

SZKOLNICTWO WYŻSZE W PROCESIE PRZEMIAN - ZMIANY SYSTEMOWE: 2007-2012

Jerzy Woźnicki

Plan wystąpienia

1. Wprowadzenie
2. Analiza zmian systemowych
3. Fundamentalny problem wydziałów i uczelni badawczych
4. Sprawa fundamentalna: wycofany projekt ingerencji w statut niezależnego organu
5. Podsumowanie

Konferencja

Nauka i szkolnictwo wyższe – wyzwania współczesności

Sejmowa Komisja Edukacji, Nauki i Młodzieży oraz Biuro Analiz Sejmowych

Warszawa, 24 września 2013 r.

Wprowadzenie

- Prezentacja treści zawartych w autorskim artykule pod tym samym tytułem przedstawionych w wydawnictwie „Studia BAS” nr 3(35) 2013, s.71-88, na zaproszenie Biura Analiz Sejmowych
- Tekst artykułu opracowany na przełomie lat 2012/13 i przekazany do druku w kwietniu 2013 r.
- Prezentowana analiza zmian systemowych przygotowana bez uwzględnienia najnowszej inicjatywy legislacyjnej Rządu zawartej w projekcie ustawy nowelizującej z dn. 16 lipca 2013 r., z wyjątkiem ogłoszonej w marcu kontrowersyjnej zapowiedzi dotyczącej ingerencji w statut RGNiSW

Podsumowanie osiągnięć ostatnich lat w szkolnictwie wyższym

- W ogólności okres ostatnich 5 lat w szkolnictwie wyższym nie został zmarnowany
 - weszły w życie nowe ustawy i liczne akty wykonawcze wdrażane przez szkoły wyższe
 - uczelnie zrealizowały liczne inwestycje w infrastrukturę szkolnictwa wyższego i nauki
(z wykorzystaniem znacznych środków UE i środków własnych)
- Osiągnięty został postęp, ale efekty o przełomowym znaczeniu, zasadniczo zmieniające na korzyść ogólny stan i obraz systemu, nie zostały osiągnięte

Pytanie: NIE ZOSTAŁY BO NIE MOGŁY, NIE ZOSTAŁY CHOĆ MOGŁYBY?

ZNAKI POSTĘPU

Uwagi ogólne o charakterze pozytywnym

Osiągnięcia:

- Zdynamizowanie działań – inwestycyjnych i legislacyjnych - na rzecz zmian w szkolnictwie wyższym oraz pobudzenie aktywności środowiska akademickiego w tym zakresie
- Działania na rzecz wzrostu zainteresowania sprawami szkolnictwa wyższego i inspirowanie debaty publicznej
- Dążenie do utrzymywania poziomu budżetowego finansowania szkolnictwa wyższego i wzrostu nakładów na naukę w warunkach ograniczeń wynikających ze spowolnienia gospodarczego – czy to się udało?

Pytanie: JAKA JEST PERCEPCJA ŚRODOWISKA?

EFEKTY NIEOSIĄGNIĘTE

Uwagi ogólne o charakterze krytycznym

Niepowodzenia:

- Nie wprowadzono rozwiązań awansujących polskie uczelnie w konkurencji międzynarodowej. Brak jasnej perspektywy dalszych zmian w szkolnictwie wyższym w latach 2014-20
- Rezultaty już wprowadzonych zmian nie stały się przedmiotem publicznej debaty odwołującej się do ich profesjonalnych ocen (brak ewaluacji efektów prowadzonej polityki)
- Pomimo wydatkowania przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego (MNiSW) poważnych środków publicznych na tzw. projekty systemowe, to nie ich efekty były główną podstawą inicjowanych i wprowadzanych w ostatnich latach zmian w szkolnictwie wyższym

PRÓBA BILANSU

Najważniejsze działania wobec szkolnictwa wyższego w Polsce w ostatnich 5 latach

I. Pakiet ustaw o nauce z 2010 r.

II. Prace nad strategią rozwoju szkolnictwa wyższego 2011-20 (dwa projekty: FRP na zlecenie KRASP(KRePSZ) i KRZaSP – projekt środowiskowy* z 2009 r. oraz E&Y i IBnGR na zlecenie MNiSW z 2010 r., a następnie prace Forum Ekspertów w Ministerstwie w 2010 r.)

