

ANNA BUDZANOWSKA*, ALEKSANDER DAŃDA**

Ustawa 2.0 – paradygmat partycypacyjny w politykach publicznych na przykładzie reformy systemu nauki i szkolnictwa wyższego w Polsce

1. Wprowadzenie

Reforma systemu szkolnictwa wyższego i nauki realizowana przez rząd od 2016 r. nie była pierwszą przebudową sektora uczelni i instytutów naukowych w III Rzeczypospolitej. Warto zaznaczyć, że poprzednicy Jarosława Gowina na stanowisku ministra właściwego do spraw nauki i szkolnictwa wyższego (MNiSW) niejednokrotnie podejmowali się w ostatnich 30 latach przekształceń struktury i działania sektora kształcenia na poziomie studiów wyższych i prowadzenia badań naukowych. Pierwszą dużą zmianą systemową w tym zakresie była reforma zwieńczona przyjęciem ustawy o szkolnictwie wyższym (12.09.1990). Kolejnym kamieniem milowym była ustawa o wyższych szkołach zawodowych (26.06.1997), natomiast pierwszą kompleksową ustawą regulującą całość funkcjonowania szkolnictwa wyższego w Polsce była ustawa z 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym (PSW). Zastąpiła ona przepisy z 1990 i 1997 r., ujmując także obszar akademicki, który pozostawał od 1965 r. w stanie niezmienionym – wyższe szkolnictwo wojskowe³. Do ustawy PSW ówczesna minister Barbara Kudrycka w 2011 r. wprowadziła nowelę istotne modyfikacje, m.in.: system Krajowych Ram Kwalifikacji, sprawiając, że uczelnie uzyskały możliwość swobodnego kształtowania programów studiów, pod warunkiem że efekty kształcenia wpisywały się w system KRK⁴.

Po 1989 r. uregulowano również kwestie związane z działalnością naukową, jednak miały one charakter wycinkowy, normując lub/i nowelizując poszczególne elementy systemu przez uchwalenie ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (14.03.2003), następnie przyjęto trzy istotne akty

* Dr Anna Budzanowska (abudzanowska@gmail.com), Kolegium Gospodarki i Administracji Publicznej (GAP), Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie; Katedra Badań nad Nauką i Szkolnictwem Wyższym, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu; ORCID: 0000-0002-8662-605X

** Dr Aleksander Dańda (aleksander.danda@gmail.com), Kolegium Gospodarki i Administracji Publicznej (GAP), Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, ORCID: 0000-0002-7576-0704

³ Ustawa z dn. 31.03.1965 o wyższym szkolnictwie wojskowym (Dz.U. z 1965 r. nr 14, poz. 102).

⁴ Więcej w: E. Chmielecka, *Proces boloński i krajowe ramy kwalifikacji dla szkolnictwa wyższego*, „Studia BAS” nr 3(35), 2013, s. 107–134.

prawne, tj. ustawę o zasadach finansowania nauki, ustawę o instytutach badawczych oraz ustawę o Polskiej Akademii Nauk (30.04.2010).

Reforma systemu szkolnictwa wyższego i nauki realizowana przez MNiSW od 2016 r. nie jest zatem pierwszym w III RP podejściem do uregulowania spraw związanych z działalnością uczelni i jednostek naukowych. Jest ona jednak pierwszą próbą zreformowania systemu szkolnictwa wyższego i nauki jako całości pod postacią ramowej ustawy (zwanej Konstytucją dla Nauki lub Ustawą 2.0). Po raz pierwszy system nauki i szkolnictwa wyższego uzyskał jednolitą regulację wiodącą w postaci ustawy oraz szereg aktów wykonawczych do ustawy – rozporządzeń – precyzujących zawarte w niej przepisy.

W tym artykule przedmiot zainteresowania badawczego stanowi sposób przeprowadzenia reformy systemu szkolnictwa wyższego i nauki w Polsce w latach 2016–2018, ze szczególnym uwzględnieniem tych aspektów reformowania systemu, które pozostają w zgodzie z postulatami modelu współzarządzania publicznego lub też wobec tegoż modelu pozostają w jawnej sprzeczności. Autorzy starają się wskazać zarówno na aspekt deklarowany procesów składających się na interesującą nas przedmiotową reformę, jak też i wymiar rzeczywisty, realizowany, tychże procesów. Na pierwszy plan w poniżej przedstawionych dociekaniach wysuwa się pytanie badawcze: czy w praktyce funkcjonowania administracji publicznej w Polsce jest możliwe tworzenie rozwiązań regulacyjnych w zgodzie ze współczesnymi dokonaniem nauki o administracji i polityce, takimi jak paradygmat partycypacji publicznej i koncepcja współzarządzania publicznego?

2. Cel polityczny – realizacja reformy akceptowanej przez środowisko

Funkcjonująca w Polsce tradycja silnego oddolnego „samorządu akademickiego” na poziomie instytucjonalnym doprowadziła do sytuacji, w której realizowanie zadań polityk publicznych w obszarze nauki i szkolnictwa wyższego przez dekady odbywało się w modelu „polityki niepolitycznej”⁵. Standard ten okazał się dużym wyzwaniem dla strony rządowej, bowiem sprzyjał on utrwalaniu postaw wzajemnej nieufności między rządem a społecznością akademicką, sprawiając, że proces reformowania systemu stał się niezwykle trudny, a podejmowane przez ministerstwo transformacje nie spotkały się z poparciem, lecz z oporem środowiska. W rezultacie szkolnictwo wyższe w Polsce było jedną z nielicznych sfer publicznych, które nie przeszły poważnych reform ustrojowych, co – wraz z rosnącą różnorodnością akademickich form ustrojowych – powodowało

⁵ Model „polityki niepolitycznej” definiujemy jako wycofanie się państwa (struktur ministerialnych) z roli lidera kreowania zasad funkcjonowania obszaru szkolnictwa wyższego w latach 1989–2005. Jak podkreśla D. Antonowicz, pierwszym ministrem, który zaczął realizować politykę w tym zakresie, była B. Kudrycka. Więcej: D. Antonowicz, *Między siłą globalnych procesów a lokalną tradycją. Polskie szkolnictwo wyższe w dobie przemian*, Wydawnictwo UMK, Toruń 2015, s. 215–236, 259–268.

szereg niepowodzeń we wprowadzaniu zmian strukturalnych w tym obszarze⁶. Jednocześnie w systemie szkolnictwa wyższego i nauki doszło do daleko idących zmian ze względu na dynamiczny i w dużej mierze spontaniczny proces ekspansji tego obszaru za sprawą stymulującej roli szybko rozwijającego się sektora prywatnego, w odpowiedzi na lokalne ambicje i potrzeby kulturowo-tożsamościowe oraz zapotrzebowanie rynku pracy⁷.

Wychodząc z tych przesłanek, w celu przełamania impasu nieufności między rządem a społecznością akademicką oraz rozwiązania problemu kolidujących ze sobą interesów głównych interesariuszy reformy, w 2016 r. podjęto decyzję o ukierunkowaniu prac nad zmianą regulacji w zakresie systemu szkolnictwa wyższego i nauki, tak aby móc zrealizować następujące cele: (a) wariantowość rozwiązań w fazie prac koncepcyjnych; (b) partycypację społeczną; (c) dbałość o zaangażowanie w debatę nad planowanymi zmianami jak największej liczby naukowców z różnych instytucji i ośrodków akademickich.

Działania składające się na proces projektowania polityk publicznych objęły narzędzia umożliwiające realizację poprzez partycypację następujących etapów procesu: (1) zdiagnozowanie problemów i ustalenie obszarów oraz kierunków reformy; (2) opracowanie wariantowych koncepcji reformy; (3) przekształcenie koncepcyjnego ujęcia merytorycznych propozycji reformy w formę konkretnych przepisów projektu ustawy o szkolnictwie wyższym i aktów wykonawczych; (4) monitorowanie procesu wdrażania reformy. W obszarze partycypacyjnym – uznanym za kluczowy z punktu widzenia tematu badawczego niniejszej publikacji – zidentyfikować można różne instytucjonalne mechanizmy służące zaangażowaniu członków społeczności akademickiej w proces polityczny współtworzenia reformy na każdym z jego etapów. Celem tego była chęć wykorzystania wiedzy oraz potencjału współpracy środowiskowej dla legitymizacji projektowanych działań transformacyjnych.

Odnosząc się do dynamiki reformy, należy stwierdzić, że strategia przyjęta w zakresie przygotowania zmian systemowych obejmowała kilka niezależnych faz: (a) rekomendacje Komitetu Polityki Naukowej; (b) przedsięwzięcie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego – konkurs na założenia do projektu Ustawa 2.0; (c) Narodowy Kongres Nauki; (d) prace legislacyjne; (e) Forum Narodowego Kongresu Nauki. Cechą charakterystyczną podejmowanych działań było położenie nacisku na szerokie konsultacje i zaangażowanie

⁶ D. Antonowicz, *External Influences and Local Responses. Changes in Polish Higher Education 1990–2005*, [w:] P. Maassen, M. Kwiek (red.), *National higher education reforms in a European context: comparative reflections on Poland and Norway*, Peter Lang D, Frankfurt am Main, 2012, s. 87–111.

