

Biuro Analiz Klubu Parlamentarnego Akcji Wyborczej Solidarność

**OCENA
POLSKIEGO SYSTEMU SZKOLNICTWA WYŻSZEGO
I NAUKI WRAZ Z PROPOZYCJAMI ZMIAN
LEGISLACYJNYCH**

Autorzy:

Jerzy Olędzki

Wojciech Pillich

Krzysztof Schmidt-Szałowski

Warszawa, kwiecień 1999

SPIS TREŚCI

Wstęp	3
I. Zarys polskiego systemu szkolnictwa wyższego	9
1. Organizacja szkolnictwa wyższego	9
2. Autonomia uczelni i nadzór ze strony władz państwowych	9
3. Studenci	10
4. Pracownicy uczelni	18
5. Finanse	21
6. Bariery rozwoju i podstawowe wyzwania	24
II. Postulowane zmiany przepisów prawa o szkolnictwie wyższym	30
1. Pożądany kierunek rozwoju szkolnictwa wyższego w Polsce	30
2. Spójność systemu szkolnictwa wyższego, nadzór i ocena zewnętrzna uczelni	31
2.1. Jednolity system szkolnictwa wyższego	31
2.2. Ocena i akredytacja	32
3. Pracownicy uczelni publicznych	34
3.1. Zatrudnianie i awanse	34
3.2. Wynagrodzenia	37
4. Stopnie zawodowe i naukowe	37
5. Mienie i finanse uczelni publicznych	39
III. Podsumowanie	41
Bibliografia	42

Wstęp

Podstawowym kryterium oceny jakości prawa o szkolnictwie wyższym powinna być użyteczność instytucji edukacyjnych dla społeczeństwa i państwa i wyniki twórczej działalności pracowników szkół wyższych. Pozycja nauczycieli i uczonych w społeczeństwie jest odzwierciedleniem znaczenia ich funkcji i oceny jakości ich pracy. Środowisko akademickie - utrzymywane przez podatników - ma swój istotny udział w pomnażaniu społecznego majątku. Nie bez przyczyny nakłady na edukację i naukę uważa się powszechnie za inwestowanie w przyszłość.

Prawo regulujące działanie szkolnictwa wyższego ma oddziaływanie szersze, gdyż wpływa na funkcjonowanie całej sfery nauki. W szkołach wyższych znajduje się ok. 64% stanu osobowego pracowników nauki, natomiast w tzw. jednostkach badawczo-rozwojowych ok. 24% i w Polskiej Akademii Nauk ok. 12% (1994r.)¹. Słuszną wydawała się wcześniejsza koncepcja stworzenia jednego spójnego prawa obejmującego wszystkie instytucje nauki, tj. uczelnie, instytuty Polskiej Akademii Nauk i jednostki badawczo-rozwojowe. Jednak obecnie takich prac nie prowadzi się. Niezależnie od tego regulacje prawne w szkolnictwie wyższym będą w istotnym zakresie dotyczyć także działalności naukowej we wszystkich jednostkach organizacyjnych nauki.

Celem działań rządu w zakresie szkolnictwa wyższego powinno być zarówno zwiększenie liczby studentów, jak i podniesienie poziomu nauczania, a także wykorzystanie intelektualnego potencjału dla rozwoju gospodarczego i poprawiania struktur państwa. O skali tego wyzwania świadczą dane, które przytaczamy za międzynarodową centralą związków zawodowych pracowników edukacji Education International (EI)² (rys.1, rys.2).

Zestawienie danych o nakładach publicznych na edukację³ (rys.1) pokazuje jaka jest rzeczywista jej pozycja w priorytetach narodowych. Porównanie tych nakładów w krajach kandydujących do Unii Europejskiej - a trudno posądzać je o błędną politykę i marnotrawstwo środków - wskazuje na zdecydowanie najgorsze traktowanie edukacji w Polsce. Jak nasze państwo na tle innych wywiązuje się z obowiązków dotyczących finansowania nauki - wynika z danych zestawionych na rysunku 3. Wykresy z rysunków 4 i 5 przedstawiają obraz nakładów z budżetu państwa na omawiane dziedziny w ostatnich latach. Przy obserwowanej tendencji spadkowej realną groźbą staje się również stagnacja. Są więc ogromne zaniedbania. Wydaje się, że nie można ich odrobić samym tylko zwiększeniem nakładów.

Według publikacji United Nations Development Program (UNDP), pomimo wzrostu gospodarczego w latach 1993-1996 nastąpił regres cywilizacyjny Polski⁴. W prowadzonej przez ONZ ocenie rozwoju cywilizacyjnego 175 państw świata Polska spadła z 32 miejsca w 1992 r. na 58 w 1997 r. (załącznik 1). Znajdujemy się jeszcze w grupie państw wysokorozwiniętych, ale zajmujemy jedną z ostatnich pozycji. Głównym objawem zacofania jest nienadążanie naszego kraju pod względem wskaźnika przyrostu długości życia. Pomiędzy 1980 a 1995 przeciętna długość życia na całym świecie wzrosła o 4,9 lat dla kobiet i o 4,4 lat dla mężczyzn, w Polsce przyrost ten był 5-6 razy mniejszy. Istnieje obawa, że za kilka lat polski noworodek płci męskiej będzie miał mniejsze prawdopodobieństwo przeżycia od swoich rówieśników ze wszystkich kontynentów⁵.

¹ Biała księga - Nauka i Technologia. KBN. Warszawa, 1996.

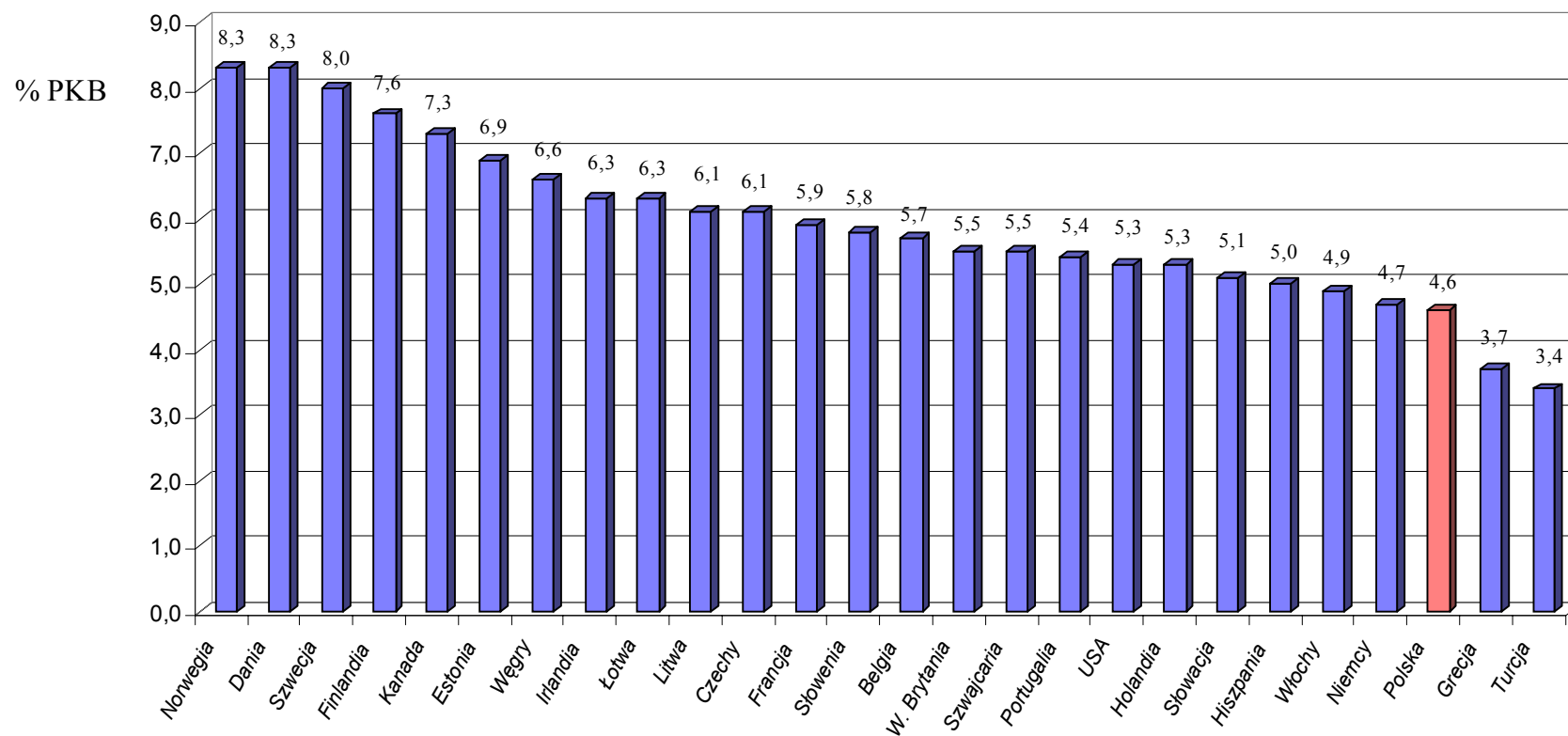
² Przetworzono dane zawarte w: EI 1998 Barometer on Human and Trade Union Right in the Education Sector. Wyd. Education International, Brussels 1998.

³ Poprzez termin "edukacja" określamy tu łącznie oświatę i szkolnictwo wyższe.

⁴ Human Development under Transition: Europe & CIS, United Nations Development Program (UNDP), maj 1997.

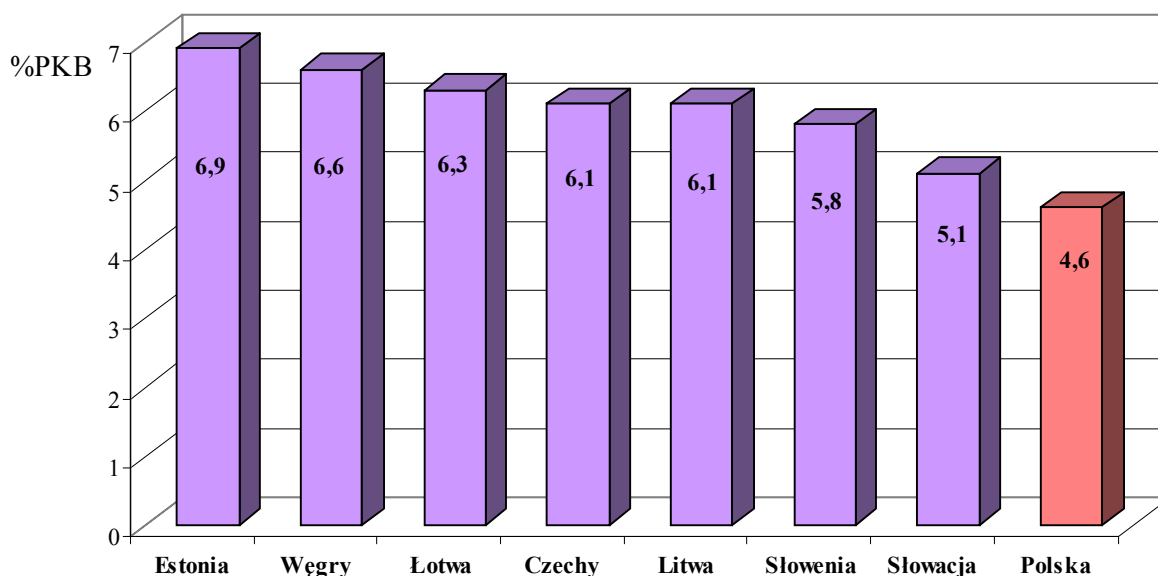
⁵ Materiały konferencji nt. „Woda zdrowa i bezpieczna”, Warszawa, luty 1997 oraz innych spotkań organizowanych przez Medyczne Centrum Konsumenta.

Nakłady na edukację w % PKB



Rys.1. Porównanie nakładów na edukację w różnych krajach - 1995 rok (źródło: EI 1998 Barometer on Human and Trade Union Right in the Education Sector, Education International, Brussels 1998)

Nakłady na edukację w % PKB



Rys.2. Porównanie nakładów na edukację w krajach Europy Środkowej - 1995 rok (źródło: EI 1998 Barometer on Human and Trade Union Right in the Education Sector, Education International, Brussels 1998)

Główne priorytety państwa to zachowanie tożsamości kulturowej i narodowej oraz niezależności gospodarczej. Szczególne znaczenie przypada rozwojowi gospodarczemu, gdyż umożliwia on osiągnięcie osobistej pomyślności obywateli i sprzyja postępowi cywilizacyjnemu oraz rozwojowi kulturalnemu¹.

Nasz produkt krajowy brutto (PKB) w przeliczeniu na jednego mieszkańca obecnie stanowi ok. 60% PKB w najuboższych krajach Unii Europejskiej. Szacuje się, że poziom Portugalii możemy osiągnąć w roku 2012, a przeciętny dla Unii w 2024 - przy zachowaniu wysokiego tempa wzrostu gospodarczego².

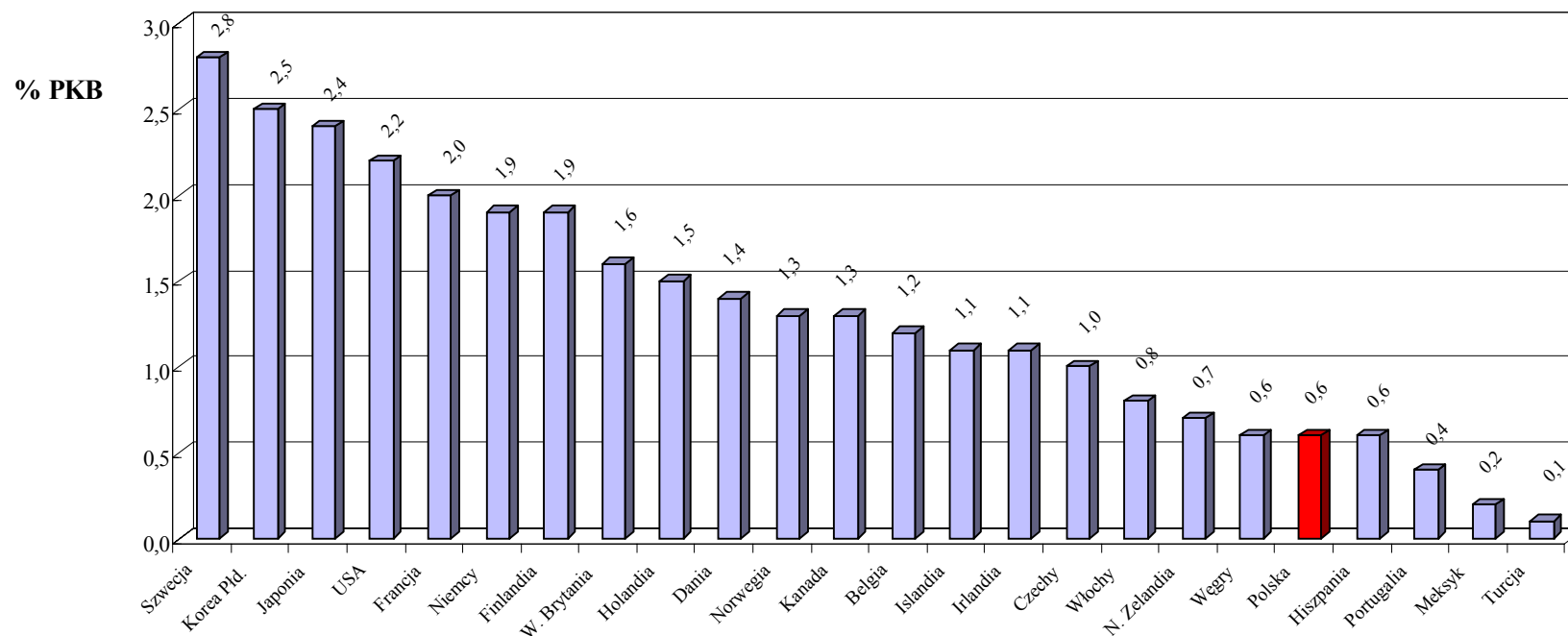
Jak wynika z danych GUS³ (patrz rys.6), wartość PKB przypadająca na jednego mieszkańca i na jeden kilometr kwadratowy powierzchni kraju dla całej Europy wynosi przeciętnie ok. 6 centów (1993 r.), natomiast dla Polski 0,6 centa. "Fotografia" taka nie zmienia się gwałtownie z roku na rok. Jest to rezultat naszego "rozwoju" w latach po II Wojnie Światowej. Oczywiście, szczególnie w odniesieniu do krajów środkowo-europejskich, taki obraz nie oddaje pełnej prawdy o gospodarkach, bo trzeba uwzględnić jeszcze inne istotne czynniki - ale nie można go potraktować lekko. Na ogólną bardzo niską produktywność, nakłada się znaczny spadek innowacyjności w gospodarce. Liczba wynalazków zmniejsza się od roku 1980. W 1990 roku zgłoszono o 34% wynalazków mniej, natomiast w 1996 roku aż o 61% mniej niż w roku 1980. W tej sytuacji liczba wynalazków zagranicznych zgłoszonych w Polsce stanowi już ok. 50% wynalazków krajowych. Rezultatem jest spadek konkurencyjności naszych wyrobów.

¹ Międzynarodowa Konferencja nt. „Obywatelstwo i tożsamość narodowa w kontekście integracji europejskiej”, Gliwice, październik 1998.

² Opracowanie Rządowego Centrum Studiów Strategicznych, styczeń 1998.

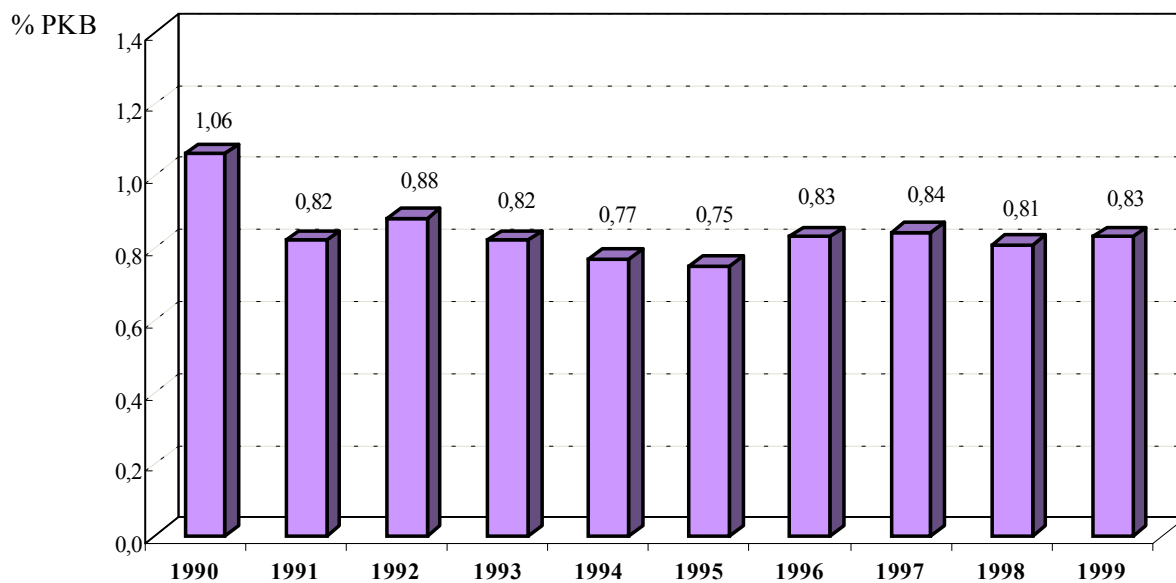
³ Olędzki J.: Spory o model szkolnictwa wyższego w Polsce. Materiały Konferencji „Nauka i szkolnictwo wyższe - jaka przyszłość?” Warszawa, 22 czerwca 1996r. Wyd. Krajowej Sekcji Nauki NSZZ”S”. Warszawa 1997.