III. Nowelizacja ustaw (*prawa o szkolnictwie wyższym i ustawy o stopniach i tytułach*) z 2011 r., nie powiązana ze strategią

IV. Założenia i poziom finansowania budżetowego szkolnictwa wyższego i nauki

*projekt środowiskowy został poparty przez organizacje i instytucje: RGSW, KRZ, PSRP, KRASP(KRePSZ), KRZaSP, KIG, BCC, ZPPE Lewiatan, ZBP jako projekt bazowy w pracach Ministerstwa,

Ocena ogólna kierunków zmian w ustawie nowelizującej z 2011 r.

- Formułowane w debacie publicznej oceny zmian w ustawach i późniejszych aktach wykonawczych są zróżnicowane i niejednoznaczne
- Jednak należy podkreślić, że nowelizacja z 2011 r. wskazuje pewne nowe ścieżki rozwojowe, miejscami kierując szkolnictwo wyższe ku nowym horyzontom
- Najważniejsze zmiany wynikające z nowelizacji trafnie motywowane są intencją poprawy jakości kształcenia i badań naukowych w uczelniach oraz efektywności ich działania, a także wzrostu innowacyjności i uwzględniania wymagań rynku pracy

ANALIZA ZMIAN SYSTEMOWYCH

Założenia metodologiczne obiektywizujące referowaną analizę

- Zbiór przykładów w poszczególnych grupach zmian, przedstawionych na kolejnych slajdach, ustalono tak, aby liczba 12 zmian wskazanych jako pozytywne była taka sama jak liczba regulacji ocenianych krytycznie w ramach łącznie dwóch pozostałych grup:
 - regulacji wprowadzonych, ocenionych krytycznie - 6
 - rozwiązań nie wprowadzonych, choć uznawanych za potrzebne przez poważnych wnioskodawców - 6
- Zabieg ten w intencji autora ma stać się potwierdzeniem eksperckiego obiektywizmu *a priori*
- Analogicznie, wskazano tę samą liczbę (po 6 przykładów) zmian o charakterze fundamentalnym dla systemu (zakwalifikowanych odpowiednio do grupy zmian ocenianych pozytywnie i krytycznie)

STANOWI TO WYRAZ INTENCJI PRZEDSTAWIENIA ANALIZY
ZRÓWNOWAŻONEJ I BEZSTRONNEJ

Zmiany ustawowe z 2011 r. dotyczące szkolnictwa wyższego, zasługujące na ocenę pozytywną

Wskazano 12 przykładów, w tym 6 zmian o charakterze fundamentalnym

- 1) Wprowadzenie **Krajowych Ram Kwalifikacji** - zmiana fundamentalna
- 2) Wprowadzenie regulacji zbliżających proces kształcenia do **ryнку pracy** i promocja tych rozwiązań
- 3) Rozwiązania promujące/wymuszające działania **proinnowacyjne** i związane z ochroną własności intelektualnej - zmiana fundamentalna
- 4) Ustanowienie **Narodowego Centrum Nauki** oraz zmiana formuły działania **Narodowego Centrum Badań i Rozwoju** - zmiana fundamentalna
- 5) Zmiana formuły działania RGSW – **ustanowienie RGNiSW**
- 6) **Wprowadzenie odpłatności** za kolejne kierunki studiów (drugi, trzeci...)

Zmiany ustawowe z 2011 r. dotyczące szkolnictwa wyższego, zasługujące na ocenę pozytywną – c.d.

