

Zarys koncepcji zmian w prawie o szkolnictwie wyższym



Marek Rocki

Praktycznie od lata 2005 roku – momentu wejścia w życie obecnie obowiązującej Ustawy – trwa dyskusja nad prawem szkolnictwa wyższego. Skutkiem dyskusji i wyrazem potrzeby zmian jest to, że kilka minionych lat przyniosło dwa projekty zmian proponowanych przez kolejne rządy. Najnowsze propozycje kierunków zmian – po dość długim okresie konsultacji społecznych i środowiskowych – zostały niedawno przyjęte przez Rząd i skierowane do legislatorów, którzy tym założeniom mają nadać postać konkretnego projektu ustawy. Nie oznacza to wstrzymania dyskusji. Prace nad Ustawą będą przecież trwały jeszcze przez kilka miesięcy zarówno w Sejmie, jak i Senacie RP.

Różne środowiska formułują zróżnicowane poglądy na temat zaproponowanych kierunków zmian. Poniższe opracowanie jest propozycją modyfikacji idących dalej niż te, które obecnie zostały skierowane do prac legislacyjnych, ale jednocześnie nie obejmuje wszystkich aspektów proponowanych, a także innych potrzebnych zmian.

Definicja autonomii akademickiej

Zasadnicze dla rozwoju polskiego szkolnictwa wyższego jest uwolnienie kreatywności uczelni, a jednocześnie obciążenie ich – w szczególności – odpowiedzialnością za prowadzone kierunki (programy) studiów i badania naukowe, czyli za efekty kształcenia i badań. W konsekwencji autonomię akademicką¹ uczelni zdefiniować należy jako: możliwość kreowania własnych kierunków studiów, wydawania własnego dyplomu, nadawania własnych tytułów zawodowych, a także możliwość nadawania własnych stopni i tytułów naukowych.

Przyjęcie za punkt wyjścia tak zdefiniowanej autonomii oznacza konieczność głębokich zmian w filozofii przepisów wynikających z ustawy z 2005 roku. Powinny one polegać na:

- umożliwieniu uczelniom kreowania kierunków studiów (obecnie – z drobnymi wyjątkami – czyni to minister) zgodnie z własną, uczelnianą

koncepcją kształcenia, która znalazłaby miejsce w deklaracji programowej. Obowiązkiem uczelni byłoby opublikowanie takiej deklaracji, a jej realizacja podlegałaby ocenie Państwowej Komisji Akredytacyjnej lub akredytacji środowiskowej. Koncepcja deklaracji programowej szerzej opisana zostanie w dalszej części opracowania;

- wprowadzeniu elastycznego systemu studiów, który oznacza swobodę wyboru przedmiotów składających się na drogę dojścia do wymaganej liczby punktów kredytowych w ramach wymagań definiowanych przez Krajowe Ramy Kwalifikacji. W zasadzie „elastyczny system studiów” wynika wprost z przyjęcia zasad Deklaracji Bolońskiej i systemu ECTS, ale Ustawa w obecnym kształcie jest zaprzeczeniem tej deklaracji, bo – przykładowo – wymaga, by student najpóźniej po drugim semestrze był przyjęty na określony kierunek studiów;
- konsekwencją tak zdefiniowanej autonomii programowej byłoby wprowadzenie dyplomu sygnowanego przez uczelnię (obecnie, zgodnie z Ustawą, wszystkie uczelnie wydają wyłącznie dyplomy państwowe, a w założeniach zmian wpisano dyplomy uczelniane, ale bez autonomii programowej dla wszystkich uczelni);
- wprowadzenie sygnowanych i nadawanych przez uczelnię stopni i tytułów naukowych w miejsce stopni nadawanych w imieniu Rzeczypospolitej, a w części przez Prezydenta RP;
- uwolnieniu zasad rekrutacji, tak by uczelnie mogły, a nie musiały – jak wprowadziła to ustawa z 2005 r. – wykorzystywać „nowe matury” jako kryterium rekrutacji. Dane statystyczne wskazują, że „nowa matura” jako kryterium rekrutacji powoduje przyjmowanie na studia kandydatów „ogólnie” dobrych, ale nieposiadających przygotowania (predyspozycji i motywacji) do studiów na określonym kierunku.

