

PROGRAM ROZWOJU SZKOLNICTWA WYŻSZEGO DO 2020 R.

Część V

Deregulacja w systemie szkolnictwa wyższego

pod redakcją Jerzego Woźnickiego

Zespół wykonawców: prof. Jerzy Brzeziński, mgr Marcin Chałupka, prof. Hubert Izdebski, dr Tomasz Jędrzejewski, prof. Krzysztof Krasowski, prof. Andrzej Kolasa, dr hab. Krzysztof Leja, prof. Jerzy Malec, prof. Jerzy Woźnicki, mgr Maria Pacuska – sekretarz

Cytowanie: Woźnicki J., red. (2015). Deregulacja w systemie szkolnictwa wyższego. Program rozwoju szkolnictwa wyższego do 2020 r. Część V, FRP, KRASP, Warszawa.

Recenzent

Prof. dr hab. Włodzimierz Nykiel

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

e-mail: 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 978-83-7583-621-9

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

www.wydawnictwosggw.pl

Druk i oprawa: Agencja Reklamowo-Wydawnicza A. Grzegorzczak, 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 26 kwietnia 2013 r.,
sfinansowany przez uczelnie członkowskie KRASP (KRePSZ)

Spis treści

Przedmowa	9
Wstęp	11
Wykaz skrótów	13

Część I

REGULOWANIE SYSTEMU SZKOLNICTWA WYŻSZEGO. ZJAWISKO PRZEROSTÓW REGULACYJNYCH – POSTULAT DEREGULACJI

Rozdział 1.

Rola regulacji i wymogi deregulacji w systemie szkolnictwa wyższego 15

Jerzy Woźnicki

1.1. Wprowadzenie	15
1.2. Komentarz do bibliografii dotyczącej regulacji i deregulacji w szkolnictwie wyższym	16
1.3. Schemat rządowego procesu legislacyjnego w Polsce	17
1.4. Negatywna ocena aktualnego stanu prawa o szkolnictwie wyższym	19
1.5. Postulat selektywnej deregulacji	20
1.6. Uczelnia „przeregulowana” kontra uczelnia „zderegulowana”	21
1.7. Autonomia instytucjonalna a swoboda działania uczelni	22
1.8. Regulacje a autonomia uczelni. Przegląd ustawodawstwa dotyczącego szkolnictwa wyższego w Polsce	23
1.9. Autonomia polskich uczelni na tle Europy	26
1.10. Postulat deregulacji	26
1.11. Uwagi końcowe	29

Rozdział 2.

Problematyka deregulacji w szkolnictwie wyższym 32

Hubert Izdebski

2.1. Konstytucyjne podstawy regulacji sfery szkolnictwa wyższego	32
2.2. Deregulacja a prawne zróżnicowanie uczelni	35
2.3. Deregulacja, regulacja na poziomie uczelni, autoregulacja środowiskowa	37

Rozdział 3.

Projektowanie ideału, czyli wizja uniwersytetu przyszłości 39

Krzysztof Leja

3.1. Wprowadzenie	39
3.2. Projektowanie holograficzne uniwersytetu	41
3.2.1. Zasada redundancji funkcji, czyli od redundancji części do redundancji funkcji	41
3.2.2. Zasada niezbędnej różnorodności, czyli od izomorfizmu wymuszonego do dywersyfikacji uczelni	42
3.2.3. Zasada krytycznego minimum specyfikacji, czyli od przeregulowania do krytycznego minimum specyfikacji	43
3.2.4. Zasada uczenia się jak się uczyć, czyli od pojedynczej do podwójnej pętli uczenia się ...	44
3.2.5. Wyznaczniki deregulacji	45
3.2.6. Zalecenia i rekomendacje dla projektodawców przyszłych regulacji	46
3.2.7. Uwagi końcowe	49

Rozdział 4.	
Metoda (de)regulacji	51
<i>Marcin Chałupka</i>	
4.1. Wprowadzenie	51
4.2. Nowelizacja bez przełomu	52
4.3. Odwrócenie wektora	53
4.4. Na tzw. dziś... ..	54
4.5. ...i przysłowiowe jutro	56

Część II

**DEREGULACJA I JEJ ROZUMIENIE WŁAŚCIWE
ZE WZGLĘDU NA WYMOGI ROZWOJOWE SZKOLNICTWA WYŻSZEGO**

Jerzy Woźnicki

Rozdział 1.	
Pojęcia i zakres przedmiotowy deregulacji	57
Rozdział 2.	
Deregulacja a swoboda działania i autonomia uczelni	61
Rozdział 3.	
Deregulacja a ustrój szkół wyższych. Rola rynku jako regulatora – zakres i użyteczność stosunków cywilnoprawnych w systemie szkolnictwa wyższego	62
3.1. Rynek w szkolnictwie wyższym. Dwa modele uczelni na tle wymagań regulacyjnych	62
3.2. Zasada odpłatności za studia i jej potencjał deregulacyjny	64
3.3. Kulturowe uwarunkowania działania szkół wyższych – relacje do rynku jako regulatora	66
3.4. Zakres stosowalności stosunków cywilnoprawnych w szkolnictwie wyższym	67
Rozdział 4.	
Regulacje, regulatory nierynkowe i deregulacja funkcjonalna	69
4.1. Przykładowe rodzaje regulatorów innych niż rynek	69
4.2. Deregulacja funkcjonalna – przypadek dłuższej ustawy jako narzędzia deregulacji w systemie przeregulowanym	70
Rozdział 5.	
Założenia i postulaty ogólne dotyczące procesu legislacyjnego	72
5.1. Deregulacja jako założenie fundamentalne procesu stanowienia prawa	72
5.2. Założenia określające zasadnicze obszary regulacji w szkolnictwie wyższym	73
Rozdział 6.	
Zasada deregulacji jako bariera przed niewłaściwymi praktykami w procesie projektowania, stanowienia oraz nowelizacji prawa	76
Rozdział 7.	
Uwagi końcowe	78
7.1. Niezbędność regulacji i ich rola systemowa w szkolnictwie wyższym	78
7.2. Selektywna deregulacja i jej przykłady	79

Część III

PROPOZYCJE ROZWIĄZAŃ DEREGULACYJNYCH W WYBRANYCH OBSZARACH

Rozdział 1.

Przepisy ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym odnoszące się do systemu szkolnictwa wyższego oraz ustroju i organizacji uczelni, które mogłyby podlegać procesowi deregulacji	81
<i>Hubert Izdebski</i>	
1.1. Uwagi wstępne	81
1.2. Potrzeby regulacyjne w sferze Prawa o szkolnictwie wyższym	82
1.3. Propozycje deregulacyjnych zmian w Prawie o szkolnictwie wyższym	83

Rozdział 2.

Studia i akredytacja w świetle ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i w projektach nowelizacji. Problematyka deregulacji	85
<i>Krzysztof Krasowski</i>	
2.1. Uwagi wstępne	85
2.2. Studia	86
2.2.1. Krajowe Ramy Kwalifikacji	86
2.2.2. Potwierdzanie efektów uczenia się zdobytych poza systemem szkolnictwa wyższego (<i>Prior Learning Assessment – PLA/Recognition of Prior Learning – RPL</i>)	88
2.2.3. Przykładowy zakres deregulacji przepisów dotyczących I i II stopnia studiów	90
2.2.4. Studia doktoranckie	92
2.3. Akredytacja	93
2.3.1. Uwagi ogólne	93
2.3.2. Uwagi szczegółowe	96
2.3.3. Skutki orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z 25 lipca 2013 r. (sygn. SK 61/12)	96
2.3.4. Uwagi końcowe	97

Rozdział 3.

Uwarunkowania prawne i formalne kształcenia zawodowego jako trwałego segmentu systemu szkolnictwa wyższego w Polsce	99
<i>Andrzej Kolasa</i>	

Rozdział 4.

O potrzebie deregulacji w szkolnictwie wyższym ze szczególnym uwzględnieniem sektora niepublicznego	108
<i>Jerzy Malec, Robert Krawczyk</i>	
4.1. Wprowadzenie	108
4.2. Obowiązek prowadzenia studiów o profilu praktycznym	109
4.3. Nadmierne uprawnienia nadzorcze ministra ds. szkolnictwa wyższego	111
4.4. Zasady odpłatności za studia w uczelniach niepublicznych oraz odpłatność za studia podyplomowe, kursy i szkolenia	111
4.5. Gospodarka finansowa i sprawozdawczość finansowa uczelni niepublicznych	112
4.6. System POL-on	113
4.7. Inkubatory, zawiadywanie prawami autorskimi, komercjalizacja	114
4.8. Uznawanie efektów uczenia się	115
4.9. Przykłady deregulacji w projekcie ustawy nowelizującej	116
4.10. Uwagi końcowe	117

Rozdział 5.

Umowy o odpłatności za usługi edukacyjne zawierane ze studentami w kontekście deregulacji szkolnictwa wyższego w Polsce	118
<i>Tomasz Jędrzejewski</i>	

Rozdział 6.

Ocena parametryczna jednostek naukowych po nowemu. Kilka uwag pod rozwagę specjalistów przygotowujących następną ocenę w 2017 r.	125
<i>Jerzy Brzeziński</i>	

6.1. Wprowadzenie	125
6.2. Komu służy ocena parametryczna jednostek naukowych?	127
6.3. Kto z kim jest porównywany i ze względu na jakie kryteria?	128
6.4. Kto jest (powinien być) źródłem punktów dla ocenianej jednostki?	132
6.5. Jak to się stało, że jednostka otrzymała taką, a nie inną kategorię?	132
6.6. Co z kategorią A+?	133

Część IV REKOMENDACJE

Rozdział 1.

Rekomendacje dotyczące konstytucyjnych podstaw regulacji szkolnictwa wyższego	140
--	------------

Rozdział 2.

Rekomendacje o charakterze regulacyjnym	142
--	------------

Rozdział 3.

Rekomendacje deregulacyjne o charakterze systemowym	145
--	------------

Rozdział 4.

Rekomendacje dotyczące procesu kategoryzacji jednostek naukowych	152
---	------------

Rozdział 5.

Przykładowe rekomendacje szczegółowe	155
---	------------

Rozdział 6.

Uwagi końcowe	157
----------------------------	------------

Informacje o autorach	163
------------------------------------	------------

Dodatki	165
----------------------	------------

D1. Strategia rozwoju szkolnictwa wyższego 2010–2020 – projekt środowiskowy. Fragmety poświęcone deregulacji w szkolnictwie wyższym	165
D2. Szczegółowe uwagi dotyczące PKA do nowelizacji z 11 lipca 2014 r. <i>Krzysztof Krasowski</i>	185
D3. Deregulacja podstawowych postanowień dotyczących kryteriów i trybu przyznawania kategorii naukowej jednostkom naukowym. Uwagi do rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego w sprawie kryteriów i trybu przyznawania kategorii naukowej jednostkom	189
<i>Jerzy Brzeziński, Tomasz Jędrzejewski</i>	
D4. Deregulacja relacji, czyli futurystyka w trójkącie... ..	206
<i>Marcin Chałupka</i>	

PRZEDMOWA

Monografia niniejsza, stanowiąca Część V *Programu rozwoju szkolnictwa wyższego do 2020 r.*, 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. Określa to motywację opracowania raportu. W okresie ostatnich lat 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 jako zasadniczy jego wniosek 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 w praktyce nie wcześniej niż u schyłku aktualnej dekady, tj. w okresie 2018–2020.

Rekomendacje i uwagi końcowe przedstawiają najważniejsze wnioski i stanowią zasadniczą część niniejszej monografii. Rekomendacje te wyedytowane w zwartej postaci, sformułowane w ujęciu ustrukturyzowanym z wydzieleniem pięciu ich kategorii, przedstawiamy w końcowej części książki. Znajdują one swoje rozwinięcie i uzasadnienie w poszczególnych częściach i rozdziałach monografii.

Jerzy Woźnicki
Przewodniczący
Komitetu Sterującego Programu

WSTĘP

Monografia jest raportem z realizacji projektu *Deregulacja w systemie szkolnictwa wyższego* zrealizowanego przez Fundację Rektorów Polskich działającą wspólnie z Instytutem Społeczeństwa Wiedzy na rzecz Konferencji Rektorów Akademickich Szkół Polskich (oraz jej partnera, Konferencji Rektorów Publicznych Szkół Zawodowych). Projekt ten jest jednym z czterech przedsięwzięć FRP-ISW podjętych na zlecenie uczelni członkowskich i wykonanych w kadencji 2012–2016 w ramach prac nad *Programem rozwoju szkolnictwa wyższego do 2020 r.*

W zakresie prac należących do I etapu projektu, zgodnie ze wstępnymi założeniami, znalazła się zorganizowana przez Fundację Rektorów Polskich przy udziale Krakowskiej Akademii im. Frycza Modrzewskiego konferencja międzynarodowa, której materiały zostały wydane w formie książki pt. *Financing and Deregulation in Higher Education*. Ten etap został zrealizowany w 2013 r. z udziałem partnerów zagranicznych. Następnie, w ramach drugiego etapu, przygotowano i przekazano przewodniczącemu KRASP zestawienie tabelaryczne ze wskazaniem propozycji zmian w konkretnych artykułach ustawowych do wykorzystania w pracach legislacyjnych nad nowelizacją ustawy w 2014 r. Ostatnim, trzecim etapem realizacji projektu stało się przygotowanie i wydanie w formie książkowej niniejszego raportu jako monografii o charakterze ideowym pt. *Deregulacja w systemie szkolnictwa wyższego*. Etapy drugi i trzeci zostały wykonane przez zespół realizatorów w składzie: prof. Jerzy Woźnicki – lider projektu, prof. Jerzy Brzeziński, mgr Marcin Chałupka, prof. Hubert Izdebski, dr Tomasz Jędrzejewski, prof. Krzysztof Krasowski, prof. Andrzej Kolasa, dr hab. Krzysztof Leja, prof. Jerzy Malec, mgr Maria Pacuska – sekretarz.

W ramach prac nad raportem zorganizowano 10 posiedzeń zespołu i innych zainteresowanych gremiów (w tym Komitetu Sterującego). Odbyły się także dwukrotne trzykrotnie z KOiL KRASP. W lipcu 2014 r. efekty projektu zostały przedstawione podczas odrębnej sesji w ramach Programu XIV Szkoły FRP Zarządzania Strategicznego w szkolnictwie wyższym, zorganizowanej dla rektorów. Wyniki przeprowadzonych konsultacji zostały wykorzystane w pracach zespołu realizatorów projektu. Przedstawione rezultaty zostały w ogólności ocenione pozytywnie, także w odniesieniu do rekomendacji oraz wniosków końcowych, które w wyniku konsultacji zostały uzupełnione.

Monografia ma charakter profesjonalny. Jest adresowana bowiem do ekspertów w sprawach systemowych szkolnictwa wyższego i osób zajmujących się projektowaniem aktów prawnych, czynnie uczestniczących w procesie legislacyjnym. To do nich przede wszystkim kierujemy rekomendacje zawarte w części IV.

Treści zawarte w książce dotyczą przede wszystkim ustawodawstwa związanego ze szkolnictwem wyższym. Wyjątkiem jest problematyka kategoryzacji jednostek naukowych ze względu na jej aktualność i znaczenie dla szkół wyższych. Poszczególne części i rozdziały mają swoich autorów, z którymi redaktor monografii we współdziałaniu z zespołem realizatorów projektu uzgodnił układ i zakres treści oraz kierunki proponowanych rozwiązań i działań. Treści sygnowane nazwiskami zostały przedstawione jako opracowania autorskie. Zawierają one propozycje i oceny nie zawsze popierane przez wszystkich członków zespołu. Uwaga ta nie dotyczy rekomendacji, które zostały skonsultowane z członkami zespołu. Zdania odrębne (pojawiające się w jednym przypadku) odnotowano w przypisie.

Monografia zawiera cztery części skomponowane tak, aby tworzyły one pewien ciąg logiczny:

- I. Wprowadzenie w problematykę regulowania systemu szkolnictwa wyższego zawierające sformułowania postulatu deregulacji jako wniosku z przeprowadzonej analizy;
- II. Przedstawienie idei deregulacji i możliwości rozumienia tego pojęcia na tle wymogów rozwojowych szkolnictwa wyższego;
- III. Zaproponowanie na przykładach rozwiązań deregulacyjnych w wybranych obszarach;
- IV. Sformułowanie wybranych tez i wniosków wyjętych z wcześniejszych rozdziałów, w formie rekomendacji, z wyróżnieniem kilku grup wyodrębnionych z odwołaniem się m.in. do kryterium ogólności i zakresu merytorycznego. Dokonanie wyboru i redakcji rekomendacji zespół projektu powierzył redaktorowi raportu.

Bibliografia istotna dla treści monografii, informacje o autorach oraz dodatki uzupełniają treść książki.

Jerzy Woźnicki

* * *

Prof. Jerzy Woźnicki składa podziękowanie mgr Marii Pacuskiej, asystentce naukowo-badawczej w FRP-ISW, za prace analityczne i edytorskie zrealizowane w ramach projektu.

Wykaz skrótów

B+R	- prace badawczo-rozwojowe
BCC	- Business Centre Club
E&Y	- Ernst & Young
FRP	- Fundacja Rektorów Polskich
GWO	- Grupa Wspólnej Oceny
IBnGR	- Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową
IFiS PAN	- Instytut Filozofii i Socjologii Polskiej Akademii Nauk
ISW	- Instytut Społeczeństwa Wiedzy
KBN	- Komitet Badań Naukowych
KEJN	- Komitet Ewaluacji Jednostek Naukowych
KIG	- Krajowa Izba Gospodarcza
KNOW	- Krajowe Naukowe Ośrodki Wiodące
KOIL KRASP	- Komisja ds. Organizacyjnych i Legislacyjnych Konferencji Rektorów Akademickich Szkół Polskich
KPN	- Komitet Polityki Naukowej
KRASP	- Konferencja Rektorów Akademickich Szkół Polskich
KRAUM	- Konferencja Rektorów Akademickich Uczelni Medycznych
KRD	- Krajowa Reprezentacja Doktorantów
KRePSZ	- Konferencja Rektorów Publicznych Szkół Zawodowych
KRK	- Krajowe Ramy Kwalifikacji
KRZaSP	- Konferencja Rektorów Zawodowych Szkół Polskich
MNiSW (MNiSzW)	- Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego
NCBiR	- Narodowe Centrum Badań i Rozwoju
PAN	- Polska Akademia Nauk
PAWA	- Państwowa Agencja Wymiany Akademickiej
PKA	- Polska Komisja Akredytacyjna
PKB	- produkt krajowy brutto
PSRP	- Parlament Studentów Rzeczypospolitej Polskiej
PSW	- Prawo o szkolnictwie wyższym
PWSZ	- Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa
RGNiSW	- Rada Główna Nauki i Szkolnictwa Wyższego
RGSW	- Rada Główna Szkolnictwa Wyższego
RMN	- Rada Młodych Naukowców
SWPS	- Szkoła Wyższa Psychologii Społecznej
UE	- Unia Europejska
UJ	- Uniwersytet Jagielloński
UO	- Uniwersytet Opolski
UŚ	- Uniwersytet Śląski
UW	- Uniwersytet Warszawski
UWr	- Uniwersytet Wrocławski
ZBP	- Związek Banków Polskich
PZPPE	- Polski Związek Pracodawców Prywatnych Edukacji „Lewiatan”

REGULOWANIE SYSTEMU SZKOLNICTWA WYŻSZEGO. ZJAWISKO PRZEROSTÓW REGULACYJNYCH – POSTULAT DEREGULACJI

Rozdział 1.

ROLA REGULACJI I WYMOGI DEREGULACJI W SYSTEMIE SZKOLNICTWA WYŻSZEGO¹

Jerzy Woźnicki

1.1. Wprowadzenie

W rozdziale przedstawiamy wprowadzenie w problematykę regulacji w systemie szkolnictwa wyższego w Polsce. Sformułowane tezy mają charakter kierunkowy, bez szczegółowego odnoszenia się do konkretnych artykułów z ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym.

Dylemat podstawowy dotyczy tego, co powinno być przedmiotem regulacji ustawowych, w szczególności tych o charakterze fundamentalnym, określających model instytucjonalny uczelni i jej relacje z interesariuszami wewnętrznymi i zewnętrznymi oraz jakie powinno być brzmienie tych regulacji.

Co wynika z okresu 100-lecia doświadczeń działalności ustawodawczej w sprawach szkolnictwa wyższego w Polsce? Dlaczego łatwo o nadregulacje? Jakiego tego przykłady można wskazać? Co może na to mieć wpływ w okresie prac ustawodawczych, także tych prowadzonych przez rząd? Oto zagadnienia mające istotne znaczenie. Odpowiedzi na te pytania można poszukiwać w tym rozdziale.

¹ Tekst jest w części przeniesieniem treści rozdziału autora pt. The Role of Deregulation in the Higher Education System (HES) in Poland, (w:) J. Woźnicki (red.), Financing and Deregulation in Higher Education, FRP-ISW, Warszawa 2013.

1.2. Komentarz do bibliografii dotyczącej regulacji i deregulacji w szkolnictwie wyższym

Przegląd bibliografii polskiej wskazuje, że dominują pozycje poświęcone regulacji, a niewiele opracowań odnosi się do zagadnień deregulacji w szkolnictwie wyższym. Przykładowo, K. Dąbrowski², poświęcając wiele miejsca własnej ocenie regulacji dotyczących studiów, przede wszystkim odnotowuje obszary regulacji zawarte w ustawie Prawo o szkolnictwie wyższym. Sypniewski³ – w kontekście doświadczeń Stanów Zjednoczonych – analizuje treści regulacji i zasady akredytacji jako instrumenty podnoszenia jakości w szkolnictwie wyższym. Wskazuje jednak, że w polskim systemie należałoby przeprowadzić deregulację, poszerzając rzeczywisty zakres autonomii uczelni i zwiększając konkurencję między uczelniami.

O potrzebie deregulacji piszą również Abramowicz, Labenz i Miąskiewicz⁴. Autorzy równoległe z terminem „deregulacja” posługują się terminem „liberalizacja” szkolnictwa wyższego, uznając iż *„konsekwentnie wprowadzona liberalizacja szkolnictwa wyższego w Polsce, a więc zniesienie wymienionych wyżej sztucznych regulacji, w tym wprowadzenie odpłatności za studia, ściśle połączone ze sprawiedliwym społecznie systemem stypendiów lub zwolnień z odpłatności, daje większą szansę na rzeczywistą poprawę jakości polskich uczelni niż alternatywne scenariusze reformy”*. W ramach działań deregulacyjnych autorzy proponują stworzenie przestrzeni, w której innowacyjne ośrodki mogłyby swobodnie się rozwijać m.in. poprzez zniesienie wymogu habilitacji (ułatwiłoby to awans do pozycji kierowniczych młodym osobom potencjalnie najbardziej zainteresowanym reformą). Proponują także zezwolenie uczelniom na samodzielne ustalanie warunków zatrudnienia – w tym wynagrodzeń – pracowników naukowych (umożliwiłoby to przeznaczenie wyższych wynagrodzeń dla najlepszych naukowców i dydaktyków). Autorzy, argumentując na rzecz wprowadzenia powszechnej odpłatności za studia – w połączeniu z deregulacją – wskazują, że powinno to *„uruchomić mechanizmy rynkowe, które w pierwszym rządzie nagrodziłyby najlepsze podmioty, a w dłuższej perspektywie wywarłyby presję na te, które tkwią w stagnacji, i je również zmusiły do reformy”*.

W przypadku literatury anglojęzycznej – wobec tradycyjnie ograniczonego zakresu i głębokości regulacji w wielu krajach zachodnich – zagadnienia dotyczące deregulacji odnajdujemy w nielicznych publikacjach. Można tu wskazać m.in. prace dedykowane poszczególnym

² K. Dąbrowski, Obszary regulacji systemu szkolnictwa wyższego w Polsce, (w:) K. Dąbrowski, D. Sypniewski (red.), Deregulacja w Polsce i Europie Środkowo-Wschodniej, Wyższa Szkoła Techniczno-Ekonomiczna w Warszawie, Warszawa 2012, s. 43–70.

³ D. Sypniewski, Regulacja i akredytacja jako instrumenty podnoszenia jakości w szkolnictwie wyższym w kontekście doświadczeń Stanów Zjednoczonych, Zarządzanie Innowacyjne w Gospodarce i Biznesie 1 (14)/2012.

⁴ Ł. Abramowicz, P. Labenz, M. Miąskiewicz, Czesne, reforma i liberalizacja rynku szkolnictwa wyższego, e-mentor 4 (11)/2005.

krajom, np. Stanom Zjednoczonym⁵, Australii⁶, Danii⁷, Portugalii⁸. Problematyka deregulacyjna jest analizowana przede wszystkim z punktu widzenia zakresu urynkwienia szkolnictwa wyższego⁹, a w tym takich uwarunkowań działań uczelni, jak: odpłatność za studia¹⁰ czy umiędzynarodowienie edukacji w ramach globalnego rynku¹¹. W publikacjach rozważany jest wpływ deregulacji na jakość kształcenia¹², a także na wymóg zróżnicowania (ang. *diversity*) w systemie szkolnictwa wyższego. Podkreśla się m.in. że deregulacja może mieć negatywne aspekty, np. może sprzyjać nierównomiernemu geograficznie usytuowaniu uczelni czy też prowadzić do zjawiska niewystarczającej liczby uczelni technicznych¹³.

W podsumowaniu tego zwięzłego przeglądu literatury możemy stwierdzić, że zagadnienia deregulacyjne w szkolnictwie wyższym mają swoisty, wysoce zróżnicowany i specyficzny charakter w poszczególnych krajach. Oznacza to, że problematyka ta mniej niż inne obszary poddaje się analizie uogólniającej, prowadzonej w skali międzynarodowej.

1.3. Schemat rządowego procesu legislacyjnego w Polsce

Schemat rządowego procesu legislacyjnego w Polsce został przedstawiony na rysunku 1.

Zgodnie z rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”¹⁴ podjęcie decyzji o przygotowaniu projektu ustawy poprzedza się szeregiem czynności, w tym zasięgnięciem opinii podmiotów zainteresowanych

⁵ E. Canton, H. Vossensteyn, Deregulation of higher education: tuition fee differentiation and selectivity in the US, (w:) Higher education reform: getting the incentives right. Sdu, Den Haag, 2001, s. 67–84.

⁶ V. Meek, F. Wood, The market as a new steering strategy for Australian higher education, Higher Education Policy, 10.3–4/1997: 253–274.

⁷ W. Kickert, Steering at a distance: A new paradigm of public governance in Dutch higher education, Governance 8.1/1995: 135–157.

⁸ F. Correia, A. Amaral, A. Magalhães, Public and Private Higher Education in Portugal: Unintended Effects of Deregulation, European Journal of Education 37(4)/2002: 457–472.

⁹ S. Slaughter, G. Rhoades, Academic capitalism and the new economy: Markets, state, and higher education, JHU Press, 2004; Dill D., Allowing the market to rule: The case of the United States, Higher Education Quarterly 57.2/2003: 136–157; B. Jongbloed, Marketisation in higher education, Clark's triangle and the essential ingredients of markets, Higher Education Quarterly 57.2/2003: 110–135.

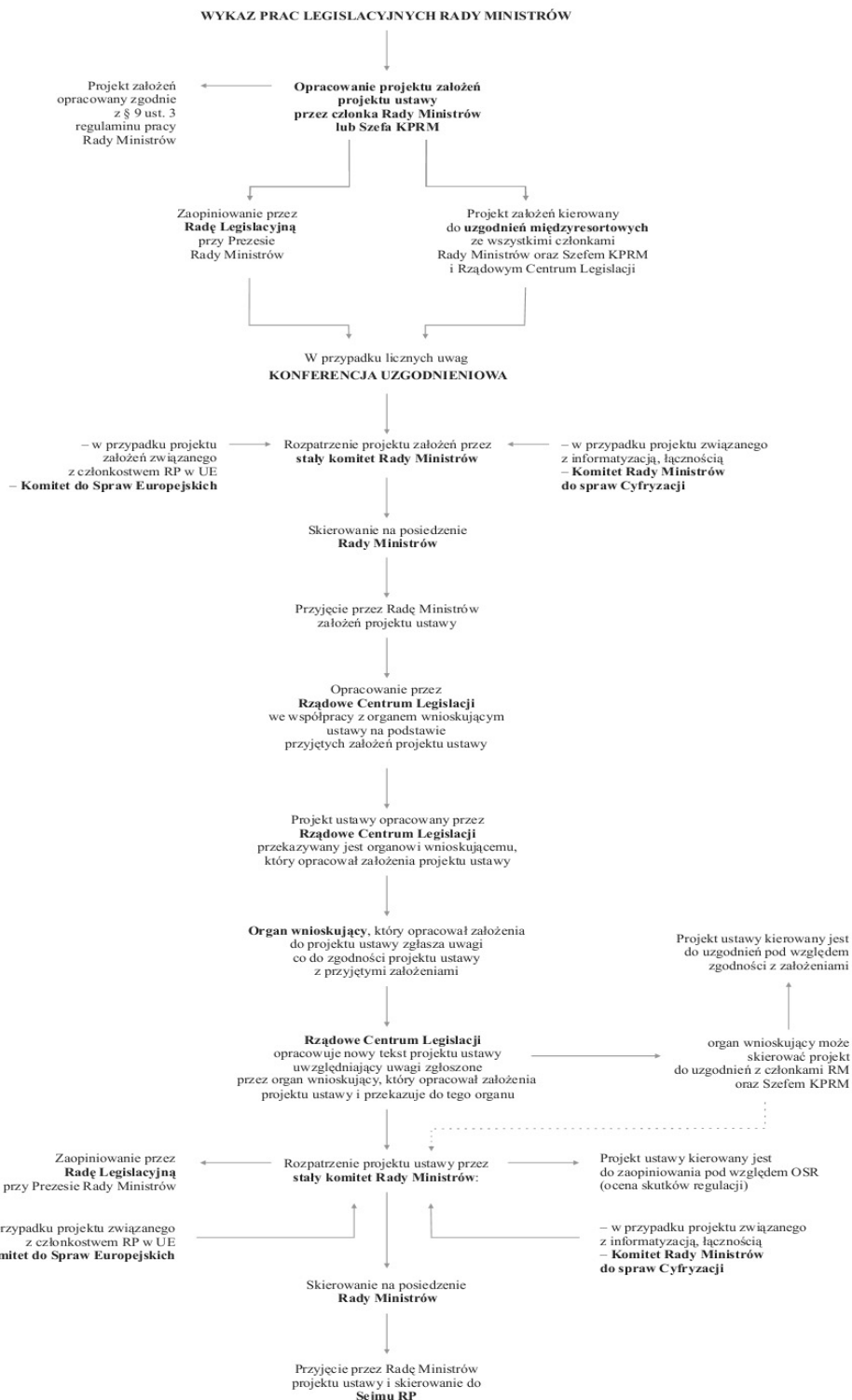
¹⁰ G. Biffl, J. Issac, Should higher education students pay tuition fees?, European Journal of Education 37.4/2002: 433–455; E. Canton, H. Vossensteyn, Deregulation of higher education: tuition fee differentiation and selectivity in the US, (w:) Higher education reform: getting the incentives right. Sdu, Den Haag, 2001, s. 67–84.

¹¹ U. Teichler, The changing debate on internationalisation of higher education, Higher Education 48.1/2004: 5–26; J. Enders, Higher education, internationalisation, and the nation-state: Recent developments and challenges to governance theory, Higher Education 47.3/2004: 361–382.

¹² D. Dill, Through Deming's Eyes: a cross-national analysis of quality assurance policies in higher education, Quality in Higher Education 1.2/1995: 95–110.

¹³ F. Correia et al., op.cit.; V. Meek, Diversity and marketisation of higher education: incompatible concepts?, Higher Education Policy, 13.1/2000: 23–39; R. Arum, A. Gamoran, Y. Shavit, More inclusion than diversion: Expansion, differentiation, and market structure in higher education, Stanford University Press, 2007.

¹⁴ Dz.U. z 2002 r. nr 100, poz. 908.



RYSUNEK 1. Rządowy proces legislacyjny projektu ustawy opracowywanego na podstawie założeń projektu ustawy

Źródło: portal Rządowego Centrum Legislacji, http://www.rcl.gov.pl/zalaczniki/rpl-ustawy_zalozen.pdf (data dostępu: 10.04.2014).

rozstrzygnięciem sprawy. Jednak, częstą praktyką jest pominięcie tego etapu i zastąpienie go przedłożeniem założeń nowej regulacji ustawowej. Podobnie, rzadko realizowany jest wymóg dokonania wyboru sposobu interwencji organów władzy publicznej (§ 1, pkt 5) – zamiast tego korzysta się, bowiem od razu ze ścieżki związanej z odwoływaniem się do aktu ustawowego¹⁵.

Zgodnie z § 2 Rozporządzenia, o którym mowa wyżej: „*Ustawa powinna wyczerpująco regulować daną dziedzinę spraw, nie pozostawiając poza zakresem swego unormowania istotnych fragmentów tej dziedziny*”. Ma to istotne znaczenie z punktu widzenia odpowiedzi na pytanie, jakie czynniki mogą sprzyjać nadregulacji. Zapis ten, będący wymogiem techniki prawodawczej, stanowi poważną barierę dla upraszczania prawa. Mogłoby to bowiem powodować zarzut pozostawienia istotnych kwestii jako nieobjętych regulacją. Mógłby zatem pojawić się zarzut niespełnienia wymogów techniki prawodawczej. Stanowi to jeden z elementów kultury stanowienia prawa sprzyjający powstawaniu nadregulacji.

Na straży przestrzegania tych reguł stoją cztery instytucje: Rządowe Centrum Legislacji, Komitet Stały Rady Ministrów, Biuro Legislacyjne Sejmu oraz Biuro Legislacyjne Senatu. Może to stwarzać barierę dla przeprowadzenia procesu deregulacji. Istotną rolę odgrywa tu nawykowa kultura wielu – choć nie wszystkich – ministerialnych projektantów regulacji, charakteryzująca się tendencjami do poszerzania i wzmacniania władztwa ministra. W rezultacie stwarza to barierę dla utrzymywania właściwego zakresu regulacji oraz ich delegowania.

1.4. Negatywna ocena aktualnego stanu prawa o szkolnictwie wyższym

Poziom legislacyjny ustaw nowelizujących z lat 2011 i 2014 nie zasługuje na pozytywną ocenę. Ostatnie dwie nowelizacje doprowadziły bowiem do przeregulowania prawa i jego biurokratyzacji. Nadmierny pośpiech nowelizacji z 2011 r. doprowadził do zaistnienia szeregu błędów w ustawie. Doszło też do wprowadzenia nadmiernej liczby rozporządzeń o zbyt dużej objętości. W wyniku tych zmian zmalało znaczenie statutu uczelni w systemie źródeł prawa w szkolnictwie wyższym.

¹⁵ § 1. 1. Podjęcie decyzji o przygotowaniu projektu ustawy poprzedza się:

- (1) wyznaczeniem i opisaniem stanu stosunków społecznych w dziedzinie wymagającej interwencji organów władzy publicznej oraz wskazaniem pożądanych kierunków ich zmiany;
- (2) ustaleniem potencjalnych, prawnych i innych niż prawne, środków oddziaływania umożliwiających osiągnięcie zamierzonych celów;
- (3) określeniem przewidywanych skutków społecznych, gospodarczych, organizacyjnych, prawnych i finansowych każdego z rozważanych rozwiązań;
- (4) zasięgnięciem opinii podmiotów zainteresowanych rozstrzygnięciem sprawy;
- (5) dokonaniem wyboru sposobu interwencji organów władzy publicznej. (...)

§ 2. Ustawa powinna wyczerpująco regulować daną dziedzinę spraw, nie pozostawiając poza zakresem swego unormowania istotnych fragmentów tej dziedziny.

Ostatnia nowelizacja z 2014 r. doprowadziła do granicy możliwości dalsze nowelizowanie w szerszym zakresie ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym. Ocenia się, że obecnie można będzie zmieniać to prawo jedynie w trybie nowelizacji incydentalnej lub ustawy epizodycznej albo w trybie opracowania nowej ustawy, ale uwaga: zderegulowanej (!). Wymaga to uprzedniego przyjęcia założeń ideowych i metodologicznych w procesie projektowania prawa – innych niż te stosowane w latach 2011–2014. Niezbędna jest więc zmiana mentalna o charakterze fundamentalnym, sprzyjająca deregulacji systemu szkolnictwa wyższego.

W wyniku dokonanej przez rektorów negatywnej oceny aktualnego stanu prawa o szkolnictwie wyższym podjęte zostały przez Fundację Rektorów Polskich prace nad realizacją projektu pt. *Deregulacja w szkolnictwie wyższym*, umieszczonego w *Programie rozwoju szkolnictwa wyższego do 2020 r.*, zaakceptowanym przez Zgromadzenie Plenarne KRASP. Warto odnotować, że realizację projektu deregulacyjnego poprzedziło opracowanie przez FRP-ISW i ogłoszenie przez KRASP w 2009 r. projektu środowiskowego Strategii Rozwoju Szkolnictwa Wyższego.

1.5. Postulat selektywnej deregulacji

W projekcie środowiskowym *Strategii rozwoju szkolnictwa wyższego do 2020 r.*¹⁶ sformułowany został postulat selektywnej deregulacji prawa. W opracowaniu postulowane jest usunięcie nadregulacji w systemie szkolnictwa wyższego poprzez m.in.:

- „– wyeliminowanie – w ramach selektywnej deregulacji w systemie szkolnictwa wyższego – przepisów narzucających udział państwa w mikrozarządzaniu w uczelniach;
- zróżnicowanie nakładanych na uczelnie rygorów ustawowych, dotyczących dysponowania środkami finansowymi w zależności od źródła ich pochodzenia, umożliwiające racjonalizację działania uczelni”.

Dokument wskazuje, iż z zasady autonomii szkół wyższych oraz ogólniejszej jeszcze zasady pomocniczości wynika potrzeba ograniczenia regulacji poprzez akty normatywne o mocy powszechnie obowiązującej do niezbędnego minimum – do ustalenia takich jednolitych zasad, które muszą być stosowane w ramach całego systemu. Ustawodawstwo powinno – w stworzonych przez siebie ramach instytucjonalnych – zapewniać uczelniom publicznym możliwość wyboru najbardziej odpowiedniego dla każdej z nich modelu w ramach wskazanego, niezbędnego minimum regulacji.

Tak dzisiaj nie jest. Potwierdza to, że w szkolnictwie wyższym niezbędna jest deregulacja. Z przyczyn, które przedstawiamy niżej, pożądana deregulacja powinna mieć charakter selektywny.

Co należałoby do wzmiankowanego, niezbędnego minimum regulacji. Niezbędne jest by utworzenie szkoły wyższej wymagało decyzji właściwego organu władzy publicznej albo udzielenia w odpowiedniej formie pozwolenia przez właściwy organ państwa. Podobnie

¹⁶ Strategia rozwoju szkolnictwa wyższego 2010–2020 – projekt środowiskowy, Konferencja Rektorów Akademickich Szkół Polskich, Konferencja Rektorów Publicznych Szkół Zawodowych, Fundacja Rektorów Polskich, Konferencja Rektorów Zawodowych Szkół Polskich, Warszawa 2009.

prowadzenie studiów w szkole wyższej odbywać się powinno po uzyskaniu akredytacji właściwego organu wskazanego w ustawie. Podejmowanie studiów wymaga bowiem zaufania wobec instytucji kształcącej – tym większego, im dłużej nominalnie trwają studia, także te bezpłatne. Stanowi to rodzaj inwestycji osobistej studenta, który powierza uczelni cenny dla niego kapitał swoich kilku lat przeznaczonych na studia. Wszystko to sprawia, że uczelnie, 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.

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. Zjawiska patologiczne, ujawniane publicznie w niektórych – jak dotąd nielicznych – uczelniach, potwierdzają taką potrzebę. Nie można pozostawić tego wyłącznie oddziaływaniom rynkowym, nie tylko dlatego, że uczelnie korzystają z finansowania budżetowego, lecz przede wszystkim z powodu, z natury rzeczy odłożonej w czasie, zdolności studentów do własnej oceny sposobu prowadzenia i jakości studiów. Ład systemowy wprowadzony i gwarantowany przez państwo z założenia obniża ryzyko zastępowania studiów ich pozorowaniem, czego kandydat na studia, a w znacznym zakresie także student, nie jest w stanie w dostatecznym stopniu ocenić samodzielnie. W tym znaczeniu stracone lata byłyby niemożliwe do odzyskania. Wymienione względy wśród innych tu niewymienionych powodują, że szkolnictwo wyższe nie może ulec zupełnej deregulacji.

Deregulacji podlegać powinno mikrozarządzanie w szkolnictwie wyższym, tj. zarządzanie na poziomie instytucjonalnym. Mogłoby obowiązywać zróżnicowanie nakładanych na uczelnie rygorów ustawowych, dotyczących dysponowania środkami finansowymi w zależności od źródła ich pochodzenia. Powinno to umożliwiać racjonalizację działania uczelni. Dotyczy to m.in. uwolnienia uczelni – zdobywających środki również spoza budżetu – od części rygorów ustawy o finansach publicznych i ustawy o zamówieniach publicznych.

1.6. Uczelnia „przeregulowana” kontra uczelnia „zderegulowana”

Rozważmy jakie skutki mogą przynieść regulacje, posługując się wyrazistymi przykładami, modelami uczelni w systemie „przeregulowanym” oraz w systemie „zderegulowanym”.

„Przeregulowana” jest uczelnia, która jest objęta władzą ministra – zarządczą, a nie jedynie regulacyjną i nadzorczą. To państwo ponosi odpowiedzialność za jej budżet. Taką uczelnię obowiązuje etatystyczny model szkolnictwa wyższego – pensum jest narzucone przez ustawę, a wszyscy nauczyciele akademicy w poszczególnych grupach zarabiają w pewnym przybliżeniu tyle samo w całym kraju, a przez ministerstwo narzucony jest limit osobowego funduszu płac (minister musi wyrazić zgodę na zatrudnienie nowych pracowników). W konsekwencji następuje marginalizacja autonomii uczelni. W okresie PRL-u działaliśmy w takim systemie, w jeszcze większym stopniu doregulowanym niż opisywany przykład.

Z kolei uczelnia „zderegulowana” charakteryzuje się autonomicznym, różnicującym nauczycieli systemem wynagradzania oraz własnym systemem zadaniowym (tzw. pensum dydaktyczne nie jest kategorią ustawową). Uczelnia może używać swego mienia do pomnażania swojego majątku oraz zdobywania środków na rozwój. Uczelnia – także publiczna – jest jednocześnie wolna w dziedzinie własnego zarządu, ma większą autonomię instytucjonalną, w tym swobodę w polityce rozwojowej, ale sama ponosi odpowiedzialność za swoje działania i za dyscyplinę finansową.

Te dwa przykłady wskazują wyraźnie, że deregulacja zwiększa autonomię uczelni, ogranicza odpowiedzialność państwa i zapewnia reguły konkurencji korzystniejsze z punktu widzenia interesów rozwojowych systemu szkolnictwa wyższego. Taki model odzwierciedla tendencje rozwojowe w szkolnictwie wyższym na świecie.

1.7. Autonomia instytucjonalna a swoboda działania uczelni

W art. 70 ust. 5 Konstytucji RP czytamy m.in.: *„Zapewnia się autonomię szkół wyższych na zasadach określonych w ustawie”*. Autonomia oznacza w istocie swobodę odpowiedzialną i nadzorowaną, spełniającą wymogi transparentności i rozliczalności.

Dokument *Deklaracja Erfurcka* z 1996 r., poświęcony tzw. uniwersytetowi odpowiedzialnemu, zawiera m.in. następujące stwierdzenie: *„Uczelnia ma stanowić odpowiedzialną wspólnotę, nie zaś anarchistyczne czy nieodpowiedzialne stowarzyszenie. Na szkołach wyższych ciąży obowiązek takiego organizowania się, aby ich decyzje podejmowane były po wszechstronnej konsultacji, lecz bez zbytej zwłoki, a uzgodnione działania wprowadzane w czyn w pełni i sumiennie, przy minimum kosztów. Jako wspólnota uczonych i studentów uczelnia ponosi zespołową odpowiedzialność za działania podjęte przez swe władze bądź w jej imieniu”*.

Pozytywnym przykładem właściwej regulacji może być art. 4 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym z 2005 r. w brzmieniu:

„1. Uczelnia jest autonomiczna we wszystkich obszarach swojego działania na zasadach określonych w ustawie.

2. Uczelnie kierują się zasadami wolności nauczania, badań naukowych i twórczości artystycznej.

3. Uczelnie, pełniąc misję odkrywania i przekazywania prawdy poprzez prowadzenie badań i kształcenie studentów, stanowią integralną część narodowego systemu edukacji i nauki.

4. Uczelnie współpracują z otoczeniem społeczno-gospodarczym, w szczególności w zakresie prowadzenia badań naukowych i prac rozwojowych na rzecz podmiotów gospodarczych, w wyodrębnionych formach działalności, w tym w drodze utworzenia spółki celowej, o której mowa w art. 86a, a także przez udział przedstawicieli pracodawców w opracowywaniu programów kształcenia i w procesie dydaktycznym.

5. Organy administracji rządowej i organy jednostek samorządu terytorialnego mogą podejmować decyzje dotyczące uczelni tylko w przypadkach przewidzianych w ustawach.”

Przywołane fragmenty wskazują na konieczność wiązania stopnia wolności regulacyjnej z zakresem odpowiedzialności własnej przyjmowanej przez uczelnie. Służą temu regulacje określające wymogi i zasady nadzoru nad szkołami wyższymi oraz reguły tzw. kontroli zarządczej.

1.8. Regulacje a autonomia uczelni. Przegląd ustawodawstwa dotyczącego szkolnictwa wyższego w Polsce

Autonomia uczelni ma charakter ustrojowy. Zakres autonomii instytucjonalnej stanowi istotny wyznacznik charakteryzujący różne modele uczelni. Potwierdza to fundamentalny charakter pojęcia autonomii na gruncie szkolnictwa wyższego.

Analizując ustawodawstwo polskie dotyczące szkolnictwa wyższego, warto zwrócić uwagę na cztery aspekty, w których zakres kompetencji ministra jest szczególnie istotny z punktu widzenia autonomii uczelni akademickiej:

- powoływanie władz uczelni (rektora, prorektorów, dziekanów),
 - tworzenie i likwidacja jednostek uczelni,
 - opracowywanie planów studiów i programów nauczania/kształcenia,
 - kontrola kosztów ponoszonych przez uczelnię (zatwierdzanie wydatków) oraz polityki kadrowej (przyznawanie etatów, zatrudnianie i zwalnianie pracowników).
- Spójrzmy z tego punktu widzenia na dorobek legislacyjny w naszym kraju od 1920 r.
- Ustawa z dnia 13 lipca 1920 r. o szkołach akademickich – nie dawała ministrowi uprawnień do powoływania władz uczelni, tworzenia jednostek, chociaż zatwierdzał on plany studiów i programy nauczania. Za to uczelnie miały stosunkowo znaczną autonomię w zakresie kontroli kosztów i polityki kadrowej.
 - Ustawa z dnia 15 marca 1933 r. o szkołach akademickich – wprowadzona w wyniku reformy tzw. reformy Jędrzejewicza (sanacyjna), ustawa odpowiadała trendowi ustrojowemu zacieśniania władzy i kontroli państwa, z tego względu odbierała ona autonomię uczelniom w tych wszystkich obszarach.
 - Ustawa z dnia 15 grudnia 1951 r. o szkolnictwie wyższym i pracownikach nauki – ustawa „stalinowska”, w istocie oznaczała całkowity brak autonomii uczelni.
 - Ustawa z dnia 5 listopada 1958 r. o szkołach wyższych – pewna liberalizacja przepisów, ale przy powoływaniu władz uczelni minister mógł zgłosić sprzeciw; pozostawał brak autonomii, charakterystyczny dla ówczesnego etapu rozwoju realnego socjalizmu.
 - Ustawa z dnia 4 maja 1982 r. o szkolnictwie wyższym – zwiększenie autonomii. Ze względów politycznych postanowiono, że ustawa zostanie uchwalona pomimo stanu wojennego. Była to ustawa przygotowana przez środowisko, które – na fali ruchu Solidarność – stworzyło następnie pierwszą Radę Główną Nauki i Szkolnictwa Wyższego. Ze strony władz PRL była to próba pozyskania poparcia środowisk akademickich. Z tego względu ustawa zaoferowała pewną autonomię uczelniom, jednak w trzy lata po jej wprowadzeniu ustawę znowelizowano a niepokornych rektorów pozbawiono funkcji.

- Ustawa z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym – nowa sytuacja ustrojowa, przyznanie znacznego zakresu autonomii uczelniom, a także prawo do zakładania uczelni niepublicznych.
- Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym – poszerzony i ugruntowany został zakres autonomii uczelni, które m.in. zostały uwłaszczone. Wprowadzono do ustawy gwarancje wysokości finansowania studiów ze środków budżetowych. Publiczne szkoły wyższe przestały być częścią państwowej sfery budżetowej.

Zestawienie przedstawione w tabeli należy czytać tak, że im więcej obszarów, w ramach których minister nie miał wpływu na działanie uczelni (słowo „nie” w tabeli 1), tym większa była jej autonomia.

TABELA 1. Przegląd ustawodawstwa. Kompetencje ministra a autonomia uczelni – cztery aspekty

Ustawa z...	Powoływanie władz uczelni	Tworzenie i likwidacja jednostek	Opracowywanie planów studiów	Kontrola kosztów/ /polityki kadrowej
1920 r.	nie	nie	zatwierdza	tak/nie
1933 r.	tak	tak	zatwierdza	tak/tak
1951 r.	tak	tak	tak	tak/tak
1958 r.	może zgłosić sprzeciw	tak	tak	tak/tak
1982 r.	nie	tak	ramowe	tak/tak
1990 r.	nie	nie	nie	nie/nie
2005 r.	nie	nie	nie	nie/nie

Źródło: Woźnicki J., Uczelnie akademickie jako instytucje życia publicznego, Fundacja Rektorów Polskich, Warszawa 2007, s. 161.

Porównując objętość poszczególnych ustaw, mierzoną liczbą artykułów, ze stopniem autonomii przyznanej uczelniom, możemy stwierdzić, że w Polsce większa objętość ustaw zwykle wiązała się z większym zakresem autonomii szkół wyższych (tab. 2).

Porównanie to wskazuje jak bardzo – na przestrzeni ostatnich 100 lat – zmieniały się regulacje dotyczące szkolnictwa wyższego w Polsce. Ustawa z 1933 r. w porównaniu z aktem z 1920 r. była prawie dwukrotnie krótsza, zawierała jedynie 62 artykuły, a jednak odbierała autonomię uczelniom. Podobnie ustawa z 1951 r. (okres stalinowski), także krótka, zapewniała znacznie mniejszą autonomię niż ta dwa razy dłuższa z 1958 r. (efekt „Polskiego Października”). Współcześnie sytuacja jest bardziej skomplikowana i trudniejsza do porównań, gdyż ustawa z 2005 r. w istocie skonsolidowała cztery wcześniejsze (i nową nowelizację) osobne akty ustawowe, w tym dwie duże ustawy: o szkolnictwie wyższym oraz o państwowych wyższych szkołach zawodowych. Po prostym dodaniu regulacji z tych ustaw, łączna liczba artykułów wyniosłaby około 400, a po konsolidacji było ich znacznie mniej – 277. Oznacza to jednak, że jest to ustawa długa, a przecież zapewniła ona dużą, większą niż kiedykolwiek przedtem, autonomię uczelniom. Tak więc, można powiedzieć, że przy poparciu Konferencji Rektorów Akademickich Szkół Polskich (KRASP), w 2005 r. zrealizowany został zamysł częściowej deregulacji systemu szkolnictwa wyższego. Dalej idąca deregulacja nie była wówczas możliwa.

TABELA 2. Przegląd ustawodawstwa. Miara objętości ustawy

Ustawa z ...	Liczba artykułów	Zakres autonomii
1920 r.	114	znaczny
1933 r.	62	mały
1951 r.	78	bardzo mały
1958 r.	159	zwiększony
1982 r.	233	znaczny
1990 r.	210	duży
2005 r.	277	duży i zwiększony
2011 r.	329	zmniejszony
2014 r.	329	zmniejszony

Źródło: opracowanie własne na podstawie J. Woźnicki, *Uczelnie akademickie jako instytucje życia publicznego*, Fundacja Rektorów Polskich, Warszawa 2007, s. 162.

Widać zatem, iż wbrew obiegowej opinii, że „ustawa powinna być krótka, a wtedy autonomia szkoły wyższej będzie duża”, krótsza ustawa może oznaczać mniejszą autonomię uczelni.

Najkrótsza ustawa mogłaby brzmieć tak: „Ustanawia się system szkolnictwa wyższego w Polsce, w którym decyzję o utworzeniu uczelni podejmuje Sejm. Władzę wykonawczą w odniesieniu do szkół wyższych sprawuje minister, który podejmuje decyzje w sprawach systemu, a w sprawach poszczególnych uczelni działa za pośrednictwem powoływanych i odwoływanych przez siebie rektorów”. Takiej ustawy nie chcielibyśmy. Ustawa może zawierać więcej artykułów dlatego, że opisuje przekazywanie kompetencji ministra organom uczelni, a zatem sposób odbierania władzy ministrowi. Przykładem może tu być regulacja dotycząca rozdziału funduszy na badania naukowe. Można byłoby bowiem w jednym tylko artykule wprowadzić zapis, iż to minister określający w rozporządzeniu zasady i tryb działania – na podstawie złożonych wniosków przyznaje środki na badania naukowe – stosowane i podstawowe. Ponieważ proces ten powinien być zdecentralizowany i przeprowadzany przez kontrolę lub pod kontrolą przedstawicieli środowiska, a więc inaczej, konieczne stało się wprowadzenie aż dwóch nowych ustaw: o Narodowym Centrum Nauki oraz o Narodowym Centrum Badań i Rozwoju. W ten sposób jeden artykuł zmienił się w dwa akty ustawowe, a więc mamy znacznie więcej regulacji w imię większej wolności środowisk naukowych.

Przykład ten może mieć charakter dydaktyczny, wskazując na to, iż więcej autonomii to czasem większa objętość ustawy. Dlatego nasz postulat nie powinien brzmieć w zbyt uproszczony sposób: przyjmijmy ustawę krótką, jak czasem się to formuluje. Wprowadzajmy raczej ustawy, które zapewniają rzeczywistą autonomię uczelniom, choćby to wymagało bardziej precyzyjnej, a więc bardziej rozbudowanej regulacji.

1.9. Autonomia polskich uczelni na tle Europy

W raporcie European University Association (EUA) *University Autonomy in Europe II The Scorecard* Polska ułokowana została w strefie środkowej we wszystkich kryteriach (rys. 2): 14. miejsce (na 29) w ramach autonomii „organizacyjnej”, 19. – „finansowej”, 12. – „kadrowej” oraz 15. – „akademickiej”.

Jesteśmy w „środku co oznacza, że jest jeszcze miejsce, na to, żeby w ramach selektywnej deregulacji poprawić naszą pozycję, czyli zwiększyć zakres autonomii polskich uczelni w systemie szkolnictwa wyższego. Należałoby w tym celu bardziej szczegółowo przeanalizować oceny Polski w ramach poszczególnych kryteriów. Zostały one wskazane w tabeli 3.

TABELA 3. Kryteria autonomii uczelni uwzględniane w badaniach EUA, przedstawione w brzmieniu oryginalnym

<p>Organisational Autonomy</p> <ul style="list-style-type: none"> • Executive leadership • Internal academic structures • Creating legal entities • Governing bodies • Recent developments 	<p>Financial autonomy</p> <ul style="list-style-type: none"> • Allocation of public funding • Keeping surplus on public funding • Borrowing money • Ownership of land and buildings • Students' financial contributions • Recent developments
<p>Staffing autonomy</p> <ul style="list-style-type: none"> • Recruitment of staff • Staff salaries • Dismissal of staff • Staff promotions • Recent developments 	<p>Academic Autonomy</p> <ul style="list-style-type: none"> • Overall student numbers • Admission mechanisms • Introduction and termination of degree programmes • Language of instruction • Quality assurance mechanisms and providers • Designing academic content • Recent developments

Źródło: strona projektu EUA, *University Autonomy in Europe*, <http://www.university-autonomy.eu/> (data dostępu: 10.04.2013).

1.10. Postulat deregulacji¹⁷

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 regulować należy studia i sprawy studenckie, a deregulować studia doktoranckie. Regulacja powinna obejmować nakłady rządowe, bo to jest zobowiązanie ustawowe dla ministra finansów, natomiast deregulować rozptyw strumieni finansowych w uczelniach. Dla zachowania tożsamości uczelni, uregulowana powinna być jej działalność

¹⁷ Treść tego punktu znajduje swoje rozwinięcie w częściach II oraz IV niniejszego opracowania.



RYSUNEK 2. Pozycja Polski pod względem autonomii uczelni w 4 obszarach w porównaniu do 29 innych systemów szkolnictwa wyższego krajów europejskich

Źródło: strona projektu EUA, *University Autonomy in Europe*, <http://www.university-autonomy.eu/> (data dostępu: 10.04.2013).

gospodarcza. Jest to także potencjalnie wrażliwy punkt mogący ulegać różnym patologiom, które wpłynęłyby destrukcyjnie na autorytet szkół wyższych. Relatywną deregulacją zaś należałoby objąć obszar badań naukowych. Nadzór wymaga regulacji ze względu na wymogi rozliczalności i transparentności, przy czym wskazane jest ograniczenie sprawozdawczości, ale polityka kadrowa wymaga jednak deregulacji (tab. 4).

TABELA 4. Przykładowe obszary wymagające regulacji oraz deregulacji w szkolnictwie wyższym

Co regulować?	Co deregulować?
Działalność Ministra	Funkcjonowanie uczelni i ich organizację
Sprawy studenckie	Studia doktoranckie
Nakłady rządowe	Rozpływ strumieni finansowych w uczelni
Działalność gospodarcza	Badania naukowe
Nadzór i sprawozdawczość	Polityka kadrowa

Źródło: opracowanie własne.

Jednym z istotnych obszarów pożądanej deregulacji w szkolnictwie wyższym pozostaje obszar finansowania uczelni. 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.

Tendencje do narzucania uczelniom coraz dalej idących barier i ograniczeń zawężających zakres kompetencji zarządczych ich organów, z powoływaniem się na incydentalnie 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.

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 obecnie anachronicznej zasady, iż każdy rodzaj środków wpływających do uczelni bez względu na ich źródło staje się z definicji środkiem publicznym, podlegającym takim samym ograniczeniom.

W dłuższej perspektywie proces deregulacji powinien objąć także kwestie wrażliwe społecznie, a w tym – po zmianie Konstytucji RP – wprowadzenie zasady współpłatności za studia w ograniczonym zakresie, z powszechnie dostępnym systemem kredytów i pożyczek studenckich, ze względu na wymóg respektowania zasad powszechności i dostępności wyższego wykształcenia jako wartości konstytucyjnych.

W ogólności możemy powiedzieć, że regulować należy wymogi przejrzystości uczelni i obszary gwarancji praw, a także reguły weryfikacji i uzyskiwania efektów – zgodnie z zasadami nadzoru. Natomiast deregulować należy sposoby i ścieżki uzyskiwania efektów i procedury (tab. 5).

TABELA 5. Kryterium doboru obszarów do regulacji i deregulacji

Regulować	Deregulować
Wymogi transparentności	Sposoby i ścieżki uzyskiwania efektów (procedury, struktury, faktury...)
Obszary gwarancji praw	
Reguły weryfikacji uzyskiwania efektów	
Zasady nadzoru	

Źródło: opracowanie własne.

Przykładem deregulacji może być fragment ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym z 2005 r., dzięki któremu uczelnie publiczne zostały wyprowadzone z państwowej sfery budżetowej. W szczególności oznacza to, że minister finansów nie narzuca szkołom wyższym limitu osobowego funduszu płac. Zauważmy, że zostało to osiągnięte przy wprowadzeniu gwarancji ustawowej dla poziomu finansowania budżetowego uczelni.

1.11. Uwagi końcowe

Istotnych przesłanek dla procesu deregulacji dostarcza dokument Unii Europejskiej pt. *Konkluzje Rady Unii Europejskiej w sprawie modernizacji szkolnictwa wyższego*. W konkluzjach Rady i przedstawiciele 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”¹⁸. We wzmocnieniu owego „trójkąta wiedzy”, czyli połączonych ze sobą: edukacji, badań i innowacji, widzi się kluczowy warunek, którego spełnienie zdecyduje, „czy szkolnictwo wyższe będzie mogło pomóc w stymulowaniu zatrudnienia i wzrostu i zatrudnienia, czy nastąpi reforma struktur zarządzania i finansowania oraz czy będzie mogło zwiększyć swoją międzynarodową atrakcyjność”¹⁹.

Należy podkreślić, że bardzo silnym regulatorem są system i poziom finansowania, co wymusza – często nie wprost – określone zachowania uczelni. Finansowanie musi być w związku z tym objęte zmianami motywowanymi ideą deregulacji i powinno ono być funkcją celu ogólniejszego – trzeba go jednak jasno określać. Tak zwany budżet zadaniowy nie osiągnął jeszcze owej dojrzałości. Obecnie mieszają się postulaty: dostępności studiów, powszechności wyższego wykształcenia, jakości kształcenia, kreatywności absolwentów itd. Należy odpowiedzieć na pytanie, jak połączyć wymienione cele w polityce edukacyjnej, gdyż

¹⁸ Konkluzje Rady Unii Europejskiej w sprawie modernizacji szkolnictwa wyższego (2011/C 372/09), pkt 8, s. 36.

¹⁹ Ibidem, pkt 4, s. 38.

niekiedy stoją one w kolizji. Przykładowo, formułowane są opinie, że wyższa jakość kształcenia wymagałaby pewnego ograniczenia powszechności wyższego wykształcenia na poziomie magisterskim.

Pewnej deregulacji, w szczególności w zakresie wskazanym w tym rozdziale, wymagają nie tylko ustawy, ale i przepisy zawarte w rozporządzeniach ministra. Deregulacji wymagają też realnie stosowane reguły finansowania uczelni ze środków publicznych, a także zasady rozliczania kosztów. Deregulacja powinna jednak odwoływać się do następujących zasad. Po pierwsze, zakres autonomii i zakres odpowiedzialności uczelni muszą być ze sobą ściśle powiązane. Im więcej autonomii, tym więcej odpowiedzialności uczelni. Po drugie, minister musi dysponować realnymi instrumentami sprawowania nadzoru realizowanego w zakresie i sposobie ściśle określonym w ustawie. Przejrzystość działań ministra i transparentność uczelni są istotnymi wartościami w systemie szkolnictwa wyższego. Statut uczelni musi pozostawać znakiem autonomii uczelni – źródłem prawa i regulatorem obejmującym coraz większy zakres spraw uczelnianych.

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). Dotąd 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.

Warto przy tym zauważyć, iż w świecie akademickim w Polsce jest taki partner – konsorcjum strategiczne: KRASP (KRePSZ)–FRP–KRZaSP oraz podmioty umocowane w ustawie: RGNiSW, KRd, PSRP, KPN oraz dotąd nieumocowana w ten sposób RMN, a także partnerzy ze strony pracodawców i przedsiębiorców: ZBP, KIG, BCC, Pracodawcy RP, PZPPE „Lewiatan” itp.

Bibliografia

- Abramowicz Ł., Labenz P., Miąskiewicz M., Czesne, reforma i liberalizacja rynku szkolnictwa wyższego, e-mentor, 4 (11)/2005.
- Arum R., Gamoran A., Shavit Y., More inclusion than diversion: Expansion, differentiation, and market structure in higher education, Stanford University Press, 2007.
- Biffi G., Issac J., Should higher education students pay tuition fees?, European Journal of Education, 37.4/2002: 433–455.
- Canton E., Vossensteyn H., Deregulation of higher education: tuition fee differentiation and selectivity in the US, (w:) Higher education reform: getting the incentives right, Sdu, Den Haag, 2001, s. 67–84.
- Canton E., Vossensteyn H., Deregulation of higher education: tuition fee differentiation and selectivity in the US, (w:) Higher education reform: getting the incentives right. Sdu, Den Haag, 2001, s. 67–84.
- Correia F., Amaral A., Magalhães A., Public and Private Higher Education in Portugal: Unintended Effects of Deregulation, European Journal of Education, 37 (4)/2002: 457–472.
- Dąbrowski K., Obszary regulacji systemu szkolnictwa wyższego w Polsce, (w:) Dąbrowski K., Sypniewski D. (red.), Deregulacja w Polsce i Europie Środkowo-Wschodniej, Wyższa Szkoła Techniczno-Ekonomiczna w Warszawie, Warszawa 2012.

- Dill D., *Allowing the market to rule: The case of the United States*, *Higher Education Quarterly*, 57.2/2003: 136–157.
- Dill, D., *Through Deming's Eyes: a cross-national analysis of quality assurance policies in higher education*, *Quality in Higher Education* 1.2/1995: 95–110.
- Enders J., *Higher education, internationalisation, and the nation-state: Recent developments and challenges to governance theory*, *Higher Education* 47.3/2004: 361–382.
- Jongbloed B., *Marketisation in higher education, Clark's triangle and the essential ingredients of markets*, *Higher Education Quarterly* 57.2/2003: 110–135.
- Kickert W., *Steering at a distance: A new paradigm of public governance in Dutch higher education*, *Governance* 8.1/1995: 135–157.
- Konkluzje Rady Unii Europejskiej w sprawie modernizacji szkolnictwa wyższego (2011/C 372/09).
- Meek V., *Diversity and marketisation of higher education: incompatible concepts?*, *Higher Education Policy* 13.1/2000: 23–39.
- Meek V., Wood F., *The market as a new steering strategy for Australian higher education*, *Higher Education Policy* 10.3-4/1997: 253–274.
- Polskie szkolnictwo wyższe – stan, uwarunkowania i perspektywy*, Wyd. KRASP, FRP i Wyd. UW, Warszawa 2009.
- Slaughter S., Rhoades G., *Academic capitalism and the new economy: Markets, state, and higher education*, JHU Press, 2004.
- Strategia rozwoju szkolnictwa wyższego 2010–2020: projekt środowiskowy*, Konferencja Rektorów Akademickich Szkół Polskich, Konferencja Rektorów Publicznych Szkół Zawodowych, Fundacja Rektorów Polskich, Konferencja Rektorów Zawodowych Szkół Polskich, Warszawa 2009.
- Strategia rozwoju szkolnictwa wyższego do roku 2020*, Ernst & Young i Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Raport na zamówienie Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego, 2010.
- Sypniewski D., *Regulacja i akredytacja jako instrumenty podnoszenia jakości w szkolnictwie wyższym w kontekście doświadczeń Stanów Zjednoczonych*, *Zarządzanie Innowacyjne w Gospodarce i Biznesie*, 1 (14)/2012.
- Teichler U., *The changing debate on internationalisation of higher education*, *Higher Education* 48.1/2004: 5–26.
- Woźnicki J. (red.), *Financing and Deregulation in Higher Education*, FRP-ISW, Warszawa 2013.
- Woźnicki J., *2010–2020 Development Strategy for the Higher Education System: The Academic Community's Proposal*, The IMHE 2010 General Conference, Paris 2010.
- Woźnicki J., *The University as an Institution of Public Domain: the Polish Perspective*, UNESCO-CEPES, Bucharest 2009.
- Woźnicki J., *Uczelnie akademickie jako instytucje życia publicznego*, Fundacja Rektorów Polskich, Warszawa 2007.

Rozdział 2.

PROBLEMATYKA DEREGULACJI W SZKOLNICTWIE WYŻSZYM

Hubert Izdebski

2.1. Konstytucyjne podstawy regulacji sfery szkolnictwa wyższego

Podstawowym punktem wyjścia ogólnych rozważań nad deregulacją w szkolnictwie wyższym powinien być przepis art. 70 ust. 5 Konstytucji RP, zapewniający autonomię szkołom wyższym – choć z odesłaniem do określenia treści autonomii („zasad”) w ustawie. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny (sygn. SK 18/99 – OTK 2000 nr 7, poz. 258) w wyroku z 8 listopada 2000 r., dotyczącym konstytucyjności ustalania odpłatności za studia pod rządem poprzednich przepisów o szkolnictwie wyższym, przez autonomię szkół wyższych rozumieć należy konstytucyjnie chronioną sferę wolności prowadzenia badań naukowych i kształcenia w ramach obowiązującego porządku prawnego. Oznacza to, iż Konstytucja zakłada istnienie aktów wewnętrznych tych uczelni i że uczelnie regulują tymi aktami zakładowymi, zgodnymi z prawem – prawa i obowiązki studentów. Tym samym mają one prawo skreślania z listy studentów osób, które nie spełniają wymagań określonych w tych aktach. Prawo do takich regulacji wewnętrznych przysługuje wszystkim szkołom wyższym po to, by mogły one realizować cel publiczny, jakim jest kształcenie studentów i prowadzenie badań naukowych (twórczej pracy artystycznej). Ten wspólny cel publiczny nie powoduje jednak zatarcia różnic między wyższymi szkołami publicznymi i prywatnymi, na które wskazuje Konstytucja (art. 70 ust. 2). Skoro konstytucyjne prawo do kształtowania aktami wewnętrznymi sytuacji studentów dotyczy każdej szkoły wyższej – zarówno niepublicznej, jak i publicznej – to ustawy określające zasady działania publicznych szkół wyższych muszą – w myśl art. 70 ust. 5 Konstytucji, respektować ich autonomię, tzn. nie mogą znosić istoty tej autonomii poprzez zupełne i wyczerpujące unormowanie wszystkich spraw, które określają pozycję studenta w państwowej szkole wyższej. W przeciwnym przypadku rola państwowych szkół wyższych sprowadzałaby się jedynie do wykonywania ustaw, zaś organy tych szkół stałyby się organami państwa, co równałoby się zniesieniu

ich autonomii. Nie jest zatem możliwe w świetle Konstytucji nadanie organom publicznej szkoły wyższej – w sprawach, dotyczących istoty działania tej szkoły – charakteru organów władzy publicznej, w tym organów administracji państwowej. Poważne względy konstytucyjne przemawiają natomiast za nadaniem tym stosunkom charakteru zbliżonego do stosunku administracyjnoprawnego. Konstytucja zakłada bowiem, iż państwowe szkoły wyższe realizują cel publiczny, o którym mowa w art. 70 Konstytucji, w znacznie szerszym i odmiennym treściowo zakresie niż szkoły prywatne. Analogia do stosunków administracyjnoprawnych nie może prowadzić do uczynienia wprost z rektora lub innego organu uczelni organu administracji państwowej.

Trybunał Konstytucyjny wskazał w cytowanym wyroku także inne, choć wynikające z wyżej ogólnie wskazanego, konstytucyjne ograniczenia autonomii szkół wyższych: „*autonomicznie podejmowane decyzje [publicznej] szkoły wyższej, co do ilości przyjmowanych studentów na studia prowadzone w trybie podstawowym i innym muszą [...] uwzględniać funkcje oraz cele szkoły, jako instytucji publicznej, określone bezpośrednio w samej Konstytucji, a zwłaszcza w zakresie ustanowionej przez Konstytucję gwarancji bezpłatnej nauki. Zadania szkoły wyższej w tym zakresie są determinowane przede wszystkim wielkością środków publicznych pozostających w dyspozycji szkoły, tzn. środkami majątkowymi, w które szkoła została nieodpłatnie wyposażona przez państwo oraz istniejącymi możliwościami prowadzenia zajęć dydaktycznych przez kadrę naukowo-dydaktyczną, wykształconą dla potrzeb tej uczelni. Wyznacza ona, więc również podstawowe funkcje publicznej szkoły wyższej związane z zapewnieniem bezpłatnej nauki. Odpłatność za niektóre świadczenia (usługi) edukacyjne nie może w żadnym wypadku obejmować tej sfery działalności dydaktycznej publicznej szkoły wyższej, która znajduje pełne pokrycie w udostępnionych szkole środkach publicznych*”.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, z konstytucyjnie gwarantowanej autonomii szkół wyższych wprost wynika prawo wydawania aktów wewnętrznych przez uczelnie. Trybunał Konstytucyjny zajmował się wprawdzie jedynie regulaminem studiów (w przedmiocie którego, trzeba dodać, Naczelny Sąd Administracyjny orzekł, nie w pełni chyba podzielając stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, iż nie może on rozszerzać ustawowych przesłanek obligatoryjnego skreślenia z listy studentów, bowiem „*zasada autonomii uczelni nie może być rozumiana jako dowolność postępowania organów uczelni w obszarach jej działań*” – wyrok z 12 lipca 2011 r., sygn. I OSK 597/11, Lex nr 1082786). Jednak powyższa ogólna teza Trybunału powinna znajdować szczególne zastosowanie w odniesieniu do statutu uczelni. To właśnie w kontekście konstytucyjnej zasady autonomii szkół wyższych należy rozumieć art. 17 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym: „*sprawy związane z funkcjonowaniem uczelni nieuregulowane w ustawie określa statut uczelni*”.

Brak regulacji w ustawach wydanych na podstawie szczegółowego upoważnienia ustawowego i rozporządzeniach właściwego organu administracji rządowej tym samym oznacza nie tyle brak wszelkiej regulacji, ile pozostawienie sfery regulacyjnej w dyspozycji właściwych organów uczelni. O tyle również statut uczelni jest aktem o – potencjalnie – zakresie szerszym niż generalnie statut osoby prawnej, który, zgodnie z art. 35 w związku z art. 38 kodeksu cywilnego, opierając się na ustawie, ma regulować jedynie organizację i sposób działania osoby prawnej; innym niż uczelnie osobom prawnym Konstytucja nie zapewnia jednak autonomii.

Z art. 70 ust. 5 Konstytucji w jego rozumieniu przedstawionym przez Trybunał Konstytucyjny wynikają zatem następujące wnioski dotyczące zakresu i intensywności regulacji „ustawowej” w sferze szkolnictwa wyższego:

- 1) regulacja nie może naruszyć istoty autonomii szkoły wyższej, co zarazem oznacza, że także 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 w stosunku do obdarzonych samodzielnością prawną i tym bardziej autonomią podmiotów publicznych w postaci szkół publicznych mogąca być nadal „dekodowana” z art. 2 Konstytucji – zasada proporcjonalności, którą można 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 niewątpliwie interes publiczny, przy konieczności zachowywania właściwej równowagi między niekorzystnymi dla danego podmiotu rezultatami interwencji a zamierzonym celem, jak również przy niedopuszczalności stosowania nadmiernych środków²⁰;
- 2) jedną z konsekwencji autonomii szkoły wyższej jest osobowość prawna uczelni; kodeks cywilny wymaga, aby każda osoba prawna miała co najmniej organ zarządzający (art. 41), przy czym organy i sposób ich działania określa ustawa oraz, w zakresie wynikającym z ustawy, statut; ponieważ jednak autonomia szkoły wyższej ma charakter tradycyjny i łączy się z określonymi dla naszej części Europy tradycyjnymi elementami ustroju uczelni (rektor, senat, dziekani, rady wydziału), ustawodawca nie może nie szanować tradycji – co więcej, można go uznać za związanego tradycją bardziej niż są związane nią same uczelnie;
- 3) ze względu na szerszy zakres realizowania zadań publicznych ze środków publicznych przez – utworzone właśnie w tym celu – uczelnie publiczne, istnieją podstawy do różnicowania zakresu i intensywności ustawowej regulacji ustroju i funkcjonowania uczelni publicznych i uczelni niepublicznych, tzn. zasadniczo mniejszego stopnia regulacji odnoszącej się do uczelni niepublicznych i większego w odniesieniu do uczelni publicznych, ale wynikającego w znacznym stopniu, co zarazem wskazuje cel i granice regulacji, z wykonywania zadań publicznych ze środków publicznych (przy oczywistej jednak konieczności zachowania wspólnego „rdzenia” normatywnego dla wszystkich porównywalnych szkół – w tym w zakresie, o którym mowa w pkt. 3, oraz w zakresie statusu nauczycieli akademickich); zasada równego traktowania wszystkich uczelni (którą można wywieść z art. 32 Konstytucji) może, zgodnie z jej rozumieniem przyjętym przez Trybunał Konstytucyjny, odnosić się tylko do relewantnych w danym zakresie cech wszystkich uczelni, nie tylko umożliwiając, ale i wręcz nakazując ich prawne zróżnicowanie tam, gdzie relewantność występuje jedynie w odniesieniu do określonych grup szkół wyższych;
- 4) studentów i doktorantów szkół wyższych, tak publicznych, jak i niepublicznych, łączy z uczelnią stosunek typu administracyjnoprawnego w ramach jej władztwa zakładowego, co, z jednej strony, ze względu na autonomię oznacza, że organów uczelni, w szczególności

²⁰ Zob. art. 5 kodeksu dobrej administracji – załącznika do zalecenia R(2007)7 Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie dobrej administracji; ogólnie o tej zasadzie – H. Izdebski, *Doktryny polityczno-prawne. Fundamenty współczesnych państw*, wyd. 2, Warszawa 2012, s. 274 i nast. oraz cytowana tam literatura.

uczelniami publicznymi, nie można traktować na równi z organami administracji publicznej, z drugiej jednak strony stosunki umowne mogą mieć jedynie znaczenie uzupełniające; w konsekwencji uczelnie, także niepubliczne, nie mogą też być co do zasady traktowane jako przedsiębiorcy (co w żaden sposób nie wyklucza występowania przedsiębiorców w roli założycieli uczelni, prawnie odróżnionych jednak od uczelni – swobodnego zakładu administracyjnego, ani nie wyklucza możliwości powadzenia przez uczelnie działalności komercyjnej, mogącej jednak mieć jedynie charakter subsydiarny, a nie podstawowy); administracyjnoprawny charakter stosunku studentów i doktorantów oznacza zarazem konieczność wystarczająco szczegółowego uregulowania statusu tych destynatariuszy w przepisach ustawowych;

- 5) jeżeli ustawa nie wskazuje – z uwzględnieniem zasady proporcjonalności – innych aktów wewnętrznych uczelni jako instrumentu wykonawczego unormowania określonych w niej materii, instrumentem regulacji jest statut uczelni w ramach przysługującej jej autonomii.

2.2. Deregulacja a prawne zróżnicowanie uczelni

Obok – mającego, jak była o tym mowa, umocowanie konstytucyjne – podziału szkół wyższych na publiczne i niepubliczne, wśród innego rodzaju rozróżnień w obrębie uczelni (wynikających ze względów historycznych, a zarazem merytorycznych) szczególne znaczenie ma i powinien mieć podział na uczelnie akademickie i uczelnie zawodowe.

W równoległym opracowaniu, pt. *Przepisy ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym odnoszące się do systemu szkolnictwa wyższego oraz ustroju i organizacji uczelni, które mogłyby podlegać procesowi deregulacji*, wskazano na to, że ustawowa definicja uczelni akademickiej uzależnia przynależność do tej kategorii, od czego z kolei zależą określone zasady ustroju, od okoliczności zmiennych w czasie (tj. posiadania co najmniej jednego uprawnienia do nadawania stopnia doktora). Należy przy tym mieć na uwadze fakt, że w latach 1997–2007 kategorii wyższych szkół zawodowych poświęcono w ogóle osobną ustawę²¹, nawiązując tym samym do tradycji II Rzeczypospolitej, w której z wywodzonej z Konstytucji (choć wprost niezapisanej) autonomii mogły jednak korzystać jedynie szkoły akademickie, podczas gdy w 1997 r. wyższe szkoły zawodowe, choć wyodrębnione z unormowania ustawy o szkolnictwie wyższym, zostały uznane za „część systemu szkolnictwa wyższego”. Niezależnie od przyjętej definicji, biorąc pod uwagę istotne różnice w misji szkół akademickich i szkół zawodowych, uwzględnione również w stworzeniu przez Prawo o szkolnictwie wyższym podstawy prawnej dla funkcjonowania dwóch odrębnych konferencji rektorów (art. 54), nie powinny one być traktowane jako instytucje o tym samym statusie – a tym samym należało by odstąpić od kierowania się zasadą równości.