- 7) Wprowadzenie nowych narzędzi **walki z negatywnymi zjawiskami na uczelniach w sferze ekonomicznej**
- 8) **Nowe** regulacje określające **ścieżki awansowe** w karierze nauczycieli akademickich oraz **strukturę obszarów wiedzy**, dziedzin nauki i dyscyplin naukowych - [zmiana fundamentalna](#)
- 9) Ustanowienie **Komitetu Ewaluacji Jednostek Naukowych** (KEJN), a także wprowadzenie nowych reguł oceny jednostek naukowych - [zmiana fundamentalna](#)
- 10) Wprowadzenie **elementów zarządzania strategicznego** w uczelniach publicznych i niepublicznych - [zmiana fundamentalna](#)
- 11) **Zmiany w systemie pomocy materialnej** dla studentów i nadanie osobowości prawnej PSRP i KRDP
- 12) Wprowadzenie **jednoetatowości w uczelniach publicznych** (wymóg zgody Rektora na kolejny drugi etat)

Zmiany ustawowe z 2011 r. dotyczące szkolnictwa wyższego, zasługujące na ocenę krytyczną

Wskazano 6 przykładów

- 1) **Limitowanie** całkowitej **liczby studentów** na studiach stacjonarnych w uczelniach publicznych (zmiana przewidziana do korekty)
- 2) **Nakładanie na uczelnie publiczne** i niepubliczne **obowiązków ustawowych** rodzących znaczne koszty, **bez zapewnienia środków** budżetowych na ich pokrycie (np. obowiązek monitorowania losów absolwentów)
- 3) Próby **narzucenia uczelniom** w trybie interpretacji lub zmiany ustawy, **obowiązku zawierania umowy z każdym studentem** (a nawet z kandydatem na studia – patrz projekt Założeń z 2013 r.)
- 4) **Formuła KNOW-ów** z niewłaściwymi regułami ich działania i finansowania
- 5) **Odstąpienie od ustawowego określenia kompetencji senatu uczelni** (z niewielkimi wyjątkami) **z jednoczesnym szczegółowym uregulowaniem kompetencji rady jednostki podstawowej** (wydziału)
- 6) **Przywrócenie obowiązkowego konkursu**, także **w przypadku intencji awansowej** wobec własnego nauczyciela akademickiego, oraz wprowadzenie konkursu przy każdym zatrudnianiu przewyższającym połowę etatu, a także **zniesienie stanowiska docenta w gronie pracowników dydaktycznych**

Zmiany sugerowane przez podmioty reprezentatywne, w tym RGNiSW, KRASP (KRePSZ), KRZASP, ale nie przyjęte przez MNiSW

Przykłady 6 zmian o charakterze fundamentalnym - pożądanych, ale nieprzyjętych przez ministerstwo

- 1) Brak projakościowej zmiany o charakterze zasadniczym, sposobu finansowania studiów ze środków publicznych, obejmującej:
 - dywersyfikację źródeł finansowania i wprowadzanie kontraktów zawieranych przez uczelnie z niezależną agencją rządową
 - narzędzia sprzyjające zapewnianiu właściwych relacji pomiędzy liczbą absolwentów studiów licencjackich i promowanych magistrów
 - finansowanie oparte na rezultatach (ang. *performance-based financing*)
 - wykonanie dyspozycji ustawy (Art. 95 w powiązaniu z Art. 94 ust. 5) do wydania rozporządzenia określającego warunki i tryb występowania przez uczelnie niepubliczne o dotacje
- 2) Brak skutecznych działań MNiSW na rzecz konsolidacji uczelni (agregacji zasobów i integracji kadry w ramach struktur uczelnianych z wykorzystaniem związku uczelni jako formuły organizacyjnej)

Zmiany sugerowane przez podmioty reprezentatywne, ale odrzucone przez MNiSW – c.d.