¹ Definicja autonomii akademickiej w tym ujęciu nie obejmuje więc na przykład zagadnień związanych z gospodarowaniem majątkiem uczelni. W tym zakresie należałoby bowiem zacząć od zdefiniowania miejsca i roli założyciela i (lub) właściciela uczelni. Autonomia akademicka jest w tym ujęciu wolnością do definiowania i realizowania celów akademickich, a nie zbywania majątku powierzonego uczelni przez właściciela dla realizacji celów określonych przez właściciela.

Wynika to z „ogólnego” charakteru egzaminu maturalnego. Dla przykładu w SGH egzaminy wstępne z historii i geografii (do wyboru przez kandydata) obejmowały zagadnienia z historii gospodarczej ostatnich 200 lat lub geografii ekonomicznej. Egzamin maturalny obejmuje natomiast z natury rzeczy zagadnienia nieinteresujące z punktu widzenia oceny predyspozycji do studiów w zakresie szeroko rozumianej ekonomii;

- zmianach zasad finansowania budżetowego uczelni poprzez wprowadzenie bądź odpłatności proporcjonalnej do kosztu studiów, bądź bonu edukacyjnego w połączeniu ze współpłatnością przez studentów. Wiązałoby się to oczywiście ze zniesieniem ustawowego limitu czasu studiów, wprowadzając w przypadku stosowania bonu edukacyjnego limit finansowania liczby punktów kredytowych danemu studentowi przez podatników z budżetu. Warto tu odnotować, że w uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 5 października 2005 r. w sprawie skargi konstytucyjnej studenta Jacka Bąbki o zbadanie zgodności „starej” ustawy z Konstytucją możemy znaleźć następujący fragment: *Trybunał zwraca uwagę, że art. 70 ust. 2 Konstytucji w sposób generalny wiąże odpłatność za naukę z poziomem kształcenia (szkoły wyższe), a nie – z rodzajem studiów. Nie oznacza to, że obecny system pobierania opłat od studentów niestacjonarnych jest sprzeczny z powołanym przepisem Konstytucji. Oznacza natomiast, że może być rozważana w ramach istniejących regulacji konstytucyjnych pewna postać opłat o charakterze powszechnym za korzystanie z określonych usług świadczonych przez uczelnie publiczne²;*
- rozłącznym traktowaniu czasu studiów współfinansowanych przez podatników i czasu studiów niezbędnych do ukończenia studiów na danym kierunku w danej uczelni. Czas studiów niezbędny do uzyskania dyplomu powinien bowiem wynikać z postanowień uczelni, a nie ustawodawcy. Warto zauważyć, że rozróżnienie studiów I i II stopnia nie zostało wystarczająco opisane w Ustawie z 2005 roku. Nie wskazano bowiem, czym mają się różnić absolwenci studiów I i II stopnia. Czy przykładowo absolwenci studiów aktorskich I stopnia będą mogli nosić halabardę, a dopiero po uzyskaniu tytułu magistra grać Hamleta?

Uzasadnienie potrzeby zmian

Zwornikiem obecnej ustawy jest art. 6, w którym zawarto ustęp stwierdzający, że uczelnia *ma prawo do wydawania dyplomów państwowych ukończenia studiów*. Jeszcze mocniej to prawo określa art. 167: *absolwenci*

studiów otrzymują dyplomy państwowe ukończenia studiów wyższych, potwierdzające uzyskanie odpowiedniego tytułu zawodowego. Ponieważ obecnie minister określa, jakie mogą być tytuły zawodowe i kierunki studiów, to w konsekwencji określa on też standardy nauczania związane z tymi kierunkami.

Warto odnotować, że w Europie i USA uczelnie wydają dyplomy sygnowane godłem uczelni, co jest symbolicznym odzwierciedleniem tego, że to uczelnie określają zawartości programów nauczania i nazwy dyplomów. W realiach polskich przepisy w tym zakresie wydaje Minister oraz Centralna Komisja do Spraw Tytułów i Stopni. Powoduje to chaos wynikający z nadmiernej szczegółowości regulacji ustawowych, a jednocześnie z braku ich precyzji. Jak się wydaje im bardziej szczegółowy przepis, tym bardziej detalicznych wymaga objaśnień, co powoduje konieczność kolejnego uszczegóławiania dla zapobiegania nieporozumieniom i patologiom. Przykładem braku precyzji jest istnienie dyscyplin naukowych, które zapisane są jednocześnie w kilku dziedzinach (dyscypliny naukowe składają się na dziedzinę nauki). Jest tak z informatyką (dyscyplina w dziedzinie nauk matematycznych i w dziedzinie nauk technicznych), biotechnologią (dyscyplina w dziedzinie nauk biologicznych, w dziedzinie nauk chemicznych i w dziedzinie nauk technicznych), podobnie jest z technologią chemiczną, naukami o zarządzaniu, biologią, biofizyką, ekologią, itd. Jak się wydaje, jest to skutek braku ustawowego zdefiniowania, czym jest dziedzina i dyscyplina naukowa, przy jednoczesnym skutecznym wpływie lobbystów poszczególnych branż naukowych na wyodrębnienie ich własnej specjalności.