⁷ M. Kwiek, *Structural changes in the Polish higher education system (1990–2010): a synthetic view*, „European Journal of Higher Education”, 4(3)/2014, s. 266–280, <https://doi.org/10.1080/21568235.2014.905965>.

zowanie różnych interesariuszy oraz zapewnienie merytorycznego wkładu w reformę samej społeczności akademickiej zgodnie ze sformułowanym postulatem politycznym, aby prawo o szkolnictwie wyższym i nauce powstawało w dialogu ze społecznością akademicką oraz w wyniku wewnętrznej debaty w środowisku uczonych.

3. Dorobek nauk o zarządzaniu jako punkt wyjścia założeń procesu reformy

Proces transformacji nauki i szkolnictwa wyższego rozpoczął symbolicznie Jarosław Gowin, ogłaszając deklarację woli politycznej przeprowadzenia reformy (4.03.2016). Stanowisko ministra, w przełożeniu na proces przygotowywania projektu nowej inicjatywy legislacyjnej, poddano rygorom tworzenia prawa w trybie przygotowania projektów ustaw wnoszonych przez członków Rady Ministrów (RM). Jednym z wymogów formalnych tego procesu jest zalecenie załączenia do projektu legislacyjnego oceny skutków regulacji (OSR), będącej elementem uzasadnienia projektu prawa i zawierającej wykaz podmiotów oddziaływania aktu prawnego oraz wyniki przeprowadzonych konsultacji społecznych, a także przedstawiającej wpływ aktu normatywnego na sektor finansów publicznych, rynek pracy i rozwój regionalny. Obowiązek ten dotyczy jednak dopiero etapu procesu tworzenia prawa po określeniu merytorycznej koncepcji projektu. Tymczasem przedstawiciele nauk zajmujących się badaniami administracji i procesów politycznych zwyczajowo dzielą proces tworzenia projektu regulacji na dwie części. Jako pierwszą wymieniają oni fazę konceptualną, prelegislacyjną⁸, podczas której dookreśla się merytoryczny zakres projektowanej regulacji. Dopiero drugą fazą procesu wypracowania projektu prawa jest dla badaczy nauk o administracji i polityce etap formalnych działań prawotwórczych.

Warto wskazać, że obecnie w polskim procesie prawotwórczym wyróżnia się dwa rodzaje konsultacji⁹: (1) opiniowanie – czyli przekazywanie projektu regulacji określonym podmiotom, z uwagi na to, że obowiązek wyrażenia przez nie opinii wynika z innych regulacji lub planowane przepisy mają dotyczyć działalności tychże podmiotów; (2) konsultacje publiczne – związane z procesem pozyskiwania opinii od organizacji społecznych i innych zainteresowanych podmiotów, których partycypacja w procesie stanowienia prawa nie jest obowiązkowa, jednak wydaje się być pożądana z uwagi na treść projektowanych przepisów. Należy zatem podkreślić, że konsultacje publiczne

⁸ S. Tyszką, *Inflacja prawa i europejskie reżimy regulacyjne*, Ośrodek Myśli Politycznej, <https://www.omp.org.pl/arttykul.php?artykul=327> (dostęp: 09.02.2021).

⁹ Do 2013 r. w powszechnym użyciu pozostawał termin „konsultacje społeczne”, oznaczający zarówno przekazywanie treści propozycji nowych regulacji prawnych do opiniowania organom wyraźnie wskazanym w przepisach prawa, jak również szeroko rozumianemu otoczeniu społeczno-gospodarczemu. Po raz pierwszy terminy „konsultacje publiczne” i „opiniowanie” pojawiły się w Regulaminie pracy RM z 5.12.2013 (Dz. U. z 2013 r. poz. 979, ze zm.).

w znaczeniu, jakie nadane jest temu terminowi powyżej, znajdują się na tzw. drabinie partycypacji zdecydowanie powyżej poziomu opiniowania – na szczeblu zbliżonym do poziomu idealnego pełnej partycypacji¹⁰.

Według badaczy procesów powstawania prawa „konsultacje społeczne mogą przyczynić się do racjonalizacji procesu prawotwórczego, umożliwiając prawodawcy odpowiednio wczesne zapoznanie się ze stanowiskiem adresatów projektowanych norm do planowanej regulacji”¹¹. Efektem pożądanym z punktu widzenia tworzenia norm prawnych jest ich bezproblemowa adaptacja w otoczeniu społecznym. Aby osiągnąć taki stan rzeczy, należy dążyć do usunięcia rozbieżności pomiędzy projektodawcą a adresatami nowych przepisów. W efekcie „prawodawca ma obowiązek zapewnienia partnerom społecznym odpowiednich warunków do dyskusji o merytorycznej treści projektu, aby w konsekwencji uspołecznienia procesu tworzenia prawa wypracować w miarę możliwości wspólną i optymalną decyzję prawotwórczą”¹². Dodatkowo w literaturze przedmiotu zaleca się rozpoczęcie konsultacji już na etapie koncepcyjnym lub w czasie opracowywania założeń. Rekomenduje się prowadzenie konsultacji w sposób otwarty, powszechny i demokratyczny, tak aby móc zagwarantować możliwość wypowiedzenia się wielu stronom. Warto podkreślić, że konsultacje publiczne nie są badaniami opinii, ich celem nie jest poszukiwanie odpowiedzi na pytanie, która opcja ma najwięcej poparcia w określonej grupie społecznej lub w danej instytucji. Istotą konsultacji publicznych jest otwartość środowiska prawotwórczego na każdy głos i uwagę pochodzące spoza tego środowiska¹³. W kontekście zagadnienia badawczego interesująca jest kwestia, na ile deklarowane przez ministerstwo zaangażowanie środowiska wypełnia standardy konsultacyjności procesu ustawodawczego, wpisując się tym samym w perspektywę teoretyczną paradygmatu partycypacyjnego i koncepcji współzarządzania publicznego.

4. Zdefiniowanie problemu oraz propozycje alternatywnych rozwiązań

4.1. Przedsięwzięcie Ministra „Ustawa 2.0”

Koncentrując się na procesie planowania reformy szkolnictwa wyższego i nauki w Polsce, należy wskazać, że już na wczesnym etapie skorzystano z rekomendacji orga-

¹⁰ Por.: Ministerstwo Gospodarki, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, *Wytyczne do przeprowadzenia oceny wpływu oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego*, s. 27-29, <http://www1.rcl.gov.pl/sites/images/WytyczneOW.pdf> (dostęp: 02.08.2021).

¹¹ S. Patyra, *Konsultacje społeczne w procesie przygotowywania rządowych projektów ustaw – zarys problemu*, „*Studia Iuridica Lublinensia*”, 2014/22, s. 499.

¹² S. Patyra, *op. cit.*, s. 499–500, A. Dziedziczak-Foltyn, *Konsultatywność w projektowaniu reformy szkolnictwa wyższego w Polsce na przykładzie Ustawy 2.0*, „*Nauka i Szkolnictwo Wyższe*”, 1(51)/2018, s. 201.

¹³ Ministerstwo Gospodarki, *op. cit.*, s. 29.

nu doradczego MNiSW – Komitetu Polityki Naukowej (KPN). Intencją strony rządowej było uzyskanie eksperckiego wsparcia w zakresie ustalenia diagnozy stanu polskiej nauki oraz kierunków jej rozwoju, a zatem celów reformy. Dossier KPN składało się z dwóch dokumentów: „Reforma systemu szkolnictwa wyższego. Materiał roboczy KPN.” oraz „Dziesięć najważniejszych zagadnień do rozstrzygnięcia w nowej ustawie o szkolnictwie wyższym”, których celem było wskazanie kluczowych zagadnień transformacyjnych¹⁴ (MNiSW, KPN 2016). Pośród nich wymieniono m.in.: (I) zakres autonomii uczelni wyższych; (II) model uczelni wyższej; (III) finansowanie szkolnictwa wyższego; (IV) uczelnie flagowe; (V) ocena szkół wyższych; (VI) ścieżki kariery; (VII) studenci i absolwenci – kształcenie; (VIII) współpraca krajowa; (IX) umiędzynarodowienie. Rekomendacje KPN wynikały z krytycznej analizy polityki państwa dotyczącej obowiązującego wówczas otoczenia prawnego oraz struktury ustrojowej obszaru nauki i szkolnictwa wyższego w Polsce na tle innych systemów europejskich. Obszary transformacyjne wychodziły naprzeciw postulatowi toczącej się w Polsce debaty. Jednocześnie KPN wskazał, że dotychczasowe, wielokrotne nowele nie przyniosły oczekiwanych rezultatów.

