

# PROGRAM ROZWOJU SZKOLNICTWA WYŻSZEGO DO 2020 R.

Część I

**Opis prac nad Programem rozwoju  
szkolnictwa wyższego do 2020 r.  
i jego najważniejsze elementy**

pod redakcją Jerzego Woźnickiego

Główni autorzy opracowania:

- *Opis prac nad Programem rozwoju szkolnictwa wyższego do 2020 r. i jego najważniejsze elementy* – prof. Jerzy Woźnicki
- *Misja społeczna uniwersytetu w XXI wieku* – ks. prof. Andrzej Szostek
- *Diagnoza szkolnictwa wyższego* – prof. Jarosław Górniak
- *Finansowanie szkół wyższych ze środków publicznych* – prof. Jerzy Wilkin
- *Deregulacja w systemie szkolnictwa wyższego* – prof. Jerzy Woźnicki

Składy osobowe Komitetu Sterującego oraz zespołów wykonawców projektów podano w punkcie „Realizatorzy poszczególnych projektów Programu”.

Cytowanie: Woźnicki J., red. (2015). *Opis prac nad Programem rozwoju szkolnictwa wyższego do 2020 r. i jego najważniejsze elementy. Program rozwoju szkolnictwa wyższego do 2020 r. Część I*, FRP, KRASP, Warszawa.

Fundacja Rektorów Polskich  
ul. Górnośląska 14  
00-432 Warszawa  
Polska

e-mail: [frpfund@mbox.pw.edu.pl](mailto:frpfund@mbox.pw.edu.pl)  
tel.: +22 621 09 72  
faks: +22 621 09 73

Utwór w całości ani we fragmentach nie może być powielany, ani rozpowszechniany za pomocą urządzeń elektronicznych, mechanicznych, kopiujących, nagrywających i innych, bez pisemnej zgody posiadaczy praw autorskich.

© Copyright by Fundacja Rektorów Polskich, Warszawa 2015

© Copyright by Konferencja Rektorów Akademickich Szkół Polskich, Warszawa 2015

ISBN 978-83-7583-617-2

Wydawnictwo SGGW, ul. Nowoursynowska 166, 02-787 Warszawa  
tel. 22 593 55 20 (-22, -25 – sprzedaż), fax 22 593 55 21  
e-mail: [wydawnictwo@sggw.pl](mailto:wydawnictwo@sggw.pl)  
[www.wydawnictwosggw.pl](http://www.wydawnictwosggw.pl)

Druk i oprawa: Agencja Reklamowo-Wydawnicza A. Grzegorzczak, [www.grzeg.com.pl](http://www.grzeg.com.pl)  
Wydanie I, nakład: 600 egz.

Projekt zrealizowany przez Fundację Rektorów Polskich  
w ramach *Programu rozwoju szkolnictwa wyższego do 2020 r.*,  
na podstawie decyzji Zgromadzenia Plenarnego  
Konferencji Rektorów Akademickich Szkół Polskich  
z dnia 26 kwietnia 2013 r.,  
sfinansowany przez uczelnie członkowskie KRASP (KRePSZ)



## Spis treści

---

---

### KOMPOZYCJA OPRACOWANIA ORAZ OPIS PRAC I PROGRAMU

Słowo wstępne .....	7
Wprowadzenie .....	9
Opis Programu rozwoju szkolnictwa wyższego do 2020 r. ....	12
Nadzór nad opracowaniem Programu .....	15
Realizatorzy poszczególnych projektów Programu .....	16

### NAJWAŻNIEJSZE PROPOZYCJE ZAWARTE W POSZCZEGÓLNYCH CZĘŚCIACH PROGRAMU

Misja społeczna uniwersytetu w XXI wieku <i>pod redakcją Andrzeja Szostka</i> .....	19
Diagnoza szkolnictwa wyższego <i>pod redakcją Jarosława Górniaka</i> .....	21
Finansowanie szkół wyższych ze środków publicznych <i>pod redakcją Jerzego Wilkina</i> .....	30
Deregulacja w systemie szkolnictwa wyższego <i>pod redakcją Jerzego Woźnickiego</i> .....	38
Wniosek końcowy .....	49



## SŁOWO WSTĘPNE

Opracowanie, które prezentujemy powstało w wyniku działań prowadzonych w think tanku: Fundacja Rektorów Polskich – Instytut Społeczeństwa Wiedzy, na zamówienie Konferencji Rektorów Akademickich Szkół Polskich z 26 kwietnia 2013 r., po zgromadzeniu środków z dobrowolnych składek uczelni członkowskich KRASP (KRePSZ), co nastąpiło z końcem 2013 r.

Część I otwiera i podsumowuje zbiór kolejnych publikacji monograficznych mających charakter raportów przedstawiających wyniki realizacji czterech projektów. Ich wyniki łącznie składają się na dzieło pt.

### ***Program rozwoju szkolnictwa wyższego do 2020 r.***

Prezentowany w wersji zredagowanej, pełny Program obejmuje jednak pięć następujących części, a w tym cztery raporty szczegółowe, opracowane przez zespoły realizatorów działające pod kierunkiem wskazanych liderów:

1. Opis prac nad *Programem rozwoju szkolnictwa wyższego do 2020 r.* i jego najważniejsze elementy – prof. Jerzy Woźnicki.
2. Misja społeczna uniwersytetu w XXI wieku – ks. prof. Andrzej Szostek.
3. Diagnoza szkolnictwa wyższego – prof. Jarosław Górniak.
4. Finansowanie szkół wyższych ze środków publicznych – prof. Jerzy Wilkin.
5. Deregulacja w systemie szkolnictwa wyższego – prof. Jerzy Woźnicki.

Raporty te powstały w latach 2013–2015 i zostały przyjęte przez KRASP w lutym 2015 r., a następnie ogłoszone publicznie.

Jerzy Woźnicki  
Przewodniczący  
Komitetu Sterującego Programu





# KOMPOZYCJA OPRACOWANIA ORAZ OPIS PRAC I PROGRAMU

## WPROWADZENIE

Projekty składające się na Program zostały zrealizowane w 2014 r., po pewnych przygotowaniach i wstępnych działaniach przeprowadzonych w okresie wcześniejszym. Obejmowały one m.in. rozwinięcie i uszczegółowienie założeń przyjętych przez Zgromadzenie Plenarne KRASP, zorganizowanie seminariów tematycznych, skonkretyzowanie oczekiwanych rezultatów, a ponadto ustanowienie ram organizacyjnych i zarządczych w procesie realizacji prac nad całym Programem. W ramach tych ostatnich działań, na podstawie aneksu do umowy o partnerstwie strategicznym pomiędzy KRASP i FRP, powołany został Komitet Sterujący oraz określone zostały jego zadania (patrz punkt 3 niniejszego opracowania). Referowane reguły postępowania, włączając w to źródła i zasady zgromadzenia środków finansowych, zostały ustanowione analogicznie do tych przyjętych wcześniej, w roku akademickim 2008/2009, przez KRASP, KRZaSP i FRP. Partnerzy występujący wówczas w charakterze konsorcjantów, w ramach działań poprzedzających prace prowadzone przez FRP-ISW nad projektem środowiskowym „Strategii rozwoju szkolnictwa wyższego 2010–2020”, uzgodnili i wprowadzili w życie te reguły.

W istocie oznacza to przyjęcie przez KRASP – jako organ reprezentujący uczelnie akademickie i działający wspólnie z Konferencją Rektorów Publicznych Szkół Zawodowych (KRePSZ) – własnego standardu o charakterze dobrej praktyki w działalności programowej w kolejnych kadencjach. Standardem tym jest zamawianie i zlecenie opracowania przez uczelnie członkowskie konkretnego dzieła programowego o znaczeniu strategicznym w ramach każdej kolejnej kadencji. Dokument taki (strategia, program...), po jego późniejszym przyjęciu przez Prezydium i Zgromadzenie Plenarne KRASP, staje się swoistym znakiem firmowym uczelni członkowskich, potwierdzającym proreformatorskie nastawienie i twórczy charakter działania Konferencji Rektorów w Polsce. Publiczna prezentacja tego dorobku oraz prowadzona nad nim debata środowiskowa stają się jednocześnie silnym impulsem dla społeczności akademickiej, inspirującym jej aktywność i angażowanie się w sprawy szkolnictwa wyższego i nauki, także na poziomie systemowym. Tak utrwalona w kolejnych kadencjach

praktyka w działalności programowej KRASP, po przedstawieniu opracowanych propozycji zainteresowanym ministrom oraz organom administracji i władzy publicznej, a także innym interesariuszom i partnerom uczelni, w tym zwłaszcza Radzie Głównej Nauki i Szkolnictwa Wyższego, umożliwiła pogłębienie i skonkretyzowanie dialogu społecznego w szkolnictwie wyższym i nauce.

Dobłą ilustracją tych stwierdzeń stały się działania w układzie: KRASP→FRP-ISW→KRASP w aktualnej kadencji 2012–2016, referowane w prezentowanym cyklu publikacji składających się *Program rozwoju szkolnictwa wyższego do 2020 r.* Stwierdzenie to potwierdza uchwała Komitetu Sterującego, który obradując pod przewodnictwem prof. W. Banysia, Przewodniczącego KRASP, jako podmiot wstępnie odbierający dzieło, w przyjętej 8 grudnia 2014 r. uchwale stwierdza m.in.:

*„Komitet Sterujący, nadzorujący działania mające na celu opracowanie projektu Programu rozwoju szkolnictwa wyższego do 2020, realizowane przez Fundację Rektorów Polskich (FRP) w następstwie decyzji Zgromadzenia Plenarnego Konferencji Rektorów Akademickich Szkół Polskich (KRASP) z dnia 26 kwietnia 2013 r., obradując pod przewodnictwem Przewodniczącego KRASP prof. Wiesława Banysia, po zapoznaniu się z projektem Programu przedłożonym w formie czterech Raportów przez prof. J. Woźnickiego w imieniu realizatorów przedsięwzięcia, postanawia przyjąć ten projekt jako opracowanie spełniające wymagania i kryteria metodologiczne, merytoryczne i profesjonalne. (...)*

*Komitet Sterujący uznaje tym samym zadanie postawione FRP przez KRASP za wykonane. Komitet wyraża opinię, że opracowania pt.*

- *Deregulacja w systemie szkolnictwa wyższego*
- *Misja społeczna uniwersytetu w XXI wieku*
- *Diagnoza stanu szkolnictwa wyższego*
- *Finansowanie szkół wyższych ze środków publicznych – studia, analizy, koncepcje realizacji...*

*powinny zostać przedstawione Ministerowi Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Kancelarii Prezydenta, Radzie Głównej Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Konferencji Rektorów Zawodowych Szkół Polskich oraz innym zainteresowanym instytucjom i organizacjom, a następnie skierowane pod debatę publiczną, prowadzoną z udziałem środowisk akademickich i zewnętrznych interesariuszy uczelni. Komitet jest zdania, że wyniki tej debaty powinny zostać podsumowane przez KRASP. Wybrane propozycje zawarte w opracowanym projekcie Programu, wskazane przez rektorów, mogłyby następnie zostać uszczegółowione w dalszych pracach i dyskusjach.”*

Członkowie Komitetu Sterującego zalecili uzupełnienie przedłożonych im czterech raportów o to dodatkowe opracowanie, zawierające opis prac nad Programem i najważniejsze wyniki w formie rekomendacji, wniosków i innych stwierdzeń podsumowujących. Stanowi ono swoiste *résumé* o charakterze *executive summary*, przedstawiając zasadnicze elementy charakteryzujące prezentowany Program od strony realizacyjnej i merytorycznej. Po wprowadzeniu pewnych poprawek przez liderów czterech projektów i dokonaniu ponownej autoryzacji raportów z prac przygotowano tego opracowania jako części 1 Programu zostało powierzone Przewodniczącemu Komitetu Sterującego.

Występując w tej roli przyjąłem pewne założenia określające zakres, układ, stopień szczegółowości oraz objętość tego opracowania. Ale co najważniejsze, występując w roli jego redaktora, osobiście dokonałem wyboru, z zachowaniem treści i formy, zbioru stwierdzeń podsumowujących, a w tym też i rekomendacji, przedstawionych przez autorów poszczególnych raportów w ich opracowaniach. Tak powstała publikacja otwierająca prezentację wyników naszych prac, wspólnie z pozostałymi raportami przedstawiona do szerokiej dystrybucji całego Programu – wstępnie jako dzieła w formie elektronicznej, a następnie w postaci drukowanych wydawnictw książkowych. Ogłoszony Program stał się tym samym opracowaniem zbiorczym, stanowiącym dokument typu *follow-up* projektu środowiskowego „Strategii rozwoju szkolnictwa wyższego 2010–2020”.

Układ treści tego opisu prac i podsumowania Programu, prezentowanego jako Część I, obejmuje przedstawienie: założeń Programu, sposobu prowadzonych prac i zasad nadzoru, a także najważniejszych elementów opracowanego Programu. Przyjęte tu zostały zasady strukturyzacji treści odwołujące się do logicznego usytuowania opracowanych części Programu w kolejności: opis Programu i jego najważniejsze elementy, misja, diagnoza, finansowanie i deregulacja w systemie szkolnictwa wyższego. Następnie referowane są kolejno kluczowe wyniki poszczególnych projektów. Tę wstępną część Programu zamyka wniosek końcowy oraz podziękowanie.

# OPIS PROGRAMU ROZWOJU SZKOLNICTWA WYŻSZEGO DO 2020 R.

*Program rozwoju szkolnictwa wyższego do 2020 r. – wybrane działania FRP-ISW na rzecz KRASP (KRePSZ) w kadencji 2012–2016 został przyjęty przez Zgromadzenie Plenarne KRASP 26 kwietnia 2013 r. i objął 4 niżej omówione projekty.*

## **Opracowanie projektu dokumentu pt. „Misja społeczna uniwersytetu w XXI wieku”**

---

Dokument ok. 20-stronicowy, wyczerpująco referujący zagadnienia, o których mowa w tytule, zapowiedziany w *Strategii rozwoju szkolnictwa wyższego: 2010–2020, projekt środowiskowy* przyjętej przez KRASP, przygotowany do przedstawienia Zgromadzeniu Plenarnemu w 2014 r. w celu przyjęcia go jako ważnej uchwały ideowej, zawierającej tezy dotyczące m.in. misji i odpowiedzialności społecznej szkół wyższych i rozwinięcie ich ustawowych zadań.

Zakłada się, że uchwalona Deklaracja będzie stanowiła istotną formę samookreślenia się w duchu służby publicznej przez uczelnie członkowskie KRASP (KRePSZ) i zakomunikowania tego opinii publicznej.

Być może okaże się możliwe zaproponowanie w tym dokumencie obszarów przedstawionych Komitetowi Dobrych Praktyk KRASP, wymagających uwzględnienia w nowelizowanym Kodeksie „Dobre Praktyki w Szkołach Wyższych”.

Deklaracja stanie się dokumentem konkretyzującym zadania uczelni, istotnym dla publicznego wizerunku i autorytetu szkolnictwa wyższego w Polsce, a także dla KRASP (KRePSZ) jako organu reprezentującego uczelnie akademickie (zawodowe publiczne).