²¹ Ustawa z dnia 26 czerwca 1997 r. o wyższych szkołach zawodowych (Dz.U. z 1997 r. nr 96, poz. 590 z późn. zm.).

Pozytywnie oceniając fakt (ponownego) włączenia w 2005 r. wyższych szkół zawodowych do unormowania ustawy dotyczącej szkolnictwa wyższego (tak jak fakt równoczesnego włączenia unormowania dotyczącego wyższych szkół wojskowych, a w 1990 r. włączenia wyższych szkół artystycznych), nie można zatem nie zauważyć potrzeby stworzenia w ustawie podstaw do jednorazowego zakwalifikowania danej uczelni jako akademickiej albo zawodowej według jednoznacznych kryteriów i do tego znacznie bardziej limitatywnych niż obecne.

W takiej sytuacji byłaby z kolei możliwa stosunkowo daleko posunięta deregulacja w sferze uprawnień i ustroju uczelni akademickich, odpowiadająca konstytucyjnej zasadzie autonomii – co oznaczałoby, przy wskazanym wyżej, prawidłowym interpretowaniu dyspozycji art. 17 Prawa o szkolnictwie wyższym, pozostawienie znacznej swobody regulacyjnej statutom tych uczelni. Co do uczelni zawodowych, możliwości deregulacji byłyby z natury rzeczy bardzo ograniczone, a być może należałoby – np. w sytuacji widocznego nadużywania przez rektorów uprawnień określonego w art. 21a ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki – wprowadzić nowe elementy regulacyjne z uwzględnieniem potrzeby szerszego włączenia Rady Głównej Nauki i Szkolnictwa Wyższego w procesy podejmowania stosownych decyzji przez właściwego ministra.

Celowe jest też zauważenie, że kolejne ustawy o szkolnictwie wyższym utrzymują szczególnie – silnie niedookreślony – status Centrum Medycznego Kształcenia Podyplomowego, „ustawowo” uprawnionego do prowadzenia studiów doktoranckich i podyplomowych, lecz niebędącego szkołą wyższą, choć, jak wynika ze statutu²², bardzo zbliżonego do szkoły wyższej (art. 253 Prawa o szkolnictwie wyższym, art. 203 ustawy z 1990 r., nieużywającej wprost nazwy Centrum). Biorąc pod uwagę poziom naukowy i dydaktyczny Centrum, trudno znaleźć merytoryczne powody, dla których nie miałoby ono być uznane za wyższą uczelnię, do tego akademicką – ale w tym celu należałoby generalnie zrewidować obecne, nazbyt liberalne, przepisy umożliwiające prowadzenie studiów doktoranckich (które mają przecież być „studiami” trzeciego stopnia) i studiów podyplomowych poza szkołami wyższymi, a z drugiej strony stworzyć, choćby tylko dla Centrum, prawną możliwość funkcjonowania szkoły wyższej, która by prowadziła wyłącznie studia doktoranckie i podyplomowe. Byłoby to szczególne połączenie deregulacji z – restryktywną w stosunku do obecnego stanu – regulacją.

²² Załącznik do zarządzenia Ministra Zdrowia z dnia 30 października 2012 r. (Dz.Urz. MZ z 2012 r., poz. 79).

2.3. Deregulacja, regulacja na poziomie uczelni, autoregulacja środowiskowa

Rozważając kwestie deregulacji, której prawnym efektem, jak była o tym mowa, powinien być wzrost znaczenia regulacji na poziomie uczelni dokonywanej przede wszystkim w ramach statutu – i, co też trzeba podnieść, odpowiadający temu wzrostowi wzrost przedmiotowego zakresu nadzoru prawnego wykonywanego przez właściwego ministra – należy również zwrócić uwagę na potrzebę rozwoju autoregulacji o charakterze środowiskowym. Należy ją przy tym ujmować pod kątem ogólnego rozwoju instrumentów *governance* (w szczególności *multi-level governance*) we współczesnym zarządzaniu publicznym²³, które to instrumenty, co trzeba podkreślić, dopiero powoli i nazbyt powoli znajdują zastosowanie w zarządzaniu naszymi sprawami publicznymi.

Uznany prawnie instrumentem autoregulacji jest ustalanie standardów jakości kształcenia i czuwanie nad ich realizacją²⁴ – w wydaniu ciała o charakterze oficjalnym (Polska Komisja Akredytacyjna), ale też i ciała o charakterze środowiskowym, w szczególności środowiskowych komisji akredytacyjnych przewidzianych w art. 55 ust. 1 pkt. 3 prawa o szkolnictwie wyższym. Fakt, że oficjalne wydanie mechanizmu akredytacji okazało się niezgodne z konstytucyjnymi standardami funkcjonowania administracji publicznej (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 25 lipca 2013 r., sygn. SK 61/12 – OTK-A 2013 nr 6, poz. 84, oznaczający konieczność istotnej zmiany przepisów dotyczących PKA do lutego 2015 r.), powinien prowadzić do gruntownego przemyślenia całej przyjętej konstrukcji i nadania jej charakteru zarazem autoregulacyjnego i poddanego kontroli sądowej, przy poszerzeniu możliwości alternatywnego wykorzystywania PKA i instytucji środowiskowych.

Wbrew powołanemu sformułowaniu Prawa o szkolnictwie wyższym, środowiskowe komisje akredytacyjne, jeżeli mają odpowiadać standardom przyjętym w Europie, nie mogą zarazem pozostawać w zbyt ścisłym związku ze środowiskowymi konferencjami rektorów, mającymi obecnie podstawę w przepisach Prawa: Konferencji Rektorów Akademickich Szkół Polskich oraz Konferencji Rektorów Zawodowych Szkół Polskich. Konferencjom tym należy przypisać przede wszystkim inne zadania o charakterze autoregulacyjnym, niewymienione w przykładowym wyliczeniu art. 55 Prawa o szkolnictwie wyższym, mianowicie stanowienie „miękkich” standardów funkcjonowania uczelni odpowiedniej kategorii i, oparte na autorytecie, „miękkie” czuwanie nad ich przestrzeganiem. We współczesnej nauce zarządzania publicznego zauważa się, że właściwym mechanizmom *governance*, „miękką” autoregulacja przynosi nierzadko efekty znacznie lepsze niż – zawsze w pewnym zakresie potrzebna, lecz ograniczona przez zasadę proporcjonalności – „twarda” regulacja odgórna, dokonywana za pomocą ustaw, rozporządzeń i wydawanych na ich podstawie decyzji administracyjnych.

²³ Zob. H. Izdebski, op.cit., s. 126 i nast., 352 i nast. oraz cytowana tam literatura.

²⁴ Zob. M. Stachowiak-Kudła, *Autonomia szkół wyższych a instytucjonalne mechanizmy zapewnienia jakości w Polsce i wybranych państwach europejskich*, Warszawa 2011.

Wspomniana już została rola wymagająca szerszego faktycznego i formalnego zwiększenia właśnie w zakresie autoregulacji (w tym współdziałania w aktach nadzoru ministra) – Rady Głównej Nauki i Szkolnictwa Wyższego, ustawowo określonej jako „*wybieralny organ przedstawicielski nauki i szkolnictwa wyższego*” (art. 45 ust. 1 Prawa o szkolnictwie wyższym).

W praktyce Rada Główna, przynajmniej jak dotąd, blisko współpracuje z innym środowiskowym ciałem pochodzącym z wyborów (do tego bezpośrednich), mianowicie z Centralną Komisją ds. Stopni i Tytułów, której zakres działania obejmuje część aktywności uczelni. Ustawowe określenie Centralnej Komisji: „*w zakresie wydawanych przez siebie decyzji pełni funkcje centralnego organu administracji rządowej*” (art. 33 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki) ani nie neguje środowiskowego charakteru tego ciała, ani nie może stać na przeszkodzie, faktycznie występującemu, „miękkiemu” ustalaniu przez Centralną Komisję standardów działania jednostek naukowych i pracowników naukowych w jej sferze działania.

Tym samym, można mówić o rysowaniu się systemu środowiskowej autoregulacji o charakterze właściwym nowoczesnym ideom *public governance*. Regulacja ta nie zastępuje regulacji ustawowej ani regulacji na poziomie uczelni – jednakże, w swoim zakresie oddziaływania może, zwłaszcza w odniesieniu do środowiska uczelni akademickich (a te są również silnie reprezentowane, np. w Centralnej Komisji ds. Stopni i Tytułów), zmniejszyć zapotrzebowanie na regulację ustawową i stać się znaczącą przesłanką deregulacji.

Rozdział 3.

PROJEKTOWANIE IDEAŁU, CZYLI WIZJA UNIWERSYTETU PRZYSZŁOŚCI

Krzysztof Leja

3.1. Wprowadzenie

Dyskusja nad przyszłością uniwersytetu jest niekończącą się opowieścią. Współczesne uniwersytety znajdują się na rozdrożu pomiędzy wyborami: przyrostowego doskonalenia albo/i radykalnej zmiany, przeprowadzania zmian morfostatycznych albo/i morfogetycznych, zmian pierwszego albo/i drugiego rodzaju (tab. 6). Wybór „tyranii albo” czy „geniusza i”²⁵ oto jeden z dylematów, przed którymi stają współczesne uczelnie pełne paradoksów. „Tyrania albo” skazuje uczelnie na konieczność dokonywania wyborów, „geniusz i” proponuje zarządzanie paradoksami w poszukiwaniu trzeciej drogi²⁶.

Autor opracowania uważa, że zmiany wymienione wyżej jako pierwsze są bliskie wyczerpania swoich możliwości, dlatego w dalszej części artykułu proponuje zmiany dalej idące.

Snucie prognoz dotyczących instytucji akademickich, wybiegających w przyszłość o kilka lub kilkanaście lat jest celowe, jednak czy ziszczenie dzisiejszych marzeń, nawet najbardziej odległych, za kilka czy kilkanaście lat będzie nas satysfakcjonowało? Wobec tego zasadne jest pytanie, gdzie chcielibyśmy być teraz, a nie za jakiś czas, i zastanowienie się nad tym, jakie ograniczenia powodują, że nie jesteśmy tam, gdzie chcielibyśmy być. A zatem jest to pytanie o ideał uniwersytetu oraz specyfikację przeszkód prawnych i innych uniemożliwiających osiągnięcie tego stanu już dzisiaj lub w nieodległej przyszłości²⁷. Zastanawiając się nad odpowiedzią na tak sformułowany problem, pojawiają się pytania szczegółowe:

²⁵ J.C. Collins, J.I. Porras, Organizational vision and visionary organization, *California Management Review*, 34(1)/1991: 30–52; J.C. Collins, J.I. Porras, *Wizjonerskie organizacje. Praktyki zarządzania najlepszych firm*, Jacek Santorski, Wydawnictwa Biznesowe, Warszawa 2003.

²⁶ K. Leja, *Zarządzanie uczelnią. Konceptje i współczesne wyzwania*, Wolters Kluwer Polska S.A., Warszawa 2013.

²⁷ R.L. Ackoff, J. Magidson, H.J. Addison, *Projektowanie ideału. Kształtowanie przyszłości organizacji*, Wydawnictwo Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2007.

TABELA 6. Charakterystyka zmian pierwszego i drugiego rodzaju w organizacji

Zmiany pierwszego rodzaju	Zmiany drugiego rodzaju
Zmiana jednokierunkowa, dotycząca jednego aspektu funkcjonowania uniwersytetu	Zmiana wielokierunkowa, dotycząca wielu aspektów funkcjonowania uniwersytetu
Zmiana ograniczona do wybranych adresatów (osób lub grup) w uniwersytecie	Zmiana dotycząca zarówno poszczególnych osób, grup, jak i uniwersytetu jako całości
Zmiana w jednym lub dwóch obszarach zachowań (np. postaw i wartości)	Zmiany we wszystkich obszarach zachowań (postaw, norm, wartości, wiary, poglądów, percepcji, przekonań)
Zmiany ilościowe	Zmiany jakościowe
Zmiany wewnętrzne, niebiorące pod uwagę ich zewnętrznego kontekstu	Zmiany uwzględniające szeroki kontekst zewnętrzny
Kontynuacja, doskonalenie i rozwój uniwersytetu w ustalonym kierunku	Poszukiwanie i wybór nowych kierunków rozwoju uniwersytetu
Zmiany przyrostowe	Skok rewolucyjny
Zmiany odwracalne	Zmiany nieodwracalne
Zmiany logiczne i racjonalne	Pozornie nieracjonalne zmiany opierające się na logicznych przesłankach
Zmiany nienaruszające obowiązującego paradygmatu	Zmiany w poszukiwaniu nowego paradygmatu uniwersytetu
Zmiany zachowujące <i>status quo</i> (w zakresie myślenia i działania)	Zmiany naruszające <i>status quo</i> (w zakresie myślenia i działania)

Źródło: opracowanie własne na podstawie Levy A., *Second-Order Planned Change: Definition and Conceptualization*, *Organizational Dynamics*, 15(1)/ 1986: 11.

1. W jaki sposób sprzyjać uzyskaniu synergii na poziomie poszczególnych jednostek organizacyjnych uczelni, a także na poziomie instytucjonalnym, gdyż efektywność organizacji w większym stopniu zależy od współpracy jej „części składowych” aniżeli od wyniku każdego z nich²⁸, inaczej mówiąc, jak zarządzać interakcjami (budować relacje) pomiędzy tymi częściami.
2. Czy problemy, przed którymi staje uczelnia, rozwiązywać kolejno czy systemowo, starając się oderwać (przynajmniej myślowo) od stereotypowego pojmowania roli uniwersytetu, formułując ogólne cele uczelni jako organizacji, aby sprzyjać okazjom, które mogą się nadarzyć w przyszłości²⁹.

Uniwersytet wyrósł na gruncie mechanistycznego rozumienia roli organizacji, odpowiadającego stabilnemu otoczeniu. Takie pojmowanie uczelni nie przetrwało próby czasu.

²⁸ Ibidem, s. 14.

²⁹ R. Krupski, J. Niemczyk, E. Stańczyk-Hugiet, *Koncepcje strategii organizacji*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2009; R. Krupski, *Krawędź chaosu jako stan organizacji*, (w:) J. Rokita (red.), *Problemy zarządzania organizacjami w warunkach nieprzewidywalności zmian*, Górnośląska Wyższa Szkoła Handlowa, Katowice 2010.

Henry Mintzberg³⁰ jako egzemplifikację wprowadzonego pojęcia profesjonalnej biurokracji, w odróżnieniu od biurokracji mechanistycznej, wymieniał m.in. uniwersytet.

Gareth Morgan³¹ jako jedną z metafor organizacji zaproponował mózg, traktując „organizacje jako mózgi przetwarzające informacje oraz systemy holograficzne”. Poszukując ideału, autor opracowania postanowił posłużyć się projektowaniem holograficznym, gdyż uniwersytet, analogicznie do hologramu, „*ma zdolności wymagane w jego całości, »zakodowane« w poszczególnych częściach nawet wtedy, kiedy poszczególne części funkcjonują źle lub zostają usunięte*”³².

Celem artykułu jest pokazanie, w jaki sposób poszukując ideału uniwersytetu, można wykorzystać projektowanie holograficzne, które opiera się na czterech zasadach: redundancji funkcji, niezbędnej różnorodności, uczeniu się, jak się uczyć oraz krytycznego minimum specyfikacji.

3.2. Projektowanie holograficzne uniwersytetu

3.2.1. Zasada redundancji funkcji, czyli od redundancji części do redundancji funkcji

Czy tradycyjnej hierarchii uniwersyteckiej może towarzyszyć zdolność do przełamywania barier i budowania redundancji funkcji zamiast redundancji części? Zasada redundancji funkcji odniesiona do uniwersytetu oznacza tworzenie elastycznych form organizacyjnych do rozwiązywania konkretnych przedsięwzięć badawczych i dydaktycznych.

Redundancja funkcji nie jest tożsama redundancji części, co w praktyce uczelnianej oznacza m.in., że nauczycielom akademickim nie określa się szczegółowego zakresu obowiązków i nie przypisuje się im precyzyjnie opisanych ról, a także nie nakazuje się przygotowywania konspektów do prowadzonych zajęć na wzór zajęć szkolnych. Redundancja części oznaczałaby nadmiar następujących działań: wszechobecnej kontroli, np. sprawdzania, czy odbywają się zajęcia dydaktyczne, permanentnej kontroli jakości pracy nauczyciela, zarówno dydaktycznej, jak i badawczej, ścisłego określania granic odpowiedzialności i „budowania płotów” pomiędzy poszczególnymi jednostkami organizacyjnymi uczelni i wydziałów. Taka mechanistyczna zasada charakteryzuje hierarchiczną organizację, w której istotną rolę pełni funkcja kontrolna.

W tym kontekście zasadne byłoby rozważenie propozycji zmian organizacyjnych w uczelni, które sprzyjałyby tworzeniu zespołów interdyscyplinarnych z udziałem pracowników różnych jednostek uczelni oraz osób spoza uczelni. Jedną z takich propozycji, która bezpośrednio koresponduje z zasadą redundancji funkcji jest zamiana miejscami ról podstawowych

³⁰ H. Mintzberg, *Structure in fives. Designing effective organizations*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, New Jersey 1983, s. 189–214.

³¹ G. Morgan, *Obrazy organizacji*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997, s. 85–124.

³² G. Morgan, *op.cit.*, s. 107.

jednostek uczelni (z reguły wydziałów) oraz interdyscyplinarnych zespołów badawczych, dydaktycznych i innych. Podstawowe i inne jednostki organizacyjne uczelni stanowiłyby oś koordynacyjną, a zespoły interfunkcjonalne, niezależne od wydziałów, „rozproszoną oś” organizacyjną uczelni. Taka zamiana usankcjonowałaby naturalne dążenie i koncentrowanie się badaczy na tworzeniu i rozwijaniu zespołów interdyscyplinarnych³³.

Tak rozumianej zmianie w uniwersytecie towarzyszyłoby również dążenie do modelu organizacji bipolarnej³⁴, w której pierwszy stopień kształcenia (masowy) skoncentrowany byłby na eksploatacji dobrze ugruntowanej wiedzy i jej przekazywaniu, natomiast drugi stopień studiów (elitarny) w powiązaniu ze studiami doktoranckimi koncentrowałby swoją uwagę na eksploracji wiedzy³⁵. Urzeczywistnienie proponowanego rozwiązania w obecnym stanie prawnym jest niemożliwe, gdyż ustawodawca przypisał określone role podstawowym jednostkom organizacyjnym, zarówno w zakresie dydaktyki, jak i badań naukowych.

Zmiany prawne musiałyby być daleko idące, a ich szczegółowy opis wykracza poza ramy artykułu. Niemniej jednak autor opracowania uważa, że przeprowadzenie eksperymentu myślowego w poszukiwaniu ideału uczelni jest uzasadnione. Zmiany przepisów prawa, w przekonaniu autora, powinny zmierzać w kierunku wzmocnienia możliwości samoorganizacji, a nie jak dotychczas tworzenia nowych struktur organizacyjnych. Inaczej mówiąc, władze uczelni wspierałyby inicjatywy zespołów pracowników na równi z inicjatywami władz poszczególnych jednostek organizacyjnych.

3.2.2. Zasada niezbędnej różnorodności, czyli od izomorfizmu wymuszonego do dywersyfikacji uczelni

Gareth Morgan³⁶ zwraca uwagę na to, że z jednej strony zakres wymaganej wiedzy we współczesnej organizacji jest coraz szerszy, z drugiej zaś specjalizacje coraz węższe. Jak zatem urzeczywistnić zasadę redundancji funkcji? Morgan przywołuje tu zasadę niezbędnej różnorodności Ashby’ego, która mówi, że system (w tym wypadku uniwersytet) musi być tak różnorodny, jak otoczenie, a zależność organizacji (uniwersytetu) i otoczenia ma naturę symbiotyczną. Różnorodność organizacyjna jest niezbędna, aby sprostać coraz bardziej złożonym wyzwaniom, przed którymi staje współczesna uczelnia. Obecne, przeregulowane przepisy prawne dotyczące szkolnictwa wyższego prowadzą do paradoksu polegającego na tym, że z jednej strony rośnie presja na dywersyfikację uczelni i odejście od zasady „każda uczelnia aspiruje do polskiej ligi bluszczowej, a nawet jeśli tak nie jest, zajmuje się działalnością dydaktyczną i naukową, często nie posiadając odpowiednich zasobów”, z drugiej zaś mamy do czynienia z izomorfizmem wymuszonym, czyli dążeniem do upodobniania się. Zjawisko to

³³ J.G. Wissema, Uniwersytet trzeciej generacji. Uczelnia XXI w., ZANTE, Święta Katarzyna 2009, s. 120–123.

³⁴ Ch. O’Reilly III, M. Tushman, The Ambidextrous Organization, Harvard Business Review, April 2004; M. Tushman, Ch. O’Reilly III, Ambidextrous Organization: Managing Evolutionary and Revolutionary Change, California Management Review, 3(4)/1996.

³⁵ Szerzej o tym w: K. Leja, E. Nagucka, Creating destruction of the university, GUT Faculty of Management and Economics, Working Paper Series A (Economics, Management, Statistics), 14/2013.

³⁶ K. Leja, E. Nagucka, op.cit, s. 113.

w skali europejskiej opisują Lambert i Butler³⁷, zauważając istotną różnicę pomiędzy „filozofią” podejścia do szkolnictwa wyższego w Europie i USA. Liczby instytucji kształcących na poziomie wyższym w Europie i USA są podobne, jednak w USA liczba uczelni należących do „ekstraklasy” jest zbliżona do 100, a w Europie takie aspiracje ma znacznie większy odsetek instytucji akademickich, zauważają Lambert i Butler. Polska należy pod tym względem do ścisłej czołówki krajów, tyle że nie może to być powodem do satysfakcji.

Zasada niezbędnej różnorodności zwraca też uwagę na stosunki graniczne pomiędzy częściami organizacji. To stwierdzenie jest o tyle ważne, że z rozmów z rektorami uczelni technicznych przeprowadzonych przez autora wynika, że znacznie łatwiej nawiązać współpracę międzynarodową niż międzykatedralną. W ostatnich latach można zaobserwować proces poszukiwania możliwości współpracy i rozwoju nie tylko w ramach dotychczasowych struktur organizacyjnych, ale również interdyscyplinarnych zespołów złożonych z przedstawicieli różnych struktur tworzonych z inicjatywy pracowników. Dla przykładu w § 37 ust. 2 statutu Politechniki Wrocławskiej z 2012 r. czytamy, że: *„Instytut może być utworzony wówczas, gdy co najmniej trzy katedry lub zakłady na wydziale prowadzą badania naukowe w zakresie pokrewnej tematyki naukowej lub prowadzą wspólnie kierunek studiów. Instytut może być utworzony również na wniosek nauczycieli akademickich, jeżeli ich liczba i kwalifikacje są co najmniej równoważne łącznym wymaganiom do utworzenia jednej katedry i dwóch zakładów”*. Taki zapis otwiera możliwość tworzenia formalnej struktury uczelnianej przez nieformalną grupę nauczycieli akademickich. Rozwiązanie stanowi ciekawą propozycję i można określić je jako zielone światło dla samoorganizacji.

Strukturą, która sprzyja urzeczywistnieniu zasady niezbędnej różnorodności, jest organizacja hipertekstowa uczelni³⁸. Zespoły projektowe jako jeden z ważnych elementów organizacji hipertekstowej uczelni są bowiem miejscem organizacyjnego rozwoju wiedzy, a głównie jej socjalizacji i kombinacji³⁹, a także rozwoju wiedzy transdyscyplinarnej, ważnej zarówno w badaniach podstawowych, jak i aplikacyjnych⁴⁰.

3.2.3. Zasada krytycznego minimum specyfikacji, czyli od przeregulowania do krytycznego minimum specyfikacji

Nadmiar regulacji prawnych dotyczących szkolnictwa wyższego w Polsce jest faktem, a kolejne, obszerne nowelizacje ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym z 2005 r. powodują konieczność wydawania wielu ministerialnych rozporządzeń, zarządzeń rektora itd. Pytanie, czy takie stanowienie prawa regulującego funkcjonowanie instytucji akademickich sprzyja samoorganizacji uczonych, jest retoryczne. Rolą władz na wszystkich szczeblach administracji akademickiej jest bowiem harmonizowanie działań, stwarzanie możliwości, wytycza-

³⁷ R. Lambert, N. Butler, *The future of European Universities. Renaissance or decay?*, Centre for European Reform, London 2006.

³⁸ K. Leja, *Zarządzanie...*, op.cit, s. 180–183.

³⁹ I. Nonaka, H. Takeuchi, *Kreowanie wiedzy w organizacji*, Poltext, Warszawa 2000, s. 85–95.

⁴⁰ M. Gibbons, C. Limoges, H. Nowotny, S. Schwartzman, P. Scott, M. Trow, *The new production of knowledge*, SAGE, London 2010, s. 4–6.

nie kierunków, natomiast z pewnością nie jest tworzenie szczegółowych regulacji funkcjonowania uczelni. Najważniejszym zasobem uczelni jest wiedza, której tworzeniu, a także dzieleniu się nią sprzyja elastyczność struktur organizacyjnych oraz możliwie najmniejsze skrupowanie przepisami prawa. Niepokojące jest nie tylko przeregulowanie na poziomie ustawy, ale również na poziomie instytucjonalnym, a także w podstawowych jednostkach organizacyjnych.

Uczelnia jest przykładem organizacji, w której zmienność ról ma istotne znaczenie, a podstawą działania zespołów badawczych są dociekania, nie zaś z góry założony projekt⁴¹. Zarządzanie wiedzą w uczelniach w zbyt dużym stopniu sprowadza się do jej kodyfikacji, a zbyt małym do personalizacji, w przekonaniu, że kodyfikacja uporządkuje wszelkie problemy. Według autora opracowania, nadmierna kodyfikacja prowadząca do standaryzacji procedur uczelnianych może spowodować stępienie ostrza kreatywności. Poza tym nadmierna specyfikacja nie sprzyja swobodzie dociekań naukowych, gdyż pracownicy skupiają się na wypełnianiu procedur, w których nie zawsze wyręczają ich pracownicy administracji, a także może prowadzić do zajmowania postawy równania do poziomu średniego⁴². Przekroczenie „masy krytycznej” niezbędnej specyfikacji wyklucza możliwość funkcjonowania uczelni w zgodzie z zasadą niezbędnej różnorodności. Przykładem może być wdrażanie Krajowych Ram Kwalifikacji (krk) w polskich uczelniach, któremu na etapie przygotowawczym poświęcono wiele czasu, pomijając to, w jaki sposób minimalizować obciążenia biurokratyczne z tym związane. Efekt jest taki, że opinie o celowości wdrażania krk w środowisku naukowym pojawiają się sporadycznie.

3.2.4. Zasada uczenia się jak się uczyć, czyli od pojedynczej do podwójnej pętli uczenia się

Większość analiz dotyczących współczesnej szkoły wyższej przypomina badanie czarnej skrzynki. Przedmiotem zainteresowania jest relacja wielkości „sygnałów” wyjściowych do wejściowych, natomiast zbyt rzadko się pytamy o zawartość „skrzynki”. Stefan Kwiatkowski dostrzega brak pytań o to: kogo i po co kształciliśmy, kształciliśmy i kształcić będziemy⁴³. Masowość kształcenia spowodowała efekt uboczny w postaci obniżenia wymagań, a także dominacji uproszczonych form egzaminowania (testomania), które można zaliczyć do uczenia za pomocą pojedynczej zamiast podwójnej pętli. W ten sposób studenci nie rozwijają zdolności do łączenia faktów, krytycznej oceny rzeczywistości oraz umiejętności poszukiwania źródeł problemów, koncentrując się na reagowaniu na nie „na zasadzie termostatu”. Czy uczenie się na zasadzie podwójnej pętli przy masowym kształceniu na poziomie wyższym jest możliwe? Odpowiedź na tak sformułowane pytanie zależy od tego, w jakim stopniu uniwersytet jest organizacją biurokratyczną oraz, co się z tym wiąże, czy podejmowane są

⁴¹ G. Morgan, op.cit., s. 115.

⁴² K. Leja, Zarządzanie..., op.cit., s. 167.

⁴³ S. Kwiatkowski, Szkoły wyższe – przykład organizacji nieinteligentnych, (w:) Tworzenie organizacji, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Zarządzania im. L. Koźmińskiego, Warszawa 2001, s. 232.

skuteczne działania w celu minimalizacji barier w dzieleniu się wiedzą, zarówno kulturowych, jak i organizacyjnych⁴⁴. Rozwijaniu zdolności uczenia na zasadzie podwójnej pętli nie sprzyja również pogłębiający się podział dyscyplinarny wiedzy, podkreślanie odrębności poszczególnych jednostek organizacyjnych i nadmierne eksponowanie znaczenia hierarchii, przyjmowanie jako oczywistej zasady nagradzania za sukcesy i karania za błędy, utrudniającej działalność twórczą. Przeszkodą w uczeniu za pomocą podwójnej pętli jest również rozbieżność pomiędzy teorią głoszoną (tym, co ludzie mówią) i teorią użytkową (tym, co ludzie robią), o czym pisał Chris Argyris⁴⁵.

Co należy uczynić, aby minimalizować trudności i sprzyjać uczeniu się na zasadzie podwójnej pętli w instytucji akademickiej? Morgan⁴⁶ proponuje następujące działania, które można odnieść również do uniwersytetu. Po pierwsze, sprzyjać refleksyjności i dociekaniu, pogodzić się z narastającą niepewnością oraz dopuścić myśl, że popełniane błędy wzbogacają zasób doświadczeń i nie karać za nie. Po drugie, stworzyć warunki do otwartej dyskusji, akceptować różne punkty widzenia i nie utożsamiać autorytetu władzy z autorytetem wiedzy oraz przyjąć, że nikt nie ma monopolu na rację. Po trzecie przestrzegać wartości, norm i zwyczajów akademickich, a w procesie planowania identyfikować przeszkody utrudniające już dziś osiągnięcie ideału, do którego zmierzamy i starać się je usuwać. Po czwarte zmieniać organizację uczelni w taki sposób, aby w większym stopniu sprzyjała ona uczeniu się za pomocą podwójnej pętli. Moja propozycja, oparta na dorobku zarządzania strategicznego prowadzi do oddzielenia dwóch sfer działalności organizacji: eksploracyjnej i eksploatacyjnej. Zadaniem sfery eksploracyjnej będzie odkrywanie nowej wiedzy, której będzie towarzyszyło kształcenie elitarne na II i III stopniu studiów, rozwijana byłaby w wyniku rewolucyjnych zmian. Natomiast rolą sfery eksploatacyjnej byłoby kształcenie masowe na I stopniu studiów, co oznacza przekazywanie ugruntowanej wiedzy. Ta sfera byłaby doskonalona ewolucyjnie⁴⁷. Opisane sfery funkcjonowałyby „obok” siebie, lecz ściśle współpracowały, a elementem łączącym byłaby jednostka integrująca, złożona z doświadczonych pracowników uczelni⁴⁸.

3.2.5. Wyznaczniki deregulacji

Deregulacja ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym, którą uważam za niezbędną, wymaga szerokiej wiedzy o systemie szkolnictwa w Polsce, jego korzeniach oraz ewolucji, głównie po 1989 r., a także odważnego spojrzenia w przyszłość przy poszanowaniu tradycji i kultury instytucjonalnej polskich uniwersytetów⁴⁹.

⁴⁴ T.H. Davenport, L. Prusak, *Working knowledge. How organizations manage what they know*, Harvard Business School Press 2000, s. 97.

⁴⁵ Ch. Argyris, *Single loop and double loop models in research on decision making*, *Administrative Science Quarterly*, 21/1976: 363–375.

⁴⁶ G. Morgan, *op.cit.*, s. 102–104.

⁴⁷ J. March, *Exploration and exploitation in organizational learning*, *Organization Science*, 2(1)/1991: 71–87.

⁴⁸ K. Leja, *Kilka uwag o doskonaleniu zarządzania uczelniami publicznymi* (artykuł dyskusyjny), *Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach*, 169/2013: 102–111.

⁴⁹ J. Woźnicki, *Uczelnie akademickie jako instytucje życia publicznego*, FRP, Warszawa, 2007.

Wyznaczniki, które uważam za kluczowe przy deregulacji ustawy, to tworzenie przestrzeni do doskonalenia zarządzania wiedzą oraz uelastyczniania struktur organizacyjnych. Deregulację można przeprowadzić, kierując się zasadami projektowania holograficznego, w tym przede wszystkim zasadą krytycznego minimum specyfikacji Morgana. Preregulowanie jest wyraźnie widoczne na poziomie jednostki podstawowej uczelni i utrudnia jej funkcjonowanie a także doskonalenie. W mojej opinii brak regulacji niesie za sobą znacznie mniejsze problemy dla uczelni niż wszelkie przeregulowania.

Zastanawiając się nad doskonaleniem współczesnego uniwersytetu na gruncie nauk o zarządzaniu, a głównie zarządzania strategicznego, dostrzegam konieczność zmian zapewniających zachowanie dotychczas obowiązującego paradygmatu uczelni jako świątyni wiedzy (humboldtowska koncepcja uniwersytetu) przy równoczesnej próbie adaptacji koncepcji uniwersytetu przedsiębiorczego Burtona Clarka⁵⁰. Sprzyjać temu może oparcie zarządzania uczelnią na paradygmacie organizacji podporządkowanej wiedzy i organizacji służącej otoczeniu.

Celem zmian zaproponowanych w opracowaniu jest wskazanie drogi doskonalenia zarządzania wiedzą, podstawowym zasobem uczelni. Konieczne jest również wyraźniejsze otwarcie uczelni na współtworzenie wartości z udziałem interesariuszy⁵¹ oraz zmiana organizacji uczelni, która będzie sprzyjać doskonaleniu przepływu wiedzy i konwersji wiedzy⁵². Zasady projektowania holograficznego, które przedstawiono w opracowaniu, mogą stanowić wyznaczniki proponowanych deregulacji.

3.2.6. Zalecenia i rekomendacje dla projektodawców przyszłych regulacji

Uważam za zasadne rozważenie zmian daleko idących, dlatego przedkładam poniższe, z pewnością kontrowersyjne propozycje do dyskusji.

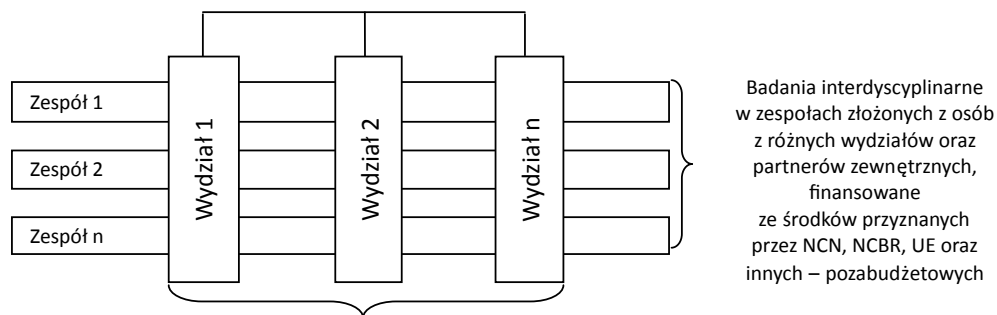
- a) W obszernej już dziś ustawie Prawo o szkolnictwie wyższym sugerowałbym unikanie odniesień do rozporządzeń, które wyda minister, cedując szczegółowe regulacje na uczelnie. Zmiany w ustawach, które wprowadzono w 2011 r. pociągnęły za sobą konieczność wydania kilkudziesięciu ministerialnych rozporządzeń. Te z kolei spowodowały konieczność wprowadzania zmian w statutach. W wyniku tego władze uczelni i wydziałów zbyt wiele czasu poświęcają wdrażaniu wprowadzonych zmian. Postuluję zmienić trójstopniowy system tworzenia prawa dotyczącego instytucji szkolnictwa wyższego (ustawa – rozporządzenia – statuty uczelni) na dwustopniowy (ustawa – statuty uczelni), a rozporządzenia wprowadzać tylko w wyjątkowych wypadkach.

⁵⁰ B.R. Clark, *Creating entrepreneurial universities: organizational pathways of transformation*, Elsevier, New York 1998.

⁵¹ R. Freeman, *Strategic management. A stakeholder approach*, Cambridge University Press, Cambridge 1984.

⁵² K.-E. Sveiby, *Dziesięć sposobów oddziaływania wiedzy na tworzenie wartości*, e-mentor, 2(9)/2005; I. Nonaka, H. Takeuchi, *op.cit.*

b) Proponuję wprowadzenie zmian sprzyjających organizacji uczelni zgodnej z koncepcją organizacji bipolarnej⁵³. Moja propozycja, oparta na dorobku zarządzania strategicznego, prowadzi do oddzielenia dwóch sfer działalności organizacji: eksploracyjnej i eksploatacyjnej. Zadaniem sfery eksploracyjnej będzie odkrywanie nowej wiedzy, jej działalności będzie towarzyszyło kształcenie elitarne na II i III stopniu studiów. Natomiast rolą sfery eksploatacyjnej byłoby kształcenie masowe na I stopniu studiów, co oznacza przekazywanie ugruntowanej wiedzy. Ta sfera byłaby doskonalona ewolucyjnie⁵⁴. Opisane sfery funkcjonowałyby „obok” siebie, lecz ściśle współpracowały, a elementem łączącym byłaby jednostka integrująca, złożona z doświadczonych pracowników uczelni⁵⁵. W związku z tym celowe byłoby przemyślenie zmian obecnej struktury organizacyjnej uczelni, z wydziałami tworzącymi oś organizacyjną i interdyscyplinarnymi zespołami międzywydziałowymi pełniącymi rolę koordynacyjną (rys. 3), w kierunku struktury, której osią organizacyjną będą zespoły o samodzielnym statusie, natomiast wydziały pełnić będą funkcję koordynacyjną (rys. 4).



Cele: I misja: kształcenie na studiach I°, II°, III°; inne formy kształcenia
 II misja: działalność badawczo-rozwojowa
 III misja

Finansowanie: dotacja podstawowa + odpłatne formy kształcenia + dotacja na działalność statutową +
 + granty NCN i NCBR+ środki UE + inne źródła pozabudżetowe

RYСУNEK 3. Tradycyjna struktura uniwersytetu (poziom podstawowych jednostek organizacyjnych)

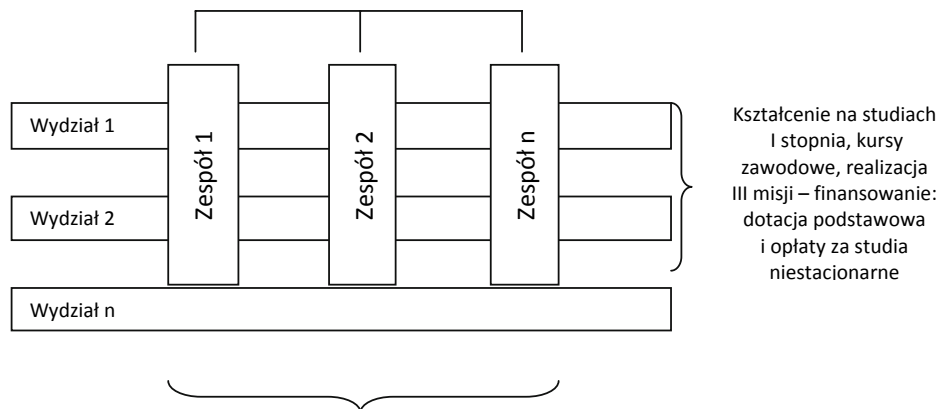
Źródło: opracowanie własne z wykorzystaniem J. Wissema, op.cit., s. 120.

W ten sposób urzeczywistnić można ideę organizacji bipolarnej i, co ważne realnie wzmocnić znaczenie działalności dydaktycznej uczelni, której ważna rola jest nie do przecenienia.

⁵³ S. Tahar, C. Niemeyer, R. Boutellier, Transferral of Business Management Concepts to Universities as Ambidextrous Organisations, *Tertiary Education and Management*, 17(4)/2011: 289–308; <http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/13583883.2011.589536> (data dostępu: 9.02.2014).

⁵⁴ J. March, op.cit.

⁵⁵ K. Leja, op.cit.



- Cele:
- I misja: kształcenie na studiach II^o, III^o, studiach podyplomowych
 - II misja – badania interdyscyplinarne przez osoby ‘zatrudnione’ w zespołach oraz partnerów zewnętrznych
 - III misja
- Finansowanie: dotacja budżetowa + trzeci strumień finansowania -granty NCN, NCBR, biznes, administracja państwowa i samorządowa

RYСУNEK 4. Struktura uniwersytetu o organizacji oburęcznej (poziom podstawowych jednostek organizacyjnych)

Źródło: opracowanie własne z wykorzystaniem J. Wissema, op.cit., s. 121.

Nadanie należnego miejsca dydaktyce obecnie utrudnia fakt, że nauczyciele akademicy są oceniani głównie za uzyskane osiągnięcia naukowe, co nie sprzyja doskonaleniu jakości kształcenia. Propozycja nowej struktury organizacyjnej uczelni stwarza też możliwość, aby pracownicy naukowo-dydaktyczni koncentrowali się na pracy w interdyscyplinarnych zespołach badawczych, przenosząc swoją aktywność dydaktyczną na studia II i III stopnia. Konsekwencją tej zmiany byłaby propozycja, aby pojęcie „podstawowa jednostka organizacyjna” odnosić wyłącznie do kierunków kształcenia, gdyż badania naukowe z natury rzeczy interdyscyplinarne powinny koncentrować się w zespołach, a nie w sztywnych jednostkach organizacyjnych.

- c) Zmiana definicji podstawowej jednostki organizacyjnej jest propozycją, którą można zakwalifikować do zmian drugiego (morfogenetycznego) rodzaju, a zatem niełatwych do wprowadzenia. Jej celem jest prawne uregulowanie możliwości tworzenia wydziałów o profilu dydaktycznym i badawczym. Zasadność tego kierunku zmian pokazano w punkcie b. Interesującą alternatywą tej propozycji jest inna, zgłoszona Ministerstwu Nauki i Szkolnictwa Wyższego przez przewodniczącego RGNiSzW prof. Jerzego Woźnickiego. Jej celem jest stworzenie możliwości prowadzenia działalności dydaktycznej przez uczelnię jako całość, a działalność badawczą przez zespoły (wydziały) lub odwrotnie – prowadzenia działalności badawczej na poziomie uczelni, a działalności dydaktycznej w zespołach dydaktycznych (lub na wydziałach). Woźnicki proponuje następujący zapis ustawowy dotyczący tych uczelni, które nie prowadzą działalności

spełniającej wymogi ust. 1 pkt 29, w art. 2 dodaje się ust. 4 w brzmieniu: „Jeżeli żadna z jednostek podstawowych w uczelni nie prowadzi działalności w jednym z zakresów, o których mowa w ust. 1 pkt 29, przepisy ustawy dotyczące takich jednostek, w odniesieniu do tego zakresu stosuje się odpowiednio do całej uczelni”. W takiej sytuacji wymagałaby zmiana brzmienia art. 62 ust. 2 w następujący sposób: „W przypadkach, o których mowa w art. 2 ust. 3 i 4, Senat pełni odpowiednio również funkcje rady podstawowej jednostki organizacyjnej”.

3.2.7. Uwagi końcowe

Rozważania nad przyszłością uniwersytetu prowadzą do wniosku, że konieczność zerwania z mechanistycznym podejściem do organizacji i roli instytucji akademickiej jest wyzwaniem czasu. Słowem kluczowym, opisującym uniwersytet o cechach organizacji holograficznej jest integracja, zarówno pomiędzy jednostkami organizacyjnymi, jak i poszczególnymi członkami społeczności akademickiej. Aby zmierzać w tym kierunku, trzeba zapewnić możliwość elastycznego tworzenia struktur organizacyjnych, przy zachowaniu koordynacyjnej roli dotychczasowych podstawowych struktur organizacyjnych.

Pielęgnowanie norm i wartości akademickich oraz budowanie kultury organizacyjnej sprzyjającej otwartości dyskusji i dociekaniu, a nie znajdowanie prostych rozwiązań mogą być propozycją dla uniwersytetu przyszłości. Receptą na projektowanie ideału nie jest z pewnością teoria KISS (ang. *keep it simple, stupid*), jednak deregulacja przepisów prawnych likwidujących bariery może zbliżyć uniwersytet do ideału i jest uzasadniona. A zatem może warto najpierw wyobrazić sobie idealny uniwersytet, a następnie cofnąć się do realiów dnia dzisiejszego i starać się go ulepszać traktując jako całościowy system, a nie zbiór poszczególnych jego części. Uczelnie akademickie, jak słusznie zauważa Jerzy Woźnicki, są [ważnymi – dod. autora] instytucjami życia publicznego, dlatego jednym z ich zadań powinno być nie tylko wsłuchiwanie się w sygnały płynące z otoczenia, ale i jego kreowanie. Jan Szczepański przed ponad dwudziestoma laty pisał, że „zmiany nie dotyczą istoty szkoły wyższej”, a „naciśki zewnętrzne najczęściej wywołują pozory zmian”⁵⁶. Uważam, że deregulacja wy wpływająca z uczelni i jej organów przedstawicielskich powinna dotknąć istoty szkoły wyższej. Temu może służyć projektowanie ideału uniwersytetu, w którym nie wytycza się granic zmian, zarówno na poziomie systemu szkolnictwa wyższego, jak i instytucjonalnym.

Bibliografia

- Ackoff R.L., Magidson J., Addison H.J., Projektowanie ideału. Kształtowanie przyszłości organizacji, Wydawnictwo Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2007.
- Argyris Ch., Single loop and double loop models in research on decision making, *Administrative Science Quarterly*, 21/1976: 363–375.
- Clark B.R., *Creating entrepreneurial universities: organizational pathways of transformation*, Elsevier, New York 1998.

⁵⁶ J. Szczepański, Granice reform szkolnictwa wyższego, *Nauka i Szkolnictwo Wyższe*, 2/1993: 9–10.

- Collins J.C., Porras J.I., Organizational vision and visionary organization, *California Management Review*, 34(1)/1991: 30–52.
- Collins J.C., Porras J.I., *Wizjonerskie organizacje. Praktyki zarządzania najlepszych firm*, Jacek Santorski, Wydawnictwa Biznesowe, Warszawa 2003.
- Davenport T.H., Prusak L., *Working knowledge. How organizations manage what they know*, Harvard Business School Press, Harvard 2000.
- Freeman R., *Strategic management. A stakeholder approach*, Cambridge University Press, Cambridge 1984.
- Gibbons M., Limoges C., Nowotny H., Schwartzman S., Scott P., Trow M., *The new production of knowledge*, SAGE, London 2010.
- Krupski R., Krawędź chaosu jako stan organizacji, (w:) Rokita J. (red.), *Problemy zarządzania organizacjami w warunkach nieprzewidywalności zmian*, Górnośląska Wyższa Szkoła Handlowa, Katowice 2010.
- Krupski R., Niemczyk J., Stańczyk-Hugiet E., *Koncepcje strategii organizacji*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2009.
- Kwiatkowski S., Szkoły wyższe – przykład organizacji nieinteligentnych, (w:) *Tworzenie organizacji*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Zarządzania im. L. Koźmińskiego, Warszawa 2001.
- Lambert R., Butler N., *The future of European Universities. Renaissance or decay?*, Centre for European Reform, London 2006.
- Leja K., Kilka uwag o doskonaleniu zarządzania uczelniami publicznymi (artykuł dyskusyjny), *Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach*, 169/2013: 102–111.
- Leja K., Nagucka E., *Creating destruction of the university*, GUT Faculty of Management and Economics, Working Paper Series A (Economics, Management, Statistics), 14/2013, http://www.zie.pg.gda.pl/c/document_library/get_file?uuid=4fcd484e-aa96-4d88-a08c-0cfce20d9382&groupId=10236 (data dostępu: 13.10.2013 r.).
- Leja K., *Zarządzanie uczelniami. Koncepcje i współczesne wyzwania*, Wolters Kluwer Polska S.A., Warszawa 2013.
- Levy A., *Second-Order Planned Change: Definition and Conceptualization*, *Organizational Dynamics*, 15(1)/1986.
- March J., *Exploration and exploitation in organizational learning*, *Organization Science*, 2 (1)/1991: 71–87.
- Mintzberg H., *Structure in fives. Designing effective organizations*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, New Jersey 1983.
- Morgan G., *Obrazy organizacji*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997.
- Nonaka I., Takeuchi H., *Kreowanie wiedzy w organizacji*, Poltext, Warszawa 2000.
- O'Reilly Ch. III, Tushman M., *The Ambidextrous Organization*, *Harvard Business Review*, April 2004.
- Statut Politechniki Wrocławskiej z 7 grudnia 2012 r.; http://www.portal.pwr.wroc.pl/files/prv/id24//statut/att_statut_pwr_7_12_12.pdf (data dostępu: 11.10.2013).
- Sveiby K.-E., *Dziesięć sposobów oddziaływania wiedzy na tworzenie wartości*, e-mentor, 2 (9)/2005.
- Szczeptański J., *Granice reform szkolnictwa wyższego*, *Nauka i Szkolnictwo Wyższe*, 2/1993: 5–10.
- Tahar S., Niemeyer C., Boutellier R., *Transferral of Business Management Concepts to Universities as Ambidextrous Organisations*, *Tertiary Education and Management*, 17(4)/2011, s. 289–308; <http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/13583883.2011.589536> (data dostępu: 9.02.2014).
- Tushman M., O'Reilly III Ch., *Ambidextrous Organization: Managing Evolutionary and Revolutionary Change*, *California Management Review*, 3(4)/1996.
- Wissem J.G., *Uniwersytet trzeciej generacji. Uczelnia XXI w., ZANTE, Święta Katarzyna* 2009.
- Woźnicki J., *Uczelnie akademickie jako instytucje życia publicznego*, Fundacja Rektorów Polskich, Warszawa 2007.

Rozdział 4.

METODA (DE)REGULACJI

Marcin Chałupka

„Szkolnictwo wyższe jest tak złożonym systemem, że nie ma tu miejsca na jeden pogląd, na rację jednego mówcy” (prof. Jerzy Woźnicki, przewodniczący Rady Głównej Nauki i Szkolnictwa Wyższego 6.2.2014 na Forum Komisja Edukacji, Nauki i Młodzieży).

4.1. Wprowadzenie

Choć na lata najbliższe nie ma alternatywy i warunków dla fundamentalnej (de)regulacji edukacji wyższej i oparciu jej na prawie i finansowaniu prywatnym, to opieranie jej na prawie i finansowaniu publicznym nie może być uzasadnieniem etatyzmu i nadregulacji.

Na wstępie przytoczę fragment opinii zespołu „Obywateli nauki” na temat projektu nowelizacji ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym z 16 lipca 2013 r.. Rozpoczyna się ona od słów: „Ustawa »Prawo o szkolnictwie wyższym« [dalej jako PSW] jest przykładem aktu prawnego, cechującego się daleko posuniętą szczegółowością, by nie powiedzieć przeregulowaniem. Proponowane zmiany po części precyzują dotychczasowe zapisy, po części zaś wprowadzają nowe rozwiązania. Nie rozwiązują jednak podstawowego problemu, jakim jest wprowadzenie do aktu tak wysokiego rzędu drobiazgowych rozstrzygnięć w kwestiach, które nie mają zasadniczego znaczenia dla funkcjonowania systemu szkolnictwa wyższego w Polsce”. „Obywatele nauki” jest organizacją niszową, ale przytoczona opinia jest coraz bardziej powszechna.

Do jej popularyzacji przyczyniła się z pewnością ostatnia nowelizacja PSW z 2011 r., gdzie przy hasle zwiększania autonomii programowej zwiększono etatystyczny nadzór, biurokrację i legislacyjno-regulacyjne zafiksowanie systemu. Niestety „biegunka legislacyjna” dotyczy licznych dziedzin życia społeczno-gospodarczego w Polsce. Setki osób tworzy kolejne przepisy, zmienia, poprawia, interpretuje, kontroluje ich stosowanie, próbuje je omijać, „naciągać” – i ogólnie – podejmuje mnóstwo nieproduktywnych, biurokratycznych działań, zazwyczaj na koszt podatnika. Nauczyciel akademicki ma kłopot by za

tym nadażyć, a co dopiero student. Zamysły są najczęściej chwalebne – poprawa jakości kształcenia, konkurencyjność czy „upodmiotowienie” studenta – to ich sztandarowe uzasadnienie. Skutki jednak są opłakane: dewaluacja wartości prawa, koszty działań dostosowawczych, instrumentalizowanie przepisów, niszczenie wolności i odpowiedzialności jako źródeł konkurencyjności realnej, ośmieszenie nawet przydatnych pomysłów.

4.2. Nowelizacja bez przełomu

Dlaczego, mimo ogromnego wysiłku jakiego wymagało wdrożenie ostatniej nowelizacji PSW i sporych kosztów społeczno-organizacyjnych, jak widać z perspektywy dwóch lat nie uzyskano potrzebnego projakościowego przełomu? Stawiam tezę, że jakość nie bierze się z pogłębionej regulacji czy zadekretowania przepisami. Jakość wynika z działań prawidłowo motywowanych jednostek (studentów, doktorantów i nauczycieli akademickich), których wysiłki są inspirowane i chronione prostymi, a przez to skutecznymi, regulacjami, opartymi o uwzględnianie realnych motywatorów ludzkiego działania. Kolejna nowelizacja mająca „dokończyć reformę” (projekt z 16 lipca 2013 r. – zw. dalej PVII, oraz z 12 listopada i 11 grudnia 2013 r. – zw. dalej PXI i PXII) także nic tu poważnie nie zmienia. Jeszcze pogłębia zakres regulacji, opierając się na nietrafnym założeniu, że można przepisem „zakłinać” rzeczywistość. Gdy po jej ewentualnym wdrożeniu nadal okaże się, że „chcieliśmy dobrze, a wyszło jak zawsze”, może konieczna będzie kolejna nowelizacja... Chyba nie tędy droga.

Przed dwoma laty we wstępie do *Komentarza do wybranych przepisów Prawa szkolnictwa wyższego*⁵⁷ autor niniejszego opracowania napisał, że w nowelizacji z 2011 r.: „*generalnie nie podważono paradygmatu etatystyczno-korporacyjnego modelu funkcjonowania i finansowania szkolnictwa wyższego, w którym pod rosnącą stertą regulacji giną, lecz nie przestają działać, realne motywatory systemowe. Te zaś zachęcają bardziej do aktywności formalnej (np. walka o współczynniki i wskaźniki »jakościowe«) niż realnej (jakość jako efekt naturalnego procesu wolnej konkurencji). Myślę, że to jest przyczyna, dla której trudno nam odczuć powiew świeżego powietrza w coraz bardziej regulacyjnie »zatęchłym« systemie. Podobnie w schyłkowym PRL-u, kolejne etapy »reformy gospodarczej« przynosiły jedynie narastającą fikcję, pełne ręce pracy instytucjom regulacji, antyspekulacji, frontu zaopatrzeniowego... a półki były puste*”.

Warto zaproponować odmienną strategię. Uwolnienie mechanizmów samonaprawy wymaga deregulacji. Potrzebę opracowania jej kierunków wskazała Konferencja Rektorów Akademickich Szkół Polskich. Z powodu jednak ograniczeń i uwarunkowań, o których tu nie czas rozprawiać, całkowita, fundamentalna deregulacja edukacji wyższej (rozumiana jako oparcie edukacji jedynie na prawie i finansowaniu prywatnym) w Polsce aktualnie nie jest możliwa czy pożądana. Nie tylko z uwagi na brzmienie Konstytucji RP

⁵⁷ M. Chałupka, *Komentarz do wybranych przepisów Prawa o szkolnictwie wyższym*, wyd. Infor, Warszawa 2011 r., http://g.gazetaprawna.pl/p/_wspolne/pliki/880000/880604-2011-prawo-o-szkolnictwie-wyzszym.pdf (data dostępu: 19.09.2014).

i wywiedzione z niej przez Trybunał Konstytucyjny zasady, ale i ze względu na poziom świadomości społecznej. Należy także założyć, że w krótkofalowej perspektywie regulacje pełnią funkcję gwarancyjną wobec interesariuszy edukacyjnego rynku, nawet jeśli w perspektywie długofalowej zafałszowują realne źródła problemów tych interesariuszy. Jednak każde przesunięcie się na osi w kierunku mniejszych wartości parametru „deregulowania” jest warte wysiłku i stąd niniejszy wycinkowy (w zakresie organizacji pomocy materialnej dla studentów) udział autora – na zaproszenie prof. Jerzego Woźnickiego – w projekcie pt. *Deregulacja w systemie szkolnictwa wyższego*, realizowanym w Fundacji Rektorów Polskich.

Zakładając, że deregulacja doraźna i selektywna może być przydatna, ale nie usunie napięcia między zaangażowaniem finansowym podatnika w system i „chciejstwem” polityków (co implikuje jego etatystyczną regulację) a korporacyjnym środowiskiem domagającym się „autonomii”, warto rozważyć, czy deregulacja fundamentalna jest możliwa, oraz wskazać jej możliwe założenia. Nawet spojrzenie na nie z ostrożnym sceptycyzmem pozwoli dostrzec wymiar dolegających nam obecnie problemów z innej, ciekawej perspektywy. O tym jednak traktuje załącznik do niniejszego opracowania pt. *Deregulacja relacji, czyli futurystyka w trójkącie...* Tu zaś skupiono się na analizie możliwości, zalet i wad deregulacji przy zastosowaniu metody prawa publicznego (ustawy i rozporządzenia). Dlaczego?

4.3. Odwrócenie wektora

Po pierwsze, do deregulacji systemu (o głębi opisanej w przywołanym wyżej załączniku) trzeba jego składowe przygotować, by jego uwolnienie (zderegulowanie) nie zakończyło się niekontrolowaną implozją struktur i eksplozją pomysłów niegdyś istniejących kadr te struktury tworzących. Po drugie, ani stan świadomości szerokiej masy interesariuszy systemu, ani stan alarmu w funduszach publicznych nie dają jeszcze przesłanek bezalternatywności deregulacji. Podobno „*Ludzie i narody będą działać racjonalnie*”, dopiero kiedy wyczerpią „*wszystkie inne możliwości*”. Po trzecie, to co w długofalowej perspektywie szkodzi – etatyzm „oświecony” w szkolnictwie wyższym – spróbujmy krótkofalowo wykorzystać do odwrócenia najgorszych skutków tendencji, jakie niesie. Innymi słowy: skoro dociskanie etatystycznej śruby w centrali (PSW i rozporządzenia) odczuwa się w całym systemie, to jej poluzowanie także powinno błyskawicznie „spłynąć w dół” systemu. Ryzyko błędu zaimplementowanego do systemu centralnie jest większe niż szansa na trafne decyzje światłego reformatora, którego nakazy nie zostaną „wypaczone” po drodze do podstawowych ogniw systemu. Dlatego selektywna deregulacja prowadzona „z centrali” może być przydatna. Powinna jednak iść w stronę wzmacniania relacji uczelnia – student, a nie w kierunku dalszego zapełniania szczegółowymi wytycznymi legislacyjnej głębi w obszarze relacji państwo – student czy państwo – uczelnia. Dlatego deregulacja selektywna polegająca na deetatyzacji jest wskazana, nie tylko jako postulat horyzontu lat kilku, ale może być wstępem do deregulacji fundamentalnej, o której mowa w załączniku.

Szans „racjonalizatorskich odruchów” w działaniu systemu budowanego nie bezpośrednio (relacjami umownymi) przez tych, których podatki go zasilają, raczej upatrywać można w jego podstawowych ogniwach niż w deklarującej jego kolejne „przesterowanie” etatystycznej „centrali”. Nawet jeśli te ogniwa realizują interes kierującej nimi korporacji, to bliżej stąd do realiów rynku i świadomości absurdów, jakie generuje etatystyczna „centrala”, niż z przepełnionego poczuciem misji gabinetu polityka szczebla centralnego. Zwłaszcza jeśli za aktywnością takiego polityka wprost „nie nadążają” legislacyjne formy jej prawodawczego wyrazu, stając się dla uczelni zagadkami z cyklu „co ustawodawca miał na myśli” czy grami w „legislacyjnego”. (Gra w „legislacyjnego” stanowi branżową odmianę gry w „chowanego” i polega na próbie znalezienia i zablokowania przez prawodawcę kolejnego sposobu w jaki „podmiot regulowany” próbuje realizować swe realne interesy, wbrew poprawności społeczno-legislacyjnej; przykładem gry w „legislacyjnego” może być: problem dopuszczalności opłat za egzaminy poprawkowe, jak i art. 99a PSW, czy też tzw. zakaz nepotyzmu lub otwarte konkursy).

Należy także pamiętać, że obecnie nie mamy w systemie szkolnictwa wyższego żadnych poważnych przyczółków regulacji cywilnoprawnej. Nie są nimi na pewno umowy student – uczelnia z art. 160 ust. 3 PSW, gdyż żadna ze stron nie ma tu swobody kontraktowania wykraczającej poza terminy wpłacania rat. Próba otwarcia swobody regulacji w tym zakresie, bez zmiany mechanizmów finansowania uczelni, kredytowania studentów czy warunków kadrowych prowadzenia studiów doprowadziłaby – być może – do uwolnienia (prawnie usankcjonowanego, bo faktycznie jego elementy w systemie występują) cen bez uwolnienia konkurencji. Poszukując więc pola selektywnej deregulacji, powinniśmy na najbliższe lata skupić się na budowaniu mechanizmów i instytucji, które mogłyby nie tylko utrzymać ideę uniwersytetu, jaką znamy z europejskiej tradycji postoświeceniowej, ale także wesprzeć tworzenie instytucji umożliwiających „wystartowanie” prawdziwie wolnego rynku odpowiedzialnego wyboru. W szczególności powinny one wzmacniać mechanizmy i instytucje chroniące „konsumencko” postrzeganą jakość kształcenia oraz wartość wykształcenia wyższego jako „trzymającego” pewien standard. Dla przykładu wskazać można tu hipotetyczną rekonstrukcję misji Polskiej Komisji Akredytacyjnej.

4.4. Na tzw. dziś...

Proponuję zauważyć, że nałożenie na uczelnie obowiązku podlegania akredytacji PKA nie musi oznaczać szczegółowego regulowania warunków prowadzenia studiów czy wymogów dotyczących programów kształcenia w zakresie prawnie wiążącym obecnie. Zmniejszenie zakresu regulacji opartej obecnie na delegacji z art. 9 PSW w żaden sposób nie utrudni działania PKA, która przecież i tak stosuje własne kryteria oceniania, nie będąc – jak sama w stanowiskach swych władz podkreśla – jedynie kontrolerem przestrzegania przepisów. Deregulacja w tym zakresie nie zaszkodzi też jakości kształcenia, w znaczeniu w jakim jej realnym źródłem nie są szczegółowe regulacje, a motywacje kształconych i kształcących.

Możemy sobie wyobrazić równie aktywne działania PKA w środowisku pozbawionym części regulacji z rozporządzenia o warunkach dotyczących prowadzenia studiów, warunków ocen programowej i instytucjonalnej PKA i konstrukcji programów kształcenia. Na przykład, jeśli uczelnia zdecyduje się prowadzić kierunek przy pomocy 20 samodzielnych pracowników naukowych „bez domieszki” magistrów czy doktorów, to – w dobie autonomii programowej i „dyplomów uczelnianych” – nie ma przeszkód, by taką koncepcję realizowała. Jeśli inna uczelnia zechce kierunek o innej czy nawet tej samej nazwie prowadzić z trzema doktorami i siedmioma magistrami dla danej liczby studentów, to pozostawmy PKA wykazanie, że przekłada się to negatywnie na jakość. Jeśli tak rzeczywiście jest, PKA z pewnością sobie z takim dowodem poradzi. Dlatego – przy okazji reformy umocowania i skutków ocen PKA na tle wytycznych wyroku Trybunału Konstytucyjnego z lipca 2013 r. w sprawie – rekomendowane jest rozważenie zasady (sygn. SK 61/12), że ocena PKA jest oceną ekspercką, doradcą wobec niezwiązanego nią w żaden sposób (co zasadnie proponuje się w nowelizacji PSW z 11 grudnia 2013 r.) MNiSW czy interesariuszy uczelni, za której cywilnoprawne skutki odpowiedzialność bierze podmiot ją formułujący. PKA powinna promować korzystne dla studentów czy istotne z punktu widzenia pracodawcy regulacje w umowach student – uczelnia, w szczególności dotyczące efektów kształcenia i systemu zapewniania jego należytej (w znaczeniu świadczenia cywilnoprawnego) jakości. PKA nie powinna swego autorytetu opierać na monopolu wynikającym ze związania MNiSW jej oceną ani przywileju wywodzenia z niej automatycznej skutków prawno-finansowych. Jako finansowana przez podatnika, powinna pełnić rolę służebną wobec studentów i ich rodzin – finansujących dydaktykę wyższą, wspierając ich w egzekwowaniu w trybie cywilnoprawnym kształcenia należytej jakości. Taka PKA będzie realnie skuteczniejsza i społecznie lepiej kojarzona. Taka PKA będzie jeszcze bardziej niezależna, jeśli jej członkowie będą zatrudniani na wolnym rynku, a nie powoływani przez ministra. Jej raporty będą poszukiwanym przez kandydatów na studia dobrem rynkowym, a jej certyfikaty będą niosły – dla zasługujących na nie uczelni – konkret sukcesu finansowego.

Takie zmiany można już wprowadzić przy okazji nowelizacji z 2014 r., to po pierwsze. Obecnie trudno przeprowadzić deregulację o znacznej skali, bowiem każdy poważny wyłom w murze przepisów opartym na etatystycznym fundamencie może spowodować „katastrofę budowlaną”. Warto jednak jeszcze kilka wyodrębnionych obszarów „poruszyć”.

Po drugie, warto wprowadzić prostą zasadę pomocy materialnej: budżet dopłaca różnicę do danej kwoty dochodu studenta ustalonej jednolicie w skali kraju, zapomogi i dodatki mieszkaniowe likwidujemy. Stypendia motywacyjne pozostawiamy uczelni, jej regułem i budżetom. Podatnik – jak każe Konstytucja RP – wspiera biednych, mniej zaradnych, może i leniwszych; zdolni, przedsiębiorczy i pracowici muszą radzić sobie sami. Planowane w nowelizacji z 2014 r. rozporządzenie MNiSW dotyczące warunków, jakie musi spełniać regulamin pomocy materialnej, pomija sedno tego problemu.

Po trzecie, warto skodyfikować katalog deliktów dyscyplinarnych albo uznać, że nie powinny się one pokrywać z przestępstwami i wykroczeniami prawa powszechnego. Należy podejść ostrożnie do pomysłu dyscyplinowania rektorów rzecznikami dyscyplinarnymi MNiSW.

4.5. ...i przysłowiowe jutro

W dalszej perspektywie, stopniowo można rozważyć ograniczenie stosowania ministerialnych warunków prowadzenia studiów jedynie do tych, które finansuje podatnik. Kształcenie studentów finansowanych z kieszeni własnej powinno podlegać jedynie regulacji cywilnoprawnej, której warunki – bez narzucania metod, treści czy minimów kadrowych – określą wyłącznie strony kontraktu, dopuszczającego zysk ponad koszty. Taki dualizm mógłby pozwalać na weryfikację porównawczą skuteczności obu typów regulacji i autentyczne konkurowanie osiągniętymi efektami przez uczelnie, pod warunkiem jednak, że uniemożliwiono by uczelniom publicznym „bezpłatne” wykorzystywanie sfinansowanej przez podatnika infrastruktury i kadry na studiach regulowanych wyłącznie cywilnoprawnie. Jak mogłyby wyglądać kolejne deregulacyjne kroki i jak mógłby brzmieć paradygmat takiej fundamentalnej deregulacji opartej już na cywilnoprawnej metodzie – o tym we wspomnianym wcześniej załączniku pt. *Deregulacja relacji, czyli futurystyka w trójkącie...* Tu zaś za podsumowanie niech wystarczy jeszcze jeden argument za utrzymaniem rozsądnie niewielkiej liczby, dobrze przemyślanych regulacji prawa publicznego. Otóż zwłaszcza narzekającym na przeregulowanie i biurokrację wszechobecną w polskich uczelniach można zaproponować eksperyment myślowy. Nie ma ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym, nie ma rozporządzeń MNiSW. To, czego, jak, za ile i w jakich warunkach uczymy studenta, określa jedynie zawarta z nim umowa. Czy w takiej sytuacji zaangażowanie środków podatnika byłoby nadal podstawą finansowania uczelni publicznych? Nawet jeśli tak, to raczej pośrednio, poprzez wspieranie kredytów na studia, wymagające pozyskania studenta i będących w jego dyspozycji funduszy, bez bezpośredniego budżetowego zasilania.

DEREGULACJA I JEJ ROZUMIENIE WŁAŚCIWE ZE WZGLĘDU NA WYMOGI ROZWOJOWE SZKOLNICTWA WYŻSZEGO

Jerzy Woźnicki

Rozdział 1.

POJĘCIA I ZAKRES PRZEDMIOTOWY DEREGULACJI

Rozdział ten zawiera analizę uwarunkowań procesu deregulacji w szkolnictwie wyższym z uwzględnieniem różnych aspektów.

Rozpoczynamy od określenia zakresu przedmiotowego deregulacji, a w tym tzw. deregulacji gramatycznej, aby móc spojrzeć na to pojęcie na tle innych zbliżonych terminów. Podkreślając wartości, do których odwołujemy się, przedstawiając zaproponowane rozumienie deregulacji, za szczególnie ważne uznajemy odniesienia do takich pojęć, jak swoboda działania i autonomia uczelni. W dalszej kolejności odpowiadamy na pytanie o możliwości odwołania się do deregulacyjnej roli rynku jako regulatora, z czym wiąże się kwestia, do jakiego stopnia możemy wprowadzać reguły rynkowe w szkolnictwie wyższym. W tym kontekście proponujemy odpowiedź na pytanie o zakres i użyteczność czesnego oraz stosunków cywilnoprawnych w systemie szkolnictwa wyższego. Następnie, odnotowujemy znaczenie nierynkowych regulatorów systemowych oraz wprowadzone zostaje pojęcie, tzw. deregulacji funkcjonalnej. W kolejnym punkcie przedstawiamy założenia i postulaty ogólne dotyczące przebiegu procesu legislacyjnego, sprzyjające osiągnięciu efektów deregulacyjnych. Deregulacja jest tu traktowana jako element koncepcji stanowienia prawa, ze wskazaniem pożądaných obszarów regulacji oraz założeń prowadzących do skutków deregulacyjnych. Dalej przedstawiamy zasadę deregulacji jako barierę przed złymi praktykami w zakresie projektowania, stanowienia i nowelizowania prawa.

Proponujemy przyjęcie zasady działania w procesie legislacyjnym odwołującej się do zasady zaufania i założenia, że zdecydowana większość podmiotów będzie stosować się do

ustanowionych reguł oraz monitorowania sytuacji (metodami próbkowania) w celu identyfikacji przypadków naruszania przepisów i wprowadzenia narzędzi umożliwiających precyzyjnie adresowane efektywne reagowanie. Oznacza to ograniczenie podejścia w procesie stanowienia prawa zmierzającego do obejmowania wszystkich podmiotów rygorystycznym prawem (na wszelki wypadek) wprowadzającym narzędzia kontroli powszechnej tak jakby wszyscy byli z góry podejrzewani o łamanie reguł.

W podsumowaniu wskazujemy na niezbędność regulacji i ich rolę systemową, ale także postulujemy zasadę selektywnej deregulacji i wskazujemy jej zasadnicze obszary funkcjonalne.

Deregulacja i jej zakres przedmiotowy. Zawartość treściowa tego punktu odwołuje się do następujących sformułowań charakteryzujących zróżnicowane rozumienie pojęcia „deregulacji”:

- zasada koniunkcji: mniej regulacji → krótszy akt prawny → deregulacja gramatyczna,
- regulacja inaczej (zmiany legislacyjne odregulowujące system),
- zmiany regulacji ograniczające ich zakres lub zasięg – deregulacja celowościowa/funkcjonalna,
- zmniejszenie liczby regulatorów wprowadzonych i określonych na poziomie ustawy,
- zmiany na poziomie aktów wykonawczych (mniej rozporządzeń i węższych co do zakresu).

Zaczynamy od refleksji o rozumieniu pojęcia „deregulacji” i jego zakresie przedmiotowym. Jak można rozumieć to pojęcie⁵⁸? Czy deregulacja to jedynie takie działanie, które prowadzi do stanu, gdy mamy mniej regulacji? A może deregulacja to mniej regulatorów ustawowych w systemie, co nie musi być tożsame z mniejszą liczbą regulacji i z bardziej ograniczoną rolą państwa?⁵⁹. Pojęcie to zwykle oznacza krótszy akt prawny, mniejszą objętość, a więc

⁵⁸ Dostępne na stronach internetowych słowniki podają następujące definicje deregulacji: Deregulacja jako „zmniejszenie oddziaływania państwa na ekonomiczną sferę kraju, czyli przede wszystkim na rynek, poprzez brak ingerencji w ustalanie cen oraz jakości dóbr i usług. Jest to także znoszenie regulacji prawnych na linii pracownik-pracodawca poprzez znoszenie lub obniżanie płacy minimalnej. Deregulacja wiąże się ściśle z procesem liberalizacji gospodarki, a często i prywatyzacji. Polskim przykładem może być tu zniesienie zakazu posiadania zagranicznych kont bankowych przez polskich obywateli, co znacznie ułatwiło swobodę przepływu kapitału”. (<http://pl.wikipedia.org/wiki/Ekonomia>, data dostępu: 10.02.2014); Deregulacja – „wycyfywanie się państwa z regulowania jakichś dziedzin życia społecznego lub gospodarczego, unieważnienie uznanych za zbędne przepisów prawnych, regulujących jakiś rodzaj aktywności” (<http://sjp.pl/deregulacja>, data dostępu: 10.02.2014); Deregulacja – „semantyczne przeciwieństwo regulacji. Wieloznaczny termin, obejmujący wszelkie zmiany zachodzące w strukturach państwowej regulacji i kontroli pod wpływem czynników technologicznych i ekonomicznych, dokonujące się w warunkach gospodarki wolnorynkowej”.

⁵⁹ W krajach anglosaskich deregulacją określa się działania, w których wyniku bezpośrednio, bieżącą interwencją instytucji państwa w ekonomiczne zachowania prywatnych podmiotów (ceny, warunki wejścia i wyjścia z gałęzi), zastępują procesy rynkowe. Łagodzenie, uelastycznianie lub zmiany metod regulowania (np. obligatoryjnych zasad postępowania, mających chronić środowisko, bezpieczeństwo pracy, konsumenta) są traktowane jako liberalizacja. Jak dotąd, deregulacją objęto w najszerszym zakresie produkcję gazu, usługi lotnicze, telekomunikacyjne, transportowe (w tym kolejowe) oraz bankowość i ubezpieczenia. W krajach kontynentalnej Europy deregulacja jest w istocie synonimem reform systemów regulacyjnych, w których współistnieją

mniej słów w ustawie. Pojawia się wtedy rozumienie deregulacji jako procesu gramatycznego. Oznacza to wprowadzanie pojęcia „deregulacji gramatycznej”. A może deregulację należy rozumieć jako regulowanie inaczej? Wychodząc z innych przesłanek? Tak jednak, żeby zmiany legislacyjne uwalniały w pewnym zakresie, a więc odregulowywały system. Deregulację można też rozumieć jako zmianę o charakterze celowościowym istniejących regulacji. Pojawia się tu pojęcie „deregulacji funkcjonalnej”. A może deregulację należy postrzegać jako odpowiednią zmianę realnie odregulującą działanie uczelni, w szczególności na poziomie rozporządzeń. Deregulacja w tym rozumieniu, to mniej delegacji do rozporządzeń. A może także węższych co do zakresu regulacji.

Jak widać zakres przedmiotowy pojęcia „deregulacji” może przedstawiany na różne sposoby, co oznacza, że powinniśmy być otwarci na jego zróżnicowane rozumienie.

Różne pojęcia powiązane z deregulacją. Lista słów kluczowych mających zróżnicowane odniesienia do procesów regulacji i deregulacji obejmuje m.in. następujące terminy:

- autoregulacja/samoregulacja,
- nadregulacja,
- przeregulowanie,
- zmiana regulatorów,
- obniżenie poziomu regulacji (zasada pomocniczości),
- delegowanie regulacji,
- deregulacja dedykowana,
- inne pojęcia powiązane.

Działaniem istotnym z punktu widzenia deregulacji, w reakcji na przeregulowanie systemu, jest odwołanie się do autoregulacji i obniżenie poziomu regulacji oraz stosowanie zasady pomocniczości. Wiąże się z tym delegowanie regulacji, a w tym zwłaszcza zwiększenie roli statutu uczelni oraz uchwał organów o znaczeniu regulacyjnym. Taka samoregulacja oznacza więc mechanizmy regulacji własnej na niższym, instytucjonalnym poziomie w systemie szkolnictwa wyższego. Nadregulacja to systemowy i funkcjonalny nadmiar regulacji, przewartościowana strona formalna, nadmiernie sformalizowane działania. Przeregulowanie oznacza nadmierny zakres funkcjonalny regulacji w odniesieniu do określonych funkcji wypełniających przede wszystkim na szczeblu instytucjonalnym. Wszystkie te pojęcia w istocie są sobie bardzo bliskie. Ograniczenie autonomii jest tu oczywistym efektem. Zmiany regulatorów dotyczyć mogą ich liczby, wymagalności ustawowej i zakresu stosowalności, ale także relacji pomiędzy nimi z punktu widzenia rodzaju, charakteru i zakresu oddziaływania.

Z deregulacją dedykowaną mamy do czynienia w przypadkach regulacji precyzyjnie adresowanych przedmiotowo lub podmiotowo.

obok siebie elementy deregulacji, liberalizacji i prywatyzacji. U podłoża deregulacji leży przekonanie, że nieskrępowane regulacją decyzje przedsiębiorstw, podejmowane w rzeczywistych warunkach (lub/i potencjalnej) konkurencji ze strony innych firm tej samej gałęzi lub/i konkurencji ze strony dużej liczby dobrych substytutów — prowadzą do wyższej efektywności wykorzystania zasobów bez uszczerbku netto dla dobrobytu społecznego.” (<http://biznes.pwn.pl/haslo/3891915/deregulacja.html>, data dostępu: 10.02.2014).

Inne terminy powiązane to w szczególności odregulowanie, dekodifikacja, autonomizacja instytucjonalna. Deregulacji służy stosowanie standardów prawidłowej legislacji obejmujących ocenę skutków regulacji (OSR), standardy konsultacji publicznych w procesie stanowienia prawa, ocena jakości prawnej legislacji, dobre praktyki oraz ograniczenie stosowania tzw. zasady tępego legalizmu, z czym mamy często do czynienia w procesie interpretacji prawa. Oznacza to, że należy postrzegać problem deregulacji na szerszym tle uwarunkowań związanych ze stanowieniem prawa regulującego system szkolnictwa wyższego w warunkach konstytucyjnej gwarancji dla autonomii instytucjonalnej.

Rozdział 2.

DEREGULACJA A SWOBODA DZIAŁANIA I AUTONOMIA UCZELNI

Kierując się systemem tradycyjnych wartości istotnych dla społeczności akademickiej, możemy wskazać następujące, przykładowe obszary odniesień pojęcia „deregulacji” do swobody działania i autonomii uczelni:

- aksjologiczne podstawy polityki publicznej wobec sektora wiedzy⁶⁰;
- deregulacja a autonomia instytucjonalna jako wartość fundamentalna w szkolnictwie wyższym – rozumienie pojęcia „deregulacji” w kategoriach aksjologicznych;
- deregulacja a zaufanie – kontekst stanu i wymogów rozwojowych kapitału społecznego.

