



Raport nr 5/2017
Rady Głównej Nauki i Szkolnictwa
Wyższego
„Analiza wybranych elementów
założeń do Ustawy 2.0”

Posiedzenie Plenarne RGNiSW

2017 - 05 - 11

Struktura prezentacji

- I. Skład zespołu RG ds. oceny projektów Ustawy 2.0
- II. Założenia konkursu MNiSW
- III. Analiza wybranych elementów projektów założeń do Ustawy 2.0
- IV. Wnioski, postulaty i rekomendacje
- V. Uzupelnienia

Skład zespołu RG ds. oceny projektów Ustawy 2.0

Zespół roboczy Rady Głównej Nauki i Szkolnictwa Wyższego ds. analizy i oceny wybranych elementów złożenia do Ustawy 2.0 przedstawionych przez Zespoły wyłonione w konkursie MNiSW został powołany uchwałą RG Nr 424 /2017 z dnia 9 lutego 2017 r. w składzie:

1. Mgr Tomasz Dobosz
2. Prof. Zdzisław Jagiełło
3. Prof. Edward Jezierski – przewodniczący
4. Prof. Zbigniew Marciniak,
5. Prof. Krzysztof Rolka
6. Stud. Mateusz Witek
7. Prof. Janusz Żmija

Cel konkursu

„Celem przedsięwzięcia pod nazwą „Ustawa 2.0 – Założenia systemu szkolnictwa wyższego” ... jest przeprowadzenie badań i opracowanie przez interdyscyplinarne zespoły badawcze propozycji założeń nowych regulacji w obszarze szkolnictwa wyższego wraz z testem regulacyjnym.

Każde z proponowanych w ramach założeń rozwiązań powinno zawierać odniesienie do obecnie obowiązujących przepisów w obszarze szkolnictwa wyższego i nauki, a także określać skutki finansowe i organizacyjne ich wdrożenia.”

Warunki konkursu - zakres tematyczny założeń

„Projekt założeń ma obejmować wybrane, kluczowe rozwiązania dla obszaru szkolnictwa wyższego, z uwzględnieniem następujących modułów:

1. System szkolnictwa wyższego
2. Ustrój jednostek w systemie szkolnictwa wyższego i zarządzanie nimi
3. System oceny jakości
4. Finanse i mienie jednostek w systemie szkolnictwa wyższego
5. Studia, studenci, doktoranci, absolwenci
6. Model kariery i awansu zawodowego”

Projekty wyłonione w konkursie

Projekt HI: Izdebski H. (red): Założenia do projektu ustawy „Ustawa 2.0. Założenia systemu szkolnictwa wyższego”. Warszawa 2017.

Projekt MK: Kwiek M., Antonowicz D., Brdulak J., Hulicka M., Jędrzejewski T., Kowalski R., Kulczycki E., Szadkowski K., Szot A., Wolszczak-Derlacz J.: Projekt założeń do ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym. Poznań 2017.

Projekt AR: Radwan A. (red.) Reforma nauki i akademii w Ustawie 2.0. Kraków 2017.

1. System szkolnictwa wyższego (1)

Zespół pozytywnie odnosi się do propozycji wyłonienia trzech typów uczelni: badawczych, badawczo-dydaktycznych i dydaktycznych (projekty MK, HI). Podstawą oceny poziomu badań naukowych, w ramach oceny parametrycznej, powinno być znaczenie ocenianej uczelni czy jej jednostek organizacyjnych nie w skali kraju, ale recepcja w nauce światowej. Sceptycznie odnosimy się natomiast do propozycji wydzielenia uczelni flagowych. Konsekwentnie realizowane założenia Reformy w sposób naturalny doprowadzą do wyłonienia najlepszych uczelni, czego potwierdzeniem będzie ich pozycja w rankingach międzynarodowych.

1. System szkolnictwa wyższego (2)

Sceptycznie odnosimy się do programu „Milion za milion” (projekt AR) jako nadmiernie koncentrującego środki publiczne w wybranych uczelniach, uszczuplając jednocześnie finansowanie pozostałych.

Ważną sprawą jest wprowadzenie skutecznego mechanizmu konsolidacji wyjątkowo rozdrobnionego systemu szkół wyższych. Stosunkowo niewielkie środki przeznaczane na szkolnictwo wyższe (w odniesieniu do PKB) nie poprawią pozycji nauki i szkolnictwa wyższego w systemie międzynarodowym, bez przeprowadzenia konsolidacji uczelni.

2. Ustrój jednostek w systemie szkolnictwa wyższego i zarządzanie nimi (1)

Wszystkie projekty postulują powiększenie uprawnień i odpowiedzialności organów jednoosobowych uczelni. Wiele uwagi poświęcono zarządzaniu całą uczelnią, znacznie mniej strukturze wewnętrznej uczelni, w tym roli wydziałów i dziekanów - tu najlepsze rozwiązanie proponuje projekt MK.