Udział nakładów na naukę w produkcie krajowym brutto



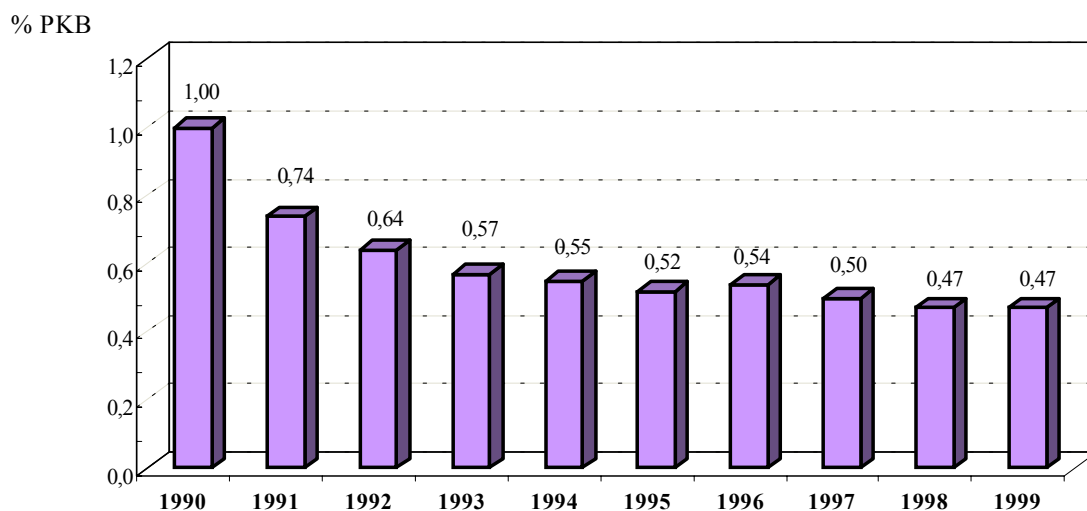
Rys.3. Porównanie udziału nakładów na naukę w różnych krajach - 1995 rok; średnia OECD wynosi 1,3% (źródło: Education at a Glance. OECD Indicators 1998)

Udział nakładów na szkolnictwo wyższe w produkcie krajowym brutto



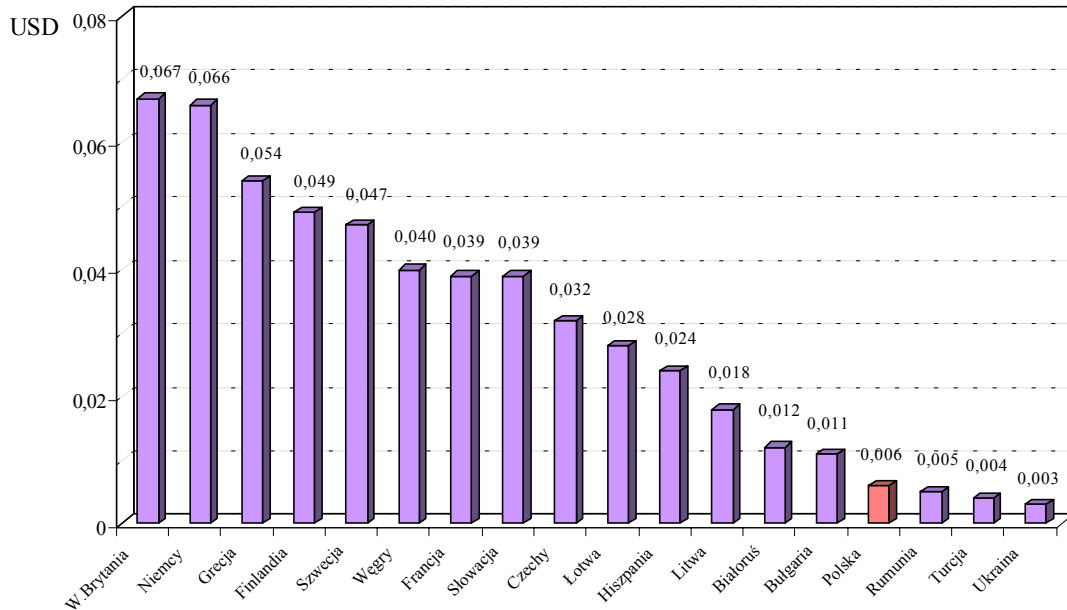
Rys.4. Procentowy udział środków finansowych działu 81 - Szkolnictwo Wyższe w PKB w latach 1990-99; rok 1999 - przewidywane wykonanie (źródło: MEN)

Udział nakładów na naukę w produkcie krajowym brutto



Rys.5. Procentowy udział środków finansowych działu 77 - Nauka w PKB w latach 1990-99; rok 1999 - przewidywane wykonanie (źródło: KBN)

**Wartość PKB przypadająca na 1 mieszkańca
i na 1 km² powierzchni kraju w roku 1993**



Rys.6. Wskaźnik produktywności krajów europejskich w 1993 roku (źródło: wg Rocznika Statystycznego GUS 1995)

W świetle przytoczonych danych widać, że nie wystarczy przeciętny wzrost gospodarczy - powinien być on odpowiednio wysoki. Natomiast w gospodarce obserwujemy wyczerpywanie się prostych rezerw. Nie wykorzystujemy właściwie naszego potencjału ludzkiego i powierzchni ziemi. Przyczyną tego stanu są nie tylko nikle środki finansowe przeznaczane na naukę¹, czy wątle związki nauki z gospodarką. Katalog przyczyn będzie zapewne przedmiotem dociekań historyków jeszcze przez długie lata. Jedno wszakże wydaje się być pewne - tak jak w przeszłości podstawowym imperatywem Polaków bywały insurekcje i powstania zbrojne, tak dziś stoimy przed imperatywem insurekcji gospodarczej i edukacyjnej. Jednym ze środków służących uaktywnieniu środowisk naukowych powinny być odważne i zdecydowane zmiany w obowiązującym prawie.

¹ Pillich W.: Uaktywnić innowacyjność społeczeństwa. Wiadomości KSN, nr 27, Warszawa 1998

I. Zarys polskiego systemu szkolnictwa wyższego

1. Organizacja szkolnictwa wyższego

Podstawowe przepisy regulujące działalność szkolnictwa wyższego są zawarte w czterech ustawach:

- ❑ Ustawa z dn. 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym (z późniejszymi zmianami), (USzW)
- ❑ Ustawa z dn. 12 września 1990 r. o tytule naukowym i stopniach naukowych (UTNSN)
- ❑ Ustawa z dn. 26 czerwca 1997 r. o wyższych szkołach zawodowych (UWSzZ)
- ❑ Ustawa z dn. 17 lipca 1998 r. o pożyczkach i kredytach studenckich (UPKS)

Całość szkolnictwa wyższego obejmuje trzy grupy uczelni działające na podstawie odrębnych przepisów. Są to:

1. Państwowe (publiczne) uczelnie akademickie uprawnione do nadawania tytułu zawodowego magistra, magistra inżyniera lub równorzędnego. Uczelnie te działają na podstawie USzW, a tworzy się je (i znosi) w drodze ustawy. Liczba tych uczelni wynosi 90, a część z nich ma prawo do nadawania stopni naukowych doktora i doktora habilitowanego.
2. Państwowe (publiczne) uczelnie zawodowe uprawnione do nadawania tytułu zawodowego licencjata, działające na podstawie UWSzZ. Uczelnie te tworzy się (i znosi) na wniosek Ministra Edukacji Narodowej lub sejmiku wojewódzkiego w drodze rozporządzenia Rady Ministrów. Uczelnie te zaczęły działalność po raz pierwszy w roku akademickim 1998/99, a jest ich obecnie 9.
3. Niepaństwowe (niepubliczne) uczelnie o różnych uprawnieniach, przeważnie do nadawania tytułu zawodowego licencjata, działające na podstawie określonych przepisów USzW lub (tworzone w ostatnim okresie) na podstawie UWSzZ. Uczelnie niepaństwowe, działające na podstawie USzW, były zakładane przez założyciela, będącego osobą fizyczną lub prawną, a o wpisaniu uczelni do rejestru, co jest równoznaczne z udzieleniem jej uprawnień, decydował Minister Edukacji Narodowej po zasięgnięciu opinii Rady Głównej Szkolnictwa Wyższego. Uczelni niepaństwowych, wpisanych do rejestru Ministra Edukacji Narodowej, jest obecnie 145.

2. Autonomia uczelni i nadzór ze strony władz państwowych

Autonomia uczelni zapewnia im znaczną niezależność od administracji państwowej, co uznano za warunek niezbędny do prawidłowego rozwoju społeczności akademickich i do stworzenia warunków, w których studenci przyswajają sobie zasady funkcjonowania demokratycznego społeczeństwa. Zakres autonomii w różnych grupach uczelni jest różny. Najwyższy stopień autonomii mają te spośród uczelni akademickich, które spełniają szczególne warunki, określone przez USzW.

Nadzór nad działalnością szkolnictwa wyższego sprawuje minister Edukacji Narodowej i niektórzy inni ministrowie, np Kultury i Sztuki, Obrony Narodowej, Spraw Wewnętrznych i Administracji, Transportu i Gospodarki Morskiej, Zdrowia i Opieki Społecznej. Współdziałająca z ministrem Edukacji Narodowej Rada Główna Szkolnictwa Wyższego jest wybieralnym organem przedstawicielskim szkolnictwa wyższego.

Wpływ władz państwowych, reprezentowanych przez właściwych ministrów, na działalność uczelni publicznych (po podjęciu decyzji o utworzeniu szkoły) przejawia się głównie w następujących dziedzinach:

- udzielenie uprawnień na wniosek uczelni do prowadzenia określonych kierunków studiów i nadawania tytułów zawodowych,
- zatwierdzania statutu uczelni o niższym stopniu autonomii (zgodnie z USzW),
- ustalania wysokości dotacji na działalność uczelni przez odpowiedni podział środków budżetowych.

Ponadto właściwy minister powinien interweniować, jeśli uczelnia podejmuje działania niezgodne z ustawami lub statutem.

Uczelnie niepubliczne mają pełną swobodę działania w ramach ustalonych przez nadane im uprawnienia do prowadzenia kierunków studiów oraz w sposób uregulowany przez ustawy i statut.

Dowodem uzyskania określonego stopnia wykształcenia i związanych z nim uprawnień zawodowych jest dyplom państwowy w postaci ustalonej przez ministra Edukacji Narodowej, a wydawany przez uczelnie. Do nadawania stopni zawodowych i naukowych i do wydawania odpowiednich dyplomów państwowych mogą być upoważnione uczelnie publiczne i niepubliczne. Do wydawania dyplomów licencjata, magistra i równorzędnych upoważnia uczelnię właściwy minister na podstawie opinii Rady Głównej Szkolnictwa Wyższego. Opiera się ona przede wszystkim na kryteriach ilościowych, dotyczących liczby zatrudnionych nauczycieli akademickich o odpowiednich kwalifikacjach formalnych (tj. mających tytuł naukowy i stopnie naukowe). Ocena zewnętrzna jakości kształcenia i waloru wydawanych dyplomów, mimo rozpoczętych przez Radę Główną prac nad tym problemem, nie weszła jeszcze do powszechnej praktyki.

Udzielanie uprawnień do nadawania stopni naukowych doktora i doktora habilitowanego znajduje się w gestii Centralnej Komisji ds. Tytułu Naukowego i Stopni Naukowych przy Prezesie Rady Ministrów. Stosowane kryteria (wynikające z ustawy) są także przede wszystkim ilościowe, tj. oparte na stanie zatrudnienia osób o określonych kwalifikacjach naukowych (formalnych) w jednostce ubiegającej się o uprawnienie. Jednak Centralna Komisja stara się kontrolować, przynajmniej wyrywkowo, zasadność nadawania stopnia naukowego doktora i podejmuje decyzje o zatwierdzeniu wszystkich przeprowadzonych habilitacji. Obowiązujące procedury udzielania uczelniom i jednostkom naukowym wymienionych wyżej uprawnień, a także stosowane kryteria, bywają przedmiotem krytyki, jako niedostosowane do obecnego etapu rozwoju szkół wyższych.

Autonomia uczelni jest ważnym osiągnięciem, sprzyjającym rozwojowi uczelni nawet w tak w trudnym pod względem ekonomicznym okresie, w jakim znajduje się Polska. Wskazuje się wprawdzie, że uczelnie w różny sposób korzystają ze swej autonomii i nie wszystkie ich decyzje można uznać za trafne. Dotyczy to zwłaszcza nadmiernej liczby przyjmowanych studentów, co wobec ograniczeń kadrowych i technicznych, wpływa ujemnie na warunki i na jakość kształcenia¹. Jednak autonomiczne uczelnie powinny same korygować nietrafne decyzje, jeśli właściwie rozumieją swoją odpowiedzialność wobec społeczeństwa. Ważnym czynnikiem, wpływającym pozytywnie na działalność uczelni, który jeszcze nie został wykorzystany, powinien stać się sformalizowany system zewnętrznej oceny jakości kształcenia, obejmujący wszystkie rodzaje szkół wyższych.

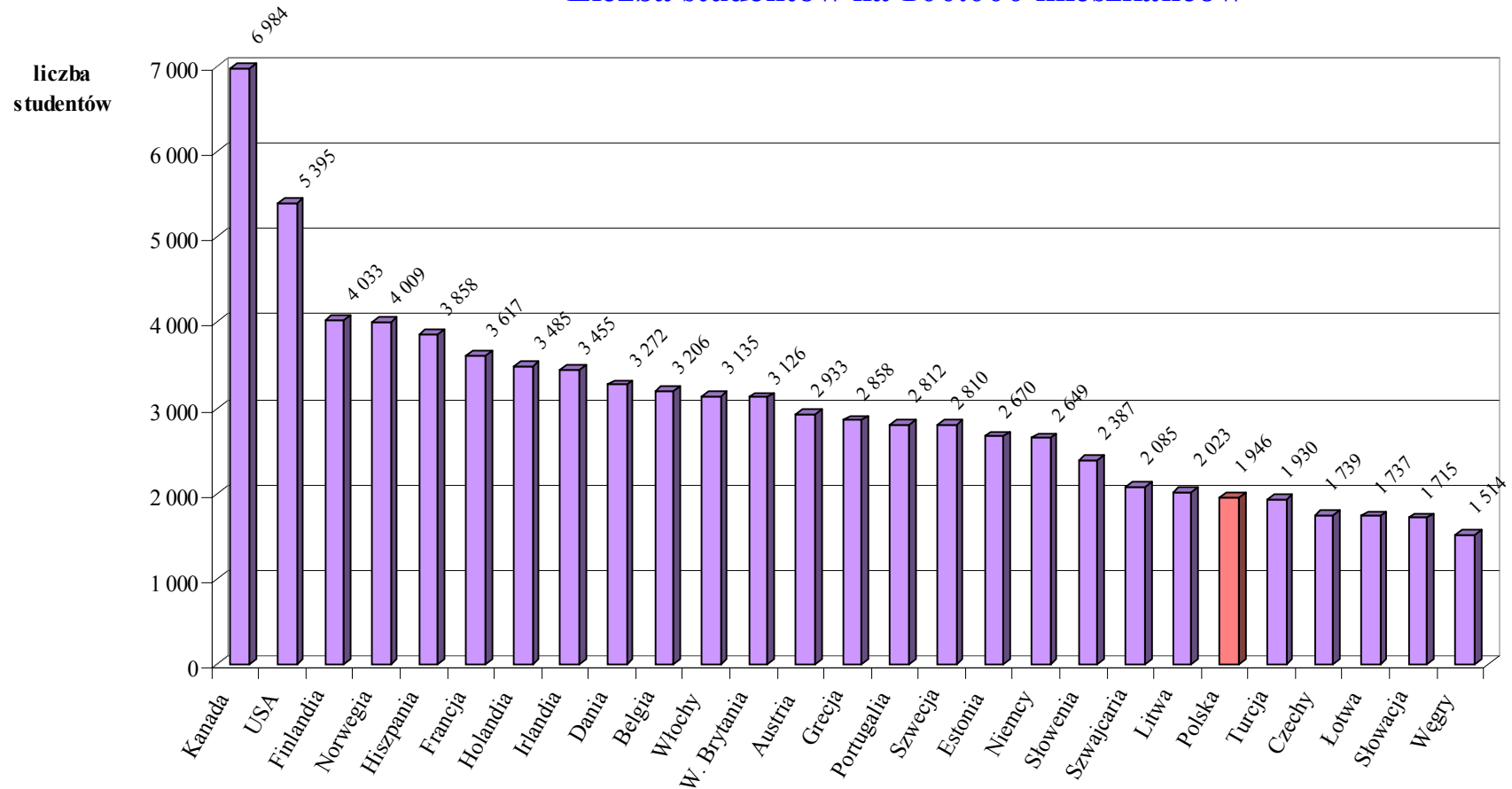
3. Studenci

Każdy obywatel Rzeczypospolitej Polskiej mający wykształcenie średnie ma prawo do bezpłatnych studiów w szkołach wyższych publicznych. Prawo to - podobnie jak i pozostałe konstytucyjne prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne - jest spełniane przy licznych ograniczeniach. Najważniejsze z nich, to ograniczenia ekonomiczne i ograniczenia związane z wymaganiem dotyczącymi wiedzy i uzdolnień kandydatów na studia.

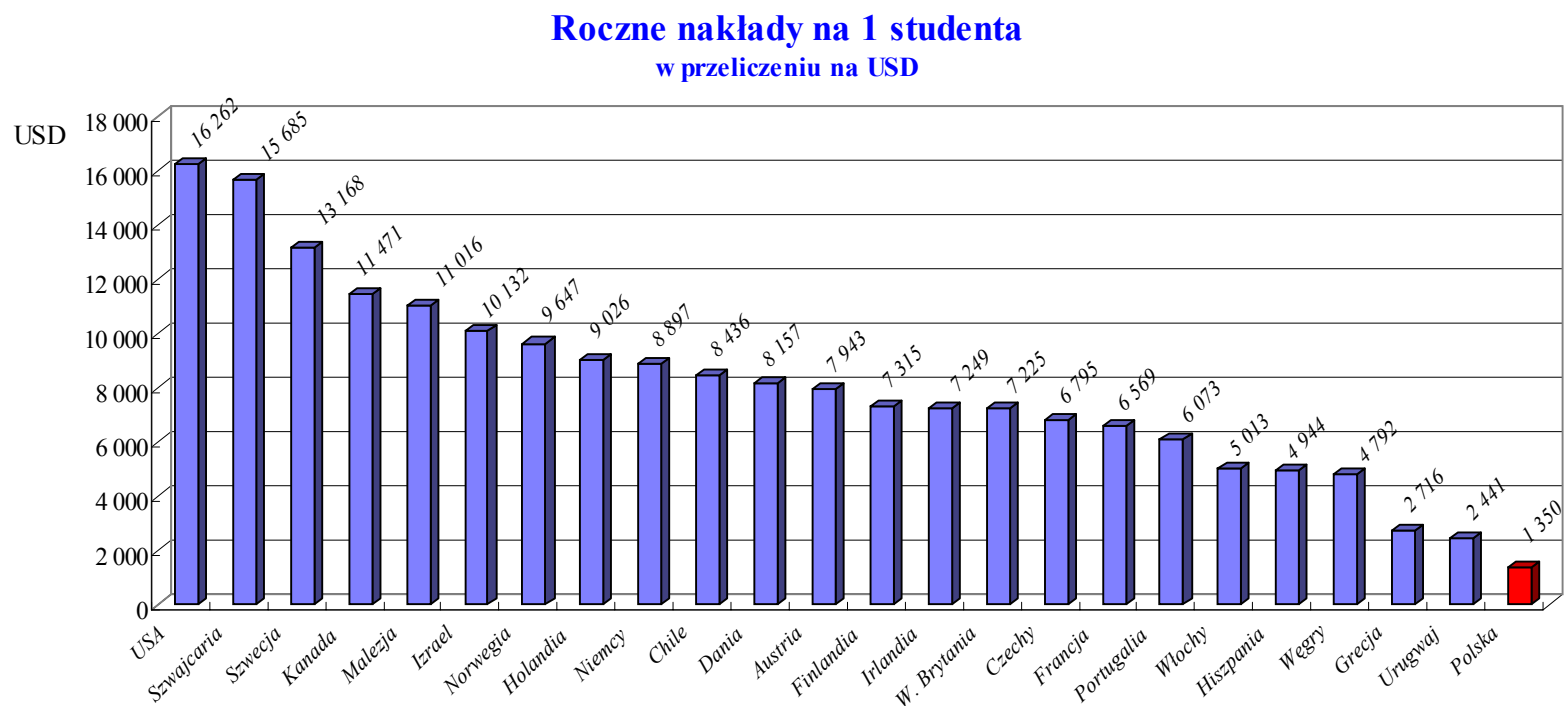
Ograniczenia ekonomiczne powodują, że - mimo dobrych chęci, wiedzy i umiejętności - nie wszyscy kandydaci są w stanie podjąć studia. Z obowiązkiem zapewnienia odpowiedniej organizacji i finansowania szkolnictwa wyższego różne państwa radzą sobie z różnym skutkiem. Pośrednio informuje o tym liczba studentów przypadająca na 100 tysięcy mieszkańców (rys.7). Jest to jednak porównanie dość niekompletne.

