

Zadaniem doradztwa naukowego jest dostarczanie rządzącym rzetelnych opinii i danych przez naukowców o odpowiednich kompetencjach.

# Doradztwo naukowe

■ Janusz M. Bujnicki, Piotr Gutowski, Andrzej Jajszyk, Janusz Gołaś, Grzegorz Wrochna, Jerzy Szwed

Złożoność współczesnego świata zmusza nas do mierzenia się z szeregiem trudnych wyzwań. Zagadnienia, takie jak cyberbezpieczeństwo, dostęp do różnych źródeł energii oraz zdrowej żywności, zmiany klimatyczne, zmiany demograficzne, w tym migracje czy starzenie się społeczeństw, a także choroby zakaźne i cywilizacyjne mają nie tylko wymiar globalny – dotyczą każdego z nas i w związku z tym prowokują intensywną debatę publiczną. Problemy te są skomplikowane i wzajemnie powiązane, a część z nich stanowi konsekwencję nieuchronnego postępu techniki i związanych z nim zmian społecznych. Skuteczne radzenie sobie z tymi wyzwaniami wymaga uwzględnienia zaawansowanych, specjalistycznych badań naukowych i technologicznych. Ze względu na szybko rosnący wpływ nauki i techniki na społeczeństwo oraz gospodarkę rośnie społeczna świadomość znaczenia badań naukowych, czego naturalną konsekwencją jest narastająca liczba pytań zadawanych naukowcom, inżynierom i innym ekspertom przez decydentów politycznych, media i społeczeństwo. Z drugiej strony wyniki badań naukowych jeszcze nigdy nie były kwestionowane na taką skalę jak obecnie. Postęp technologiczny w ciągu ostatnich lat gwałtownie zwiększył nie tylko dostęp do wiedzy, ale także ułatwił rozprzestrzenianie się informacji nieprawdziwych. W zalewie informacji dotyczących skomplikowanych zagadnień coraz trudniejsze jest ustalanie faktycznego stanu wiedzy, szczególnie wtedy, gdy nie ma się dostępu do odpowiednich źródeł.

Skuteczne radzenie sobie ze współczesnymi wyzwaniami wymaga od decydentów efektywnego korzystania z wiedzy naukowej, która jest rzetelna, aktualna i dostępna. Dążenie do lepszego prawodawstwa, zapewnienie zrównoważonego rozwoju społeczeństwa przy utrzymaniu wzrostu gospodarczego oraz konsekwentne wprowadzanie w życie długoterminowej wizji

gospodarki opartej na wiedzy wymagają polityki operującej faktami pochodzącymi z wiarygodnych źródeł. W jaki sposób politycy mogą zmniejszyć zagrożenie wynikające z tego, że na podstawie niewłaściwych danych podejmą decyzje, których skutki okażą się niezgodne z zamierzonymi bądź wręcz szkodliwe? Skąd czerpać wiedzę o aktualnych i wiarygodnych danych i w jaki sposób skorzystać z tej wiedzy w procesie podejmowania decyzji politycznych?

## Nauka dla polityki i polityka dla nauki

W sukurs politykom mogą przyjść naukowcy. Wykorzystanie ekspertyzy naukowej w działaniach politycznych, zwłaszcza w procesie opracowywania aktów normatywnych, strategii, programów i konkretnych przedsięwzięć o charakterze regulacyjnym lub dotyczących rozdziału zasobów, a także przy podejmowaniu merytorycznych decyzji w sytuacjach kryzysowych, przyczynia się do zwiększenia skuteczności tych działań. Władze różnych krajów, zwłaszcza tych zaawansowanych gospodarczo i rozwijających się dzięki gospodarce opartej na wiedzy, a także organy organizacji międzynarodowych mają do dyspozycji różne struktury i instytucje doradztwa naukowego (ang. *science-for-policy*).