## **Diagnoza szkolnictwa wyższego**

---

Analiza i syntetyczna ocena aktualnego stanu szkolnictwa wyższego w naszym kraju odwołująca się do dostępnych materiałów z ostatnich lat:

- zagranicznych raportów, opracowań, rankingów i innych dokumentów międzynarodowych wskazujących pozycję międzynarodową uczelni i systemu szkolnictwa wyższego w Polsce,

- krajowych raportów z badań dotyczących efektów działalności polskich uczelni, np. badań dotyczących stanu kapitału ludzkiego, sytuacji na rynku pracy itd.,
- ocen przedstawianych w krajowych opracowaniach o charakterze strategicznym dotyczących szkolnictwa wyższego,
- ewaluacji efektów i jakości działania uczelni, w tym zwłaszcza w odniesieniu do studiów i badań naukowych na podstawie krajowych raportów (m.in. PKA, MNiSW, ...),
- dwóch badań przedstawionych porównawczo, przeprowadzonych przez FRP:
  - badania przeprowadzonego w 2009 r. (czerwiec-lipiec) wspólnie z Pentorem,
  - analogicznego badania w roku akademickim 2013/2014, przeprowadzonego w systemie KWERO,
- analiz prasoznawczych poświęconych ocenie stwierdzeń publikowanych w gazetach o szkolnictwie wyższym w Polsce,
- innych ocen i opinii przedstawionych w uchwałach, stanowiskach i opracowaniach różnych instytucji i organizacji, mających szczególny tytuł do zabierania głosu w sprawach szkolnictwa wyższego i nauki.

Raport FRP dla KRASP zawiera powołanie i wyniki analiz materiałów źródłowych oraz, w warstwie syntetycznej, oceny, wnioski i rekomendacje. Zakłada się, że Raport stanie się istotnym narzędziem w dyspozycji KRASP i uczelni członkowskich, umożliwiającym przeciwstawianie się niesprawiedliwym i nieudokumentowanym, często skrajnie negatywnym, nieobiektywnym opiniom i ocenom szkolnictwa wyższego ogłaszanych w gazetach, listach, materiałach publicystycznych lub wypowiedziach przedstawianych publicznie.

## Finansowanie szkół wyższych ze środków publicznych

Studia i propozycje dotyczące systemu i poziomu finansowania uczelni ze środków publicznych, przeprowadzone z odwołaniem się do doświadczeń i analiz krajowych i międzynarodowych, a w tym:

- tez zawartych w projekcie środowiskowym Strategii przyjętej przez KRASP,
- materiałów i opracowań własnych KRASP, UKA i FRP-ISW, publikacji książkowych itd.,
- opracowań wspólnych FRP z partnerami instytucjonalnymi, np. Związkiem Banków Polskich,
- dostępnych danych i materiałów statystycznych (krajowych i międzynarodowych),
- doświadczeń ze stosowania rozwiązań modelowych w wybranych krajach, np. Higher Education Funding Council for England (HEFCE) i inne rozwiązania.

W opracowaniu przedstawione zostały w ujęciu wariantowym zróżnicowane modele finansowania uczelni, w tym zwłaszcza różnorodne rozwiązania dotyczące finansowania studiów wraz z analizami, wnioskami i rekomendacjami, m.in. umożliwiającymi uwolnienie uczelni od negatywnych skutków ekonomicznych związanych ze skreślaniem z listy studentów osób nieosiągających wymaganych postępów w nauce, co stanowi dzisiaj poważne obciążenie dla uczelni i istotną barierę poprawy jakości studiów.

Opracowanie zawiera uwagi poświęcone problematyce konsolidacji instytucjonalnej oraz pojęciu uczelni badawczej typu research university w rozumieniu międzynarodowym,

z analizą potencjalnego instrumentarium procesów powstawania takich uczelni w Polsce oraz kosztów i korzyści z tym związanych (z analizą typu SWOT), z uwzględnieniem perspektywy finansowej UE 2014–2020 (w nawiązaniu do projektu środowiskowego Strategii przyjętej przez KRASP).

## **Deregulacja w systemie szkolnictwa wyższego**

---

---

Raport obejmuje:

- opracowanie analizy ogólnej dotyczącej zagadnień deregulacji, a w tym możliwości i ograniczeń w ramach tego procesu,
- przedstawienie szczegółowych propozycji deregulacji prawa na kilku konkretnych przykładach, z oceną korzyści i zagrożeń (jeśli byłyby) z tym związanych,
- podsumowanie wraz z wnioskami i rekomendacjami.

# NADZÓR NAD OPRACOWANIEM PROGRAMU

Do zadań Komitetu Sterującego należało nadzorowanie prowadzonych prac, a w tym określanie ich kierunków i ocenianie proponowanych rozwiązań w nawiązaniu do Strategii rozwoju szkolnictwa wyższego 2010–2020.

Skład Komitetu Sterującego, który odpowiadał za realizację Programu:

- prof. Jerzy Woźnicki – przewodniczący
- prof. Wiesław Banyś
- prof. Katarzyna Chałasińska-Macukow
- prof. Andrzej Eliaz
- prof. Józef Garbarczyk
- prof. Marian Gorynia
- prof. Bronisław Marciniak
- prof. Zbigniew Marciniak
- prof. Karol Musioł
- Krzysztof Pietraszkiewicz
- prof. Jan Sadlak
- prof. Tadeusz Szulc
- prof. Waldemar Tłokiński
- prof. Tadeusz Więckowski

W dniu 8 grudnia 2014 r. Komitet Sterujący, nadzorujący działania mające na celu opracowanie projektu *Programu rozwoju szkolnictwa wyższego do 2020*, obradując pod przewodnictwem Przewodniczącego KRASP prof. Wiesława Banysia, po zapoznaniu się z projektem Programu przedłożonym w formie czterech Raportów przez prof. J. Woźnickiego w imieniu realizatorów przedsięwzięcia, postanowił przyjąć ten projekt jako opracowanie spełniające wymagania i kryteria metodologiczne, merytoryczne i profesjonalne (Uchwała Komitetu Sterującego z dnia 8 grudnia 2014 r. w sprawie przyjęcia wyników prac nad *Programem rozwoju szkolnictwa wyższego do 2020 r.*).

# REALIZATORZY POSZCZEGÓLNYCH PROJEKTÓW PROGRAMU

## **Opracowanie projektu dokumentu pt. „Misja społeczna uniwersytetu w XXI wieku”**

Skład Zespołu realizatorów projektu:

- ks. prof. Andrzej Szostek – lider projektu
- prof. Ewa Chmielecka
- prof. Janina Józwiak
- prof. Irena Kotowska
- prof. Andrzej Kraśniewski
- prof. Bogusław Smólski
- prof. Tomasz Szkudlarek
- prof. Lech Śliwonik
- mgr Maria Pacuska – sekretarz

## **Diagnoza szkolnictwa wyższego**

Skład Zespołu realizatorów projektu:

- prof. Jarosław Górniak – lider projektu
- mgr Patrycja Antosz
- dr Agnieszka Chłoń-Domińczak
- dr Magdalena Jelonek
- dr Marcin Kocór
- prof. Andrzej Kraśniewski
- dr Seweryn Krupnik
- dr Jacek Lewicki
- dr Piotr Prokopowicz
- dr Adam Szot
- prof. Urszula Sztanderska



### **Finansowanie szkół wyższych ze środków publicznych**

Skład Zespołu realizatorów projektu:

- prof. Jerzy Wilkin – lider projektu
- dr Grażyna Bukowska
- prof. Bogusław Fiedor
- dr Joanna Siwińska-Gorzelał
- prof. Witold Jurek
- prof. Roman Z. Morawski

### **Deregulacja w systemie szkolnictwa wyższego**

Skład Zespołu realizatorów projektu:

- prof. Jerzy Woźnicki – lider projektu
- prof. Jerzy Brzeziński
- mgr Marcin Chałupka
- prof. Hubert Izdebski
- dr Tomasz Jędrzejewski
- prof. Krzysztof Krasowski
- prof. Andrzej Kolasa
- prof. nzw. dr hab. Krzysztof Leja
- prof. Jerzy Malec
- mgr Maria Pacuska – sekretarz



# NAJWAŻNIEJSZE PROPOZYCJE ZAWARTE W POSZCZEGÓLNYCH CZĘŚCIACH PROGRAMU

## MISJA SPOŁECZNA UNIWERSYTETU W XXI WIEKU

*pod redakcją Andrzeja Szostka<sup>1</sup>*

Zmieniają się warunki, w jakich przyszło działać uniwersytetom. Uniwersytety nie są dziś postrzegane jako instytucje, którym „z natury” należy się szacunek i zaufanie, mające dominującą, jeśli nie monopolistyczną pozycję w tworzeniu wiedzy i kształceniu przyszłych pokoleń, w tym – elit społecznych. Społeczeństwo ma wobec nich konkretne oczekiwania i uczelnie muszą tym oczekiwaniom sprostać.

Jaka jest więc społeczna misja uniwersytetu? Wyczerpuje się ona wciąż w trzech tradycyjnych płaszczyznach aktywności akademickiej: w prowadzeniu badań naukowych, w kształceniu oraz w upowszechnieniu wiedzy i kultury. Obecnie należy jednak sprostać niełatwym wyzwaniom, trudnym do rozwiązania dylematom i napięciom związanym w znacznym stopniu ze zmianami zachodzącymi w otoczeniu społeczno-gospodarczym polskich i nie tylko polskich uczelni: wartości akademickie *versus* służebność społeczna, autonomia *versus* podległość zewnętrznej kontroli, kultura akademicka *versus* kultura korporacyjna, rynek pracy *versus* formacja obywatelska, elitarność *versus* masowość kształcenia.

Deklaracja niniejsza wskazuje na zasadnicze kierunki rozwiązań tych dylematów. Oto one:

- I. Respektowanie zapotrzebowania społecznego zgłaszanego pod adresem uniwersytetów – tak by wpisały się one w niezbywalną dla uniwersytetów i społecznie doniosłą perspektywę badawczą motywowaną dążeniem do bezinteresownego poznania prawdy.
- II. Zachowanie i umacnianie właściwej uniwersytetom autonomii – z gotowością poddania społecznej kontroli przejrzystych reguł dotyczących programów badań naukowych, dydaktyki, awansu naukowego i zarządzania uniwersytetem.
- III. Kulturowanie etosu akademickiego sprzyjającego rozwojowi nauki i edukacji uniwersyteckiej – stosującego jednak we własnym systemie zarządzania reguły i mechanizmy działania właściwe dla wszelkich instytucji publicznych.

---

<sup>1</sup> Przytoczone treści na podstawie pkt. 3. Konkluzja: uniwersytet w służbie społeczeństwu z Raportu pt. Misja społeczna uniwersytetu w XXI wieku.

- IV. Takie kształcenie studentów, które pozwoli im elastycznie i kreatywnie wejść na rynek pracy.
- V. Dbłość o jakość kształcenia, przejrzystą i harmonizującą z misją uniwersytetu, uwzględniającą trzy jego wymiary: przekaz wiedzy, wyposażanie w umiejętności i kształtowanie postaw.
- VI. Integralne, humanistyczne formowanie studentów, tak by mogli aktywnie i odpowiedzialnie uczestniczyć w życiu publicznym.
- VII. Jasne i wiarygodne zdefiniowanie misji poszczególnych uniwersytetów, uwzględniające ich różnorodność.
- VIII. Troska o rozwój elitarnych uniwersytetów i kierunków studiów, podejmujących najważniejsze naukowe wyzwania i kształcące ludzi nauki uczestniczących w rozwoju nauki w wymiarze światowym.
- IX. Organizowanie i rozwijanie edukacji szerokich warstw społecznych, z wykorzystaniem osiągnięć naukowo-technicznych, zwłaszcza Internetu (tzw. life-long learning).
- X. Obecność uniwersytetów w życiu publicznym, wspierająca ducha racjonalnego dialogu społecznego.

Te dylematy i sugestie nie dają się potraktować jednakowo we wszystkich uczelniach; wiele zależy bowiem od przyjętej misji i strategii rozwoju oraz od zmieniających się lokalnych uwarunkowań. Uczelnie się różnią i powinny się różnić w coraz większym stopniu, różnie też powinny reagować na wspomniane wyzwania. Rozwiązanie jakiegoś problemu znakomite dla jednej z nich może okazać się niefortunne i szkodliwe dla innej. Wyzwania te jednak każda uczelnia musi podjąć, znaleźć własne, jasno sformułowane drogi odpowiadania na nie i podać je do publicznej wiadomości. Tylko wówczas uniwersytet uzyska wiarygodność niezbędną do tego, aby zdobyć uznanie i akceptację swojej działalności. Tylko wówczas będzie on w stanie dobrze – zgodnie ze swoją misją – służyć społeczeństwu.

Tak oto dbłość o jakość uniwersytetów wpisuje się głęboko w dbłość o jakość całego społeczeństwa.

# DIAGNOZA SZKOLNICTWA WYŻSZEGO

*pod redakcją Jarosława Górniaka<sup>2</sup>*

## Ogólne uwarunkowania szkolnictwa wyższego

Edukacja jest motorem cywilizacji. Kluczowa rola szkolnictwa wyższego dla rozwoju nowoczesnej, innowacyjnej i konkurencyjnej gospodarki należy już do kanonu myśli o polityce publicznej. We współczesnej gospodarce wykształcenie wyższe także w wymiarze indywidualnym daje, przeciętnie biorąc, lepsze szanse zatrudnienia i perspektywy płacowe. Wymogi nowej gospodarki stawiają wyzwania wobec uczelni wyższych w zakresie uzyskiwanych efektów kształcenia, które muszą dawać podstawy do długofalowej pomyślnej kariery zawodowej na zmiennym rynku pracy, co wiąże się z kształtowaniem kompetencji ogólnych, takich jak: umiejętność rozwiązywania problemów i uczenia się, pracy grupowej w zespołach projektowych, samoorganizacji itp. Takie kompetencje można kształtować zarówno w cyklach kształcenia zorientowanych zawodowo, w ściślejszym związku z przedsiębiorstwami, jak i w cyklach akademickich, realizowanych w oparciu o zasadę silnej integracji kształcenia z wysokiej jakości badaniami. Kluczowym wyzwaniem dla polskiej edukacji w ogóle, a szkolnictwa wyższego w szczególności, jest jakość kadry nauczającej, jej kompetencje badawcze, zwłaszcza warsztatowo-metodologiczne i dydaktyczne; inwestycja w ten obszar jest kluczowym wyzwaniem dla sektora szkolnictwa wyższego. Konieczne będzie wypracowanie polityki adaptacji sektora do nowych warunków demograficznych, konieczności wzrostu jakości kształcenia oraz rozwoju badań naukowych i współpracy z otoczeniem społeczno-ekonomicznym.

## Międzynarodowe uwarunkowania działalności szkół wyższych

- Wdrażanie procesu bolońskiego w Polsce należy uznać za udane. Dzięki wprowadzeniu trójstopniowych studiów, punktacji ECTS oraz wdrażaniu programów mobilności zwiększa się mobilność studentów pomiędzy uczelniami krajowymi, a także zagraniczna.
- Niektóre mechanizmy związane z wdrożeniem trójstopniowych studiów nie są w pełni wykorzystane. Studia I stopnia nie są traktowane autonomicznie, ale jako wprowadzenie do studiów II stopnia. Polskie uczelnie nie są otwarte na nietypowe grupy osób uczących się, w tym przede wszystkim osoby dorosłe, które już osiągnęły oczekiwany poziom wykształcenia. W przeciwieństwie do wielu krajów w Europie, nie mamy w Polsce oferty w ramach „krótkiego cyklu” kształcenia.

<sup>2</sup> Przytoczone treści na podstawie pkt. 2. Streszczenie (executive summary) z Raportu pt. Diagnoza szkolnictwa wyższego.