¹ Stanowisko Rady Głównej Nr 40/98 z dn. 19.11.1998 w sprawie utrzymania odpowiednich standardów jakości kształcenia w szkołach wyższych

Liczba studentów na 100.000 mieszkańców

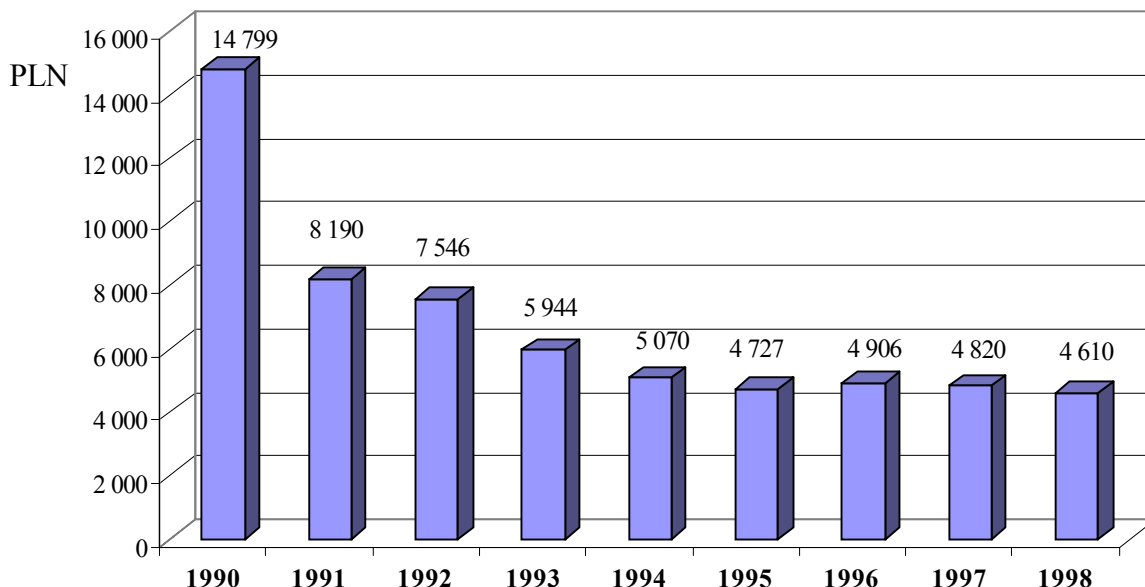


Rys.7. Porównanie wskaźnika liczby studentów w różnych krajach - 1995 rok (źródło: EI 1998 Barometer on Human and Trade Union Right in the Education Sector, Education International, Brussels 1998)



Rys.8. Porównanie rocznych nakładów na 1 studenta w różnych krajach - 1995 rok; średnia OECD wynosi 8134 USD/stud. (źródło: Education at a Glance. OECD Indicators 1998, oszacowanie dla Polski na podstawie danych MEN i GUS)

Nakłady na 1 studenta ogółem - wg cen 1998 roku



Rys.9. Nakłady z budżetu państwa na 1 studenta uczelni państwowych wg lat (źródło: MEN)

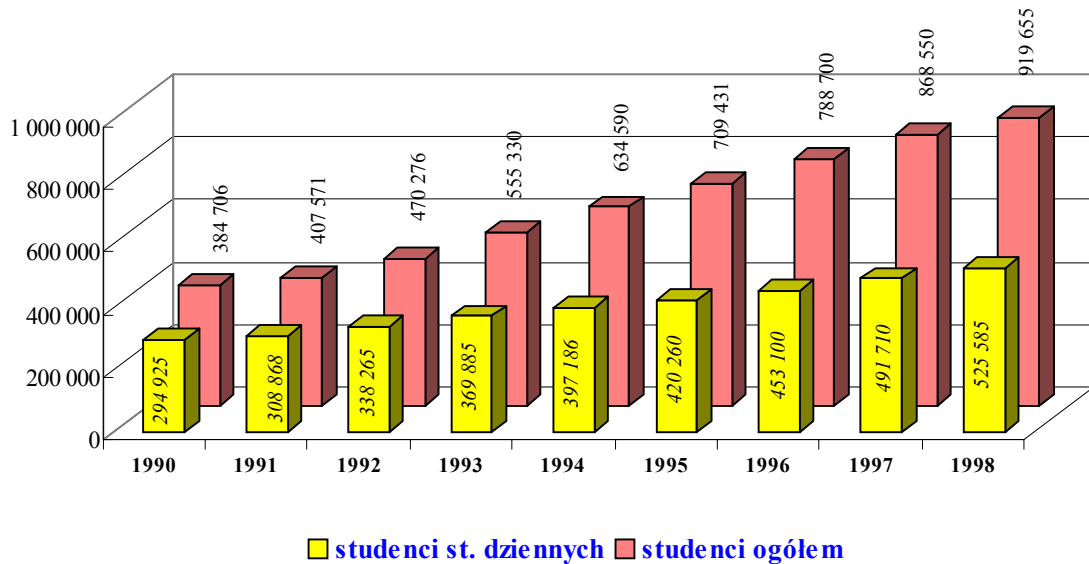
Wiele światła daje porównanie rocznych nakładów na jednego studenta (rys.8). Należy tu zauważyć, że nakłady te w Polsce w roku 1990 (rys.9) dawały - przy porównaniach światowych - pozycję wprawdzie niską, ale nie żenująco niską - jak to ma miejsce dzisiaj. W miarę upływu lat wskaźnik ten znacząco zmalał. Ze względu na wzrost liczby studentów łączna kwota przypadająca na jednego studenta (ogółem), pochodząca zarówno z dotacji na działalność dydaktyczną, jak i z opłat za studia, zmniejszyła się w uczelniach państwowych w okresie 1994-98 o przeszło 23% i w przeliczeniu na dolary można ją dla roku 1998 wyrazić kwotą 1.023 USD¹. Wysokość tego wskaźnika poważnie odbiega od przyjętych w krajach OECD. Jest to wysokość, która już dziś wywołuje wątpliwości ekspertów międzynarodowych, co do możliwości utrzymania jakości kształcenia wyższego na dostatecznym poziomie przy tak niskich kosztach. Skala porównawcza OECD² zawiera sześć stopni, przy czym najwyższy obejmuje nakłady na studenta powyżej 10.000 USD, najniższy - poniżej 2.000 USD. W najniższym nie odnotowano żadnego spośród 26 porównywanych krajów. W przedziale 2.001-4.000 USD/stud. wymieniono tylko Grecję. Węgry znalazły się w przedziale 4.001-6.000 USD/stud., zaś Czechy są w przedziale 6.001-8.000 USD/stud. Przy Polsce znajdujemy adnotację: missing data. Umieszczenie naszych danych w kolejnych rocznikach informatora OECD z pewnością nie ułatwi rozmów o ekwiwalencji polskich stopni zawodowych i naukowych w innych krajach.

Dla zapewnienia odpowiedniego poziomu i godziwych warunków studiowania, uczelnie publiczne powinny dostosować liczbę przyjmowanych studentów do wysokości dotacji na działalność dydaktyczną, dając im możliwość studiowania bez wnoszenia czesnego. Jednak w Polsce takie podejście nie funkcjonuje. Przy więcej niż skromnym poziomie finansowania z budżetu państwa wyraźnie działa mechanizm homeostazy edukacyjnej, czyli samoregulacji powodującej, że mimo niedofinansowania rośnie liczba studentów.

¹ Szkolnictwo Wyższe w 1998 roku - podsumowanie ankiet KSN, Krajowa Sekcja Nauki NSZZ "Solidarność" Warszawa 1999

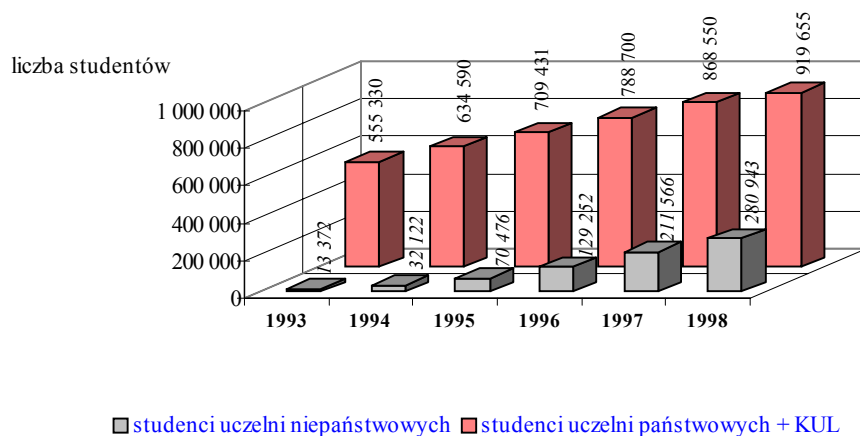
² Education at a Glance - OECD Indicators 1998

Liczba studentów w uczelniach państwowych + KUL



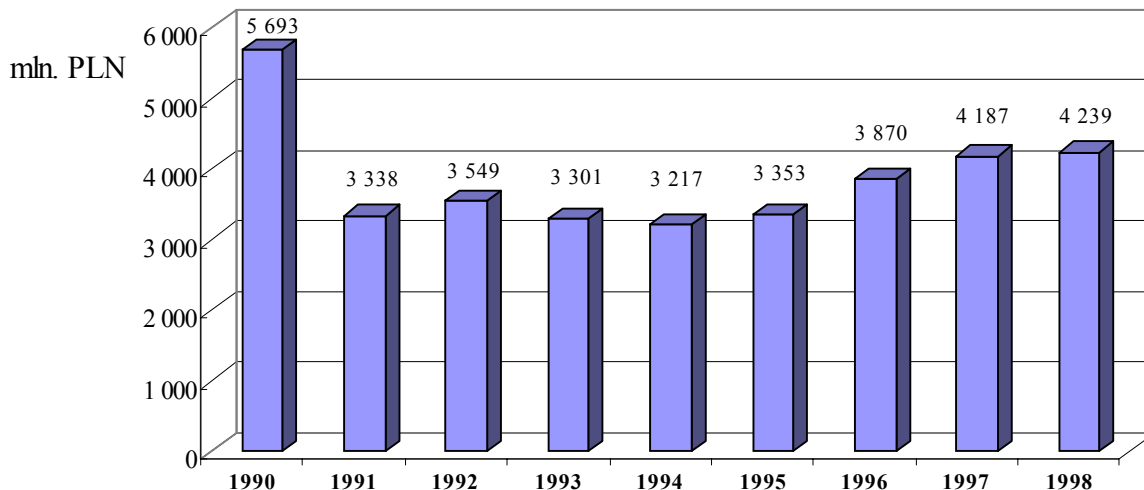
Rys.10. Porównanie wzrostu liczby studentów uczelni państwowych wg lat (źródło: MEN)

Studenci uczelni państwowych i niepaństwowych wg lat



Rys.11. Porównanie wzrostu liczby studentów uczelni niepaństwowych i państwowych wg lat (źródło: MEN)

Nakłady na szkolnictwo wyższe ogółem - wg cen 1998 roku

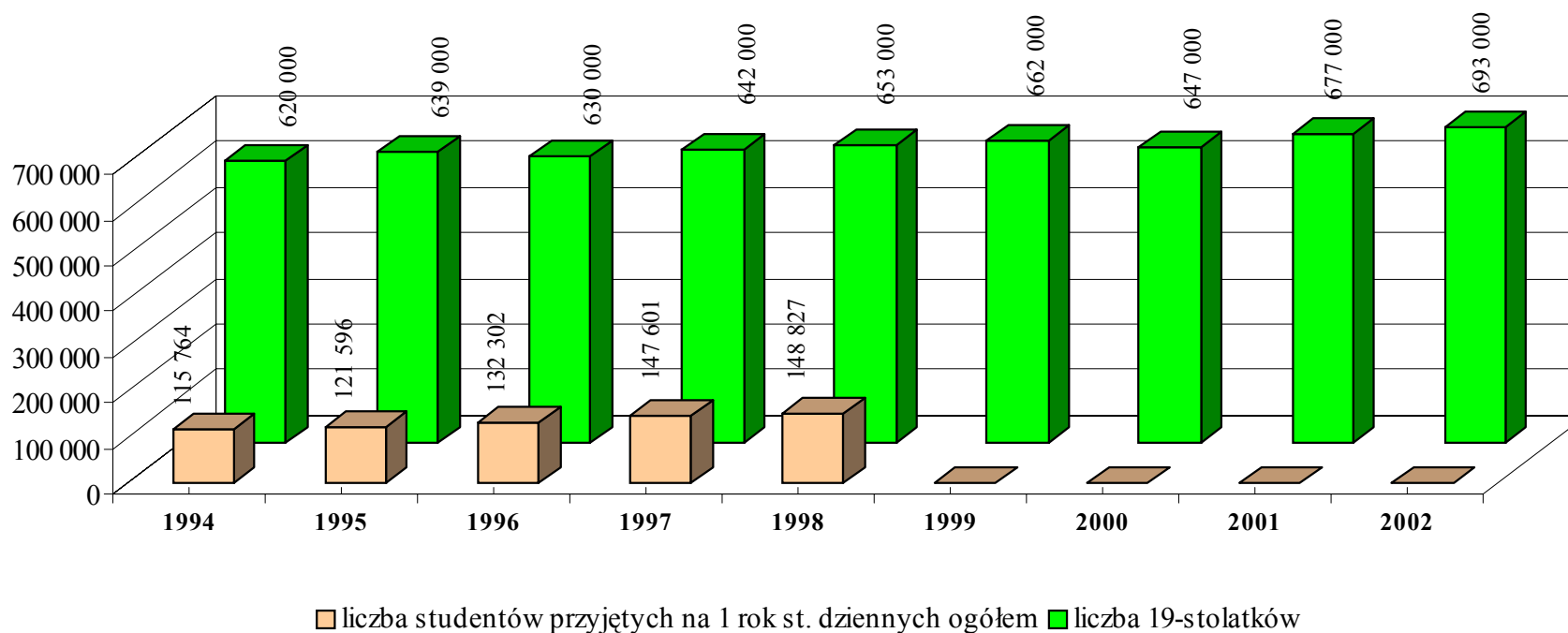


Rys.12. Porównanie nakładów z budżetu państwa na szkolnictwo wyższe wg lat - przy sprowadzeniu do cen 1998 roku (źródło: MEN, wskaźniki inflacji wg GUS)

Silna presja na uczelnie, odczuwana znacznym wzrostem liczby kandydatów na studia, oraz polityka rozdziału środków budżetowych, premiująca wzrost liczby studentów, powodują, że studiujących w uczelniach państwowych z roku na rok widocznie przybywa (rys.10). Dzieje się tak przy równoległym silnie rosnącym udziale nowo-powstających uczelni niepaństwowych (rys.11). Z drugiej strony, wobec zanikającej nadziei na istotne zwiększenie nakładów ze źródła centralnego (rys.12), jedynym możliwym wyjściem dla uczelni państwowych okazuje się rozwijanie odpłatnych usług edukacyjnych. Skutkuje to dużymi przyrostami studiujących zaocznie i wieczorowo (na wykresie z rys.10 - rosnąca różnica między liczbą studentów ogółem a liczbą studentów studiów dziennych). Mimo tak dużych rocznych przyrostów ogólnej liczby studiujących wieloletnie zapóźnienia objawiają się nadal poważną - i w dalszej perspektywie groźną - różnicą między populacją 19-stoletków a liczbą przyjętych na I rok studiów dziennych (rys.13).

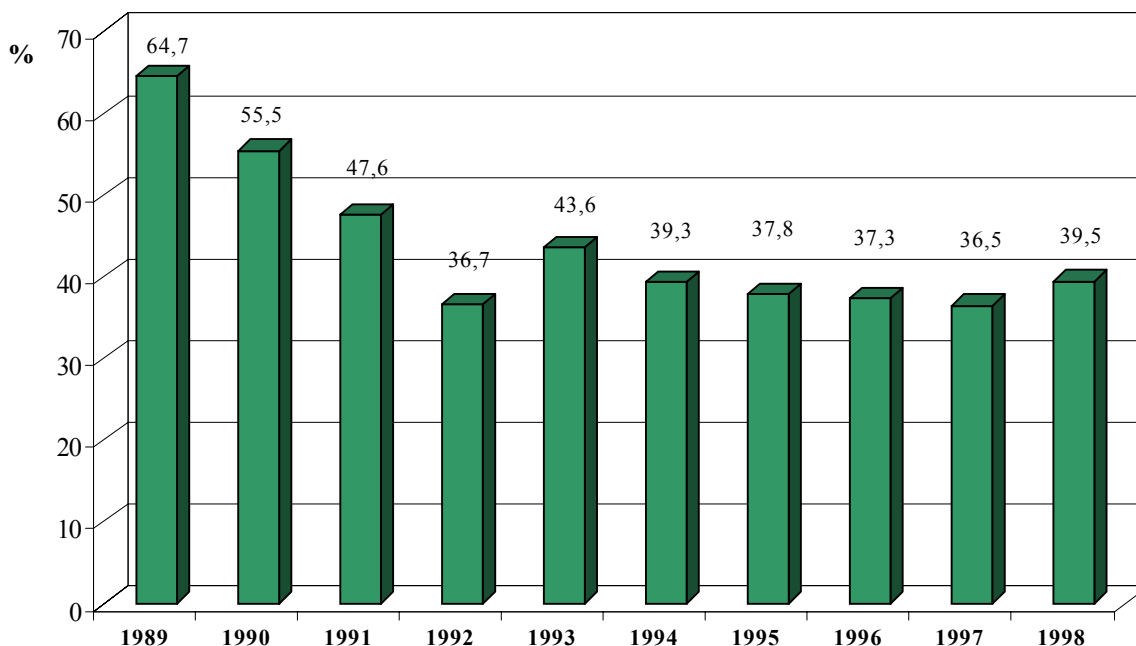
O przyjęciu na studia bezpłatne powinien decydować wynik konkursu kandydatów, jako, że proces kształcenia wiąże się nieodłącznie z selekcją, a ta jest niezwykle ważną funkcją tego procesu. Idzie o to, by zapewniając wykształcenie uzdolnionej młodzieży dać jej szansę na zajęcie odpowiedniej pozycji w społeczeństwie. Nie wolno przy tym zapominać o przyjętej w całym cywilizowanym świecie na wszystkich szczeblach kształcenia funkcji wyrównywania szans tak, by do najlepszych szkół i na najbardziej pożądane kierunki dostawali się chętni i odpowiednio uzdolnieni kandydaci, niezależnie od swego pochodzenia, miejsca zamieszkania, czy stopnia zamożności. Równość szans kandydatów o odpowiednich uzdolnieniach do studiów wyższych powinien zapewniać system pomocy materialnej w postaci stypendiów lub kredytów umożliwiających pokrycie niezbędnych wydatków w okresie studiów.

Porównanie liczby 19-stolatków z liczbą przyjętych na 1 rok st. dziennych



Rys.13. Zestawienie populacji 19-stolatków wg prognozy demograficznej GUS (z czerwca 1995) z liczbą studentów przyjętych na 1 rok studiów dziennych wszystkich szkół wyższych (oszacowanie na podstawie danych MEN)

Liczba stypendystów odniesiona do liczby studentów studiów dziennych



Rys.14. Procentowe odniesienie liczby stypendystów ogółem (stypendia socjalne i naukowe łącznie) do liczby studentów studiów dziennych; rok 1998 - przewidywane wykonanie (źródło: MEN)

Jeśli ma być realizowane konstytucyjne prawo obywateli do powszechnego i równego dostępu do wykształcenia¹, państwo powinno na ten cel przeznaczać odpowiednie środki. Tu jednak sytuacja przedstawia się podobnie jak z finansowaniem całej sfery szkolnictwa wyższego (rys.14). Krokiem w dobrym kierunku jest uruchomienie po wielu latach przymiarek systemu studenckich kredytów bankowych², jakkolwiek początkowe funkcjonowanie tego systemu wskazuje na liczne usterki.

