

ANNA BUDZANOWSKA*

Deliberacja rytualna jako mechanizm legitymizacji reform szkolnictwa wyższego w Polsce (2006–2024)

Wprowadzenie

Polityki publiczne w obszarze nauki i szkolnictwa wyższego w Europie w ostatnich dekadach podlegały intensywnej przebudowie: od reform struktury kształcenia i mobilności (Proces Boloński i w jego efekcie utworzenie Europejskiego Obszaru Szkolnictwa Wyższego – European Higher Education Area, EHEA) po rosnącą koordynację polityk badawczych w ramach Europejskiej Przestrzeni Badawczej (European Research Area, ERA). Wśród wyznaczonych zadań znalazły się: zwiększenie widzialności instytucjonalnej¹, przejrzystość mechanizmów zarządzania oraz integracja systemów lokalnych w skali ponadnarodowej poprzez strukturalną kompatybilność systemów narodowych. Jak pisze Marijk van der Wende (2009: 3): „Celem tych działań była kulturowa oraz akademicka integracja, na przykład wymiana akademicka i proces wzajemnego uczenia się”. Ponadto wspólnym mianownikiem tych procesów był wzrost znaczenia zarządzania opartego na mierzalnych wskaźnikach, konkurencyjności oraz podniesienie prestiżu legitymizowania decyzji poprzez ekspertyzę i konsultacje. Realizacja postanowień wpłynęła na modernizację struktury zarządzania oraz zredefiniowała relację między wiedzą ekspercką a władzą polityczną, przynosząc pytanie o zakres współdecydowania środowisk akademickich.

Powyższe działania wzmocniane były priorytetami programowymi wybieranymi przez rząd w uzgodnieniu z Komisją Europejską na czas przewodnictwa Polski w Radzie Unii Europejskiej w roku 2011 i 2025². Równolegle w Polsce w latach 2006–2024

* Dr hab. Anna Budzanowska (abudzanowska@gmail.com), Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, ORCID: 0000-0002-8662-605X

¹ Widzialność instytucjonalna oznacza stopień obecności uczelni w międzynarodowych bazach bibliometrycznych i rankingach akademickich, stanowiących współczesne narzędzia porządkowania globalnej hierarchii naukowej. Marek Kwiek określa proces rywalizacji instytucji o pozycję w tej strukturze jako funkcjonowanie na „globalnym polu produkcji wiedzy” (Kwiek, 2021: 11).

² Warto dodać, że podczas pierwszej prezydencji w Radzie UE w 2011 priorytetami były: rozwój uczenia się przez całe życie, wdrażanie krajowych ram kwalifikacji i wzmocnienie relacji między edukacją a rynkiem pracy (Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego, 2011). Podczas pre-

przeszły dwie fale transformacyjne, które odegrały szczególną rolę: reforma systemu nauki, w tym mechanizmów finansowania oraz ewaluacji z lat 2008–2011 (Dziedziczak-Foltyn, 2017) oraz kompleksowa zmiana ustawodawcza z 2018 roku (tzw. Ustawa 2.0), która przeorganizowała ustrój uczelni, wzmocniła centralne zarządzanie oraz zredefiniowała misję (Basińska, Leja, Szuflita-Żurawska, 2019). Reformy te, niezależnie od intencji decydentów, doprowadziły do sporów dotyczących sposobu prowadzenia konsultacji, zakresu wpływu środowiska akademickiego na kształt rozwiązań oraz legitymizacji przyjętych mechanizmów (Kwiek, 2022).

Pandemia COVID-19 (2020–2022) stała się akceleratorem już istniejących tendencji centralizacyjnych w zarządzaniu szkolnictwem wyższym. W warunkach kryzysowych zawieszono standardowe tryby konsultacyjne, wprowadzając mechanizmy nadzwyczajne. Kluczowe regulacje organizacji kształcenia i badań, finansowania czy ewaluacji przyjmowano *ad hoc*, w tzw. tarczach³ lub za pomocą projektów poselskich, zgłaszanych przez parlamentarzystów⁴, często z pominięciem oceny skutków regulacji. Jak pokazują analizy, niemal połowa ustaw uchwalonych przez Sejm w okresie 2019–2023 powstała właśnie tą drogą, bez uwzględnienia standardów konsultacyjnych (Wyrzykowski, 2023; SGI, 2024). Instrumenty wdrażane w ramach programów naprawczych, m.in. w ramach *recovery plan*⁵, miały przede wszystkim charakter technokratyczny i były projektowane przy ograniczonym udziale środowiska akademickiego. To w dużej mierze przesądziło o niskim poziomie akceptacji społecznej, pogłębiając poczucie alienacji wobec polityki państwa (Hausner, 2022). To wówczas upowszechnił się model określany jako „prawa *dicta*”, naruszający zasadę ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Model ten polegał na wprowadzaniu rozwiązań o charakterze quasinormatyw-

zydencji w 2025 skoncentrowano się m.in. na wspólnym europejskim dyplomie, Deklaracji Warszawskiej, dotyczącej finansowania badań, nauki i innowacji, oraz na agendzie ERA 2025–2027 (Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego, 2024).

³ Tarcze były zestawami specustaw wdrażanych w Polsce w czasie pandemii COVID-19. Model legislacyjny ich wprowadzania miał charakter *ad hoc*, często krytykowany za brak przejrzystości oraz koncentrację uprawnień w rękach administracji wykonawczej (m.in. rządu, PFR-u, ZUS-u). Mimo że – zdaniem wielu konstytucjonalistów – istniały ku temu przesłanki, w Polsce nie ogłoszono żadnego z konstytucyjnych stanów nadzwyczajnych (klęski żywiołowej, wyjątkowego ani wojennego). Zamiast tego wprowadzono stan epidemii na podstawie ustawy zwykłej, co umożliwiło ograniczanie praw i wolności bez formalnych konsekwencji wynikających z art. 228 ust. 4 Konstytucji RP, w tym obowiązku wypłaty odszkodowań podmiotom poszkodowanym (Czarnow, 2021).

