

*Niezbędne jest jasne rozdzielenie funkcji nadzoru właścicielskiego nad działalnością uczelni, zarządzania uczelnią i przedstawicielstwa różnych grup społeczności akademickiej*

## **Pomieszane role<sup>1</sup>**

Andrzej Jajszczyk, Leszek Pacholski

W toczonych ostatnio dyskusjach na temat szkolnictwa wyższego w Polsce stosunkowo mało miejsca poświęca się zarządzaniu uczelniami. A przecież znaczna część polskich uczelni wyższych to wielkie instytucje zatrudniające niejednokrotnie po kilka tysięcy osób, kształcące kilkanaście czy nawet kilkadziesiąt tysięcy studentów. Często w swoich regionach są jednymi z największych pracodawców i obracają wielkimi publicznymi pieniędzmi. Są to specyficzne firmy, w których kryterium sukcesu nie jest zysk, lecz kształcenie na wysokim poziomie i, w znacznej ich części, prowadzenie badań naukowych. Problem w tym, że te wielkie firmy są bardzo często kierowane przez amatorów. Co gorsza, istniejące uregulowania prawne niezwykle utrudniają sprawne i efektywne zarządzanie uczelniami. Wynika to m.in. z tego, że ustrój polskich uczelni publicznych w nieczytelny sposób powierza tym samym osobom i organom kolegialnym role właściciela, zarządu, nadzoru i reprezentacji pracowników.

### **Ład wewnętrzny polskich uczelni wyższych**

Wewnętrzny ład akademicki odnosi się do wewnętrznej organizacji uczelni i obejmuje działania rektora, konwentu, senatu, rad wydziałów dziekanów, administracji itd., a także radę powierniczą (nadzorczą) — jeśli taka istnieje — reprezentującą właściciela uczelni i będącą najwyższym organem władzy. Ład wewnętrzny polskich uczelni można scharakteryzować jako samorządność skrepowaną szczelnym gorsetem proceduralnym. Kompetencje władz: wykonawczej, legislacyjnej (odpowiadającej za stanowienie wewnętrznego prawa), a także reprezentacji pracowniczej są w uczelniach publicznych pomieszane. Wybieralne senaty i rady wydziałów reprezentują społeczność akademicką, a więc są to organy samorządowe. Organy te stanowią wewnętrzne prawo, podejmują lub opiniują decyzje zarządcze (w tym kadrowe), nadzorują rektorów i dziekanów, którzy zarazem im przewodniczą. Organy samorządowe pełnią więc rolę zarządu i organu nadzoru — jednocześnie reprezentują społeczność akademicką i nią zarządzają. Ponadto powszechna jest fasadowość tych ciał, które są najczęściej zbyt liczne, aby mogły działać efektywnie.

Rektor — naczelny organ jednoosobowy uczelni — pełni jednocześnie rolę przewodniczącego samorządu, prezesa zarządu i przewodniczącego organu nadzoru, czyli senatu. Podobnie wygląda sytuacja w przypadku dziekanów na poziomie wydziałów będących podstawowymi jednostkami uczelni. Stosunkowo silne organy kolegialne z jednej strony ograniczają możliwości operatywnego działania organów jednoosobowych, jednak z drugiej strony stanowią w praktyce jedyny, chociaż ułomny instrument nadzoru nad ich działaniami.

---

<sup>1</sup> Tekst artykułu przygotowano na podstawie roboczych dokumentów konsorcjum firmy Ernst & Young i Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową, opracowującego wraz z grupą ekspertów, na zlecenie MNiSW, strategię rozwoju szkolnictwa wyższego w Polsce.

