

Nowa ustawa o szkolnictwie wyższym a samorząd

dr hab. Jan Fazlagić,
ekspert NIST, prof. nadzw. Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu

Wprowadzenie

W dniu 30 sierpnia 2018 r. w Dzienniku Ustaw, poz. 1668 opublikowano nową Ustawę z dnia 20 lipca 2018 r. *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce*. Ustawa ta jeszcze przed jej uchwaleniem była nazywana potocznie „Ustawą 2.0”. Prace nad Ustawą trwały ponad dwa lata. Opracowanie ostatecznego kształtu Ustawy poprzedziły między innymi szerokie konsultacje społeczne. W ramach procesu opracowywania Ustawy Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego zleciło opracowanie założeń do Ustawy trzem niezależnym zespołom eksperckim działającym przy: Uniwersytecie Adama Mickiewicza w Poznaniu, Uniwersytecie SWPS w Warszawie oraz Instytucie Allerhanda w Krakowie. Autor niniejszej ekspertyzy był członkiem Zespołu przy Instytucie Allerhanda.

Wszystkie zapisy nowej Ustawy mają pośredni wpływ na funkcjonowanie samorządu w Polsce, a niektóre jej elementy mają pewne bezpośrednie implikacje dla samorządu. Niniejsze opracowanie przede wszystkim omawia i uwypukla bezpośrednie powiązania zapisów Ustawy *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce* z funkcjonowaniem samorządu.

Ogólny kontekst funkcjonowania szkolnictwa wyższego a.d. 2017/2018

Niezależnie od rodzaju uczelni, w polskim systemie szkolnictwa wyższego powinny zajść zmiany odnoszące się do praktycznych wymiarów jego funkcjonowania. Jako najważniejsze można wskazać choćby konieczność internacjonalizacji polskich uczelni, wprowadzenie obowiązku dydaktycznego dla pracowników naukowych, uproszczenie ścieżki karier naukowych, większe upodmiotowienie studentów i dbałość o ich prawa, informatyzację uczelni (wprowadzenie zintegrowanych systemów narzędzi informatycznych), wprowadzenie

wewnętrznych procedur rozwoju uniwersytetów, zarządzania ryzykiem oraz zarządzania jakością. Istnieje również pilna konieczność wzmocnienia kształcenia zawodowego. Wprowadzenie rozróżnienia na profile praktyczne oraz ogólno-akademickie było pierwszym krokiem mającym na celu doprowadzenie do powstania kształcenia stricte zawodowego. Jednak w tym przypadku konieczne wydają się dalej idące zmiany ustrojowe, polegające na utworzeniu szkół zawodowych oraz akademickich, które przyznawałyby odmienne rodzaje kwalifikacji (umiejętności) lub nawet tytułów zawodowych.

W nowej Ustawie dużym zmianom uległy zasady przyznawania dofinansowań pieniężnych. Zwiększył się udział kryteriów konkurencyjnych przy pozyskiwaniu środków na funkcjonowanie uczelni. Wymusi to więc konieczność zwiększenia udziału finansowania zewnętrznego w budżecie uczelni, chociażby poprzez tworzenie partnerstw publiczno-prywatnych lub zupełnie nowych prawnych rodzajów kooperacji z biznesem. Owoce ma być realna współpraca z gospodarką – przedsiębiorcami z kraju i regionu. Powinny zostać wprowadzone systemy finansowania wynagrodzenia za staże i praktyki z dwóch źródeł: przez państwo i przedsiębiorców. Bodźcem do tych zmian powinno być nagradzanie finansowe uniwersytetów za organizowanie i monitorowanie staży i praktyk zawodowych.

