

**Stanowisko Prezydium KRASP
z dnia 3 listopada 2008 r.
w sprawie projektu pakietu ustaw w obszarze nauki
przedstawionego przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego****Przewodnicząca:**

prof. dr hab.

Katarzyna Chałasińska-Macukow
RektorUniwersytetu Warszawskiego
rektor@adm.uw.edu.pl**Biuro KRASP:**Krakowskie Przedmieście 26/28
00-927 Warszawa
tel.: 022 55 20 352
fax: 022 55 24 000
krasp@adm.uw.edu.pl**Biuro Współpracy****Międzynarodowej KRASP:**Uniwersytet Jagielloński
Straszewskiego 27
31-113 Kraków
tel./fax: 012 421 82 90
biuro@krasp.org.pl

Prezydium Konferencji Rektorów Akademickich Szkół Polskich, po zapoznaniu się z przedłożonym przez MNiSW pakietem projektów pięciu ustaw w obszarze nauki, a także z opracowaniami stanowiącymi uzasadnienie proponowanych regulacji prawnych, przedstawia następujące stanowisko.

1. KRASP dostrzega potrzebę wprowadzenia istotnych zmian w polskim systemie badań naukowych i uważa diagnozę stanu obecnego oraz postawione przez MNiSW cele reformy za kierunkowo słuszne. Zwracamy jednak uwagę na brak rządowej strategii rozwoju nauki w Polsce. W związku z tym nie jest oczywiste, czy zmiany, które zostały zaproponowane, staną się właściwym sposobem rozwiązywania problemów „systemu B+R” w Polsce.
2. KRASP pozytywnie ocenia kierunek zmian systemowych wynikających z projektu pakietu ustaw w obszarze nauki, przedstawionego przez Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego. Szczególnie istotne jest przekazanie części dotychczasowych kompetencji Ministra Narodowemu Centrum Nauki i Narodowemu Centrum Badań i Rozwoju oraz skierowanie większych środków na naukę przyznawanych w trybie konkursowym. Warto odnotować znaczący udział w Radzie NCBiR przedstawicieli środowisk gospodarczych i finansowych.
3. KRASP - odnosząc się do przedstawionego pakietu ustaw - zwraca uwagę, że w czterech z pięciu projektów ustaw zmiany mają w istocie charakter nowelizacji ustaw obecnie obowiązujących. W związku z tym, rektorzy nie znajdują uzasadnienia dla odejścia przez MNiSW od takiej formy przygotowania ich projektów. Ogłoszenie pakietu jako nowych ustaw, a nie nowelizacji istniejących, wprowadza w błąd czytelników, utrudniając percepcję proponowanych zmian i ich rzeczywistej skali.
4. Przedłożone regulacje zawierają zarówno zmiany uznane przez rektorów za korzystne, jak i propozycje ocenione krytycznie, a nawet negatywnie. Niektóre propozycje ustawowe zawierają także zapisy



KRASP

www.krasp.org.pl

**Konferencja
Rektorów
Akademickich
Szkół
Polskich**

Przewodnicząca:

prof. dr hab.

Katarzyna Chałasińska-Macukow
Rektor

Uniwersytetu Warszawskiego
rektor@adm.uw.edu.pl

Biuro KRASP:

Krakowskie Przedmieście 26/28
00-927 Warszawa
tel.: 022 55 20 352
fax: 022 55 24 000
krasp@adm.uw.edu.pl

**Biuro Współpracy
Międzynarodowej KRASP:**

Uniwersytet Jagielloński
Straszewskiego 27
31-113 Kraków
tel./fax: 012 421 82 90
biuro@krasp.org.pl

niejasne i budzące wątpliwości co do ich związku z postawionymi celami. Ilustrują to uwagi szczegółowe zamieszczone w załączniku do niniejszego Stanowiska.

5. Za wyniki badań naukowych, a zwłaszcza ich zastosowanie w praktyce, odpowiada nie tylko wąsko rozumiana sfera nauki, ale także podmioty gospodarcze. W związku z tym dla wdrożenia osiągnięć nauki do praktyki, a także dla zwiększenia udziału sektora prywatnego w badaniach konieczna jest także nowelizacja przepisów regulujących warunki funkcjonowania przedsiębiorstw (prawo podatkowe, prawo o inwestycjach zagranicznych, prawo o fundacjach, ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym itp.).