⁴ Zjednoczona Prawica – prawicowa koalicja rządząca w Polsce w latach 2015–2023, tworzona przez Prawo i Sprawiedliwość, Solidarną Polskę oraz inne ugrupowania, m.in. Porozumienie i Partię Republikańską.

⁵ Dla Polski był to Krajowy Plan Odbudowy (KPO).

nym bez pełnej ścieżki legislacyjnej i konsultacyjnej. Pandemia unaoczniała mechanizm „deliberacji rytualnej”, w którym formalne procedury partycypacyjne ulegały redukcji do minimum, a realne decyzje zapadały w wąskim kręgu decydenckim (Budzanowska, Radziewski, 2021: 131–148). Kryzys pandemiczny nie tyle zawiesił deliberację, ile ujawnił jej strukturalną słabość w modelu zarządzania sektorem.

Artykuł analizuje te procesy przez pryzmat deliberacji rozumianej nie jako formalny obowiązek konsultacyjny, lecz jako mechanizm włączania interesariuszy reform w racjonalną i publiczną wymianę argumentów, która może realnie korygować treść projektowanych rozwiązań. Punktem wyjścia było założenie, że w warunkach polaryzacji między administracją publiczną a środowiskiem akademickim deliberacja może przyjmować formę rytuału, czyli procedury spełnianej dla wytworzenia wrażenia partycypacji, bez przełożenia na decyzje.

W latach 2006–2024 w Polsce dominował model deliberacji rytualnej: konsultacje i ekspertyzy były często wykorzystywane jako instrument legitymizacji decyzji podjętych uprzednio, co prowadziło do osłabienia współodpowiedzialności i zaufania do instytucji, niskiej trwałości reform, a w efekcie erozji zaufania w relacjach między akademią a decydentami. Podstawą empiryczną tego założenia są dane jakościowe, w tym rekonstrukcja procesów legislacyjnych i implementacyjnych, takich jak projekty ustaw, uzasadnienia, ocena skutków regulacji (OSR), dokumentacja konsultacji; stenogramy prac parlamentarnych oraz wywiady pogłębione z uczestnikami reform.

Badania zostały uporządkowane zgodnie z cyklem polityki publicznej – od genezy po ewaluację – w celu identyfikacji asymetrii decyzyjnych, selekcji ekspertyzy i praktyk włączania interesariuszy.

W artykule zaproponowano definicję deliberacji rytualnej i zestaw wskaźników porównawczych reform w czasie. Jednocześnie zrekonstruowano mechanizmy selekcji ekspertyzy i organizacji konsultacji jako narzędzi legitymizacji władzy politycznej i administracyjnej.

Zakres czasowy badań obejmuje lata 2006–2024 wraz z odniesieniami kontekstowymi do procesów europejskich. Zapowiedzi odbudowy dialogu po zmianie rządu w grudniu 2023 roku uwzględniono wyłącznie jako tło instytucjonalne ze względu na brak domkniętych cykli reform podlegających ocenie *ex post*.

Deliberacja toczona podczas reform była badana na etapie projektowania, wdrażania i ewaluacji polityk publicznych, niezależnie od tego, czy kontekst zmiany wynikał z programu politycznego koalicji rządowej, czy z konieczności realizacji polityki wspólnotowej. Celem było zidentyfikowanie asymetrii decyzyjnych, schematów selekcji ekspertów oraz praktyk włączania (lub wykluczania) środowisk akademickich w procesy stanowienia prawa. Ocenie poddano także raport z analizy, w jakim stopniu mechanizmy projektowania, wdrażania i ewaluacji reform były zgodne z paradygmatem współzarządzania

i deliberatywnego publicznego współrzędzenia (*public governance*), w tym – czy sprzyjały one inkluzywności, legitymizacji eksperckiej i długofalowej trwałości rozwiązań systemowych. W szerszym ujęciu przedstawiany tekst wpisuje się w debatę nad epistemiczną legitymizacją polityk oraz rolą uniwersytetów w systemie demokratycznego rządzenia.

Jednym z zagadnień badawczych było też sprawdzenie, czy polskie transformacje wpisują się w szerszy, paneuropejski trend poszukiwania inkluzywnych i opartych na dowodach form kształtowania polityk publicznych. Analizując udział środowiska akademickiego w reformach, sprawdzano, czy i w jakim zakresie deliberacja stanowiła rzeczywisty mechanizm kształtowania reform i rozwiązywania sporów. Rozważano, czy była ona pozorna, czy realna. Obok prezentacji mechanizmów transformacyjnych akcent rozważań został położony na napięcia i asymetrie towarzyszące relacji między akademią a decydentami politycznymi.

Na potrzeby badań odwołano się do teorii demokracji dyskursywnej (*discursive democracy*) Johna S. Dryzeka (2000), która ujmuje deliberację jako proces wymiany argumentów i wartości wykraczający poza formalne procedury konsultacyjne. W tym ujęciu deliberacja obejmuje racjonalne uzasadnienia oraz odwoływanie się do doświadczeń oraz norm społecznych. Uzupełnieniem tej perspektywy jest koncepcja przestrzeni krytycznych (*critical spaces*), w której wiedza ekspercka łączy się z refleksją normatywną i zaangażowaniem społecznym. Jak wskazuje Roger Mourad (2022), akademicy w procesach deliberacyjnych mogą przekraczać tradycyjną rolę ekspertów, współtworząc zmiany. Jest to uzupełnienie neoliberalnych koncepcji podkreślających demokratyczną misję uczelni jako instytucji zaangażowanych w rozwiązywanie problemów globalnych. Propozycje wypracowane w takich dyskursach łączą zrozumienie teoretyczne z diagnozą społeczną i wartościami dobra wspólnego, co wpisuje się w koncepcje współrzędzenia demokratycznego.

Powyższe modele deliberacji służą nie tylko wymianie idei, ale także formułowaniu działań, które akademicy mogą podejmować w transformatywnej przestrzeni publicznej. Przyjęta definicja deliberacji rozumiana jest zatem jako mechanizm, który przy spełnieniu określonych warunków instytucjonalnych umożliwia przekształcanie wiedzy akademickiej w element współrzędzenia, łączący diagnozę analityczną z odniesieniem do dobra wspólnego.

