

Nadesłane komunikaty

KRZYSZTOF PAWŁOWSKI

Rektor Wyższej Szkoły Biznesu – National-Louis University w Nowym Sączu
oraz Wyższej Szkoły Biznesu w Tarnowie

Wpływ rozwiązań ustawowych na jakość szkolnictwa wyższego – analiza przypadków

Konferencja „Model współdziałania uczelni publicznych i niepublicznych” odbywa się w okresie, gdy dyskutowane są rozwiązania tzw. projektu prezydenckiego *Prawa o szkolnictwie wyższym*. Przez kilka lat uczestniczyłem w pracach kolejnych zespołów przygotowujących projekty ustawy o szkolnictwie wyższym, wiele razy publicznie zabierałem głos w tej sprawie. Z gorzką satysfakcją mogę obecnie stwierdzić, że miałem rację krytykując projekt ustawy o wyższych szkołach zawodowych czy też nowelizację ustawy w sprawie zasad działania zamiejscowych punktów dydaktycznych. Oba te rozwiązania ustawowe niewątpliwie wpłynęły, i nadal wpływają, na obniżenie jakości kształcenia w polskim szkolnictwie wyższym. Co charakterystyczne, zarówno ustawa o wyższych szkołach zawodowych, jak i nowelizacja dopuszczająca tworzenie punktów zamiejscowych były w dużej mierze inspirowane przez polityków i mają dość wyraźne zabarwienie partyjne.

Poniżej przedstawię krótką analizę dwóch przypadków dokonanych zmian prawnych oraz zwrócę uwagę na nowe, przygotowywane obecnie prawo o szkolnictwie wyższym.

Przypadek I. Ustawa o wyższych szkołach zawodowych

Można się doszukać dwóch inspiracji ustawy o wyższych szkołach zawodowych. Pierwszej, starszej, pochodzącej od wpływowych urzędników Ministerstwa Edukacji Narodowej i Sportu, którzy postanowili przenieść do Polski system niemieckich *Fachhochschulen* i dzięki temu obniżyć jednostkowe koszty wykształcenia wyższego finansowanego z budżetu państwa (3 lata studiów zamiast 5), a zarazem mocniej związać kształcenie w tych uczelniach z potrzebami lokalnych rynków pracy. Druga inspiracja pochodziła od polityków Akcji Wyborczej Solidarność w okresie, w którym ugrupowanie to miało większość parlamentarną i własny rząd, a jednocześnie przeprowadzano drugą reformę samorządową, likwidując większość z 49 tzw. starych województw. Państwowe wyższe szkoły zawodowe, fundowane przez rząd w miastach – stolicach likwidowanych województw, były swoistym prezentem „na otarcie łez” dla sfrustrowanych lokalnych działaczy partyjnych i parlamentarzystów pochodzących z tych terenów. Do zapisów ustawy o wyższych szkołach zawodowych wprowadzono rozwiązanie będące swoistą bombą z opóźnionym zapłonem – kształcenie na specjalnościach zamiast na kierunkach oraz w ślad za tym, w rozporządzeniach

Wpływ rozwiązań ustawowych na jakość szkolnictwa wyższego – analiza przypadków

wykonawczych, znacznie obniżone wymagania kadrowe do uzyskania zezwolenia na kształcenie w specjalnościach. Dodatkowym – jak się okazało całkowicie nieprawdziwym – argumentem na rzecz tworzenia państwowych wyższych szkół zawodowych było przekonanie, że koszty organizacji, ale także utrzymania tych szkół, wezmą na siebie samorządy lokalne i powiatowe, a więc budżet państwa wyda niewiele. Oczywiście przed decyzjami Ministerstwa władze lokalne obiecywały (także w formie uchwał stosownych organów samorządowych) daleko idącą pomoc, ale wystarczy dzisiaj sprawdzić, jakie jest praktyczne, a nie tylko formalne poparcie państwowych wyższych szkół zawodowych przez władze lokalne. Według mnie – jest bliskie zera. Nie spełniły się też oczekiwania inicjatorów ustawy z ówczesnego MEN; w Polsce nie przyjął się tytuł licencjata i zdecydowana większość absolwentów studiów licencjackich kontynuuje kształcenie na uzupełniających studiach magisterskich, trzeba więc było się chyłkiem wycofać ze specjalności (według opinii inicjatorów ustawy miały one zablokować kształcenie na uzupełniających studiach magisterskich prowadzone na konkretnym kierunku). Jednym z politycznych argumentów na rzecz powoływania państwowych wyższych szkół zawodowych było przeświadczenie, że utworzą one dodatkowe miejsca pracy w miejscowościach zagrożonych dużym bezrobociem oraz stworzą w tych miastach centra rozwoju lokalnego i regionalnego. Tymczasem wciąż jeszcze większość osób prowadzących zajęcia w tych szkołach dojeżdża do nich ze swoich macierzystych uczelni, znajdujących się w obecnej stolicy województwa, w którym istnieje dana szkoła. Tak więc – jak na ironię – państwowe wyższe szkoły zawodowe tak naprawdę tworzą nowe miejsca pracy w dużych miastach, w których bezrobocie jest najmniejsze i tam pozostają pieniądze płacone przez wykładowców we właściwych dla ich miejsca zamieszkania urzędach podatkowych.

