

# MOJA UCZELNIA

Towarzystwo Popierania i Krzewienia Nauk zwróciło się do specjalistów zajmujących się polityką naukową i edukacyjną o wyrażenie opinii na temat zmodyfikowanego projektu ustawy *Prawo o szkolnictwie wyższym*. Poniżej przedstawiamy uwagi dwóch ekspertów: prof. dr hab. Jacka Kochanowicza i prof. dr hab. Ireneusza Białeckiego.

## Jacek Kochanowicz

### Uwagi o projekcie ustawy *Prawo o szkolnictwie wyższym*<sup>1</sup>

**Ocenę projektu** ustawy *Prawo o szkolnictwie wyższym* ułatwiłoby zestawienie go z koncepcją strategii państwa w zakresie szkolnictwa wyższego. Jak się wydaje, strategia taka nie została jednak *explicite* sformułowana. Zaczęę wobec tego od własnego poglądu na temat występujących w świecie tendencji zmian, które, moim zdaniem, powinny antycypować rozwiązania prawne przyjmowane w Polsce. W omówieniu samej ustawy skupię się na zagadnieniach koncepcji studiów wyższych, jakości kształcenia, ustroju szkół wyższych (w tej mierze, w jakiej wiąże się on z zarządzaniem uczelniami i z organizacją studiów), miejsca w całym systemie uczelni niepublicznych, odpłatności za studia w szkołach publicznych oraz finansowania szkół tego typu.

### Tendencje światowe i rola państwa

W ostatnich dekadach dostrzec można występowanie w świecie następujących tendencji wpływających na kształt szkolnictwa wyższego:

---

<sup>1</sup> Tekst został napisany w kwietniu 2000 r.

1. Ciągły wzrost znaczenia wykształcenia wyższego. Wynika on z rosnącej roli wiedzy w gospodarce (innowacje!) oraz z szans, jakie wykształcenie daje na rynku pracy. Obecnie uważa się, że, aby zapewnić krajowi konkurencyjność w gospodarce światowej, kształceniem na poziomie wyższym powinno być objętych 50% młodzieży kończącej szkoły średnie.

2. Szybkie zmiany w treściach nauczania, związane z postępowaniem technicznym i ze zmiennymi wymaganiami rynku pracy.

3. Wieloszczeblowość, wielotraktowość, ustawiczność kształcenia. Studia dzielone są na stosunkowo krótkie odcinki, można je podejmować, przerywać i rozpoczynać ponownie, prowadzą do uzyskania bardzo różnorodnych dyplomów.

4. Postęp techniczny w zakresie nauczania, a zwłaszcza znaczenie techniki kształcenia na odległość. W Stanach Zjednoczonych czy w Australii na wielką skalę organizuje się już całe programy nauczania drogą kontaktu elektronicznego, mają one zasięg ponadkrajowy.

5. Różnorodność podmiotów (instytucji) nauczających. W szkolnictwie wyższym pojawia się coraz więcej instytucji prywatnych; także wielkie firmy poczynają zakładać szkoły wyższe.

6. Urynkowienie nauczania. Wiedza w coraz większym stopniu traktowana jest jak towar, programy nauczania – jako produkty, a studenci – jak klienci, którym się te produkty oferuje. Studenci oczekują, że inwestycja w naukę ułatwi im znalezienie się na rynku pracy (co nie jest równoznaczne z przygotowaniem wąskozawodowym!). Szkoły wyższe stosują techniki marketingowe (badanie rynku, reklama) w celu przyciągnięcia studentów. Nie oznacza to konieczności nastawienia uczelni na zysk, szkoły wyższe są często rynkowo zorganizowanymi organizacjami *non-profit*, których wyniki ocenia się nie tylko wedle wyniku finansowego, ale – przede wszystkim – poprzez ocenę stopnia realizacji ich *explicit*e sformułowanej misji instytucjonalnej.

7. Menedżeryzacja zarządzania instytucjami edukacyjnymi. Wynika to z masowości kształcenia i związanych z tym procesów logistycznych, z rozmiarów struktur organizacyjnych oraz z wielkości środków zaangażowanych w tworzenie i przekazywanie wiedzy.

8. Ostra konkurencja między uczelniami w rozmaitych zakresach: pozyskiwania studentów, wyników badań naukowych, środków na badania.

9. Globalizacja, dotycząca zarówno światowego rynku nauki (nie tylko w naukach ścisłych), ale i w coraz większym stopniu procesów kształcenia. Towarzyszy jej amerykańizacja, wynikająca z przodującej roli Stanów Zjednoczonych w nauce i długich tradycji tego kraju w zakresie masowego kształcenia na poziomie wyższym. Przejawia się ona w sferze symbolicznej (terminologia, a nawet stroje akademickie nowo zakładanych uczelni), w sferze merytorycznej (kierunki badań, sposoby nauczania), jak i organizacyjnej. Globalizacji towarzyszy też zjawisko drenażu mózgów z obszarów mniej rozwiniętych, dotyczące zarówno kadry badawczej, jak i najlepszych studentów.

Tendencje te już dziś docierają do Polski i z pewnością silnie się zaznacza w najbliższej dekadzie, zapewne nawet wówczas, gdyby opóźnił się proces przyjęcia naszego kraju do Unii Europejskiej. Dotyczy to zarówno zjawisk pozytywnych (postęp techniczny, w tej mierze, w jakiej Polskę stać na jego zastosowanie), jak i negatywnych (drenaż mózgów, nadmierna komercjalizacja). Rozwiązania prawne, które na najbliższe lata (a być może na najbliższe dziesięciolecie, biorąc pod uwagę doświadczenia obecnie obowiązującej ustawy) uregulują działanie szkolnictwa wyższego, winny je brać pod uwagę.

