

Zarządzanie, governance i polityka publiczna w systemie szkolnictwa wyższego: Polska-Ukraina

Degtyarova, Iryna

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Degtyarova, I. (2016). Zarządzanie, governance i polityka publiczna w systemie szkolnictwa wyższego: Polska-Ukraina. *Studia z Polityki Publicznej / Public Policy Studies*, 3(3), 159-172. <https://doi.org/10.33119/KSzPP.2016.3.8>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY Lizenz (Namensnennung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY Licence (Attribution). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0>

Iryna Degtyarova

Zarządzanie, *governance* i polityka publiczna w systemie szkolnictwa wyższego: Polska–Ukraina

Streszczenie

Artykuł poświęcony analizie teoretycznej oraz praktycznej różnych poziomów rządzenia (*governance*) w szkolnictwie wyższym – na poziomie systemowym, instytucyjnym i na poziomie polityki państwa wobec systemu szkolnictwa wyższego oraz uniwersytetów. Zarówno Polska, jak i Ukraina stają wobec wspólnego wyzwania konieczności odbiurokratyzowania działania uczelni i deregulacji systemu szkolnictwa wyższego, co wymaga niezbędnych zmian reguł ładu instytucjonalnego i systemowego. W artykule pokazano, jakie narzędzia w procesie transformacji szkolnictwa wyższego zarówno na poziomie makro (*governance in HES* i polityka publiczna), jak i mikro (*governance* i *management in HEI*) mogą być wykorzystane w celu podejmowania skutecznych rozwiązań w obszarach: zarządzanie, *governance* i polityka publiczna w systemie szkolnictwa wyższego.

Słowa kluczowe: szkolnictwo wyższe, zarządzanie, *governance*, polityka publiczna, uczelnia wyższa, strategia rozwojowa, prawo, rektor

Management, Governance and Public Policy in the Higher Education System: Poland–Ukraine

Abstract

The article focuses on the theoretical and practical analysis of various levels of governance in higher education – at the systemic level, at the institutional level and at the level of public policy making in higher education system and universities. Both Poland and Ukraine are facing the common challenges of the urgent need to diminish bureaucracy at universities and to deregulate the system of higher education, which requires the necessary changes to the legal framework at the institutional and systemic levels. The article considers which tools in the process of transformation of higher education, both at the

macro (governance in HES and public policy) and micro (governance and management in HEI) levels can be used in order to find effective solutions in the areas of management, governance and public policy in the higher education system.

Keywords: higher education, management, governance, public policy, higher education institution, strategy for development, law, rector

Polskę i Ukrainę dzieli wiele, jeśli porównamy ich aktualną sytuację, stopień i perspektywy rozwoju w przewidywalnym okresie, stan państwa i zaawansowanie niezbędnych zmian. Bardziej szczegółowe analizy i porównania wymagają odniesienia się do poszczególnych rodzajów polityki sektorowej. Jedną z ważniejszych z punktu widzenia perspektyw rozwoju kraju jest polityka wobec szkolnictwa wyższego. Oba państwa, przy wszystkich różnicach, stają tu wobec wspólnego wyzwania. Dotyczy ono konieczności odbiurokratyzowania działania uczelni i deregulacji systemu. Szczególnie istotnym obszarem adresowania niezbędnych zmian o tym charakterze są reguły ładu instytucjonalnego i systemowego, a więc *governance in higher education institution* (HEI) oraz *governance in higher education system* (HES). Rządy obu krajów zapowiadają działania prowadzące do tego celu.

Uwarunkowania z tym związane wymagają szczegółowej analizy. Dotyczą one zwłaszcza zakresu i treści regulacji określających warunki i reguły procesów decyzyjnych związanych z kierowaniem systemem na szczeblu centralnym oraz zarządzania uczelniami na szczeblu instytucjonalnym. W artykule zostały poddane analizie problemy z tym związane. W tym celu sprecyzowano i scharakteryzowano zasadnicze pojęcia, a następnie przedstawiono uwagi i komentarze dotyczące regulacji obowiązujących na Ukrainie na tle rozwiązań obowiązujących w Polsce.

Ład systemowy w szkolnictwie wyższym na poziomie centralnym wprowadzają akty prawne określające m.in. zakres kompetencji ministra, ustrój uczelni, zakres jej autonomii instytucjonalnej, zadania instytucji akademickich, zasady ich funkcjonowania i finansowania oraz relacje „uczelnia – student”. Ustawa o szkolnictwie wyższym określa ponadto reguły działania podmiotów reprezentatywnych działających na szczeblu systemu szkolnictwa wyższego, formy pomocy materialnej, zasady prawa pracy dotyczące nauczycieli akademickich itd. Przepisy ustawy powinny obejmować także przeniesienie wybranych regulacji dotyczących uczelni do ich statutów, z intencją m.in. delegowania uprawnień decyzyjnych na rzecz organów szkół wyższych sprawujących funkcje zarządcze.