Prezydium KRASP oczekuje, że - wzorem naszych dotychczasowych doświadczeń ze współpracy z Ministerstwem - rektorzy będą informowani o postępach w pracach legislacyjnych na ich wcześniejszym etapie. KRASP - jako reprezentatywny, ustawowy przedstawiciel uczelni akademickich, skupiających największy potencjał naukowy w naszym kraju - deklaruje gotowość udziału swoich przedstawicieli w takich pracach.

Przewodnicząca KRASP



prof. dr hab. Katarzyna Chałasińska-Macukow

Uwagi do projektu pakietu ustaw w obszarze nauki

Uwaga ogólna

Przedstawione projekty, nominalnie określane jako nowe ustawy, mają w istocie charakter nowelizacji dotąd obowiązujących ustaw, z wyjątkiem jednej rzeczywiście nowej ustawy o Narodowym Centrum Nauki. Budzi wątpliwości ten sposób podejścia, który nie był dotąd stosowany. Rektorzy wyrażają obawę, że przedkładając takie projekty, autorzy nowelizacji narażają się na zarzut przypisywania sobie autorstwa wcześniejszego, cudzego dzieła. Utrudnia to także analizę przedłożonych propozycji i zdaniem rektorów może być niezgodne z zasadami techniki legislacyjnej. Z tych względów KRASP proponuje ponowne rozważenie kwestii kompozycji tych projektów i przedstawienie czterech z nich jako nowelizacji aktualnie obowiązujących ustaw.

Najważniejsze zmiany systemowe

Na podstawie analizy zapisów zawartych w opiniowanym pakiecie ustaw, przede wszystkim w wiodącej ustawie o zasadach finansowania nauki, KRASP dostrzega następujące istotne zmiany w systemie nauki w Polsce, jako efekty proponowanych przez MNiSW aktów prawnych:

1. Stworzenie warunków do koncentracji środków na finansowanie dużych w skali kraju projektów infrastruktury badawczej, sprzyjających integracji środowisk naukowych rozproszonych w dużej liczbie jednostek i wykonujących drobne, mało znaczące zadania badawcze.
2. Rozdzielenie strumieni finansowania badań podstawowych oraz badań stosowanych i prac rozwojowych, z uwzględnieniem ich odmiennej specyfiki oraz stopnia niezbędnego zaangażowania podmiotów gospodarczych. Przyporządkowanie tym strumieniom umocowanych ustawowo podmiotów o zadaniach ewaluacyjnych i decyzyjnych – Narodowego Centrum Nauki (NCN) i Narodowego Centrum Badań i Rozwoju (NCBiR).
3. Zwiększenie – kosztem rezygnacji z finansowania podmiotowego nieakredytowanych jednostek naukowych – puli środków na naukę przyznawanych w trybie konkursowym. Dotyczy to zarówno środków w dyspozycji NCN i NCBiR, jak i środków przyznawanych przez Ministra.

W dalszej części opinii zamieszczono uwagi i komentarze do wybranych zapisów, uznanych przez Komisję za szczególnie istotne lub budzące wątpliwości.

Wybrane uwagi do poszczególnych ustaw pakietu

Intencją KRASP jest ocena ogólnych zmian w systemie nauki w Polsce, generowanych przez ustawy opiniowanego pakietu. Jednakże, niektóre zapisy szczegółowe wymagają komentarza, ze względu na swoje znaczenie systemowe lub konsekwencje finansowe, a także ze względu na porządek i przejrzystość regulacji.