Punktem wyjścia przy rozważaniu zmian prawnych musi być określenie roli państwa w dziedzinie edukacji na poziomie wyższym. Następujące zadania państwa wydają się nie ulegać wątpliwości:

1. Inwestycje w kapitał ludzki. Wykształcenie jednostek przynosi nie tylko korzyść im samym, przynosi także „korzyści zewnętrzne” (mówiąc językiem ekonomii), przemawia to za przeznaczaniem nakładów publicznych na kształcenie wyższe, którego zakres (i efekty) mogą być dzięki temu większe, niż byłyby, gdyby pozostawić to wyłącznie działaniu rynku. (Zgadają się z tym także ekonomiści o orientacji neoliberalnej). Pociąga to za sobą konieczność: *primo* – przeznaczania odpowiednich (znaczących) środków z budżetu państwa na edukację, a także na prowadzenie prac badawczych, *secundo* – formułowania polityki edukacyjnej.

2. Dążenie do zapewnienia wszystkim równych szans w zakresie dostępu do wyższego wykształcenia w tym sensie, że o dostępie tym mogą decydować osobiste zdolności, nie powinny zaś mieć nań wpływu wyjściowe różnice dochodowe, majątkowe czy wynikające z miejsca zamieszkania.

3. Nadzór nad instytucjami wydającymi fundusze publiczne (pieniądze podatnika, którego państwo reprezentuje).

4. Współtworzenie jasnych i przejrzystych reguł gry, w ramach których działają instytucje edukacyjne, co ma na celu zarówno wymuszanie wysokich standardów kształcenia, jak i przejrzystości instytucji edukacyjnych z punktu widzenia ich partnerów i „klientów” (studentów).

Spory mogą dotyczyć konkretnych strategicznych celów polityki edukacyjnej państwa wobec szkolnictwa wyższego, zakresu i form polityki państwa wobec edukacji na poziomie wyższym (nakładów na jej rozwój, systemu finansowania, popierania tych lub innych kierunków itd.), tego, na ile państwo ma realizować te zadania poprzez system szkół publicznych, na ile zaś poprzez współpracę ze szkołami prywatnymi. W Polsce, podobnie zresztą jak w całej Europie, uczelnie publiczne odgrywają rolę zasadniczego elementu systemu szkolnictwa wyższego.

Uregulowania prawne winny być raczej wynikiem i sposobem realizacji strategii edukacyjnej państwa niż poprzedzać ich sformułowanie. Nie jestem pewien, na ile tak się rzecz ma w przypadku omawianego projektu. Tocząca się w Polsce dyskusja o strategii edukacyjnej – zwłaszcza w tej mierze, w jakiej zaangażowane były w niej organy państwa, w tym MEN – koncentrowała się w większym stopniu na niższych szczeblach systemu edukacyjnego. Strategia taka w odniesieniu do szkolnictwa wyższego nie została, o ile mi wiadomo, wyraźnie przez państwo określona. Odbija się to na projekcie, który ma charakter raczej reaktywny niż prospektywny, stara się bowiem uregulować pewne dysfunkcje obecnej sytuacji, nie wybiegając zarazem myślą naprzód.

Zdaję sobie oczywiście sprawę z ogromnych trudności i ograniczeń, wobec których stoją twórcy projektu. W przeciwieństwie do autora niniejszych uwag – który zagadnienie pożądaných zmian w szkolnictwie wyższym może rozważać niejako *in abstracto* wielu uwarunkowań, koncentrując się na wybranym przez siebie aspekcie tendencji światowych – twórcy projektu musieli brać pod uwagę także leżący poza ich kontrolą, ale istotny kontekst prawny, wynikający z konstytucji i obowiązujących ustaw, niepisane, obowiązujące w Polsce tradycje, naciski polityczne i środowiskowe itd. W poniższych uwagach będę jednak nadal w zasadzie abstrahował od tych okoliczności, skupiając się

na tym, na ile rozwiązania, proponowane w *Prawie...* antycypują wymienione na wstępie tendencje.

## Studia

Projekt strukturyzuje studia, posługując się pojęciem „kierunek” (art. 26 i wiele innych) oraz wyróżniając studia licencjackie, inżynierskie, jednolite magisterskie, magisterskie uzupełniające, doktoranckie i podyplomowe (art. 6). Wprowadza też pojęcie studiów stacjonarnych i niestacjonarnych (art. 9).

### Kierunek studiów

*Implicite* projektowane *Prawo...* przyjmuje, że lista kierunków jest stosunkowo stabilna, ponieważ ustala ją minister na podstawie opinii Rady Głównej Akredytacyjnej (dalej RGA). Co więcej, wykaz zespołów RGA (art. 34) przesądza na drodze ustawy grupy kierunków. Innymi słowy, konkretna uczelnia nie tylko nie może wprowadzić kształcenia na jakimś nowym kierunku, nie uwzględnionym na państwowej liście, ale również nie może kształcić na kierunku znajdującym się w wykazie bez zgody ministra, działającego na podstawie opinii RGA. Z kolei kandydat na studia, wedle tego modelu, od razu – w momencie składania papierów – ma zdecydować o tym, na jakim kierunku chce studiować. Takie rozwiązanie, jak należy się domyślać, ma na celu zapewnienie jakości kształcenia.