Sprawowanie władztwa na poziomie uczelni polega na proefektywnościowym harmonizowaniu dwóch głównych sfer – *management i governance* – z opcjami dotyczącymi zasad nadzoru i powoływania rektora, z wyborem strategicznym

najkorzystniejszych dla danej uczelni ścieżek rozwojowych, z uelastycznieniem organizacji, rozwojem zasobów i racjonalizacją stosunków pracy. W zmieniających się uwarunkowaniach działania uczelni istotne jest określenie i wprowadzenie nowej wizji organów, z opcją rady powierniczej (z wymaganiami kwalifikacyjnymi członkostwa), zwiększenie kompetencji rektora, powoływanego opcjonalnie w następstwie działań tzw. „search committee” albo wybieranego przez kolegium elektorów we współdziałaniu z radą powierniczą, jeśli została powołana, a także ograniczanie nadkolegialności.

W trosce o jakość należy utrzymywać wymóg jednoetatowości, ograniczyć mianowanie, np. do grona profesorów (zwykłych i nadzwyczajnych), wdrożyć mechanizmy wewnętrznej etatyzacji, a także własne uczelniane systemy płacowo-zadaniowe oraz rozwijać systemy jakości w zarządzaniu uczelnią, włączając w to walkę z patologiami.

Podjęcie takich działań skutkowało podniesieniem jakości we wszystkich obszarach aktywności uczelni, a także sprzyjałoby efektywności wdrażania strategii rozwoju szkoły wyższej, z poszanowaniem zasad *good governance* i dobrych praktyk¹.

Zarządzanie

J. Thieme wiąże procesy zarządzania w uczelni z pojęciem ładu akademickiego. Według autora ład akademicki odnosi się do procesów i rozwiązań organizacyjnych, koniecznych dla sprawnego funkcjonowania szkół wyższych. Jest pojęciem z dziedziny „dobrych praktyk i obyczajów”, jego zasady wynikają ze zgromadzonych doświadczeń oraz z „ducha czasów”. Zarządzanie wiąże się z realizacją polityki uczelni, tworzeniem programów i projektów, wydawaniem decyzji i formułowaniem poleceń. Charakteryzuje się ukierunkowaniem na przyszłość i dążeniem do realizacji zamierzonych celów².

Zarządzanie zasobami w szkołach wyższych to sfera przede wszystkim odpowiedzialności kanclerza i kwestora uczelni, przy udziale tzw. funkcyjnych nauczycieli akademickich. Zarządzanie w uczelni obejmuje czynności realizowane w ramach tzw. zarządu zwykłego na podstawie pełnomocnictw i czynności kontrolne. Zarządzanie ma zatem związek z procesami, systemami jakości, procedurami, administracją i obsługą, kontrolą zarządczą, inwestycjami i wydzieloną działalnością gospodarczą. Zarządzanie w szkołach wyższych obejmuje także działania organizacyjne nauczycieli akademickich i pozostałych pracowników, w związku z powierzeniem im konkretnych funkcji lub zadań w uczelni w różnych obszarach. Dotyczy to tworzenia

¹ J. Woźnicki, *Strategia rozwoju szkolnictwa wyższego 2010–2020. Projekt środowiskowy*, Warszawa 2009, str. 110–115.

² J. Thieme, *Szkolnictwo wyższe. Wyzwania XXI w. Polska, Europa USA, Difin*, Warszawa 2009.

planów i projektów obsługi procesu dydaktycznego oraz opracowywania koncepcji modelowych o znaczeniu strategicznym, a także prac wdrożeniowych w ramach działań proinnowacyjnych oraz współpracy z otoczeniem biznesowym, rozwojem infrastruktury, internacjonalizacją itd. Procesy zarządzania są realizowane i powoływane interesem danej uczelni³.

Governance

Zgodnie z definicją OECD⁴ pojęcie *governance* obejmuje struktury, relacje i procesy, poprzez które, zarówno na poziomie krajowym, jak i instytucjonalnym, polityka na rzecz szkolnictwa wyższego jest opracowywana, wdrażana i weryfikowana. Obejmuje złożoną sieć relacji i procesów, w tym ramy legislacyjne na tle charakterystyki instytucji, odniesienia do całego systemu, rozstrzygnięcia, w jaki sposób pieniądze są przeznaczane na instytucje, jak są one wydawane i kto za to jest odpowiedzialny, a także mniej formalne struktury i relacje, które mają zdolność sterującą i oddziałującą na zachowania.

Rozróżnia się dwa poziomy *governance* w szkolnictwie wyższym – poziom uczelniany (HEI) i poziom systemowy (HES)⁵.

Governance in HEI obejmuje zakres kompetencji i odpowiedzialności rektora oraz jego bezpośrednich współpracowników. Są to działania polegające na regulowaniu, kierowaniu i sterowaniu (kontrolowaniu) w ramach określonego porządku. Pojęcie *governance* może być analizowane i opisywane jako zbiór dobrych praktyk, albowiem struktury *governance* mają charakter instytucjonalny – formalny i nieformalny.

