

WYZWANIA I DYLEMATY REGULACYJNE W SZKOLNICTWIE WYŻSZYM

Prof. Jerzy Woźnicki

**Uniwersytet Warmińsko-Mazurski
Olsztyn, 3 lipca 2015 r.**

- Wyzwania, konflikty wartości, uwarunkowania
- Dylematy regulacyjne
- Potrzeby i pożądane skutki regulacji
- Znaczenie autonomii uczelni w procesie regulowania systemu
- Przegląd ustawodawstwa polskiego w szkolnictwie wyższym pod kątem zakresu autonomii
- Autonomia polskich uczelni na tle Europy
- Wnioski końcowe

Uwaga: w wykładzie odwołujemy się do wybranych tez opracowania pt. „*Program rozwoju szkolnictwa wyższego do 2020 r.*”

Wyzwanie o charakterze kulturowym rysujące się przed szkolnictwem wyższym

- Zmieniają się warunki, w jakich przyszło działać uniwersytetom.
 - Uniwersytety nie są dziś postrzegane jako instytucje, którym „z natury” należy się szacunek i zaufanie.
 - Społeczeństwo ma wobec nich konkretne oczekiwania i uczelnie muszą tym oczekiwaniom sprostać.



Por. Diagnoza szkolnictwa wyższego. Program rozwoju szkolnictwa wyższego do 2020 r. Część III, red. J. Górniak, FRP, KRASP, Warszawa 2015.

- Należy sprostać trudnym do rozwiązania dylematom i napięciom związanym ze zmianami zachodzącymi w otoczeniu społeczno-gospodarczym uczelni. Pojawiają się konflikty wartości:



vs.



- wartości akademickie versus służebność społeczna,
- autonomia versus podległość zewnętrznej kontroli,
- kultura akademicka versus kultura korporacyjna,
- rynek pracy versus formacja obywatelska,
- elitarność versus masowość kształcenia.

Por. Misja społeczna uniwersytetu w XXI wieku. Program rozwoju szkolnictwa wyższego do 2020 r. Część II, red. A. Szostek, FRP, KRASP, Warszawa 2015.

OCZYWISTE WYMOGI:

- Uzyskiwanie efektów kształcenia dających podstawy do długofalowej pomyślnej kariery zawodowej na zmiennym rynku pracy
- Większa troska o jakość kadry nauczającej, jej kompetencje badawcze, zwłaszcza warsztatowo-metodologiczne i dydaktyczne
- Wypracowanie polityki adaptacji szkolnictwa wyższego do nowych warunków demograficznych, konieczności wzrostu jakości kształcenia oraz rozwoju badań naukowych i współpracy z otoczeniem społeczno-ekonomicznym.

Por. *Diagnoza szkolnictwa wyższego. Program rozwoju szkolnictwa wyższego do 2020 r. Część III*, red. J. Górniak, FRP, KRASP, Warszawa 2015.

STRATEGICZNE KIERUNKI DZIAŁANIA W ODPOWIEDZI ...

- Respektowanie zapotrzebowania społecznego zgłaszanego pod adresem uniwersytetów – wymagania nowej służebności!
- Zachowanie i umacnianie właściwej uniwersytetom autonomii i odpowiedzialności - z gotowością poddania społecznej kontroli przejrzystych reguł rozliczalności dotyczących programów badań naukowych, dydaktyki, awansu naukowego i zarządzania uniwersytetem.
- Jasne i wiarygodne określanie misji poszczególnych uczelni, uwzględniające ich różnorodność (postulat dywersyfikacji).

Por. Misja społeczna uniwersytetu w XXI wieku. Program rozwoju szkolnictwa wyższego do 2020 r. Część II, red. A. Szostek, FRP, KRASP, Warszawa 2015.

Pytanie:

- czy w jakim stopniu sposobem na rozwiązywanie wskazanych problemów powinny stać się nowe regulacje?
- i ewentualnie na jakim szczeblu?

