

Ekspertyza
na temat koniecznych zmian prawno-instytucjonalnych w obszarze szkolnictwa wyższego w
perspektywie lat 2007-2013

Stan obecny

Status szkół wyższych w Polsce reguluje obecnie ustawa z 12 września 1990 r. (nowelizowana wielokrotnie, przy czym najważniejsza nowelizacja pochodzi z 2001 r.). Nadała ona szkołom wyższym stosunkowo szeroką autonomię, przekazując do ich kompetencji swobodę kształtowania władz uczelni, układanie planów i programów studiów, które muszą jednak pozostawać w zgodzie z tzw. standardami nauczania, opracowywanymi przez Radę Główną Szkolnictwa Wyższego (wybieraną przez środowisko akademickie) i ogłaszanych przez ministra, oraz swobodę określania zasad rekrutacji (ostatnio ograniczoną zasadą uznawania wyników egzaminów maturalnych) i limitów miejsc na studiach. Szkoły wyższe uzyskały również swobodę w zakresie zatrudniania nauczycieli akademickich i kształtowania zasad ich wynagradzania. Ustawa z 1990 r. stworzyła także możliwość pobierania opłat za zajęcia dydaktyczne (czesne) na studiach wieczorowych i zaocznych. Przewidziała również tworzenie niepublicznych szkół wyższych. Szczególny status uzyskały tzw. szkoły akademickie, spełniające warunki określone w art. 12 ust. 1 ustawy (minimum 60 tytułarnych profesorów i co najmniej połowa jednostek podstawowych uprawniona do nadawania stopnia doktora habilitowanego). Uczelnie te uzyskały prawo samodzielnego uchwalania statutów i uruchamiania kierunków studiów. Ustawa przewiduje, że kształcenie odbywa się na kierunku studiów (których listę określa minister), a kierunki studiów prowadzone są przez podstawowe jednostki organizacyjne uczelni (wydziały). W kolejnych nowelizacjach umożliwiono prowadzenie kierunku studiów przez kilka jednostek podstawowych uczelni.

Uprawnienia nadzorcze ministra zostały w ustawie określone w dość ograniczony sposób (czuwanie nad zgodnością decyzji rektorskich i uchwał senatów z ustawami, zatwierdzanie statutów uczelni nieakademickich, wyrażanie zgody na zakładanie uczelni niepublicznych).

Zgodnie z ustawą z 1990 r. państwowe szkoły wyższe finansowane są ze środków budżetowych, przy czym zgodnie z algorytmem przyjętym przez ministra uwzględnia się liczbę studentów (w tym w pewnej części także wieczorowych i zaocznych), liczbę pracowników naukowo-dydaktycznych (od doktora w górę) oraz przyjmuje się stosowanie pewnych współczynników określających tzw. kosztowność studiów (w skali 1-3). Poważną część dochodów uczelni państwowych zaczęły stanowić opłaty pobierane od studentów studiów wieczorowych i zaocznych (i dziennych powtarzających rok studiów). W niektórych uczelniach dochody z tego tytułu sięgają 30 proc. całości dochodów. Dodatkowym ważnym źródłem finansowania uczelni stały się środki przeznaczone na badania naukowe (w tym granty). W odrębny sposób finansowana jest pomoc materialna dla studentów; jej źródłem są środki budżetowe, przeznaczone na stypendia socjalne i za wyniki w nauce (oraz dodatkowo środki na dofinansowywanie kosztów zamieszkania lub na stypendia dla osób

niepełnosprawnych), kierowane do poszczególnych uczelni, na których ciąży obowiązek ich podziału i dystrybucji.

Szkolnictwo wyższe w Polsce miało z początkiem lat 90-tych spore ukryte rezerwy, zarówno kadrowe, jak i – niekiedy – lokalowe. To pozwoliło zwiększyć w krótkim czasie liczbę studentów kilkakrotnie. Stymulatorem rozwoju stało się także pobieranie czesnego od części studentów, pozwoliło to bowiem na zwiększanie dochodów pracowników uczelni, a także na sfinansowanie ważnych inwestycji budowlanych lub zakupu nowego sprzętu i urządzeń, poprawiających zasoby lokalowe uczelni oraz standard kształcenia i prowadzonych badań naukowych. Umasowienie studiów wyższych stało się możliwe także na skutek powstania wielkiej liczby szkół prywatnych, w których kadra akademicka znalazła szansę istotnego podniesienia swych dochodów. Szkoły te poza tym powstawały często w regionach ubogich dotychczas w szkoły wyższe, co dawało wielu młodym ludziom szansę podjęcia studiów w miejscu zamieszkania. W ten sposób szkoły wyższe bardzo szybko odpowiedziały na zapotrzebowanie na wyższe wykształcenie, jakie pojawiło się w młodym pokoleniu, a wskaźnik skolaryzacji (nie przekraczający na początku lat 90-tych 7 proc.) zaczął szybko rosnąć, w przedziale wiekowym 19-30 osiągając wartość 40 proc.