Badawcze inspiracje w podejściu do sformułowania polityki publicznej obszaru szkolnictwa wyższego oraz innowacyjna logika zaprojektowania polskiej reformy stały się solidną podstawą długiego i złożonego procesu transformacji poprzez systemowe i partycypacyjne podejście do niej interesariuszy. Pierwszym krokiem było skorzystanie przez rząd z wyżej wymienionych rekomendacji KPN. Analiza wniosków KPN pozwoliła na zobiektywizowaną realizację kolejnego kroku – przygotowania wariantowości koncepcji reform. Na tym etapie również utrzymano partycypacyjny model transformacji strukturalnej, licząc, że przyczyni się to do przełamania impasu wzajemnej nieufności pomiędzy rządem a adresatami zmiany. Dlatego, przygotowując reformę, przewidziano działania adresowane bezpośrednio do środowiska akademickiego. W dniu 29 lutego 2016 r. ogłoszono konkurs dla zespołów badawczych na przygotowanie koncepcji do projektu ustawy pod nazwą „Ustawa 2.0 – założenia systemu szkolnictwa wyższego”¹⁵. Jego celem było wyłonienie trzech zespołów eksperckich, które miały przedstawić autorskie, środowiskowe założenia do projektu nowego prawa oraz przeprowadzić wokół nich konsultacje społeczne. Ogłaszając konkurs, przyjęto założenie, że priorytety

¹⁴ MNiSW, KPN, *Reforma systemu szkolnictwa wyższego. Materiał roboczy KPN (8.01.2016)*, http://www.bip.nauka.gov.pl/g2/oryginal/2016_03/72c044e764b9573ef107839fcf11e2dd.pdf (dostęp: 08.02.2021); MNiSW, KPN, *Dziesięć najważniejszych zagadnień do rozstrzygnięcia w nowej ustawie o szkolnictwie wyższym* (projekt 17.02.2016), http://www.rpa.nauka.gov.pl/g2/oryginal/2016_03/0d993c6d83b1e9b10e9d650564d35900.pdf (dostęp: 08.02.2021).

¹⁵ Ogłoszenie MNiSW o konkursie w ramach przedsięwzięcia „Ustawa 2.0 – Założenia systemu szkolnictwa wyższego”, <http://www.bip.nauka.gov.pl/ogloszenie-o-konkursie-ustawa-2-0/>, (dostęp: 09.02.2021).

dotyczące sposobu funkcjonowania uczelni i nauki w Polsce wynikają z wyzwań stojących przed tym sektorem na świecie. Dlatego zadanie powierzono zespołom badawczym, złożonym ze specjalistów w zakresie badań nad szkolnictwem wyższym i nauką. Drugim zamierzeniem było poszerzenie bazy wiedzy do dalszych prac nad reformą. Służyć temu miały opracowane przez zwyczajne zespoły i skonsultowane środowiskowo ekspertyzy. Jednocześnie, realizując postulat wariantowości rozwiązań, ministerstwo zdecydowało, że raporty te będą źródłem wiedzy i inspiracji dla zespołu przygotowującego projekt ustawy, powołanego przez MNiSW (3.02.2017)¹⁶. Do konkursu Ustawa 2.0 zgłosiło się 15 zespołów prezentujących ramowe opracowania wybranych zagadnień¹⁷. Komisja konkursowa wybrała trzy wnioski, które otrzymały granty na działania badawcze: Instytut Allerhanda pod kierownictwem dra hab. Arkadiusza Radwana, SWPS Uniwersytet Społeczno-humanistyczny z wiodącą rolą prof. Huberta Izdebskiego oraz Uniwersytet im. Adama Mickiewicza, którego liderem był prof. Marek Kwiek¹⁸. Zespoły eksperckie zobowiązane zostały do przeprowadzenia szerokich konsultacji środowiskowych. W ten sposób zainicjowano debatę środowiskową nad merytorycznymi rozwiązaniami przyszłej regulacji.

Każdy z przedstawionych projektów posiadał wewnętrzną, dominującą logikę oraz spójne, szczegółowe rozwiązania. Należy stwierdzić, że wszystkie zespoły dostrzegły wspólny katalog problemów funkcjonowania systemu akademickiego, m.in: (1.) przeregulowanie i konieczność ograniczenia gorsetu biurokracji, (2.) oligarchiczność rozmywająca decyzyjność oraz nadmierna kolegialność, (3.) słaba współpraca z otoczeniem społeczno-gospodarczym, (4.) niska jakość działalności naukowej, (5.) ograniczona mobilność akademicka, (6.) masowość kształcenia obniżająca jego jakość, zwłaszcza studiów doktoranckich¹⁹. Zbieżnym postulatem było sektorowe podniesienie nakładów finansowych.

Po zebraniu opinii środowiskowych zespoły zobowiązano do zestawienia opracowanych wyników badań z przygotowanymi wcześniej założeniami (styczeń 2017). Jednocześnie zorganizowano publiczną środowiskową prezentację rekomendacji zespołów,

¹⁶ Zarządzenie MNiSW z 3.02.2017 r. w sprawie powołania Zespołu do spr. przygotowania regulacji w związku z przedsięwzięciem pod nazwą „Ustawa 2.0 – założenia systemu szkolnictwa wyższego” https://www.bip.nauka.gov.pl/g2/oryginal/2017_02/93cefd9f9f430181f0f629d39186921.pdf, (dostęp: 09.02.2021).

¹⁷ Biuletyn Politechniki Warszawskiej, *Poznaliśmy twórców „Ustawy 2.0”*, <https://www.biuletyn.pw.edu.pl/Nauka-i-Dydaktyka/Nauka/Poznalismy-tworcow-Ustawy-2.0> (dostęp: 02.08.2021).

¹⁸ Dossier trzech zespołów wraz z raportami z konsultacji: <https://www.bip.nauka.gov.pl/komunikaty-rzeczniczka-prasowego-mnisw/ustawa-2-0-prezentujemy-pomysly-zwycieczcow.html> (dostęp: 02.08.2021).

¹⁹ Ł. Sułkowski, *Projekty ustawy na prokrustowym łożu*, „Forum Akademickie”, 4(2017), s. 34.

gromadząc kilkaset osób (1.03.2017, Politechnika Warszawska)²⁰. Wystąpienia liderów zespołów zdynamizowały dalszą dyskusję wokół procesu przygotowywania reformy. Raporty zespołów stały się inspiracją dla kolejnego etapu prac – cyklu konferencji programowych Narodowego Kongresu Nauki. Można zatem pokusić się o stwierdzenie, że Konkurs Ustawa 2.0. okazał się ważnym i ożywczym elementem debaty w środowisku akademickim na temat zaprezentowanych założeń do reformy.

4.2. Narodowy Kongres Nauki

Narodowy Kongres Nauki (NKN) stanowi wyjątkowe studium przypadku konsultatywności reform podejmowanych przez administrację publiczną. Punktem wyjścia była wola uzyskania szerokiego poparcia dla zmian. Była to przesłanka do decyzji MNiSW, by kolejny etap prac nad reformą również tworzyć na fundamencie partycypacji. Zakładano, że nowe prawo powstanie w oparciu o zbudowany w trakcie dyskusji kapitał zaufania społecznego i kapitał intelektualny, dzięki którym cały proces stanie się przykładem możliwości reformowania w sferze administracji publicznej w sposób, który od lat był już opisywany i postulowany przez badaczy nauk o administracji i polityce.

Zaangażowanie środowiska akademickiego miało kilka faz. Już pierwsze dwie z nich, opisane powyżej, związane z pracami koncepcyjnymi i poszerzeniem bazy wiedzy, ukazały wysoki poziom złożoności i konfliktogenność procesów. Dlatego, przygotowując reformę, decydenci sięgnęli po analizy doświadczeń z wielu krajów – głównie europejskich – bogato opisane w istniejącej literaturze traktującej o transformacjach tego obszaru polityk publicznych. Wskazywały one na nieunikniony konflikt między interesariuszami a różnymi podmiotami polityki, mającymi sprzeczne interesy, które skutecznie torpedowały wiele reformatorskich intencji²¹. Strona rządowa, decydując się na partycypacyjny model transformacji regulacyjnej, starała się go budować na wartościach demokratycznych, nie zapominając przy tym o pragmatycznych, sprzyjających poprawie jakości rozwiązań, wysokich standardach debaty, które ułatwić miały minimalizowanie oporu środowiska wobec projektowanych propozycji zmian²². Nadało to polskiej reformie unikalną cechę – na poziomie procesu politycznego przygotowania reformy zasto-

²⁰ Narodowy Kongres Nauki, *Ustawa 2.0*, <https://nkn.gov.pl/archiwum/ustawa-2-0/> (dostęp: 08.02.2021).

²¹ L. Cerych, P. Sabatier, *Great expectations and mixed performance: the implementation of higher education reforms in Europe*, Stoke-on-Trent: Trentham Books, 1986; H. de Boer, J. File, J. Huisman, M. Seeber, M. Vukasovic, D.F. Westerheijden, *Policy Analysis of Structural Reforms in Higher Education*, Springer International Publishing, Cham, 2017. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-42237>

²² J. Górniak, *Ustawa 2.0: Partycypacyjny model istotnej zmiany regulacyjnej*, „Nauka i Szkolnictwo Wyższe”, 2(50)/2017, s. 134–135.

sowano mechanizm włączania społeczności akademickiej w celu zwiększenia profesjonalnej i politycznej legitymacji zakresu zmian regulacyjnych. Nieobcy analizom z zakresu polityk publicznych wybór sposobu prowadzenia prac nad reformą, w praktyce okazał się imponujący ze względu na jego zakres i skalę. Wynikało to z jednej strony z potrzeby wypracowania przełomowych rozwiązań, z drugiej z konieczności uzyskania dla nich możliwie szerokiej akceptacji środowiskowej wobec deklarowanej kontestacji kierunku proponowanych reform ze strony różnych ugrupowań politycznych i wreszcie – po trzecie – z chęci zdobycia poparcia lub przynajmniej uzyskania deklaracji neutralności dla wdrożenia reformy ze strony różnych interesariuszy.