Do sprawy jakości wrócę niżej. Rozwiązanie to jednak budzi poważne wątpliwości z tego względu, że *h a m u j e i n n o w a c y j n o ś ć* uczelni w zakresie wprowadzania nowych kierunków kształcenia, do czego skłaniać mogą zarówno postępy wiedzy, jak i szybkie zmiany w zakresie wymagań rynku pracy. Zarazem ogromnie utrudnia elastyczne kształtowanie rzeczywistego profilu wykształcenia konkretnego studenta w trakcie studiów.

Pojęcie „kierunek” nie jest zdefiniowane. Ustawa przyjmuje, że w zasadzie kierunki studiów prowadzone są przez wydziały uczelni (prowadzenie kierunku studiów jest wprowadzone nawet jako warunek istnienia wydziału jako jednostki organizacyjnej, art. 69, pkt 1). Prowadzenie kierunku przez więcej niż jeden wydział ustawa dopuszcza, ale zdaje się traktować raczej jako sytuację nadzwyczajną (art. 69, pkt 3).

Rozwiązanie ściśle wiążące wydziały z kierunkami studiów budzi wątpliwości. Pojęcie „wydziału” także nie jest jednoznacznie sformułowane. Należy jednak zauważyć, że tradycyjnie – zarówno w Polsce, jak i w wielu innych krajach – przez „wydział” rozumie się najczęściej jednostkę zorganizowaną wokół pewnej dyscypliny badawczej czy też wokół pewnej dziedziny wiedzy. Przyjęcie generalnej zasady organizowania całego toku kształcenia w ramach tak skonstruowanych wydziałów – jak to się zresztą w Polsce czyni – wydaje się wysoce wątpliwe. Po pierwsze, przygotowanie do wielu zawodów – czy szerzej, do wielu ról życiowych – wymaga łączenia w procesie kształcenia elementów wielu dziedzin wiedzy, a także nabywania wielu umiejętności praktycznych, nie związanych z konkretną dziedziną czy zawodem (komputer, zdolności komunikacyjne, praca w grupie itd.). W gruncie rzeczy jedynie – a i to nie do końca – kształcenie przyszłych badaczy można ograniczyć do kontaktu przede wszystkim z jedną dyscypliną nauki. Po drugie, „prowa-

dzenie kierunku”, jeśli nie rozumieć przez to wyłącznie meritum nauczania, wymaga infrastruktury materialnej i logistycznej. Jeśli wydziały czynić odpowiedzialnymi za prowadzenie kierunków, z natury rzeczy będą się one starać rozbudowywać tego rodzaju zaplecze, co może oznaczać niepotrzebne dublowanie służb w ramach uczelni oraz prowadzić do marnotrawstwa i nieprzejrzyistości całej struktury.

Przyjęcie zasady, że wydział prowadzi kierunek studiów powoduje – jak dowodzi tego prosta obserwacja praktyki na polskich uniwersytetach – swoistą monopolizację przez wydziały kontroli nad studentami, utrudnia ich mobilność wewnątrz uczelni i fragmentaryzuje uczelnię na poszczególne jednostki.

Uważam, że za prowadzenie „kierunków studiów” (jeśli utrzymać to – wcale nie oczywiste – pojęcie) powinna być odpowiedzialna uczelnia jako całość. Do konsekwencji organizacyjnych powrócę w części poświęconej ustrojowi uczelni.

Być może dogodniejsze niż pojęcie „kierunek” byłoby pojęcie „program studiów licencjackich (magisterskich, doktoranckich)”, z określeniem nazwy. Program taki określałby wymagania konieczne do uzyskania dyplomu danego szczebla. Jest to jednak drugorzędna kwestia terminologiczna.

### Rodzaje studiów

Projekt nie definiuje, co rozumie przez studia licencjackie (inżynierskie). Można domniemywać, że chodzi tu o studia zawodowe. Należy też rozumieć, że studia licencjackie traktowane są w zasadzie jako *a l t e r n a t y w a* dla studiów magisterskich, innymi słowy, kandydat powinien wybrać od samego początku nie tylko kierunek, ale i typ studiów. Stojąc przed bramą uczelni, winien zdecydować, co będzie się z nim działo przez najbliższe 3-5 lat, a przyjęte zasady zostawiają mu niewielką swobodę manewru.

*Prawo...* określa, że studia licencjackie (inżynierskie) powinny trwać co najmniej 3 (3,5), a magisterskie co najmniej 4,5 roku. Budzi to wielorakie wątpliwości. Po pierwsze, sama miara „rok” wydaje się nie najlepsza. Właściwszy byłby semestr albo jeszcze krótsza jednostka (*term*). Mogłaby ona być ściślej zdefiniowana w kategorii liczby kursów lub kredytów, które student musi zaliczyć. Po drugie, wątpliwości budzi przyjęcie jako zasady traktowania studiów licencjackich i magisterskich jako *a l t e r n a t y w y*, a nie jako *s e k w e n c j i*. To drugie rozwiązanie jest dopuszczalne jako swego rodzaju wariant dodatkowy, w postaci uzupełniających studiów magisterskich.

