



Για το νομοσχέδιο του Υπουργείου Παιδείας «Εθνική Αρχή Ανώτατης Εκπαίδευσης (ΕΘ.Α.Α.Ε.), Ε.Λ.Κ.Ε. Α.Ε.Ι. και άλλες διατάξεις»

15 Δεκεμβρίου 2019

Το Υπουργείο Παιδείας κατέθεσε προς διαβούλευση νομοσχέδιο, το πρώτο των τελευταίων έξι μηνών, αφού έχουν ήδη νομοθετηθεί περιπτώσιακά καίριες ρυθμίσεις για τη λειτουργία των πανεπιστημίων (π.χ. άσυλο, ρύθμιση για μεταπτυχιακά). Δεν πρόκειται για τον αναμενόμενο νόμο-πλαίσιο, αλλά για σπονδυλωτό νόμο με τρία άνισης βαρύτητας θέματα (ίδρυση ΕΘΑΑΕ, αλλαγές στη λειτουργία των ΕΛΚΕ, πιστοποιητικό πληροφορικής), καθώς και με τις συνήθειες «λοιπές διατάξεις». Χωρίς να υποβαθμίζουμε τη σημασία των παραπάνω θεμάτων και ειδικά το επείγον των αλλαγών στους ΕΛΚΕ και της αναστολής της εκπαιδευτικής λειτουργίας 37 Τμημάτων που ιδρύθηκαν πρόσφατα, θεωρούμε ότι η πρόταξη της νομοθετικής ρύθμισης ζητημάτων ποιότητας και αξιολόγησης δεν μοιάζει δικαιολογημένη: πρώτα καταθέτει μία κυβέρνηση το κανονιστικό πλαίσιο που θα υπηρετήσει την τριτοβάθμια εκπαίδευση που οραματίζεται και στη συνέχεια συζητά τους όρους αξιολόγησης αυτής της εκπαίδευσης. Εκτός εάν η παρούσα κυβέρνηση επείγεται να αξιολογήσει τα πανεπιστήμια με τους δικούς της όρους, αλλά στις συνθήκες στις οποίες τα έχει οδηγήσει η προηγούμενη κυβέρνηση –κάτι, όμως, για το οποίο την έχει κατ' επανάληψη κατηγορήσει!

Η αξιολόγηση του νομοσχεδίου θα επιμένει σε ορισμένα κρίσιμα, κατά τη γνώμη μας, ζητήματα: στον τρόπο συγκρότησης και τον ρόλο της ΕΘΑΑΕ, στη θεσμοθέτηση της κατά 20% χρηματοδότησης των ΑΕΙ μετά από ξεχωριστή ειδική αξιολόγηση και στα προτεινόμενα κριτήρια αξιολόγησης.

Στο νομοσχέδιο υπάρχουν θετικές ρυθμίσεις, που απλοποιούν ένα μεγάλο μέρος από την επιβραδυντική και αποθαρρυντική γραφειοκρατία των ΕΛΚΕ. Ωστόσο, χωρίς κάποια αιτιολόγηση, το Υπουργείο δεν φαίνεται να κινείται προς την κατεύθυνση της απεμπλοκής των ΕΛΚΕ από το δημόσιο λογιστικό.

(1) Συγκρότηση και ρόλος της ΕΘΑΑΕ

Πολλές φορές έχουμε τονίσει σε δημόσιες τοποθετήσεις μας ότι μία Ανεξάρτητη Αρχή Αξιολόγησης με νομικό πλαίσιο που επιτρέπει και συμβάλλει ουσιαστικά στην αναβάθμιση των πανεπιστημίων και στη χάραξη μακροπρόθεσμης ακαδημαϊκής πολιτικής είναι απαραίτητη.