- 3) Brak działań na rzecz stworzenia uniwersytetów badawczych, rozumianych zgodnie ze standardami międzynarodowymi, zdolnych do zasadniczej poprawy swej pozycji w skali międzynarodowej
- 4) Deregulacja systemu i konwergencja sektorów publicznego i niepublicznego w szkolnictwie wyższym; w szczególności brak skutecznych działań na rzecz uwolnienia uczelni publicznych od nadregulacji ustawy o finansach publicznych m. in. w odniesieniu do przychodów własnych (jest zapowiedź kolejnych negatywnych zmian)
- 5) Brak działań prowadzących do utworzenia Polskiej Agencji Wymiany Akademickiej
- 6) Brak inicjatyw w kierunku zmiany formuły działania ministra właściwego ds. szkolnictwa wyższego w odniesieniu do sprawowania nadzoru i funkcji bardziej strategicznych

Fundamentalny problem wydziałów i uczelni badawczych

- Zaproponowane przez MNiSW **rozumienie pojęcia „uczelnie badawcze” jest błędne**
- Przez „**uniwersytety badawcze**” rozumie się w świecie wyjątkowe, na ogół duże uczelnie, których **misja naukowa dominuje nad dydaktyczną**.
 - Przykład - The Association of American Universities (AAU) obejmuje w USA i w Kanadzie jedynie 62 uniwersytety badawcze, które spełniają odpowiednie wymogi
- **W Polsce obecnie takich uczelni nie ma**, a powinny być utworzone
- **KNOW-y nie staną się załącznikiem wydziałów lub uniwersytetów badawczych**. Środki dla nich, to rodzaj nagrody za osiągnięcia z przeszłości, a nie finansowanie nowych, zaawansowanych badań
- **Utworzenie uniwersytetu badawczego w rozumieniu międzynarodowym wymaga koncentracji nakładów, zasobów badawczych oraz inwestycji w zagraniczną kadre naukową**, ale przede wszystkim **zasadniczej zmiany profilu działania uczelni z dydaktycznego na naukowy**
- **Niezbędne jest skierowanie na ten cel środków europejskich w procedurze konkursowej w ramach agendy 2014–2020**

Sprawa fundamentalna: projekt ingerencji w statut niezależnego organu

- Niektóre kolejne zapowiedzi zmian legislacyjnych ogłoszone przez MNiSW w marcu 2013 r., wywołały protesty przedstawicieli środowisk akademickich.
- Rektorzy odnieśli się krytycznie m.in. do zmiany, która została przedstawiona w Projekcie Założeń w brzmieniu:

(...) Proponuje się zgodnie z rozwiązaniami przyjętymi dla Komitetu Polityki Naukowej wprowadzić zasadę rotacyjnego przewodniczenia pracom Rady Głównej Nauki i Szkolnictwa Wyższego. Zgodnie z opinią Komitetu Polityki Naukowej zasada ta może być upowszechniana jako dobra praktyka także wobec innych ciał kolegialnych o podobnym charakterze. Zakłada się, że pełnienie funkcji przewodniczącego będzie powierzane na okres 6 miesięcy osobie wybranej przez członków Rady. (...)

Protest środowiska

- Ta zaskakująca zapowiedź spotkała się ze zdecydowanym protestem ze strony reprezentatywnych podmiotów, działających w systemie szkolnictwa wyższego (RGNiSW, KRASP, KRZaSP, PSRP, KRD, PAN).
- Uznano, że jest to zakwestionowaniem przez wysoki organ władzy publicznej tożsamości i podmiotowości RGNiSW poprzez narzucenie rozwiązania, które w praktyce istotnie ograniczałoby zdolności operacyjne Rady pozbawiając ją możliwości efektywnej realizacji jej ważnych, różnorodnych i odpowiedzialnych zadań ustawowych.
- Oznaczałoby to próbę odebrania Radzie niezależności i uczynienie z niej mało istotnego, dekoracyjnego organu doradczego, którym Rada nie jest i nigdy nie była.
- Komitet Polityki Naukowej – wbrew cytowanym wyżej stwierdzeniom nie poparł tego rozwiązania.