Co ciekawe, inicjatywę uchwalenia ustawy o wyższych szkołach zawodowych dość długo i zdecydowanie krytykowali rektorzy uczelni państwowych, słusznie uważając, że stworzenie tego typu szkół zmniejszy szanse działających dotychczas uczelni państwowych na wzrost dotacji budżetowych. Ta krytyka i opór w pewnym momencie ucichły – po utworzeniu kilkunastu pierwszych państwowych wyższych szkół zawodowych stało się jasne dlaczego. Doszło bowiem do swoistego podziału rynku przez największe uczelnie państwowe – które objęły patronat nad poszczególnymi państwowymi szkołami zawodowymi, a zarazem zapewniły dodatkowe zarobki wielu swoim pracownikom naukowo-dydaktycznym. Przeciwno projektowi ustawy o wyższych szkołach zawodowych do końca zgodnie protestowały uczelnie niepubliczne, słusznie spodziewając się, że stracą część kandydatów na studia, były one jednak zbyt słabe, aby nie dopuścić do uchwalenia ustawy.

Ustawa o wyższych szkołach zawodowych obowiązuje już od pięciu lat, można więc ocenić skutki jej działania. Uważam, że zdecydowanie przeważają skutki negatywne. W 1997 roku nie trzeba było mieć nadzwyczajnej wyobraźni, aby przewidzieć dzisiejszą sytuację.

Po pierwsze, obniżenie kryteriów kadrowych pozwalających na łatwe tworzenie specjalności w państwowych wyższych szkołach zawodowych zaowocowało – nieprzewidzianym przez urzędników MEN – swoistym „wysypem” ponad stu kolejnych niepaństwowych szkół wyższych. Nawet wprowadzenie przez Państwową Komisję Akredytacyjną regulacji porządkujących i spóźnione zablokowanie tworzenia specjalności nie zmieni jeszcze długo sytuacji – jakość kształcenia w większości uczelni (zarówno państwowych, jak i niepaństwowych) w praktyce jest niekontrolowana i zależy głównie od intencji towarzy-

szących zakładaniu uczelni oraz ambicji osób je prowadzących. Jeżeli kumulują się zjawiska negatywne, tzn. głównym celem prowadzenia szkoły czy konkretnego kierunku studiów są pieniądze (obojętnie – czy dla założyciela, czy też dla wykładowców), to nawet najbardziej odpowiedzialna kontrola ze strony PKA nie pomoże (zespoły wizytujące PKA kontrolują w zasadzie warunki formalne, tzn. kwalifikacje osób dających uprawnienia do prowadzenia kierunku, wypełnienie minimum programowego itp., w praktyce nie sprawdzają natomiast jakości realizacji programu studiów i wiedzy oraz umiejętności uzyskanych przez studentów).

Ubończym rezultatem uchwalenia ustawy o wyższych szkołach zawodowych jest wprowadzenie na kurczący się od 2003 roku rynek edukacyjny dodatkowych stu kilkudziesięciu podmiotów. Można odpowiedzieć, że zwiększona konkurencja doprowadzi do wzrostu jakości, ale w konkretnych polskich warunkach coraz częściej uczelnie (zarówno państwowe, jak i niepaństwowe) oferujące studia odpłatne będą konkurować, obniżając wysokość czesnego, co niemal zawsze musi prowadzić do obniżenia jakości, a w przypadkach skrajnych (co nie oznacza, że rzadkich) do swoistej sprzedaży dyplomów.