Ustawa o zasadach finansowania nauki

1. Art. 2 – należy wprowadzić porządek terminologiczny i dalej konsekwentnie go przestrzegać (np. stosować terminy „badania naukowe” i „prace rozwojowe”, co nawiązuje do światowego R&D, również w dziedzinach nietechnicznych); wskazane jest zdefiniowanie wszystkich pojęć i podmiotów, pojawiających się w ustawie, jako elementów systemu badań i rozwoju (np. Komitet Akredytacyjny Jednostek Naukowych, polityka naukowa, naukowo-techniczna i innowacyjna państwa, etc.). Zastosowano nowe definicje wielu pojęć, m.in.: „badania stosowane”, „badania przemysłowe”, „prace rozwojowe”, „działalność badawczo-rozwojowa”. Jednak definicje te nie pozwalają na klarowne rozróżnienie poszczególnych rodzajów prac badawczych i rozwojowych ze względu na to, że ich zakres pojęciowy zachodzi na siebie, a niekiedy nie odpowiada intuicyjnemu rozumieniu zastosowanego pojęcia (przykład: definicja „działalności badawczo-rozwojowej”).
2. Art. 2 – rezygnacja z badań własnych (przy założeniu włączenia dotychczasowej dotacji na te zadania do dotacji na działalność statutową) oznacza zmianę strumienia środków na naukę wewnątrz uczelni; konieczne jest zapewnienie centralnego wykorzystania pewnej części środków na badania statutowe, tym bardziej, że środki te mają być przeznaczone również na utrzymanie bibliotek. Zgodnie z dotychczas obowiązującym ustawodawstwem, środki na badania własne służyły finansowaniu kształcenia kadry naukowej oraz realizacji własnych projektów badawczych wyprzedzających przygotowanie dojrzałych wniosków do międzynarodowych i krajowych programów badawczych, konkursów na projekty badawcze, ogłaszanych przez MNiSW, a także inicjowały rozwój badań w jednostkach naukowych uczelni w nowych kierunkach, co z czasem mogło prowadzić do tworzenia nowych jednostek, centrów itd. Brak środków na badania własne wprowadzi istotne ograniczenia w tym zakresie.
3. Art. 2 – określenie jednostki naukowej, w odniesieniu do uczelni, jako podstawowej jednostki w rozumieniu statutu, utrzymuje dotychczasowe rozdrobnienie jednostek naukowych i adresuje zadania naukowe do jednostek struktury uczelni (wydziałów), wykonujących tradycyjnie zadania dydaktyczne; tymczasem, w celu integracji środowisk naukowych oraz koordynacji i współpracy tworzone są statutowe jednostki struktury poziomej – centra badawcze i szkoły jako makroobszary uczelni dedykowane badaniom i kształceniu o najwyższym stopniu zaawansowania; warto rozważyć pozostawienie uczelniom typowania jednostek podlegających akredytacji naukowej; jednostki te nie będą posiadały osobowości prawnej, ale powinny mieć daleko idące możliwości współtworzenia konsorcjów naukowo-przemysłowych. Rozwiązania ustawowego wymaga także stworzenie warunków do powstawania w uczelniach jednostek naukowych, w szczególności w wyniku procesów konsolidacyjnych z JBR-ami (instytutami badawczymi) i innymi placówkami badawczymi.
4. Art. 4 – w ust. 1 nie przewidziano systemowego finansowania transferu wiedzy i technologii z jednostek naukowych do gospodarki; tymczasem, zgodnie z tendencją w

UE, związaną z ideą tzw. trójkąta wiedzy (edukacja, badania, innowacje), jednostki naukowe, zwłaszcza uczelnie akademickie, powinny aktywnie uczestniczyć w procesach komercjalizacji wyników badań i partycypować przynajmniej w części kosztów z tym związanych (utrzymanie centrów transferu technologii, parków technologicznych, inkubatorów przedsiębiorczości, etc.).