- W ciągu ostatniej dekady utrzymuje się wysoka dynamika wzrostu liczby studentów i pracowników uczelni korzystających z programów wymiany międzynarodowej. Bilans wyjazdów i przyjazdów wyraźnie wskazuje, że to polscy studenci i pracownicy uczelni częściej korzystają z oferty wyjazdu za granicę, polskie uczelnie przyciągają mniej studentów i pracowników uczelni zagranicznych. Studenci wyjeżdżający z Polski stanowią trzecią co do wielkości populację studentów korzystających z programu Erasmus w Europie. Częściej z oferty wyjazdów zagranicznych, w porównaniu do ogólnej liczby studentów, korzystają studenci z województw: mazowieckiego, małopolskiego, wielkopolskiego, dolnośląskiego, łódzkiego i pomorskiego.

### **Współpraca międzynarodowa polskich uczelni w zakresie kształcenia**

- Współpraca międzynarodowa uczelni akademickich przede wszystkim dotyczy badań naukowych, natomiast w obszarze kształcenia związana jest głównie z mobilnością kadry i studentów.
- Programy bilateralne (często powiązane ze współpracą badawczą) na poziomie krajów lub uczelni.
- Istotne znaczenie programów europejskich (nie tylko dla mobilności) – przede wszystkim Erasmus.
- Na poziomie rozwoju i koordynacji polityk i strategii – współpraca w ramach sieci i instytucji międzynarodowych poszczególnych uczelni, jak i konferencji rektorów.

### **Rankingi i oceny międzynarodowe**

- Rosnąca popularność rankingów zwraca uwagę na problemy szkolnictwa wyższego, choć nie zawsze bierze się pod uwagę metodologię przyjętą dla danego rankingu.
- Większość popularnych rankingów opiera się na mierzalnych ilościowo wskaźnikach wydajności, efektywności uczelni i/lub na badaniu reputacji zarówno wśród samej kadry naukowej, jak i pracodawców.
- Ogólnie niska pozycja polskich uczelni w rankingach międzynarodowych wynika przede wszystkim z ograniczeń systemowych (w tym słabości finansowej, wielkości instytucji); kultury organizacyjnej i pracy (w tym polityki kadrowej); trendów w sposobie oceny jakości i produktywności uczelni (duże znaczenie metod naukometrycznych typowych dla wybranych nauk ścisłych i o życiu, znaczenie języka angielskiego).

### **Polskie szkolnictwo wyższe w świetle raportów i ocen instytucji międzynarodowych i zagranicznych**

- Polska oceniana jest już w grupie państw wysokorozwiniętych. Wyraźnie dostrzegalne są niska innowacyjność rodzimych przedsiębiorców, słaba współpraca uczelni z otoczeniem gospodarczym, biurokracja i nie najwyższy poziom współpracy międzynarodowej.
- Szkolnictwo wyższe i nauka nie mogą być elementem oderwanym od społeczeństwa i gospodarki i państwa.

- W ogólnym rankingu U21 Ranking of National Higher Education Systems (ranking całych systemów szkolnictwa wyższego) dość przyzwoita, 30. pozycja. Ranking wskazuje na konieczność zmiany finansowania szkolnictwa wyższego (m.in. wzrost roli środków z gospodarki) oraz potrzebę wzrostu stopnia umiędzynarodowienia i efektywności naukowej.
- W raporcie Banku Światowego z 2012 r. zwraca uwagę bardzo duży odsetek studiujących na II stopniu, przy jednoczesnym niskim poziomie uczenia się przez całe życie (po zakończeniu edukacji formalnej). Podkreślono brak zróżnicowania uczelni, ich misji, wartości, w szczególności w obszarze kształcenia praktycznego. Dostrzeżone zostały natomiast pozytywne zmiany w zakresie transferu technologii (choć są nadal zbyt słabe).
- W Global Innovation Index Polska zajęła 45. miejsce. Niska pozycja wynika z ogólnej słabości gospodarki w zakresie absorpcji innowacji. Ogólnie dobrze oceniono jakość edukacji i kapitału ludzkiego.
- W Global Competitiveness Report Polska na 43. miejscu, w połowie rankingu. Mocną stroną kraju jest m.in. dość dobra oświata oraz rosnący rynek wewnętrzny. Wysoka ocena kapitału ludzkiego wiąże się z jednoczesnym niedopasowaniem edukacji do rynku pracy. Nisko oceniono współpracę przedsiębiorców i uczelni.

## Zasoby szkolnictwa wyższego

Polska ma umiarkowanie silną pozycję akademicką w grupie krajów Europy Środkowo-Wschodniej, próbując – z ograniczoną skutecznością – stać się liczącym się graczem międzynarodowym, stawiając czoło silnej i dynamicznie rozwijającej się konkurencji ze strony innych państw regionu, w szczególności Czech i Słowenii.

## Organizacja

- Działalność szkół wyższych w Polsce jest konsekwencją działań aktorów na poziomie centralnym (MNiSW i inne organy szkolnictwa wyższego) oraz instytucjonalnym (uczelnie oraz wchodzące w ich obręb organy kolegialne i jednoosobowe).
- 1 października 2011 r. weszła w życie Ustawa z 18 marca 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym wprowadzająca istotne zmiany w organizacji pracy szkół wyższych w Polsce; kolejne zmiany wprowadziła od 1 października Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2014 r., poz. 1198).
- Polska jest w „średniej europejskiej”, jeśli chodzi o autonomię w zakresie poszczególnych aspektów działalności szkół wyższych, co w przypadku niskiego dofinansowania uczelni może pozbawiać je elastyczności w działaniu porównywalnej z innymi krajami europejskimi.
- W ostatnich latach daje się zaobserwować umiarkowany postęp, jeśli chodzi o zarządzanie strategiczne na polskich uczelniach – najlepsze polskie szkoły wyższe tworzą i wdrażają dokumenty strategiczne, które pomimo licznych braków formalnych stanowią objaw pozytywnej tendencji organizacyjnej.

## Kadra

- Liczba pracowników szkół wyższych w ostatnich latach spada, szczególnie w grupie nauczycieli akademickich; największej redukcji w zatrudnieniu doświadczyli na przestrzeni ostatnich trzech lat asystenci; jednocześnie spada liczba nadanych stopni doktora (przy wzroście liczby doktorantów). Problem „odwróconej piramidy wiekowej” nauczycieli akademickich dotyczy w większym stopniu uczelni niepublicznych niż publicznych.
- W ostatniej dekadzie znacznie poprawił się średni wskaźnik liczby studentów przypadających na jednego nauczyciela akademickiego; choć zmiana ta jest jedynie konsekwencją zjawisk demograficznych, wskazana jest próba wykorzystania jej do poprawy jakości funkcji dydaktycznej uczelni.
- W wyniku zmian ustawowych oraz zmian na rynku edukacyjnym znacznie zwiększył się odsetek pracowników zatrudnionych na pierwszym etapie wśród zatrudnionych w uczelniach – zarówno w szkołach publicznych, jak i niepublicznych.
- Ciągłe ważnym wyzwaniem jest niska jakość funkcji personalnej na uczelniach (m.in. systemy płac niemotywuujące do doskonalenia się, brak inwentaryzacji kompetencji oraz brak przejrzystości i inne słabości w procesach rekrutacyjnych).

## Studenci

- Pomimo tego, iż w 2013 r. liczba studentów na polskich uczelniach była czterokrotnie wyższa niż w 1990 r., w ostatnich latach liczba studentów istotnie spada.
- O ile 4 na 10 młodych Polaków mieszka na wsi, o tyle wśród studentów najbardziej prestiżowych szkół wyższych, uniwersytetów, wskaźnik ten wyniósł jedynie 27,4%.
- W ciągu ostatnich 20 lat współczynnik skolaryzacji w Polsce wzrósł ponad czterokrotnie, jednak stosunkowo wysoka powszechność kształcenia wyższego w społeczeństwie polskim w ostatnich latach zmniejsza się.
- Spadek liczby studentów dotknął w znacznie większym zakresie szkoły niepubliczne niż publiczne – działo się to przy praktycznie niezmiennym liczebności szkół wyższych, co przepowiadać może nadchodzący kryzys finansowy szkół niepublicznych, wiążący się również z dużym, przewidywanym spadkiem liczby studentów do roku akademickiego 2023/2024.
- Dość znaczne zmiany da się zauważyć na przestrzeni ostatnich lat w zakresie popularności poszczególnych kierunków kształcenia. W roku akademickim 2012/2013 najwięcej osób studiowało kierunki ekonomiczne i administracyjne, społeczne i pedagogiczne, jednak to właśnie zainteresowanie tymi kierunkami z roku na rok maleje.
- Od roku akademickiego 2008/2009 dynamicznie wzrasta w Polsce liczba studentów trzeciego stopnia – jest to trend wyraźnie odwrotny w stosunku do zmian w liczebności studentów studiów I i II stopnia. Ma to swoje podstawy demograficzne (przejsiowe) oraz wynika z istotnych zachęt zarówno dla studentów, jak i uczelni.
- W ostatnich latach daje zauważyć się niepokojącą rozbieżność pomiędzy zwiększającą się liczbą studentów III stopnia a spadającą liczbą otwartych przewodów doktorskich.



## Badania naukowe

- Polskie uczelnie w międzynarodowych rankingach badawczych zajmują dość odległe pozycje, a polska nauka, jako całość, na arenie międzynarodowej jest prawie niezauważalna.
- W obszarze jakości badań naukowych nie różnimy się znacznie od innych krajów naszego regionu, choć Czechy i Słowenia, biorąc pod uwagę dynamikę ich rozwoju, mogą wybić się na zdecydowanych liderów Europy Środkowo-Wschodniej w badaniach naukowych.
- Polska ma najgorszy w regionie współczynnik publikacji naukowych w przeliczeniu na sto tysięcy mieszkańców; rosnący wskaźnik liczby prac naukowych przypadających na jednego nauczyciela akademickiego wynika bezpośrednio z kurczących się zasobów kadrowych.
- Polska ma bardzo niski udział pracowników badań i rozwoju w stosunku do całkowitego zatrudnienia zarówno na poziomie ogólnym, jak i na samych uczelniach.

## Relacje z otoczeniem

- Coraz większego znaczenia dla wzrostu gospodarczego i podnoszenia się poziomu jakości życia w Polsce nabiera zdolność do generowania innowacji.
- Choć szkoły wyższe należą do tych instytucji, z którymi współpracę przedsiębiorcy oceniają stale jako najkorzystniejszą dla ich działalności innowacyjnej, intensywność współpracy uczelni z przedsiębiorstwami w zakresie działalności badawczo-rozwojowej jest umiarkowana.
- Przez kilkanaście ostatnich lat na polskich uczelniach wartość sprzedaży prac i usług badawczo-rozwojowych wzrosła nieznacznie, przy czym znaczący wzrost nakładów publicznych na działalność badawczo-rozwojową może zmniejszać bodźce dla uczelni do zabiegania o finansowanie prywatne tejże działalności.
- W środowisku naukowym nie ma pełnego konsensusu odnośnie do roli, jaką potrzeby rynku pracy powinny odgrywać w planowaniu efektów kształcenia.
- Do najczęstszych form współpracy uczelni z pracodawcami w obszarze kształcenia należą praktyki/staże, współpraca z biurem karier oraz udział w targach pracy, natomiast rzadziej dochodzi do konsultacji programów studiów czy angażowania pracodawców w prowadzenie zajęć.
- Do najważniejszych barier współpracy uczelni z otoczeniem gospodarczym należy zaliczyć brak bodźców systemowych dla uczelni i ich pracowników do realizacji trzeciej misji, brak odpowiedniej komunikacji i sieci kontaktów pomiędzy uczelniami a przedsiębiorcami oraz bariery prawne.

## Umiejdzynarodowienie

- Na przestrzeni ostatniej dekady nastąpił na polskich uczelniach stabilny, choć niewielki, wzrost liczebności studentów zagranicznych.

- Najliczniejszą grupę studentów zagranicznych w Polsce stanowią studenci z Ukrainy i Białorusi; najpopularniejszymi krajami docelowymi dla studentów polskich uczących się za granicą są Wielka Brytania, Francja i Stany Zjednoczone.
- Polska ma jeden z najgorszych w Europie współczynników mobilności przychodzącej i wychodzącej; jedynie 2% kierunków na uczelniach publicznych i 3% na uczelniach niepublicznych prowadzi się w językach obcych.
- Stopień internacjonalizacji polskiej nauki rozumianej jako absorpcja europejskich grantów badawczych i współpracy międzynarodowej jest poniżej jej potencjału pod względem populacji i liczby szkół wyższych.

## Finanse

- W latach 2005–2012 publiczne nakłady na szkolnictwo wyższe zmalały z 0,99% do 0,65% PKB, czemu towarzyszył okresowy spadek realnej ich wysokości w latach 2008–2012. Równocześnie malały możliwości finansowania uczelni ze źródeł prywatnych, co wynikało z demograficznego spadku populacji studiujących.
- Spadek populacji zainteresowanej studiami i powolne rozszerzanie oferty studiów stacjonarnych w uczelniach publicznych zmniejszyło liczbę studentów płacących za studia z 63,3% 2008 r. do 47,1% w 2012 r., przy czym można się spodziewać dalszego spadku tego odsetka.
- Działanie algorytmu jako podstawy podziału dotacji podstawowej w warunkach ogólnego, realnego obniżenia nakładów na szkolnictwo wyższe skutkowało rosnącą liczbą uczelni publicznych i niepublicznych przynoszących deficyt i wyraźną polaryzacją sytuacji finansowej poszczególnych uczelni i ich całych grup.
- Obniżenie publicznych nakładów na kształcenie powodowało dalsze obniżenie realnych nakładów w przeliczeniu na studenta, co pogarsza i tak niską pozycję polskiego szkolnictwa w stosunku do innych państw OECD.
- Wzrost nakładów na badania nie skompensował ubytku nakładów na kształcenie.

## Wdrażanie Krajowych Ram Kwalifikacji

- Wdrożenie KRK w szkolnictwie wyższym związane jest przede wszystkim ze zmianą sposobu formułowania opisów kierunków. Dla każdego kierunku określane są efekty kształcenia: wiedza, umiejętności i kompetencje społeczne zgodne z charakterystykami poziomów kształcenia ujętych w przepisach prawa.
- Proces wdrożenia zmian był stosunkowo krótki, co spowodowało różnorodne, często skrajne podejście i ocenę tych rozwiązań przez środowisko akademickie.
- Okres, jaki upłynął od wdrożenia nowych rozwiązań jest zbyt krótki dla jego kompleksowej oceny, pierwsze badania wyraźnie wskazują na różnorodną ocenę wdrażanych zmian. Główne problemy i trudności związane z wdrożeniem dotyczą: interpretacji przepisów ustawy i rozporządzeń, krótkiego czasu wdrożenia, braku przekonania do zasadności wdrażanej zmiany, konieczności modyfikacji używanej terminologii, braku rozwiązań adresowanych do specyficznych kierunków studiów.

## Nowoczesne metody i jakość kształcenia

- Wprowadzenie Krajowych Ram Kwalifikacji stworzyło dobrą podstawę do rozwoju „kultury efektów kształcenia” i ukierunkowywania procesu kształcenia na studenta.
- Podstawowym wyznacznikiem jakości kształcenia są kompetencje (efekty kształcenia) uzyskane przez osobę kończącą studia. Zależą one od zestawu efektów kształcenia zdefiniowanych dla danego programu kształcenia przez jednostkę prowadzącą studia (jakość „kwalifikacji jako takiej”) oraz stopnia, w jakim osoba kończąca studia osiągnęła te założone efekty kształcenia, zależne – w znacznej mierze – od tego, jak został zaprojektowany i jak jest realizowany program studiów.
- Nowoczesne, skuteczne metody kształcenia ukierunkowywane na studenta są oparte w znacznym stopniu na rozwiązywaniu problemów lub realizacji projektów (problem/project based learning), co ma ścisły związek z koncepcją kształcenia opartego na badaniach (research based education).
- Kompetencje (wiedza i umiejętności) nauczycieli akademickich w zakresie nowoczesnych metod kształcenia są niewystarczające, a stosowane metody prowadzenia zajęć, zwłaszcza zaś weryfikacji uzyskiwanych przez studentów efektów kształcenia, w wielu przypadkach nie przystają do deklarowanych celów i zakładanych efektów kształcenia.
- Nie istnieją wystarczająco silne bodźce, które spowodowałyby wzrost zainteresowania ze strony nauczycieli akademickich podnoszeniem kompetencji dydaktycznych oraz wprowadzaniem innowacji i doskonaleniem w inny sposób procesu kształcenia – istniejący system finansowania i awansów zniechęca do podejmowania tego typu działań. Niezbędne są zmiany systemowe, skutkujące odpowiednimi działaniami na poziomie uczelni i jednostek prowadzących kształcenie.
- Nerozwiazane pozostają problemy wymagające decyzji systemowych i ewentualnie centralnego finansowania, związane m.in. z tworzeniem otwartych zasobów edukacyjnych czy platform Massive Open Online Course (MOOC).