W praktyce lat 90-tych wytworzył się między resortem edukacji a wyższymi uczelniami swoisty niepisany układ, w myśl którego państwo przeznaczało na finansowanie szkół wyższych skromne środki, ale za to pozwalało szkołom wyższym szukać innych form finansowania, w tym zwłaszcza w postaci czesnego. Szkoły wyższe radziły sobie nienajgorzej, zwiększając istotnie liczbę studentów płacących, politycy więc specjalnie się uczelniami nie interesowali (warto przypomnieć, że szkolnictwo wyższe było jedynym sektorem, w którym przez cały okres III RP nie odbył się ani jeden strajk czy zorganizowany protest).

Od schyłku lat 90-tych rozpoczął się proces odzyskiwania władzy (zwłaszcza w obszarze regulacyjnym) przez ministra. Po pierwsze, niekontrolowany praktycznie wysyp szkół prywatnych oraz zwiększanie do granic możliwości liczby studentów w szkołach publicznych postawiły problem jakości studiów. Podjęto próbę zaradzenia negatywnym skutkom umasowienia studiów przez systematyczne zwiększanie administracyjnych uprawnień ministra oraz wprowadzenie instytucji kontrolującej z zewnątrz jakość oferowanych usług edukacyjnych. Powołano (zresztą z inicjatywy środowiska akademickiego, które wcześniej zainicjowało własne procedury akredytacyjne) Państwową Komisję Akredytacyjną. Ocena jej działalności nie jest jednoznaczna. Z jednej strony dokonała ona ważnego przeglądu wszystkich szkół wyższych, eliminując najłabsze lub zmuszając niektóre do istotnych korekt kadrowych i programowych, ale z drugiej strony jej kontrolne działania zaowocowały wystandaryzowaniem wymagań, jednakowych dla wielkich uniwersytetów i małych szkół zawodowych, ze szkodą dla innowacyjności i rozwoju dobrej uniwersyteckiej dydaktyki.

Po drugie, w ramach porządkowania stanu prawnego po wejściu w życie konstytucji przekazano ministrowi (w nowelizacji ustawy o szkolnictwie wyższym z 2001 r.) prawo określania standardów nauczania, w tym treści nauczania poszczególnych przedmiotów, co ogromnie utrudniło wprowadzanie jakichkolwiek innowacji dydaktycznych w programach studiów.

Umacnianie władzy ministra i krępowanie centralnymi decyzjami różnorodności oferty dydaktycznej wyższych uczelni zbiegło się w czasie z zainicjowaniem procesu wdrażania deklaracji bolońskiej z

1999 r. (której jednym z sygnatariuszy był polski minister edukacji narodowej), i budowy europejskiej przestrzeni szkolnictwa wyższego, ufundowanych na idei różnorodności oferty programowej szkół wyższych, prawie studenta do indywidualizowania ścieżki studiów i miejsca ich odbywania, wreszcie wzajemnego uznawania uzyskiwanych dyplomów. Nietrudno zauważyć, że próba odzyskania kontroli nad uczelniami przez ministra kłóci się z założeniami procesu bolońskiego (a także z niektórymi dokumentami przygotowywanymi przez Komisję i Parlament Europejski).

Projekt nowej ustawy o szkolnictwie wyższym nie przynosi żadnego przełomu, nie proponuje nowego spojrzenia na szkolnictwo wyższe, raczej petryfikuje dotychczasowy system, wprowadzając kilka niewielkich modyfikacji i uszczegółowień. Projekt ten wpisnął się także w proces odzyskiwania władzy przez ministra, co może stanowić zagrożenie dla autonomii uniwersyteckiej, zwłaszcza że uprawnienia ministra w zakresie ustalania standardów nauczania zostały ujęte szeroko, a zróżnicowanie uczelni w zależności od ich potencjału naukowo-dydaktycznego nie znalazło dostatecznego wyrazu prawnego. Największe uczelnie (spełniające warunki definicji „uniwersytetu”) uzyskały co prawda szansę indywidualnego kształtowania standardów nauczania, ale ostateczna decyzja zawsze należy do ministra.