Proces przygotowywania reformy – etap NKN – objął następujące składowe: (1) prace Rady NKN (wrzesień 2016 – styczeń 2018), (2) cykl konferencji programowych odbywających się w najważniejszych ośrodkach akademickich (październik 2016 – czerwiec 2017), (3) kongres NKN w Krakowie (19–20.09.2017), podsumowujący debaty toczone w obszarach tematów przewodnich konferencji programowych. Jednocześnie zaplanowano, że podczas krakowskiego kongresu przedstawiony zostanie projekt regulacji przygotowany przez MNiSW. Rozpoczęło to kolejny, obowiązkowy etap formalnego opiniowania projektu ustawy. Zakończenie przedsięwzięcia NKN nastąpiło w styczniu 2018 r., podczas spotkania MNiSW ze społecznością akademicką w Warszawie²³.

Zarządzeniem MNiSW powołano Radę NKN odzwierciedlającą układ geograficzny nauki polskiej i ośrodków akademickich (21.09.2016). W jej składzie znalazło się ostatecznie 58 naukowców (doświadczonych i młodych badaczy) reprezentujących szerokie spektrum dyscyplin: nauki humanistyczne, społeczne, ścisłe, medyczne oraz techniczne. Rada pracowała w trybie cyklicznych sesji plenarnych, a także powołała wewnętrzne zespoły tematyczne. Wspierała doradczo ministra w procesie konsultacji, opiniowania propozycji założeń i rozwiązań nowych regulacji, miała wpływ na programy konferencji środowiskowych i NKN w Krakowie. Jej członkowie aktywnie uczestniczyli w obradach. Rada podczas posiedzeń omawiała kwestie związane z reformą oraz na tym tle oceniała dorobek poszczególnych konferencji programowych NKN i samego krakowskiego kongresu²⁴. Funkcjonowała ona do czasu zakończenia konsultacji społecznych w styczniu 2018 r., gdy projekt ustawy trafił pod obrady Rady Ministrów.

Zaplanowano comiesięczne Konferencje programowe NKN, od października 2016 r. do czerwca 2017 r., w rekomendowanych przez Radę NKN ośrodkach akademickich. Dodatkowo zorganizowano wspomnianą wyżej publiczną prezentację trzech konkurso-

²³ Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego, *KDN. Konstytucja dla Nauki*, <http://konstytucjadlanauki.gov.pl/konstytucja-dla-nauki-po-konsultacjach> (dostęp: 08.02.2021).

²⁴ Prace Rady NKN zebrano w zbiorze raportów pt.: *Podsumowanie konferencji programowych i Narodowego Kongresu Nauki 2017*, znajdujący się w archiwum MNiSW.

wych projektów założeń do Ustawy 2.0 oraz spotkanie ze środowiskiem uczelni akademickich zrzeszonych w Zielonogórskiej Konferencji Rektorów.

Cykl dziewięciu konferencji programowych NKN podzielono na dwie części. Na pierwszą złożyły się trzy wydarzenia w 2016 r. dedykowane problemom zapisanym w ówczesnej strategii MNiSW: (1) *Umiejdzynarodowienie – szansa i wyzwanie dla polskich uczelni* – konferencja zorganizowana przez Uniwersytet Rzeszowski (20–21.10. 2016); (2) *Rozwój humanistyki i nauk społecznych w Polsce* – konferencja przygotowana przez Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu (24–25.11.2016); (3) *Współpraca nauki z gospodarką i administracją dla rozwoju innowacyjności* – konferencja na Politechnice Wrocławskiej (8-9.12.2016). Natomiast drugą część, pięć spotkań przygotowujących NKN w Krakowie (styczeń–czerwiec 2017), poświęcono debacie nad kluczowymi problemami sektora akademickiego w Polsce i kierunkami reformy.

Tabela 1. Harmonogram konferencji programowych NKN

Temat	Miejsce	Data	Organizator
Ścieżki kariery i rozwój młodej kadry naukowej	Katowice	26–27.01. 2017	Uniwersytet Śląski i śląskie uczelnie publiczne
Doskonałość naukowa – jak równać do najlepszych	Poznań	23–24.02. 2017	Uniwersytet Adama Mickiewicza we współpracy z PAN
Doskonałość edukacji akademickiej – jak przeorientować uczelnie na jakość kształcenia	Lublin	29–30.03. 2017	Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II
Zróżnicowanie modeli uczelni i instytucji badawczych – kierunek i instrumenty zmian	Gdańsk	26–27.04. 2017	Politechnika Gdańska
Finansowanie nauki i szkolnictwa wyższego	Łódź	25–26.05. 2017	Politechnika Łódzka i środowisko łódzkich uczelni
Ustrój i zarządzanie w szkolnictwie wyższym	Warszawa	19–20.06. 2017	Uniwersytet Warszawski

Schemat programowy i organizacyjny konferencji programowych opracowano w sposób umożliwiający osiągnięcie dwóch podstawowych celów: (i) zdefiniowania zagadnień; (ii) zebrania opinii uczestników konferencji o poszczególnych obszarach problemowych i propozycjach reform. W pierwszym przypadku dedykowane temu były panele dyskusyjne z udziałem przedstawicieli środowiska akademickiego, strony rządowej i ekspertów, podczas których prezentowano projekty zmian wypracowanych przez MNiSW, propozycje członków Rady NKN lub innych gremiów przedstawicielskich. Natomiast drugi cel realizowano w ramach seminariów umożliwiających aktywny udział odbiorców. Wystandaryzowane raporty pokonferencyjne zawierały rekomendacje i wnioski środowiska w zakresie przedmiotowych tematów. Procedura przyjmowania raportów końcowych obejmowała następujące etapy: (1) opracowanie raportu końcowego przez zespół merytoryczny uczelni wiodącej dla danej konferencji; (2) przekazanie raportu zespołowi tematycznemu Rady NKN, który na jego podstawie przygotowywał rekomendacje dla

Rady NKN; (3) zatwierdzanie rekomendacji podczas kolejnych sesji plenarnych Rady. Opracowania poszczególnych uczelni były bazą merytoryczną dla wystandaryzowanych protokołów podsumowujących. Końcowe raporty konferencji programowych oraz rekomendacje zespołów tematycznych Rady NKN ukazały się na NKN w Krakowie²⁵.

Kolejnym elementem realizującym postulat partycypacyjności była decyzja MNiSW o tym, że konferencje NKN mają być nieodpłatne i otwarte dla wszystkich. Na podstawie programów konferencji NKN można określić, że w ich ramach odbyło się w sumie 237 paneli, warsztatów i seminariów, a łączna liczba osób występujących podczas konferencji (prelegentów, moderatorów, referentów i seminarzystów) wyniosła 476. W dziewięciu konferencjach programowych oraz prezentacji trzech konkursowych projektów założeń do Ustawy 2.0 wzięło w sumie udział 8628 uczestników²⁶. Z danych znajdujących się w archiwum MNiSW wynika, że poszczególne zorganizowane wydarzenia kongresowe zgromadziły odpowiednio następującą liczbę osób:

Tabela 2. Liczba uczestników poszczególnych konferencji programowych NKN oraz prezentacji konkursowych założeń do projektu Ustawy 2.0 w podziale chronologicznym (wartości przekazane przez współorganizatorów konferencji programowych NKN)

Zagadnienia	Miejsce	Liczba uczestników	Czas trwania (godziny)
Umiejscowienie – szansa i wyzwanie dla polskich uczelni	Rzeszów	500	19,5
Rozwój humanistyki: co i jak zmieniać w naukach społecznych i humanistycznych w Polsce	Toruń	594	19
Współpraca nauki z gospodarką i administracją	Wrocław	1134	19
Ścieżki kariery i rozwój młodej kadry naukowej	Katowice	858	17,5
Doskonałość naukowa – jak równać do najlepszych	Poznań	960	17
Prezentacja trzech konkursowych projektów założeń do Ustawy 2.0	Warszawa	500	4
Doskonałość edukacji akademickiej – jak przeorientować uczelnie na jakość kształcenia	Lublin	1160	18,5
Zróźnicowanie modeli uczelni i instytucji badawczych – kierunek i instrumenty zmian	Gdańsk	740	18
Finansowanie nauki i szkolnictwa wyższego	Łódź	1114	18
Ustrój i zarządzanie w szkolnictwie wyższym	Warszawa	1068	17,5

Obrady konferencyjne transmitowane były na żywo na stronach internetowych www.nauka.gov.pl oraz www.nkn.gov.pl. Według informacji podanych do publicznej

²⁵ Raport Rady NKN, na stronie internetowej NKN/Kongres/Wydawnictwo Kongresowe, <https://nkn.gov.pl/archiwum/kongres/#fb0=3,fb1=1> (dostęp: 3.03.2021).