5. Art. 5 w połączeniu z Art. 4 ust. 1, p. 6 – przywołane tu zapisy umożliwiają formalny przepływ środków publicznych do sektora niepublicznego, niezwiązanego z nauką, nawet do dużych firm komercyjnych, a przecież jednym z celów reformy jest stymulowanie finansowania nauki przez biznes; niezwykle ważne jest natomiast finansowanie wkładu własnego jednostek naukowych w dużych przedsięwzięciach rozwojowych, realizowanych w konsorcjach z udziałem przemysłu.
6. Art. 6 - ważne jest, aby środki na działalność statutową umożliwiały rzeczywiście utrzymanie infrastruktury jednostek szkół wyższych. Projektowany art. 6 ust. 2 wymaga precyzyjnego rozróżnienia kosztów utrzymania bazy badawczej związanych z działalnością naukową oraz dydaktyczną, co w realnych warunkach funkcjonowania uczelni będzie budzić kontrowersje ze względu na pożądany dualny charakter przeznaczenia tej aparatury (na działalność dydaktyczną i na badawczą) i trudności ze zbudowaniem ostrych kryteriów niezbędnych do sprawozdawczości tych kosztów. Ust. 4 i 7 – wnioski jednostek naukowych działających w uczelni powinny być potwierdzane, a nie opiniowane przez rektora, co oznacza wzięcie odpowiedzialności za wykonanie projektów; środki niewykorzystane w danym roku powinny pozostać w jednostce bez dodatkowych aplikacji, chyba że nie ma możliwości ich wykorzystania zgodnie z przeznaczeniem.
7. Art. 7 – podział na dwie grupy dziedzin nauki w sprawie dotacji na dużą infrastrukturę badawczą powinien wyczerpywać wszystkie istniejące dziedziny, a kwoty dla obu grup określone w ust. 2 powinny mieć racjonalne uzasadnienie, tym bardziej, że przewiduje się ich waloryzację.
8. Art. 25 – formalne umocowanie Komitetu Akredytacyjnego Jednostek Naukowych jest niezwykle ważne, ponieważ od jego działań ewaluacyjnych i decyzji zależą ogromne strumienie środków przeznaczonych na działalność statutową jednostek naukowych. Akredytacja oznacza w ustawie przyznanie uprawnień do podmiotowej dotacji na badania statutowe. Z tego punktu widzenia potrzebne są dwie kategorie jednostek – akredytowane i nieakredytowane, z tym, że w kategorii akredytowanych mogą być wyróżnienia. Nie ma potrzeby postulatu wzmocnienia działalności naukowej w kategorii B, ponieważ nie oczekuje się, że wszystkie jednostki akredytowane uzyskają wyróżnienie. Komitet Akredytacyjny Jednostek Naukowych o kompetencjach określonych przez ustawę jest w istocie odpowiednikiem Państwowej Komisji Akredytacyjnej w ustawie Prawo o szkolnictwie wyższym. Gdyby miał być tylko organem opiniodawczym lub doradczym, faktycznie akredytacji jednostek naukowych dokonywałby Minister. KRASP postuluje silniejsze umocowanie ustawowe Komitetu, w tym wyłączenie go z organów opiniowawczo-doradczych oraz ustawowe określenie zasad jego powoływania. Uwzględnienia w procesie akredytacji wymaga specyfika jednostek naukowych uczelni, które są obciążone – inaczej niż inne instytucje naukowe – poważnymi, a często dominującymi zadaniami dydaktycznymi. Zasada obiektywizmu oceny akredytacyjnej wymaga zbudowania kryteriów uwzględniających te różnice. Powyższy podział na kategorie ABC budzi wątpliwości ze względu na niewyczerpujący charakter tego rozróżnienia. Brak bowiem kategorii instytucji prowadzącej badania naukowe w sposób

całkowicie akceptowalny, odpowiadający potencjałowi danej jednostki lecz nieposiadającej – ze względu na inną jeszcze prowadzoną działalność – szczególnych ambicji „wzmacniania działalności naukowej”. Byłyby to jednostki oceniane pozytywnie, nie aspirujące do poziomu „wiodących w kraju”. Istnieje domniemanie, że liczba takich jednostek może być znaczna, a kategorii takiej nie przewidziano. Wyjaśnienia wymaga dlatego.

9. Art. 34 – zadania Komisji ds. Rozwoju Nauki określone w ust 1, p. 1 i p. 5 oraz zadania Komisji ds. Infrastruktury Badawczej określone w ust. 2, p. 1. i p. 5. polegające na opracowaniu Krajowego Programu Badań Naukowych i Prac Rozwojowych oraz określeniu priorytetowych kierunków współpracy międzynarodowej oraz określeniu priorytetów inwestycyjnych i opracowania propozycji powiązania infrastruktury polskiej z europejską, przekraczają możliwości tych komisji; żadna z tych komisji nie ma zadań związanych z opiniowaniem wniosków i projektów przekształceń i konsolidacji jednostek naukowych, a taki procesy są oczekiwane.
10. Wątpliwości budzi, z jakiego tytułu i w jaki sposób mogą być finansowane projekty badawcze na rzecz rozwoju systemu edukacji i nauki w Polsce, a w tym analizy, syntezy, studia porównawcze oraz udokumentowane projekty nowych rozwiązań systemowych wspierających politykę naukową, edukacyjną i proinnowacyjną państwa. Projekty takie są odpowiednio finansowane za granicą (patrz: National Science Foundation w USA). Oznacza to, że rozszerzony powinien być zakres zadań ustawowych podmiotów działających na rzecz nauki i edukacji. Proponujemy rozszerzyć nazwę tych podmiotów o ten zakres, chodzi tu bowiem o prowadzenie projektów badawczych, a nie procesu kształcenia.
11. W przedłożonym projekcie ustaw brakuje odniesień do działań statutowych w uczelniach o wyraźnie zaznaczonej specyfice, np. uczelniach medycznych, sportowych i artystycznych. Odnotowania wymaga także specyfika nauk humanistycznych.
12. KRASP pozytywnie odnosi się do wprowadzenia kadencyjności w organach opiniodawczych ministra, na zasadach obowiązujących w szkołach wyższych, a także reguły wyłączające członkostwo osób pełniących niektóre funkcje.