Informacja z dn. 5 września br. przekazana osobiście przez p. Minister Przewodniczącemu KRASP o wycofaniu się MNiSW z tej propozycji

z listu Przewodniczącego KRASP do p. Minister
Barbary Kudryckiej z dn. 12 września 2013 r.:

Podziękowanie za:

- przyjęcie przez MNiSW postulatu KRASP pozostawienia bez zmian dotychczasowych zasad funkcjonowania RGNiSW i jej prezydium oraz utrzymania dotychczasowych zasad wyboru przewodniczącego Rady – z wprowadzeniem wymogu uzyskiwania przez niego absolutorium Rady po każdym roku działalności (zgodnie z propozycją samej Rady)
- odstąpienie od nadawania przez ministra statutów uczelni w zmienionym trybie przewidzianym w art. 56 i 57 projektu nowelizacji 2013

Podjęte decyzje służą zachowaniu autonomii instytucji systemu szkolnictwa wyższego i tym samym pozostawieniu im własnej odpowiedzialności za podejmowane działania.

Podziękowanie KRASP dla p. Minister

z listu Przewodniczącego KRASP - c.d.:

Rektorzy – członkowie Prezydium KRASP podkreślili, że te decyzje Pani Minister sprzyjają rozwojowi kapitału społecznego i budowaniu zaufania instytucjonalnego – podstawy nowoczesnego demokratycznego społeczeństwa i państwa.

DZIĘKUJEMY!

Uwaga:

To ważny znak kreujący dobrą atmosferę do współdziałania w pracach Sejmowej Komisji nad nowelizacją! Bardzo się z tego cieszymy!

FINANSOWANIE I GOSPODARKA FINANSOWA UCZELNI

Najważniejsza dziś sprawa o charakterze systemowym

- Kluczowe aspekty:
 - System i reguły działania
 - Jak finansować uczelnie?
 - Jak zarządzać środkami finansowymi w uczelniach?
- Aktualność problematyki:
 - Zagrożająca uczelniom inicjatywa legislacyjna dot. nowelizacji ustaw:
 - Ustawy o finansach publicznych
 - Ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym
 - Ustawy o zamówieniach publicznych

- W międzynarodowym rankingu systemów szkolnictwa wyższego *U21 Ranking of National Higher Education Systems*, wśród 48 analizowanych krajów znaleźliśmy się na 27 pozycji,
 - ale reguły systemowe – te z 2005 r. sprzed nowelizacji ustawy z 2011 r. - oceniono na 5 miejsce na świecie (!!!) po Holandii, Nowej Zelandii, Stanach Zjednoczonych i Hong Kong
- Oznacza to, że publiczny obraz naszego szkolnictwa wyższego, jako systemowo niedostosowanego do wymogów współczesności, został zafałszowany!

JEDNAK:

- Wyzwania wobec szkolnictwa wyższego narastają. Można przewidywać, że **w kolejnych latach potrzebne będzie nowe otwarcie** – aktualizacja i operacjonalizacja wybranych celów strategicznych jako fundamentów **programu rozwoju szkolnictwa wyższego**, którego **ogłoszenie przez ministerstwo jest oczekiwane**.
- Można się spodziewać, że **pojawią się** kolejne, **skonkretyzowane propozycje środowiskowe na rzecz** zaprojektowania **kolejnego etapu zmian**. Osiągnięcie realnego postępu w szkolnictwie wyższym jest łatwiejsze do osiągnięcia w warunkach **współdziałania Rządu, Parlamentu i poparcia Prezydenta RP**, wymaga też porozumienia środowiskowego, bo kolejne zmiany - jeśli mają być istotne - będą znacznie trudniejsze do wprowadzenia.
- Ogłoszony w styczniu br. Apel do Parlamentu i Rządu Rzeczypospolitej Polskiej ogłoszony przez przedstawicieli KRASP-RGNIŚW-KRZaSP-FRP w dniu 11 stycznia 2013 r. jest znakiem, że **takie porozumienie jest możliwe, ponieważ..., ale...**

Ponieważ...