W procesie stanowienia prawa znaczenie praktyczne ma uświadamianie sobie przez twórców legislacji odniesień procesu deregulacji w szkolnictwie wyższym do swobody i autonomii uczelni jako wartości nie tylko fundamentalnych, ale i konstytucyjnych (zob. część I, rozdział 2 niniejszej publikacji). Podobnie jak wydobywanie aksjologicznych podstaw deregulacji w ich związkach z wartościami istotnymi dla całego sektora wiedzy, a w tym z relacji deregulacja a zasada zaufania. Są to bowiem elementy silnie ze sobą powiązane, istotne nie tylko w świecie akademickim. Wprowadza to kontekst stanu i wymogów rozwojowych kapitału społecznego w naszym kraju. Często podkreśla się poważne deficyty w tym zakresie jako jedną z ważnych barier rozwojowych.

Kreowaniu kapitału społecznego sprzyja zasada partnerstwa. Działania państwa w realizacji polityki wobec sektora wiedzy powinny być wspierane przez m.in. partnerów środowiskowych, a w tym zwłaszcza przez umocowane w ustawach reprezentatywne, niezależne organy i podmioty przedstawicielskie, a także organizacje pozarządowe pożytku publicznego, w tym stowarzyszenia i federacje twórców. Takie partnerstwo sprzyja wprowadzaniu rozwiązań o charakterze deregulacyjnym.

⁶⁰ Zob. J. Woźnicki, Dedykowane normy konstytucyjne i dobre praktyki w realizacji polityki publicznej wobec sektora wiedzy, *Studia z Polityki Publicznej (Public Policy Studies)*, SGH (w druku).

Rozdział 3.

DEREGULACJA A USTRÓJ SZKÓŁ WYŻSZYCH. ROLA RYNKU JAKO REGULATORA – ZAKRES I UŻYTECZNOŚĆ STOSUNKÓW CYWILNOPRAWNYCH W SYSTEMIE SZKOLNICTWA WYŻSZEGO

3.1. Rynek w szkolnictwie wyższym. Dwa modele uczelni na tle wymagań regulacyjnych

W ogólności, potencjał deregulacyjny rynku jako regulatora jest bardzo duży. Czy jednak w szkolnictwie wyższym mamy do czynienia z rynkiem? Odpowiadając na to pytanie, spójrzmy na przykładowe kategorie rynkowe, które mają lub mogą mieć zastosowanie w szkolnictwie wyższym. Nie wszystkie z nich dadzą się zastosować w pełni, ale na pewno do działania uczelni odnoszą się choćby w części kategorie: popytu, podaży, ceny, a także samo pojęcie produktu. Zastosowanie znajduje również umowa cywilnoprawna, ale już nie we wszystkich rodzajach działalności, gdyż nie stosuje się tej kategorii w sferze rezultatu działalności edukacyjnej (nie zawieramy ze studentem umowy o charakterze cywilnoprawnym na wyniki kształcenia). Do szkolnictwa wyższego odnoszą się również takie kategorie, jak: sprzedaż, usługa, inwestycja, produkcja, zysk, podatek, klienci, interesariusze (ang. *stakeholders*), konkurencja, a także certyfikacja produktów oraz licencjonowanie (w stosowanej praktyce powiązane z akredytacją).

Czy zatem szkolnictwo wyższe jest lub może się stać zwykłym rynkiem o charakterze sektorowym? Spójrzmy na te kwestie od strony ograniczeń.

Działanie szkół wyższych nie jest determinowane przez nastawienie na zysk, tj. dążenie do uzyskiwania nadwyżki finansowej. Chociaż kategoria zysku występuje, to jednak cele niekomercyjne są ważniejsze od wyników ekonomicznych w uczelniach jako instytucjach nie działających dla osiągnięcia zysku. Dla szkół wyższych o największym prestiżu, który chciałyby uzyskać wszystkie uczelnie, najważniejsza jest realizacja misji i posłannictwa uniwersytetu oraz kultura instytucji akademickiej. Nie należy zatem optymalizować działania uczelni ze względu na efekty rynkowe, gdyż mogłyby/musiałyby wówczas ucierpieć jej misja i kultura, a w tym kultura jakości. Istotnie ogranicza to rynkowość szkolnictwa wyższego.

Warunkiem powstania publicznej szkoły wyższej jest pozytywna decyzja właściwego organu państwa w postaci aktu prawnego a niepublicznej – pozwolenie ministra. Taka zasada koncesjonowania jest ogólnie stosowana w świecie i zgodna z definicją szkoły wyższej przyjętą powszechnie. Aby uzyskać możliwość prowadzenia działalności, uczelnia musi spełnić określone wymogi ustawowe dotyczące jej ustroju i organizacji. Istnienie tych wymagań silnie warunkuje funkcjonowanie szkół wyższych, zarówno w sektorze publicznym, jak i niepublicznym.

Na ich gruncie relacje uczelnia – student mają charakter administracyjno-prawny. Obowiązuje tu skarga do Naczelnego Sadu Administracyjnego, a zatem mamy do czynienia z tzw. władztwem zakładowym. W obecnym stanie prawnym wszystkie uczelnie podlegają nadzorowi publicznemu właściwego ministra.

Finansowanie znacznej części działań szkół wyższych ma charakter dotacyjny, a nie kontraktowy. Prawa właścicielskie wobec szkół wyższych, nie tylko w zakresie obrotu instytucjami, są ograniczone także w sektorze niepublicznym. Formalnie mamy do czynienia z założycielem, a nie właścicielem uczelni. Nie można sprywatyzować uczelni (publicznej), nie ma możliwości przekształcenia jej w spółkę. Nie działają tu regulacje kodeksu handlowego.

Ograniczenia rynku w szkolnictwie wyższym mają zatem charakter fundamentalny (ustrojowy). Zakres rynkowości szkolnictwa wyższego jest silnie uzależniony od przyjętych w danym kraju rozwiązań systemowych i modelowych w stosunku do działających instytucji. Szkolnictwo wyższe ma pewne cechy, które zawsze będą ograniczać jego wolnorynkowość, ale granice stosowalności rynku jako regulatora można określać na różne sposoby. Należy zatem:

- rozstrzygnąć jaki ma być model uczelni. Czy jej działanie ma być bardziej czy mniej regulowane. Uczelnia przeregulowana byłaby częścią modelu etatystycznego, działającego na podstawie formuły kosztowej, a za wszystkie sfery jej działania odpowiadałby minister (zob. część I, rozdział 1 niniejszej publikacji). Uczelnia zderegulowana jest odpowiedzialna za siebie, zdolna do działania na własną odpowiedzialność (jej autonomia dotyczy wszystkich obszarów działania), dysponuje własnym mieniem i może uzyskać prawo, w określonych warunkach, do obrotu częścią tego mienia, także nieruchomości, w celu pozyskiwania środków na swój rozwój;
- określić relacje między sektorami publicznym i niepublicznym. Istnieją tu dwie podstawowe możliwości. Można separować od siebie te dwa sektory i traktować je – a w tym regulować – w odrębny sposób. Inny sposób podejścia to konwergencją, stosowanie wspólnych reguł gry, sprzyjających kształtowaniu się zbliżonych warunków działania, oraz dążenie do zasady równej konkurencji;
- wprowadzić reguły finansowania. Oznacza to odpowiedź na pytanie o dopuszczalność czesnego i stopień jego upowszechnienia (czy istnieją tu ograniczenia i jaki mają charakter). W tym kontekście istotna jest też zasada dostępu do środków publicznych (dla kogo i na jakie zadania mają być przeznaczone, jakie kryteria mają o tym decydować oraz jaki jest zakres stosowania mechanizmów konkurencyjnych).

Wymienione uwarunkowania decydują o kształcie szkolnictwa wyższego w danym kraju, ale i o realnych możliwościach jego deregulacji. Najistotniejsza z tego punktu widzenia jest sprawa czesnego. Wykorzystanie modelu uczelni zderegulowanej w warunkach, gdy

w sektorze publicznym czesne dopuszczone jest jedynie w ograniczonym stopniu, z definicji napotyka na ograniczenia związane z większymi wymaganiami regulacyjnymi.

Bardziej złożony charakter – z punktu widzenia deregulacyjnego – mają uwarunkowania między sektorami publicznym i niepublicznym w szkolnictwie wyższym. Wartości deregulacyjne mogą tutaj znaleźć się w kolizji z pozycją i prestiżem sektora niepublicznego, gdyby został on wyłączony z określonych wymagań regulacyjnych, w tym zwłaszcza z wymagań jakościowych stosowanych wobec uczelni publicznych. Kompromisem mogłaby tu być zasada selektywnej konwergencji odnoszonej przede wszystkim do sfery wymagań jakościowych.

3.2. Zasada odpłatności za studia i jej potencjał deregulacyjny

Skutki wprowadzenia powszechnego czesnego jako rozwiązania dotyczącego wszystkich form studiów we wszystkich uczelniach⁶¹ miałyby zróżnicowany charakter. Pod uwagę muszą być wzięte następujące uwarunkowania:

- społeczne – dotyczące dostępności studiów i równości szans. Konferencja Rektorów Akademickich Szkół Polskich w kadencji 1999–2002 przyczyniła się do obrony przed Trybunałem Konstytucyjnym prawa do pobierania przez uczelnie publiczne opłat za studia niestacjonarne. Udało się wykazać, że czesne sprzyja realizacji takich zasad konstytucyjnych jak prawo do wykształcenia, równość szans, dostępność. Zupełny brak czesnego, obejmujący także studia niestacjonarne, istotnie zmniejszałby dostępność studiów;
- budżetowe – związane z ograniczeniami możliwości wzrostu nakładów budżetu państwa w warunkach rosnącej masowości studiów. Budżetu nie stać na wymagany ze względów jakościowych, wyższy niż obecnie, poziom finansowania w warunkach takiej masowości studiów, z jaką mamy do czynienia. Kilkadziesiąt lat temu studiował co dziesiąty młody człowiek, obecnie co drugi. System podatkowy nie udźwignie niezbędnego wzrostu wydatków publicznych bez zaniżania nakładów jednostkowych (co obecnie daje się zaobserwować, pomimo widocznych przejawów pewnej poprawy w tym zakresie);
- systemowe – zgodnie z zasadą, że jeżeli jest czesne, to lepiej działają mechanizmy samoregulacyjne;
- modelowe – ponieważ wpływa to na model uczelni, dereguluje jej działania, co korzystnie oddziaływuje na system, z punktu widzenia stosowanych reguł zarządczych;

⁶¹ J. Woźnicki (red.), *Uczelnie...*, op.cit.

- psychologiczne – wpływające, m.in. w sferze mentalnej, na relację uczelnia – student. Ten ostatni zyskuje, także w ocenie kadry akademickiej, większe poczucie podmiotowości, gdy wiadomo, że uczestniczy w ponoszeniu kosztów studiów zgodnie z zasadą odpłatności;
- informacyjne – ponieważ lepiej kształtuje to pętlę sprzężenia zwrotnego pomiędzy oferentami studiów i studentami;
- międzynarodowe – bo różne kraje mają zróżnicowane doświadczenia i stosują różne rozwiązania, także w ramach otwartej i wspólnej, europejskiej przestrzeni szkolnictwa wyższego. W ogólności, tendencje są takie, że rośnie liczba państw, które w różnych formach wprowadzają choćby niewysokie opłaty za studia. Wysokość czesnego raczej wzrasta, a próby jego wprowadzania w sposób niezgodny z regułami rynku przynoszą zróżnicowane doświadczenia. Przykłady USA i Wielkiej Brytanii potwierdzają jednak obawy o negatywne skutki wysokiego czesnego, prowadzące do rosnącego zadłużania się absolwentów uczelni.

W dłuższej perspektywie poszerzenie zakresu stosowalności zasady współpłatności za studia⁶² przyniosłoby korzyści szkolnictwu wyższemu. Oznaczałoby to, że student zwiększą odpowiedzialnością podchodzi do studiów, mając poczucie, że inwestuje w siebie. Państwo zachowałoby swoją rolę. Powinno pielęgnować system szkolnictwa wyższego i inwestować w jego funkcjonowanie, a także obniżyć ryzyko dla interesariuszy uczelni, w tym zwłaszcza dla studentów.

Odnotujmy też, że brak czesnego w publicznych szkołach wyższych oznacza dominację centralnego finansowania instytucji akademickich. W tych warunkach następuje zerwanie więzi ekonomicznej między uczelnią a studentem, co musi sprzyjać ograniczaniu więzi informacyjnej w systemie.

Stosowanie czesnego, któremu towarzyszyć mogą negatywne skutki społeczne, prowadzi do uruchamiania procesów innowacyjnych i ułatwia lokalną optymalizację działania uczelni. Zmusza instytucje akademicka do ustawicznej korekty swych działań właśnie dzięki istnieniu rynkowej interakcji student – instytucja. Umożliwia też globalną optymalizację systemu kształcenia w wyniku tego, że lepiej działające mechanizmy konkurencyjne na rynku usług edukacyjnych wymuszają określone działania i reakcje uczelni. Wpływa to także na mentalność kadry akademickiej.

Wszystkie te czynniki w znacznym stopniu sprzyjałyby deregulacji w systemie szkolnictwa wyższego. To dlatego rynek i jego instrumenty, takie jak czesne i równa konkurencja, reprezentują istotny potencjał deregulacyjny.

Czesne to jednak problem wrażliwy politycznie i to do polityków należą decyzje w tej sprawie.

⁶² Przedstawione uwagi i wnioski końcowe dotyczące wprowadzenia zasady współpłatności za studia w przyjętej w tym opracowaniu kilkuletniej perspektywie nie mają szans na wdrożenie; należy je traktować jako propozycje dalekiego horyzontu.

3.3. Kulturowe uwarunkowania działania szkół wyższych - relacje do rynku jako regulatora

Uniwersytet służy dobru publicznemu a jego posłannictwo obejmuje funkcje kulturotwórcze. Jego dzieło i on sam są częścią narodowej kultury. Gdybyśmy mieli w pełni poddać uniwersytet prawom wolnego rynku z upadłością włącznie, mogłoby to oznaczać uszczerbek dla pewnej części dorobku kulturowego społeczeństwa. Odnajdujemy tu istotne ograniczenie roli rynku jako regulatora.

Szkoła wyższa jest jednak dużym przedsiębiorstwem będącym w wielu miastach największym pracodawcą. Działanie uniwersytetu jest zatem silnie uwarunkowane ekonomicznie. Każda uczelnia musi mieć własną, realistyczną strategię rozwoju, także w odniesieniu do dysponowanych zasobów, która niekiedy zderza się z tradycyjną kulturą uniwersytetu.

Rynek, ze wszystkimi swymi ograniczeniami, współcześnie stał się jednak jednym z niezbędnych regulatorów w szkolnictwie wyższym i odgrywa pozytywną rolę stymulatora rozwoju instytucji akademickich. Jego charakter i zakres są zróżnicowane w zależności od rodzaju działalności prowadzonej w uczelni. Manifestuje się to poprzez zróżnicowane mechanizmy konkurencyjne. Jego oddziaływanie następuje w warunkach obecności innych regulatorów systemowych o charakterze nierynkowym. Jego charakter zależy od wyboru modelu i zasad finansowania publicznej instytucji akademickiej. Jest silnie uwarunkowany poprzez zasady i zakres odpłatności za studia oraz stopień powszechności czesnego. Łatwiej rozwija się w warunkach konsekwentnego stosowania zobiektywizowanych mechanizmów zadaniowych i konkursowych, także w ramach finansowania uczelni ze środków publicznych przy mniejszych ograniczeniach podmiotowych.

Pielęgnując system szkolnictwa wyższego, należy w jego ramach rozwijać mechanizmy rynkowe, sprzyjać wzrostowi konkurencji między szkołami wyższymi, ale także kształtowaniu się partnerskiego ich współdziałania (zasada tzw. kooperacji). Nie ma obecnie (i w przewidywalnej perspektywie nie widać) możliwości wprowadzenia w naszym kraju zasady współpłatności za studia stacjonarne w sektorze publicznym. Zamyka to możliwość odwołania się do zasady współpłatności za studia jako instrumentu deregulacji. Należy zatem rozwijać inne niż rynkowe regulatory systemowe, ale w sposób, który zapobiegnie ich centralizacji i biurokratyzacji.

W polityce edukacyjnej należy prowadzić do mającej charakter selektywny i projakościowy konwergencji sektorów publicznego i niepublicznego w szkolnictwie wyższym. Należy uwspólniać reguły gry tam, gdzie służy to jakości oraz dostosowywać regulacje w przypadkach, gdy w wyniku niedoskonałych przepisów przewagę konkurencyjną mają uczelnie jednego lub drugiego sektora. W ślad za tym trzeba dopuścić możliwość dalszego zrównywania w prawach studentów spełniających określone wymagania. Narzędziem mogłoby stać się tzw. stypendium na czesne, mające charakter nagrody za osiągnięcia, potencjalnie adresowane do wszystkich studentów osiągających wyróżniające się wyniki, którzy są zobowiązani do wnoszenia opłat na studia. Taka zmiana poprawiłaby konkurencję i przyniosłaby poprawę jakości w szkolnictwie wyższym.

Jednocześnie należy chronić markę oraz kulturę najbardziej renomowanych i rozpoznawalnych w świecie instytucji akademickich mających długą tradycję, bo stanowią one część narodowej kultury. To one są naszym znakiem firmowym. Trzeba również tworzyć warunki do rozwoju ambitnym i dobrym uczelniom na dorobku, w tym niepublicznym, tak aby najlepsze z nich miały szanse osiągnąć lub podwyższać swój status uniwersytecki.

3.4. Zakres stosowalności stosunków cywilnoprawnych w szkolnictwie wyższym

Z ograniczeń dotyczących roli rynku w szkolnictwie wyższym wynikają ramy określające użyteczność i zakres stosowalności stosunków cywilnoprawnych w uczelniach. Zagadnienia te zostały przedstawione w rozdziałach *Metoda (de)regulacji* (M. Chałupka, część I, rozdział 4), *Studia i akredytacja w świetle ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i w projektach nowelizacji. Problematyka deregulacji* (K. Krasowski, część III, rozdział 2), *Umowy o odpłatności za usługi edukacyjne zawierane ze studentami w kontekście deregulacji szkolnictwa wyższego w Polsce* (T. Jędrzejewski, część III, rozdział 6), *Deregulacja relacji, czyli futurystyka w trójkącie...* (M. Chałupka, D4).

Uwzględniając argumenty przemawiające za pozostawieniem stosunków administracyjno-prawnych jako podstawy regulowania działania uczelni publicznych i niepublicznych (!), należy utrzymać istniejący stan w tym zakresie. Szkoły wyższe publiczne i niepubliczne w tym samym stopniu są zakładami administracyjnymi na gruncie prawa administracyjnego, wykonującymi zadania publiczne (kształcenie). Takie same zadania jak szkoły publiczne wykonują szkoły niepubliczne. Model uczelni bliżej charakteryzują następujące stwierdzenia⁶³:

- uczelnia jako zakład ma obowiązki administracyjne i nie wynikają one przede wszystkim z umowy o czesne, ale z tożsamości uczelni;
- odpłatność lub nie, z punktu widzenia zakładu administracyjnego jest obojętna, ważne jest samo świadczenie jako takie, a nie sposób funkcjonowania;
- destynariusz – student poddaje się temu władztwu w zakresie określonym w statucie i regulaminie studiów. Stosunek władztwa zakładowego występuje zarówno w uczelniach publicznych, jak i niepublicznych. Decyzje dotyczące statusu destynariusza są decyzjami administracyjnymi – przysługuje tu odwołanie do wojewódzkiego sądu administracyjnego. Pamiętajmy, mamy tu do czynienia z misją zakładu administracyjnego, który nie jest powołany z definicji do prowadzenia działalności gospodarczej (analogia z ZOZ-ami);
- stosunek cywilnoprawny na gruncie ustawy jest drugorzędny, stąd podobieństwo publicznych i niepublicznych szkół wyższych;
- w ustawie mamy przypadek i model uczelni, która nie jest przedsiębiorstwem – gdy są spory, sprawa trafia nie do sądu cywilnego, lecz do sądu administracyjnego. Działalność gospodarcza jest jedynie dodatkowa w uczelni;

⁶³ J. Woźnicki (red.), *Uczelnie...*, op.cit.

- w szkole wyższej obowiązuje „stosunek sprawnego działania”, a nie „stosunek skutku”. Uczelnia nie jest zobowiązana nauczyć, ma tylko uczyć – tyle że starannie.

Stan taki należy utrzymywać dla zachowania tożsamości uniwersytetu, charakteru jego misji i społecznej roli. Zwolennicy odejścia od tego modelu relacji student – uczelnia pragnęliby zastąpić regulatory o charakterze administracyjnym (ustawy, rozporządzenia, statuty, regulaminy studiów) umowami cywilnoprawnymi, lepiej ich zdaniem gwarantującymi wymaganą troskę uczelni o jakość kształcenia, a w tym o jego efekty.

Zgodnie z takim podejściem, uczelnia miałaby zostać zobowiązana w treści tej umowy, że nauczy, a nie, jak jest obecnie, że jedynie dochowa reguł najwyższej staranności, aby to osiągnąć. Często zapomina się przy tym o oczywistym wymogu nałożenia zobowiązań umownych w umowie cywilnoprawnej na obie strony. Student jako strona takiej umowy, będącej umową rezultatu, musiałby wziąć na siebie liczne i twarde zobowiązania, rozliczane przez uczelnię w znacznie bardziej zdecydowany sposób niż to się obecnie dzieje, a w przypadku niewłaściwego wywiązywania się z tych zobowiązań, podlegałyby rygorom umownym.

Jednocześnie przejście na stosunki cywilnoprawne musiałoby się wiązać z umożliwieniem uczelniom pobierania opłat za studia, także stacjonarne, ponieważ to takie studia stanowią ich podstawowy produkt. Czesne musiałoby należeć do kanonu zobowiązań studenta zgodnie z zasadą „możesz wymagać, ponieważ płacisz”. Nietrudno zauważyć, że oznaczałoby to wejście na ścieżkę prowadzącą do nadania kształceniu na studiach stacjonarnych, także w uczelni akademickiej, charakteru usługi edukacyjnej. Wszystko to wymagałoby istotnej zmiany Konstytucji RP i oznaczałoby zmianę ustrojową w szkolnictwie wyższym, prowadzącą do zacierania się różnicy pomiędzy działalnością edukacyjną prowadzoną przez uczelnie, a działalnością szkoleniową prowadzoną przez wyspecjalizowane korporacje. Prowadziłoby to do niebezpiecznego zrównywania pojęć „edukacji” i „szkolenia”⁶⁴.

Z przywołanych względów, propozycja wprowadzenia stosunków cywilnoprawnych powinna zostać odrzucona, nawet po ewentualnej, obecnie trudnej do wyobrażenia, zmianie Konstytucji RP i dopuszczenia zasady współpłatności za studia stacjonarne w sektorze publicznym. Co więcej, w świetle przedstawionych rozważań 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 PSRP i rzecznika praw studenta, patologicznych zachowań w procesie studiów w niektórych uczelniach wobec ich studentów nie powinna jednak prowadzić do poszukiwania lepszej ich ochrony w eskalowaniu zobowiązań umownych. Przeciwnie, to na drodze administracyjnoprawnej, w wyniku ciągłego doskonalenia regulacji na wszystkich poziomach, studenci mogą efektywnie dochodzić swych uprawnionych racji szybciej i nie ponosząc poważnych kosztów uzyskiwania oczekiwanych, korzystnych dla siebie wyroków przez sądami cywilnymi.

⁶⁴ ang. education vs. training.

Rozdział 4.

REGULACJE, REGULATORY NIERYNKOWE I DEREGULACJA FUNKCJONALNA

4.1. Przykładowe rodzaje regulatorów innych niż rynek

Regulatory w szkolnictwie wyższym są rozumiane w tym opracowaniu jako czynniki regulujące, bo wpływające na wybrane obszary w systemie. Są to więc narzędzia i działania warunkujące funkcjonowanie systemu oraz wpływające na stan i postępowanie uczelni. Regulatory te są zróżnicowane w zależności od tego, czemu mają służyć i jakiego obszaru dotyczy intencja regulacyjna. Wymienimy niektóre z nich.

Zasadniczym regulatorem działania systemu szkolnictwa wyższego i jego rozwoju są ustawy i rozporządzenia jako narzędzia prawne polityki edukacyjnej państwa. Największe znaczenie mają tu rozstrzygnięcia legislacyjne o charakterze ustrojowym, a w tym te dotyczące pozycji i reguł funkcjonowania uczelni w systemie oraz zakresu, poziomu i zasad finansowania. Dotyczy to m.in. określenia, kto i na jakich zasadach ma być uprawniony do dostępu do środków publicznych.

Konkretyzując mechanizmy systemowe, możemy wymienić także inne znajdujące umocowanie prawne, przykładowe regulatory umożliwiające sterowanie wybranymi obszarami działania i parametrami systemu.

Regulatorem liczby instytucji w szkolnictwie wyższym są poddane kontroli sądowej warunki i mechanizmy koncesyjne oraz działania nadzorcze, które powinny być stosowane w określonym trybie, według czytelnych zasad i kryteriów. Formułowane są uprawnione opinie, że założenie szkoły wyższej w naszym kraju jest zbyt łatwe.

Regulatorami w zakresie jakości kształcenia są mechanizmy akredytacyjne, w Polsce zmonopolizowane oraz łączące – co podlega krytyce – proces licencjonowania z oceną jakości kształcenia. Prezentowane są poglądy, że działania regulacyjne o tym charakterze nie są wystarczające, że trzeba je doskonalić, lepiej chroniąc konkurencję.

W odniesieniu do rozkładu populacji studentów w kraju i ich liczby w poszczególnych uczelniach, działanie regulacyjne wypełnia rynek i jego mechanizmy konkurencyjne, z uwzględnieniem jednak określonych limitów rekrutacyjnych nałożonych na uczelnie publiczne po 2010 r., co bywa krytykowane. Regulatorem rozdziału środków niepublicznych pochodzących z odpłatności za studia między poszczególne kierunki studiów i instytucje

szkolnictwa wyższego, obok reguł prawnych, powinien być (i jest?) wolny rynek usług edukacyjnych, podlegający ograniczeniom wynikającym z ustawowych wymogów dostępu do studiów.

Ustawowym regulatorem w zakresie rozwoju instytucjonalnego jest wymagana formalnie własna strategia (i polityka) autonomicznej instytucji, realizowana w warunkach istniejących ograniczeń (słusznie wkraczamy tu w obszar autonomii instytucjonalnej)⁶⁵.

W świetle rozumienia pojęcia „deregulacji”, znaczenie dla procesów deregulacyjnych mają przede wszystkim prace legislacyjne. Deregulacja powinna być prowadzona we współdziałaniu z partnerami środowiskowymi, a w tym zwłaszcza z RGNiSW, KRASP (KRePSZ) i KRZaSP, z priorytetem dla deregulacji funkcjonalnej, zwłaszcza w odniesieniu do reguł prawnych ograniczających swobodę podejmowania decyzji przez organy uczelni. Dotyczyć to powinno 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 zakłócanie 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.

4.2. Deregulacja funkcjonalna – przypadek dłuższej ustawy jako narzędzia deregulacji w systemie przeregulowanym

Rozważmy obecnie wzmiankowany wcześniej przypadek tzw. deregulacji funkcjonalnej, co obejmuje spojrzenie na deregulację od strony jej skutków na wyjściu procesu wdrażania zmian legislacyjnych, zgodnie z zasadą „to rzeczywiście zderegulowane, co zderegulowane w realnym działaniu uczelni, a nie w brzmieniu ustawy”. Zauważmy, że w przeciwieństwie do takiego podejścia można byłoby także postrzegać deregulację jako osiągnięcie stanu, gdy pożądaný efekt jest domniemywany już na wejściu procesu zmiany, tj. już na etapie projektowania i wchodzenia w życie nowych aktów prawnych, jeszcze przed wdrożeniem nowych regulacji. Dotyczy to m.in. przypadku, gdy widzimy w nowej ustawie mniej słów, mniej artykułów, mniej odwołań do rozporządzeń. Zauważmy jednak, że efekty na wyjściu mogą zasadniczo odbiegać od intencji kreatora procesu deregulacji na wejściu. Oznacza to, że w ogólności taka deregulacja gramatyczna nie musi – choć byśmy tego chcieli – przekładać się na efekty deregulacji funkcjonalnej.

⁶⁵ J. Woźnicki (red.), Szkoły wyższe w partnerstwie ze swoim otoczeniem, OWPW, Warszawa 2002.

Warto odnotować w tym kontekście możliwość zaistnienia następujących przypadków:

- efektu: więcej słów opisu regulatorów, ale ich mniejszej liczby lub takich o mniejszym zakresie/zasięgu regulacji, co realnie skutkowałoby większą swobodą działania dla uczelni;
- sytuacji: większej liczby artykułów i ustępów/punktów w akcie prawnym, wprowadzonych dla uzyskania efektu poszerzenia pola swobody działania instytucji i ich jednostek organizacyjnych (np. więcej regulacji, ale tych odbierających władzę ministrowi na rzecz organów autonomicznych uczelni).

Interesujący przykład takiej deregulacji funkcjonalnej stanowi zmiana wprowadzona do ustawy nowelizującej w 2014 r. w celu uogólnienia pojęcia jednostki podstawowej w uczelni (co poszerza zakres swobody organów uczelni w procesie kształtowania jej struktury). Żeby to osiągnąć, trzeba było dopisać do projektu ustawy wiele dodatkowych nowych regulacji.

Krótką ustawą sama przez się, niejako automatycznie, zapewnia więcej autonomii uczelni. Może się okazać, że powstanie krótka ustawa, a autonomii będzie mniej. Można to zilustrować, przedstawiając następujące przykłady. W okresie 100 lat historii legislacji w Polsce dotyczącej szkolnictwa wyższego mieliśmy dwie krótkie ustawy. Jedną to tzw. ustawa Jędrzejewicza z 1933 r., drugą pochodzącą z czasów stalinowskich wprowadzona w 1951 r. (część I, rozdział 1 niniejszej publikacji). Obie odbierały autonomię szkołom wyższym, a były wyraźnie krótsze niż inne. Mieliśmy też dłuższe ustawy (np. wprowadzone po tych krótkich), które gwarantowały uczelniom większą autonomię. Relacja między objętością ustawy a autonomią nie jest zatem tak jednoznaczna. Nie oznacza to jednak, że należy optować za długą ustawą. Krótsza ustawa zapewnia bowiem większą czytelność prawa i ułatwia jego stosowanie. Dłuższa może prowadzić do biurokratyzacji działania uczelni. Chodzi zatem o to, żeby założenia deregulacyjne na wejściu, znalazły odzwierciedlenie w stanie faktycznym na wyjściu, tj. w działaniu systemu szkolnictwa wyższego.

Należy pamiętać o doświadczeniach z procesu nowelizacji ustaw w latach 2011–2014, służących – niezależnie od składanych deklaracji – raczej tzw. doregulacji zamiast tzw. deregulacji. Następstwem charakteru takiej ustawy przeregulowanej (doregulowanej) jest to, że poprawiając ją, aby osiągnąć efekt deregulacyjny, trzeba zwiększać jej objętość. Taki efekt występuje, gdy mamy w ustawie liczne nadregulacje, bo w procesie projektowania aktu prawnego obowiązywało de facto założenie nadregulacyjne jako pewna zasada kreowania prawa. To w tym „nadregulującym” przypadku deregulacja wymaga kolejnego rozmnażania paragrafów.

Nową ustawę należy zatem od początku projektować i redagować, odwołując się do intencji i rozwiązań deregulacyjnych. W procesie legislacyjnym trzeba jednocześnie nieustannie przeprowadzać symulowaną kontrolę wyjścia przez pryzmat domniemanych skutków proponowanych regulacji, tak żeby nie dać się zwieść pierwotnie zakładanym lub deklarowanym hasłom i intencjom deregulacyjnym, które realnie mogą oznaczać mniej wolności dla uczelni. Stanowi to wniosek dla praktyki legislacyjnej, adresowany do wszystkich jej uczestników.

Rozdział 5.

ZAŁOŻENIA I POSTULATY OGÓLNE DOTYCZĄCE PROCESU LEGISLACYJNEGO

5.1. Deregulacja jako założenie fundamentalne procesu stanowienia prawa

Skuteczne przeprowadzenie procesu deregulacji wymaga rozważenia fundamentalnej koncepcji stanowienia prawa. Odrzucone powinny zostać zwłaszcza te założenia i elementy postępowania, które doprowadziły do istniejącego stanu nadregulacji w sektorze wiedzy.

Właściwe jest przyjęcie następujących założeń i odniesień:

- stosowanie się do tez tzw. Zielonej Księgi jako zbioru wskazówek dla kreatorów nowego prawa (część II, rozdział 6 niniejszej publikacji);
- odrzucenie tezy o dominacji prewencyjnej roli aktu prawnego, z góry zapobiegającej wszystkim domniemanym patologiom w systemie;
- przyjęcie zasad zaufania i pomocniczości jako podstawy usuwania źródeł patologii na dole;
- odrzucenie w postępowaniu legislacyjnym stosowania zasady odpowiedzialności zbiorowej w odniesieniu do podmiotów w szkolnictwie wyższym;
- ograniczenie liczby i zakresu delegacji do aktów wykonawczych;
- adresowanie silnie ograniczających przepisów ustawy przede wszystkim do reguł systemowych i ministra jako organu;
- przyjęcie roli ustawy w odniesieniu do uczelni jako przede wszystkim zbioru ogólnych reguł prawnych o charakterze ustrojowym i delegacji statutowych;
- wzmocnienie roli statutu jako źródła prawa (przyjęcie zasady regulowania działania instytucji w ich statutach, z wyjątkiem niezbędnych regulacji o charakterze systemowym).

Odwołanie się do zasady dobrych praktyk wymaga abyśmy sięgnęli do tez tzw. Zielonej Księgi wydanej pod auspicjami prezydenta RP⁶⁶. Niektóre z nich są zbieżne ze stwierdzenia-

⁶⁶ W kancelarii prezydenta 18 listopada 2013 r. odbyła się ważna konferencja poświęcona zaprezentowaniu tzw. Zielonej Księgi, dotyczącej praktyki stanowienia prawa i można powiedzieć promującej dobre praktyki, ale też

mi uchwały wspólnej Prezydiiów KRASP, RGNiSW i PAN⁶⁷, w której autorzy zasadnie domagali się dotrzymania zasady dobrych praktyk w stanowieniu prawa w odniesieniu do nauki i szkolnictwa wyższego (część II, rozdział 6 niniejszej publikacji).

Należy ograniczyć znaczenie tezy o potrzebie nadania prewencyjnej roli ustawy charakteru priorytetu w procesie legislacyjnym. Nie należy tworzyć prawa, bo gdzieś zaistniała jakaś patologia, bo ktoś nieodpowiedzialny zrobił coś niewłaściwego, po to tylko, żeby nie znalazł on naśladowcy. A co zrobić, jeśli pojawi się inny taki przypadek patologii? Będziemy pisać kolejne nowelizacje ustaw, wyobrażając sobie i przewidując wszystkie inne domniemane patologie? Nie! Tak się nie pisze prawa. Zamiast tej odrzucanej przez nas tezy będziemy w zamian promować zasady zaufania i pomocniczości jako podstawę usuwania źródeł patologii na dole, wyposażając właściwe organy nadzorcze w wymagane kompetencje dla efektywnego reagowania na zdarzenia patologiczne. Podkreśmy też, że nie należy kształtować prawa o szkolnictwie wyższym stosując swoistą regułę odpowiedzialności zbiorowej. Zgodnie z zasadą, że jeśli jedna uczelnia coś zrobiła źle, to wszystkie ukarujemy prewencyjnie, poddając je uciążliwości jakiś nowych reguł ograniczających?

Należy postulować zmniejszenie skali i zakresu delegacji do aktów wykonawczych. W latach 2011–2014 o rząd wielkości wzrosła ich miara (rozumiana jako suma objętości rozporządzeń oraz ich liczba). Ostatnie dwie nowelizacje przyniosły tutaj prawdziwy rozkwit inwencji legislacyjnej. Trzeba przywrócić tezę, która przyświecała procesom legislacyjnym w 2005 r., o potrzebie wzmocnienia roli statutu jako źródła prawa. Statut w systemie źródeł prawa powinien odzyskać swoją utraconą pozycję.

5.2. Założenia określające zasadnicze obszary regulacji w szkolnictwie wyższym

Proces deregulacji wymaga wyróżnienia dwóch zasadniczych poziomów regulacji: ustawy i statutu uczelni. Rozważmy wymagania, jakie powinny zostać postawione przed tymi aktami prawnymi. Jaka jest rola regulacyjna ustawy, a jaka statutu?

Ustawa:

- wypełnia wymagania delegacji konstytucyjnych, a w tym określa zasady autonomii uczelni i ich prawa, a także zasady planowania, nadzoru i kontroli, w tym finansowej;
- określa uprawnienia ministra (administracji szkolnictwa wyższego) i definiuje uczelnie, a w tym jak są tworzone i przez jakie podmioty, a także charakter stosunków uczelnia – student;

wydobyczącej złe praktyki. Zielona Księga – System stanowienia prawa w Polsce, Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Biuletyn Forum Debaty Publicznej, nr 30, październik 2013; zob. część II, rozdział 6.

⁶⁷ Stanowisko wspólne Prezydium KRASP, Prezydium PAN oraz Prezydium RGNiSW z dnia 5 lipca 2013 r. w sprawie zasad prowadzenia prac legislacyjnych dotyczących szkolnictwa wyższego i nauki, <http://www.krasp.org.pl/pliki/982d2fd0b0425a8f5ca289dd.pdf> (data dostępu: 12.08.2014).

- określa podstawowe zadania i rodzaje uczelni oraz ich organy, wskazując ich skład i zasady powoływania;
- reguluje zasady finansowania oraz rodzaje i reguły obiegu środków w uczelniach, a także zasady działalności gospodarczej;
- określa gwarancje praw i wolności, status nauczycieli akademickich oraz ich prawa i obowiązki, sprawy pracownicze (w tym dotyczące zatrudnienia i socjalne) a także zobowiązania stron w systemie szkolnictwa wyższego, w tym zasady, tryb i narzędzia polityki publicznej wobec uczelni (rola rynku, dyscyplina finansowa, pomoc materialna);
- odnosi się do uwarunkowań międzynarodowych w niezbędnym zakresie;
- reguluje studia i studia doktoranckie;
- ustanawia RGNiSW oraz zapewnia umocowanie konferencjom rektorów, komisji akredytacyjnej(ych), w przyszłości także Polskiej Agencji Wymiany Akademickiej;
- ustanawia samorząd studencki (PSRP) i samorząd doktorancki (KRD) na szczeblu krajowym;
- określa status, pozycję studentów i doktorantów w uczelniach i ich samorząd;
- reguluje sprawy dyscyplinarne;
- wprowadza inne zasady i warunki, np. dotyczące bezpieczeństwa;
- reguluje inne działania w systemie szkolnictwa wyższego (diamentowy grant, instrumenty projakościowe itd.).

Statut:

- wypełnia delegacje ustawowe i reguluje w niezbędnym zakresie obszary nieuregulowane w ustawie lub uregulowane nie dość szczegółowo;
- określa zasady działania uczelni oraz symbole i elementy jej tradycji (m.in. godło, sztandar, medale, odznaki), jej organy i jednostki organizacyjne, w tym podstawowe, szczegółowe zasady i tryb wyborów oraz działania organów i tworzenia jednostek;
- określa regulacje sfery *governance*, w tym zasady mikrozarządzania (administrację i gospodarkę) w uczelni;
- wprowadza inne szczegółowe reguły obowiązujące w uczelni, m.in. dotyczące oceny nauczycieli akademickich, zatrudniania i zwalniania, działania jednostek i komórek organizacyjnych;
- precyzuje sprawy terenu uczelni, bezpieczeństwa i inne elementy funkcjonowania uczelni.

Wskazaliśmy tu jako osobne, dwa zasadnicze poziomy i obszary regulacji. 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 Akademickich Szkół Polskich oraz 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.

Statut musi wypełniać delegacje ustawowe, których na gruncie zderegulowanej ustawy powinno być znacznie więcej. W niezbędnym zakresie powinien regulować obszary nieuregulowane w ustawie oraz wiele innych spraw.

Należy odstąpić od praktyki, że niejako odruchem legislacyjnym jest przenoszenie na dodatkowy (drugi) poziom, czyli do rozporządzeń, spraw niemieszczących się w projektowanej ustawie. Właściwym miejscem dla wielu regulacji dotyczących działania uczelni w zdywersyfikowanym systemie szkolnictwa wyższego powinny stać się ich statuty. Jak wynika z przedstawionego zestawienia, w statutach muszą znaleźć swoje miejsce regulacje dookreślające m.in. tożsamość i tradycję uczelni, jej organy i jednostki organizacyjne, zasady i tryb wyboru lub powołania organów jednoosobowych i właściwych organów kolegialnych, regulacje dotyczące sfery *governance*, administracja, a dalej deklaracje ustawowe i różne inne kwestie, o których nie będziemy tutaj więcej pisać, bo to nie statut jest przedmiotem tego opracowania, tylko regulacje na poziomie systemowym, a więc ustawy.

Rozdział 6.

ZASADA DEREGULACJI JAKO BARIERA PRZED NIEWŁAŚCIWYMI PRAKTYKAMI W PROCESIE PROJEKTOWANIA, STANOWIENIA ORAZ NOWELIZACJI PRAWA

Przykłady złych praktyk w procesie projektowania i stanowienia (w tym nowelizacji) prawa skłaniają do przypomnienia i domagania się stosowania fundamentalnych i wymaganych przez przepisy reguł w tym zakresie. Wymienimy tu takie elementy, jak wyprzedzający dokument ideowy uzasadniający niezbędność regulacji i zawierający odpowiednie analizy potwierdzające, że koniecznie trzeba sięgnąć po ustawowy regulator prawny, gdyż nie można rozwiązać problemów inaczej. Dokonana powinna zostać ocena skutków regulacji (OSR)⁶⁸ – także tej poprzedniej, 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 tych wymogów i reguł dobrych praktyk. Mówi o nich tzw. Zielona Księga, w której czytamy m.in.: *„Podnoszona w dyskusjach publicznych słabość systemu legislacyjnego w Polsce wynika głównie z braku fachowego zaplecza dla działań politycznych i ściśle legislacyjnych, z braku instytucjonalnego porządku w procesie stanowienia prawa oraz z niskiej jakości prawnej regulacji tego procesu (...)*.

Poprawę systemu stanowienia prawa można osiągnąć poprzez zwiększenie roli przygotowania oceny wpływu regulacji, udziału obywateli w procesie przygotowywania oceny wpływu, odpowiedzialności autora aktu prawnego za skutki jego wdrożenia (...).

Duże znaczenie należy przypisać dobrym zwyczajom, wykorzystywaniu najlepszych praktyk, wzorowaniu się na metodach wypracowanych w innych systemach (...). Druga sfera działań naprawczych to obszar samoregulacyjny – z kodeksami dobrych praktyk, instrukcjami i wytycznymi. Tego typu dokumenty nie rodzą powinności prawnych, nie są źródłem praw

⁶⁸ W MNiSW działa Zespół ds. Oceny Skutków Regulacji w składzie: R. Korzeniowska-Puculek, M. Kuciński, M. Rajczak, S. Sala, Z. Wojciechowski, M. Zajac.

*i obowiązków, ale na autorów, zobowiązujących się do ich stosowania, nakładają poczucie odpowiedzialności za postępowanie zgodne z ich brzmieniem*⁶⁹.

Istotne stwierdzenia z tym związane znajdują się także w stanowisku wspólnym Prezydium KRASP, Prezydium PAN oraz Prezydium RGNiSW z 5 lipca 2013 r.⁷⁰, którego treść przeczytamy w całości:

„Prezydium Konferencji Rektorów Akademickich Szkół Polskich, Prezydium Polskiej Akademii Nauk oraz Prezydium Rady Głównej Nauki i Szkolnictwa Wyższego przedstawiają wspólne stanowisko w sprawie zasad prowadzenia procesu legislacyjnego w odniesieniu do szkolnictwa wyższego i nauki.

1. Działanie systemu szkolnictwa wyższego i nauki wymaga wprowadzania nowych regulacji prawnych w sposób nadążający za obserwowanymi i prognozowanymi zmianami w jego otoczeniu. Działania legislacyjne powinny być prowadzone w sposób przewidywalny dla środowisk akademickich i naukowych, przy zapewnieniu regulacji stabilnych w dłuższym okresie, w szczególności dotyczących reguł finansowania i polityki kadrowej.

2. Wprowadzanie zmian w ustawach i rozporządzeniach powinno być poprzedzone nie tylko formalnym spełnieniem wymogów konsultacji społecznych, ale przede wszystkim realnym współdziałaniem zainteresowanych ministerstw z przedstawicielami ustawowo umocowanych, reprezentatywnych organów i organizacji działających na szczeblu centralnym w szkolnictwie wyższym i nauce.

3. Częste inicjowanie działań legislacyjnych prowadzonych pośpiesznie i nierzadko przy braku zrozumienia i poparcia ze strony środowisk akademickich i naukowych, w warunkach braku dialogu w poszukiwaniu najlepszych rozwiązań, prowadzi do niejasności dotyczących stanu prawnego.

4. Za niewłaściwe należy uznawać wprowadzanie regulacji nadmiarowych, wprowadzających przerost wymogów administracyjnych i biurokratyzujących działalność instytucji i pracowników naukowych. Dotyczy to w szczególności nadmiaru i zbyt szczegółowego charakteru rozporządzeń wydawanych często z opóźnieniem naruszającym wymagane zasady techniki legislacyjnej.

5. Regulacje ustawowe nie mogą ingerować w statutowe reguły działania organów i organizacji reprezentatywnych w systemie szkolnictwa wyższego.

Uznając przedstawione wartości za fundamentalne dla niezakłóconego rozwoju szkolnictwa wyższego i nauki, deklarujemy gotowość aktywnego uczestniczenia w pracach legislacyjnych.”

⁶⁹ Zielona Księga – System stanowienia prawa w Polsce, Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Biuletyn Forum Debaty Publicznej, nr 30, październik 2013, s. 9.

⁷⁰ Stanowisko wspólne Prezydium KRASP, Prezydium PAN oraz Prezydium RGNiSW z dnia 5 lipca 2013 r. w sprawie zasad prowadzenia prac legislacyjnych dotyczących szkolnictwa wyższego i nauki, <http://www.krasp.org.pl/pliki/982d2fd0b0425a8f5ca289dd.pdf> (data dostępu: 12.08.2014).

Rozdział 7.

UWAGI KOŃCOWE

7.1. Niezbędność regulacji i ich rola systemowa w szkolnictwie wyższym

W części I przedstawione zostały refleksje na temat roli regulacji w systemie szkolnictwa wyższego. W podsumowaniu tego rozdziału dokonujemy rekapitulacji uzasadnień niezbędności regulacji w odniesieniu do wybranych obszarów działania systemu. Regulacje zawarte w akcie prawnym rangi ustawowej spełniają ważne funkcje obejmujące przede wszystkim następujące obszary:

- organizacja systemu (ang. *framework*) i określenie zakresu autonomii instytucjonalnej;
- ogólne reguły finansowania i nadzoru;
- gwarancje praw i wolności oraz instrumentarium obniżania ryzyka (pracownicy, studenci, doktoranci), a także walki z patologiami;
- uprawnienia kontrolne i nadzorcze;
- stosunki (administracyjnoprawne) w szkolnictwie wyższym;
- fundamenty działania uczelni „prawnej” w państwie prawnym i źródło delegacji statutowych;
- sposób umocowania rynku jako regulatora;
- status poszczególnych grup interesariuszy uczelni;
- reguły gospodarki i dyscypliny finansowej uczelni (zasady odpowiedzialności, przychody, koszty, kontrola zarządcza...);
- tożsamość i umocowanie formalne Rady Głównej Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Polskiej Komisji Akredytacyjnej, a może także innej(ych) komisji akredytacyjnej(ych), KRASP i KRZaSP, a także agencji rządowych niezbędnych w systemie szkolnictwa wyższego, Parlamentu Studentów RP i Krajowej Reprezentacji Doktorantów.

Podmioty odpowiedzialne za działanie systemu nie powinny w sposób dowolny powiększać tego zakresu niezbędnych ustawowych regulacji.

7.2. Selektywna deregulacja i jej przykłady

Nawiązując do wybranych propozycji opracowania pt. *Strategia rozwoju szkolnictwa wyższego – projekt środowiskowy* z 2009 r., w uzupełnieniu treści tego opracowania i zawartego tam postulatu selektywnej deregulacji, przedstawiamy tutaj dwa przykłady deregulacji tego rodzaju.

Zacznijmy od mającej istotny sens deregulacyjny, nawiązującej do opcjonalnej dla uczelni propozycji zmiany sposobu sprawowania nadzoru publicznego nad publiczną szkołą wyższą. Mogłoby to nastąpić poprzez przeniesienie wybranych funkcji nadzorczych z politycznego poziomu ministra na szczebel instytucjonalny samej uczelni, dzięki wykorzystaniu koncepcji tzw. rady powierniczej. Byłby to organ nadzorczy uczelni składający się z osób spoza danej szkoły wyższej, np. wskazanych w połowie przez ministra i w połowie przez Senat. Ekranowałyby on uczelnię od wpływu tzw. wielkiej polityki. Wtedy minister mógłby nadzorować i pielęgnować system, a nie także każdą pojedynczą uczelnię. Nadzór byłby bowiem sprawowany przez jej organ własny w zakresie spraw, które przestałyby być domeną działania ministerstwa. Można powiedzieć przez analogię – byłoby podobnie jak w publicznej spółce akcyjnej, która ma własną radę nadzorczą, a minister gospodarki nie nadzoruje każdej firmy, tylko całą gospodarkę. Takie rozwiązanie od dłuższego czasu stanowi często dyskutowany kanon restrukturyzacyjny (reformatorski) szkolnictwa wyższego w różnych krajach. W opracowaniu *Strategia rozwoju szkolnictwa wyższego 2010–2020 – projekt środowiskowy* propozycja taka została przedstawiona jako opcja rozwiązująca często dyskutowany ustrojowy problem władztwa w uczelni. Senat w takim układzie byłby senatem akademickim, a w mniejszym stopniu organem samorządowym. Do kompetencji senatu należałoby przede wszystkim nadzorowanie i regulowanie oraz planowanie strategiczne w odniesieniu do zakresu i sposobu wykonywania misji uczelni. Rada powiernicza byłaby innym organem, do którego należałoby nadzór nad gospodarką zasobami w uczelni, ale także nowe zadanie, dzisiaj nieistniejące, nadzorowania nienaruszalności tzw. kapitału żelaznego (ang. *endowment*), który powinno zacząć się tworzyć (z pomocą regulacji ustawowych i publicznych środków finansowych). Rada powiernicza zajmowałaby się strategią rozwojową uczelni od strony ekonomicznych barier i uwarunkowań jej wdrażania. Rektor, którego zadaniem jest harmonizowanie różnych sfer życia uczelni, byłby wyłaniany w trybie wspólnego działania obu tych organów. Mogłoby to być na przykład wybór dokonany ze zbioru kandydatów, którzy mają akceptację rady powierniczej ze względów kompetencyjnych, dokonywany przez kolegium elektorów, tak jak obecnie. Szczegółowe określenie zasad i trybu wyboru rektora byłoby pozostawione statutom uczelni. Powinna towarzyszyć temu zmiana charakteru ministerstwa. Minister byłby organem bardziej strategicznym, obserwującym i pielęgnującym system, monitorującym szkolnictwo wyższe zanurzone w szerzej rozumianym tzw. sektorze wiedzy. Komunikowałby się z pozostałymi członkami rządu i innymi organami w sprawach, które dotyczą tego sektora.

Podkreślmy, że byłyby to zmiana w znacznym stopniu sprzyjająca deregulacji w szkolnictwie wyższym. Tutaj o niej wspominamy, ponieważ byłby to przykład zmiany systemowej o istotnym potencjale deregulacyjnym.

Przedstawiamy także inny potencjalny przypadek procesu deregulacji, jaki określamy deregulacją dedykowaną dla osiągnięcia określonego celu. Przykładem może być deregulacja jako instrument dywersyfikacji instytucjonalnej. Można byłoby sobie wyobrazić, że jakaś grupa uczelni spełniających określone kryteria uzyskiwałaby – ze względu na priorytetowe cele rozwoju systemu szkolnictwa wyższego – zwolnienie z pewnych rygorów regulacyjnych. Ponieważ na przykład byłyby to uczelnie nadzorowane przez rady powiernicze, bo przez swój dorobek i potencjał gwarantowałyby określone standardy itp. W szczególności gdyby powstały uniwersytety badawcze i zostały zdefiniowane nowelą dedykowaną ustawy, to jednym z uwarunkowań ich powstania jako wydzielonej grupy instytucji mogłyby być pewne uprawnienia do działania w przestrzeni zderegulowanej. Podobnymi rozwiązaniami o charakterze deregulacyjnym mogłyby zostać objęte ze względu na swoją specyfikę uczelnie artystyczne, uczelnie medyczne lub uczelnie niepubliczne w określonym zakresie.

PROPOZYCJE ROZWIĄZAŃ DEREGULACYJNYCH W WYBRANYCH OBSZARACH

Rozdział 1.

PRZEPISY USTAWY PRAWO O SZKOLNICTWIE WYŻSZYM ODNOSZĄCE SIĘ DO SYSTEMU SZKOLNICTWA WYŻSZEGO ORAZ USTROJU I ORGANIZACJI UCZELNI, KTÓRE MOGŁYBY PODLEGAĆ PROCESOWI DEREGULACJI

Hubert Izdebski

1.1. Uwagi wstępne

Deregulacja w omawianej sferze nie jest zabiegiem prostym, bowiem ustawodawca przyjął koncepcję szczegółowego unormowania znacznej części materii omawianej sfery – przy czytelnym rozróżnieniu uczelni publicznych i niepublicznych, natomiast bez wystarczająco nadającego się do operacjonalizacji rozróżnienia uczelni akademickich i zawodowych. To ostatnie rozróżnienie opiera się bowiem na posiadaniu (albo odpowiednio nieposiadaniu) uprawnień do nadawania stopnia doktora (art. 2 ust. 1 pkt 22 i 23 ustawy powołanej w tytule, zwanej dalej Ustawą).

Jednostka organizacyjna (w tym jednostka organizacyjna uczelni) może uzyskać uprawnienia do nadawania stopnia doktora na podstawie uznaniowej decyzji Centralnej Komisji ds. Stopni i Tytułów, wydanej po wyrażeniu opinii przez Radę Główną Nauki i Szkolnictwa Wyższego, w razie spełnienia wymogów określonych w art. 6 ustawy z dnia 14 marca

2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz.U. z 2003 r. nr 65, poz. 595, z późn. zm.) oraz w rozporządzeniu Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 8 sierpnia 2011 r. w sprawie trybu zgłaszania wniosków o przyznanie uprawnienia do nadawania stopni doktora i doktora habilitowanego (Dz.U. z 2011 r. nr 179, poz. 1066 z późn. zm.). Do wymogów tych należy m.in. posiadanie odpowiedniego stanu zatrudnienia od co najmniej roku oraz dysponowanie opinią Polskiej Komisji Akredytacyjnej lub innej odpowiedniej agencji o jakości kształcenia, jak również złożenie sprawozdania z prowadzonej działalności za okres trzech lat bezpośrednio poprzedzających złożenie wniosku – których to wymogów nie można spełnić szybciej niż po ponad trzech latach istnienia. Literalnie oznacza to, że nie powinno być możliwe utworzenie publicznej uczelni akademickiej w tradycyjnym trybie określonym w art. 18 ust. 1 Ustawy, tj. w drodze ustawy (chyba że ustawa o utworzeniu danej uczelni będzie traktowana jako *lex specialis* – ale przecież i tak nie nada ona uprawnień do doktoryzowania), a z kolei z art. 18 ust. 4 i 5 Ustawy wynika, że nie można utworzyć publicznej uczelni zawodowej bez wniosku sejmiku województwa, zobowiązującego się do przeniesienia na rzecz nowoutworzonej uczelni nieruchomości niezbędnych do prawidłowego działania, co może stanowić zasadniczą, tym razem faktyczną, przeszkodę w tworzeniu takich uczelni. Z kolei, w stosunku do już istniejących uczelni, uprawnienia do nadawania stopnia doktora (jak i zresztą doktora habilitowanego) nie są dane raz na zawsze, bowiem w razie wystąpienia okoliczności, o których mowa w art. 9 ust. 2 powołanej ustawy z 14 marca 2003 r., możliwe jest cofnięcie uprawnienia – niezależnie od tego, że spadek zatrudnienia poniżej minimum kadrowego powoduje zawieszenie uprawnienia z mocy prawa (art. 8 ust. 2 tej ustawy); zawieszenie uprawnienia można uznać, w odniesieniu do uczelni, w której jest tylko jedno uprawnienie, co najmniej za zawieszenie posiadania ustawowej kwalifikacji jako uczelni akademickiej.

Tymczasem z podziału uczelni na akademickie i zawodowe wynika, w odniesieniu do uczelni publicznych, wiele różnic, poczynając od obowiązku występowania konwentu w uczelniach zawodowych (art. 60 ust. 4a Ustawy). Powinny wystąpić, przy jednak innych, stabilnych i bardziej limitywnych kryteriach podziału, również większe niż obecnie różnice w stopniu regulacji – stosunkowo daleka deregulacja w odniesieniu do uczelni akademickich i niewielka w stosunku do uczelni zawodowych, ta ostatnia powiązana z odpowiednią regulacją.

Kwestie te zostały rozwinięte w ramach rozdziału 2. *Problematyka deregulacji w szkolnictwie wyższym* w części I niniejszej publikacji, natomiast dalsze propozycje niniejszego opracowania będą oparte na założeniu pozostawienia aktualnego stanu prawnego w omawianej materii.

1.2. Potrzeby regulacyjne w sferze Prawa o szkolnictwie wyższym

Propozycje deregulacji – prowadzące w znacznym stopniu do przeniesienia unormowania określonych materii z aktów prawa o mocy powszechnie obowiązującej (ustaw i rozporządzeń wydanych w zakresie szczegółowego upoważnienia ustawowego) do aktów wewnątrz-

nych uczelni (poczynając od statutów) – nie mogą wykluczyć potrzeby dostrzeżenia sfer wymagających dokładniejszego niż obecnie uregulowania ustawowego.

Są to – przede wszystkim ze względu na to, że odpowiednie ogólne przepisy Ustawy dotyczą nie tylko uczelni, ale również, ustrojowo nieukierunkowanych na dydaktykę, instytutów Polskiej Akademii Nauk i instytutów badawczych – sfery:

- studiów podyplomowych (art. 8 ust. 7 i art. 8a Ustawy – przy nazbyt szerokim uprawnieniu do prowadzenia tych studiów, oznaczającym np. w odniesieniu do jednostek prowadzących kształcenie/badania w zakresie nauk ekonomicznych możliwość prowadzenia studiów podyplomowych w zakresie pedagogiki, psychologii, socjologii czy prawa;
- studiów doktoranckich – obecnie do tego uregulowanej w sposób wewnętrznie sprzeczny (według art. 2 ust. 1 pkt 10 w związku z pkt 18h Ustawy, studia doktoranckie mają się kończyć uzyskaniem stopnia doktora, natomiast według § 3 rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 1 września 2011 r. w sprawie kształcenia na studiach doktoranckich w uczelniach i jednostkach naukowych – Dz.U. z 2011 r. nr 196, poz. 1169 – mają jedynie „stwarzać warunki” do spełnienia wymogów przewidzianych dla otwarcia przewodu doktorskiego i przygotowania rozprawy doktorskiej); materia studiów doktoranckich jako studiów trzeciego stopnia generalnie wymaga pogłębionej refleksji. Odrębnie należy:
 - przypomnieć o potrzebie dokonania stosunkowo istotnych zmian w rozdziale 6 działu I Ustawy, poświęconym Polskiej Komisji Akredytacyjnej – a to w następstwie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 25 lipca 2013 r. (sygn. SK 61/12 – OTK-A 2013 nr 6, poz. 84); zmiany te również polegałyby zasadniczo na regulacji, a nie na deregulacji (wobec tego, że w Ustawie nie uregulowano należycie statusu Komisji jako podmiotu wykonującego istotne zadania publiczne w sferze szkolnictwa wyższego); niewątpliwie nie mogą pozostać w Ustawie przepisy art. 11 ust. 4 i 6 traktujące ministra jako prostego wykonawcę rozstrzygnięć podjętych w formie opinii przez Polską Komisję Akredytacyjną;
 - zwrócić uwagę na brak jasnego rozstrzygnięcia w kwestii upadłości uczelni (nieutworzonych w drodze ustawy).

1.3. Propozycje deregulacyjnych zmian w Prawie o szkolnictwie wyższym

Numer artykułu	Problematyka regulacji	Uwagi
art. 8 ust. 4–6 (studia)	limity dotyczące liczby studentów studiów stacjonarnych i warunki ich zwiększania	są to nowe ograniczenia samodzielności uczelni, których dotąd nie było – a które nie wydają się potrzebne w sytuacji, z jednej strony, spadku liczby potencjalnych studentów, z drugiej strony, możliwości wpływania na decyzje uczelni poprzez odpowiednie mechanizmy finansowania działalności dydaktycznej

Numer artykułu	Problematyka regulacji	Uwagi
art. 9a (studia)	zaliczenie nauczycieli akademickich do minimum kadrowego	kwestię tę można wystarczająco rozstrzygnąć z wykorzystaniem uprawnień ministra określonych w art. 9 ust. 3 pkt 1 na podstawie art. 11 w związku z art. 112a Ustawy
art. 31 (organizacja uczelni i jej struktury)	szczegółowe uregulowanie tworzenia przez uczelnię centrum naukowego	unormowanie art. 31 mogłoby mieć sens w razie braku – ogólnego i obejmującego swoim zakresem także materię tego unormowania – art. 31a
art. 45 ust. 4 (Rada Główna Nauki i Szkolnictwa Wyższego)	możliwość współpracy Rady Głównej z odpowiednimi organizacjami krajowymi i zagranicznymi	przepis zbędny, bowiem taka możliwość jest oczywista ze względu na ustawowy status Rady Głównej
art. 68 ust. 1 (organizacja uczelni i jej struktury)	określenie szczegółowych kompetencji rady podstawowej jednostki organizacyjnej	wystarczy zastosowanie ogólnej formuły przyjętej w ust. 2
art. 68a i b (organizacja uczelni i jej struktury)	unormowanie instytucji spółki celowej, odrębnej od spółki – centrum transferu technologii	unormowanie pozostające w nieokreślonym stosunku do ogólniejszej instytucji centrum transferu technologii, która i tak może objąć wszystkie działania określone w art. 68a
art. 90 ust. 3 (mienie i finanse)	informacja o zastosowaniu przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami	przepis zbędny – jako niemający treści normatywnej
art. 92 ust. 2 (gospodarka finansowa uczelni)	nałożenie obowiązku gromadzenia przychodów własnych na odrębnych rachunkach bankowych w odniesieniu do uczelni publicznej	przepis, po pierwsze, niejasny (użycie liczby mnogiej nakazuje zadania pytania o ustawową liczbę takich rachunków), po wtóre, jeżeli ma stanowić, transpozycję zasady wynikającej z przepisów o finansach publicznych, zbędny, a jeżeli nie ma stanowić takiej transpozycji – nieuzasadniony
art. 94 ust. 1 (gospodarka finansowa uczelni)	wskazanie poszczególnych dotacji dla uczelni publicznej	wprowadzenie większej – mimo formuły art. 94c – elastyczności w zakresie wykorzystywania środków z różnych kategorii dotacji
art. 94b i 96a (gospodarka finansowa uczelni)	szczegółowe określenie w Ustawie oraz w rozporządzeniu wydanym na podstawie art. 96a reguł dysponowania środkami z dotacji projakościowej	nadmierna szczegółowość regulacji nie przekłada się na stworzenie sytuacji rozszczeń uczelni, które by spełniały ustawowe wymogi – a zatem ma cechy regulacji biurokratycznej

Odrębnie, w związku z powołaniem się w art. 99 ust. 3 (dotyczącym uczelni publicznych) na art. 160 ust. 3 Ustawy normujący treść umów zawieranych ze studentami także uczelni niepublicznych (warunki odpłatności za studia lub usługi edukacyjne, o których mowa w art. 99 ust. 1), celowe jest – przy podkreśleniu, że umowa nie odnosi się (i nie powinna się odnosić) do warunków świadczenia usług edukacyjnych, unormowanych w aktach wewnętrznych uczelni o charakterze publicznoprawnym – odpowiednio klarowne ustawowe wyjaśnienie celu zawierania umowy, a wobec tego, na studiach stacjonarnych w uczelniach publicznych, także okresu, w jakim umowa powinna być zawarta.

Rozdział 2.

STUDIA I AKREDYTACJA W ŚWIETLE USTAWY PRAWO O SZKOLNICTWIE WYŻSZYM I W PROJEKTACH NOWELIZACJI. PROBLEMATYKA DEREGULACJI⁷¹

Krzysztof Krasowski

2.1. Uwagi wstępne

W słownikowym znaczeniu termin „deregulacja” oznacza wycofywanie się państwa z regulowania pewnych dziedzin życia społecznego lub gospodarczego, unieważnienie uznanych za zbędne przepisów prawnych, regulujących jakiś rodzaj aktywności. Na gruncie przepisów dotyczących szkolnictwa wyższego fundamentalne znaczenie dla deregulacji ma art. 70 ust. 5 Konstytucji RP, gwarantujący autonomię szkołom wyższym⁷². Z zasady tej wynika, iż ustawy, określające zasady działania publicznych szkół wyższych, muszą respektować ich autonomię, „*ozn. nie mogą znosić istoty tej autonomii, poprzez zupełne i wyczerpujące unormowanie wszystkich spraw, które określają pozycję studenta w państwowej szkole wyższej. W przeciwnym przypadku rola państwowych szkół wyższych sprowadzałaby się jedynie do wykonywania ustaw, zaś organy tych szkół stałyby się organami państwa, co równałoby się zniesieniu ich autonomii*”⁷³.

Na wstępie stwierdzić należy, że tak częste dokonywanie zmian w prawie o szkolnictwie wyższym, w okresie ostatnich 9 lat faktycznie trzy ustawy, gdy przykładowo w okresie II Rzeczypospolitej „zaledwie” dwie, łamie fundamentalną zasadę stabilności i zaufania do prawa. Co gorsza, z ubolewaniem należy podkreślić, że wprowadzane od 2011 r. zmiany, stanowią kontynuację realizowanej, od dłuższego czasu, koncepcji objęcia szczegółową regulacją prawną wszelkich obszarów aktywności szkół wyższych, stawiając pod znakiem zapytania wynikającą z art. 70 ust. 5 Konstytucji RP autonomię uczelni. Powstaje uzasadniona

⁷¹ Aktualizacja rozdziału nastąpiła w listopadzie 2014 r.

⁷² Zob. H. Izdebski, Problematyka deregulacji w szkolnictwie wyższym (część I, rozdział 2).

⁷³ Ibidem.

obawa, że polityka MNiSZW regulowania przepisami ustawowymi oraz aktami wykonawczymi wszystkiego spowoduje, że liczba i szczegółowość tych regulacji będzie nieustannie wzrastać. Potwierdza to ostatnia nowelizacja z 11 lipca 2014 r.⁷⁴, która deleguje ministrowi m.in. prawo do określenia zakresu postanowień regulaminu ustalania wysokości, przyznawania i wypłacania świadczeń pomocy materialnej dla studentów.

W konkluzji należy stwierdzić, że ostatnie zmiany ustawowe rozszerzają imperium władcze, kontrolne i nadzorcze ministra, kosztem autonomii szkół wyższych. Prawo o szkolnictwie wyższym zaczyna przypominać swoistą „instrukcję obsługi” uczelni. Wspiera tę linię ostatnie orzeczenie Naczelnego Sądu Administracyjnego z 26 września 2014 r.⁷⁵.

Dostrzegalna nadmierna szczegółowość niektórych regulacji wymaga przemyślanej, selektywnej deregulacji. Nadmierne regulacje i ingerencje ustawowe nie sprzyjają budowaniu zaufania instytucjonalnego – podstawy nowoczesnego demokratycznego społeczeństwa i państwa⁷⁶.

W niniejszym opracowaniu podjęto próbę oceny dwóch zasadniczych reform w szkolnictwie wyższym ostatnich lat, stanowiących swoistą „rewolucję kulturową”, reformy już wprowadzonej w życie nowelą z 18 marca 2011 r.⁷⁷, a dotyczącej Krajowych Ram Kwalifikacji oraz jej nowelizacji z 11 lipca 2014 r., dotyczącej potwierdzania efektów uczenia się zdobytych poza systemem formalnym. Ponadto określono postulowany zakres deregulacji oraz odniesiono się do polskiego systemu akredytacji.

2.2. Studia

2.2.1. Krajowe Ramy Kwalifikacji

Wprowadzenie tej nowej instytucji do polskiego prawa o szkolnictwie wyższym w nowelizacji z marca 2011 r. było koniecznością, wynikającą z zobowiązań międzynarodowych Polski (komunikat z Bergen z 2005 r. oraz zalecenia Parlamentu Europejskiego z 2008 r.)⁷⁸. Przyniosła ona rewolucyjną zmianę, polegającą na rozszerzeniu ram autonomii uczelni w tworzeniu kierunków i kształtowaniu programów studiów i uwolnieniu ich spod rygorów ministerialnych standardów. Zwiększyła jednak tym samym ich odpowiedzialność za jakość kształcenia.

⁷⁴ Dz.U. 2014, poz. 1198.

⁷⁵ Zob. I OSK 2159/14 – Postanowienie NSA. Zob. też komentarz prasowy: U. Mirowska-Łoskot, Autonomia szkół wyższych zagrożona, „Gazeta Prawna”, nr 213 z 3 listopada 2014 r.

⁷⁶ Zob. Stanowisko KRASP z dnia 20.08.2013 r., zawierające uwagi do projektu ustawy o zmianie ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym z dnia 16.07.2013 r., s. 2.

⁷⁷ Tej nowelizacji poświęcono już obszerne opracowania. Zob. H. Izdebski, J. Zieliński, Prawo o szkolnictwie wyższym. Ustawa o stopniach naukowych i tytule naukowym. Komentarz do nowelizacji, Warszawa 2011; M. Pyter (red.), Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz, Warszawa 2012; W. Sanetra, M. Wierzbowski (red.), Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz, Warszawa 2013.

⁷⁸ Zob. szerzej, E. Chmielecka (red.), Autonomia programowa uczelni. Ramy kwalifikacji dla szkolnictwa wyższego, Warszawa 2010.

To nowe zadanie, jakie stanęło przed uczelniami, okazało się bardzo trudnym wyzwaniem. Jego realizacja wymagała ogromnego wysiłku w przygotowaniu nowych programów studiów zgodnie z metodologią KRK. W obliczu nieprecyzyjnych przepisów przejściowych nowelizacji, co do terminu wprowadzenia zmian (do wyboru rok akademicki 2012/2013 lub 2013/2014), czołowe polskie uczelnie zdecydowały się na ten pierwszy wariant. Odbyło się to kosztem ogromnego nakładu pracy wielu pracowników uczelni. Tytułem przykładu: w Uniwersytecie im. Adama Mickiewicza w Poznaniu tylko dzięki pracom specjalnych komisji dziedzinowych, senat UAM w maju i czerwcu 2012 r. uchwalił efekty kształcenia aż dla 63 kierunków studiów.

Dziś, z perspektywy czasu, wydaje się zasadnym stwierdzenie, iż błędem legislacyjnym było niewprowadzenie okresu przejściowego dla ocen PKA według KRK, tak jak to miało miejsce w wielu krajach UE, oferujących nawet kilkuletnie okresy przejściowe. Dlatego pierwsze wizyty instytucjonalne przypominały trochę, dla obu stron, przysłowiowe „błąkanie się we mgle”, wobec braku jasnych procedur. Działanie pod presją czasu nie sprzyja jakości efektów tych działań.

Potwierdzają to wnioski wynikające z dyskusji odbytej w trakcie ogólnopolskiej konferencji *Akredytacja na kierunkach społecznych, humanistycznych i ekonomicznych po wejściu w życie KRK*, zorganizowanej w grudniu 2013 r. przez Fundację Rozwoju Edukacji i Szkolnictwa Wyższego. Warto zacytować dwa głosy z tej dyskusji: „*Nowe rozwiązania w zakresie jakości kształcenia wciąż sprawiają uczelniom trudności. Bywa, że tylko połowicznie wprowadziły one standardy KRK: zdefiniowały efekty kształcenia i opracowały nowe sylabusy, ale zapomniały np. o wszystkich wymogach odnoszących się do ECTS, wewnętrznych systemów zapewnienia jakości, czy koncepcji kształcenia*” (M. Kaczmarczyk z FREiSW) oraz „*Ważnym elementem oceny programowej kierunku studiów jest ocena koncepcji kształcenia. Do najczęściej popełnianych błędów w jej przedstawianiu należą: brak jasno przedstawionej koncepcji kształcenia oraz jej powiązania z misją i strategią uczelni, a także brak udokumentowanego udziału wszystkich grup interesariuszy wewnętrznych i zewnętrznych w jej tworzeniu. Przedmiotem oceny programowej kierunku studiów jest także proces kształcenia. W jego opisie, przedstawianym do oceny ekspertom PKA, często brakuje wskazania, do jakich kandydatów kierowana jest oferta edukacyjna, niewłaściwie określone są też efekty i sposoby ich osiągania. Słabością procesu kształcenia jest także nikłe powiązanie zakładanych efektów z programem studiów i sylwetką absolwenta, nadmierna liczba zakładanych efektów kształcenia oraz brak lub słaba dokumentacja osiągania tych efektów*” (S. Kondracki z PKA)⁷⁹.

Z tych wypowiedzi wynika jeden wniosek. Nowe programy studiów według KRK wymagają stałego monitorowania i ewentualnej nowelizacji.

Niezależnie od powyższych uwag o charakterze ogólnym, różne kontrowersje wywołują przepisy obowiązującej ustawy i ministerialne rozporządzenia. Dotyczy to w szczególności takich ustawowych definicji, jak program kształcenia czy profile praktyczny i ogólnoakade-

⁷⁹ S. Kondracki, Jakość kształcenia po KRK, Forum Akademickie, XXI, 1 (242)/2014: 14.

micki⁸⁰. W tej ostatniej sprawie należy podkreślić, iż profile kształcenia (ogólnoakademicki i praktyczny) powinny służyć, tak jak to się obecnie dzieje, do rozróżniania typu kształcenia na kierunkach studiów, a nie do kategoryzowania uczelni czy podstawowych jednostek organizacyjnych szkół wyższych. Warto w tym miejscu przytoczyć następującą opinię: „*Próba narzucenia podstawowym jednostkom organizacyjnym uczelni, nieposiadającym uprawnień do nadawania stopni naukowych, obowiązku prowadzenia studiów w profilu praktycznym (art. 11 ust. 3a PSW) stanowi niedopuszczalny zamach na autonomię programową uczelni. Niedopuszczalne jest zwłaszcza to, że obowiązkowe sprofilowanie praktyczne miałyby dotyczyć nie tylko nowo uruchamianych kierunków, ale także studiów, które są już prowadzone w profilu akademickim i to nawet wówczas, gdy uzyskają one pozytywną opinię PKA. Za wręcz kuriozalne należy uznać, że jednostka nieposiadająca uprawnień doktorskich, która uzyska w przyszłości pozytywną ocenę PKA w profilu praktycznym, w nagrodę będzie mogła prowadzić studia o profilu akademickim, ale jeśli ta sama jednostka uzyska pozytywną ocenę PKA na studiach o profilu ogólniakademickim, to po wejściu w życie nowych przepisów będzie musiała zaprzestać kształcenia w tym profilu na rzecz profilu praktycznego. Powyższe rozwiązania urągają nie tylko zasadom polityki prawa, ale i zwykłemu rozsądkowi. Jak bowiem ministerstwo wyobraża sobie prowadzenie studiów o profilu praktycznym na kierunkach takich, jak: filozofia, historia, czy matematyka – szczególnie w kontekście wymaganej większości w programie studiów zajęć praktycznych?*”⁸¹.

Sformułowana powyżej opinia zasługuje na głębszą refleksję.

2.2.2. Potwierdzanie efektów uczenia się zdobytych poza systemem szkolnictwa wyższego (Prior Learning Assessment – PLA/ /Recognition of Prior Learning – RPL)

W perspektywie najbliższych miesięcy polskie uczelnie staną przed koniecznością wdrożenia w życie kolejnej już w ostatnich trzech latach głębokiej reformy, dotyczącej tym razem uznawalności efektów uczenia się zdobytych poza systemem formalnym. Konieczność jej wprowadzenia nie budzi wątpliwości.

Perspektywa uczenia się przez całe życie mieści się w ramach realizacji *Długookresowej strategii rozwoju kraju. Polska 2030*. Wypełnia też cele wskazane w strategicznym dokumencie Unii Europejskiej *Europa 2020*⁸². Współbrzmia one z wszystkimi zintegrowanymi strategiami rozwoju, przede wszystkim ze *Strategią rozwoju kapitału ludzkiego* oraz *Strategią*

⁸⁰ Zob. szczegółowe uwagi w zestawieniu tabelarycznym.

⁸¹ J. Malec, Uwagi do projektu ustawy o zmianie ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym oraz o zmianie niektórych innych ustaw, (w:) załącznik 2 do Stanowiska KRASP z dnia 20 sierpnia 2013 r. w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym.

⁸² W Unii Europejskiej zostały już uzgodnione ogólne zasady polityki wobec LLL. Zaliczyć do nich można m.in.: (a) docenianie uczenia się w różnych formach i miejscach (ang. *lifewide learning*); (b) docenianie uczenia się na każdym etapie życia (ang. *lifelong learning*); (c) powszechność – odnoszenie polityki LLL do wszystkich; (d) ocena i potwierdzanie efektów uczenia się niezależnie od tego, gdzie, jak i kiedy ono zachodziło.

rozwoju kapitału społecznego. *Perspektywa uczenia się przez całe życie*⁸³ jest ważnym dokumentem programowym zapewniającym spójność działań na rzecz uczenia się przez całe życie. Określenie krajowych ram strategicznych polityki w zakresie LLL jest też jednym z ważnych warunków wykorzystania funduszy europejskich w perspektywie finansowej 2014–2020.

Tymczasem Polska znajduje się w grupie państw najmniej zaawansowanych we wdrażaniu systemów zaliczania kwalifikacji nieformalnych w procesie uczenia się przez całe życie. Potwierdzają to następujące dane. W 2012 r. procent osób w UE w wieku 25–64 lat uczestniczących w LLL wynosił 9%, w Polsce zaledwie 4,5%⁸⁴. W rankingu krajów UE Polska wyprzedza pod tym względem tylko Słowację, Grecję, Węgry, Bułgarię i Rumunię. Daleko nam do europejskiej czołówki: Danii, Szwecji i Finlandii, gdzie ten wskaźnik kształtuje się na poziomie 32–25%⁸⁵. Stąd też można zgodzić się z ogólną konkluzją, iż: *„Jednym z kluczowych problemów polskiego rynku pracy jest niedopasowanie kompetencji absolwentów do zmieniających się potrzeb społeczno-gospodarczych. W Polsce dominuje model uczenia się do 25. roku życia. W efekcie obserwuje się pogłębiające niedopasowanie kwalifikacji pracowników, zwłaszcza starszych, do potrzeb rynku pracy, co odbija się na ogólnym wskaźniku niskiego poziomu zatrudnienia”*⁸⁶.

