

Julita Jabłecka Niezależność, autonomia i wolność akademicka a modele koordynacji szkolnictwa wyższego

Na marginesie artykułu C. Kerra

Nawiązując do artykułu C. Kerra, w którym wyróżniono cztery aspekty niezależności uczelni (własność, kontrolę, źródła i mechanizmy finansowania), przedstawiono szereg problemów związanych z próbą spojrzenia na polski system szkolnictwa wyższego z amerykańskiej perspektywy teoretycznej. Sięgając do źródeł uniwersytetu średniowiecznego, poprzez model uniwersytetu liberalnego aż do czasów współczesnych przedstawiono proces stopniowego narastania różnic ustrojowych uczelni polskich i amerykańskich. Efektem tych różnic jest szereg nieporozumień terminologicznych dotyczących autonomii, niezależności i wolności akademickiej. Opisane przez Kerra różnice dotyczą poszczególnych uczelni, ale różnić się mogą także całe systemy szkolnictwa. Dla ich opisu posłużono się 4 modelami teoretycznymi B. Clarka: koordynacji biurokratycznej, politycznej, oligarchii akademickiej i rynkowej, przedstawiając instrumenty ich realizacji oraz wynikającą stąd sytuację uczelni. Konsekwencje wykorzystania w praktyce koordynacji opartej na dominacji modelu oligarchii i rynku przedstawiono na przykładzie przeobrażeń systemu brytyjskiego przed kilku laty. W ostatniej części artykułu przedstawiono analizę krytyczną kierunku przeobrażeń polskiego systemu wynikającego z nowych regulacji prawnych i ich interpretacji, wskazując na sprzeczności i niekonsekwencje oraz warunki spójności rozwiązań.

Wstęp

Artykuł o amerykańskim systemie szkolnictwa wyższego pióra C. Kerra, jednego z najwybitniejszych specjalistów w tej dziedzinie, wydaje się interesujący co najmniej z dwóch powodów. Po pierwsze, stanowi on polemikę z uproszczonym poglądem, wedle którego uczelnia państwowa to taka szkoła wyższa, która utrzymywana jest ze środków publicznych przeznaczonych na bezpłatne kształcenie (wówczas, gdy środki te przekazywane są jej w postaci dotacji ogólnej, ryczałtu, posiada ona większą niezależność). Uczelnia prywatna natomiast utrzymywana jest wyłącznie ze środków prywatnych i już choćby z tej racji ma zagwarantowaną niezależność. Tymczasem Kerr wyróżnia cztery, występujące w różnych kombinacjach, aspekty niezależności szkół, które komplikują to rozróżnienie i pozwalają dostrzec różnorodność sytuacji uczelni amerykańskich. Po drugie, szkic Kerra pozwala spojrzeć na przemiany dokonujące się w polskim szkolnictwie wyższym z innej, jakże odległej od naszej, perspektywy, wynikającej z odmiennej tradycji kulturowej, która ukształtowała szkolnictwo w USA, oraz różnych warunków działania szkół polskich i amerykańskich.

Zanim przejdziemy do dalszych rozważań, uzupełnimy nieco przedstawiony przez Kerra obraz szkolnictwa amerykańskiego.

W końcu lat osiemdziesiątych w 50 stanach Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej działało blisko 3400 szkół ponadśrednich (pod względem liczby szkół porównywalnym obszarem dla systemu amerykańskiego byłaby raczej Europa, aniżeli Polska), wśród których, z jednej strony, znajdowało się około 1400 tzw. college'ów komunalnych i im podobnych szkół dwuletnich, będących odpowiednikiem naszych szkół pomaturalnych, z drugiej zaś – 213 uniwersytetów badawczych, nadających doktoraty. Uczelnie prywatne (z punktu widzenia prawa własności), które powstawały w USA jako pierwsze, są do dziś nader istotnym składnikiem całego systemu, stanowią bowiem około 54% ogółu uczelni, choć w 1987 roku kształciło się w nich tylko 33% ogółu studentów. W tymże roku studiowało tam łącznie 12,3 mln osób, z tego ponad 3,4 mln w uniwersytetach nadających doktoraty.

Według statystyk UNESCO w połowie lat osiemdziesiątych Stany Zjednoczone zajmowały drugie miejsce (za Kanadą) pod względem liczby studentów na 100 tys. mieszkańców (3242 osób). Polska w tej statystyce zajmowała miejsce dwudzieste czwarte ze wskaźnikiem trzykrotnie niższym – 1008. Stany Zjednoczone wydawały wówczas 2,33% produktu narodowego brutto na szkolnictwo wyższe w postaci dotacji instytucjonalnej i 0,17% w postaci wsparcia dla studentów. Był to najwyższy wskaźnik wśród krajów OECD, choć właśnie w USA (obok Japonii) uczelnie prywatne odgrywają istotną rolę.

Te wybiórczo podane informacje pozwalają zrozumieć, że opisana przez Kerra różnorodność rodzajów niezależności określonej ze względu na cztery wymiary: prawo własności, kontrolę, jakiej podlegają szkoły, oraz źródła i mechanizmy ich finansowania, występująca w USA (pomijamy tu kombinację, która u Kerra daje uczelniom maksymalnie zależny charakter) choćby ze względu na liczbę szkół – nie mogłaby mieć miejsca w żadnym innym kraju, a warunki funkcjonowania tego systemu szkolnictwa są zgoła odmienne w porównaniu z warunkami działania polskich uczelni.

Modele uniwersytetu jako podstawa różnic ustrojowych uczelni w Polsce i w USA

Polski model szkolnictwa wyższego kształtował się w kręgu europejskiej, kontynentalnej tradycji średniowiecznej, a później – uniwersytetu niemieckiego (Szczepański 1976; Tymowski 1980), którego cechy, najsilniej związane z koncepcją autonomicznego, liberalnego uniwersytetu, ulegały cyklicznie ograniczeniom po II wojnie światowej. Amerykański system szkolnictwa wyższego, zbudowany na tradycji uniwersytetów brytyjskich, dopełnionej przejętymi i przetworzonymi elementami modelu niemieckiego, uzupełniony o własne, specyficzne rozwiązania, ewoluował przez kilkaset lat w sposób naturalny i nie zakłócany żadną interwencją państwa. Doprowadziło to do powstania unikalnej w skali światowej różnorodności form, metod, programów działania, ale także do innego niż w uniwersytetach europejskich układu władzy wewnątrz uczelni (Perkin 1984; Ben-David 1971; 1972; Clark 1983).

Jednakże w ramach obydwu modeli uczelnie – mimo przemian w zakresie, formach, treściach ich działalności – zachowały do dzisiaj pewne podstawowe elementy struktury organizacyjno-ustrojowej ukształtowanej w średniowieczu, a następnie wzbogaconej lub zmodyfikowanej przez model

uniwersytetu liberalnego. Do najważniejszych trwałych elementów ustroju uniwersytetu należy więc korporacyjny charakter władzy (jego odmiana w wydaniu brytyjsko-amerykańskim i Europy kontynentalnej) w połączeniu ze strukturą gildii (czy też, jeśli kto woli, cechu). Natomiast rozkład władzy między poszczególnymi szczeblami hierarchii uczelni czy też jednostkami „operacyjnymi” (katedrami, instytutami, departamentami), relacje między władzą kolegialną i jednoosobową, sposób wyboru (lub nominacji) tych władz oraz rola administracji (akademickiej, amatorskiej lub zawodowej) – wszystkie te elementy struktury są różne w obu modelach.

Szkoły wyższe powstawały w średniowieczu jako korporacje, na wzór gildii kupieckich, czyli zrzeszeń osób mających na celu realizację pewnych wspólnych, samodzielnie ustalanych na walnych zgromadzeniach zadań. Posiadały one osobowość prawną, działały na podstawie statutu nadawanego przez władzę miejską lub królewską. Finansowały je początkowo organizacje kościelne, przy czym szczególnie w Europie kontynentalnej odpowiedzialność za finansowanie większości uniwersytetów przejmowali stopniowo władcy (Szczepański 1976; Tymowski 1980).

Korporację uniwersytecką tworzyły tzw. fakultety złożone z wykładowców oraz nacje, złożone ze studentów. Fakultety stopniowo przeradzały się w wydziały, czyli zgromadzenia profesorów, reprezentujących organizacyjnie wyodrębnione obszary specjalistycznych kompetencji. Korporację uniwersytetu europejskiego jako całość reprezentował senat (Szczepański 1976; Tymowski 1980).

Centralną kwestią dla korporacyjnego charakteru uczelni były wybory jednoosobowych władz reprezentujących czasowo daną społeczność – fakultety wybierały dziekanów, a senaty złożone z przedstawicieli wydziałów – rektora (*Classification...*, 1981). Inną charakterystyczną cechą było podejmowanie decyzji kolegialnych przez głosowanie. Podstawowe zręby modelu kontynentalnego zachowały się do dzisiaj.