Ocena istniejącego u nas systemu zarządzania uczelniami przez ekspertów Banku Światowego jest druzgocąca<sup>2</sup>: „Zarządzanie w sektorze szkolnictwa wyższego jest raczej przestarzałe i świadczy, iż brak jest uznania dla wagi ustalania celów, wybierania priorytetów, tworzenia zachęt lub weryfikacji realizacji ustalonych celów. Najwyższe stanowiska na uczelniach (rektorzy, prorektorzy, dziekani) obejmowane są przez osoby z największym dorobkiem naukowym lub obsadzone przez grupy interesów. Nie jest zaś brane pod uwagę doświadczenie organizacyjne ani umiejętności z zakresu zarządzania. Osoby na najwyższe stanowiska wybierane są na stosunkowo krótkie kadencje (i mogą pełnić funkcję najwyżej dwie kadencje), co nie pomaga im w uzyskiwaniu odpowiedniego doświadczenia i umiejętności w zakresie zarządzania. Ustawa o szkolnictwie wyższym określa minimalne wymagania akademickie stawiane kandydatom na takie stanowiska, ale nie określa wymagań związanych z umiejętnością zarządzania. Rektorzy i dziekani są wybierani przez duże liczebnie organy, złożone z przedstawicieli pracowników naukowo-dydaktycznych i administracyjnych oraz studentów. Jak już podkreślono, zainteresowani partnerzy zewnętrzni, tacy jak pracodawcy lub samorządy lokalne, nie są reprezentowani w organach zarządzających uczelnią, z wyjątkiem wyższych szkół zawodowych. Senaty uczelni i rady wydziałów, podejmujące większość decyzji, często nie mają ani doświadczenia, ani odpowiedniego przygotowania do zajmowania się kwestiami zarządzania czy finansowania...”.

Istniejące prawo sankcjonuje daleko posuniętą autonomię jednostek organizacyjnych uczelni, wprowadzając w nich odrębny od całości system samorządowy. Wobec braku mechanizmów nadzoru i zapewniania jakości, sprawność i efektywność działania tego systemu może być osiągana tylko dzięki wysokiemu morale i zaangażowaniu osób sprawujących funkcje. Rady wydziałów, w których reprezentowane są wszystkie grupy pracownicze i studenci, są zupełnie nieodpowiednio skonstruowane, aby spełniać jedną ze swych ważnych funkcji: nadawania stopni naukowych (doktora i doktora habilitowanego) oraz występowania o tytuł naukowy, a także opiniowania spraw osobowych. Rozpatrywanie spraw personalnych przed tak szerokimi, w wielu przypadkach, gremiami prowadzi do zaniku krytyki naukowej i obniżania standardów.

## **Potrzeba zmian**

Nie ulega wątpliwości, że istnieje potrzeba zmian w zakresie zarządzania uczelniami, jak i w obszarze ich finansowania i planowania. Zarządzanie dużym uniwersytetem wymaga kompleksowego podejścia i wiedzy, której nie posiadają rektorzy wybierani na kilka lat spośród profesury. W większości przypadków są specjalistami w dziedzinach, które nie mają nic wspólnego z wiedzą o zarządzaniu, a także nie dysponują wsparciem profesjonalnej administracji.

Już przy okazji opracowywania obecnie obowiązującego Prawa o Szkolnictwie Wyższym podjęto próby usprawnienia niektórych mechanizmów związanych z zarządzaniem uczelniami. Jednym z nich było wprowadzenie możliwości tworzenia konwentów uczelni publicznych, których zadaniem jest m.in. lepsze powiązanie uczeni z otoczeniem społeczno-gospodarczym. Kompetencje konwentu, jego szczegółowy skład oraz sposób powoływania jego członków określa statut uczelni. W skład konwentu mogą wchodzić w szczególności przedstawiciele organów państwowych, organów samorządu terytorialnego i zawodowego, instytucji i stowarzyszeń naukowych, zawodowych oraz twórczych, organizacji pracodawców oraz — jeżeli statut tak stanowi — organizacji samorządu gospodarczego, przedsiębiorców i instytucji finansowych. Na przykład, do kompetencji konwentu Akademii Górniczo-

---

<sup>2</sup> Bank Światowy. *Szkolnictwo wyższe w Polsce*, Warszawa 2004, s. 29

Hutniczej w Krakowie należy: wyrażanie opinii o ogólnych kierunkach działania uczelni, proponowanie podjęcia przez uczelnię nowych kierunków kształcenia i specjalności, szczególnie potrzebnych gospodarce narodowej, wyrażanie opinii w sprawie działalności badawczej uczelni, promowanie działań uczelni w kraju i za granicą oraz wyrażanie opinii w sprawach wiążących uczelnię z życiem i gospodarką kraju. Należy podkreślić, że powołanie konwentu przez uczelnię nie jest obligatoryjne. Wiele z nich nie ma konwentów, a w wielu uczelniach, które je powołały, pełnią głównie funkcje dekoracyjne. Rekomendacje konwentu nie są wiążące dla władz uczelni i zapewne dlatego trudno jest znaleźć osobistości z otoczenia społecznego i gospodarczego uczelni, które chciałyby się angażować w prace tego ciała.