¹ Konstytucja RP Art.70 ust.4

² Ustawa o pożyczkach i kredytach studenckich z 17 lipca 1998 roku

4. Pracownicy uczelni

Cywilne szkolnictwo wyższe wg danych za 1997 rok zatrudniało w uczelniach państwowych 123118 pracowników, w tym 65320 nauczycieli akademickich (w tym 11474 profesorów). Rys. 15 przedstawia ogólną strukturę zatrudnienia, przy czym na szczególną uwagę zasługuje tu proporcja grupy pracowników nie będących nauczycielami. W początku lat 90-tych udział nie nauczycieli w całym "torcie" przekraczał 57%. W następstwie kolejnych "chudych" budżetów ta właśnie grupa pracownicza podlegała najsilniejszej redukcjom, schodząc w rezultacie średnio do 47% (r.1997). Redukcjom towarzyszyła częstokroć słuszna argumentacja o przerostach centralnej administracji uczelni i nadmiernie rozbudowanym działom nie obsługującym bezpośrednio dydaktyki. Nie można jednak przekonująco dziś twierdzić, że otrzymana w rezultacie proporcja jest właściwa. Podgląd podobnych proporcji w dobrych uczelniach zachodnich wskazuje na model zakładający 40% nauczycieli i 60% nie nauczycieli. Na przykład dostępne dane największych uniwersytetów szwedzkich (Lund, Uppsala, Göteborg, Stockholm)¹ przedstawiają proporcje: 38% nauczyciele i 62% nie nauczyciele. Właściwa organizacja procesu dydaktycznego, dobra dostępność zbiorów bibliotecznych, kompetentne prowadzenie gospodarki finansowej, bieżące konserwacje sprzętu i pomieszczeń wymagają dobrze opłacanej "armii" pracowników pomocniczych. Jeśli w dającej się przewidzieć przyszłości mamy zamiar spełniać kryteria europejskich norm akredytacyjnych nie można dziś nadal utrzymywać ewidentnie błędnych koncepcji o potrzebie dalszych redukcji "nie nauczycieli".

Innym, nie mniej dotkliwym błędem, jest wyrażana przez wysokich urzędników Ministerstwa Finansów opinia o zbyt niskim wskaźniku liczby studentów przypadających na nauczyciela akademickiego². Według danych OECD wskaźnik ten w 1995 roku w różnych krajach świata (rys.16) był bardzo zróżnicowany. Porównanie Polski na tle innych wskazuje po pierwsze, że niezwykle ważna jest tu metodologia liczenia. Gdy wyznacza się ten wskaźnik biorąc wyłącznie nauczycieli ze stopniem doktora, otrzymana wartość dla Polski lokuje nas w czołówce światowej (patrz na rys.16: Polska I = 21,4). Przeliczenie według liczby wszystkich nauczycieli lokuje nas "w ogonie" między Czechami a Węgrami (rys.16: Polska II = 10,2). Z tego zestawienia wynika, że o wartości liczbowej takiego wskaźnika decyduje przyjęty w danym kraju model struktury zatrudnienia nauczycieli i model kariery zawodowej. W większości krajów do statystyki nauczycieli akademickich zalicza się jedynie tych, którzy osiągnęli stabilizację w zawodzie (odpowiednik "tenure" w USA), co zazwyczaj ma miejsce po doktoracie. W Polsce, niezależnie od metodologii liczenia, ze względu na nadiągającą "lukę pokoleniową" i wzrastającą liczbę studentów, wskaźnik ten niebezpiecznie szybko rośnie (np. w 1997 roku osiągnął odpowiednio wartości 25,5 i 12,1).

Sposób zatrudniania nauczycieli akademickich, którzy jako podstawowa grupa pracowników uczelni wykonują zadania dydaktyczne oraz prowadzą badania naukowe, opiera się na określonych przez ustawy USzW i UTNS systemie kwalifikacji i układzie stanowisk dla tej grupy pracowników. Polska jest jednym z nielicznych krajów, stosujących tak bardzo rozbudowany system kwalifikacji zawodowych w dziedzinie nauki, w swych głównych zarysach stworzony jeszcze w okresie ustroju autorytarnego. Składa się on z następujących szczebli:

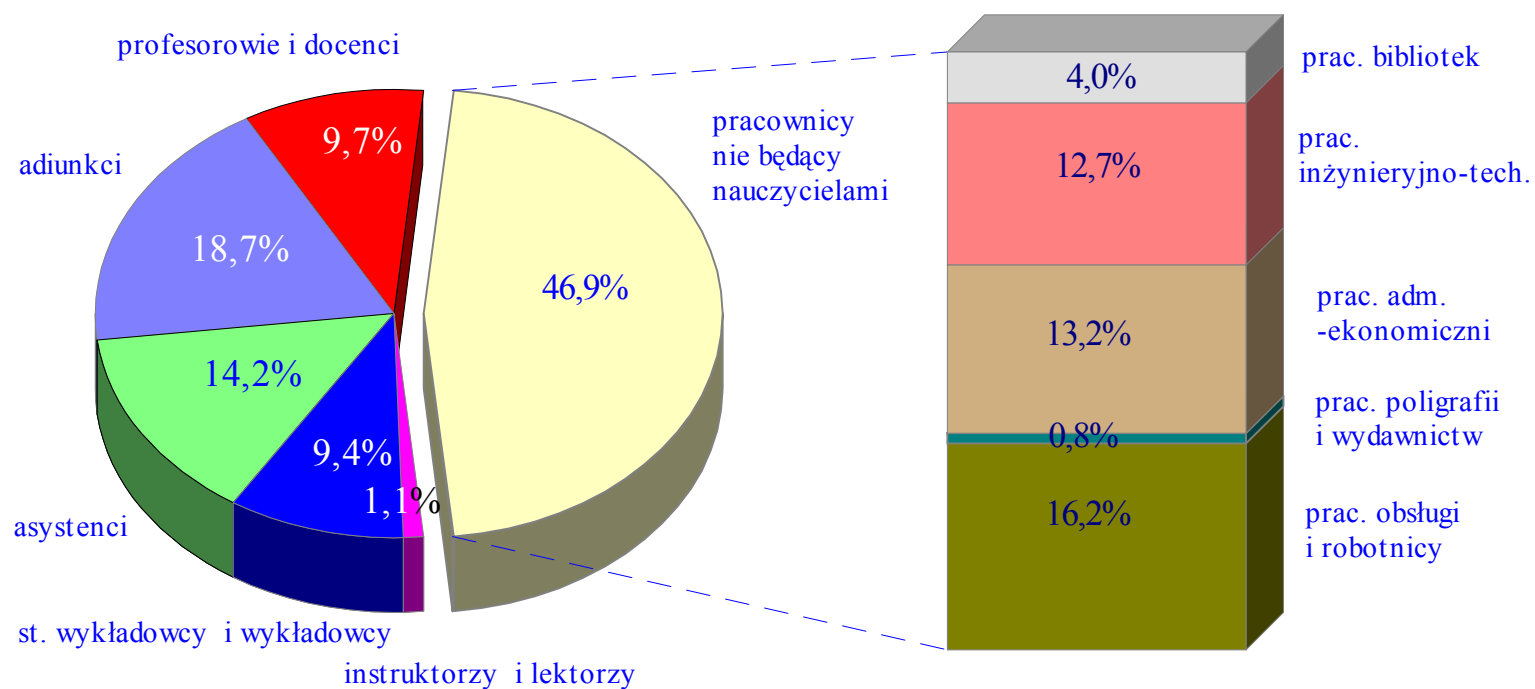
□ dwa szczeble tytułów zawodowych:

- 1) licencjat, inżynier lub równorzędny,
- 2) magister, magister inżynier, lekarz lub równorzędny,

¹ The Swedish Way Towards a Learning Society. Ministry of Education and Science, Stockholm 1993

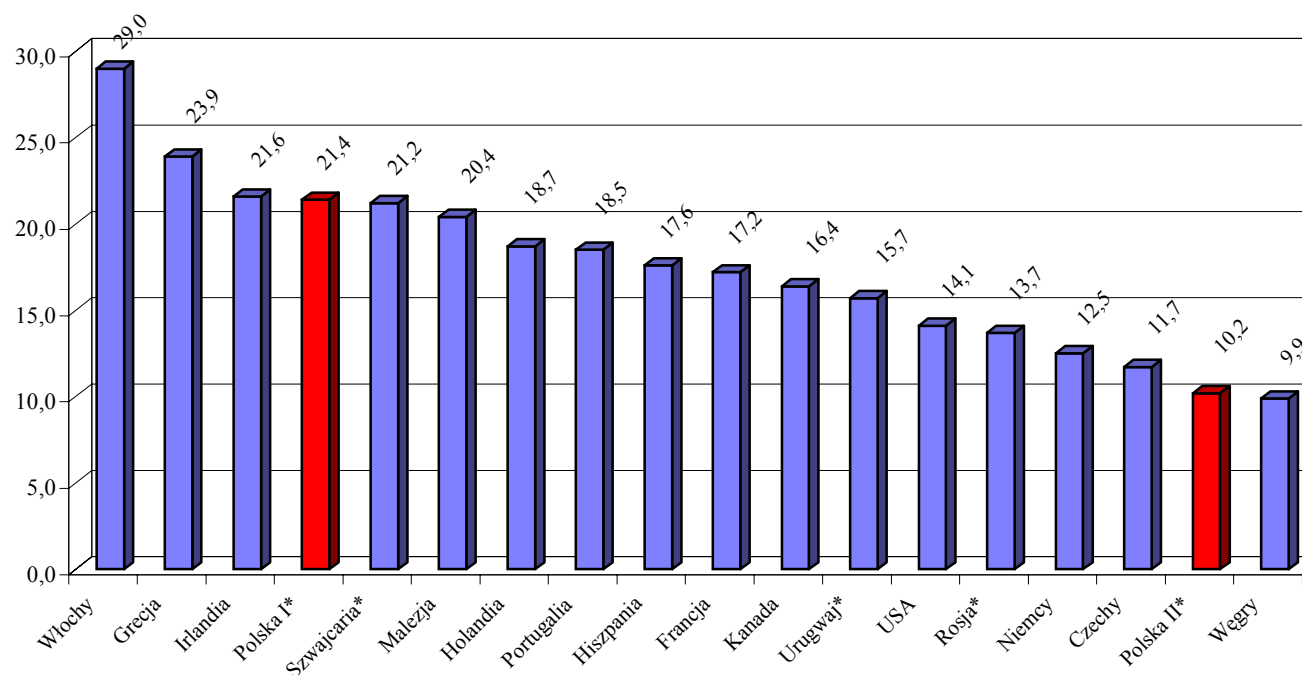
² np. Wasilewska-Trenkner H.: Pismo do Przewodniczącego KSN z dn. 4 kwietnia 1998. Wiadomości KSN, nr 29, maj 1998

Struktura zatrudnienia w uczelniach państwowych w 1997 roku ogółem 123118 zatrudnionych



Rys.15. Struktura zatrudnienia w uczelniach państwowych w 1998 roku; (źródło: MEN i Podsumowanie Ankiety KSN 1998)

Liczba studentów przypadająca na 1 nauczyciela



Rys.16. Porównanie wskaźnika liczby studentów przypadających na 1 nauczyciela w różnych krajach - 1995 rok; * zaznaczono kraje, w których dane dotyczą wyłącznie uczelni publicznych; dane dla Polski pokazują wskaźnik liczony zarówno przy uwzględnieniu nauczycieli ze stopniem doktora (Polska I), jak i wszystkich nauczycieli (Polska II) (źródło: Education at a Glance. OECD Indicators 1998, oszacowanie dla Polski na podstawie danych MEN)

- ❑ dwa szczeble stopni naukowych:

- 1) doktor,
- 2) doktor habilitowany,

- ❑ tytuł naukowy: profesor.

W takim systemie kwalifikacji dopiero tytuł naukowy profesora daje jego posiadaczowi pełne uprawnienia nauczyciela akademickiego, jakkolwiek uprawnienia doktorów habilitowanych są obecnie dość szerokie, m.in. w zakresie kształcenia i promowania pracowników naukowych (czynny udział w przewodach doktorskich i habilitacyjnych).

Ustawa USzW określa następujące stanowiska nauczycieli akademickich:

Dla pracowników naukowo-dydaktycznych i naukowych:

- ❑ profesor zwyczajny,
- ❑ profesor nadzwyczajny,
- ❑ adiunkt,
- ❑ asystent.

Dla pracowników dydaktycznych (nie mających obowiązku prowadzenia badań naukowych):

- ❑ starszy wykładowca,
- ❑ wykładowca,
- ❑ lektor,
- ❑ instruktor.

Ten system stanowisk i kwalifikacji naukowych, jest dość powszechnie uznawany za nieracjonalny, a procedury awansowania pracowników - przesadnie sformalizowane. Wpływa to ujemnie na ilościowy i jakościowy rozwój grupy nauczycieli akademickich o najwyższych kwalifikacjach i działa zniechęcająco na młodych, zdolnych ludzi, którzy chcieliby poświęcić sporo wysiłku, aby szybko osiągnąć samodzielność w pracy naukowej. Złożenie systemu stanowisk z systemem kwalifikacji daje w rezultacie strukturę rozbudowaną nadmiernie (rys.17), mało zrozumiałą nie tylko dla studentów, ale i dla dużej części samych nauczycieli.

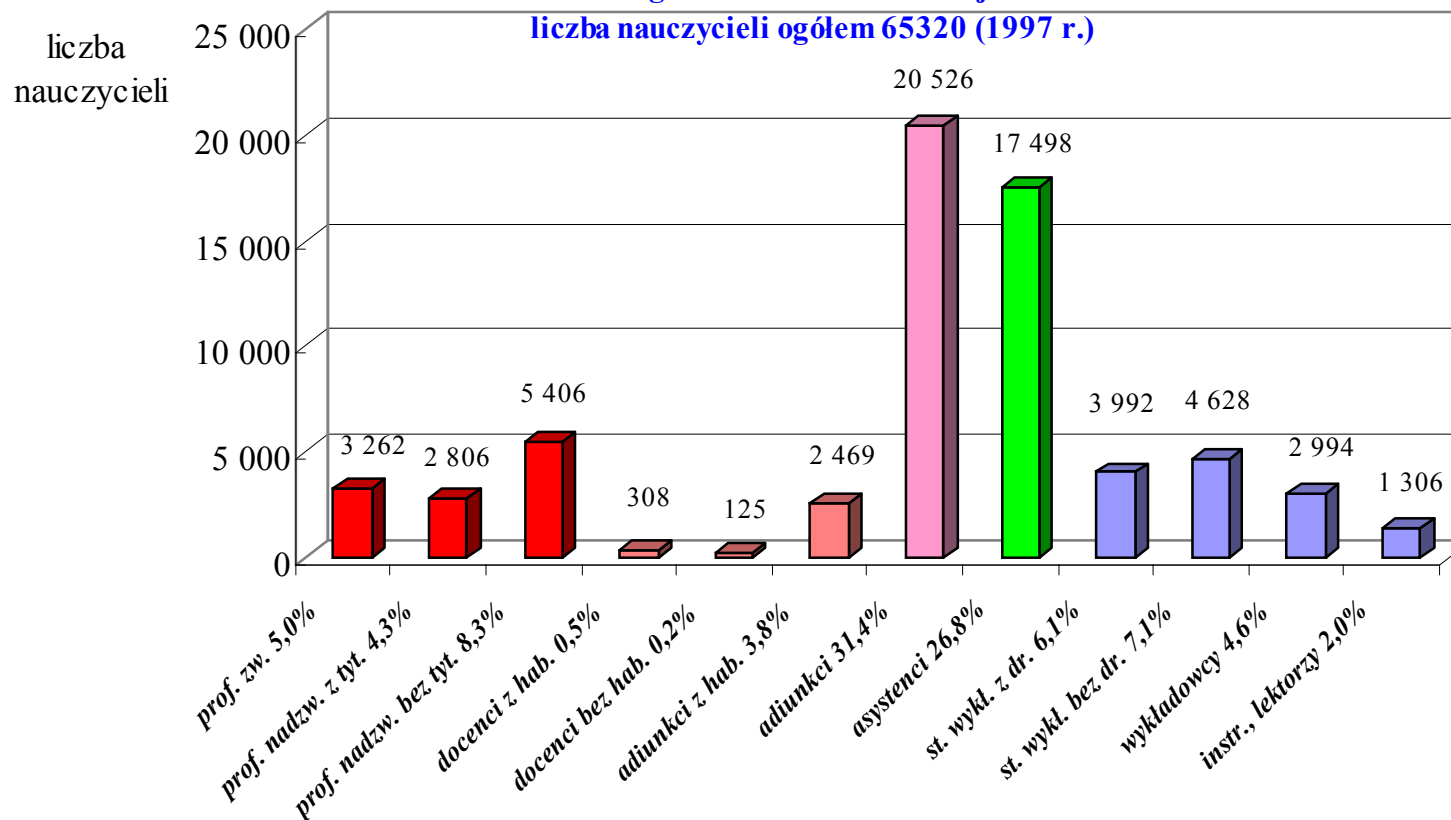
Obecnie młody pracownik uczelni po uzyskaniu tytułu zawodowego magistra (lub równorzędnego) musi wykonać pracę badawczą na odpowiednim poziomie i dopełnić procedury przewodu doktorskiego, by uzyskać stanowisko adiunkta. Następnie powinien habilitować się, co zwykle oznacza realizację drugiego doktoratu, zwanego rozprawą habilitacyjną, a w ciągu następnych paru lat musi zaprezentować dodatkowy dorobek naukowy, aby uzyskać stanowisko profesora nadzwyczajnego. Wreszcie poświęca kolejny okres pracy na uzyskanie tytułu naukowego profesora i stanowiska profesora zwyczajnego. To sprawia, że najwyższe, formalnie potwierdzone kwalifikacje uzyskuje się w wieku starszym, gdy aktywność z przyczyn naturalnych staje się już mniejsza. Jest oczywiście sporo wyjątków, nie zmieniają jednak one ogólnego, niekorzystnego dla rozwoju uczelni, obrazu sytuacji. Trzeba przy tym podkreślić, że obecny system awansowania pracowników uczelni nie promuje jednostek wybitnych, krytycznie odnoszących się do aktualnego stanu wiedzy, a wskutek tego niechętnie tolerowanych przez przełożonych i otoczenie. Natomiast ułatwia awans osobom przeciętnym, o nastawieniu konformistycznym, a więc nie rokujących nadziei na wybitne osiągnięcia naukowe.

5. Finanse

Uczelnie publiczne otrzymują z budżetu państwa odpowiednie środki za pośrednictwem Ministerstwa Edukacji Narodowej (MEN) a także Komitetu Badań Naukowych (KBN), głównie w postaci dotacji przeznaczonych na:

- ❑ działalność dydaktyczną,
- ❑ badania naukowe (określane jako „działalność statutowa” i „badania własne szkół wyższych”),
- ❑ pomoc materialną dla studentów,
- ❑ inwestycje.

Podział nauczycieli akademickich zatrudnionych w uczelniach państwowych wg stanowisk i kwalifikacji



Rys.17. Zestawienie podstawowych grup nauczycieli akademickich szkół wyższych państwowych + KUL wg stanowisk i kwalifikacji (oszacowanie na podstawie danych MEN oraz Podsumowania Ankiety KSN 1998)

Ponadto pracownicy uczelni otrzymują z KBN, na podstawie konkursów, granty na realizację indywidualnych projektów badawczych, a pochodzące z tego źródła środki częściowo zasilają także budżet uczelni.

Zgodnie z obecnymi przepisami (USzW) uczelnie publiczne mogą wykonywać odpłatnie usługi zleceńodawcom zgodnie ze swoją specjalnością i mogą także prowadzić działalność gospodarczą. Przepisy USzW nie dopuszczają możliwości pobierania opłat za nauczanie od studentów studiów stacjonarnych (dziennych) z wyjątkiem przypadków powtarzania niezaliczonych przedmiotów. Natomiast uczelnie mają swobodę w ustalaniu opłat za studia niestacjonarne, tj. wieczorowe i zaoczne. Według ankiety, przeprowadzonej w uczelniach państwowych przez Krajową Sekcję Nauki NSZZ „Solidarność”, relacja dochodów z płatnej działalności dydaktycznej do dotacji na dydaktykę z budżetu państwa wzrosła średnio z 8,6% w 1994 roku do 21,3% w 1998 roku (w akademiach ekonomicznych ten wzrost zaznaczył się dużo silniej: z 44,7% do 93,8%). Uczelnie niepaństwowe finansują swoją działalność głównie z czesnego¹, pobieranego od studentów.