Sugestie projektu AR uważamy za nie do zaakceptowania. Propozycje wyboru Dziekana przez Rektora (Prezydenta) uznajemy za nadmierną ingerencję w autonomię wydziału. Dziekana mogłaby wybierać Rada Wydziału spośród kandydatów przedstawianych przez Rektora, alternatywnie Rektor zatwierdzałby kandydata nominowanego przez wydział.

2. Ustrój jednostek w systemie szkolnictwa wyższego i zarządzanie nimi (2)

Wszystkie Projekty postulują wprowadzenie menedżerskich mechanizmów zarządzania uczelnią i wzmocnienie jednoosobowego zarządzania przez Rektora (projekt MK) lub Prezydenta (projekt AR) wybieranego przez Radę Powierniczą albo Rektora wybieranego przez senat uczelni (projekt HI).

Popieramy pomysł otwartych konkursów na tę funkcję. Kandydat na rektora powinien mieć doświadczenie w obszarze każdej z trzech podstawowych misji uniwersytetu. Powinien mieć co najmniej stopień naukowy doktora.

2. Ustrój jednostek w systemie szkolnictwa wyższego i zarządzanie nimi (3)

Zwracamy uwagę na niebezpieczeństwa związane z formowaniem składu komisji konkursowych (rad powierniczych), w tym z pokusą do ich upolitycznienia. Zastosowane mechanizmy powinny uniemożliwić stosownie takich praktyk, poprzez zagwarantowanie przewagi osób związanych ze światem nauki, choć niekoniecznie z macierzystej uczelni.

3. System oceny jakości (1)

W założeniach Konkursu w tym obszarze podkreślono aspekty związane z jakością kształcenia studentów i funkcjonowania wewnętrznych i zewnętrznych systemów zapewniania jakości kształcenia. Te zagadnienia nie znalazły jednak szerszego uznania autorów projektów i albo proponują oni korekty istniejących obecnie praktyk, z niewiele zmodyfikowaną rolą Polskiej Komisji Akredytacyjnej (projekty HI i MK) lub zawierają sugestie wprowadzenia rynkowych zasad oceny jakości w oparciu o mechanizmy TQM (projekt AR).

3. System oceny jakości (2)

Znacznie więcej uwagi poświęcono zagadnieniom oceny jakości naukowej szkół wyższych i poszerzeniu roli KEJN. Za szczególnie ważne uznajemy postulaty zawarte w projekcie MK promowania badań prowadzących do prestiżowych publikacji w skali międzynarodowej oraz zmiany formuły listy B czasopism ustalanej przez MNiSW poprzez nadanie indeksowanym w niej tytułom jednakowo niskiej (ryczałtowej) wartości punktowej. Nie podzielamy opinii autorów projektu AR, uważających za niewłaściwe oparcie oceny dorobku naukowego na publikacjach z listy JCR (tzw. lista filadelfijska).

3. System oceny jakości (3)

Sugestia, że nieindeksowane na tej liście polskie czasopisma naukowe są niejednokrotnie lepsze wskazuje na nieznaną mechanizmów obliczania wartości wskaźników bibliometrycznych (współczynnika wpływu, indeksu Hirscha, liczby cytowań) oraz procedur oceny, a w konsekwencji akceptacji (lub nie) prac zgłaszanych do czasopism z listy JCR. Argument, że baza ta należy do „przedsiębiorstwa prywatnego” (w rzeczywistości koncernu międzynarodowego) uważamy za chybiony.

4. Finanse i mienie jednostek w systemie szkolnictwa wyższego (1)

Reformy szkolnictwa wyższego i nauki nie sposób przeprowadzić bez wzrostu nakładów na ten sektor – postulat taki znajduje się w projekcie MK.

W tym kontekście za niezrozumiałe uważamy propozycje zawarte w dwóch pozostałych projektach – wzrost nakładów na naukę i szkolnictwo wyższe po przeprowadzeniu reformy (projekt AR) czy niezwiększanie nakładów, a jedynie zmiany w ich dystrybucji (projekt HI).

4. Finanse i mienie jednostek w systemie szkolnictwa wyższego (2)

Za uzasadnione uznajemy argumenty o konieczności zwiększenia konkurencyjnego dostępu do funduszy publicznych (system grantowy) oraz niefinansowaniu (poprzez badania statutowe) jednostek naukowych nieuczestniczących w międzynarodowym obiegu naukowym.

5. Studia, studenci, doktoranci, absolwenci (1)

W tej części wszystkie trzy projekty są dość ubogie. Dla autorów najważniejszą jest doskonałość naukowa uczelni i ich jednostek.