Zadaniem systemów doradztwa naukowego jest dostarczanie rządzącym opinii i danych przez naukowców o odpowiednich kompetencjach. Rolą uczonych w systemie doradztwa naukowego jest reagowanie na potrzeby sprawujących władzę, aby odpowiedzieć im na pytanie „co nauka ma do powiedzenia na dany temat” i przedstawiać opinie oparte na dowodach naukowych pochodzących z wiarygodnych źródeł, dzięki którym politycy mogą lepiej wybrać skuteczne rozwiązanie problemów. Naukowcy są zwykle powoływani jako doradcy ze względu na wiedzę i autorytet w konkretnej dziedzinie, ale najczęściej ich funkcja doradcza nie jest związana z dzieleniem

się wiedzą we własnej specjalności. Doradcy naukowcy pełnią przede wszystkim rolę pośredników między politykami a światem nauki, a ich zadaniem jest zbieranie i łączenie danych pochodzących z różnych źródeł oraz wskazywanie różnych perspektyw na interpretację tych danych, a także wyjaśnianie w sposób zrozumiały i przystępny dla odbiorcy najważniejszych aspektów wiedzy naukowej związanej z danym tematem. Bardzo ważnym elementem doradztwa naukowego jest też informowanie polityków o tym, w jakim stopniu naukowcy na świecie są zgodni w poglądach dotyczących danego zagadnienia oraz na jakie pytania nauka w danej chwili nie jest w stanie jednoznacznie odpowiedzieć, a także jaki jest stopień pewności bądź niepewności w związku z analizowanym problemem. Dobry doradca musi rozumieć, jak działają procesy kształtowania polityki, a także presje i ograniczenia, w jakich działają członkowie rządu i inni urzędnicy państwowi wysokiego szczebla. Musi mieć też odpowiedni charakter, by nie dostarczać informacji pseudonaukowych, nawet gdy takie oczekiwania ze strony polityków się pojawiają.

Rolą doradców naukowych nie jest i nie powinno być podejmowanie decyzji politycznych. Tu ostatnie słowo zawsze powinni mieć politycy, którzy muszą brać pod uwagę również kwestie wykraczające poza naukę, a związane z wartościami własnymi i reprezentowanego przez siebie elektoratu, zwłaszcza że to politycy, a nie doradcy ponoszą konsekwencje podejmowanych decyzji. Naukowcy muszą być świadomi tego, że dane naukowe to tylko jeden z elementów wpływających na proces podejmowania decyzji politycznych. W szczególności nie można rozstrzygać sporów etycznych czy dotyczących wartości przez odwoływanie się do faktów. Z drugiej strony politycy muszą być świadomi, że podejmowanie decyzji bez uwzględnienia danych naukowych, na przekór danym naukowym albo na podstawie danych fałszy-

wych jest bardzo ryzykowne i może prowadzić do katastrofalnych konsekwencji – dla nich samych, ale przede wszystkim dla osób, na które ich decyzje mają wpływ.

Warto podkreślić, że doradztwo naukowe jest działalnością o innym charakterze niż doradztwo w zakresie polityki naukowej, obejmującej m.in. zarządzanie systemem nauki i szkolnictwa wyższego (ang. *policy-for-science*). W wielu krajach funkcjonują różnego typu rady i komitety, których zadaniem jest kształtowanie budżetu i struktury systemu badań oraz innowacji. Członkami tych gremiów są zazwyczaj naukowcy, czasem uwzględniani są też przedstawiciele gospodarki i innych interesariuszy. W Polsce rolę doradcę w obszarze polityki naukowej spełnia m.in. Komitet Polityki Naukowej przy Ministrze Nauki i Szkolnictwa Wyższego. Obszary doradztwa „nauki dla polityki” i „polityki dla nauki” mogą na siebie nachodzić, między innymi dlatego, że zapotrzebowanie na wiedzę naukową potrzebną do podejmowania decyzji politycznych może mieć wpływ na kształtowanie priorytetów i finansowanie badań. Jednak tam, gdzie jest to możliwe, lepiej jest, aby te dwie role pozostały odrębne, aby nie wikłać doradców naukowych w sytuację, w których mogą być postrzegani jako lobbyści na rzecz pozyskiwania zasobów dla świata nauki.

### Tryby i modele doradztwa naukowego

Wyzwania polityczne dotyczą bardzo różnych horyzontów czasowych, zatem doradztwo naukowe dla polityki wymaga działań znacznie różniących się tempem reakcji. Rządy oraz ich organy doradcze muszą radzić sobie z różnego rodzaju kryzysami, na przykład epidemiami chorób, takich jak ptasia grypa, huraganami, powodzią czy pojawieniem się chmur pyłu wulkanicznego nad Europą, w których dane naukowe mogą mieć kluczowe znaczenie. Tryby doradztwa naukowego najbardziej przydatne w sytuacjach kryzysowych rzadko jednak nadają się do długoterminowego prognozowania, np. w odniesieniu do wpływu nowych technologii na społeczeństwo.

