

## Julita Jabłeczka Rady badawcze jako organizacje pomostowe

Przedmiotem artykułu są organizacje pomostowe (zwane także ciałami buforowymi lub instytucjami mediacyjnymi) oraz ich szczególna forma, tzn. rady badawcze (nazywane również fundacjami, agencjami itp.). „Ciałem pomostowym” nazywa się formalnie powołaną organizację, usytuowaną między instytucjami rządowymi (np. ministrem szkolnictwa wyższego czy ministrem nauki) a organizacjami działającymi w danej sferze (np. szkołami wyższymi czy organizacjami badawczymi), która realizuje jeden lub więcej celów publicznych. Rada badawcza to organizacja lub grupa organizacji, które dokonują alokacji funduszy rządowych na badania podstawowe i strategiczne (tj. tych środków, które nie są przekazywane bezpośrednio uniwersytetom) i które uwzględniają udział społeczności badawczej w procesie rozdziału funduszy. W artykule przedstawiono charakterystykę ciał pomostowych oraz rad badawczych, pełnione przez nie role, a także zróżnicowanie tych instytucji. Omówione zostały dwa podstawowe ujęcia teoretyczne, pozwalające na zrozumienie relacji rad badawczych z rządem z jednej strony, a ze środowiskiem uczonych z drugiej (rada badawcza jako parlament nauki i rada w ujęciu agent – pryncypał). W końcowej części opracowania omówiono najnowsze tendencje zmian, dotyczące miejsca i znaczenia rad badawczych na świecie, a na tym tle – rolę pełnioną przez Komitet Badań Naukowych w Polsce.

### Ciała pomostowe – charakterystyka

**Próbując określić, czym są organizacje pomostowe** w systemie politycznym, napotykamy dwie trudności (interesująca nas sfera działania tych organizacji to system szkolnictwa wyższego oraz system nauki, choć takie struktury można znaleźć wszędzie w systemach politycznych – por. Fenger 1992). „Ciałem pomostowym” nazywa się formalnie powołaną organizację, usytuowaną między instytucjami rządowymi (np. ministrem szkolnictwa wyższego czy ministrem nauki) a organizacjami działającymi w danej sferze (np. szkołami wyższymi czy organizacjami badawczymi), która realizuje jeden lub więcej celów publicznych (por. El-Khawas 1993). Jest to definicja bardzo ogólna, ale tylko ona pozwala na objęcie nią tak różnorodnych organizacji szczebla pośredniego. Zamiast terminu „organizacja pomostowa” używa się takich określeń jak: organizacja pośrednicząca, mediacyjna, buforowa (to ostatnie określenie stosuje El-Khawas). Nie są to jednak, moim zdaniem, określenia równoznaczne. Różnice wiążą się ze znaczeniem rozmaitych ról pełnionych przez te instytucje.

Zróznicowanie ciał pomostowych dotyczy nie tylko ich roli, ale także struktur wewnętrznych. Aby jeszcze bardziej skomplikować sprawę, można zaznaczyć, że pewne organizacje pełnią funkcje pośredniczące, ale sobie tego nie uświadamiają (El-Khawas 1993). Powtórzmy, że jedyną wspólną i jednoznaczną cechą tych organizacji jest ich usytuowanie na poziomie pośrednim (drugim), między poziomem pierwszym, który nazwiemy centralnym (na którym funkcjonują organizacje rządowe), a poziomem trzecim, na którym działają organizacje realizujące zadania edukacyjne lub badawcze. Istnieją także różnice znaczenia i struktury organizacji pomostowych w systemach szkolnictwa wyższego i nauki różnych krajów.

Neave (1991) wyróżnia trzy typy organizacji buforowych, w zależności od zakresu ich formalnej władzy:

- organizacje buforowe pierwszego rzędu, tzn. te, które są uprawnione do rozdziału zasobów; mają one podstawowy zakres uprawnień, a często także kompetencje decyzyjne w zakresie rozdziału środków finansowych na szkolnictwo wyższe czy naukę;

- organizacje buforowe drugiego rzędu, które pełnią funkcje doradcze i koordynujące;

- organizacje buforowe trzeciego rzędu, które są miejscem prowadzenia dyskusji.

Te ostatnie nie mają żadnej formalnej władzy, działają na podstawie nieformalnej legitymacji w środowisku akademickim.

El-Khawas (1993) wyróżnia pięć typów organizacji buforowych:

- agencje sterujące, które mają znaczny zakres niezależnej władzy i realizują w imieniu rządu funkcje decyzyjne, pełnią ogólny nadzór, dokonują alokacji środków oraz udzielają pomocy technicznej (merytorycznej); przykładem mogą być Rady Finansowania Szkolnictwa Wyższego Anglii, Szkocji czy Walii (HEFC);

- rady badawcze, które dokonują alokacji środków państwowych na badania w ramach procesu mającego legitymację w środowisku naukowym (czyli poprzez oceny wewnętrznośrodowiskowe, *peer review*), są to np. Krajowa Fundacja Nauki (NSF) w Stanach Zjednoczonych, Niemiecka Wspólnota Badawcza (DFG) czy rady badawcze wielu innych krajów;