Czy możliwość potwierdzania efektów uczenia się zdobytych poza edukacją formalną, w świetle postanowień ustawy nowelizującej z 11 lipca 2014 r. zbliżą nas do czołówki europejskiej, tzn. do państw skandynawskich? Wypada mieć nadzieję, że tak, choć pojawiają się pewne wątpliwości, a wręcz obawy.

- a) Dotyczą one przede wszystkim określenia podmiotów uprawnionych do potwierdzania efektów uczenia się. Przyznanie tego prawa wszystkim podstawowym jednostkom organizacyjnym uczelni, które posiadają przynajmniej pozytywną ocenę programową Polskiej Komisji Akredytacyjnej na określonym kierunku i poziomie kształcenia, może takie obawy rodzić. Warto pamiętać, że procent negatywnych opinii PKA rocznie nie przekracza 3%⁸⁷. Oceny pozytywne otrzymuje więc znakomita większość jednostek. Czy w efekcie nie przyniesie to obniżenia poziomu jakości kształcenia? Można bowiem założyć, że w słabszych uczelniach może dojść do swoistej, „nieuczciwej konkurencji”, obniżania standardów uznawalności, aby tylko zwiększyć liczbę tego typu studentów i tym samym wzmocnić budżet uczelni.
- b) Potwierdzanie efektów uczenia się, zdobytych poza edukacją formalną, wymaga wypracowania rozwiązań zapewniających poprawność i rzetelność procedur oraz ich dostosowanie do rozwiązań przyjętych w krajach, w których z sukcesem są one realizowane. Warunki te powinny być przede wszystkim elementem wewnętrznego, uczelnianego systemu zapewniania jakości kształcenia, uzupełnionego o wskazanie sposobu sprawowania

⁸³ Projekt uchwały Rady Ministrów z sierpnia 2013 r.

⁸⁴ Zob. załącznik do projektu uchwały Rady Ministrów z sierpnia 2013 r., *Perspektywa uczenia się przez całe życie*, Warszawa 2013, s. 17.

⁸⁵ Ibidem, s. 61.

⁸⁶ Zob. uzasadnienie projektu nowelizacji ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym z dnia 11 grudnia 2013 r., s. 3.

⁸⁷ Zob. Działalność Polskiej Komisji Akredytacyjnej w 2013 r., Warszawa 2014.

nadzoru nad poprawnością i rzetelnym stosowaniem reguł i dobrych praktyk w procesie potwierdzania efektów uczenia się zdobytych poza edukacją formalną. Powinno to znaleźć swoje miejsce w procedurach akredytacji Polskiej Komisji Akredytacyjnej⁸⁸. Tymczasem w ustawie odgórnie narzuca się uczelniom kształt tego systemu. Ma to być model zdecentralizowany, choć w wielu krajach EU funkcjonują modele scentralizowane.

- c) Należało w związku z powyższym wprowadzić dłuższe terminy przejściowe tak, aby uczelniom dać czas na zdobycie własnych doświadczeń i pozwolić im podjąć autonomicznie decyzję. A tu podobnie, jak w przypadku KRK, o wszystkim przesądza się arbitralnie i odgórnie! Warto przypomnieć, że w wielu krajach UE *vacatio legis* dla wprowadzenia KRK wynosiło nawet 5 lat.
- d) Zamieszanie w sprawie fakultatywności czy obligatoryjności tego systemu.

Art. 44 ustawy mówi wyraźnie o obligatoryjności. Tymczasem na szkoleniu zorganizowanym w tej sprawie w październiku 2014 r. przez MNiSZW, w którym brali udział również prorektorzy uniwersytetów, przedstawiciel resortu oznajmił, że wprowadzenie tego systemu zależy od swobodnej decyzji uczelni. To fatalny błąd. W konsekwencji rektorzy niektórych uczelni, przekazali już dziekanom informację: „róbcie jak chcecie”⁸⁹. To nie wystawia dobrego świadectwa kompetencjom pracowników resortu.

2.2.3. Przykładowy zakres deregulacji przepisów dotyczących I i II stopnia studiów

Limity dotyczące liczby studentów studiów stacjonarnych i warunki ich zwiększania (art. 8 ust. 4–6) oraz relacja liczby studentów stacjonarnych do niestacjonarnych (art. 163 ust. 2). Limitowanie liczby studentów przyjmowanych przez uczelnie publiczne na I rok studiów nie ma logicznego uzasadnienia i jest nierównym traktowaniem uczelni publicznych i niepublicznych. W obliczu niżu demograficznego przepis ten traci sens. Podobną uwagę należy odnieść do art. 163 ust. 2. Nie ma podstaw do rozgraniczania w ten sposób uczelni publicznych i niepublicznych. Ponadto przepis zbędny wobec obecnej sytuacji demograficznej.

Podpisywanie przez uczelnie umów ze studentami w sprawie warunków odpłatności za studia (art. 160a, dodany w ostatniej nowelizacji). Należy pozostawić bez zmian dotychczasowe regulacje, dotyczące zawierania umów ze studentami, doktorantami i słuchaczami studiów podyplomowych. Przyjęta zmiana stanowi przykład zbędnej, a nawet szkodliwej regulacji, nakładającej obowiązek podpisywania umowy cywilnoprawnej z każdym zakwalifikowanym kandydatem na studia, który nie musi zostać studentem danej uczelni, przed immatrykulacją. Prawo nie powinno – i aktualnie tego nie czyni – nakładać obowiązku podpisania umowy, która większości studentów i tak nie będzie dotyczyć. Jej przedmiotem są – i jedynie mogą być – warunki odpłatności stanowiące przecież wyjątek od

⁸⁸ Zob. szczegółowe uwagi w zestawieniu tabelarycznym.

⁸⁹ Taką informację otrzymałem od kilku prorektorów w trakcie posiedzenia Uniwersyteckiej Komisji Akredytacyjnej w Obrzycku 16 października 2014 r.

reguły bezpłatnych studiów stacjonarnych. Co więcej, w wielu uczelniach praktyka pokazała, że studenci nie są zainteresowani podpisywaniem umów w sprawie warunków odpłatności za studia.

Zasady pobierania opłat za postępowanie związane z przyjęciem na studia oraz za wydanie dyplomu, świadectwa i innego dokumentu związanego z przyjęciem na studia, określa minister w przepisach wykonawczych do ustawy. Nie ma więc sensu czynienie z nich obligatoryjnych składników pisemnej umowy o świadczenie nauki, o której mowa w art. 160a PSW. Szczególnie krytycznie należy ocenić ów pomysł w odniesieniu do opłaty za postępowanie rekrutacyjne. Konsekwencją obligatoryjnego określenia ww. opłaty w umowie o świadczenie nauki będzie bowiem to, że uczelnie nie będą miały prawa obciążać nią osób nieprzyjętych na studia (*sic!*) oraz tych, które pomimo przyjęcia studiów nie podejmą.

Zapis w art. 160a ust. 3 kłóci się z zasadą swobody kształtowania umów. Każdy ma prawo zmienić umowę, jeśli jest do tego uzasadniony powód i do takiej zmiany dochodzi wyłącznie za zgodą drugiej strony. Nie można przecież wykluczyć, że w ciągu pięciu czy nawet trzech lat, nie zajdą szczególne okoliczności, które zmuszą uczelnie do wprowadzania nowych opłat lub zmiany ich wysokości (np. wobec kryzysu finansów publicznych, zmniejszenia środków na finansowanie uczelni). Z drugiej strony taki przepis może być inaczej interpretowany niż jest jego literalna treść; np. studenci mogą go interpretować w ten sposób, że nie wolno zmienić stawek opłat. Dlatego powinien zostać dodany przepis o możliwości – w określonych okolicznościach – waloryzacji czesnego.

Sprawa umów znalazła pozytywne rozwiązanie w ramach porozumienia KRASP-PSRP z 27 października 2011 r. przy poszanowaniu zasad podmiotowości studentów i autonomii uczelni. Minister nie powinien zatem próbować ingerować w te relacje. Prof. B. Kudrycka jesienią 2012 r. ogłosiła publicznie swój zamiar pozostawienia spraw umów uczelniom i studentom. Należy zatem odstąpić od zamiaru wprowadzania dalszych, ustawowych zmian w sprawie umów uczelni ze studentami⁹⁰. W tym świetle za wręcz kuriozalny należy uznać w nowelizacji z lipca 2014 r. dodany pkt 4 w art. 190 ust. 2, zgodnie z którym niepodpisanie przez studenta przedłożonej przez uczelnię umowy o warunkach odpłatności za studia lub usługi edukacyjne ma stać się dodatkową przesłanką decyzji o skreśleniu go z listy studentów.

Kompetencje ministra do ustalania warunków jakim muszą odpowiadać regulaminy studiów (art. 162). W pierwotnej wersji ustawy z 2005 r. uczelnie posiadające uprawnienia do habilitacji, miały pełną swobodę w kształtowaniu treści tych dokumentów. W nowelizacji z 2011 r., pod naciskiem Parlamentu Studentów RP, przyznano ministrowi taką kompetencję w stosunku do wszystkich uczelni. Jest to przykład nadmiarowej regulacji.

Definicja pracy dyplomowej (art. 167a dodany). Należy przypomnieć, iż w pierwotnej wersji ustawy z 2005 r. studia kończyły się egzaminem dyplomowym, bez obowiązku napisania pracy licencjackiej czy magisterskiej. Nowelizacje zmierzają w kierunku wprowadzenia takiego obowiązku na wszystkich stopniach studiów. Jednak, można wyróżnić takie kierunki

⁹⁰ Zob. Stanowisko KRASP z dnia 20 sierpnia 2013 r., zawierające uwagi do projektu ustawy o zmianie ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym z dnia 16 lipca 2013 r., s. 9 i nast.

studiów, które nie powinny wymagać obligatoryjnego przedkładania pracy licencjackiej, np.: kosmetologia, taniec, fizjoterapia i niektóre kierunki artystyczne. W ustawie nie powinno się też definiować pojęcia „praca dyplomowa”, jak to ma miejsce w przypadku prac doktorskich. Rozumienie tego terminu jest dostatecznie dobrze utrwalone w praktyce działania uczelni, a jego uszczegółowienie zależy od specyfiki kierunku studiów.

Międzynarodowa wymiana studentów. Wbrew głośzonym oficjalnie hasłom o internacjonalizacji studiów, obowiązujące przepisy temu nie sprzyjają. Chodzi w szczególności o potencjalnych studentów z krajów spoza Unii Europejskiej, głównie ze Wschodu. Należy doprowadzić do deregulacji przepisów w tym zakresie, przede wszystkim tych, które dotyczą wiz pobytowych, nie trzymiesięcznych, ale na cały rok akademicki. Postuluje się utworzenie Polskiej Agencji Wymiany Akademickiej (nazwa robocza), działającej na wzór DAAD lub Campus France. To niewielki koszt dla ministerstwa. Zakładając w pierwszym roku działalności Agencji 1000 stypendiów, po 1500 zł miesięcznie, to tylko około 18 milionów zł. Agencja ta, formalnie powinna być niezależna od ministerstwa, na kształt Narodowego Centrum Nauki lub Narodowego Centrum Badań i Rozwoju. Jej głównym celem działalności jest rozdział funduszy na współpracę międzynarodową i mobilność studentów, doktorantów oraz pracowników naukowych w trybie konkursowym. Jej zadania (odrębne konkursy) są następujące:

- finansowanie, na zasadzie konkursowej, współpracy polskich uczelni z uczelniami spoza Unii Europejskiej (aplikują poszczególne uczelnie, podając historię dotychczasowych kontaktów i wymiany, plan i program współpracy, cel, np. wspólny program studiów, wspólny dyplom, wspólne studia doktoranckie);
- finansowanie studiów obywateli państw spoza UE w szkołach wyższych na terenie RP, ze szczególnym uwzględnieniem krajów Partnerstwa Wschodniego;
- finansowanie staży naukowych w polskich jednostkach badawczych i szkołach wyższych dla badaczy spoza krajów UE;
- finansowanie studiów obywateli RP w szkołach wyższych krajów spoza UE;
- finansowanie staży naukowych w jednostkach badawczych i szkołach wyższych krajów spoza UE dla badaczy polskich.

2.2.4. Studia doktoranckie

Studia doktoranckie, jako studia III stopnia, wymagają zarówno nowych, restryktywnych w stosunku do obecnego stanu prawnego regulacji, jak i deregulacji. Przede wszystkim za należyte liberalne należy uznać przepisy umożliwiające prowadzenie tych studiów oraz studiów podyplomowych, poza systemem szkolnictwa wyższego. Wbrew przedłożeniu rządowemu z 2010 r., w sprawie nowelizacji PSW, zaostrzającemu wymogi, jakie musi spełniać dana jednostka, aby prowadzić studia doktoranckie (uprawnienie do nadawania stopnia doktora habilitowanego), w efekcie prac posłów w komisji sejmowej obniżono tę poprzeczkę w nowelizacji z marca 2011 r. Wykreślono ze starej ustawy wymóg, aby co najmniej dwa uprawnienia do nadawania stopnia naukowego doktora odnosiły się do różnych dyscyplin danej dziedziny nauki. Proponuje się wrócić do pierwotnej wersji projektu rządu. Postuluje się ponowne rozważenie opinii, wyrażanej przez wiele środowisk akademickich, aby

studia doktoranckie i podyplomowe były wyłącznie prowadzone przez uczelnie, a nie przez „jednostki naukowe”. Taki system funkcjonuje w wielu krajach UE, w tym w RFN, gdzie doktoranci z instytutów naukowych odbywają studia doktoranckie wyłącznie w uniwersytetach. A tymczasem nadal utrzymuje w mocy art. 253 PSW o charakterze szczególnym, utrzymujący niedookreślony status Centrum Medycznego Kształcenia Podyplomowego w Warszawie, ustawowo uprawnionego do prowadzenia studiów doktoranckich i podyplomowych, choć niebędącego szkołą wyższą.

Z kolei deregulacji wymaga art. 195 ust. 2 PSW dotyczący programów studiów doktoranckich. Przepis o połowie programu studiów doktoranckich, wymagającej bezpośredniego udziału doktoranta i nauczycieli akademickich w jednostce organizującej studium doktoranckie, jest niezrozumiały i niemożliwy do wykonania bez prawidłowej definicji programu studiów, bez określenia czym mierzyć całość programu (w godzinach – nakładzie pracy czy kontaktowych wynikających z planu studiów, w punktach ECTS?). Sama idea organizacji studiów doktoranckich według punktacji ECTS jest też dość powszechnie krytykowana w środowisku akademickim, jako przejaw nadmierowej biurokratyzacji tych studiów⁹¹.

2.3. Akredytacja

2.3.1. Uwagi ogólne

Dyskusja na temat rozwiązań systemowych w zakresie zapewniania i doskonalenia jakości kształcenia w Polsce toczy się w środowisku akademickim od wielu lat. Jej dobrym podsumowaniem stały się: dokument Konferencji Rektorów Uniwersytetów Polskich, przyjęty w maju 2013 r. w Białymstoku, dotyczący funkcjonowania Polskiej Komisji Akredytacyjnej oraz stanowisko Prezydium KRASP z sierpnia 2013 r., zawierające uwagi do projektu nowelizacji ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym. Również Uniwersytecka Komisja Akredytacyjna, jako instytucja od przeszło 15 lat czynnie uczestnicząca w rozwijaniu kultury jakości kształcenia w polskich uniwersytetach i posiadająca bogate doświadczenie w zakresie kryteriów oraz metod ewaluowania jakości studiów (ponad 500 przeprowadzonych procedur akredytacyjnych), w uchwale z 20 lutego 2014 r. w pełni podzieliła konkluzje obu dokumentów, iż system zapewniania jakości kształcenia w szkolnictwie wyższym w Polsce wymaga zasadniczej przebudowy⁹².

Status prawny i działalność Polskiej Komisji Akredytacyjnej (PKA), po wejściu w życie nowelizacji z 18 marca 2011 r., spotykają się z dość powszechną krytyką czołowych uniwersytetów i uczelni niepublicznych⁹³.

⁹¹ Zob. szczegółowe uwagi w zestawieniu tabelarycznym.

⁹² Z treścią tych dokumentów można zapoznać się na stronach internetowych wymienionych organizacji.

⁹³ Stanowisko w tej sprawie prorektorów dziewięciu czołowych uniwersytetów oraz Uniwersyteckiej Komisji Akredytacyjnej ujęte zostało w raporcie opracowanym na życzenie minister D. Nałęcz, przedstawionym w Jej obecności na posiedzeniu KRUP w Białymstoku i przyjętym 22 maja 2013 r. w formie uchwały KRUP.

Strukturalne i proceduralne mankamenty funkcjonowania PKA, utrudniające tej instytucji osiągnięcie założonych celów i zbudowanie prestiżu w środowisku akademickim, to: dominacja perspektywy praktycznej (rynkowej) w ocenach akredytacyjnych, deficyt konsultacji ze środowiskiem akademickim i przewaga funkcji kontrolnej, zunifikowany (nieuwzględniający zróżnicowania charakteru szkół wyższych) aparat narzędzi kontrolnych, deficyt współpracy z innymi krajowymi instytucjami zajmującymi się akredytacją, wreszcie niejasny, wieloznaczny, a niekiedy kontrowersyjny charakter konkretnych kryteriów oceny programowej i instytucjonalnej.

Z rozmaitych dokumentów (krajowych i zagranicznych) wyłaniają się co najmniej dwa fundamentalne zadania dla wyższych uczelni: kulturotwórcze i „rynkowe”.

Działalność PKA koncentruje się wyraźnie na drugim z wymienionych wyżej celów. Brakuje wyraźnie uwzględnienia celu „kulturotwórczego”. Ta luka, widoczna na poziomie legislacyjnym, przenosi się niestety na wewnętrzne regulacje PKA. Znamienne są w tym zakresie stwierdzenia zawarte w misji PKA, w których wprawdzie mówi się, że: *„nadrzędną wartością, którą PKA kieruje się w swoich pracach, jest dobro społeczne, ponieważ jakość i efektywność kształcenia w istotny sposób przyczyniają się do rozwijania kapitału ludzkiego”*, to charakterystyczny jest w niej brak odniesienia do kulturowego (cywilizacyjnego) rozwoju kraju, a eksponowane jest wąsko widziane otoczenie szkół wyższych, ograniczające się do pracodawców i administracji publicznej. Niestety prace nad nowelizacją ustawy z 2011 r. nie doprowadziły do zmiany sposobu postrzegania zadań PKA. W rezultacie konstrukcja dokumentów wewnętrznych PKA (statut z 10 listopada 2011 r. z załącznikami, wzory raportu samooceny i raportu oceniającego), podporządkowane są praktycznym („zatrudnieniowym”) celom, jakie powinny realizować akredytowane uczelnie i ich jednostki organizacyjne. Takie postrzeganie roli, szczególnie uniwersytetów, zagraża cywilizacyjnemu rozwojowi kraju.

Poważnym mankamentem w działalności PKA jest złamanie podstawowej zasady społecznych konsultacji wprowadzanego modelu akredytacji – wszystkie dokumenty, składające się na tzw. model akredytacji, wytworzone zostały w oderwaniu od wielkiego zbioru doświadczeń wypracowanych w ciągu kilkunastu lat rozwoju środowiskowych inicjatyw na rzecz zapewnienia jakości w polskich szkołach wyższych.

Przyjęte przez Komisję kryteria oceny programowej i instytucjonalnej przygotowane zostały bez udziału instytucji szkolnictwa wyższego, tzn. uczelni, co stanowi naruszenie standardu 2.2. ESG. Nie przeprowadzono też wstępnej oceny stosowanych przez PKA procedur pod kątem stopnia ich ingerowania w zwykły tryb pracy uczelni. Ogrom biurokracji związanej z przygotowywaniem raportu samooceny, wielokrotne powielanie informacji już przekazanych lub dostępnych z innych źródeł czynią z procedury akredytacyjnej mitręgę, zakłócającą normalny bieg spraw uczelni lub wydziału. Co gorsza, cały ten wysiłek nie przekłada się na realny wzrost jakości kształcenia, ale raczej doskonali sztukę wypełniania formularzy.

Należy jednak podkreślić, że nowelizacja ustawy z 11 lipca 2014 r. i dwa rozporządzenia ministerialne z 3 października 2014 r., w sprawie podstawowych kryteriów i zakresu oceny programowej oraz oceny instytucjonalnej oraz w sprawie warunków prowadzenia

studiów na określonym kierunku i poziomie kształcenia⁹⁴, skłoniły Prezydium PKA do opracowania szczegółowych zasad oceny i przekazania ich 28 października do środowiskowej dyskusji. Dokument ten nie wykracza poza obszar wymagań określonych w rozporządzeniach. Proponowane kryteria są sformułowane w sposób przejrzysty i czytelny. To krok w dobrym kierunku.

Jednym z mankamentów dotychczasowej działalności PKA było jednolite podejście do niezwykle zróżnicowanego zbioru uczelni wyższych.

Trzeba przypomnieć, że art. 13 PSW różnicuje zakres zadań, jakie powinna wykonywać szkoła wyższa. Kryteria dotąd stosowane przez PKA ignorowały zupełnie ten przepis. Co więcej, konstrukcja oceny wyróżniającej, zawarta w części III załącznika do statutu PKA, wyłączała całkowicie możliwość otrzymania takiej oceny przez uczelnię zawodową, prowadzącą wyłącznie studia licencjackie.

Wątpliwości prawne mają bardziej generalną naturę i powodują, że można się zastanawiać, czy dokumenty wewnętrzne PKA są zgodne z przepisami ustawy i rozporządzeń oraz ogólnymi regułami prawa. Przykładowo statut jest dokumentem wewnętrznym i nie może zawierać regulacji nakładających obowiązki na inne podmioty. Tymczasem w statucie PKA spotykamy przepisy, które na przykład zobowiązują uczelnie do udzielania odpowiedzi w określonych terminach (§ 18 ust. 4 i § 20 ust. 2 statutu).

Ustawowe umocowanie do zawarcia w statucie PKA szczegółowych kryteriów oceny nie rozwiązało problemu ich mocy obowiązującej. Statut, jak wspomniano wyżej, jest dokumentem wewnętrznym podmiotu prawnego i nie może zawierać regulacji wiążących inne podmioty prawa. Z tego punktu widzenia kryteria ocen, zawarte w załączniku do statutu, są wiążące jedynie dla organów PKA, przy wykonywaniu przez nie czynności akredytacyjnych, natomiast formalnie nie wiążą akredytowanej uczelni i stanowią tylko informację o tym, wedle jakich kryteriów PKA będzie dokonywać oceny.

Nowelizacja ustawy z 2011 r. nałożyła na PKA obowiązek współpracy z krajowymi (i międzynarodowymi) instytucjami zajmującymi się jakością kształcenia (art. 49a). PKA nie wykonuje w tym zakresie ani postanowień ustawy (statut PKA uchwalony został po wejściu nowelizacji w życie), ani rozporządzeń wykonawczych.

W sposobie formułowania oczekiwań wobec ocenianej jednostki (zwłaszcza przy ocenie instytucjonalnej) widać dominujące postrzeganie jednostek organizacyjnych szkół wyższych jako wyizolowanych elementów struktury uczelni, niepowiązanych z innymi jednostkami, na przykład poprzez wspólne prowadzenie kierunków studiów lub uczestniczenie w organizowaniu indywidualnych studiów międzyobszarowych.

Wiele wskazuje na to, że PKA w swoich działaniach akredytacyjnych przyjęła zasadę stawiania takich wymogów, które ułatwią jej przeprowadzanie oceny mającej pozory obiektywnej i zunifikowanej, bardzo często niezależnie od rzeczywistego funkcjonowania jednostek uczelni i jego rzeczywistych efektów.

⁹⁴ Dz.U. z 2014 r., poz. 1356 i 1370.

2.3.2. Uwagi szczegółowe⁹⁵

Najczęściej formułowany zarzut, to zarzut biurokracji. PKA akceptuje uwagi o *work in progress*, ale praktyka wskazuje, że raczej wymagania są twarde: dokumenty, procedury, procedury weryfikacji procedur, wnioski, ich implementacja, weryfikacja itd. Wypada w tym miejscu zacytować opinie prorektorów trzech uniwersytetów: „*Bezsensowna jest szczegółowa sprawozdawczość od nas oczekiwana. Każda z komisji dokonująca oceny instytucjonalnej na nowo bada struktury uczelniane w zakresie zapewnienia jakości. To marnowanie grosza publicznego. To wszystko obrośło w papierologię. PKA nie służy wsparciu uczelni w zakresie jakości, a bawi się w ściganie drobiazgów*”. „*Działalność PKA – akredytacje programowe i instytucjonalne zostały zbiurokratyzowane i w realizowanej obecnie postaci mogłoby przeprowadzać je urzędnicy, a nie eksperci wywodzący się ze świata akademickiego, którzy – takie odnoszą wrażenie – legitymizują ten system. Biurokratyzacja nasiliła się w wyniku nowelizacji ustawy i wprowadzenia akredytacji instytucjonalnej*”. „*Nadmierne przywiązanie do procedur, mechanizmów i wskaźników oraz wynikający z tego rozrost biurokracji – procedury mają być spisane, każde działanie na rzecz zapewniania jakości ma być dokumentowane, aż do spełnienia oczekiwania, że rolę »dowodu« (takiego słowa używali eksperci PKA) będzie odgrywać podpisany protokół z każdej rozmowy, konsultacji itp., przy czym podstawę oceny funkcjonowania systemu stanowić będą nie tyle rzeczywiste działania, ile tego typu dokumentacja. Jeden z wydziałów za kluczowy wniosek z rozmowy z zespołem wizytacyjnym PKA uznał konieczność założenia segregatora, w którym gromadzić będzie wszystkie bardziej lub mniej potrzebne »wytwory« (raporty, notatki, protokoły... itp.) i to działanie ma być poświadczeniem funkcjonowania w jednostce wewnętrznego systemu jakości kształcenia [sic!]*”⁹⁶.

To ze strony PKA niepokojące wymagania, które dotyczą nieuzasadnionej „produkcji” wewnętrznych aktów prawnych. „Prymusi” są w stanie wyprodukować najbardziej absurdalny i drobiazgowy dokument, by spełnić wymagania kontrolerów. Można odnieść wrażenie, że oczekiwania PKA sprowadzają się do dobrej (tzn. obfitej w papier) sprawozdawczości. Niekiedy trudno wyzbyć się myśli, że przeżywamy *déjà vu*, bo wymóg tego rodzaju aktywności (często fikcyjnej) już kiedyś był nam fundowany. Ginie z pola widzenia kultura jakości, stawiająca nacisk na ewaluację i dialog, które prowadzą do wymiany doświadczeń, dobrych praktyk oraz rekomendacji służących jej wzmocnieniu.

2.3.3. Skutki orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z 25 lipca 2013 r. (sygn. SK 61/12)

W orzeczeniu tym stwierdzającym to, co od wielu lat było podnoszone przez KRASP i inne organizacje akademickie, że art. 52 ust. 3 PSW, dotyczący procedury odwoławczej w PKA, jest niezgodny z art. 78 Konstytucji, o wiele istotniejsze znaczenie mają ustalenia TK

⁹⁵ W tej części opracowania sformułowano tylko jeden, najczęściej pojawiający się zarzut pod adresem działalności PKA. Dodatkowe, szczegółowe uwagi znajdzie czytelnik w dodatkach niniejszej publikacji.

⁹⁶ Zob. przypis 16.

w sprawie ustrojowej pozycji PKA. TK stwierdził: „*Dokonując nowelizacji ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym, prawodawca nie powinien ograniczać się wyłącznie do zmiany art. 52 ust. 3. Pożądanym stanem byłoby zrewidowanie dotychczasowych założeń co do pozycji ustrojowej Komisji i charakteru podejmowanych przez nią rozstrzygnięć, pod kątem sytuacji prawnej szkół, wykładowców, pracowników i studentów oraz przysługujących im praw konstytucyjnych. Jakkolwiek wybór odpowiednich rozwiązań modelowych należy do ustawodawcy, to powinien on mieć na uwadze, że utrzymanie charakteru Komisji jako organu w pełni niezależnego, wymaga przyjęcia, że jej rozstrzygnięciom należałoby nadać walor publicznoprawny oraz, że rozstrzygnięcia te winny podlegać bezpośredniej kontroli sądowej, ilekroć kształtują sytuację innych podmiotów*”.

Ustalenie to wychodzi naprzeciw formułowanemu od wielu lat przez takie organizacje, jak: KRUP, KRASP, RGNiSW, FRP, postulatowi, aby Polska Komisja Akredytacyjna była organem autonomicznym, ponoszącym odpowiedzialność za swoje decyzje w trybie przewidzianym przez kodeks postępowania administracyjnego. Wprawdzie PKA ma nadal pozostać organem opiniodawczym dla ministra, ale należy docenić reakcję na to orzeczenie ministerstwa. W stosunku do propozycji z 16 lipca 2013 r., wprowadzono do ustawy nowelizującej z 11 lipca dość istotne zmiany. Minister nie będzie już związany opinią PKA. I to chyba słusznie, bo dotąd minister o niczym nie decydował, a ponosił odpowiedzialność; PKA decydowała, ale nie ponosiła żadnej odpowiedzialności⁹⁷.

W podsumowaniu należy stwierdzić, że reforma ustrojowa PKA jest wręcz konieczna (zmiana art. 49). Przyznała to minister B. Kudrycka w trakcie posiedzenia zgromadzenia plenarnego KRASP w połowie listopada 2013 r. w Poznaniu, stwierdzając, iż swoiste usamodzielnienie PKA będzie możliwe dopiero po wzroście poziomu profesjonalizmu jej członków.

2.3.4. Uwagi końcowe

Wydaje się, że model akredytacyjny dotyczący PKA jest ułomny systemowo, stanowi bowiem złożenie dwóch różnych procedur stosowanych w różnych celach: procedury koncesyjnej, sprawdzającej warunki minimum do podjęcia i prowadzenia (kontynuowania) działalności oraz procedury ewaluacyjnej, prowadzącej do oceny, w tym wyróżnienia. Każda z tych procedur wymaga innego instrumentarium i innych kryteriów. Stosowanie ich łącznie powoduje, że żaden z celów nie może być dobrze realizowany. PKA z jednej strony nie eliminuje skutecznie z rynku edukacyjnego podmiotów niespełniających elementarnych kryteriów, a z drugiej strony nadmiernie formalizuje czynności ewaluacyjne, co w efekcie deformuje istotę jakości kształcenia, zamieniając ją w mechaniczną zgodność z urzędowymi kryteriami. Potwierdzają to, niestety liczne, negatywne opinie o przebiegu wizytacji, w zakresie badanych w ich trakcie spraw, często niepozostających w związku z działalnością dydaktyczną uczelni, i koncentrowaniu uwagi zespołów oceniających na kwestiach formalnej zgodności

⁹⁷ Zob. krytyczną ocenę tej propozycji przewodniczącego PKA M. Rockiego, Problem ponownego rozpatrzenia, Forum Akademickie, XXI, 1 (242)/2014: 33 i nast.

z kryteriami stosowanymi przez PKA i poprawnego wypełniania formularzy i tabel. O ile monopol PKA w sferze licencyjnej jest zrozumiały, o tyle w sprawach ewaluacji należałoby dopuścić koncesjonowane agencje, w tym środowiskowe, tak jak to jest w niektórych państwach UE.

W konkluzji należy stwierdzić, że rysują się dwa wyraźne obszary w ramach systemu zapewniania jakości kształcenia:

- a) obszar licencjonowania o cechach formalno-prawnych, 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. I to powinno należeć do kompetencji PKA;
- b) obszar ewaluacji programów studiów mający charakter eksperckiej oceny dokonywanej przez wyspecjalizowane agencje spełniające europejskie standardy.

Rozdział 3.

UWARUNKOWANIA PRAWNE I FORMALNE KSZTAŁCENIA ZAWODOWEGO JAKO TRWAŁEGO SEGMENTU SYSTEMU SZKOLNICTWA WYŻSZEGO W POLSCE

Andrzej Kolasa

W ostatnich latach toczy się intensywne dyskusja dotycząca kształcenia na poziomie wyższym: jakie metody należy stosować, w jaki sposób uczyć młodzież, aby absolwenci uczelni mieli większe szanse na coraz trudniejszym rynku pracy. Nie dotyczy to tylko naszego kraju, ale wszystkich krajów wspólnoty europejskiej, a nawet krajów poza jej granicami. Problemem współczesnej Europy jest pilna potrzeba wzrostu gospodarczego – ważna w okresie wychodzenia z kryzysu, wzrostu innowacyjności gospodarki, a tym samym konkurencyjności na globalnym rynku towarów i usług. Problem kwalifikacji kadr, szczególnie tych wstępujących na rynek pracy, jest w tym kontekście zagadnieniem o niezwykle istotnym znaczeniu.

W osiągnięciu tych kluczowych celów jedno z działań o istotnym znaczeniu upatruje się w modernizacji i efektywniejszym wykorzystaniu szkolnictwa wyższego. Opracowano nawet w tym zakresie unijną strategię, której celem jest wzrost zatrudnienia i wzrost gospodarczy poprzez szeroko rozumianą poprawę i modernizację edukacji. Podczas prezentacji tej strategii w Brukseli 20 września 2011 r. unijna komisarz ds. edukacji, kultury, wielojęzyczności i młodzieży, Androulla Vassillou powiedziała: „*Szkolnictwo wyższe jest potężną siłą napędową wzrostu gospodarczego, otwiera nowe możliwości i przyczyni się do poprawy warunków życia. Stanowi także najlepsze zabezpieczenie przeciwko bezrobociu. Mimo tego wielu absolwentów szkół wyższych ma trudności ze znalezieniem dobrej pracy. Musimy zreformować szkolnictwo wyższe i kształcenie zawodowe, tak aby młodzi ludzie nabyli umiejętności, które pomogą im w rozwoju osobistym i zwiększą ich szanse zatrudnienia.*”⁹⁸.

Wynikiem tej nowej strategii i poprzedzających jej ogłoszenie dyskusji była tendencja do wyraźnego podziału uczelni na badawcze i zawodowe, te kształcące na tzw. profilu ogólnoakademickim i profilu praktycznym. Minister nauki i szkolnictwa wyższego, Barbara

⁹⁸ Modernizacja i zatrudnienie priorytetami nowej strategii reformy w szkolnictwie wyższym, komunikat prasowy Komisji Europejskiej MEMO/11/1043.

Kudrycka w jednej ze swoich wypowiedzi stwierdziła, że: „*Uczelnie powinny różnicować swoją misję i definiować się na nowo, jako badawcze albo zawodowe*”. Rozwijając ten wątek, pani minister powiedziała, że „*każda szkoła wyższa powinna określić swoje cele: np. czy chce być uczelnią znaną z przełomowych badań w swojej dziedzinie, czy też z kształcenia praktycznie przygotowanych absolwentów*”⁹⁹.

Zamierzenia te znalazły swoją kontynuację w aktach prawnych. Sygnalnie w ustawie Prawo o szkolnictwie wyższym z 2005 r., bardziej zdecydowanie w nowelizacji tej ustawy z 2011 r., a już w pełni w projekcie założeń do kolejnej nowelizacji ustawy. W pewnym sensie było to nawiązanie do ustawy z 26 czerwca 1997 r., na mocy której rozpoczęto proces tworzenia państwowych wyższych szkół zawodowych (PWSZ) i która, jakkolwiek ogólnie, ale dobrze definiowała podstawy prawne funkcjonowania uczelni zawodowych. Już wtedy określono, że uczelnie te mają mieć charakter regionalny, zachować własną autonomię przy jednoczesnej możliwości współdziałania z uczelniami akademickimi poprzez zawieranie umów o współpracy czy umów patronackich. Od chwili powstania pierwszych publicznych uczelni zawodowych w 1998 r. przyjęły one, na mocy ustawy z 1997 r., własną specyfikę funkcjonowania polegającą na takim kształceniu studentów, aby uzyskiwali oni konkretne umiejętności praktyczne w ramach specjalności zawodowych z możliwością tworzenia specjalizacji, wraz z obowiązkową piętnastotygodniową praktyką zawodową, odmienną od specyfiki uczelni akademickich, w których kształcenie studentów odbywało się na studiach magisterskich bądź licencjackich w ramach jednolitych kierunków ustalonych przez Radę Główną Szkolnictwa Wyższego. Taki model kształcenia, przewidziany ustawowo dla PWSZ, z uwagi na swoją przydatność dla środowisk regionalnych, szybko przyjęty został również przez wiele niepublicznych uczelni zawodowych.

Absolwenci uczelni zawodowych otrzymywali zatem dyplomy licencjata lub inżyniera w zakresie określonej specjalności, a nie kierunku studiów. Pozwalało to tym uczelniom na dużą elastyczność w dostosowywaniu programów i metod kształcenia do potrzeb lokalnych rynków pracy, ale przy równoczesnym zachowaniu możliwości podejmowania przez ich absolwentów uzupełniających studiów magisterskich, a w przyszłości również studiów doktoranckich w uczelniach akademickich. Ten stabilizujący się wówczas system kształcenia zawodowego na poziomie wyższym został później, na mocy ustawy z 2005 r., zmieniony, zmuszając wyższe szkoły zawodowe do – początkowo – przyporządkowania prowadzonych specjalności do kierunków studiów, a potem – do prowadzenia kształcenia w ramach tychże kierunków z koniecznością pełnego wdrożenia ujednoliconych dla wszystkich kategorii uczelni standardów kształcenia, opracowanych przez Radę Główną Szkolnictwa Wyższego. Ujednolicono też wymagania co do minimum kadrowego koniecznego dla prowadzenia określonego kierunku studiów. Jakkolwiek zmiany te były trudne do przeprowadzenia dla wyższych szkół zawodowych, to zostały one wdrożone przez nie z pełnym powodzeniem, pomimo powszechnego wówczas przekonania, że niosą one za sobą wzrost wymagań formalnych przy jednoczesnym ograniczeniu uprawnień i autonomii tychże uczelni.

⁹⁹ M. Adamowicz, Praktyczny profil kształcenia w PWSZ, Forum Akademickie, 6/2013.

Obecnie obserwuje się powrót do tamtego, zarysowanego w ustawie z 1997 r., modelu kształcenia, który bardzo dobrze odpowiadał wymaganiom kształcenia w zakresie profili praktycznych. Ostatnia nowelizacja ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym z 2011 r. wprowadziła dwa profile kształcenia: praktyczny i ogólnoakademicki. I to, pomimo oczywistych problemów z wdrożeniem nowego systemu, otwiera nowe możliwości i szanse przed uczelniami zawodowymi, zarówno niepublicznymi, jak i przede wszystkim zawodowymi uczelniami publicznymi. Mając w nazwie zawodowość kształcenia, uczelnie zawodowe powinny w jak najszerszym zakresie wdrożyć praktyczne profile kształcenia. Tylko absolwent takiego profilu, dzięki zdobytym w uczelni praktycznym umiejętnościom i kompetencjom, będzie poszukiwanym pracownikiem na trudnym dziś rynku pracy.

Wdrożenie praktycznego profilu kształcenia, jego prowadzenie i ciągłe doskonalenie wymaga ogromnego wysiłku organizacyjnego, fachowości i oryginalności w podejściu do procesu kształcenia. Należy też uwzględnić zwiększone koszty praktycznego profilu kształcenia. Państwowe wyższe szkoły zawodowe są do szybkiego uruchomienia praktycznych profili kształcenia nie tylko dobrze przygotowane, ale i szczególnie do tego wyzwania predestynowane. To te uczelnie, jak żadne inne, tkwiąc blisko regionalnego przemysłu i regionalnych organizacji gospodarczych czy współpracując z lokalnymi władzami samorządowymi, rozumieją najlepiej potrzeby lokalnych rynków pracy, a poprzez konwenty czy inne organy doradcze z udziałem pracodawców znają zapotrzebowanie na poszukiwane przez lokalnych pracodawców umiejętności i kompetencje absolwentów. Właśnie taki kierunek rozwoju szkolnictwa wyższego jest rozwijany również w krajach Unii Europejskiej. Świadczy o tym opublikowany w Brukseli w sierpniu 2011 r. komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów pt. *Nowy bodziec do europejskiej współpracy w dziedzinie kształcenia i szkolenia zawodowego służący wspieraniu strategii Europa 2020*¹⁰⁰, dokument, który stać się miał przyczynkiem do przeglądu i ustalenia warunków europejskiej współpracy w tej dziedzinie. Jest on wynikiem art. 166 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w którym czytamy: „*Unia urzeczywistnia politykę kształcenia zawodowego, która wspiera i uzupełnia działanie państw członkowskich*”. Realizacji tego zapisu służyć miała tzw. *Deklaracja Kopenhaska* z 2002 r., która zapoczątkowała proces kopenhaski wzmacniający europejską współpracę w dziedzinie kształcenia i szkolenia zawodowego.

Według prognoz dotyczących przyszłych potrzeb w zakresie kwalifikacji pracowników do 2020 r. przeprowadzonych przez instytucje unijne w lutym 2010 r., w krajach UE powstanie 15,6 mln nowych miejsc pracy dla osób z wyższym wykształceniem zawodowym i 3,7 mln dla absolwentów szkół średnich. W tym czasie liczba miejsc pracy dla osób nieposiadających kwalifikacji zawodowych zmniejszy się o 12 mln. Te dane mówią same za siebie i stanowią konkretne wyzwanie dla polskich uczelni, głównie zawodowych, które muszą włączyć się

¹⁰⁰ Nowy bodziec do europejskiej współpracy w dziedzinie kształcenia i szkolenia zawodowego służący wspieraniu strategii Europa 2020, komunikat prasowy Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Bruksela 2011.

w proces kształcenia kadr również na potrzeby europejskiego rynku pracy. Na problem ten zwraca też uwagę raport ekspertów OECD o systemie szkolnictwa wyższego w Polsce¹⁰¹.

Opracowana w 2011 r. nowelizacja ustawy z 2005 r. konsekwentnie wdraża postanowienia procesu bolońskiego, wprowadzając Krajowe Ramy Kwalifikacji, jako obowiązujące w całym systemie kształcenia na studiach wyższych, na każdym ich stopniu i we wszystkich jego formach. Złagodzone podejście do „minimum kadrowego”, co w przypadku PWSZ, na obecnym etapie ich rozwoju, należałoby uznać za korzystne, chociaż powoduje to pewne trudności w realizacji z powodu zwiększenia sumarycznego pensum dydaktycznego. Nie rozwiązano jednakże, pomimo wielokrotnych postulatów w tej sprawie, problemu rozwoju własnej kadry naukowo-dydaktycznej publicznych uczelni zawodowych, poprzez chociażby wsparcie badawczej aktywności tych uczelni finansowaniem z budżetu państwa. Ponadto zmieniono sposób „korzystania” z kadry uczelni akademickich – każdy nauczyciel akademicki zatrudniony w nich na podstawowym miejscu pracy będzie musiał uzyskać zgodę swego rektora na zatrudnienie w innej uczelni, w tym również w publicznej uczelni zawodowej. Jest to, zdaniem rektorów PWSZ, nadmierne uregulowanie prawne konfliktujące uczelnie zawodowe i akademickie. Ograniczono też dodatkowo prawa nauczycieli akademickich zatrudnionych w dodatkowym miejscu pracy, co stworzyło w PWSZ istotne trudności z wyłonieniem statutowych organów uczelni. Wypełnienie przez PWSZ warunku posiadania całkowicie własnej kadry nauczycieli akademickich, nie tylko z powodów wymienionych wcześniej, ale również z powodów całkowicie dla nich obiektywnych, takich jak nadal mała mobilność krajowej społeczności akademickiej (szczególnie wobec konieczności przenoszenia się do małych miejscowości, w których ulokowane są PWSZ oraz zbyt krótki czas funkcjonowania PWSZ, nawet tych najstarszych), stało się w wielu bardzo trudne lub wręcz niemożliwe. Chociaż wszyscy są zgodni, co do tego, że posiadanie własnej kadry naukowo-dydaktycznej byłoby dla każdej uczelni rozwiązaniem najkorzystniejszym. Niestety proces kształcenia kadr jest w wielu obszarach nauki procesem czasochłonnym.

Niemniej nowelizacja ustawy w 2011 r., będąca kolejnym krokiem w kierunku unifikacji polskiego obszaru szkolnictwa wyższego z europejskim obszarem szkolnictwa wyższego, stwarza perspektywę stabilizacji. Reguły prawne zawarte w nowelizacji dotyczące statusu, pozycji i zasad funkcjonowania uczelni zawodowych wydają się być dobrze opisane i w miarę trwałe, chociaż wprowadzają jednocześnie uproszczoną procedurę ich likwidacji. W tym kontekście słuszne wydają się dwa postanowienia zawarte w strategii rozwoju PWSZ. Pierwsze, to konieczność bliskiej współpracy z uczelniami akademickimi w celu zapewnienia kadry nauczycieli akademickich na obecnym etapie rozwoju tych uczelni oraz pomoc w budowaniu własnej kadry w przyszłości. Drugie, to skoncentrowanie się PWSZ na prowadzeniu kształcenia na studiach I stopnia (studia inżynierskie bądź licencjackie), pozostawiając uczelniom akademickim kształcenie na studiach II stopnia, czy jednolitych studiach magisterskich oraz na studiach III stopnia – w ramach dobrze pojętego podziału zadań społecznych uczelni wyższych. Ponadto przyjęto, jako zasadę, aby PWSZ kształciły studentów w ramach profili praktycznych na potrzeby lokalnych rynków pracy, co wprost wynika z naturalnej roli, jaką

¹⁰¹ Reviews of Tertiary Education, Poland, 2007, raport OECD.

mają one do wypełnienia w regionach swego działania oddalonych najczęściej od dużych ośrodków akademickich. Znalazło to odzwierciedlenie w misji tych uczelni¹⁰², w której czytamy: „PWSZ są publicznymi wyższymi szkołami zawodowymi, finansowanymi z budżetu Państwa przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego. Głównym zadaniem tych uczelni jest prowadzenie studiów wyższych w regionie ich działania, zapewniając wysoki poziom nauczania na kierunkach i specjalnościach dających absolwentom dużą szansę zatrudnialności na lokalnych rynkach pracy. Do niemniej ważnych zadań PWSZ należy ich wkład w przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu poprzez zwiększanie dostępności do studiów wyższych młodzieży z rodzin o niższym statusie materialnym uniemożliwiającym podjęcie studiów w uczelniach dużych ośrodków akademickich. Zwiększanie zatrudnialności absolwentów i poszerzanie dostępności młodzieży do studiów wyższych jest praktyczną realizacją najważniejszych postulatów Procesu Bolońskiego. Zadaniom edukacyjnym wykonywanym przez PWSZ towarzyszy wspomaganie rozwoju społecznego, kulturowego i gospodarczego subregionów, w których działają te uczelnie, w ścisłej współpracy z lokalnymi władzami samorządowymi oraz istniejącymi tam organizacjami społecznymi i gospodarczymi.”

Dobre kształcenie zawodowe na poziomie studiów I stopnia wymaga nie tylko innego, zorientowanego na praktyczne efekty kształcenia nauczania i studiowania, ale nie może się również obyć bez sprawnie funkcjonującego systemu praktyk zawodowych odbywanych w realnych warunkach funkcjonowania gospodarki czy biznesu. Tylko w zakładzie przemysłowym czy przedsiębiorstwie student-praktykant ma możliwość poznania rzeczywistych warunków prowadzenia działalności gospodarczej, poznania w praktyce systemów zarządzania przedsiębiorstwem, zarządzania jakością, środowiskiem czy innowacjami. Tylko taka konfrontacja teoretycznej wiedzy zdobytej w uczelni z praktyką gospodarczą pozwoli mu zrozumieć wartość nabywanych w uczelni umiejętności i kompetencji, dać poczucie własnej wartości i poczucie dobrego przygotowania do podjęcia wyzwań przyszłej pracy zawodowej. Żeby jednak ten system praktyk zawodowych w przedsiębiorstwach dobrze funkcjonował, przynosząc oczekiwane efekty, musi zaistnieć dobra współpraca pomiędzy uczelnią i przedsiębiorstwem. Ale dobra współpraca powinna być oparta nie tylko na rozumieniu celów, nawet bardzo szczytnych, ale także na wspólnych, wymiernych korzyściach. Niestety w Polsce brak jest jakichkolwiek procedur, opartych na prawnych podstawach, organizacji praktyk zawodowych dla studentów. Niezbędne są do tego rozwiązania systemowe, uzgodnione na szczeblu ministerstw właściwych dla gospodarki, finansów i szkolnictwa wyższego. Musi być stworzony w Polsce taki system organizacji praktyk studenckich, na wzór innych, znacznie bardziej rozwiniętych w krajach UE, aby to przedsiębiorstwa były zainteresowane przyjęciem studentów, a nie, jak ma to miejsce dotychczas, traktowały studentów-praktykantów jako zło konieczne, stwarzające zakłócenie normalnej, prowadzonej przez nie działalności gospodarczej. Jediną korzyścią z obecności w firmie studentów-praktykantów, jaką dostrzegają pracodawcy, jest możliwość obserwacji ich postaw, kompetencji i umiejętności w celu ewentualnego wyboru potencjalnych kandydatów do pracy. Bez rozwiązania systemowego

¹⁰² J. Gruchała (red.), *Udana dekada Państwowe Wyższe Szkoły Zawodowe w Polsce 1998–2008*, Konferencja Publicznych Szkół Zawodowych, Ciechanów-Krosno 2008.

problemu praktyk zawodowych, rzetelne kształcenie na profilu praktycznym będzie tylko działaniem mniej lub bardziej symulowanym.

Jest oczywiste, że wszystkie uczelnie, w tym głównie uczelnie zawodowe, powinny dostosowywać swoją ofertę kształcenia do potrzeb rynku pracy. Zadaniem uczelni jest wyposażenie swoich absolwentów w wiedzę, kwalifikacje i kompetencje potrzebne w przyszłej pracy zawodowej. Uczelnie mają w pewnym stopniu możliwość kształtowania podaży wstępujących na rynek pracy, ale ogólna podaż potencjalnych pracowników nie zależy tylko od samych uczelni. Należy tu bardzo wyraźnie powiedzieć, że uczelnie zawodowe nie są odpowiedzialne za to, że pewna liczba absolwentów nie znajduje zatrudnienia, zwiększając grupę bezrobotnych. Absurdalnym jest twierdzenie, które często słyszymy ostatnio w mediach czy wypowiedziach prominentnych osób, że to uczelnie kształcą bezrobotnych. Wybór kierunku studiów zależy od studentów. Uczelnie poprzez przekazaną wiedzę i umiejętności zwiększa szanse oraz możliwości zatrudnienia. Trzeba też podkreślić, że za niezrównoważenie rynku pracy odpowiadają instytucje państwa, w których gestii jest planowanie strategiczne, a także organizacje gospodarcze i instytucje publiczne. To, że na rynku pracy pojawiła się spora grupa bezrobotnych z dyplomami ukończenia uczelni jest, z jednej strony, wynikiem umasowienia kształcenia na poziomie wyższym (w pewnym okresie w Polsce działało blisko 500 uczelni wyższych, w tym ponad 300 kształcących głównie na tzw. kierunkach masowych), ale też upadku wielu dziedzin gospodarki w wyniku przekształceń systemowych, procesów integracji i otwarcia na globalizację. Dołożył się dodatkowo kryzys ekonomiczny ostatnich lat.

Pewnym krokiem w kierunku rozwiązania tej kłopotliwej sytuacji może być wdrożenie zaleceń raportu Komisji Europejskiej ogłoszonego w 2012 r. (*Effects and impact of entrepreneurship programmes in higher education*, European Commission, Brussels, March, 2012)¹⁰³ a dotyczący wyników badań efektów kształcenia w uczelniach w dziedzinie przedsiębiorczości. Zaleca on by:

- kształcenie w dziedzinie przedsiębiorczości w szkołach wyższych miało charakter obowiązkowy i obejmowało wszystkie kierunki studiów,
- edukacja dla przedsiębiorczości uwzględniała aktywne formy, angażujące studentów do rozwiązywania praktycznych problemów (tzw. kształcenie projektowe lub problemowe),
- podjąć szczególne starania na rzecz zwiększenia aktywności przedsiębiorczej studentek.

Efektem wdrożenia tych zaleceń do procesu kształcenia ma być takie ukształtowanie młodego człowieka, żeby sam mógł stworzyć swoje miejsce pracy, czyli żeby został przedsiębiorcą. Nie rozwiąże to w pełni problemu bezrobocia wśród absolwentów uczelni, w tym publicznych i niepublicznych uczelni zawodowych, ale może złagodzić jego skutki. Kształcenie jednak przyszłych przedsiębiorców o nieschematycznych sposobach myślenia możliwe jest tylko w nowoczesnych uczelniach, zwanych uczelniami trzeciej generacji. Publiczne uczelnie

¹⁰³ Effects and impact of entrepreneurship programmes in higher education, raport Komisji Europejskiej, Bruksela 2012.

zawodowe w przeważającej liczbie starają się z powodzeniem zmierzać w kierunku takich nowoczesnych uczelni, opartych na budowaniu zintegrowanych relacji pomiędzy wiedzą, edukacją i innowacjami, ułatwiających przepływ wiedzy i innowacji z uczelni do przedsiębiorstw, poprzez trwałe połączenie naukowych badań stosowanych i kształcenia studentów z podmiotami gospodarczymi działającymi w regionie, głównie małymi i średnimi przedsiębiorstwami. Działanie takie jest konieczne, gdyż wynika wprost z definicji innowacji: „*innowacja to nowy produkt lub nowe działanie powstałe w oparciu o wiedzę, przynoszące korzyści ekonomiczne lub służące poprawie bytu społeczeństwa*”. Do stworzenia jednak tego rodzaju nowoczesnych uczelni zawodowych niezbędne są uregulowania prawne tworzące stabilne podstawy do budowania tego segmentu szkolnictwa wyższego w Polsce.

Całość spraw dotyczących wyższych uczelni wszystkich kategorii regulują zarówno ustawa Prawo o szkolnictwie wyższym, jak i cały pakiet rozporządzeń właściwego ministra. Obowiązujące obecnie unormowania prawne wydają się być, z jednej strony, zbyt szczegółowe, z drugiej – niedostatecznie regulują zasady funkcjonowania instytucji szkolnictwa wyższego w Polsce, w szczególności te odnoszące się do publicznych wyższych szkół zawodowych. Do problemów wymagających pełnych lub częściowych deregulacji prawnych w odniesieniu do tego typu uczelni należą między innymi:

- Restrykcyjne wymagania dotyczące tzw. minimów kadrowych, możliwości podejmowania przez nauczycieli akademickich pracy w dodatkowym miejscu zatrudnienia i związanych z tym uprawnieniami i obowiązkami.

Komentarz: Głównym zarzutem kierowanym do PWSZ jest brak własnej kadry naukowo-dydaktycznej. Tworzenie tych uczelni na mocy ustawy z 1998 r. w miastach odległych od ośrodków akademickich oparto na założeniu ich bliskiej współpracy z uczelniami akademickimi, w tym również udostępnienie im kadry akademickiej. Zakładano również, że z czasem uczelnie zawodowe „dorobią się” własnej kadry. Zapomniano jednak o stworzeniu choćby minimalnych warunków dla rozwoju kadr, jak np. zapewnienie środków na ten cel czy uruchomienie dedykowanych programów badawczych. Zwiększono za to sukcesywnie wymagania dotyczące tzw. minimów kadrowych przy jednoczesnym restrykcyjnym traktowaniu problemu zatrudnień na dodatkowych miejscach pracy (konieczności zgody rektorów uczelni na dodatkowe zatrudnienie, pozbawienie pracowników zatrudnionych w dodatkowym miejscu pracy biernych praw wyborczych itp.). Bez prawnego uregulowania tego problemu nie tylko dalszy rozwój tych uczelni będzie niemożliwy, ale zostanie poważnie zagrożone ich dalsze funkcjonowanie. Takim rozwiązaniem mogłoby być zapewnienie czasu i finansowania rozwoju kadr PWSZ lub powrót do możliwości pracy nauczycieli akademickich w dwóch miejscach pracy bez konieczności uzyskania zgody przełożonych oraz przywrócenie praw akademickich pracownikom zatrudnionym zarówno w podstawowym, jak i dodatkowym miejscu pracy.

- Niezrozumiałe ograniczenie zwiększenia liczby nowo przyjmowanych studentów pierwszego roku do 2%.

Komentarz: Wprowadzone w ramach nowelizacji ustawy z 2011 r., dwuprocentowe ograniczenie liczby przyjmowanych studentów na pierwszy rok studiów jest zapisem ograniczającym autonomię uczelni. Szczególnie uniemożliwia on rozwój nowych uczelni, takich jak PWSZ, które po kilku latach istnienia często nie zamknęły cykli kształcenia na

nowo uruchamianych kierunkach, a istniejące ograniczenie praktycznie uniemożliwia im przyjmowanie nowych roczników studentów na te tworzone kierunki, co jest rozwiązaniem kuriozalnym, biorąc pod uwagę, że nowe kierunki studiów uruchamiane są za zgodą ministra.

- Konieczność upowszechniania poprzez zamieszczanie na stronach internetowych uczelni kalkulacji kosztów kształcenia studentów niestacjonarnych.

Komentarz: Dane dotyczące kosztów kształcenia są wewnętrzną sprawą uczelni i brak jest jakichkolwiek powodów do ich upowszechniania na stronach internetowych. Mogą być one udostępniane np. samorządowi studentów, który powinien mieć prawo do wglądu, na jakiej podstawie naliczane są opłaty czesnego na studiach niestacjonarnych.

- Mnożenie biurokracji poprzez zawieranie z studentami szczegółowych umów będących w wielu przypadkach powielaniem regulaminów studiów.

Komentarz: Dotychczasowe doświadczenia z zawieraniem umów ze studentami są negatywne. Nie zapewniają studentom nic ponad to, co gwarantuje im ustawa, statut uczelni i regulamin studiów, a stanowią jedynie zbędny wymóg biurokratyczny.

Z drugiej strony do spraw, które wydają się być niewystarczająco uregulowane przepisami obowiązującego prawa należą między innymi:

- Zasady organizacji studenckich praktyk zawodowych w państwowych i prywatnych przedsiębiorstwach przemysłowych, instytucjach usługowych i biznesowych jako istotnego fragmentu kształcenia zawodowego, które gwarantowałyby prawidłową ich realizację i pozwalały na uzyskanie przez praktykantów zakładanych efektów kształcenia zawodowego przy jednoczesnym materialnym zainteresowaniu podmiotów gospodarczych oferujących miejsca praktyk.

Komentarz: Problem omówiono szczegółowo w tekście artykułu. Jeżeli praktyka jest niezbędnym składnikiem programu kształcenia zawodowego na profilu praktycznym, to potrzebne są uregulowania prawne dotyczące warunków jej realizacji. Uwarunkowania te powinny zawierać prawa i obowiązki dotyczące zarówno uczelni, jak i przedsiębiorstwa – miejsca odbywania praktyki.

- Zasady systemowe rozwoju kadr naukowo-dydaktycznych w publicznych uczelniach zawodowych.

Komentarz: Problem omówiony w części dotyczącej deregulacji przepisów prawa. Bez prawnego uregulowania problemu rozwoju kadr dla publicznych uczelni zawodowych nie tylko ich dalszy rozwój będzie niemożliwy, ale zostanie poważnie zagrożone ich dalsze funkcjonowanie, co nie jest chyba intencją władz właściwych dla szkolnictwa wyższego.

- Zasady systemowe potwierdzania efektów kształcenia, w tym praktycznych efektów kształcenia, ich weryfikacji i elastycznego systemu ich modyfikacji.

Komentarz: Krajowe Ramy Kwalifikacji wprowadziły konieczność określenia efektów kształcenia dla kierunku studiów i konieczność potwierdzania ich uzyskania oraz ich weryfikacji, co podlega audytowi PKA. Każda uczelnia ma obowiązek stworzenia własnego systemu weryfikacji efektów kształcenia. Powinien być zaproponowany wykaz metod takiego potwierdzania i weryfikacji, z którego każda uczelnia mogłaby wybrać te, które

najlepiej odpowiadają prowadzonemu w nich procesowi kształcenia bez konieczności wymyślania takich rozwiązań, które mogłyby być uznane lub nie przez audytorów PKA.

- Zasady przyznawania pomocy materialnej dla studentów uniemożliwiającej lub przynajmniej ograniczającej nieprawidłowości.

Komentarz: Dotychczasowy system obliczania i dokumentowania przychodów rodzin, z których pochodzą studenci ubiegający się o stypendia socjalne dopuszcza wiele nieprawidłowości i wymaga udoskonalenia.

Wprowadzenie wymienionych wyżej zmian przepisów prawnych w kolejnej nowelizacji ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym lub stosownych rozporządzeń ministra nauki i szkolnictwa wyższego istotnie usprawniłoby zasady funkcjonowania uczelni zawodowych, szczególnie państwowych wyższych szkół zawodowych.

Bibliografia

Adamowicz M., Praktyczny profil kształcenia w PWSZ, Forum Akademickie, 6/2013.

Draus J., Konferencja Rektorów Publicznych Szkół Zawodowych w Polsce 1998–2013, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Gnieźnie, Gniezno 2013.

Effects and impact of entrepreneurship programmes in higher education, raport Komisji Europejskiej, Bruksela, 2012.

Gruchała J. (red.), Udana dekada Państwowe Wyższe Szkoły Zawodowe w Polsce 1998–2008, Konferencja Publicznych Szkół Zawodowych, Ciechanów-Krosno 2008.

Modernizacja i zatrudnienie priorytetami nowej strategii reformy w szkolnictwie wyższym, komunikat prasowy Komisji Europejskiej MEMO/11/1043.

Nowy bodziec do europejskiej współpracy w dziedzinie kształcenia i szkolenia zawodowego służący wspieraniu strategii Europa 2020, komunikat prasowy Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Bruksela 2011.

Reviews of Tertiary Education, Poland, 2007, raport OECD.

Rozdział 4.

O POTRZEBIE DEREGULACJI W SZKOLNICTWIE WYŻSZYM ZE SZCZEGÓLNYM UWZGLĘDNIENIEM SEKTORA NIEPUBLICZNEGO

Jerzy Malec, Robert Krawczyk

4.1. Wprowadzenie

Artykuł 70 ust. 5 Konstytucji RP stanowi: „Zapewnia się autonomię szkół wyższych na zasadach określonych w ustawie”. Tym samym ustawy określające zasady działania szkół wyższych muszą uwzględniać ich autonomię, tym samym nie mogą znosić jej istoty poprzez zupełne i wyczerpujące unormowanie wszystkich spraw związanych z funkcjonowaniem szkół wyższych¹⁰⁴.

Tymczasem obowiązująca ustawa z 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym liczyła w momencie uchwalenia 277 artykułów. W ciągu 8 lat obowiązywania była nowelizowana 31 razy. W wyniku tych nowelizacji dodano 54 nowe artykuły, uchylając 4. Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym oraz niektórych innych ustaw, wniesiony do Sejmu 17 stycznia 2014 r., dodaje kolejne 24 artykuły, uchylając zaledwie 2, co daje w sumie 349 artykułów¹⁰⁵.

Żartobliwie można by zatem powiedzieć, że z ustawowej autonomii szkołom wyższym pozostawiono już tylko ustawę. Rzecz jednak nawet nie w ilości, tylko w fatalnej jakości stanowiącego prawa. Projekt nowelizacji ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym, który wpłynął 17 stycznia 2014 r. do Sejmu, zawiera bowiem sporo przepisów zbędnych, stwarzających nieracjonalne obciążenia dla ich adresatów, a także takich, które rodzą bardzo poważne wątpliwości co do zgodności z Konstytucją.

¹⁰⁴ Tak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 8 listopada 2000 r., sygn. SK 18/99.

¹⁰⁵ Dla porównania prawo o stowarzyszeniach liczy 57 artykułów, ustawa o fundacjach 20 artykułów, a ustawa o systemie oświaty 115 artykułów. Poprzednia ustawa o szkolnictwie wyższym z 12 września 1990 r. liczyła 210 artykułów, ustawa z 4 maja 1982 r. – 224 artykuły, ustawa z 5 listopada 1958 r. – 94 artykuły, a ustawa z 15 grudnia 1951 r. – 84 artykuły. I to wszystko w czasach, gdy ustawa zasadnicza żadnej autonomii uczelniom nie gwarantowała.

Tym bardziej zasadne wydaje się podjęcie działań zmierzających do deregulacji wielu rozwiązań przyjętych w obowiązujących regulacjach prawnych, w szczególności ustawowych¹⁰⁶. Okazja jest po temu sprzyjająca, biorąc pod uwagę toczący się aktualnie proces nowelizacyjny, a także mając na względzie potrzebę podjęcia w trybie dość pilnym prac nad nową ustawą o szkolnictwie wyższym.

Istotnym elementem deregulacji jest ukazanie obowiązujących obecnie rozwiązań ingerujących nadmiernie w autonomię uczelni oraz realizujących zasadę przekazywania większości spraw do uregulowania w drodze aktów władzy publicznej, z jednoczesnym ograniczeniem znaczenia i zakresu merytorycznego aktów wewnętrznych wydawanych przez uczelnie.

Poniższe zestawienie pełni taką rolę, nie przesądzając zarazem, że wyczerpuje temat w znacznym stopniu, tym bardziej, iż celem jest tu akcentowanie głównie tych kwestii, które odnoszą się w szczególności do szkolnictwa niepublicznego – bezpośrednio bądź pośrednio na nie oddziałują.

4.2. Obowiązek prowadzenia studiów o profilu praktycznym

Przykładem tendencji do nadmiernego ingerowania ustawodawcy w działalność uczelni jest podejmowana obecnie próba narzucenia podstawowym jednostkom organizacyjnym nieposiadającym uprawnień do nadawania stopni naukowych praktycznego profilu kształcenia (art. 11 ust. 2 PSW). Projekt rządowy stwarza co prawda wspomnianym jednostkom możliwość prowadzenia studiów o profilu ogólnoakademickim, ale dopiero po spełnieniu wielu dodatkowych warunków, takich jak uzyskanie pozytywnej oceny programowej na studiach o profilu praktycznym¹⁰⁷ oraz zatrudnienie kadry znacząco przewyższającej wymagane minimum kadrowe¹⁰⁸. Należy podkreślić, że rozwiązanie to nosi wszelkie cechy dyskryminacji w rozumieniu art. 32 ust. 2 Konstytucji RP. Polega ono ponadto w znacznej mierze na zaniegowaniu sensu wprowadzonej dwa lata temu reformy programowej, której istota polegała na przyznaniu uczelniom autonomii obejmującej w pierwszej kolejności wybór określonego profilu kształcenia na prowadzonych kierunkach studiów, a następnie dostosowaniu do tego profilu zakładanych efektów kształcenia oraz programu studiów. Negacja ta jest tym wyraźniejsza, że obowiązek prowadzenia studiów o profilu praktycznym dotknie w pierwszej kolejności jednostki, które nabyły już uprawnienia do kształcenia studentów w profilu

¹⁰⁶ Istotą deregulacji jest wszak, jak definiuje to słownik języka polskiego: „wycofywanie się państwa z regulowania jakichś dziedzin życia społecznego lub gospodarczego, unieważnienie uznanych za zbędne przepisów prawnych, regulujących jakiś rodzaj aktywności” (<http://sjp.pl/deregulacja>, data dostępu: 20.05.2014).

¹⁰⁷ Dotychczasowe oceny PKA w tym względzie, w tym także pozytywne oceny dla prowadzonych do tej pory studiach o profilu ogólnoakademickim, nie będą brane pod uwagę.

¹⁰⁸ Projekt przewiduje obowiązek zatrudnienia w każdym przypadku prowadzenia studiów o profilu ogólnoakademickim przez jednostkę bez uprawnień doktorskich ośmiu samodzielnych nauczycieli akademickich, dla których uczelnia jest podstawowym miejscem pracy. Dla porównania liczba samodzielnych nauczycieli akademickich tworzących minimum kadrowe na takich samych studiach pierwszego stopnia w uczelni akademickiej wynosi trzech, przy czym, mogą to być także osoby zatrudnione w uczelni jako dodatkowym miejscu pracy.

ogólnoakademickim i to nawet wówczas, gdy uzyskały lub uzyskają w międzyczasie pozytywną ocenę PKA na studiach o takim właśnie profilu.

Powyższa propozycja rządowa uzasadniana jest, z jednej strony, niższym poziomem kształcenia na kierunkach ogólnoakademickich w uczelniach zawodowych, co ma jakoby wynikać z „niższych wymogów dotyczących minimum kadrowego”. Z drugiej strony wskazuje się na to, że kwalifikacje i kompetencje absolwentów studiów o profilu ogólnoakademickim prowadzonych przez uczelnie zawodowe nie odpowiadają oczekiwaniom pracodawców, co z kolei wpływa na poziom bezrobocia wśród absolwentów¹⁰⁹.

Pierwsze z tych twierdzeń polega na oczywistej nieprawdzie, gdyż nie ma w polskim systemie prawnym przepisów, które wprowadzałyby łagodniejsze wymogi kadrowe dla uczelni zawodowych. Drugie nie zostało z kolei poparte miarodajnymi wynikami badań, które potwierdzałyby rzekomą tendencję wśród absolwentów¹¹⁰. Z dużą dozą prawdopodobieństwa można jednak założyć, że poziom niedostosowania do tzw. oczekiwań pracodawców absolwentów wielu tradycyjnych kierunków studiów, którzy kończą uczelnie zawodowe jest podobny jak w przypadku absolwentów tych samych kierunków prowadzonych na dowolnym uniwersytecie i to niezależnie od realizowanego profilu kształcenia. Uczciwiej byłoby więc powiedzieć, że (w intencji rządu) to przede wszystkim szkoły zawodowe mają kształcić na potrzeby gospodarki, podczas gdy uczelnie akademickie mają być z tej misji zwolnione.

Z punktu widzenia idei deregulacji znamienne jest nie tylko nadmierne ingerowanie ustawodawcy w sferę zastrzeżoną tradycyjnie dla autonomii uczelni, ale także to, że ingerencja ta odbywa się za pomocą prawnych nakazów i zakazów, a bez stwarzania realnych zachęt dla adresatów norm prawnych do tego, aby przyczyniali się oni dobrowolnie do osiągania strategicznych celów założonych przez ustawodawcę. I tak np. głosząc potrzebę popularyzacji praktycznego profilu studiów i kształcenia studentów na potrzeby gospodarki, nie stwarza się ku temu żadnych zachęt finansowych. Jest dokładnie przeciwnie – za publiczne pieniądze chce się nadal finansować przede wszystkim studia o profilu ogólnoakademickim (czyli te, których mamy rzekomo w nadmiarze), natomiast kształcenie w profilu zawodowym ma być realizowane głównie przez uczelnie niepubliczne (bo przecież one stanowią większość wśród uczelni zawodowych) i to bez złotówki wsparcia ze strony państwa.

Powyższe samo w sobie wydaje się nieracjonalnie. Żeby jednak uświadomić sobie w pełni prawny i społeczny aspekt takiego podejścia do stanowienia prawa, trzeba pamiętać z jednej strony o postępujących skutkach niżu demograficznego, który uderza przecież najdotkliwiej w uczelnie niepubliczne, z drugiej zaś, o konstytucyjnym zróżnicowaniu misji uczelni publicznych finansowanych przez państwo i uczelni niepublicznych, których państwo nie finansuje i które nigdy nie będą realizowały w takim samym stopniu jak te pierwsze zadań publicznych¹¹¹.

¹⁰⁹ Tak brzmi oficjalne uzasadnienie projektu ustawy, s. 5.

¹¹⁰ Znajduje to potwierdzenie w uzasadnieniu projektu, w którym na s. 19–20 stwierdzono *explicite*, że dopiero wskutek wprowadzenia państwowego systemu monitorowania losów absolwentów uczelni „po raz pierwszy dostępne staną się w Polsce obiektywne dane nt. zatrudnialności absolwentów określonych kierunków i określonych uczelni”.

¹¹¹ Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 8 listopada 2000 r., sygn. SK 18/99.

4.3. Nadmierne uprawnienia nadzorcze ministra ds. szkolnictwa wyższego

Zaprzeczeniem idei autonomii i deregulacji są niektóre uprawnienia nadzorcze ministra właściwego ds. szkolnictwa wyższego. Nie negując generalnie samej idei ani przyjętego modelu kontroli i nadzoru nad uczelniami, należy wskazać, że w projekcie przewidziano także takie uprawnienia ministra, które są nie do pogodzenia z konstytucyjną zasadą autonomii uczelni. W szczególności zarzut ten odnosi się do projektowanego brzmienia art. 37 ust. 3 PSW, który przyznaje ministrowi kompetencję do cofnięcia pozwolenia na utworzenie uczelni niepublicznej z powodu jakiegokolwiek naruszenia przez uczelnię lub założyciela przepisów ustawy, statutu lub pozwolenia na utworzenie uczelni bądź nie zastosowania się przez uczelnię lub jej założyciela do wniosków i zaleceń pokontrolnych, nawet jeśli nie stanowi to naruszenia prawa, statutu ani pozwolenia na działalność. W tym przypadku niezgodność z Konstytucją ma charakter rażący i nie daje się niczym usprawiedliwić¹¹².

Daleko idące zastrzeżenia budzą niektóre aspekty zaproponowanej przez ministerstwo tzw. listy ostrzeżeń, która miałaby polegać na zamieszczaniu na stronie internetowej urzędu obsługującego ministra informacji o różnego rodzaju nieprawidłowościach i patologiach zagrażających studentom, a zwłaszcza kandydatom na studia (art. 37b PSW w brzmieniu przewidzianym projektem). Niepokoi w tym pomysłе zwłaszcza to, że obok informacji zweryfikowanych, niosących z sobą jednoznacznie pejoratywny wydźwięk (takich jak informacja o zawieszeniu lub cofnięciu uprawnień do prowadzenia studiów), wymienia się w projekcie informacje, które albo nie zostały poddane miarodajnej weryfikacji (np. o samym fakcie wszczęcia postępowania w sprawie zawieszenia lub cofnięcia uprawnień), albo nie niosą z sobą negatywnych treści (np. o wygaśnięciu uprawnień do prowadzenia studiów), a zostały zaliczone do przejawów „patologii”, które należy piętnować, stygmatyzując przy okazji uczelnie, których one dotyczą.

4.4. Zasady odpłatności za studia w uczelniach niepublicznych oraz odpłatność za studia podyplomowe, kursy i szkolenia

Kolejną sferą, która w ocenie autorów poddana została nadmiernej ingerencji ustawodawcy, są opłaty za studia i pozostałe usługi edukacyjne świadczone przez uczelnie niepubliczne. Typowym przykładem „przeregulowania” jest np. zakaz pobierania niektórych opłat za

¹¹² W uzasadnieniu projektu wskazuje się jedynie na konieczność uregulowania „konsekwencji prawnych niezrealizowania przez uczelnie zaleceń i wniosków sporządzonych w wyniku kontroli dokonanej przez ministra (...), uszczegółowienie trybu postępowania w ramach czynności nadzorczych w przypadku powstania nieprawidłowości”. Uzasadnienie nie odnosi się jednak w żaden sposób do tego, że kwestie te są regulowane obecną ustawą, a projekt jedynie zaostreza już obowiązujące uregulowania, nie wyjaśniając, z jakich względów zachodzi potrzeba ich zaostrezenia.

studia, w tym w szczególności opłat za egzaminy poprawkowe (art. 99a), czy też treść art. 99 ust. 4 obowiązującej ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym, zgodnie z którym „opłaty za świadczone usługi edukacyjne związane z kształceniem studentów na studiach i studiach doktoranckich oraz opłaty związane z powtarzaniem określonych zajęć na studiach i studiach doktoranckich nie mogą przekraczać kosztów ponoszonych w zakresie niezbędnym do uruchomienia i prowadzenia w danej uczelni, odpowiednio studiów lub studiów doktoranckich oraz zajęć na studiach lub studiach doktoranckich, z uwzględnieniem kosztów przygotowania i wdrażania strategii rozwoju uczelni, w szczególności rozwoju kadr naukowych i infrastruktury dydaktyczno-naukowej, w tym amortyzacji i remontów”. Przepis ten jest swoistym następstwem konstytucyjnej zasady powszechnego dostępu obywateli do wykształcenia statuowanej w art. 70 ust. 4 Konstytucji RP i jest zbieżny z wykładnią ustawy zasadniczej dokonaną przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 8 listopada 2000 r. (sygn. SK 18/99). W wykładni Trybunału wyraźnie wskazuje się jednak na to, że zasada powszechnego i równego dostępu do wykształcenia powinna być urzeczywistniana przez władze publiczne za pośrednictwem uczelni publicznych, a jej stosowanie nie może być automatycznie rozciągane na uczelnie niepubliczne.

4.5. Gospodarka finansowa i sprawozdawczość finansowa uczelni niepublicznych

Zgodnie z obowiązującymi przepisami uczelnie niepubliczne zobowiązane są do uchwalania planu rzeczowo-finansowego (art. 100 ust. 2a PSW), przekazywania go ministrowi właściwemu do spraw szkolnictwa wyższego (art. 100 ust. 3 PSW) oraz składania ministrowi sprawozdania finansowego z wykonania planu za rok poprzedni (art. 35 ust. 2 PSW). Zarówno plany, jak i sprawozdania są składane i przechowywane w systemie POL-on, przy czym tylko w odniesieniu do sprawozdań ma to oparcie w ustawie (art. 34a ust. 1 PSW). Są to rozwiązania typowe dla jednostek budżetowych, które zostały rozciągnięte przez ustawodawcę w nieuprawniony sposób na podmioty prywatne i znajdujące się w ich dyspozycji prywatne środki finansowe¹¹³.

Gospodarka finansowa uczelni niepublicznych powinna być prowadzona zgodnie z ogólnymi zasadami rachunkowości, a tylko w przypadku dysponowania środkami publicznymi – zgodnie z ustawą o finansach publicznych. Nie ma jednocześnie potrzeby rozciągania na uczelnie niepubliczne szczególnych zasad planowania rzeczowo-finansowego i sprawozdawczości finansowej, które obowiązują w przypadku uczelni publicznych, gdyż są to zasady właściwe dla sfery budżetowej a nie dla podmiotów finansowanych ze środków prywatnych. W konsekwencji należy dążyć do ponownego skorelowania zasad planowania finansowego i sprawozdawczości finansowej publicznych i niepublicznych szkół wyższych ze sposobem

¹¹³ Inaczej było w stanie prawnym obowiązującym przed nowelizacją z 18 marca 2011 r., kiedy to uczelnie niepubliczne prawidłowo raportowały ministrowi jedynie o wykorzystaniu znajdujących się w ich dyspozycji środków publicznych.

ich finansowania, tak jak miało to miejsce przed wejściem w życie ustawy nowelizującej z 18 marca 2011 r. W przypadku uczelni niepublicznych oznacza to, że plany rzeczowo-finansowe i sprawozdania powinny być przedkładane ministrowi nadzorującemu wyłącznie w odniesieniu do otrzymanych środków publicznych.

4.6. System POL-on

Z tematyką sprawozdawczości, a pośrednio także nadzoru nad uczelniami, związany jest zinformowany System informacji o szkolnictwie wyższym, znany powszechnie jako system POL-on. W systemie tym obecnie są gromadzone:

- roczne sprawozdania z działalności uczelni (art. 35 ust. 1 w związku z art. 34a ust. 1),
- sprawozdania rzeczowo finansowe uczelni (art. 35 ust. 2 w związku z art. 34a ust. 1),
- dane o prowadzonych w uczelniach kierunkach studiów wraz z informacją o ich obsadzie kadrowej (art. 35 ust. 3 pkt 2 w związku z art. 34a ust. 1),
- zamiejscowych jednostkach organizacyjnych uczelni, w tym o bazie materialnej i obsadzie kadrowej tych jednostek (art. 35 ust. 3 pkt 3 w związku z art. 34a ust. 1),
- dane wszystkich nauczycieli akademickich i pracowników naukowych, takie jak: imię, nazwisko, PESEL, stopień/tytuł naukowy, podstawowe i dodatkowe miejsce zatrudnienia, firmowane kierunki studiów (art. 129a w związku z art. 34a ust. 1), oraz
- dane o wszystkich studentach, w tym imię, nazwisko, PESEL, uzyskane punkty ECTS w rozbiciu na poszczególne kierunki, punkty ECTS, które student uzyskał lub może jeszcze uzyskać bez wnoszenia opłat za studia stacjonarne w uczelni publicznej, przyznane świadczenia pomocy materialnej (art. 170c w związku z art. 34a ust. 1).