(α) Η επιλογή και ο ρόλος του Προέδρου: Η εξουσία που ασκεί ο Πρόεδρος της ΕΘΑΑΔ είναι πολύ μεγάλη: 1. Συγκροτεί με κρίση καθαρά προσωπική, χωρίς προβλεπόμενα κριτήρια, τις δύο τριμελείς επιτροπές που αξιολογούν τις υποψηφιότητες των δύο Συμβουλίων. 2. Είναι Πρόεδρος των δύο Συμβουλίων και μέλος και των δύο επιτροπών αξιολόγησης. Με τη συγκέντρωση τέτοιας εξουσίας καθίσταται σαφές ότι ο Πρόεδρος οφείλει να είναι πρόσωπο κοινής αποδοχής, να πληροί συγκεκριμένα κριτήρια και να μην είναι αυθαίρετη πρόταση του Υπουργού Παιδείας, όπως προκύπτει από την προβλεπόμενη διαδικασία χωρίς θέσπιση κριτηρίων. Τονίζουμε emphaticά την ισχυροποίηση της ανεξαρτησίας της Αρχής.

(β) Αρμοδιότητες Ανώτατου Συμβουλίου: (άρθρο 7) 1. Εισηγείται την «ίδρυση, συγχώνευση, κατάτμηση, κατάργηση, μετονομασία ΑΕΙ και επιμέρους ακαδημαϊκών μονάδων». Δεν

αναφέρονται τα κριτήρια και δεν συνδυάζεται αυτή η αρμοδιότητα με τις προβλέψεις του νόμου για την έκδοση ΠΔ ή ΥΑ (άρθρα 7 και 10 Ν.4485/17) και τη γνωμοδότηση ή σύμφωνη γνώμη της οικείας Συγκλήτου (άρθρο 13, παρ.2ι Ν.4485/17). 2. Ορίζει/επικαιροποιεί τα κριτήρια κατανομής επιχορήγησης (άρθρ. 7, παρ 2στ): άρα, εξουσιοδοτείται να τα ορίζει, ανεξάρτητα από τις ενδεικτικές καταγραφές τους στον νόμο; 3. Ως τελευταία αρμοδιότητά του ορίζεται να μπορεί να εισηγηθεί ολική ή μερική αναστολή χρηματοδότησης ΑΕΙ εάν αυτό «δεν παρέχει εντός ευλόγου χρονικού διαστήματος το απαιτούμενο υλικό πληροφόρησης και την απαραίτητη τεκμηρίωση για την άσκηση των αρμοδιοτήτων της Αρχής» (άρθρο 7, παρ. 3). Η ακραία άσκηση αυτής της αρμοδιότητας θα μπορούσε, όμως, να εφαρμοστεί και σε ελάσσονα ζητήματα, π.χ. αν ένα ΑΕΙ καθυστερεί στην αποστολή στατιστικών στοιχείων στο Συμβούλιο (αρμοδιότητα άρθρ. 9, παρ. 2δ)!

(γ) Σύσταση και αρμοδιότητες Συμβουλίου Αξιολόγησης και Πιστοποίησης: (άρθρο 4) 1. Η φοιτητική εκπροσώπηση από έναν φοιτητή που κληρώνεται από το «Μητρώο Φοιτητών» (που είναι μέλη των ΜΟΔΙΠ των ΑΕΙ, άρθρο 8, παρ. 2β) είναι θετική: είναι χρήσιμο να γνωρίζουμε εάν υπάρχουν φοιτητές-μέλη των ΜΟΔΙΠ. 2. Στους εκπροσώπους από έξι επιστημονικούς κλάδους προστίθεται ένας κοινός εκπρόσωπος τριών Επιμελητηρίων (Τεχνικού, Γεωτεχνικού και Οικονομικού): γιατί ειδικά και μόνο από αυτές τις επαγγελματικές/επιστημονικές ενώσεις, εφόσον ήδη αντιπροσωπεύονται οι κλάδοι τους;

Σε κάθε περίπτωση, ο κομβικός ρόλος που καλείται να παίξει η ΕΘΑΑΕ, η ευθύνη και ο τεράστιος φόρτος εργασίας που επωμίζεται επιβάλλουν την πιστοποιημένη και από έμπειρα στελέχη λειτουργία της, ώστε να ασκεί γρήγορα και βοηθητικά τις όποιες αρμοδιότητές της –ειδίλλως υπάρχει ο κίνδυνος να αποτελέσει έναν ακόμη επιβραδυντικό γραφειοκρατικό μηχανισμό.