## Efekty kształcenia – rynek pracy

- Osoby młode są najczęściej zatrudniane w ramach rotacji na istniejących stanowiskach lub wymiany pokoleniowej w firmach. Dlatego wszelkie momenty dekoniunktury ograniczają zatrudnianie młodych. Dodatkowo w takich sytuacjach „niepewności gospodarczej” firmy często stosują w czasie rekrutacji „strategię sita”, w której nacisk kładziony jest na określone kompetencje zawodowe, możliwe do zdobycia tylko w toku pracy, oraz doświadczenie zawodowe pracowników. Wymogi te już na wstępie dyskwalifikują część absolwentów.
- Większe szanse znalezienia pracy mają młodzi w dużych firmach ze względu na to, że w sektorze MSP pracodawcy szukają pracowników w pełni uprawnionych do wykonywania danej pracy.
- Podczas rekrutacji wykształcenie odgrywa większą rolę w przypadku osób młodych niż starszych pracowników, co wynika z braku możliwości sprawdzenia innych kryteriów rekrutacyjnych i pewności, że zostaną one spełnione.

- Absolwenci uczelni (z ostatnich 5 lat) wykazują większą aktywność zawodową niż osoby kończące inny typ szkoły. W tej grupie jedynie 8% osób jest nieaktywnych zawodowo – wśród absolwentów uczelni z ostatnich 5 lat 81% to osoby pracujące. Ogólnie wyższe wykształcenie jest czynnikiem zwiększającym szanse na posiadanie pracy. Zysk ten jest szczególnie istotny w początkowym okresie kariery zawodowej, w momencie stawiania przez absolwenta pierwszych kroków na rynku pracy.
- Posiadanie wyższego wykształcenia jest szczególnie istotne w trudnych momentach gospodarczych – kiedy wyższe kwalifikacje przydają się najbardziej, będąc często kartą przetargową w rywalizacji o zatrudnienie. Ogólnie można powiedzieć, że wyższe wykształcenie daje absolwentom większe szanse na starcie rywalizacji na rynku pracy, jak również pozwala im zdecydowanie szybciej „rozpędzać się” i uzyskiwać stopniowo coraz większą przewagę nad osobami z innymi poziomami wykształcenia.
- Dla zwiększenia zatrudnialności absolwentów uczelni szczególnie ważne jest prowadzenie działań na styku edukacji (szkolnictwa wyższego), gospodarki oraz instytucji wspierających (np. w ramach publicznych i prywatnych służb zatrudnienia) zapewniających lepszy start na rynku pracy.
- Pracodawcy rekrutując na stanowiska specjalistyczne zwracają uwagę przede wszystkim na kompetencje związane ze zdolnościami umysłowymi: interpersonalne, samoorganizacyjne, językowe, kognitywne, komputerowe, oraz dyspozycyjność przyszłych kandydatów. Biorąc to pod uwagę w procesie dydaktycznym, oprócz zapewnienia podstawowych kompetencji zawodowych, należy zwracać uwagę na kształcenie „kompetencji miękkich”.

## **Zaangażowanie szkół wyższych w uczenie się przez całe życie**

Realizacja założeń uczenia się przez całe życie jest jednym z ważnych wyzwań, przed jakimi staje szkolnictwo wyższe w Polsce. Zarówno przemiany demograficzne, jak i zmieniające się modele kariery zawodowej sprawiają, że uczelnie powinny w większym stopniu otwierać się na niestandardowych studentów, oferując im możliwość elastycznego kształcenia wysokiej jakości. W polskim systemie szkolnictwa wyższego proces włączenia uczelni w realizację strategii uczenia się przez całe życie jest już rozpoczęty, choć jeszcze słabo zaawansowany.

### **Główne wymiary realizacji strategii uczenia się przez całe życie przez uczelnie**

- Strategię uczenia się przez całe życie uczelnie realizują poprzez oferowanie możliwości ukończenia studiów licencjackich i magisterskich w trybie niestacjonarnym, możliwości doskonalenia zawodowego w ramach studiów podyplomowych oraz kursów i szkoleń. W coraz większym stopniu otwierają się też na kształtowanie zainteresowań naukowych i poznawczych wśród dzieci (uniwersytety dziecięce) i podtrzymywanie aktywności edukacyjnej wśród seniorów (uniwersytety trzeciego wieku).

- W związku z dużą autonomią szkół wyższych w zakresie kształtowania swojej strategii część z nich wprost odwołuje się do idei uczenia się przez całe życie, uznając ją za istotny element swojej misji, inne zaś nie odnoszą się do niej.
- Brakuje odpowiednich instrumentów finansowych, wspierających zaangażowanie uczelni w realizację strategii uczenia się przez całe życie. Kształcenie osób dorosłych na studiach niestacjonarnych, studiach podyplomowych i różnego rodzaju kursach związanych z profesjonalnym rozwojem kariery zawodowej finansowane jest przede wszystkim ze środków prywatnych bądź dofinansowywane z Europejskiego Funduszu Społecznego. Ze środków publicznych finansowane są zazwyczaj jedynie działające na uczelniach wyższych uniwersytety trzeciego wieku, uniwersytety otwarte i uniwersytety dziecięce.
- Odsetek studentów studiujących w trybie niestacjonarnym jest w Polsce najwyższy wśród krajów europejskich. Udział osób studiujących w trybie niestacjonarnym wśród osób w wieku 30–34 lata jest ponad dwukrotnie wyższy niż wśród studentów w „standardowym” wieku studenckim. Dla osób pracujących tego typu studia są podstawową formą kontynuacji nauki na poziomie wyższym – studiują w ten sposób prawie wszystkie osoby ze starszych grup wiekowych. Jednakże udział osób w wieku powyżej 30 lat w ogóle studentów w 2012 r. wynosił 9,4% i należał do najniższych wśród krajów należących do Europejskiego Obszaru Szkolnictwa Wyższego.
- W Polsce, podobnie jak w innych krajach Europy Środkowej i Południowej, nie istnieją żadne alternatywne ścieżki dostępu do kształcenia na poziomie wyższym. Większą elastycznością pod względem kryteriów dostępu charakteryzują się systemy edukacyjne Europy Zachodniej niż systemy pozostałych krajów należących do Europejskiego Obszaru Szkolnictwa Wyższego. W szkolnictwie wyższym w Polsce nie istnieją także formalne procedury uznawania efektów wcześniejszego uczenia się w sposób pozaformalny i nieformalny dla uzyskiwania postępu w studiowaniu i zwolnienia z uczestnictwa w tych zajęciach, z zakresu których student opanował wiedzę lub zdobył umiejętności w inny sposób. Trwają jednak prace zmierzające do opracowania takiego systemu i określenia jego ram instytucjonalnych.

# FINANSOWANIE SZKÓŁ WYŻSZYCH ZE ŚRODKÓW PUBLICZNYCH

*pod redakcją Jerzego Wilkina<sup>3</sup>*

## Kierunki, założenia i schemat systemu finansowania

W świetle przeprowadzonych analiz, zaprezentowanych w powyższych rozdziałach, można przyjąć, że kierunek reformowania systemu finansowania szkolnictwa wyższego powinien opierać się na następujących założeniach i zasadach:

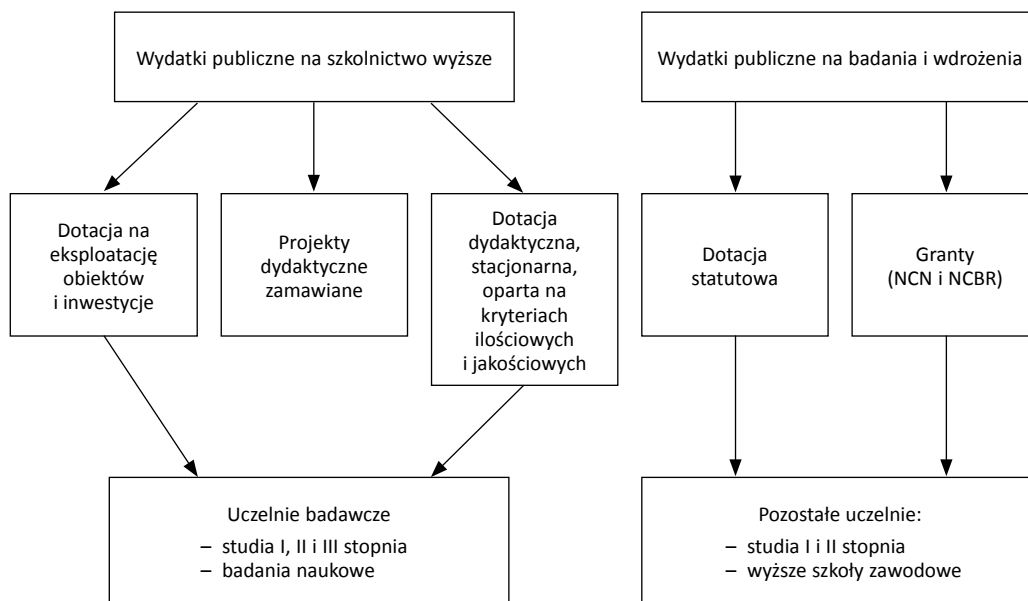
1. Założenie wstępne: finansowanie szkół wyższych ma charakter wieloletni i blokowy (uwzględniający potrzeby dydaktyczne, badawcze – statutowe i eksploatacyjno-inwestycyjne szkół wyższych). Systemu finansowania szkół wyższych, jako podmiotów edukacyjnych, nie możemy oderwać od systemu finansowania nauki, stąd jego uwzględnienie w poniższym schemacie.
2. Perspektywa finansowa: minimum 3 lata, przy czym gwarantowane uczelni środki w danym roku wynosiłyby: w 2014 r. – 100%, 2015 – 98%, a w 2016 – 95%. Ta struktura ma charakter kroczący – przesuwana się w każdym kolejnym roku. W rzeczywistości powinna obowiązywać zasada wzrostu dotacji (obliczonej według przyjętego algorytmu) przynajmniej o wskaźnik inflacji. Z drugiej strony, przyjęcie kilkuletniej perspektywy finansowej dla uczelni nie może abstrahować od sytuacji finansowej kraju w kolejnych latach. Dotacja może być mniejsza, ale tylko w granicach 0–5% w okresie 3 lat. Taka zasada zapewnia minimum stabilności finansowej uczelni i zarazem uwzględnia możliwości finansów publicznych państwa. Gdyby przyjąć, że wydatki publiczne na szkolnictwo wyższe wynoszą 1% PKB (jak postuluje się w tzw. środowiskowej „Strategii rozwoju szkolnictwa wyższego”), to sytuacja finansowa uczelni byłaby dość stabilna (zagwarantowany stały udział w PKB ma obecnie tylko obrona narodowa). Postulat zapewnienia stabilności finansowej jest powszechnie formułowany przez uczelnie w odniesieniu do systemu finansowania szkół wyższych<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Przytoczone treści na podstawie Rozdziału 9. Kierunki reform systemu finansowania uczelni wyższych – wnioski i rekomendacje (Jerzy Wilkin) z Raportu pt. Finansowanie szkół wyższych ze środków publicznych.

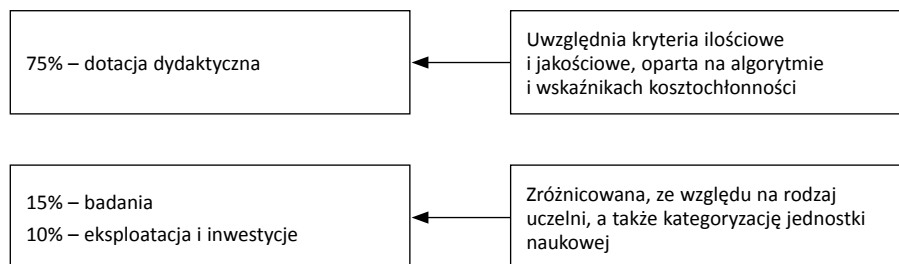
<sup>4</sup> Pewnego rodzaju problemem technicznym w perspektywie np. 3-letniego finansowania szkół wyższych jest 4-letni okres oceny jednostek naukowych, stosowany przez KEJN (Komitet Ewaluacji Jednostek Naukowych), będący podstawą oceny jakości naukowej wydziałów i instytutów badawczych. Ocena jakości naukowej uczelni powinna być brana pod uwagę (jako kryterium jakościowe) przy alokacji środków publicznych na finansowanie uczelni.

Główne szczeble i zależności w ramach systemu finansowania szkolnictwa wyższego mogą wyglądać następująco:

### Szczebel makro: decyzje polityczno-strategiczne



### Przykładowa struktura wydatków budżetowych na szkolnictwo wyższe:



3. Powyżej przedstawiony przykład dotyczy ogólnych wydatków na szkolnictwo wyższe w kraju. Struktura ta wyglądałaby odmiennie w różnych typach uczelni. Na przykład w uczelniach badawczych udział środków na badania byłby wyższy, a w wyższych szkołach zawodowych znikomy (choćby nawet w tych uczelniach powinny być dostępne jakieś środki na badania, chociażby ze względu na potrzeby rozwoju kadr naukowych). W uczelniach badawczych uzasadnione są też wyższe wydatki na eksploatację obiektów i inwestycje. Środków na ten cel nie można na ogół pozyskać z grantów. Dotacja na eksploatację obiektów i na inwestycje nie musi być wydzieloną pozycją, ale może być włączona do ogólnej dotacji dydaktyczno-badawczej. Na przykład w Szwecji dotacja dla

uczelni składa się z dwóch części: 62% na studia I i II stopnia, a 38% na studia III stopnia (doktoranckie) i na badania naukowe. Dotacja powinna w jakimś zakresie uwzględniać kryteria efektywnościowe, np. liczbę absolwentów studiów I i II stopnia oraz liczbę obronionych doktoratów. Połączenie studiów doktoranckich z finansowaniem badań wynika z powszechnego w krajach zachodnich i skandynawskich włączenia doktorantów w projekty badawcze realizowane przez daną uczelnię (wydział). Projekty badawcze w tych krajach są często wyłącznym źródłem finansowania doktorantów.

4. Ze względu na to, że wydatki na szkolnictwo wyższe i badania mają w naszym kraju charakter komplementarny, a efekty tych wydatków cechują się znaczną synergią (co widać szczególnie wyraźnie w uniwersytetach badawczych), uzasadnione jest utrzymanie spraw nauki i szkolnictwa wyższego w ramach jednego resortu. W części wydatków na naukę, rozdzielanych w trybie konkurencyjno-grantowym, sprawdziły się w zasadzie dwie agencje publiczne odpowiedzialne za tę część wydatków: NCN i NCBR. Nie ma natomiast uzasadnienia dalsze zwiększanie udziałów części grantowej wydatków na naukę i wdrożenia kosztem części statutowej (nie powinna ona przekraczać 50% środków przeznaczonych na finansowanie badań naukowych z funduszy publicznych). Konieczna jest natomiast racjonalizacja dystrybucji dotacji statutowej, z szerszym uwzględnieniem kryteriów jakościowo-badawczych.