²⁶ Informacje zespolone na podstawie danych od współorganizatorów poszczególnych konferencji programowych znajdujące się w archiwum wewnętrznym zespołu organizacyjnego NKN MNiSW.

wiadomości przez organizatorów konferencji NKN, poszczególne wydarzenia podczas trwania obrad obejrzało łącznie ponad 29 500 osób (zidentyfikowanych przez unikatowe IP użytkowników). Ponadto, jak wynika z analizy MNiSW po zakończeniu cyklu konferencji programowych NKN, na stronach internetowych NKN odnotowano ok. 13 000 unikatowych wejść użytkowników. Kumulatywna liczba osób (unikatowe IP) aktywnie uczestniczących w konferencjach programowych NKN w Internecie wyniosła ok. 42 500 osób²⁷.

Przyjęty model konsultacji najważniejszych obszarów reformy w ramach cyklu NKN zaangażował bezpośrednio 9% osób zarejestrowanych w ramach ogólnopolskiego wykazu nauczycieli akademickich i pracowników naukowych²⁸. Uczestnictwo za pośrednictwem Internetu jest trudniejsze do ustalenia, nawet jeśli reforma dedykowana była określonym grupom interesariuszy, bowiem unikatowe IP użytkowników rejestrujących się na poszczególne konferencje podczas cyklu NKN mogło obejmować również osoby spoza kręgu nauczycieli akademickich. Niemniej, pomimo niedosytu, należy stwierdzić, iż były to największe konsultacje społeczne systemowych reform po 1989 r.

Podsumowaniem debat nad nowymi standardami ustrojowymi polskiego szkolnictwa wyższego i nauki był krakowski NKN (19–20.09.2017). Prezentacja założeń i celów reformy oraz projektu ustawy była fundamentem kongresu²⁹.

NKN w Krakowie zgromadził, jak podali jego organizatorzy, łącznie 3198 zarejestrowanych uczestników. Warto podkreślić, iż transmisja internetowa przebiegu pierwszego dnia kongresu przyciągnęła zainteresowanie ponad 40 000 jednorazowych unikatowych użytkowników, natomiast obrady drugiego dnia kongresu oglądało 10 000 osób³⁰. Przyglądając się danym w zakresie uczestników zainteresowanych udziałem w kongresie NKN ze względu na pełnione funkcje kierownicze, należy stwierdzić, że wzięło w nim udział 166 rektorów oraz 151 prorektorów uczelni z różnych typów szkół wyższych z całej Polski. Nie jest zatem prawdziwym zarzut stawiany organizatorom Kongresu, że w dyskusji nad projektem ustawy uczestniczyli głównie przedstawiciele władz uczelni.

²⁷ Odpowiedź na interpelację nr 20496 w sprawie konferencji programowych oraz NKN, <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=B3EHMM> (dostęp: 2.08.2021).

²⁸ Według stanu na dzień 30.09.2017 r. POLON – Zintegrowanego Systemu Informacji o Nauce i Szkolnictwie Wyższym liczba osób w grupie nauczycieli akademickich i pracowników nauki wynosiła 94 375. www.polon.nauka.gov.pl (dostęp: 3.03.2021).

²⁹ Gowin: *To dzień, który wieńczy 574 dni pracy i konsultacji nad nową Ustawą 2.0*, „Dziennik Gazeta Prawna” 19.09.2017, <https://www.gazetaprawna.pl/artykuly/1072043,gowin-ustawa-2-0.html> (dostęp: 02.08.2021).

³⁰ D. Antonowicz, E. Kulczycki, A. Budzanowska, *Breaking the deadlock of mistrust? A participative model of the structural reforms in higher education in Poland*, „Higher Education Quarterly”, nr 74(4) 2020, s. 401, <https://doi.org/10.1111/hequ.12254>.

NKN zmienił podejście do sposobu wprowadzania zmian strukturalnych w sektorze publicznym, proponując nowy standard przeprowadzania procesu konsultacji. Decydując się na strategię bezpośredniej partycypacji środowiska akademickiego w proces ustalania założeń do zmian regulacyjnych, doprowadzono do odpolitycznienia prac nad reformą. Niewątpliwie też szerokie włączenie ekspertów na etapie przedlegislacyjnym zrewolucjonizowało dotychczasowy model transformacji szkolnictwa wyższego poprzez ograniczenie oddziaływania głównych ciał reprezentacyjnych (np. KRASP, RGNiSW), które miały dotychczas ustawowo zagwarantowaną uprzywilejowaną pozycję w tym zakresie. Jednocześnie w procesie przedlegislacyjnym zmarginalizowano rolę aktorów politycznych, którzy niezadowoleni z tego faktu, nie czekając aż projekt ustawy stanie się przedmiotem obrad Sejmu, zmobilizowali środowiska niezadowolone z priorytetów reformy do przeciwdziałania.

Ministerialną strategię transformacji doceniła Komisja Europejska (KE). W raporcie „Peer Review of Poland under the Horizon 2020” oraz w wystąpieniu prof. G. Wincklera podczas NKN w Krakowie³¹ wymieniano model procedowania polskiej reformy jako wzór dla innych krajów europejskich przy podejmowaniu zmian systemowych³². Dokonując oceny, podkreślono otwartość na dialog i wspólne kształtowanie standardów regulujących system. Można wnioskować, że w ocenie KE konsultatywność reformy realizowana w ramach NKN skonsumentowała postulat szerokiej partycypacji poprzez udział w tym procesie zarówno dużej liczby badaczy, jak i różnorodność członków debat.

Ponadto zdecentralizowane konferencje programowe NKN ujawniły zarówno pluralizm opinii, jak i zróżnicowanie środowiska akademickiego i jego struktur.

5. Prace legislacyjne nad Ustawą 2.0

Po zakończeniu etapu definiowania problemów (konkurs „Ustawa 2.0”) oraz budowania alternatywnych sposobów ich rozwiązania (NKN), nadszedł czas prac nad kwestiami normatywnymi tzw. wymian (*trade-offs*), czyli rozmaitych efektów przewidywanego wdrożenia danej alternatywy w zestawieniu z efektami wdrożenia alternatyw odmiennych³³ (Bardach, 2007). Równoległe trwał proces wyboru modeli opatrzonych komentarzem analitycznym – tzw. wyboru poinformowanego, dokonywanego przez MNiSW

³¹ G. Winckler – przewodniczący panelu ekspertów KE, autor raportu „Peer Review of Poland under the Horizon 2020” nt. polskiej reformy w ramach Policy Support Facility.

³² Wystąpienie G. Wincklera na NKN, <https://nkn.gov.pl/archiwum/kongres/> (dostęp: 02.08.2021).

³³ W tym znaczeniu problematykę wymian w procesie analizy polityk publicznych definiuje E. Bardach w: *Praktyczny poradnik do analizy polityk publicznych. Osiem etapów skutecznego rozwiązywania problemu*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków 2007.

w oparciu o dossier przygotowywane zarówno przez ministerialnych przedstawicieli, jak i niezależnych ekspertów. Opisane etapy projektowania polityk publicznych – rozważanie wymian i podejmowania decyzji odnośnie do wyboru jednej spośród proponowanych alternatyw – znalazły swój praktyczny wyraz w toku prac legislacyjnych rozpoczętych w lutym 2017 r.

Przypomnijmy, że zasadniczym postulatem była szeroka partycypacja środowiskowa w projektowaniu szczegółowych rozwiązań systemowych, które miały ostatecznie znaleźć swe miejsce w Ustawie 2.0. Postulat ten na etapie legislacji obejmował w szczególności: współpracę ze wskazanymi przez MNiSW ekspertami w zakresie analiz i formułowania propozycji rozwiązań, przeprowadzenie szerokich konsultacji środowiskowych, dalece wybiegających poza formalny obowiązek nakładany na projektodawcę przez rządową procedurę prawodawczą oraz wysłuchanie publiczne na etapie prac w przedmiotowej komisji sejmowej. W dalszej części oceniony zostanie sposób i stopień realizacji tych dezyderat.

Formalnie prace legislacyjne nad projektem ustawy rozpoczęły się po podpisaniu zarządzenia MNiSW w sprawie powołania zespołu do spraw przygotowania regulacji w związku z przedsięwzięciem pod nazwą „Ustawa 2.0 – Założenia systemu szkolnictwa wyższego” (3.01.2017). Zespół powołano w składzie odzwierciedlającym założenia MNiSW odnośnie do planowanego zakresu przyszłej regulacji. Prace zespołu opierały się na wnioskach z prac koncepcyjnych, realizowanych w formule konkursu „Ustawa 2.0” oraz konferencjach NKN.