Systemy doradztwa naukowego mogą mieć różny charakter instytucjonalny. Rządy wielu krajów korzystają z pomocy różnych komitetów doradczych, naukowych i eksperckich, które mogą się zajmować szczegółowymi zagadnieniami technicznymi i regulacyjnymi w takich obszarach, jak służba zdrowia, ochrona środowiska czy energetyka. Ważną rolę pełnią też akademie nauk i towarzystwa naukowe, które coraz częściej angażują się w doradztwo dla polityki. Takie struktury jak naro-

dowe akademie nauk nadają się jednak przede wszystkim do formalnego doradztwa w dłuższym horyzoncie czasowym, w którym możliwe jest zwoływanie paneli ekspertów i sporządzanie szczegółowych raportów, zwykle recenzowanych przez innych naukowców i udostępnianych publicznie. Rządy potrzebują jednak takiego systemu doradztwa, który wspierałby pracę polityków nie tylko długoterminowo, lecz w całym spektrum czasowym procesu politycznego, w tym dostarczałby wiedzy w sytuacjach kryzysowych, zbierał i łączył dane z różnych źródeł, a w razie potrzeby tworzył odpowiednie eksperckie grupy robocze. Ze względu na różne rytmy kształtowania polityki ważną kwestią jest też znalezienie właściwej równowagi pomiędzy wkładem formalnym i nieformalnym, a także pomiędzy ekspertami udostępnianymi publicznie i tymi o charakterze poufnym.

Na omówione wyżej potrzeby odpowiada coraz częściej stosowany model doradztwa naukowego oparty na głównych doradcach naukowych (ang. *Chief Scientific Advisor*). Zwykle składa się on z urzędu Głównego Doradcy Naukowego (jednej osoby lub grupy doradców pełniących tę funkcję) oraz z mechanizmu wspierającego zbieranie, opracowywanie i dostarczanie politykom wiedzy naukowej. System tego typu wprowadzono w 1957 r. w Stanach Zjednoczonych, w Wielkiej Brytanii w 1964 r., a z czasem przyjęły go rządy innych krajów, początkowo głównie anglosaskich (Kanady, Australii, Nowej Zelandii, Irlandii), ale później także np. Indii, Czech czy Malesji. System ten powołano też w Unii Europejskiej w 2011 r. Za doradztwo naukowe dla Komisji Europejskiej odpowiada obecnie utworzony w r. 2015 Mechanizm Doradztwa Naukowego (ang. *Scientific Advice Mechanism*, SAM) obejmujący trzy elementy: 1) siedmiosobową grupę niezależnych naukowców pełniących rolę głównych doradców naukowych, 2) sekretariat SAM – zespół pracowników Komisji Europejskiej przy Dyrekcji Generalnej ds. Badań Naukowych i Innowacji stanowiący zaplecze administracyjne oraz 3) konsorcjum europejskich akademii nauk zrzeszonych w sieć SAPEA (*Science Advice for Policy by European Academics*). Niezależnie od SAM w Unii Europejskiej działa zrzeszenie doradców naukowych krajów członkowskich ESAF (*European Science Advisors' Forum*), które stanowi platformę wymiany informacji i doświadczeń dla doradców naukowych poszczególnych rządów. Doradcy naukowcy z całego świata są zrzeszeni w sieci INGSA (*International Network for Government Science Advice*).