Trzeba zauważyć, że sytuacja finansowa uczelni państwowych może znacznie pogorszyć się wskutek wejścia w życie przepisów Konstytucji z dn. 6 kwietnia 1997 roku, która bardzo ogranicza możliwość pobierania opłat od studentów tych uczelni. Art. 70 Konstytucji stwierdza: *"Nauka w szkołach publicznych jest bezpłatna. Ustawa może dopuścić świadczenie niektórych usług edukacyjnych przez publiczne szkoły wyższe za odpłatnością"*.

Wynika z tego, że studenci nie powinni płacić czesnego, a uczelnia może pobierać od nich opłaty tylko za niektóre, określone przez ustawę, usługi edukacyjne, np. za przedmioty, które student powtarza z powodu niedostatecznych postępów, albo za zajęcia pozaprogramowe. Można to także rozumieć jako prawo do pobierania opłat za usługi edukacyjne świadczone osobom nie będącym studentami. Student uczelni publicznej zostaje przyjęty na studia, jeśli spełnia odpowiednie warunki, w drodze decyzji administracyjnej i na tej podstawie korzysta z bezpłatnej nauki. Osoba nie będąca studentem (słuchacz, uczestnik kursów, studiów podyplomowych itd.), korzysta z usług edukacyjnych na podstawie zawartej z uczelnią umowy cywilnoprawnej, wnosząc ustaloną opłatę.

Nowe przepisy dostosowane do wymogu Konstytucji muszą jednak uwzględniać to, że obecnie znaczna liczba studentów może korzystać z nauki w uczelniach publicznych na studiach niestacjonarnych dzięki wnoszonym opłatom. Uczelnie nie otrzymują na ich kształcenie dostatecznych środków z budżetu. Zakaz pobierania opłat od tych studentów bez dodatkowej dotacji z budżetu uniemożliwiłby im ukończenie studiów lub doprowadziłby uczelnie do stanu niewypłacalności, co w rezultacie obciąży budżet. Kazyistyka prawna pozwala sformułowanie "niektóre usługi edukacyjne ... za odpłatnością" odczytywać jedynie jako zakaz świadczenia wszystkich usług edukacyjnych odpłatnie. Jednak w odbiorze społecznym zapis ten jest rozumiany jako dopuszczenie odpłatnych "wyjątków" od bezpłatnej "reguły". Z dyskusji nad zapisem konstytucyjnym pozostało wyraźne przesłanie: sprawa odpłatności szkół wyższych powinna być rozwiązywana w kolejności: najpierw odczuwalna poprawa kondycji materialnej społeczeństwa, później ewentualne propozycje odpłatności - zawsze przy bezwzględym zachowywaniu dostępności studiów dla każdego, niezależnie od stanu majątkowego.

Trzeba również uwzględnić to, że budżet publiczny jest odpowiedzialny za usługi świadczone studentom zgodnie z obowiązującymi ustawami, jak ochrona zdrowia², wychowanie fizyczne³, obsługa udzielanych studentom pożyczek¹, działalność kulturalna i inne.

¹ Wysokość czesnego zawiera się średnio w granicach 3000-4000 zł/rok - patrz "Raport o uczelniach niepaństwowych" Rzeczpospolita z 6.04.1999

² Stanowisko Rady Głównej Nr 45/98 z dn. 17.12.1998 w sprawie Akademickiej Służby Zdrowia

³ Stanowisko Rady Głównej Nr 44/98 z dn. 17.12.1998 w sprawie prozdrowotnego wychowania studentów

6. Bariery rozwoju i podstawowe wyzwania

Diagnozy i prognozy dotyczące kręgu edukacji i nauki tworzone są ostatnimi laty w sytuacji odczuwalnych niedostatków podglądu bieżącego - "monitoringu" życia edukacyjnego i naukowego w Polsce. Dają tu o sobie znać zarówno niedostatki wyposażenia technicznego, jak też niespójność systemu informacyjnego państwa, co powoduje, że działamy w warunkach informacji niepewnej i niepełnej. Więcej niż skromne zaplecze analityczne (liczą się w zasadzie tylko dwa małe ośrodki: Instytut Badań Edukacyjnych przy MEN i Centrum Badań Polityki Naukowej i Szkolnictwa Wyższego przy Uniwersytecie Warszawskim) nie pozwala na podjęcie poważnych, przekrojowych ocen. W tej sytuacji jesteśmy zbyt często zmuszani do korzystania z analiz zewnętrznych przeprowadzanych przez organizacje ponadnarodowe jak np. Bank Światowy, Organizacja Europejskiej Współpracy i Rozwoju (OECD), czy agendy UNESCO².

Chlubnym wyjątkiem jest dość szczegółowy opis sytuacji szkolnictwa i nauki w Polsce, zawarty w „Białej Księdze”, opracowanej przez KBN³. Podejmuje m.in. tematy wpływu badań naukowych i kształcenia na pozycję cywilizacyjną kraju, a także wzajemnych zależności innowacyjności gospodarki oraz nauki i technologii. Jednak wnioski, a zwłaszcza proponowane działania, można uznać za zbyt ostrożne i niedostosowane do powagi sytuacji.

Na początku lat 90-ych system polskiego szkolnictwa wyższego cywilnego składał się prawie wyłącznie z uczelni państwowych (publicznych) finansowanych z budżetu państwa. W uczelniach tych w roku akademickim 1990/91 studiowało 386 tys. osób. Współczynnik skolaryzacji (określający, jaka część populacji osób w wieku 19 lat studiuje w szkołach wyższych) był niski i wynosił zaledwie 12,9%, wobec analogicznych wskaźników w krajach zachodnich wynoszących 30-40%. Poważnym problemem społecznym, związanym z działalnością szkół wyższych, był i jest nadal niski udział studentów pochodzących ze wsi i z prowincjonalnych, małych miast. Przeważająca część kandydatów na studia pochodzi z rodzin inteligentnych.

Ustawa z dn. 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym (USzW) obdarzyła uczelnie państwowe (publiczne) znaczną autonomią i ustaliła demokratyczne zasady samorządnego kierowania szkołą wyższą i jej jednostkami przez społeczność akademicką. Rada Główna Szkolnictwa Wyższego stała się demokratycznie wybieranym organem, reprezentującym ogół społeczności akademickich. Rada Główna ma w szczególności wpływ na udzielanie uczelniom uprawnień do prowadzenia kierunków studiów i do wydawania odpowiednich dyplomów, a także ustala wytyczne dotyczące treści programowych dla poszczególnych kierunków.

Równocześnie USzW stworzyła podstawy prawne tworzenia uczelni niepaństwowych i określiła ich miejsce w systemie szkolnictwa wyższego. Uczelnie te mają dużą swobodę w ustalaniu zasad gospodarowania środkami, których głównym źródłem jest czesne wnoszone przez studentów. Ustawowe uprawnienia studentów uczelni publicznych i niepublicznych są jednakowe, co jednak nie w pełni potwierdza się w praktyce. Na przykład ze środków budżetowych przeznaczonych na pomoc materialną dla studentów korzystają tylko studenci uczelni publicznych. Ze względu na duże zainteresowanie niektórymi kierunkami studiów, zwłaszcza związanymi z ekonomią, zarządzaniem, biznesem itp., napływ kandydatów na płatne studia w uczelniach niepublicznych, okazał się znacznie większy niż początkowo przewidywano, co spowodowało szybki rozwój tych uczelni i znaczny wzrost ich liczby.

¹ ustawa o pożyczkach i kredytach studenckich z 17 lipca 1998 roku

² Np.: "Scientific research and development in transition: the case of Poland" The World Bank Report, November 1992; "Poland - Social sectors expenditure review" The World Bank Report, January 1992; "Review of education policy in Poland" - OECD Examiners' Report and Questions, June 1995

³ Biała Księga - Nauka i Technologia. Komitet Badań Naukowych. Warszawa, 1996.

Obecnie w 145 uczelniach niepublicznych kształci się 280 tys. studentów, a wśród miejsc oferowanych kandydatom na studia w roku akademickim 1999/2000 aż 1/3 należy do tych uczelni. To pozytywne zjawisko ma jednak także cechy niekorzystne. Dość często zwraca się uwagę, że przy szybkim ilościowym rozwoju uczelni niepublicznych wiele z nich nie jest w stanie zapewnić dostatecznej jakości kształcenia, a walor wydawanych dyplomów budzi poważne zastrzeżenia¹.

Stosowana przez MEN polityka finansowania działalności dydaktycznej w uczelniach publicznych, oraz duża liczba kandydatów na studia, zaowocowały znaczącym wzrostem liczby studentów również i w tej grupie uczelni, a mianowicie z 385 tys. w roku akademickim 1990/91 do 920 tys. w roku 1998/99 (rys.10). Niestety szybkiemu wzrostowi zadań dydaktycznych, podejmowanych przez uczelnie publiczne, nie towarzyszył odpowiedni wzrost środków przeznaczanych na ten cel przez budżet państwa (rys.12). Ponieważ prawo nie dopuszcza pobierania opłat od studentów studiów stacjonarnych (dziennych), uczelnie zaczęły rozwijać płatne studia wieczorowe i zaoczne w celu uzupełnienia wpływów finansowych. Nadmierny rozwój tych form studiów wywołuje jednak skutki negatywne, gdyż z powodu ograniczeń technicznych i kadrowych ich poziom jest niekiedy znacznie niższy niż studiów stacjonarnych. Znaczny wzrost liczby studentów uczelni publicznych, przy stale niskim poziomie finansowania ich działalności dydaktycznej przez budżet państwa, spowodował drastyczne obniżenie środków przypadających na jednego studenta (rys.9). Odbija się to bardzo niekorzystnie na warunkach studiowania i zagraża obniżeniem jakości kształcenia nie tylko na studiach wieczorowych i zaocznych, lecz także na studiach stacjonarnych. Coraz silniej odczuwa się brak rezerw kadrowych (o czym mowa dalej), jak również brak odpowiednich sal dydaktycznych, księgozbiorów i odpowiedniego wyposażenia aparaturowego.

Ocenia się, że na początku lat 90-ych uczelnie publiczne miały jeszcze pewne rezerwy materialne i osobowe, które mogły być wykorzystane na potrzeby zwiększonego naboru studentów. Jednak w miarę wzrostu liczby studiujących rezerwy te wyczerpywały się, a w wielu przypadkach niebezpiecznie przekroczono granice, w których uczelnia może jeszcze zapewnić dobrą jakość kształcenia. Szczególnie jaskrawe tego przykłady spotyka się dość często na studiach wieczorowych (niekiedy tylko z nazwy, bo zajęcia prowadzi się w porze dowolnej) oraz zaocznych. Brakuje pomieszczeń, księgozbiorów, laboratoriów. Trudności wywołane przeciążeniem uczelnia można studentom kompensować przez obniżanie wymagań, co jest już poważnym problemem z punktu widzenia jakości kształcenia i waloru wydawanych dyplomów. To narastające zjawisko jest przedmiotem niepokoju środowisk akademickich, a zabierała w tej sprawie głos m.in. Rada Główna Szkolnictwa Wyższego². Sytuacja, w jakiej znalazły się poszczególne grupy studentów stała się rażąco niesprawiedliwa. Na płatnych studiach wieczorowych i zaocznych student w trudniejszych warunkach otrzymuje gorsze wykształcenie niż jego kolega na bezpłatnych studiach stacjonarnych.

Poważny niepokój wywołuje sytuacja nauczycieli akademickich. Ogólna ich liczba od wielu lat utrzymuje się na stałym poziomie przy ciągłym wzroście liczby studentów. Rozwój uczelni niepublicznych nie przyczynia się do wzrostu ogólnej liczby czynnych nauczycieli akademickich, gdyż uczelnie te korzystają przeważnie z usług pracowników uczelni publicznych. Szczególnie niekorzystne są jednak zmiany struktury w tej grupie zatrudnionych. Znane zjawisko stałego od kilku lat wzrostu średniego wieku nauczycieli akademickich zyskało nazwę „luki pokoleniowej”. Wynika ono stąd, że dobrze wykształceni,

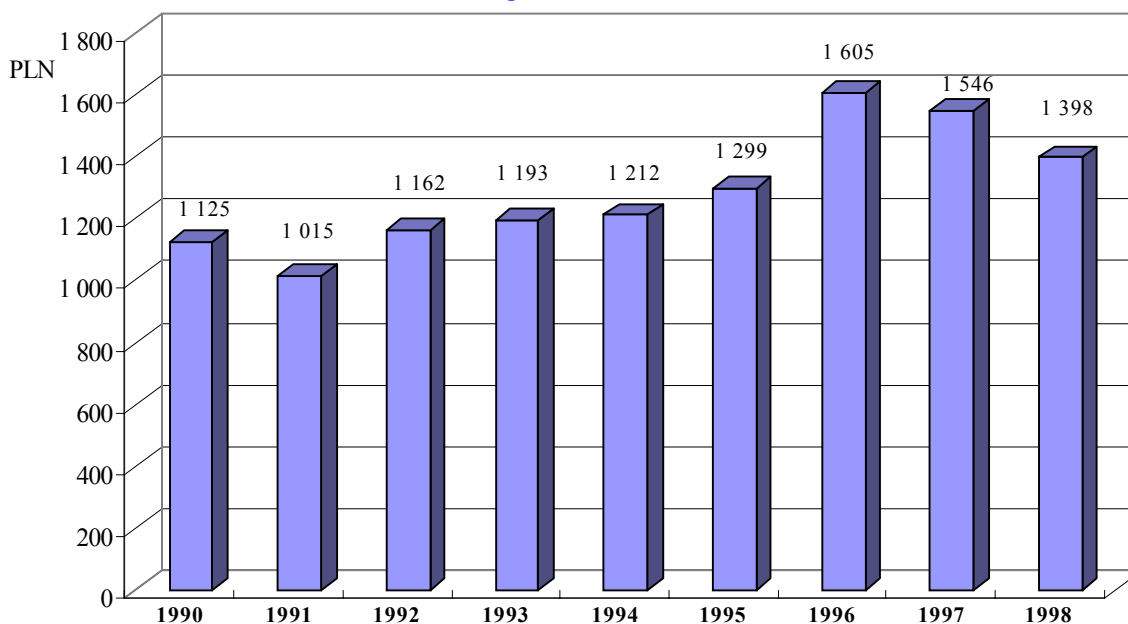
¹ Stanowisko Rady Głównej Nr 40/98 z dn. 19.11.1998 w sprawie utrzymania odpowiednich standardów jakości kształcenia w szkołach wyższych

² Stanowisko Rady Głównej Nr 40/98 z dn. 19.11.1998 w sprawie utrzymania odpowiednich standardów jakości kształcenia w szkołach wyższych

a jeszcze młodzi pracownicy uczelni wykorzystali otwierające się nowe możliwości objęcia znacznie bardziej atrakcyjnych stanowisk poza szkolnictwem. Pozostały osoby starsze, a także mniej dynamiczne oraz w niewielkiej liczbie osoby całkiem młode, które pracę w uczelni traktują jako pierwszy stopień kariery zawodowej, a mają zamiar ją kontynuować na lepiej wynagradzanych stanowiskach w innych instytucjach. Coraz bardziej staje się realne niebezpieczeństwo kryzysu w szkolnictwie, który może nastąpić w ciągu najbliższego dziesięciolecia z powodu braku profesorów.

Jedną z głównych przyczyn tego stanu są niskie wynagrodzenia w szkolnictwie wyższym w porównaniu ze stanowiskami, na których potrzebne są równorzędne kwalifikacje, w innych obszarach zatrudnienia¹. Porównanie przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego nauczycieli akademickich w uczelniach państwowych wg lat (rys.18) wskazuje na dość umiarkowane przyrosty w latach 1992-95, istotny krok w dobrym kierunku w roku 1996 i wyraźną tendencję spadkową w latach następnych. Następstwa tego załamania mogą być groźne.

**Przeciętne wynagrodzenie miesięczne
nauczycieli akademickich w uczelniach państwowych
wg cen 1998 roku**



Rys.18. Porównanie przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego nauczycieli akademickich w uczelniach państwowych wg lat - przy sprowadzeniu do cen 1998 roku (źródło: GUS; wartość wynagrodzenia średniego w roku 1998 przyjęto za oszacowaniem zamieszczonym w opracowaniu ankiety Krajowej Sekcji Nauki NSZZ "Solidarność")

W międzynarodowych porównaniach płac nauczycieli często stosowanym parametrem jest stosunek płacy rocznej do PKB na głowę mieszkańca². PKB na głowę mieszkańca jest miarą produktywności społeczeństwa i odniesienie płacy nauczyciela do tego wskaźnika stanowi dość obiektywną miarę porównań. Wśród krajów, które traktują edukację jako swój priorytet, współczynnik ten przekracza 3; w krajach, które traktują swój system edukacji "po

¹ Uchwała Rady Głównej Nr 337/98 z dn. 17.12.1998 w sprawie projektu budżetu na rok 1999 w zakresie szkolnictwa wyższego

² patrz np. Cohn E., Geske T.G.: "Economics of Education", Pergamon Press, Oxford 1990

macoszemu" współczynnik - dla nauczycieli akademickich - liczy zaledwie 1,7. W Polsce w 1998 roku wynosi on 1,2. I to jest prawdziwa miara naszego "priorytetu" dla edukacji. Tak nas widzą i w Unii Europejskiej, i w całym świecie.

Nauczyciele akademicy mają stosunkowo dużą swobodę dysponowania swym czasem, mogą legalnie podejmować pracę zarobkową na drugim etacie i uzupełniać w ten sposób niską płacę w uczelni. Łączenie pracy w uczelni z innym zatrudnieniem bywa korzystne, gdy ułatwia kontakt pracownika z praktyką zawodową i podnosi jego kwalifikacje. Jeśli jednak jest to zatrudnienie wyłącznie zarobkowe, to jego skutkiem, niekorzystnym dla uczelni, bywa znaczne ograniczenie aktywności dydaktycznej pracownika na jej terenie oraz jego działalności badawczej, która też należy do obowiązków większości nauczycieli akademickich. Cierpi na tym sam pracownik, gdyż opóźnia to znacznie jego rozwój naukowy, osiąganie stopni naukowych, a wreszcie awans na profesora. Uczelnie często są zmuszone do tolerowania takich mało aktywnych, na ich terenie, pracowników, gdyż ze względu na nieatrakcyjne warunki pracy brak jest odpowiednich kandydatów, którzy mogliby ich zastąpić. Do pracy w uczelniach nie przystępują np. pracownicy instytutów PAN, ani instytutów branżowych (jednostek badawczo-rozwojowych), nawet wtedy gdy te placówki skarżą się na brak środków na przetrwanie. Dla pracowników naukowych tych instytutów przejście do uczelni stanowi na ogół degradację z powodu niższych wynagrodzeń, większego zakresu obowiązków i nadmierne rozbudowanej struktury stanowisk.

W zakresie materialnego wyposażenia uczelni publicznych wieloletni brak dostatecznych środków spowodował znaczne obniżenie wartości ich majątku i ogólną dekapitalizację. Budynki i wyposażenie, jakimi dysponują uczelnie publiczne, wymagają intensywnych i kosztownych zabiegów renowacyjnych oraz poważnych inwestycji, by doprowadzić je do stanu odpowiadającego poważnie zwiększonym obowiązkom dydaktycznym. Konieczne jest także stworzenie przepisów, które skłoniłyby uczelnie publiczne do bardziej skutecznego gospodarowania otrzymywanymi środkami.

Wypowiedzi w dyskusji dotyczącej szkolnictwa wyższego i nauki są zgodne w jednym: istniejące warunki działania nie stwarzają możliwości odpowiedzialnego spełniania oczekiwań społecznych. W obszarze naszych zainteresowań, jako cele strategiczne w rozwoju państwa można przyjąć:

- kształcenie na studiach dziennych co najmniej 40% rocznika młodzieży,
- poziom nauczania podobny do istniejącego w krajach Unii Europejskiej,
- wykorzystanie potencjału ludzkiego i badań naukowych dla przyspieszonego rozwoju gospodarczego.

Do istniejących ograniczeń rozwoju, oprócz finansowych, zalicza się ograniczenia prawne powodujące:

- nadmierne obciążenie dydaktyczne pracowników,
- małe wykorzystanie intelektualnego potencjału kraju,
- brak udziału pracowników naukowych placówek PAN i jbr-ów w realizacji procesu dydaktycznego,
- brak zainteresowania badaniami naukowymi i wdrożeniami ze strony przemysłu,
- warunki pracy zmuszające nauczycieli do podejmowania prac zarobkowych, co opóźnia ich rozwój naukowy.