(2) Η μετά από αξιολόγηση τακτική χρηματοδότηση

Ως προς το ζήτημα αυτό, πρέπει να διακρίνουμε τα επί της αρχής ζητήματα και τα ζητήματα εφαρμοσιμότητας και εφαρμογής του προτεινόμενου μέτρου.

(α) Σύνδεση χρηματοδότησης και αξιολόγησης: Αναγνωρίζουμε ότι αποτελεί διεθνή και, ως έναν βαθμό, εύλογη πρακτική η συσχέτιση της κρατικής χρηματοδότησης με την αξιολόγηση. Ωστόσο, όπως σημειώσαμε και στην ανακοίνωσή μας (**Ενωτική Πρωτοβουλία**, Σεπτέμβριος 2019): «Κρίσιμο είναι να υπάρχει χρηματοδότηση με αντικειμενικά κριτήρια που να εξασφαλίζει τη σωστή λειτουργία των ιδρυμάτων, η οποία μπορεί να συμπληρώνεται, αλλά να μην υποκαθίσταται, με τη χρηματοδότηση που προσδιορίζεται μέσω της αξιολόγησης». Και, σύμφωνα με την απόφαση του **Δ.Σ. του ΕΣΔΕΠ Α.Π.Θ.** (25/9/2019), την οποία υποστηρίξαμε, «η κρατική χρηματοδότηση οφείλει να γίνεται με αντικειμενικά κριτήρια έτσι ώστε να εξασφαλίζεται η ολοκληρωμένη, εκπαιδευτική και ερευνητική, λειτουργία των ΑΕΙ. Η χρηματοδότηση κατόπιν αξιολόγησης μπορεί να αποτελεί πρόσθετη επιβράβευση αριστείας και όχι υποκατάσταση της παραπάνω βασικής χρηματοδότησης».

(β) Η έννοια της τακτικής χρηματοδότησης: Η τακτική χρηματοδότηση αφορά τη συνταγματική υποχρέωση της πολιτείας να εξασφαλίζει και να παρέχει επαρκείς πόρους για την εκπαιδευτική και ερευνητική λειτουργία των πανεπιστημίων. Αυτού του είδους η χρηματοδότηση δεν μπορεί να περικοπεί (και μάλιστα κατά 20%), παρά με κίνδυνο να πέσει η λειτουργία των πανεπιστημίων κάτω από το ήδη ελαχιστοποιημένο όριο ασφαλείας. Στο νομοσχέδιο δεν δηλώνεται ποια είναι η “βάση” (το 100%) της τακτικής χρηματοδότησης: κάποια συγκεκριμένα χρονιά, ο μέσος όρος κάποιων ετών;

(γ) Ως προς τα κριτήρια του 80% της τακτικής χρηματοδότησης:

Είναι θετική η σύνδεση της τακτικής χρηματοδότησης με συγκεκριμένα ποσοτικά κριτήρια.

Ως προς τον αριθμό των φοιτητών, πρέπει να σημειώσουμε ότι αυτός καθορίζεται από την ίδια την πολιτεία, η οποία σπανίως λαμβάνει υπόψη τις προτάσεις των ίδιων των Τμημάτων (συνήθως

για μικρότερο αριθμό εισακτέων), αλλά ασκεί “κοινωνική πολιτική” και κρατά υψηλό, ή και αυξάνει, τον αριθμό των εισακτέων. Επιπλέον, επιτρέπει ένα καθεστώς μετεγγραφών που αυξάνει περαιτέρω τον αριθμό των φοιτητών και ανατρέπει την αναλογία διδασκόντων/φοιτητών και άλλα κρίσιμα μεγέθη. Η πολιτεία οφείλει να προχωρήσει στη θέσπιση όσων σχετικών εξαγγέλλει κατά καιρούς, π.χ. νέα πολιτική για αριθμό εισακτέων, νέο θεσμικό πλαίσιο μετεγγραφών.