Od początku inicjatywy powołania w byłych miastach wojewódzkich państwowych wyższych szkół zawodowych było wiadomo, że tworzenie nowych uczelni państwowych za pieniądze publiczne nie ma sensu, gdyż w ciągu kilkunastu lat dojdzie do tak drastycznego obniżenia liczby potencjalnych kandydatów na studia, że zabraknie ich nawet dla tzw. starych uczelni państwowych. Używanie argumentów, że dzięki powołaniu państwowych wyższych szkół zawodowych nastąpiło zbliżenie studiów do miejsca zamieszkania bardzo wielu kandydatów, a ponadto studia te umożliwiły kształcenie osobom pochodzącym z ubogich rodzin i regionów wiejskich, jest nadużyciem. To samo można bowiem było osiągnąć przy znacznie niższych kosztach, wzmacniając lub tworząc miejscowe filie tych dużych akademickich uczelni państwowych, które i tak faktycznie „opiekują się” państwowymi wyższymi szkołami zawodowymi albo powierzając kształcenie odpłatne studentów na wybranych przez MEN kierunkach wybranym uczelniom niepaństwowym, już działającym w miastach, w których powstawały państwowe wyższe szkoły zawodowe, co doprowadziłoby do zracjonalizowania kosztów kształcenia. W 1997 roku zgłosiłem ówczesnemu ministrowi Mirosławowi Handke projekt, w którym proponowałem kształcenie w WSB-NLU o 30% tańsze niż było to projektowane w sądeckiej państwowej wyższej szkole zawodowej).

Jedyna korzyść z utworzenia dwudziestu pięciu państwowych wyższych szkół zawodowych wydaje się dość iluzoryczna – tzn. przerzucenie kosztów kształcenia kilkudziesięciu tysięcy absolwentów państwowych wyższych szkół zawodowych na uzupełniających studiach magisterskich na barki samych absolwentów, tzn. tych, którzy są według powszechnej opinii mniej zamożni i zasługują na pomoc państwa.

Trudno obecnie odpowiedzieć, co stanie się w przyszłości z państwowymi wyższymi szkołami zawodowymi – czy przetrwają przy pomocy państwa jako samodzielne i rzeczywiście niezależne uczelnie, czy też zostaną wchłonięte przez uczelnie patronackie. Jedno można obecnie stwierdzić: „mleko już zostało rozlane”. Z punktu widzenia obywatela – podatnika, któremu zależy na efektywnym używaniu przez państwo funduszy pochodzących z płaconych przez niego podatków – sporo pieniędzy pochodzących z budżetu zostało po prostu zmarnowanych i nie ma oczywiście osób winnych za ten stan rzeczy.

Przypadek II. Zamiejscowe punkty dydaktyczne

Inicjatywa nowelizacji ustawy o szkolnictwie wyższym dotycząca zamiejscowych punktów dydaktycznych miała charakter czysto polityczny i pochodzi od ministrów obecnego rządu. Przypomnę inicjatywę ówczesnego ministra pracy i opieki społecznej prof. Jerzego Hausnera z początkowych miesięcy rządów koalicji SLD-UP-PSL. Minister Hausner – przerażony poziomem bezrobocia, zwłaszcza na obszarach wiejskich i w małych miasteczkach – zaproponował uruchamianie w wielu miastach, głównie powiatowych, nieodpłatnych studiów wyższych (licencjackich) dla bezrobotnych, aby w ten sposób – nieco sztucznie – obniżyć na pewien czas poziom bezrobocia (pisano wówczas o przyjmowaniu na te studia 100 tys. osób rocznie!), przyjmując (dość naiwne) założenie, że absolwenci tych studiów zyskają w ciągu 3 lat kwalifikacje, dzięki którym będą mogli założyć własne firmy bądź wyjechać do dużych miast, gdzie znajdują pracę. Po kilku miesiącach rząd wycofał się po cichu z tego projektu. Prawdopodobnie uświadomiono sobie, jakie skutki polityczne mogą spowodować rozbudzone nadzieje absolwentów, którzy zderzą się z twardymi realiami rynku pracy tuż przed następnymi wyborami parlamentarnymi. Ciekawa była też postawa Minister Edukacji Narodowej i Sportu pani Krystyny Łybackiej, która po coraz częstszym ujawnianiu istnienia nielegalnych filii i ośrodków zamiejscowych (nielegalnych wówczas w świetle prawa), zakładanych także przez najbardziej znane uczelnie państwowe, zamiast nakazać władzom uczelni natychmiastowe zaprzestanie nielegalnej działalności, postanowiła za pomocą noweli ustawowej je uprawomocnić. Takie działanie można nazwać tylko w jeden sposób – psuciem prawa. Tak też się stało. Nowelizacja pokazała z jednej strony dominację uczelni publicznych, zwłaszcza największych, nad urzędem ministra odpowiedzialnym za szkolnictwo wyższe, z drugiej strony (używając świadomie brutalnego języka) rozwaliła wprowadzony niemal równocześnie system akredytacji. Obecnie dość trudno jest ustalić poziom studiów prowadzonych na danym kierunku przez konkretną podstawową jednostkę akademicką danej uczelni (chodzi głównie o uczelnie państwowe, gdyż nowelizacja dopuściła do tworzenia bez wcześniejszej zgody Ministra Edukacji i Państwowej Komisji Akredytacyjnej ośrodków zamiejscowych przez jednostki uczelni mających uprawnienia do nadawania stopnia doktora), gdy oprócz porządnie prowadzonych studiów stacjonarnych w głównej siedzibie uczelni, w kilku lub kilkunastu „ośrodkach zamiejscowych” prowadzone są studia zaoczne o całkowicie niekontrolowanej jakości.