Już do powyższego zakresu danych przetwarzanych w systemie POL-on można zgłaszać poważne zastrzeżenia¹¹⁴. Tymczasem projekt ustawy nowelizującej zakłada rozbudowanie systemu POL-on o (art. 34a ust. 1 PSW w brzmieniu nadanym w projekcie):

- plany rzeczowo-finansowe wszystkich uczelni¹¹⁵,
- ogólnopolskie repozytorium pisemnych prac dyplomowych,
- ogólnopolski wykaz doktorantów,
- ogólnopolski wykaz osób, którym nadano stopień doktora lub doktora habilitowanego oraz tytuł profesora,
- ogólnopolską bazę streszczeń i recenzji rozpraw doktorskich oraz autoreferatów i recenzji w postępowaniach habilitacyjnych, a ponadto
- poszerzenie zakresu danych zbieranych o nauczycielach akademickich i pracowników naukowych (kraj pochodzenia, rok urodzenia, płeć) oraz o studentach (obywatelstwo,

¹¹⁴ Trudno przykładowo zrozumieć, w jakim celu ministerstwo gromadzi dane o studentach, którzy studiuje w formie odpłatnej i nie otrzymują świadczeń pomocy materialnej. Tym trudniej jest zaakceptować fakt zbierania danych o uzyskanych przez nich punktach ECTS.

¹¹⁵ Mimo braku odpowiednich przepisów MNiSW już dzisiaj żąda od uczelni skalania planów rzeczowo-finansowych w systemie.

kraj pochodzenia, rok urodzenia, płeć, liczba punktów ECTS uzyskanych w wyniku potwierdzenia efektów uczenia się, numer dyplomu, data i nazwa uzyskanego tytułu zawodowego albo data skreślenia z listy studentów).

Jak słusznie przypomniał generalny inspektor ochrony danych osobowych w swoim wystąpieniu do ministra nauki i szkolnictwa wyższego, „w demokratycznym państwie prawnym (...) dla uznania legalności wprowadzonych rozwiązań ingerujących w sferę prywatności jednostki, które w znacznej mierze dotyczą przetwarzania danych osobowych, **nie wystarczy ich ustawowy charakter**. Istnieje bowiem w szczególności podlegająca analizie kwestia wprowadzenia rozwiązań **koniecznych** i przyznających jedynie tyle uprawnień podmiotom przetwarzającym dane, ile w istocie potrzebują.”¹¹⁶. Powyższe wynika wprost z art. 51 ust. 2 Konstytucji RP, który stanowi, że władze publiczne nie mogą gromadzić innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym.

Zdaniem autorów zachodzi fundamentalna wątpliwość, czy w przypadku systemu POL-on, zarówno w obecnym, jak i projektowanym kształcie, ta nadrzędna konstytucyjna zasada jest jeszcze respektowana. Podobne wątpliwości sformułował w przywołanym już wystąpieniu z 9 sierpnia 2013 r. GIODO, wyrażając nie tylko zdziwienie z powodu dążenia ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego „do władania tak licznymi informacjami o wielu milionach osób”, ale przede wszystkim zaniepokojenie faktem, że potrzeba gromadzenia tak licznych danych o obywatelach nie została w uzasadnieniu do projektu ustawy nowelizującej właściwie uzasadniona.

4.7. Inkubatory, zawiadywanie prawami autorskimi, komercjalizacja

Kolejnym przejawem nadmiernej ingerencji ustawy oraz projektu w sferę autonomii szkół wyższych są przepisy poświęcone akademickim inkubatorom przedsiębiorczości, zarządzaniu prawami autorskimi oraz komercjalizacji pośredniej i bezpośredniej. W przekonaniu autorów ustawa powinna bowiem pozostawić uczelniom (zwłaszcza niepublicznym) zdecydowanie większą swobodę, jeśli chodzi o możliwość autonomicznego uregulowania w statucie spraw związanych z tworzeniem i organizacją akademickich inkubatorów przedsiębiorczości, centrów transferu technologii i spółek celowych. To samo odnosi się do zarządzania prawami autorskimi, prawami własności przemysłowej oraz komercjalizacji wyników badań naukowych. Są to wewnętrzne sprawy organizacyjne uczelni i nie ma powodu, aby państwo w nie ingerowało, zwłaszcza że już obecnie ta ingerencja jest nadmiernie kazuistyczna i „na wyrost”, a za ilustrację takiego podejścia niech posłuży ustawowy obowiązek uchwalania regulaminów komercjalizacji wyników badań naukowych, spoczywający nawet

¹¹⁶ Wystąpienie GIODO z 9 sierpnia 2013 r., zawierające opinię GIODO do projektu ustawy nowelizującej ustawę Prawo o szkolnictwie wyższym. Całość wystąpienia jest dostępna na stronie internetowej GIODO oraz Rządowego Centrum Legislacyjnego.

na tych uczelniach, które zgodnie z ustawą nie mają obowiązku prowadzenia badań naukowych (art. 86c w związku z art. 13 ust. 2 PSW).

Niestety projekt ustawy nowelizującej, również w tej materii zamiast przywracać normalność zmierza w kierunku dalszego przeregulowania, czego przykładem są obowiązki nakładane na uczelnie w zmienionym art. 86c oraz dodanym art. 86i PSW. Pierwszy z tych przepisów nakłada na szkoły wyższe obowiązek uchwalenia przez senat uczelni publicznej lub organ uczelni niepublicznej wskazany w statucie regulaminu zarządzania prawami autorskimi i pokrewnymi oraz prawami własności przemysłowej, a także zasad komercjalizacji wyników badań naukowych i prac rozwojowych. Drugi nakazuje uczelniom przyjąć w analogiczny sposób regulamin korzystania z infrastruktury badawczej przez pracowników, doktorantów i studentów uczelni oraz przez inne podmioty.

Wprowadzenie tego rodzaju wymogów do ustawy, szczególnie w odniesieniu do uczelni niepublicznych, ale także publicznych szkół zawodowych, polega na kompletnym nieporozumieniu. Po pierwsze, większość adresatów wspomnianych przepisów ani nie ma czego komercjalizować, ani nie posiada rozbudowanej infrastruktury badawczej, którą można by zawiadywać w sposób wskazany przez ustawodawcę (projektodawcę). Tworzenie wymienionych regulaminów jest więc zupełnie niecelowe. Po drugie, nie ma najmniejszej potrzeby, aby nakazywać uczelniom określanie ww. materii w konkretnym akcie wewnętrznym, którego zakres określa ustawa. Równie dobrze kwestie te mogą bowiem być regulowane innymi aktami autonomicznymi. Po trzecie wreszcie, ewentualne wymogi ustawowe związane z szeroko pojętym zawiadywaniem prawami własności intelektualnej, komercjalizacją i wykorzystaniem uczelnianej infrastruktury badawczej powinny zostać odniesione do praw, wyników badań i infrastruktury finansowanych ze środków publicznych, przy czym uchwalenie wspomnianych wcześniej regulacji mogłoby być warunkiem występowania o wspomniane środki. Brak takiego związku i bezrefleksyjne adresowanie wspomnianych norm do uczelni, do których nie powinny one w ogóle znajdować zastosowania, stanowi bowiem wyłącznie przejaw nadmiernej regulacji i niepotrzebnych obowiązków nakładanych na uczelnie.

4.8. Uznawanie efektów uczenia się

Z kolei krokiem w dobrym kierunku jest przewidywana w projekcie możliwość uznania w poczet kształcenia akademickiego „efektów uczenia się” uzyskanych poza systemem szkolnictwa wyższego, w tym zwłaszcza w trakcie wykonywania pracy zawodowej (art. 2 ust. 1 pkt 18n PSW w projektowanym brzmieniu). Wątpliwości budzi jednak nadmierne rygorystyczna próba uregulowania tego zagadnienia w ustawie. Potwierdzenie efektów uczenia byłoby bowiem w myśl projektu możliwe tylko w trakcie rekrutacji na studia (art. 2 ust. 1 pkt 18o PSW). Nasuwa się pytanie dlaczego? Czy nie powinno się stworzyć możliwości uznawania w poczet studiów także tych efektów uczenia się, które zostały zdobyte podczas pracy zawodowej wykonywanej równoległe ze studiami – zwłaszcza jeśli wykonywana przez studenta praca ma bezpośredni związek ze studiowanym kierunkiem?

Dyskusyjne wydaje się także adresowanie wspomnianej instytucji w jednakowym stopniu do wszystkich kierunków studiów, poziomów i profili kształcenia oraz form studiów. Oczywiście jest bowiem, że w przypadku studiów o profilu praktycznym, zwłaszcza niestacjonarnych, przeznaczonych z założenia dla osób czynnych zawodowo, które uzupełniają posiadane wykształcenie, popyt na tego typu usługi będzie nieporównanie większy niż na studiach stacjonarnych, pierwszego stopnia oraz o profilu ogólnoakademickim, co ustawa powinna brać pod uwagę. Szczególnie profil praktyczny powinien być tym, na którym efekty uczenia się mogłyby być uznawane w szerszym zakresie niż w przypadku profilu ogólnoakademickiego. Wprowadzenie takiego zróżnicowania na poziomie ustawy w naturalny sposób mogłoby się przyczynić do częstszego niż dotąd wybierania profilu praktycznego przez uczelnie i kandydatów na studia.

W dalszej kolejności należałoby dążyć do rozciągnięcia stosowania instytucji uznawania efektów uczenia się na studia podyplomowe i studia trzeciego stopnia, jednak bez wprowadzania w tym zakresie szczegółowych regulacji.

4.9. Przykłady deregulacji w projekcie ustawy nowelizującej

Byłoby brakiem obiektywizmu nie zwrócenie uwagi także na te działania resortu w procesie nowelizacji ustawy, które mają charakter deregulujący. W szczególności należy ocenić pozytywnie następujące kwestie: propozycję pozbawienia wzorcowych efektów kształcenia ustalanych przez ministra właściwego ds. szkolnictwa wyższego charakteru wiążącego (art. 9 ust. 2 PSW). Na plus należy zaliczyć pomysł odejścia od obowiązkowego monitorowania przez uczelnie losów absolwentów na rzecz monitoringu prowadzonego przez państwo (ale rodzi się pytanie w jakim celu wprowadzono ten uciążliwy obowiązek realizowany już przez wiele uczelni, by potem uznać nierealność jego rzetelnego wykonania), a także zwolnienie uczelni zawodowych, które będą prowadzić wyłącznie studia o profilu praktycznym z zadań związanych z prowadzeniem badań naukowych i prac rozwojowych, świadczeniem usług badawczych i transferem technologii do gospodarki oraz kształceniem kadr naukowych (art. 13 PSW w brzmieniu przewidzianym w projekcie).

Szkoda jedynie, że za sukces poczytywać należy obecnie sam fakt naprawienia niedawnych błędów ustawodawcy. Zarówno bowiem przepis o obowiązkowych wzorcowych efektach kształcenia, jak i ten o monitorowaniu losów absolwentów przez uczelnie, zostały dodane do ustawy w wyniku ostatniej reformy wprowadzonej nowelizacją z 18 marca 2011 r.¹¹⁷. Szczególnie ten ostatni poddawany był przy tym od początku zdecydowanej krytyce, na którą obojętne było najpierw Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego, a potem ustawodawca.

¹¹⁷ Ustawa z dnia 18 marca 2011 r. o zmianie ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym, ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2011 r. nr 84, poz. 455 i nr 112, poz. 654).

4.10. Uwagi końcowe

Potrzeba deregulacji w szkolnictwie wyższym wydaje się być oczywista. Narasta bowiem od dłuższego czasu w praktyce tendencja do nadmiernej (niepotrzebnej) ingerencji ustawodawcy w niektóre sfery związane z funkcjonowaniem uczelni. Dotyczy to między innymi spraw organizacyjnych, sprawozdawczości, opłat za studia, profilowania uczelni itd. Przez deregulację należy przy tym rozumieć zarówno działania podejmowane na tekście obowiązującej ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym, jak i w odniesieniu do projektów aktów prawnych, z rozpatrywanym obecnie przez Sejm projektem nowelizacji Prawa o szkolnictwie wyższym na czele. Chodzi przy tym w pierwszej kolejności o weryfikację obowiązujących i projektowanych instytucji prawnych z punktu widzenia zasady autonomii szkół wyższych oraz determinowanej Konstytucją misji, jaka jest właściwa dla wyższych szkół publicznych i niepublicznych. Z charakteru tej ostatniej powinno przy tym wynikać zróżnicowane podejście ustawodawcy do autonomii uczelni publicznych i niepublicznych. Zróżnicowanie to, choć wywodzi się wprost z Konstytucji, powinno być każdorazowo rozpatrywane na gruncie konkretnych przepisów i instytucji prawnych.

Obszary wskazujące nadmierną regulację ustawową:

- a) Próba narzucenia praktycznego profilu kształcenia podstawowym jednostkom organizacyjnym nieposiadającym uprawnień do nadawania stopni naukowych (art. 11 ust. 2 PSW);
- b) Przyznanie ministrowi kompetencji do cofnięcia pozwolenia na utworzenie uczelni niepublicznej z powodu jakiegokolwiek naruszenia przez uczelnię lub założyciela przepisów ustawy, statutu czy pozwolenia na utworzenie uczelni bądź nie zastosowania się przez uczelnię lub jej założyciela do wniosków i zaleceń pokontrolnych, nawet jeśli nie stanowi to naruszenia prawa, statutu ani pozwolenia na działalność (art. 37 ust. 3 PSW);
- c) Zakaz pobierania niektórych opłat za studia, w tym w szczególności opłat za egzaminy poprawkowe (art. 99a PSW), jak również ograniczenie możliwości pobierania opłat za świadczone usługi edukacyjne do wysokości kosztów ponoszonych w zakresie niezbędnym do uruchomienia i prowadzenia studiów (art. 99 ust. 4 PSW);
- d) Rozciągnięcie na uczelnie niepubliczne obowiązku uchwalania planu rzeczowo-finansowego (art. 100 ust. 2a PSW), przekazywania go ministrowi (art. 100 ust. 3 PSW) oraz składania ministrowi sprawozdania finansowego z wykonania planu za rok poprzedni (art. 35 ust. 2 PSW) w odniesieniu do środków niebędących środkami publicznymi w rozumieniu ustawy o finansach publicznych;
- e) Nadmierne dalsze rozbudowanie systemu POL-on (art. 34a ust. 1 PSW) pozostające w sprzeczności z art. 51 ust. 2 Konstytucji RP oraz obowiązującymi regulacjami prawnymi o ochronie danych osobowych;
- f) Preregulowanie w projektowanej nowelizacji PSW kwestii związanych z potwierdzeniem efektów uczenia się (art. 2 ust. 1 pkt 18n PSW) poprzez ograniczenie możliwości potwierdzenia ww. efektów nabytych poza systemem szkolnictwa wyższego wyłącznie w trakcie rekrutacji na studia (art. 2 ust. 1 pkt 18o PSW), bez możliwości rozszerzenia ich na efekty zdobyte podczas pracy zawodowej wykonywanej równoległe ze studiami.

Rozdział 5.

UMOWY O ODPLATNOŚCI ZA USŁUGI EDUKACYJNE ZAWIERANE ZE STUDENTAMI W KONTEKŚCIE DEREGULACJI SZKOLNICTWA WYŻSZEGO W POLSCE

Tomasz Jędrzejewski

Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym¹¹⁸ uregulowała obowiązek zawierania umów ze studentami. Zgodnie z art. 160 ust. 3 warunki odpłatności za studia lub usługi edukacyjne, o których mowa w art. 99 ust. 1, określa umowa zawarta między uczelnią a studentem w formie pisemnej. Z kolei art. 99 ust. 1 w sposób enumeratywny wlicza usługi edukacyjne, za które uczelnia publiczna może pobierać opłaty. Należą do nich opłaty związane z: kształceniem studentów na studiach niestacjonarnych oraz uczestników niestacjonarnych studiów doktoranckich; kształceniem studentów na studiach stacjonarnych, jeżeli są to ich studia na drugim lub kolejnym kierunku studiów w formie stacjonarnej; kształceniem studentów na studiach stacjonarnych, w przypadku korzystania z zajęć poza dodatkowym limitem punktów ECTS; powtarzaniem określonych zajęć na studiach stacjonarnych oraz stacjonarnych studiach doktoranckich z powodu niezadowolających wyników w nauce; prowadzeniem studiów w języku obcym; prowadzeniem zajęć nieobjętych planem studiów; prowadzeniem studiów podyplomowych oraz kursów dokształcających. Przepisy te z uwagi na swój lakoniczny charakter sprawiały zobowiązanym do ich stosowania uczelniom liczne problemy interpretacyjne – począwszy od charakteru prawnego umowy o świadczenie usług edukacyjnych, przez ich konstrukcję, a na obowiązku ich zawierania skończywszy. Wypowiadały się na ten temat, zwłaszcza w 2011 r., wszystkie zainteresowane instytucje środowiskowe. Warto w tym miejscu przypomnieć choćby uchwałę Rady Studentów Parlamentu Studentów Rzeczypospolitej Polskiej (1/XII/RS/2010-2011) z 22 października 2011 r. w sprawie zawierania umów student – uczelnia, stanowisko Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego (MNiSW-DS./DP-SSW-6001-437-155/ES/11) z 18 października 2011 r. czy też stanowisko Prezydium Konferencji Rektorów Akademickich Szkół Polskich (53/V) z 12 października 2011 r. w sprawie umów zawieranych przez uczelnie ze studentami. Jak się wydaje

¹¹⁸ Dz.U. z 2012 r., poz. 572 z późn. zm.

przeprowadzona dyskusja doprowadziła do przyjęcia określonych rozwiązań praktycznych, sprowadzających się w uproszeniu do przyjęcia stanowiska, zgodnie z którym uczelnie zawierają ze studentami umowy cywilnoprawne dotyczące warunków odpłatności za usługi edukacyjne w momencie rozpoczęcia studiów. Wątpliwości jednak pozostały, zwłaszcza co do charakteru i konstrukcji takich umów, jednak ich płaszczyzną stały się raczej rozważania doktrynalne¹¹⁹. Opracowania teoretyczne dotyczące tego problemu wskazują generalnie na niejasność przyjętej koncepcji zwłaszcza w kontekście statutu prawnego studenta uczelni. Wydaje się jednak, że obecnie nic nie wskazuje na możliwość rezygnacji z tej koncepcji, zwłaszcza biorąc pod uwagę ogłoszony 11 grudnia 2013 r. projekt ustawy o zmianie ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym oraz niektórych innych ustaw. W miejsce uchylonego art. 160 ust. 3 proponuje się dodatkowo rozbudowanego art. 160a, zgodnie z którym warunki pobierania opłat związanych z odbywaniem studiów oraz opłat za usługi edukacyjne, a także wysokość tych opłat określa umowa między uczelnią a studentem lub osobą przyjętą na studia, zawarta w formie pisemnej pod rygorem nieważności. Umowa ta ma być zawierana nie wcześniej niż po wydaniu decyzji o przyjęciu na studia i nie później niż w terminie trzydziestu dni od rozpoczęcia zajęć. Umowa będzie zawierana na cały przewidywany okres studiów, a student nie będzie obowiązany do uiszczania opłat innych niż określone w umowie. Ponadto proponuje się przepis stanowiący, iż opłaty określone w umowie uczelnia może pobierać nie wcześniej niż po jej zawarciu. Wzór umowy będzie określał senat uczelni publicznej, a w przypadku uczelni niepublicznej – organ wskazany w jej statucie. Dodatkowo uczelnia ma obowiązek zamieszczenia wzoru umowy na stronie internetowej. Cywilnoprawny charakter umowy podkreśla przepis stanowiący, iż roszczenia wynikające z umowy przedawniają się z upływem trzech lat. W mojej ocenie wprowadzenie tej regulacji utrwali dotychczasową praktykę, nie rozwiązując w dalszym ciągu wątpliwości natury teoretycznoprawnej.

Przyjmując za cel deregulację szkolnictwa wyższego, zwłaszcza na jego akademickim poziomie, uwzględniając jednocześnie autonomię uczelni, należy poważnie rozważyć możliwość uchylecia przytaczanych przepisów prawa, zarówno tych obecnie obowiązujących, jak też przepisów proponowanych w projekcie, które mają stać się prawem powszechnie obowiązującym. Uchylenie tych przepisów doprowadziłoby w konsekwencji do rezygnacji z obligatoryjnego zawierania umów dotyczących warunków odpłatności za usługi edukacyjne ze studentami. Przy czym nie wpłynęłoby to w żaden sposób na pogorszenie pozycji prawnej studenta czy też ograniczenia jego praw. Natomiast doprowadziłoby to do przywrócenia przejrzystości i jasności statusu prawnego studenta, gdyż obecny system prawny w tym zakresie sztucznie łączy elementy publicznoprawne z prywatnoprawnymi, wymuszając stosowanie do studenta dwóch reżimów prawnych, których łączne stosowanie rodzi więcej problemów niż dobrych rozwiązań ułatwiających funkcjonowanie tak uczelni, jak i jej studentów.

¹¹⁹ M. Pszczyński, *Administracyjny czy cywilny charakter umowy o świadczenie usług edukacyjnych w publicznej szkole wyższej*, (w:) J. Bocia, L. Dziewięcka-Bokun (red.), *Umowy w administracji*, Kolonia Limited 2008, s. 381 i nast., M. Tyburek, *Konstrukcja umowy o świadczenie usług edukacyjnych zawieranej przez uczelnię publiczną na podstawie ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym*, (w:) J. Pakuła (red.), *Prawo o szkolnictwie wyższym. Nowe prawo – aktualne problemy*, Toruń 2012, s. 241 i nast.

Tradycyjnie przyjmuje się, iż uczelnia jest zakładem administracyjnym¹²⁰, nazywanym współcześnie również zakładem publicznym. Istnieją wprawdzie poglądy wskazujące na inny charakter prawny uczelni, wydaje się jednak, że należy je uznać na gruncie polskiej doktryny prawa administracyjnego za odosobnione. Traktują one bowiem – wzorem niemieckich szkół wyższych – uczelnie jako korporacje prawa publicznego¹²¹, co przy odmiennych regulacjach prawnych dotyczących ustroju szkolnictwa wyższego nie wydaje się w pełni uzasadnione¹²². Natomiast samo pojęcie zakładu administracyjnego (publicznego) też budzi czasami kontrowersje, gdyż nie udało się dotychczas wypracować jednej spełniającej wszystkie możliwe kryteria definicji teoretycznej, jednak pewne ustalenia można przyjąć jako powszechnie akceptowane. I tak według E. Ochendowskiego zakład to jednostka organizacyjna, niebędąca organem państwowym (urzędem) ani organem samorządu, która została powołana do wykonywania zadań publicznych i jest uprawniona do nawiązywania stosunków administracyjnoprawnych, wyposażona w zespół środków osobowych (personel) i rzeczowych, realizująca zadania publiczne i korzystająca z władztwa zakładowego¹²³. Z kolei J. Boć wskazuje, że zakładem administracyjnym jest jednostka organizacyjna powołana do świadczenia usług niematerialnych na podstawie nawiązanego z użytkownikiem stosunku administracyjnoprawnego¹²⁴. I wreszcie Z. Czarnik i J. Posłuszny wskazują, że zakładem publicznym można nazwać stosunek prawny, którego przedmiot obejmuje zadania publiczne z zakresu administracji świadczącej, realizowany w określonej strukturze prawnej, z wykorzystaniem władczych form działania prowadzących do powstania swoistych stosunków administracyjnoprawnych (zakładowych)¹²⁵. Wszystkie przytoczone definicje jednoznacznie wskazują na administracyjnoprawny (publicznoprawny) charakter stosunku łączącego użytkownika (destynatariusza) zakładu administracyjnego z działającymi w jego imieniu organami, oparty na władztwie administracyjnym.

Nie budzi wątpliwości również fakt, iż zakłady powołuje się do wykonywania zadań publicznych. Oznacza to między innymi, że przyjęcie w poczet użytkowników zakładu następuje co do zasady w drodze właściwego aktu jego organu, najczęściej jest to decyzja administracyjna stanowiąca podstawę nawiązania stosunku administracyjnoprawnego, stosunku zakładowego¹²⁶. Natomiast z chwilą przyjęcia osoby do grona użytkowników zakładu administracyjnego staje się ona podmiotem praw i obowiązków, które przysługują lub obciążają

¹²⁰ E. Ochendowski, *Pozycja prawna studenta uniwersytetu*, (w:) Z. Leoński (red.), *Model prawny szkoły wyższej a zasady zarządzania*, Poznań 1980, s. 75 i nast.

¹²¹ T. Brzezicki, *Ustrój szkolnictwa wyższego w Polsce*, Toruń, 2010, s. 73 i nast., E. Ochendowski, *Pozycja prawna studenta uniwersytetu – użytkownik zakładu publicznego czy członek korporacji publicznej*, (w:) J. Filipek (red.), *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, Bielsko-Biała 2003, s. 457 i nast.

¹²² B. Dolnicki, *Pozycja prawna studenta i doktoranta uniwersytetu*, (w:) A. Szadok-Bratuń (red.), *Nowe prawo o szkolnictwie wyższym a podmiotowość studenta*, Kolonia Limited 2007, s. 89 i nast.

¹²³ E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2013, s. 262.

¹²⁴ J. Boć, *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited 2000, s. 163.

¹²⁵ Z. Czarnik, J. Posłuszny, *Zakład publiczny*, (w:) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego*, tom 6 *Podmioty administracji publicznej*, s. 455.

¹²⁶ K. Kurczewska, *Odpowiedzialność dyscyplinarna studentów*, (w:) S. Waltoś, A. Rozmus (red.), *Szkolnictwo wyższe w Polsce. Ustrój – prawo – organizacja*, Rzeszów 2008, s. 301.

użytkowników zakładu. Źródłem tych praw i obowiązków są przede wszystkim przepisy prawa powszechnie obowiązującego, jak również akty władztwa zakładowego, tak o charakterze generalnym, jak i indywidualnym. Władztwo zakładowe oznacza bowiem możliwość jednostronnego kształtowania sytuacji prawnej użytkownika zakładu i obowiązek podporządkowania się tym dyspozycjom przez użytkownika. W przypadku uczelni możliwość stanowienia aktów zakładowych jest również przejawem jej konstytucyjnie gwarantowanej autonomii¹²⁷, rozumianej jako konstytucyjnie chronioną sferę wolności prowadzenia badań naukowych i kształcenia w ramach obowiązującego porządku prawnego. Oznacza to, iż Konstytucja zakłada istnienie aktów wewnętrznych tych uczelni i że uczelnie regulują tymi aktami zakładowymi, zgodnymi z prawem – prawa i obowiązki studentów¹²⁸.

Powyższe ustalenia natury teoretycznej należy odnieść do wynikającego z przepisów Prawa o szkolnictwie wyższym statusu studenta i obowiązku ponoszenia przez niego opłat za usługi edukacyjne. Fakt wykonywania przez uczelnie poprzez świadczenie usług o charakterze niematerialnym zadań publicznych nie budzi wątpliwości. Dla porządku należy tylko przypomnieć, że zgodnie z art. 13 podstawowymi zadaniami uczelni są: kształcenie studentów w celu zdobywania i uzupełniania wiedzy oraz umiejętności niezbędnych w pracy zawodowej; wychowywanie studentów w poczuciu odpowiedzialności za państwo polskie, za umacnianie zasad demokracji i poszanowanie praw człowieka; prowadzenie badań naukowych i prac rozwojowych oraz świadczenie usług badawczych; kształcenie i promowanie kadr naukowych; upowszechnianie i pomnażanie osiągnięć nauki, kultury narodowej i techniki, w tym poprzez gromadzenie i udostępnianie zbiorów bibliotecznych i informacyjnych; prowadzenie studiów podyplomowych, kursów i szkoleń w celu kształcenia nowych umiejętności niezbędnych na rynku pracy w systemie uczenia się przez całe życie; stwarzanie warunków do rozwoju kultury fizycznej studentów; działanie na rzecz społeczności lokalnych i regionalnych oraz stwarzanie osobom niepełnosprawnym warunków do pełnego udziału w procesie kształcenia i w badaniach naukowych. Natomiast przyjęcie na studia następuje zgodnie z art. 169 ust. 10 w drodze decyzji komisji rekrutacyjnej w sprawie przyjęcia na studia. Przy czym decyzja ta w myśl art. 207 ust. 1 jest aktem administracyjnym – decyzją administracyjną, do której stosuje się przepisy ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹²⁹ oraz przepisy o zaskarżaniu decyzji do sądu administracyjnego, a więc przede wszystkim przepisy ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹³⁰. To właśnie w drodze aktu administracyjnego dochodzi do nawiązania między uczelnią a daną osobą stosunku administracyjnoprawnego, którego przedmiotem są szeroko rozumiane usługi edukacyjne, a treścią prawa i obowiązki wynikające z przyjęcia na studia. Wprawdzie jak stanowi art. 170 pełnię praw studenta nabywa osoba przyjęta na studia z chwilą immatrykulacji i złożenia ślubowania, jednak nie zmienia to charakteru nawiązanego stosunku. Należy

¹²⁷ M. Masternak-Kubiak, *Autonomia szkół wyższych na gruncie Konstytucji RP*, (w:) A. Szadok-Bratuń (red.), *Nowe prawo o szkolnictwie wyższym a podmiotowość studenta*, Kolonia Limited 2007, s. 13 i nast.

¹²⁸ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 8 listopada 2000 r. (sygn. SK 19/99 – OTK 2000, nr 7, poz. 258).

¹²⁹ Dz.U. z 2013 r., poz. 267.

¹³⁰ Dz.U. z 2012 r., poz. 270 z późn. zm.

także podkreślić, że w tym samym momencie aktualizują się obowiązki studenta. Od tego momentu powinnością studenta jest przestrzegania regulujących jego status przepisów prawa (aktów generalnych), a w szczególności przepisów prawa ustanowionych przez organy uczelni, tj. uchwał jej organów kolegialnych i zarządzeń jej organów monokratycznych skierowanych do wszystkich lub części studentów, jak też wydanych na ich podstawie decyzji administracyjnych (aktów indywidualnych) konkretyzujących sytuację prawną indywidualnie oznaczonego studenta.

W tym kontekście nie budzi żadnych wątpliwości możliwość ustalenia ogólnych zasad i warunków odpłatności za usługi edukacyjne, w tym wysokości opłat w zakładowych aktach generalnych. Taki system funkcjonuje obecnie, gdyż zgodnie z art. 99 ust. 2 wysokość opłat ustala rektor uczelni publicznej, natomiast ust. 3 zobowiązuje senat uczelni publicznej do określenia zasad pobierania opłat oraz trybu i warunków zwalniania z tych opłat. Obecnie przepisy wskazują, że uchwalone przez senat zasady pobierania opłat wiążą rektora przy zawieraniu umów ze studentem, o których mowa w art. 160 ust. 3. Ta ostatnia regulacja oraz przepis, do którego ona odsyła, wydają się zupełnie zbędne, bowiem obowiązek uiszczenia opłaty za usługi edukacyjne nie musi wynikać z dodatkowo (obok stosunku administracyjnoprawnego) nawiązanego stosunku cywilnoprawnego, tj. w wyniku zawartej umowy. Obowiązki takie mogą być wynikiem stosunku administracyjnoprawnego, a więc mogą wynikać z przepisów prawa publicznego, także przepisów zakładowych i tym samym mogą się aktualizować w stosunku do konkretnego studenta co do zasady w dwojaki sposób. Po pierwsze, mogą to być obowiązki wynikające z mocy prawa (*ex lege*), a więc takie, których zakres został dokładnie określony w akcie normatywnym i nie wymaga konkretyzacji, a organy uczelni jedynie dbają o jego przestrzeganie. Po drugie, mogą to być obowiązki, w przypadku których akt normatywny określa jedynie przesłanki dające organom uczelni podstawę do nałożenia obowiązku w drodze aktu indywidualnego. Dzięki temu drugiemu sposobowi możliwe byłoby określenie zasad odpłatności za usługi edukacyjne w akcie administracyjnym – decyzji właściwego organu, bez potrzeby zawierania umowy. I tak obowiązki (opłaty), które są możliwe do przewidzenia w chwili wydawania decyzji o przyjęciu na studia mogą być nałożone w tej właśnie decyzji, zaś opłaty, które wynikną w toku studiowania mogą być nakładane w wydanych na podstawie regulaminu studiów decyzjach upoważniających do skorzystania z odpłatnej usługi edukacyjnej, np. powtarzania roku lub semestru studiów. Przyjęcie takiego założenia ograniczy przede wszystkim liczbę dokumentów przygotowywanych przez uczelnie. Zamiast decyzji o przyjęciu na studia i umowy o świadczeniu usług edukacyjnych, zostanie wydana wyłącznie decyzja o przyjęciu na studia, mocą której student zostaje związany obowiązującymi w uczelni aktami generalnymi, jak też obowiązkami indywidualnie ustalonymi w jej treści, w tym dotyczącymi w obu przypadkach zasad i wysokości obowiązujących opłat. Rozwiązanie takie wydaje się korzystne dla obu stron tego stosunku.

Z punktu widzenia studenta w żaden sposób nie narusza to jego gwarantowanych konstytucyjnie praw, gdyż ma on prawo wniesienia odwołania od decyzji właściwego organu uczelni do organu wyższego stopnia, a następnie prawo zaskarżenia ostatecznej decyzji administracyjnej do niezawisłego sądu, w ramach również dwuinstancyjnego postępowania sądowo-administracyjnego. Po drugie ostateczna decyzja administracyjna objęta jest zasadą trwałości, co oznacza, że jej uchylenie, zmiana lub stwierdzenie nieważności może

nastąpić tylko w przypadkach enumeratywnie wyliczonych w przepisach prawa. Dzięki temu student może zakładać, że ukształtowane w tej decyzji prawa nie mogą być swobodnie zmieniane.

Rozwiązanie to wydaje się również bardzo korzystne dla uczelni, nie tylko z powodu ograniczenia formalizmu związanego z przygotowywaniem dokumentów w momencie przyjmowania na studia, choć nie można zapominać, że zawierane obecnie umowy w części przypadków nigdy się nie materializują, gdyż student może nigdy nie korzystać z odpłatnych usług edukacyjnych. Problemem jest również sytuacja konsekwencji niepodpisania umowy, bo nie ma to przecież bezpośredniego wpływu na status studenta. Przyjęcie proponowanych rozwiązań gwarantowałoby także zachowanie tego samego reżimu prawnego w zakresie skutków nieuiszczenia należnych opłat. Okoliczność ta jest przecież podstawą do skreślenia z listy studentów – utraty statusu studenta, co następuje w drodze decyzji administracyjnej w rozumieniu przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, a więc podobnie jak jego nabycie. Ponadto, jeżeli należność będzie miała charakter publicznoprawny, to jej egzekucja odbywać się będzie w trybie egzekucji administracyjnej a nie sądowej. Jej podstawą prawną będą przepisy ustawy z 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji¹³¹, co może przyspieszyć przymusowe wykonanie obowiązku.

Podkreślenia wymaga także fakt, iż zajęte stanowisko nie przekreśla umowy cywilnoprawnej jako formy działania zakładu administracyjnego, w tym przypadku uczelni jako posiadającego osobowość prawną podmiotu prawa publicznego utworzonego przecież albo przez podmiot publiczny, albo podmiot prywatny na podstawie zezwolenia właściwego organu państwa, a więc w każdym przypadku podmiot administrujący – realizujący zadania administracji publicznej. Ta forma działania nie powinna mieć jednak szerszego zastosowania do użytkowników zakładów, prowadzi to do wskazanego już wcześniej dublowania się reżimów prawnych, a także do utraty przez uczelnie charakteru zakładu administracyjnego, gdyż świadczenie usług niematerialnych nie będzie się odbywać na podstawie nawiązanego z użytkownikiem stosunku administracyjnoprawnego. Obrazowo rzecz ujmując, zbliży to uczelnie do innych podmiotów świadczących usługi o charakterze niematerialnym, które z uwagi na brak stosunków administracyjnoprawnych z ich użytkownikami nie są zakładami administracyjnymi, jak np. kina czy teatry. Organy zakładu podejmują jednak działania nie tylko wobec destynatariuszy, ale również wobec pracowników zakładu, jak też w układzie powszechnym, tj. wobec wszystkich adresatów, a w szczególności obywateli. W tym zakresie korzystanie z form prawa cywilnego wydaje się nie tylko możliwe, ale i w wielu przypadkach uzasadnione merytorycznie. Oczywiście nie można wykluczyć też tej formy działania uczelni w sprawach związanych z nabywaniem składników majątkowych służących realizacji jej podstawowych zadań publicznych, jak też związanych z utrzymaniem urządzeń niezbędnych do jej funkcjonowania. Proponowane rozwiązania przywróciłyby umowom cywilnoprawnym zawieranim w związku z funkcjonowaniem szkolnictwa wyższego podstawowe cechy tej formy działania, a więc przede wszystkim swobodę ich zawierania, gdyż obecnie ustawa wymusza działanie w tej formie, nie pozostawiając uczelniom wyboru w tym zakresie.

¹³¹ Dz.U. z 2012 r., poz. 1015 z późn. zm.

Podobne wnioski można wyciągnąć co do swobody w zakresie kształtowania treści umowy, która jest obecnie istotnie ograniczona.

Powyższe ustalenia w kontekście deregulacji przepisów Prawa o szkolnictwie wyższym dają podstawę do sformułowania następujących propozycji zmian.

Po pierwsze – należy uchylić jako zbędne przepisy ustawy stanowiące podstawę do zawierania umów o odpłatności za świadczone usługi edukacyjne ze studentami, a w szczególności aktualny art. 160 ust. 3 lub po nowelizacji art. 160a PSW.

Po drugie – należy w obecnym art. 207 ust. 1 PSW – przez jego uzupełnienie – wyraźnie wskazać, że do decyzji właściwych organów dotyczących odpłatności za świadczone usługi edukacyjne zastosowanie mają przepisy ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawa z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu administracyjnym, co będzie stanowiło gwarancję zapewnienia studentom realizacji konstytucyjnych uprawnień do dwuinstancyjnego postępowania jurysdykcyjnego i dwuinstancyjnej niezawisłej kontroli wydanych w nim rozstrzygnięć.

Po trzecie – należy poddać nadzorowi akty generalne organów uczelni (uchwały senatu i zarządzenia rektora) dotyczące zasad ponoszenia i wysokości opłat za usługi edukacyjne, wykorzystując na przykład system znany już w przypadku uchwał rekrutacyjnych, o których treści informuje się ministra sprawującego nadzór nad uczelnią.

Po czwarte – potwierdzając publicznoprawny charakter opłat za usługi edukacyjne, należy wskazać, że ich przymusowe wykonanie następuje na podstawie przepisów ustawy z 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Rozdział 6.

OCENA PARAMETRYCZNA JEDNOSTEK NAUKOWYCH PO NOWEMU. KILKA UWAG POD ROZWAGĘ SPECJALISTÓW PRZYGOTOWUJĄCYCH NASTĘPNĄ OCENĘ W 2017 R.

Jerzy Brzeziński

6.1. Wprowadzenie

Poznaliśmy rezultaty najnowszej oceny – jak napisano w pierwszych słowach komunikatu zamieszczonego 30 września 2013 r. na stronach internetowych MNiSzW¹³²: „*jakości naukowej lub badawczo-rozwojowej jednostek naukowych zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 13 lipca 2012 r. w sprawie kryteriów i trybu przyznawania kategorii naukowej jednostkom naukowym* (Dz.U. z 2013 r. poz. 877 i poz. 191)”.

Aktualna ocena odnosi się do osiągnięć jednostek naukowych i artystycznych z lat 2009–2012. Poprzednia ocena ogłoszona została 30 września 2010 r. i obejmowała lata 2007–2010. Z niezrozumiałych powodów przyśpieszono tę nową ocenę. Oficjalnie chodziło o to, aby dokonać, jak najszybciej i lepiej, oceny jednostek wedle nowych procedur, którymi posłuży się nowo powołane (lepsze i skuteczniejsze?) przez MNiSzW „ciało” – Komitet Ewaluacji Jednostek Naukowych (w skrócie: KEJN). Owym pośpiechem trzeba by zapewne tłumaczyć fakt, że jeden rok działalności jednostek został oceniony podwójnie (2009 r.) z odwołaniem się do odmiennych zasad i innych zespołów ewaluatorów; w poprzednim okresie była to Rada Nauki II kadencji działająca przy ministrze ds. nauki i szkolnictwa wyższego i w całości pochodząca z demokratycznych wyborów przeprowadzonych w środowisku uczonych.

¹³² www.nauka.gov.pl/aktualnosci-ministerstwo/wizytowki-polskiej-nauki.html (data dostępu: 25.06.2014).

I znowu jednostki dowiedziały się za co i jak będą oceniane w trakcie trwania prac legislacyjnych i techniczno-organizacyjnych (te trwały do niemal samego końca okresu zapisanego w ustawie). Zwłaszcza tę uwagę można odnieść do procedury wyłaniania bardzo wrażliwej kategorii A+. Chyba się nie doczekamy tego, że najpierw zostaną przyjęte określone procedury i zakomunikowane jednostkom naukowym, a następnie, po czterech latach, zostanie dokonana, zgodnie z nimi, ocena. Idzie o to, aby kierujący jednostkami mieli możliwość poprowadzenia sensownej polityki naukowej. Aby, przykładowo, wiedzieli, że publikacja monografii ogłoszona w języku polskim przez lokalne, uczelniane wydawnictwo będzie oceniana za „x” punktów. Ten akurat postulat nie jest nowy. Był zgłaszany, i to z dużą niekiedy żarliwością, w okresach działalności Komitetu Badań Naukowych, Rady Nauki oraz Komitetu Ewaluacji Jednostek Naukowych. Być może ministerstwo wymyśli nowy twór organizacyjny, jeszcze lepszy, jeszcze skuteczniejszy, ale czy wreszcie, po tylu latach, prawo przestanie działać wstecz? Mało prawdopodobne.

Jedną z nowości, to dodatkowa, najwyższa i zastrzeżona tylko dla najlepszych, kategoria A+. Przyznano ją zaledwie 37 jednostkom naukowym na 963 jednostki, które poddały się ocenie. Dla porównania: 308 jednostek znalazło się w kategorii A, 541 w kategorii B i 77 w kategorii C. Ta ekstra kategoria znalazła się w centrum uwagi uczelni i instytutów badawczych, to o niej rozmawiano w kuluarach uroczystości inauguracyjnych nowego roku akademickiego, to o jednostkach, którym ją przyznano prof. Barbara Kudrycka, minister nauki i szkolnictwa wyższego mówiła: „37 wyróżnionych tą kategorią jednostek to elita, wizytówka polskiej nauki w kraju i na świecie”. Medialnego rozgłosu tej kategorii nadała „Gazeta Wyborcza”, która w swoim internetowym wydaniu dokonała – zresztą postępując niezgodnie z zasadami tworzenia tej i pozostałych kategorii – rankingu jednostek zaliczonych do „elity” 37¹³³. Wróć do problemów z procedurą wyłaniania kategorii A+ w dalszej części rozdziału.

Przeprowadzona – wedle nowych zasad – ocena jednostek naukowych ma widoczne zalety (w stosunku do oceny przeprowadzonej w 2010 r. przez Radę Nauki 2. kadencji MNiSzW), ale ma też i słabe strony. Do niewątpliwych zalet należy wykorzystanie nowej metody wyłaniania kategorii: A, B i C – metody porównywania parami. Można dyskutować o warunkach jej użycia, ale – zwłaszcza, że nie ograniczono się do sporządzenia, na podstawie jednego prostego wyniku, porangowania jednostek naukowych – odwołanie się do odpowiednio skompilowanych wartości czterech kryteriów doprowadziło do bardziej, i to też należy zauważyć, wiarygodnych wyników. KEJN skorzystał też z pomocy (podobnie jak w Radzie Nauki 1. kadencji) zewnętrznych ekspertów, którzy, tworząc zespoły ewaluatorów (było ich około 150), weryfikowali materiały dostarczone przez jednostki przypisane do poszczególnych Grup Wspólnej Oceny (GWO). Sam tryb pracy owych zespołów wspomaganych przez bardzo fachową obsługę systemu ze strony firmy Index Copernicus International zapewniał obiektywność ocen. Niepotrzebny był pośpiech – skrócono okres czasu między kolejnymi ocenami z czterech lat do trzech, a planowano go jeszcze bardziej

¹³³ Opublikowano 1 października i uzupełniono 2 października 2013 r.: „Najlepsze i najsłabsze jednostki naukowe. Polska nauka musi się poprawić [RANKING]”. Cały tekst: http://wyborcza.pl/1,75478,14704973,Najlepsze_i_najsłabsze_jednostki_naukowe_Polska_nauka.html#ixzz2gsl8VEEh (data dostępu: 5.10.2013).

skrócić – tylko do dwóch lat. Gdyby, dysponując elektronicznymi narzędziami dostarczonymi przez Index Copernicus, przeprowadzono ocenę w 2014 r., to byłaby ona pozbawiona pewnych wad, które się ujawniły w trakcie wdrażania systemu (zabrakło czasu na niezbędne symulacje i autokorekty – także i te, które wymagały zmiany przepisów prawnych; przecież tworzono je bez znajomości wszystkich realiów). I, co niemniej ważne, oceną objęto by cztery, nowe lata. Nie powstałaby „zakładka” z lat 2009–2010. Aktywność jednostek była w tych latach dwukrotnie oceniana: pierwszy raz przez Radę Nauki i drugi raz przez KEJN. Nie ustrzeżono się jednak błędów – i tych mniejszych, łatwych w następnej ocenie do usunięcia i tych większych wymagających przebudowy nastawienia KEJN i zmiany przepisów prawnych (ustawa, rozporządzenie) i wewnętrznych procedur wypracowanych przez sam KEJN¹³⁴.

W tak krótkim tekście nie można pisać o wszystkim¹³⁵. Nastąpi zatem odniesienie tylko do najważniejszych kwestii, które wymagają albo lepszego uregulowania (korekt), albo zmiany myślenia na ten temat.

6.2. Komu służy ocena parametryczna jednostek naukowych?

Można wskazać trzy kręgi odbiorców danych na temat kondycji polskich instytucji naukowych:

- ministerstwo, któremu te dane pozwolą na podejmowanie trafnych decyzji dotyczących m.in. finansowania jednostek (tzw. dotacja statutowa, a w przypadku jednostek PAN także środki na płace pracowników);
- jednostki naukowe, które mogą siebie „odnaleźć” na naukowej mapie Polski i mogą uzyskać zobiektywizowany wgląd w swoją pozycję naukową i pozyskać informacje pozwalające planować właściwą politykę naukową w swoich placówkach, a także mogą pozyskać informacje o potencjalnych partnerach do nawiązania współpracy;
- społeczeństwo, np. przyszli kandydaci na studia na danym kierunku prowadzonym przez jednostkę, poddaną takiej ocenie, czy lokalne władze, które są zainteresowane rozwojem zlokalizowanego na ich terenie ośrodka naukowego. Też przedsiębiorstwa i instytucje ze sfery praktyki społecznej, dla których ważne jest to, z jaką instytucją (z kim) zamierzają nawiązać współpracę. Ujawnienie tego typu danych może mieć duże znaczenie społeczne.

Doświadczenia ubiegłych lat wskazują na stosunkowo niski poziom świadomości potencjalnych odbiorców tych informacji z drugiej i trzeciej grupy. Ponieważ w tym roku sposób przeprowadzenia oceny i podane do publicznej wiadomości dane charakteryzujące

¹³⁴ Por. J. Brzeziński, Co można (należy?) zmienić w systemie oceny jednostek naukowych? (referat), posiedzenie Prezydium PAN i Prezydium KRASP w Olsztynie, 5 lipca 2013 r.

¹³⁵ W niniejszym tomie znajduje się bardziej analityczne opracowanie przygotowane przez J. Brzezińskiego i T. Jędrzejewskiego pt. *Deregulacja podstawowych postanowień dotyczących kryteriów i trybu przyznawania kategorii naukowej jednostkom naukowym*.

jednostki są inne od tych, które podawano poprzednio (KBN czy Rada Nauki: tylko informacja o przyznanej kategorii i pozycja w rankingu), więc szczególnej wagi nabiera polityka informacyjna ministerstwa i KEJN-u. Społeczeństwo (także społeczność uczonych) musi być przekonane, co do tego, że to w czym, nawet biernie, uczestniczy jest obiektywne i czemuś ważnemu służy. Zatem, 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. Zabrakło bardziej szczegółowego opisu tych kryteriów. Czytelnicy gazet i internauci nie muszą (i na ogół tego nie czynią) czytać stosownych rozporządzeń. Trzeba nadrobić te zaległości.

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

- Kto z kim jest porównywany i ze względu na jakie kryteria?
- Kto jest (powinien być) źródłem punktów dla ocenianej jednostki?
- Jak to się dzieje, że jednostka otrzymuje taką, a nie inną kategorię?
- Czy kategorią A+ zostały wyróżnione rzeczywiście elitarne jednostki?

Przed laty, wybitny polski filozof, Kazimierz Ajdukiewicz wprowadził do metodologii zasadę intersubiektywnej komunikowalności i intersubiektywnej kontrolowalności (w skrócie: zasada intersubiektywności)¹³⁶. Ta zasada powinna obowiązywać także w świecie ewaluacji jednostek naukowych. Oceniajmy, i to surowo, ale wedle transparentnych procedur. Niech każdy, jak w pokerze, ma prawo sprawdzenia każdego. Pełna jawność kryteriów i procedur. Ogłoszeniu list z kategoriami przypisanymi jednostkom towarzyszyła nader skąpa polityka informacyjna. A to nie dobrze, gdyż osłabia zaufanie do wprowadzanych procedur.

6.3. Kto z kim jest porównywany i ze względu na jakie kryteria?

Prosta odpowiedź na powyższe pytanie brzmi: podobni z podobnymi i pod względem najistotniejszych kryteriów. W poprzednio przeprowadzonej ocenie posługiwano się pojęciem „Grup Jednorodnych”, a w aktualnie zakończonej – „Grup Wspólnej Oceny” (GWO). Idea jednak pozostała ta sama, i prawdopodobnie, mimo niezbędnych modyfikacji, nadal pozostanie. Jest oczywiste dla każdego, kto choć przez chwilę zastanowi się nad problemem oceny jednostek naukowych, że – jeżeli taka ocena ma oddawać rzeczywistą pozycję naukową jednostki – nie można porównywać, przykładowo, Instytutu Rozrodu Zwierząt i Badań Żywności PAN (aktualnie kategoria A+) z Wydziałem Polonistyki UJ (też kategoria A+). Chociaż, biorąc pod uwagę silnie zagregowane dane o porównywanych jednostkach, takich jak uczelnie wyższe, dokonuje się takich bezpośrednich porównań – np. Academic Ranking of World Universities zwany nieformalnie „rankiem szanghajskim” wymyślony przez Institute of Higher Education Uniwersytetu Jiao Tong w Szanghaju. To, co – w sferze

¹³⁶ K. Ajdukiewicz, Zagadnienia i kierunki filozofii. Teoria poznania. Metafizyka (wyd. 2), Czytelnik, Warszawa 1983.

kryteriów – znalazło się w KEJN-owskich ocenach, a jest z powodzeniem wykorzystywane w owym rankingu szanghajskim, to: liczba publikacji pracowników jednostki (ale nie tylko w „Nature” i „Science”), a także – ale tylko pomocniczo przy tworzeniu kategorii A+ – liczba cytowań publikacji pracowników jednostki oraz uzyskane przez pracowników znaczące nagrody (niestety, kategoria „Nagroda Nobla” jest nadal pusta).

Problem tworzenia z jednostek naukowych, jakkolwiek nazwanych, homogenicznych grup jest trudny w realizacji i trudno powiedzieć, czy można go w pełni rozwiązać – nie tworząc „nieskończenie” dużej liczby grup co, w jakimś zakresie, dotknęło obecną parametryzację – zob. GWO składające się z... jednej jednostki!). W każdym bądź razie zastosowana metodologia tworzenia takich grup jednostki jest ograniczona ramami ustawy o finansowaniu nauki (art. 2). To ograniczenie szczególnie utrudnia tworzenie GWO składające się z jednostek uczelnianych. To nie mogą być jakiegokolwiek jednostki, ale wyłącznie te, które zdefiniowane zostały w art. 2 ust. 10a rzeczonej ustawy: „*podstawowe jednostki organizacyjne uczelni w rozumieniu statutów tych uczelni*”.

Dla przykładu podam jedynie „bliską” mi dziedzinę Nauk Humanistycznych i Społecznych, HS (Komisja I KEJN) i subdziedzinę: nauki społeczne. W Komisji I znajdują się jeszcze Nauki o Sztuce i Twórczość Artystyczna, TA. Czytelnicy studiując opublikowany wykaz jednostek pogrupowanych według GWO, mogą odtworzyć sobie pozostałe grupy dziedzinowe i subdziedzinowe przypisane do drugiej i trzeciej komisji.

GWO HS obejmuje bardziej „homogeniczne” subdziedzinowe GWO: nauki filologiczne, bibliologia, nauki o kulturze (FB), nauki historyczne (HS), filozofia i nauki teologiczne (FT), nauki społeczne (SP), nauki ekonomiczne (EK), nauki prawne (PR). Ponadto, odrębne GWO utworzono też w ramach GWO „subdziedzinowej”, np. nauk społecznych SP dla:

- jednostek szkół wyższych (w GWO: HS1SP to 92 jednostki – prawie same wydziały, ale też aż 6 uczelni oraz 6 pomniejszych jednostek organizacyjnych),
- jednostek PAN (w GWO: HS2SP to 3 jednostki: Instytut Psychologii, Instytut Filozofii i Socjologii oraz Instytut Studiów Politycznych),
- instytutów badawczych (w GWO: HS3SP to tylko 1 jednostka: Instytut Badań Edukacyjnych, którego organem założycielskim jest MEN),
- innych jednostek (w GWO: HS4SP to tylko 1 jednostka: Instytut Statystyki Kościoła Katolickiego SAC).

Bez zmiany obowiązującej ustawy o finansowaniu nauki (art. 2) nie będzie można, w następnej ocenie, utworzyć *de facto* jednorodnych GWO w grupie uczelnianej. Uczelnie potrafiły tworzyć (kierując się względami pragmatycznymi w pierwszym rzędzie, np. zdolnością wydziału do prowadzenia kierunku studiów czy uzyskania uprawnień do nadawania stopni naukowych) niekiedy bardzo oryginalnie skomponowane wydziały. Przykłady z Komisji I KEJN: Wydział Zarządzania i Komunikacji Społecznej UJ, Wydział Nauk Społecznych UŚ, Wydział Nauk Historycznych i Pedagogicznych UWr, Wydział Historyczno-Pedagogiczny UO. W czym są bowiem do siebie podobne jednostki Wydziału Nauk Historycznych i Pedagogicznych UWr: Instytut Pedagogiki i Instytut Psychologii, z jednej strony oraz Instytut Historyczny i Instytut Archeologiczny, z drugiej? Jak ze sobą porównać Wydział Historyczno-Pedagogiczny UWr z Wydziałem Psychologii UW (ta sama GWO)? Odpowiedź: jakoś można, ale czy ma to sens?

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 „utopiona” w „składankowych” wydziałach. Owocuje to tym, że albo taki instytut jest przeszacowany (bo jest w strukturze wydziału mocnego naukowo dzięki pozostałym jednostkom), albo jest niedoszacowany (bo słabsze jednostki z wydziału ciągną go w dół skali). Tak czy inaczej, obecnie nie można postawić obok siebie Wydziału Psychologii UW (jednostka A+) czy Wydziału Zamiejscowego SWPS we Wrocławiu (jednostka A+) oraz Instytutu Psychologii na Wydziale Nauk Historycznych i Pedagogicznych UWr (wydział w całości jest kategorii A+). Podobnie z innymi jednostkami psychologicznymi, które znalazły się w kategoriach A i B oraz, i to najbardziej niepokoi, w różnych GWO. Jak bowiem oceniać jednostki, które znalazły się w – z założenia – różniących się GWO? Też ocenianych przez ekspertów reprezentujących inne dyscypliny – tylko w GWO-SP w zespole ewaluacyjnym znalazło się 3 psychologów. Mało tego, dyscypliny przypisane do tej GWO miały swoją reprezentację w zespole ewaluatorów GWO: politologów, psychologów, socjologów. Te same uwagi można odnieść do ocen pozostałych jednostek z podgrupy nauk społecznych: socjologicznych, pedagogicznych czy politologicznych, które nie znalazły się w „swojej” dziedzinowo GWO. Wątpliwe, aby z tymi problemami nie borykały się inne zespoły ewaluatorów. Bez rozbicia „składankowych” wydziałów nie da się sensownie rozwiązać tego problemu.

Kolejny problem wiąże się z ustaleniem zestawu osiągnięć naukowych jednostki, które mogłyby trafnie odzwierciedlać naukowy *standing* jednostki. 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. Bowiem, na przykład, czy „mapy wieloaspektowe” są równie ważne jak „monografie naukowe”, „tłumaczenia publikacji zagranicznych wraz z opracowaniem redakcyjnym” czy „opracowania krytyczne tekstów literackich”? Niestety mamy do czynienia z przeregulowaniem.

Kolejny – niepotrzebnie wykreowany przez środowiska uczelniane – problem, to tworzenie GWO według charakteru organizacyjnego jednostek naukowych: jednostki uczelniane, jednostki PAN, instytuty badawcze i tzw. inne jednostki. Racją dla takiego rozwiązania było to, że pracownicy uczelni mają poza zadaniami badawczymi, także bardzo absorbujące zadania dydaktyczne. W efekcie, mniej czasu mogą poświęcać na wykonywanie zadań badawczych. Nie uważam tego uzasadnienia za trafne. Nauka jest jedna. Pracownicy uczelni, a przynajmniej ci pracujący w obszarze nauk humanistycznych i społecznych pracują także, dodatkowo, w szkolnictwie niepublicznym. Gdyby tak nie było, to niemożliwe byłoby funkcjonowanie w Polsce aż 334 szkół niepublicznych i 140 szkół publicznych¹³⁷. Zresztą

¹³⁷ Dane, na koniec 2012 r., z raportu MNiSzW: Nauka w Polsce, 2013 r. Edycja 1; w: http://www.dsw.edu.pl/fileadmin/ULS/Nauka_i_badania/PAN/RAPORT_NAUKA_W_POLSCE.pdf (data dostępu: 6.06.2014).

pracownicy jednostek PAN i instytutów badawczych też są zatrudniani w szkolnictwie wyższym. Gdyby jednak chciano dać jakąś „ulgę” pracownikom uczelni, to lepszym rozwiązaniem byłoby przemnożenie osiągnięć jednostek uczelnianych w kryteriach I–III przez jakąś wagę. Może przez 1,1–1,2. Można, drogą symulacji, wybrać właściwą wagę. Nie dochodziłoby do absurdalnych GWO liczących 1 czy 2–3 jednostki.

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

W humanistycznych i społecznych GWO aktywność w zakresie publikowania w czasopiśmie w obiegu międzynarodowym i ogólnokrajowym mogłaby być jednym z dwóch może trzech kryteriów mających decydujący wpływ na ostateczną ocenę (nie jak teraz 65, ale 80%). Inna sprawa, że listy czasopism muszą być na nowo opracowane – zwłaszcza lista B i, dziś raczej karykaturalna (!), lista ERIH. Drugim kryterium mogłyby być monografie, ale inaczej zdefiniowane. Nie wskazane jest uwzględnianie prac zbiorowych, owych, zbyt często przyjmujących postać „syntez introligatorskich” pseudomonografii. Trzeba też rozwiązać problem oceny monografii. Dzisiejszy jest bardzo ułomny i budzi słuszną krytykę – zwłaszcza w środowisku nauk humanistycznych. Trudno uznać za obiektywne (cokolwiek to słowo jeszcze dziś znaczy) uznanie jako monografii naukowej broszury o objętości 6 arkuszy wydawniczych, opublikowanej w języku angielskim (a jakże!) w uczelnianym wydawnictwie, o którym niewiele osób słyszało z obszerną monografią opublikowaną też w języku angielskim, tyle tylko, że w renomowanym wydawnictwie zagranicznym. Pomijając prosty fakt, że jeden autor zbierał materiał do monografii przez kilka, a nawet więcej lat, a drugi napisał ją w kilka tygodni. Sięgając do doświadczenia autora, z bezsilnością musiał on akceptować różne „syntezy introligatorskie”, gdyż odpowiadały formalnej, ujętej w rozporządzeniu definicji „monografii”. Zbyt łatwo można było zebrać całkiem dużą sumę punktów za owe „monografie” i znaleźć się w kategorii B. Jest przynajmniej jedna taka uczelnia, która swoją pozycję w kategorii B wypracowała głównie „monografiami” opublikowanymi, przede wszystkim, we własnym wydawnictwie (także te w języku angielskim). Powinno się uznać, że monografia, to minimum 15 arkuszy wydawniczych i publikowana w znaczącym w środowisku wydawnictwie. Środowisko dobrze wie, które wydawnictwa są cenione, a które nie. Bez sporządzenia jakiejś listy uznanych wydawców problem nie zostanie rozwiązany. To trzeba zmienić.

Do rozważenia jest dodanie trzeciego kryterium: granty, ale nieprzeliczone na pieniądze. Ważna jest bowiem struktura tej kategorii osiągnięć. Jakie to są granty (przez jakie instytucje przyznane i w jak prestiżowym konkursie) i ilu pracowników jednostki, jako kierowników projektu, uzyskało granty.

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.

6.4. Kto jest (powinien być) źródłem punktów dla ocenianej jednostki?

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 prac¹³⁸. Należy zrezygnować także z możliwości podawania, jako osiągnięcia jednostki prac, których autorami są pracownicy innych jednostek¹³⁹. Podane w rozporządzeniu ograniczenia procentowe nie są wcale takie małe (por. § 15.5 i 15.7). Jest to też furtka dla wątpliwego etycznie procederu kupowania atrakcyjnych (wysoko punktowanych) publikacji od osób niebędących pracownikami jednostki lub napisanych przez osoby, które we wskazanej jednostce pracują jako w drugim miejscu zatrudnienia. Warto by przypisać status pracownika doktorantem z wszczętym w jednostce przewodem doktorskim oraz dla „postdoków” (laureatów konkursów NCN: FUGA lub instytucji zagranicznych).

Wzorując się na rozwiązaniu zastosowanym przed laty przez KBN i aby uczynić atrakcyjnym dla jednostki zaopiekowanie się doktorantami, można by ich wliczać do wskaźnika efektywności Q z wagą, powiedzmy, 0,3.

I jeszcze jedno. 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. Przykładowo, 3 współautorów, każdy z innej jednostki, 2 prac zamieszczone w prestiżowych dla psychologów czasopismach „Psychological Bulletin” (lista JCR: 50 pkt.) i „Behavioral and Brain Sciences” (lista JCR: 50 pkt.) cudownie rozmnoży się do 6, a nie 2 artykułów. Można się też zastanowić, czy w pracach wieloautorskich nie należy inaczej punktować, wyróżniać tzw. pierwszego autora czy tzw. autora do korespondencji (ang. *corresponding author*)¹⁴⁰?

6.5. Jak to się stało, że jednostka otrzymała taką, a nie inną kategorię?

W tym roku, po raz pierwszy odstąpiono od tradycyjnej metody dodawania do siebie wszystkich zebranych (za pomocą kart oceny jednostki) przez jednostkę punktów i sporządzania, na podstawie takiego syntetycznego wyniku, rankingu. Następnie po odcięciu określonego procentu – idąc od góry tego rankingu – tworzone kategorie: A, B i C. Oczywiście ta, dziś już

¹³⁸ J. Brzeziński, Jak oceniać potencjał naukowy, Forum Akademickie, 11/2011: 42–43; J. Brzeziński, Kontrowersje wokół oceny jednostek naukowych z obszaru nauk społecznych, Kultura i Edukacja, 2 (81)/2011: 179–192.

¹³⁹ Por. rozdział J. Brzezińskiego i T. Jędrzejewskiego pt. Deregulacja podstawowych postanowień dotyczących kryteriów i trybu przyznawania kategorii naukowej jednostkom naukowym.

¹⁴⁰ J. Albrecht, Pozycja na liście autorów: brakujący składnik oceny naukometrycznej, Nauka, 1/2013: 69–95.

„historyczna”, procedura została przedstawiona w wielkim skrócie. Sporo elementów postępowania ewaluacyjnego znalazło się w tej nowej procedurze. Pojawiły się jednak nowości. O nich warto coś powiedzieć.

Po pierwsze, KEJN powołała zespoły ekspertów (zwane zespołami ewaluacji – około 150 osób), które sprawdzały poprawność wypełnienia przez jednostki kart kompleksowej oceny jednostki naukowej – każdą kartę sprawdzały dwie osoby, a w razie rozbieżności ocen rozstrzygał przewodniczący zespołu. Podobnie postępowano przy ocenie przeprowadzanej przez Radę Nauki 1. kadencji. Poszerzenie bazy ekspertów i wyjście poza skład KEJN, która w swoim składzie nie mogła przecież mieć przedstawicieli wszystkich dyscyplin naukowych, to bardzo dobre rozwiązanie. Powinno się ujawnić te listy – wskazana jest pełna transparentność. Nie wiadomo tylko dlaczego zespoły ewaluacji nie były wykorzystane przy tworzeniu kategorii A+.

Po drugie, całą obsługę informatyczną powierzono nowej firmie: Index Copernicus International (ICI), a eksperci mieli dostęp do danych przydzielonych im do sprawdzenia jednostek poprzez system POL-on. Praca w tym systemie nie sprawiała większych trudności – może tylko na początku, gdy następował „rozruch” systemu. Pracownicy ICI też współpracowali bez zarzutu i bardzo przyjaźnie. Jako przewodniczący jednego z zespołów ewaluacji, autor może im wystawić najwyższą notę.

Po trzecie – a to już było poza zespołami ewaluacji, gdyż ich praca kończyła się z chwilą zaakceptowania całej pracy weryfikującej dane dostarczone przez jednostki naukowe – dane „załadowano” do komputera, który za pomocą, pierwszy raz wprowadzonego w Polsce w tym celu, programu „porównywania parami” pogrupował wszystkie jednostki w poszczególnych GWO w kategorii: A, B, C. To w wielkim skrócie. Specjaliści z KEJN, a zwłaszcza ci, którzy pilotowali od strony metodologicznej ów program, powinni teraz – odwołując się już do realistycznych danych – przybliżyć ten nowatorski sposób podejścia do wyłaniania kategorii.

I jeszcze jedno. W miarę możliwości należy opublikować jak najwięcej danych szczegółowych. Tak, aby wszyscy zainteresowani mogli sami zobaczyć jakie cząstkowe oceny doprowadziły poszczególne jednostki do określonych kategorii. Poprzednia parametryzacja (pilotowana od strony informatycznej przez OPI) zakończyła się zamieszczeniem na stronach OPI podaniem zsumowanych ocen pod każdą z tabel karty oceny jednostki. Dziś można uczynić podobnie np. w systemie POL-on. Trzeba też – koniecznie! – zamieścić dane dotyczące wartości jednostek referencyjnych.

6.6. Co z kategorią A+?

Kategoria A+ to *novum*. I dlatego warto jej poświęcić więcej miejsca w niniejszym opracowaniu. W § 18.7.1 ww. rozporządzenia¹⁴¹ czytamy, iż jednostki kandydujące do kategorii A+ wyłaniane są (ale za pomocą odrębnych procedur) spośród jednostek, które w pierw zostały

¹⁴¹ Rozporządzenie MNiSzW z dnia 13 lipca 2012 r. w sprawie kryteriów i trybu przyznawania kategorii naukowej jednostkom naukowym (Dz.U. z 2012 r., poz. 877).

zaliczone, z zastosowaniem metody porównywania parami, do kategorii A. Właściwa komisja KEJN „przeprowadza dodatkową analizę działalności jednostek naukowych” i na podstawie uzyskanych rezultatów części z nich przyznaje kategorię A+. Jednostek A+ w danej GWO nie może być więcej niż 25% jednostek, którym przyznano kategorię A. Jednostki te powinny wyróżniać się (w szczególności) w zakresie: (§ 18.7.2 a–h):

- a) średniej wartości punktowej 25% najwyższej punktowanych publikacji w czasopismach naukowych uwzględnionych w kompleksowej ocenie,
- b) stosunku liczby cytowań (według Web of Science) publikacji pracowników jednostki naukowej uwzględnionych przy określeniu liczby N do wartości N,
- c) liczby projektów obejmujących badania naukowe lub prace rozwojowe realizowanych w ramach programów ramowych lub innych programów Unii Europejskiej, projektów badawczych European Research Council, projektów badawczych Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego – North Atlantic Treaty Organization (NATO) i Europejskiej Agencji Obrony – European Defence Agency (EDA), projektów National Science Foundation (NSF) oraz projektów Wellcome Trust International Research Fellowship,
- d) prestiżowych nagród i wyróżnień przyznanych przez instytucje krajowe lub zagraniczne,
- e) członkostwa we władzach zagranicznych lub międzynarodowych towarzystw, organizacji i instytucji naukowych lub artystycznych, których członkowie pochodzą co najmniej z 10 państw,
- f) zajmowania przez pracownika jednostki naukowej stanowiska redaktora naczelnego czasopisma naukowego znajdującego się w bazie European Reference Index for the Humanities (ERIH) lub Journal Citation Reports (JCR),
- g) członkostwa w komitetach redakcyjnych czasopism naukowych znajdujących się w bazie European Reference Index for the Humanities (ERIH) lub Journal Citation Reports (JCR),
- h) najważniejszych osiągnięć jednostki naukowej dotyczących nauki, kultury i dziedzictwa narodowego, rozwoju społecznego i gospodarczego kraju lub zwiększenia konkurencyjności i innowacyjności polskiej gospodarki.

Przytoczone zostały wszystkie kryteria z rozporządzenia, które jednostka powinna spełnić, aby mogła znaleźć się w kategorii A+. Sformułowanie „w szczególności” oznacza, że są jeszcze inne, „pomniejsze” kryteria. Gdyby jednak dosłownie odczytać rozporządzenie, powstałby problem. Otóż nie wszystkie jednostki są traktowane tak samo, jeśli chodzi o szansę zaliczenia do tej prestiżowej kategorii.

Zauważmy, że kategoria A+ przyznawana jest (bądź nie) w ramach danej GWO. Zaś GWO różnią się – i tu pojawia się pierwszy problem – nie tylko ze względu na dziedzinę nauki, którą reprezentują.

Zatem, kontynuując analizę przykładu, GWO HS-SP (łącznie 97 jednostek) podzielona została – ze względu na przynależność instytucjonalną danej jednostki naukowej – na:

- GWO HS-1-SP (jednostki uczelniane) liczącą 92 jednostki,
- GWO HS-2-SP (jednostki PAN) liczącą 3 jednostki,
- GWO HS-3-SP (inne jednostki) liczącą 1 jednostkę,
- GWO HS-4-SP liczącą 1 jednostkę.

W GWO obejmującej 97 jednostek zaliczonych do nauk społecznych KEJN przyznał 3 kategorie A+: dwie w grupie 92 jednostek uczelnianych i jedną w grupie 3 jednostek PAN. Zgodnie z § 18.7.1 jednostka kandydująca do kategorii A+ musi się znaleźć w grupie 25% „najwyżej ocenionych” jednostek, czyli zaliczonych do kategorii A. I rzeczywiście, obie jednostki uczelniane: SWPS – Wydział Zamiejscowy we Wrocławiu i Wydział Psychologii UW, mieszczą się w owych 25% najlepszych (25% obliczane od liczby 18 najlepszych jednostek zaliczonych wstępnie do A, czyli w zaokrągleniu 5 jednostek). Zajmują w nich dwa pierwsze miejsca. Dalsza analiza – pkt (a)–(h) – to już analiza jakościowa i częściowo ilościowa. Obie jednostki wysoko sytuują się w kryterium (a): SWPS-Wrocław uzyskał wartość kryterium I: 86,65. I był w tej grupie nie do pokonania, Wydział Psychologii UW uzyskał zaś wartość: 51,92. Średni wynik 25% najlepszych jednostek w tym kryterium wynosił: 52,17. Niestety nie można poprowadzić dalszej analizy, gdyż wartości kryteriów (b)–(h) nie są podane do publicznej wiadomości. Nie wiemy, w jaki sposób zdecydowano, że będą to tylko 2 jednostki, a nie, na przykład, 3. Zapewne zdecydowały wartości progowe pozostałych kryteriów, który inne jednostki nie były w stanie „przeskoczyć”. Zapewne. Musimy to przyjąć „na wiarę”, gdyż nie znany jest szczegółowy profil jednostek kandydujących do kategorii A+. Biorąc szczególne zainteresowanie środowiska tą elitarną kategorią, trzeba – mimo, że z opóźnieniem – upublicznić szczegółowe dane o każdej jednostce, które miały wpływ na to, że znalazła się ona w tej właśnie kategorii. Lepiej później, aniżeli wcale.

Autor odwołuje się w swojej ocenie do osobistej znajomości tych wyróżnionych w GWO kategorią A+ jednostek (choćby jako profesor psychologii) i uważa, że słusznie znalazły się w tej kategorii. Podobnie jest też w odniesieniu do trzeciej jednostki, która została wyróżniona kategorią A+, PAN-owski IFiS. Ale jest to tylko moja subiektywna opinia. Przecież nawet nie wszyscy psychologowie, socjologowie i filozofowie mogą być przekonani o słuszności dokonanego przez KEJN wyboru. Wskazane byłoby, aby wszyscy z danego obszaru wiedzy byli przekonani, że dokonany wybór jest – w świetle szczegółowych danych – trafny. Odnotowania wymaga tutaj brak transparentności.

I jeszcze jeden problem związany z treścią § 18.7.1. Z danej GWO nie może do kategorii A+ kandydować więcej niż 25% jednostek, którym przypisano kategorię A. W przypadku GWO: HS2SP na 3 jednostki z tej grupy (Instytut Filozofii i Socjologii PAN, Instytut Psychologii PAN, Instytut Studiów Politycznych PAN) wszystkie, a więc 100%, uzyskały kategorię A. Zatem 25% najlepszych, to... jedna jednostka – IFiS PAN. A jak należałoby postąpić, gdy 2, a nawet 3 jednostki miały tak znaczące osiągnięcia, że przewyższałyby osiągnięcia wszystkich jednostek z 97 jednostek z obszaru nauk społecznych? Nic by się nie zmieniło. Prawo jest prawem i tylko 25% jednostek z tej osobliwej (liczącej tylko 3 jednostki!) GWO można było by przydzielić kategorię A+. Ale jeszcze bardziej absurdalną jest GWO: HS2PR, która liczy tylko... 1 (!) jednostkę. Jest to Instytut Nauk Prawnych PAN i ma on kategorię A. Nie ma jednak kategorii A+. A przecież jest w swojej GWO najlepszą, bezkonkurencyjnie, jednostką naukową. Dlaczego tak jest?

Jeżeli przyjrzymy się dokładnie kryteriom A+, to musimy zauważyć, że są one utworzone „pod” nauki ścisłe, biologiczne, techniczne czy medyczne, a więc te, których przedstawiciele przede wszystkim publikują (starają się publikować) swoje ważne artykuły w czasopismach naukowych o zasięgu międzynarodowym, czasopismach, które znajdują się na liście – tak to

się dzieje w Polsce! – JCR (komercyjna lista firmy Thomson-Reuters; kiedyś tzw. lista filadelfijska). I tu pojawiają się dwa bardziej szczegółowe problemy. Pierwszy dotyczy przywiązania polskich decydentów do – chyba tylko tak bezkrytycznie hołubionej w Polsce – owej listy Thomson-Reuters. To właśnie z nią sprzężona jest baza Web of Science, o której mowa w kryterium (b).

Przy wyłanianiu kategorii A+ (ale nie tylko), zwłaszcza w GWO typowo humanistycznym (pominę nauki społeczne, którym bliższa jest praktyka publikowania w czasopiśmie z listy JCR), ta baza, jako że nieuwzględniająca polskich czasopism oraz monografii i rozdziałów pomieszczanych w pracach zbiorowych (a te znacząco decydują o pozycji jednostki w jej środowisku) jest po prostu mało przydatna. Jeżeli mówić o cytowaniach, to znacznie lepsza będzie baza Google Scholar czy Publish or Perish, gdyż uwzględnia artykuły, a także monografie publikowane w języku polskim. Nawiasem mówiąc, NCN przy ocenie pozycji naukowej kandydatów w konkursach, gdy są to wnioski z dziedzin nauk humanistycznych i społecznych, uwzględnia bazę ERIH (obok bazy Web of Science) i nie bierze pod uwagę cytawalności prac.

Dlaczego kryterium (c) uwzględnia tylko konkursy międzynarodowe, a nie wymienia konkursów NCN, NCBiR, NPRH czy FNP, które są też dostępne dla badaczy z obszaru nauk humanistycznych (zwłaszcza NCN i NPRH) i społecznych oraz sztuki? Znowu faworyzuje się „prawdziwe” nauki (*science*). Nawiasem mówiąc w karcie oceny jednostki naukowej (z wyłączeniem karty dla nauk ścisłych i inżynierskich) krajowe konkursy są punktowane we wszystkich dziedzinach nauki i sztuki. Czy zatem KEJN przy zaliczaniu jednostek do kategorii A+ w GWO o profilach „czysto” humanistycznych (GWO: HB, HS, FT) ograniczył się – zgodnie z § 18.7.2c Rozporządzenia – tylko do zliczania grantów międzynarodowych?

Kryteria (g) i (h) są już mniej znaczące. I bywa, że jednostki – zwłaszcza z dużej, obejmującej wiele dyscyplin GWO (jak to jest na uczelniach) – zatrudniają osoby wchodzące do komitetów redakcyjnych pism, o których mowa w punkcie (g). Punkt (h) przysparza kłopotów innej natury. Można sobie bowiem zadać pytanie, co to znaczy „najważniejsze osiągnięcia”? Kto je za takie uznawał? Z dostępnych informacji wynika, że nie byli to członkowie zespołów ewaluacyjnych. Ich praca zakończyła się w lipcu 2013 r., gdy KEJN dopiero przystępował do konkretyzowania prac nad kategorią A+. Zresztą jest to typowy punkt „ekspercki”. Bez odwołania się do ocen wystawionych przez kompetentnych ekspertów nie można go dobrze zanalizować.

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. Warto przypomnieć, że podobnie jak w przypadku kategorii A, nie powinna być w kategorii A+ jednostka, która nie posiada pełnych uprawnień do nadawania stopni naukowych. Wydział „składankowy” powinien mieć uprawnienia w zakresie wszystkich swoich dyscyplin naukowych. Niestety, nie wszystkie wydziały uczelni, które znalazły się w kategorii A+ czy A, są w stanie takie bardziej surowe kryterium spełnić. Być może taka zaporą zrewidowałaby poglądy decydentów uczelnianych na tworzenie wydziałów składankowych.