Good governance to wieloaspektowe kierowanie procesami i tworzenie narzędzi niezbędnych do osiągnięcia zamierzonych celów w uczelniach. Obejmuje *fitness of purpose* (przystosowywanie celu do zamysłu) oraz *fitness for purpose* (przystosowywanie się do celu)⁶. Praktyka *good governance in HEI* realizowana jest w efekcie działania w swojej uczelni i na jej rzecz.

Elementem tych działań jest *self governance in HEI* w dwóch ujęciach. *Academic self-governance* to samorząd akademicki, kolegalność oraz procesy i procedury

³ J. Woźnicki, prezentacja, *Szkolnictwo wyższe: zarządzanie, governance i polityka publiczna*, Konferencja Liderzy Zarządzania Uczelniami LUMEN 2015, Warszawa, listopad 2015, materiały niepublikowane.

⁴ P. Santiago, K. Tremblay, E. Basri, E. Arnal, *Tertiary Education for the Knowledge Society*, Vol. 1, *Special Features: Governance, Funding, Quality*, OECD 2008, s. 324.

⁵ J. Woźnicki, prezentacja, *Szkolnictwo wyższe...*, op.cit.

⁶ *Higher Education Governance, between Democratic Culture, Academic Aspirations and Market Forces*, Council of Europe, 2005, http://www.coe.int/t/dg4/highereducation/Governance/GOV_recommendations_EN.pdf

budowania konsensusu w ramach uczelni. *Managerial self-governance* dotyczy pozycji poszczególnych organów jednoosobowych (rektorów i dziekanów) oraz usytuowania w hierarchicznej strukturze uczelni kanclerza, a także kierowników jednostek organizacyjnych odpowiedzialnych za wyznaczanie celów i podejmowanie decyzji bieżących.

Governance in HES dotyczy tych obszarów i struktur *governance*, które służą harmonizowaniu i legitymizacji systemu oraz zapewnianiu jego efektywności, poprzez wskazywanie kierunków działania, wyznaczanie standardów, wypełnianie funkcji alokacyjnych, monitorowanie stanu i pozycji własnej oraz redukcja konfliktów poprzez organizowanie procesów negocjacyjnych. *Good governance in HES* nie powstaje jedynie w następstwie wprowadzania określonych struktur i stosowania procedur. Od uczestników procesu wymaga się respektowania reguł kulturowych w relacjach wzajemnych pomiędzy partnerami.

Zasada *good governance in HES* realizuje się w działalności wykraczającej poza zakres działania oraz interesy jednej uczelni. Ma ona z definicji charakter międzyuczelniany lub ponaduczelniany, albowiem jest podporządkowana celom określającym dobro całego systemu.

Polityka publiczna

Zgodnie z opisem przedstawionym przez J. Woźnickiego⁷, polityka publiczna postrzegana jest jako podejmowanie przez władzę publiczną powiązanych ze sobą decyzji i działań dla osiągnięcia określonych celów, w sytuacji gdy mechanizmy rynkowe nie mają zastosowania albo same nie mogłyby działać dostatecznie efektywnie.

Polityka publiczna jest rozumiana jako *policy making*. To proces, poprzez który rząd/władza publiczna przekłada swoje wizje polityczne na strategie, plany i programy, aby osiągnąć zakładane efekty w działaniach na rzecz dobra wspólnego. Polityka publiczna oznacza przekładanie postulatów na działania, godzenie wartości i wizji z interesami i realiami – poruszanie się pomiędzy sporem ideowym a grą interesów.

Harrold Lasswell (twórca *policy sciences*) uznawał naukę o polityce publicznej za obszar wiedzy nastawiony na rozwiązywanie konkretnych problemów w ramach polityki sektorowej, opierając się na podejściu wielodyscyplinarnym⁸. W Polsce „nauki

⁷ Przedstawiony tu opis został opracowany przez prof. Jerzego Woźnickiego w ramach prac Zespołu ds. Nowych Dyscyplin Naukowych Centralnej Komisji ds. Stopni i Tytułów, powołanego przez Prezydium CK w ślad za wprowadzeniem nowych dyscyplin naukowych w Rozporządzeniu Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 8 sierpnia 2011 r. w sprawie obszarów wiedzy, dziedzin nauki i sztuki oraz dyscyplin naukowych i artystycznych.

⁸ H.D. Lasswell, *A Preview of Policy Sciences*, American Elsevier Publishing, 1971.

o polityce publicznej”, rozwijające się pierwotnie jako gałąź nauk o polityce, zyskały od 2012 r. swoją własną tożsamość dyscypliny należącej do nauk społecznych. Nauki o polityce publicznej w skali międzynarodowej należą do względnie młodych, ale szybko rozwijających się, dyscyplin naukowych. Dyscyplina ta zajmuje się pomnażaniem i dostarczaniem wiedzy z intencją jej wykorzystywania do rozwiązywania przez władze publiczne konkretnych problemów.