Zadaniem zespołu było opracowanie projektów ustawy i aktów wykonawczych. Zakres właściwości przedmiotowego projektu (w tym poszerzenie o sektor nauki) rozstrzygnięto decyzją MNiSW w lutym 2017 r.³⁴. Warto zaznaczyć, że konkurs „Ustawa 2.0” nie przewidywał prac koncepcyjnych w tym obszarze. Natomiast realizowany równoległe do prac legislacyjnych proces prekonsultacji NKN zawierał elementy namysłu nad przyszłym kształtem krajowego sektora nauki, zwłaszcza konferencja programowa w Poznaniu. Zatem zadeklarowany przez ministra partycypacyjny model tworzenia polityk publicznych został zrealizowany w praktyce. Ponadto zespół legislacyjny uwzględnił propozycje trzech zespołów eksperckich konkursu „Ustawa 2.0”, bowiem moment prezentacji założeń do ustawy przygotowanych przez te zespoły (1.03.2017) zbiegł się w czasie z początkiem prac zespołu MNiSW³⁵. W tym względzie zatem również stworzono warunki do uwzględnienia modelu partycypacyjnego przy realizacji

³⁴ Por.: Notatka z 20.02.2017, *Podsumowanie kierunkowych rozstrzygnięć dotyczących wybranych zagadnień będących przedmiotem regulacji w Ustawie 2.0*, oprac. WASDN MNiSW.

³⁵ Robocze wersje założeń do MNiSW przez trzy zespoły eksperckie przekazano w lutym 2017 r., podczas formalnego powołania zespołu legislacyjnego MNiSW.

polityk publicznych przez ministerstwo. Uwzględniając propozycje płynące z procesu prekonsultacji (konkurs „Ustawa 2.0”, NKN) – w toku dyskusji przygotowywano alternatywne rozwiązania problemów takich, jak: modele zarządzania uczelnią, typy uczelni, kształcenie doktorantów, finansowanie szkolnictwa wyższego i nauki, czy też ewaluacja jakości działalności naukowej. Wraz z alternatywnymi sposobami uregulowania danej kwestii MNiSW przedstawiało różne wady i zalety poszczególnych rozwiązań, co pozwalało decydentowi politycznemu na podjęcie decyzji w sposób przemyślany, oparty na niezbędnych danych dostarczonych mu przez aparat administracyjny oraz ekspertów zewnętrznych.

Powyżej przedstawiony schemat działania zespołu legislacyjnego nie oznaczał, że efekt prac – powstający stopniowo projekt ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce oraz towarzyszący mu projekt ustawy Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce – był jedynie wypadkową różnych propozycji zgłoszonych przez otoczenie społeczno-gospodarcze. Istotną część rozwiązań ustawowych była efektem namysłu prowadzonego przez członków zespołu autonomicznie w odniesieniu do propozycji zgłaszanych przez środowisko (miało to miejsce z reguły w sytuacjach, gdy propozycje te miały charakter skrajny, wzajemnie się wykluczający lub też w sytuacjach, w których propozycji tych w ogóle nie było bądź też miały charakter niezwykle ogólny). Oczywiście, każda z tak wypracowanych propozycji stawała się przedmiotem dyskusji członków zespołu z kierownictwem ministerstwa (pomimo bowiem formalnego przepisu wskazującego, że to przewodniczący zespołu na bieżąco zapoznaje członków kierownictwa z efektami pracy zespołu³⁶, praktyka jego funkcjonowania była w tej mierze odmienna od zapisów formalnoprawnych zawartych w zarządzeniu: minister z reguły organizował spotkania z udziałem wszystkich członków zespołu legislacyjnego). Tak przygotowane projekty dwóch ustaw zostały przedstawione na NKN w Krakowie. Kongres krakowski, oprócz wydarzenia o charakterze prezentującym szczegółowe propozycje rozwiązań normatywnych, miał również znamiona kolejnego instrumentu wpisującego się w ideę modelu partycypacyjnego tworzenia polityk publicznych. Zasadniczą częścią drugiego dnia kongresu były – jak wspomniano powyżej – seminaria, które w zakresie najistotniejszych zagadnień projektu Ustawy 2.0 poprowadzili członkowie zespołu legislacyjnego. W 45 seminariach wzięło udział łącznie ok. 7 tys. uczestników (20.09.2017)³⁷.

³⁶ Zarządzenie MNiSW z dn. 3.02.2017 w sprawie powołania Zespołu do spraw przygotowania regulacji w związku z przedsięwzięciem pod nazwą „Ustawa 2.0 – Założenia systemu szkolnictwa wyższego”, § 5 ust.3.

³⁷ Liczba 7180 jest liczbą osób zarejestrowanych na seminaria. Należy mieć na uwadze, że każdy z członków zespołu prowadził w tym dniu trzy lub cztery seminaria. Pozostałą ich część prowadzili pracownicy merytorycznych departamentów MNiSW, którzy byli już wcześniej sporadycznie

Podczas kongresu projekty dwóch ustaw uznano za przedmiot formalnego procesu uzgodnień, konsultacji publicznych i opiniowania. Zgodnie z przepisami Regulaminu pracy RM ostateczny termin zgłaszania uwag przez członków RM, Szefa Kancelarii Prezesa RM oraz Rządowe Centrum Legislacji (RCL) do dwóch projektów ustaw został ustalony na 10 października – był to termin wyraźnie przekraczający wymagane Regulaminem prac RM minimum 14 dni³⁸. Warto wskazać, że w praktyce uwagi w ramach procesu uzgodnień przyjmowano po upływie tego terminu, o czym świadczy umieszczenie na dedykowanej ustawie stronie internetowej RCL stanowisk nadesłanych w styczniu 2018 r.³⁹. Natomiast – również w zgodzie Regulaminem pracy RM – termin ostatecznego zgłaszania uwag w ramach formalnych konsultacji publicznych ustalono na 19.10.2017 (minimalny termin konsultacji 21 dni⁴⁰ wydłużono do 30). Ten sam termin przewidziany został dla zgłaszania uwag w ramach opiniowania projektów ustaw przez upoważnione do tego podmioty.

W ramach uzgodnień międzyresortowych do MNiSW przesłano 457 uwag do treści Ustawy 2.0, jak również do treści uzasadnienia oraz do zawartości towarzyszącej ustawie Oceny Skutków Regulacji. W ramach tej ogólnej liczby 116 uwag zostało przez MNiSW przyjętych w całości jako uwagi uwzględnione (w tym 2 uwagi do OSR i 1 do uzasadnienia), 52 uwagi zostały uwzględnione częściowo (w tym 1 do OSR), 88 uwag (w tym 1 uwaga dotycząca do OSR) zostało wyjaśnionych w korespondencji z wnioskodawcami oraz w zestawieniu uwag do projektu ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, zamieszczonego na stronach RCL⁴¹.

Przedstawione powyżej dane wskazują, że proces uzgodnień nie był przez MNiSW działaniem pozorowanym, lecz można go uznać za potwierdzenie tezy, iż sposób prowadzenia prac nad Ustawą 2.0 można uznać za spełniający wymogi modelu partycypacyjnego tworzenia polityk publicznych. Ponieważ jednak proces uzgodnieniowy angażuje podmioty z zakresu administracji rządowej, równie ważnym, o ile nie istotniejszym, dla wskazania intensywności wykorzystania partycypacji społecznej w tworzeniu nowych regulacji zdaje się być proces konsultacji publicznych oraz opiniowania, w którym wzięli

angażowani w szczegółowe prace nad poszczególnymi rozwiązaniami wprowadzanymi do ustawy. Ponieważ liczba osób zarejestrowanych na seminaria przekraczała znacznie ilość osób zarejestrowanych na Kongres (3038), należy w sposób oczywisty wnioskować, że te same osoby uczestniczyły w tym dniu w kilku seminariach zorganizowanych konsekwentnie. Por. Zestawienie „Seminaria 20.09.2017. NKN”, oprac.: A. Dańda.

³⁸ Uchwała nr 190 Rady Ministrów z dnia 29.10.2013 r. Regulamin pracy RM, § 40 ust. 3.

³⁹ Pisze o tym m.in. A. Dziedziczak-Foltyn, *op. cit.*, s. 212.

⁴⁰ Uchwała nr 190 Rady Ministrów z dnia 29.10.2013 Regulamin pracy RM, § 129.

⁴¹ RCL <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12303102/katalog/12458849#12458849> (dostęp: 29.12.2018).

udział aktorzy spoza sektora administracji rządowej (zarówno organizacje pozarządowe, stowarzyszenia, organy przedstawicielskie sektora szkolnictwa wyższego i nauki, jak też i zgłaszające swe uwagi indywidualnie osoby fizyczne).

W procesie konsultacji publicznych oraz opiniowania zgłoszonych zostało 2957 uwag do ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (w tym 14 uwag adresowanych do uzasadnienia i 1 do zawartości OSR) oraz 119 uwag do ustawy wprowadzającej. Zamieszczone na stronach RCL raporty z konsultacji publicznych i opiniowania zawierają dane, wskazujące na to, że i w tym przypadku walor partycypacji otoczenia społeczno-gospodarczego we współtworzeniu polityk publicznych został przez ministerstwo wzięty pod uwagę. Wiele spośród uwag nieuwzględnionych – zwłaszcza tych zgłaszanych przez osoby fizyczne niezaangażowane wcześniej w dyskusję na tematy związane z reformą szkolnictwa wyższego i nauki – zawierało propozycje rozwiązań, które były niewykonalne z punktu widzenia spójności proponowanego systemu i miały charakter propozycji, które powinny zostać zgłoszone na wcześniejszym etapie prac koncepcyjnych – na etapie konkursu „Ustawa 2.0” lub w ramach cyklu NKN – a nie w toku konsultacji publicznych istniejącego już, spójnego systemu regulacyjnego.