Bibliografia

- Ajdukiewicz K., *Zagadnienia i kierunki filozofii. Teoria poznania. Metafizyka* (wyd. 2), Czytelnik, Warszawa 1983.
- Albrecht J., *Pozycja na liście autorów: brakujący składnik oceny nauko metrycznej*, *Nauka*, 1/2013.
- Boć J., *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited 2000.
- Brzezicki T., *Ustrój szkolnictwa wyższego w Polsce*, Toruń, 2010.
- Brzeziński J., *Jak oceniać potencjał naukowy*, *Forum Akademickie*, 11/2011.
- Brzeziński J., *Kontrowersje wokół oceny jednostek naukowych z obszaru nauk społecznych*, *Kultura i Edukacja*, 2(81)/2011.
- Brzeziński J., referat: *Co można (należy?) zmienić w systemie oceny jednostek naukowych? przedstawiony na wspólnym posiedzeniu Prezydium PAN i Prezydium KRASP w Olsztynie*, 5 lipca 2013 r.
- Czarnik Z., Posuszny J., *Zakład publiczny*, (w:) Hauser R., Niewiadomski Z., Wróbel A. (red.), *System prawa administracyjnego*, tom 6. *Podmioty administracji publicznej*.
- Dolnicki B., *Pozycja prawna studenta i doktoranta uniwersytetu*, (w:) Szadok-Bratuń A. (red.), *Nowe prawo o szkolnictwie wyższym a podmiotowość studenta*, Kolonia Limited 2007.
- Kurczewska K., *Odpowiedzialność dyscyplinarna studentów*, (w:) Waltoś S., Rozmus A. (red.), *Szkolnictwo wyższe w Polsce. Ustrój – prawo – organizacja*, Rzeszów 2008, s. 301.
- Masternak-Kubiak M., *Autonomia szkół wyższych na gruncie Konstytucji RP*, (w:) Szadok-Bratuń A. (red.), *Nowe prawo o szkolnictwie wyższym a podmiotowość studenta*, Kolonia Limited 2007.
- Ochendowski E., *Pozycja prawna studenta uniwersytetu – użytkownik zakładu publicznego czy członek korporacji publicznej*, (w:) Filipek J. (red.), *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, Bielsko-Biała 2003.
- Ochendowski E., *Pozycja prawna studenta uniwersytetu*, (w:) Leoński Z. (red.), *Model prawny szkoły wyższej a zasady zarządzania*, Poznań 1980.
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2013.
- Pszczyński M., *Administracyjny czy cywilny charakter umowy o świadczenie usług edukacyjnych w publicznej szkole wyższej*, (w:) Bocia J., Dziewięcka-Bokun L. (red.), *Umowy w administracji*, Kolonia Limited 2008.
- Tyburek M., *Konstrukcja umowy o świadczenie usług edukacyjnych zawieranej przez uczelnię publiczną na podstawie ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym*, (w:) Pakuła J. (red.), *Prawo o szkolnictwie wyższym. Nowe prawo – aktualne problemy*, Toruń 2012.

REKOMENDACJE

Przedstawiony zbiór rekomendacji został opracowany na podstawie rozważań i propozycji przedstawionych w poszczególnych częściach niniejszego raportu. Ze względu na ich zróżnicowany zakres ogólności i stosowalności, przedstawiamy rekomendowane postulaty i wnioski (40) z ich podziałem na cztery grupy, wyróżniając:

- rekomendacje dotyczące konstytucyjnych podstaw regulacji szkolnictwa wyższego (5),
- rekomendacje o charakterze regulacyjnym (5),
- rekomendacje deregulacyjne o charakterze systemowym (15),
- rekomendacje dotyczące procesu kategoryzacji jednostek naukowych (3),
- przykładowe rekomendacje szczegółowe (12).

Formułując tezy i konkluzje o charakterze postulatywnym, kierujemy się intencją nadania rekomendacjom charakteru realistycznego w relatywnie krótkiej, pięcioletniej perspektywie czasowej. Z tych względów nie wszystkie propozycje zawarte w opracowaniu z 2009 r. pt. *Strategia rozwoju szkolnictwa wyższego do 2020 r. – projekt środowiskowy*, odwołującym się do dłuższego wówczas okresu dziesięcioletniego, zostały tutaj przywołane. Nie oznacza to jednak sprzeczności propozycji aktualnych i poprzednich. Przeciwnie, rekomendacje zawarte w tym opracowaniu stanowią przedłużenie, rozwinięcie i uszczegółowienie tez tej strategii, która zyskała szerokie poparcie w 2010 r.

Rozdział 1.

REKOMENDACJE DOTYCZĄCE KONSTITUCYJNYCH 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 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 niewątpliwy interes publiczny. Istnieje konieczność zachowywania właściwej równowagi między niekorzystnymi dla danego podmiotu rezultatami interwencji a zamierzonym celem, jak również przy niedopuszczalności stosowania nadmiernych środków¹⁴².

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. Oznacza to postulat zasadniczo mniejszego stopnia regulacji odnoszącej się do uczelni niepublicznych i większego w odniesieniu do uczelni publicznych, ale wynikającego w znacznym stopniu – co zarazem wskazuje cel i granice regulacji – z wykonywania zadań publicznych finansowanych ze środków publicznych. Istnieje jednak oczywista konieczność zachowania wspólnego „rdzenia” normatywnego dla wszystkich porównywalnych szkół – w zakresie, o którym mowa w pkt. 3, oraz w odniesieniu do statusu nauczycieli akademickich). Zasada równego traktowania wszystkich uczelni (którą można wywieść z art. 32 Konstytucji) może, zgodnie z jej rozumieniem przyjętym przez Trybunał Konstytucyjny, odnosić się tylko do relewantnych w danym zakresie cech wszystkich uczelni, nie

¹⁴² Por. art. 5 kodeksu dobrej administracji – załącznika do Zalecenia R(2007)7 Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie dobrej administracji; ogólnie o tej zasadzie – H. Izdebski, Doktryny polityczno-prawne. Fundamenty współczesnych państw, wyd. 2, Warszawa 2012, s. 274 i nast. oraz cytowana tam literatura.

tylko umożliwiając, ale i wręcz nakazując ich prawne zróżnicowanie tam, gdzie relewantność występuje jedynie w odniesieniu do określonych grup szkół wyższych.

Rekomendacja 1.3.

Studentów i doktorantów szkół wyższych, tak publicznych, jak i niepublicznych, łączy z uczelnią stosunek typu administracyjnoprawnego w ramach jej władztwa zakładowego. Z jednej strony, ze względu na autonomię, oznacza to, że organów uczelni, w szczególności uczelni publicznych, nie można traktować na równi z organami administracji publicznej, z drugiej jednak strony stosunki umowne mogą mieć jedynie znaczenie uzupełniające. W konsekwencji, uczelnie, także niepubliczne, nie mogą być co do zasady traktowane jako przedsiębiorcy. W żaden sposób nie wyklucza to występowania przedsiębiorców w roli założycieli uczelni, prawnie odróżnionych jednak od uczelni – swoistego zakładu administracyjnego, ani nie wyklucza możliwości powadzenia przez uczelnie działalności komercyjnej, mogącej jednak mieć jedynie charakter subsydiarny, a nie podstawowy). Administracyjnoprawny charakter stosunku studentów i doktorantów oznacza zarazem konieczność wystarczająco szczegółowego uregulowania statusu tych destinataruszy 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, 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 odwoływania 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.

Rozdział 2.

REKOMENDACJE O CHARAKTERZE REGULACYJNYM

Rekomendacja 2.1.

Ustawodawstwo powinno – w stworzonych przez siebie ramach instytucjonalnych – zapewniać uczelniom publicznym możliwość wyboru najbardziej odpowiedniego dla każdej z nich modelu w ramach wskazanego niezbędnego minimum regulacji.

Tak dzisiaj nie jest. Potwierdza to, że w szkolnictwie wyższym niezbędna jest deregulacja. Z przyczyn, które przedstawiamy niżej, pożądana deregulacja powinna mieć charakter selektywny.

Co należałoby do wzmiankowanego, niezbędnego minimum regulacji. 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. Podejmowanie studiów wymaga bowiem zaufania wobec instytucji kształcącej – tym większego, im dłużej nominalnie trwają studia, także te bezpłatne. Stanowi to rodzaj inwestycji osobistej studenta, który powierza uczelni cenny dla niego kapitał swoich kilku lat przeznaczonych na studia. Wszystko to sprawia, że uczelnie, 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.

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. Zjawiska patologiczne, ujawniane publicznie w niektórych – jak dotąd nielicznych – uczelniach, potwierdzają taką potrzebę. Nie można pozostawić tego wyłącznie oddziaływaniom rynkowym, nie tylko dlatego, że uczelnie korzystają z finansowania budżetowego, lecz przede wszystkim z powodu, z natury rzeczy odłożonej w czasie, zdolności studentów do własnej oceny sposobu prowadzenia i jakości studiów. Ład systemowy wprowadzony i gwarantowany przez państwo z założenia obniża ryzyko zastępowania studiów ich pozorowaniem, czego kandydat na studia, a w znacznym zakresie także student, nie jest w stanie

w dostatecznym stopniu ocenić samodzielnie. W tym znaczeniu, stracone lata byłyby niemożliwe do odzyskania. Wymienione względy wśród innych tu niewymienionych powodują, że szkolnictwo wyższe nie może ulec zupełnej deregulacji.

Rekomendacja 2.3.

W ogólności, proces regulowania systemu szkolnictwa wyższego wymaga respektowania zasad ciągłości i przewidywalności. Oznacza to wymóg stabilności regul, 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 rozpięty strumień finansowych w uczelniach. Dla zachowania tożsamości uczelni, uregulowana powinna być jej działalność gospodarcza. Jest to także potencjalnie wrażliwy punkt mogący ulegać różnym patologiom, które wpłynęłyby destrukcyjnie na autorytet szkół wyższych. Relatywną deregulacją zaś należałoby objąć obszar badań naukowych w uczelniach. Z jednej strony 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). Dotąd 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 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.

Rozdział 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 przedstawiciele 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*”¹⁴³. We wzmocnieniu owego „trójkąta wiedzy”, czyli połączonych ze sobą: edukacji, badań i innowacji, widzi się kluczowy warunek, którego spełnienie zdecyduje, „*czy szkolnictwo wyższe będzie mogło pomóc w stymulowaniu zatrudnienia i wzrostu i zatrudnienia, czy nastąpi reforma struktur zarządzania i finansowania oraz czy będzie mogło zwiększyć swoją międzynarodową atrakcyjność*”¹⁴⁴.

Rekomendacja 3.2.

1. 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 właściwego ministra lub w jego imieniu – należy zwrócić uwagę na potrzebę rozwoju autoregulacji o charakterze środowiskowym. Należy ją przy tym ujmować pod kątem ogólnego rozwoju instrumentów *governance* (w szczególności *multi-level governance*) we współczesnym zarządzaniu publicznym¹⁴⁵ – które to instrumenty, co trzeba podkreślić, dopiero powoli i nazbyt powoli znajdują zastosowanie w zarządzaniu naszymi sprawami publicznymi.
2. Tym samym, można mówić o rysowaniu się systemu środowiskowej autoregulacji o charakterze właściwym nowoczesnym ideom *public governance*. Regulacja ta nie zastępuje

¹⁴³ Konkluzje Rady Unii Europejskiej w sprawie modernizacji szkolnictwa wyższego (2011/C 372/09), pkt 8, s. 36.

¹⁴⁴ Ibidem, pkt 4, s. 38

¹⁴⁵ Por. H. Izdebski, op.cit., s. 126 i nast., 352 i nast. oraz cytowana tam literatura.

regulacji ustawowej ani regulacji na poziomie uczelni – jednakże, w swoim zakresie oddziaływania może, zwłaszcza w odniesieniu do środowiska uczelni akademickich (a te są również silnie reprezentowane np. w Centralnej Komisji do Spraw Stopni i Tytułów), zmniejszyć zapotrzebowanie na regulację ustawową i stać się znaczącą przesłanką deregulacji.

3. Uznany prawnie instrumentem autoregulacji jest ustalanie standardów jakości kształcenia i czuwanie nad ich realizacją¹⁴⁶ – w wydaniu ciała o charakterze oficjalnym (Polska Komisja Akredytacyjna), ale też i ciała o charakterze środowiskowym (w szczególności Akademickiej Komisji Akredytacyjnej), przewidzianych w art. 55 ust. 1 pkt. 3 prawa o szkolnictwie wyższym. Fakt, że oficjalne wydanie mechanizmu akredytacji okazało się niezgodne z konstytucyjnymi standardami funkcjonowania administracji publicznej (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 25 lipca 2013 r., sygn. SK 61/12 – OTK-A 2013 nr 6, poz. 84, oznaczający konieczność istotnej zmiany przepisów dotyczących PKA do lutego 2015 r.), powinien prowadzić do gruntownego przemyślenia całej przyjętej konstrukcji i nadania jej charakteru zarazem autoregulacyjnego i poddanego kontroli sądowej, przy poszerzeniu możliwości alternatywnego wykorzystywania PKA i instytucji środowiskowych(ej).

Rekomendacja 3.3.

1. Rola Rady Głównej Nauki i Szkolnictwa Wyższego, ustawowo określonej jako „*wybieralny organ przedstawicielski nauki i szkolnictwa wyższego*” (art. 45 ust. 1 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym) mogłaby wymagać szerszego formalnego i faktycznego zwiększenia uprawnień w zakresie autoregulacji.
2. W praktyce Rada Główna blisko współpracuje z innym środowiskowym podmiotem pochodzącym z wyborów (bezpośrednich), tj. z Centralną Komisją do Spraw Stopni i Tytułów, której zakres działania obejmuje część aktywności uczelni. Ustawowe określenie Centralnej Komisji w następujący sposób: „*w zakresie wydawanych przez siebie decyzji pełni funkcje centralnego organu administracji rządowej*” (art. 33 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki) – ani nie neguje środowiskowego charakteru tego ciała, ani nie może stać na przeszkodzie, faktycznie występującemu, „miękkiemu” ustalaniu przez Centralną Komisję standardów działania jednostek naukowych i pracowników naukowych w jej sferze działania. Regulacje powinny respektować te uwarunkowania.

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.

¹⁴⁶ Por. M. Stachowiak-Kudła, *Autonomia szkół wyższych a instytucjonalne mechanizmy zapewnienia jakości w Polsce i wybranych państwach europejskich*, Warszawa 2011.

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.

1. 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 ukarujemy prewencyjnie, poddając je rygorom nowych reguł ograniczających.
2. Tendencje do narzucania uczelniom coraz dalej idących barier i ograniczeń zawężających zakres kompetencji zarządczych ich organów, z powoływaniem się na incydentalnie 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 r., o potrzebie wzmocnienia roli statutu jako źródła prawa. Statut w systemie źródeł prawa powinien odzyskać swoją utraconą pozycję.

Statut musi wypełniać delegacje ustawowe, których na gruncie zderegulowanej ustawy powinno być znacznie więcej. W niezbędnym zakresie powinien regulować wszystkie

obszary nieuregulowane w ustawie. Należy odstąpić od praktyki, że niejako odruchem legislacyjnym jest przenoszenie na drugi poziom, czyli do rozporządzeń, spraw niemieszczących się w zderegulowanej ustawie. Właściwym miejscem wielu regulacji dotyczących działania uczelni w zdwersyfikowanym systemie szkolnictwa wyższego, powinny stać się ich statuty.

W takiej sytuacji, byłaby możliwa stosunkowo daleko posunięta deregulacja w sferze uprawnień i ustroju uczelni akademickich, odpowiadająca konstytucyjnej zasadzie autonomii – co oznaczałoby, przy wskazanym wyżej, prawidłowym interpretowaniu dyspozycji art. 17 Prawa o szkolnictwie wyższym, pozostawienie znacznej, większej niż obecnie, swobody regulacyjnej statutom tych uczelni. Co do uczelni zawodowych, możliwości deregulacji byłyby z natury rzeczy bardziej ograniczone, a być może należałoby wprowadzić nowe elementy regulacyjne (z uwzględnieniem możliwości włączenia Rady Głównej Nauki i Szkolnictwa Wyższego w procesy podejmowania stosownych decyzji przez właściwego ministra).

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 niezbędność regulacji i zawierającego odpowiednie analizy potwierdzające konieczność sięgnięcia po regulator ustawowy wobec braku możliwości rozwiązania problemu inaczej. Powinna zostać dokonana ocena skutków regulacji (OSR)¹⁴⁷ – 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 Księga¹⁴⁸ opracowana i przedstawiona pod auspicjami prezydenta RP (część IV, rozdział 7 niniejszego opracowania).

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.

¹⁴⁷ W MNiSW działa Zespół ds. Oceny Skutków Regulacji w składzie: R. Korzeniowska-Puculek, M. Kuciński, M. Ratajczak, S. Sala, Z. Wojciechowski, M. Zajac.

¹⁴⁸ Zielona Księga – System stanowienia prawa w Polsce, Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Biuletyn Forum Debaty Publicznej nr 30, październik 2013, s. 9.

W świetle rozumienia pojęcia „deregulacji” 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 zakłócanie 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.

1. Należy dążyć do poszerzania zakresu stosowalności zasady współpłatności za studia. Im formuła czesnego jest bardziej rynkowa – ale jedynie w warunkach efektywnego i powszechnego systemu dostępnych kredytów i pożyczek dla studentów – tym łatwiej osiągnąć cele w szkolnictwie wyższym. Współpłatność za studia oznacza, że student inwestuje w siebie. Państwo natomiast powinno, poprzez zasady współpłatności za studia obniżyć wymaganą wysokość tej inwestycji, pielęgnować system szkolnictwa wyższego oraz inwestować w jego funkcjonowanie i rozwój, a także obniżyć ryzyko dla interesariuszy uczelni, w tym zwłaszcza dla studentów.
2. Stosowanie czesnego reprezentuje istotny potencjał deregulacyjny. Prowadzi też do uruchamiania procesów innowacyjnych i ułatwia lokalną optymalizację działania uczelni. Zmusza instytucje akademickie do ustawicznej korekty swych działań dzięki istnieniu rynkowej interakcji student – instytucja. Umożliwia globalną optymalizację systemu kształcenia w wyniku tego, że lepiej działające mechanizmy konkurencyjne na rynku usług edukacyjnych wymuszają określone działania i reakcje uczelni. Wpływa to na mentalność kadry akademickiej. Wszystko to w znacznym stopniu sprzyja deregulacji w systemie szkolnictwa wyższego. To dlatego rynek i jego instrumenty, takie jak czesne i konkurencja, która jednak musi mieć swoje ograniczenia, reprezentują istotny potencjał deregulacyjny.
3. 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 koopetycji). 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 dopuszczenia zasady współpłatności za studia stacjonarne w uczelniach publicznych. Co więcej w świetle rozważań przedstawionych w opracowaniu, należy uznać zmiany w odniesieniu do umów cywilnoprawnych, narzucanych uczelniom i studentom w wyniku nowelizacji ustaw z 2014 r., za wyrazisty przejaw nadregulacji. Uprawniona krytyka, dokonywana m.in. przez 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 administracyjnoprawnej, 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 cywilnymi¹⁴⁹.

Rekomendacja 3.11.

W polityce edukacyjnej, w odniesieniu do obszaru wymagań jakościowych należy prowadzić do konwergencji sektorów 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.

Nie należy zapominać o doświadczeniach z procesu nowelizacji ustaw w latach 2011–2014, służących raczej tzw. doregulacji zamiast tzw. deregulacji. Następstwem przeregulowanej (doregulowanej) ustawy jest to, że poprawiając ją, aby osiągnąć skutek deregulacyjny, trzeba zwiększyć jej objętość. Taki efekt pojawia się, gdy w ustawie występują liczne nadregulacje. Ma to miejsce w przypadku obowiązywania *de facto* założeń nadregulacyjnych jako pewnej zasady kreowania prawa. To w takiej przeregulowanej, „nadregulującej” ustawie deregulacja wymaga kolejnego rozmnażania przepisów. Ustawę należy zatem od początku projektować i redagować jako akt opracowywany z intencją wprowadzania rozwiązań deregulacyjnych. W procesie legislacji należy nieustannie przeprowadzać metodami symulacyjnymi kontrolę

¹⁴⁹ Zdanie odrębne w tej sprawie przedstawił członek zespołu realizatorów projektu, Marcin Chałupka. Także przedstawiciele PSRP przedstawili zespołowi propozycję wprowadzenia stosunków cywilnoprawnych w szkolnictwie wyższym.

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.

1. 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.
2. 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 dla tych uczelni. 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.

Rozdział 4.

REKOMENDACJE DOTYCZĄCE PROCESU KATEGORYZACJI JEDNOSTEK NAUKOWYCH¹⁵⁰

Rekomendacja 4.1.

Można wskazać trzy kręgi odbiorców danych na temat kondycji polskich instytucji naukowych:

- ministerstwo, któremu te dane pozwolą na podejmowanie trafnych decyzji dotyczących m.in. finansowania jednostek (tzw. dotacja statutowa, a w przypadku jednostek PAN także środki na płace pracowników);
- jednostki naukowe, które mogą siebie „odnaleźć” na naukowej mapie Polski i mogą uzyskać zobiektywizowany wgląd w swoją pozycję naukową i pozyskać informacje pozwalające planować właściwą politykę naukową w swoich placówkach, a także mogą pozyskać informacje o potencjalnych partnerach do nawiązania współpracy;
- społeczeństwo, np. przyszli kandydaci na studia na danym kierunku prowadzonym przez jednostkę, poddaną takiej ocenie, czy lokalne władze, które są zainteresowane rozwojem zlokalizowanego na ich terenie ośrodka naukowego. Też przedsiębiorstwa i instytucje ze sfery praktyki społecznej, dla których ważne jest to, z jaką instytucją (z kim) zamierzają nawiązać współpracę. Ujawnienie tego typu danych może mieć duże znaczenie społeczne. 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:

- Kto z kim jest porównywany i ze względu na jakie kryteria?
- Kto jest (powinien być) źródłem punktów dla ocenianej jednostki?
- Jak to się dzieje, że jednostka otrzymuje taką, a nie inną kategorię?
- Czy kategorią A+ zostały wyróżnione rzeczywiście elitarne jednostki?

¹⁵⁰ 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.

Rekomendacja 4.2.

1. W trakcie parametryzacji jednostek podobni z podobnymi powinni być porównywani i pod względem najistotniejszych kryteriów. Problem tworzenia z jednostek naukowych, jakkolwiek nazwanych, homogenicznych grup jest trudny w realizacji i trudno powiedzieć, czy można go w pełni rozwiązać – nie tworząc „nieskończenie” dużej liczby grup co, w jakimś zakresie, dotknęło obecną parametryzację.

Bez zmiany obowiązującej ustawy o finansowaniu nauki (art. 2) nie będzie można, w następnej ocenie, utworzyć *de facto* jednorodnych GWO w grupie uczelnianej. Uczelnie potrafiły tworzyć (kierując się względami pragmatycznymi w pierwszym rządzie, np. zdolnością wydziału do prowadzenia kierunku studiów, czy uzyskania uprawnień do nadawania stopni naukowych) niekiedy bardzo oryginalnie skomponowane wydziały.

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 „utopiona” w „składankowych” wydziałach. Owocuje to tym, że albo taki instytut jest przeschacowany (bo jest w strukturze wydziału mocnego naukowo dzięki pozostałym jednostkom), albo jest niedoszacowany (bo słabsze jednostki z wydziału ciągną go w dół skali).

2. Kolejny problem wiąże się z ustaleniem zestawu osiągnięć naukowych jednostki, które mogłyby trafnie odzwierciedlać naukowy standing jednostki. 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. Bowiem, na przykład, czy „mapy wieloaspektowe” są równie ważne jak „monografie naukowe”, „tłumaczenia publikacji zagranicznych wraz z opracowaniem redakcyjnym” lub „opracowania krytyczne tekstów literackich”? Niestety mamy do czynienia z przeregulowaniem.

3. 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: są czytelne dla środowiska; są intersubiektywne, bo wszyscy mogą łatwo sprawdzić, czy rzeczywiście dana jednostka spełnia to kryterium (odpada zarzut braku transparentności działania).

W humanistycznych i społecznych GWO aktywność w zakresie publikowania w czasopiśmie w obiegu międzynarodowym i ogólnokrajowym mogłaby być jednym z dwóch może trzech kryteriów mających decydujący wpływ na ostateczną ocenę (nie jak teraz 65, ale 80%). Inna sprawa, że listy czasopism muszą być na nowo opracowane – zwłaszcza lista B i, dziś raczej karykaturalna (!), lista ERIH. Drugim kryterium mogłyby być monografie, ale inaczej zdefiniowane.

Do rozważenia jest dodanie trzeciego kryterium: granty, ale nieprzeliczone na pieniądze. Ważna jest bowiem struktura tej kategorii osiągnięć. Jakże to są granty (przez jakie instytucje przyznane i w jak prestiżowym konkursie) i ilu pracowników jednostki, jako kierowników projektu, uzyskało granty.

Rola uprawnień akademickich mogłaby być nieco inna. Po pierwsze, uprawnienia doktorskie decydowałyby o możliwości ubiegania się o ocenę parametryczną. Po drugie uprawnienia habilitacyjne zaś 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.

1. 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 prac¹⁵¹. Należy zrezygnować także z możliwości podawania, jako osiągnięcia jednostki prac, których autorami są pracownicy innych jednostek¹⁵². Podane w rozporządzeniu ograniczenia procentowe nie są wcale takie małe (§ 15.5 i 15.7). Jest to też furtka dla wątpliwego etycznie procederu kupowania atrakcyjnych (wysoko punktowanych) publikacji od osób niebędących pracownikami jednostki lub napisanych przez osoby, które we wskazanej jednostce pracują jako w 2. miejscu zatrudnienia. 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 z wagą, np. 0,3.

2. 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.
3. 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. Warto przypomnieć, że, podobnie jak w przypadku kategorii A, nie powinna być w kategorii A+ jednostka, która nie posiada pełnych uprawnień do nadawania stopni naukowych. Wydział „składankowy” powinien mieć uprawnienia w zakresie wszystkich swoich dyscyplin naukowych. Niestety, nie wszystkie wydziały uczelni, które znalazły się w kategorii A+ czy A są w stanie takie bardziej surowe kryterium spełnić. Być może taka zaporą zrewidowałaby poglądy decydentów uczelnianych na tworzenie wydziałów składankowych.

¹⁵¹ J. Brzeziński, Jak oceniać potencjał naukowy. Forum Akademickie, 11/2011: 42–43; Kontrowersje wokół oceny jednostek naukowych z obszaru nauk społecznych. Kultura i Edukacja, 2 (81)/2011: 179–192.

¹⁵² Por. rozdział J. Brzezińskiego i T. Jędrzejewskiego pt. Deregulacja podstawowych postanowień dotyczących kryteriów i trybu przyznawania kategorii naukowej jednostkom naukowym.

Rozdział 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. Przywrócić zasadę swobody zawierania umów: przywrócić zapisy z ustawy z 2005 r. i uchylić jako zbędne przepisy ustawy stanowiące podstawę do obligatoryjnego i powszechnego zawierania umów o odpłatności za świadczone usługi edukacyjne ze studentami, a w szczególności aktualny art. 160 ust. 3 lub po nowelizacji art. 160a Prawa o szkolnictwie wyższym¹⁵³.
- 5.4. Uprościć i wyprowadzić poza uczelnie system pomocy materialnej. Wprowadzić prostą zasadę pomocy materialnej: np. Budżet dopłacałby różnicę do danej kwoty dochodu studenta ustalonej jednolicie w skali kraju, zapomogi i dodatki mieszkaniowe zostałyby zlikwidowane (?). Stypendia motywacyjne pozostawione byłyby uczelni: jej regułem i budżetowi.
- 5.5. Odstąpić od narzucania podstawowym jednostkom organizacyjnym nieposiadającym uprawnień do nadawania stopni naukowych, (praktycznego) profilu kształcenia (art. 11 ust. 2 PSW).
- 5.6. Zmniejszyć wymaganą sprawozdawczość finansową uczelni niepublicznych – uczelnie niepubliczne powinny publikować bilanse oraz składać raporty ministrowi o wykorzystaniu znajdujących się w ich dyspozycji środków publicznych.
- 5.7. Zapewnić większą swobodę regulacyjną uczelniom nieotrzymującym dotacji publicznych.
- 5.8. Pozostawić uczelniom większą swobodę, jeśli chodzi o możliwość autonomicznego uregulowania w statucie spraw związanych z tworzeniem i organizacją akademickich inkubatorów przedsiębiorczości, centrów transferu technologii i spółek celowych.
- 5.9. 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);

¹⁵³ Zdanie odrębne w tej sprawie przedstawił członek zespołu realizatorów projektu, Marcin Chałupka.

- 5.10. 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 formalno-prawnych, 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.
- 5.11. Wyraźnie wskazać, że:
- w obecnym art. 207 ust. 1 PSW – przez jego uzupełnienie – do decyzji właściwych organów dotyczących odpłatności za świadczone usługi edukacyjne zastosowanie mają przepisy ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawa z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu administracyjnym, co będzie stanowiło gwarancję zapewnienia studentom realizację konstytucyjnych uprawnień do dwuinstancyjnego postępowania jurysdykcyjnego i dwuinstancyjnej niezależnej kontroli wydanych w nim rozstrzygnięć;
 - potwierdzając publicznoprawny charakter opłat za usługi edukacyjne, ich przymusowe wykonanie następuje na podstawie przepisów ustawy z 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji¹⁵⁴.
- 5.12. Na nowo uregulować następujące kwestie, wprowadzając zasady:
- organizacji studenckich praktyk zawodowych w państwowych i prywatnych przedsiębiorstwach przemysłowych oraz instytucjach usługowych i biznesowych jako istotnego fragmentu kształcenia zawodowego, które gwarantowałyby prawidłową ich realizację i pozwalały na uzyskanie przez praktykantów zakładanych efektów kształcenia zawodowego przy jednoczesnym materialnym zainteresowaniu podmiotów gospodarczych oferujących miejsca praktyk;
 - rozwoju kadr naukowo-dydaktycznych w publicznych uczelniach zawodowych;
 - potwierdzania efektów kształcenia, w tym praktycznych efektów kształcenia, ich weryfikacji i elastycznego systemu ich modyfikacji;
 - przyznawania pomocy materialnej dla studentów uniemożliwiającej lub przynajmniej ograniczającej nieprawidłowości.

¹⁵⁴ Zdanie odrębne w tej sprawie przedstawił członek zespołu realizatorów projektu, p. Marcin Chałupka.

Rozdział 6.

UWAGI KOŃCOWE

Polskie szkolnictwo wyższe wymaga wprowadzenia w życie opracowanego od podstaw nowego, zderegulowanego prawa. Potrzebę takich działań obszernie uzasadniają treści tego opracowania w wielu jego punktach.

Po przedstawieniu rekomendacji, dokonując zwięzłej rekapitulacji treści monografii, wydobywamy w tym miejscu zasadnicze elementy niniejszego opracowania¹⁵⁵.

W Raporcie znalazły swoje miejsce następujące treści:

- przedstawienie zaleceń regulacyjnych;
- sformułowanie rekomendacji deregulacyjnych;
- odniesienie się do przykładowych obszarów przeregulowanych lub niewłaściwie uregulowanych w ustawie;
- przedstawienie propozycji wprowadzenia możliwości opcjonalnego dla szkół wyższych przeniesienia funkcji nadzorczych na szczebel uczelni – poprzez ustanowienie rady powierniczej działającej jako jej organ własny, co stanowiłoby uzasadnienie dla deregulacji następczej (przeniesienia na szczebel uczelni części funkcji publicznego nadzoru);
- przeprowadzenia analizy pożądaných elementów, ale i ograniczeń rynku jako regulatora;
- przedstawienie postulatu wykorzystania deregulacji dedykowanej jako instrumentu dywersyfikacji instytucjonalnej (uniwersytety badawcze, uczelnie akademickie, uczelnie niepubliczne w pewnym zakresie);
- zaproponowanie warunków i ścieżek zmian o charakterze deregulacyjnym oraz roli podmiotów przedstawicielskich jako partnerów środowiskowych (w tym RGNiSW, KRASP (KRePSZ), KRZaSP itd.) w ramach konsultacji społecznych w procesie stanowienia prawa (wymaga to metodologicznie poprawnej oceny skutków ekonomiczno-społecznych zmiany prawa, zwiększenia znaczenia fazy przedlegislacyjnej, rzecznictwa interesów itd.).

Nowa, zderegulowana ustawa powinna stać się naszym wspólnym celem. Należy odwołać się tu do dobrych doświadczeń sprzed kilkunastu lat. W 1998 r. rolę tego opracowania wypełniła monografia pt. *Model publicznej szkoły wyższej i jej otoczenia systemowego*. Za-

¹⁵⁵ W zbiorze dodatków przywołano m.in. propozycje zawarte w projekcie środowiskowym strategii dotyczące deregulacji.

*sadnicze kierunki nowelizacji Prawa o szkolnictwie wyższym*¹⁵⁶ opracowana przez Komisję Legislacyjną i przyjęta przez Prezydium KRASP. Kilka lat później, w 2003 r. powstały warunki do podjęcia prac nad nową ustawą. W okresie kolejnego roku byliśmy w stanie napisać zupełnie nową ustawę, przy okazji konsolidującą cztery akty prawne rangi ustawowej w jeden akt. Dlaczego było to możliwe? Bo wiedzieliśmy, co ma być w nowej ustawie i jaka ona ma być? Publikacja KRASP z 1998 r. wskazała właściwe kierunki i podpowiedzi.

Obecnie mamy szansę znaleźć się w podobnej sytuacji. Oto powstało to opracowanie rekomendowane przez KRASP, a być może w przyszłości także przez inne podmioty, z intencją wskazania metodologicznych założeń procesu niezbędnego zderegulowania systemu szkolnictwa wyższego. Niech więc zdeterminuje to sposób opracowania nowej ustawy – tej zderegulowanej. Innej nie warto pisać! 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, najwcześniej można zacząć prace w latach 2016–2018, co odpowiadałoby okresowi 2003–2005 prac nad opracowaniem 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, byłaby realna nadzieja na końcowy sukces w latach 2018–2020. Projekt nowej ustawy powinien zostać przygotowany w MNiSW – wspólnymi siłami ekspertów ministerialnych i profesjonalnie przygotowanych przedstawicieli reprezentatywnych, instytucjonalnych partnerów środowiskowych.

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

Nowe, zderegulowane Prawo o szkolnictwie wyższym wdrożone około 2020 r. ze swej istoty otwierałoby drogę do deregulacji przepisów stanowionych przez organy uczelni. Często bowiem są one wymuszane przez regulacje wyższego poziomu. Wymagać to będzie merytorycznego, ale i mentalnego przygotowania środowisk akademickich i kadry zarządzającej do tego procesu. Niektórzy jej przedstawiciele wolą bowiem powoływać się na decyzje i regulacje tzw. z góry, zamiast poszukiwać własnych dróg rozwiązywania problemów.

¹⁵⁶ J. Woźnicki (red.), *Model publicznej szkoły wyższej i jej otoczenia systemowego. Zasadnicze kierunki nowelizacji Prawa o szkolnictwie wyższym*, KRASP, Warszawa 1998.

Bibliografia

- Abramowicz Ł., Labenz P., Miąskiewicz M., Czesne, reforma i liberalizacja rynku szkolnictwa wyższego, e-mentor, 4 (11)/2005.
- Ackoff R.L., Magidson J., Addison H.J., Projektowanie ideału. Kształtowanie przyszłości organizacji, Wydawnictwo Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2007.
- Adamowicz M., Praktyczny profil kształcenia w PWSZ, Forum Akademickie, 6/ 2013.
- Ajdukiewicz K., Zagadnienia i kierunki filozofii. Teoria poznania. Metafizyka (wyd. 2), Czytelnik, Warszawa 1983.
- Albrecht J., Pozycja na liście autorów: brakujący składnik oceny nauko metrycznej, Nauka, 1, 2013.
- Argyris Ch., Single loop and double loop models in research on decision making, Administrative Science Quarterly, 21/1976: 363–375.
- Arum R., Gamoran A., Shavit Y., More inclusion than diversion: Expansion, differentiation, and market structure in higher education, Stanford University Press, Stanford 2007.
- Axer J., Autonomiam Uniwersytetu. Jej przyjaciele i wrogowie, Fundacja „Instytut Artes Liberales”, Warszawa 2007.
- Biffi G., Issac J., Should higher education students pay tuition fees?, European Journal of Education, 37.4/2002: 433–455.
- Boć J., Prawo administracyjne, Kolonia Limited 2000.
- Brzeziński T., Ustrój szkolnictwa wyższego w Polsce, Toruń, 2010.
- Brzeziński J., Co można (należy?) zmienić w systemie oceny jednostek naukowych?, referat przedstawiony na wspólnym posiedzeniu Prezydium PAN i Prezydium KRASP w Olsztynie, 5 lipca 2013 r.
- Brzeziński J., Jak oceniać potencjał naukowy, Forum Akademickie 11/2011.
- Brzeziński J., Kontrowersje wokół oceny jednostek naukowych z obszaru nauk społecznych, Kultura i Edukacja, 2 (81)/2011.
- Canton E., Vossensteyn H., Deregulation of higher education: tuition fee differentiation and selectivity in the US [w:] Higher education reform: getting the incentives right, Sdu, Den Haag, 2001: 67–84.
- Chałupka M., Komentarz do wybranych przepisów Prawa o szkolnictwie wyższym, wyd. Infor, 2011 r., http://g.gazetaprawna.pl/p/_wspolne/pliki/880000/880604-2011-prawo-o-szkolnictwie-wyzszym.pdf (data dostępu: 19.09.2014).
- Clark B.R., Creating entrepreneurial universities: organizational pathways of transformation, Elsevier, New York 1998.
- Collins J.C., Porras J.I., Organizational vision and visionary organization, California Management Review, 34 (1)/1991: 30–52.
- Collins J.C., Porras J.I., Wizjonerskie organizacje. Praktyki zarządzania najlepszych firm, Jacek Santorski, Wydawnictwo Biznesowe, Warszawa 2003.
- Correia F., Amaral A., Magalhães A., Public and Private Higher Education in Portugal: Unintended Effects of Deregulation, European Journal of Education, 37 (4)/2002: 457–472.
- Czarnik Z., Posłuszny J., Zakład publiczny, (w:) Hauser R., Niewiadomski Z., Wróbel A. (red.), System prawa administracyjnego, tom 6. Podmioty administracji publicznej.
- Davenport T.H., Prusak L., Working knowledge. How organizations manage what they know, Harvard Business School Press 2000.
- Dąbrowski K., Obszary regulacji systemu szkolnictwa wyższego w Polsce, (w:) Dąbrowski K., Sypniewski D. (red.), Deregulacja w Polsce i Europie Środkowo-Wschodniej, Wyższa Szkoła Techniczno-Ekonomiczna w Warszawie, Warszawa 2012.
- Dill D., Allowing the market to rule: The case of the United States, Higher Education Quarterly 57.2/2003: 136–157.
- Dill D., Through Deming's Eyes: a cross-national analysis of quality assurance policies in higher education, Quality in Higher Education, 1.2/1995: 95–110.

- Dolnicki B., *Pozycja prawna studenta i doktoranta uniwersytetu*, (w:) Szadok-Bratuń A. (red.), *Nowe prawo o szkolnictwie wyższym a podmiotowość studenta*, Kolonia Limited 2007.
- Draus J., *Konferencja Rektorów Publicznych Szkół Zawodowych w Polsce 1998–2013*, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Gnieźnie, 2013.
- Effects and impact of entrepreneurship programmes in higher education, raport Komisji Europejskiej, Bruksela, 2012.
- Enders J., Higher education, internationalisation, and the nation-state: Recent developments and challenges to governance theory, *Higher Education* 47.3/2004: 361–382.
- Freeman R., *Strategic management. A stakeholder approach*, Cambridge University Press, 1984.
- Furedi F., *Gdzie się podzieli wszyscy intelektualiści?*, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 2008.
- Gibbons M., Limoges C., Nowotny H., Schwartzman S., Scott P., Trow M., *The new production of knowledge*, SAGE, London 2010.
- Gruchała J. (red.), *Udana dekada Państwowe Wyższe Szkoły Zawodowe w Polsce 1998–2008*, Konferencja Publicznych Szkół Zawodowych, Ciechanów-Krosno 2008.
- Izdebski H., *Doktryny polityczno-prawne. Fundamenty współczesnych państw*, wyd. 2, Warszawa 2012.
- Izdebski H., Zieliński J., *Prawo o szkolnictwie wyższym. Ustawa o stopniach naukowych i tytule naukowym. Komentarz do nowelizacji*, Warszawa 2011.
- Jongbloed B., Marketisation in higher education, Clark's triangle and the essential ingredients of markets, *Higher Education Quarterly*, 57.2/2003: 110–135.
- Kickert W., Steering at a distance: A new paradigm of public governance in Dutch higher education, *Governance* 8.1/1995: 135–157.
- Kondracki S., Jakość kształcenia po KRK, *Forum Akademickie*, XXI, 1 (242)/2014
- Konkluzje Rady Unii Europejskiej w sprawie modernizacji szkolnictwa wyższego (2011/C 372/09).
- Kraśniewski A., Jak przygotowywać programy kształcenia zgodnie z wymaganiami wynikającymi z Krajowych Ram Kwalifikacji dla Szkolnictwa Wyższego?, http://www.nauka.gov.pl/g2/oryginal/2013_05/66ac97d0be9ed5cec5e62b50fbd41d21.pdf (data dostępu: 19.09.2014).
- Krupski R., *Krawędź chaosu jako stan organizacji*, (w:) Rokita J. (red.), *Problemy zarządzania organizacjami w warunkach nieprzewidywalności zmian*, Górnośląska Wyższa Szkoła Handlowa, Katowice 2010.
- Krupski R., Niemczyk J., Stańczyk-Hugiet E., *Koncepcje strategii organizacji*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2009.
- Kurczewska K., *Odpowiedzialność dyscyplinarna studentów*, (w:) Waltoś S., Rozmus A. (red.), *Szkolnictwo wyższe w Polsce. Ustrój – prawo – organizacja*, Rzeszów 2008, s. 301.
- Kwiatkowski S., *Szkoły wyższe – przykład organizacji nieinteligentnych* [w:] *Tworzenie organizacji*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Zarządzania im. L. Koźmińskiego, Warszawa 2001.
- Kwiek M., *Knowledge Production in European Universities. States, Markets, and Academic Entrepreneurialism*, Peter Lang Edition, Frankfurt 2013.
- Kwiek M., *Transformacje Uniwersytetu. Zmiany instytucjonalne i ewolucje polityki edukacyjnej w Europie*, Wydawnictwo UAM, Poznań 2010.
- Lambert R., Butler N., *The future of European Universities. Renaissance or decay?*, Centre for European Reform, London 2006.
- Leja K., Kilka uwag o doskonaleniu zarządzania uczelniami publicznymi (artykuł dyskusyjny), *Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach*, 169/2013: 102–111.
- Leja K., Nagucka E., *Creating destruction of the university*, GUT Faculty of Management and Economics, Working Paper Series A (Economics, Management, Statistics), 14/2013, http://www.zie.pg.gda.pl/c/document_library/get_file?uuid=4fcd484e-aa96-4d88-a08c-0cfce20d9382&groupId=10236 (data dostępu: 13.10.2013).
- Leja K., *Zarządzanie uczelniami. Koncepcje i współczesne wyzwania*, Wolters Kluwer Polska S.A., Warszawa 2013.

- Levy A., Second-Order Planned Change: Definition and Conceptualization, *Organizational Dynamics*, 15 (1)/1986.
- Malec J., Uwagi do projektu ustawy o zmianie ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym oraz o zmianie niektórych innych ustaw, (w:) załącznik 2 do Stanowiska KRASP z dnia 20.08.2013 r. w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym, Warszawa 2013.
- March J., Exploration and exploitation in organizational learning, *Organization Science*, 2 (1)/1991: 71–87.
- Masternak-Kubiak M., Autonomia szkół wyższych na gruncie Konstytucji RP, (w:) Szadok-Bratuń A. (red.), *Nowe prawo o szkolnictwie wyższym a podmiotowość studenta*, Kolonia Limited 2007.
- Meek V., Diversity and marketisation of higher education: incompatible concepts?, *Higher Education Policy*, 13.1/2000: 23–39.
- Meek V., Wood F., The market as a new steering strategy for Australian higher education, *Higher Education Policy*, 10.3—4/1997: 253–274.
- Mintzberg H., *Structure in fives. Designing effective organizations*, Prentice Hall, Engelwood Cliffs, New Jersey 1983.
- Modernizacja i zatrudnienie priorytetami nowej strategii reformy w szkolnictwie wyższym, komunikat prasowy Komisji Europejskiej MEMO/11/1043.
- Morgan G., *Obrazy organizacji*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997.
- Niemeyer C., Boutellier R., Transferral of Business Management Concepts to Universities as Ambidextrous Organisations, *Tertiary Education and Management*, 17 (4)/2011: 289–308; <http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/13583883.2011.589536> (data dostępu: 9.02.2014).
- Nonaka I., Takeuchi H., *Kreowanie wiedzy w organizacji*, Poltext, Warszawa 2000.
- Nowy bodziec do europejskiej współpracy w dziedzinie kształcenia i szkolenia zawodowego służący wspieraniu strategii Europa 2020, komunikat prasowy Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Bruksela 2011.
- O'Reilly Ch. III, Tushman M., The Ambidextrous Organization, *Harvard Business Review*, April 2004.
- Ochendowski E., Pozycja prawna studenta uniwersytetu – użytkownik zakładu publicznego czy członek korporacji publicznej, (w:) Filipek J. (red.), *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, Bielsko-Biała 2003.
- Ochendowski E., Pozycja prawna studenta uniwersytetu, (w:) Leoński Z. (red.), *Model prawny szkoły wyższej a zasady zarządzania*, Poznań 1980.
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2013.
- Polskie szkolnictwo wyższe – stan, uwarunkowania i perspektywy, wyd. KRASP, FRP i wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2009.
- Pszczynski M., Administracyjny czy cywilny charakter umowy o świadczenie usług edukacyjnych w publicznej szkole wyższej, (w:) Bocia J., Dziewięcka-Bokun L. (red.), *Umowy w administracji*, Kolonia Limited 2008.
- Pyter M. (red.), *Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Reviews of Tertiary Education, Poland, 2007, raport OECD.
- Rocki M. (red.), *Nowe prawo – szanse i zagrożenia dla szkolnictwa wyższego*, materiały z ogólnopolskiego seminarium zorganizowanego 22 września 2005 roku w Szkole Głównej Handlowej w Warszawie.
- Rocki M., Problem ponownego rozpatrzenia, *Forum Akademickie*, XXI, 1 (242)/2014.
- Sanetra W., Wierzbowski M. (red.), *Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Slaughter S., Rhoades G., *Academic capitalism and the new economy: Markets, state, and higher education*, JHU Press, 2004.
- Stachowiak-Kudła M., *Autonomia szkół wyższych a instytucjonalne mechanizmy zapewnienia jakości w Polsce i wybranych państwach europejskich*, Warszawa 2011.
- Stanowisko KRASP z dnia 20.08.2013 r., zawierające uwagi do projektu ustawy o zmianie ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym z dnia 16.07.2013 r., Warszawa 2013.
- Stanowisko wspólne Prezydium KRASP, Prezydium PAN oraz Prezydium RGNiSW z dnia 5 lipca 2013 r. w sprawie zasad prowadzenia prac legislacyjnych dotyczących szkolnictwa wyższego i nauki, <http://www.krasp.org.pl/pliki/982d2fd8b5f52900b0425a8f5ca289dd.pdf> (data dostępu: 12.08.2014).

- Statut Politechniki Wrocławskiej z 7 grudnia 2012 r.: http://www.portal.pwr.wroc.pl/files/prv/id24//statut/att_statut_pwr_7_12_12.pdf (data dostępu: 11.10.2013 r.).
- Strategia rozwoju szkolnictwa wyższego 2010–2020 – projekt środowiskowy, Konferencja Rektorów Akademickich Szkół Polskich, Konferencja Rektorów Publicznych Szkół Zawodowych, Fundacja Rektorów Polskich, Konferencja Rektorów Zawodowych Szkół Polskich, 2009.
- Strategia rozwoju szkolnictwa wyższego do roku 2020, Ernst & Young i Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, raport na zamówienie Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego, 2010.
- Sveiby K.-E., Dziesięć sposobów oddziaływania wiedzy na tworzenie wartości, e-mentor, 2 (9)/2005.
- Sypniewski D., Regulacja i akredytacja jako instrumenty podnoszenia jakości w szkolnictwie wyższym w kontekście doświadczeń Stanów Zjednoczonych, Zarządzanie Innowacyjne w Gospodarce i Biznesie, 1 (14)/2012.
- Szczepański J., Granice reform szkolnictwa wyższego, Nauka i Szkolnictwo Wyższe, 2/1993: 5–10.
- Sztompka P., Matuszek K., Idea Uniwersytetu – reaktywacja, UJ, Kraków 2014.
- Teichler U., The changing debate on internationalisation of higher education, Higher Education 48.1/2004: 5–26.
- Tushman M., O'Reilly III Ch., Ambidextrous Organization: Managing Evolutionary and Revolutionary Change, California Management Review, 3 (4)/1996.
- Tyburek M., Konstrukcja umowy o świadczenie usług edukacyjnych zawieranej przez uczelnię publiczną na podstawie ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym, (w:) Pakuła J. (red.), Prawo o szkolnictwie wyższym. Nowe prawo – aktualne problemy, Toruń 2012.
- Wissem J.G., Uniwersytet trzeciej generacji. Uczelnia XXI w., ZANTE, Święta Katarzyna 2009.
- Woźnicki J. (red.), Financing and Deregulation in Higher Education, FRP-ISW, Warszawa 2013.
- Woźnicki J. (red.), Model publicznej szkoły wyższej i jej otoczenia systemowego. Zasadnicze kierunki nowelizacji Prawa o szkolnictwie wyższym, KRASP, Warszawa 1998.
- Woźnicki J. (red.), Szkoły wyższe w partnerstwie ze swoim otoczeniem, OWPW, Warszawa 2002.
- Woźnicki J., 2010–2020 Development Strategy for the Higher Education System: The Academic Community's Proposal, The IMHE 2010 General Conference, Paris 2010.
- Woźnicki J., Dedykowane normy konstytucyjne i dobre praktyki w realizacji polityki publicznej wobec sektora wiedzy, Studia z Polityki Publicznej (Public Policy Studies), SGH (w druku).
- Woźnicki J., The University as an Institution of Public Domain: the Polish Perspective, UNESCO-CEPES, Bucharest 2009.
- Woźnicki J., Uczelnie akademickie jako instytucje życia publicznego, Fundacja Rektorów Polskich, Warszawa 2007.
- Załącznik do projektu uchwały Rady Ministrów z sierpnia 2013 r., Perspektywa uczenia się przez całe życie, Warszawa 2013.
- Zielona Księga – System stanowienia prawa w Polsce, Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Biuletyn Forum Debaty Publicznej, 30/2013.

INFORMACJE O AUTORACH

Prof. Jerzy Brzeziński – profesor nauk humanistycznych Uniwersytetu im. A. Mickiewicza w Poznaniu i Szkoły Wyższej Psychologii Społecznej w Warszawie, członek rzeczywisty Polskiej Akademii Nauk. Od 2004 r. redaktor naczelny czasopisma naukowego „Nauka” (kwartalnik), Wyd. PAN.

Mgr Marcin Chałupka – specjalizuje się w regulacjach prawnych szkolnictwa wyższego i awansu naukowego, prowadzi szkolenia dla uczelni i organizacji sektora szkolnictwa wyższego. W latach 2005–2008 sekretarz Komisji ds. Organizacyjnych i Legislacyjnych KRASP.

Prof. Hubert Izdebski – profesor nauk prawnych, specjalizujący się w opracowywaniu projektów ustaw i zagadnieniach samorządowych. Dyrektor Instytutu Nauk o Państwie i Prawie Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, były członek Rady Legislacyjnej. Sekretarz Centralnej Komisji ds. Stopni i Tytułów.

Dr Tomasz Jędrzejewski – doktor nauk prawnych Uniwersytetu M. Kopernika w Toruniu. Od 2008 r. doradca prawny Komisji Organizacyjnej i Legislacyjnej KRASP. Prowadzi zajęcia m.in. z prawa administracyjnego, postępowania administracyjnego i administracyjnego postępowania egzekucyjnego.

Prof. Andrzej Kolasa – profesor Politechniki Warszawskiej, w latach 2002–2012 rektor Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Ciechanowie, a także przewodniczący Konferencji Rektorów Publicznych Wyższych Zawodowych i członek Prezydium KRASP w latach 2007–2012.

Prof. Krzysztof Krasowski – prorektor ds. kształcenia Uniwersytetu im. A. Mickiewicza w Poznaniu, wiceprzewodniczący Uniwersyteckiej Komisji Akredytacyjnej szóstej kadencji oraz członek Komisji ds. Organizacyjnych i Legislacyjnych KRASP w kadencji 2012–2016.

Mgr Robert Krawczyk – członek Uczelnianej Komisji ds. Jakości Kształcenia i kierownik Działu ds. Studenckich Krakowskiej Akademii im. A.F. Modrzewskiego. Autor m.in. publikacji dotyczących programów studiów według Krajowych Ram Kwalifikacji.

Prof. Krzysztof Leja – prodziekan ds. nauki Wydziału Zarządzania i Ekonomii Politechniki Gdańskiej. W latach 2009–2010 członek Zespołu Wykonawców przygotowujących projekt środowiskowy strategii rozwoju szkolnictwa wyższego 2010–2020.

Prof. Jerzy Malec – profesor nauk prawnych, rektor Krakowskiej Akademii im. A.F. Modrzewskiego, wiceprzewodniczący Komisji Rewizyjnej KRASP w kadencji 2012–2016. W latach 2005–2008 przewodniczący Konferencji Rektorów Zawodowych Szkół Polskich.

Prof. Jerzy Woźnicki – profesor zwyczajny Politechniki Warszawskiej, przewodniczący Rady Głównej Nauki i Szkolnictwa Wyższego, prezes Fundacji Rektorów Polskich i dyrektor Instytutu Społeczeństwa Wiedzy, a w latach 2005–2014 członek Prezydium i przewodniczący Komisji ds. Organizacyjnych i Legislacyjnych KRASP.

DODATKI

D1. Strategia rozwoju szkolnictwa wyższego 2010–2020 – projekt środowiskowy. Fragmenty poświęcone deregulacji w szkolnictwie wyższym

5.4. System szkolnictwa wyższego

CS7: USPRAWNIE NIE ROZWIĄZAŃ SYSTEMOWYCH SZKOLNICTWA WYŻSZEGO

C07.1: Usprawnienie rozwiązań systemowych w odniesieniu do instytucji centralnych

Komentarz:

W krajach europejskich szkolnictwo wyższe było i w dalszym ciągu pozostaje w znacznym stopniu zależne od finansowania ze środków publicznych. Już w latach sześćdziesiątych stało się oczywiste, że nierealne jest, aby wzrost nakładów ze środków publicznych mógł nadążyć za wzrostem liczby studiujących. A ponieważ za niepodlegającą dyskusji uznano potrzebę podtrzymania wzrostu liczby studiujących (przy zapewnieniu dostępu do wykształcenia wyższego niezależnie od statusu majątkowego tych, którzy chcą studiować), pojawiła się konieczność nowelizacji zasad alokowania środków publicznych oraz stymulowania wzrostu nakładów na szkolnictwo wyższe ze źródeł pozabudżetowych.

Zwiększenie finansowania pozabudżetowego i dostosowywanie wykształcenia absolwentów do rynku pracy wymaga znacznie ściślejszych powiązań uczelni z ich otoczeniem gospodarczym i społecznym, a w efekcie wzrostu liczby i podmiotów zaangażowanych – bezpośrednio lub pośrednio – w działalność uczelni. Zróżnicowanie misji uczelni i różnorodność związanych z nimi interesariuszy wymaga ustanowienia adekwatnego sposobu oddziaływania państwa na system szkolnictwa wyższego.

Wzrost społecznych oczekiwań dotyczących rodzaju i zakresu zadań, które mają wypełniać uczelnie i ponosić za nie odpowiedzialność, wymaga zapewnienia im znacznego stopnia autonomii i samorządności. W konsekwencji pełnienie przez organy państwa roli o charakterze zarządczym musi być eliminowane na rzecz zadań związanych z wytyczaniem ogólnych, społecznie pożądanych celów i kierunków rozwoju, ustanawianiem ładu systemowego, w tym wprowadzaniem mechanizmów regulacyjnych, koordynacyjnych i nadzorczych. Jednocześnie powinna wzrosnąć rola podmiotów pośredniczących między ministerstwem a uczelniami.

Działania:

1. Podporządkowanie wszystkich uczelni działających w systemie szkolnictwa wyższego jednolitym zasadom nadzoru ministra właściwego ds. szkolnictwa wyższego, z ustawowym zapewnieniem udziału ministra obrony narodowej oraz ministrów właściwych do spraw: wewnętrznych, kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, zdrowia, gospodarki morskiej, (tj. ministrów branżowych), nadzorowania oraz finansowania uczelni w celu realizacji zadań należących odpowiednio do zakresu działania tych ministrów, poprzez:
 - zobowiązanie ustawowe ministra właściwego ds. szkolnictwa wyższego do działania w sprawach branżowych w porozumieniu z właściwym ministrem branżowym;
 - zapewnienie środków na dotacje z budżetu państwa, udzielane przez każdego z ministrów branżowych na zadania realizowane przez uczelnie, związane z zakresem jego działania¹⁵⁷, włączając w to:
 - ministra właściwego ds. zdrowia, w odniesieniu do zadań realizowanych przez szpitale kliniczne, ze stworzeniem warunków prawnych umożliwiających uczelniom medycznym samodzielne decydowanie o podziale dotacji na te cele,
 - ministra właściwego ds. transportu, w odniesieniu do wyróżnionych zadań uczelni kształcących personel lotniczy dla lotnictwa cywilnego.

Komentarz:

Zauważmy, że obecny podział uczelni na te nadzorowane przez ministra właściwego ds. szkolnictwa wyższego i te nadzorowane przez innych ministrów resortowych, nie ma uzasadnienia merytorycznego. W odniesieniu do uczelni medycznych i artystycznych prowadzi to do sytuacji systemowo nielogicznych.

Postulowana zmiana zasad nadzoru oznaczać będzie przeniesienie uczelni branżowych z ich obecnego działu do działu „szkolnictwo wyższe” w odniesieniu do zadań edukacyjnych związanych z prowadzeniem studiów wszystkich stopni.

2. Zmiana zakresu i sposobu działania ministerstwa tak, aby efektywnie mogły być wykonywane następujące zasadnicze zadania ministra właściwego ds. szkolnictwa wyższego:
 - sprawowanie nadzoru nad działaniem systemu szkolnictwa wyższego, w tym nad zgodnością działań uczelni wszystkich typów z przepisami prawa, statutem i treścią udzielonego pozwolenia na utworzenie uczelni niepublicznej oraz egzekwowanie reguł systemowych, z uwzględnieniem następujących rozwiązań:
 - sprawowanie pośredniego nadzoru w sprawach finansów, mienia i gospodarki nad działalnością uczelni publicznych, za pośrednictwem powoływanych przez ministra uczelnianych rad powierniczych o zadaniach nadzorczych w uczelniach, które wprowadzą do swoich statutów takie rozwiązanie. W takim przypadku w radzie powierniczej reprezentowani byliby, zgodnie z przyjętą zasadą parytetu, zainteresowani ministrowie poprzez swoich reprezentantów oraz przedstawiciele uczelni, wskazani przez senat z grona osób spoza uczelni, z warunkiem spełnienia przez osoby zasiadające w radzie określonych wymagań kwalifikacyjnych, dotyczą-

¹⁵⁷ Zadania określone w art. 94, ust. 1, pkt 2–6, 8, 9, 11 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym.

cych ich osiągnięć i doświadczeń, niezbędnych do pełnienia tej funkcji. (W uczelniach o charakterze branżowym w pracach rady powierniczej brałby udział, obok przedstawiciela(i) ministra właściwego ds. szkolnictwa wyższego, przedstawiciel właściwego ministra branżowego);

- sprawowanie pośredniego nadzoru w sprawach finansów, mienia i gospodarki nad działalnością: związków uczelni publicznych, uczelni niepublicznych Skarbu Państwa (zob. CO7.2) oraz związków z udziałem uczelni niepublicznej Skarbu Państwa, za pośrednictwem rad powierniczych, powoływanych przez ministra, dla każdego z tych związków oraz każdej z tych uczelni. (W radzie tej reprezentowani będą, zgodnie z przyjętą zasadą parytetu, obok przedstawicieli ministra właściwego ds. szkolnictwa wyższego, przedstawiciel ministra branżowego w przypadku uczelni branżowych oraz przedstawiciele uczelni wskazani przez senat z grona osób spoza uczelni). Tak powołane rady powiernicze przejęłyby kompetencje ministra skarbu w zakresie wyrażania zgody na rozporządzenie przez uczelnie składnikami aktywów trwałych w rozumieniu przepisów o rachunkowości.

Komentarz:

Konstrukcja prawna rady powierniczej jako rady nadzorczej nie jest proponowana jako obligatoryjne rozwiązanie powszechne, którym objęte byłyby wszystkie uczelnie publiczne. Powoływanie takich rad z założenia nie ma więc charakteru konstytucyjnego dla publicznego szkolnictwa wyższego, co pozwala uniknąć kolizji z zakorzenioną w tradycji akademickiej rolą senatu jako organu nadzorującego działania publicznej szkoły wyższej.

Pojawia się ono zatem w projekcie strategii jako rozwiązanie o charakterze pragmatycznym, pomocnym rektorom, w szczególności w przeprowadzaniu zmian strukturalnych i restrukturyzacyjnych w uczelniach, i byłoby stosowane w uczelniach, które wprowadziłyby takie rozwiązanie do swoich statutów.

Korzyścią dla uczelni, które dokonałyby wyboru opcji formuły nadzoru w postaci rady powierniczej byłoby przejęcie przez tę radę kompetencji ministra skarbu, warunkujących możliwość prowadzenia przez organy uczelni polityki i gospodarki, w szczególności w odniesieniu do mienia nieruchomości uczelni.

Podjęcie takich decyzji przez radę zapewniłoby możliwość efektywnego działania, istotnie przyspieszając decyzje w tych sprawach. Ponadto, rady powiernicze jako organy nadzorcze mogłyby być szczególnie przydatne w uczelniach artystycznych oraz medycznych. W publicznej uczelni branżowej wprowadzenie rady powierniczej stwarza bowiem możliwość wspólnego nadzoru nad uczelnią przez dwóch zainteresowanych ministrów: ministra właściwego ds. szkolnictwa wyższego i ministra branżowego. Jednocześnie zakres działania takiej rady (finanse, mienie, gospodarka) czyni z niej narzędzie wspierające politykę uczelni branżowej w obszarze szczególnej wrażliwości ze względu na specyfikę tych uczelni (np. szpitale kliniczne w uczelniach medycznych, finanse i gospodarka w uczelniach artystycznych itp.).

Celowe jest zachowanie specyfiki uczelni wojskowych (które jednak powinny być traktowane przede wszystkim jako szkoły wyższe, a nie jako jednostki wojskowe będące przy okazji szkołami wyższymi) oraz uczelni służb państwowych. Minister właściwy ds. szkolnictwa wyższego powinien być jednak organem nadzoru nad wszystkimi szkołami wyższymi, działając w sprawach branżowych w porozumieniu z odpowiednimi ministrami resortowymi.

Przewiduje się, że rada powiernicza będzie organem obligatoryjnym w przypadku związku uczelni publicznych oraz w niepublicznej uczelni Skarbu Państwa albo związku z udziałem takiej uczelni, dla zapewnienia publicznych gwarancji zachowania mienia oraz zagwarantowania ochrony interesu Skarbu Państwa.

- wydawanie aktów wykonawczych do ustaw we współdziałaniu z innymi zainteresowanymi podmiotami;
 - przedkładanie Radzie Ministrów projektów dokumentów rządowych, dotyczących szkolnictwa wyższego i nauki, w tym założeń zmian ustawowych;
 - udział w przygotowaniu budżetu państwa w odniesieniu do działów szkolnictwo wyższe oraz nauka;
 - dokonywanie podziału pierwotnego środków finansowych, w zakresie określonym w ustawach, przeznaczonych na szkolnictwo wyższe i naukę w budżecie państwa, w tym na zadania objęte zakresem działań Agencji Rządowej NFSW (zob. CO7.1, dz. 5);
 - podejmowanie decyzji w ramach zakresu działania ministra w sprawach dotyczących dysponowania środkami na realizację innych zadań na rzecz szkolnictwa wyższego i nauki, w tym programów operacyjnych przewidujących realizację zadań finansowanych ze środków Unii Europejskiej;
 - reprezentowanie Polski na arenie międzynarodowej w sprawach dotyczących szkolnictwa wyższego i nauki oraz koordynacja działań wynikających ze zobowiązań i umów międzynarodowych zawieranych przez Rzeczpospolitą Polską;
3. Stworzenie narzędzi wspomagających sprawowanie przez ministra efektywnego nadzoru oraz wypełnianie funkcji regulacyjnych i planistycznych w szkolnictwie wyższym:
- wprowadzenie stałego programu systemowych i instytucjonalnych badań nad szkolnictwem wyższym, z rolą ministerstwa jako koordynatora lub zleceniodawcy planowo realizowanych projektów, z wykorzystywaniem wyników tych prac dla wypełniania funkcji ministra;
 - wprowadzenie rozwiązań organizacyjnych, zapewniających ministrowi zaplecze eksperckie, przygotowane organizacyjnie do merytorycznego współdziałania z Radą Główną Szkolnictwa Wyższego i Nauki (zob. CO7.1, dz. 7) oraz z umocowanymi w ustawie konferencjami rektorów i innymi instytucjami działającymi w systemie szkolnictwa wyższego;
 - stworzenie infrastruktury informacyjnej, umożliwiającej pozyskiwanie od uczelni i przetwarzanie informacji niezbędnych do sprawowania nadzoru nad uczelniami oraz planowania rozwoju systemu szkolnictwa wyższego i nauki.
4. Usunięcie nadregulacji w systemie szkolnictwa wyższego poprzez:
- wyeliminowanie – w ramach selektywnej deregulacji w systemie szkolnictwa wyższego – przepisów narzucających udział państwa w mikrozarządzaniu w uczelniach;
 - zróżnicowanie nakładanych na uczelnie rygorów ustawowych, dotyczących dysponowania środkami finansowymi, w zależności od źródła ich pochodzenia, umożliwiające racjonalizację działania uczelni.

Komentarz:

Z zasady autonomii szkół wyższych oraz ogólniejszej jeszcze zasady pomocniczości wynika potrzeba ograniczenia regulacji poprzez akty normatywne o mocy powszechnie obowiązującej do niezbędnego minimum – do ustalenia takich jednolitych zasad, które muszą być stosowane w ramach całego systemu.

Uczelnie publiczne – jako podmioty w zarządzie publicznoprawnym – muszą podlegać regulacji ustawowej w stopniu większym niż uczelnie niepubliczne pozostające w zarządzie prywatnoprawnym.

Ustawodawstwo powinno – w stworzonych przez siebie ramach instytucjonalnych – zapewniać uczelniom publicznym możliwość wyboru najbardziej odpowiedniego dla każdej z nich modelu w ramach wskazanego niezbędnego minimum regulacji. Oznacza to, że w szkolnictwie wyższym niezbędna jest deregulacja. Z przyczyn, które przedstawiamy niżej, pożądana deregulacja powinna mieć charakter selektywny.

Utworzenie szkoły wyższej wymaga udzielenia w odpowiedniej formie pozwolenia przez właściwy organ państwa. Prowadzenie studiów w szkole wyższej odbywa się po uzyskaniu akredytacji właściwego organu wskazanego w ustawie.

Podjęcie studiów wymaga zaufania wobec instytucji kształcącej – tym większego, im dłużej nominalnie trwają studia. Stanowi to rodzaj inwestycji osobistej studenta, który powierza uczelni cenny dla niego kapitał swoich kilku lat przeznaczonych na studia.

Wszystko to sprawia, że uczelnie, inaczej niż firmy szkoleniowe, muszą być instytucjami zaufania publicznego. Poziom tego zaufania wiąże się z zapewnianiem określonych gwarancji ze strony państwa, wynikających z jego roli regulacyjnej i nadzorczej. Wymienione względy powodują, że szkolnictwo wyższe nie może ulec zupełnej deregulacji, choć w pewnych obszarach jest ona niezbędna.

Deregulacji podlegać powinno mikrozarządzanie w szkolnictwie wyższym. Państwo musi jednak wypełniać zadania pielęgnowania ładu systemowego oraz finansowania budżetowego, a to wymaga precyzyjnych regulacji. Państwo, sprawując nadzór nad szkolnictwem wyższym, musi zachować zdolność skutecznego reagowania w negatywnych sytuacjach występujących w uczelniach, co wymaga odpowiednich i szczegółowych regulacji. Zjawiska patologiczne, ujawniane publicznie w niektórych – jak dotąd nielicznych – uczelniach, potwierdzają taką konieczność. Nie można pozostawić tego wyłącznie oddziaływaniom rynkowym, nie tylko dlatego, że uczelnie korzystają z finansowania budżetowego, lecz przede wszystkim z powodu z natury rzeczy odłożonej w czasie zdolności studentów do własnej oceny i weryfikacji sposobu prowadzenia i jakości studiów.

Ład systemowy wprowadzony i gwarantowany przez państwo obniża zatem ryzyko zastępowania studiów ich pozorowaniem, czego kandydat na studia, a w pewnym okresie także student, nie jest w stanie w dostatecznym stopniu ocenić we własnym zakresie.

Stracone lata byłyby niemożliwe do odzyskania z tego punktu widzenia. Z wymienionych względów w szkolnictwie wyższym niezbędna jest selektywna deregulacja.

5. Powołanie Agencji Rządowej pod nazwą Narodowy Fundusz Szkolnictwa Wyższego (NFSW) i powierzenie jej rozdziału pomiędzy uczelnie wszystkich typów, na zasadach kontraktowych, z wykorzystaniem w określonym zakresie procedur konkursowych, środków budżetowych na:

- zadania związane z kształceniem studentów studiów stacjonarnych, uczestników stacjonarnych studiów doktoranckich i kadr naukowych oraz utrzymaniem uczelni, w tym na remonty;
- zadania związane z bezzwrotną pomocą materialną dla studentów oraz dla doktorantów;
- dofinansowanie lub finansowanie kosztów realizacji inwestycji oraz innych przedsięwzięć rozwojowych związanych z kształceniem;

- dofinansowanie lub finansowanie kosztów restrukturyzacji, konsolidacji oraz innych przedsięwzięć rozwojowych uczelni; a także nadzorowania prawidłowości wydatkowania oraz celowości wykorzystania tych środków.

Komentarz:

Agencja powinna mieć status instytucji profesjonalnej i niezależnej od wpływów politycznych. Podjęcie działań przez Agencję wymaga:

- określenia projektu jej formuły organizacyjnej, reguł określania oferowanych przez Agencję zróżnicowanych strumieni finansowania, a także opracowania szczegółowych zasad, kryteriów i trybu oraz sposobu działania Agencji, w tym powoływania jej organów, a także zasad sprawowania przez ministra nadzoru nad jej działaniami;
- poddania tych propozycji debacie;
- przyjęcia ustawy i wydania rozporządzeń uwzględniających niezbędne *vacatio legis*.

6. Przekształcenie Rady Głównej Szkolnictwa Wyższego (RGSW) w Radę Główną Szkolnictwa Wyższego i Nauki (RGSWiN), prowadzące do:

- rozszerzenia zakresu działania Rady o sprawy dotyczące:
 - rozwiązań w systemie badań naukowych,
 - regulacji w systemie oświaty, mających znaczenie dla szkół wyższych,
 - reguł konkurencji w systemie szkolnictwa wyższego i nauki;
- dostosowania warunków działania RGSW (zasobów i narzędzi wykonawczych) do ustawowych zadań, w tym stworzenia możliwości przygotowywania profesjonalnych analiz i propozycji o charakterze prawnoregulacyjnym, dotyczących różnych aspektów funkcjonowania systemu szkolnictwa;
- angażowania ekspertów spoza składu Rady, a także udziału interesariuszy spoza społeczności akademickiej, w szczególności reprezentujących pracodawców;
- zachowania niezależnego charakteru Rady, poprzez utrzymanie zasady wyłaniania jej członków w procesie wyborczym.

Komentarz:

Zgodnie z obowiązującą ustawą, RGSW jest wybieralnym organem przedstawicielskim szkolnictwa wyższego, który „współdziała z ministrem właściwym do spraw szkolnictwa wyższego oraz innymi organami władzy i administracji publicznej w ustalaniu polityki edukacyjnej państwa w zakresie szkolnictwa wyższego”. Przepisy szczegółowe ustawy sprowadzają jednak współdziałanie, o którym mowa w ustawie, do wyrażania opinii przez Radę. Wyjątkiem jest przepis stanowiący, że Rada „przedstawia propozycje” nazw kierunków studiów oraz standardów kształcenia. Zaproponowana zmiana wymagać będzie odpowiedniego dostosowania reguł określających zakres działania i skład Rady oraz zasad i trybu jej powoływania, przy zachowaniu zasady jej wybieralności.

7. Powołanie Polskiej Komisji Akredytacji i Uprawnień Akademickich (PKAiUA) z zadaniami dotychczasowej PKA, zwiększonymi o:

- zadania akredytacyjne dotyczące wszystkich form i poziomów kształcenia skutkujących wydawaniem świadectw ujętych w Krajowej Ramie Kwalifikacji w tym studiów III stopnia (doktoranckich);
- dotychczasowe funkcje Centralnej Komisji ds. Stopni i Tytułów (CK), dotyczące doktoryzowania oraz przyznawania uprawnień do nadawania stopnia doktora.

Komentarz:

Komisja powinna być powołana na bazie obecnej Państwowej Komisji Akredytacyjnej z pełną profesjonalizacją i niezależnością działania nowej instytucji. Zadania Komisji powinny być obligatoryjnie realizowane z udziałem interesariuszy spoza społeczności akademickiej, w szczególności reprezentujących pracodawców.

PKAiUA powinna współpracować instytucjonalnie ze środowiskowymi komisjami akredytacyjnymi, działającymi pod egidą komisji akredytacyjnej KRASP, co jest szczególnie istotne wobec zbliżającego się procesu opracowywania i wdrażania procedur akredytacyjnych związanych z Krajowymi Ramami Kwalifikacji.

Kompetencje Komisji powinny zostać rozszerzone na studia III stopnia (doktoranckie) niezależnie od rodzaju instytucji, w których są one prowadzone (uczelnie, instytuty PAN i inne instytuty badawcze) oraz na wszystkie inne rodzaje studiów, które skutkują dyplomami ujętymi w Krajowych Ramach Kwalifikacji.

PKAiUA należy przekazać zadania należące obecnie do kompetencji CK, związane z uprawnieniami do nadawania stopnia naukowego doktora oraz dokonywania ocen poziomu doktoratów i sposobu działania jednostek organizacyjnych, które uzyskały takie uprawnienia.

8. Wprowadzenie zmian dotyczących zakresu, zasad i trybu działania Centralnej Komisji ds. Stopni i Tytułów (CK), wynikających ze zmiany zakresu działania RGSWiN (zob. CO7.1, dz. 7) oraz z wnioskowanych zmian zaproponowanych przez KRASP i PAN w odniesieniu do ścieżki kariery naukowej (zob. CO4.1, dz. 2).

Komentarz:

Rola i skład Centralnej Komisji ds. Stopni i Tytułów powinny być ograniczone, adekwatnie do rozszerzonych kompetencji PKAiUA.

W sprawach dotyczących ścieżki kariery naukowej wymagana jest obiektywizacja procesu oceny dorobku naukowego. Wynika z tego konieczność poszerzenia obecnych funkcji CK jako regulatora oraz urzędu nadzoru i kontroli jakości, a także rozszerzenia jej uprawnień na powoływanie recenzentów, najlepiej według zasady „ślepego” wyboru.

Należy dopuścić zróżnicowanie przez CK szczegółowych kryteriów w procedurze habilitacyjnej oraz tytułu profesora, w zależności od specyfiki poszczególnych dziedzin naukowych.

Członkowie CK powinni być powoływani na okres nieprzekraczający dwóch kolejnych kadencji.

9. Powołanie, zgodnie z międzynarodowymi zobowiązaniami Polski, Krajowego Punktu Koordynacyjnego dla Ram Kwalifikacji (KPKRK), który powinien zostać ustanowiony na poziomie ponadresortowym (w strukturze Kancelarii Prezesa Rady Ministrów), z zadaniem koordynowania działań zmierzających do opracowania i wdrożenia Krajowych Ram Kwalifikacji w perspektywie LLL (zob. CO1.1), obejmującej wszystkie poziomy i formy kształcenia, włączając w to szkolnictwo wyższe.

Komentarz:

Realizacja zadań KPKRK wymaga koordynacji działań podejmowanych przez Ministerstwo Edukacji Narodowej, Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego i różnych inicjatyw środowiskowych. Część zadań związanych z wprowadzeniem Krajowych Ram Kwalifikacji do szkolnictwa wyższego powinna być powierzona Polskiej Komisji Akredytacji i Uprawnień Akademickich i Radzie Głównej Szkolnictwa Wyższego, odpowiednio do ich zakresu działania.

10. Powołanie Polskiej Agencji Wymiany Akademickiej, która miałaby zadania analogiczne do zadań podobnych instytucji w innych krajach UE (np. DAAD w Niemczech, Campus France we Francji), zgodnie z *Założeniami do projektu powołania Polskiej Agencji Wymiany Akademickiej*, KRASP, czerwiec 2009.

Komentarz:

- Z adresowanym do Rządu RP postulatem utworzenia tego typu agencji nazwanej Polską Agencją Wymiany Akademickiej wystąpiła Konferencja Rektorów Akademickich Szkół Polskich, przedstawiając następnie założenia dotyczące działań prowadzących do utworzenia takiej instytucji.
 - Do czasu powołania agencji należy zwiększyć skuteczność promocji polskiego szkolnictwa wyższego i polskich uczelni przez lepszą koordynację działań prowadzonych przez MNiSW i związane z nim instytucje (Fundację Rozwoju Systemów Edukacji, Biuro Uznawalności Wykształcenia i Wymiany Międzynarodowej) oraz innych przedsięwzięć, takich jak realizacja programu Study in Poland.
 - Utworzenie i sprawne funkcjonowanie Agencji wymaga zaangażowania – oprócz ministerstwa właściwego ds. szkolnictwa wyższego i innych ministerstw sprawujących nadzór nad szkołami wyższym – także Ministerstwa Spraw Zagranicznych (wykorzystanie placówek dyplomatycznych, formalności wizowe), Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (zezwolenia na pobyt, zezwolenia na pracę itp.), Ministerstwa Gospodarki (promocja kraju), Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej (przenoszenie świadczeń w ramach systemu ubezpieczeń społecznych) i innych instytucji centralnych znajdujących się w zakresie działania tych resortów.
 - Sposób funkcjonowania agencji, jej zadania i kompetencje, a także sposób finansowania, powinny być oparte na pozytywnych doświadczeniach instytucji o podobnym charakterze, działających w innych krajach (DAAD, British Council, Campus France, NUFFIC, CIMO, Swedish Institute czy CIRIUS).
11. Zachowanie przez umocowane w ustawie Prawo o szkolnictwie wyższym konferencje rektorów KRASP i KRZaSP¹⁵⁸ (działające z wykorzystaniem określonych regulacji ustawy Prawo o stowarzyszeniach) aktualnego statusu, a w tym dotychczasowej formy i opiniodawczo-doradczego charakteru działania, oraz zwiększenie ich wkładu w rozwój szkolnictwa wyższego, poprzez:
 - wypełnianie przez nie funkcji centralnych kolegialnych organów przedstawicielskich właściwych uczelni, reprezentowanych przez ich rektorów;
 - rozwój ich działalności merytorycznej, prowadzonej przez komisje i podmioty partnerskie (m.in. KRePSZ)¹⁵⁹, poprzez studia i badania nad szkolnictwem wyższym, w tym opracowywanie koncepcji i projektów zmian systemowych lub instytucjonalnych, a także przez działalność szkoleniowo-dyskusyjną, benchmarkingu oraz wymianę doświadczeń pomiędzy uczelniami i promocję współpracy międzynarodowej.