#### **Finansowanie wysokiej jakości badań w świetle raportu OECD – wnioski dla sposobu finansowania uniwersytetów badawczych**

W 2014 r. opublikowany został przez OECD raport zatytułowany: Promoting Research Excellence. New Approaches to Funding (OECD 2014). W raporcie tym podsumowano doświadczenia kilkunastu krajów w tworzeniu systemu finansowania sprzyjającego osiągnięciu wysokiej jakości badań naukowych. Te doświadczenia związane są co prawda z wspieraniem działalności naukowej, mogą jednak posłużyć jako źródło inspiracji i wzór rozwiązań praktycznych dla finansowania szkół wyższych, a zwłaszcza uniwersytetów badawczych. *Excellence* – ta cecha i to hasło powinny służyć jako wzór w działalności zarówno badawczej, jak i dydaktycznej.

W osiągnięciu bardzo wysokiej jakości badań naukowych szczególne znaczenie mają dwie inicjatywy: 1) przygotowanie i wdrożenie „programów wybitnych badań” (*Research excellence initiatives* – REI) oraz 2) organizowanie centrów doskonałości (*centres of excellence* – CoEs). Programy REI mają na ogół cztery podstawowe cechy: a) interdyscyplinarność, b) wspieranie współpracy między badaczami i jednostkami naukowymi, c) szerokie oddziaływanie i d) uwzględnienie wysokiego ryzyka badawczego. Do powyższych cech należy dołączyć też elastyczność działania (*flexibility*). Realizatorzy „programów wybitnych badań”, czyli centra doskonałości, mają swobodę w gospodarowaniu przyznanych im środków, zarządzaniu zasobami, zatrudnianiu badaczy itp. (*CoEs’ freedom for managing research funds is seen as crucial*). REI są programami badawczymi obliczonymi na wiele lat. Omówione w wyżej wspomnianym raporcie programy obejmują okres 4–15 lat, przy czym 4 lata to okres minimalny. REI są formą publicznego



(*government-level funding*) wspierania badań realizowanych przez wybrane jednostki i instytucje. Jedynym przykładem REI w Polsce, wymienionym w ww. raporcie, jest program KNOW.

System finansowania badań naukowych (ze źródeł publicznych) w większości omawianych krajów opiera się na trzech filarach: badaniach statutowych (*institutional core funding*), REI oraz grantach naukowych (*project-grant funding*). W Polsce system ten jest podobny, ale odpowiednik *Research Excellence Initiatives* występuje w postaci szczątkowej. Jest to jedną z przyczyn stosunkowo słabych osiągnięć polskiej nauki.

Gdyby odnieść wyżej opisane doświadczenia w finansowaniu wysokiej jakości badań do szkolnictwa wyższego, to w tym ostatnim również niezbędne są inicjatywy nakierowane na osiąganie wysokiej jakości kształcenia (odpowiednik REI) i rozwijanie centrów doskonałości kształcenia na poziomie wyższym (*Centres of Excellence*). Wymaga to jednak stworzenia sposobu wyłaniania takich programów i jednostek, a także zapewnienia im właściwego sposobu finansowania. Przypomnijmy: finansowanie to obejmuje okresy wieloletnie, daje centrom doskonałości dużą swobodę w zarządzaniu finansami i innymi zasobami będącymi w ich dyspozycji, pozwala na podejmowanie ryzykownych przedsięwzięć, ale o potencjalnie dużym znaczeniu. Do pójsia w tym kierunku, jeśli chodzi o rozwiązania instytucjonalno-systemowe, nie zdecydowano się w naszym kraju, jak dotychczas, ani w sferze badań naukowych, ani w szkolnictwie wyższym.

Źródło: OECD, Promoting Research Excellence. New Approaches to Funding. OECD Publishing, 2014.

5. Czy należy utrzymywać limity przyjęć? I kto powinien o tym decydować – czy tylko uczelnie, czy też w jakimś zakresie organ dzielący środki publiczne między uczelnie? Ta sprawa powinna być przedmiotem negocjacji między uczelnią a organem publicznym (ministerstwem czy odpowiednią agencją publiczną). System finansowania uczelni powinien stwarzać możliwość negocjacji w tego typu sprawach. Jest to rozwiązanie stosowane z powodzeniem w wielu różnych krajach.  
W powyższym schemacie dwa strumienie wydatków rozdzielane są na zasadach konkurencyjnych: projekty dydaktyczne zamawiane i granty. W pozostałych pozycjach musi ulec wzmocnieniu znaczenie kryteriów jakościowych. Dotyczy to zarówno dotacji dydaktycznej, jak i statutowej. Jakie kryteria ilościowe i jakościowe zastosować i w jakich proporcjach? Niektóre sugestie w tym zakresie zostały przedstawione w zaprezentowanych powyżej rozdziałach.
6. System alokacji środków publicznych między uczelnie powinien odpowiadać kryteriom, które wymienia R.Z. Morawski w przypadku polityki prowadzonej przez brytyjski HEFCE. Zasługują one na gruntowne przedyskutowanie i ewentualne uwzględnienie:  
„Metodyka ta pomyślana jest w taki sposób, aby system finansowania szkolnictwa wyższego był przejrzysty, przewidywalny, sprawiedliwy, efektywny i elastyczny, przy czym system ten uważa się:
  - za przejrzysty, gdy reguły alokacji środków są jasne i jawne, a dane, do których się odwołują, są sprawdzalne i – gdy tylko to możliwe – publicznie dostępne;

- za przewidywalny, gdy każda uczelnia potrafi przewidzieć, jaki wpływ na wynik alokacji mają podejmowane przez nią decyzje i zmiany okoliczności zewnętrznych;
  - za sprawiedliwy, gdy różnice w poziomie finansowania różnych uczelni znajdują racjonalne uzasadnienie;
  - za efektywny, gdy całkowite koszty jego funkcjonowania, a w tym obciążenie uczelni dodatkowymi zadaniami administracyjnymi, są zminimalizowane;
  - za elastyczny, jeśli w sposób racjonalny reaguje on na zmiany zewnętrznych uwarunkowań szkolnictwa wyższego, a w tym – polityki edukacyjnej państwa.” (rozdział 4)
7. Niezbędne jest utrzymanie zmodyfikowanego algorytmu rozdziału środków na finansowanie publicznych szkół wyższych. Zapewnia to przejrzystość i przewidywalność środków służących funkcjonowaniu i rozwojowi uczelni. Częścią tego mechanizmu jest przyjęcie normatywnych wskaźników tzw. kosztochłonności różnych kierunków studiów. To kryterium dystrybucji ww. środków jest od wielu lat stosowane zarówno w Polsce, jak i w większości innych krajów europejskich. Uzasadnione wydaje się utrzymanie rozpiętości wskaźników kosztochłonności w granicach 1–4.
8. Jednym z najważniejszych warunków poprawy jakości polskiego szkolnictwa wyższego i awansu polskich uczelni w międzynarodowych rankingach, a także zwiększenia wpływu nauki i szkolnictwa wyższego na rozwój kraju, jest wzmocnienie rangi uniwersytetów badawczych poprzez odpowiednie ich finansowanie i stworzenie ram instytucjonalnych (w tym prawnych) dla ich rozwoju i oddziaływania na otoczenie akademickie i gospodarcze. Jednym z problemów na tej drodze jest to, że najlepsze polskie uczelnie, które potencjalnie zasługują na miano uczelni (uniwersytetów) badawczych, są wewnętrznie bardzo niejednorodne. Nawet na czołowych uniwersytetach w kraju są wydziały o różnej jakości, w tym będące bardzo silnymi jednostkami badawczymi (naukowymi) i takie, które mają niewielką rangę naukową. Czy można więc takie heterogeniczne pod względem naukowym uczelnie uznać za uczelnie badawcze i finansować je w formie blokowej, adresowanej do całej uczelni? Być może, jest to uzasadnione, o ile w danej uczelni większość jednostek naukowych (wydziałów), np. 2/3, ma wysoką rangę naukową (np. kategorię A i A+), a uczelnia prowadzi wewnętrzną politykę wspierania badań i poprawy jakości naukowej jednostek. Jest to zresztą zgodne z zasadą autonomii uczelni jako całości. System funkcjonowania szkolnictwa wyższego, w tym jego finansowania, powinien dawać duże możliwości prowadzenia własnej, wewnątrzuczelnianej polityki rozwoju kształcenia, badań naukowych, a także realizacji innych funkcji uczelni (uczelnie, a zwłaszcza uniwersytety, są tradycyjnie jednostkami wielofunkcyjnymi). Wcześniej przedstawione doświadczenia uczelni i badania ich dotyczące wyraźnie wskazują na to, że nie ma jednej, uniwersalnej formuły na dobry uniwersytet (czy inną szkołę wyższą), ani też nie ma uniwersalnego sposobu osiągnięcia wysokiej efektywności środków przeznaczonych na jego funkcjonowanie (choć kilka wskazówek sprzyjających poprawie tej efektywności można sformułować).
9. Uzasadnione wydaje się zalecenie (rekomendacja), aby tzw. stacjonarna dotacja dydaktyczna w przeliczeniu na studenta w zależności od jakości uczelni (uczelnie badawcze i pozostałe) nie różniła się więcej niż w granicach 20–30% (przy uwzględnieniu kryteriów jakościowych). Uczelnie najlepsze, w tym typowe uczelnie badawcze, mają

znacznie większe możliwości pozyskiwania dodatkowych środków, zarówno z grantów, jak i płatnych rodzajów zajęć dydaktycznych, niż słabsze uczelnie niemające charakteru uczelni akademickich. Z drugiej strony, uczelnie koncentrujące się tylko na działalności dydaktycznej (np. wyższe szkoły zawodowe) mają do spełnienia ważne funkcje w systemie szkolnictwa wyższego i powinny mieć możliwość stabilnego finansowania.

10. Wynika z tego jeden zasadniczy wniosek: ogólne ramy instytucjonalne (zwłaszcza prawne) szkolnictwa wyższego i rozwoju badań naukowych muszą dawać znaczne możliwości prowadzenia elastycznej, innowacyjnej i kreatywnej polityki wewnętrznej uczelni wyższych, a zwłaszcza tych o statusie akademickim, ale też respektować potrzeby innych uczelni publicznych.
11. W naszym opracowaniu nie zostały szerzej omówione m.in. sposoby wspierania finansowego ze źródeł publicznych uczelni, które nie mają statusu uczelni publicznych. Jest ich w naszym kraju ponad 300 i spełniają one ważną i bardzo pożyteczną rolę w systemie edukacyjnym na poziomie wyższym. Można to krótko ująć w stwierdzeniu, że uczelnie niepubliczne pełnią ważne funkcje publiczne i zasługują przez to na publiczne wsparcie, w tym finansowe. Uczelnie niepubliczne powinny mieć pełną możliwość ubiegania się o środki publiczne przeznaczone na szkolnictwo wyższe rozdzielane na zasadach konkurencyjnych. Ponadto uzasadnioną formą wspierania systemu kształcenia na tego typu uczelniach powinna być możliwość otrzymywania, z publicznych funduszy przeznaczonych na szkolnictwo wyższe, stypendiów dla studentów studiów dziennych (stacjonarnych) i doktorantów kształcących się na tych uczelniach.
12. Uzasadnione wydaje się powrócenie do dyskusji nad utworzeniem profesjonalnej i niezależnej politycznie instytucji (agencji) finansującej szkolnictwo wyższe w Polsce, nazwanej Narodowym Funduszem Szkolnictwa Wyższego, zaproponowanej w środowiskowej „Strategii rozwoju szkolnictwa wyższego: 2010–2020”. To rozwiązanie instytucjonalne pozwoliłoby zarówno ustabilizować system finansowania szkolnictwa wyższego w naszym kraju, jak i umożliwić Ministerstwu Nauki i Szkolnictwa Wyższego skoncentrowanie się na polityczno-strategicznych funkcjach rozwoju, za które ten resort odpowiada.

Zadania, które powierzono zespołowi przygotowującemu niniejszy raport okazały się niezwykle trudne i czasochłonne. Nad niektórymi z tych zadań należy jeszcze popracować uwzględniając efekty dyskusji środowiskowej (bezpośrednio związanej ze szkolnictwem wyższym), jak i w szerszym gronie interesariuszy.

---

## Rekomendacje

---

### 1. Poziom finansowania

- 1.1. Niezbędne i uzasadnione jest wdrożenie zasady przeznaczania 1% PKB na szkolnictwo wyższe, co było jednym z najważniejszych postulatów tzw. środowiskowej Strategii rozwoju szkolnictwa wyższego w Polsce. Zapewni to względną stabilność i przewidywalność publicznego finansowania szkół wyższych.

- 1.2. Należy uznać za szkodliwy, a także utopijny, pogląd, że nowe, prywatne źródła finansowania będą się stawać substytutem dla finansowania publicznego. Mówiąc o szkodliwości, mamy przede wszystkim na myśli fakt, że zbyt duże uzależnienie od finansowania prywatnego może skutkować nieakceptowalnym ze społecznego punktu widzenia ryzykiem utraty trwałości finansowej, jak i zagrożeniem dla autonomii i wiarygodności społecznej uniwersytetów i innych akademickich szkół wyższych.
- 1.3. W algorytmie finansowania dotyczącym tzw. stacjonarnej dotacji budżetowej dla uczelni publicznej, niezależnie od potrzeb jej modyfikacji, powinien być wbudowany mechanizm przeciwdziałający spadkowi poziomu tego finansowania w związku ze spadkiem liczby studentów stacjonarnych. Pozwoli to na stopniowe wyrównywanie ogromnej luki między Polską a krajami EU-15, jeśli chodzi o poziom publicznych wydatków na jednego studenta w szkolnictwie wyższym (szkołach publicznych).

## **2. Spójność systemu finansowania i zrównoważenie finansowe szkół wyższych**

- 2.1. Niezbędne jest utrzymanie spójności procedur alokacji środków na szkolnictwo wyższe z kryteriami i wskaźnikami stosowanymi w systemach akredytacji programów kształcenia, ram kwalifikacji oraz oceny jednostek badawczych i indywidualnych osiągnięć nauczycieli akademickich. Brak takiej spójności może prowadzić do „perwersyjnych” zachowań podmiotów realizujących zadania szkolnictwa wyższego, a w konsekwencji – do dalszej demoralizacji środowiska akademickiego.
- 2.2. Wskazane jest utworzenie profesjonalnej, apolitycznej agencji publicznej, której powinno być powierzono finansowanie szkół wyższych według zasad przyjętych na szczeblu polityczno-strategicznym. W „środowiskowej” Strategii rozwoju szkolnictwa wyższego taka agencja nosi nazwę Narodowy Fundusz Szkolnictwa Wyższego.
- 2.3. Uczelnie wyższe, a szczególnie uczelnie badawcze, powinny mieć pełną swobodę w formułowaniu priorytetów i kształtowaniu struktury wydatków, w ramach przyznanej im dotacji podstawowej. Jest to też zgodne z ideą autonomii uczelni.
- 2.4. System finansowania szkolnictwa wyższego wymaga znacznej deregulacji (patrz raport „Deregulacja w szkolnictwie wyższym”).