Na występujące ograniczenia nakłada się:

- mała zewnętrzna aktywność i wyobcowanie środowiska naukowego,
- brak wyobraźni i perspektywicznego myślenia u czołowych polityków i organizatorów życia naukowego.

Kraje zachodnioeuropejskie od roku 1979 są stronami „Konwencji o Uznaniu Studiów, Dyplomów Wyższego Wykształcenia i Stopni Naukowych w Państwach Regionu Europejskiego” Konwencja ta została odnowiona w Lizbonie 11 kwietnia 1997r. jako „Konwencja o

Uznaniu Kwalifikacji Związanych z Uzyskaniem Wyższego Wykształcenia w Regionie Europy”. Konwencję nadzoruje i promuje Europejska Sieć Krajowych Ośrodków Informacji nt. uznania akademickiego i mobilności środowisk akademickich (ENIC), powołana dla regionu Europy w czerwcu 1994r. przez Komitet Ministrów Rady Europy i Komitet Regionalny UNESCO. Polskie prawo powinno odpowiadać prawu w krajach Unii Europejskiej. UNESCO prowadzi monitoring dotyczący stosowania Konwencji w krajach które ją podpisały.

Należy również zauważyć, że Polska wraz z 30 krajami, podpisała porozumienie GATT otwierające rynek na usługi edukacyjne, zgodnie z którym edukacja na poziomie wyższym od średniego jest uważana za produkt handlowy i poddana prawom rynku. Są już kraje specjalizujące się w eksporcie usług edukacyjnych, co w przypadku niedostosowania naszego szkolnictwa wyższego do norm zachodnich, może pozbawić państwo kontroli nad tym szkolnictwem.

Poważnym problemem ograniczającym możliwości kształcenia na odpowiednim poziomie są niskie nakłady na szkolnictwo w Polsce. „Komisja Edukacja dla XXI Wieku” (Komisja Delorsa) zalecała finansowanie edukacji w wymiarze co najmniej 6% PKB. To stanowisko poparł II Kongres największej międzynarodowej centrali związkowej Education International, który odbył się w 1998r. w Waszyngtonie. Jest oczywiste, że w państwach o długotrwałym niedofinansowaniu edukacji udział tych nakładów powinien być znacząco wyższy niż 6% PKB¹ (porównaj np. rys.1).

Niezwykle ważne jest, byśmy dołączyli do procesu przemian systemu edukacyjnego w krajach Unii Europejskiej. Kierunki tych przemian ilustrują fragmenty deklaracji czterech ministrów głównych krajów Unii²: „... Nie powinno się zapominać, że Europa nie ogranicza się do euro, banków i ekonomii; musi także być Europą wiedzy. Musimy umocnić i zbudować wymiary intelektualne, kulturowe, socjalne i techniczne naszego kontynentu. Kształtują je w dużym stopniu europejskie uniwersytety. ... Zbliżamy się do okresu podstawowych zmian w dziedzinie edukacji i warunków pracy. Obserwuje się dywersyfikację przebiegu kariery zawodowej, skłaniającą do uczenia się przez całe życie. Jesteśmy winni naszym studentom i całemu naszemu społeczeństwu taki system szkolnictwa wyższego, w którym mogliby doskonalić swoje umiejętności. ... Ugruntował się system kształcenia mający dwa główne cykle: podstawowy³ i zaawansowany⁴ .

Studenci cyklu podstawowego powinni mieć dostęp do różnorodnych programów, włączając studia interdyscyplinarne, doskonalenie języków obcych i opanowywanie nowych technologii. Ważnym czynnikiem w skali międzynarodowej powinno być wzajemne uznawanie dyplomów ukończenia cyklu podstawowego jako świadectwa odpowiednich kwalifikacji ... Cykl zaawansowany powinien zapewniać wybór pomiędzy studiami magisterskimi i doktorskimi, z możliwością przejścia z niższego szczebla na wyższy. W obu wersjach cyklu zaawansowanego odpowiednią rolę powinny odgrywać badania naukowe i samodzielna praca studenta.

Na obu poziomach podstawowym i zaawansowanym, studentów należy zachęcać do spędzenia co najmniej jednego semestru poza ich krajem. Jednocześnie większa część personelu nauczającego i badawczego powinna pracować w krajach europejskich innych niż własne. Szybko rosnące poparcie Unii Europejskiej dla mobilności studentów i nauczycieli powinno być w pełni wykorzystane. ... Apelujemy do innych Państw Członków Unii Europejskiej

¹ Sprawozdanie z Okrągłego Stołu Związków z Europy Środkowej i Wschodniej „Finansowanie, jakość systemów edukacyjnych i uznanie dyplomów w perspektywie zintegrowanej Europy” zorganizowanego przez EI w Krakowie 2-4.12.1998r.

² Wspólna Deklaracja w sprawie harmonizacji struktury systemów szkolnictwa wyższego w Europie. Ogłoszona przez ministrów reprezentujących Francję, Niemcy, Włochy i Zjednoczone Królestwo. Paryż, Sorbona, 25 maj 1998 (tłumaczenie H. Witkowska) Wiadomości KSN, nr 4/39, Warszawa 1999.

³ w Polsce - poziom licencjatu.

⁴ w Polsce - poziom magisterski.

i pozostałych krajów europejskich, jak też do wszystkich uniwersytetów europejskich, o udział w naszych staraniach o umocnienie pozycji Europy w świecie przez rozwój i unowocześnianie systemu edukacji.”

Komitet Szkolnictwa Wyższego i Badań Naukowych Education International (HERC) uważa, że należy zachować różnorodność form wykształcenia (stwierdzając, że „*harmonizacja to nie unifikacja*”) i pilnie wypracować stanowiska dotyczące rozwoju szkolnictwa wyższego i nauki w Europie¹.

Porównując polski system kwalifikacji zawodowych w szkolnictwie wyższym z takimi systemami innych krajów warto zauważyć następujące różnice. W większości krajów zachodnioeuropejskich nie istnieje habilitacja, poza RFN i Austrią, przy czym w tych ostatnich ma inną formę od naszej. W krajach zachodnich nie istnieje instytucja „tytułu naukowego”, który w Polsce nadaje się dożywotnio, oraz nie ma tam centralnej komisji ds. tytułu i stopni naukowych. Warto przytoczyć tu jeszcze opinię ekspertów OECD z 1994r.: „*Jest coraz bardziej oczywiste, że tradycja doktora habilitowanego jest obecnie kosztownym anachronizmem we wszystkich dziedzinach poza naukami społecznymi i humanistycznymi...*”². Trzeba dodać, że na Węgrzech i w Czechach, mających uprzednio model kariery naukowej podobny do polskiego, już zlikwidowano stopień naukowy doktora habilitowanego.

Podsumowując należy stwierdzić, że trwające już szereg lat zbyt niskie finansowanie uczelni publicznych oraz wadliwy system kształcenia i awansowania pracowników naukowych, mogą już w ciągu najbliższego dziesięciolecia doprowadzić do potężnego kryzysu w całym systemie polskiego szkolnictwa wyższego. Ta prognoza dotyczy również uczelni niepublicznych, które swój obecny, szybki rozwój zawdzięczają zaangażowaniu nauczycieli akademickich, wykształconych w uczelniach publicznych. Dość proste oszacowanie wskazuje, że w 2002 roku liczba studiujących przekroczy 1mln 600 tysięcy, co - przy utrzymującej się w ciągu ostatniego dziesięciolecia stałej liczbie nauczycieli akademickich z doktoratem (rzędu 35 tysięcy) - daje około 46 studentów na 1 nauczyciela z doktoratem. Wygląda na to, że bijąc światowe rekordy w minimalizacji nakładów na 1 studenta pobijemy również światowe rekordy w maksymalizacji liczby studentów na 1 nauczyciela. Wszelkie dalsze komentarze są tu zbędne.

¹ Witkowska H.: Sprawozdanie z posiedzenia *Komitetu Szkolnictwa Wyższego i Badań Naukowych Education International (HERC)*, Bruksela 10-11.03.1999 Wiadomości KSN, nr 4/39, Warszawa 1999.

² Mosakowski R.: O propozycjach zmian w ustawie o szkolnictwie wyższym. Wiadomości KSN, nr 29, maj 1998.

II. Postulowane zmiany przepisów prawa o szkolnictwie wyższym

1. Pożądany kierunek rozwoju szkolnictwa wyższego w Polsce

Dbalność o stan wykształcenia społeczeństwa i o dostęp obywateli do nauki na wszystkich poziomach, odpowiadających ich możliwościom intelektualnym, należy do podstawowych obowiązków państwa. Znajduje to odzwierciedlenie w wielu deklaracjach przedstawicieli władz państwowych: *rezolucja Sejmu RP z 13 października 1995 roku, expose premierów kolejnych rządów III RP, priorytet dla oświaty, szkolnictwa wyższego i nauki w budżecie państwa na 1999 rok, strategia rozwoju "Polska 2000-2010"*. Trzeba możliwie szybko nadrobić wieloletnie zaniedbania i doprowadzić niski obecnie stan wykształcenia społeczeństwa polskiego do poziomu krajów zachodnioeuropejskich, gdyż inaczej nasza współpraca, a także konkurowanie z nimi, nie przyniosą nam sukcesów. W dziedzinie szkolnictwa wyższego stopień skolaryzacji (w kategorii osób w wieku 19 lat) powinien możliwie szybko osiągnąć poziom 40%, a w dalszej przyszłości nawet 50%. Wymaga to zasadniczych zmian w systemie szkolnictwa wyższego w celu jego dostosowania do znacznie rozszerzonego i wzbogaconego zakresu zadań. Przez system szkolnictwa wyższego należy rozumieć zbiór wszystkich placówek edukacyjnych, kształcących osoby w dowolnym wieku, jeśli poziom wiedzy przekazywanej w toku studiów wymaga tego, aby kandydat na studia miał wykształcenie średnie, potwierdzone egzaminem maturalnym. Za Konferencją Generalną UNESCO (listopad 1993) przyjmuje się, że "szkolnictwo wyższe obejmuje wszystkie typy studiów, szkolenia lub szkolenia do badań na poziomie post-średnim, zapewniane przez uniwersytety i inne placówki edukacyjne, które są uznane przez odpowiednie władze państwowe za instytucje szkolnictwa wyższego"¹.

Czas trwania studiów na poziomie wyższym może być różny, ale tylko ściśle określone rodzaje studiów mogą być podstawą do nadawania stopni zawodowych lub naukowych potwierdzonych dyplomem państwowym. Należy zatem stworzyć dobre podstawy prawne współistnienia następujących rodzajów studiów:

- ❑ Studia pomaturalne nie uprawniające do stopnia zawodowego ani naukowego,
- ❑ Studia zawodowe 3,5–4 letnie, uprawniające do stopnia zawodowego licencjata, inżyniera lub równorzędnego,
- ❑ Studia magisterskie (jednolite lub dwustopniowe), trwające łącznie 5–6 lat, uprawniające do stopnia naukowego magistra, magistra inżyniera, lekarza lub równorzędnego,
- ❑ Studia doktoranckie (3–4 letnie, będące studiami III stopnia) uprawniające do stopnia naukowego doktora. (Studia doktoranckie są prowadzone nie tylko przez uczelnie, lecz także przez niektóre instytuty naukowe Polskiej Akademii Nauk).

Ponadto powinny istnieć formy kształcenia o innym charakterze, jak kształcenie ustawiczne, podnoszące kwalifikacje zawodowe, uzupełniające wiedzę w określonych dziedzinach. Zapewni to dużą swobodę wyboru rodzaju i poziomu studiów zależnie od zdolności, zainteresowań i sytuacji życiowej kandydata. Przy wzrastającym, zgodnie z założeniami, stopniu skolaryzacji, trzeba liczyć się z tym, że nie wszyscy będą mogli lub chcieli uzyskiwać stopnie naukowe, a poprzestaną, tak jak w wielu innych krajach, na niższym poziomie wykształcenia wyższego - pomaturalnego. Będą też mogli po pewnym czasie uzupełnić wykształcenie podejmując studia na kolejnym, wyższym stopniu.

Wysuwa się często postulat, aby oprócz studiów stacjonarnych, które w uczelniach publicznych są bezpłatne, ale równocześnie obwarowane określonymi rygorami, organizować działalność edukacyjną (usługi edukacyjne) dla słuchaczy, którzy nie mogą poddać się rygorom studiów stacjonarnych ze względu na sytuację życiową, a chcą osiągnąć wykształcenie w wybranym przez siebie zakresie w trybie swobodnego studiowania i w sposób dostosowany

¹ "Światowa deklaracja na temat szkolnictwa wyższego dla XXI wieku: wizja i działania" Materiał Konf. UNESCO Paryż 1998, wyd. Biuro Studiów i Ekspertyz Sejmu RP, Warszawa 1999.

do ich możliwości. Za takie usługi uczelnia publiczna mogłaby pobierać opłaty, pozostając w zgodzie z konstytucją, której art.70 ust.2 mówi: „...*Ustawa może dopuścić świadczenia niektórych usług edukacyjnych przez publiczne szkoły wyższe za odpłatnością*”. Zastąpiłyby one w przyszłości obecne studia niestacjonarne (wieczorowe i zaoczne) ogólnie krytykowane z powodu trudnych warunków, jakie stwarzają studiującym, i niskiej jakości kształcenia.

2. Spójność systemu szkolnictwa wyższego, nadzór i ocena zewnętrzna uczelni

2.1. Jednolity system szkolnictwa wyższego

Poważnymi wadami obecnego systemu szkolnictwa wyższego są jego niespójność oraz brak skutecznej oceny zewnętrznej dotyczącej jakości kształcenia i korzystania przez uczelnie z danych im uprawnień do nadawania stopni i tytułów zawodowych i naukowych. Niespójność tego systemu wynika m.in. stąd, że jest on regulowany przez trzy niezależnie działające ustawy, wymienione na początku. Ponadto zawarte w nich przepisy, dotyczące nadzoru ze strony właściwych ministrów nad uczelniami, są w niektórych punktach raczej deklaratywne niż formalne.

Ze strony środowisk akademickich oraz przedstawicieli władz państwowych coraz dobitniej formułuje się postulat stworzenia systemu, złożonego z uczelni publicznych i niepublicznych, podlegających przepisom jednej ustawy. Postuluje się utworzenie spójnego, a zarazem różnorodnego systemu, obejmującego uczelnie o różnym poziomie i o różnych profilach kształcenia, ale podlegającego jednolitym regułom przy udzielaniu uprawnień do wydawania odpowiednich dyplomów państwowych oraz takim samym procedurom oceny i akredytacji. Obowiązek nadzoru nad całym cywilnym szkolnictwem wyższym powinien spoczywać na Ministrze Edukacji Narodowej.

Całość wyższego szkolnictwa cywilnego powinna obejmować dwa podstawowe człony:

1. uczelnie publiczne i niepubliczne, uprawnione do wydawania ustalonych przez ministra rodzajów dyplomów (nazwanych „dyplomami państwowymi”), stwierdzających nadanie stopnia zawodowego lub naukowego, np. licencjata, magistra, doktora. Uczelnie te podlegałyby ustawie „Prawo o szkolnictwie wyższym”. W tej grupie znalazłyby się uczelnie akademickie, prowadzące studia magisterskie oraz uczelnie zawodowe, prowadzące wyłącznie studia zawodowe.
2. uczelnie publiczne i niepubliczne (nazwane ogólnie „pomaturalnymi”), które kształcą absolwentów szkół średnich w różnym zakresie i na różnym poziomie, ale nie mają upoważnienia do nadawania stopnia zawodowego lub naukowego i mogą wydawać tylko dyplomy ukończenia danej uczelni.

Uczelnie publiczne i niepubliczne różnią się przede wszystkim tym, że:

- ❑ publiczne na swoją podstawową działalność dydaktyczną i naukową otrzymują środki z budżetu państwa lub jednostek samorządu terytorialnego i nie pobierają czesnego od studentów, których liczba zależy od wysokości przyznaných środków na dydaktykę, przy czym organy administracji państwowej, finansujące działalność uczelni, powinny kierować się konstytucyjną zasadą powszechnego i równego dostępu do wykształcenia;
- ❑ niepubliczne uzyskują środki od założyciela i pobierają czesne na pokrycie kosztów kształcenia studentów; mogą, ale nie muszą, otrzymywać środki z budżetów publicznych.

Należy ustawowo uregulować tryb postępowania w sprawie tworzenia uczelni (a także ich przekształcania i znoszenia), tak aby odpowiedni akt miał jednakową rangę dla uczelni publicznych i niepublicznych. Można tu zastosować zasady następujące:

- ❑ uczelnię akademicką publiczną tworzy się (tak jak obecnie) w drodze ustawy, a niepubliczną - przez ustawę upoważniającą założyciela do utworzenia uczelni,

- uczelnię zawodową publiczną tworzy się (tak jak obecnie) w drodze rozporządzenia Rady Ministrów, a niepubliczną - przez rozporządzenie Rady Ministrów upoważniające założyciela do utworzenia uczelni.

Uczelnie publiczne i niepubliczne powinny mieć jednakowe prawa do nadawania stopni zawodowych i naukowych, jeśli spełniają określone kryteria. Podlegałyby one takiemu samemu postępowaniu akredytacyjnemu oraz ocenie działalności przez Komisję Akredytacyjną.

Uczelnie powinny umacniać i wykorzystywać w praktyce swoją autonomię, podejmując suwerenne decyzje w sprawach dotyczących ich działalności. Zakres autonomii poszczególnych grup uczelni powinien być określony w ustawie. Nadzór ze strony Ministra Edukacji Narodowej (poza sytuacjami wyjątkowymi) powinien polegać na ocenie wyników pracy uczelni i udzielaniu im odpowiednich uprawnień do nadawania stopni zawodowych i naukowych.

Ważną rolę w życiu uczelni powinien odgrywać samorząd studencki, mający prawo do reprezentowania opinii ogółu studentów wobec władz uczelni. Krajowy organ samorządów studenckich powinien mieć szerokie kompetencje w zakresie obrony interesów środowiska studenckiego, opiniowania aktów prawnych istotnych dla studentów i przedstawiania ich opinii władzom państwa.

Uczelnie akademickie i zawodowe powinny mieć swoją krajową reprezentację w postaci Rady Głównej Szkolnictwa Wyższego, będącej wybieralnym organem przedstawicielskim, współdziałającym z Ministrem Edukacji Narodowej i innymi organami administracji państwowej w sprawach dotyczących szkolnictwa wyższego. Proponuje się, aby część zadań wykonywanych obecnie przez Radę Główną, a mianowicie obejmujących ocenę działalności uczelni i ich akredytację, powierzyć powołanej w tym celu Komisji Akredytacyjnej, będącej oddzielnym organem, jednak współpracującym z Radą Główną. Zasady powoływania Komisji Akredytacyjnej i jej podstawowe zadania przedstawiono w następnym podrozdziale.

Władze uczelni powinny mieć możliwość porozumiewania się w sposób zorganizowany, w ramach poszczególnych grup uczelni lub całego szkolnictwa wyższego, w celu uzgadniania i rozpowszechniania opinii, dotyczących wszelkich kwestii ważnych dla nauki, edukacji, młodzieży oraz dla pracowników instytucji naukowych i edukacyjnych. Działające obecnie i organizowane w przyszłości konferencje rektorów uczelni powinny oddziaływać na decyzje władz państwowych, dotyczące tych kwestii, oraz wpływać na opinię publiczną.