Wkładem do badań nad politykami publicznymi jest konceptualizacja kategorii deliberacji rytualnej jako odrębnego mechanizmu legitymizującego cykl transformacji ustrojowych. Zaproponowane ujęcie pozwala bowiem uchwycić sytuacje, w których formalne procedury partycypacji współistnieją ze scentralizowaną kontrolą decyzji i wiedzy; dodatkowo – pomimo że dotyczą polskiego sektora, można zidentyfikować w nich cechy mechanizmów występujących także w innych krajach europejskich.

Empiryczne źródła danych i procedura badawcza

Analiza opiera się na badaniach zrealizowanych w ramach projektu *Deliberacja jako integralny mechanizm kształtowania polityk publicznych* sfinansowanego przez Narodowe Centrum Nauki (OPUS 21)⁶. Zastosowano metodę rekonstrukcji procesu politycznego w ujęciu instytucjonalno-prawnym, łącząc analizę dokumentów z wywiadami pogłębionymi.

Materiał empiryczny obejmował:

- projekty ustaw, uzasadnienia, ocenę skutków regulacji oraz dokumentację z konsultacji społecznych;
- stenogramy komisji sejmowych i senackich w czasie procedowania ustaw rządowych w sektorze szkolnictwa wyższego;
- stanowiska instytucji reprezentujących środowiska akademickie: Rady Głównej Nauki i Szkolnictwa Wyższego (RGNiSW), Konferencji Rektorów Akademickich Szkół Polskich (KRASP), Parlamentu Studentów Rzeczypospolitej Polskiej (PSRP), Krajowej Rady Doktorantów (KRD).

Dobór próby miał charakter celowy (*purposive sampling*), ukierunkowany na zróżnicowanie instytucjonalnych respondentów.

Przeprowadzono 24 ustrukturyzowane wywiady pogłębione oraz zorganizowano 9 paneli eksperckich (od marca 2023 do października 2024) z decydentami, ekspertami i przedstawicielami środowiska akademickiego. Przyjęto kryterium bezpośredniego udziału w procesach związanych z tworzeniem i wdrażaniem reform. Wywiady zostały zanonimizowane i poddane jakościowej analizie treści z wykorzystaniem procedury analizy tematycznej (Braun, Clarke, 2006). Ze względu na długi horyzont czasowy część danych z wywiadów pochodzi z subiektywnych rekonstrukcji doświadczeń respondentów. Schemat kodowania opierał się zaś na wcześniej zdefiniowanych wskaźnikach deliberacji rytualnej pozwalających identyfikować wątki pojawiające się w materiale empirycznym.

Badanie ukierunkowano na pięć kategorii:

1. Geneza polityki: źródła impulsów do reform (polityczne, eksperckie, międzynarodowe);
2. Proces tworzenia: sposób prowadzenia konsultacji i jakość dialogu;
3. Mechanizmy decyzyjne: tryb podejmowania decyzji (większość vs. konsensus);
4. Wdrażanie polityki: rola koalicji i organizacji wdrażających;
5. Ewaluacja i korekta: istnienie mechanizmów monitorowania i poprawy przyjętych rozwiązań.

⁶ NCN OPUS, projekt nr 2021/41/B/HS5/04400. Współwykonawca. Lider obszaru szkolnictwo wyższe i nauka: Anna Budzanowska. Kierownik projektu: prof. dr hab. Stanisław Mazur. Projekt realizowany w latach 2022–2025.

Powyższe kategorie poddano analizie w kontekście roli, jaką odgrywali poszczególni aktorzy badania w procesach transformacji sektora. Porównano wypowiedzi w obrębie każdej z nich, co umożliwiło identyfikację asymetrii decyzyjnych, selekcji ekspertyzy oraz praktyk włączania i wykluczania interesariuszy, a tym samym empiryczną weryfikację tezy o dominacji deliberacji rytualnej. Ograniczenie stanowił retrospektywny charakter relacji pytanym oraz nierównomierna dostępność dokumentacji reform. Zastosowana triangulacja źródeł miała na celu minimalizację tego ryzyka.

Uwarunkowania transformacji sektora na poziomie europejskim i krajowym

Nauka i szkolnictwo wyższe są przedmiotem intensyfikacji procesów legislacyjnych oraz redefinicji relacji między państwem a podmiotami nauki i ich otoczeniem. Wiąże się to z rozszerzaniem kompetencji władzy wykonawczej w zakresie kształtowania ustroju uczelni, zasad finansowania oraz systemów ewaluacji (Donina, Pokorska, Antonowicz, Jaworska, 2022). Wpisuje się jednocześnie w szerszy trend modernizacyjny inspirowany logiką New Public Management, naznaczony odejściem od kolegialnych modeli zarządzania na rzecz wzmocnienia organów jednoosobowych i centralizacji odpowiedzialności poprzez zhierarchizowane struktury menedżerskie (Bleiklie, 2014) Jak zauważa Ivar Bleiklie:

Państwa europejskie reagowały na globalne wyzwania gospodarcze oraz presję konkurencyjności, wdrażając rozwiązania z zakresu tzw. New Public Management – przenosząc logikę rynkową do uniwersytetów, wzmacniając rolę władz rektorskich i ograniczając wpływ gremiów akademickich na podejmowanie decyzji, i to od lat 80. Zarazem, jak pokazuje doświadczenie chociażby krajów nordyckich, nawet w systemach o silnej tradycji partycypacyjnej, reformy często przyjmowały formę top-down, co ograniczało deliberatywność i konsensualność w procesie zmiany.

Europejskie badania porównawcze uczelni dotyczące funkcjonowania tych podmiotów jako organizacji wiedzy wpływających na kształt polityk publicznych dowiodły, że obecnie w sektorze z jednej strony następuje zwiększanie hierarchiczności i centralizacja uniwersytetów, a z drugiej rozwijają się nowe relacje horyzontalne, zarówno w odniesieniu do sposobu kierowania i regulowania ustroju uniwersytetów publicznych przez państwo, jak i udziału naukowców w podejmowaniu decyzji politycznych (European Commission & PPMI, 2025; Donina, Jaworska, 2024). Należy jednak pamiętać o różnych uwarunkowaniach krajowych, które wpływają na specyfikę lokalnych projektów oraz na zakres i formę proponowanych reform.