(δ) Κριτική των προτεινόμενων κριτηρίων για το 20% της τακτικής χρηματοδότησης:

Στο νομοσχέδιο δεν καθορίζεται τι είναι αυτό το 20% και προς ποια χρήση θα δίνεται στα πανεπιστήμια. Δεν θα μπορούσε να είναι για λειτουργικές ανάγκες, εφόσον αυτές υποτίθεται ότι πρέπει να καλύπτονται.

Ένα σημαντικό μέρος των κριτηρίων που «ενδεικτικά» αλλά αναλυτικά καταγράφονται (άρθρο 16β§) είναι ιδιαιτέρως μαχητά και, κυρίως, δεν εξαρτώνται από τα προς αξιολόγηση Ιδρύματα/Τμήματα αλλά από την εκάστοτε κυβερνητική πολιτική που επιβάλλεται στα Ιδρύματα, αρκετές φορές παρά τον αντίλογό τους. Καταγράφουμε, ενδεικτικά, ως προς την ομάδα των τεσσάρων δεικτών του εδαφίου γγ) : 1. Ο αριθμός των αλλοδαπών φοιτητών εξαρτάται από πολλούς παράγοντες: τη θεσμική δυνατότητα των πανεπιστημίων να οργανώνουν ξενόγλωσσα προγράμματα σπουδών, την οποία έως τώρα δεν επέτρεπε η ισχύουσα περιοριστική νομοθεσία, αλλά και τη γεωγραφική και συγκοινωνιακή θέση της πόλης/έδρας. 2. Ο αριθμός ξένων φοιτητών μέσω προγραμμάτων (π.χ. Erasmus+) εξαρτάται, εκτός των άλλων, από τα κοινοτικά ή εθνικά κονδύλια για την απορρόφησή τους, και όχι από την αξία του Ιδρύματος. 3. Το ίδιο ισχύει για τον αριθμό των φοιτητών ενός Ιδρύματος που φοιτούν στο εξωτερικό: οι μεγάλες περικοπές στα σχετικά κονδύλια που δεν επιτρέπουν τη χρηματοδότηση όλων των μετακινούμενων φοιτητών, και η γενικότερη οικονομική κρίση που μετακύλησε σημαντικό μερίδιο των εξόδων στους ίδιους τους φοιτητές, οδήγησαν στη σημαντική μείωση του αριθμού εξαγόμενων φοιτητών. 4. Ανάλογα έχει επηρεαστεί και ο τέταρτος δείκτης, ο αριθμός των συμφωνιών συνεργασίας.

Υπάρχουν δείκτες στους οποίους η πολιτεία μάλλον αντιστρέφει την πραγματικότητα. Αρκεί ένα παράδειγμα: δεν μπορεί ένα Τμήμα να χρεώνεται την (μικρή, ελάχιστη ή ανύπαρκτη) επαγγελματική απορρόφηση των αποφοίτων του (τρίτος δείκτης του εδαφίου αα). Κατ’ αρχάς πρέπει να υπάρχουν έγκυροι μηχανισμοί που θα παρακολουθούν αυτή την απορρόφηση και θα την αποτυπώνουν σε βάθος χρόνου (διότι υπάρχουν διακυμάνσεις, ενίοτε σημαντικές, βλ. π.χ. απόφοιτοι ΠΤΔΕ ή Τμημάτων Ειδικής Αγωγής ή Πληροφορικής), και τέτοιους μηχανισμούς δεν έχει, ούτε αντέχει να δημιουργήσει μόνο του ένα πανεπιστήμιο. Επίσης, δεν μπορούν τα Ιδρύματα, όσες συνέργειες με άλλους φορείς και αν δημιουργήσουν, όσο και αν προσαρμόσουν την παρεχόμενη γνώση και εξειδίκευση στις ανάγκες της αγοράς εργασίας, να ελέγχουν και να επηρεάζουν την απορροφητικότητα των αποφοίτων τους – αυτό δεν μπορεί να το κάνει η ίδια η πολιτεία, που έχει πολιτική της προτεραιότητα τη μείωση της ανεργίας, είναι δυνατόν να το αναμένει από τα πανεπιστήμια και να τα κρίνει, ουσιαστικά, σαν αυτά να είναι που οδηγούν τους αποφοίτους τους στην ανεργία;