## **3. Wzrost znaczenia kryteriów efektywnościowych i zasad konkurencyjnych w alokacji środków publicznych na szkolnictwo wyższe**

- 3.1. Obserwowana w wielu krajach europejskich tendencja do wzrostu stosowania różnych mechanizmów efektywnościowych w finansowaniu publicznych szkół wyższych (*performance-based financing*) musi być traktowana jako naturalna i nieunikniona, w warunkach dążenia do większej dyscypliny i zrównoważenia finansów publicznych, a także zapewnienia większej efektywności kształcenia.
- 3.2. Pożądane jest wprowadzanie do krajowych systemów finansowania edukacji rozwiązań bardziej konkurencyjnych poprzez mechanizmy finansowania celowego, finansowania jakości kształcenia czy finansowania projektowego.

- 3.3. Uczelniom publicznym powinien być znany, ze znacznym wyprzedzeniem, wieloletni program wzrostu udziału *performance-based financing* w dotacji stacjonarnej, tak aby mogły się do niego elastycznie i skutecznie dostosować.
- 3.4. W konkurencji o część środków publicznych służących finansowaniu szkolnictwa wyższego mogą uczestniczyć też uczelnie niepubliczne.

#### **4. Wydłużenie perspektywy czasowej w finansowaniu publicznych szkół wyższych**

- 4.1. Kształcenie, podobnie jak prowadzenie badań, aby były efektywne i sprzyjały osiągnięciu wysokiej jakości rezultatów, wymagają zapewnienia stabilnego finansowania, przynajmniej w perspektywie trzyletniej. Przejście do wieloletniego budżetowania w tym zakresie uważamy za konieczne.

#### **5. Finansowanie uniwersytetów badawczych**

- 5.1. Ważnym celem reformowania systemu funkcjonowania szkolnictwa wyższego, w tym jego finansowania, jest wzmocnienie pozycji, znaczenia i możliwości rozwoju tzw. uniwersytetów (uczelni) badawczych.
- 5.2. Niezbędne są inicjatywy nakierowane na osiągnięcie wysokiej jakości kształcenia (odpowiednik edukacyjny: *Research Excellence Initiatives*) i rozwijanie centrów doskonałości kształcenia na poziomie wyższym (*Centres of Excellence*). Wymaga to jednak stworzenia sposobu wyłaniania takich programów i jednostek, a także zapewnienia im właściwego sposobu finansowania.

#### **6. Podstawy tworzenia algorytmu alokacji środków na szkolnictwo wyższe**

- 6.1. Niezbędne jest utrzymanie zmodyfikowanego algorytmu rozdziału środków na finansowanie publicznych szkół wyższych. Zapewnia to przejrzystość i przewidywalność środków służących funkcjonowaniu i rozwojowi uczelni. Częścią tego mechanizmu jest przyjęcie normatywnych wskaźników tzw. kosztochłonności różnych kierunków studiów.
- 6.2. Algorytm ten wymaga uproszczenia w porównaniu z obecnie stosowanym w Polsce, ale uwzględniać też powinien większe zróżnicowanie dotacji między poszczególne uczelnie, ze względu na kryteria jakościowe i efektywnościowe, w tym potrzebę zwiększonego finansowania uczelni badawczych.
- 6.3. Niezależnie od algorytmicznego systemu rozdziału środków przeznaczonych na finansowanie szkół wyższych, niezbędne jest uwzględnienie możliwości negocjacji pomiędzy dysponentem środków publicznych a uczelniami odnośnie do alokowanych funduszy na realizację zadań edukacyjnych i badawczych.

# DEREGULACJA W SYSTEMIE SZKOLNICTWA WYŻSZEGO

pod redakcją Jerzego Woźnickiego

## Motywacja opracowania Raportu i jego zasadniczy wniosek<sup>5</sup>

Monografia, która – ze względu na zakres analizowanej problematyki – ma charakter pionierski w bibliografii poświęconej szkolnictwu wyższemu w Polsce, powstała z intencją odwrócenia niepokojących trendów w procesie regulowania systemu. W ostatnich latach uczelnie zostały poddane narastającej presji o charakterze „doregulacyjnym”, w następstwie czego w znacznym i wielce niepokojącym stopniu wzrosły zarówno sam zakres, jak i głębokość regulacji.

W raporcie przedstawiamy tezę o potrzebie odwrócenia tych tendencji w wyniku przyjęcia nowych założeń kulturowych, merytorycznych i metodologicznych w procesie dalszego stanowienia prawa w odniesieniu do szkolnictwa wyższego, tak aby zostały osiągnięte efekty zauważalnej deregulacji systemu, zgodnie z zasadami pomocniczości i proporcjonalności.

Podkreślamy też, że regulowanie tego tak wrażliwego obszaru sektora wiedzy wymaga respektowania zasad ciągłości i przewidywalności. Oznacza to wymóg stabilności systemowych reguł działania, które nie powinny podlegać zbyt częstym nowelizacjom.

Oczekiwany przez uczelnie, wnioskowany w Raporcie proces deregulacji systemu szkolnictwa wyższego, który przyniósłby wiele zmian, powinien zatem zostać zrealizowany nie wcześniej niż u schyłku aktualnej dekady, tj. w okresie 2018–2020.

## Wybór rekomendacji<sup>6</sup>

### 1. Rekomendacje dotyczące konstytucyjnych podstaw regulacji szkolnictwa wyższego

#### Rekomendacja 1.1.

Regulacja nie może naruszyć istoty autonomii szkoły wyższej. Oznacza to, że w tym zakresie powinna znaleźć zastosowanie – w stosunku do niepublicznych podmiotów prawa (a więc i uczelni niepublicznych) wywodzona z art. 31 ust. 3 Konstytucji, a także w stosunku do obdarzonych autonomią podmiotów publicznych w postaci szkół publicznych – *zasada*

<sup>5</sup> Przytoczone treści na podstawie pkt. Motywacja opracowania Raportu i jego zasadniczy wniosek z Raportu pt. Deregulacja w systemie szkolnictwa wyższego.

<sup>6</sup> Przytoczone treści na podstawie Część IV. Rekomendacje, z Raportu pt. Deregulacja w systemie szkolnictwa wyższego.

*proporcjonalności*. Można ją w skrócie przedstawić jako ingerencję w sprawy danego samodzielnego podmiotu tylko wtedy, gdy jest to konieczne i w stopniu wymaganym do osiągnięcia zamierzonego celu wyrażającego niewątpliwego interes publiczny. Istnieje konieczność zachowywania właściwej równowagi między niekorzystnymi dla danego podmiotu rezultatami interwencji a zamierzonym celem, jak również przy niedopuszczalności stosowania nadmiernych środków<sup>7</sup>.

### **Rekomendacja 1.2.**

Ze względu na szerszy zakres realizowania zadań publicznych ze środków publicznych przez – utworzone właśnie w tym celu – uczelnie publiczne, istnieją podstawy do zróżnicowania zakresu i intensywności ustawowej regulacji ustroju i funkcjonowania uczelni publicznych i uczelni niepublicznych.

### **Rekomendacja 1.3.**

Studentów i doktorantów szkół wyższych, zarówno publicznych, jak i niepublicznych, łączy z uczelniami stosunek typu administracyjno-prawnego w ramach jej władztwa zakładowego. Administracyjno-prawny charakter stosunku studentów i doktorantów oznacza zarazem konieczność wystarczająco szczegółowego uregulowania statusu tych destinariuszy w przepisach ustawowych.

### **Rekomendacja 1.4.**

Niezbędne jest respektowanie przez twórców legislacji odniesień procesu deregulacji w szkolnictwie wyższym do wymogów swobody i autonomii uczelni jako wartości nie tylko fundamentalnych, ale i konstytucyjnych. Służyłoby temu szersze wykorzystanie mechanizmów tzw. autoregulacji. Jeżeli ustawa nie wskazuje – z uwzględnieniem zasady proporcjonalności – innych aktów wewnętrznych uczelni jako instrumentu wykonawczego unormowania określonych w niej materii, to instrumentem regulacji jest statut uczelni w ramach przysługującej jej autonomii.

### **Rekomendacja 1.5.**

Należy postrzegać problem deregulacji, mającej w szkolnictwie wyższym z założenia charakter selektywny, na szerszym tle uwarunkowań związanych ze stanowieniem prawa, w szczególności regulującego system szkolnictwa wyższego. Właściwej regulacji spełniającej wymogi deregulacyjne służy stosowanie standardów prawidłowej legislacji, stosowanie dobrych praktyk w tym zakresie oraz odwoływanie się w procesie interpretacji przepisów prawa do strony funkcjonalnej, a nie jedynie gramatycznej, która ma pierwszeństwo. Umożliwiłoby to ograniczenie zjawiska określanego czasami jako tzw. zasada tępego legalizmu, z czym mamy zbyt często do czynienia w procesie interpretacji prawa.

---

<sup>7</sup> Por. art. 5 Kodeksu dobrej administracji – załącznika do Zalecenia R(2007)7 Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie dobrej administracji; ogólnie o tej zasadzie – Izdebski H., *Doktryny polityczno-prawne. Fundamenty współczesnych państw*, wyd. 2, Warszawa 2012, s. 274 i nast. oraz cytowana tam literatura.

## 2. Rekomendacje o charakterze regulacyjnym

### Rekomendacja 2.1.

Ustawodawstwo powinno – w stworzonych przez siebie ramach instytucjonalnych – zapewnić uczelniom publicznym możliwość wyboru najbardziej odpowiedniego dla każdej z nich modelu w ramach wskazanego niezbędnego minimum regulacji. Uczelnie bowiem, w stopniu znacznie większym niż firmy szkoleniowe, muszą być instytucjami zaufania publicznego. Poziom tego zaufania wiąże się z określonymi gwarancjami ze strony państwa, wynikającymi z jego roli regulacyjnej i nadzorczej. Przykładowo, niezbędne jest, by utworzenie szkoły wyższej wymagało decyzji właściwego organu władzy publicznej albo udzielenia w odpowiedniej formie pozwolenia przez właściwy organ państwa. Podobnie, prowadzenie studiów w szkole wyższej odbywać się powinno po uzyskaniu akredytacji właściwego organu wskazanego w ustawie.

### Rekomendacja 2.2.

Państwo musi wypełniać zadania pielęgnowania ładu systemowego oraz finansowania budżetowego, a to wymaga precyzyjnych regulacji. Państwo bowiem, sprawując nadzór nad szkolnictwem wyższym, musi zachować zdolność skutecznego reagowania w negatywnych sytuacjach występujących w uczelniach, co wymaga odpowiednich i szczegółowych regulacji.

### Rekomendacja 2.3.

W ogólności, proces regulowania systemu szkolnictwa wyższego wymaga respektowania zasad ciągłości i przewidywalności. Oznacza to wymóg stabilności reguł, które nie powinny podlegać zbyt częstym zmianom.

Przedstawione analizy wskazują, że w polskim systemie szkolnictwa wyższego pożądana jest deregulacja w pewnych obszarach, przy jednoczesnym utrzymaniu treści i zakresu regulacji w innych. W ogólności, należy w większym stopniu regulować studia i sprawy studenckie niż studia doktoranckie. Regulacja powinna obejmować nakłady rządowe, bo to jest zobowiązanie ustawowe dla ministra finansów, natomiast należy deregulować rozływ strumieni finansowych w uczelniach. Dla zachowania tożsamości uczelni uregulowana powinna być jej działalność gospodarcza. Jest to także potencjalnie wrażliwy punkt, mogący ulegać rozmaitym patologiom, które wpłynęłyby destrukcyjnie na autorytet szkół wyższych. Relatywną deregulacją zaś należałoby objąć obszar badań naukowych w uczelniach. Nadzór wymaga regulacji ze względu na wymóg rozliczalności i transparentności, przy czym wskazane jest ograniczenie sprawozdawczości. Z drugiej strony, polityka kadrowa wymaga deregulacji.

### Rekomendacja 2.4.

Szkolnictwo wyższe jest rodzajem systemu demokratycznego, który – respektując wymogi podmiotowości środowiska akademickiego – powinien być oparty na trzech fundamentach: procedurach, efektach i zasadzie partycypacji w podejmowaniu decyzji (a nie jedynie w przygotowywaniu propozycji). Dotychczas dominował pierwszy z tych elementów (procedury). NCBiR, NCN, KRK wprowadzają nas w obszar drugiego z nich (efekty). Realne wdrożenie trzeciego wymaga partnerstwa organów władzy publicznej z reprezentatywnymi



partnerami społecznymi – kompetentnymi i odpowiedzialnymi. Tego typu partnerstwo otworzyłoby drogę do wskazania wymaganego zakresu regulacji oraz deregulacji w szkolnictwie wyższym i nauce.

### **Rekomendacja 2.5.**

W ustawie należy wypełnić wymagania delegacji konstytucyjnych. Wśród nich znajduje się zasada autonomii uczelni – jako szczególnie ważny wymóg. Trzeba uregulować m.in. uprawnienia ministra, które są istotne dla niezakłóconego działania i rozwoju szkolnictwa wyższego, zgodnie z zasadą, że organ ten może to, co zostało napisane, że może. W szczególności, nadzorcze i planistyczne, w tym inicjatywne kompetencje ministra powinny być wykonywane z uwzględnieniem warunku przewidywalności systemowej, bez czego uczelnie byłyby pozbawione realnych możliwości planowania strategicznego.

Należy określić podstawowe zadania, rodzaje uczelni i ich organy, czyli zdefiniować podstawy ustrojowe szkolnictwa wyższego, dalej zasady finansowania i nadzoru, gwarancje praw i wolności w różnym rozumieniu, w tym status nauczycieli akademickich, pensum i sprawy pracownicze. Obejmuje to prawa związane z takimi wartościami, jak wolność badań naukowych i inne wolności konstytucyjne. Kolejno, wskazania wymagają uwarunkowania międzynarodowe w niezbędnym zakresie. Dalej umocowanie instytucji na szczeblu systemowym, a w tym Rady Głównej Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Polskiej Komisji Akredytacyjnej, konferencji rektorów: Konferencji Rektorów Akademickich Szkół Polskich, Konferencji Rektorów Zawodowych Szkół Polskich, a także przyszłej Państwowej Agencji Wymiany Akademickiej, której nie ma, Parlamentu Studentów RP i Krajowej Reprezentacji Doktorantów. I wreszcie kluczowe regulacje dotyczące spraw dyscyplinarnych i bezpieczeństwa. Elementy te (z wyjątkiem PAWA) znajdują swoje miejsce w ustawie aktualnie obowiązującej, która zawiera także ogromną liczbę innych, bardziej szczegółowych regulacji.

## **3. Rekomendacje deregulacyjne o charakterze systemowym**

### **Rekomendacja 3.1.**

Istotnych przesłanek dla procesu deregulacji dostarcza dokument Unii Europejskiej pt. *Konkluzje Rady Unii Europejskiej w sprawie modernizacji szkolnictwa wyższego*. W konkluzjach Rady i przedstawicieli rządów państw członkowskich stwierdzono bowiem „*potrzebę dalszego reformowania kierowniczych i finansowych struktur szkół wyższych, tak by dać tym szkołom więcej autonomii i odpowiedzialności, a tym samym pozwolić im na większą dywersyfikację dochodów i skuteczniejszą współpracę ze światem biznesu oraz przygotować je do uczestnictwa w trójkącie wiedzy w skali globalnej*”<sup>8</sup>.

### **Rekomendacja 3.2.**

Rozważając kwestie deregulacji, której prawnym efektem powinien być wzrost znaczenia regulacji uczelnianej, dokonywanej przede wszystkim w ramach statutu – i odpowiadający temu wzrostowi wzrost przedmiotowego zakresu nadzoru prawnego wykonywanego przez

<sup>8</sup> Konkluzje Rady Unii Europejskiej w sprawie modernizacji szkolnictwa wyższego (2011/C 372/09), pkt. 8, s. 36.

właściwego ministra lub w jego imieniu – należy zwrócić uwagę na potrzebę rozwoju auto-regulacji o charakterze środowiskowym. Należy ją przy tym ujmować pod kątem ogólnego rozwoju instrumentów *governance* (w szczególności *multi-level governance*) we współczesnym zarządzaniu publicznym<sup>9</sup> – które to instrumenty, co trzeba podkreślić, dopiero powoli i nazbyt powoli znajdują zastosowanie w zarządzaniu naszymi sprawami publicznymi.