Niezależnie od tych różnic coraz silniej uwidacznia się wspólny wektor zmian związanych z członkostwem w Unii Europejskiej i wynikającym z niego wpływem polityk ponadnarodowych. Agendy Komisji Europejskiej, takie jak European Education Area 2025, A New European Innovation Agenda (European Commission, 2022, COM(2022)

332 final), ERA Policy Agenda 2022–2024 oraz jej kontynuacja w ramach European Research Area Policy Agenda 2025–2027, a także rozwijana European Universities Initiative, akcentując potrzebę włączenia instytucji wiedzy w proces współtworzenia polityk publicznych, przyjmując ten postulat jako zasadę transparentnego współzarządzania i partycypacji (European Commission, 2022a; European Commission, 2024). Europejski model zarządzania sektorem rozwija zatem strukturalne napięcie między centralizacją i konkurencyjnością a normatywnym postulatem deliberatywnego współdecydowania, tworząc kluczowe tło dla analizy relacji między wiedzą ekspercką a władzą polityczną.

W Polsce transformacje sektora przebiegały w warunkach zwiększonej aktywności legislacyjnej oraz częstych nowelizacji ustawowych. Badania potwierdzają, że udział środowiska naukowego w gremiach eksperckich towarzyszących tworzeniu reform był zauważalny, lecz zróżnicowany i nierzadko bez wpływu na współdecydowanie o treści regulacji (Antonowicz, Kulczycki, Budzanowska, 2020). W praktyce relacja między ekspertyzą a decyzją normatywną zależała od konfiguracji politycznej oraz przyjętego trybu procedowania. Mechanizmy te często opierały się na reputacji naukowej oraz sieciowych powiązaniach instytucjonalnych, które wzmacniały autorytet decydentów, działając jak sprzężenie zwrotne w uczelniach. Należy tu zauważyć, że sektor funkcjonuje pod presją podmiotów ponadnarodowych, zwłaszcza Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (Organisation for Economic Cooperation and Development, OECD) czy Unii Europejskiej, które przez ramy regulacyjne i wskaźniki oddziałują na kierunek reform. Oznacza to, że współcześnie nie można już traktować państwa jako wyłącznego aktora transformacyjnego, jego rola jest bowiem współdzielona i coraz silniej warunkowana poziomem ponadnarodowym.

Wyniki badań w ujęciu historyczno-instytucjonalnym

Po 1989 roku kolejne reformy szkolnictwa wyższego w Polsce wpisywały się w procesy transformacyjne charakterystyczne dla krajów postkomunistycznych regionu Europy Środkowo-Wschodniej (Donina, Jaworska, 2023). Tymczasem, jak zauważa Marek Kwiek, „reformy odnoszące się do systemu szkolnictwa wyższego były niezaplanowane i chaotyczne [...] bez długofalowej strategii” (Kwiek, 2022: 16–17). Akcesja do Unii Europejskiej w 2004 roku otworzyła nowe możliwości finansowania nauki oraz wzmocniła oddziaływanie mechanizmów regulacyjnych i programowych, jednak nie doprowadziła do stabilizacji modelu decyzyjnego. W latach 2006–2024 kształtowanie polityk publicznych przebiegało w warunkach dużej zmienności.

Analiza materiału empirycznego (dokumentów, stenogramów oraz wywiadów) pozwala zrekonstruować powtarzalny wzorzec reform. Respondenci wskazywali, co potwierdzały dokumenty ministerialne, że inicjatywa zmian niemal każdorazowo wychodziła

z poziomu resortu, zwłaszcza na początku nowej kadencji rządu. Impuls polityczny poprzedzał diagnozę ekspercką.

W wypowiedziach respondentów powracał motyw asymetrii między etapem konsultacji a momentem rozstrzygnięcia. Konsultacje bywały rozbudowane proceduralnie, ale decyzje strategiczne zapadały poza ich zakresem. Jedynie proces przygotowywania tzw. Ustawy 2.0 (2016–2017) respondenci ocenili jako relatywnie szeroki i angażujący; podkreślano zarazem, że nawet w tym przypadku wpływ środowiska na ostateczny kształt regulacji był ograniczony. Jeden z respondentów ocenił: „Konsultacje się odbywały, ale wielu przedstawicielom środowiska nie udało się z niczym przebić, albo decyzje już zostały podjęte” (R4). Wskazuje to na rozdzielenie formalnej partycypacji od realnego współdecydowania.

Zestawienie danych w ujęciu cyklu polityki publicznej ujawnia sekwencyjny model działania:

1. Geneza polityki: silny impuls polityczny, rzadko poprzedzony debatą ekspercką;
2. Proces tworzenia: konsultacje formalne i selektywne lub warunkowe, zależne od woli decydenta;
3. Mechanizmy decyzyjne: dominacja mechanizmu większościowego, brak konsensusu międzyresortowego i środowiskowego;
4. Wdrażanie polityki: centralizacja odpowiedzialności przy ograniczonych koalicjach interesariuszy;
5. Ewaluacja i korekta: brak systemowego monitoringu *ex post* oraz marginalne wykorzystanie wyników ocen skutków regulacji.

Powyższy model odpowiada zdefiniowanym wcześniej wskaźnikom deliberacji rytualnej, ujętej jako formalna obecność konsultacji przy zachowaniu centralnej kontroli nad decyzją oraz braku mechanizmów korekty regulacyjnej (zob. tabela 1).

Tabela 1. Wskaźniki deliberacji rytualnej

Wymiar	Wskaźnik empiryczny	Kryterium identyfikacji
Geneza/agenda	Dominacja impulsu politycznego	Inicjatywa reformy wychodzi przed rozeznaniem eksperckim
Inkluzywność	Selektywny dobór interesariuszy	Brak reprezentacji kluczowych grup środowiskowych
Responsywność	Niska odpowiedź na konsultacje	Brak istotnych zmian projektu po konsultacjach
Decyzyjność	Centralizacja rozstrzygnięć	Decyzje podejmowane poza forum konsultacyjnym
Ewaluacja	Brak uczenia instytucjonalnego	Marginalne wykorzystanie OSR, <i>ex post</i>

Źródło: Opracowanie własne

Przypadek klasyfikowano jako deliberację rytualną, gdy w analizowanym procesie stwierdzono przynajmniej trzy z pięciu powyższych wskaźników, przy jednoczesnej centralnej kontroli nad agendą polityczną.