W nowej ustawie uwzględniono postulat Instytutu Allerhanda z 2017 roku, który głosił, że:

„Konieczne trzeba także odejść od sztywnego przypisywania do obszarów, dziedzin i dyscyplin wiedzy. Przypisanie takie jest zasadne na poziomie doktoratów, gdyż przesądza o uzyskaniu stopnia doktora z określonych nauk. Dalszy rozwój naukowy powinien być zgodny z zainteresowaniami czy pasją badacza, które nie zawsze dają się przypisać do zdefiniowanych obszarów, dziedzin i dyscyplin. Tym samym rozwój naukowy przebiega w wymuszonych ścieżkach, tłamszona jest interdyscyplinarność i otwartość myślenia. Tematyka dorobku naukowego podlegająca ocenie powinna wpisywać się w świa-

towe tendencje w tym zakresie a nie tylko odwoływać się do polskiej z reguły odtwórczej literatury przedmiotu; nie powinno to oznaczać jedynie odwoływania się do uznanych polskich autorytetów, ale szukania innowatorów naukowych w literaturze światowej. Dla pracowników naukowych powinny zostać wprowadzone możliwości ścieżki dydaktycznej, naukowej oraz mieszanej [...]”

W nowej Ustawie zmieniono w dużym stopniu ustrój uczelni oraz wprowadzono mechanizmy wymuszające zmiany w ich strukturze organizacyjnej. Zakładane propozycje nowego systemu szkolnictwa ukierunkowane zostały na profesjonalizację zarządzania uczelniami. W ramach poprzedniej ustawy obowiązującej do 2018 roku zarządzanie uczelniami, jednostkami naukowymi oraz programami badawczymi było domeną osób od dawna funkcjonujących w szkolnictwie wyższym. Zarządzanie to jednak powinno podlegać rewizji rynkowej przez szeroko pojętych konsumentów usług z zakresu szkolnictwa wyższego (studentów, pracodawców, osiągniętych sukcesy badaczy).

Generalnie rzecz ujmując nowa Ustawa z jednej strony zachowuje nadal dużą dozę autonomii uczelni, ale z drugiej wprowadza mechanizmy zmuszające je do restrukturyzacji i reorganizacji. Pojęcie „autonomii” uniwersytetu z historycznego punktu widzenia było traktowane jako pozytywny wyróżnik. Z kolei „ingerencja” w niezależność uniwersytetów często była traktowana jako rodzaj zamachu na dobra wyższego rządu. Obecnie wdrażane są zmiany m.in. takie jak:

- 1). Demokratyzacja szkolnictwa wyższego mierzona odsetkiem osób w wieku 18-25 lat uczęszczających do szkół wyższych;
- 2). Utracenie monopolu na „produkcję” wiedzy przez uniwersytety. Wśród twórców wiedzy wysokiej jakości, w otoczeniu uniwersytetów, pojawiły się korporacje, dziennikarze, analitycy, think-tanki, społeczeństwo (crowdsourcing) itd.;
- 3). Nieograniczony dostęp do zasobów informacyjnych (kiedyś biblioteka uniwersytecka była najlepiej wyposażonym w zasoby źródłem informacji w regionie);
- 4). Oczekiwania społeczeństw, aby naukowcy w lepszym stopniu i w sposób bezpośredni przyczyniali się do tworzenia PKB;
- 5). Międzynarodowa konkurencja wynikająca z umiędzynarodowienia szkolnictwa wyższego wymagają re-definicji roli uniwersytetu w tym w szczególności redefinicji pojęcia „autonomii”.

Autonomia jest nadal ważna jeśli chodzi o podejmowanie długookresowych badań, wybór tematyki badań itp. W tym aspekcie uczelnie powinny mieć swobodę działania. Jednak często obszar autonomii środowiska naukowego był nadużywany i obejmował obszary, w których przyznanie autonomii szkodzi a nie sprzyja rozwojowi nauki i jakości edukacji. Szczególnie

jest to widoczne w dowolności co do kształtowania kierunków i programów studiów. Efektem takiego rozwiązania była masowa „produkcja” studentów o nieprzydatnych kwalifikacjach z punktu widzenia zapotrzebowania rynku pracy. Jednym z obszarów kształcenia na uczelniach, który wymaga poprawy, jest jakość kształcenia nauczycieli. Obecnie do zawodu nauczyciela trafiają osoby o niezwykle dużym zróżnicowaniu w zakresie przygotowania kompetencyjnego. Absolwenci kierunków nauczycielskich wiodących uczelni państwowych w Polsce (np. Uniwersytetu Warszawskiego) funkcjonują w ramach tego samego systemu co absolwenci uczelni niepaństwowych o bardzo niskich kwalifikacjach.