### Sytuacja w Polsce

W naszym kraju nie istnieje centralny mechanizm doradztwa naukowego wspierający prowadzenie polityki innowacyjnej, która jest jedną z kluczowych polityk publicznych prowadzonych przez obecny rząd w ramach Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju. W styczniu 2016 r. została powołana Rada ds. Innowacyjności, która koordynuje działania resortów, lecz nie jest to oddzielny urząd. Prace grup eksperckich prowadzone przy kilku ministerstwach są wspierane merytorycznie przez niewielką część państwowych instytutów badawczych, ale ich rola jest ograniczona, podobnie jak rola doradcy Prezydenta RP czy NBP w zakresie wspierania polityk innowacyjnych i technicznych Rady Ministrów. Poszczególne resorty posiadają departamenty odpowiedzialne za analizy i strategię, ale ich działania nie są wystarczające do systematycznego śledzenia postępu technicznego i naukowego oraz dostarczania ekspertyzy naukowej. Jedne resorty lepiej sobie z tym radzą niż inne, jednak szefowie departamentów są jednocześnie odpowiedzialni za kierowanie wieloma innymi bieżącymi zadaniami, a doradztwo naukowe nie jest ich główną domeną.

Z drugiej strony Polska ma duże zasoby naukowe, w tym kompetentne kadry systemu nauki i szkolnictwa wyższego oraz różnego rodzaju komitety i towarzystwa naukowe grupujące ekspertów w różnych dziedzinach i dyscyplinach, które w niewielkim stopniu są obecnie wykorzystywane przez Radę Ministrów. Ponadto wielu polskich naukowców jest zaangażowanych we współpracę międzynarodową. Aktywnie działają w międzynarodowych organizacjach międzyrządowych, branżowych, naukowych i pozarządowych. Mają dostęp do wiedzy światowej i światowych ekspertów. Wykorzystanie tych zasobów i kontaktów zapewniłoby kompleksowość i aktualność ekspertyzy.

### Czy Polskę stać na brak doradztwa naukowego?

Polska administracja rządowa musi stawić czoło wyzwaniom współczesnego świata, zwłaszcza tym, w których zwycięstwo w globalnym wyścigu zależy od wykorzystania najnowszych i najbardziej rzetelnych danych naukowych. Dotyczy to przede wszystkim nauk medycznych, przyrodniczych, ścisłych i technicznych czy socjologii. Uważamy, że wzmocnienie doradztwa naukowego i technicznego na potrzeby polskiej administracji rządowej, w szczególności na poziomie urzędu Prezesa Rady Ministrów, może być sposobem na wsparcie procesu opracowywania i wdrażania polityk publicznych, który

w znaczący sposób przełoży się na szybszy rozwój gospodarczy i pozycję Polski w świecie. W szczególności należy brać pod uwagę to, że pojawienie się w ciągu ostatniej dekady nowych globalnych graczy, w tym Chin i Indii jako potęg technologicznych, znacząco wpłynęło i nadal wpływa na dystrybucję innowacji na całym świecie. Zwiększające się tempo penetracji nowoczesnych technologii na wszystkich poziomach życia społecznego wymaga wykorzystania adekwatnych narzędzi do kształtowania polityk publicznych, aby nie pozostać w tyle nie tylko za krajami wysoko uprzemysłowionymi, ale także za krajami dawnego „trzeciego świata”, które ulegają gwałtownemu uprzemysłowieniu i których polityki publiczne w coraz większym stopniu korzystają z najnowszych zdobyczy nauki i techniki.

Kolejnym wyzwaniem, z którym muszą się dzisiaj mierzyć decydenci, jest bardzo aktywna działalność różnego rodzaju grup nacisku, lobbystów, „agentów wpływu” itp. Różne branże, wielkie koncerny, a nawet państwa realizujące swoją politykę wykorzystują dziś media, w tym media społecznościowe, organizacje pozarządowe i pozyskanych ekspertów do promowania swoich celów. Cele te niekiedy są zbieżne z interesem polskiego państwa i jego obywateli. Zaś aktywność takich działań jest dziś na tyle silna, że potrafi całkowicie zafalszować obraz medialny i odczucia społeczne w danej dziedzinie. Z drugiej strony skomplikowane problemy związane z rozwojem nowych technologii są trudne do przedstawienia szerokiej opinii publicznej. Powoduje to, że łatwy odbiór

znajdują paranaukowe, a chwytliwe teorie i hasła. Media, starając się trafić do możliwie szerokiego kręgu odbiorców, wzmacniają te opinie, przyczyniając się do utrwalania paranaukowych mitów. Przykładem może być sprawa szczepionek.