Głównym mankamentem projektu ustawy jest konserwowanie dotychczasowego sposobu finansowania szkół wyższych. Tymczasem istniejące proste rezerwy obecnego systemu zbliżają się do wyczerpania i coraz wyraźniej widać, że potrzebne stają się pilnie nowe rozwiązania finansowo-organizacyjne. Finansowanie ze strony budżetu państwa utrzymuje się od wielu lat praktycznie na tym samym poziomie, tzn. jednym z najniższych w Europie. Prognozy na najbliższe lata nie wróżą istotnego przełomu. W tym stanie rzeczy konieczne staje się poszukiwanie innych źródeł finansowania szkolnictwa wyższego. W tym kontekście powraca potrzeba rozsądnego uregulowania kwestii czesnego, pobieranego przez państwowe szkoły wyższe od studentów studiów wieczorowych i zaocznych. Obecne rozwiązanie (powielone w projekcie nowej ustawy) premiuje w istocie osoby wywodzące się z lepiej sytuowanych środowisk i jest na dłuższą metę nie do utrzymania. Aby je zmienić potrzebna jest jednak zmiana konstytucji (o co trudno), albo też przyjęcie zasady, że bezpłatne studia są w istocie formą stypendium, przyznawanego przez państwo np. na jeden rok akademicki i przedłużanego pod warunkiem uzyskiwania odpowiednio dobrych wyników w nauce (co oznacza jednak, że państwo nadal finansowałoby studia także osobom zamożnym). Reforma czesnego – jeśli nie miałaby ono stać się jedynym źródłem finansowania szkół wyższych, a to oznaczałoby jego trzykrotny wzrost – nie rozwiąże jednak problemu finansowania szkół wyższych. Generalnie trzeba zatem poszukiwać takich rozwiązań systemowych, które pozwolą włączyć kapitał prywatny oraz inne środki publiczne (np. regionalne) w finansowanie publicznych szkół wyższych. W tym zakresie warta rozważenia jest możliwość wykorzystania instytucji spółki użyteczności publicznej.

Konieczne jest także poważne rozważenie charakteru stosunku prawnego łączącego studenta z państwową szkołą wyższą. Dominuje obecnie przekonanie, że stosunek ten ma charakter administracyjno-prawny, co oznacza, iż relacje między studentem a szkołą wyższą regulują przepisy postępowania administracyjnego, a rozstrzygnięcia władz uczelni dotyczące studenta mają charakter decyzji administracyjnych. Prowadzi to ze strony sądów administracyjnych do traktowania wyższych uczelni jak *sui generis* urzędów administracyjnych, a władz uczelni – jak urzędników podlegających

przepisom postępowania administracyjnego. Z drugiej strony jednak trzeba odnotować przypadki traktowania przez sądy cywilne stosunków między studentami a wyższymi uczelniami w kategoriach prawa konsumenckiego, a więc jako stosunków o charakterze cywilno-prawnym. Warto zauważyć, że w projekcie nowej ustawy o szkolnictwie wyższym pojawiła się instytucja umowy, w której określone mają być warunki finansowe odbywania studiów przez studentów niestacjonarnych w publicznych szkołach wyższych.

Podsumowując trzeba stwierdzić, że obecny system szkolnictwa wyższego staje się coraz wyraźniej finansowo niewydolny, krępuje innowacyjność dydaktyczną lepszych uczelni w zakresie programów studiów i form studiowania, petryfikuje wewnętrzne struktury uczelni wiążąc prowadzenie kierunków studiów z wydziałami (jednostkami podstawowymi uczelni), nie zawiera skutecznych narzędzi wymuszających w sposób naturalny (a nie przez administracyjny przymus) wysoką jakość nauczania, a jednocześnie utrudnia prowadzenie przez państwo skutecznej polityki w zakresie edukacji na poziomie wyższym.

Najbliższe wyzwania

Przed szkolnictwem wyższym stają w najbliższym czasie dwa wielkie wyzwania. Mają one charakter generalny i dotyczą wszystkich uczelni europejskich, stają więc także przed polskimi szkołami wyższymi.

