

Opinia
Komitetu Polityki Naukowej w sprawie projektu Ustawy o zmianie ustawy o Polskiej Akademii Nauk oraz niektórych innych ustaw

Dot.: projekt z dnia 15 lipca 2024 r. w sprawie ustawy o zmianie ustawy o Polskiej Akademii Nauk oraz niektórych innych ustaw (projekt wpisany do Wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów pod nr UD83; pismo DP-WLN.0231.12.2024.KBK z dnia 18 lipca 2024 r.)

Przedmiotem opinii Komitetu Polityki Naukowej jest projekt ustawy o zmianie ustawy o Polskiej Akademii Nauk oraz niektórych innych ustaw. Proponowana nowelizacja ustawy jest 40-stronicowym dokumentem, zawierającym propozycje istotnych zmian w funkcjonowaniu Polskiej Akademii Nauk, z uwzględnieniem działalności zarządczej, organizacyjnej i badawczej. Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego przygotował i opublikował dnia 17 lipca 2024 r. projekt nowelizacji ustawy o Polskiej Akademii Nauk. Projekt poprzedzony był wieloletnią dyskusją środowiska naukowego, której wspólnym mianownikiem jest zgoda wszystkich stron na konieczność wprowadzenia zmian w Ustawie o PAN. Dotychczasowe problemy i wyzwania zarządcze, skutkujące wielokrotnie brakiem efektywnego działania, jak również ograniczonymi efektami w zakresie jakości badań naukowych, wskazują na obiektywne przesłanki zmian i reformy funkcjonowania Polskiej Akademii Nauk.

Projektowane zmiany w ustawie, dotyczą w szczególności nadzoru nad działalnością Polskiej Akademii Nauk, nadzoru nad jednostkami naukowymi, a także nadzoru nad pozostałymi jednostkami organizacyjnymi PAN. Regulacje odnoszą się również do kwestii struktury organizacyjnej PAN oraz regulacji dotyczących statusu członka PAN. Oddzielną kategorią projektowanych regulacji są zmiany dotyczące zarządzania majątkiem i finansami PAN.

Naturalnym podmiotem, który podjął wyzwanie udziału w debacie jest PAN, a efektem refleksji środowiska PAN są dwa autonomiczne projekty (tzw. Projekt Rowińskiego z roku 2022 oraz Projekt Konarzewskiego z roku 2023). Co istotne, wskazane projekty wychodziły z propozycjami skierowanymi na zapobieganie dysfunkcjom PAN. W odróżnieniu od tych propozycji, projekt ministerialny nie wskazuje, jak ma zapobiec dysfunkcjom PAN (szczególnie skutkującym w niezadowalającej doskonałości naukowej jej instytutów). Należy również zaznaczyć, że wątpliwości natury organizacyjnej budzą terminy rozwiązań przejściowych, które nie uwzględniają specyfiki procesów decyzyjnych w środowisku naukowym. Środowisko to jest bowiem wysoce zróżnicowane w sferze aktywności członków, funkcjonowania instytutów i komitetów PAN oraz organów, w tym Prezesa i Prezydium.

Projektowane zmiany przewidują zasadniczą przebudowę struktury zarządczej, jak również nadzoru nad działalnością PAN. W szczególności, projekt ministerialny wprowadza istotne zmiany w strukturze organów PAN. Projekt ogranicza rolę Prezesa PAN przekazując część jego uprawnień Kanclerzowi, w tym dotyczących decyzji merytorycznych o wyposażeniu instytutów w majątek i wsparciu jednostek pomocniczych. Ponieważ Kanclerz nie obejmuje funkcji w wyniku wyboru dokonywanego przez członków korporacji, a jego pozycja w gospodarowaniu zasobami Akademii będzie zasadnicza, oznacza to w praktyce istotne ograniczenie autonomii Akademii. Projekt nie buduje prestiżu Akademii. Propozycja, aby to minister nauki w miejsce Premiera powoływał Prezesa PAN jest kontestowana w środowisku. Wyłączenie z gestii Prezesa Kancelarii PAN zobowiązanej do administracyjnej obsługi Akademii nie jest rozwiązaniem proefektywnościowym.