### **Rekomendacja 3.3.**

Rola Rady Głównej Nauki i Szkolnictwa Wyższego, ustawowo określonej jako „*wybieralny organ przedstawicielski nauki i szkolnictwa wyższego*” (art. 45 ust. 1 Prawa o szkolnictwie wyższym) mogłaby wymagać szerszego formalnego i faktycznego zwiększenia uprawnień w zakresie autoregulacji.

### **Rekomendacja 3.4.**

Skuteczne przeprowadzenie procesu deregulacji wymaga rozważenia fundamentalnej koncepcji stanowienia prawa. Odrzucone powinny zostać zwłaszcza te elementy postępowania, które doprowadziły do istniejącego stanu nadregulacji nie tylko w szkolnictwie wyższym, ale w całym sektorze wiedzy.

Właściwe jest przyjęcie następujących założeń i odniesień:

- odrzucenie tezy o dominacji prewencyjnej roli aktu prawnego, z góry zapobiegającej wszystkim domniemanym patologiom w systemie;
- ograniczenie liczby i zakresu delegacji do aktów wykonawczych;
- adresowanie przepisów ustawy przede wszystkim do ministra jako organu będącego przedmiotem regulacji, która musi zostać określona wyczerpująco;
- przyjęcie założenia o roli ustawy w odniesieniu do uczelni, jako przede wszystkim zbioru ogólnych reguł prawnych o charakterze ustrojowym i delegacji statutowych;
- eliminowanie przepisów narzucających udział w mikrozarządzaniu w uczelniach; przyjęcie zasady regulowania działania instytucji w ich statutach, z wyjątkiem niezbędnych regulacji na poziomie lub o charakterze systemowym.

Należy regulować wymogi przejrzystości i rozliczalności uczelni oraz uprawnienia organów i obszary gwarancji praw, a także reguły weryfikacji i uzyskiwania efektów – zgodnie z zasadami nadzoru, a deregulować sposoby i ścieżki uzyskiwania efektów oraz procedury.

### **Rekomendacja 3.5.**

Należy promować zasady zaufania i pomocniczości jako podstawę usuwania źródeł patologii na poziomie instytucjonalnym, wyposażając właściwe organy nadzorcze w wymagane kompetencje. Nie należy kształtować prawa o szkolnictwie wyższym stosując swego rodzaju reguły odpowiedzialności zbiorowej zgodnie z zasadą, że jeśli jedna uczelnia coś zrobiła źle, to wszystkie inne ukarzymy prewencyjnie, poddając je rygorom nowych reguł ograniczających. Tendencje do narzucania uczelniom coraz dalej idących barier i ograniczeń zawężających zakres kompetencji zarządczych ich organów, z powoływaniem się na incydentalnie

<sup>9</sup> Por. Izdebski H., op.cit., s. 126 i nast., 352 i nast. oraz cytowana tam literatura.

występujące przejawy naruszania reguł, powinny zostać zastąpione polityką większego zaufania i otwarcia, prowadzoną z egzekwowaniem odpowiedzialności za respektowanie fundamentalnych zasad legalizmu, gospodarności, celowości i rzetelności, zamiast nadmiarowo wprowadzonych wymagań biurokratycznych.

### **Rekomendacja 3.6.**

Należy ograniczyć zakres nadmiernego stosowania trzystopniowego systemu tworzenia prawa (ustawa – rozporządzenie – statut uczelni) na rzecz dwustopniowego (ustawa – statut uczelni). Należy zmniejszyć skalę i zakres delegacji do aktów wykonawczych, z czym wiązać należy pewną zmianę charakteru ministerstwa właściwego jako organu, z zarządczej na bardziej strategiczną – ważniejszą dla rozwoju systemu. W latach 2011–2014 w znacznym stopniu wzrosła ich miara (rozumiana jako suma objętości rozporządzeń oraz ich liczba). Ostatnie dwie nowelizacje przyniosły prawdziwy rozkwit inwencji legislacyjnej w tym zakresie. Z tych względów rozporządzenia wymagają istotnej deregulacji. Trzeba przywrócić tezę, która przyświecała procesom legislacyjnym w 2005 roku, o potrzebie wzmocnienia roli statutu jako źródła prawa. Statut w systemie źródeł prawa powinien odzyskać swoją utraconą pozycję.

### **Rekomendacja 3.7.**

Przykłady złych praktyk w procesie projektowania i stanowienia (w tym nowelizacji) prawa skłaniają do rekomendowania rzeczywistego stosowania fundamentalnych i wymaganych przez przepisy reguł w tym zakresie. Obejmuje to obowiązek przedstawienia wyprzedzającego dokumentu ideowego uzasadniającego niezbędną regulacji i zawierającego odpowiednie analizy potwierdzające konieczność sięgnięcia po regulator ustawowy wobec braku możliwości rozwiązania problemu inaczej. Powinna zostać dokonana ocena skutków regulacji (OSR)<sup>10</sup> – tej poprzedniej, i nie jedynie formalnie, czego się na ogół w wymaganym stopniu nie czyni, a następnie powinny być prowadzone konsultacje na kilku poziomach i w kilku kolejnych etapach. Warunkiem osiągnięcia sukcesu w postępowaniu deregulacyjnym jest dopełnienie wymogów i reguł dobrych praktyk, o których mówi tzw. Zielona Księga<sup>11</sup> opracowana i przedstawiona pod auspicjami prezydenta RP.

### **Rekomendacja 3.8.**

Kreowaniu kapitału społecznego sprzyja zasada, że partnerami państwa w realizacji polityki wobec sektora wiedzy powinni być m.in. partnerzy środowiskowi, a w tym zwłaszcza umocowane w ustawach reprezentatywne organy i podmioty przedstawicielskie, a także organizacje pozarządowe pożytku publicznego, w tym stowarzyszenia i federacje twórców. Takie partnerstwo w procesie stanowienia prawa sprzyja wprowadzaniu rozwiązań o charakterze deregulacyjnym.

<sup>10</sup> W MNiSW działa Zespół ds. Oceny Skutków Regulacji w składzie: R. Korzeniowska-Pucułek, M. Kuciński, M. Ratajczak, Sz. Sala, Z. Wojciechowski, M. Zając.

<sup>11</sup> Zielona Księga – System stanowienia prawa w Polsce, Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Biuletyn Forum Debaty Publicznej numer 30, październik 2013, s. 9.

W świetle rozumienia pojęcia *deregulacja* przyjętego w tym opracowaniu znaczenie dla procesów deregulacyjnych mają przede wszystkim prace legislacyjne. Deregulacja powinna być prowadzona we współdziałaniu z partnerami środowiskowymi, a w tym zwłaszcza z RGNiSW i konferencjami rektorów KRASP (KRePSZ) i KRZaSP, z priorytetem dla tzw. deregulacji funkcjonalnej, w szczególności w odniesieniu do reguł prawnych ograniczających swobodę podejmowania decyzji przez organy uczelni. Powinno to dotyczyć m.in. sposobu finansowania uczelni ze środków publicznych oraz swobody w dysponowaniu nimi przez uczelnie. Inne, niewymienione tutaj regulatory powinny być stosowane jako naturalne narzędzia sterowania funkcjonowaniem i rozwojem poszczególnych instytucji, a ich działanie powinno być zakłócające przez legislatora jedynie w przypadkach rzeczywiście tego wymagających ze względu na uzasadniony interes systemu szkolnictwa wyższego. Osobnym regulatorem jest rynek, którego zakres funkcjonowania w szkolnictwie wyższym – z definicji ograniczony – zależy od decyzji politycznych, wynikających z przyjętej koncepcji ustrojowej szkolnictwa wyższego w kraju.

### **Rekomendacja 3.9.**

Pielęgnując system szkolnictwa wyższego (a wypełnianie funkcji tej pielęgnacji jest domeną państwa), należy w nim rozwijać mechanizmy rynkowe, sprzyjać konkurencji między szkołami wyższymi, ale także kształtowaniu się partnerskiego ich współdziałania (zasada kooperacji). Nie ma obecnie (i w przewidywalnej perspektywie nie widać) możliwości wprowadzenia zasady powszechnej współpłatności za studia stacjonarne w sektorze publicznym. Ogranicza to możliwość odwołania się w szerszym zakresie do rynku, a w tym zasady współpłatności za studia, jako instrumentu deregulacji. Należy zatem rozwijać inne niż rynkowe regulatory systemowe, ale w sposób, który zapobiegnie ich centralizacji i biurokratyzacji.

### **Rekomendacja 3.10.**

Propozycja wprowadzenia stosunków cywilnoprawnych zamiast administracyjnych w szkolnictwie wyższym powinna zostać odrzucona nawet po ewentualnej, dzisiaj trudnej do wyobrażenia sobie, zmianie Konstytucji RP i dopuszczeniu zasady współpłatności za studia stacjonarne w uczelniach publicznych. Co więcej, w świetle rozważań przedstawionych w opracowaniu, należy uznać zmiany w odniesieniu do umów cywilnoprawnych, narzuconych uczelniom i studentom w wyniku nowelizacji ustaw z 2014 r., za wyrazisty przejaw nadregulacji. Uprawniona krytyka, dokonywana m.in. przez Parlament Studentów Rzeczypospolitej Polskiej (PSRP), patologicznych przypadków dotyczących studentów w procesie studiów na niektórych uczelniach nie powinna prowadzić do poszukiwania lepszej ochrony studentów w eskalowaniu zobowiązań umownych. Przeciwnie, to na drodze administracyjno-prawnej, w wyniku ciągłego doskonalenia regulacji na wszystkich poziomach, studenci mogą efektywnie dochodzić swych uprawnionych racji szybciej i nie ponosząc poważnych kosztów ubiegania się o korzystne dla siebie rozstrzygnięcia przed sądami cywilnymi<sup>12</sup>.

<sup>12</sup> Zdanie odrębne w tej sprawie przedstawił członek zespołu realizatorów projektu, p. Marcin Chałupka. Także przedstawiciele PSRP przedstawili zespołowi propozycję wprowadzenia stosunków cywilnoprawnych w szkolnictwie wyższym.

**Rekomendacja 3.11.**

W polityce edukacyjnej, w odniesieniu do obszaru wymagań jakościowych, należy prowadzić do konwergencji sektora publicznego i niepublicznego w szkolnictwie wyższym. Należy uwspólniać reguły gry tam, gdzie służy to jakości, a przeciwdziałać sytuacjom, gdy nieuprawnioną, wynikającą z niedoskonałych przepisów, przewagę konkurencyjną zyskują uczelnie jednego lub drugiego sektora jedynie ze względu na swój status założycielski. W ślad za tym trzeba dopuścić możliwość dalszego zrównywania w prawach studentów spełniających określone wymagania w uczelniach obu sektorów. Narzędziem mogłyby stać się finansowane ze środków publicznych tzw. stypendia na czesne – będące uogólnieniem istniejących nagród za wyniki w nauce w uczelniach publicznych – pokrywające część opłat za studia, mające charakter nagrody za osiągnięcia, potencjalnie adresowane do wszystkich wyróżniających się studentów, którzy są zobowiązani do wnoszenia tych opłat. Taka zmiana poprawiłaby konkurencję i przyniosłaby poprawę jakości w szkolnictwie wyższym.

**Rekomendacja 3.12.**

Ustawę należy od początku projektować i redagować jako akt opracowywany z intencją wprowadzania rozwiązań deregulacyjnych. W procesie legislacji należy nieustannie przeprowadzać metodami symulacyjnymi kontrolę na wyjściu procesu legislacyjnego i wdrożeniowego przez pryzmat domniemanych skutków proponowanych regulacji. Chodzi tu o to, żeby nie dać się zwieść pierwotnie deklarowanym hasłom i intencjom deregulacyjnym, które realnie mogą oznaczać w praktyce mniej wolności dla uczelni. Stanowi to istotny wniosek dla postępowania legislacyjnego, adresowany do wszystkich jej uczestników.

**Rekomendacja 3.13.**

Jednym z istotnych obszarów pożądanej deregulacji w szkolnictwie wyższym pozostaje obszar finansowania uczelni i obiegu środków finansowych. Dotyczyć to powinno istotnego ograniczenia barier administracyjnych wynikających z przepisów zawartych w ustawach i rozporządzeniach. Silnie ograniczają one możliwość prowadzenia przez rektorów elastycznej polityki dysponowania środkami finansowymi pozyskiwanymi przez uczelnie, oczywiście przy zapewnieniu wymaganej transparentności podejmowanych decyzji i reguł kontroli zarządczej.

**Rekomendacja 3.14.**

Wspólnym przedsięwzięciem władz publicznych i uczelnianych powinno stać się dążenie do stworzenia warunków do powstawania w uczelniach tzw. kapitału żelaznego (ang. *endowment*) i możliwości pozyskiwania środków z bardziej zróżnicowanych źródeł, w tym niepublicznych. Konsekwencją powinno być odstąpienie od anachronicznej dziś zasady, iż każdy rodzaj środków wpływających do uczelni, bez względu na ich źródło, staje się z definicji środkiem publicznym, podlegającym takim samym ograniczeniom.

**Rekomendacja 3.15.**

Jednym z istotnych, potencjalnych elementów procesu deregulacji (w szerokim rozumieniu) może być tzw. deregulacja dedykowana, wprowadzona dla osiągnięcia określonego celu.

Takim celem mogłaby stać się konsolidacja, której podjęcie przez zainteresowane uczelnie powinno wiązać się z określonymi korzyściami o charakterze deregulacyjnym. Mogłoby to dotyczyć przede wszystkim konsolidacji instytucjonalnej, ale także konsolidacji procesów. Innym przykładem może tu być deregulacja jako instrument dywersyfikacji instytucjonalnej. Mogłoby to dotyczyć sytuacji, gdy wskazana grupa uczelni spełniających określone kryteria uzyskiwałaby – ze względu na priorytetowe cele rozwoju systemu szkolnictwa wyższego – zwolnienie z pewnych rygorów regulacyjnych.

Mogłoby to nastąpić wobec grupy szkół wyższych, które byłyby nadzorowane przez rady powiernicze, albo tych instytucji, które przez swój wyróżniający się dorobek i potencjał lepiej gwarantowałyby określone standardy. Takie rozwiązanie mogłoby zostać wykorzystane wobec grupy uczelni akademickich lub gdyby powstały jako wydzielona grupa uniwersytety badawcze, określone i uregulowane nowelą dedykowaną ustawy. Przykładowymi uwarunkowaniami ich powstania jako wydzielonej grupy mogłyby być specjalizowane strumienie finansowania oraz uprawnienia do działania w zderegulowanej przestrzeni, dedykowanej tym uczelniom. Podobnymi rozwiązaniami o charakterze deregulacyjnym, w nawiązaniu do treści Rekomendacji 1.2., mogłyby zostać objęte ze względu na swoją specyfikę uczelnie artystyczne, uczelnie medyczne lub uczelnie niepubliczne w określonym zakresie.

#### **4. Rekomendacje dotyczące procesu kategoryzacji jednostek naukowych<sup>13</sup>**

##### **Rekomendacja 4.1.**

O ile pozytywnie należy ocenić podanie w opublikowanych wykazach jednostek nie tylko przyznanej im kategorii, ale także informacji o wartościach owych czterech kryteriów, wedle których jednostki były oceniane, o tyle zabrakło bardziej szczegółowego opisu tych kryteriów.