Ustawa o Narodowym Centrum Badań i Rozwoju

Art. 7 ust. 1 – skład Rady NCBiR, z przewagą członków spoza środowiska naukowego, ze znaczącym udziałem przedstawicieli gospodarki, finansów i administracji państwowej, należy ocenić jako właściwy do zadań Centrum oraz zamierzonych efektów projektów w zakresie badań stosowanych i prac rozwojowych, z następującymi uwagami:

- Wątpliwości budzi zasada wyznaczania jednego członka Rady przez Prezydenta RP; NCBiR nie jest organem konstytucyjnym, a za politykę naukową i gospodarczą państwa w pełni odpowiada rząd; co więcej, skład Rady może być zmieniony (w tym udział delegata Prezydenta) na mocy zwykłej ustawy, niewymagającej większości konstytucyjnej.
- Jeśli Rada powoływana jest przez Ministra, to nie ma potrzeby delegowania do niej przez Ministra jeszcze jednego członka; miałyby natomiast sens delegowanie jednego członka przez Premiera, w celu monitorowania i koordynacji realizacji polityki naukowej, gospodarczej i społecznej państwa.

- Komisja postuluje uproszczenie skomplikowanego, dwustopniowego systemu wyłaniania kandydatów na członków Rady NCBiR; proponuje się, aby kandydatów na członków Rady, o których mowa w art. 7 ust. 1 p. 1 przedstawiały: Konferencja Rektorów Akademickich Szkół Polskich, Polska Akademia Nauk oraz Rada Główna Instytutów Badawczych, a kandydatów, o których mowa w art. 7 ust. 1 p. 2: Związek Banków Polskich, Polskie Forum Akademicko-Gospodarcze i Polska Izba Gospodarcza Wysokich Technologii.

Ustawa o Narodowym Centrum Nauki

Ponieważ Narodowe Centrum Nauki spełnia w odniesieniu do badań podstawowych podobną rolę jak NCBiR w odniesieniu do badań stosowanych i prac rozwojowych, właściwe byłoby zachowanie analogii organizacji i zadań, z uwzględnieniem różnic kompetencyjnych dyrektorów i ich zastępców oraz składów i kompetencji rad obu centrów; Komisja postuluje uproszczenie wyłaniania kandydatów na członków Rady NCN, podobne jak w przypadku Rady NCBiR.

Ustawa o instytutach badawczych

Art. 4 – w celu racjonalizacji procesu tworzenia nowych instytutów badawczych, jako dodatkowe warunki utworzenia nowego instytutu należy wprowadzić:

- brak możliwości prowadzenia działalności przewidzianej dla nowego instytutu przez istniejące jednostki naukowe,
- zapewnienie finansowania nowego instytutu badawczego.

Ustawa o Polskiej Akademii Nauk

Ze względu na zakres przedmiotowy tej ustawy właściwe jest, aby szczegółowej analizie i ocenie zaproponowanej nowelizacji dokonały organy PAN. Ze swej strony KRASP pozytywnie opiniuje zaproponowane rozwiązania zmierzające do większej integracji PAN i uczelni akademickich, popiera kierunki zmian zmierzające do ułatwienia współpracy i przekształceń o charakterze konsolidacyjnym, a także prawo do tworzenia spółek, obejmowania i nabywania akcji i udziałów w spółkach prawa handlowego prowadzące do większej efektywności i lepszego powiązania jednostek naukowych PAN z otoczeniem Akademii, w tym z otoczeniem rynkowym.

Pozytywnie opiniujemy zaproponowanie w nowelizacji ustawy regulacji harmonizujących przepisy nt. stosunków pracy w PAN z regulacjami dotyczącymi uczelni obowiązującymi na gruncie Prawa o szkolnictwie wyższym (jednolity system stanowisk, mianowanie, okresy zatrudnienia, nagrody, regulacje dotyczące dodatkowego zatrudnienia).

Podobną tendencję dostrzegamy w odniesieniu do regulacji dotyczącej odpowiedzialności dyscyplinarnej pracowników naukowych PAN, jakkolwiek nie znajdujemy w ustawie zapisów analogicznych do treści art. 144 Prawa o szkolnictwie wyższym. Jesteśmy przekonani, że w całej polskiej nauce powinny obowiązywać analogiczne regulacje, stąd wnosimy o uzupełnienie projektu w tym zakresie.