Wyzwanie pierwsze to komercjalizacja edukacji. Wiek XXI bywa już nazywany stuleciem wiedzy. Wiele wskazuje na to, że wiedza stawać się będzie w coraz większym stopniu wyznacznikiem społecznej pozycji konkretnych osób, przy czym wiedza ta będzie bezustannie weryfikowana. Oznacza to konieczność stworzenia możliwości systematycznego uzupełniania wiedzy lub uzyskiwania jej w nowych dziedzinach. Jak się dzisiaj szacuje, przeciętnie kilka razy w życiu człowiek będzie zmieniać wykonywany zawód, a to pociąga za sobą potrzebę zdobywania i weryfikowania kwalifikacji. Wzrastać zatem będzie rola i znaczenie instytucji dostarczających tego typu usług. Inaczej mówiąc wszystko wskazuje na to, że zapotrzebowanie na produkty „przemysłu edukacyjnego” będzie szybko rosło. Rynek edukacyjny jest potencjalnie bardzo dużym rynkiem, gdyż obejmuje nie tylko ludzi przygotowujących się do rozpoczęcia samodzielnego życia zawodowego, ale również osoby zawodowo czynne oraz te, które zakończyły już aktywność zawodową. Rynek ten już staje się dla kapitału interesującym kierunkiem inwestowania i należy sądzić, że w niedalekiej przyszłości stanie się obiektem większych inwestycji kapitałowych.

Uniwersytet jest instytucją wpisaną w kulturę i tradycję Europy, jest czymś, co zadecydowało w znacznym stopniu o specyfice, sile i atrakcyjności europejskiego przykładu. Struktura uniwersytetu, metoda jego działania, polegająca na skojarzeniu nauki z dydaktyką, korporacyjny charakter wspólnoty akademickiej wyrosły z tej wielowiekowej tradycji. Dzisiaj uniwersytety zostały skonfrontowane ze zjawiskami, o których mowa była wyżej. Edukacja stała się towarem, a potencjalny student – klientem. Studiami uniwersyteckimi interesuje się znacznie więcej osób niż bywało to w przeszłości. Oczekiwania tej klienteli są bardzo zróżnicowane i szerokie. Trzeba przy tym pamiętać, że edukacja jest bardzo specyficznym towarem, a Uniwersytet ze swoją korporacyjną tradycją – bardzo szczególnym podmiotem rynkowym. Należy zatem szukać sposobów wskazywania specyfiki

tej bardzo szczególnej misji, jaką jest edukacja, zarazem jednak nie można abstrahować od zjawisk i praw związanych z rynkiem usług. Wyższe uczelnie muszą umieć się na nim poruszać, nie tracąc zarazem swej odrębności i nie rezygnując ze swojej misji. To dlatego konieczna jest świadomość, jak działania, głęboko osadzone w tradycji korporacji, mogą być postrzegane i interpretowane przez świat zewnętrzny, zdominowany przez globalny rynek. Pytanie jest więc takie: jak obronić korporacyjny charakter uniwersytetu, gdy z jednej strony próbuje się go porównywać do przedsiębiorstwa, a z drugiej – traktuje się go jak specyficzny urząd.

Doświadczenie pokazuje, że w dziedzinach, które wchodzą na ścieżkę szybkiego rozwoju, wcześniej czy później zaczynają się pojawiać procesy konsolidacyjne. Procesy te mogą objąć także uniwersytety jako jednostki dostarczające edukacji na poziomie wyższym i przygotowane już dzisiaj do usług w zakresie edukacji ustawicznej. Konsolidacja rynku usług edukacyjnych będzie zapewne prowadzić do tworzenia holdingów obejmujących różne podmioty, wyspecjalizowane w określonych typach usług edukacyjnych, np. w zakresie edukacji zawodowej, podnoszenia kwalifikacji, kursów zawodowych, usług dla osób tzw. trzeciego wieku, edukacji za pomocą nośników elektronicznych, itd. Holdingi te będą także aktywnie promować edukację, tak by kreować popyt na ich usługi. Istotnym elementem takich holdingów mogą stać się centra naukowe, wymagające dużych nakładów finansowych, ale jednocześnie wspierające wysoki poziom dydaktyki i jej ścisły związek z najnowszymi dokonaniem naukowymi.

Proces tworzenia takich holdingów potrwa prawdopodobnie około 6-10 lat, ale już dzisiaj trzeba sobie uświadomić istnienie takich tendencji, by się do nich odpowiednio przygotować. Istotne jest przy tym to, że do tworzenia takich holdingów będzie dążył kapitał zewnętrzny angażujący się w coraz większym stopniu w rynek edukacyjny. Finansowe zaangażowanie środków budżetowych w obszarze edukacji będzie natomiast systematycznie malało. Ważne jest więc przygotowanie odpowiednich rozwiązań prawnych pozwalających na łączenie publicznych segmentów rynku edukacyjnego z jego segmentami prywatnymi i umożliwienie absorbowania środków prywatnych przez publiczne instytucje, tak by uczelnie publiczne – ze swym ogromnym dzisiaj potencjałem naukowym i dydaktycznym – nie stały na straconych pozycjach.