W tej sytuacji decydentom nie jest łatwo rozeznaczyć, co jest sprawdzoną naukową prawdą, a co tylko obiegową opinią, zupełnie fałszywą, choć bardzo powszechną. Nie jest też łatwo ocenić, czy dany raport jakiejś organizacji zawiera rzetelną wiedzę, czy też powstał na zamówienie konkretnej grupy interesów wyłącznie w celu promocji jej celów. Zorganizowane doradztwo naukowe jest najlepszym sposobem na zabezpieczenie decydentów przed ryzykiem podjęcia decyzji na podstawie nierzetelnych danych. Jest to szczegól-



Rys. Sławomir Makal



nie ważne na szczeblu premiera, gdzie mamy do czynienia z decyzjami strategicznymi dla kraju i gdzie naciski zewnętrzne będą się najsilniej skupiać. Koszty takiego doradztwa byłyby zupełnie znikome w proporcji do możliwych zysków i strat gospodarki w tej skali. Najwyższy czas na stworzenie w Polsce takiego mechanizmu.

### Model doradztwa naukowego dla Polski

W Polsce mechanizm doradztwa naukowego mógłby się opierać w znacznej mierze na już istniejących zasobach i wykorzystywać doświadczenia zdobyte przez inne kraje i organizacje. Jedną z możliwości byłoby powołanie urzędu Głównego Doradcy Naukowego przy Prezesie Rady Ministrów. Doradca naukowy działałby przy wsparciu odpowiedniego zespołu administracyjnego oraz systemu korzystającego z zasobów środowiska naukowego w Polsce. Korzystne byłoby, aby urząd Głównego Doradcy Naukowego pełnił dojrzały naukowiec zatrudniony w pełnym wymiarze czasu, mający do dyspozycji pełnoetatowe biuro. Możliwe jest także (zwłaszcza w początkowym okresie tworzenia mechanizmu doradztwa naukowego) tworzenie systemu doradztwa z wykorzystaniem grupy naukowców, którzy funkcje doradcze pełniliby dodatkowo prócz swoich codziennych obowiązków naukowych czy organizacyjnych – analogicznie do funkcjonowania Grupy Doradców Naukowych przy Komisji Europejskiej albo do Komitetu Polityki Naukowej.

Naukowiec pełniący funkcję Głównego Doradcy Naukowego (GDN) powinien być uczynnym cieszącym się autorytetem w środowisku naukowym oraz, co konieczne, zaufaniem premiera. Musiałaby to być osoba gwarantująca dostarczanie rzetelnej wiedzy naukowej rządzącym i odporna na ich ewentualne oczekiwania otrzymania uzasadnienia do już podjętych decyzji politycznych. Premier powoływałby na to stanowisko naukowca spośród grona osób spełniających wysokie międzynarodowe standardy merytoryczne i etyczne, wyłonionych na przykład przez kompetentny zespół identyfikujący. Niezbędne jest, by GDN miał bogate doświadczenie we współpracy międzynarodowej, międzynarodowych organizacjach, towarzystwach itp. i miał zarówno formalny, jak i nieformalny dostęp do światowej wiedzy, międzynarodowych opracowań i zespołów eksperckich.

Praca GDN w Polsce polegałaby na bezpośrednim doradztwie premierowi i ministrom m.in. przez dostarczanie opinii naukowych w odpowiedzi na zapotrzebowanie związane z kształtowaniem bieżącej polityki kraju, na ula-

twianiu komunikacji wewnątrz rządu związanej z zagadnieniami innowacyjnych technologii stwarzających wyzwania dla legislatorów, regulatorów i polityków oraz na identyfikacji i wymianie dobrych praktyk w tych dziedzinach.

GDN działałby we współpracy z wewnętrznymi systemami doradztwa poszczególnych resortów, w tym rzecz jasna z istniejącymi wyspecjalizowanymi radami i ciałami doradczymi. W ten sposób stanowiąc ciało doradcze premiera, mógłby również pełnić funkcję koordynatora doradców ministerialnych. Rolą GDN byłoby przedstawianie premierowi oraz Radzie Ministrów i jej organom odpowiedzi na zadane pytania w formie opinii naukowych, a tam gdzie premier i rząd by tego potrzebowali – rekomendacji dotyczących konkretnych działań lub wyboru między opcjami. Dostarczałby on też szybkich ekspertyz w nagłych sytuacjach, mógłby również zgłaszać propozycje przygotowania opinii i ekspertyz odnoszących się do aktualnych wyzwań w obszarze polityk publicznych, które wymagają szczególnej uwagi pod kątem uwzględnienia faktów naukowych.