¹⁵⁸ Z przyczyn, o których mowa w komentarzu do CO2.6, ustawowa nazwa własna KRZaSP mogłaby w przyszłości ulec zmianie.

¹⁵⁹ W trakcie prac nad strategią, KRePSZ zgłosiła postulat umieszczenia w opracowanym projekcie wniosku o umocowanie w ustawie Konferencji Rektorów Publicznych Szkół Zawodowych. Wniosek ten nie zyskał poparcia autorów projektu Strategii.

12. Poprawa warunków do działania oraz zapewnienie niezależności Parlamentu Studentów RP, przez ustawowe ustalenie stałej kwoty finansowania PSRP z budżetu państwa, uzależnionej od liczby studentów i waloryzowanej o wskaźnik inflacji.
13. Poprawa warunków do działania oraz zapewnienie niezależności Krajowej Reprezentacji Doktorantów poprzez zapewnienie środków finansowych z budżetu państwa na prowadzenie działalności KRDD, a w tym na organizację raz w roku krajowego zjazdu doktorantów.

Komentarz:

Doświadczenia z ubiegłych lat, dotyczące udziału i aktywności przedstawicieli studentów i doktorantów w działalności Rady Głównej i Państwowej Komisji Akredytacyjnej, są bardzo pozytywne. Stanowi to przesłankę, aby poprawić warunki do działania PSRP i KRDD, tak aby dysponowane przez nie zasoby i środki umożliwiały tym organizacjom lepsze wypełnianie ich ustawowych zadań.

Należy także utrzymać ustawowe gwarancje członkostwa przedstawicieli PSRP i KRDD w RGSWiN oraz objęcie takimi gwarancjami PKAiUA.

C07.2: Rozszerzenie możliwości kształtowania statusu formalnoprawnego szkół wyższych**Komentarz wprowadzający:**

W celu zapewnienia większej elastyczności w zakresie przekształceń instytucjonalnych w szkolnictwie wyższym niezbędne jest wprowadzenie nowych rozwiązań o charakterze ustrojowym, stwarzających możliwości:

- zmiany statusu z uczelni publicznej w niepubliczną, z wykorzystaniem nowej formuły ustrojowej tzw. uczelni niepublicznej Skarbu Państwa;
- zmiany statusu z uczelni niepublicznej w publiczną, z dopuszczeniem wykorzystania zróżnicowanych formuł prawnych takiego przekształcenia.

Wprowadzenie tych dwóch otwartych i drożnych ścieżek przekształceń ustrojowych pozwoli zrealizować następujące cele:

- wybór najkorzystniejszej dla danej uczelni formuły działania i rozwoju (statusu uczelni publicznej albo niepublicznej) z optymalnym wykorzystaniem zasobów i reguł prawnych;
- dostosowanie swego statusu przez uczelnie publiczne lub niepubliczne zainteresowane współpracą, tak aby taki sam (po zmianach) status tych uczelni stwarzał bardziej realne możliwości nowych działań w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego;
- usuwanie zagrożeń wynikających z niedostatecznych przychodów na aktualnej ścieżce działania uczelni (zmiana statusu stwarzać będzie nowe warunki i możliwości funkcjonowania).

Aby zapewnić stosowne gwarancje publiczne, dotyczące misji i mienia uczelni publicznej przekształconej w uczelnię niepubliczną Skarbu Państwa, przewiduje się, że po takim przekształceniu uczelnia ta będzie obligatoryjnie działać pod nadzorem rady powierniczej, powoływanej przez ministra właściwego ds. szkolnictwa wyższego (zob. C07.1, dz. 2).

Opcja zmiany własnego statusu przez uczelnię publiczną w uczelnię niepubliczną Skarbu Państwa stanie się dla niej nową szansą odnalezienia się na rynku usług edukacyjnych.

Dotyczy to sytuacji gdy struktura jej zasobów, osiągnięte wyniki oraz jej publiczna rozpoznawalność jako uczelni kształcącej w określonym obszarze, będą niekorzystnie wpływać na jej szanse pozyskiwania środków publicznych na finansowanie studiów stacjonarnych w części zależnej od wyniku konkursu w ramach zbioru strumieni oferowanych szkołom wyższym przez Agencję Rządową NFSW. Podobnie, odwrotna zmiana statusu uczelni z niepublicznej w publiczną, zwłaszcza w sytuacji narastających problemów w obliczu tendencji demograficznych, stworzy realne szanse na utrzymanie procesu kształcenia w przekształconej uczelni.

Z punktu widzenia polityki państwa, obie wymienione możliwości będą stanowić pewną gwarancję zachowania w szkolnictwie wyższym zasobów edukacyjnych, pozostających w dyspozycji zainteresowanych uczelni. Można zatem stwierdzić, że obie te opcje symetrycznie i pozytywnie domykają zbiór rozwiązań w odniesieniu do możliwości przekształceń ustrojowych w szkolnictwie wyższym na poziomie instytucjonalnym.

Działania:

1. Wprowadzenie nowych rozwiązań prawnych, zgodnie z którymi:
 - uczelniami publicznymi będą te szkoły wyższe, które nadal będą działały na podstawie tworzących je ustaw – i przez to będą pozostawały w typowym zarządzie publicznoprawnym, zapewniającym, ze względu na wymogi bezpieczeństwa edukacyjnego państwa, ich istnienie (tj. np. nadal będą pozostawały uczelniami wyłączonymi spod upadłości);
 - wszystkie pozostałe szkoły wyższe będą mogły mieć jednakowy co do zasady status zarządu prywatnoprawnego – z określonymi w statutach, w granicach wynikających z ustawy, uprawnieniami założyciela, którym mógłby być także Skarb Państwa, określone inne państwowe osoby prawne (w tym np. PAN), jednostki samorządu terytorialnego i inne samorządowe osoby prawne.
2. Podporządkowanie uczelni publicznych zasadom porządku publicznoprawnego, a uczelni niepublicznych zasadom porządku prywatnoprawnego, z wprowadzeniem możliwości:
 - uzyskania przez zainteresowaną uczelnię o statusie szkoły wyższej publicznej, statusu uczelni niepublicznej Skarbu Państwa;
 - zmiany statusu uczelni niepublicznej – bez względu na status jej założyciela – tak, aby uczelnia ta mogła uzyskać status uczelni publicznej.

Komentarz:

Postulowana modyfikacja statusu uczelni publicznych i niepublicznych skutkowałaby tym, że:

- uprawnienia założyciela uczelni niepublicznej, po spełnieniu prawnie określonych warunków, mogłyby otrzymywać także państwowe i samorządowe osoby prawne, zaś założycielem uczelni publicznej byłoby wyłącznie państwo;
- władze publiczne miałyby obowiązek podejmowania działań mających na celu rozwój całego szkolnictwa wyższego, w tym dofinansowywania w określonym stopniu i na określonych warunkach, wyższych szkół niepublicznych,
- powstałyby realne warunki rozwoju partnerstwa publicznoprywatnego szkół wyższych obu sektorów, a także współdziałania na nowych zasadach, np. konsolidacji w formule związku uczelni publicznych albo niepublicznych, odpowiednio.

Ponieważ niektóre uczelnie publiczne mogłyby uzyskać na swój wniosek, status tożsamy ze statusem dotychczasowych uczelni niepublicznych, stałyby się możliwe – prowadzone pod kontrolą ministra właściwego ds. skarbu państwa, jeśli angażowany byłby majątek skarbu państwa – zmiany podmiotowe po stronie założycieli szkół (dodać należy, że także w układzie transgranicznym, co najmniej w ramach Unii Europejskiej). Jedną z formuł ogólnej publicznej kontroli nad takimi zmianami i nową formułą działania mogłaby stać się w przyszłości instytucja spółki użyteczności publicznej. Jednocześnie, wprowadzenie – po zmianie statusu uczelni – publicznego charakteru nadzoru na poziomie instytucjonalnym, realizowanego przez powoływaną przez ministra radę powierniczą, stanowi właściwą gwarancję zachowania charakteru misji i ochrony mienia Skarbu Państwa. Przy zapewnieniu niezbędnego poziomu podmiotowego finansowania szkół publicznych z budżetu państwa za pomocą tzw. dotacji podstawowej jako niezbędnej publicznej infrastruktury edukacji na poziomie wyższym, wszystkie szkoły wyższe byłyby finansowane z budżetów (państwa lub jednostek samorządu terytorialnego) na zasadzie przedmiotowej za pomocą dotacji zadaniowej z wykorzystaniem procedur konkursowych. Byłyby one, w odniesieniu do środków z budżetu państwa, prowadzone w ramach jawnych postępowań konkurencyjnych przez wyspecjalizowaną Agencję Rządową NFSW, zawierającą kontrakty na realizację zadań dydaktycznych i związanych z nimi zadań naukowych w uczelniach (zob. C07.5, dz. 1). Założycieli szkół powinno się ustawowo zobowiązać do zapewnienia podstaw materialnych funkcjonowania nowo tworzonej uczelni.

3. Wprowadzenie w stopniu możliwym ze względu na ogólne uwarunkowania prawne, zasady konwergencji sektorów publicznego i niepublicznego w szkolnictwie wyższym, poprzez dążenie do zapewnienia równych reguł konkurencyjności przez uczelnie publiczne i niepubliczne w celu zwiększenia dostępności studiów wysokiej jakości dla studentów, w ramach dwóch kolejnych etapów:
 - etap I: objęcie studentów uczelni niepublicznych (założonych przez osobę fizyczną lub osobę prawną, niebędącą państwową ani samorządową osobą prawną), spełniających określone warunki, w tym wymagania dotyczące jakości studiów, przejrzystości działania (także w zakresie finansów), realizacji programów rozwojowych itp., finansowaniem budżetowym na podstawie kryteriów konkursowych, w celu obniżenia czesnego na studiach stacjonarnych;
 - etap II: objęcie – równocześnie z wprowadzeniem zasady powszechnego czesnego¹⁶⁰ w uczelniach publicznych – uczelni niepublicznych (w tym uczelni niepublicznych Skarbu Państwa), spełniających określone warunki i wymagania dotyczące jakości studiów, przejrzystości działania (w tym w zakresie finansów), realizacji programów rozwojowych itp., dotacją budżetową na podstawie kryteriów konkursowych, na pokrycie części kosztów prowadzenia studiów stacjonarnych i stacjonarnych studiów doktoranckich z wyodrębnionego strumienia środków w dyspozycji Agencji Rządowej NFSW. Wprowadzenie, w odniesieniu do środków publicznych w ramach tego strumienia, zasady paritetu dla grupy uczelni niepublicznych założonych przez podmioty niepubliczne oraz uczelni niepublicznych Skarbu Państwa, w proporcji do liczby studentów studiów stacjonarnych w obu tych grupach uczelni.

¹⁶⁰ Współfinansowania studiów stacjonarnych.

Komentarz:

W etapie I oznacza to realizację intencji ustawodawcy, zawartej w ustawie Prawo o szkolnictwie wyższym z 2005 r., w odniesieniu do uczelni spełniających warunki określone w rozporządzeniu ministra. W etapie II realizowana byłaby zasada swoistej symetrii wobec sektorów publicznego i niepublicznego. Zgodnie z tą zasadą, uczelnie sektora publicznego byłyby w zakresie studiów stacjonarnych finansowane (przez Agencję Rządową) ze środków publicznych (na poziomie limitowanym przez możliwości budżetowe państwa i dofinansowywane ze środków niepublicznych (w postaci limitowanego powszechnego czesnego). Uczelnie sektora niepublicznego (w dotychczasowym i nowym rozumieniu tego pojęcia) w zakresie studiów stacjonarnych byłyby finansowane ze środków niepublicznych (w postaci limitowanego przez rynek powszechnego czesnego) i dofinansowywane (w sposób limitowany) ze środków publicznych (przez Agencję Rządową). Tym samym wprowadzona zostałaby powszechna zasada współfinansowania studiów stacjonarnych ze środków publicznych i niepublicznych. Dotyczyłoby to w szczególności tych uczelni publicznych i niepublicznych, które uzyskują finansowanie przedmiotowe (zadaniowe) z odpowiedniego strumienia środków oferowanych przez Agencję Rządową w następstwie swojego wniosku i po spełnieniu wymagań o charakterze konkursowym, określonych dla danego strumienia. Zasady finansowania studiów niestacjonarnych powinny pozostać niezmienione w perspektywie najbliższej dekady.

4. Określenie przejrzystych kryteriów zapewniających uczelniom publicznym i niepublicznym otwarty dostęp do przyznawanych w trybie konkursowym środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej.
5. Wprowadzenie, ważonego wkładem w zadania szkolnictwa wyższego i potencjałem uczelni, parytetu reprezentantów uczelni publicznych i niepublicznych w RGSWiN, PKAiUA i CK, z biernym prawem wyborczym dla osób zatrudnionych w danej uczelni jako podstawowym miejscu pracy.
6. Udroźnienie mechanizmów prawnych umożliwiających pozyskiwanie przez uczelnie niepubliczne nieruchomości komunalnych lub stanowiących własność Skarbu Państwa.

Komentarz:

Prawo o szkolnictwie wyższym co prawda daje formalnie możliwości pozyskiwania nieruchomości przez uczelnie niepubliczne (art. 90 ust. 3 i 6), ale ustawa o gospodarce nieruchomościami nie przewiduje jednak takiej możliwości, a jako przepis szczególny ma pierwszeństwo stosowania.

7. Racjonalizacja instytucjonalna, prowadząca do zmiany statusu instytucjonalnego, w rozdrobnionym systemie szkolnictwa wyższego, w wyniku: (1) konsolidacji w drodze połączenia się uczelni, tak aby powstała nowa szkoła wyższa; (2) wykorzystania federacyjnej formuły związku uczelni¹⁶¹, z agregacją zasobów i integracją kadry; z możliwością objęcia procesami konsolidacji instytucji naukowych lub badawczo-rozwojowych spoza systemu szkolnictwa wyższego, z zastosowaniem zachęt systemowych i ekonomicznych ze strony państwa, obejmująca następujące działania:

¹⁶¹ Prowadzącej do powstawania „uczelnianych grup kapitałowych” w rozumieniu „kapitału intelektualnego”.

- opracowanie założeń modelowych uniwersytetu federacyjnego, na podstawie ustawowej formuły związku uczelni;
- opracowanie kryteriów i wskaźników dotyczących osiągnięć dydaktycznych i badawczych, umożliwiających określenie zobiektywizowanej typologii uczelni i ich związków, a także ich jednostek podstawowych, niezbędnej do klasyfikacji uczelni;
- opracowywanie projektów konsolidacyjnych przez uczelnie dla zwiększenia ich potencjału w wyniku synergii zasobów;
- wprowadzenie zróżnicowanych ścieżek z wykorzystaniem mechanizmów konkurencyjnych, prowadzących do osiągnięcia przez wyłonione w postępowaniu konkursowym związku uczelni albo uczelnie powstałe w wyniku połączenia się szkół wyższych, statusu uczelni flagowej lub uczelni badawczej w wyniku zrealizowania projektu rozwojowego finansowanego ze środków UE, w celu m.in. osiągnięcia przez te uczelnie, dzięki swojemu dorobkowi, wysokiej pozycji międzynarodowej, potwierdzonej wymiernymi wskaźnikami (w tym wysokimi pozycjami w rankingach międzynarodowych);
- wprowadzenie ścieżki umożliwiającej uzyskanie w analogicznym trybie, z uwzględnieniem procesów konsolidacyjnych i rozwojowych, statusu flagowego lub badawczego przez podstawowe jednostki organizacyjne o statusie szkół, funkcjonujące w ramach uczelni, obejmujące wydziały o zblizonych obszarach działania, integrujące potencjał badawczy, w celu poprawy efektywności osiągania wyników naukowych.

Komentarz:

W polskim systemie szkolnictwa wyższego nie ma obecnie uczelni, które już osiągnęły status uczelni flagowej lub badawczej. Zmiana tego niekorzystnego stanu wymaga planowo prowadzonych działań. Status taki byłby przyznawany na określony czas po spełnieniu kryteriów konkursowych, w wyniku realizacji projektu rozwojowego finansowanego ze środków Unii Europejskiej, z potwierdzeniem osiągnięcia wymaganych wskaźników (także rankingowych) określających pozycję międzynarodową uczelni flagowej lub badawczej, zawartych w umowie na wykonanie projektu. Będzie on zapewniał dostęp do dedykowanego dla uczelni flagowych i badawczych strumienia finansowania, dostępnego w ramach zadań realizowanych przez Agencję Rządową NFSW. Wiązać się z tym będzie wymóg przeniesienia (w konkretnym czasie) znacznej części działań uczelni o takim statusie z kształcenia na badania naukowe.

Punktem wyjścia do wyodrębniania uczelni flagowych i badawczych powinny być zasady i ocena dorobku uczelni oraz ich klasyfikacja oparta na analizie osiągnięć jednostek podstawowych uczelni.

Droga do osiągnięcia tej pozycji wymagać będzie procesu konsolidacji, realizowanego wspólnie z innymi uczelniami, w celu stworzenia nowego podmiotu, w szczególności z wykorzystaniem struktury uniwersytetu federacyjnego (w oparciu na formule związku uczelni). Droga ta nie powinna być dla żadnej uczelni zamknięta, jeśli zechce ona stać się jednym z partnerów w tym procesie¹⁶².

¹⁶² Środki z budżetu państwa na naukę oraz cele pro jakościowe i rozwojowe w szkolnictwie wyższym powinny trafiać w większym stopniu do placówek uczelni (jednostek podstawowych), które potrafią je najbardziej efektywnie wykorzystać. Niski poziom nakładów przeznaczanych na szkolnictwo wyższe i naukę Polsce zmusza do koncentracji środków. Jeżeli chcemy, by przynajmniej kilka uczelni polskich znalazło się w europejskiej „pierwszej lidze”, to cel ten można zrealizować jedynie, jak uczyniły to wcześniej inne kraje (Wielka Brytania, Niemcy, Rosja, Dania, Chiny), przez wydzielenie strumienia finansowania dla grupy tzw. superuniwersytetów, co odpowiada przedstawionej tu propozycji – uczelni flagowych i badawczych.

W szczególności dotyczy to uczelni medycznych, posiadających własną bazę szpitali klinicznych, której wykorzystanie w celach badawczych zwiększa szanse osiągnięcia sukcesu przez właściwą uczelnię flagową lub badawczą.

Nowe uczelnie o takim statusie mogłyby mieć przyznane prawo do działania z wyłączeniem wybranych reguł nałożonych przez ustawę na szkoły wyższe. W skali kraju działania, o których mówimy, prowadzić mogłyby do wyłonienia łącznie 15–20 podmiotów o takim nowym statusie (uczelni flagowej lub uczelni badawczej).

Zakłada się, że liczba studentów w takich uczelniach zostałaby stopniowo zmniejszona, ze względu na wymóg nadania priorytetu badaniom naukowym. W efekcie, docelowo dodatkowa grupa licząca około 10–20% populacji studentów w naszym kraju w tym studentów studiów niestacjonarnych), podejmowałaby studia na innych uczelniach, publicznych i niepublicznych, co łagodziłoby w tych uczelniach problemy wynikające ze zjawisk demograficznych.

Uczelnie flagowe i badawcze, redukując swoje zadania w dydaktyce, byłyby zobowiązane do skierowania uwolnionej części swojego potencjału na działania służące pozyskiwaniu środków i realizacji zadań o charakterze naukowym. Zdolność do przeprowadzenia takiej zmiany warunkowałaby możliwość utrzymania takiego statusu w dłuższym okresie przez daną uczelnię.

Z opisywanymi procesami wiązałyby się konieczność przemieszczenia części kadry dydaktycznej z uczelni o przyszłym statusie uczelni flagowej lub badawczej do innych szkół wyższych.

Stwarzałyby to możliwość zastępowania tej części kadry m.in. młodymi, zdolnymi absolwentami oraz profesorami pozyskiwanymi z uczelni z innych krajów. Warunkiem takich zmian jest ustawowe wyposażenie rektorów w uprawnienia stwarzające praktyczne możliwości przeprowadzenia postulowanych działań.

Wśród różnorodnych możliwości prowadzących na końcu procesu do osiągnięcia statusu uczelni flagowej lub badawczej, otwarta powinna być także ścieżka uzyskiwania, po spełnieniu analogicznych warunków, statusu flagowego lub badawczego, najpierw przez jednostki podstawowe (wydziały lub jednostki o charakterze badawczym, prowadzące studia doktoranckie).

8. Określenie perspektyw dalszego działania i wskazanie ścieżek rozwoju i przekształceń państwowych wyższych szkół zawodowych (PWSZ) oraz niepublicznych uczelni zawodowych (z uwzględnieniem opcji instytucjonalnych w ramach nowych rozwiązań ustrojowych w szkolnictwie wyższym), zapewniających utrzymywanie studiów o profilu zawodowym w tych uczelniach, poprzez opracowanie wariantowych propozycji rozwiązań dla PWSZ, z uwzględnieniem barier rozwojowych szkolnictwa wyższego o profilu zawodowym zgodnie z trendami europejskimi.

Komentarz:

Obecne kryteria zawodowego charakteru uczelni stają się nieadekwatne i mało przejrzyste. Sugerują one w szczególności, że kształcenie na poziomie licencjackim ma charakter zawodowy, co nie odzwierciedla rzeczywistego profilu kształcenia wielu uczelni ani nie ma uzasadnienia merytorycznego. Profil kształcenia powinien wynikać z charakteru programów kształcenia i może być związany z misją uczelni, ale nie z kryteriami związanymi ze stopniem studiów. Należy zatem zrezygnować ze stosowania terminu „zawodowy” w odniesieniu do kryteriów niezwiązanych z profilem kształcenia. Termin „uczelnia akademicka” musi jednak być zastrzeżony dla uczelni, które osiągnęły zaawansowany poziom rozwoju w badaniach naukowych, zaś proces kształcenia jest w nich związany z tymi badaniami. W Polsce

znalazło to swoje potwierdzenie formalne w preambule do ustawy o szkołach akademickich z 1920 r., w sformułowaniu: „Najwyższe uczelnie, poświęcone pielęgnowaniu i szerzeniu wiedzy, noszą w Państwie Polskiem w ogólności nazwę szkół akademickich, a w szczególności wszechnic, czyli uniwersytetów, szkół głównych, politechnik i akademii (...)”.

Rozwój kształcenia o tzw. profilu zawodowym jest jednym z najważniejszych wyzwań stojących przed polskim szkolnictwem wyższym. Należy stworzyć warunki stymulujące ten rozwój, w szczególności poprzez określenie warunków, jakie to kształcenie powinno spełniać, w odróżnieniu od kształcenia o innym charakterze. Służyć temu będzie wprowadzenie Krajowych Ram Kwalifikacji.

Dotyczy to zarówno programów nauczania realizowanych przez uczelnie w ramach poszczególnych kierunków studiów oraz wymagań kadrowych, jak i kryteriów klasyfikowania uczelni jako zawodowej. Należy jednak zwrócić uwagę, że termin „zawodowość” rozumiany jako profil kształcenia, przygotowujący do pracy w zawodzie, traci tę konotację na rzecz pojęcia „zatrudnialności” rozumianej jako zdolność uzyskania i utrzymania zatrudnienia – dostosowania do rynku pracy i przestaje być używany jako pojęcie mające swoje czytelne desygnaty w systemie edukacji. W Europie (patrz rekomendacja Parlamentu Europejskiego z maja 2009 r.) obowiązuje wyraźne zalecenie, zgodnie z którym edukacja dla potrzeb rynku pracy (co jest pożądane), może przybierać wymiar albo rozwijania kompetencji ogólnych, pozwalających się do niego łatwo dostosować dzięki szkoleniom, albo przystosowania do konkretnych zawodów i miejsc pracy (to ostatnie jedynie lokalnie – pomijamy kwestię zawodów regulowanych). Nie narzuca się tego ściśle – pozostawiając uczelniom decyzję, co i w jakich proporcjach wybiorą. Dominujący zawodowy i praktyczny profil kształcenia pozwala uznawać uczelnię za „zawodową”, choć pewien zwrot w kierunku kształcenia bardziej praktycznego jest zalecany także w przypadku wielu programów kształcenia akademickiego.

CO7.3: Podniesienie efektywności zarządzania szkołą wyższą

Działania:

1. Wprowadzenie zmian ustrojowych w uczelniach publicznych w ramach nowelizacji ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i statutów, zgodnie z następującymi założeniami:
 - Ustrój i reguły zarządcze uczelni powinny być dostosowane do założeń przedstawionych w CO7.2, dotyczących podziału uczelni na publiczne i niepubliczne.
 - Ustrój uczelni publicznych powinien być jedynie na tyle określony w ustawie, żeby – przy respektowaniu zasady autonomii uczelni – zachować istotę zarządu publiczno-prawnego, tj. moc wprowadzić podstawy ujednoczenia typów organów.
 - W odniesieniu do uczelni niepublicznych ustawa powinna formułować jedynie podstawowe reguły służące respektowaniu ładu instytucjonalnego w szkolnictwie wyższym, pozostawiając trzon unormowania statutom ustalonym przez założyciela lub z jego udziałem.
 - Statuty wszystkich uczelni nie powinny być poddawane kontroli ministra w trybie apriorycznym i powinny wchodzić w życie z dniem ich ogłoszenia.
 - Władztwo w uczelni publicznej powinno być sprawowane zgodnie z zasadą harmonizacji, rozróżnianych zgodnie z wymogami regulacji prawnych oraz praktyki działania uczelni, dwóch sfer działalności i odpowiadających za nie podmiotów (organów), a więc *governance* w sferze kształcenia i badań naukowych (pierwsza sfera) oraz *management* w odniesieniu do zasobów uczelni (druga sfera).

Pierwsza sfera wymaga zaangażowania kwalifikowanej kadry naukowo-dydaktycznej, dydaktycznej i naukowej, a także przedstawicieli zewnętrznych interesariuszy uczelni, oraz przedstawicieli studentów i doktorantów. Druga sfera wymaga zaangażowania profesjonalnej kadry menedżerskiej i administracyjnej. Organem wspólnym dla obu tych sfer powinien być, jednoosobowo odpowiedzialny za władzę wykonawczą w uczelni, rektor jako organ, w pierwszej sferze – działający we współpracy z podległymi mu kierownikami podstawowych jednostek organizacyjnych (dziekanami), w drugiej sferze – działający za pośrednictwem lub przy wsparciu podległego mu kanclerza. Relacje uczelni z jej otoczeniem obejmują działania należące odpowiednio do obu tych sfer.

W uczelni niepublicznej statut powinien wskazać szczegółowe kompetencje poszczególnych organów, w tym założyciela i jego roli w powoływaniu organów uczelni.

- Uczelnia publiczna w swym statucie powinna móc rozdzielić – jeśli senat podjąłby taką decyzję – nadzór nad obiema tymi sferami w taki sposób, aby nadzór nad sferą pierwszą sprawowany był w uczelni przez senat, natomiast nadzór nad sferą drugą wykonywany był przez organ w postaci rady powierniczej (zob. C07.1, dz. 2).
- W uczelni publicznej rektor powinien być wyłaniany, ze względu na wymogi pierwszej sfery, z grona kandydatów legitymujących się stopniem doktora habilitowanego lub tytułem profesora¹⁶³ na okres czteroletniej kadencji (z istniejącym ograniczeniem do dwóch kolejnych kadencji) na zasadach i w trybie wskazanych w statucie. Statut mógłby przewidywać wyłanianie kandydatów do funkcji rektora z wykorzystaniem powoływanej przez senat roboczej komisji (typu *search committee*). Wyłonienie rektora elekta następowałoby zgodnie z aktualnymi rozwiązaniami (przez uczelniane kolegium elektorów). W uczelniach, w których działałaby rada powiernicza, organ ten wyłaniałby rektora wspólnie z senatem, w trybie i na zasadach określonych w statucie. Kierownicy podstawowych jednostek organizacyjnych (dziekani) powinni być wyłaniani na ten sam okres, we współdziałaniu wydziałowego kolegium elektorów z rektorem-elektem (być może z wykorzystaniem wydziałowej komisji typu *search committee*) na analogicznych zasadach. Szczegółowe zasady i tryb tych działań powinny być określone w statucie.
- Ustawowe kompetencje organów uczelni publicznych powinny przewidywać zwiększenie odpowiedzialności organów jednoosobowych za działania o charakterze zarządczym, zarówno w obszarze *governance*, jak i *management*. W szczególności powinno to dotyczyć zasady przekształcania lub znoszenia trwale zadłużonych jednostek uczelnianych oraz zniesienia nadkolegialności w procedurach zatrudniania na stanowiskach nauczycieli akademickich.
- Senatowi nadal powinien przewodniczyć rektor, a radzie wydziału dziekan.
- Konwent w uczelni publicznej powinien zachować swój dotychczasowy opcjonalny charakter.

¹⁶³ Z możliwością dopuszczenia przez statut możliwości kandydowania przez doktora zatrudnionego na stanowisku profesora nadzwyczajnego, któremu CK przyznałaby prawo do doktoryzowania (zob. C04.1, dz. 3).

2. Wprowadzenie w uczelniach zasady zarządzania przez jakość¹⁶⁴, poprzez inwestowanie dzięki środkom publicznym z dedykowanego źródła finansowania w rozwój uczelnianych zasobów informacyjnych oraz implementację dedykowanych systemów jakości jako zintegrowanych elementów składowych, obejmujących: wewnętrzny system zapewniania jakości kształcenia, uczelniany system badań naukowych wraz z zapleczem organizacyjnym, system jakości zarządzania wraz z systemem informacyjnym, system transferu i komercjalizacji technologii wraz z regułami ochrony własności intelektualnej.
3. Wprowadzenie w uczelniach publicznych regulacji zapewniających możliwość realizacji elastycznej polityki kadrowej i płacowej, a w tym:
 - ograniczenie mianowania do stanowisk profesora zwyczajnego i profesora nadzwyczajnego;
 - przywrócenie zasady, że stosunek pracy mianowanego nauczyciela akademickiego, zatrudnionego na stanowisku innym niż profesora zwyczajnego lub nadzwyczajnego, wygasa z końcem roku akademickiego, w którym ukończył on 65 rok życia;
 - wprowadzenie (z *vacatio legis*) prawnych możliwości zastosowania w umowach o pracę lub w aktach mianowania nauczycieli akademickich zatrudnionych w podstawowym miejscu pracy, wymogu jednoetatowości (z możliwością podjęcia pracy u innego pracodawcy jedynie za zgodą rektora), z niwelowaniem konfliktu interesów poprzez instrumenty kontraktowe (w umowach o pracę lub zatrudniania na podstawie mianowania), z wykorzystaniem bodźców płacowych;
 - zrównanie kwoty bazowej dla nauczycieli akademickich z kwotą bazową dla nauczycieli w szkołach i placówkach oświatowych;
 - odstąpienie w uczelniach publicznych, zgodnie z możliwościami wynikającymi z ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym, od systemu płac opartego na rozporządzeniu ministra, poprzez wprowadzenie uczelnianego regulaminu wynagrodzeń, opartego na kryteriach zadaniowych i zasadach różnicowania wynagrodzeń;
 - wprowadzenie możliwości przechodzenia zainteresowanych profesorów tytularnych w stan spoczynku wraz z przejściem na emeryturę z jednoczesnym przyznaniem tym osobom dodatku do emerytury, mającego charakter stypendium profesorskiego wypłacanego przez uczelnię z dodatkowych środków wydzielonych w budżecie państwa¹⁶⁵;
 - stworzenie prawnych możliwości renegotjowania i zmiany przez rektora dotychczasowych warunków zatrudnienia pracowników (w tym nauczycieli akademickich), w celu dostosowania tych warunków do zmieniających się uwarunkowań, zadań i struktur uczelni z uwzględnieniem czynników motywacyjnych, a w tym ustawowe upoważnienie rektorów do powszechnego dostosowywania reguł zatrudnienia pracowników uczelni (w tym treści umów o pracę i aktów mianowania) do nowych zasad systemowych i ustrojowych, wprowadzanych w uczelniach w ramach wdrażania strategii roz-

¹⁶⁴ Np. systemu European Foundation for Quality Management.

¹⁶⁵ Stanowić to będzie spełnienie zapowiedzi złożonej przez Prezesa Rady Ministrów ma spotkaniu z przedstawicielami środowisk akademickich i naukowych w Kancelarii Premiera 16 kwietnia 2008 r.

woju szkolnictwa wyższego oraz strategii rozwoju danej uczelni (z uwzględnieniem praw nabytych);

- zastąpienie pensum nauczyciela akademickiego jako kategorii ustawowej przez pensum lub inne rozwiązania mające charakter uczelniany, umożliwiające rozliczanie (niekoniecznie w godzinach przeliczeniowych), wyników działalności dydaktycznej. Upowszechnienie rozwiązań umożliwiających zastępowanie obowiązków wynikających z pensum dydaktycznego przez zwiększone zaangażowanie badawcze nauczyciela akademickiego (swoiste pensum badawcze);
- wprowadzanie w uczelniach publicznych w wyniku ich własnej inicjatywy, wewnętrznych reguł etatyzacji, wskazujących limity zatrudniania na określonych stanowiskach w jednostkach organizacyjnych, w relacji do realizowanych zadań i osiągniętych przychodów.

4. Wprowadzenie mechanizmów ułatwiających stosowanie się uczelni publicznych do wymogów dyscypliny finansów publicznych (wyposażenie rektora w odpowiednie kompetencje zarządcze), poprzez wprowadzenie w uczelniach publicznych szczególnych zasad i trybu przekształcania lub znoszenia przez rektora jednostki organizacyjnej, w tym podstawowej (wydziału) w związku z utrzymującym się zadłużeniem tej jednostki wraz z zasadami nieuchronności stosowania w uczelniach tych reguł.

Komentarz:

W niektórych uczelniach publicznych wydziały mają daleko idącą samodzielność finansową, często nie ponoszą jednak pełnej odpowiedzialności za swoje działania. Brak poczucia zagrożenia ekonomicznego i zbyt duża stabilność warunków działania nie skłania jednostek uczelnianych w dostatecznym stopniu do poszukiwania dodatkowych źródeł dochodów i do efektywnego gospodarowania posiadanymi zasobami. Z tych względów konieczne jest wypracowanie w uczelniach wewnętrznych procedur sanacyjnych, w tym o charakterze konsolidacyjnym. Decydującą rolę w działaniach na rzecz minimalizacji ryzyka naruszenia wymogów dyscypliny finansowej w uczelni i w jej jednostkach podstawowych powinien odgrywać rektor posiadający kompetencje niezbędne do skutecznego działania.

5. Stosowanie przez uczelnie wzorcowych rozwiązań o charakterze zarządczym i dobrych praktyk promowanych i upowszechnianych przez konferencje rektorów oraz inne wyspecjalizowane gremia i instytucje, poprzez między innymi:
- upowszechnienie zasady przyjmowania przez senat strategii rozwoju uczelni na kolejne kadencje władz akademickich wraz z obowiązkiem składania przez rektora rocznych sprawozdań z wdrażania strategii, w tym z finansowania działań i osiągnięcia efektów związanych z realizacją jej celów;
 - zdecentralizowanie, zwłaszcza w większych uczelniach, reguł finansowania jednostek podstawowych, tak aby koszty mogły być księgowane w miejscu ich powstawania, a także tworzenie, wyodrębnionych w planie rzeczowo-finansowym uczelni, dedykowanych funduszy własnych (np. z nadwyżki w funduszu zasadniczym) z przeznaczeniem wydzielonych środków na konkretne przedsięwzięcia rozwojowe wskazane w strategii uczelnianej lub służące jej realizacji;

- stosowanie rozwiązań zawartych w kodeksach dobrych praktyk oraz systematyczną aktualizację tych kodeksów;
- rozwój adresowanych do uczelni usług doradczych i szkoleniowych oraz inicjatyw zmierzających do zapewnienia efektywnych sposobów wymiany doświadczeń pomiędzy uczelniami;
- działania na rzecz podnoszenia kwalifikacji kadr kierowniczych uczelni;
- finansowanie ze środków własnych uczelni szkoleń służących zdobywaniu nowych kwalifikacji związanych z realizowanymi zadaniami przez pracowników sfery zarządczej;
- upowszechnienie na uczelniach „niezarobkowych przedsiębiorstw finansowych” (typu amerykańskich *credit unions*) i innych podobnych instytucji ułatwiających studentom i pracownikom uczelni dostęp do środków finansowych.

Komentarz:

Użyteczność strategii opracowywanych przez uczelnie publiczne była dotąd ograniczona przez horyzont roczny wynikający ze sposobu przyznawania im dotacji oraz brak rządowej strategii rozwoju szkolnictwa wyższego. Aktualnie realizowana inicjatywa opracowania takiej strategii, będąca następstwem wniosku złożonego przez KRASP, stwarza nadzieję na zmianę tego stanu rzeczy.

Najbardziej znanym opracowaniem zawierającym przedstawienie dobrych praktyk jest Kodeks Dobrych Praktyk Szkół Wyższych KRASP.

Kodeks dotyczy zasad postępowania jednoosobowych i kolegialnych organów uczelni i ich jednostek, nauczycieli akademickich i studentów będących członkami organów kolegialnych. Zasady fundamentalne oraz dobre praktyki w kierowaniu uczelniami zawarte w Kodeksie odnoszą się odpowiednio także do jednoosobowych i kolegialnych organów władzy niższych jej szczebli (dziekanów i rad wydziału, dyrektorów instytutów i ich rad itp.), z zachowaniem różnic kompetencyjnych, wynikających ze statutu lub innych regulacji prawnych.

Postuluje się, aby w uczelniach, które przyjęły w drodze głosowania senatu ten Kodeks w całości lub w części, senat powoływał – na wniosek rektora – odpowiednią komisję, której zadaniem byłaby kontrola zgodności z nim działań władz uczelni, lub też powierzał te zadania już działającej komisji o właściwych uprawnieniach.

Komisja składałaby senatowi okresowe sprawozdania ze swej działalności, mogłaby też zgłaszać propozycje poprawek do treści Kodeksu.

Zakłada się okresowe nowelizowanie Kodeksu z inicjatywy poszczególnych uczelni lub konferencji rektorów (KRASP). Nowelizacji dokonywać powinno Zgromadzenie Plenarne KRASP na wniosek Komitetu Dobrych Praktyk powołanego przez Prezydium KRASP.

Na upowszechnienie zasługują wypróbowane w innych krajach instytucje finansowe typu *credit unions*, służące zarówno studentom, jak i pracownikom uczelni. Doświadczenia i możliwości sektora finansowego powinny w wyniku współdziałania z uczelniami doprowadzić do wprowadzenia nowych instrumentów finansowych i rozwiązań instytucjonalnych, ułatwiających pozyskiwanie środków finansowych dla potrzeb szkolnictwa wyższego.

Finansowe przedsiębiorstwo niezarobkowe to rozpowszechnione m.in. na terenie USA unie kredytowe, których działalność dopuszczona jest w odniesieniu do środowisk jednorodnych zawodowo lub socjalnie. Unie kredytowe prowadzące uproszczone usługi finansowe na rzecz osób związanych okreso-

wo lub stale ze sferą nauki i szkolnictwa osiągnęły w niektórych krajach znaczny potencjał ekonomiczny, a jednocześnie wzięły na swoje barki część zadań służących rozwojowi uczelni i budowie potencjału materialnego środowisk lokalnych. Ich upowszechnienie w Polsce jest bardzo pożądane.

6. Zwiększenie efektywności systemów biblioteczno-informacyjnych w uczelniach, poprzez:

- zmiany dotyczące zasad finansowania bibliotek obejmujące wprowadzenie rozwiązania, w ramach którego budżet bibliotek stanie się elementem kalkulowania przez Agencję NFSW wysokości kontraktu zawieranego z uczelnią oraz wprowadzenie rozwiązań pozwalających bibliotekom uczelnianym ubiegać się o dotacje na prowadzoną przez nie działalność w ramach odpowiednich funduszy na finansowanie nauki;
- stworzenie przez biblioteki zdalnie dostępnych zasobów bibliotecznych z uwzględnieniem systemów ogólnopolskich bibliotek cyfrowych;
- wdrożenie nowoczesnych metod zarządzania bibliotekami akademickimi oraz zrealizowanie zapowiedzi rządowej wprowadzenia centralizacji procesu zakupu dostępu do baz danych.

Komentarz:

Pożądane jest stworzenie warunków do udostępniania (zgodnie z zasadą *open access*), pełnych tekstów materiałów dydaktycznych, w tym podręczników i skryptów oraz rozpraw doktorskich, habilitacyjnych i uczelnianych czasopism naukowych.

Wdrożenie nowoczesnych metod zarządzania bibliotekami może przyjąć formę np. obowiązkowego stosowania jednakowych wskaźników efektywności i kosztochłonności ich działania, wykorzystywanych przy ocenie bibliotek, dokonywanej dla celów akredytacji i parametryzacji jednostek.

Koszt zakupu pełnotekstowych baz danych jest bardzo dużym obciążeniem dla wszystkich bibliotek akademickich, niezależnie od ich wielkości. W obecnej sytuacji, w której biblioteki samodzielnie negocjują stawki, to dostawca dyktuje warunki. Konieczne jest odwrócenie ról, np. poprzez centralne prenumeraty na zasadzie licencji narodowych.

7. Zapewnienie właściwych relacji uczelnia – student:

- utrzymanie obecnego stanu prawnego w odniesieniu do relacji uczelnia – student, jako relacji o charakterze administracyjnoprawnym;
- stworzenie mechanizmów zabezpieczających studentów przed nieuczciwymi praktykami ze strony uczelni:
 - stworzenie obowiązku ogłoszenia przez uczelnie zamkniętego katalogu usług, za które pobierają one opłaty,
 - udoskonalenie (poprzez opracowanie wzorcowych rozwiązań) obowiązkowych, zawieranych między studentami i uczelnią, umów dotyczących warunków pobierania opłat i świadczenia usług edukacyjnych,
 - wprowadzenie ustawowych odsetek za nieterminowe wypłacanie świadczeń z winy uczelni;
- wprowadzenie mechanizmów gwarantujących wywiązywanie się przez studentów z ich zobowiązań formalnych i ekonomicznych wobec uczelni;
- wprowadzenie szkoleń dla studentów I roku w zakresie praw i obowiązków studenta.

D2. Szczegółowe uwagi dotyczące PKA do nowelizacji z 11 lipca 2014 r.

Krzysztof Krasowski

Raport samooceny. Bardzo ważny jest problem języka, którym posługuje się PKA w procesie akredytacji. Jest to język zarządzania, biurokracji, niekiedy obcy członkom społeczności uczonych. Problem ten występuje np. w formularzu raportu samooceny przy ocenie instytucjonalnej (4.1. Efektywność wewnętrznego systemu zapewnienia jakości kształcenia w odniesieniu do obszarów wpływających na jakość kształcenia wg badań jednostki). Jest to język obcy, niezrozumiały i wymuszający zaakceptowanie niekoniecznie akademickiej kultury „zarządczej”. Obecne raporty samooceny przy ocenie instytucjonalnej i programowej są nieczytelne. Tabelaformalna forma co do zasady miała ułatwić pracę, ale bez jasnych wyjaśnień o jakie dane, w jakim ujęciu chodzi. Wiele osób pracujących nad przygotowaniem raportu te same sformułowania w tabeli rozumie odmiennie. W raportach wymaga się m.in. informacji o zatrudnieniu pracowników na podstawie umów cywilnoprawnych (*de facto* takich danych nie mamy w uczelni, bo generalnie nie ma takiego wymogu prawnego zbierania tych danych). Może warto pomyśleć o „pomocy kontekstowej” (krótkie wyjaśnienie czego zespół oceniający oczekuje po informacji w danym polu). Taka pomoc może istnieć tylko w wersji elektronicznej, np. w „dymkach” w pliku na stronie internetowej PKA. Narzędzia wykorzystywane przez PKA w ocenie programowej oraz instytucjonalnej – wzory raportów samooceny – nie są konsultowane z interesariuszami zewnętrznymi. W efekcie uczelnie muszą korzystać, w przypadku opracowywania raportów samooceny, z niedoskonałych wzorów, wywołujących wątpliwości, co do sposobu ich wypełnienia oraz celowości zamieszczania niektórych informacji. Podobnie jest w przypadku lektury raportów z wizytacji, w których ocena w zakresie poszczególnych kryteriów oraz jej uzasadnienie są rozproszone w różnych miejscach raportu.

Dokumentacja. PKA powinna precyzyjnie określić wykaz niezbędnych dokumentów do oceny instytucjonalnej. W 2012 r. było w związku z tym sporo zamieszania i zbędnej straty czasu.

Terminy wizytacji. Poniżej lista najczęściej pojawiających się w związku z tym krytycznych uwag uniwersytetów:

- zamieszczane na stronach internetowych Polskiej Komisji Akredytacyjnej informacje o planowanych wizytach zespołów oceniających PKA ogłaszane są ze zbyt krótkim wyprzedzeniem;
- terminy wizytacji nie są konsultowane;
- wizytacje w piątki i soboty często tracą swój sens, szczególnie w uczelniach niepublicznych, które kształcą głównie na studiach niestacjonarnych, ale i publicznych wobec studiów podyplomowych, jeśli nie jest to weekend zjazdowy. Akredytacja zamienia się wówczas wyłącznie w analizę dokumentów, bez spotkań ze studentami. Jednocześnie pozyskanie dodatkowych informacji i dokumentów, o które proszą członkowie zespołu, a którymi dysponuje administracja centralna, jest w soboty bardzo utrudnione;

- postulat uczelni, aby unikać w przyszłości ustalania terminów wizytacji wymagających pracy zespołów przygotowujących raporty samooceny w okresie urlopowym (przerwa wakacyjna).

Interesariusze. Obserwujemy nadmierny nacisk PKA w sprawie udziału interesariuszy zewnętrznych w opiniowaniu programów studiów i koncepcji kształcenia. Środowiska pozauniwersyteckie też muszą się do tego dostosować i przywyknąć. Ktoś, bardzo ważny w biznesie, kto nie wie, jak wygląda program studiów, będzie miał kłopot z samą lekturą dokumentu; nie mówiąc o tym, że osoby takie są niezwykle zajęte, a to jest dla nich kolejne, bardzo czasochłonne zadanie. Może więc warto dać czas obu stronom: i nam i im, na odnalezienie się w nowej rzeczywistości i przyzwyczajenie się do wspólnych działań?

Sylabusy. Zdaniem zespołów oceniających PKA specyficzne i szczegółowe efekty kształcenia (zdefiniowane dla poszczególnych przedmiotów) nie są odnoszone do zdefiniowanych efektów kierunkowych. Swoje twierdzenie zespoły oceniające opierają na analizie sylabusów przedmiotów, w których zdefiniowane szczegółowe efekty kształcenia nie są odniesione (za pomocą symboli, np. K_U01) do efektów kierunkowych. Tymczasem zespoły oceniające oczekują takiego rozwiązania, przyjmując, że jedynym dopuszczalnym wzorem sylabusa przedmiotu jest ten zaprezentowany (na s. 65) w publikacji A. Kraśniewskiego, pt. *Jak przygotować programy kształcenia zgodnie z wymaganiami Krajowych Ram Kwalifikacji dla Szkolnictwa Wyższego*. Należy bardzo stanowczo podkreślić, że zarówno z informacji na stronie MNiSW¹⁶⁶, jak też z treści podręcznika (s. 30) wynika, że wspomniana publikacja ma charakter nie normatywny, lecz informacyjny, a sam autor zastrzega, że: *„Przedstawione sposoby dokumentowania wyników prac programowych należy traktować jako propozycję – jedno z możliwych rozwiązań, które może być przyjęte w całości lub częściowo, a także podlegać różnym modyfikacjom i adaptacjom. W żadnym przypadku nie należy traktować przedstawionych koncepcji jako próby wprowadzenia standardów w zakresie tworzenia dokumentacji związanej z programem kształcenia. Decyzje w tych kwestiach powinny być podejmowane na poziomie uczelni”*.

Zastrzeżenia formułowane przez zespoły oceniające PKA odnośnie do formularzy sylabusów są często nie do przyjęcia. Formularz opisu przedmiotu jest narzędziem wewnętrznego systemu zapewnienia i doskonalenia jakości kształcenia. Zgodnie z wnioskami realizowanego w ostatnich latach przez EUA projektu EQC – Examining quality culture in higher education institutions oraz wnioskami z konferencji Forum Jakości Polskiej Komisji Akredytacyjnej zorganizowanej 5–6 listopada 2012 r. w Gdyni, wewnętrzny system zapewnienia i doskonalenia jakości kształcenia musi być „szyty na miarę”, specyficzny dla uczelni. Nie ma i nie może być jednego uniwersalnego systemu dla wszystkich instytucji szkolnictwa wyższego, podobnie jak nie ma i nie może być jednego uniwersalnego zestawu narzędzi tego systemu. Warto także podkreślić, że sylabus przedmiotu, jako narzędzie wewnętrznego systemu zapewnienia i doskonalenia jakości kształcenia, ma być przede wszystkim źródłem pełnej

¹⁶⁶ <http://www.nauka.gov.pl/szkolnictwo-wyzsze/krajowe-ramy-kwalifikacji/> (data dostępu: 20.10.2014).

informacji o przedmiocie dla studenta. W kontekście powyższych rozważań wprowadzenie do sylabusu przedmiotu symboli związanych z efektami kierunkowymi (K_W0..., K_U... itp.), nie niesie żadnej istotnej informacji dla studenta, a wydaje się zabiegiem czysto biurowym, ułatwiającym kontrolę ekspertom PKA. Pamiętać należy, że jedną z podstawowych zasad budowania wewnętrznych systemów zapewniania i doskonalenia jakości kształcenia jest zasada opłacalności nakładów oraz minimalizowania biurokracji. Zgodne z ideą cyklu Deminga, dokonywane okresowo przeglądy systemu zapewniania jakości kształcenia powinny obejmować m.in. analizę korelacji między kosztami działań (nakładami finansowymi, pracą osób zaangażowanych) a efektami. Jej celem jest skuteczna dbałość, by wysiłek związany z wypełnianiem zadań systemu służył przede wszystkim doskonaleniu jakości, a nie jedynie tworzeniu dokumentacji (przy uwzględnieniu zewnętrznych wymogów prawnych).

Punkty ECTS. Zespoły oceniające oczekują, że dla przedmiotów mających taką samą liczbę godzin zorganizowanych i taką samą formę zaliczenia punktacją ECTS będzie tożsama (!). Należy przypomnieć, że z definicji punktów ECTS wynika, iż są one związane z całym nakładem pracy studenta potrzebnym do osiągnięcia zdefiniowanych efektów kształcenia. Bardzo istotną rolę zatem odgrywa nakład pracy własnej studenta. Dlatego możliwe jest, że dla przedmiotów o tej samej liczbie godzin zorganizowanych i takiej samej formie zaliczenia, punkty ECTS będą różne, gdyż różny będzie nakład pracy własnej studenta. Definiowanie, w skali całej uczelni, sposobu przypisywania punktów ECTS poszczególnym zajęciom (np. przyjęcie zasady, że na całej uczelni punkty ECTS dla seminariów dyplomowych wyznacza się wg jednego algorytmu, sic!), jest całkowicie sprzeczne z definicją punktu ECTS, określoną w – przyjętym dla Europejskiego Obszaru Szkolnictwa Wyższego – Systemie Transferu i Akumulacji Punktów ECTS (zob. przewodnik z 2009 r.), w którym punkt ECTS jest nierozdzielnie związany z nakładem pracy studenta potrzebnym do zrealizowania zakładanych efektów kształcenia.

Ocena programowa i instytucjonalna. PKA nie określiła w sposób precyzyjny zasad oceny częściowej w obrębie poszczególnych głównych kryteriów oceny programowej oraz oceny instytucjonalnej, określonych odpowiednio w częściach I oraz II załącznika do statutu Polskiej Komisji Akredytacyjnej, uchwalonego 10 listopada 2011 r. W części III załącznika zostały zdefiniowane jedynie kryteria i warunki przyznawania ocen, w których w sposób ogólny wskazano, w jakich przypadkach można uzyskać oceny wyróżniającą, pozytywną, warunkową i negatywną, np. „w przypadku oceny programowej: a) ocena wyróżniająca – może być przyznana jeżeli kryteria określone w części I w ust. 2, 3, 4 i 8 zostały spełnione w stopniu wyróżniającym, a pozostałe odnoszące się do prowadzonego na danym kierunku poziomu kształcenia – co najmniej w pełni”. Natomiast w żadnym miejscu załącznika do statutu PKA nie określono zasad i kryteriów przyznawania ocen: „wyróżniająco”, „w pełni”, „znacząco”, „częściowo”, „niedostatecznie” w obrębie kryteriów głównych ustalonych dla oceny programowej oraz instytucjonalnej. Rodzi to zastrzeżenia, co do obiektywizmu i porównywalności ocen dokonywanych przez zespoły oceniające powoływane przez PKA, gdyż są one pozbawione narzędzi (np. standardów, list sprawdzających) umożliwiających obiektywizację oceny.

Mimo wyjaśnień zawartych w komunikacie PKA, zamieszczonym na stronie Komisji 20 marca 2012 r.¹⁶⁷, wątpliwości musi budzić dokonywanie ocen programowych w odniesieniu do tych programów kształcenia, które są zgodne z Krajowymi Ramami Kwalifikacji dla szkolnictwa wyższego, czyli programów, których realizacja rozpoczęła się w roku akademickim 2012/2013. Niektóre z elementów tych programów mogą być poddane ocenie na poziomie koncepcji programu. Jednakże ocena ich realizacji, a przede wszystkim ocena absolwentów, nie może być, z przyczyn oczywistych – dokonana, a to pozostaje w sprzeczności z podstawowymi celami oceny programowej. Nie można bowiem ocenić skuteczności kształcenia na określonym kierunku, w ramach danego programu kształcenia, gdy nie jest możliwe przeprowadzenie oceny stopnia osiągnięcia zakładanych efektów kształcenia nie tylko przez absolwentów, ale nawet przez studentów, którzy ukończyli pierwszy rok studiów.

W działania zespołów oceniających PKA, związanych z akredytacją instytucjonalną, można dostrzec nadmierne rozpatrywanie problematyki systemów zapewnienia i doskonalenia jakości kształcenia z punktu widzenia nauki o zarządzaniu: skupienie uwagi na zarządzaniu jakością, a nie na budowaniu kultury jakości; odnoszenie systemów uczelnianych do wzorcowego modelu systemu zapewnienia jakości (!), mimo deklaracji z Forum Jakości z Gdyni, że systemy w uczelniach mają być „skrojone na miarę” (ale przecież nie kryteriów oceny PKA).

Raporty z wizytacji. Nie wszystkie zespoły wizytujące PKA przygotowują raport po wizytacji w terminie 6 tygodni od wizytacji (tak stanowi statut PKA). Zdarzały się przypadki, że niektóre uczelnie czekały kilka miesięcy, od 4 do 5¹⁶⁸.

¹⁶⁷ <http://www.pka.edu.pl/index.php> (data dostępu: 08.12.2014).

¹⁶⁸ Zob. przypis 16.

D3. Deregulacja podstawowych postanowień dotyczących kryteriów i trybu przyznawania kategorii naukowej jednostkom naukowym. Uwagi do rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego w sprawie kryteriów i trybu przyznawania kategorii naukowej jednostkom naukowym

Jerzy Brzeziński, Tomasz Jędrzejewski

Odwołania do podstawowych aktów prawnych:

- 1) ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. o zasadach finansowania nauki (Dz.U. z 2010 r. nr 96, poz. 615 z późn. zm.) – dalej „Ustawa”,
- 2) rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 13 lipca 2012 r. w sprawie kryteriów i trybu przyznawania kategorii naukowej jednostkom naukowym (Dz.U. z 2012 r., poz. 877 z późn. zm.) – dalej „Rozporządzenie 1”,
- 3) rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 8 sierpnia 2011 r. w sprawie obszarów wiedzy, dziedzin nauki i sztuki oraz dyscyplin naukowych i artystycznych (Dz.U. z 2011 r. nr 179, poz. 1065) – dalej „Rozporządzenie 2”.

Przedstawione w tabeli zagadnienia uporządkowano według przepisów Rozporządzenia 1, a w szczególności § 6, który reguluje kryteria kompleksowej oceny jednostki naukowej, takie jak:

- 1) osiągnięcia naukowe i twórcze,
- 2) potencjał naukowy,
- 3) materialne efekty działalności naukowej,
- 4) pozostałe efekty działalności naukowej
oraz wyróżniając takie zagadnienia, jak:

- 1) czasopisma naukowe,
- 2) liczby: N, 3N i N_0 ,
- 3) grupy wspólnej oceny (GWO),

przypisując poszczególnym jednostkom redakcyjnym tekstu prawnego stosowne komentarze.

Lp.	Jednostka redakcyjna tekstu prawnego	Przedmiot regulacji Rozporządzenia 1	Uwagi
Osiągnięcia naukowe i twórcze jednostki naukowej – § 6 pkt 1			
1	brak	Zakres podmiotowy oceny parametrycznej – czy każda jednostka powinna podlegać ocenie parametrycznej?	Ograniczenie zakresu podmiotowego parametryzacji (komentarz 1)
2	§ 7	Podział jednostek naukowych na grupy w celu przeprowadzenia kompleksowej oceny – odniesienie do art. 39 pkt 2–5 Ustawy i Rozporządzenia 2	Zwiększenie liczby grup przez rozbicie grupy nauk humanistycznych i społecznych (komentarz 2)

Lp.	Jednostka redakcyjna tekstu prawnego	Przedmiot regulacji Rozporządzenia 1	Uwagi
3	§ 8 ust. 1	Parametry oceny osiągnięć naukowych i twórczych, a zwłaszcza: 1) publikacje naukowe w czasopismach, 2) monografie naukowe, 3) rozdziały w monografiach	Uwzględnienie tylko czasopism o wysokiej randze i monografii opublikowanych w uznanych wydawnictwach (komentarz 3)
4	§ 9 ust. 1	Afiliacja osiągnięć naukowych ich autora w danej jednostce naukowej	Afiliacja w jednostce będącej podstawowym miejscem pracy (komentarz 4)
5	§ 9 ust. 2	Postępowanie w przypadku wykazywania przez jednostkę osiągnięć, które nie odpowiadają kryteriom wyszczególnionym w ust. 3 ankiety jednostki naukowej	Sankcje z tytułu zamieszczania w ankiecie niezgodnych z przepisami osiągnięć (komentarz 5)
Potencjał naukowy jednostki naukowej – § 6 pkt 2			
6	§ 10 ust. 1 pkt 1-2	Kształcenie kadry naukowej – własnej i spoza ocenianej jednostki naukowej	Ograniczenie liczby punktowanych parametrów i ich wagi (komentarz 6)
7	§ 10 ust. 1 pkt 3	Funkcje pełnione przez pracowników jednostki	Ograniczenie pełnionych funkcji jako parametrów oceny (komentarz 7)
Materialne efekty działalności naukowej – § 6 pkt 3			
8	§ 11	W karcie kompleksowej oceny jednostki naukowej dla grupy nauki humanistycznych i społecznych (pkt III.9, przypis 8) oraz grupy nauk o sztuce i twórczości artystycznej (pkt III.10, przypis 9)	Liczba grantów jako parametr oceny (komentarz 8)
Pozostałe efekty działalności naukowej – § 6 pkt 4			
9	§ 12	Brak jasnej klasyfikacji efektów – trudno porównywać jednostki	Standaryzacja oceny (komentarz 9)
Czasopisma naukowe			
10	§ 14 ust. 1 i 3	1) Lista A – według bazy Journal Citation Reports (JCR) 2) Lista B – konstruowana przez zespół ekspertów MNiSzW 3) Lista C – według bazy ERIH	Nowa konstrukcja list czasopism naukowych (komentarz 10)
11	§ 14 ust. 5 i 6	Problem z tzw. językiem podstawowym (dotyczy tylko grupy nauk humanistycznych i społecznych)	Likwidacja wyróżnienia dyscypliny z uwagi na język (komentarz 11)
Liczby: N, 3N, N₀			
12	§ 15 ust. 1 i 4	Kto wchodzi do „N” jednostki naukowej?	„N” jednostki naukowej tworzą zatrudnieni w podstawowym miejscu pracy i doktoranci (komentarz 12)
13	§ 15 ust. 1	Dlaczego 3N dla wszystkich grup jednostek naukowych?	Zróznicowanie parametru „xN” (komentarz 13)

Lp.	Jednostka redakcyjna tekstu prawnego	Przedmiot regulacji Rozporządzenia 1	Uwagi
14	§ 15 ust. 3	N_0	Likwidacja lub zaostrzenie sankcji za brak osiągnięć naukowych lub twórczych (komentarz 14)
15	§ 15 ust. 5	Pracownicy spoza jednostki jako dostarczyciele punktów – 20% osiągnięć publikacyjnych w zakresie artykułów naukowych	Rezygnacja z osiągnięć zgłaszanych przez badaczy spoza jednostki naukowej (komentarz 15)
16	§ 15 ust. 6	Nie więcej niż 10% (obliczane od liczby wszystkich artykułów naukowych) publikacji w kategorii: artykuły spoza list czasopism A–C (mowa o nich w § 14 ust. 5)	
17	§ 15 ust. 7	Nie więcej niż 20% (obliczane od liczby wszystkich monografii) monografii autorstwa osób spoza jednostki, które wskazały w afiliacji monografii jednostkę	
18	§ 15 ust. 8	Liczba monografii nie większa niż (liczona w stosunku do wszystkich publikacji): <ul style="list-style-type: none"> • 40% – nauki humanistyczne i społeczne, • 10% – nauki ścisłe i inżynierskie oraz nauki o życiu 	Ograniczenie liczby monografii (komentarz 16)
Grupy wspólnej oceny (GWO)			
19	§ 16 ust. 1–5	Problemy do nowego rozstrzygnięcia: <ol style="list-style-type: none"> 1) definicja GWO, 2) wielkość GWO, 3) co z wydziałami uczelni, których składowe mogą należeć do różnych GWO? 	Zmiana koncepcji GWO zwiększająca porównywalność jednostek (komentarz 17)
20	§ 18 ust. 5	Kategorie A, B, C	Zwiększenie liczby kategorii (komentarz 18)
21	§ 18 ust. 6–7	Problem z kategorią A+ [szczególnie ważne!] – czy można się odwoływać od nieprzyznania kategorii „A+”	Ustalenie przejrzystych kryteriów przyznawania kategorii A+ (komentarz 19)

Komentarz 1

To, czy każda jednostka powinna podlegać ocenie parametrycznej, a więc odpowiedź na pytanie o zakres podmiotowy tej oceny, jest pytaniem najważniejszym. Mimo jego wagi, nie znajdziemy na nie jednoznacznej odpowiedzi ani w Ustawie, ani w wydanym na jej podstawie akcie wykonawczym – Rozporządzeniu 1. Nie sposób bowiem uznać za precyzyjną definicję jednostek naukowych jako tych, które prowadzą „w sposób ciągły badania naukowe lub prace rozwojowe”. Zawierający tą definicję art. 2 pkt 9 Ustawy dodatkowo egzemplifikuje sześć różnych jednostek:

- podstawowe jednostki organizacyjne uczelni w rozumieniu statutów tych uczelni,
- jednostki naukowe Polskiej Akademii Nauk w rozumieniu ustawy z 30 kwietnia 2010 r. o Polskiej Akademii Nauk,

- instytuty badawcze,
- międzynarodowe instytuty naukowe utworzone na podstawie odrębnych przepisów, działające na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej,
- Polską Akademię Umiejętności,
- inne jednostki organizacyjne posiadające osobowość prawną i siedzibę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, w tym przedsiębiorców posiadających status centrum badawczo-rozwojowego, nadawany na podstawie ustawy z 30 maja 2008 r. o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej.

Konsekwencje tego nieprzemyślanego uchylecia się od podjęcia jakiejś sensownej decyzji w tej kwestii są poważne w skutkach dla całego systemu parametryzacji jednostek naukowych, a czasami śmieszne (gdy do oceny przystąpiły jednostki naukowe o N równym kilka osób – a bywało, że i mniej niż 2 osoby). To nie jest nowy problem. Przy poprzednio przeprowadzonej przez Radę Nauki przy Ministrze Nauki i Szkolnictwa Wyższego parametryzacji (za pięć lat: 2005–2009) usiłowano poradzić sobie z tym problemem poprzez utworzenie odrębnych, małych jednostek (np. w obszarach nauk humanistycznych i społecznych oraz sztuki były to dwie grupy o N mniejszym od 20).

Należy ograniczyć zakres podmiotowy parametryzacji, wprowadzając ograniczenia eliminujące z tego procesu przede wszystkim jednostki zbyt małe, choć nie tylko wielkość jednostki powinna przesądzać o jej „naukowości”. Aktualnie do oceny przystąpiły jednostki, których zadaniem nie jest prowadzenie badań naukowych i prac rozwojowych. Zgodnie bowiem z art. 13 ust. 2 ustawy z 27 lipca 2015 r. Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz.U. z 2012 r., poz. 572 z późn. zm.) uczelnia zawodowa (rozumiana zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 23 Prawa o szkolnictwie wyższym jako uczelnia, prowadząc studia pierwszego lub drugiego stopnia albo jednolite studia magisterskie nieposiadająca uprawnienia do nadawania stopnia naukowego doktora) prowadząca wyłącznie studia pierwszego stopnia nie jest obowiązana do wykonywania zadań, o których mowa w art. 13 ust. 1 pkt 3 i 4, a więc prowadzenie badań naukowych i prac rozwojowych oraz świadczenie usług badawczych, a także kształcenie i promowanie kadr naukowych. Dotyczy to przede wszystkim państwowych wyższych szkół zawodowych. Takim ostrym kryterium „naukowości” jednostki mogłoby być posiadanie uprawnień do nadawania stopnia naukowego doktora we właściwym obszarze wiedzy, dziedzinie nauki i sztuki oraz dyscyplinach naukowej i artystycznej (zgodnie z aktualną klasyfikacją wprowadzoną w 2011 r. w Rozporządzeniu 2). Można też rozważyć, czy pomocniczo nie wprowadzić – dla uczelni – wymogu prowadzenia kierunku studiów na poziomie magisterskim.

Trzeba zatem rozważyć ograniczenie zakresu podmiotowego parametryzacji przez wprowadzenie dwóch kryteriów „wejściowych” do poddania się ocenie parametrycznej:

- $N > 20-30$ oraz
- posiadanie uprawnień do nadawania stopnia doktora (co najmniej od roku i udokumentowanych przeprowadzeniem co najmniej jednego przewodu).

W ten sposób wyeliminujemy z kosztownej i pracochłonnej oceny parametrycznej jednostki, które są albo zbyt małe (małe uczelnie niepubliczne i zakłady) i system ocen nie daje rzetelnych wyników, oraz jednostki, które nie mają stabilnej kadry samodzielnej i nie są rozpoznawane w środowisku jako takie i którym można powierzyć swój awans naukowy. Być może wprowadzając takie kryteria, skrzywdzimy małą, naukowo sprawną i osiagającą interesujące wyniki jednostkę. Zysk wprowadzenia takiego progu selekcyjnego przeważa jednak nad potencjalnymi stratami. Oto cała ewaluacja jednostek naukowych staje się naprawdę poważna. Będą w niej brały udział tylko jednostki *de facto* naukowe.

Komentarz 2

W § 7 Rozporządzenia 1 wyliczono cztery grupy, w których dokonuje się kompleksowej oceny jednostek naukowych, obejmujące obszary nauk określone w przepisach Rozporządzenia 2. Podkreślenia wymaga jednak fakt, iż podział ośmiu obszarów wiedzy na cztery grupy nie jest w pełni konsekwentny. I tak:

- 1) w grupie nauk humanistycznych i społecznych umieszczono obszar nauk humanistycznych i obszar nauk społecznych;
- 2) w grupie nauk ścisłych i inżynierskich umieszczono obszar nauk ścisłych i obszar nauk technicznych oraz dyscyplinę artystyczną sztuki projektowe;
- 3) w grupie nauk o życiu umieszczono obszar nauk przyrodniczych, obszar nauk rolniczych, leśnych i weterynaryjnych, obszar nauk medycznych i nauk o zdrowiu oraz nauk o kulturze fizycznej;
- 4) w grupie nauk o sztuce i twórczości artystycznej umieszczono obszar sztuki oraz dyscyplinę naukową nauki o sztuce.

Pierwsza grupa jest nazbyt heterogeniczna. Stwarzało to i nadal stwarza różne kłopoty z dopasowaniem kryteriów oceny monografii i artykułów publikowanych w czasopismach naukowych do tradycji i specyfiki warsztatu badawczego jednostek tradycyjnie uznawanych za „humanistyczne” (literaturoznawstwo, historia, filozofia, teologia itp.) i tych, które uznawane są za „społeczne” (psychologia, socjologia, pedagogika, ekonomia itp.). Nauki społeczne w coraz większym stopniu orientują się na ogłaszanie wyników swoich badań w czasopismach o zasięgu międzynarodowym, a i językiem w którym publikują swoje najważniejsze osiągnięcia staje się język angielski. Z kolei dla nauk humanistycznych podstawowym językiem publikacji jest albo język polski, albo – jeżeli jest to język obcy – takie języki, jak: niemiecki, francuski czy włoski. Odmienną rangę przypisuje się w tych dziedzinach nauki artykułom w czasopismach (te są szczególnie cenione np. w psychologii) i monografiom (te cenią sobie np. literaturoznawcy czy historycy). Inną też rangę przypisuje się publikacjom ogłaszanym w zagranicznych periodykach. O tych różnicach, od czasu do czasu, dyskutuje się nawet na łamach prasy codziennej i popularnych tygodników (np. pod hasłem „zabijania” polskiego języka w stosowanym systemie ocen publikacji).

Rozbicie tej bardzo licznej grupy (nauk humanistycznych i społecznych) na dwie mniejsze i bardziej jednolite, skończyłoby te spory i znacznie ułatwiło prowadzenie ocen jednostek. Samą zaś ocenę czyniłoby bardziej rzetelną i akceptowalną przez środowisko. Zauważmy także, że 304 jednostki naukowe przypisane do grupy nauk humanistycznych i społecznych (na 963) zgłosiły w 2013 r. gotowość poddania się parametryzacji. Dodatkowo istotnym wydaje się pytanie, czy wszystkie te jednostki powinny być poddane takiej ocenie. Uważamy, że nie wszystkie (zob. komentarz 1).

Komentarz 3

Zgodnie z § 8 ust. 1 Rozporządzenia 1 ocena osiągnięć naukowych i twórczych jednostki naukowej obejmuje następujące parametry:

- 1) publikacje w czasopismach naukowych wymienionych w części A wykazu ministra;
- 2) publikacje w czasopismach naukowych wymienionych w części B wykazu ministra;
- 3) publikacje w czasopismach naukowych wymienionych w części C wykazu ministra;
- 4) publikacje, o których mowa w § 14 ust. 5;
- 5) publikacje w recenzowanych materiałach z konferencji międzynarodowych uwzględnionych w Web of Science;
- 6) monografie naukowe;

- 7) patenty, prawa ochronne na wzory użytkowe i znaki towarowe, prawa z rejestracji wzorów przemysłowych lub topografii układu scalonego oraz zgłoszenia wynalazków;
- 8) wyłączne prawa do odmiany roślin udzielone przez Centralny Ośrodek Badania Odmian Roślin Uprawnych lub udzielone za granicą;
- 9) wykorzystane autorskie prawa majątkowe do utworu z zakresu architektury i urbanistyki lub sztuk projektowych;
- 10) dorobek artystyczny.

Przepis ten wymaga gruntownej przebudowy. W ocenie parametrycznej, punkty uzyskane przez jednostkę naukową za publikowanie artykułów naukowych, monografii oraz rozdziałów w monografiach zbiorowych (w językach: angielskim, niemieckim, francuskim, hiszpańskim, rosyjskim lub włoskim; w języku tzw. podstawowym dla danej dyscypliny naukowej oraz w języku innym, aniżeli wyżej wymienione) mają największy udział w całej czteroscładnikowej ocenie finalnej – od 60 do 70% w zależności od grupy. W tym zawiera się też ocena patentów i działalności artystycznej w części grup. W komentarzach 10 i 11 się nastąpi odniesienie do publikacji w czasopismach i do tzw. języka podstawowego publikacji. Tutaj zostaną przedstawione uwagi odnośnie do monografii.

Niewłaściwym rozwiązaniem jest zbyt wysoka punktowo ranga każdej książki zgłoszonej przez jednostkę naukową – bez względu na jej zawartość treściową oraz pozycję wydawnictwa i o objętości tylko powyżej 6 arkuszy wydawniczych (!). Takie rozwiązanie sprawiło, że dla wielu jednostek, których pracownicy nie mogli, ze względu na zbyt niski poziom, przebić się ze swoimi pracami do dobrych czasopism czy wydawnictw pozostawało jedynie publikowanie dwóch typów prac.

Po pierwsze, są to monografie w języku polskim wydane przez lokalne wydawnictwo (bywa, że działające na zasadzie: ty masz pieniądze, a my ci wszystko wydrukujemy). Często jest to wydawnictwo danej uczelni, lokalnego towarzystwa naukowego czy instytutu. Nie dość tego, niektóre jednostki przedstawiały „monografie” wydrukowane w języku angielskim (można było do 20 pkt. w karcie oceny jednostki doliczyć 5 pkt. za język angielski). Gdy dla danej jednostki (z grupy nauk humanistycznych i społecznych) język polski był owym językiem podstawowym, to taka monografia ważyła aż 25 pkt. Rodzi się pytanie: kto sięgnie po monografię w języku angielskim wydaną przez „niszowe” wydawnictwo uczelniane? Takie niskonakładowe monografie budowały pozycję jednostki w pierwszym kryterium. Zauważmy jeszcze, że taka pseudomonografia naukowa opublikowana w języku polskim przewyższa dwukrotnie punktowo każdy artykuł publikowany w najlepszych czasopismach z ministerialnej listy B ($2 \times 10 = 20$) i sięga rangi 20 pkt. czasopisma z listy JCR, a gdy jest ogłoszona w języku angielskim, to sięga rangi 25 pkt. czasopisma z listy JCR (!). Oczywiście taka praktyka podważa zaufanie do jednostek, których pracownicy publikują wartościowe monografie w prestiżowych wydawnictwach. Warto w tym miejscu zasugerować sporządzenie listy poważnych wydawnictw naukowych.

Po drugie, są to rozdziały w pracach zbiorowych. Do tych odnoszą się te same uwagi, co do monografii. Co prawda rozdziały nie są wysoko punktowane, ale i tak ich punktacja (4 albo 5 pkt.) przewyższa ocenę dużej części czasopism z ministerialnej listy B. Jeżeli jednostka nie ma artykułów w czasopismach z list A, B, C, to – przy założeniu, że nie aspiruje się do kategorii A – zawsze można owe 3N wypełnić rozdziałami zamieszczonymi w pracach zbiorowych wydawanych w lokalnych wydawnictwach.

Jako że dotyczy to oceny jednostek naukowych, których działalnością statutową jest prowadzenie badań naukowych i, w domyśle, publikowanie ich rezultatów w wydawnictwach poważanych w środowisku naukowym (nie tylko w miejscu swojego zatrudnienia) – ta ważna sfera aktywności jednostek (60–70% ogólnej oceny) powinna być na nowo przemyślana. Warto przestać mnożyć różne

„produkty” (mapy, źródła, kolekcje itp.) i przypisywać im jakieś punkty. To jest droga donikąd. I to jest jedno z przeregulowań aktualnego systemu parametryzacyjnego. W kryterium I: Osiągnięcia naukowe i twórcze jednostki naukowej (publikacje w czasopismach naukowych oraz monografie naukowe) należałoby pozostawić tylko artykuły publikowane w wysokiej naukowej rangi czasopismach i monografie publikowane w uznanych w środowisku wydawnictwach. Aktywność pod postacią wytworów artystycznych i patentów jest w kartach oceny jednostek dobrze opracowana.

Komentarz 4

Przepis § 9 ust. 1 Rozporządzenia 1 zawiera jedną z kluczowych regulacji w zakresie spraw objętych przedmiotem niniejszego opracowania, gdyż w bardzo dużym stopniu przesądza o przypisaniu jednostki do określonej kategorii. Otóż stanowi on o tym, czyje dokonania naukowe mogą być przypisane jednostce naukowej. Zgodnie bowiem z tym przepisem autor lub współautor publikacji lub monografii naukowej wskazuje jednostkę naukową lub jednostki naukowe jako miejsce realizacji badań naukowych bądź prac rozwojowych, których wyniki stanowią podstawę do opracowania tej publikacji lub monografii naukowej, zwane dalej afiliacją. I tu znowu mamy przykład nadmiernej regulacji, a ponadto stworzenia możliwości nieetycznego postępowania jednostki, która może odwoływać się do osiągnięć osób, dla których nie stanowi podstawowego miejsca pracy w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 33 Prawa o szkolnictwie wyższym, zgodnie z którym oznacza ono uczelnię albo jednostkę naukową, w której nauczyciel akademicki lub pracownik naukowy jest zatrudniony w pełnym wymiarze czasu pracy, wskazaną w akcie stanowiącym podstawę zatrudnienia jako podstawowe miejsce pracy. Przy czym w tym samym czasie podstawowe miejsce pracy może być tylko jedno. Obecnie obowiązujące przypisy wymagają jedynie wskazania jednostki jako miejsca realizacji badań naukowych lub prac rozwojowych, których wyniki stanowią podstawę do opracowania danej publikacji lub monografii naukowej. Zatem nie trzeba być pracownikiem jednostki, aby mogła ona wykazać w swoim dorobku wysoko punktowaną publikację (np. artykuł w czasopiśmie z listy JCR za 50 pkt!). W rezultacie ten przepis może być podstawą do poważnych nadużyć. Jest tylko jedna możliwość wyeliminowania takiego zagrożenia dla obiektywnej parametryzacji jednostek naukowych, a mianowicie wprowadzenie obowiązku pracownika przekazywania swoich publikacji tylko jednej instytucji – tej, która jest jego podstawowym miejscem pracy. Uniknie się w ten sposób „handlowania” publikacjami. Takie stanowisko oznacza, że w przypadku oceny według kryterium I (osiągnięcia naukowe i twórcze) w liczniku powinny się znaleźć wyłącznie punkty (za publikacje w czasopismach naukowych, monografiach naukowych oraz patenty) pozyskane od osób (N), które znajdują się w mianowniku tego kryterium. Przy czym liczba (N) to liczba pracowników zatrudnionych przy realizacji badań naukowych lub prac rozwojowych, o której mowa w § 15 ust. 1 Rozporządzenia 1, a więc średnia arytmetyczna, z okresu objętego ankietą, liczby pracowników zatrudnionych w jednostce naukowej w poszczególnych latach przy realizacji badań naukowych lub prac rozwojowych w ramach stosunku pracy, w przeliczeniu na pełny wymiar czasu pracy, w odniesieniu do całorocznego okresu zatrudnienia, ustalona na podstawie corocznie składanych przez pracowników oświadczeń do celów ubiegania się o przyznanie środków finansowych na działalność statutową:

- 1) w przypadku podstawowych jednostek organizacyjnych uczelni – będących pracownikami, o których mowa w art. 108 pkt 1 i 3 Prawa o szkolnictwie wyższym oraz pracownikami naukowo-technicznymi i inżynierijno-technicznymi, zatrudnionymi w celu wykonywania prac pomocniczych w badaniach naukowych oraz prac usługowo-badawczych;

- 2) w przypadku jednostek naukowych Polskiej Akademii Nauk – będących pracownikami, o których mowa w art. 87 pkt 1, 2 i 4 ustawy o Polskiej Akademii Nauk;
- 3) w przypadku instytutów badawczych – będących pracownikami, o których mowa w art. 39 ust. 1 pkt 1–3 ustawy o instytutach badawczych;
- 4) w przypadku pozostałych jednostek naukowych – będących pracownikami zatrudnionymi na stanowiskach związanych z prowadzeniem badań naukowych lub prac rozwojowych.