Kompetencje jednostek najniższego poziomu w hierarchii uniwersytetu skupione były w rękach profesorów-kierowników katedr, odpowiedzialnych za działalność akademicką w danej dyscyplinie. Ich władza, oparta na personalnej kompetencji, wzorowana była na władzy mistrza w cechu, któremu podporządkowani byli czeladnicy – pracownicy niesamodzielnymi oraz uczniowie – studenci (Szczepański 1976). W ten sposób mistrzowie – kierownicy katedr – sprawowali władzę opartą na autorytecie osobistym i kontrolowali – każdy z nich – określoną dyscyplinę. Łącznie zaś tworzyli złożone z równych sobie członków ciało kolegialne nadzorujące szerszy zakres dyscyplin akademickich (*Classification...*, 1981).

W czasach nowożytnych ukształtowały się trzy podstawowe modele uczelni: a) podzielone na wielodyscyplinowe college'e (przede wszystkim brytyjskie); b) wyłącznie dydaktyczne (głównie francuskie) i c) łączące działalność badawczą i dydaktyczną (model niemiecki znajdujący swe najdoskonalsze ucieleśnienie w uniwersytecie liberalnym) (Szczepański 1976; Tymowski 1980; Perkin 1984).

Uniwersytet liberalny – to uniwersytet oparty na wolności badań i nauczania, wykluczający wszelką zewnętrzną ingerencję w jego funkcjonowanie, zakładający wszakże istnienie zewnętrznego patrona skłonnego go finansować. Owa koncepcja wolności badań i nauczania ma swe filozoficzne uzasadnienie w nowożytnym przekonaniu, iż człowiek zdolny jest osiągać prawdę na mocy swych własnych przyrodzonych zdolności poznawczych, bez odwoływania się do autorytetu tradycji czy objawienia, a jej instytucjonalnym zabezpieczeniem ma być kolegialna, korporacyjna władza

akademicka w skali uniwersytetu i władza profesora na katedrze, będąc jednocześnie dyrektorem instytutu jako jednostki badawczej (*Classification...*, 1981). (W ten sposób struktura władzy uniwersytetu średniowiecznego stała się wsparciem działania uniwersytetu nowożytnego). Członkami korporacji byli profesorowie zwyczajni, dożywotnio wybierani przez członków fakultów na kierowników katedr spośród osób, które uzyskały habilitację, czyli *privatdozentów*. Póki nie zostali profesorami, nie byli oni wynagradzani przez uniwersytet, lecz mieli prawo wykładania, ale utrzymywali się z opłat studentów.

Rozwój nowej dyscypliny w uczelni zależał od powołania nowej katedry (Ben-David 1971; 1972; Perkin 1984). Mimo późniejszych zmian tego dziewiętnastowiecznego modelu uniwersytetu liberalnego podstawowe elementy i logika systemu wciąż jeszcze kształtują strukturę uniwersytetów europejskich. Wzorowały się na nim również uniwersytety polskie.

W przypadku uniwersytetów brytyjskich, które stanowiły pierwotny wzorzec dla powstających uniwersytetów amerykańskich, władza korporacji akademickiej przekształciła się w okresie tworzenia nowożytnego uniwersytetu brytyjskiego we władzę rad złożonych z osób spoza środowiska akademickiego, co miało zabezpieczyć uczelnie przed kontrolą kościoła, a później także przywódców politycznych (Perkin 1984; Ben-David 1972). Ciała takie powstawały również w uczelniach amerykańskich w postaci tzw. rad powierniczych (*regentów*). Ich władza w uczelni ma stanowić przeciwwagę dla władzy członków korporacji akademickiej, ponieważ, jako ludzie z zewnątrz, reprezentują szersze interesy, swoiste miejscowej społeczności zainteresowanej uczelnią. Choć rada sprawuje władzę w uczelni w imieniu obywateli stanu (ale przed nimi nie odpowiada), to w praktyce zazwyczaj wiąże ona interesy jego wpływowych obywateli – w tym biznesu – z interesami uczelni, co sprzyja jej kondycji finansowej (Clark 1983; Ben-David 1972). Rady powiernicze, które wybierają prezydenta uniwersytetu, wraz z wykształconym pionem zawodowej administracji przejęły szereg funkcji dotyczących zarządzania uczelnią od ciał typowo akademickich (w rodzaju senatów uczelni), choć wraz z nimi tworzą „korporacyjną” strukturę. Tak więc, pierwsza różnica między uczelniami polskimi i amerykańskimi dotyczy roli i składu korporacji uczelnianej.

W czasach nowożytnych struktura Oxfordu i Cambridge oparta została na college'ach skupiających – w odróżnieniu od fakultetów europejskich – wielodyscyplinowe środowisko akademickie. Ten właśnie wzorzec naśladują uczelnie amerykańskie (Perkin 1984; Clark 1983), gdzie na drugim poziomie zarządzania (odpowiedniku naszego poziomu wydziału) powstają college'e lub szkoły. Jest to druga swoista cecha uniwersytetów amerykańskich.

Pod wpływem modelu niemieckiego, łączącego nauczanie z badaniami, inaczej też kształtuje się struktura władzy w uczelniach amerykańskich na niższych poziomach hierarchii. Niezrozumienie istoty struktury uniwersytetu niemieckiego (por. Ben-David 1972; 1971; Perkin 1984) z jego katedrami i instytutami badawczymi, struktury, którą w drugiej połowie XIX w. chciano skopiować w Ameryce, doprowadziło tam do powstania departamentów. W efekcie, podobnie jak w niemieckich instytutach, władza w departamentach oparta jest raczej na modelu biurokratycznej hierarchii i kontroli, aniżeli naukowym autorytecie kierującego nim profesora, jak to było w niemieckich katedrach. Do tego sprowadza się trzecia różnica między modelem europejskim i amerykańskim.

W efekcie powstawania systemu departamentów zarządzanych nie na zasadzie władzy opartej na autorytecie personalnym, ale funkcji administracyjnej, z jednej strony, oraz systemu rad powierniczych mianujących prezydentów uczelni – z drugiej, w uczelniach amerykańskich model administracyjny kierowania przeważa nad tradycyjnym modelem gildii (Clark 1983). Przyczyniła się do tego zapewne i ta okoliczność, iż rozwojowi amerykańskiego szkolnictwa wyższego dały początek szkoły prywatne.

W amerykańskim departamencie pracują względnie samodzielni, niezależni od władzy personalnej kierownika departamentu uczeni, którym dla uzyskania naukowej niezależności nie potrzeba habilitacji (Clark 1983; Perkin 1984). Właściwy niemieckim uniwersytetom model sformalizowanej kariery akademickiej i feudalnych zależności młodszych pracowników od profesora zostaje w USA zastąpiony przez system, w którym młody uczony szybko zdobywa samodzielność, stając się równoprawnym członkiem wielodyscyplinarnego ciała nauczającego, jakim jest departament. Jest to z kolei czwarta zasadnicza różnica między uniwersytetem amerykańskim a modelem europejskim, na którym oparte są uniwersytety w Polsce. Inne relacje władzy między szczeblami hierarchii w uczelni i inne tradycyjne znaczenie władzy korporacji i roli administracji w modelu europejskim i amerykańskim sprawiają, iż autonomia korporacji w obu modelach ma zgoła inny charakter. Do problemu tego jeszcze powrócimy.

Warto w tym miejscu zauważyć, iż w okresie po II wojnie światowej w polskim szkolnictwie wyższym wprowadzono drogą polityczno-administracyjną różnorakie zmiany zarówno w strukturze, jak i systemie zarządzania. W okresach zaostrzenia kursu politycznego w kraju rosła władza organów jednoosobowych kosztem kolegiałności, przy czym władza tych pierwszych płynęła z nominacji, a nie z wyboru. Ponieważ jednak władzę tę sprawowali członkowie korporacji akademickiej, model korporacyjny *de facto* nigdy nie został zniesiony, a nominaci związani byli jakby podwójną lojalnością – wobec organu mianującego i wobec korporacji. W końcu lat sześćdziesiątych, po wydarzeniach marcowych, rozpoczęto proces wymuszonych administracyjnie zmian w układzie władzy na najniższym szczeblu, powołując w miejsce katedr – instytuty, a władzę personalną kierownika dawnej katedry, opartą na autorytecie, próbowano zastępować władzą biurokratyczną dyrektorów instytutów (Jabłecka 1979).