Jedynie projekt HI przedstawia propozycje nowej organizacji kształcenia na poziomach 6 i 7 Polskiej Ramy Kwalifikacji. Punktem wyjścia jest problem kolizji pomiędzy masowością bezpłatnych studiów a elitarnością kształcenia kadr na najwyższym poziomie.

5. Studia, studenci, doktoranci, absolwenci (2)

Autorzy projektu HI słusznie stwierdzają, że zachodzi pilna potrzeba zróżnicowania warunków regulacji prawnych dotyczących różnych kierunków studiów. Proponują podział kierunków studiów na: regulowane, uniwersyteckie, oraz nieregulowane.

Z punktu widzenia gospodarki kraju i organizacji struktur państwowych najważniejszą rolę odgrywać będą kierunki regulowane. Z tego powodu Minister powinien je szczególnie nadzorować w aspekcie programowym oraz warunków realizacji.

5. Studia, studenci, doktoranci, absolwenci (3)

Zespół Rady Głównej uważa, że ministerialna lista kierunków powinna być nawet szersza niż lista kierunków regulowanych.

Nie umniejszając prawa do swobodnego kształtowania przez uczelnie badawczo-dydaktyczne własnych kierunków studiów powiązanych z dyscyplinami, w których uczelnie te posiadają uprawnienia habilitacyjne, Zespół sugeruje ograniczenie tego prawa uczelniom dydaktycznym.

5. Studia, studenci, doktoranci, absolwenci (4)

Zdaniem Zespołu, dla każdego kierunku umieszczonego na liście ministerialnej powinny być opracowane minima programowe, nieco luźniej sformułowane niż standardy kształcenia dla kierunków regulowanych. Minima te wraz z zestawem efektów kształcenia pozwoliłyby na zbliżone zasady kształcenia w licznych polskich uczelniach, a zatem łatwiejsze i efektywniejsze byłoby korzystanie z przywileju mobilności poziomej i pionowej, zgodnie z postanowieniami bolońskimi.

5. Studia, studenci, doktoranci, absolwenci (5)

Problem ujednoczenia nazw niektórych kierunków studiów i podstawowych wymagań programowych tych kierunków ma ogromne znaczenie przy ubieganiu się o uprawnienia zawodowe. Dotyczy to przede wszystkim kierunków technicznych (np. budownictwo, elektrotechnika czy energetyka).

Ponadto, aby ograniczyć obserwowany, nadmierny rozrost liczby kierunków studiów należy rozważyć przywrócenie ostrzejszych wymagań dotyczących obsady kadrowej, obowiązujących do roku 2005.

6. Model kariery i awansu zawodowego (1)

Omawiane projekty w tym zakresie różnią się dość znacznie. Bardziej tradycyjne podejście do modelu kariery akademickiej, wynikające z uwarunkowań historycznych znajduje się w projekcie HI, odważniejsze w projekcie MK, a rewolucyjne w projekcie AR.

Popieramy większość propozycji z projektu MK, a więc: podniesienie poziomu doktoratów i zachowanie habilitacji - opartej o międzynarodową ocenę osiągnięć naukowych.

6. Model kariery i awansu zawodowego (2)

Popieramy ograniczenie liczby jednostek uprawnionych do nadawania stopni naukowych przy jednoczesnym podwyższeniu wymagań kadrowych. Jednostką uprawnioną do nadawania stopni naukowych powinna być uczelnia a nie wydział.

Popieramy postulat zróżnicowania kryteriów oceny osiągnięć naukowych dopasowanych do istniejących praktyk naukowych i publikacyjnych charakteryzujących doskonałość naukową w danej dziedzinie nauki.

6. Model kariery i awansu zawodowego (3)

Dotychczasowy trójstopniowy podział na obszary wiedzy, dziedziny i dyscypliny powinien być zastąpiony podziałem dwustopniowym, tak zmodyfikowanym aby na dolnym poziomie było nie więcej niż 30-40 różnych haseł.

Otwartym problemem jest ustalenie instytucji dokonującej tego podziału i jego kolejnych aktualizacji: Centralna Komisja czy Ministerstwo, a może Rada Główna Nauki i Szkolnictwa Wyższego ?

Pomocna może być klasyfikacja OECD.

6. Model kariery i awansu zawodowego (4)

Popieramy wszystkie działania zmierzające do ustanowienia zachęt, a nawet wymuszania mobilności kadry. Dotyczy to między innymi staży podoktorskich odbywanych w innych, niż macierzysta, uczelniach. Ponadto kandydat na stanowisko adiunkta powinien odbyć minimum półroczny staż zawodowy poza uczelnią.