6. Ocena stopnia realizacji postulatu partycypacyjnego

Immanentną przesłanką założeń reformy była partycypacja społeczna zarówno na etapie jej tworzenia jak i jej implementacji. Podjęte przedsięwzięcia zwiększające partycypację społeczną doprowadziły do bezprecedensowego zaangażowania w dialog środowiska akademickiego z rządem. Zarówno konkurs „Ustawa 2.0”, jak również NKN oraz późniejszy projekt NKNForum 2019–2020 (którego tu nie omawiamy z powodu objętości pracy), stały się płaszczyzną wymiany stanowisk dla przedstawicieli i interesariuszy akademickich z MNiSW, posiadając walor konsultatywności i stanowiąc wartość dodaną dla podmiotów zainteresowanych zmianami. Nie oznacza to jednak, że wszystkich usatysfakcjonowały, bowiem część środowiska akademickiego wyrażała głosy krytyczne podczas całego procesu trwania konsultacji publicznych⁴². Niemniej jednak podjęte przez MNiSW działania doprowadziły do stałej wymiany poglądów nie tylko między rządem a środowiskiem, ale również w obrębie interesariuszy sektora z wyraźnie wystandardyzowanymi zasadami prowadzenia dialogu. Proces konsultacji środowiskowych umożliwił przeprowadzenie pogłębionych dyskusji nad koncepcjami i rekomendacjami rozwiązań szczegółowych regulacji, których efekt można było zauważyć w ostatecznym kształcie projektu prawa, zaproponowanego przez MNiSW.

⁴² S. Zdziebłowski, *KKHP: Ustawa 2.0 to interesująca propozycja, ale wymaga wiele pracy*, Nauka w Polsce, <http://naukawpolsce.pap.pl/aktualnosci/news%2C459781%2Ckkhp-ustawa-20-to-interesujaca-propozycja.html> (dostęp: 09.02.2021).

Oceniając szczególnie interesujący dla powyżej przedstawionych rozważań aspekt partycypacyjny przedsięwzięcia regulacyjnego, jakim był proces reformy systemu szkolnictwa wyższego i nauki nazwany „Ustawą 2.0”, warto również uwzględnić badanie przeprowadzone na zlecenie MNiSW odnośnie do wskaźników uczestnictwa w NKN. Kampania mailingowa zatytułowana „Podsumowanie Narodowego Kongresu Nauki” przeprowadzona została 17.12.2017 (kampania nr 1) i 29.12.2017 (kampania nr 2) na grupie 8797 ankietowanych⁴³. Skuteczność dostarczenia ankiet do respondentów drogą mailową wyniosła 85,36%⁴⁴. W ankiecie znajdowało się 12 pytań zamkniętych oraz jedno pytanie otwarte. Odpowiedzi udzieliło łącznie 29,15% respondentów.

W kwestii odnoszącej się do idei zorganizowania środowiskowego konkursu „Ustawa 2.0” ponad 74% respondentów oceniło tę inicjatywę pozytywnie, negatywnie – 16,5%, a 9% nie wyraziło zdania w tym zakresie.

Oceniając koncepcję zorganizowania cyklu konferencji programowych w różnych ośrodkach akademickich Polski oraz odbiór tego przedsięwzięcia przez środowisko uczelniane, 82,5% ankietowanych stwierdziło, że był to projekt, który został pozytywnie przyjęty przez interesariuszy, tylko nieco ponad 8% nie potrafiło tego przedsięwzięcia ocenić jednoznacznie i tyle samo osób wyraziło wobec niego stanowisko negatywne. Respondenci w sposób bardzo pozytywny wypowiedzieli się również w kwestii tego, czy udział w obradach NKN umożliwił im wyartykułowanie poglądów na temat pożądanego kierunku zmian w szkolnictwie wyższym i w nauce. Na ten temat 68% ankietowanych sformułowało swoją odpowiedź twierdząco, natomiast 23% było odmiennego zdania. Odnosząc się do postrzegania NKN w Krakowie przez środowisko akademickie, 78,5% badanych stwierdziło, że organizacja kongresu była pożądana, przeciwną ocenę wystawiło 10% ankietowanych. Sondaż poświęcony NKN dotyczył także zagadnienia odnoszącego się do dyskusji na temat ram prawnych projektu ustawy podczas kongresu. Ponad 67% osób uznało, że dyskusja była prowadzona w sposób otwarty. Jednak zaledwie 210 osób stwierdziło, że brało w niej aktywny udział. Nieco ponad połowa odpowiedzi pozytywnych (55%) dotyczyła zagadnienia fundamentalnego, a więc pytania, czy organizatorom kongresu udało się zaprezentować podczas jego obrad stanowiska wielu stron. Blisko 30% respondentów uznało, że w tym aspekcie organizacja kongresu nie spełniła pokładanych w nim nadziei. Bardziej optymistycznie uczestnicy ankiety wypowiedzieli się w zakresie oceny, czy NKN wzmocnił projekt przyszłego Prawa o szkolnictwie wyższym i nauce legitymizacją środowiskową – 62% uznało, że tak, blisko jedna piąta respondentów nie miała w tym zakresie zdania, a podobna liczebnie grupa wyraziła opinię

⁴³ Przeprowadzona przez firmę CREATE WWW na zlecenie organizatorów NKN.

⁴⁴ Odbicie na poziomie 16,6% unikalnych adresów. W przeprowadzonym badaniu potwierdzono 2566 unikalnych otwarć ankiet; 4943 z ankietowanych nie otworzyło korespondencji.

negatywną. Natomiast w odniesieniu do legitymizacji politycznej przeświadczenie pytanym okazało się być zgoła odmienne. Za ledwie 42% ankietowanych osób w tej kwestii oceniło NKN pozytywnie. Jednocześnie bardzo istotny problem, czy NKN wypełnił rolę narzędzia konsultacji społecznych, uzyskał bardzo wysoki procent odpowiedzi pozytywnych – 81% w stosunku do 11% negatywnych odpowiedzi udzielonych w sondażu. Proces NKN wpisnął się w zalecenia dotyczące przeprowadzania konsultacji społecznych (w tym konsultacji publicznych). Proces uzgadniania ostatecznego kształtu merytorycznych przepisów ustawy z otoczeniem społecznym reprezentował wariant rozbudowany konsultacji, w którym połączono różnorodne formy i metody konsultowania, a „model ten doceniony został przez środowisko akademickie i pozostałych interesariuszy szkolnictwa wyższego, o czym świadczą ich publiczne deklaracje. Są to niewątpliwie dowody na profesjonalne prowadzenie prac nad ustawą dotyczącą szkolnictwa wyższego i nauki, a jednocześnie na profesjonalne projektowanie polityki publicznej w tych obszarach”⁴⁵.

Biorąc pod uwagę przedstawione powyżej dane oraz szczegółowy opis procesu powstawania rozwiązań merytorycznych składających się na kompleksową reformę systemu szkolnictwa wyższego i nauki w Polsce, można zgodzić się z opinią, że położenie nacisku w procesie powstawania Ustawy 2.0, jak również w pierwszych miesiącach i latach po jej wejściu w życie, na aspekt partycypacyjny można ocenić jako pozytywne doświadczenie w zakresie aplikacyjności koncepcji teoretycznych z zakresu nauk o administracji i polityce (w tym w szczególności w zakresie koncepcji współzarządzania publicznego). Przeprowadzony na przestrzeni kilkunastu miesięcy proces tworzenia nowego prawa, a następnie jego modyfikacji w oparciu o głosy płynące ze środowiska interesariuszy może zatem posłużyć jako przykład udanej współpracy między światem nauki, a administracją publiczną – i to zarówno na poziomie wykorzystania treści badań naukowych do programowania przebiegu procesu legislacyjnego (polityka oparta na faktach, partycypacyjność), jak również na poziomie praktycznego współdziałania urzędników z badaczami w zakresie proponowania i nadawania ostatecznego kształtu konkretnym propozycjom regulacyjnym.

Bibliografia

Akty prawne

- Głosowanie nr 136 na 66. Posiedzeniu Sejmu, <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/agent.xsp?symbol=glosowania&nrkadencji=8&nrposiedzenia=66&nrnglosowania=136> (dostęp: 30.12.2018).
- Głosowanie nr 160 na 66. Posiedzeniu Sejmu, <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/agent.xsp?symbol=glosowania&nrkadencji=8&nrposiedzenia=66&nrnglosowania=160> (dostęp: 30.12.2018).

⁴⁵ A. Dziedziczak-Foltyn, *op. cit.*, s. 215.