Drugim wyzwaniem, które polskie uczelnie odczuwają szybciej, jest wejście do europejskiej przestrzeni szkolnictwa wyższego, co oznacza pojawienie się konkurencji ze strony innych uniwersytetów, zwłaszcza z Europy Zachodniej, oraz konieczność sprostania wymogom zapisanym w Deklaracji bolońskiej i późniejszych dokumentach (komunikat praski – 2001, komunikat berliński – 2003). Rywalizacja między polskimi uniwersytetami sprowadzała się dotychczas do rankingów, organizowanych przez czasopisma i prasę społeczno-polityczną. Prawdziwa rywalizacja o kandydatów na studia jeszcze się nie zaczęła, choć niektóre uczelnie (w tym państwowe) zaczynają już dostrzegać zmniejszającą się liczbę zainteresowanych studiowaniem, zwłaszcza na studiach odpłatnych (co przekłada się na mniejsze dochody z tytułu czesnego). Teraz polskie uczelnie stają do konfrontacji z uczelniami innych krajów europejskich i powinny mieć świadomość, że daleko im do europejskiej czołówki. Ponad 40 tys. osób studiuje już dzisiaj zagranicą. Uczelnie niektórych krajów zaczynają coraz aktywniej penetrować nasz rynek edukacyjny, zachęcając zainteresowanych do

studiowania zagranicą, lub poszukując miejsca w naszym kraju. Polskie uczelnie muszą więc podjąć rywalizację z innymi i szukać sposobów wzmocnienia swej pozycji w tej rywalizacji.

Szansa cywilizacyjnego rozwoju Europy leży m.in. w tworzeniu europejskiej przestrzeni szkolnictwa wyższego. Europa widzi tu swą szansę w nawiązywaniu do przykładu amerykańskiego: wielość ośrodków uniwersyteckich, kompatybilność zdobywanych w nich umiejętności i wiedzy, adaptowanych łatwo do potrzeb rynku pracy i zainteresowań studentów, mobilność kadry dydaktycznej i studentów. To wszystko daje nadzieję na efekt dodany. Ale tak jak w Stanach Zjednoczonych, gdzie liczy się kilkanaście uniwersytetów, tak i w Europie ową przestrzeń szkolnictwa wyższego będzie wypełniać treścią kilkanaście uczelni. Reszta nie zniknie szybko, tylko utraci najlepszych studentów (co w konsekwencji będzie rzutować na poziom tych uczelni, który zależy przecież w znacznym stopniu także od poziomu studentów).

Żeby zaistnieć na europejskim rynku edukacyjnym polskie wyższe uczelnie muszą wejść w proces wdrażania procesu bolońskiego, tzn. w budowę systemu studiowania w ramach dwóch cykli, rozwijanie różnych form studiów podyplomowych i kształcenia ustawicznego, a także zwrócenie większej uwagi na jakość nauczania. Oznacza to, że uniwersyteckie studia licencjackie muszą zmienić swój charakter. Licencjat wprowadzony został jako studia wyższe zawodowe, co oznacza, że dzisiaj ma przygotowywać w pierwszej kolejności do wykonywania konkretnego zawodu, a zatem powinien mieć program wąsko określony. Tak też pomyślane zostały szkoły wyższe zawodowe, tworzone na podstawie ustawy z 1996 r. Tymczasem w myśl deklaracji bolońskiej, a także z uwagi na potrzebę wzmocnienia ogólnego wykształcenia, tak by dawało ono w przyszłości łatwość zmiany zainteresowań, licencjat powinien mieć także charakter możliwie szeroki. Kolejne natomiast szczeble nauki mogą oznaczać bardziej ukierunkowane i pogłębione nauczanie. Jeśli zatem uniwersytety mają aktywnie włączyć się w realizowanie deklaracji bolońskiej, to muszą zasadniczo zmienić strukturę studiów, tak by na poziomie licencjatu odejść od uczenia wyłącznie w ramach wąsko rozumianych kierunków, specjalności i specjalizacji. Bez takiej zmiany uniwersytety nie staną się dostatecznie atrakcyjne, by grupować wokół siebie inne podmioty świadczące usługi edukacyjne. Nie staną się także atrakcyjne dla studentów z innych części Europy, a z czasem – również polskich.