W polskich uczelniach próbowano również tworzyć tak zwane rady społeczne złożone z osób spoza społeczności akademickiej. Jednakże wszystkie te wysiłki miały na celu nie tyle zmianę modelu działania uczelni, jej unowocześnienie czy – jak w Ameryce – uniezależnienie uczelni od państwa poprzez wsparcie środowisk lokalnych lub przedstawicieli biznesu lub finansjery, ile – wprost przeciwnie – prowadzić miały jako jedna z form do wzrostu biurokratycznej i politycznej kontroli funkcjonowania uczelni. Świadczą o tym zmiany nie tylko w ustroju uczelni. Doprowadzono również do tego, że decyzje należące tradycyjnie do kompetencji władz korporacji akademickiej (zasady rekrutacji i limity przyjęć, plany i programy nauczania, struktura kształcenia itp.) przejmowane były przez państwo (w różnych okresach w różnym stopniu) w ramach wszechogarniającego centralnego planowania i kontroli politycznej. Tym samym uczelnia polska utraciła samorządność w takich decydujących o jej autonomii kwestiach, jak swoboda doboru kadry,

rekrutacja studentów, określanie warunków ich pozostawania w uczelni lub wykluczania z niej, swoboda określania treści programów nauczania i standardów dotyczących nadawanych stopni, swoboda sposobu alokacji środków na poszczególne kategorie wydatków. Nie bez znaczenia był tu także fakt, iż szkolnictwo wyższe było w całości państwowe (oprócz Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego) i wyłącznie ze źródeł państwowych finansowane, co umożliwiała i tą drogą ograniczanie niezależności uczelni. Jednakże silne kulturowe związki z tradycją uniwersytetu liberalnego w wydaniu europejskim pozostały w świadomości środowiska akademickiego w całym okresie powojennym i wpłynęły w istotny sposób na kierunek przemian ustawowych w Polsce po 1990 roku, a także na odbiór społeczny niektórych zmian, nie mieszczących się w tym tradycyjnym modelu autonomii, nawiązującym do modelu amerykańskiego.

Uwagi terminologiczne

Wszystkie wymienione tu okoliczności rozwoju szkolnictwa amerykańskiego oraz jego cechy decydują o różnicach między amerykańskimi a polskimi uczelniami wyższymi. Różnice te są na tyle istotne, że, jak już zauważyłam, mogą wręcz wpływać na odmienną ocenę tego samego zjawiska z amerykańskiego i polskiego punktu widzenia. Interesujący jest dla naszych rozważań pogląd na kwestię autonomii uczelni. Amerykanie twierdzą, iż ich uczelnie cieszą się większą *autonomią*, aniżeli uniwersytety europejskie (Ben-David 1972; Kerr 1990). Polacy, jako przedstawiciele europejskiej tradycji myślenia o autonomii, są natomiast skłonni twierdzić coś wręcz przeciwnego (Bocheński 1992).

Można postawić pytanie, czy wprowadzone w Polsce w 1990 roku zmiany przepisów prawnych regulujących funkcjonowanie szkół wyższych, a więc ustawy o szkolnictwie wyższym oraz o stopniach i tytule, a także ustawa o powołaniu KBN z 1991 roku, regulująca zasady finansowania badań – prowadzą łącznie do wzrostu autonomii w tradycyjnym europejskim rozumieniu tego słowa, czy raczej do niezależności uczelni w rozumieniu amerykańskim? Jakie są z tego punktu widzenia konsekwencje reform?

Kerr (Jablecka 1979) opisując różne elementy sytuacji uczelni w USA posługuje się czterema wymiarami decydującymi o mniejszej lub większej ich *niezależności*. Są to:

- własność uczelni (prywatna lub państwowa),
- typ kontroli (zewnątrzna, wewnętrzna, przez kogo i dla jakich celów stosowana),
- źródła finansowania (państwowe czy prywatne),
- mechanizmy finansowania (fundusze publiczne traktowane jak publiczne lub jako prywatne, środki prywatne traktowane jak prywatne lub państwowe).

Różnorodne kombinacje tych czterech aspektów *niezależności* oraz ich względna waga decydują o tym, jakie miejsce w *continuum* od pełnej *niezależności* do pełnego uzależnienia przypada określonej szkole wyższej.

Jest to jednak ujęcie dość trudne do zrozumienia, ponieważ pojęcie *niezależności* rozumiane jest przez autora w sposób niejednoznaczny. Dotyczy to szczególnie mechanizmów finansowania.

Np. jeśli uczelnia otrzymuje dotację instytucjonalną od państwa w postaci zryczałtowanej (*lump-sum grant*), a więc może ją swobodnie wydatkować (zmieniać sumy wydatków na różne cele), nie rozliczając się z poszczególnych pozycji budżetu, to – jak powiada Kerr – jest ona bardziej niezależna, aniżeli uczelnia, która otrzymuje dotację z wyodrębnieniem poszczególnych rodzajów wydatków i nie może swobodnie zmieniać przeznaczenia otrzymanych środków. Co więcej, Kerr traktuje ten pierwszy mechanizm finansowania jako środki publiczne działające jak prywatne, choć była to w przeszłości tradycyjna forma finansowego patronatu państwa nad autonomicznymi szkołami. Jednocześnie, według Kerra, jeśli poszczególni badacze w uczelni otrzymują indywidualne granty na badania od państwa na zasadzie konkurencji z uczonymi z innych uczelni, lub gdy stypendia dla studentów rozdzielane są bezpośrednio przez rząd, a nie przez uczelnię, to takie finansowanie na równi z ogólną dotacją jest również świadectwem większej niezależności uczelni. Nasuwa się pytanie, czy tak ujmowana niezależność pokrywa się z tradycyjnym pojęciem autonomii?

Wydaje się, że dość powszechnie utożsamia się pojęcie autonomii z pojęciem niezależności, lub – pojęcie autonomii uczelni z wolnością nauki i nauczania. Tymczasem, nie są to pojęcia tożsame. J. Szczepański pisząc o uniwersytecie liberalnym zwraca uwagę, że autonomia rozumiana była różnie, a mianowicie jako: „niezależność od władz państwowych w administrowaniu uniwersytetami, niezależność profesora w głoszeniu wyników własnych badań i poglądów, autonomia moralna uniwersytetów wynikająca ze służby prawdzie, prawo do ustalania kryteriów oceny zjawisk społecznych z pozycji nadrzędności i bezinteresowności, prawo do niezależnego doboru członków korporacji profesorskiej” (1976, s. 21). „Samorząd uniwersytetu, czyli jego autonomia – pisze dalej Szczepański – wynika niezbędnie z istoty uniwersytetu jako ogniska wiedzy naukowej. Należy tu nie tylko prawo samorządu w ciasnym znaczeniu (wyznaczanie przedmiotów nauczania, planu studiów, organizacja zakładów naukowo-pomocniczych, wybór ciała zarządu), lecz także i prawo samouzupelnienia (wybór profesorów i nauczycieli, udzielanie stopni naukowych” (1976, 23).

O.J.M. Bocheński (1992), znając sposób funkcjonowania uniwersytetów w krajach komunistycznych, zaliczał do podstawowych wymogów autonomii również takie kwestie, jak swoboda wyboru władz – rektora i dziekanów, samorządność w kwestiach organizacji, struktury oraz organizacji i tematyki badań, dyscypliny studiów, egzaminów.

W tym tekście przez stopień autonomii rozumieć będą zakres uprawnień uczelni do rządzenia swoimi sprawami bez bezpośredniej (nakazy i zakazy) czy pośredniej (poprzez odpowiednie mechanizmy finansowania) kontroli zewnętrznej. Jest to pojęcie tożsame z samorządnością. Jest to więc cecha przypisana uczelni bądź jako k o r p o r a c j i czysto akademickiej (wydanie europejskie), bądź jako o r g a n i z a c j i, ze znaczną rolą laików w uczelni, czyli rady powierniczej i władzy administracyjnej (jak w modelu amerykańskim).

E. Ashby (1966) wyróżnia dodatkowo:

a) autonomię „rzeczową” (*substantive autonomy*), tzn. władzę uczelni w jej formie korporacyjnej w sprawie ustalania własnych celów i programów (decydowania o tym, co robi uczelnia). Naruszenie tej autonomii uderza najsilniej w samą istotę treści działania uczelni;

b) autonomię proceduralną, czyli władzę uczelni w jej postaci korporacyjnej, dotyczącą metod, za pomocą których realizowane są cele i programy uczelni (tzn. form i procedur, czyli tego, jak uczelnia funkcjonuje). Autonomię proceduralną ograniczać może kontrola legalności działania, efektywności oraz skuteczności realizacji celów (Ashby 1966, por. też Berdahl 1990);

c) wolność akademicką, która często bywa utożsamiana z autonomią uczelni jako jednostki organizacyjnej lub korporacji jako całości, a która oznacza według Ashby'ego wolność poszczególnych członków społeczności akademickiej dotyczącą nauczania i badań prowadzonych w celu poszukiwania prawdy, niezależnie od tego, czym ona jest, bez obawy przed karą lub utratą pracy z powodu naruszenia czyichkolwiek poglądów politycznych, religijnych lub społecznych.

