

Re-formowanie uczelni

Przypadek Polski

Kontekst

- Zmierzch *welfare state* - problem kosztów instytucji publicznych → dążenie do zwiększenia efektywności i wydajności oraz wzmocnienia orientacji „na klienta”
- Nowe zarządzanie publiczne (NPM) jako jedna z odpowiedzi; cechy wspólne NPM (Andresani, Ferlie 2006):
 - Tworzenie quasi-rynków zamiast określania celów/planowania
 - PBF (performance based funding)
 - Elementy menedżerskiego zarządzania
 - Decentralizacja - rozpraszanie mocy decyzyjnej
 - wewnątrz (*“each part of an organization functions like a profit-making firm, with its managers held accountable for the income/expenditure balance”* (Connel et al. 200: 334))
 - oraz na zewnątrz (agendy zewnętrzne, w tym ponadnarodowe)

Idee NPM w szkolnictwie wyższym

- Ogromny wpływ na reformy szkolnictwa wyższego,
 - Szczególnie w krajach anglosaskich, i w Europie (Brown, 2011, 2013, 2018; Dougherty & Natow, 2015; Kelchen, 2018b; Frolich, Kalpazidou-Schmidt, & Rosa, 2010; Guthrie & Neumann, 2007; Huisman & Currie, 2004; Jones, 2004; Marginson, 1997; Slaughter & Rhoades, 2004; Rhoades & Sporn, 2002)
 - Promieniowanie na kraje modernizujące się
- Powszechnie wdrażane Performance Based Funding (rozwój systemu wskaźników, monitorowanie, rankingi)
- Relatywnie nieliczne badania nad procesem wdrażania i niechcianymi konsekwencjami
 - Utrzymane w paradygmacie NPM: konflikty interesów → "principal – agent game" i jej konsekwencje (gra wskaźnikami, obniżanie jakości itp.), koszty kontroli po stronie władz, i wdrożenia po stronie uczelni;
 - Spoza paradygmatu:
 - ograniczenia zewnętrzne i wewnętrzne (np. skład studentów, zasoby organizacyjne uczelni), rozbieżność między wskaźnikami a misją uczelni, niestabilność finansowania)
 - szersze spojrzenie na proces wdrażania (włączenie innych aktorów do analizy, długoterminowe konsekwencje społeczne)

Wyniki badań nad skutkami reform (szczególnie PBF)

- Kształcenie: poprawa obsługi studentów i uporządkowanie procesu kształcenia; zwiększenie liczby studentów; ALE: brak jednoznacznych dowodów na poprawę jakości kształcenia
- Nauka: więcej grantów i publikacji, ale nie daje się ich jednoznacznie przypisać PBF
- Za to: duże zmiany w uczelniach jako organizacjach (mało badań, koncentracja na obsłudze studentów)
- Efekty niezamierzone i niechciane (Dougherty, Natow 2019):
 - Nasilenie nierówności społecznych (zmniejszenie rekrutacji studentów z defaworyzowanych środowisk na dobre uczelnie)
 - Obniżenie wymagań
 - Rozcieńczanie osiągnięć naukowych i przewaga badań „mainstreamowych”, relatywnie łatwiejszych
 - Zawężanie akademickiej misji
 - Wzrost zróżnicowania między uczelniami oraz stratyfikacja kadry akademickiej
 - Zniekształcenia motywacji kadry
 - Błędne koła i negatywne sprzężenia
- Silny wpływ kontekstu krajowego zarówno na kształt wdrożenia, jak konsekwencje