W badaniach prowadzonych w ramach względnie nowej w Polsce dyscypliny pn. nauki o polityce publicznej sytuują się różnorodne zagadnienia, których precyzyjne i jednoznaczne zakwalifikowanie do jednej z dotąd istniejących, wcześniej zdefiniowanych, dyscyplin naukowych nastęrczało wiele trudności. Jest to bowiem przestrzeń badań o charakterze hybrydowym, wieloobszarowym i interdyscyplinarnym co najmniej w takim stopniu, w jakim zróżnicowany jest zakres polityki publicznej. Przykładowe obszary tematyczne badań naukowych, które nie znajdowały przed utworzeniem „nauk o polityce publicznej”, właściwego dla siebie miejsca w strukturze dyscyplin naukowych: badania nad polityką społeczną, badania oświatowe, badania nad szkolnictwem wyższym, badania nad polityką naukową, badania nad polityką cyfryzacji kraju. Tym, co łączy i zapewnia spójność nowej dyscypliny są podstawy metodyczne, wspólne standardy i instrumentarium badawcze oraz – co jest bardzo ważne – w znacznej części utylitarne przeznaczenie wyników badań⁹.

Na Ukrainie badania w dziedzinie polityki publicznej mogą być prowadzone w ramach różnych dziedzin i dyscyplin naukowych, np. w dziedzinach nauk humanistycznych, społecznych, ekonomicznych, ale i w innych obszarach badań, np. prawa, a także w innych dyscyplinach sektorowych.

Merytorycznie badania takie sytuują się jednak w naukach, które tradycyjnie określa się jako „administracja państwowa”, albo *governmental policy* lub *public governance*. Oznacza to, że badania nad systemem zarządzania i polityką w szkolnictwie wyższym, a szerzej badania nad polityką publiczną i administracją publiczną w sektorze wiedzy, znajdują się w obszarach nauk „zarządzanie publiczne i administracja”. Problemy terminologiczne pojawiają się m.in. dlatego, że w czasach Związku Radzieckiego wszystko, co było publiczne należało do państwa, a polityka publiczna była rozumiana jako polityka rządu.

Takie podejście w dziedzinie nauk o zarządzaniu państwowym/publicznym jest obecnie stosowane na Ukrainie. I nawet gdyby prace naukowe merytorycznie obejmowały obszary badań w ramach anglojęzycznego pojęcia *public policy as an academic discipline*, dominująca terminologia naukowa odwoływałaby się do polityki

⁹ J. Woźnicki, *Nowa dyscyplina „nauki o polityce publicznej” usytuowana w dziedzinie nauk społecznych*, „Nauka” 2012, nr 1, s. 133.

państwowej. Taka sytuacja w zakresie dziedzin naukowych i terminologii wiedzy doprowadziła do tego, że badania nad poszczególnymi działami polityki sektorowej, w tym nad polityką w szkolnictwie wyższym, zarządzaniem systemem, polityki publicznej w sektorze wiedzy, są i mogą być realizowane zarówno w naukach pedagogicznych, jak i ekonomicznych, historycznych, politycznych itd. Uznaje się jednak, że system zarządzania (*governance*) i proces *policy-making* w szkolnictwie wyższym to przede wszystkim przedmiot badań nauk o zarządzaniu publicznym.

Należy podkreślić, że polityka publiczna w szkolnictwie wyższym stawia sobie za cel doskonalenie systemu szkolnictwa wyższego wraz z jego instrumentarium regulacyjnym oraz infrastrukturą, dla osiągnięcia założonych celów polityki edukacyjnej. Rola państwa jako twórcy reguł prawnych (*external regulation*) to kreowanie i realizacja polityki przez organy państwa (ministerstwo) lub też sterowanie delegowane na rzecz innych organów (*external guidance*). Konkurencja i rynek są niezbędne jako uzupełniające regulatory systemowe działające obok regulacji prawnych i reguł finansowania (*institutional competition & cooperation/cooperation*).

Cele polityki publicznej realizowane są w ramach działalności na poziomie systemowym, co z definicji musi wykraczać poza obszar działania i interesy pojedynczych uczelni. Zajmuje się tym obszar badań określony jako nauki o polityce publicznej, w ramach specjalności naukowej poświęconej polityce rozwoju społeczeństwa wiedzy.

Nauki o polityce publicznej dotyczą form sprawowania władztwa publicznego, takich jak *governance/good governance, networks policy, public governance* itp.

Podniesienie efektywności władztwa w systemie szkolnictwa wyższego – rola strategii rozwojowych

W szkolnictwie wyższym weszliśmy w dekadę nauki i innowacyjności oraz większego wkładu uczelni w rozwój cywilizacyjny na poziomie społeczności lokalnych. Określa to wymogi nowej służebności uczelni w XXI w. Rośnie rola strategii, zarówno na poziomie ogólnokrajowym, jak i instytucjonalnym, jako narzędzi generowania wartości w świecie narastających wyzwań i wymogów coraz większej kreatywności, w systemie wymagającym otwartości na zmiany na rzecz wzbogacania misji i podnoszenia jakości w szkolnictwie wyższym.