Nawiązując do modelu niemieckiego uniwersytetu liberalnego, dodałabym do powyższej definicji wolności akademickiej „swobodę wyboru przez studentów przedmiotu, sposobu nauczania i nauczyciela”.

Wydaje się, iż powyższe rozróżnienia są dość czytelne, albowiem, z jednej strony, trzymają się jednolitej konwencji, tzn. traktowania badań i nauczania zgodnie z tradycją europejską, jako dobra publicznego, z drugiej zaś – nawiązują do tradycyjnego rozumienia autonomii przysługującej korporacji akademickiej, postrzeganej w kategoriach władzy.

Tymczasem znaczenie przypisywane pojęciu niezależności w artykule Kerra wydaje się być konsekwencją pomieszania dwóch ujęć, a mianowicie, traktowania nauki i nauczania jako dobra publicznego, a innym razem – jako towaru. Kerr sam nie definiuje pojęcia niezależności, ale z kontekstu, w jakim go używa, wynika, iż niezależność uczelni zależy zarówno od zakresu kontroli sprawowanej przez korporację uczelni w wymiarze rzeczowym i finansowym (niezależność tożsama z tradycyjną autonomią uczelni wobec państwa jako sponsora), jak i rodzaju własności i pluralizmu źródeł i mechanizmów finansowania (niezależność podobna do autonomii przedsiębiorstwa na rynku).

Oznacza to więc albo respektowanie przez państwo – w kategoriach władzy – zasad samorządności działania uczelni jako korporacji, albo – w kategoriach ekonomicznych – zachowanie warunków swobodnego kształtowania się popytu, podaży i ceny za usługi akademickie, bez dominacji monopolistów po obu stronach.

Przedstawione powyżej rozróżnienia definicyjne wydają się ważne, albowiem uczelnia może np. mieć znaczną autonomię jako organizacja, ale autonomia korporacji akademickiej w samej uczelni może być ograniczona (do kwestii czysto merytorycznych) na rzecz organów wykonawczych zajmujących się zarządzaniem szkołą. Uczelnia może mieć niewielką autonomię proceduralną, ale dużą autonomię rzeczową. Indywidualni akademicy mogą mieć znaczną wolność badań i nauczania, ale autonomia rzeczowa („misja” czy profil) uczelni jako całości może być ograniczona itd.

Wydaje się, iż rozważania Kerra dotyczące zróżnicowanej według czterech wymiarów sytuacji poszczególnych szkół warto porównać z opracowaniem B. Clarka (por. np. 1983), w których mowa jest o czterech modelach (typach idealnych) koordynacji systemu szkolnictwa wyższego jako całości.

Modele koordynacji B. Clarka – spojrzenie systemowe

B. Clark (1983) wyróżnia 4 typy koordynacji systemu szkolnictwa wyższego: koordynację biurokratyczną, polityczną, oligarchii akademickiej i rynkową.

Koordynacja biurokratyczna polega na tworzeniu formalnego systemu z wielu oddzielnych segmentów i na sprawnym nim administrowaniu przez państwo. Jest ona realizowana przez zawodową administrację w instytucjach rządowych i posiada wiele cech Weberowskiego modelu biurokracji.

Koordynacja polityczna przejawia się w artykulacji i realizacji interesów publicznych określanych przez dominujące w rządzie lub poza nim grupy interesów. W grupy interesów w różnych dotyczących ich kwestiach organizują się również i akademicy. W przypadku tego typu koordynacji normą jest osiągnięcie efektu końcowego w wyniku przetargu, a nie konsensusu.

Obydwa wyżej wymienione typy koordynacji mogą występować bezpośrednio, czyli w postaci indywidualnych nakazów i zakazów (dotyczących np. polityki personalnej, limitów przyjęć na studia, realizacji określonego kursu kształcenia, decydowania o programach nauczania, kierunkach studiów, strukturze uczelni, tworzeniu i likwidacji jednostek, nominacji na stanowiska rektorów czy dziekanów itp.); w formie pośredniej, poprzez określony zakres i mechanizmy finansowania (np. dotacja dla uczelni o charakterze ogólnym lub szczegółowy budżet, z podziałem na określone pozycje); w formie regulacyjnej, tzn. poprzez ustalanie określonych przepisów, standardów, warunków działania (np. określanie standardów dotyczących nadawania stopni naukowych czy prowadzenia studiów akademickich).

Zależnie od roli, jaką pełni biurokracja, oraz od koncepcji rządzącej partii politycznej, koordynacja biurokratyczna i polityczna może w różnym stopniu ograniczać zarówno autonomię przedmiotową, jak i proceduralną oraz wolność akademicką.

Akademicka koordynacja kolegialna (koordynacja przez oligarchię akademicką) polega na kontroli przez społeczność pracy w uczelni włącznie z określaniem standardów tej pracy. W odróżnieniu od koordynacji o charakterze politycznym ten rodzaj koordynacji opiera się nie na przetargach, ale na osiągnięciu konsensusu.

Ten typ koordynacji (podobnie jak poprzednie) nigdy nie występuje w czystej postaci, mielibyśmy tutaj bowiem do czynienia z absolutną samorządnością uczelni. Występując w połączeniu z koordynacją biurokratyczną lub/i polityczną, koordynacja oligarchiczna przejawia się:

- a) w znacznym stopniu autonomii poszczególnych uczelni wobec centrum;
- b) w doradczej roli uczonych na poziomie centralnym. Przykładem tego rodzaju rozwiązania są różnorodne rządowe komitety doradcze złożone z uczonych; opiera się na nich np. rozdział środków na badania, tzw. system *peer review* w agencjach rządowych czy radach badawczych;
- c) w powoływaniu tzw. organizacji buforowych, złożonych z pracowników akademickich, na poziomie pośrednim, między instytucjami rządowymi a uczelniami. Przykładem tego rodzaju instytucji są różnorodne rady, które otrzymują od rządu środki na badania lub dotacje dla uczelni na kształcenie i decydują samodzielnie o ich rozdziale (por. Williams 1984).

Przykład (b) i (c) oznacza mniejszy stopień autonomii poszczególnych uczelni na rzecz władzy akademickiej w skali systemu szkolnictwa. W zależności od tego, jak powoływani są członkowie takich instytucji, mogą one działać na różnych zasadach. Jeśli akademicy powoływani są do tych instytucji ze względu na indywidualne kompetencje profesjonalne, będą one podmiotami koordynacji oligarchicznej. Jeśli jednak ciało koordynujące składa się z osób wybieranych i delegowanych w odpowiedniej proporcji przez społeczność akademicką poszczególnych instytucji, których interesy mają oni reprezentować, to taki organ będzie funkcjonował na zasadzie koordynacji politycznej, a ustalenia będą wynikiem przetargów. Tzw. konferencje rektorów uczelni jako zinstytucjonalizowane formy nacisku środowiska akademickiego na rządy czy liczne stowarzyszenia uczelni amerykańskich mogą być przykładem zaangażowania oligarchii akademickiej w koordynację polityczną. Dawny Komitet Dotacji Uniwersyteckich w Wielkiej Brytanii, którego członkowie nominowani byli na zasadzie indywidualnych kompetencji, posłużyć może za przykład koordynacji oligarchii akademickiej.

Połączenie form koordynacji biurokratyczno-politycznej z wykorzystaniem oligarchii akademickiej w organizacjach buforowych, bardzo typowe dla demokracji państw Europy Zachodniej, G. Williams nazywa państwowym syndykalizmem (Williams 1984).

Koordynacja oligarchiczna najczęściej przejawiać się może w postaci regulacyjnej. Dla tej swoistej koordynacji – standardów czy norm akademickich lub decyzji o implikacjach finansowych – bezpośrednie polecenia i zakazy nie są tu typową formą działania.

W modelu koordynacji przez rynek zakłada się niezależność uczelni dotyczącą wymiany z otoczeniem. Poszczególni pracownicy akademicy lub uczelnie świadczą otoczeniu (poszczególnym klientom) usługi badawcze i edukacyjne, w zamian za co uzyskują zasoby na swoją działalność. Przechodzenie od modelu biurokratyczno-politycznego i oligarchicznego do rynkowego oznacza, iż procesy sprawowania władzy przez państwo lub/i oligarchię akademicką nad uczelniami zastępuje żywiołowa, nie planowana regulacja przez rynek, będąca wypadkową indywidualnych wyborów i poszczególnych aktów wymiany (tzw. *social choice* lub *exchange model*) (Clark 1983; Williams 1984).