Próba odpowiedzi:

- zgodnie z zasadą pomocniczości na poziomie uczelnianym: możliwości wykorzystywania dokumentów/uchwał senatów – statutów uczelni oraz strategii i założeń rozwojowych
- regulacje ustawowe dopiero jeśli wykazana zostanie niezbędność ingerencji regulacyjnej na szczeblu ustawowym

Rekomendacje o charakterze ekonomicznym, w odniesieniu do systemu finansowania szkolnictwa wyższego



- Dywersyfikacja instytucjonalna wymaga większego zróżnicowania strumieni finansowania studiów
- Proponowane jest utworzenie profesjonalnej, apolitycznej agencji publicznej, której powinno być powierzone finansowanie szkół wyższych według zasad przyjętych w ustawie, uszczegółowionych na szczeblu rządowym.
- Rozwiązanie to mogłoby odwoływać się do doświadczeń Higher Education Funding Council for England (HEFCE)

Rekomendacje strategiczne - poziom finansowania

- Uzasadnione jest dążenie do wdrożenia zasady 4x1% (patrz: projekt środowiskowy Strategii) z przeznaczeniem 1% PKB z budżetu państwa na szkolnictwo wyższe i 1% na badania naukowe

	Środki budżetowe zgodnie z wnioskiem	Środki pozabudżetowe zgodnie z wnioskiem
S z k o l n i c t w o w y ż s z e	1%	1%
N a u k a	1%	1%

- Uczelnie, a szczególnie uczelnie badawcze, powinny mieć większą swobodę w formułowaniu priorytetów i kształtowaniu struktury wydatków, w ramach przyznanej im dotacji podstawowej.
- System finansowania szkolnictwa wyższego wymaga deregulacji zwiększającej swobodę kształtowania własnej polityki przez uczelnie.

Por. *Finansowanie szkół wyższych ze środków publicznych*. Program rozwoju szkolnictwa wyższego do 2020 r. Część IV, red. J. Wilkin, FRP, KRASP, Warszawa 2015.

- Tu nie ma wątpliwości: wejście na ścieżkę realizacji tych postulatów wymagałoby zaawansowanych i rozwiniętych regulacji ustawowych, a także delegacji do aktów wykonawczych.

WNIOSEK:

Przywołane przykłady wskazują na zróżnicowanie wymagań regulacyjnych w zależności od obszaru działania uczelni.

PYTANIE:

A może należy odstąpić od regulowania systemu szkolnictwa wyższego ograniczając się do jego ustawowego ustanowienia

Jak ogólnie można zatem określić potrzeby regulacyjne szkolnictwa wyższego

- Podejmowanie studiów wiąże się z ryzykiem i 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.
- Rolą państwa jest ograniczanie ryzyka edukacyjnego. Wymienione względy powodują, że szkolnictwo wyższe musi pozostać obszarem regulowanym.
- Istnieje tu analogia do bankowości.

Por. *Strategia rozwoju szkolnictwa wyższego 2010-2020: projekt środowiskowy*

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

- **UCZELNIA W SYSTEMIE PRZEREGULOWANYM**
- **UCZELNIA W SYSTEMIE ZDEREGULOWANYM**
- **ROLA KONKURENCJI**

Uwaga:

- 1) Ograniczony poziom ingerencji regulacyjnej zapewnia reguły konkurencji korzystniejsze z punktu widzenia interesów rozwojowych systemu szkolnictwa wyższego.
- 2) Konkurencja i autonomia idą w parze!

Wniosek:

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

- Art. 70 ust. 5 Konstytucji RP:
 - (...) 5. Zapewnia się autonomię szkół wyższych na zasadach określonych w ustawie.

Dlaczego? Ponieważ

AUTONOMIA

oznacza w istocie

SWOBODĘ ODPOWIEDZIALNĄ I NADZOROWANĄ
spełniającą
wymogi transparentności i rozliczalności

Z ustawy *Prawo o szkolnictwie wyższym z 2005 r.*

17

Art. 4.

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 pod-miotów 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.

Przegląd ustawodawstwa dotyczącego szkolnictwa wyższego w Polsce

18

1. Ustawa z dnia 13 lipca 1920 r. o szkołach akademickich
2. Ustawa z dnia 15 marca 1933 r. o szkołach akademickich
3. Ustawa z dnia 15 grudnia 1951 r. o szkolnictwie wyższym i pracownikach nauki
4. Ustawa z dnia 5 listopada 1958 r. o szkołach wyższych
5. Ustawa z dnia 4 maja 1982 r. o szkolnictwie wyższym
6. Ustawa z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym
7. Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. *Prawo o szkolnictwie wyższym.*
8. 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*

(Nie uwzględniamy nowelizacji z wyjątkiem nowelizacji w następstwie „wydarzeń marcowych” 1968 r. oraz nowelizacji z okresu 1984-1985 oraz nowelizacji z 2011 r.).