Υπάρχουν δείκτες οι οποίοι θεωρητικά είναι ορθοί, αλλά η εφαρμοσιμότητά τους είναι αμφίβολη –όπως οι λοιποί δύο δείκτες του εδαφίου αα): 1. Η αριθμητική σχέση αποφοίτων προς εισερχομένους φοιτητές: Αν αναχθεί, ως έχουν τα πράγματα σήμερα, σε κριτήριο, αυτό σημαίνει ότι πριμοδοτούνται τμήματα/ιδρύματα στα οποία ο μεγαλύτερος αριθμός φοιτητών αποφοιτεί γρήγορα (άρα, μάλλον, εύκολα;). Και, κατά την εφαρμογή του, θα μπορούσε να αποτελεί “κίνητρο” για ευκολότερες σπουδές και διόλου δείκτη αριστείας. 2. Η αξιολόγηση των παρεχόμενων εκπαιδευτικών υπηρεσιών από τους φοιτητές: Είναι κάτι που πρέπει να γίνεται και όλα τα πανεπιστήμια προσπαθούν για να γίνεται με τον καλύτερο δυνατό τρόπο. Αλλά για να ληφθεί υπόψη, πρέπει το δείγμα να είναι υψηλό. Εφόσον η συμμετοχή των φοιτητών στην αξιολόγηση είναι, σε γενικές γραμμές, χαμηλή έως πολύ χαμηλή, και πάντως όχι ικανή για επαρκές δείγμα, πώς θα ληφθεί τώρα; Και, μάλιστα, για να κρίνει τη χρηματοδότηση αυτή;

Οι πολλοί δείκτες της ομάδας ββ) αφορούν την αξιολόγηση των καθηγητών. Η πρώτη γενική παρατήρηση, που ισχύει για πολλές διαδικασίες αξιολόγησης, είναι ότι και πάλι δεν λαμβάνεται υπόψη ότι ανάμεσα στους έξι μεγάλους επιστημονικούς κλάδους που ορίζονται (ανθρωπιστικές, κοινωνικές, φυσικές, γεωτεχνικές, υγείας, μηχανικών) υπάρχουν μεγάλες διαφορές ως προς τα εγγενή κριτήριά τους.

(ε) Τελικά σχόλια: Τα ίδια τα πανεπιστήμια, και αυτό είναι το δικό τους, όχι αμελητέο, μερίδιο ευθύνης όφειλαν και οφείλουν έστω και τώρα να αξιολογήσουν και να αναμορφώσουν τα προγράμματα σπουδών τους, ώστε να διασφαλίζουν επαρκείς σπουδές και ολοκλήρωσή τους στον ορισμένο χρόνο από το μεγαλύτερο δυνατό ποσοστό των φοιτητών.

Γενικότερα: τα ίδια τα πανεπιστήμια, και η πολιτεία –με σταθερή υποστήριξη και παρεμβαίνοντας όταν και όπου χρειάζεται– πρέπει να καταθέσουν εντός συμφωνημένου από κοινού χρονοδιαγράμματος τον σχεδιασμό για τη βελτίωση των συνθηκών έρευνας, διδασκαλίας και φοίτησης. Μόνο τότε θα μπορεί να γίνει η αξιολόγηση για το κατά πόσο πραγματοποίησαν αυτούς τους στόχους.