Koordynacja poprzez rynek występuje w trzech postaciach, a mianowicie:

1. Rynek klientów. Polega on na świadczeniu przez uczelnię usług na rzecz otoczenia za określony ekwiwalent pieniężny. W roli klientów występują np. studenci płacący czesne lub przedsiębiorstwa zlecające ekspertyzy, konsultacje czy badania. Na zasadach quasi-ryнку, działają także np. instytucje rządowe, gdy w oparciu o konkurencję między potencjalnymi wykonawcami płacą im za wykonywanie określonych czynności np. za badania prowadzone przez poszczególnych uczonych lub instytuty. Państwo może stwarzać mechanizmy koordynacji rynkowej np. wówczas, gdy rozdziela stypendia lub pożyczki studentom bezpośrednio, a nie poprzez uczelnie, a studenci dokonują „wyceny” oferowanych usług edukacyjnych różnych szkół, wybierając i płacąc czesne tej, której oferta najbardziej odpowiada ich zainteresowaniom.

2. Rynek pracy. Dotyczy pracowników akademickich i administracji. Warunkami jego istnienia są: możliwość swobodnego kształtowania wysokości i struktury płac oferowanych przez uczelnie, konkurencyjnych wobec innych szkół i innych sektorów zatrudnienia, możliwość swobodnego zatrudniania, ale także zwalniania pracowników i możliwość ich swobodnego przemieszczania się i zamieszkania.

3. Rynek instytucji. Polega on na konkurencji między poszczególnymi uczelniami o pierwszeństwo w realizacji usług (np. zdobycie zleceń z gospodarki na badania czy prowadzenie kursów doszkalających) i o uzyskiwanie dochodów. Państwo może stosować quasirynkowe mechanizmy koordynacji również wobec instytucji, stwarzając warunki i określając kryteria konkurencji w zdobywaniu środków, np. uzależniając wysokość dotacji dla uczelni od liczby studentów czy też wyodrębniając dotację na kształcenie od dotacji instytucjonalnej na badania, którą rozdziela między poszczególne szkoły niezależnie od dotacji na kształcenie według ustalonych kryteriów. Im więcej niezależnych źródeł i kanałów finansowania, tym bardziej system koordynacji upodabnia się do modelu rynkowego.

B. Clark zwraca uwagę, iż we wszystkich systemach szkolnictwa występują cechy każdego z tych modeli i nie sposób określić, jaka ich kombinacja jest najlepsza.

W świetle rozważań Kerra amerykański styl koordynacji szkolnictwa opiera się głównie na modelu rynkowym, z elementami modelu oligarchicznego i politycznego i śladową rolą koordynacji biurokratycznej. Tak wielkie zróżnicowanie wewnętrzne systemu szkolnictwa amerykańskiego wynika stąd, iż o pozarynkowych formach koordynacji decydują odmienne rozwiązania stanowe oraz różnych typów uczelni. Spójna modelem dominującej roli koordynacyjnej rynku wydaje się być specjalizacja różnych uczelni (każdy może znaleźć coś dla siebie), a także opisana wyżej struktura władzy wewnątrz uczelni, odznaczająca się ograniczeniem roli korporacji akademickiej wyłącznie do kwestii merytorycznych przy jednoczesnym istotnym znaczeniu rad powierniczych oraz dobrze przygotowanej, profesjonalnej administracji w kwestiach zarządzania, co umożliwia szybkie reagowanie na potrzeby otoczenia.

Dominacja oligarchii akademickiej i rynku – dwa modele koordynacji

Objęcie przez Kerra autonomii korporacyjnej i autonomii rynkowej jednym terminem „niezależność uczelni” nie wydaje się trafne, przede wszystkim z powodu całkowicie odmiennych konsekwencji, jakie mają dla uczelni oba rodzaje tej autonomii.

Porównajmy na przykład sytuację uczelni brytyjskich z lat sześćdziesiątych, która przetrwała w swych podstawowych zrębach do połowy lat osiemdziesiątych, z sytuacją po wprowadzeniu opartej na rynkowym modelu koordynacji ustawy o szkolnictwie wyższym z 1988 roku.

Przez kilkadziesiąt lat w Wielkiej Brytanii istniał Komitet Dotacji Uniwersyteckich (*University Grants Committee*), ciało „buforowe” między uniwersytetami a rządem, składające się wyłącznie z przedstawicieli środowiska akademickiego, mianowanych nie z racji reprezentowania różnych uczelni, ale posiadanych indywidualnych kompetencji. Uniwersytety na podstawie wniosków określających ich potrzeby otrzymywały od państwa poprzez UGC dotację przyznawaną na 5 lat. Uczelnie traktowały ją jako stały dochód, a kontrola ze strony UGC sprowadzała się do porównania wydatków ze zgłoszonymi we wniosku potrzebami. W efekcie dominował model koordynacji przez oligarchię akademicką przy jednoczesnej znacznej autonomii gospodarki finansowej poszczególnych uniwersytetów. Model ten stopniowo ewoluował w kierunku wzrostu roli koordynacji biurokratycznej z elementami rynkowymi, a momentem przełomowym stał się rok 1988, kiedy uchwalono ustawę

o szkolnictwie wyższym. UGC zastąpiono wówczas Radą Finansowania Uniwersytetów (*University Founding Council*). Jej skład zdominowany został przez laików tzn. przedstawicieli biznesu i innych środowisk pozaakademickich. Tym samym osłabiono koordynację oligarchiczną, a poprzez rozszerzenie kompetencji ministra wobec UFC wzmocniono koordynację polityczną.

Dzięki różnym kontraktom zawieranych przez UFC z uniwersytetami i różnorodnym formom oceny ich działalności zwiększyła się jednocześnie rola koordynacji quasi-rynkowej. Najbardziej jednak wzrosło znaczenie rynkowych mechanizmów koordynacji. Znajdują one wyraz w następujących założeniach:

1. Uniwersytety winny zależeć w mniejszym niż dotychczas stopniu od bezpośrednich funduszy rządowych, a bardziej od różnych pozarządowych źródeł finansowania.
2. Zachęta do rozszerzenia badań stosowanych i zdobywania większych funduszy z przemysłu i biznesu.
3. Skłanianie do uzyskiwania dochodów z kształcenia studentów zagranicznych, edukacji permanentnej oraz ze źródeł prywatnych (filantropów).
4. Konieczność rozdzielenia środków państwowych przeznaczonych na nauczanie od funduszy na zapewnienie koniecznej infrastruktury badań.
5. Wysokość środków na kształcenie powinna być niezależna od liczby studentów i typu studiów.
6. Nauczanie, badania i działalność usługowa uczelni mają być finansowane przez rząd na zasadzie kontraktowej, a agencje rządowe zlecające prace mają prawo określać zasady oceny realizacji umowy. Zadaniem UFC (które wszakże nie jest już ciałem akademickim) jest wypracowanie wskaźników poziomu (jakości) działania poszczególnych uniwersytetów.
7. Wydatkowanie funduszy na badania powinno ulec znacznemu zróżnicowaniu: skoncentrowane w mniejszej liczbie placówek z finansowaniem opierającym się na rygorystycznych ujednoliconych kryteriach ustalanych zewnętrznie wobec uczelni i dotyczących merytorycznego poziomu badań w różnych uczelniach.
8. W oparciu o zasady konkurencji i premiowania najlepszych nauczycieli i badaczy uczelnie mogą odchodzić od tradycji jednolitych wynagrodzeń na rzecz różnicowania zarobków zarówno w ramach jednej uczelni, jak i między nimi.
9. Zniesienie ochrony stałego zatrudnienia; uczelnie winny przeprowadzać okresową ocenę pracy swoich pracowników.
10. Zróżnicowanie wysokości chesnego na różnych kierunkach studiów.
11. Stopniowe odejście od generalnej zasady udzielania studentom bezzwrotnych stypendiów i zastąpienie ich pożyczkami, przy jednoczesnym zachowaniu części stypendiów socjalnych.

Wymienione zmiany mają wzmocnić żywotność i otwartość uniwersytetów i osłabić kontrolę rządową (Berdahl 1990). Wywołują one jednak opory w środowisku akademickim. Niektórzy twierdzą, iż model rynkowy (zwiększenie niezależności uczelni w rozumieniu Kerra) może naruszać zasady tradycyjnie rozumianej autonomii uczelni i wymaga szczególnej troski o utrzymanie poziomu etyki akademickiej. Inni zauważają, że w szkolnictwie wyższym nie są spełnione warunki konieczne do funkcjonowania rynku – np. brak jest pełnej informacji dla studentów o możliwościach kształcenia się, nierówne są warunki startu różnych uczelni z racji nierównego poziomu otrzymywanych dotacji. Zwolennicy modelu rynkowego mówią zaś o wzroście adaptacyjności i elastyczności w funkcjonowaniu uczelni.