Należy zatem wprowadzić mechanizmy zezwalające uniwersytetom na dowolność w zakresie stosowania metod dydaktycznych, kontrolując jednocześnie zakres umiejętności i kwalifikacji nabywanych w procesie kształcenia. Jako rozwiązanie, wzorując się na unijnym Programie Rozwoju Kompetencji, należy ustanowić obowiązkowy wymóg opiniowania przez przedsiębiorców i samorządy lokalne programów kształcenia, które uczelnie zamierzają wprowadzać. Specjalnie powoływane do tego celu organy, działając we współpracy z Radą Nauki i Szkolnictwa Wyższego, kontrolowałyby, aby kompetencje zawodowe oraz umiejętności przedsiębiorcze, interpersonalne oraz analityczne oczekiwane przez pracodawców zawierały się w programach nauczania.

Interpretacja zapisów szczegółowych Ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce

Tekst jednolity ustawy ma objętość 120 stron i zawiera kilkanaście rozdziałów. Większość z nich dotyczy problematyki wewnętrznych uregulowań ustroju uczelni. Słowo „Samorząd (terytorialny)” nie jest wymieniane ani razu w tekście Ustawy. Można w niej jednak znaleźć zapisy, które otwierają wiele możliwości współpracy samorządów z uczelniami. Zostały one szerzej omówione w tabeli 1.

Tabela 1. Zapisy Ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce

Pozycja w Ustawie	Implikacje dla samorządu
Preambuła	<p>Preambuła Ustawy głosi, co następuje:</p> <p>„Uznając, że dążenie do poznania prawdy i przekazywanie wiedzy z pokolenia na pokolenie jest szczególnie szlachetną działalnością człowieka, oraz dostrzegając fundamentalną rolę nauki w tworzeniu cywilizacji, określa się zasady funkcjonowania szkolnictwa wyższego oraz prowadzenia działalności naukowej w oparciu o następujące pryncypia:</p> <ul style="list-style-type: none"> – obowiązkiem władzy publicznej jest tworzenie optymalnych warunków dla wolności badań naukowych i twórczości artystycznej, wolności nauczania oraz autonomii społeczności akademickiej, – każdy uczony ponosi odpowiedzialność za jakość i rzetelność prowadzonych badań oraz za wychowanie młodego pokolenia, – uczelnie oraz inne instytucje badawcze realizują misję o szczególnym znaczeniu dla państwa i narodu: wnoszą kluczowy wkład w innowacyjność gospodarki, przyczyniają się do rozwoju kultury, współkształtują standardy moralne obowiązujące w życiu publicznym.”
DZIAŁ I Przepisy ogólne	
Art. 3. 1.	„Podstawą systemu szkolnictwa wyższego i nauki jest wolność nauczania, twórczości artystycznej, badań naukowych i ogłaszania ich wyników oraz autonomia uczelni.” Zapis ten otwiera drogę do współpracy i tworzenia agend badawczych przez uczelnie we współpracy z samorządami.
DZIAŁ II Szkolnictwo wyższe	
Rozdział 1 Uczelnie	
Art. 11. 10. Art. 12.	Do podstawowych zadań uczelni zalicza się m.in.: działanie na rzecz społeczności lokalnych i regionalnych. Ponadto w art. 12 czytamy, że „Uczelnia może prowadzić działalność gospodarczą wyodrębnioną organizacyjnie i finansowo od działalności polegającej na wykonywaniu zadań, o których mowa w art. 11, w zakresie i formach określonych w statucie, w szczególności przez tworzenie spółek kapitałowych.” Zapis ten otwiera także możliwości współpracy z samorządem, także poprzez zawiązywanie podmiotów prawa handlowego z udziałem samorządu i uczelni.
Rozdział 2 Prowadzenie studiów	
Art. 61. 1.	„Uczelnia może prowadzić studia we współpracy z organem nadającym uprawnienie do wykonywania zawodu, organem przeprowadzającym postępowanie egzaminacyjne w ramach uzyskiwania uprawnień do wykonywania zawodu, organem samorządu zawodowego, organizacją gospodarczą lub organem rejestrowym.”
Art. 62.	„Uczelnia może prowadzić studia dualne, które są studiami o profilu praktycznym prowadzonymi z udziałem pracodawcy.”
Art. 69. 1.	„Przyjęcie na studia następuje przez: <ol style="list-style-type: none"> 1) rekrutację; 2) potwierdzenie efektów uczenia się; 3) przeniesienie z innej uczelni lub uczelni zagranicznej.” Punkt 2 umożliwia współpracę z samorządami poprzez kształcenie kandydatów na studia np. w formie praktycznej w urzędach samorządowych.