- Uchwała nr 190 Rady Ministrów z 29.10.2013 Regulamin pracy RM (M. P. z 2013 r. poz. 979, ze zm.).
- Uchwała Sejmu RP z 30.07.1992 Regulamin Sejmu RP (tj. M. P. z 2019 r., poz. 1028).
- Ogłoszenie MNiSW o konkursie w ramach przedsięwzięcia „Ustawa 2.0 – Założenia systemu szkolnictwa wyższego”, <http://www.bip.nauka.gov.pl/ogloszenie-o-konkursie-ustawa-2-0/>, (dostęp: 09.02.2021).
- Zarządzenie MNiSW z 3.02.2017 w spr. powołania Zespołu do sprawy przygotowania regulacji w związku z przedsięwzięciem pod nazwą „Ustawa 2.0 – założenia systemu szkolnictwa wyższego”, https://www.bip.nauka.gov.pl/g2/oryginal/2017_02/93cefd9f430181f0f629d39186921.pdf, (dostęp: 09.02.2021).
- Zarządzenie MNiSW z 9.05.2017 zmieniające zarządzenie w spr. powołania zespołu doradczego – Rady Narodowego Kongresu Nauki, https://www.bip.nauka.gov.pl/g2/oryginal/2017_05/7c0e71f382a8ba1c894982f35036e862.pdf (dostęp: 09.02.2021).
- Zarządzenie MNiSW z 20.12.2017 zmieniające Zarządzenie MNiSW z 20.09.2016, https://www.bip.nauka.gov.pl/g2/oryginal/2017_12/7ac18e2549356fb89463f4be05456d94.pdf (dostęp: 09.02.2021).
- Zarządzenie MNiSW z 22.01.2019 w spr. powołania Zespołu do spraw monitorowania wdrażania reformy szkolnictwa wyższego i nauki, <https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzienniki-resortowe/powolanie-zespołu-do-spraw-monitorowania-wdrażania-reformy-35584892> (dostęp: 3.03.2021).

Sprawozdania, raporty, komunikaty, wytyczne

- Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Protokół ustaleń nr 12/2018 posiedzenia Rady Ministrów, sygn. RM-000-12-18.
- Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Wyciąg z protokołu ustaleń nr 15/2018 posiedzenia SKRM w 14.03.2018.
- Ministerstwo Gospodarki, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, *Wytyczne do przeprowadzania oceny wpływu oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego*, <http://www1.rcl.gov.pl/sites/images/WytyczneOW.pdf> (dostęp: 09.02.2021).
- MNiSW, *Odpowiedź na interpelację nr 20496 w sprawie konferencji programowych oraz Narodowego Kongresu Nauki*, <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=B3EHMM> (dostęp: 02.08.2021).
- MNiSW, *Podsumowanie konferencji programowych i Narodowego Kongresu Nauki 2017*.
- MNiSW, *Peer Review of Poland's Higher Education and science system. Presentation of Final Report. Sprawozdanie i wnioski 13.09.2017*.
- MNiSW, KPN, *Reforma systemu szkolnictwa wyższego. Materiał roboczy KPN 8.01.2016*, http://www.bip.nauka.gov.pl/g2/oryginal/2016_03/72c044e764b9573ef107839fcf11e2dd.pdf (dostęp: 08.02.2021).
- MNiSW, KPN, *Dziesięć najważniejszych zagadnień do rozstrzygnięcia w nowej ustawie o szkolnictwie wyższym* (projekt z 17.02.2016), http://www.rpa.nauka.gov.pl/g2/oryginal/2016_03/0d993c6d83b1e9b10e9d650564d35900.pdf (dostęp: 08.02.2021).
- MNiSW, Komunikat, *Ustawa 2.0 – prezentujemy pomysły zwycięzców*, <https://www.bip.nauka.gov.pl/komunikaty-rzeczniaka-prasowego-mnisw/ustawa-2-0-prezentujemy-pomysly-zwycieczcow.html> (dostęp: 02.08.2021).
- MNiSW, Notatka z 16.01.2017, *Zakres problematyki prac nad Ustawą 2.0, w tym kwestie mogące sprawić trudności oraz przykłady zagadnień wymagających rozstrzygnięcia*, oprac. Departament Legislacyjno-Prawny, Wydział Analiz i Strategii Departamentu Nauki MNiSW.

- MNiSW, Notatka z 30.01.2017, *Zakres problematyki prac nad Ustawą 2.0, w tym kwestie mogące sprawić trudności oraz przykłady zagadnień wymagających rozstrzygnięcia*, oprac. DLP/DN-WAS MNiSW.
- MNiSW, Notatka z 20.02.2017, *Podsumowanie kierunkowych rozstrzygnięć dotyczących wybranych zagadnień będących przedmiotem regulacji w Ustawie 2.0*, WAS-DN MNiSW.
- MNiSW, Notatka z 24.07.2017, *Wstępne założenia do przepisów przejściowych w zakresie wybranych zagadnień o kluczowym charakterze*, oprac. WAS-DN MNiSW.
- MNiSW, Pismo Wiceprezesa Rady Ministrów J. Gowina do Sekretarza Stałego Komitetu Rady Ministrów M. Hirszel, sygn. DLP.ZLS.1201.20.2017.
- MNiSW, Politechnika Gdańska, *Konferencja Programowa NKN. Zróżnicowanie modeli uczelni i instytucji badawczych – kierunek i instrumenty zmian*, Gdańsk 2017.
- MNiSW, Uniwersytet im. A. Mickiewicza w Poznaniu, Instytut Chemii Bioorganicznej PAN w Poznaniu, *Konferencja Programowa NKN. Doskonałość naukowa – jak równać do najlepszych*, Poznań 2017.
- MNiSW Zestawienie *Seminaria 20.09.2017 r. Narodowy Kongres Nauki*, oprac.: A. Dańda.
- MNiSW, *Raport Rady NKN*: Wydawnictwo Kongresowe, <https://nkn.gov.pl/archiwum/kongres/#fb0=3,fb1=1> (dostęp: 3.03.2021).

Opracowania

- Antonowicz D., *Między siłą globalnych procesów a lokalną tradycją. Polskie szkolnictwo wyższe w dobie przemian*, Wydawnictwo UMK, Toruń 2015.
- Antonowicz D., *External Influences and Local Responses. Changes in Polish Higher Education 1990–2005*, [w:] Maassen P., Kwiek M. (red.), *National higher education reforms in a European context: comparative reflections on Poland and Norway*, Peter Lang D, Frankfurt am Main 2012.
- Bardach E., *Praktyczny poradnik do analizy polityk publicznych. Osiem etapów skutecznego rozwiązania problemu*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków 2007.
- Cerych L., Sabatier P., *Great expectations and mixed performance: the implementation of higher education reforms in Europe*, Stoke-on-Trent: Trentham Books, 1986.
- de Boer H., File J., Huisman J., Seeber M., Vukasovic M., Westerheijden D.F., *Policy Analysis of Structural Reforms in Higher Education*, Springer International Publishing, Cham, 2017. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-42237>

Artykuły naukowe

- Antonowicz D., Kulczycki E., Budzanowska A., *Breaking the deadlock of mistrust? A participative model of the structural reforms in higher education in Poland*, „Higher Education Quarterly”, nr 74(4) 2020, <https://doi.org/10.1111/hequ.12254>.
- Chmielecka E., *Proces boloński i krajowe ramy kwalifikacji dla szkolnictwa wyższego*, „Studia BAS” nr 3(35) 2013.
- Dziedziczak-Foltyn A., *Konsultatywność w projektowaniu reformy szkolnictwa wyższego w Polsce na przykładzie Ustawy 2.0*, „Nauka i Szkolnictwo Wyższe”, 1(51)/2018.
- J. Górniak, *Ustawa 2.0: Partycypacyjny model istotnej zmiany regulacyjnej*, „Nauka i Szkolnictwo Wyższe”, 2(50)/2017.
- Kwiek M., *Structural changes in the Polish higher education system (1990–2010): a synthetic view*, „European Journal of Higher Education”, 4(3)/2014, <https://doi.org/10.1080/21568235.2014.905965>.

Patyra S., *Konsultacje społeczne w procesie przygotowywania rządowych projektów ustaw – zarys problemu*, „Studia Iuridica Lublinensia”, 2014/22.

Tyszka S., *Inflacja prawa i europejskie reżimy regulacyjne*, Ośrodek Myśli Politycznej, <https://www.omp.org.pl/artukul.php?artykul=327> (dostęp: 09.02.2021).

Law 2.0 – participatory paradigm in public policies as the example of the reform of the system of science and higher education in Poland

The article presents the method in which the reform of the system of higher education and science in Poland in 2016–2018, constituted in the form of a framework act the “Constitution for Science” (known as Law 2.0). It was carried out, with particular emphasis on aspects of the transformation that remain in accordance with the postulates of the model of public co-management or, in relation to this model, remain in clear contradiction. The authors try to point out both the declared aspect of the processes constituting the reform as well as the actual realized dimension of those processes. Therefore, the research question that comes to the fore in the following investigations is: is it possible in the practice of public administration functioning in Poland to create regulatory solutions in line with contemporary achievements of science of administration and politics, such as the paradigm of public participation and the concept of public co-management.

Key words: Law 2.0, the participatory paradigm, public policy reforms, science of science