- ciała koordynujące, które przedstawiają opinie, stwarzają możliwości debaty politycznej oraz planowania, a także przygotowują oficjalne stanowiska i oświadczenia konsultantów, np. Rada Nauki (Wissenschaftsrat) w Niemczech;

- rady i konferencje rektorów, które stwarzają możliwość koordynacji przedsięwzięć oraz debaty politycznej wśród władz uczelni, np. konferencje rektorów w wielu krajach;

- wyspecjalizowane organizacje, wykonujące ustalone zadania bądź świadczące konkretną pomoc techniczną lub usługi konsultacyjne w danej dziedzinie (akredytacji, ewaluacji, wymiany międzynarodowej), są to np. różne instytucje akredytacyjne czy Narodowy Komitet Ewaluacji (NGE) we Francji.

Jak widać, ciała pomostowe mogą mieć bardzo szeroki lub też wąski, specjalistyczny zakres działania.

Z punktu widzenia funkcji organizacji pomostowych ważne jest ich powiązanie z instytucjami rządowymi, ze względu na podporządkowanie formalne i zależność finansową. Wśród ciał pomostowych są organizacje rządowe, ciała częściowo podporządkowane rządowi oraz instytucje całkowicie niezależne. Ten pierwszy rodzaj organizacji znajduje się w większym stopniu niż pozostałe pod wpływem potrzeb i oczekiwań rządu (ciała te określane są jako organizacje zdominowane przez wpływy odgórne (tzw. *top-down buffer organizations*); z kolei organizacje niezależne nastawione są raczej na realizację zaintereso-

sowań ich członków, wywodzących się ze środowisk naukowych czy akademickich, i reprezentują ich punkt widzenia (np. konferencje rektorów to organizacje zdominowane przez wpływy oddolne, tzw. *bottom-up buffer organizations*, por. El-Khawas 1993). Jeśli chodzi o aspekt finansowy, to im więcej źródeł finansowania, tym większa niezależność od jednego sponsora.

Istnienia omawianych tu organizacji nie uznaje się za niezbędne dla funkcjonowania społeczeństwa demokratycznego ani też nie dostrzega się ich faktycznego wpływu na efektywne funkcjonowanie oraz osiągnięcia sfery szkolnictwa wyższego i nauki (por. Van der Meulen, Rip 1994). Mimo to znaczenie instytucji szczebla pośredniego określa się jako bardzo istotne, ponieważ tworzą one pomost między światem polityki i światem nauki, której to roli nie mogłyby pełnić bezpośrednio ani struktury rządowe, ani struktury akademickie. Powstaje jednak pytanie, dlaczego taki pomost jest potrzebny? Odpowiedź na nie przynosi analiza roli organizacji szczebla pośredniego.

### Role instytucji pomostowych (szczebla pośredniego)

Uzasadnienie istnienia instytucji pomostowych szczebla pośredniego związane jest ze szczególnymi cechami aktywności świata szkolnictwa wyższego i nauki (por. El-Khawas 1993; Rip 1994). Członkowie społeczności akademickiej – zarówno pełniąc role nauczycieli, jak i role badaczy – parają się kreatywną pracą intelektualną. Kreatywność i innowacyjność wymaga szczególnych warunków działania, pozwalających na refleksję, rozwijanie nowych podejść i odkryć oraz na poszukiwanie prawdy. Uczelnie i instytucje naukowe tradycyjnie cieszą się autonomią, a poszczególni uczeni wolnością akademicką, które są chronione przez organizacje pomostowe. Odbierając instytucjom akademickim możliwość samodzielnego kształtowania działalności, społeczeństwo poniosłoby straty, albowiem prowadziłyby to do ograniczenia nowatorstwa i produktywności.

Z drugiej jednak strony, państwo, działając w imieniu społeczeństwa, wspiera system szkolnictwa wyższego i finansuje badania naukowe, a tym samym chce mieć wpływ na to, jak owe fundusze są wykorzystywane. Istnienie organizacji pomostowych wiąże się zatem z odrębnością potrzeb szczebli, między którymi są one usytuowane oraz z koniecznością godzenia ich oczekiwań. W tym aspekcie organizacjom szczebla pośredniego przypisywane są następujące role (El-Khawas 1993).

- **Rola mediacyjna** – dostosowywanie potrzeb i oczekiwań rządów do systemu wartości instytucji akademickich realizujących proces kształcenia oraz badań. El-Khawas kładzie nacisk z jednej strony na formy działania rządowych instytucji **biurokratycznych** (np. procedury rozliczania się w okresach rocznych, przestrzeganie procedur administracyjnych) z drugiej zaś na odmienne procedury i ograniczenia panujące w świecie akademickim. Pomija natomiast odmienność perspektyw i celów **politycznych** (perspektywa odpowiadająca okresowi sprawowania władzy przez daną grupę polityczną, realizacja priorytetów społecznych) z jednej strony oraz akademickich z drugiej (długofalowa perspektywa rozwoju nauki i szkolnictwa wyższego, realizacja priorytetów akademickich, nacisk na wewnętrzne, naukowe kryteria oceny). A zatem na poziomie instytucji szczebla pośredniego spotykają się nie dwie, ale trzy odmienne kultury: polityczna, biurokratyczna i akademicka. W ostatnich latach do instytucji pomostowych (w niektórych krajach) prze-

nikają także elementy przedsiębiorczości, wywodzącej się z kultury rynku. Inaczej mówiąc, zakres i przedmiot mediacji pełnionej przez instytucje pośredniczące zależy w znacznym stopniu od dominującego w danym okresie i kraju typu koordynacji systemów szkolnictwa wyższego (por. Clark 1983) oraz systemów nauki (Jabłeczka 1995a).