Bardziej korzystne wydawałoby się przyjęcie zasady dwustopniowości: najpierw 3–4-letnie studia licencjackie, potem 1,5–2-letnie studia magisterskie. Odpowiada to anglosaskiemu systemowi BA i MA. Rozwiązanie takie jest znacznie bardziej elastyczne, a z tego względu dogodniejsze dla studentów, którzy – po pierwsze – dopiero w toku kształcenia rozpoznają swoje możliwości, po drugie zaś ich indywidualne sytuacje życiowe mogą zmuszać do kilkakrotnego podejmowania i przerywania studiów. Unika się wówczas kategorii „uzupełniających studiów magisterskich”.

Doprecyzowania wymaga sama koncepcja licencjatu, choć niekoniecznie musi to zostać określone do końca w ustawie. Pierwszy szczebel studiów można bowiem rozumieć co najmniej dwojako: a) tak, jak to jest w amerykańskim systemie *liberal arts*, w którym *college* daje dość szeroką wiedzę ogólną plus specjalizację w ramach jakiejś dziedziny (*major*); b) jako specjalizację ściśle zawodową. Osobiście mam wątpliwości wobec tego

drugiego modelu. Szybki postęp techniczny sprawia dziś, że wąskie wykształcenie zawodowe może okazać się niewystarczające dla ulegającego zmianom rynku pracy; w związku z tym dostosowanie zawodowe wymaga kształcenia ustawicznego, które łatwiej nadbudowywać na szerokiej podstawie.

Niezrozumiała jest regulacja nakazująca nieodpłatność studiów doktoranckich (art. 177). Oczywiście należy cieszyć się z intencji państwa finansowania tego rodzaju studiów (bardzo kosztownych), na państwie spoczywa też obowiązek zabiegania o reprodukcję kadry naukowej. Zarazem wyobrażalne są sytuacje, w których znajdują się kandydaci na takie studia gotowi wnieść opłaty – dlaczego wykluczać taką możliwość? Dotyczy to uczelni publicznych, a tym bardziej niepublicznych.

### Formy studiów

Zastosowane w projekcie rozróżnienie studiów stacjonarnych i niestacjonarnych – kontakt bezpośredni lub jego brak (art. 10, pkt. 8 i 9) – nie jest jasne. Zupełnym nieporozumieniem wydaje się ustawowe regulowanie proporcji studentów stacjonarnych i niestacjonarnych (art. 139). Wynika ono, jak rozumiem, z chęci uporządkowania bieżącego problemu nadmiernej rozbudowy płatnych studiów zaocznych, o przypuszczalnie niższej jakości kształcenia. Ten powód nie ma już jednak uzasadnienia, gdyż wedle projektu czesne będzie można pobierać niezależnie od rodzaju studiów, od studentów, na których nie starczy pieniędzy z dotacji dydaktycznej MEN. Kwestię jakości omawiam niżej, sprawa proporcji powinna być regulowana w ramach bieżącej polityki czy to samych uczelni, czy państwa (np. poprzez odpowiednie bodźce finansowe). Sztuczne ograniczenie całkowicie pomija natomiast szybko rozwijające się na świecie nowe formy kształcenia na odległość (przez Internet). Nie widzę najmniejszego powodu, by uczelnia ograniczała np. liczbę studentów kształconych na odległość, z tego względu, że nie ma odpowiedniej liczby studentów stacjonarnych.

Należy się spodziewać, że w przyszłości będzie wiele form i sposobów studiowania – stacjonarne, zaoczne, na odległość, wieczorowe. Co więcej, wielu studentów będzie indywidualnie modyfikowało przebieg nauki. Będzie to wynikało z różnych sytuacji i możliwości życiowych studentów, z których wielu będzie musiało łączyć studia z pracą zarobkową albo też przerywać studia. Jest to silny argument za wprowadzeniem – jak wyżej sugerowałem – innych miar przebiegu studiów niż rok. Pozwoliłoby to np. studentom pracującym rozłożyć studia na dłuższy czas bez konieczności naciągania istniejących regulaminów czy też bez zaniżania poziomu studiów – nie jest bowiem fizycznie możliwe studiowanie przez 5 lat z taką samą intensywnością przez studenta, który nie robi nic innego oraz przez studenta, który 8 godzin dziennie spędza w firmie (np. w Uniwersytecie Amsterdamskim odpowiednik naszych studiów niestacjonarnych z założenia trwa dwukrotnie dłużej).

### Studenci zagraniczni

*Prawo...* wprowadza szereg regulacji w stosunku do studentów zagranicznych (art. 143). Oczywiście są te, które wiążą się z weryfikacją dyplomów. Niektóre z nich – jak np. obowiązek posiadania karty stałego pobytu – wydają się anachroniczne w dobie kształcenia

na odległość. Niektóre (art. 144, pkt. 1, 2, 3, 4) wydają się zasadne co najwyżej w stosunku do szkół publicznych, ingerują zaś zbyt głęboko w działanie uczelni prywatnych.

Nie jest dla mnie do końca jasne, na ile projekt bierze pod uwagę prawdopodobieństwo zwiększania się liczby studentów zagranicznych, spędzających w Polsce krótkie okresy w związku z programami wymiany (typu programu Sokrates).