Zmiany struktury dotyczą przede wszystkim kryteriów, których spełnienie upoważnia do uczestnictwa i podejmowania decyzji w ramach organów kolegialnych PAN. Proponowane zmiany ograniczają wpływ grupy tzw. Seniorów – uczonych rekomendowanych przez środowisko akademickie po uzyskaniu akceptacji w bezpośrednich wyborach do ciał kolegialnych. Zmniejszenie wpływu tej grupy na decyzje Prezydium oznacza ograniczenie autonomii środowiska naukowego na rzecz osób uprawnionych do decydowania dzięki kryterium wieku lub pełnionej funkcji administracyjnej, co więcej być może nie będących członkami Akademii.

Autonomia nie jest przywilejem środowisk naukowych, lecz narzędziem ich pracy prowadzącym do rozwoju nauki, a więc korzyści społecznych, gospodarczych i kulturowych. Kryteria pozanaukowe (wiek, funkcje) mogą być dodatkowym czynnikiem i mogą być akceptowane w krótkiej perspektywie czasowej. Są wtedy doraźnymi rozwiązaniami, niemniej zawodzą w horyzoncie dłuższym, a stają się później trudne do skorygowania. Projektowane procesy nadzoru i ewaluacji podmiotów w strukturze PAN nie uwzględniają również specyfiki wieloletniego cyklu prowadzenia badań i zarządzania procesami badawczymi, w tym wydatkowania środków budżetowych.

Komitet Polityki Naukowej podziela opinie uczestników debaty o konieczności interwencji regulacyjnej w kwestii zarządzania PAN, jednak należy przy tym uwzględnić uwarunkowania funkcjonowania i działalności Polskiej Akademii Nauk. W szczególności ustawa w swoim uzasadnieniu musi jasno wskazać, jak i które wprowadzone regulacje zniwelują dysfunkcje PAN. Obecny projekt nie spełnia tego wymogu i z tego punktu widzenia nie wskazuje zadowalająco zasadności zmian organizacyjnych i strukturalnych.

Z punktu widzenia swoich zadań związanych z realizacją polityki naukowej państwa, Komitet Polityki Naukowej postrzega Polską Akademię Nauk jako ważny element krajowego systemu nauki. Tożsamość Akademii różni się od tożsamości uczelni akademickich, mimo że aktywności obu typów instytucji związane są z badaniami naukowymi. Tożsamość ta uzewnętrzniła jest w normach formalnych i obyczajach instytucji działających w ramach regulacji podporządkowanych interesowi społecznemu. Normy te powstają, a mogą być także korygowane, w procesie respektującym racjonalność zadań państwa oraz autonomię i podmiotowość środowisk naukowych. Zmiany tych norm odbywają się w sytuacji systemowego konfliktu. Działania państwa wynikają bowiem z troski o skuteczną realizację polityki naukowej w reakcji na dysfunkcje systemu nauki. Działania te mogą jednak naruszać autonomię i efektywność mechanizmów akademickich, gwarantujących prawidłowe funkcjonowanie systemu badań naukowych.

W opinii Komitetu Polityki Naukowej obecna debata o zmianach w PAN odzwierciedla powyższy konflikt. Dlatego, w opinii Komitetu, decyzje regulacyjne powinny określić np. dwuletni horyzont pilnego wdrożenia zmian, co do których środowisko i regulator są zgodni, natomiast zawiesić propozycje sporne, co do których na tym etapie trudno osiągnąć konsensus. Rekonstrukcję spornych rozwiązań należy powierzyć zespołowi pracującemu z udziałem zaangażowanych stron i w oparciu o dotychczasowe wyniki debaty.

Reasumując, uwzględniając całościowe uwarunkowania funkcjonowania i dotychczasowy model struktury zarządczej PAN, należy wskazać na istnienie obiektywnych przesłanek proponowanych zmian. Na obecnym etapie warto jednak rozważyć wprowadzenie działań doraźnych, a w realistycznym terminie - całościowej, nowej ustawy o funkcjonowaniu Polskiej Akademii Nauk. Przyjęcie na obecnym etapie zmian przedstawionym w projekcie, przy ostrej krytyce i wbrew środowisku, których one dotyczą, może być kontrproduktywne i ograniczyć skuteczność przyjmowanych rozwiązań. Dlatego też warto rozważyć na tym etapie wypracowanie wstępnych punktów zgodnych w zakresie zmian strukturalnych PAN, będących podstawą do dalszych prac i konsensualnego przyjęcia całościowej reformy w ramach docelowego, jednolitego aktu prawnego.



Tomasz Szapiro
Przewodniczący Komitetu Polityki Naukowej

Warszawa, 16.09.2024 r.