Proces boloński oznacza także konieczność zwrócenia bacznej uwagi na kwestie jakości nauczania i procedur pozwalających tę jakość uzyskiwać, zachowywać i na bieżąco monitorować. Komunikat berliński (wrzesień 2003) kładzie nacisk na konieczność budowania mechanizmów zapewnienia i kontrolowania jakości kształcenia wewnątrz wyższych uczelni, wskazując zarazem istotne znaczenie instytucji zewnętrznych, kontrolujących jakość kształcenia. Budowanie europejskiej przestrzeni szkolnictwa wyższego oznacza jednak, iż procedury badania jakości powinny być wbudowane w tę przestrzeń. To dlatego zyskuje aprobatę idea stworzenia europejskiego rejestru instytucji zajmujących się oceną jakości kształcenia. W rejestrze znalazłyby się tylko te agencje akredytacyjne, które spełniają określone wymagania, a wyższe uczelnie powinny uzyskać swobodę wyboru agencji, w której chciałyby akredytować swój program dydaktyczny (mówi o tym projekt wspólnej rekomendacji Rady Unii i Parlamentu Europejskiego, przygotowany przez Komisję Europejską).

Warto także zwrócić uwagę na ostatni komunikat Komisji Europejskiej (z 20.04.2005) wskazujący warunki, jakie muszą być spełnione, aby uniwersytety mogły w pełni zaangażować swój potencjał w

realizację strategii lizbońskiej. W Komunikacie podkreśla się konieczność podniesienia poziomu jakości i atrakcyjności uniwersytetów, poprawy zarządzania nimi oraz wzmocnienia i dywersyfikacji ich finansowania (także z ewentualnym, znacznym wkładem ze strony studentów). Komisja uważa, że państwa Unii powinny zapewnić w krajowym ustawodawstwie przejmowanie przez uniwersytety inicjatywy we wprowadzaniu istotnych zmian w edukacji społecznej, i zapewnić wyższym uczelniom konieczną autonomię w obszarze badań i nauczania. Komisja proponuje utworzenie nowego rodzaju partnerstwa między władzami publicznymi a uniwersytetami oraz o dostateczne inwestycje w szkolnictwo wyższe.

Trzeba wyraźnie stwierdzić, że ani obecny system szkolnictwa wyższego w Polsce, ani system projektowany w nowej ustawie o szkolnictwie wyższym nie odpowiadają w dostatecznym stopniu postulatom sformułowanym w dokumencie Komisji Europejskiej, nie przygotowują również w wystarczającym zakresie do stawienia czoła wspomnianym wyżej wyzwaniom rynkowym.

Propozycja nowego podejścia do sektora szkolnictwa wyższego

Przyszłą przebudowę systemu szkolnictwa wyższego w Polsce rozpocząć trzeba od rewizji podstawowego założenia, które leży u podstaw zarówno obecnej ustawy o szkolnictwie wyższym, jak i u podstaw projektu jej nowej wersji. Tym założeniem jest przeświadczenie, że na państwie ciąży obowiązek zorganizowania szkolnictwa wyższego i zarządzania jego częścią publiczną. Z takiego założenia wyrastają szczegółowe przepisy dotyczące struktury uczelni, funkcjonowania jej organów, ustalania tego, jakie jej jednostki organizacyjne mogą prowadzić studia, czego należy uczyć i w jakich ilościach, z tego założenia wynikają także duże uprawnienia ministra, który ma decydować o liście kierunków, na jakich prowadzi się studia, o liście przedmiotów wykładanych w ramach danego kierunku, a nawet o treściach nauczania w ramach poszczególnych przedmiotów. Z tego założenia wynika również naturalna tendencja do ograniczania autonomii szkół wyższych, bo autonomia taka koliduje z organizatorską funkcją państwa. Z tego punktu widzenia nie dziwią zapisy projektu nowej ustawy, dające ministrowi prawo odwołania rektora (w przypadku rażącego naruszenia przepisów prawa).

Tymczasem obowiązek organizowania przez państwo szkolnictwa wyższego nie wynika wcale z przepisów konstytucji. Konstytucja jedynie w art. 70 ust. 1 zobowiązuje ustawodawcę do zapewnienia realizacji tzw. obowiązku szkolnego, czyli obowiązkowego charakteru nauki do 18 roku życia, co pociąga za sobą konieczność ustawowego nadania ram organizacyjnych tej nauki. Kolejne ustępy art. 70 konstytucji mówią o konieczności zapewnienia równego i powszechnego dostępu do wykształcenia, w tym wyższego, przez tworzenie i wspieranie systemu pomocy materialnej dla studentów oraz przypominają o zasadzie autonomii szkół wyższych. Dla realizacji tych zadań państwo nie musi brać się za organizowanie szkolnictwa wyższego, wystarczy, że będzie ten sektor wspierał. Zadanie organizowania sektora szkolnictwa wyższego przez państwo powinno więc zostać zastąpione zadaniem wspierania tego sektora przez państwo. Taka zmiana pozwoli szkolnictwu wyższemu lepiej sprostać wyzwaniom, o których była mowa wyżej, a ministrowi właściwemu do spraw edukacji skuteczniej realizować politykę edukacyjną państwa.