W zasadzie, w związku z procesem integracji europejskiej, ograniczenia dla studentów zagranicznych powinny być znoszone. Z drugiej strony, przynajmniej teoretycznie mogą powstawać sytuacje, w których – przy ograniczonej pojemności kierunków – lepsi studenci zagraniczni mogą „wypychać” studentów polskich, co trudno byłoby zaakceptować w stosunku do uczelni finansowanych z polskich źródeł publicznych. Tego zagadnienia akurat *Prawo...* zdaje się nie brać pod uwagę.

### Stypendia

Wątpliwa wydaje się koncepcja stypendiów za wyniki w nauce, która zdaje się zakładać, że porządne wykonywanie przez studenta jego obowiązków jest jakąś szczególną zasługą (art. 147). Studiuje się tymczasem w celu poprawienia własnych szans życiowych, bezpłatne studia są w pewnym sensie przywilejem i nie ma najmniejszego powodu, by podatnik miał do tego jeszcze dopłacać dodatkowo (*notabene* spośród dwóch tak samo zdolnych studentów zapewne większe szanse na dobre wyniki ma ten, który pochodzi z zamożniejszego środowiska). Jestem natomiast za przyznawaniem, na zasadach konkursowych, nagród dla studentów rzeczywiście wybitnych, musiałyby one jednak mieć prestiżowy charakter.

Zdecydowanie popieram utrzymanie stypendiów socjalnych, ale uważam, że oprócz warunków materialnych określających ich przyznawanie powinien być spełniony także warunek zasadniczo dobrych wyników w nauce.

### Jakość kształcenia

Problem jakości kształcenia nie pojawia się w projekcie *expressis verbis*, był jednak najwyraźniej przedmiotem troski autorów projektu, ponieważ wprowadza on szereg rozwiązań regulujących pośrednio tę kwestię. Odpowiednią jakość kształcenia, w uproszczeniu, można osiągać na dwa skrajne sposoby – poprzez działanie rynku, eliminującego te szkoły, których dyplom „nie sprawdza się” na rynku pracy, oraz przez państwowy nadzór nad jakością. Metodą pośrednią są oceny środowiskowe, których pozytywny wynik wyposaży uczelnie (kierunki) w swego rodzaju atest jakości. *Prawo...* zdaje się być skonstruowane na podstawie przesłanki – zapewne nie pozbawionej słuszności – że w polskich warunkach nieprędko można oczekiwać skutecznego działania tego pierwszego mechanizmu, kładzie zatem nacisk na odgórny, państwowy mechanizm wymuszania jakości. Najważniejszą rolę odgrywają tu następujące narzędzia:

- licencjonowanie uczelni niepublicznych;
- określanie listy kierunków studiów;
- wydawanie zgody na prowadzenie studiów na danych kierunkach, z możliwością jej cofnięcia;
- oceny kierunków i uczelni.

*Prawo...* wyposaża ministra w prawo decyzji w tych sprawach, przy czym ma on działać opierając się na opinii RGA.

W stosunku do takiego modelu postępowania można wysunąć następujące wątpliwości:

1. Jest to system bardzo utrudniający elastyczne zmiany w formach i treściach kształcenia. W szczególności, jak była o tym wcześniej mowa, uczelnia z wielkim trudem wprowadzić może nowy, nie istniejący wcześniej kierunek studiów.

2. System ten wymaga wyposażenia RGA i ministra w odpowiedni aparat kontrolny i „narzędzia pomiaru” tego, co dzieje się wewnątrz uczelni, w przeciwnym razie oceny będą zdawkowe.

3. Dotychczasowe doświadczenia rejestracji i funkcjonowania wielu szkół niepublicznych – działających na podstawie podobnych reguł – nie wskazują, by system ten przyczyniał się do rzeczywistego wymuszania jakości.

Moje wątpliwości budzi sama zasada licencjonowania (udzielania zgody na rejestrację) szkół wyższych. Wolałbym rozwiązanie, w którym tego rodzaju zgoda dotyczy nie samego prowadzenia działalności edukacyjnej na poziomie wyższym, lecz prawa posługiwania się określonymi, zastrzeżonymi nazwami (uniwersytet, akademia – co zresztą ustawa proponuje – być może także szkoła wyższa itp.), oraz prawo nadawania stopni akademickich (magister, doktor). Prawo to byłoby nadawane w wyniku pozytywnego przejścia *procedury akredytacyjnej*.

Ustawa mówi o RGA, ściśle określając jej skład, tryb wyłaniania i kompetencje. Nie wprowadza jednak nigdzie – co jest do pewnego stopnia zaskakujące – samego pojęcia „akredytacji”, a tym samym jej ewentualnego trybu i procedur. Być może materia ta jest zbyt szczegółowa, by ją regulować w drodze ustawy. Trzeba by jednak wiedzieć, co twórcy ustawy mają na myśli, mówiąc (pośrednio – w nazwie Rady) o akredytacji oraz jak tego rodzaju procedury miałyby wyglądać w porównaniu z tymi, które są stosowane w innych krajach świata. Należy też pamiętać, że proces akredytacji bywa skomplikowany i kosztowny, a więc w przyjętym modelu należałoby się liczyć z koniecznością wyposażenia RGK w odpowiednie środki i aparat wykonawczy.