### **Potrzeba zarządzania strategicznego**

Jednym z wielkich wyzwań stojących przed autonomiczną uczelnią jest sprecyzowanie jej misji, opracowanie wizji przyszłości i przekucie jej w przemyślany i dający się wdrożyć plan strategiczny. Większość uczelni nie ma takich planów, gdyż władze uczelni nie potrafią ich przygotować lub, co gorsza, nie czują potrzeby ich posiadania. Niektóre uczelnie przyjmują strategie rozwoju, ale często niskiej jakości i nie spełniające podstawowych warunków, mogących uczynić z nich efektywne narzędzie zarządzania. Strategie mają charakter fasadowy i bywają traktowane jako zbędne wymaganie biurokratyczne przy wypełnianiu wniosków o środki Unii Europejskiej.

Brak sformułowanych misji, wizji i celów strategicznych uczelni stanowi ważną barierę w ich rozwoju. Widać to podczas wyborów władz uczelni, gdy podstawą oceny kandydatów nie jest skuteczność w realizacji strategii, lecz inne, często pozamerytoryczne czynniki, a przede wszystkim poszanowanie dla istniejących grup interesów.

Sprawozdanie roczne rektora jest jedynym publicznie dostępnym dokumentem, na podstawie którego otoczenie zewnętrzne może ocenić wiele aspektów funkcjonowania uczelni, jakość badań, jakość dydaktyki i jakość zarządzania. Fakt, że w sprawozdaniach rektorów większości polskich uczelni strategie są bardzo słabo obecne, oznacza niskie znaczenie zarządzania strategicznego w uczelniach w naszym kraju. Symptomem niskiej jakości zarządzania w większości polskich uczelni jest także brak w większości uczelni systemu informacji zarządczej a także brak systemów planowania wykorzystania zasobów.

### **Możliwe kierunki zmian**

Przedstawione wcześniej argumenty wskazują, że niezbędne jest jasne rozdzielenie funkcji nadzoru właścicielskiego nad działalnością uczelni, zarządzania uczelnią i przedstawicielstwa różnych grup społeczności akademickiej. Warto wspomnieć, że podobne przekształcenia ładu akademickiego nastąpiły już w wielu krajach europejskich. Takie rozdzielenie mogłoby gwarantować ustanowienie i określenie właściwych kompetencji następujących organów:

- rady powierniczej,
- kolegium rektorskiego,
- senatu akademickiego,
- rady pracowniczej,
- samorządu studentów.

Do najważniejszych zadań rady powierniczej, powoływanej przez Ministra spośród osób spełniających określone wymagania kwalifikacyjne i przy udziale interesariuszy, w tym środowiska uczelni, należałoby:

- nadawanie statutu uczelni na podstawie wniosku kolegium rektorskiego, zaopiniowanego przez senat, radę pracowniczą i samorząd studentów;
- powoływanie — na podstawie otwartej i konkursowej rekrutacji — członków kolegium rektorskiego i innych władz uczelni wskazanych w statucie;
- ocena działania władz akademickich oraz odwoływanie członków kolegium rektorskiego i, na jego wniosek, innych wskazanych w statucie władz uczelni;
- uchwalanie wieloletniego planu strategicznego na podstawie wniosku kolegium rektorskiego, zaopiniowanego przez senat, radę pracowniczą i samorząd studentów, a także ocena realizacji strategii uczelni;
- wyrażanie zgody na operacje kapitałowe i majątkowe o wartości określonej przepisami wyższego rzędu;
- wyrażanie opinii w kwestiach zgłoszonych przez kolegium rektorskie.

Rada powiernicza jest elementem łączącym ład zewnętrzny uczelni z ładem wewnętrznym, a jej wprowadzenie oznacza zastąpienie bezpośredniego sterowania przez Ministra sterowaniem pośrednim. Należy wspomnieć, że podobne rady powiernicze, występujące pod różnymi nazwami, istnieją w większości uczelni amerykańskich (*board of trustees*), a także w wielu uczelniach europejskich. Sposoby powoływania rad i ich skład znacznie się różnią w poszczególnych krajach, podczas gdy ich zadania są podobne. W Austrii, Czechach, Holandii i Słowacji rada składa się tylko z zewnętrznych członków (tzn. nie ma w niej pracowników uczelni). W Danii, Irlandii, Włoszech i Szwecji większość członków rady pochodzi z zewnątrz uczelni. Na Litwie, w Portugalii, Słowenii i Norwegii rada składa się z równej liczby członków wewnętrznych i zewnętrznych.