Istnieje **współdziałanie podmiotów** w systemie szkolnictwa wyższego **reprezentatywnych dla środowisk akademickich i naukowych**

- Okresowo organizowane wspólne obrady:
 - Wspólne posiedzenia Prezydiów KRASP i KRZaSP
 - Wspólne posiedzenia Prezydiów KRASP i PAN
 - Wspólne funkcjonowanie KRASP i KRePSZ
- Wspólne stanowiska z 2013 r. - przykłady:
 - Apel do Parlamentu i Rządu Rzeczypospolitej Polskiej ogłoszony KRASP-RGNIŚW-KRZaSP-FRP z dn. 11 stycznia 2013 r.
 - Stanowiska wspólne KRASP, KRZaSP oraz PSRP z dn. 4 kwietnia 2013r. w sprawie RGNIŚW
 - Stanowisko wspólne Prezydium KRASP, Prezydium PAN oraz Prezydium RGNIŚW z dnia 5 lipca 2013 r. w sprawie zasad prowadzenia prac legislacyjnych dotyczących szkolnictwa wyższego i nauki

PARTNER ŚRODOWISKOWY JEST!

Ale...

- Należy wystrzegać się apriorycznego przyjmowania uproszczonej wizji świata akademickiego, który z założenia miałby być proefektywnościowo ekonomizowany w wyniku poddania uczelni jednocześnie dwóm presjom:
 - na poziomie systemowym – presji nadregulacji i cięć budżetowych
 - na poziomie instytucjonalnym – presji ustawowego ingerowania w obszar mikrozarządzania oraz narzucania reguł biznesowego menedżeryzmu, obcych kulturowo uniwersytetowi i ograniczających jego zdolności twórcze i rozwojowe
 - w okresie dłuższym byłby to zabieg nieefektywny!

- Należy znaleźć nowy punkt równowagi między jakością kształcenia, masowością studiów i powszechnością dyplomu magisterskiego
 - jakość jest w kolizji z masowością; dostępność kształcenia na poziomie wyższym, którą należy utrzymywać, powinny gwarantować studia licencjackie
 - niezbędne jest wprowadzenie tzw. piątego poziomu KRK – pomiędzy poziomem czwartym (matura) i szóstym (licencjat)

3 możliwe scenariusze dotyczące przyszłości polskich uczelni

- I. Priorytet polityczny dla rozwoju szkolnictwa wyższego z wejściem na ścieżkę dynamicznych działań na rzecz wprowadzenia fundamentalnych zmian – **scenariusz rozwoju**
- II. Mała modernizacja przy braku wizji strategicznej – **scenariusz stagnacji**
- III. Spadek nakładów i pogarszanie się sytuacji: zanik zdolności rozwojowych i w ślad za tym stopniowe pogarszanie się pozycji i szans konkurencyjnych – **scenariusz upadku**

**REALIZUJMY WSPÓLNIE SCENARIUSZ ROZWOJU!
FUNDAMENTY DLA NIEGO ZOSTAŁY POŁOŻONE.**

Wniosek końcowy

- Jeśli **szkolnictwo wyższe** ma w przyszłości stać się **dźwignią rozwojową kraju i źródłem jego prestiżu**, wymaga to przyjęcia nowej perspektywy strategicznej oraz **wprowadzenia zmian dalej idących** niż te wdrożone w okresie ostatnich lat.
- Jest to szczególnie ważne i pilne ze względu na **zbliżającą się agendę finansową UE: 2014-20**, z której środki finansowe będą prawdopodobnie **ostatnią** taką **szansą na dokonanie skoku jakościowego** w szkolnictwie wyższym i w systemie badań naukowych w naszym kraju.

DZIĘKUJĘ BARDZO!