Niektóre uczelnie podejmują próby zmiany swojej tradycyjnej kultury na bardziej kompetytywną. Poszczególne szkoły wyższe różni też siła i charakter ich kultury. Przenosi się to na sposób i styl kierowania uczelnią zwłaszcza w obszarze *governance*. W szczególności, wywiera to swój wpływ na tzw. zarządzanie strategiczne,

oddziałując nie tylko na kształt strategii rozwojowych, ale nawet na samo podejście do użyteczności strategii jako narzędzia kierowania uczelniami¹⁰.

W zakresie dotyczącym zarządzania i *governance* w uczelni strategia ta obejmuje w szczególności rozwój kadry naukowej i pozyskiwanie nowych uprawnień, wdrażanie w uczelni znowelizowanych aktów prawnych, rozwój badań naukowych i internacjonalizację, wskazanie nowych elementów służebności uczelni, plany znalezienia nowych form partnerstwa (z samorządem terytorialnym, z biznesem) w poszukiwaniu nowych wartości. Inne elementy strategii uczelnianych to działania na rzecz poprawy jakości wzbogacanej, zróżnicowanej oferty, rozwój uczelnianego systemu LLL, zwrot w kierunku umiejętności praktycznych i wymagań lokalnego rynku pracy, programy benchmarkingowe¹¹ itd.

Procesy wewnętrzne i zasoby materialne są warunkami sprawnego działania uczelni. Obejmuje to pozyskiwanie niezbędnych środków finansowych, inwestowanie, usprawnienia zarządzania wynikiem finansowym, generowanie informacji zarządczej oraz politykę kadrową, a także zapewnienie odpowiedniej struktury organizacyjnej i lokalizacji jednostek. Wymaga to efektywnego wykorzystania zasobów oraz usprawniania i budowania relacji z otoczeniem. Istotnym elementem jest też spełnianie wymogów tzw. kontroli zarządczej z wykorzystaniem zasad i praktyk audytu wewnętrznego¹².

W 2007 r. pojawił się Raport OECD poświęcony szkolnictwu wyższemu w Polsce, który wskazał na brak strategii rozwoju szkolnictwa wyższego¹³. Jak wynika z treści tego Raportu, brak takiego dokumentu ograniczał możliwość formułowania i prowadzenia długofalowej polityki edukacyjnej państwa. Stało się to szczególnie niekorzystne w sytuacji zaistnienia możliwości finansowania ze środków Unii Europejskiej przedsięwzięć rozwojowych w szkolnictwie wyższym w perspektywie wieloletniej. Brak strategii ogólnokrajowej utrudniał też uczelniom realizowanie własnych strategii.

W latach 2009–2010 opracowano w związku z tym dwie strategie rozwoju szkolnictwa wyższego w Polsce na okres dekady do roku 2020: Fundacji Rektorów Polskich na zamówienie Konferencji Rektorów Akademickich Szkół Polskich (projekt środowiskowy) oraz Ernst&Young – IBnGR na zamówienie Ministerstwa Nauki

¹⁰ J. Woźnicki, prezentacja *Ustrój, przywództwo i wymogi Good Governance w akademickich szkołach wyższych – istota i formuła rektorstwa z uwzględnieniem treści Kodeksu Dobrych Praktyk Szkół Wyższych KRASP*, XII Szkoła Letnia Zarządzania Strategicznego FRP, Ossa, lipiec 2012, materiały niepublikowane.

¹¹ J. Woźnicki, R. Morawski, M. Luterek, I. Degtyarova, *Benchmarking in Higher Education: Polish Experience*, "International Journal of Innovation and Learning" 2015, Vol.17, No. 2.

¹² Ustawa o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 – Rozdział 6 – Kontrola zarządcza oraz koordynacja kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych, Dz. U. nr 157, poz. 1240 z późn. zm.

¹³ *OECD Reviews of Tertiary Education – Poland*, Sept. 2007.

i Szkolnictwa Wyższego. Decyzją Forum Ekspertów MNiSW z 2011 r. w wyniku półrocznej, aktywnie prowadzonej debaty publicznej, strategia – projekt środowiskowy KRASP stała się podstawą dalszych prac ministerialnych i włączono ją do prac nad strategią rozwoju kapitału ludzkiego 2020 – tj. nad dokumentem horyzontalnym przyjętym przez rząd.