Pozycja w Ustawie	Implikacje dla samorządu
Rozdział 6 Komercjalizacja wyników działalności naukowej oraz know-how	
Art. 148. 1	„Uczelnie mogą prowadzić akademickie inkubatory przedsiębiorczości oraz centra transferu technologii.” Funkcjonowanie takich podmiotów leży w żywotnym interesie samorządów i powinny współpracować z uczelniami w zakresie ich rozwoju.
Art. 149. 1	„Uczelnia, w celu komercjalizacji pośredniej, polegającej na obejmowaniu lub nabywaniu udziałów lub akcji w spółkach lub obejmowaniu warrantów subskrypcyjnych uprawniających do zapisu lub objęcia akcji w spółkach, w celu wdrożenia lub przygotowania do wdrożenia wyników działalności naukowej lub know-how związanego z tymi wynikami, może tworzyć wyłącznie jednoosobowe spółki kapitałowe, z zastrzeżeniem art. 150 ust. 1, zwane dalej „spółkami celowymi.” Samorząd może podjąć współpracę z taką spółką w celu zlecenia jej aplikacyjnych badań naukowych.
DZIAŁ III Studia podyplomowe, kształcenie specjalistyczne i inne formy kształcenia	
Art. 160-164	Uczelnie mogą prowadzić studia podyplomowe, kształcenie specjalistyczne oraz oferować inne formy kształcenia. Taka forma studiów jest już realizowana (od semestru 2018/2019 roku), np. przez Uniwersytet SWPS w porozumieniu z Urzędem Miasta Poznania. Na studiach tych kształceni są pracownicy Urzędu Miasta.
Rozdział 2 Stopień doktora Oddział 2 Kształcenie doktorantów	
Art. 198. 1	„Kształcenie doktorantów przygotowuje do uzyskania stopnia doktora i odbywa się w szkole doktorskiej.” Kształcenie doktorantów może być prowadzone we współpracy z innym podmiotem, w szczególności przedsiębiorcą lub zagraniczną uczelnią lub instytucją naukową. Doktoranci w ramach swoich agend badawczych mogą realizować projekty we współpracy z jst.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie tekstu Ustawy z dnia 20 lipca 2018 r., *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce*, Dz. U. poz. 1668.



Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego powstał w 2015 r.
Jest państwową jednostką budżetową podległą MSWiA.
Działa na rzecz dalszej profesjonalizacji samorządu terytorialnego i administracji publicznej.

EKSPERTYZY NIST, ul. Zielona 18, Łódź 90-601
Sekretariat tel. +48 42 633 10 70
e-mail: sekretariat@nist.gov.pl