Przypadek Polski

- Wprowadzanie kluczowych idei NPM:
 - Dopuszczenie odpłatnego kształcenia, również w publicznych uczelniach (1990)
 - Wprowadzenie opartego o wskaźniki algorytmu rozdziału dotacji budżetowej (1994)
 - Decentralizacja - „jednostki podstawowe”, tworzenie agend (szczególnie intensywnie po wejściu do UE)
- Specyficzne cechy kontekstu wdrażania:
 - Transformacja systemowa
 - Boom edukacyjny w sytuacji licznego młodego pokolenia i nielicznych uczelni o słabej infrastrukturze
 - Uczelnie są jednostkami finansów publicznych (zderzenie zasady legalizmu z wymogami gry quasi-rynkowej)
 - Wyjątkowe natężenie i częstotliwość zmian regulacji
 - Wykształcona w przeszłości kultura organizacyjna, tradycje działania uczelni i ich stratyfikacja
 - Radykalna zmiana od roku 2009 - 2010 (kryzys demograficzny, zmiany na rynku pracy, zmiany w sektorze edukacji)
 - Niska mobilność (rynek nieruchomości w Polsce)
- Idee NPM zasadniczo utrzymane w „Konstytucji dla Nauki” (poza osłabieniem roli jednostek podstawowych – ale za to wzmocnienie zarządzania menedżerskiego)

Sukcesy re-formowania uczelni po 1989

- Obsłużenie boomu edukacyjnego bez zwiększenia nakładów publicznych
- Poprawa infrastruktury materialnej uczelni (głównie za sprawą funduszy strukturalnych)
- Rozwój kultury grantowej
- ??
- UWAGA: sytuacja radykalnie zmienia się po roku 2010, kiedy kończy się boom edukacyjny

Konsekwencje niechciane - kształcenie

- System zachęt do zwiększania naboru (przychody z czesnego, udziałowy algorytm z wysoką wagą „S”, współczynniki kosztochłonności itp.)
 - Skrzywienie struktury kierunków kształcenia (wysoka nadreprezentacja społecznych i humanistycznych) przy jednoczesnym „wysysaniu” kadry dydaktycznej przez nowy rynek pracy oraz przez uczelnie komercyjne (dwuetałowość) → przeciążenie kadry, osłabienie działalności naukowej; obniżanie standardów zatrudniania (osłabienie standardów reprodukcji kadry akademickiej)
 - Wzmacnianie nierówności społecznych (nabór na dobre uczelnie publiczne skrzywiony w stronę dzieci z rodzin o wysokim kapitale kulturowym)
 - Stratyfikacja sektora uczelni oraz stratyfikacja wewnętrzna (bogate i biedne jednostki podstawowe) → układ sił na uczelniach, stratyfikacja kadry akademickiej
- Konsekwencje po 2010 (zmiana warunków brzegowych) → konieczność utrzymania kadry i wysokości dotacji
 - Obniżanie wymagań, mnożenie kierunków, „import” studentów z zagranicy
- Zmiany współczynnika „S” w algorytmie (szczególnie doktoranci, studenci zagraniczni, SSR)

Konsekwencje niechciane – nauczyciele akademicy

- System impulsów wpływających na polityki kadrowe: kształt „K” w algorytmie (nacisk na robienie stopni, zniechęcanie do zatrudniania magistrów), rotacja (do 2018), minimum kadrowe (do 2018 r.), niskie pensje i realnie - brak podwyżek, niezdefiniowane obowiązki kadry (poza pensum)
 - Dwuetatowość, dydaktyka ponad pensum (nie na wszystkich wydziałach)
 - Skrzywienie struktury kadry (przewaga osób starszych wiekiem i stopniem) i stratyfikacja kadry
 - „Wsobny chów” z silnym elementem feudalizmu
 - Trudności z wdrożeniem efektywnego systemu motywacji i ocen pracowniczych
 - Spadek motywacji i poczucie niesprawiedliwości („gapowicze”, brak jasnych ścieżek kariery)
- Co zrozumiałe, reforma 2018 stała się dla młodszych pracowników szansą na pożądane zmiany (wzmocnienie roli osiągnięć naukowych, efektywne rozliczanie pracowników, jasne ścieżki kariery itp.)
- Zmiany współczynnika „K” w algorytmie (szczególnie przeważanie przez kategorię naukową jednostki)