Jednocześnie – w zupełnym oderwaniu od postanowień Centralnej Komisji do Spraw Stopni i Tytułów – zgodnie z obecnymi przepisami minister określa listę kierunków studiów. Problemy z tego wynikające pojawiają się na przykład w trakcie badania dorobku naukowego osób przypisywanych do minimum kadrowego niezbędnego do prowadzenia kierunku studiów. Istnieją bowiem kierunki niemające oczywistych odpowiedników w wykazie dziedzin i dyscyplin. Przykładami są turystyka i rekreacja (nauki o kulturze fizycznej czy ekonomia lub nauki o zarządzaniu?) oraz bezpieczeństwo narodowe (nauki o zarządzaniu czy nauki wojskowe?).

Usunięcie z przepisów pojęcia „dyplom państwowy” – przy założeniu istnienia powstających aktualnie Krajowych Ram Kwalifikacji, które określą oczekiwane efekty kształcenia – może spowodować skutki opisane poniżej.

Koncepcja deklaracji programowej

Autonomia akademicka szkół wyższych w zakresie opisanym powyżej (sprawą statutu uczelni jest, czy ta autonomia będzie „przekazana w dół”

² Trybunał Konstytucyjny, wyrok z dnia 5 października 2005 r., sygn. SK 39/05, http://www.trybunal.gov.pl/OTK/teksty/otk/2005/SK_39_05.doc, [27.11.2009].

Zarys koncepcji zmian w prawie o szkolnictwie wyższym

do poszczególnych jej jednostek) będzie oznaczała swobodę w zakresie definiowania szczegółowych efektów kształcenia deklarowanych przez uczelnię (jej jednostki). Nie wyklucza to oczywiście możliwości wykorzystania wzorców ustanowionych przez instytucje zewnętrzne wobec uczelni (m.in. Radę Główną Szkolnictwa Wyższego, komisje akredytacyjne, stowarzyszenia pracodawców).

W konsekwencji to uczelnia – a nie minister – będzie deklarowała treść merytoryczną dyplomu oraz dawała gwarancje związanych z tym kompetencji i wiedzy posiadacza tegoż dyplomu. Oczywiście, jeśli uczelnia (autonomicznie i na własną odpowiedzialność) zdefiniuje szczegółowe efekty kształcenia, to musi też mieć swobodę kreowania sposobów ich uzyskania. W następstwie możliwe będzie odejście od określanych przez ustawę lub ministra minimumów kadrowych, etatowości, proporcji między liczbą studentów i nauczycieli, udziału „aktywnych form zajęć” i wykładów, limitu godzin zajęć z WF³.

Oczywiste jest, że określenie pojawiające się na dyplomie ukończenia studiów (tytuł zawodowy) także powinno być w gestii uczelni, a nie ministra. Przypomnieć należy, że do 1990 roku funkcjonowały tytuły m.in.: magister historii, magister ekonomii, dyplomowany ekonomista. Dopiero od czasu wejścia w życie nowych ustaw prawie wszyscy absolwenci studiów I stopnia otrzymują niedookreślony tytuł licencjata, a absolwenci studiów II stopnia tytuł magistra (bez żadnych dodatkowych opisowych uzupełnień).

Wszystkie charakterystyki opisujące ofertę uczelni powinny się znaleźć w ogólnie dostępnej deklaracji programowej uczelni. Deklarację taką powinien uchwalać (i oczywiście ogłaszać publicznie) organ uczelni wskazany w jej statucie. Można sobie wyobrazić, że jej forma i struktura może odpowiadać obecnemu „raportowi samooceny” wymaganemu przez PKA i środowiskowe komisje akredytacyjne. Deklaracja taka oczywiście musi być zgodna z misją uczelni i mieć swe odzwierciedlenie w jej strategii.