PRZEGLĄD USTAWODASTWA

Kompetencje ministra a autonomia uczelni

- Cztery aspekty, w których zakres kompetencji ministra jest szczególnie istotny z punktu widzenia autonomii uczelni akademickiej:
 1. Powoływanie władz uczelni (rektora, prorektorów, dziekanów)
 2. Tworzenie i likwidacja jednostek uczelni
 3. Opracowywanie planów studiów i programów nauczania/kształcenia
 4. Kontrola kosztów ponoszonych przez uczelnię (zatwierdzanie wydatków) oraz polityki kadrowej (przyznawanie etatów, zatrudnianie i zwalnianie pracowników)

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
2011 r.	NIE	NIE	NIE	NIE/NIE

PRZEGLĄD USTAWODASTWA

Miara objętości ustawy

Ustawa z..	Liczba artykułów	Zakres autonomii
1920 r.	114	znaczny
1933 r.	62	mały
1951 r.	78	b. 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

WNIOSEK: Więcej autonomii to czasem większa objętość ustawy

UWAGA: ustawa PoSW z 2005 r. skonsolidowała cztery osobne akty ustawowe

AUTONOMIA POLSKICH UCZELNI NA TLE EUROPY – KRYTERIA RAPORTU EUA

Organisational Autonomy •Executive leadership •Internal academic structures •Creating legal entities •Governing bodies •Recent developments	Financial autonomy •Allocation of public funding •Keeping surplus on public funding •Borrowing money •Ownership of land and buildings •Students' financial contributions •Recent developments
Staffing autonomy •Recruitment of staff •Staff salaries •Dismissal of staff •Staff promotions •Recent developments	Academic Autonomy •Overall student numbers •Admission mechanisms •Introduction and termination of degree programmes •Language of instruction •Quality assurance mechanisms and providers •Designing academic content •Recent developments

AUTONOMIA POLSKICH UCZELNI NA TLE EUROPY

PROJEKT EUA:

„University Autonomy in Europe II The Scorecard”

Polska ułożowana została w środku we wszystkich kryteriach.

Table 12 - Organizational autonomy

Rank	System
1	United Kingdom
2	Denmark
3	Finland
4	Estonia
5	North Rhine-Westphalia
6	Ireland
7	Portugal
8	Austria
9	Hesse
10	Norway
11	Lithuania
12	The Netherlands
13	Poland
14	Latvia
15	Brandenburg
16	France
17	Hungary
18	Italy
19	Spain
20	Sweden
21	Switzerland
22	Czech Republic
23	Cyprus
24	Iceland
25	Slovakia
26	Greece
27	Turkey
28	Luxembourg

Table 13 - Financial autonomy

Rank	System
1	Luxembourg
2	Estonia
3	United Kingdom
4	Latvia
5	The Netherlands
6	Hungary
7	Italy
8	Portugal
9	Slovakia
10	Denmark
11	Ireland
12	Switzerland
13	Austria
14	North Rhine-Westphalia
15	Finland
16	Sweden
17	Spain
18	Poland
19	Lithuania
20	Norway
21	Czech Republic
22	France
23	Turkey
24	Brandenburg
25	Iceland
26	Greece
27	Hesse
28	Cyprus

Table 14 - Staff autonomy

Rank	System
1	Estonia
2	United Kingdom
3	Czech Republic
4	Sweden
5	Switzerland
6	Finland
7	Latvia
8	Luxembourg
9	Denmark
10	Lithuania
11	Ireland
12	Poland
13	Austria
14	The Netherlands
15	Iceland
16	Norway
17	Hungary
18	Portugal
19	Hesse
20	North Rhine-Westphalia
21	Turkey
22	Brandenburg
23	Slovakia
24	Italy
25	Cyprus
26	Spain
27	France
28	Greece