W przypadku działań strategicznych Główny Doradca Naukowy zamawiałby na potrzeby premiera i rządu ekspertyzy i raporty naukowe u polskich uczonych, m.in. przez uniwersytety, Polską Akademię Nauk i instytuty badawcze, Polską Akademię Umiejętności oraz komitety i towarzystwa naukowe. W razie potrzeby i w zależności od okoliczności korzystałby z innych źródeł, w tym zagranicznych. W szczególności GDN polskiego rządu mógłby korzystać z doświadczeń i ekspertyz innych krajów unijnych np. za pośrednictwem European Science Advisors' Forum oraz współpracować z innymi międzynarodowymi strukturami doradztwa naukowego.

Do obowiązków GDN należałoby przygotowanie rekomendacji w odpowiednich ramach czasowych, natomiast rolą środowiska naukowego i ciał zajmujących się przygotowaniem odpowiednich opracowań byłoby podsumowanie istniejącej wiedzy naukowej w danym obszarze. GDN pełniłby w ten sposób rolę łącznika między premierem i Radą Ministrów a światem nauki, równocześnie byłby zaś buforem filtrującym dane naukowe i opinie formułowane przez naukowców pod kątem użyteczności dla rządzących.

Mechanizm doradztwa naukowego w Polsce można zbudować w znacznym stopniu korzystając z już istniejących zasobów, a w szczególności ze słabo wykorzystywanego potencjału kadrowego systemu nauki i szkolnictwa wyższego. System doradztwa naukowego powinien być również wspiera-

ny przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego.

### Oczekiwane efekty wprowadzenia doradztwa naukowego

Bezpośrednimi rezultatami wprowadzenia w Polsce mechanizmu doradztwa naukowego opartego na działaniu Głównego Doradcy Naukowego byłoby m.in.: zapewnienie premierowi i Radzie Ministrów szybkiego dostępu do aktualnego stanu wiedzy i technologii na świecie, dostarczanie danych do procesów decyzyjnych na szczeblu strategicznym oraz wsparcie merytoryczne procesów tworzenia polityk publicznych i ich realizacji. Rząd mógłby też liczyć na wsparcie planowania strategicznego w zakresie wyboru najbardziej obiecujących sektorów, branż, technologii i produktów („państwo umiejące wybierać”) oraz zapewnienie kompetencji analitycznych w zakresie oceny skutków zastosowania osiągnięć nauki i nowych technologii. Długofalowo mechanizm ten powinien przynieść istotne dla kraju efekty, jak: podniesienie jakości polityk publicznych dzięki wykorzystaniu aktualnej wiedzy, poprawę skuteczności ich realizacji przez lepsze dopasowanie celów i możliwości technologicznych polskiej gospodarki, a także zwiększenie odporności procesów decyzyjnych na niekorzystne obce wpływy. Ważnymi efektami byłyby także: podniesienie konkurencyjności polskiej gospodarki dzięki lepszemu koncentracji na bardziej obiecujących obszarach, wsparcie rozwoju nowych sektorów gospodarki opartych na wiedzy, zwiększenie stopnia wykorzystania wiedzy w polskiej gospodarce i lepsze wykorzystanie potencjału naukowego polskich uczelni i instytutów, a w konsekwencji – poprawa jakości rządzenia przez udoskonalenie systemu zarządzania rozwojem.

Długoterminowo wprowadzenie mechanizmu doradztwa naukowego w Polsce przyczyniłoby się do wzrostu wykorzystania nauki w politykach publicznych jako istotnego stimulatora rozwoju ekonomiczno-społecznego. Ułatwiłoby to stworzenie nowych przewag konkurencyjnych umożliwiających odrobienie dystansu, jaki dzieli Polskę od najlepiej rozwiniętych państw świata. Wprowadzenie dobrze skonstruowanego i sprawnie działającego doradztwa naukowego będzie istotnym elementem dynamizującym działania na rzecz szybkiego rozwoju społeczno-ekonomicznego naszego kraju.

Autorzy artykułu są członkami Komitetu Polityki Naukowej przy Ministrze Nauki i Szkolnictwa Wyższego.