Jeśli Państwowa Komisja Akredytacyjna zechce (a powinna) sprawdzić również jakość studiów zaocznych prowadzonych poza siedzibą główną uczelni, to okres porządkowania szkolnictwa wyższego wydłuży się do kilkunastu lat, a w tym czasie większość tych punktów upadnie (a przy okazji także słabszych i mniejszych uczelni niepublicznych istniejących w miastach, w których powstały ośrodki zamiejscowe i pozbawionych przez nie kandydatów na studia). W tej sprawie zwyciężył krótkoterminowy interes uczelni zainteresowanych dochodami z prowadzenia studiów zaocznych, a także wykładowców zainteresowanych dodatkowym wynagrodzeniem. Ucierpiał na tym długoterminowy interes społeczny, tzn. jakość oferowanych studiów i poziom wykształcenia absolwentów.

Na opinie, że przesadzam, chciałbym usłyszeć odpowiedź Ministra Edukacji Narodowej i Sportu, czy Ministerstwo ma listę wszystkich istniejących obecnie punktów zamiejscowych dla każdej uczelni państwowej i jak ta lista ma się do liczby zatrudnionych w danej jednostce

podstawowej listy samodzielnych pracowników naukowo-dydaktycznych. Ponadto chętnie odwiedziłbym (choć jeden) wzorcowy ośrodek zamiejscowy, w którym uczelnia kształci także studentów na studiach stacjonarnych, w którym istnieje choćby namiastka biblioteki dydaktycznej ułatwiającej studentom kształcenie, który został utworzony jako długoterminowa inwestycja danej uczelni państwowej w rozwój miasta.

Czy w przyszłości autor dołączy do kolejnego komunikatu przypadek III?

Ten komunikat nie powstał po to, aby podkreślić, że przewidziałem skutki podejmowanych rozwiązań prawnych, ale ku przestrodze inicjatorów politycznych i członków zespołu przygotowującego nowe prawo o szkolnictwie wyższym. Warto pomyśleć i podyskutować o długoterminowych skutkach proponowanych rozwiązań oraz wziąć pod uwagę nie tylko interesy poszczególnych sektorów szkolnictwa wyższego czy konkretnych uczelni, ale także interes publiczny, który wciąż i mimo wszystko istnieje, i który można określić w sposób w miarę obiektywny. Warto np. zastanowić się, czy zaproponowane w projekcie ograniczenie prowadzenia studiów podyplomowych tylko do podstawowych jednostek organizacyjnych mających prawo do nadawania stopnia naukowego doktora, ma sens i czy doprowadzi do podniesienia poziomu studiów podyplomowych. Obecne rozwiązanie (tzn. każda uczelnia może oferować studia podyplomowe na każdym kierunku i w dowolnej dziedzinie) jest złe. Związanie natomiast studiów podyplomowych (których podjęcie dla minimum 90% uczestników łączy się jedynie z podniesieniem konkretnych kwalifikacji zawodowych i poszerzeniem obszaru użytecznej wiedzy zawodowej) z prowadzeniem przez dany wydział badań naukowych i uprawnieniami doktorskimi jest – najłagodniej to określając – bez sensu.

Ponieważ obszar studiów podyplomowych i szeroko rozumiany obszar kształcenia ustawicznego będzie coraz ważniejszy, w miarę jak będzie malała liczba kandydatów na studia I i II stopnia, warto sobie odpowiedzieć na pytanie, czy ten zapis ma służyć trosce o jakość, czy też jest próbą odzyskania monopolu przez uczelnie państwowe (bo poszerzenie uprawnień o kilka uczelni niepaństwowych na ponad 250, ma znaczenie symboliczne). Łatwo też przewidzieć, że ten zapis zwiększy motywację kolejnych uczelni niepaństwowych do uzyskania za każdą cenę uprawnień doktorskich.