Najistotniejszą – jak sądzę – przyczyną niechęci środowiska akademickiego wobec urynkowania szkolnictwa jest konieczność dostosowania się do całkowicie odmiennych warunków działania niż te, które oferował model oligarchiczny czy nawet biurokratyczny. Model rynkowy wymaga szybkich reakcji uczelni na bieżące zmiany w jej otoczeniu, oznacza też utratę poczucia finansowej stabilności uczelni i jej pracowników. To, co w świadomości społecznej było tradycyjnie dobrem publicznym, staje się towarem, którego jakość jest oceniana i o który trzeba dbać. Zmiany przepisów prawnych i mechanizmów finansowania mogą być przeprowadzone nagle, zmiany społecznych norm i wartości następują znacznie wolniej.

Dokąd zmierzamy?

W wyniku zmian prawnych dotyczących funkcjonowania nauki i szkolnictwa wyższego w Polsce na początku lat dziewięćdziesiątych istnieją u nas potencjalne możliwości ukształtowania się systemu złożonego z następujących typów uczelni (wyróżnionych w oparciu o charakterystyki Kerra):

1) uczelnie niezależne (pod względem własności, kontroli, z nieznaczącym lub żadnym uzależnieniem finansowym od źródeł państwowych) – uczelnie prywatne;

2) uczelnie częściowo niezależne (pod względem własności i finansowania, ale zależne od kontroli głównego sponsora lub właściciela) – uczelnie prywatne (typu KUL);

3) uczelnie państwowe (typu gildia/państwo), posiadające odpowiednią ilość profesury, a tym samym niezależnych (ze względu na prawo do uchwalania własnego statutu – w zakresie kontroli i mechanizmów finansowania), a zarazem zależnych pod względem własności i częściowo zależnych z racji źródeł finansowania;

4) uczelnie półniezależne państwowe (typu gildia/państwo), których statut wymaga zatwierdzenia przez ministra; byłyby one zależne pod względem własności, częściowo zależne pod względem kontroli, źródeł i mechanizmów finansowania.

Opisany wyżej stopień niezależności wynika z możliwości, jakie tworzą przepisy. W praktyce kwestia znacznej niezależności uczelni państwowych od pozarządowych źródeł finansowania jest wątpliwa, albowiem ze względu na faktyczny brak takich źródeł, środki prywatne otrzymują one obecnie głównie w postaci opłat za studia zaoczne bądź niewielkich sum na badania z przemysłu.

Przedstawione wyżej możliwości zróżnicowania typów uczelni opisane według charakterystyk Kerra, można określić – wedle typologii Clarka – jako wynik przechodzenia od dominującego modelu koordynacji biurokratyczno-politycznej z elementami udziału koordynacji politycznej oligarchii akademickiej (Rada Główna) oraz ograniczonej autonomii uczelni – w kierunku koordynacji oligarchicznej (autonomia uczelni, Komitet Badań Naukowych i Rada Główna jako ciała o charakterze korporacyjnym na szczeblu centralnym) ze znaczącymi elementami quasi-rynkowymi oraz pozostałościami koordynacji biurokratycznej. Ten rodzaj mieszanej koordynacji powinien prowadzić do zróżnicowania sytuacji poszczególnych uczelni.

Wewnątrz poszczególnych uczelni te same przepisy ustawowe stanowią podstawę funkcjonowania modelu zarządzania opartego głównie na autonomii korporacji akademickiej. Nie

dostosowują one rozwiązań kwestii strukturalnych i kierowania szkołą do – wprowadzonych innymi przepisami tej samej ustawy – zasad koordynacji rynkowej i quasi-rynkowej (wymagających działania niezależnej, samoregulującej i przystosowującej się do otoczenia uczelni), szczególnie w zakresie finansowania oraz ograniczenia uprawnień organów jednoosobowych na rzecz organów kolegialnych.

Wolność nauki i nauczania jest obecnie wymieniona w ustawie jako zasada działalności uczelni. Ustawa przesądza o takich podstawowych cechach strukturalnych szkół, zgodnych z tradycyjnie rozumianą autonomią uniwersytetu liberalnego, jak przewaga kompetencji ciał kolegialnych nad jednoosobowymi, wykonawczymi i obieralność tych organów przez korporację, tzn. przez senat lub elektorów (wybór rektora) i rady wydziału (wybór dziekana).

Ustawa w zasadzie przesądza również o podstawowych elementach struktury uczelni, takich jak wydział, albowiem, chociaż dopuszcza ona inną niż wydziałowa strukturę uczelni, to inne przepisy ustawy regulujące relacje ciał jednoosobowych i kolegialnych, ich skład, sposób wyboru, kompetencje, posługują się pojęciem rad wydziałów i im nadają podstawowe uprawnienia i ogromną autonomię w ramach uczelni. Również kwestie kompetencji dotyczące ustalania planów i programów studiów opierają się w przepisach ustawowych na strukturze wydziałowej. Skład ciał kolegialnych w uczelni przesądza o całkowitej we wszystkich niemal podstawowych kwestiach dominacji władzy oligarchii akademickiej (głównie pracowników z tradycyjną habilitacją i tytułem profesora) nad innymi grupami pracowników.

Szczegółowej regulacji zasady tworzenia struktury w uczelniach w ustawie nie wyodrębnia się, ani nie rozdziela organizacyjnie funkcji bieżącego zarządzania uczelnią od funkcji merytorycznej kontroli działania uczelni. Poniżej poziomu wydziału układ władzy i struktura są określane wewnątrz, na podstawie statutu uczelni. Przywrócono również uprawnienia samorządowe studentów. Ustawa nie zabrania, ale też nie zachęca do rozszerzenia pojęcia władzy korporacji w uczelni (w rozumieniu brytyjskim czy amerykańskim) poprzez tworzenie w uczelni ciał złożonych z przedstawicieli grup reprezentujących interesy otoczenia uczelni, które to ciała mogłyby zdobywać dla niej dodatkowe wsparcie regionu (ze strony absolwentów, biznesu, władz lokalnych), w tym również finansowe. Tak więc, jeśli chodzi o ustrój uczelni, nowe rozwiązania ustawowe trzymają się tradycyjnego dziewiętnastowiecznego modelu uniwersytetu liberalnego, w odróżnieniu od rozwiązań istniejących obecnie w uczelniach europejskich, które od tego modelu już znacznie odeszły.

Ze względu na wyróżnione przez Kerra aspekty niezależności uczelni sytuacja przedstawia się następująco:

Aspekt I – własność. Obecnie po raz pierwszy w okresie powojennym ustawa wyraźnie dopuszcza istnienie obok państwowych, także i prywatnych instytucji szkolnictwa, przy czym utworzenie i „rozruch” tych ostatnich pozostaje jednak pod kontrolą państwa.

Aspekt II – kontrola. Stopień samorządności niektórych uczelni jest znaczny, innych – ograniczony. Podstawą tego rozróżnienia jest konieczność zatwierdzania przez ministra statutu uczelni niesamodzielnymi (tzn. nie posiadających wystarczającej liczby 60 profesorów tytularnych oraz co najmniej połowy jednostek uprawnionych do nadawania stopnia doktora habilitowanego). Jest to o tyle istotne, że statuty zawierają ważne rozstrzygnięcia stanowiące o autonomii rzeczowej