Najbliższe temu zagadnieniu są kompetencje zespołu Rady (art. 32, pkt 4), który wyrażać ma opinie w sprawach utworzenia szkoły wyższej, prowadzenia filii, prowadzenia studiów na danym kierunku, oraz który ma dokonywać oceny kształcenia na danym kierunku i oceniać okresowo jednostki organizacyjne szkoły. W myśl ustawy w skład takiego zespołu wchodzić ma co najmniej pięciu samodzielnych pracowników nauki. Skuteczność takiego rozwiązania w zakresie kontroli jakości zależeć będzie m.in. od środków, jakimi tego rodzaju zespół będzie dysponował oraz od wypracowanych narzędzi oceny. Art. 35 mówi o wyposażeniu RGA przez ministra „w środki finansowe niezbędne dla funkcjonowania” oraz o określeniu przez niego sposobu obsługi administracyjnej i finansowej – można to jednak rozumieć bardzo rozmaicie, od wyposażenia RGA w odpowiedni aparat analityczny, po ograniczenie się do wypłat diet za udział w posiedzeniach.

Ustawa dopuszcza sięganie po oceny środowiskowe, nie zachęca jednak do nich. Wydaje się, że nie docenia tu znacznego potencjału zainteresowania ze strony lepszych uczelni publicznych i niepublicznych.

## Ustrój uczelni

Ustawa przyjmuje samorządowy model kierowania uczelnią publiczną. Uczelnia (odpowiednio: wydział) ma być kierowana przez organ kolegialny – senat – który w swojej konstrukcji i uprawnieniach daleko wykracza poza kwestie akademickie, mając w gruncie rzeczy charakter samorządu pracowniczego, skonstruowanego na zasadzie kurialnej (z przewagą nauczycieli akademickich). Kompetencje tego organu kolegialnego dotyczą zarówno spraw akademickich (treść i formy kształcenia, zapewne nie wspomniane w ustawie kwestie badań i awansów akademickich), jak i spraw zarządzania w sensie ściśle gospodarczym (finanse, inwestycje, gospodarka zasobami uczelni). Sposobem wyłaniania rektora (dziekana) są wybory, wybierać można tylko spośród pracowników uczelni, a okres sprawowania urzędu jest ograniczony do dwu kadencji.

Z niewielkimi modyfikacjami, jest to utrzymanie dotychczasowego, samorządowego modelu zarządzania uczelnią. Ma on zapewne rozmaite zalety, do których należy zgodność z lokalną tradycją, można jednak wyrażać wątpliwości, czy należy do nich sprawność i efektywność. Model ten nie sprzyja profesjonalizacji zarządzania, czego wymaga kierowanie instytucjami, mającymi często rozmiary dużych przedsiębiorstw. Nie jest to bez znaczenia w sytuacji, gdy uczelnie wystawione są w coraz większym stopniu na działanie krajowego i międzynarodowego rynku oraz konkurencji. Senat, który musi decydować zarówno w sprawach ściśle akademickich, jak i gospodarczych (gdzie jego kompetencje będą zazwyczaj ograniczone), jest gremium (w dużych uczelniach) zbyt licznym do sprawnego zarządzania. Zarazem brak w tym modelu rozdziału na zarządzanie strategiczne i bieżące.

Wiele uczelni na świecie – nie tylko amerykańskich – zarządzanych jest przez radę nadzorczą (*board*), reprezentującą interes publiczny i interesy *stakeholders* (podatników, biznes ewentualnie pracowników itd.). Ta rada powołuje rektora (prezydenta) w drodze formalnego lub nieformalnego konkursu, przy czym szuka się tu ludzi łączących prestiż i kompetencje akademickie z talentami menedżerskimi. Organy akademickie w takim modelu koncentrują się bardziej na sprawach kształcenia i badań, *board* nakreśla strategię, a rektor (prezydent) – stosunkowo niezależny od wewnętrznych grup interesów – może być sprawnym zarządcą.

Nie chcę powiedzieć, by należało koniecznie naśladować ten model w Polsce. Jednak ustawa nie tylko go praktycznie wyklucza, ale także uniemożliwia szukanie (na drodze konstrukcji statutów) rozwiązań pośrednich i nowatorskich, a tym samym niesłychanie ogranicza innowacyjność w dziedzinie zarządzania uczelniami.

Projekt sugeruje (choć nie wymaga), by uczelnie miały strukturę wydziałową. Ze wspomnianych wyżej względów moja wątpliwość budzi wymaganie, by wydział prowadził kierunki studiów (czy co najmniej jeden kierunek studiów). Wiele uczelni na świecie ma często „macierzową” strukturę organizacyjną: wydziały lub ich odpowiedniki grupują pracowników ze względu na ich przynależność dyscyplinarną, natomiast proces dydaktyczny jest organizowany i koordynowany przez osobne, specjalnie do tego celu powołane struktury.

Wydaje się, że projekt nie powinien narzucać wewnętrznej struktury uczelni, ale pozostawić jak największe pole dla statutów.

## Uczelnie publiczne i niepubliczne

*Prawo...* reguluje całość problematyki szkolnictwa wyższego, a więc zarówno szkoły publiczne, jak i niepubliczne. W podejściu do tych dwóch rodzajów szkół rysuje się pewna asymetria: projekt dokładniej określa ustrój wewnętrzny szkoły publicznej, zarazem nakładając więcej restrykcji na szkoły niepubliczne. Jeśli dobrze rozumiem, nie jest np. możliwe w świetle tej ustawy powstanie w Polsce prywatnego uniwersytetu, ponieważ uczelnia uniwersytecka musi zatrudniać profesorów na podstawie mianowania.