Konsekwencje niechciane – badania naukowe

- System impulsów wpływających na poziom i jakość uprawiania nauki: niska waga „B” w algorytmie, brak precyzyjnego określenia obowiązków w sferze nauki, niewielkie finansowanie w ramach BST, stopniowe wprowadzanie kultury grantowej (przy brakach kompetencyjnych kadry naukowej i administracji), relatywnie nieduże środki NCN, silna tradycja publikowania monografii w naukach humanistycznych i społecznych
 - Niska presja na uprawianie nauki, szczególnie w uczelniach i jednostkach nastawionych na dydaktykę
 - Niskie zasoby instytucjonalne na wspieranie działalności naukowej (doradztwo, ale też pisanie i obsługa projektów, tłumaczenia)
 - Niewielkie środki w NCN (spadający *success rate*)
 - W efekcie – niskie wskaźniki osiągnięć naukowych, miejsca w rankingach
 - Pieniądzy na naukę jest mało (konkurują o nie z uczelniami instytutu PAN), a przemysł nie kwapi się do zlecania prac badawczo-rozwojowych
- Krytyka uczelni za słabą pozycję w nauce światowej, zwiększenie presji na osiągnięcia naukowe: w efekcie nowe rozwiązania w ustawie z 2018 r. , a jeszcze wcześniej zmiany w algorytmie

Konsekwencje niechciane – kadra administracyjna i inżyneryjno-techniczna

- System impulsów wpływających na polityki kadrowe w sferze nie-nauczycieli: administracji oraz inż.-techn. (pracowników otoczenia nauki, również np. bibliotekarzy) nie ma w algorytmie, decentralizacja (rozerwanie łańcuchów podległości funkcjonalnej, podwójna lub nawet potrójna podległość, rozproszenie odpowiedzialności, dla większości procesów brak jasnego właściciela), wzrost władzy kierowników wybieralnych (dziekanów)
 - Administracja i otoczenie nauki = czysty koszt → osłabienie ich liczebności, statusu, możliwości awansu, wynagrodzeń
 - Przejmowanie kompetencji administracyjnych przez władze wybieralne → błędne koło
 - Przeciążenie doktorantów → problemy z terminowymi obronami
 - Dodatkowy wymiar stratyfikacji: słabe jednostki mają bardzo małe zasoby administracyjne, więc nie mają szans na dobre wsparcie → stają się jeszcze słabsze
- Sytuacja nie uległa poprawie w ustawie z 2018 r. – wydaje się, że administracja uległa wręcz dalszemu osłabieniu

Konsekwencje niechciane – infrastruktura materialna

- System impulsów wpływających na polityki w sferze procesów materialnych: nie ma osobnego finansowania w algorytmie (współczynnika „I”), do pewnego momentu można było otrzymać od MNiSW dotację na nowe budynki w wysokości $\frac{1}{4}$ rocznego kosztu ich utrzymania (wchodziły na stałe do dotacji); nowe budynki są nieporównanie droższe w utrzymaniu, a nowoczesne laboratoria i urządzenia są niebotycznie drogie w eksploatacji; koszty pośrednie są niskie (NCN jeszcze je zmniejsza, w dodatku przeznaczają jakąś ich część do dyspozycji kierownika grantu), w efekcie:
 - Uczelnie zostały z wysokimi kosztami infrastruktury zbudowanej z funduszy strukturalnych – nie widać dobrego rozwiązania tej sytuacji
 - Presja na budżet może skutkować dekapitalizacją infrastruktury
- W ustawie z 2018 r. nie ma rozwiązania dla tego problemu (choć należy przyznać, że uczelnie budowały bez długoterminowego strategicznego planu)

Konsekwencje niechciane dla uczelni i całego sektora

- Niechciane i nieplanowane konsekwencje reform w duchu NPM są poważne:
 - Osłabienie spójności uczelni/sektora i wspólnoty celów
 - Zanikanie misji/celów i ich instrumentalizacja
 - Osłabienie etosu akademickiego oraz autonomii uczelni (w jej podstawowym znaczeniu)
 - W konsekwencji – spadek społecznej pozycji/autorytetu nauki i wykształcenia wyższego
- ... a efekty chciane i planowane – nieliczne i słabo potwierdzone
- W Polsce efekty niechciane są wyjątkowo silne, z uwagi na natężenie i głębokość re-form