uczelnii. Generalnie jednak uczelnie mogą samodzielnie decydować o większości kwestii merytorycznych, aczkolwiek szczebel centralny (MEN lub Rada Główna) pozostawił sobie pewne kompetencje kontrolne w stosunku do uczelni i jej organów, mieszając zresztą kwestie ogólne i szczegółowe, np. z jednej strony kontrolę legalności, z drugiej zaś np. rodzaje stanowisk w uczelniach, czy zasady odpłatności za studia przez cudzoziemców; z jednej strony – warunki tworzenia i prowadzenia studiów w uczelniach, nazwy i minimalne wymagania programowe, liczbę stanowisk profesorów zwyczajnych i nadzwyczajnych dla tych kierunków (czyli swego rodzaju wskaźniki prowadzące do uniformizacji standardów akademickich), z drugiej – wysokość wynagrodzeń, minimalny poziom obciążeń dydaktycznych (częściowo według stanowisk) itp. Są to kompetencje pozornie jedynie ograniczające autonomię proceduralną, niektóre z nich wszakże usztywniają system i nie pasują do koncepcji elastycznego działania uczelni. Przepisy wykonawcze do ustawy idą niestety w kierunku dalszej biurokratyzacji koordynacji systemu. Niektóre z ustawowych ograniczeń autonomii kłócą się z przepisami dającymi uczelniom samorządność, np. możliwość samodzielnych decyzji strukturalnych – tworzenia wydziałów przez uczelnię – z koniecznością zatwierdzenia przez szczebel centralny nowego kierunku studiów. Takich niespójności jest sporo. Część wspomnianych kompetencji pozostawionych szczeblowi centralnemu (tzn. państwu, ale powierzonych oligarchii akademickiej, tzn. Radzie Głównej) dotyczy kontroli standardów – minima programowe, wymogi dotyczące utworzenia nowego kierunku studiów; nadzorowanie w skali kraju nadawania stopnia doktora habilitowanego i tytułu profesora powierzono innemu ciału, działającemu na szczeblu centralnym i mającemu charakter korporacji uczonych, tzn. Centralnej Komisji Kwalifikacyjnej. Istotne wydaje się tu następujące stwierdzenie: kontrola wymienionych (i innych) standardów sprawowana jest w pewnym zakresie w każdym państwie na poziomie ogólnokrajowym za pomocą zorganizowanych przez państwo lub działających na zasadzie dobrowolnych stowarzyszeń form koordynacji akademickiej, rzadziej biurokratycznej (np. ujednoczone wymogi dotyczące programów nauczania). Niekiedy standardy te określone są przez mechanizmy rynku. Przykładem pierwszego rodzaju kontroli standardów są egzaminy państwowe składane przez absolwentów chcących otrzymać dyplom państwowy przed profesjonalną komisją. Jest to więc przykład mieszanej koordynacji państwowo-akademickiej, realizowanej przez szczebel centralny przy wykorzystaniu uczonych lub profesjonalistów (wyniki tych egzaminów w konsekwencji wpływać mogą na przyszłe przyznawanie dotacji państwowej danej uczelni). Przykładem koordynacji mieszanej typu, tzn. opartej na dobrowolnym poddaniu się części uczelni kontroli profesjonalnej, ale wymuszonej przez warunki konkurencji między uczelniami, jest działanie instytucji akredytacyjnych w USA. Przykładem bezpośredniej rynkowej kontroli standardów może być sytuacja, w której uczelnie o formalnie identycznym statusie dają podobne dyplomy, a regulowanie odpowiedniego poziomu akademickiego odbywa się wewnętrznie i jest wymuszone przez prestiż, jakim cieszą się ich dyplomy czy pozycje naukowe zajmowane przez zatrudnioną profesurę. Do uczelni lepszych napływa więcej studentów, a więc więcej środków na utrzymanie, mogą one oferować lepsze płace i ściągać lepszych uczonych. Uczelnie, które chcą utrzymać swój status same regulują swój poziom merytoryczny, albowiem poniżej pewnego standardu tracą klientelę. W takim przypadku, to nie żadna zewnętrzna instytucja kontroluje standardy, ale narzucają je gorszym uczelniom lepsze szkoły znajdujące się na rynku.

Istnienie lepszych i gorszych szkół oznacza faktyczne zróżnicowanie poziomu merytorycznego szkolnictwa. W opisanym wyżej kontekście decyzyja, czy np. utrzymać CKK i kontrolować w skali kraju poziom stopni i tytułów lub np. czy i jak centralnie kontrolować standardy nauczania, czy też pozostawić pełną autonomię uczelniom – dotyczy wyboru nie tego, co lepsze, ale dominującego modelu koordynacji w szkolnictwie: oligarchii akademickiej czy rynku.

Aspekt III – źródła finansowania. Ustawa zezwala, z jednej strony, na finansowanie uczelni państwowych ze źródeł prywatnych, z drugiej zaś, na dofinansowanie przez państwo uczelni prywatnych. Nie daje możliwości pobierania czesnego przez uczelnie państwowe od studentów studiów dziennych, jedynie w przypadku innych typów studiów, np. zaocznych. Takie niespójne rozwiązanie może prowadzić do pewnych niezamierzonych dysproporcji w rodzajach oferowanych usług.

Przepisy prawne poprzez wprowadzenie odrębności różnych niezależnych kanałów finansowania uczelni i jej pracowników stwarzają swoistą wielość źródeł finansowania przez państwo (MEN, KBN) oraz rodzaj pluralizm mechanizmów finansowania. Natomiast przepisy szczegółowe drobniawo regulują zasady gospodarki finansowej, przekształcając tym samym rynkowy charakter finansowania w procedury biurokratyczne.

Wymiar IV – mechanizmy finansowania. Uczelnie mogą uzyskiwać od państwa i z innych źródeł środki na poszczególne rodzaje działalności poprzez odrębne i niezależne mechanizmy finansowania. Jednak, ze względu na trudności finansowe przedsiębiorstw i brak fundacji prywatnych, podstawowym źródłem dochodów prywatnych uczelni mogą być opłaty za studia. Istotnym elementem samodzielności uczelni wydaje się – wprowadzona ustawą – możliwość wykorzystywania własnych źródeł np. poprzez wynajem lokali.

W celu wyjaśnienia charakteru tych mechanizmów trzeba by ponownie nawiązać do przedstawionej typologii form koordynacji Clarka. Z punktu widzenia wielości odrębnych mechanizmów finansowania stosowanych obecnie przez państwo oraz algorytmów lub kryteriów ich przyznawania – w sensie mechanizmów w sferze finansowania – mamy do czynienia z próbą wprowadzenia koordynacji o charakterze quasi-rynkowym, działającej na zasadzie konkurencji. Z punktu widzenia tego, kto określa reguły konkurencji i rozstrzyga o przyznaniu tych środków, możemy mówić o mieszanym modelu rynkowym kontrolowanym przez oligarchię (KBN) i częściowo przez biurokrację (MEN).

Do mechanizmów finansowej koordynacji w formie quasi-rynkowej może należeć dotacja na badania własne, jeśli jej poziom uzależniony jest przynajmniej częściowo od dynamiki rozwoju kadry naukowej w danej uczelni. W tym przypadku mielibyśmy do czynienia z opisanym wcześniej modelem „konkurencji” między uczelniami.

Dalszym krokiem w tworzeniu konkurencji i rynku naukowego jest system projektów badawczych i finansowanie statutowe, mogące służyć realizacji polityki naukowej przez państwo. Wyraźnie ograniczają one tradycyjnie (idealistycznie) pojmowaną autonomię uczelni (dotyczącą swobodnego wydatkowania zryczałtowanej dotacji) na rzecz niezależności quasi-rynkowej. O tym, czy mechanizm ten jest w pełni wykorzystywany przez decydentów, powiemy niżej.

Formą należącą do logiki systemu autonomii korporacyjnej jest wsparcie w formie patronatu państwa (ustawowe zwolnienia podatkowe uczelni oraz zwolnienia z tytułu wieczystegoużytkowania gruntu). Jest to swoista forma finansowania uczelni przez państwo, na zasadzie dotacji „bezwarunkowej”, niezależnie od rodzaju, zakresu i poziomu działalności szkoły.

Przyjmując, że należy utrzymać kierunek zmian, dążących do stworzenia systemu mieszanego, oligarchiczno-rynkowego, trzeba by, po pierwsze, zastanowić się, który z modeli ma być dominujący. Po drugie, niezależnie od dominacji któregośkolwiek z modeli, należałoby: (a) dostosować rozwiązania struktury wewnętrznej uczelni do już wprowadzonych elementów modelu rynkowego (najlepiej odchodząc od wszelkich regulacji ustawowych w kwestiach strukturalnych); (b) dążyć do takiego skonstruowania przepisów, by wykluczyć wzajemne neutralizowanie się skutków działania poszczególnych rozstrzygnięć. Trzeba by np. ustalić nowe zasady odpłatności za studia w uczelniach państwowych, bowiem absurdem jest np. utrzymanie bezpłatnych studiów dziennych przy istnieniu opłat za studia zaoczne na tym samym kierunku i w tej samej uczelni (może to powodować zmniejszanie liczby studentów studiujących bezpłatnie na rzecz studiów płatnych). Gdyby np. wprowadzić powszechnie czesne, można by je uzupełniać centralnie rozdzielanymi stypendiami, kredytami lub/i pożyczkami. Studenci wybieraliby wówczas uczelnie w bardziej przemyślany sposób, a państwo wprowadzając pewne formy stypendiów dodatkowych, ukierunkowanych, w dziedzinach, w których brakuje specjalistów, a które niechętnie wybierają studenci, miałyby szansę prowadzenia polityki rekrutacyjnej. Nie ma to nic wspólnego z centralizacją i nie narusza zasad niezależności uczelni. Ten rodzaj stymulowania rekrutacji jako quasi-rynkowy mechanizm finansowania stosowany jest w wielu krajach.