W niepodległej Ukrainie jednym z pierwszych i najważniejszych dokumentów strategicznych stała się Narodowa Doktryna Rozwoju Edukacji¹⁴ (2002), aktualna do dziś, która określa główne zasady i cele polityki. Wiele z nich ma jednak charakter czysto deklaracyjny. W 2005 r. Ukraina podpisała deklarację bolońską i rozpoczęła reformę szkolnictwa wyższego zgodnie z zasadami Europejskiej Przestrzeni Szkolnictwa Wyższego (EHEA). Ze względu na kryzysy polityczne nie została jednak wypracowana jedna spójna i konsekwentnie obowiązująca koncepcja reformy. Ponadto oświata, nauka i szkolnictwo wyższe zawsze były przestrzenią pewnej manipulacji i gier politycznych.

Kluczową rolę w reformowaniu oddolnym szkolnictwa wyższego odegrały programy Europejskie (Tempus/Tacis, programy ramowe). Ukraina bierze udział w projektach europejskich od 1993 r. Zrealizowano ich blisko 400. Można tu mówić o kilku okresach: I etap – do 2010 r. miał zasadnicze znaczenie dla szkolnictwa wyższego na Ukrainie w zakresie określenia kluczowych strategii krótko okresowych, a także dla harmonizacji krajowych ram prawnych z normami i zaleceniami Europejskiego Obszaru Szkolnictwa Wyższego.

Od 2009 r. podjął działanie tzw. Narodowy Tempus Office i narodowy zespół ekspertów w sprawach strategii i reform w szkolnictwie wyższym. Etap od 2010 r. powinien stać się kluczowym okresem dla realizacji długoterminowej strategii na rzecz zrównoważonego rozwoju i doskonalenia szkolnictwa wyższego na Ukrainie, przy poszanowaniu jego charakteru związanego z przynależnością do europejskiej i globalnej przestrzeni w kontekście zapewnienia jakości. Taką tezę przedstawili eksperci. Jednak, w rzeczywistości, wymagane dokumenty rozwojowe nie mogły powstać ze względu na brak konsensusu pomiędzy grupami politycznymi. Każda z nich opracowała swój projekt ustawy o szkolnictwie wyższym, a akt ten ponownie stał się przedmiotem rywalizacji politycznej.

W latach 2013–2014 powstały opracowania pt. *Projekt Narodowej Strategii Rozwoju Edukacji* oraz bardzo precyzyjny *Projekt Strategii Reformowania Szkolnictwa Wyższego Ukrainy do 2020 r.*¹⁵. Realnym sukcesem było przyjęcie nowej demokratycznej

¹⁴ *Narodowa Doktryna Rozwoju Edukacji*, 2002, <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/347/2002>

¹⁵ *Projekt Strategii Reformowania Szkolnictwa Wyższego w Ukrainie do 2020 r.*, <http://old.mon.gov.ua/ua/pr-viddil/1312/1390288033/1415795124/>

Ustawy o Szkolnictwie Wyższym (2014)¹⁶. Można nawet powiedzieć, że ta nowa ustawa odegrała w pewnej części rolę strategii prorozwojowej dla szkolnictwa wyższego. Zabrakło jednak planu jej implementacji i uzgodnienia z innymi aktami prawnymi. Dotyczy to m.in. obszaru *university management* i autonomii uczelni, ale także wielu innych przepisów, co powoduje, że wiele z nich ma jedynie charakter deklaracyjny. W podnoszeniu jakości kształcenia i działalności naukowej uczelni ważną rolę, także na Ukrainie, odgrywają uczelniane dokumenty strategiczne, a więc instytucjonalne strategie rozwoju. W przeciwieństwie do statutu uczelni, jej strategii nie zatwierdza minister.

Władztwo organów jednoosobowych w uczelni

Spośród dwóch sfer sprawowania władztwa w szkołach wyższych, ta pierwsza – *governance* – odnosi się przede wszystkim do kierowania procesami kształcenia i badań naukowych jako fundamentalnej misji uczelni. Wymaga to zaangażowania wykwalifikowanej kadry naukowo-dydaktycznej, udziału przedstawicieli jej zewnętrznych interesariuszy oraz przedstawicieli studentów i doktorantów.

Za sprawowanie władzy wykonawczej w uczelni odpowiada rektor, który powinien współpracować z dziekanami jako organami jednoosobowymi jednostek podstawowych. Działalność regulacyjna i nadzór leżą w kompetencjach senatu (na Ukrainie tzw. Specjalizowanej Rady Naukowej). Sfera druga – *management* odnosi się przede wszystkim do zasobów uczelni i wymaga zaangażowania profesjonalnej kadry menedżerskiej prowadzącej działania w ramach zarządu zwykłego. Obsługa uczelni wymaga kompetentnego personelu administracyjnego. W obszarze *management* odpowiedzialność za władzę wykonawczą także ponosi rektor jako kierownik jednostki, jaką jest szkoła wyższa. Rektor działa tu jednak za pośrednictwem lub przy wsparciu kanclerza (na Ukrainie odpowiednika kanclerza ze względu na jego zakres kompetencji nie ma, może być to prorektor ds. gospodarczych). Zgodnie z upoważnieniem ustawowym, na podstawie statutu uczelni, nadzór w sferze drugiej mógłby być sprawowany przez radę powierniczą.