Koncepcja odejścia od obligatoryjnego obecnie dyplomu państwowego nie oznacza, że nie może istnieć taki dyplom. Prawo do jego wydawania może być uwarunkowane przepisami państwowymi istotnymi na przykład wtedy, gdy uczelnia chce korzystać z publicznych pieniędzy. Jednocześnie prawo do wydawania państwowego dyplomu i uprawnienie do korzystania z publicznych pieniędzy nie musi oznaczać rezygnacji z dyplomu sygnowanego przez uczelnię.

Deklaracja programowa uczelni powinna zawierać określony czas i zakres obowiązywania (np. „pięć lat dla wszystkich programów w całej uczelni”, albo „czas trwania studiów danej kohorty studentów”). Prowadziłoby to do możliwości (lub konieczności) zatrudniania kadr akademickich na kontrakty wynikające z takiej deklaracji, przykładowo: kontrakt na prowadzenie zajęć dla kolejnych kohort przez pięć lat lub roczny kontrakt na zajęcia dla jednej kohorty. Kontrakty nie wykluczają przy tym możliwości mianowania. Przykładowo: jeśli pracownik akademicki uzyska kolejne kontrakty na łącznie 10 lat, to może uzyskać mianowanie, a konsekwencją mianowania może być – oczywiście po spełnieniu dodatkowych warunków – możliwość odejścia w stan spoczynku. System kontraktowy może zawierać różnego rodzaju warunki, jak na przykład ograniczenie liczby lat mianowania na określonych stanowiskach lub wymóg uzyskiwania stopni naukowych. Obecnie typ zatrudnienia ma wpływ na dotację budżetową otrzymywaną przez uczelnię. Prowadzi to do patologii polegających na likwidacji stanowisk asystenckich, mnożeniu liczby doktorantów, unikaniu zatrudniania na część etatu. System kontraktowy, będący konsekwencją wprowadzenia dyplomów uczelnianych, powinien doprowadzić do uelastycznienia zatrudnienia, a w konsekwencji do podniesienia jakości badań naukowych i nauczania oraz lepszego powiązania ich z potrzebami odbiorców oferty naukowej i edukacyjnej uczelni wyższych.

Podsumowanie

Zgodnie z zasadami techniki legislacyjnej dokonanie zmian w prawie powinno być poprzedzone analizą obecnego stanu spraw regulowanych ustawami. Celem niniejszego opracowania było więc wskazanie na usterki obecnie obowiązujących przepisów oraz zaproponowanie zmian, które mogą doprowadzić do usunięcia wynikających z tych usterek patologii. Alternatywą jest kolejne komplikowanie prawa oraz mnożenie przepisów (o randze ustawowej lub rozporządzeń ministra). Jednak już starożytni urzędnicy rzymscy kierowali się w imię dobra publicznego zasadą *Quod bonum, felix, faustum fortunatumque sit*, więc autor tego tekstu, opierając się na swym długoletnim doświadczeniu zawodowym, starał się dać próbę odpowiedzi na pytanie Franciszka Zabłockiego *Czy lepiej kiedy jest król, czy kiedy go nie ma?*. W opinii autora: lepiej, gdy króla nie ma.

Autor jest Senatorem RP, Przewodniczącym PKA i dziekanem Kolegium Analiz Ekonomicznych SGH. Pełni również funkcję prezesa Fundacji Promocji i Akredytacji Kierunków Ekonomicznych oraz prezesa Zarządu Głównego AZS. Zainteresowania naukowe i związane z nimi dorobek, obejmują zagadnienia związane z modelami ekonometrycznymi i ich efektywnością. Zajmuje się również problematyką jakości kształcenia w szkołach średnich i wyższych, jak i zagadnieniami zarządzania w szkolnictwie wyższym.

³ W tym kontekście warto dodać, że na jednym z Sejmików Akademickiej Kultury Fizycznej, organizowanym corocznie przez AZS, przyjęto, że wychowanie fizyczne ma być obowiązkowe dla uczelni, a do wyboru dla studenta (inaczej mówiąc: uczelnia powinna w swej misji mieć zapisaną dbałość o kondycję fizyczną absolwentów).