Komentarz 5

Zgodnie z § 9 ust. 2 Rozporządzenia 1 w przypadku zamieszczenia w wykazach, o których mowa w ust. 3 ankiety publikacji w czasopiśmie naukowym lub monografii naukowej, w tym publikacji i monografii naukowej wieloautorskiej, więcej niż raz, tej samej pozycji jednocześnie jako monografii naukowej i rozdziału w monografii naukowej, tej samej publikacji lub monografii naukowej przez różne jednostki naukowe, z wyłączeniem publikacji i monografii naukowych wieloautorskich, publikacji lub monografii naukowej niezgodnie z afiliacją podaną przez ich autora lub autorów, nie jest ona uwzględniana przy kompleksowej ocenie. Należy uznać, że jeżeli jednostka podaje w swojej karcie oceny dane niezgodne z obowiązującymi przepisami prawa, to nie wystarczy nie uwzględniać takiej pozycji w kompleksowej ocenie. Nie powinna w kwestionowane miejsce wchodzić inna publikacja z listy osiągnięć jednostki. Aby „zachęcić” jednostki do bardzo starannego zapoznania się ze stosownymi przepisami i do równie starannego wypełniania ankiety oraz przeciwdziałania fałszowaniu informacji, powinny być wprowadzone przepisy sankcjonujące takie zachowania. Być może należałoby na przykład odejmować od parametru 3N *n* zakwestionowanych wpisów.

Komentarz 6

W myśl § 10 ust. 1 pkt 1 i 2 Rozporządzenia 1 ocena potencjału naukowego jednostki naukowej obejmuje takie parametry, jak: posiadanie uprawnień do nadawania stopni naukowych lub stopni w zakresie sztuki oraz rozwój własnej kadry naukowej i udział w rozwoju naukowym osób niebędących pracownikami jednostki naukowej. Ta sfera działalności jednostki (potencjał naukowy) jest istotnie przeregulowana. Zbyt dużo różnych punktów, które i tak później podlegają zsumowaniu (posiadane uprawnienia, rozwój własnej kadry naukowej, udział w rozwoju naukowym osób niebędących pracownikami jednostki naukowej oraz inne osiągnięcia świadczące o potencjale naukowym jednostki naukowej). Dobrze, że punktowane są „skonsumowane” uprawnienia. Takie – zwłaszcza pełne – świadczą, i to dobrze, o akademickiej pozycji jednostki (zwłaszcza uprawnienia habilitacyjne). Być może należałoby rozpatrzyć zwiększenie punktów za uprawnienia habilitacyjne – może do 100 pkt.? Warto by natomiast odstąpić od przyznawania premii za promowanie doktorów habilitowanych i profesorów przed upływem określonego wieku (aktualnie jest nim: 40 lat dla doktora i 45 lat dla doktora habilitowanego). Czy to miałyby być swoista zachęta do popędzania (nie oglądając się na jakość awansu naukowego) maruderów? Zdecydowanie wskazane byłoby zmniejszenie premii za każdą wypromowaną osobę.

Komentarz 7

Ten przepis – § 10 ust. 1 pkt 3 Rozporządzenia 1 – wskazujący na osiągnięcia świadczące o potencjale naukowym jednostki naukowej, w tym funkcje pełnione przez jej pracowników we władzach zagranicznych lub międzynarodowych towarzystw, organizacji i instytucji naukowych czy artystycznych, w szczególności w redakcjach zagranicznych czasopism naukowych, członkostwo w zespołach eksperckich

powołanych przez organy i instytucje państwowe oraz instytucje zagraniczne lub międzynarodowe, oraz wydawanie przez jednostkę naukową czasopisma naukowego wymienionego w części A lub C wykazu ministra – też jest przykładem przeregulowania. Należy znacząco ograniczyć wykaz różnych funkcji – bardziej i mniej ważnych – pełnionych przez pracowników jednostki. Zastosowana punktacja tych osiągnięć nie jest dobrze uzasadniona (także na poziomie intuicyjnym). Na przykład, dlaczego uznawać pełnienie funkcji redaktora naczelnego jakiegokolwiek pisma z listy ERIH (są na tej liście także tytuły polskie i to wcale nie najlepsze), a w przypadku listy B uznawać pełnienie tej funkcji tylko wówczas, gdy jest to czasopismo co najmniej ośmiopunktowe? Inny przykład: pełnienie funkcji redaktora naczelnego – to czysto hipotetyczny przykład – czasopisma „Nature” czy „Science” z listy JCR jest tak samo oceniane jak pełnienie funkcji redaktora naczelnego czasopisma ośmiopunktowego z polskiej listy B, czyli 2 pkt.

Komentarz 8

Zgodnie z § 11 ust. 1 Rozporządzenia 1 ocena materialnych efektów działalności naukowej jednostki naukowej obejmuje między innymi następujące parametry:

- 1) realizowane lub współrealizowane projekty obejmujące badania naukowe lub prace rozwojowe, finansowane ze środków finansowych przyznanych w ramach międzynarodowych lub zagranicznych postępowań konkursowych;
- 2) realizowane lub współrealizowane projekty obejmujące badania naukowe lub prace rozwojowe, finansowane ze środków finansowych przyznanych w ramach krajowych postępowań konkursowych.

Sprowadzanie w ramach oceny parametrycznej sukcesów jednostki w zakresie pozyskiwania grantów wyłącznie do efektów finansowych (np. 2 pkt. za każde 100 tysięcy zł) należy uznać za istotne zubożenie informacji o jednostce. Przykładowo nie jest tym samym uzyskanie w jednostce A, przez jedną osobę grantu, na znaczną kwotę – powiedzmy 3 milionów zł, w konkursie MAESTRO, co uzyskanie w jednostce B, przez kilka osób pomniejszych finansowo grantów w konkursach OPUS i PRELUDIUM. Finansowo to jest to samo. Ale gdy spojrzymy na ten „wynik” w kategoriach aktywności osób zatrudnionych w jednostce (i jej doktorantów – PRELUDIUM), to się okaże, że jednostka B jest bardziej aktywna „grantowo”. Oczywiście, to dobrze mieć kogoś takiego, kto zdobywa granty klasy MAESTRO, ale czy nie lepiej świadczy o jednostce to, że zatrudnia większą liczbę osób zdobywających granty – mimo, że finansowo mniejszych. Z tej małej grupki mogą w przyszłości wyrosnąć osoby sięgające po granty klasy MAESTRO. Zatem, należy w ocenie jednostki brać pod uwagę też liczbę grantów.

Komentarz 9

Według § 12 Rozporządzenia 1 ocena pozostałych efektów działalności naukowej jednostki naukowej obejmuje nie więcej niż 10 najważniejszych osiągnięć o znaczeniu ogólnospołecznym lub gospodarczym, z uwzględnieniem:

- 1) zastosowania wyników badań naukowych lub prac rozwojowych o dużym znaczeniu społecznym, w szczególności w zakresie ochrony zdrowia, ochrony środowiska, ochrony porządku i bezpieczeństwa publicznego, ochrony zabytków i dziedzictwa kulturowego, ochrony miejsc pracy, jakości i bezpieczeństwa żywności, lub znaczeniu gospodarczym, w tym w zakresie nowych technologii i produktów, wdrożeń, licencji oraz działań zwiększających innowacyjność;
- 2) efektów wynikających z rozwoju infrastruktury badawczej o znaczeniu ogólnokrajowym lub międzynarodowym i jej wykorzystania wykraczającego poza daną instytucję, w tym naukowych baz danych;

- 3) organizacji lub współorganizacji konferencji krajowych, w których wzięli udział przedstawiciele co najmniej pięć jednostek naukowych lub konferencji międzynarodowych, w których co najmniej 1/3 czynnych uczestników prezentujących referaty reprezentowała zagraniczne ośrodki naukowe;
- 4) upowszechniania wiedzy, w tym organizacji festiwali nauki i innych form promocji oraz popularyzowania nauki, a także działalności popularnonaukowej, w tym organizacji lub współorganizacji imprez popularnonaukowych i artystycznych, takich jak festiwale, konkursy i wystawy;
- 5) publikacji lub monografii naukowych mających szczególne znaczenie dla dziedzictwa narodowego, rozwoju kultury lub nauki.

Ten punkt IV (a także pkt II) w karcie kompleksowej oceny jednostki naukowej inaczej, aniżeli pkt I czy pkt III, nie podlega standaryzacji. Co więcej, ocena jest przeprowadzana metodą ekspercką, tj. dwóch członków ocenia w skali 100-punktowej przedstawiony przez jednostkę opis 10 wyżej wskazanych najważniejszych osiągnięć jej działalności naukowej. Zarówno w treści Rozporządzenia 1, jak i w treści Karty oceny określono – w pięciu punktach – co powinno (może) być ujęte w tym kryterium. Sama idea wprowadzenia tego punktu jest dobra. Ponieważ w różnych GWO eksperci – jeżeli zostali przeszkoleni (tak jak szkoleniu i odpowiedniemu treningowi podlegają sędziowie kompetentni) – posługiwali się różnymi (na ogół ukrytymi) kryteriami, a poziom obiektywizacji zebranych danych może budzić uzasadnione wątpliwości. Przed przystąpieniem do oceny wykonania przez jednostkę tego kryterium należało najpierw ujednoczyć (wystandaryzować) tę ocenę. Ważne bowiem jest nie tylko to, że eksperci podobnie (w jak najwyższym stopniu – przy niewielkiej tylko rozbieżności, rzędu kilku dosłownie punktów, wystawianych ocen) oceniali wykonanie tego kryterium przez poszczególne jednostki z danej GWO, ale ważne jest i to, że trafnie posługiwali się 100-punktową skalą. Takiego – w skali KEJN – postępowania nie przeprowadzono. Warto zwrócić uwagę, że kryterium IV nadano relatywnie dużą wagę, bo aż 10–15%. Podobne pod względem wykonania kryterium I (najważniejszego – waga: 60–70%) jednostki mogły być „przesunięte” na skali OJN (zob. pkt 5 algorytmu obliczania ostatecznej oceny jednostki naukowej w ramach GWO metodą porównań parami, wykorzystującą ważoną relację przewyższenia, stanowiącego załącznik 8 do Rozporządzenia 1) w górę albo w dół. Co oznacza, że w warunkach pogranicza kategorii A–B albo B–C jednostka może trafić do wyższej albo do niższej kategorii. Można uznać, że dobry pomysł nie został należycie zoperacjonalizowany.

Komentarz 10

W świetle § 14 ust. 1 Rozporządzenia 1 Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego ogłasza, w formie komunikatu, w Biuletynie Informacji Publicznej na swojej stronie podmiotowej, kryteria i tryb oceny czasopism naukowych, uwzględniając w szczególności:

- 1) rodzaje czasopism;
- 2) stosowane procedury kwalifikowania publikacji do druku;
- 3) zasięg oddziaływania czasopisma (krajowy lub międzynarodowy);
- 4) poziom umiędzynarodowienia czasopisma określany na podstawie:
 - a) procentowego udziału recenzentów zagranicznych przy opiniowaniu zgłaszanych publikacji naukowych w ogólnej liczbie recenzentów,
 - b) języka publikacji naukowych,
 - c) procentowego udziału zagranicznych członków w radzie naukowej czasopisma,
 - d) procentowego udziału publikacji afiliowanych w zagranicznych ośrodkach naukowych w stosunku do całkowitej liczby publikacji,
 - e) indeksację czasopisma w uznanych bazach bibliograficznych.

Przytoczenie tego przepisu jest w tym miejscu o tyle konieczne, że kluczowy dla uzyskania przez jednostkę naukową wysokiej oceny jest uzyskany przez nią wynik w kryterium I (60–70% ogólnej oceny). W tym zaś kryterium najważniejsza jest aktywność publikacyjna jednostki w czasopismach naukowych z określonych przez Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego list: A (JCR), C (ERIH) oraz B (polskie czasopisma). Jest to ważne kryterium i ważna jest konstrukcja tych trzech list czasopism. Zatem kilka słów krytycznych o owych listach.

Lista A – została przez Komitet Ewaluacji Jednostek Naukowych sprowadzona do bazy komercyjnej firmy Reuters-Thomson (przed laty była to tzw. lista filadelfijska). Czy w Polsce powinniśmy „kurczowo” trzymać tej listy? Jest ona dość powszechnie krytykowana i wskazywane są inne (być może lepsze?) listy. Przytoczymy tu cytat z interesującego opracowania znawcy tej problematyki prof. A.K. Wróblewskiego¹⁶⁹: „Trzeba wiedzieć, że istnieją różne bazy danych, w których zbierane są informacje o publikacjach naukowych. Najstarszą z nich jest baza w założonym przez E. Garfielda Instytucie Informacji Naukowej (Institute of Scientific Information – ISI) w Filadelfii. Lista czasopism uwzględnianych w tej bazie nosi u nas nazwę „listy filadelfijskiej”. Po zmianie właściciela tej instytucji jest to baza Thomson-Reuters albo Thomson Scientific/ISI (<http://www.isinet.com>). Wersja internetowa danych tej bazy to Web of Science (<http://portal.isiknowledge.com/>). Elsevier rozwija swoją bazę danych Scopus (<http://www.scopus.com/>), a np. Google ma bazę Google Scholar (<http://scholar.google.com/>). Istnieją wreszcie bazy bardziej specjalistyczne, obejmujące tylko wybrane dziedziny, jak np. utrzymywana w SLAC (Stanford, USA) baza INSPIRE dla prac głównie z fizyki (<http://www.slac.stanford.edu/spires/>)” (s. 94).

Lista A powinna być na nowo przemyślana. Czy nie powinno się sięgnąć po inną listę, np. Elsevier, która jest coraz częściej stosowana (baza Scopus)? Przedstawiciele nauk humanistycznych i społecznych bardziej będzie interesowała baza Google Scholar (zawierająca monografie i rozdziały w monografiach także w języku polskim). A może – w zależności od dziedziny naukowej – powinno się sięgać po inne, bardziej przystające do specyfiki publikacyjnej danej dziedziny nauki bazy. Wówczas, fizycy sięgaliby po Web of Science czy Scopus, przedstawiciele nauk społecznych po Scopus czy Google Scholar, a humaniści po Google Scholar.

Lista C (ERIH) po niekorzystnych zmianach organizacyjnych i niejasnych kryteriach kwalifikowania czasopism nie budzi zaufania i albo powinno się ją całkowicie wycofać do czasu, gdy nowa instytucja nią zarządzająca wzbudzi zaufanie środowiska, albo poszukać innego rozwiązania.

Lista B, jak wiemy, jest w trakcie wprowadzania do niej uzasadnionych zmian przez zespół pracujący pod kierunkiem prof. Jerzego Wilkina z UW. Należy się spodziewać, że wkrótce otrzymamy jej znacząco udoskonaloną wersję.

Powyższe ustalenia prowadzą do wniosku, iż przyszła ocena parametryczna parametryzacja musi się odwoływać do nowo skonstruowanych list czasopism naukowych.

Komentarz 11

Na podstawie § 14 ust. 5 i 6 Rozporządzenia 1 w grupie nauk humanistycznych i społecznych oraz w grupie nauk o sztuce i twórczości artystycznej przy kompleksowej ocenie uwzględnia się recenzowane publikacje o objętości co najmniej 0,5 arkusza wydawniczego, w języku podstawowym w danej dyscyplinie naukowej lub w językach: angielskim, niemieckim, francuskim, hiszpańskim, rosyjskim lub włoskim, zamieszczone w zagranicznym czasopiśmie naukowym niewymienionym w wykazie

¹⁶⁹ A.K. Wróblewski, Pozycja nauki polskiej w międzynarodowych rankingach. *Studia BAS*, 3 (35)/2013: 89–106.

czasopism naukowych. Właściwa komisja Komitetu decyduje, na wniosek zespołu ewaluacji, o uznaniu języka innego niż języki: angielski, niemiecki, francuski, hiszpański, rosyjski lub włoski za język podstawowy w danej dyscyplinie naukowej, w szczególności w zakresie dyscyplin naukowych językoznawstwo i literaturoznawstwo.

Wprowadzenie – jeszcze w czasach KBN – terminu „język podstawowy” przy ocenie jednostek z grupy nauk humanistycznych i społecznych nie ma żadnego (może poza „ideologicznym” i narodowym) uzasadnienia. Oto przedstawiciele nauk humanistycznych (a przede wszystkim literaturoznawstwa i językoznawstwa polonistycznego) uznali, że język polski powinien być tak traktowany jak język angielski w pozostałych naukach. Nie były to jednak względy natury merytorycznej. To „roszczenie” zostało rozciągnięte na grupę pozostałych filologii. Wedle aktualnego rozporządzenia i praktyki pracy zespołów ewaluacyjnych to wyróżnienie języka danej filologii jako tzw. języka podstawowego było uwzględniane tylko w pracach takich GWO, jak nauki filologiczne, bibliologia i nauki o kulturze. I wszystko by się zgadzało, gdyby nie wydziały uczelni wyższych, które składały się nie tylko z jednostek o tym samym profilu naukowym (np. tylko filologiczne), ale które obejmowały jednostki niższego rzędu (np. instytuty) reprezentujące dyscypliny naukowe należące do różnych GWO, a które ze względów „technicznych” przypisano do tej samej grupy. Dobrą ilustracją problemu jest Wydział Humanistyczny UKW w Bydgoszczy, który obejmuje jednostki filologiczne, historyczne i społeczne.

Można uznać, że – zwłaszcza teraz, gdy obok języka angielskiego pojawiły się jako „równorzędne” języki: niemiecki, francuski, hiszpański, rosyjski i włoski – nie ma potrzeby wyróżniania, z uwagi na język, jakiegokolwiek dyscypliny naukowej. Natomiast problem ściślejszej jednorodności (niejednorodności) GWO można rozwiązać w inny sposób, co jest przedmiotem komentarza 17.

Komentarz 12

Gdy Rozporządzenie 1 stanowi o osobach zatrudnionych w jednostce, to termin „zatrudnienie” oznacza nawiązanie stosunku pracy przez jednostkę naukową (albo uczelnię, gdyż to ona jest podmiotem zatrudniającym pracowników, którzy są kierowani do realizacji przydzielonych im zadań do jednostek uczelni – odpowiednio: wydziałów, instytutów, katedr, zakładów i pracowni). Dana jednostka naukowa – co należy uznać za słuszne posunięcie – może także do kwoty publikacji równej 3N włączać, ale w ograniczonym zakresie, doktorantów. Ograniczenie to wynika z § 15 ust. 5 Rozporządzenia 1 – osiągnięcia doktorantów muszą się zmieścić w ogólnej wielkości 20% publikacji obliczanych w stosunku do wielkości kwoty 3N; obok doktorantów w tej kwocie jednostka może także pomieścić osiągnięcia innych osób pod warunkiem, że wskażą tę jednostkę w afiliacji – zgodnie z § 15 ust. 4 Rozporządzenia 1 – do osiągnięć naukowych lub twórczych jednostki naukowej zalicza się publikacje, jeżeli ich autorzy lub współautorzy zostali uwzględnieni przy określeniu liczby N i wskazali tę jednostkę w afiliacji. Jednostka prowadząca studia doktoranckie mogłaby włączać do kwoty publikacji osiągnięcia doktorantów, ale musiałaby ich wykazywać w parametrze N. Aby zachęcić jednostki do intensywniejszej opieki nad doktorantami, można by doktorantowi (tak było, gdy parametryzację prowadził KBN) przypisać wagę 0,3. Nie jest dobrym posunięciem pozyskiwanie publikacji od osób, które nie są pracownikami jednostki, a jedynie wskazują ją w afiliacji publikacji. Takie rozwiązanie jest potencjalnie patogenne – może prowadzić (i uważamy, że taka praktyka mogła wystąpić) do kupowania atrakcyjnych (wysokopunktowych) publikacji.

Stąd też należy w dorobku jednostki naukowej uwzględnić także prace doktorantów (z w szczególności w jednostce przewodem doktorskim), a sami doktoranci powinni być uwzględnieni w mianowniku

wskaźnika Q_1 z wagą preferencyjną, np. 0,3. Jedynie poprawny sposób obliczania wartości wskaźnika Q_1 polegać powinien na uwzględnianiu w jego liczniku tylko punktów pochodzących od tych pracowników, którzy jednocześnie uwzględnieni są w mianowniku. Jeżeli zatem pozostać przy definicji mianownika (wchodzi doń tylko pracownicy, dla których jednostka stanowi podstawowe miejsce pracy), to tylko oni mogą dostarczać punktów do licznika stosunku Q_1 .

Komentarz 13

Parametr xN powinien być dostosowany do specyfiki publikacyjnej danej dziedziny nauki. Teraz dla wszystkich obowiązuje jedno rozwiązanie $3N$. Warto rozważyć, jakie mogą być konsekwencje przyjęcia danej wartości wskaźnika? Przy wysokim i wyrównanym poziomie naukowym jednostek w grupie jednorodnej ten wskaźnik musi przybrać większą wartość, na przykład: $4N$, aby na jednostkach wymusić pokazanie gorszych publikacji. Z kolei przy nie za wysokim poziomie publikacji (przeważają publikacje krajowe i pojawiają się rozdziały w pracach zbiorowych) wystarczy wartość wskaźnika $2N-3N$. Na przykład w GWO należących do nauk humanistycznych i społecznych wystarczy, gdy ten wskaźnik będzie przybierał wartość $2N$.

Komentarz 14

Zgodnie z § 15 ust. 3 Rozporządzenia 1 liczbę $3N$ pomniejsza się o liczbę $2N_0$, gdzie N_0 jest liczbą pracowników, w przeliczeniu na pełny wymiar czasu pracy, uwzględnianych przy określaniu liczby N zgodnie z ust. 1, którzy byli zatrudnieni w jednostce naukowej przez cały okres podlegający kompleksowej ocenie i nie byli autorami lub współautorami osiągnięć naukowych lub twórczych. Przy czym liczba N_0 nie obejmuje pracowników inżynierjno-technicznych.

„Karanię” jednostek naukowych za zatrudnianie pracowników, którzy w okresie podlegającym ocenie nie opublikowali żadnej pracy niewiele wnosi. Jest tak, gdyż nazbyt „łagodna” jest definicja parametru N_0 . Taki nieefektywny pracownik nie był autorem żadnego z wymienionych w § 8 ust. 1 Rozporządzenia 1 osiągnięć naukowych. Nieefektywny jest także pracownik mający tylko jeden artykuł ogłoszony drukiem w czasopiśmie z listy B za... 1 pkt (!) – np. *Barwniki, środki pomocnicze* (pozycja 209 na liście B) czy *Rocznik Naukowy Wydziału Zarządzania w Ciechanowie* (pozycja 1292 na liście B). To może być, mimo wszystko, dotkliwie tylko w przypadku małych jednostek. Zatem albo zrezygnujemy z tej „kary” (co jest zalecanym przez nas rozwiązaniem), albo uczynimy ją realnie bardziej dotkliwą (np. zrelatywizowaną do wielkości jednostki i do wyższej punktowo wartości osiągnięcia naukowego danej leniwej czy niezdolnej naukowo osoby).

Komentarz 15

Jak stanowi § 15 ust. 5–7 rozporządzenia 1 do osiągnięć naukowych lub twórczych jednostki naukowej zalicza się publikacje autorów nieuwzględnionych przy określeniu liczby N , jeżeli wskazali tę jednostkę w afiliacji, z zastrzeżeniem, że liczba tych publikacji nie może stanowić więcej niż 20% publikacji uwzględnionych przy kompleksowej ocenie. Liczba publikacji, o których mowa w § 14 ust. 5, zaliczanych do osiągnięć naukowych lub twórczych jednostki naukowej nie może stanowić więcej niż 10% publikacji uwzględnionych przy kompleksowej ocenie. Monografie naukowe zalicza się do osiągnięć naukowych lub twórczych jednostki naukowej, jeżeli ich autor lub współautorzy zostali uwzględnieni przy określeniu liczby N . Do osiągnięć naukowych jednostki naukowej są zaliczane monografie naukowe autorstwa osób nieuwzględnianych przy określeniu liczby N , jeżeli wskazały tę jednostkę w afiliacji,

z zastrzeżeniem że ich liczba nie może stanowić więcej niż 20% wszystkich monografii naukowych uwzględnianych przy kompleksowej ocenie.

Z tych kwot osiągnięć naukowych zgłaszanych przez badaczy spoza danej jednostki naukowej należy zrezygnować. Po prostu, w liczniku wskaźnika Q_1 – o czym już była mowa wcześniej – powinny się znaleźć wyłącznie publikacje pracowników zatrudnionych w tej jednostce – i to w niej, jako w podstawowym miejscu pracy (wykluczamy tzw. drugie czy trzecie zatrudnienie), oraz, ewentualnie, osiągnięcia doktorantów (gdy będą oni uwzględnieni w mianowniku wskaźnika Q_1).

Komentarz 16

Jak stanowi § 15 ust. 8 Rozporządzenia 1 liczba monografii naukowych uwzględniana przy kompleksowej ocenie w grupie nauk humanistycznych i społecznych nie może przekroczyć 40% wszystkich publikacji uwzględnianych przy kompleksowej ocenie, a w grupie nauk ścisłych i inżynierskich oraz w grupie nauk o życiu – 10% tej liczby. To dobre rozwiązanie. Natomiast kwota jest zbyt wysoka. Ta liczba monografii – zwłaszcza w naukach humanistycznych i społecznych – powinna być bardziej ograniczona. Przeprowadzona w tym roku ewaluacja jednostek naukowych pokazuje, że definiowanie monografii jako jakiegokolwiek książki (ironicznie można ją nazwać „syntezą introligatorską”) o minimalnej objętości i przyznanie jej 20 pkt. (w języku polskim) i 25 pkt. (w językach: angielskim, niemieckim, francuskim, hiszpańskim, rosyjskim i włoskim lub w języku podstawowym dla danej dyscypliny naukowej) wręcz zachęca do popełniania nadużyć. Słabe (co najwyżej kandydujące do kategorii B) jednostki usiłowały ratować swoją pozycję poprzez ogłaszanie drukiem w wydawnictwie własnej szkoły tzw. monografii (też w... języku angielskim – kto je będzie czytał?).

Rekomendowany jest powrót do poprzedniego rozwiązania, gdy monografie w języku polskim były oceniane jako 12 pkt. Podniesienie punktacji o ponad 50% i niewielkie tylko ograniczenie liczby monografii sprawiło, że w kategorii B (przynajmniej w GWO: HS-SP) znalazły się jednostki, które na to nie zasługiwały. Słabe jednostki o profilu humanistyczno-społecznym budują swoją pozycję równie słabymi naukowo pseudomonografiami.

Komentarz 17

Zgodnie z § 16 Rozporządzenia 1 kompleksowa ocena jest przeprowadzana w grupach wspólnej oceny, zwanych dalej GWO. Komitet przygotowuje projekt składu poszczególnych GWO, z uwzględnieniem specyfiki każdej z grup nauk oraz wielkości, rodzaju i profilu naukowego jednostek naukowych. Projekt składów GWO jest ogłaszany w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej ministra. Jednostki naukowe mogą zgłaszać do Komitetu zastrzeżenia dotyczące ich przyporządkowania do danej GWO, w terminie 14 dni od dnia ogłoszenia projektu składów GWO. Po rozpatrzeniu przez Komitet zgłoszonych zastrzeżeń składy poszczególnych GWO są ogłaszane w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej ministra. Komitet, na wniosek zespołu ewaluacji, może zmienić przyporządkowanie jednostki naukowej do danej GWO, jeżeli analiza informacji przedstawionych w ankiecie uzasadnia jej przyporządkowanie do innej GWO, ze względu na charakter osiągnięć naukowych lub twórczych oraz innych efektów działalności naukowej lub badawczo-rozwojowej tej jednostki.

Kluczową dla trafności przeprowadzanej oceny jednostek naukowych jest przyjęta przez Komitet Ewaluacji Jednostek Naukowych koncepcja GWO. Stosunkowo łatwo zestawić w jednej grupie jednostki *de facto* jednorodne – najlepiej jednodyscyplinowe. Takie są, na ogół, jednostki naukowe PAN czy instytuty badawcze. Jeżeli zaś spojrzymy na wydziały uczelni, to sprawa się komplikuje. Mamy bowiem:

- 1) wydziały jednorodne, np. Wydział Psychologii UW,
- 2) wydziały składające się z kilku podobnych do siebie instytutów, które reprezentują dyscypliny naukowe z tej samej dziedziny naukowej, np. Wydział Pedagogiki i Psychologii Uniwersytetu Śląskiego (dziedzina: nauki społeczne),
- 3) wydziały niejednorodne, których części składowe reprezentują dyscypliny należące do różnych dziedzin naukowych, a nawet artystycznych, np. Wydział Nauk Społecznych UAM (pięć dyscyplin naukowych: psychologia, nauki o poznaniu i komunikacji społecznej, socjologia, filozofia i kulturoznawstwo; trzy pierwsze należą do dziedziny: nauki społeczne, a pozostałe dwie należą do dziedziny: nauki humanistyczne).

Po zastosowaniu dodatkowych, pomocniczych kryteriów taki „składankowy” wydział jest przypisany do najbliższej mu GWO (w ww. przykładzie: nauki społeczne). Lepiej byłoby, gdyby można oceniać i porównywać ze sobą instytuty wyłączone, dla przeprowadzenia oceny, ze swoich wydziałów. Przykładowo porównywane byłyby wszystkie instytuty i wydziały psychologii.

Komentarz 18

W myśl § 18 ust. 5 Rozporządzenia 1 ostateczna ocena jednostki naukowej w danej GWO równa ostatecznej ocenie jednostki referencyjnej dla kategorii naukowej A lub wyższa od tej oceny stanowi podstawę do zaliczenia tej jednostki do kategorii naukowej A. Ostateczna ocena jednostki naukowej w danej GWO niższa od ostatecznej oceny jednostki referencyjnej dla kategorii naukowej B stanowi podstawę do zaliczenia tej jednostki do kategorii naukowej C. Ostateczna ocena jednostki naukowej w danej GWO niestanowiąca podstawy do zaliczenia jej do kategorii naukowej A lub C stanowi podstawę do zaliczenia tej jednostki do kategorii naukowej B.

Ogłoszona 30 września 2013 r. na stronach Internetu przez Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego lista jednostek naukowych z przypisanymi im kategoriami wzbudziła, co zrozumiałe, emocje w środowisku, ale ukazała też pewną ich słabość. Można by ją nazwać spłaszczeniem ocen albo zbyt niską ich dyskryminatywnością. Ponadto, nie bardzo wiadomo, jak to się stało, że procentowy udział kategorii A w GWO jest różny – i to czasami dramatycznie różny. Łatwo to sobie obliczyć. Środowisku należy się wyjaśnienie za pomocą jakich wskaźników Komitet Ewaluacji Jednostek Naukowych doszedł do tak znacznego rozrzutu liczebności jednostek w kategorii A w poszczególnych GWO. To zaś, na pewno związane jest z wartościami tzw. *jednostek referencyjnych* (zob. algorytm obliczania ostatecznej oceny jednostki naukowej w ramach GWO metodą porównań parami, wykorzystującą ważoną relację przewyższania, stanowiący załącznik 8 do Rozporządzenia 1), które też zostały utajnione.

Liczba kategorii (wyłączając, już dziś jest to widoczne – bardzo uznaniową kategorię A+) zredukowana do tylko trzech jest zbyt mała. Ponieważ liczba jednostek w poszczególnych GWO, którym przypisano kategorię A jest dość znacznie ograniczona (można by ją jeszcze bardziej ograniczyć) i – czego z kolei nie rozumiemy – liczba „najgorszych” jednostek, które zostały zaliczone do kategorii C też była znacząco limitowana (dlaczego? – decyzja „polityczna?”), to pozostałe jednostki znalazły się w nazbyt rozdętej kategorii B. I stało się niedobrze. Ta kategoria jest i zbyt liczna, i zbyt niejednorodna. Jeżeli popatrzymy na wartości wskaźników Q_1 – Q_4 tych jednostek, to zauważymy, że tak samo zostały potraktowane jednostki naprawdę dobre (powiemy, że zostały skrzywdzone) i jednostki ewidentnie złe (powiemy, że zostały niesłusznie nagrodzone). Jednostki bliskie kategorii A (ich nieszczęście, to zbyt duży mianownik w kryteriach I i III – są to najczęściej wydziały wielokierunkowe uczelni, a ktoś przecież musi nauczać studentów) sąsiadują z jednostkami bardzo słabymi. Dobrym rozwiązaniem byłoby

podzielenie dzisiejszej kategorii B na dwie nowe: B-1 i B-2. Wówczas jednostki z kategorii B-1 wiedziałyby, że mogą popracować na to, aby w kolejnej parametryzacji znaleźć się w kategorii A. Kategoria B-1 byłaby zatem przedsiódkiem kategorii A. Z kolei jednostki z kategorii B-2 musiałyby się starać, aby nie spaść w przyszłości do kategorii C.

Komentarz 19

Pomysł, aby wprowadzić na innych (przynajmniej w 2013 r. nietransparentnych!) zasadach aniżeli pozostałe kategorie – kategorię czysto uznaniową A+ nie jest dobrym rozwiązaniem. Już dziś – dosłownie parę dni po ogłoszeniu przez Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego list jednostek z uzyskanymi przez nie wartościami kryteriów: I–IV oraz przypisanymi im kategoriami najwięcej zainteresowania wzbudzała „złota” lista 37 jednostek z kategorią A+. W jednej z gazet pojawiło się nawet zestawienie, o charakterze rankingu, 37 najlepszych polskich jednostek naukowych. To, że takie zestawienie nie miało większego sensu i wskazywało na niezajomość procedury i ograniczeń interpretacyjnych podyktowanych swoistością tej procedury nikomu nie przeszkadzało, aby się na nie powoływać. Nie można bowiem sporządzać rankingu w poprzek wszystkich GWO. Każda GWO (czy zestawienie grup GWO) rządziła się swoimi prawami. Sądźmy, że do tego by nie doszło, gdyby Komitet Ewaluacji Jednostek Naukowych ogłosił – z wyprzedzeniem – kryteria przyznawania tej ekstra kategorii. Do dziś są one nieznanne, a regulacja prawna nie rozwiązuje problemu. Jak bowiem stanowią § 18 ust. 6 i 7 Rozporządzenia 1 w celu wyłonienia jednostek naukowych kategorii naukowej A+ właściwa komisja Komitetu przeprowadza dodatkową analizę działalności jednostek naukowych, których ostateczne oceny w danej GWO stanowią podstawę do zaliczenia ich do kategorii naukowej A. Propozycja przyznania jednostce naukowej kategorii naukowej A+ wymaga uzasadnienia. Kategoria naukowa A+ może zostać przyznana jednostce naukowej, która:

- 1) znajduje się wśród 25% najwyżej ocenionych jednostek naukowych w danej GWO;
- 2) wyróżnia się spośród jednostek naukowych jakością prowadzonych badań naukowych lub prac rozwojowych oraz efektami ich realizacji, w szczególności w zakresie następujących parametrów:
 - a) średniej wartości punktowej 25% najwyżej punktowanych publikacji w czasopiśmie naukowych uwzględnionych w kompleksowej ocenie,
 - b) stosunku liczby cytowań (według Web of Science) publikacji pracowników jednostki naukowej uwzględnionych przy określeniu liczby N do wartości N,
 - c) liczby projektów obejmujących badania naukowe lub prace rozwojowe realizowanych w ramach programów ramowych lub innych programów Unii Europejskiej, projektów badawczych European Research Council, projektów badawczych Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego – North Atlantic Treaty Organization (NATO) i Europejskiej Agencji Obrony – European Defence Agency (EDA), projektów National Science Foundation (NSF) oraz projektów Wellcome Trust International Research Fellowship,
 - d) prestiżowych nagród i wyróżnień przyznanych przez instytucje krajowe lub zagraniczne,
 - e) członkostwa we władzach zagranicznych czy międzynarodowych towarzystw, organizacji i instytucji naukowych lub artystycznych, których członkowie pochodzą co najmniej z 10 państw,
 - f) zajmowania przez pracownika jednostki naukowej stanowiska redaktora naczelnego czasopisma naukowego znajdującego się w bazie European Reference Index for the Humanities (ERIH) lub Journal Citation Reports (JCR),

- g) członkostwa w komitetach redakcyjnych czasopism naukowych znajdujących się w bazie European Reference Index for the Humanities (ERIH) lub Journal Citation Reports (JCR),
- h) najważniejszych osiągnięć jednostki naukowej dotyczących nauki, kultury i dziedzictwa narodowego, rozwoju społecznego i gospodarczego kraju lub zwiększenia konkurencyjności i innowacyjności polskiej gospodarki.

Znowu zabrakło transparentności. Zatem, jeżeli chciano by w kolejnej parametryzacji, za cztery lata, utrzymać to swoiste wyróżnienie, to należałoby – i to z dużym wyprzedzeniem – poinformować wszystkie jednostki naukowe o kryteriach, które będą stosowane.

Powstaje też problem z ewentualnymi odwołaniami jednostek, które nie uzyskały kategorii A+, a które uważają, że być może są równie dobre jak te, które takiego zaszczytu dostąpiły. Nieznajomość kryteriów uniemożliwia złożenie takiego, merytorycznie umotywowanego odwołania.

D4. Deregulacja relacji, czyli futurystyka w trójkącie...

Marcin Chałupka

Zmniejszanie udziału środków publicznych w uczelnianych przychodach powinno skutkować odchodzeniem od administracyjnoprawnego określania relacji ze studentem i uwalnianie uczelni z gorsetu rozporządzeń MNiSW, a przez to umożliwiać realną konkurencję metodami, jakością i kosztami kształcenia.

Wprowadzenie. Problem deregulacji w sektorze szkolnictwa wyższego można przedstawić na osi jako swoiste kontinuum. W punkcie „zero” mielibyśmy hipotetyczny brak jakichkolwiek przepisów powszechnie obowiązujących w sektorze (*de facto* brak sektora publicznego w szkolnictwie wyższym), pozostawienie regulacji usług kształcenia wyższego metodom cywilnoprawnym, z prywatnymi instytucjami i kontraktowym, głównie pozabudżetowym (poza ewentualnym zreformowanym „zamawianiem kierunków”) finansowaniem dydaktyki. Im dalej w prawo na osi, tym więcej i o większej szczegółowości regulacji prawa powszechnego. Uzasadnieniem dla ich mnożenia staje się finansowanie uczelni ze środków budżetowych, wymagające kontroli ich prawidłowego wydatkowania, deklarowana funkcja ochronno-standaryzacyjna realizowana wobec interesariuszy sektora oraz inne, bardziej zawołowane motywy, np. chęć „rozwiązywania” przy pomocy uczelni problemów rynku pracy. *„Dodać również należy, iż celem działania ministra i tworzonych przez niego przepisów regulujących system szkolnictwa wyższego jest zapewnienie właściwej jakości kształcenia w uczelniach – zarówno publicznych, jak i niepublicznych – czytamy w odpowiedzi MNiSW na list otwarty do Premiera – w sprawie pogarszającej się sytuacji w szkolnictwie wyższym i nauce”¹⁷⁰.*

Być może szczerym celem działania Ministra Handlu Wewnętrznego i Usług PRL była także „dalsza poprawa” zaopatrzenia sklepów w artykuły przemysłowe pierwszej potrzeby, jednak regulacja, reglamentacja i kontrola się tam nie sprawdziły. Przekonanie, że nowe lub inne regulacje prawne trwale zmieniają rzeczywistość, bo ta nie zależy od społeczno-ekonomicznych mechanizmów pozaprawnych (których zmiana nie jest postrzegana jako konieczna lub możliwa), może wynikać z niewiedzy lub może być jedynie manifestowaniem złudzenia politycznej omnipotencji i użyteczności polityków w oczach opinii publicznej. Tak jak trudno założyć wiarę, że poprawa zaopatrzenia rynku bierze się z reglamentacji i cen maksymalnych, tak trudno uznać, że jakość kształcenia (w znaczeniu realnym) bierze się z regulacji zmuszających do zachowań odległych od autentycznych, zrozumiałych i usprawiedliwionych interesów studentów lub kadry akademickiej. A te interesy to – w pewnym uproszczeniu – uzyskanie wiedzy i umiejętności pożądaných przez studenta za możliwie umiarkowaną cenę i przekazanie wiedzy i umiejętności posiadanych przez nauczyciela akademickiego za możliwie atrakcyjną kwotę. Misja uczelni czy inne szczytne motywacje nie mogą przesłaniać autentyzmu tego pozornie prostego, acz dominującego czynnika sprawczego na poziomie

¹⁷⁰ DS.6000.51.2013.1.MR z 10.7.2013, s. 9.

poszczególnych osób. Reformowanie szkolnictwa wyższego jedynie w sferze legislacji, przy ignorowaniu motywacji, będzie zmianą ornamentyki, hołdem lub haraczem na rzecz formalizmu. Gdy jednak dojrzejemy do deregulacji autentycznej, mającej dać nowe impulsy rozwoju i odciążyć nas z licznych, acz często nieprzydatnych rozwojowo rytuałów (wymaganych przepisami i zaleceniami instytucji sektora)¹⁷¹, warto zastanowić się jak przeprowadzić ją z uwzględnieniem fundamentalnych motywatorów systemowych.

Nowy paradygmat może więc oznaczać aż i jedynie odrzucenie pokrywającej go fikcji nieskutecznej nadregulacji i uwolnienie autentycznych motywów ludzkiego działania dla korzyści kształconych i kształcących. Wskazane by było, aby umożliwił wyjście z sinusoidy wahań, jaką można wychwycić na osi ustaw regulujących szkolnictwo wyższe w Polsce, która oscyluje między większą władzą polityków i urzędników albo większymi kompetencjami korporacji samodzielnych nauczycieli akademickich. W uproszczeniu i dla przykładu: o ile ustawa z 2005 r. uważana była za „rektorsko-profesorską”, to nowelizacja z 2011 r. i projekt (zwłaszcza w jego wersji z lipca) z 2013 r. mogą uchodzić za „ministerialno-PAK-owskie”. Obawiam się, że z tego sporu między państwem a korporacją, konfliktu wartości „sterowalności” z „autonomią”, podatnik i student nie mogą wyjść lepiej niż „średnio”. Dlatego poszukiwanie nowego paradygmatu musi zrywać z „sinusoidalnym oscylowaniem”, powinno wyrastać z perspektywy studenta i podatnika, nawet może wbrew jego nieświadomości, co do faktycznych sił działających w szkolnictwie wyższym i ich wobec niego skutków. W takim spojrzeniu wyrazić się może autentyczna misja elity intelektualnej czy politycznej Narodu.

Edukacja dobrem prywatnym. W jakimś hipotetycznym skrajnym punkcie możemy sobie wyobrazić uregulowanie prawem powszechnym przez centralnego planistę każdej treści kształcenia, podanej każdemu studentowi, przy użyciu każdej metody oraz warunków i kosztów jej dostarczenia. Dla „uszczelniania” systemu niezbędne będą jeszcze bardziej rozbudowane narzędzia kontroli, przy których system POL-on i aktualny poziom biurokratycznej sprawozdawczości, wykazów i rejestrów to jedynie „dobry początek”. Kierunek ten należy uznać za – co do zasady – patogenny (tj. generujący sytuacje aktywności nieproduktywnej, pozorowanej, „malowania trawy” itp. – zachowania typowe dla sytuacji rozdźwięku między interesami poddanych regulacjom nauczycieli akademickich i studentów a wymogami tych regulacji) i patologiczny (tj. będący objawem choroby społeczeństwa, jaką jest przerośnięty etatyzm).

Naprawa nieprawidłowości dostrzeganych w uczelnianych realiach powinna się odbywać poprzez usuwanie przyczyn, które je generują, czyli uwzględnianie motywatorów systemowych, a nie poprzez intensyfikację nadzoru, od którego nadzorowani będą chcieli się uwolnić działaniami jedynie formalnymi, choć czasami zadowalającymi nadzorujących. Co do zasady można uznać regulację zerową w edukacji wyższej za sytuację aksjologicznie

¹⁷¹ „Kiedy latami pracujesz w grupie używającej nowomowy, i używanie tej nowomowy jest warunkiem koniecznym utrzymania pracy, z której żyjesz, to nowomowa nie jest już odczuwana jako nowomowa, a niepotrzebność pracy nie jest już odczuwana jako niepotrzebność, bo człowiek nie może żyć ze świadomością, że jego praca nie ma sensu, że jest balastem na barkach podatnika itd., więc praca nabiera sensu, jest niezbędna dla podatnika, który by bez tej pracy zginął itd.” http://lubczasopismo.salon24.pl/nieuczestane/post/371227,kształcenie-w-otchłani-kształcenia#comment_5413846 (data dostępu: 19.06.2014).

i efektywnościowo uzasadnioną, przy założeniu iż edukacja wyższa, jako taka jest dobrem prywatnym¹⁷². Jego finansowanie więc i pozyskiwanie powinno być sprawą prywatną, co nie wyklucza możliwego – co do zasady raczej zwrotnego – wsparcia podatnika dla studenta to dobro pozyskującego, ale nie bezpośrednio dla uczelni. Zerowa regulacja szczególnie nie oznacza braku reguł, np. prawa cywilnego¹⁷³. Nawet jednak przy założeniu, iż edukacja wyższa ma walory eksterioryzowane poza benefity i koszty poszczególnych studentów aż do stopnia narodowej istotności, jej regulowanie nie może przekroczyć wartości i metodologii, przy której staną się one już tylko PR-owskim residuum.

Regulacja tarczą systemu. Założenie, iż każdą niedoskonałość postrzeganą z perspektywy etatystycznego płatnika w systemie szkolnictwa wyższego można poprawić wzmożeniem regulacji, jej uszczegółowieniem czy pogłębieniem należy uznać za błędne, nawet w erze narzędzi informatycznych pozwalających centralnemu planiście na stopień oddziaływania, o jakim ministrowie PRL mogli tylko marzyć. Dlatego (proponowane w wersji lipcowej nowelizacji z 2013 r.) wprowadzanie kolejnych rozporządzeń w obszary, w których uczelnie sobie podobno „nie radzą” (np. monitorowanie karier absolwentów), wspierane dodatkowymi uprawnieniami dla MNiSW (dzięki którym, jak dostęp do danych ZUS, ono sobie już „poradzi”) jest ślepą uliczką. Chyba że docelowo wszelkie niepożądane, z punktu widzenia etatystycznego płatnika, fluktuacje rozwiąże mikroczip na rękę każdego studenta¹⁷⁴ i pracownika uczelni, a także kamera w każdej sali wykładowej z podglądem na biurka w PKA lub MNiSW, w których to instytucjach na bieżąco będzie ustalana wypłata dla profesora i ocena dla studenta. Ale poprawa dokładności lub wydajności centralnego planisty nie oznacza, że jego decyzje są – co do zasady – potrzebne i trafne.

Nie można lekceważyć argumentów etatystycznego płatnika – dysponenta budżetowych środków – o potrzebie kontroli zasadności czy efektywności wydatków uczelnianych. Nowoczesne narzędzia informatyczne dają możliwości pogłębienia etatyzmu – także

¹⁷² Czy „strategiczne” znaczenie żywienia, uzasadnia zniesienie prawa wyboru konsumowanego na codziennym stole menu lub uwalnia od ponoszenia kosztów i zdrowotnych skutków błędnych wyborów?

¹⁷³ „Siła rynku reguluje bowiem postępowanie sprzedawcy o wiele bardziej skutecznie niż mógłby to zrobić najbardziej wytrawny biurokrata i... uczciwiej, bo prawideł rynku nie da się przekupić ani skorumpować. Nawet jeśli ktoś chciałby przestać podlegać prawom popytu i podaży, nie bardzo komu jest za taki przywilej zapłacić... Kwestią o podstawowym znaczeniu jest tu rozróżnienie, czy za regulacją stoi aparat państwa, czy są to niezależne siły rynku. Biurokraci, którzy z konieczności mają ograniczoną wiedzę i raczej przewrotne intencje, narzucają swój model regulacji siłą. Wolny rynek, dla kontrastu, działa bez stosowania przemocy, operując nie siłą, ale pokojowymi działaniami milionów jego uczestników, z których każdy dysponuje niezbędną wiedzą dotyczącą konkretnych okoliczności i w nią wyposażony poszukuje możliwości polepszenia swego losu. Sterowanie gospodarką przez biurokratów jest zazwyczaj oderwane od rzeczywistości i nie odpowiada potrzebom ludzi. Zupełnie odwrotnie jest w przypadku, gdy działają siły rynku.

Jeśli powyższe założenia są poprawne, można stwierdzić, że nie istnieje rynek nieuregulowany. Pojęcie to jednak odnosimy do takiego modelu gospodarki, w którym rząd nie wtrąca się do ekonomicznych działań ludzi. Dopóki o tym pamiętamy, powyższe stwierdzenie jest prawdziwe” (S. Richman, fee.org, tłumaczenie: P. Toboła-Pertkiewicz, <http://mises.pl/blog/2014/04/15/richman-regulacja-prawda-manipulacja/> (data dostępu: 19.09.2014).

¹⁷⁴ Czyli implantowane w trosce o bezpieczeństwo dzieci to już nie science fiction, a obowiązek stosowania kart lub legitymacji z mikroprocesorem to już dziś praktyka powszechna.

w szkolnictwie wyższym – na skalę wcześniej niewyobrażalną¹⁷⁵. Ale złudzenie, iż dzięki ich zastosowaniu etatyzm przestanie być ślepą uliczką nietrafności alokacyjnej społecznie cennych sił i środków, nie powinno się udzielać kadrze akademickiej czy elicie politycznej. Podległość korporacji nauczycieli akademickich mnożonym regulacjom może być jednak postrzegana jako swoisty koszt utrzymania ich szczególnej pozycji na rynku kształcenia czy przygotowania zawodowego, w okolicznościach medialnego kwestionowania skutków i kosztów takiej „szczegółności”. Być może jednak dochodzimy już do punktu, w którym koszty utrzymywania reguł systemu są zbyt uciążliwe w stosunku do korzyści, jakie daje on swym beneficjentom. Czas na poszukiwanie innego paradygmatu, który pozwoli dostrzec w nim szansę utrzymania możliwości budżetowego zasilania, ale bez nieefektywności balastu etatystycznej nadregulacji.

„Tyle regulacji ile dotacji”. Tak w skrócie mogła by brzmieć „handlowa nazwa” owego paradygmatu. Uważam, że w zakresie, w jakim studia są finansowane ze środków prywatnych, do studenta-klienta powinien należeć wybór, czego, jak i u kogo chce się uczyć. Regulacje prawa powszechnego powinny dotyczyć jedynie sfery finansowanej z publicznych środków. Każde „poluzowanie” etatystycznej kontroli musi jednak iść w parze ze zwiększeniem samoodpowiedzialności uczelni za wydatkowanie, ale i pozyskiwanie środków na kształcenie. W dobie zwiększania zakresu współfinansowania studiów ze środków prywatnych w stosunku do poziomu dotacji budżetowych, za zmniejszaniem (docelowo eliminacją) zakresu regulacji administracyjnoprawnej w parze iść powinno zwiększenie wpływu relacji cywilnoprawnej w relacji student–uczelnia. Docelowo podatnik może finansować (zwrotnie lub bezzwrotnie, na zasadach kredytu lub zobowiązania „odpracowania”) studia, za które student płaci (w) uczelni. Ale to na studencie spoczywa odpowiedzialność za wybór kierunku czy uczelni, której wykształcenie pozwoli mu spłacić kredyt i rozpocząć życie zawodowe o jakim marzył. Mamy wtedy jednak uczelnie bez rozporządzenia w sprawie warunków prowadzenia studiów, wytycznych jak wypełniać sylabusy, bez regulaminów i decyzji o skreśleniach, sążnitych raportów PKA, formularzy ocen formujących i końcowych¹⁷⁶. Podstawą relacji student

¹⁷⁵ Frank Furedi pisał o tym ostatnio w niewielkiej książeczce pt: *Gdzie się podzieli wszyscy intelektualiści? Zacytowane zostały w tym miejscu adekwatne fragmenty: „Audyty jest zwiastunem zasadniczego zerwania z zasadą autonomii uniwersytetu. Zamiast zaatakować ją frontalnie, rząd ukrywa zasięg swojej interwencji, rekrutując armię agencji pośredniczących oraz angażując samych pracowników naukowych w roli zarządzających profesjonalistów i aktywnych współuczestników tego procesu. Kontrola taka prowadzi do kolonizacji szkolnictwa wyższego przez edukacyjną biurokrację. Kolonizacja działa najskuteczniej, gdy są kolaboranci, toteż system kontroli ma za zadanie stworzyć klikę ekspertów, którzy będą nadzorować sam proces. (...) Nowa grupa kontrolerów wewnątrz instytucji edukacyjnych i kulturalnych odgrywa istotną rolę w osłabianiu integralności pracy intelektualnej.”. Cytując klasyka (Pierre’a Bourdieu) Furedi pisze: „Wskutek ich działań zewnętrzne normy zajmują miejsce norm specyficznych dla danego pola produkcji kulturowej” (F. Furedi, *Gdzie się podzieli wszyscy intelektualiści?*, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 2008, s. 114).*

¹⁷⁶ „Czy cała ta reforma KRR zanadto nie przypomina modelu laboratorium? Maluje się taki oto obraz »nauczania«. Wykładowcy, odziani w białe fartuchy, zaopatrzeni w formularze KRR (w przyszłości zapewne w wersji elektronicznej na ekranie I Pad’a) stosują »słownik kluczowych pojęć« przy obserwacji swoich podopiecznych w labiryncie procesu kształcenia. Bo też kształcenie w tej formie nie jest intelektualną podróży, lecz biegiem z przeszkodami w postaci egzaminów, praktyk, ćwiczeń itp. Ale żeby było sprawiedliwie sami wykładowcy również podlegają

– uczelnia byłaby zwykłą umową. To w niej zapisano by: czego, jak, kim i za ile uczelnia nauczy lub spróbuje nauczyć. Na cóż reforma „efektowa”, jeśli w umowie ze studentem nadal będzie jedynie zobowiązaniem uczelni do „oferowania możliwości uczestniczenia w zajęciach”, a lista efektów w programie nie będzie „egzekwowalnym zobowiązaniem”¹⁷⁷ lub podstawą roszczenia?¹⁷⁸ Skoro uczelnia jest ze studentem umówiona, to nie ma już żadnego interesu w regulowaniu toku studiów w formie władczej, a tym bardziej w wymierzaniu odpowiedzialności dyscyplinarnej. Student – jeśli już wybierze dany kierunek i zapłaci za niego – nie ma żadnej motywacji by udawać, że umie to czego faktycznie jeszcze nie potrafi, gdy celem uczelni nie jest negatywne zweryfikowanie, a nauczanie, zaś celem studenta nie jest pozyskanie dyplomu niskim kosztem, a szybkie i trwałe nabycie faktycznie pożądaných kompetencji. Jeśli uczelnia się nie wywiązuje ze swego zobowiązania, student ma roszczenia cywilnoprawne i odwrotnie. Zbędne staje się ministerstwo właściwe ds. szkolnictwa wyższego, konieczne staje się funkcjonowanie agencji obsługi poręczeń i kredytów studenckich. Instytucje akredytacyjne czy rekomendujące wybór danej uczelni utrzymują się z opłat za swoje doradztwo ponoszonych przez potrzebującego ich rady studenta lub potrzebujących ich certyfikatu uczelni.

Na czas przejściowy wyjątek od „urynkowienia” uczyniłbym dla PKA, „przekształconej” w swoistą „prokuratorię” jakości kształcenia, której cenne kadry i archiwa z pewnością stanowiąłyby wartościowy składnik tak uwolnionego rynku. Miałyby rolę podwójną: promowanie dobrych wzorców prostudenckich rozwiązań umownych, w szczególności definicji i składowych świadczenia od strony programowej, wspieranie dowodowo w postępowaniach cywilnych w sprawach o nienależyte wykonanie świadczenia, tych dla których została powołana: studentów i podatników łożących na kształcenie, a niemających szansy na lepszego biegłego w tym zakresie.

Źródło jakości realnej. *„Trzeba odejść od fetyszyzmu prawniczego i wiary w to, że rzeczywistość można zaklinać normami prawnymi, i doskonalić pozaprawne warunki i mechanizmy stymulowania innowacyjności nauki i gospodarki”.* To stwierdzenie prof. Andrzeja Szewca zawarte w załączniku 1 do stanowiska KRASP dotyczącego projektu ustawy nowelizującej prawo o szkolnictwie wyższym z 16 lipca 2013 r. można równie trafnie odnieść do jakości kształcenia. W tym obszarze kluczowym mechanizmem jest motywacja dydaktyków do przekazywania kształconym wiedzy, która jest przez tych ostatnich pożądana, najczęściej

zapewne podobnemu procesowi obserwacji, w trakcie którego nadzorcą są urzędnicy lub eksperci dokonujący audytu. Uczelnia-laboratorium staje się niniejszym elementem panoptikonu” – A. Dzbyński, Krajowe ramy biurokracji, wpis na blogu, <http://dzbynski.info/2012/02/> (data dostępu: 19.09.2014).

¹⁷⁷ Zdefiniowanie przez jednostkę efektów kształcenia stanowi zatem w istocie nie tyle założenie czy zamierzenie – jak mógłby sugerować termin „zakładane efekty kształcenia” – lecz egzekwowalne zobowiązanie. Por. A. Kraśniewski, Jak przygotowywać programy kształcenia zgodnie z wymaganiami wynikającymi z Krajowych Ram Kwalifikacji dla Szkolnictwa Wyższego?, http://www.nauka.gov.pl/g2/oryginal/2013_05/66ac97d0be9ed5cec5e62b50fbd41d21.pdf (data dostępu: 19.09.2014), s. 46.

¹⁷⁸ *„Określenie przewidywanych efektów kształcenia (...) może spowodować roszczenia słuchaczy (...) tych studiów w indywidualnych przypadkach nieosiągnięcia tych efektów”* – H. Izdebski, J. Zieliński, Prawo o szkolnictwie wyższym. Ustawa o stopniach naukowych i tytule naukowym – Komentarz do nowelizacji, Warszawa 2011, s. 40.

z powodu idących za nią szans na zawodowy sukces. Jeśli sukces, w tym finansowy, dydaktyków nie będzie powiązany wprost i bezpośrednio z zadowoleniem studenta, a z dotacją budżetową, to będziemy oglądać kolejne odsłony „walki o jakość formalną”, której osiągnięcie nie będzie realnie w niczyim interesie. Już dziś obserwujemy dystansowanie się wielu przedstawicieli środowiska akademickiego od realnej wartości procedur zmuszających do wypełniania oczekiwaną treścią setek formularzy, których realny wpływ na jakość jest co najmniej dyskusyjny¹⁷⁹. A przecież studenta, który widzi sens nauczania się tego, co wykładowca mu proponuje, nie trzeba zniechęcać do ściągania, nie trzeba „straszyć” systemem antyplagiatowym, nie trzeba „łowić” na „bezpłatność” studiów. Nauczyciela akademickiego, który widzi dobrze pojętą korzyść własną w przekazaniu wiedzy praktycznej, nowoczesnej, przydatnej, nie trzeba zmuszać sylabusami, raportami samooceny, rozporządzeniami o efektach wzorcowych do pracy, która przynosi mu satysfakcję. Połączenie obu tych stron umową sprawi, że obie będą się starać... nie „podpaść” jej ustaleniom. Student będzie się starał wykupić jak najlepsze, ale w możliwie niewielkiej liczbie (cena) zajęcia, wykładowca będzie się starał zostać wybrany przez studenta dla swoich skutecznych metod dydaktycznych, które będą uzasadniały opłacenie ich wyższą kwotą.

Zalety dla uczelni. Poprzestanie na cywilnoprawnej regulacji relacji student – uczelnia i detatyzacja otoczenia prawnego szkoły wyższej oznacza, że w uczelniach odpadnie cała masa legislacyjno-organizacyjnych problemów. W szczególności warto tu wspomnieć o ciągłym dostosowywaniu regulacji uczelni do zmiennych i często nieprecyzyjnych regulacji prawa powszechnego, zwłaszcza rozporządzeń, prowadzących do problemów „na styku” regulacji, braku ciągłości organizacyjnej, postaw akceptacji brzmienia formalnego przepisu przy odwrotnym od jego deklarowanego celu faktycznym stosowaniu tej ułomnej formy. Możliwa będzie błyskawiczna reakcja na potrzeby studentów i rynku pracy, przy braku uciążliwych obowiązków notyfikacji tego etatystycznemu płatnikowi czy „strażnikom jakości”. Zbędność tworzenia obszernej dokumentacji programu kształcenia, której walor praktyczny polega czasami jedynie na dążeniu do jej niepodważalności formalnej przez PKA, pozwoli skupić się na tym, co realnie na jakość kształcenia wpływa. Możliwość zaniechania kompletowania minimum kadrowego „pod rozporządzenie”, zamiast pod potrzeby dydaktyczne pozwoli przeznaczyć siły i środki na dydaktyków efektywnych. Umawianie się z indywidualnym studentem oraz uwolnienie uczelni z pęt rozporządzeniowych uczyni możliwym tworzenie programów elastycznych w dostosowywaniu się do potrzeb studentów, w stopniu, jaki przy wdrażanych z ogromnym zadaniem i pracowitością reformie efektowej jest... nie do pomyślenia. Oczywiście to w żadnej mierze nie pozbawi uczelni możliwości stosowania planów, programów i odzwierciedlających jej ofertę umów w formie standaryzowanych wzorców dla zagregowanych grup czy roczników. Jednak ich elastyczność będzie – z jednej strony większa, bo

¹⁷⁹ „Następstwem realizacji wytycznych MNiSW będzie: unifikacja programów, hipersprawozdawczość, ankietyzacja i coś, co przypomina księgowość kreatywną. Ujednolicone ankiety pracowni i strywalizowane programy nie poprawią jakości kształcenia (...) Teraz jest tak jakby ktoś, kto miał zdrowe nogi, amputował je i założył protezy.” – J. Marciniak, Resort nauki a specyfika uczelni artystycznych (list); http://wyborcza.pl/1,76842,11815402,Resort_nauki_a_specyfika_uczelni_artystycznych__list_.html#ixzz2feKlg3 (data dostępu: 19.09.2014).

nieograniczana przepisami o „niezmienności w cyklu kształcenia”, zaś z drugiej strony – ich gwarancyjny wymiar dla studenta nie może być wyraźniejszy niż przez uzależnienie zmiany warunków świadczenia od jego zgody. Przy relacji czysto cywilnej, zbędne będą regulaminy studiów i decyzje o skreśleniu, z całym zapleczem biurokratyczno-orzecznictwem jakiego wymagają i generują. To umowa określi szczegóły świadczenia i tryb jego realizacji, a skreślenie z listy studentów przestanie mieć rację bytu o tyle, o ile w interesie studenta będzie tak długo się uczyć aż się nauczy (a nie – jak dziś – aż „zaliczy”). Skoro sam wybierze interesujące go zajęcia, to widocznie z potrzeby kształcenia, a nie jedynie dla pozyskania dyplomu. Dlaczego dyplom nie powinien być motywacją jedyną lub wystarczającą zostanie wykazane za chwilę. W interesie uczelni będzie tak dobrze kształcić by student zajęcia chciał wykupić, a nie trzymać studenta tak długo, jak długo płatnik ze środków podatnika to „refunduje”. Także trudna procesowo i wątpliwa wychowawczo odpowiedzialność dyscyplinarna będzie zbędna, skoro wystarczy odpowiedzialność z kontraktu lub prawa powszechnego (karna, za wykroczenia). Jaką kulą u nogi są regulacje administracyjnoprawne dla uczelni widać najlepiej przy rekrutacji studentów zagranicznych, wobec których czasami aż wstyd je zastosować. Ich skomplikowane konstrukcje (np. art. 43 PSW), w tłumaczeniu na język polski brzmią jak cytaty z filmów Barei, przy korzyściach dla organizacji czy jakości kształcenia bliskich zero. I tak dla studentów zagranicznych kluczowa jest umowa, dlaczego krajowi mieliby być gorsi, dlatego że idące za nimi pieniądze podatnika nie są zależne od nich?

Zalety dla studenta. Wbrew pozorom zaniechanie regulowania warunków prowadzenia studiów prawem powszechnym, na rzecz ich szczegółowego ustalania umową, pozwoli studentowi egzekwować odpowiedzialność uczelni za złożone deklaracje skuteczniej niż przy egzekucyjnie niewiadomych gwarancjach wynikających z „systemów zapewniania jakości” czy ocen PKA. Funkcjonujące już dziś umowy nie powinny stanowić punktu krytycznego odniesienia, gdyż de facto są jedynie akceptacją cennika, bo żadna ze stron nie ma wpływu na fundamenty treści świadczenia. Ponadto przecież wysokość opłaty za studia nie może przenosić ich kosztów, a te nie mogą być niższe niż wynika z zasad dyscypliny finansów publicznych i warunków prowadzenia studiów. Zaś uwzględnianie nierównej repartycji kosztów zajęć w ramach „polityki” dydaktycznej wskazanej w uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego (sygn. SK 39/05) nie powinno być rozumiane jako zachęta do „zonglowania” kosztami i przychodami. Zawartość umów powinna więc być pełnym definiowaniem świadczenia obu stron, mających swobodę kontraktowania. Uczelni – mającej możliwości jego kształtowania pod potrzeby danego, indywidualnego klienta i studenta – który nie musi chcieć kupować „studiów”, jakie dla niego „skroił” minister, nawet „wzorcowo-efektyw”. Cała tzw. „reformacja” opierająca kształcenie na efektach i dająca tzw. „autonomię” programową wybranym uczelniom, jest asymptotycznym dążeniem do tego, co w skali dużo większej i znacznie taniej można osiągnąć poprzez wyłącznie cywilnoprawne definiowanie świadczenia w relacji student–uczelnia, bez władczej ingerencji państwa. Student powinien otrzymać propozycję umowy, która będzie jednoznacznie wskazywała co jest świadczeniem uczelni, do jakiego realizacji się ona zobowiązuje. Z pewnością umowa z gwarancją rezultatu powinna być dobrem bardziej pożądanym, więc droższym w obsłudze, niż umowa starannego działania. W umowie trzeba określić, czy zajęcia będzie prowadziła osoba znana „na

rynku” ze swej skuteczności dydaktycznej, czy anonimowy magister, którego zastępstwo profesorskiej sławy wykorzystanej w reklamie rekrutacyjnej nie stanowi dla uczelni żadnego problemu. Z umowy powinno wynikać, czy uczelnia zobowiązuje się do realizacji pokazywanych w folderze praktyk w renomowanej kancelarii, gdzie doświadczony mecenas przekáže tajniki swego warsztatu indywidualnie kształconemu, czy też jedynie kserowanie dokumentów wypełni zadeklarowaną liczbę „praktycznych” godzin, bo reszta to tylko „chwyt marketingowy”. Z pewnością umowa o nikłym stopniu konkretyzacji tego świadczenia lub bez mechanizmów jego łatwej egzekucji (kary umowne, prawo odstąpienia, domniemania prokonsumenckie, i tym podobne klauzule) powinna być wskazywana jako przykład złych praktyk przez prostudenckie i projakościowe organizacje. Student u progu dorosłości zyska bezcenne doświadczenie negocjowania ważnego kontraktu, pozna wagę słowa podpisanego, znaczenie umowy w życiu społecznym. To wiedza bardziej budująca niż świadomość, że o wszystkim decyduje uczelnia, silniejsza przymusem administracyjnoprawnym i pieniędzmi podatnika albo minister, od którego rozporządzeń w uczelni zależy więcej niż od profesorskiego autorytetu wiedzy i dydaktycznego talentu.

Zalety dla instytucji sektora. Pełne ucywilnienie i ucywilizowanie relacji student – uczelnia – państwo sprawi, że tytaniczny wysiłek MNiSW, praca wykonywana dziś przez setki urzędników, stanie się częściowo zbędna. Dzięki temu wykwalifikowane kadry marnujące swój potencjał w resorcie będą mogły zasilić szeregi podmiotów sprzedających swe bezcenne doradztwo na prawdziwym rynku, za „prawdziwe”, bo „niewydarte z kieszeni podatnika” pieniądze. Ekspert PKA będą rozchwytywani przez uczelnie pragnące uzyskać ich autorytatywne poświadczenia wysokiej jakości oferty świadczenia cywilnoprawnego kierowanej do studenta. Ekspert Parlamentu Studentów RP czy Krajowej Reprezentacji Doktorantów staną się zapewne poszukiwanymi i uznanymi specjalistami w doradzaniu co w korzystnej dla studenta umowie powinno się niewątpliwie pojawić. Będą wspierać studenta prawnie czy konsultingowo, w razie potrzeby zaś nagłaśniać przypadki konieczności sądowej egzekucji podpisanej, ale niewypełnianej umowy ze studentem. Z racji poważnej kompromitacji, jaką dla uczelni stanie się spór sądowy z własnym studentem, któremu uczelnia np. obiecała efekt jakiegoś nie nauczyła, a przyjmując go zapewniała że „da radę”, spraw takich będzie z czasem coraz mniej, bo jeden czy dwa takie przypadki będą w stanie „położyć” rekrutację na wiele lat. Na wolnym rynku pozbawionym sztucznych barier („wejścia” i „zejścia”), miejsce uczelni niedotrzymujących umów, zajmować będą stopniowo uczelnie grające *fair*. Minister finansów odetchnie z ulgą, widząc jak wszystkie dziś utrzymywane z podatków usługi sektora „walki o jakość kształcenia” są chętnie opłacane przez zainteresowane kontraktem edukacyjnym strony z ich prywatnych funduszy. Konferencje Rektorów czy inaczej nazwane dobrowolne federacje uczelni będą mogły przyjmować w swoje grona tylko te uczelnie, jakie na to, ich zdaniem, zasłużą. Czy tak kiedyś będzie? Może... w Polsce już nigdy. Ale warto wiedzieć jak daleko jesteśmy od takiego standardu i spytać się samego siebie, dlaczego uważamy go za nierealny, szkodliwy, a może nawet nam zagrażający?

Warunki startu. Warunkiem fundamentalnych zmian w zaproponowanym powyżej kierunku jest po pierwsze: reforma systemu pomocy materialnej finansowanej przez podatnika.

Chodzi o to, by nie generował on zachęt do jedynie „trwania” na studiach, ale umożliwił opłacenie zajęć, których realizacja da szansę studentowi co najmniej zwrócić pożyczone mu przez podatnika na ich wykorzystanie środki. By sprzyjał wyborowi takiego ich pakietu, który da studentowi pożądane kompetencje, w szczególności na rynku pracy, uczelniane systemy motywacyjne finansowane ze środków własnych uczelni byłyby niezależne od regulacji prawa powszechnego. Dopiero konieczność pozyskania od studenta środków na opłacenie interesujących go zajęć (ich pakietu, zwanego dziś „kierunkiem”) umożliwi oderwanie uczelni od „budżetowej kroplówki” i pozbawi etatystycznego płatnika pretekstu i uzasadnienia szczegółowego regulowania uczelnianej rzeczywistości. Płacenie za studia z kieszeni własnej może stanowić istotny czynnik projakościowy i antypatogenny, bo student zacznie postrzegać swój czas i pieniądze jako inwestycję która musi się zwrócić¹⁸⁰.

Po drugie, należy zdjąć z uczelni prawo monopolu na wydawanie dyplomów rozumianych jako certyfikaty umożliwiające podjęcie pracy zawodowej, pozostawiając – w tych zawodach w których to uzasadnione – egzaminy państwowe, do których przystąpienie nie może być warunkowane „ukończeniem” danego kierunku. W uproszczeniu i innymi słowy: uczelnie mogą i powinny do takich egzaminów przygotowywać, ale ich świadczenie nie może opierać się na czymś innym, od przygotowaniu czasami odległym, tj. wydaniu przepustki formalnej do takiego egzaminu.

Po trzecie, warto „przy okazji” ucywilnienia relacji student – uczelnia – państwo rozważyć problem braku „właściciela” uczelni, rozważając np. komercjalizację z przydziałem udziałów/akcji tym, którzy wnieśli lub wypracowali jej majątek, w tym dając preferencje jego wykupu dla kadry, która podejmie trud jego utrzymania w nowych, tu zarysowanych futurystycznych realiach. Dzięki temu będzie możliwa realna ewolucja organizacji i zarządzania uczelniami, która uniemożliwi istniejące dziś nieefektywności, a ułatwi dostosowanie uczelnianej oferty i organizacji do potrzeb studenta-płatnika z umową w rękę.

Po czwarte, warto też „przy okazji” „odpaństwić” system awansu naukowego. To uczelnia zatrudniająca daną osobę określi uprawnienia i tytuły jakie się wiążą z przynależnością do jej korporacji. Ponieważ warunki kształcenia określi uczelnia, może ona wymagać kwalifikacji, przy których dzisiejsza habilitacja będzie – używając porównania ze stoku narciarskiego – „oślą łączką”. Jednak, jeśli uczelnia zechce zaoferować posadę dydaktyczną magistrówi, to dlaczego równolegle ma gwarantować etaty dla osób sztywno określonych rozporządzeniowymi wskaźnikami, a czasami faktycznie niepotrzebnych jej w dydaktyce. Próba wdrożenia zmiany w jednym obszarze bez normalizacji pozostałych może dać dysfunkcję w skali większej niż przed zmianą. Próba deregulacji w jednej sferze, przy pozostawieniu „nieruszonych”, ale nieuzasadnionych aksjologią tej sfery warunków pato-regulacji w sferach pozostałych, może dać efekt pogorszenia stanu wyjściowego, a to jeden z argumentów pozornie uzasadniających dalszą nadregulację. Ale wiemy już, że nadregulacja jest jak inflacja

¹⁸⁰ „Dopóki studiujący nie mają wewnętrznego przekonania, że trzeba studiować dla siebie – a temu właśnie sprzyjałoby wprowadzenie przynajmniej częściowej odpłatności za studia – dopóty sytuacja związana ze ściąganiem i innymi patologiami nie zmieni się” – M. Rocki (red.), Nowe prawo – szanse i zagrożenia dla szkolnictwa wyższego, Materiały z ogólnopolskiego seminarium zorganizowanego 22 września 2005 r. w Szkole Głównej Handlowej w Warszawie.

– chwilowo daje napędzaną długiem poprawę, ale w dalszej perspektywie musi zniszczyć daną walutę, a prawo zastąpić owocem „legislacyjnej biegunki”. To tylko kwestia czasu. Być może żaden z powyższych warunków nie będzie możliwy do wdrożenia. Być może zmianę systemu pomocy materialnej zablokują działacze samorządów studenckich w sojuszu z administracją uczelnianą. Pozbawienie uczelni monopolu na dyplomowanie rozumiane jako prawo legalnego zatrudnienia wynikające z jej dyplomu może spotkać się z oporem tej części kadry akademickiej, która nie widzi szansy utrzymania w uczelni studenta swą ofertą, a jedynie pożądaniem dyplomu. „Uwłaszczenie” może być widziane niechętnie przez tych, którzy już dziś są realnymi, choć nieformalnymi, dysponentami uczelnianych benefitów, a którzy w warunkach konieczności konkurowania o studenta-płatnika nie widzieliby dla swych talentów miejsca. Odejście od państwowego awansu naukowego może spowodować sprzeciw, przy którym obrona habilitacji była jedynie lekką kontestacją. Dlatego prawdopodobieństwo wydarzeń w proponowanym tu kierunku jest bliskie zeru.

Wielu czytając ten tekst, odbierze go jako ostrzeżenie. Może nawet pogodzi się z postępującą nadregulacją, wołając jej dolegliwości niż „szaleństwo” wolności i ciężar odpowiedzialności na zderegulowanym, a przez to autentycznym rynku. Wybierze znany i sprawdzony „matrix”, bo już nie potrafi bez niego żyć. Co nie znaczy, że nie nadejdzie dzień, w którym zabraknie nie tylko na emerytury dla dzisiejszych studentów i doktorantów, ale i na dotacje dla wielu publicznych uczelni, warto więc zapytać, co z tym zagrożeniem można by(ł) zrobić już dziś.

Uwagi końcowe. Podsumujmy. Póki uczelniom „starczało” pieniędzy z kieszeni podatnika, student był skazany na „ochronę” ich regulaminami i jakością „serwowaną” z rozporządzeń ministra. Póki minister wydziela uczelniom nadal pożądane pieniądze podatnika, fascynujemy się lepszymi lub gorszymi algorytmami ich dystrybucji, nasz czas pochłania wypełnianie coraz bardziej wymyślnych narzędzi „gonienia za jakością” formalną. Dla uczelni ważniejszy od studenta jest więc polityk, który dzieli podatkowe fundusze lub wizytator, który ocenia głównie spełnienie formalności. Póki student słyszy, że uczelnia nie może kształcić inaczej niż minister każe lub PKA zaleca, godzi się z tym, że od uczelni wymagać nie ma czego ani jak. Utrzymywanie uczelni w kajdanach „projakościowych” regulacji z jednoczesnym deklarowaniem ich rosnącej autonomii programowej, to próba zamykania elity intelektualnej w schizofrenicznym stanie pozoracji wolności kształcenia, w ramach chronienia jej przed skutkami wolności realnej. Utrzymywanie administracyjnoprawnej podległości studenta w uczelni to kształcenie „poddanych”, a nie obywateli. Skoro chcemy studenta traktować podmiotowo, powinniśmy uznać, że relacja cywilnoprawna jest automatycznym skutkiem sięgania po jego prywatne pieniądze. Skoro chcemy dać uczelniom wolność kształcenia, to pozwólmy im z niej korzystać, nie szantażując utratą pieniędzy podatnika, których co najmniej równowartość dobre uczelnie i tak pozyskają z rynku. Pozwólmy studentom wybierać studia (zajęcia) odpowiedzialnie, płacić i wymagać, nie zachęcajmy do trwania na jakimkolwiek kierunku bezzwrotną pomocą materialną. Pozwólmy nauczycielom rywalizować w efektach pracy dydaktycznej, a nie tylko w ich definiowaniu w sylabusach. Oczywiście bardzo możliwe, że statystyczny student i statystyczny nauczyciel akademicki woli i wybierze stare, sprawdzone koleiny systemu, jakiego znamy. Wtedy możemy system dowolnie długo reformować, mieć

przy tym sporo zabawy przez kolejne lata, póki z budżetowej kroplówki nie przestanie kapać. Niniejszy zbiór refleksji i pomysłów nie aspiruje do kompleksowości programu zmian. Stanowi jedynie szkic modelu wysoce alternatywnego, który poprzez swe odbiegające od dziś znanych nam fundamentów systemu szkolnictwa wyższego podstawy, uznany być może wręcz za plan jego „demontażu”. Ale czasami warto, choćby w myślach, odrzucić znaną z dnia codziennego rzeczywistość, by w eksperymencie myślowym sprawdzić, czy chcielibyśmy funkcjonować w innej.

Bibliografia

- Furedi F, Gdzie się podzieli wszyscy intelektualiści?, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 2008.
- Kraśniewski A., Jak przygotowywać programy kształcenia zgodnie z wymaganiami wynikającymi z Krajowych Ram Kwalifikacji dla Szkolnictwa Wyższego?, http://www.nauka.gov.pl/g2/oryginal/2013_05/66ac97d0be9ed5cec5e62b50fbd41d21.pdf (data dostępu: 19.09.2014).
- Izdebski H., Zieliński J., Prawo o szkolnictwie wyższym. Ustawa o stopniach naukowych i tytule naukowym – komentarz do nowelizacji, Warszawa 2011.
- Rocki M. (red.), Nowe prawo – szanse i zagrożenia dla szkolnictwa wyższego, materiały z ogólnopolskiego seminarium zorganizowanego 22 września 2005 r. w Szkole Głównej Handlowej w Warszawie.