Na Ukrainie obszar zarządzania uczelniami pozostaje przeregulowany ze względu na charakter i szczegółowość przepisów w zakresie *governance* na poziomie systemowym. Państwo reprezentowane przez ministra jest założycielem uczelni publicznych i to ono zachowuje duże uprawnienia – zatwierdzenie statutu, zatwierdzenie powołania

¹⁶ Ustawa Ukrainy o Szkolnictwie Wyższym, www.zakon.rada.gov.ua/go/1556-18

rektora, podpisywanie umowy (kontraktu) pomiędzy rektorem a ministerstwem. Co więcej, zgodnie z ustawą, minister współdecyduje o zatrudnianiu pracowników.

W obu krajach należy zwiększyć odpowiedzialność organów jednoosobowych za działania o charakterze zarządczym zarówno w obszarze *governance*, jak i *management*. Powinno się dążyć do ograniczenia nadkolegialności, m.in. w trybie zatrudnienia nauczycieli akademickich, a także zmierzać do wdrożenia wewnętrznych reguł etykiety wprowadzających limity zatrudnienia na określonych stanowiskach, w relacji do realizowanych zadań i osiągniętych przychodów¹⁷.

Zgodnie z wymogami ustawowymi strategię rozwoju uczelni rektor opracowuje i przedstawia senatowi, a także radzie powierniczej, jeśli ona działa na uczelni. Reguły *good governance in HEI* uznają za kluczowe dotrzymywanie zasad i wyzwań metodologicznych w zarządzaniu strategicznym. Prace nad strategią wymagają wprowadzenia dominujących priorytetów do strategii rozwoju uczelni i przyjęcie jej przez senat, a w tym wskazanie szczegółowych celów i działań (zamkniętej ich listy) wraz z harmonogramami i adresatami poszczególnych zadań oraz wskaźnikami i miernikami określającymi stopień ich realizacji. Niezbędne jest także określenie przez rektora budżetu projektu poświęconego wdrażaniu strategii oraz zasad monitorowania postępu pracy. Istotne jest stosowanie systemu efektywnego nadzoru nad wdrażaniem strategii oraz weryfikacja bieżąca i aktualizacja przyjętych założeń na wszystkich poziomach (informacje bieżące powinny się pojawiać na posiedzeniach senatu). Podkreśla się znaczenie wspierającej rektora roli zewnętrznego konsultanta i doradcy instytucjonalnego w procesie aktualizacji i wdrażania strategii oraz uczestnika w procesie koordynacji i weryfikacji stopnia osiągnięcia celów. Współpraca konsultanta może polegać na audytowaniu dokonań w ramach procesu motywowania kadry realizatorów projektu na różnych szczeblach do aktywnych prac. Istotna jest bieżąca identyfikacja powstających problemów i interweniowanie na zagrożonych odcinkach (w trybie roboczym). Za wszystkie te działania odpowiedzialność ponoszą organy jednoosobowe i kanclerz.

W świetle doświadczeń najkorzystniejszym do wykorzystania w szkolnictwie wyższym sposobem podejścia do strategii uczelnianych jako narzędzia zarządczego jest metoda BSC (tzw. zrównoważonej karty wyników), zastosowana m.in. przez FRP w pracach nad projektem środowiskowym strategii rozwoju szkolnictwa wyższego 2010–2020¹⁸. I z tych doświadczeń powinna skorzystać strona ukraińska.

¹⁷ *Strategia rozwoju szkolnictwa wyższego 2010–2020...*, op.cit., Warszawa 2009, str. 111–112.

¹⁸ *Model projektowania i wdrażania strategii rozwoju w publicznych szkołach wyższych w Polsce*, red. C. Kochalski, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2011.

Rozwiązania w obszarach: zarządzanie, *governance* i polityka publiczna w systemie szkolnictwa wyższego powinny respektować akademicki charakter i tożsamość uczelni, ale i wymogi nowej ich służebności. Oznacza to zapewnianie autonomii, ale i egzekwowanie odpowiedzialności. Służą temu stosowane w zakresie niezbędnym mechanizmy kontroli państwa, ale także dobre praktyki w zachowaniach samych uczelni, co służy pozyskiwaniu zaufania społeczeństwa. Zarządzanie w szkolnictwie wyższym wymaga deregulacji w obu naszych krajach. Jednak w Polsce zakres możliwości władczego wkraczania ministra w sprawę uczelni jest znacznie mniejszy. Polskie doświadczenia mogą być pomocne dla Ukrainy w tym zakresie.