2.2. Ocena i akredytacja

Skutki niedostatecznego nadzoru są widoczne m.in. w działalności uczelni niepublicznych, które mają takie same uprawnienia do wydawania dyplomów, jak uczelnie publiczne, a działają (z wyjątkiem etapu ich tworzenia) poza kontrolą ze strony władz państwowych, odpowiedzialnych za ogólny poziom edukacji. Brak mechanizmu oceny zewnętrznej, zarówno w uczelniach publicznych, jak i niepublicznych jest jedną z głównych przyczyn często sygnalizowanego obniżania się jakości kształcenia. Problem oceny jakości stał się tak poważny, że zarówno Rada Główna, jak i poszczególne grupy uczelni (m.in. uniwersytety, a także niektóre uczelnie niepubliczne), podjęły próby zorganizowania własnych systemów oceny i akredytacji, które dawałyby wiarygodne świadectwo wartości wydawanych dyplomów. Jednak brak jest nadal systemu oceny i kontroli, który byłby zdolny objąć wszystkie uczelnie. W obecnej sytuacji wydaje się konieczne, aby proces oceny i akredytacji uczelni był nadzorowany przez jeden wspólny organ, wyłaniany przez wszystkie środowiska akademickie. W okresie żywiołowego powstawania wielu nowych uczelni trudno liczyć na to, że stworzą one skuteczny system oceny i akredytacji, oparty na zasadzie usług wzajemnych, jak to się niekiedy zaleca. Rolę taką może skutecznie spełnić jednolity system, działający na podstawie przepisów ustawy i obejmujący całość szkolnictwa wyższego. W tym celu postuluje się utworzenie Komisji Akredytacyjnej (KA), powoływanej w drodze wyborów i wyposażonej w ustawowe

uprawnienia do przeprowadzania oceny i akredytacji wszystkich uczelni, mających lub ubiegających się o prawo do wydawania dyplomów państwowych. Wybory były by przeprowadzane wśród nauczycieli akademickich wszystkich uczelni i pracowników naukowych innych instytucji, mających stopień doktora. Jednostki ubiegające się o uprawnienia do nadawania stopni zawodowych i naukowych uzyskiwałyby je w drodze decyzji ministra Edukacji Narodowej podejmowanej na podstawie wyników oceny uzyskanej w toku postępowania akredytacyjnego, które KA przeprowadza na wniosek jednostki ubiegającej się o przyznanie uprawnień. KA przeprowadzałaby okresowe oceny jednostek na wniosek ministra lub z własnej inicjatywy.

Przyznanie uprawnień powinno zależeć od spełnienia przez jednostkę dwóch rodzajów kryteriów:

1. kryteriów ilościowych, określonych w ustawie, jako minimalne liczby pracowników o odpowiednich kwalifikacjach, zatrudnionych w jednostce,
2. kryteriów jakościowych, jak poziom kształcenia studentów lub pracowników naukowych, a także osiągnięcia w zakresie badań naukowych. Stopień spełniania tych kryteriów podlegałby ocenie KA.

Zasadą proponowanego mechanizmu oceny zewnętrznej i akredytacji uczelni jest to, że minister na podstawie opinii KA może przyznać, ale może także zawiesić lub cofnąć każdej uczelni uprawnienie do nadawania stopni zawodowych i naukowych. Cofając takie uprawnienie nie znosi się uczelni, a tylko obniża się jej rangę, co może jednak doprowadzić do jej wycofania się z rynku usług edukacyjnych, jeśli nie będzie jej stać na osiągnięcie odpowiedniego poziomu nauczania. Do kompetencji ministra Edukacji Narodowej powinno należeć także udzielanie uprawnień do nadawania stopnia naukowego doktora w instytutach naukowych PAN oraz w innych jednostkach naukowych, gdyż należy to do procesu kształcenia i jest równoważne z ukończeniem studiów wyższych III stopnia, tj. doktoranckich.

3. Pracownicy uczelni publicznych

3.1. Zatrudnianie i awanse

Jednym z podstawowych warunków powodzenia reformy szkolnictwa wyższego i zapewnienia mu prawidłowego rozwoju, zgodnie z oczekiwaniami społecznymi, jest odpowiedni wzrost ilościowy i jakościowy kadry nauczycieli akademickich. Nie ulega wątpliwości, że trzeba zachęcać co zdolniejszych absolwentów do podejmowania pracy w uczelniach i stworzyć im warunki do szybkiego rozwoju i awansu. Są jednak zasadnicze różnice zdań, w jaki sposób to osiągnąć.

Do spraw trudnych i kontrowersyjnych należą zasady zatrudniania i awansowania pracowników uczelni publicznych, należących do grupy nauczycieli akademickich. Rektorzy tych uczelni słusznie podkreślają potrzebę takiego uregulowania, które umożliwiałoby prowadzenie aktywnej polityki w stosunku do nauczycieli akademickich. Uczelnia powinna mieć swobodę angażowania potrzebnych jej specjalistów i zwalniania pracowników, dla których nie ma i nie przewiduje się odpowiednich obowiązków.

Przepływ kadry między uczelniami oraz między nimi i otoczeniem jest z pewnością pożądanym z wielu względów. Z drugiej jednak strony trzeba uwzględnić interesy pracowników, którzy swoje poważne obowiązki dydaktyczne oraz badania naukowe wykonują w trudnych warunkach ciągłych ograniczeń, a przy tym za niską płacę, często zmuszającą ich do szukania dodatkowych źródeł zarobków. Jednym z ważnych argumentów przemawiających za podjęciem pracy w uczelni jest stabilność zatrudnienia, której nie zapewnia wielu innych pracodawców. Pozbawienie pracowników tej korzyści uczyniłoby pracę w uczelni jeszcze mniej atrakcyjną, a konsekwencją tego byłoby przejście kolejnej grupy nauczycieli akademickich (przeważnie tych najlepszych) do innych zawodów. Równocześnie dostrzega się, że obecny wymuszony przez niskie płace liberalny stosunek do podejmowania przez nauczycieli akademickich stałej pracy poza uczelnią wpływa ujemnie na poziom zajęć dydaktycznych i na intensywność prac badawczych, a co za tym idzie - na rozwój naukowy pracowników. Sprawy te są dobrze znane, jednak brak dotychczas rozwiązania, które godziłoby, w zasadzie słuszne, ale sprzeczne interesy obu stron - pracodawców i pracowników - i to w trudnych warunkach stałego niedoboru środków na finansowanie rozrastającego się szkolnictwa wyższego. Nie można rozwiązać tego problemu bez wprowadzenia radykalnych zmian co do zasad zatrudniania i awansowania nauczycieli akademickich.

Główną wadą obecnego systemu zatrudniania i awansowania nauczycieli akademickich są nieracjonalne wymagania formalne, które powodują, że status profesora, mającego pełne uprawnienia akademickie, osiąga się zbyt późno, a okres pracy, w którym sprawność intelektualna jest największa, upływa na działaniach, których celem nadrzędnym jest awans naukowy (doktorat, habilitacja, tytuł naukowy). Do większej samodzielności (choć jeszcze nie pełnej) dochodzi się dopiero po uzyskaniu podwójnego doktoratu (doktorat plus habilitacja), co jest rozwiązaniem rzadko stosowanym w innych krajach i dość powszechnie uznawanym za nieracjonalne. Jednak nie można pominąć argumentów zwolenników utrzymania habilitacji, wskazujących na obniżanie się poziomu doktoratów. Nowe przepisy powinny temu przeciwdziałać, w taki jednak sposób, aby nie hamować prawidłowego procesu rozwoju naukowego pracownika.

Postuluje się zmodyfikowanie systemu stanowisk nauczycieli akademickich, których zadaniem jest prowadzenie zarówno dydaktyki, jak i badań naukowych (zwanym dotychczas „naukowo-dydaktycznymi”), a zwłaszcza kryteriów stosowanych przy obsadzaniu tych stanowisk. W systemie zmodyfikowanym:

1. Pozostawia się stanowisko *asystenta* przeznaczone dla osób, które mają stopień naukowy magistra i zamierzają ubiegać się o stopień naukowy doktora.

2. Następnym szczeblem ma być stanowisko *profesora pomocniczego*, które może zajmować osoba mająca stopień doktora, jeśli wygra konkurs na to stanowisko. Konkurs ogłasza się wtedy, gdy dana jednostka organizacyjna dysponuje nie obsadzonym etatem profesora, przy czym liczba etatów wynika z zadań wykonywanych przez jednostkę (a nie z liczby osób, które uzyskały doktorat). Postępowanie konkursowe ma zasadnicze znaczenie dla prawidłowego obsadzania stanowisk profesorów w uczelniach oraz dla poziomu naukowego całego środowiska akademickiego, dlatego musi być prowadzone w sposób szczególnie odpowiedzialny i pod kontrolą wewnętrzną (rektor i senat) oraz zewnętrzną (Komisja Akredytacyjna).
3. Na wyższe stanowiska profesorów, tj. *profesora nadzwyczajnego i profesora zwyczajnego* awansowaliby pracownicy stosownie do osiągnięć zawodowych i stażu pracy w uczelni. Angażując na te stanowiska osoby dotychczas nie będące pracownikami uczelni stosowano by postępowanie konkursowe.
4. W uczelniach zawodowych proponuje się zachowanie dotychczasowych stanowisk, z tym że na stanowisku *profesora* zatrudniano by kandydata w wyniku konkursu, przeprowadzanego jak w punkcie 2.

Określenie kwalifikacji potrzebnych do zajmowania pozostałych stanowisk nauczycieli akademickich można pozostawić statutowi uczelni, przy czym uczelnie niepubliczne mogłyby tworzyć inne stanowiska dla nauczycieli akademickich. W uczelniach publicznych nauczyciele akademicy na stanowiskach profesorskich byłiby zatrudniani na podstawie mianowania lub umowy o pracę, a na pozostałych stanowiskach - na podstawie umowy o pracę. Jednak nauczyciele akademicy mianowani przed dniem wejścia w życie ustawy mogliby pozostać, jeśli zechcą, zatrudnieni na podstawie mianowania.

Zatrudnienie na podstawie mianowania powoduje większą stabilność zatrudnienia, gdyż zwolnienie pracownika może nastąpić tylko w określonych przez ustawę okolicznościach. Jednak tak zatrudniony pracownik powinien być dla uczelni dyspozycyjny (w rozumieniu Kodeksu Pracy¹). Dlatego przyjmuje się zasadę, że pracownik mianowany nie może nawiązać stosunku pracy z innym poza uczelnią pracodawcą. Pracownicy zatrudnieni na podstawie umowy o pracę mogliby nawiązywać stosunek pracy z innym pracodawcą, jednak tylko za zgodą rektora. Obydwie grupy zatrudnionych mogłyby podejmować dodatkową pracę na podstawie umowy cywilnoprawnej (zlecenia o dzieło).

Uczelnie publiczne powinny mieć pewną swobodę w doborze warunków zatrudniania nauczycieli akademickich, natomiast ustawa (łącznie z układami zbiorowymi) powinna stworzyć ramy regulujące ogólne zasady nawiązywania stosunku pracy.

Najniższe stanowisko **asystenta** byłoby obsadzane przez absolwentów z dyplomem magistra w zasadzie na okres, który przeznaczają oni na wykonanie pracy doktorskiej. Jest to zatem stanowisko przejściowe, bo dopiero po paru latach okazuje się, czy pracownik robi doktorat i czy będzie odpowiednim kandydatem do dalszej pracy w uczelni, czy też opuści ją przechodząc (z doktoratem lub bez) do innej pracy. Najkorzystniejszą formą zatrudnienia takiego pracownika byłaby umowa o pracę na czas nieokreślony, co umożliwiałoby obu stronom rozwiązanie umowy w dowolnym momencie. Wyjątek może stanowić pierwszy okres zatrudnienia (nie dłuższy niż dwa lata), traktowany jako okres próbny, w którym zawierano by umowę na czas określony.

Profesorowie pomocniczy powinni mieć perspektywę dłuższego zatrudnienia w uczelni, ale nie na stałe. Postulowane rozwiązanie zrywa z obecną tradycją i nawiązuje, przynajmniej częściowo, do zasad obowiązujących w szkołach akademickich w latach trzydziestych². Na to stanowisko angażowano by osoby mające stopień doktora na zasadzie miano-

¹ np.: Jachowiak U., Piankowski M., Stelina J., Uziak W., Wypych-Żywicka A., Zieleniecki M.: Kodeks pracy z komentarzem. wyd.II, Fund. Gosp. NSZZ "Solidarność" Gdańsk 1997

² Ustawa z dnia 15 marca 1933 roku o szkołach akademickich

wania lub umowy o pracę. Właściwy dobór kandydata powinno zapewnić postępowanie podobne do dawnej (przedwojennej) habilitacji, czyli nabywania prawa do wykładania (*venia legendi*), a mianowicie:

1. Konkurs pomiędzy kandydatami zgłaszającymi się z własnej inicjatywy lub zgłaszanymi w drodze ankiety przez profesorów różnych uczelni,
2. Sprawdzenie kwalifikacji dydaktycznych i naukowych kandydata (ocena jego koncepcji zajęć dydaktycznych, tematyki prowadzonych przez niego badań i osiągnięć naukowych, opracowanych materiałów dydaktycznych itd.),
3. Wysłuchanie otwartego wykładu kandydata na określony temat wraz z dyskusją.

Decyzję podejmowałaby rada jednostki organizacyjnej (wydziału), jednak z pewnymi ograniczeniami. Konkurs na stanowisko profesora pomocniczego byłby rozpisany wtedy, gdy w uczelni utworzy się wolne stanowisko, wynikające z programu jej działalności dydaktycznej (aktualnego lub planowanego w przyszłości). W uczelniach o niższym stopniu autonomii, w komisji konkursowej i w posiedzeniu rady powinien uczestniczyć przedstawiciel organu zewnętrznego, odpowiedzialnego za ocenę i akredytację jednostek uczelni, tj. Komisji Akredytacyjnej (KA), mający prawo do oceny wyboru kandydata przez komisję konkursową. Byłby on także uprawniony do zawieszenia decyzji rady, jeśli wynik konkursu będzie budzić wątpliwości, i skierowania sprawy do rozstrzygnięcia przez KA. Uczelnie o pełnej autonomii powinny podejmować takie decyzje samodzielnie, a konkursy powinny być poddane kontroli senatu.

Profesor zwyczajny i profesor nadzwyczajny byłiby pracownikami mianowanymi, albo zatrudnionymi na podstawie umowy o pracę. Mianowania dokonywałby rektor w celu trwałego związania z uczelnią osoby o znaczącej pozycji naukowej i wysokich kwalifikacjach dydaktycznych, po przeprowadzeniu odpowiedniego postępowania kończącego się uchwałą senatu. W uczelniach o niepełnej autonomii odbywałoby się to pod kontrolą organu zewnętrznego (KA), podobnie jak w przypadku konkursu na stanowisko profesora pomocniczego. Postuluje się, aby mianowanie, dające stabilność zatrudnienia, było związane z obowiązkiem pracy na jednym etacie, czyli tylko w uczelni. Pozbawiając swobody w podejmowaniu dodatkowego zatrudnienia ustawa powinna równocześnie zapewnić odpowiedni minimalny poziom wynagrodzenia za pracę w uczelni (patrz p.3.2.). Nie można jednak wprowadzać rozwiązania jednoznacznie usztywniającego zasady zatrudniania w obliczu intensywnego rozwoju szkół niepublicznych. Dlatego trzeba pozostawić możliwość zatrudniania na tych stanowiskach na podstawie umowy o pracę, jeśli zechce tego pracownik.

Powyższe rozwiązanie ma następujące zalety:

- 1) Umożliwia prowadzenie aktywnej polityki kadrowej w uczelni. Zarówno asystent, jak i profesor pomocniczy mogą być zatrudniani dowolnie długo, jednak mogą być zwolnieni, jeśli nie osiągają wyników wymaganych przez przełożonych lub gdy zmieniają się zadania dydaktyczne uczelni.
- 2) Powiększa grono potencjalnych kandydatów na stanowisko profesora pomocniczego, a przy tym stwarza mechanizm sprzyjający angażowaniu najlepszych spośród nich.
- 3) Stwarza zachętę do zdobywania kwalifikacji, otwierając pracownikom zdolnym i ambitnym drogę do szybszego niż obecnie awansu. Samo nazwanie pracownika profesorem pomocniczym zamiast adiunktem dawałoby sporą satysfakcję, a nie jest to sprzeczne z przyjętym w wielu krajach nazewnictwem. Z kolei profesor pomocniczy miałby poważne powody, żeby intensyfikując swoją działalność w uczelni dążyć do stabilizacji na stanowisku profesorskim.
- 4) Uruchamia mechanizm powodujący większą mobilność kadry nauczycieli akademickich.

Przyjmując tę koncepcję trzeba zadbać o to, aby stanowisko profesora pomocniczego obejmowali kandydaci o odpowiednich kwalifikacjach. Obowiązkowy konkurs na to stanowisko powinien być ogłaszany we wszystkich wydziałach o danym profilu, a kandydaci mo-

gliby być wyłaniany na podstawie opinii zatrudnionych tam profesorów. Należałoby także określić najmniejszą liczbę zgłoszonych kandydatów (o odpowiednich kwalifikacjach) potrzebną do ważności konkursu. Istotne znaczenie powinna mieć obecność przedstawiciela organu zewnętrznego w przypadku uczelni o niższym stopniu autonomii. Najlepsze uczelnie, mające pełną autonomię, będą zapewne same skutecznie dbały o poziom swej kadry.

Wprowadzając zatrudnianie znacznej części nauczycieli akademickich na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony trzeba ustawowo zapewnić obecnym pracownikom mianowanym możliwość zachowania dotychczasowego statusu, jeśli taka będzie ich wola. Trzeba też przyjąć zasadę, że pracownik mianowany powinien być wobec uczelni dyspozycyjny, tj. powinien czas swojej pracy poświęcić głównie obowiązkom w uczelni, i dlatego nie może zawierać umowy o pracę z innym pracodawcą (mógłby natomiast podejmować prace zlecone na rzecz uczelni lub za jej zgodą poza uczelnią). Większą swobodę w tym względzie powinni mieć pracownicy zatrudnieni na podstawie umowy o pracę, ale przy zachowaniu kontroli ze strony uczelni nad dodatkowym zatrudnieniem pracownika. Dotyczy to także pracowników dydaktycznych, których sposób zatrudniania (umowa o pracę lub mianowanie) rozstrzygałby układ zbiorowy.

Na stanowiskach nauczycieli akademickich nie należy stosować umów o pracę na czas określony (tzw. kontraktów) z wyjątkiem wstępnego angażu absolwenta (na rok lub dwa lata), albo gdy uczelnia jest dodatkowym miejscem pracy lub w szczególnych sytuacjach. Nauczyciel akademicki powinien mieć poczucie stabilności zatrudnienia, gdyż wtedy będzie chętniej inwestował swój wysiłek w rozwój własnego warsztatu naukowego i dydaktycznego. Związki zawodowe, a zwłaszcza ich wpływowa organizacja międzynarodowa Education International, bardzo energicznie zabiegają o wprowadzenie stabilnej formy angażowania nauczycieli akademickich w krajach, gdzie są stosowane kontrakty. W Polsce próba wprowadzenia krótkotrwałych umów o pracę, wielokrotnie powtarzanych, stanowiłaby rozwiązanie sprzeczne z obowiązującym kodeksem pracy i prowadziłaby do niepotrzebnego konfliktu.

3.2. Wynagrodzenia

Należy przyjąć zasadę, że nauczyciele akademicy uczelni publicznych za swoją podstawową działalność dydaktyczną pobierają wynagrodzenie zgodnie z umową o pracę lub aktem mianowania, a źródłem tych środków jest dotacja dydaktyczna przekazana uczelni przez Ministra Edukacji Narodowej. Nauczyciele akademicy mają prawo prowadzenia prac badawczych (a w uczelniach akademickich dla profesorów i asystentów jest to obowiązek), na które uczelnia powinna wydzielić środki z odpowiednich źródeł, m.in. pochodzące z KBN. Nauczyciel akademicki mógłby otrzymywać dodatkowe wynagrodzenia za prowadzenie badań naukowych, a o zasadach rozdzielania środków na badania decydowałby senat uczelni.

Postuluje się ustawowe określenie najniższych wynagrodzeń pracowników uczelni według zasady: minimalna wysokość wynagrodzenia zasadniczego jest odnoszona do urzędowo określonej płacy minimalnej w danym okresie, np. dla profesora zwyczajnego z zastosowaniem mnożnika 10, a dla profesora pomocniczego 6-7. Wynagrodzenie zasadnicze pozostałych nauczycieli akademickich i innych pracowników uczelni ustalano by odpowiednio do ich kwalifikacji zawodowych uwzględniając wysokość wynagrodzenia na wymienionych poprzednio stanowiskach. Szczegółowe zasady wynagradzania pracowników uczelni powinien regulować układ zbiorowy.

4. Stopnie zawodowe i naukowe

Łatwiejsza do uregulowania wydaje się sprawa tytułu naukowego i stopni naukowych. Obecny tytuł naukowy jest przez wielu postrzegany jako zbędny relikwyt epoki socjalizmu, ale znaczna część środowisk akademickich jest do niego mocno przywiązana. Zwykle zniesienie tytułu mogłoby wzmocnić opór przeciw jakiegokolwiek reformie szkolnictwa wyższego. Może

zatem warto zamiast obecnego tytułu naukowego przywrócić tytuł profesora honorowego, znany z ustawy z 1933 r., a nadawany wybitnym uczonym i artystom. Mógłby on wiązać się z symbolicznymi przywilejami, jak prawo do własnego wykładu po przejściu na emeryturę lub dożywotnie prawo członka rady wydziału. Tytuł profesora honorowego byłby wyróżnieniem nadawanym szczególnie zasłużonym profesorom w wyniku odpowiedniego postępowania i po uzyskaniu pozytywnej opinii Rady Głównej. Profesor honorowy, po osiągnięciu wieku emerytalnego, miałby prawo do przejścia w stan spoczynku z zachowaniem pełnego wynagrodzenia.