W opinii Zespołu postulat likwidacji wieloetatowości, znajdujący się w dwóch projektach (MK i AR) jest bardzo istotny. Natomiast trzeba pozostawić możliwość zatrudniania na część etatu specjalistów zewnętrznych, bez wliczania ich do minimum kadrowego.

6. Model kariery i awansu zawodowego (5)

Wzorem szeregu państw o wysokim poziomie badań naukowych, za trafny uznajemy postulat projektu AR eliminujący „chów wsobny”, czyli wprowadzenie ograniczenia zatrudnienia w jednostce macierzystej bezpośrednio po uzyskaniu stopnia doktora. Podobna propozycja zawarta jest także w projekcie MK.

Zespół uważa, że do osiągnięcia tego celu właściwym jest wprowadzenie systemu zachęt eliminujących to zjawisko, a nie formalne zakazy zapisane w prawie.

6. Model kariery i awansu zawodowego (6)

Nie popieramy propozycji przyspieszenia awansu zawodowego pracowników naukowych (projekty HI i AR). Obecnie funkcjonujące uregulowania umożliwiają wystarczająco szybki awans naukowy i zawodowy najzdolniejszym i najbardziej zdeterminowanym pracownikom naukowym. Postulowane rewolucyjne regulacje odniosą skutek odwrotny od zamierzonego – obniżenie ogólnego poziomu kadry naukowo-dydaktycznej.

6. Model kariery i awansu zawodowego (7)

Sceptycznie odnosimy się do postulatu „wolności” pracowników naukowych polegającej na możliwości swobodnego zrzeszania się w jednostki wewnętrzne uczelni proponowanego w projekcie AR. W badaniach prowadzonych w zespołach naukowych wykorzystujących specjalistyczną aparaturę badawczą doprowadzi to do dezorganizacji funkcjonowania jednostek (instytutów/wydziałów). Decyzje w uregulowaniu tej sprawy powinny być w gestii uczelni.

Wnioski, postulaty i rekomendacje (1)

Niewątpliwą wadą wszystkich trzech projektów założeń do Ustawy 2.0 jest słabo dostrzegalne odniesienie się do ogólnych aspektów kształcenia społeczeństwa i budowania kapitału społecznego.

W omawianych opracowaniach występuje niewielka liczba odniesień do systemów szkolnictwa wyższego w krajach Unii Europejskiej. Praktycznie nie występują też odwołania do materiałów opracowanych przez European University Association.

Wnioski, postulaty i rekomendacje (2)

Aby wymusić podwyższenie nakładów finansowych na rozwój szkolnictwa wyższego i nauki nie wystarczą zapewnienia środowiska o dążeniu do doskonałości naukowej. Efekty podwyższania tej doskonałości będą zawsze dość odległe i nie obejmą wszystkich dyscyplin naukowych. Toteż koniecznym jest skupienie się także na doskonałości w kształceniu studentów. Efekty tych działań zostaną znacznie szybciej osiągnięte i przyniosą wymierne korzyści gospodarce krajowej.

Wnioski, postulaty i rekomendacje (3)

Bardzo poważnym problemem, który obserwujemy w Polsce od ponad 10 lat są masowe wyjazdy naszych absolwentów, zwłaszcza do tych krajów Unii Europejskiej, które oferują lepsze warunki startu zawodowego. Jest oczywiste, że należy przeciwdziałać drenażowi absolwentów. Zespół Rady Głównej sugeruje wprowadzanie raczej zachęt do powrotu – po zdobyciu zagranicznego doświadczenia zawodowego, niż do wymogu odrabiania w kraju kosztownych studiów wyższych.

Wnioski, postulaty i rekomendacje (4)

Przy modyfikacjach prawa krajowego w obszarze szkolnictwa wyższego aspekt kompatybilności z systemami pozostałych 27 (26) krajów jest niezwykle istotny.

Przed rozpoczęciem prac nad formułowaniem poszczególnych zapisów nowej ustawy o szkolnictwie wyższym konieczne jest przeprowadzenie starannej, kompleksowej analizy porównawczej prawodawstwa w innych krajach Unii Europejskiej i wykorzystanie najlepszych wzorców.

Uzupełnienia

Str. 13: Sprawy socjalno-bytowe studentów zostały niemal całkowicie pominięte przez autorów projektów. Rada nie popiera przesunięcia środków na pomoc materialną poza uczelnie, co jest wariantowo przedstawiane w projekcie HI.

Str. 13: W świetle pozytywnych doświadczeń z działalności RGNiSW, po nowelizacji przepisów ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym w 2011 r. i 2014 r., nie istnieje potrzeba zmian ustawowych dotyczących Rady, co jest postulowane w projekcie AR.