Centralne ustalanie zasad określania wielkości plac w szkolnictwie prowadzi do tego, że uczelnie nie dysponują instrumentami motywacyjnymi w stosunku do swoich najlepszych pracowników. Obowiązujące minimalne pensum może skłaniać do tego, że ze względu na niemożność zwolnienia znacznej części kadry (profesury) posiadającej stałe zatrudnienie, przyjmować się będzie studentów na kierunki, które nie mają przyszłości lub są niepopularne (np. przez odejście od egzaminów wstępnych) w takiej wielkości, aby to pensum kadrze zapewnić. Powstaje także pytanie, czy nie należałoby pójść dalej w kierunku modelu rynkowego i wprowadzić ograniczone zasady stałego zatrudnienia (tzn. dla niewielkiej części kadry), zatrudniając pozostałych na zasadzie kontraktowej. Powracając do artykułu Kerra, w najbardziej konkurencyjnym systemie amerykańskim im lepsze uczelnie, tym mniejsza liczba profesury mającej tzw. *tenure*. Inną sprawą jest to, czy warto pozostać przy tradycyjnym modelu niemieckim, w którym habilitacja jest niezbędnym wymogiem samodzielności i każdy doktor musi ją przygotować, by pozostać w uczelni? W praktyce polskiej od lat doktorzy dopuszczani są do prowadzenia zajęć ze studentami na równi z doktorami habilitowanymi (a na takich uprawnieniach polegała przecież rola habilitacji w modelu niemieckim), natomiast nie zawsze mają samodzielność w innych kwestiach, np. naukowych czy sprawowaniu funkcji kierowniczych.

Odrębnym problemem są kompetencje ciał kolegialnych uczelni wobec słabych ciał jednoosobowych, które przecież nie pochodzą z nominacji, ale są wybieralne przez te pierwsze i mogą być przez nie odwołane. Władza rektorów i dziekanów jest ograniczona, co przedłuża procesy decyzyjne i sprawia trudności w bieżącym administrowaniu. Innym problemem jest też nadmierna

autonomia wydziałów w ramach uczelni, przy jednoczesnym nadaniu im ustawowo uprawnień, które decydują o kształcie samej edukacji (np. programy kształcenia). Konsekwencje tego są szczególnie ważne obecnie, w okresie przemian systemowych. Autonomia wydziałów powoduje, iż konserwatyzm kadry decyduje o tym, czy jakiegokolwiek zmiany w trybie i programach kształcenia są możliwe. W efekcie zdarza się, że w ramach tej samej uczelni część wydziałów dokonuje znaczących reform, a część pozostaje przy dotychczasowych rozwiązaniach (np. UW), kiedy indziej znów, aby przeprowadzić reformy likwiduje się wydziały, ogłaszając, iż szkoła jest jednowydziałowa (np. SGH).

Omówienie wszystkich kwestii ujętych w ustawie, a wymagających ponownego uregulowania wykracza poza ramy tego opracowania. Na zakończenie dorzucimy jeszcze kilka dodatkowych uwag i przykładów. Po pierwsze, należy pamiętać o konsekwencji w działaniu i o tym, że jego efekty będą różne w przypadku wyboru jako dominującego modelu koordynacji rynkowej w stosunku do akademickiej lub odwrotnie. Przesunięcie akcentu w kierunku modelu rynkowego ma, oprócz niewątpliwych zalet, także pewne wady. O niektórych z nich wspomina Kerr, a są to np. ewentualna podatność uczelni na doraźne oczekiwania studentów, chwilowe naciski ze strony rynku pracy czy bieżące praktyczne oczekiwania przemysłu itp. Finansowanie uczelni przez państwo, przynajmniej teoretycznie, gwarantuje pewną ciągłość finansowania i umożliwia realizację akademickiej misji uczelni. Po drugie, kraje zachodnie dochodziły do stanu obecnego zróżnicowania funkcji różnych uczelni i do organizacji programów i form studiów drogą powolnej ewolucji oddolnej i inicjatyw państwowych przez dziesiątki lat. W efekcie powstały różne systemy w różnych krajach. W Polsce próbuje się zreformować szkolnictwo gwałtownie, nadrabiając zapóźnienia narosłe przez lata. Poszczególne uczelnie dokonują reform oddolnie, wykorzystując odmienne wzorce. Narzuca się więc myśl o koordynacji tych działań w skali kraju (nie środkami administracyjnymi). Nie można chyba zaczynać od określenia minimów programowych, nie mając koncepcji systemowej – czym ma być kształcenie wyższe, jaki profil winny mieć studia I stopnia (ogólny, czy też dający konkretny zawód, a może różnie w różnych typach szkół?), czy studia magisterskie mają iść odrębnym trybem czy też nie, czy wobec tego student np. uczelni ekonomicznej w Katowicach może swobodnie zmienić ją na podobną np. w Gdańsku bez konieczności nadrabiania przedmiotów? Wydaje się, że minima programowe powinny być pochodną koncepcji kształcenia, instrumentem jej realizacji. Nie należy też zapominać o roli standardów międzynarodowych, jeśli za celową przyjmie się ekwiwalencję dyplomów. Po trzecie wreszcie, o tym, jak ważne jest wypracowanie koncepcji, założeń systemowych polityki, a w efekcie roli, jaką mają odgrywać instrumenty jej realizacji, można się przekonać patrząc na różnorodne mechanizmy finansowania badań. Sama ustawa o KBN oczywiście nie mogła rozstrzygać szczegółowych zasad finansowania badań własnych, finansowania statutowego i projektów badawczych i ich roli w polityce naukowej. Oparcie koncepcji działania tych instrumentów finansowych łącznie na założeniu, że różnią się one „wielkością adresata” (środki na badania własne otrzymuje uczelnia, finansowanie statutowe – praktycznie wydział, ewentualnie instytut), środki na projekt – uczony (uczeni) i rodzajem konkurencji (między uczelniami, wydziałami czy zespołami) nie jest jeszcze realizacją polityki naukowej, której celem jest także tworzenie i realizacja priorytetów państwa, które oznaczają wspieranie nie tylko najlepszych, ale

także najpotrzebniejszych badań. W odróżnieniu od finansowania badań własnych, które winno przysługiwać każdej uczelni, choćby na prowadzenie tzw. *updating studies*, być może środki statutowe winny być rozdzielane bardziej selektywnie (wzorem niektórych krajów – uczelniom o poziomie akademickim, czy np. na utworzenie i utrzymanie tzw. centrów doskonałości). Brak jakiegokolwiek polityki naukowej pozbawił państwo możliwości wykorzystywania instrumentów jej realizacji, co w warunkach dramatycznych kłopotów budżetowych nie chroni słabszych, ani też nie pomaga dobrym.

W świetle powyższych rozważań można stwierdzić, że w kształtowaniu się określonego modelu szkolnictwa i jego zróżnicowania w równym stopniu ważne są uwarunkowania prawne tworzące możliwości, jak i czynniki organizacyjne, społeczne i finansowe, pozwalające z tych możliwości korzystać.

Literatura

Ashby E. 1966

Universities, British, Indian, African. Cambridge: Harvard University Press.

Ashby E. 1971

Any Person Any Study. An Essay on Higher Education in the United States. New York: Mc Graw Hill.

Ben-David J. 1971

The Scientists Role in Society. New Jersey: Prentice-Hall, Englewood Cliffs.

Ben-David J. 1972

American Higher Education. New York, San Francisco: The Carnegie Commission on Higher Education.

Berdahl R. 1990

Academic freedom. Autonomy and accountability in british universities. „Studies in Higher Education” 15, nr 2.

Bocheński J.M. 1992

Autonomia uniwersytetu. „Przegląd Akademicki” 5(6) (przedruk wypowiedzi z 1963 roku).

Clark B. 1983

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

Classification..., 1981

Classification of Institutions of Higher Education. Carnegie Foundation for the Advancement of Teaching. W: *Financing Higher Education: Current Patterns.* Paris: OECD.

Jabłecka J. 1979

Przygotowanie, realizacja i ocena reformy instytucyjnej w szkołach wyższych. Warszawa: Instytut Polityki Naukowej i Szkolnictwa Wyższego.

Kerr C. 1990

The american mixture of higher education in perspective: Four Dimensions. „Higher Education” 19, nr 1.

Perkin H. 1984

The Historical Perspective. W: B. Clark (red.): *Perspectives on Higher Education.* Berkeley: University of California Press.

Szczepański J. 1976

Szkice o szkolnictwie wyższym. Warszawa: Wiedza Powszechna.

Tymowski J. 1980

Organizacja szkolnictwa wyższego w Polsce. Warszawa: PWN.

Williams G. 1984

The Economic Approach. W: B. Clark (red.) *Perspectives on Higher Education.* Berkeley: University of California Press.