W tabeli 2 zebrano zależności wyrażone w wypowiedziach respondentów, ukazując praktykę ustrojową. Respondenci zwrócili uwagę, że środowiska akademickie same były dla siebie ograniczające, obawiając się utraty pozycji, autonomii lub wpływu. Respondenci rozróżnili też różne postawy decydentów: od otwartości po wykluczanie interesariuszy. Z wypowiedzi badanych wynika, że deliberacja powinna służyć łagodzeniu konfliktów między aktorami biorącymi udział w procesach transformacji sektora i prowadzić do konsensusu.

Tabela 2. Wskaźniki deliberacji w etapach reform

Etap cyklu polityki publicznej	Dominujący impuls	Charakter konsultacji	Mechanizm decyzyjny	Wpływ środowiska akademickiego
Geneza reform	Polityczny (ministerialny)	Brak lub ograniczone wstępne konsultacje	Agenda definiowana centralnie	Niski
Projektowanie regulacji	Polityczno-ekspercki (selektywny)	Proceduralne, warunkowe, często niekorzystujące	Większościowy	Ograniczony
Podejmowanie decyzji	Kalkulacja polityczna	Konsultacje nieskutkujące zmianą projektu	Centralna kontrola	Niski
Wdrażanie	Administracyjny	Informacyjne, techniczne	Hierarchiczny	Selektywny
Ewaluacja	Słabo zinstytucjonalizowany	Incydentalne	Brak systemowej korekty	Minimalny

Źródło: Opracowanie własne

Dane zebrane w powyższej tabeli dowodzą, że w praktyce dominuje model reaktywny, osadzony w logice polityczno-decyzyjnej, nawet jeśli występuje obowiązek angażowania interesariuszy. Dominującym modelem wdrażania reform jest centralizacja lub rozproszona odpowiedzialność, bez trwałych koalicji interesariuszy i ewaluacji reform. Z kolei w tabeli 3 przedstawiono wnioski ukazujące poziom polaryzacji w poszczególnych fazach kluczowych etapów procesu polityki publicznej.

Badanie potwierdziło polaryzację stanowisk interesariuszy. Uwydatniło logikę reform podporządkowanych terminowym kalkulacjom związanym z politycznymi cyrkulacjami. Relacja między wiedzą a władzą przybierała postać asymetryczną, gdzie eksperci byli włączani selektywnie, natomiast odpowiedzialność za rozstrzygnięcie po-

zostawała skoncentrowana w centrum decyzyjnym, przy jednoczesnym niskim poziomie debaty w fazie ewaluacyjnej, co ogranicza możliwość instytucjonalnego uczenia się systemu.

Tabela 3. Poziom polaryzacji między interesariuszami

Etap procesu	Kluczowe ustalenia empiryczne	Dominująca logika działania	Poziom polaryzacji
Geneza	Reformy inicjowane głównie z przyczyn politycznych, bez długofalowej strategii; bodźce zewnętrzne (UE) rzadko uwzględniane	Polityczna – szybkie decyzje, analiza ekspercka	Wysoki
Konsultacje	Najczęściej pozorne wyjątki w przypadku szerokich debat (np. Ust. 2.0)	Ekspertka selektywna	Wysoki
Decyzje	Dominacja logiki większościowej; brak konsensusu środowiskowego	Centralno-większościowa	Wysoki
Wdrażanie	Silna rola resortu; brak trwałych koalicji interesariuszy	Kontrola administracyjna	Średni
Ewaluacja	Marginalne wykorzystanie OSR; brak systemowego monitoringu	Brak zakorzenienia instytucjonalnego	Niski

Źródło: Opracowanie własne

Wnioski

Badania potwierdziły, że uczelnie funkcjonowały w podwójnej roli: jako adresaci reform oraz ich potencjalni współtwórcy. Utrwalił się model asymetrycznej relacji między wiedzą ekspercką a władzą polityczną, w którym pozyskane ekspertyzy podlegały selektywnej instrumentalizacji – w celu uzasadniania reform, lecz rzadko ich współkształtowania. W efekcie uczelnie i podmioty nauki stały się wykonawcami regulacji. Taki mechanizm sprzyjał erozji zaufania do administracji publicznej oraz osłabiał uczelnie jako ośrodki refleksji krytycznej i opiniotwórczej.

Badania ujawniły napięcie pomiędzy logiką polityczno-konkurencyjną a oczekiwaniami wspólnot akademickich. Respondenci stwierdzili, że uczelnie znajdują się w dysonansie formalno-misyjnym. Jeden z pytanych podkreślił, że „reforma strukturalna, inspirowana ideą »uczelni badawczych«, osłabiła misję regionalną” (R1). Zidentyfikowany wzorzec reform potwierdził niewykorzystanie narzędzia legislacyjnego – oceny skutków regulacji, co ograniczało możliwość uczenia się systemowego i korekty błędów legislacyjnych. Wskazywano: „Zaufanie do wiedzy eksperckiej nie jest dane raz na zawsze. Uniwersytety, jeśli mają pełnić funkcję publiczną, muszą nie tylko produkować wiedzę, ale też budować jej społeczną legitymizację: przez przejrzystość, komunikację i otwartość na dialog. W świecie rosnącej polaryzacji i nieufności wobec elit politycznych rola po-