Racjonalne wydaje przejęcie ze wspomnianej ustawy z 1933 r. układu dwóch stopni naukowych: magistra i doktora. Taki układ uwydatniałby różnicę między szkołami akademickimi mającymi prawo do nadawania stopnia naukowego magistra i zawodowymi nadającymi stopień zawodowy licencjata lub inżyniera. Pozostaje sprawa obecnego stopnia naukowego doktora habilitowanego. W proponowanym układzie stanowisk i kryteriów awansu stopień ten przestaje być potrzebny, a habilitacją można by nazwać, tak jak to było w dawnej tradycji, nadanie uprawnień do prowadzenia wykładu (*venia legendi*) przez powołanie na stanowisko profesora pomocniczego.

Od zmian legislacyjnych z 1990 roku było wiadome, że ustawa o tytule naukowym i stopniach naukowych zachowała niezmienny model kariery naukowca i nauczyciela akademickiego, polegający na wykonywaniu prac "na stopień" i "na tytuł". Model ten hamuje inicjatywę i faworyzuje postawy konformistyczne. Jest ponadto bardzo wrażliwy na zakłócenia czynnikami pozamerytorycznymi. Wydaje się oczywistym, że należy go zastąpić modelem kariery polegającej na zdobywaniu coraz większego autorytetu w środowisku naukowym i społeczeństwie - autorytetu będącego odbiciem rzeczywistej wiedzy i osiągnięć. Modelowi temu służy zasada mówiąca, że głównym kryterium powoływania naukowca na każde stanowisko są odpowiednie do tego stanowiska kwalifikacje. Dla osób wychowanych w społeczeństwie zbiurokratyzowanym, naturalnym wydaje się poszukiwanie i tworzenie ciał kontrolnych. Przeciwwstawieniem tej postawy jest poszukiwanie takich regulacji, przy których strona, której działalność podlega unormowaniu, sama jest zainteresowana w przekonaniu otoczenia, że działalność ta mieści się w granicach norm, a nawet, że jest od tych norm lepsza. Im bardziej otwarty i konkurencyjny jest system społeczny, tym lepiej działa ten mechanizm¹. Ponadto, wiadomo, że organizacyjne lub dydaktyczne kwalifikacje doktora a nawet magistra mogą być znacznie większe od kwalifikacji doktora habilitowanego. Tacy ludzie znajdują się także poza szkolnictwem. Dlaczego ich nie wykorzystać dla rozwoju jednostki naukowej, nie ograniczając dostępu do pełni praw, stosując jedno zasadnicze kryterium - kryterium jakości pracy? Środowisko jest przecież w stanie ocenić jakie zadania można powierzyć danej osobie. Pomocne są konkursy i przeglądy osiągnięć. Należy dążyć do uznania rzeczywistych, a nie wyłącznie formalnych kwalifikacji pracowników.

Biorąc pod uwagę powyższe propozycje należy odpowiednio określić uprawnienia poszczególnych grup pracowników nauki w zakresie przeprowadzania przewodów doktorskich. Ponieważ byłby to wyższy stopień naukowy „usamodzielniający” pracownika, trzeba będzie wyraźnie określić w ustawie warunki konieczne do tego, aby jednostka mogła ubiegać się o prawo do nadawania stopnia doktora. Decyzję końcową będzie podejmować zapewne Komisja Akredytacyjna (lub inny właściwy organ). Ustawa powinna określić, jaka liczba osób uprawnionych do recenzowania prac doktorskich (w tym uprawiających określoną dziedzinę nauki) powinna wchodzić w skład rady jednostki, aby jednostka ta mogła uzyskać takie uprawnienie, po przeprowadzeniu właściwej procedury kwalifikacyjnej. Wydaje się przy tym słuszne, aby funkcję promotora pracy doktorskiej można było powierzyć każdemu doktorowi, którego rada jednostki uprawnionej uzna za odpowiednio przygotowanego do tej roli. Nato-

¹ Mocne uzasadnienie takiego kierunku przemian można znaleźć np. w Beksiak J., Chmielecka E., Sulejewicz A.: Instytucjonalne warunki działania szkół wyższych. Nauka i Szkolnictwo Wyższe, Nr 2, 1993

miast recenzentów tych prac powinno się powoływać z listy osób uprzednio zakwalifikowanych przez KA. Mogłyby to być osoby, które pełniły funkcję promotora w co najmniej dwóch pomyślnie zakończonych przewodach doktorskich i powołując się na to przedstawiły swoją kandydaturę do zatwierdzenia przez odpowiednią komisję KA. Stworzyłoby to także mechanizm służący do sprawdzenia poziomu prac, które były podstawą do nadawania doktoratów, a więc w pewnym zakresie weryfikujący kompetencje placówki do nadawania stopnia naukowego. Osoby mające tytuł naukowy lub stopień doktora habilitowanego, a zatem mogące już obecnie pełnić funkcję recenzenta w przewodach doktorskich, powinny zachować te uprawnienia z mocy ustawy bez dodatkowej procedury.

Podsumowując te rozważania wypada stwierdzić, że Polska jest już jednym z nielicznych krajów stosujących bardzo rozbudowany system kwalifikacji zawodowych w dziedzinie szkolnictwa wyższego i nauki. Postuluje się uproszczenie tego systemu i przybliżenie go do stosowanego w okresie II Rzeczypospolitej. Należałoby przyjąć, że stopień naukowy doktora, podobnie jak np. w krajach o tradycji anglosaskiej, jest formalnym potwierdzeniem kwalifikacji pracownika do prowadzenia badań naukowych i do kierowania pracą badawczą innych pracowników lub studentów. Stopień ten musi mieć odpowiednią rangę, a poziom wymagań stawianych kandydatom do tego stopnia musi być porównywalny z wymaganiami dobrych uniwersytetów w krajach zachodnich. Zapewnić to powinna zewnętrzna ocena jednostek uprawnionych do nadawania stopni naukowych.

5. Mienie i finanse uczelni publicznych

Zgodnie z obecnym prawem (USzW, UWSzZ) uczelnie mają osobowość prawną, a ich mienie obejmuje własność i inne prawa majątkowe. Mieniem i finansami uczelni powinien zarządzać rektor, jako jednoosobowy organ uczelni, który realizuje decyzje senatu i jest poddany jego kontroli. Rektor może przekazać część swoich uprawnień, dotyczących zarządzania mieniem i finansami uczelni, kanclerzowi, dyrektorowi administracyjnemu lub innym członkom władz uczelni wskazanym przez statut. Decyzje dotyczące środków, przeznaczonych na cele studenckie, władze uczelni podejmują w uzgodnieniu z właściwym organem samorządu studenckiego. Uczelnia publiczna powinna mieć prawo do gromadzenia przychodów, m.in. z prowadzonej działalności gospodarczej, w postaci wyodrębnionego funduszu własnego, wykorzystywanego zgodnie z rocznym planem rzeczowo-finansowym uczelni, zatwierdzanym uchwałą senatu. Środki z funduszu własnego byłyby przeznaczane na potrzeby inwestycyjne i bieżące uczelni, na wspomaganie jej pracowników i studentów, na inwestycje kapitałowe i na inne cele. Uczelnie powinny być nadal zwolnione z podatków z wyjątkiem prowadzonej przez nie wyodrębnionej działalności gospodarczej.

Uczelnie publiczne powinny otrzymywać z budżetu państwa lub z budżetów samorządów terytorialnych dotacje przeznaczone na podstawową działalność dydaktyczną, świadczoną bezpłatnie, kształcenie pracowników naukowych i dydaktycznych, prowadzenie badań naukowych, wynikających z obowiązków statutowych uczelni, na utrzymanie we właściwym stanie mienia uczelni, na pomoc materialną dla studentów oraz na inwestycje budowlane i wyposażenie. Dotacje pochodzące z budżetu państwa przydziela minister, a w części dotyczącej badań naukowych - przewodniczący KBN. Ponadto minister może przyznać uczelni dotację celową, która może być związana z określonym zadaniem podejmowanym przez uczelnię na jego zlecenie. Roczny bilans dochodów i wydatków uczelni, po zatwierdzeniu przez senat, powinien podlegać obowiązkowej weryfikacji, przy czym minister powinien mieć prawo do zarządzenia dodatkowej weryfikacji bilansu.

Zasady przydzielania dotacji powinien ustalać minister w uzgodnieniu z Radą Główną. Ustalając wysokość dotacji na działalność dydaktyczną uczelni publicznej należy brać za podstawę koszt kształcenia na danym kierunku studiów oraz liczbę kształconych studentów, według uzgodnionego z uczelnią planu, obejmującego okres trzy do pięciu lat.

Uczelnia powinna mieć swobodę w dysponowaniu środkami przeznaczając je na poszczególne zadania, a o ogólnych zasadach podziału środków powinien decydować senat. Liczba studentów przyjmowanych na studia powinna wynikać z wieloletniego programu działalności dydaktycznej uczelni, finansowanego ze środków budżetowych (z budżetu centralnego lub z budżetów jednostek terytorialnych). Pozostały, możliwy do wykorzystania swój potencjał osobowy i techniczny, uczelnia publiczna powinna wykorzystywać do świadczenia płatnych usług edukacyjnych, zgodnie z zapotrzebowaniem. Nie powinno się ograniczać takiej działalności edukacyjnej, jeśli tylko istnieją warunki do jej prowadzenia przez odpowiednio przygotowanych specjalistów. Płatne usługi edukacyjne mogą obejmować również te kursy, które są równocześnie prowadzone (nieodpłatnie) dla studentów. Osoby nie będące studentami, a korzystające z odpłatnych usług edukacyjnych miałyby status słuchacza i nie podlegałyby rygorom regulaminu studiów.

Trzeba podkreślić, że stan majątku będącego we władaniu uczelni oraz środki finansowe, którymi dysponują, mają decydujący wpływ na sposób wypełniania przez nie podstawowych zadań, jakimi są kształcenie i prowadzenie badań naukowych. Jest to również czynnik określający możliwości pozyskiwania pracowników o najwyższych kwalifikacjach naukowych, wybitnych twórców w dziedzinie sztuki i techniki, specjalistów-praktyków i innych osób, które mogą wzbogacić działalność uczelni i przybliżyć środowiska akademickie do świata zewnętrznego. Konstytucja RP w art.70 ust.4 nakłada na nas poważny obowiązek: „Władze publiczne zapewniają obywatelom powszechny i równy dostęp do wykształcenia...”. Biorąc od uwagę niskie przeciętne dochody naszych obywateli uczelnie publiczne, oferujące bezpłatne studia, muszą być przygotowane na przyjęcie rosnącej liczby kandydatów. Liczba studentów kształcących się bezpłatnie powinna w roku akademickim 2000/2001 osiągnąć liczbę 600 tysięcy i wzrastać w ciągu lat następnych o co najmniej 50 tysięcy rocznie. Przyjmując to minimum należy przy planowaniu kolejnych preliminarzy budżetowych uwzględniać wymienione liczby, jako dane wyjściowe do obliczenia niezbędnych środków na działalność uczelni publicznych. W przeciwnym razie dojdzie do kolizji między wymaganiami konstytucji a wydolnością szkolnictwa wyższego. Nie trzeba przy tym stawiać żadnych ograniczeń w organizowaniu przez uczelnie publiczne i niepubliczne płatnych form kształcenia, podobnie jak ma to miejsce obecnie, jednak w sposób podporządkowany jasnym regułom formalnym. Nowe prawo o szkolnictwie wyższym w zakresie przepisów o mieniu i finansach uczelni publicznych powinno działać w taki sposób, aby nie krępując władz uczelni w podejmowaniu decyzji skłaniać je do racjonalnego gospodarowania posiadanymi zasobami.

III. Podsumowanie

Edukacja i nauka są we współczesnym społeczeństwie dziedzinami, które świadczą mu usługi nie tylko na dziś, lecz także mają zasadnicze znaczenie dla przyszłych jego losów. Stan szkolnictwa wyższego, jaki utrzymał się w okresie PRL, stawiał nasz kraj na dalekim miejscu pod względem poziomu wykształcenia wśród krajów europejskich. Wysiłki podejmowane przez uczelnie w ciągu ostatnich lat w celu nadrobienia tak poważnych zaległości nie spotykały się ze wsparciem ze strony władz politycznych. Wsparciem rzeczywistym, a nie tylko werbalnym. Jak wynika z przedstawionego przeglądu sytuacji, stan szkolnictwa wyższego nadal nie odpowiada potrzebom społecznym zarówno w zakresie oferty edukacyjnej, a zwłaszcza liczby miejsc na najbardziej pożądanym kierunkach, jak i pod względem warunków studiowania i jakości kształcenia.

Władze państwowe mają w rękach dwa potężne narzędzia, które mogą wykorzystać do zmiany tego stanu. Są nimi prawo i finanse. Oba powinny być wykorzystane jak najlepiej, jeśli społeczeństwo polskie ma zbliżyć się pod względem poziomu wykształcenia do średniej europejskiej. Wprowadzenie nowoczesnego prawa o szkolnictwie wyższym ma stać się zasadniczym krokiem w kierunku tego celu, który biorąc pod uwagę nasze ambicje narodowe, nie wydaje się ustawiony zbyt wysoko.

Wiadomo, że wielu przedstawicieli środowisk akademickich przeciwstawia się jakimkolwiek zmianom w ustawach, gdyż pamiętając złe doświadczenia boją się zmian na gorsze. Stanowisko to wynika często ze szczerej troski o losy polskiej edukacji. Twierdzimy jednak, że czekaniem problemu rozwiązać się nie da. Teraz wyznaczamy nasze miejsce w Europie na dziesięciolecie.

Bibliografia

W niniejszym zestawieniu wymieniono w zasadzie tylko najważniejsze pozycje. Liczne i interesujące artykuły i większe opracowania dotyczące tematu ukazywały się w półroczniku "Nauka i Szkolnictwo Wyższe", a także w takich periodykach jak "Wokół nauki", "Przegląd akademicki", "Forum akademickie", "Sprawy nauki", "Nauka", "Nauka polska" i licznych tygodnikach oraz prasie codziennej. Niezwykle użyteczne okazały się coroczne informatory "Szkolnictwo Wyższe - Dane podstawowe" MEN

1. Ekspertyza *Kształcenie Kadr – Zagrożenia i szanse*; Komitet Badań i Prognoz „Polska 2000” PAN Warszawa 1983
2. Cohn E., Geske T.G.: *Economics of Education*. Pergamon Press, Oxford 1990
3. The Encyclopedia of Higher Education, 4 volume, Pergamon Press 1992
4. *Poland - Social sectors expenditure review*. The World Bank Report, January 1992
5. *Scientific research and development in transition: the case of Poland*. The World Bank Report, November 1992
6. *The Swedish Way Towards a Learning Society*. Ministry of Education and Science, Stockholm 1993
7. *Review of education policy in Poland* - OECD Examiners' Report and Questions, June 1995
8. Jarzab-Mrozicka M., Kuniński M.: *System awansu w szkolnictwie wyższym – oceny i proporcje*; Centrum Badań Polityki Naukowej i Szkolnictwa Wyższego Uniwersytetu Warszawskiego; Warszawa 1995
9. Biała księga - Nauka i Technologia. KBN. Warszawa, 1996.
10. *Human Development under Transition: Europe & CIS*. United Nations Development Program (UNDP), maj 1997.
11. *Założenia Reformy Prawa o Szkolnictwie Wyższym*; Zespół do Spraw Nowelizacji Ustawodawstwa Dotyczącego Szkolnictwa Wyższego, Warszawa 1998
12. *Model publicznej szkoły wyższej i jej otoczenia systemowego*. Praca zbiorowa pod red. J. Woźnickiego, KRASP, Warszawa 1998
13. Rakowski W.: *Nauczyciele akademicy. Praca, dochody, warunki życia, Prestiż*; Ofic. Wydawn. SGGW, Warszawa 1998
14. *Education at a Glance* - OECD Indicators 1998
15. *Światowa deklaracja na temat szkolnictwa wyższego dla XXI wieku: wizja i działania*. Materiał Konf. UNESCO Paryż 1998, wyd. Biuro Studiów i Ekspertyz Sejmu RP, Warszawa 1999.
16. *Szkolnictwo Wyższe w 1998 roku - podsumowanie ankiet KSN*. Krajowa Sekcja Nauki NSZZ "Solidarność" Warszawa 1999

HUMAN DEVELOPMENT INDEX 1997 *)

Załącznik 1

High human development

1. Canada
2. France
3. Norway
4. USA
5. Iceland
6. Netherlands
7. Japan
8. Finland
9. New Zealand
10. Sweden
11. Spain
12. Austria
13. Belgium
14. Australia
15. United Kingdom
16. Switzerland
17. Ireland
18. Denmark
19. Germany
20. Greece
21. Italy
22. Hong Kong
23. Israel
24. Cyprus
25. Barbados
26. Singapore
27. Luxembourg
28. Bahamas
29. Antigua and Barbuda
30. Chile
31. Portugal
32. Korea, Rep. of
33. Costa Rica
34. Malta
35. Slovenia
36. Argentina
37. Uruguay
38. Brunei Darussalam
39. Czech Rep.
40. Trinidad and Tobago
41. Dominica
42. Slovakia
43. Bahrain
44. United Arab Emirates
45. Panama
46. Fiji
47. Venezuela
48. Hungary
49. Saint Kitts and Nevis
50. Mexico
51. Colombia

52. Seychelles
53. Kuwait
54. Grenada
55. Qatar
56. Saint Lucia
57. Saint Vincent
- 58. Poland**
59. Thailand
60. Malaysia
61. Mauritius
62. Belarus
63. Belize
64. Libyan Arab Jamahiriya

Medium human development

65. Lebanon
66. Suriname
67. Russian Federation
68. Brazil
69. Bulgaria
70. Iran, Islamic Rep. of
71. Estonia
72. Ecuador
73. Saudi Arabia
74. Turkey
75. Korea, Dem. People's Rep. of
76. Lithuania
77. Croatia
78. Syrian Arab Rep.
79. Romania
80. Macedonia, FYR
81. Tunisia
82. Algeria
83. Jamaica
84. Jordan
85. Turkmenistan
86. Cuba
87. Dominican Rep.
88. Oman
89. Peru
90. South Africa
91. Sri Lanka
92. Latvia
93. Kazakstan
94. Paraguay
95. Ukraine
96. Samoa (Western)
97. Botswana
98. Philippines
99. Indonesia
100. Uzbekistan
101. Mongolia
102. Albania

103. Armenia
104. Guyana
105. Georgia
106. Azerbaijan
107. Kyrgyzstan
108. China
109. Egypt
110. Moldova, Rep. of
111. Maldives
112. El Salvador
113. Bolivia
114. Swaziland
115. Tajikistan
116. Honduras
117. Guatemala
118. Namibia
119. Morocco
120. Gabon
121. Viet Nam
122. Solomon Islands
123. Cape Verde
124. Vanuatu
125. Sao Tome and Principe
126. Iraq
127. Nicaragua
128. Papua New Guinea
129. Zimbabwe
130. Congo

Low human development

131. Myanmar
132. Ghana
133. Cameroon
134. Kenya
135. Equatorial Guinea
136. Lao People's Dem. Rep.
137. Lesotho
138. India
139. Pakistan
140. Comoros
141. Nigeria
142. Zaire
143. Zambia
144. Bangladesh
145. Cote d'Ivoire
146. Benin
147. Togo
148. Yemen
149. Tanzania, U. Rep. of
150. Mauritania
151. Central Afr. Rep.
152. Madagascar
153. Cambodia

154. Nepal
155. Bhutan
156. Haiti
157. Angola
158. Sudan
159. Uganda
160. Senegal
161. Malawi
162. Djibouti
163. Guinea-Bissau
164. Chad
165. Gambia
166. Mozambique
167. Guinea
168. Eritrea
169. Burundi
170. Ethiopia
171. Mali
172. Burkina Faso
173. Niger
174. Rwanda
175. Sierra Leone

*) Cyt. za Mater. konferencji organizowanych przez Medyczne Centrum Konsumenta