Najważniejsze informacje, które powinny być w sposób przystępny udostępnione publicznie, wiążą się z odpowiedzią na następujące pytania:

- (1) KTO z KIM jest porównywany i ze względu na JAKIE kryteria?
- (2) KTO jest (powinien być) źródłem punktów dla ocenianej jednostki?
- (3) JAK to się dzieje, że jednostka otrzymuje taką, a nie inną kategorię?
- (4) Czy kategorią A+ zostały wyróżnione rzeczywiście ELITARNE jednostki?

##### **Rekomendacja 4.2.**

Co zatem można zrobić? W czasach KBN była taka możliwość, że kierownik jednostki niższego rzędu wchodzącej w skład wydziału mógł – za zgodą rektora – wystąpić o odrębną ocenę. Należy to uznać za dobry trop. Wskazane jest, aby, przykładowo, wydziały i instytuty psychologii były porównywane tylko ze sobą. Dziś większość jednostek psychologicznych jest „utożsamiona” w „składankowych” wydziałach. Owocuje to tym, że albo taki instytut jest przesza-

<sup>13</sup> Z udziału w formułowaniu tej części rekomendacji wyłączył się M. Chałupka, wskazując, że jego doświadczenia w zakresie funkcjonowania obecnych regulacji dotyczących finansowania nauki mogą nie uzasadniać zabierania głosu na poziomie eksperckim, a także ze względu na reprezentowane przez niego przekonanie, fundamentalnie odmienne od funkcjonującego paradygmatu finansowania nauki.

cowany (bo jest w strukturze wydziału mocnego naukowo dzięki pozostałym jednostkom), albo jest niedoszacowany (bo słabsze jednostki z wydziału ciągną go w dół skali).

Kolejny problem wiąże się z ustaleniem zestawu osiągnięć naukowych jednostki, które mogłyby trafnie odzwierciedlać jej naukowy *standing*. Dziś, prawdopodobnie na skutek uwzględniania w kartach ocen jednostek charakterystycznych dla nich „osiągnięć” związanych z reprezentowaną dyscypliną naukową, mamy nadmiar informacji. Obok naprawdę ważnych, mamy także mniej ważne i dość egzotyczne. Trudno to wszystko opanować i sensownie ze sobą porównywać.

Co oceniać? Zamiast niepotrzebnego sporządzania mniej lub bardziej kompletnych list kryteriów można skupić się – w danej GWO czy grupie GWO – na jednym czy dwóch kryteriach, które: (1) są czytelne dla środowiska, (2) są intersubiektywne, bo wszyscy mogą łatwo sprawdzić, czy rzeczywiście dana jednostka spełnia to kryterium (odpada zarzut braku transparentności działania).

Rola uprawnień akademickich mogłaby być nieco inna. Po pierwsze, uprawnienia doktorskie decydowałyby o możliwości ubiegania się o ocenę parametryczną. Po drugie, uprawnienia habilitacyjne byłyby jednym z progów uzyskania kategorii A i A+. Te dwie kategorie powinny być mocno limitowane. Przyznane jednostce uprawnienia mogą być w tym pomocne.

### **Rekomendacja 4.3.**

Punktowane – i to bez żadnych wyjątków – powinny być tylko osiągnięcia tych osób, dla których jednostka jest wskazanym w *Karcie kompleksowej oceny jednostki naukowej* (załączniki: 4–7 do cytowanego na początku artykułu rozporządzenia) miejscem zatrudnienia i które, jako jedyne, podane jest jako afiliacja prac<sup>14</sup>. Należy zrezygnować także z możliwości podawania jako osiągnięcia jednostki prac, których autorami są pracownicy innych jednostek<sup>15</sup>. Warto by przypisać status pracownika doktorantom z wszczętym w jednostce przewodem doktorskim oraz dla „postdoków” (laureatów konkursów NCN: *FUGA* lub instytucji zagranicznych). Wzorując się na rozwiązaniu zastosowanym przed laty i aby uczynić atrakcyjnym dla jednostki zaopiekowanie się doktorantami, można by ich wliczać do wskaźnika efektywności Q, np. z wagą 0,3.

Trzeba na nowo przemyśleć punktowanie artykułów napisanych przez większą liczbę osób. Przesadą jest przypisywanie każdej jednostce 100% punktów dla prac o liczbie autorów nie większej niż 10 osób. W ten oto prosty sposób powstaje przekłamany obraz nauki.

Przy kwalifikowaniu jednostek do kategorii A+ (ale też A) trzeba (!) odwoływać się do oceny monografii, postępując wedle bardziej rygorystycznych standardów i metodą *peer review*. KEJN powinien skonsultować swoje propozycje z ocenami niezależnych i wysoce kompetentnych ekspertów.

<sup>14</sup> Brzeziński J. (2011). Jak oceniać potencjał naukowy. *Forum Akademickie*, 11, 42–43; *Kontrowersje wokół oceny jednostek naukowych z obszaru nauk społecznych. Kultura i Edukacja*, 2 (81), 179–192.

<sup>15</sup> Por. rozdział J. Brzezińskiego i T. Jędrzejewskiego pt. *Deregulacja podstawowych postanowień dotyczących kryteriów i trybu przyznawania kategorii naukowej jednostkom naukowym*.

## 5. Przykładowe rekomendacje szczegółowe

Należy:

- 5.1. Zderegulować obszar studiów, a w tym odbiurokratyzować Krajowe Ramy Kwalifikacji.
- 5.2. Odstąpić od istniejących regulacji dotyczących KNOW-ów wprowadzając zadaniowość finansowania projakościowego.
- 5.3. Zmniejszyć wymaganą sprawozdawczość finansową uczelni niepublicznych – uczelnie niepubliczne powinny publikować bilanse oraz składać raporty ministrowi o wykorzystaniu znajdujących się w ich dyspozycji środków publicznych.
- 5.4. Zapewnić większą swobodę regulacyjną uczelniom nieotrzymującym dotacji publicznych.
- 5.5. Stworzyć możliwości uznawania (w poczet efektów studiów) także tych efektów uczenia się, które zostały zdobyte podczas pracy zawodowej wykonywanej równoległe ze studiami – w myśl projektu potwierdzanie efektów uczenia byłoby bowiem możliwe tylko w trakcie rekrutacji na studia (art. 2 ust. 1 pkt. 18o PSW).
- 5.6. Skorygować model akredytacyjny (obejmujący PKA), który jest ułomny systemowo, stanowi bowiem złożenie dwóch różnych procedur stosowanych w różnych celach; należałoby rozdzielić dwa obszary w ramach systemu zapewniania jakości kształcenia:
  - obszar licencjonowania o cechach formalnoprawnych, posługujący się decyzją administracyjną jako aktem dopuszczającym określony podmiot do działalności dydaktycznej (lub pozbawiającym go takiego uprawnienia), i związana z nim ocena instytucjonalna służąca weryfikacji posiadanej licencji,
  - obszar ewaluacji programów studiów mający charakter eksperckiej oceny dokonywanej przez wyspecjalizowane agencje, spełniające europejskie standardy.



# WNIOSEK KOŃCOWY

Program rozwoju szkolnictwa wyższego do 2020 r. rekomendowany przez KRASP, a być może w przyszłości poparty także przez inne podmioty, został opracowany z intencją przedstawienia niezbędnych informacji i analiz o zadaniach i aktualnym stanie szkolnictwa wyższego oraz o uwarunkowaniach jego finansowania, a także wskazania metodologicznych założeń procesu niezbędnego zderegulowania tego systemu w nowej kadencji parlamentu RP. Innej niż zderegulowanej ustawy nie warto przygotowywać! Zakłada się, że różne dokumenty strategiczne (ministerialne i środowiskowe) odpowiedzą na bardziej szczegółowe pytania dotyczące treści regulacji i kierunków rozwoju szkolnictwa wyższego.

Jaka jest realność wejścia w życie takiej ustawy? Ze względu na ważny wymóg stabilności przepisów i kalendarz wyborczy w Polsce najwcześniej można zacząć prace w przyszłym roku i prowadzić je w latach 2016–2018, co odpowiadałoby okresowi 2003–2005 prac nad przygotowaniem projektu i przyjęciem ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym z poprzedniej dekady. Po tym, jak w 2003 r. zaczęliśmy opracowywać tę ustawę, dwa lata później w 2005 r. weszła ona w życie. Jeśli proces przygotowywania projektu ustawy zostałby wszczęty w 2016 r., byłaby realna nadzieja na końcowy sukces w 2018 r. Projekt nowej ustawy powinien zostać przygotowany w MNiSW – wspólnymi siłami ekspertów ministerialnych i profesjonalnie przygotowanych przedstawicieli reprezentatywnych, instytucjonalnych partnerów środowiskowych, w tym zwłaszcza RGNiSW, KRASP i FRP.

Na wniosek uczelni w krótszej perspektywie możliwe byłoby usunięcie – ograniczoną, dedykowaną nowelizacją deregulacyjną – największych dolegliwości „doregulacyjnych” (!), z czym mamy dzisiaj do czynienia. Istniałyby zatem dwie możliwe ścieżki działań deregulacyjnych. Można je połączyć. Być może zdołamy zaplanować wspólne działania i określić ramy i ścieżki, którymi warto podążać. Warunek sukcesu to uznawanie znaczenia konsultacji społecznych w procesie legislacyjnym oraz wymogów dokonywania metodologicznie poprawnej oceny skutków ekonomiczno-społecznych zmiany prawa, a także respektowanie znaczenia fazy przedlegislacyjnej.

Prezentowany Program rozwoju szkolnictwa wyższego do 2020 r. został opracowany w przekonaniu, że to wszystko stanie się możliwe.

Nowe, zderegulowane Prawo o szkolnictwie wyższym wdrożone przed 2020 r. ze swej istoty otwierałoby drogę do deregulacji przepisów stanowionych przez organy uczelni. Uczelniane regulacje są bowiem często wymuszane przez wymogi prawne wyższego poziomu. Potrzebne będzie jednak merytoryczne, ale i mentalne przygotowanie środowisk akademickich i kadry zarządzającej do tego procesu. Niektórzy przedstawiciele uczelni wolą bowiem powoływać się na decyzje i regulacje z „góry”, zamiast działając w granicach prawa poszukiwać własnych dróg rozwiązywania swoich problemów, odwołując się do doświadczeń i opinii organów i podmiotów środowiskowych, reprezentatywnych w systemie szkolnictwa wyższego i nauki.



## Podziękowania

---

Wyrażam podziękowanie rektorom uczelni członkowskich KRASP (KRePSZ) za stworzenie warunków do realizacji naszego przedsięwzięcia.

Dziękuję członkom Komitetu Sterującego za istotne uwagi pozwalające na udoskonalenie rezultatów prac oraz zespołom realizatorów poszczególnych projektów i ich liderom. Bez zaangażowania i wkładu pracy wszystkich tych osób opracowanie *Programu rozwoju szkolnictwa wyższego do 2020 r.* nie byłoby możliwe.

Dziękuję recenzentom poszczególnych raportów, a także swoim współpracownikom z FRP-ISW za wsparcie organizacyjne i opracowanie edytorskie raportów końcowych.

Osobne, szczególne podziękowanie kieruję do wspierających mnie członków Prezydium, a w tym zwłaszcza do Przewodniczącego KRASP, a także do członków Komisji ds. Organizacyjnych i Legislacyjnych, za wnikliwą dyskusję nad wybranymi częściami naszego Programu.

Szkole Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie, obchodzącej w 2016 roku jubileusz 200-lecia kształcenia rolniczego, serdecznie dziękuję za przygotowanie do druku i wydrukowanie raportów końcowych.

Jerzy Woźnicki  
Przewodniczący Komitetu Sterującego

## **Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie – 200 lat kształcenia rolniczego**

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie jest najstarszą w Polsce uczelnią o profilu przyrodniczym. Jej początki sięgają 1816 roku i są związane z utworzeniem Instytutu Agronomicznego w Marymoncie. Początki Uczelni związane są także z kształceniem w zakresie nauk weterynaryjnych i leśnych. W 2016 roku minie 200 lat od czasu, kiedy Instytut Agronomiczny rozpoczął kształcenie rolnicze na dwóch poziomach: wyższym dla przyszłych ekonomów i zarządców, a także synów właścicieli ziemskich, oraz elementarnym – dla przyszłych kwalifikowanych robotników. Instytut Agronomiczny w Marymoncie powstał dzięki wielkiej aktywności polskich środowisk ziemiańskich. W tym czasie dopiero kształtowało się nauczanie rolnicze, a Marymont był czwartą tego typu szkołą w Europie.

Początki były skromne, ale był to zacznik niezwykły, który pobudził umysły i dusze na dziesiątki lat, który sprawił, że pod zaborami rozwijały się myśl naukowa i polskie kształcenie rolnicze. Z tego zaczniku wyrastały w wieku XIX i XX kolejne instytucje i formy kształcenia rolniczego, a z ich połączenia powstała Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie. Z Instytutu, gdzie od 1816 do 1830 roku studiowały 122 osoby, powstała Uczelnia, w której w 1918 roku było 460 studentów, w 1939 roku – 1400, a obecnie na 37 kierunkach oraz studiach doktoranckich kształcą się 27 000 studentów i doktorantów.

Dzisiejsza SGGW to efekt pracy, zapału i mądrości tysięcy pracowników i 120 tysięcy absolwentów. Źródeł sukcesu i uznania jest wiele: wysoka jakość kształcenia, profesjonalna kadra, rozpoznawalny i uznawany na świecie dyplom ukończenia uczelni. Nie bez znaczenia pozostaje też wielka dbałość o studentów, możliwość ich samorealizacji poprzez udział w kołach naukowych, zespołach tanecznych, muzycznych, sekcjach sportowych. Tu studia wyższe można ukończyć z tytułem inżyniera, licencjata oraz magistra. Oferujemy także studia podyplomowe. Od wielu lat SGGW znajduje się na liście najlepszych polskich uczelni. Rokrocznie otrzymuje tytuł „Najbardziej innowacyjnej i kreatywnej uczelni w Polsce w tworzeniu perspektyw zawodowych”, certyfikat „Dobra Uczelnia – Dobra Praca” oraz tytuł „Uczelnia przyjazna studentom”. Na uwagę zasługuje fakt, że według danych Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego, w rankingu popularności wśród maturzystów SGGW zawsze plasuje się w czołówce.

Innowacyjność i współpraca z gospodarką to jeden z priorytetów Uczelni. Koncentrujemy cały wysiłek na budowaniu nowoczesnych laboratoriów na poszczególnych wydziałach. Do tego celu skutecznie wykorzystujemy środki strukturalne z programów centralnych, ale również z programu regionalnego województwa mazowieckiego i z programów ramowych Unii Europejskiej. Rozwój grup badawczych i laboratoriów jest ważny, gdyż wraz z nim następuje przepływ wyników badań do praktyki. Współpracujemy z wieloma przedsiębiorstwami w obszarach gospodarki żywnościowej, inżynierii środowiska, weterynarii i ekonomii. W SGGW tworzymy także klastry z udziałem banków i zakładów produkujących żywność.

Wypracowane przez SGGW nowe rozwiązania trafiają do współpracujących z Uczelnią podmiotów zewnętrznych, unowocześniając przemysł i rolnictwo. Wskazówki z praktyki, z przedsiębiorstw, z jednostek gospodarczych są bardzo cenne i brane pod uwagę przy kształtowaniu programów dydaktycznych. Staramy się przygotować naszych studentów do przyszłego życia zawodowego także w roli młodych przedsiębiorców z wiarą podejmujących nowe inicjatywy tworzących nowe miejsca pracy zarówno dla siebie, jak i dla innych.