średnicząca naukowców i instytucji nauki, w tym uczelni, między nauką a obywatelami staje się kluczowa” (R2). „Rekomendacje środowisk akademickich bywają ignorowane, a procesy decyzyjne wspierają się raczej ekspertyzami zamkniętymi niż demokratyczną współpracą” (R3). Wdrażanie reform (np. mechanizmu Inicjatywa Doskonałości – Uczelnia Badawcza, IDUB) odbywało się poprzez procedury grantowe i rywalizacyjne, co osłabiało potencjał koordynacyjny i deliberacyjny środowiska akademickiego. Nie wykształcono także instytucjonalnych form dialogu. Gremia ustawowe, takie jak Rada Główna Nauki i Szkolnictwa Wyższego czy Konferencja Rektorów Akademickich Szkół Polskich, pełniły jedynie funkcje opiniotwórcze. Analiza pokazuje, że proces planowania miał charakter technokratyczny z ograniczonym uwzględnieniem perspektyw środowisk peryferyjnych (tj. uczelni regionalnych i zawodowych). Sprzyjało to krótkoterminowej skuteczności decyzyjnej, lecz osłabiało długofalową legitymizację reform. W konsekwencji narasta oczekiwanie, by rozwój sektora był postrzegany nie tylko poprzez korekty instytucjonalne, ale także przez wzmocnienia mechanizmów realnej deliberacji rozumianej jako wczesne i wiążące włączanie środowiska akademickiego w proces reform.

Dyskusja

Europejska strategia na rzecz szkół wyższych (2022c) formułuje koncepcję uniwersytetów jako żywych laboratoriów polityk publicznych – przestrzeni testowania i współtworzenia rozwiązań przez różnych aktorów społecznych. Komisja Europejska podkreśliła, że brakuje stabilnych mechanizmów współzarządzania. Uniwersytety mogą pełnić istotną funkcję w systemie demokratycznym, o ile zostaną uznane za partnerów.

Procesy reformy szkolnictwa wyższego w Polsce w latach 2006–2024 należy analizować w kontekście przejścia od modelu *government* do form *governance*, w których proces decyzyjny formalnie otwiera się na sieciowe formy z udziałem aktorów niepaństwowych (Rhodes, 1996; Pierre, Peters, 2005). W praktyce jednak brak trwałych, instytucjonalnie umocowanych mechanizmów korzystania z ciał eksperckich ograniczał ich udział. Deliberacja nie była narzędziem współregulacyjnym.

Liderzy polityczni przyjmują rolę selektywnego *gatekeepera* wiedzy eksperckiej, skupiając kontrolę nad agendą reform. W rezultacie dochodzi do zderzenia ról: naukowcy nie są partnerami, lecz dostawcami argumentów, pełnią bowiem funkcję legitymizacyjną przyjętych kierunków działań. W świetle teorii przywództwa politycznego (’t Hart, 2014) kluczowe znaczenie miał monopol na formułowanie agendy oraz selektywne uznawanie autorytetów eksperckich.

Inicjatywy deliberatywne, takie jak Narodowy Kongres Nauki, promowały zastosowanie modelu *experimental governance*, opartego na współdzieleniu odpowiedzialności między sektorem publicznym, środowiskiem naukowym i interesariuszami społecznymi (Ansell, Gash, 2008; Meadowcroft, 2011). Pozostawały one jednak rozwiązaniami incy-

dentalnymi wobec dominującego modelu reform zorientowanego na konkurencyjność i centralną koordynację. Badania dowiodły, że transformacje sektora były elementem polaryzacji społecznej, zwłaszcza gdy podejmowano je wyłącznie z inicjatywy politycznej przy rozstrzygnięciach w logice większościowej. Nauka stała się zatem obszarem napięcia między logiką większościowego rozstrzygania sporów a potrzebą konsensualnego określania zasad funkcjonowania systemu wiedzy w państwie demokratycznym. Konsultacje, nawet szerokie, nie prowadziły do zasadniczej modyfikacji projektów ustawowych. Wzorzec ten odpowiada „deliberacji pozorowanej” (Dryzek, 2000), charakterystycznej dla systemów o ograniczonej inkluzywności. Diagram 1 przedstawia ujawnione w badaniu procesy napięć strukturalnych.

Ryc. 1. Reformy sektora nauki w latach 2006–2024. Napięcia strukturalne

Kontrola polityczna ↔ współregulacja ekspercka

▼
Model centralno-decyzyjny

Cechy:

Agenda definiowana politycznie
Ekspertyza selektywna
Konsultacje formalne
Decyzje większościowe
Ograniczona korekcyjność systemu

▼
Warunkowa aktywacja dialogu

▼
Model deliberacyjno-sieciowy

Cechy:

Współdefiniowanie obszarów transformacyjnych
System włączania ciał eksperckich w proces decyzyjny
Inkluzywna reprezentacja środowisk
Współodpowiedzialność za regulacje
Zdolność do uczenia instytucjonalnego

W Polsce model reform sektora nie wykształcił trwałej infrastruktury deliberacyjnej. Mechanizmy dialogu pojawiają się warunkowo, często pod wpływem konfliktu, presji środowiskowej lub kontekstu europejskiego. Praktyka ustrojowa oscyluje pomiędzy dominacją decyzyjną a epizodycznym uruchamianiem procedur dialogu, które łagodzą napięcia, lecz nie przekształcają struktury relacji państwo – środowisko naukowe.

Zakończenie

Deliberacja w polityce szkolnictwa wyższego w Polsce pozostaje niewykształcona zarówno pod względem instytucjonalnym, jak i kulturowym. Dominujące mechanizmy partycypacyjne przyjmują formę konsultacji o ograniczonej sprawczości. Procesy te mają często charakter pozorny i rzadko przekładają się na współodpowiedzialność za decyzje. W konsekwencji mechanizmy dialogu nie pełnią funkcji infrastruktury rządzenia opartego na wiedzy, lecz stają się elementem legitymizowania decyzji podejmowanych w logice politycznej.

W perspektywie teorii deliberatywnej (Dryzek, 2000) w systemach zdominowanych przez spór oraz deficyt inkluzywnych procedur uzgadniania stanowisk osłabieniu ulega legitymizacja decyzji oraz zdolność do wytwarzania trwałych kompromisów. Wyniki analiz wskazują, że w Polsce utrzymuje się rozdźwięk między logiką polityczną (opartą na rozstrzyganiu większościowym, rytmie cyklu wyborczego i doraźnej efektywności) a logiką ekspercką (warunkiem jest kumulacja wiedzy, krytyczna weryfikacja oraz możliwość korekty rozwiązań na podstawie ewaluacji), którą kierują się akademicy. Można zatem zaobserwować, że napięcie między wiedzą a władzą ma charakter nie incydentalny, lecz systemowy.