Πώς αξιοποιήθηκαν οι έως τώρα αξιολογήσεις; Επειδή υπάρχουν από χρόνια οι εξωτερικές αξιολογήσεις Ιδρυμάτων και Τμημάτων, θα πρέπει να ελέγξουν τα ίδια τα Ιδρύματα/Τμήματα ποιες από τις πολλές προτάσεις των ειδικών επιτροπών πραγματοποίησαν ως όφειλαν. Παράλληλα, θα πρέπει και η πολιτεία να αναλάβει τις ευθύνες της και να αυτοαξιολογηθεί και η ίδια: πόσες από τις πολλές προτάσεις και επισημάνσεις για μικρές ή και μεγάλες ελλείψεις σε θέματα υποδομής και στελέχωσης έλαβε υπόψη της και βοήθησε αναλόγως τα ιδρύματα να τις πραγματοποιήσουν;

Όλοι παραδέχονται ότι τα πανεπιστήμια υποχρηματοδοτούνται, με αποτέλεσμα οι υποδομές τους να υποβαθμίζονται διαρκώς (και λόγω έλλειψης μέσων συντήρησης), ενώ η μείωση του στελεχειακού τους δυναμικού οδηγεί σε μερικές περιπτώσεις στην οριακή εκπλήρωση των εκπαιδευτικών και άλλων υποχρεώσεων. Αυτό το αναγνωρίζει και η σημερινή κυβέρνηση, όχι μόνο όταν βρισκόταν στην αντιπολίτευση αλλά και τώρα, όταν δίνει έκτακτη επιχορήγηση 7 εκ. στα πανεπιστήμια για να καλύψουν κάποια από τα μεγάλα ελλείματά τους. Επομένως, στον πραγματικό χρόνο, το σημερινό 100% της χρηματοδότησης δεν καλύπτει ούτε τις λειτουργικές ανάγκες των πανεπιστημίων. Ποιο νόημα, λοιπόν, έχει να συζητούμε μέσα σ' αυτό το ελλειπές 100% για 80% και 20%; Γενικά μιλώντας, η επιβράβευση του ενός δεν μπορεί να είναι η στέρηση του άλλου – και ειδικά μιλώντας, τόσο η “επιβράβευση” όσο και η “τιμωρία” βρίσκονται κάτω από το όριο των υπαρκτών αναγκών του πανεπιστημίου.

Συνολικά, ως προς την Εθνική Αρχή Ανώτατης Εκπαίδευσης, η Ενωτική Πρωτοβουλία

- αναγνωρίζει την ανάγκη ύπαρξης μιας τέτοιας Αρχής, αλλά με ακριβή προσδιορισμό των αρμοδιοτήτων της, και
- εκτιμά ότι η αξιολόγηση πρέπει να γίνει με σταθμισμένα και εφαρμόσιμα κριτήρια, ανάλογα με τους επιστημονικούς κλάδους και άλλες ιδιομορφίες των κατά τόπους πανεπιστημίων.

Μια μελλοντική αξιολόγηση (με ορθολογικά κριτήρια) οφείλει να λειτουργεί κανονιστικά για το παρόν. Προς αυτήν την κατεύθυνση, η πολιτεία οφείλει πρώτα

- να ορίσει ένα μεταβατικό διάστημα κατά το οποίο να στηρίζει τα πανεπιστήμια και να τα ωθήσει, ώστε να είναι σε θέση, όταν έρθει η ώρα για την προγραμματισμένη αξιολόγηση, να ανταποκριθούν σε αυτήν, και
- να προτείνει το καινούργιο νομοθετικό πλαίσιο λειτουργίας και ουσιαστικής ενίσχυσης των πανεπιστημίων.

Ενωτική Πρωτοβουλία ΑΠΘ