W Polsce i na Ukrainie przed państwem i środowiskiem akademickim rysują się nowe zadania prowadzące do odbiurokratyzowania działania uczelni i deregulacji systemu. W Polsce dojrzała potrzeba i powstał już plan opracowania i wejścia w życie nowej ustawy deregulującej, co zostało zapowiedziane na lata 2018/2019. Na Ukrainie nowa ustawa z 2014 r. wprowadziła wiele pozytywnych zmian, otwierających drogę do zwiększenia autonomii uczelni i większej swobody w zakresie zarządzania na poziomie instytucjonalnym. Nadal jednak istnieje wiele innych regulacji w aktach rangi ustawowej (takich jak np. kodeks budżetowy), niepozwalających w pełni korzystać z prawa do autonomii. Uczelnie ukraińskie są w większym stopniu uzależnione od decyzji ministra, także w zakresie mikrozarządzania.

Opracowywanie propozycji nowych regulacji i wdrażanie strategicznych rozwiązań wymagają odwoływania się do badań nad polityką publiczną. Służą temu zwłaszcza międzynarodowe badania komparatywne¹⁹. W konkretny sposób poprawie jakości działania systemu i uczelni służą także badania benchmarkingowe²⁰. Badania takie powinny stać się kluczowym narzędziem w procesie transformacji szkolnictwa wyższego, a w tym systemie zarządzania zarówno na poziomie makro (*governance in HES* i polityka publiczna), jak i mikro (*governance i management in HEI*).

¹⁹ Zob. np. M. Kwiek, *The Unfading Power of Collegiality? University Governance in Poland in a European Comparative and Quantitative Perspective*, "International Journal of Educational Development" 2015.

²⁰ Zob. np. J. Woźnicki, R. Morawski, M. Luterek, I. Degtyarova, *Benchmarking in Higher Education...*, op.cit.

Podziękowanie

Autorka wyraża podziękowanie za konsultacje prof. Jerzemu Woźnickiemu. Za pomoc i prace nad edycją tekstu podziękowanie należy się mgr Natalii Kraśniewskiej, asystentce naukowej z think-thanku Fundacja Rektorów Polskich – Instytut Społeczeństwa Wiedzy.

Bibliografia

- Higher Education Governance, Between Democratic Culture, Academic Aspirations and Market Forces*, Council of Europe, 2005, http://www.coe.int/t/dg4/highereducation/Governance/GOV_recommendations_EN.pdf
- Kwiek M., *The Unfading Power of Collegiality? University Governance in Poland in a European Comparative and Quantitative Perspective*, "International Journal of Educational Development" 2015.
- Lasswell H.D., *A Preview of Policy Sciences*, American Elsevier Publishing, 1971.
- Model projektowania i wdrażania strategii rozwoju w publicznych szkołach wyższych w Polsce*, red. C. Kochalski, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2011.
- Narodowa Doktryna Rozwoju Edukacji*, 2002, <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/347/2002>
- OECD Reviews of Tertiary Education – Poland*, Sept. 2007.
- Projekt Strategii Reformowania Szkolnictwa Wyższego w Ukrainie do 2020 r.*, <http://old.mon.gov.ua/ua/pr-viddil/1312/1390288033/1415795124/>
- Santiago P., Tremblay K., Basri E., Arnal E., *Tertiary Education for the Knowledge Society*, Vol. 1, *Special Features: Governance, Funding, Quality*, OECD, 2008.
- Strategia rozwoju szkolnictwa wyższego 2010–2020. Projekt środowiskowy*, Warszawa 2009.
- Thieme J., *Szkolnictwo wyższe. Wyzwania XXI w. Polska, Europa USA*, Difin, Warszawa 2009.
- Ustawa o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009, rozdz. 6 – Kontrola zarządcza oraz koordynacja kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych, Dz. U. nr 157, poz. 1240 z późn. zm.
- Ustawa Ukrainy o Szkolnictwie Wyższym, www.zakon.rada.gov.ua/go/1556-18
- Woźnicki J., Morawski R., Luterek M., Degtyarova I., *Benchmarking in Higher Education: Polish Experience*, "International Journal of Innovation and Learning" 2015, Vol. 17, No. 2.
- Woźnicki J., *Nowa dyscyplina „nauki o polityce publicznej” usytuowana w dziedzinie nauk społecznych*, „Nauka” 2012, nr 1.
- Woźnicki J., prezentacja *Strategia rozwoju A-TH W Bielsku-Białej jako narzędzie wykreowania uniwersytetu na Podbeskidziu*, seminarium szkoleniowo-dyskusyjne, Bielsko-Biała, listopad 2011, materiały niepublikowane.

Woźnicki J., prezentacja *Szkolnictwo wyższe: zarządzanie, governance i polityka publiczna*, Konferencja Liderzy Zarządzania Uczelniami LUMEN 2015, Warszawa, listopad 2015, materiały niepublikowane.

Woźnicki J., prezentacja *Ustrój, przywództwo i wymogi Good Governance w akademickich szkołach wyższych – istot i formuła rektorstwa z uwzględnieniem treści Kodeksu Dobrych Praktyk Szkół Wyższych KRASP*, XII Szkoła Letnia Zarządzania Strategicznego FRP, Ossa, lipiec 2012, materiały niepublikowane.