Na ten deficyt nakłada się fakt, że uczelnie funkcjonują w warunkach presji adaptacyjnej, wynikającej z globalnych rankingów, parametryzacji i konkurencyjnych mechanizmów dystrybucji zasobów. Wzmacnia to orientację krótkookresową i ogranicza ich zdolność do prowadzenia długofalowej refleksji nad misją społeczną i udziałem w politykach publicznych. Dlatego oczekiwaną zmianą w rozwoju sektora jest nie tyle intensyfikacja konsultacji, ile rekonstrukcja architektury współrzędzenia.

Brakuje trwałych kanałów deliberacyjnych, które łączyłyby administrację publiczną, środowiska naukowe i aktorów obywatelskich wyposażonych w możliwość wpływu na agendę oraz projektowania mechanizmów korekty opartych na ocenie skutków regulacji. Powstanie takich kanałów mogłoby wzmocnić legitymizację reform oraz przywrócić równowagę między wiedzą a władzą w procesach decyzyjnych, tak aby deliberacja nie była zdarzeniem punktowym, lecz cyklem uczenia instytucjonalnego. Stawką tych zmian nie jest wyłącznie jakość zarządzania szkolnictwem wyższym, lecz model relacji między wiedzą a władzą. Deliberacja warunkowa i reaktywna, jak pokazują analizy, sprawia, że reformy pozostają podatne na delegitymizację i reprodukcję konfliktu. Jeżeli natomiast uczelnie zostaną włączone możliwie wcześnie i w sposób wiążący, będą stabilizować reformy i podnosić ich społeczną akceptowalność.

Suplement

W przedmiotowym okresie Ministerstwem Nauki i Szkolnictwa Wyższego kierowało siedmioro ministrów z różnych ugrupowań. Po wyborach w 2023 roku funkcję konstytu-

tucyjną w sektorze pełniło kolejnych trzech polityków. Tabela 4 przedstawia zestawienie wszystkich ministrów działu Nauka i szkolnictwo wyższe RP w okresie 2004–2025.

Tabela 4. Ministrowie nauki i szkolnictwa wyższego w latach 2004–2025

Okres	Min. Nauki/ /Edukacji i Nauki	Premier	Koalicja rządząca	Partia repre- zentowana
1 V 2004 – 31 X 2005	Michał Kleiber	Marek Belka	PO/SLD	bezpartyjny
5 V 2006 – 16 XI 2007	Michał Seweryński	Jarosław Kaczyński	PiS	PiS
16 XI 2007 – 27 XI 2013	Barbara Kudrycka	Donald Tusk	PO–PSL	PO
27 XI 2013 – 16 XI 2015	Lena Kolarska- -Bobińska	Donald Tusk/ Ewa Kopacz	PO–PSL	PO
16 XI 2015 – 8 IV 2020	Jarosław Gowin	Mateusz Morawiecki	Zjednoczona Prawica (PiS + Porozumienie + Solidarna Polska)	Porozumienie
16 IV 2020 – 19 X 2020	Wojciech Murdzek	Mateusz Morawiecki	Zjednoczona Prawica	Porozumienie
19 X 2020 – 27 XI 2023	Przemysław Czarnek	Mateusz Morawiecki	Zjednoczona Prawica	PiS
27 XI 2023 – 13 XII 2023	Krzysztof Szczucki	Mateusz Morawiecki	Zjednoczona Prawica	PiS
13 XII 2023 – 17 I 2025	Dariusz Wieczorek	Donald Tusk	Koalicja 15 października (KO + Trzecia Droga + Lewica)	Nowa Lewica
17 I 2025 – obecnie	Marcin Kulasek	Donald Tusk	Koalicja 15 października (KO + Trzecia Droga + Lewica)	Nowa Lewica

Bibliografia

- Ansell C., Gash A. (2008). *Collaborative governance in theory and practice*. Journal of Public Administration Research and Theory, 18(4), 543–571.
- Antonowicz D., Kulczycki E., Budzanowska A. (2020). *Breaking the deadlock of mistrust? A multi-level perspective on the reform of higher education governance in Poland*. Higher Education Policy, 33(4), 767–785. DOI: 10.1111/hequ.12254.
- Basińska B.A., Leja K., Szuflita-Żurawska M. (2019). *Positive management of universities: A model of motivation to strive for scientific excellence*. Entrepreneurial Business and Economics Review, 7(3), 237–250. DOI: 10.15678/EBER.2019.070313.
- Bleiklie I. (2014). *Comparing university organizations across boundaries*. Higher Education, 67, 381–391. DOI 10.1007/s10734-013-9683-z.
- Braun V., Clarke V. (2006). *Using thematic analysis in psychology*. Qualitative Research in Psychology, 3(2), 77–101.