Dokładniejsze określenie ustroju szkoły publicznej jest o tyle zrozumiałe, że państwo występuje tu jako jej *quasi*-twórca, podczas gdy w przypadku szkoły niepublicznej twórcą takim jest osoba prywatna (fizyczna lub prawna). Moim zdaniem jednak nie jest słuszne zarówno daleko idące przesądzenie ustroju szkoły publicznej (o czym wyżej), jak i (niektóre przynajmniej) restrykcje dotyczące szkoły niepublicznej. W szczególności nie widzę powodu, dla którego szkoła niepubliczna musi zaczynać działalność od studiów licencjackich (art. 13 pkt 1), co oznacza, że nie można założyć szkoły niepublicznej typu *graduate studies*, prowadzącej wyłącznie uzupełniające studia magisterskie lub studia doktoranckie.

## Procedura finansowania uczelni publicznych

Ustawa zakłada następującą procedurę finansowania uczelni, a w konsekwencji kierowania nimi w zakresie wielkości i struktury kształcenia: RGA ustala kosztochłonność kierunków, minister ustala liczby studentów, jakie należy kształcić bezpłatnie na poszczególnych kierunkach, oraz dzieli dotację dydaktyczną pomiędzy kierunki. Procedura ta nasuwa rozmaite wątpliwości, a przynajmniej pozostawia uczucie niejasności.

Po pierwsze, niejasne są same pojęcia. Projekt w jednym miejscu posługuje się pojęciem „kosztochłonności kształcenia na poszczególnych kierunkach studiów” (art. 32), w innym (art. 81) pojęciem „przeciętny koszt kształcenia w grupie kierunków studiów o charakterze zbliżonym w zakresie standardów programowych oraz jakości kształcenia”. Pojęcia te nie zostały zdefiniowane. Czy „kosztochłonność” to wielkość kosztu (jak liczonego?) na jednego studenta? Czy raczej w z g l ę d n y współczynnik kosztochłonności, a więc wielkość zbliżona do parametru  $k$  w obecnie stosowanym tzw. algorytmie podziału dotacji dydaktycznej między uczelnie? Wedle jakich zasad miałby być obliczany ów „przeciętny koszt w grupie kierunków studiów”? Ponieważ żadnej wielkości tego rodzaju nie da się oczywiście poprawnie ustalić *ex ante*, to lepiej chyba byłoby mówić o koszcie *n o r m a t y w n y m* (czy też kosztochłonności normatywnej).

Nawiasem mówiąc, ekonomiczny sens takiej kategorii jest wątpliwy nie tylko dlatego, że rzeczywista struktura kosztów ulega ciągłym zmianom (bo zmianom ulegają ceny wchodzących do rachunku czynników), ale i ze względu na instytucjonalne warunki jej ustalania. Wspomniany, stosowany obecnie zróżnicowany dla kierunków współczynnik  $k$  ma charakter arbitralny, co najwyżej odzwierciedlający intuicję, że kształcenie jest droższe tam, gdzie potrzeba więcej laboratoriów i aparatury. Stosowanie go jest o tyle dogodne dla władz, że redukuje przetargi o podział dotacji dydaktycznej. Ponieważ tych współczynników nie da się jednak z góry wyznaczyć w metodologicznie poprawny sposób, to

ich zróżnicowanie odzwierciedla najpewniej układ sił i zdolności perswazji pośród tych, którzy owe współczynniki ustalają. Należy się spodziewać, że tak będzie również w przyszłości.

Po drugie, w myśl projektu minister musi określić liczbę studentów, którzy mają być kształceni na poszczególnych kierunkach (art. 81, ust. 4). W jaki sposób ma to czynić, projekt nie wyjaśnia. Po trzecie – o czym projekt w ogóle milczy – owe liczby, przypadające na kierunki, trzeba jeszcze jakoś podzielić pomiędzy poszczególne uczelnie.

Tak czy inaczej, *implicite* przyjęta w projekcie procedura wydaje się bardziej centralistyczna niż stosowana obecnie. Dziś uczelnie publiczne w pewnym sensie konkurują o przydział środków budżetowych liczbą przyjmowanych studentów. Wedle nowej ustawy, to minister wyznaczałby liczbę kształconych bezpłatnie.

Procedura, *implicite* zakładana w projekcie, nie wydaje się do końca przemyślana. Oczywiście, rzecz nie jest prosta – jak zawsze przy ustalaniu zadań i przydzielaniu środków jednostkom finansowanym z budżetu. Sprawy nie ułatwia autonomia szkół. Być może warto by jednak rozważyć możliwość, żeby zadania wykonywane przez publiczne szkoły wyższe w ramach finansowania ich przez państwo, były negocjowane (na okresy kilkuletnie) przez szkoły z władzą centralną lub z władzami regionalnymi. Pociągałoby to za sobą konieczność formułowania przez władze państwa (władze samorządowe) polityki edukacyjnej.

## Odpłatność za studia

*Prawo...* stara się rozwiązać dylemat między konstytucyjną zasadą bezpłatności nauki w szkołach publicznych a obecną praktyką przez przyjęcie, że zasada ta obowiązuje w granicach dotacji na działalność dydaktyczną, przyznanej przez państwo. MEN ma więc przydzielać dotację, a zarazem określać liczbę studentów poszczególnych kierunków, którzy mają być kształceni bez ponoszenia czesnego. Uczelnie publiczne mogą pobierać czesne od studentów ponad tę liczbę, mogą je pobierać za studiowanie na dodatkowym kierunku oraz za powtarzanie lat. Jest to zapewne rozsądne rozwiązanie w ramach istniejących ograniczeń prawnych zakładając, że da się obronić jego zgodność z konstytucją. Jeśli tak, to być może w istniejącej sytuacji prawnej trudno znaleźć lepsze wyjście. Mimo to należy zadać pytanie, czy takie rozwiązanie nie pociągnie za sobą jakichś niezamierzonych, niekorzystnych skutków.