Szczególne znaczenie ma tutaj sposób realizacji art. 70 ust. 5 konstytucji. Pojęcie autonomii szkół wyższych nie zostało w konstytucji zdefiniowane. Nie można jednak przyjmować, że jest to pojęcie puste znaczeniowo. Można na przykład posiłkować się zapisami Wielkiej Karty Uniwersytetów Europejskich z 1988 r., która do podstawowych atrybutów wyższych uczelni zalicza wolność nauczania i prowadzenia badań naukowych. W każdym bądź razie art. 70 ust. 5 należy rozumieć jako zobowiązanie ustawodawcy do stworzenia gwarancji zabezpieczających autonomię szkół wyższych, a nie jako danie mu możliwości dowolnego ograniczania tej autonomii, byle z zachowaniem drogi ustawowej. Innymi słowy państwo powinno być gwarantem autonomii szkół wyższych, a nie głównym zagrożeniem dla tej autonomii – jak jest dzisiaj.

Wspieranie przez państwo szkół wyższych będzie najczęściej przybierać postać finansową. Państwo może finansować określone kierunki studiów, określony typ wykształcenia, może także pozostawić wybór samym zainteresowanym oferując im bon edukacyjny (o określonej wartości finansowej). W pierwszym przypadku oznacza to zamawianie przez państwo (np. w formie umów) określonych usług edukacyjnych, w drugim – pieniądze „iść” za studentem. Możliwe jest też łączenie obu metod. Finansując państwo może oczekiwać określonych efektów, tzn. absolwentów o określonej wiedzy i umiejętnościach, zdolnych do podjęcia pracy w określonych sektorach lub w określonych warunkach rynkowych.

Generalnie mówiąc, państwo realizując zasadę wspierania szkół wyższych może odejść od finansowania wszystkich uczelni (np. państwowych) „po równo” (czyli bez zwracania uwagi na to, jacy nauczyciele akademicy uczą w danej wyższej szkole i jacy studenci w niej studiuja) i wyraźnie określać swe preferencje oraz promować najlepsze uczelnie. Rezygnacja z funkcji organizacyjnej pozwala zatem państwu (ministrowi edukacji) na prowadzenie polityki w zakresie edukacji na poziomie wyższym. Zdejmuje również z ministra obowiązki ustalania listy kierunków studiów, określania standardów kształcenia, opisywania treści nauczania dla poszczególnych przedmiotów. Wyższymi uczelniami pozwala zaś na swobodną organizację toku studiów i ustalenie najbardziej wygodnej i efektywnej wewnętrznej struktury organizacyjnej, pozwalającej w procesie nauczania najlepiej wykorzystać cały potencjał naukowo-dydaktyczny uczelni.

Zadaniem państwa mogłoby być określanie minimalnych wymagań (np. kadrowych, lokalowych czy finansowych), pozwalających na wejście na rynek edukacyjny i udzielanie instytucjom spełniającym te warunki zezwoleń (licencji) na podjęcie działalności edukacyjnej w obszarze szkolnictwa wyższego. Takie zadanie mogłaby przejąć Państwowa Komisja Akredytacyjna.

Finansując konkretne uczelnie państwo musi sprawdzać, czy oczekiwane efekty zostały przez uczelnię zrealizowane. Można do tego celu wykorzystać PKA. Można jednak także przyjąć, że minister będzie zawierać umowy o finansowanie tylko z takimi uczelniami, które uzyskały atest uznanej w Europie instytucji akredytacyjnej.