- Budzanowska A.T., Radziewski M. (2021). *The constitutional principle of common welfare at a time of a pandemic in Poland*. Horyzonty Polityki, 12(39), 131–148. DOI: 10.35765/hp.2389.
- Czarnow S. (2021). *Między stanem epidemii a stanem klęski żywiołowej – COVID-19 a niektóre prawa człowieka*. Radca Prawny, 28(3), 11–42.
- Donina D., Pokorska A., Antonowicz D., Jaworska M. (2022). *A cultural perspective of higher education governance reform in Poland: divergent interpretations by rectors across distinct categories of universities*. Journal of Higher Education Policy and Management, 44(1), 596–612.
- Donina D., Jaworska M. (2022). *A longitudinal Analysis of Higher Education Governance in Poland from the Communist Regime to Law 2.0: Caught between a Rock and a Hard Place*. International Public Policy Association.
- Donina D., Jaworska M. (2024). *Higher education governance in Poland: Reform pathway from the Communist Regime to Law 2.0: Caught between a Rock and a Hard Place*. International Public Policy Association.
- Dryzek J.S. (2000). *Deliberative Democracy and Beyond. Liberals, Critics, Contestations*. Oxford University Press.
- Dziedziczak-Foltyn A. (2017). *Reformy szkolnictwa wyższego w Polsce w latach 1989–2016. Dyskurs modernizacyjny*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- European Commission. (2020). Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on achieving the European Education Area by 2025. COM(2020) 625 final. Brussels.
- European Commission. (2022a). A New European Innovation Agenda. Communication COM (2022) 332 final, 5 July 2022. Brussels.
- European Commission. (2022b). European Research Area Policy Agenda 2022–2024. Commission Staff Working Document SWD(2022) 107 final. Brussels.
- European Commission (2022c), European strategy for universities, COM(2022) 16 final. Brussels.
- European Commission. (2024). European Research Area Policy Agenda 2025–2027. Brussels.
- European Commission, Directorate-General for Education, Youth, Sport and Culture & PPMI. (2025). Report on the outcomes and transformational potential of the European Universities initiative. Luxembourg: Publications Office of the European Union. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/db43f6ca-da14-11ef-be2a-01aa75ed71a1/language-en>.
- Fischer F. (2003). *Reframing Public Policy. Discursive Politics and Deliberative Practices*. Oxford University Press.
- Hajer M., Wagenaar H. (2003). *Deliberative Policy Analysis*. Cambridge University Press.
- Hausner J. (2022). *Polityka publiczna w warunkach niepewności*. Kraków: GAP.
- Krajowy Plan Odbudowy. (2021). *Komponent A – Odporność i konkurencyjność gospodarki*. Warszawa: Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej.
- Kudrycka B. (2010). *Założenia reformy systemu nauki w Polsce*. Warszawa: Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego.
- Kwiek M. (2021). *Umiejscowienie uczelni badawczych i ich widzialność w świecie. Raport VI*, Centrum Studiów nad Polityką Publiczną UAM, Poznań.
- Kwiek M. (2022). *Globalna nauka, globalni naukowcy*, Wydawnictwo PWN, Warszawa, 16–17.

- Meadowcroft J. (2011). *Engaging with the politics of sustainability transitions*. Environmental Innovation and Societal Transitions, 1(1), 70–75.
- Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej. (2021). Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności (KPO). Warszawa: Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej. <https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/krajowy-plan-odbudowy3>.
- Ministry of Science and Higher Education. (2011). Priorities of the Polish Presidency in the Council of the European Union. Warsaw: Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego.
- Ministry of Science and Higher Education. (2024). Priorytety polskiej prezydencji w obszarze nauki i szkolnictwa wyższego (zapowiedzi 2025). Warsaw: Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego.
- Mourad R., (2022). *Deliberative Democracy in Higher Education: The Role of Critical Spaces Across Universities*, Journal of Deliberative Democracy, 1(1). DOI 10.16997/jdd.954.
- Pateman C. (1970). *Participation and Democratic Theory*. Cambridge University Press.
- Pierre J., Peters B.G. (2005). *Governing complex societies: Trajectories and scenarios*. Palgrave Macmillan.
- Rhodes R.A.W. (1996). *The new governance: Governing without government*. Political Studies, 44(4), 652–667.
- SGI – Sustainable Governance Indicators. (2024). Consensus Building – Poland. Bertelsmann Stiftung. <https://www.sgi-network.org/2024/Poland/Consensus-Building>.
- ’t Hart P. (2014). *Understanding public leadership*. Palgrave Macmillan.
- Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, Dz.U. 2018, poz. 1668.
- van der Wende, M. (2009, May). European responses to global competitiveness in higher education (Research & Occasional Paper Series: CSHE.7.09). Center for Studies in Higher Education, University of California, Berkeley.
- Wyrzykowski M. (2023). *The bypassing of democratic procedures in Polish lawmaking*. Utrecht Law Review, 19(1), 88–103. DOI 10.36633/ulr.673.

Deliberacja rytualna jako mechanizm legitymizacji reform szkolnictwa wyższego w Polsce (2006–2024)

Artykuł analizuje rolę deliberacji w procesach kształtowania reform szkolnictwa wyższego w Polsce w latach 2006–2024. Na podstawie badań jakościowych i analizy dokumentów zrekonstruowano przebieg projektowania zmian sektora, mechanizmy ich implementacji oraz procedury ewaluacyjne. W centrum uwagi znalazły się instytucjonalne napięcia, ograniczenia dialogu eksperckiego oraz asymetrie wpływu pomiędzy środowiskiem akademickim a administracją publiczną. Przedstawiono, w jaki sposób spór o kształt reform odsłania strukturalne problemy legitymizacji władzy politycznej i wiedzy eksperckiej. Wyniki badań wskazują na potrzebę wzmocnienia procesów decyzyjnych o komponent deliberacji jako warunek trwałości i społecznej akceptowalności zmian. Wkładem do badań nad politykami publicznymi jest konceptualizacja kategorii deliberacji rytualnej jako odrębnego mechanizmu legitymizującego cykl transformacji ustrojowych. Zaproponowane ujęcie pozwala uchwycić sytuacje, w których formalne procedury partycypacji współistnieją ze scentralizowaną kontrolą decyzji i wiedzy.

Słowa kluczowe: deliberacja, polityka naukowa, szkolnictwo wyższe, reforma, konflikt, dialog, władza ekspercka

**Ritual deliberation as mechanisms of legitimation
in higher education reforms in Poland (2006–2024)**

This article explores the role of deliberation in shaping science and higher education policies in Poland between 2006 and 2024. Drawing on qualitative research and policy document analysis, it reconstructs the trajectories of key reforms, their implementation, and evaluation practices. The study focuses on institutional tensions, limited expert dialogue, and power asymmetries between academic actors and public administration. It argues that the contestation around reforms reflects broader issues of legitimacy in both expert and political authority. Strengthening the deliberative dimension of policymaking is presented as essential for building sustainable and credible reform processes. A contribution to research on public policies is the conceptualisation of the category of ritual deliberation as a distinct mechanism legitimising cycles of systemic transformation. The proposed framework enables the identification of situations in which formal participatory procedures coexist with centralised control over decision-making and knowledge.

Key words: deliberation, science policy, higher education, reform, contestation, dialogue, expert authority