Najwyższa władza wykonawcza uczelni mogłaby być sprawowana jednoosobowo, jak obecnie, przez rektora lub przez kolegialny zarząd, nazwany *kolegium rektorskim*. Kolegium przewodniczyłby rektor, a w jego skład mogliby wchodzić np. prorektorzy i kanclerz. Do zadań kolegium rektorskiego należałoby m.in.:

- podejmowanie decyzji w sprawach nie zastrzeżonych w statucie dla innych organów;
- powoływanie, przekształcanie i likwidacja jednostek organizacyjnych oraz powoływanie i odwoływanie ich kierowników, a także określanie ich kompetencji;
- podejmowanie decyzji personalnych, na podstawie postępowań konkursowych;
- ustalanie regulaminów wewnętrznych, w tym regulaminu studiów — po zasięgnięciu opinii senatu i samorządu studentów;
- reprezentowanie uczelni na zewnątrz; w tym przedkładanie Państwowej Komisji Akredytacyjnej projektów programów dyplomowych, po uzyskaniu pozytywnej opinii Senatu.

W skład stosunkowo niewielkiego senatu (na przykład ograniczonego do trzydziestu osób, podobnie jak to zrobiono w Niemczech) wchodziłoby przedstawiciele nauczycieli akademickich oraz, z głosem doradczym, przedstawiciele samorządu studentów. Zadaniem senatu byłoby zajmowanie się jakością kadry naukowo-dydaktycznej, sprawami kształcenia oraz badań naukowych, a w szczególności opiniowanie:

- regulaminu studiów,
- projektów programów dyplomowych,
- wniosków o zatrudnienie na stanowiska profesorskie,
- kandydatów na kierowników jednostek organizacyjnych,
- dużych projektów badawczych,
- wniosków o powoływanie jednostek organizacyjnych.

Samorząd studentów, podobnie jak dotąd, byłby ciałem reprezentującym studentów, a rada pracownicza reprezentowałaby ogół pracowników uczelni.

## **Podsumowanie**

Autonomia merytoryczna uczelni, zwłaszcza możliwość kształtowania programów nauczania, jest w Polsce mniejsza niż w wielu innych krajach Unii Europejskiej i OECD. Polskie szkolnictwo wyższe wyróżnia się natomiast znacznym stopniem samorządności, czego konsekwencją jest duża liczba organów władzy i przecinające się kompetencje. Role charakterystyczne dla właściciela, nadzoru, zarządu i reprezentacji pracowników i interesariuszy (w szczególności studentów) są w polskich uczelniach publicznych pomieszane. Nieczytelny jest podział zadań wykonawczych, legislacyjnych i nadzoru. Organy kolegialne są zbyt liczne, co jest nieadekwatne do powierzonych im zadań i zmniejsza indywidualną odpowiedzialność ich członków. Władze uczelni publicznych praktycznie nie są rozliczane ze swej działalności, bowiem brakuje ogniwa pośredniego pomiędzy właścicielem, czyli państwem, a władzami, składającego się z osób niepozostających w zależności służbowej od władz uczelni.

Sprawny ład wewnętrzny, wypróbowany w wielu krajach, polega na tym, że organy władzy w organizacji są reprezentowane przez trzy różne podmioty: właściciela, nadzór i zarząd. Funkcje właściciela w uczelniach publicznych powinien sprawować minister powołujący radę powierniczą, odpowiedzialną z kolei za funkcje nadzoru wewnętrznego i powoływanie władz uczelni. W takim modelu funkcje zarządu sprawuje kolegium rektorskie. Za funkcje merytorycznego nadzoru zewnętrznego powinny być odpowiedzialne różnego rodzaju komisje akredytacyjne i ewaluacyjne, a za funkcje nadzoru finansowego — organy kontroli państwowej.

Prof. Andrzej Jajszczyk pracuje na Katedrze Telekomunikacji Akademii Górniczo-Hutniczej w Krakowie.

Prof. Leszek Pacholski pracuje w Instytucie Informatyki Uniwersytetu Wrocławskiego. Rektor tej uczelni w poprzedniej kadencji.