Do tego rodzaju konsekwencji może należeć mimowolne działanie wbrew zasadzie równych szans w dostępie do wyższego wykształcenia. Należy się spodziewać, że bezpłatne miejsca na uczelniach publicznych będą zajmować w pierwszej kolejności kandydaci najlepiej przygotowani. Wiele wskazuje na to, że to najlepsze przygotowanie uzyskuje młodzież z zamożniejszych rodzin i z większych ośrodków miejskich, która miała zarówno większe szanse uczęszczania do dobrych szkół średnich, jak i większe szanse pozaszkolnego dostępu do wiedzy oraz kultury. (Ta właśnie okoliczność skłania mnie do niechęci wobec stypendiów za dobre wyniki w nauce).

Nie mam propozycji rozwiązania tej kwestii w ramach obowiązującej konstytucji. Ogólnie uważam, że korzystniejsze byłoby przyjęcie zasady, iż szkoły wyższe mogą pobierać czesne na zasadach odpłatności za studia (w uczelniach publicznych wysokość

czesnego musiałyby podlegać kontroli). Obywatele polscy otrzymywaliby zaś częściową lub całkowitą refundację tego czesnego od państwa, na zasadach zbliżonych do idei „bonu edukacyjnego”. Nie tu jednak miejsce, by dokładniej rozważyć tego rodzaju, skądinąd znane rozwiązania.

## Uwagi końcowe

Projekt nowego *Prawa o szkolnictwie wyższym* jest modyfikacją – prawda, że daleko posuniętą – dotychczasowej ustawy. Stara się poprawić rozwiązania w oczywisty sposób dysfunkcjonalne. Zamiast studiów dziennych, zaocznych, wieczorowych wprowadza studia stacjonarne i niestacjonarne. Umacnia studia doktoranckie. Zmienia zapisy dotyczące czesnego. Próbuje uregulować problem podwójnego zatrudnienia kadry nauczającej, a także wprowadzić bardziej motywujący system zatrudnienia i płac. O niektórych wątpliwościach mowa była wyżej. Ogólnie można stwierdzić, że regulacje zawarte w *Prawie...* są bardzo szczegółowe. Może to stanowić barierę oddolnych zmian i innowacji w szkolnictwie wyższym. *Prawo...* daje też bardzo duże uprawnienia ministrowi. Pomijając kwestię, na ile jest to zgodne z zasadą autonomii szkół wyższych, rozwiązanie takie zakłada, że organy centralne dysponują wiedzą odpowiednią do podjęcia decyzji. Aby tak było, należałoby je wyposażyć w niezbędny aparat analityczny.

Na koniec chcę dodać jeszcze jedno spostrzeżenie, dotyczące charakteru debaty, jaka poprzedziła sformułowanie tego projektu. Była to przede wszystkim dyskusja w środowisku akademickim, w którą w pewnym momencie włączyło się Ministerstwo Edukacji Narodowej, nie zaś szersza debata społeczna, w której można by oczekiwać głosów tych, którzy finansują szkolnictwo wyższe oraz tych, którzy korzystają z jego usług. Słabo słyszalne były głosy pracodawców, studentów oraz państwa rozumianego szerzej niż aparat MEN. Wywarło to wpływ na kształt omawianego projektu. Odzwierciedla on z jednej strony poglądy, a zapewne i interesy środowiska akademickiego, z drugiej – potrzeby ministerstwa w zakresie sprawności czy łatwości zarządzania. Jak na wstępie tych uwag zaznaczyłem, iż trudno dostrzec, by projekt był uszczegółowieniem strategicznej wizji rozwoju szkolnictwa wyższego, biorącej pod uwagę prawdopodobne szersze tendencje – takiej, jaka wyłania się z wprowadzanych obecnie przez MEN reform oświatowych.

Celem projektu jest uregulowanie przez państwo na najbliższe plus minusz dziesięć lat instytucjonalnego kształtu szkół wyższych. Zarazem jednak przedstawiciele tego państwa – reprezentujący przecież podatników – nie uzasadnili projektu prognozami dotyczącymi szkolnictwa wyższego ani też nie wyrazili poglądu na jego pożądany charakter. Nie przedstawili opinii publicznej, jaki ich zdaniem powinien być zakres skolaryzacji na poziomie wyższym, jakie środki (przy określonych założeniach dotyczących wzrostu gospodarczego) może w najbliższych latach na ten cel przeznaczać budżet, co będzie się działo ze szkołami wyższymi, gdy przepłynie już przez nie fala wyżowa, czy są jakieś dziedziny edukacji wyższej, które państwo uważa za szczególnie godne poparcia, jakie są jego oczekiwania w kwestii czasu trwania kształcenia i sposobu przygotowywania absolwentów do aktywnego uczestnictwa w rynku pracy itd. Tymczasem byłoby lepiej, gdyby zmiany ustawowe wieńczyły szerszą dyskusję, pozwalającą na sformułowanie przynajmniej zarysów strategii państwa w tej ważnej dziedzinie.