Table 15 - Academic autonomy scores

Rank	System	Score
1	Ireland	100%
2	Norway	97%
3	United Kingdom	94%
4	Estonia	92%
5	Finland	90%
6	Iceland	89%
7	Cyprus	77%
8	Luxembourg	74%
9	Austria	72%
10	Switzerland	72%
11	Hesse	69%
12	North Rhine-Westphalia	69%
13	Brandenburg	67%
14	Sweden	66%
15	Poland	63%
16	Italy	57%
17	Spain	57%
18	Denmark	56%
19	Slovakia	56%
20	Latvia	55%
21	Portugal	54%
22	Czech Republic	52%
23	The Netherlands	48%
24	Hungary	47%
25	Turkey	46%
26	Lithuania	42%
27	Greece	40%
28	France	37%

WNIOSKI KOŃCOWE: OBSZARY SILNIEJSZEJ I SŁABSZEJ INGERENCJI REGULACYJNEJ

SILNIEJ REGULOWAĆ	SŁABIEJ DEREGULOWAĆ
Wymogi transparentności	Sposoby i ścieżki uzyskiwania efektów (procedury, struktury, faktury...)
Obszary gwarancji praw	
Reguły weryfikacji uzyskiwania efektów	
Zasady nadzoru	

NIEZBĘDNOŚĆ DEREGULACJI

**Przykład deregulacji z 2005 r.
/ustawa *Prawo o szkolnictwie wyższym*/**

- Wyprowadzenie uczelni publicznych z państwowej sfery budżetowej

- System demokratyczny powinien być oparty na trzech fundamentach:
 - procedurach
 - efektach
 - zasadzie partycypacji w podejmowaniu decyzji (a nie jedynie w przygotowywaniu propozycji)

Wszystko to znajduje swoje odzwierciedlenie w procesie wprowadzania regulacji.

WNIOSKI KOŃCOWE: TEZA I

- Do niedawna dominował pierwszy z tych elementów (procedury)
- NCBiR, NCN, KRK wprowadzają nas w obszar drugiego z nich (efekty)
- Realne wdrażanie trzeciego wymaga partnerstwa organów władzy publicznej z reprezentatywnymi partnerami społecznymi – kompetentnymi i odpowiedzialnymi, zwłaszcza tymi wyposażonymi w ustawowy tytuł do swego działania

**OTWORZYŁOBY TO DROGĘ DO DEREGULACJI
W SZKOLNICTWIE WYŻSZYM I NAUCE**

- Bardzo silnym regulatorem są system i poziom finansowania oraz zasady rozliczania kosztów, co wymusza – nie zawsze wprost – określone zachowania uczelni.
- Finansowanie musi być objęte zmianami motywowanymi ideą deregulacji i powinno ono być funkcją celu – jakiego? Pytanie to wymaga odpowiedzi!
- Mieszają się tu postulaty:
 - dostępności studiów,
 - powszechności wyższego wykształcenia,
 - jakości kształcenia,
 - kreatywności absolwentów
 - wymagań, selekcji, ...

JAK POŁĄCZYĆ TE CELE W POLITYCE EDUKACYJNEJ W SZKOLNICTWIE WYŻSZYM?

- Przestrzegania wymogu właściwego, a więc ograniczonego niezbędnością, poziomu ingerencji regulacyjnej wymagają ustawy i przepisy zawarte w rozporządzeniach Ministra oraz realnie stosowane reguły finansowania uczelni ze środków publicznych, a także zasady rozliczania kosztów.
- Regulacje powinny respektować następujące zasady:
 - Zakres autonomii i zakres odpowiedzialności uczelni muszą być ze sobą ściśle powiązane. Im więcej autonomii tym więcej odpowiedzialności uczelni.
 - Minister musi dysponować realnymi instrumentami nadzoru sprawowanego co do zakresu i sposobu w sposób ściśle wynikający z ustawy. Przejrzystość działań ministra i transparentność uczelni są wartościami w systemie szkolnictwa wyższego.
 - Statut musi pozostawać znakiem autonomii uczelni – źródłem prawa i regulatorem obejmującym coraz większy zakres spraw.

SYSTEM SZKOLNICTWA WYŻSZEGO W POLSCE WYMAGA DEREGULACJI I W ŚLAD ZA TYM ODBIUROKRATYZOWANIA W RÓŻNYCH OBSZARACH

DZIĘKUJĘ BARDZO ZA UWAGĘ!