Sprawą kluczową jest zreformowanie zasad finansowania publicznych szkół wyższych. Dotychczasowy system – jak o tym już była mowa wyżej – oparty na dotacji budżetowej, wspomaganej wpływami z czesnego (które – w przypadku wejścia w życie nowej ustawy i reguły 1/1 co do liczby studentów płacących i niepłacących na każdym kierunku studiów – ulegną zmniejszeniu, bez kompensaty ze strony budżetu państwa) jest niewydolny, niewystarczający i co gorsza nie daje

pewności dobrego gospodarowania pozyskanymi środkami. Idąc za zaleceniem Komisji Europejskiej, która podkreśla potrzebę dywersyfikacji źródeł finansowania szkolnictwa wyższego, wydaje się wskazane, by każdej publicznej szkole wyższej stworzyć możliwość utworzenia instytucji pozwalającej gromadzić środki finansowe pochodzące zarówno z sektora publicznego (środki budżetowe, środki podmiotów samorządu lokalnego), jak i o charakterze prywatnym (w tym czesne). Instytucja ta powinna przy tym wyręczać uczelnie w wykonywaniu czynności inwestycyjno-finansowych, do których korporacje akademickie nie są i chyba nie muszą być dostatecznie przygotowane. Relacja między taką instytucją a uczelnią powinna być tak skonstruowana, by nie stanowiło to zagrożenia dla autonomii akademickiej.

Taką instytucją mogłyby być spółka użyteczności publicznej, zakładana przez określone podmioty i korzystająca z określonych preferencji (w tym finansowo-podatkowych), a zarazem ograniczeń wynikających z jej szczególnego charakteru. Specjalny charakter spółki wynikałby z jednej strony z tego, że jej większościowym akcjonariuszem byłaby wyższa uczelnia, z drugiej strony zaś, że zakresem działania spółki byłyby szeroko rozumiane usługi edukacyjne. Decyzja o założeniu spółki powinna należeć do władz danej uczelni. Jest sprawą do dyskusji, czy utworzenie takiej spółki powinno wymagać zgody ministra. Udziałowcami mogłyby być – obok uczelni – samorządy terytorialne, instytucje, których cele statutowe związane są z działalnością danej uczelni (np. fundacje), a także (ale w wymiarze nie pozwalającym na przejęcie kontroli nad spółką) podmioty sektora prywatnego (w tym osoby fizyczne). Uprzywilejowany charakter spółki objawiałby się w obniżonych wymaganiach kapitałowych wobec głównego akcjonariusza (uczelni), wyraźnym wskazaniu, że majątek własny udziałowców nie wchodzi do spółki (jako aport), natomiast może stanowić zabezpieczenie dla jej zobowiązań, oraz w korzystnych regulacjach podatkowych rozciągających na ten rodzaj spółki przepis art. 17 ust. 1 ustawy CIT (zwolnienie przedmiotowe od dochodów przeznaczonych na cel statutowy). Spółka zarządzałaby środkami finansowymi uczelni, mogłaby prowadzić inwestycje (remontowe, budowlane), ewentualnie administrować majątkiem uczelni. Środki budżetowe, pochodzące od ministra, wpływałyby bezpośrednio do uczelni (bo to ona podpisywałaby stosowną umowę z ministrem lub była adresatem decyzji ministra), ale potem środkami tymi mogłaby zarządzać spółka. Zaletą takiej spółki byłoby umożliwienie łączenia środków publicznych i prywatnych, i wspólne nimi zarządzanie. Podmiotom prywatnym umożliwiałoby to wchodzenie kapitałowe na rynek usług edukacyjnych (a więc w formach inwestycyjnych z dłuższą perspektywą czasową, a nie w formie jednorazowego, okazjonalnego wsparcia, jak to ma często miejsce dzisiaj) i włączanie się w przedsięwzięcia, które prowadzone mogą być wyłącznie przez wyższe uczelnie (studia wyższe, studia podyplomowe, studia doktoranckie, kształcenie ustawiczne).

Proponowane rozwiązanie wymaga wielu zmian legislacyjnych. Sugerowane wyżej inne podejście do roli państwa w szkolnictwie wyższym wymagałoby przygotowania nowej ustawy, zasadniczo różnej od projektu, nad którym pracuje obecnie sejm. Należy sądzić, że – nawet jeśli projekt ten stanie się ostatecznie obowiązującym prawem – stosunkowo szybko pojawi się konieczność (wobec dokumentów przygotowywanych przez organy Unii Europejskiej, określających strategię Unii w obszarze szkolnictwa wyższego) poważnych zmian tej regulacji. Zmiany te będą musiały iść w kierunku nadania szkołom wyższym większej swobody kształtowania programów dydaktycznych i

ścieżek studiowania oraz uznawania europejskich akredytacji. Wprowadzenie instytucji spółki użyteczności publicznej wymagałoby gruntownej nowelizacji przepisów dotyczących zasad finansowania szkół wyższych oraz dodania w kodeksie spółek handlowych nowej kategorii spółki kapitałowej (której zakresem działania byłoby wspieranie finansowe i organizacyjne edukacji, nauki, kultury i sztuki oraz służby zdrowia).