To, w jaki sposób instytucje pomostowe pełnią rolę mediacyjną i jak sobie radzą z naciskami zewnętrznymi, którym są poddawane, ma kluczowe znaczenie dla funkcjonowania szkolnictwa wyższego i nauki. Według El-Khawas, instytucje pomostowe, prowadząc mediacje, chronią instytucjonalną autonomię i wolność akademicką nawet wówczas, gdy starają się wpływać na szkolnictwo wyższe, by dostosowywało się do zmieniających się potrzeb społecznych. W praktyce jednak stopień ochrony tej autonomii bywa różny. Dlatego też, moim zdaniem, można dodatkowo wyodrębnić dwie inne role instytucji pomostowych pojawiające się w procesie mediacji, w zależności od znaczenia nacisków państwa z jednej i świata akademickiego z drugiej strony:

– **rola agenta**, realizującego politykę państwa w imieniu rządu, który nie tylko deleguje organizacji swe uprawnienia, ale także aktywnie nań oddziałuje, za pomocą różnorodnych programów oraz mechanizmów finansowych;

– **rola buforowa**, polegająca na amortyzowaniu, a nawet izolowaniu świata szkolnictwa wyższego i nauki od wpływów zewnętrznych, przy wykorzystaniu procesów samoregulacji oraz za pomocą kryteriów i procedur akademickich, np. ocen wewnątrzrodzinkowych. Rola buforowa może także być realizowana „w drugą stronę” – polega wówczas na izolowaniu rządu od bezpośrednich nacisków i roszczeń ze strony środowiska edukacji i nauki;

– **rola polityczna**, budowania konsensu: stwarzając mechanizmy prowadzenia otwartej debaty i dochodzenia do uzgodnień w kwestii podstawowych problemów polityki edukacyjnej czy naukowej, ciało pomostowe stanowi przykład aktywnego wzorca demokracji partycypacyjnej;

– **rola negocjatora** różnic między perspektywą rządową i akademicką: według Bechera i Kogana (1990) funkcja negocjacyjna opiera się na założeniu istnienia odmiennych wartości i interesów oraz konieczności dokonywania uzgodnień między różnymi składnikami systemu pluralistycznego.

## Rady badawcze – podstawowe definicje

Rada badawcza to ogólny termin, odnoszący się do jednego ciała lub grupy instytucji (albo też do organizacji działającej w ramach innej instytucji, np. w ramach Akademii Nauk Finlandii), która prowadzi mediacje między państwowym patronatem nad badaniami podstawowymi i strategicznymi a światem nauki: uczonymi, skupiającymi ich instytucjami oraz badaniami tam realizowanymi (Rip 1994). Inną definicję proponują Rip i Van der Meulen (1994). Rada badawcza to organizacja (złożona całość) lub grupa organizacji, które dokonują alokacji funduszy rządowych na badania podstawowe i strategiczne (tj. tych środków, które nie są przekazywane uniwersytetom bezpośrednio) oraz które uwzględniają udział społeczności badawczej w procesie rozdziału funduszy.

Pierwsza z podanych tu definicji jest szersza i bardziej ogólna. Obejmuje ona nie tylko organizacje, które dokonują rozdziału funduszy na badania, ale także ciała realizujące różne formy mediacji, np. o charakterze doradczym (dla premiera czy danego ministra, tzw.

radę sektorów). Ciąta te niekoniecznie muszą dysponować funduszami na badania, ale z całą pewnością realizują funkcje mediacyjne między światem nauki i polityki wymienione w pierwszej definicji. Z kolei druga definicja, zbyt wąska, nie bierze pod uwagę, iż każda z rad rozdzielających środki na badania podejmuje także inne decyzje niż alokacyjne. Obydwie definicje ograniczają działanie rad do badań podstawowych i strategicznych, tymczasem w rzeczywistości rady badawcze wspierają również badania stosowane.

Z poprzednich rozważań na temat ciał pomostowych wiemy, że rady badawcze zaliczane są do tej grupy organizacji. Ale czy wszystkie rady badawcze mają cechy organizacji pomostowych? Jest to trudne pytanie. Należy bowiem doprecyzować, czy wystarczy formalne usytuowanie rady na najniższym szczeblu w hierarchii struktur ministerialnych (w ramach nadzorującego go ministerstwa lub rządowego departamentu), ale powyżej instytucji badawczych, czy też powinna to być struktura niezależna? Chyba jednak chodzi o ten drugi przypadek, zwłaszcza że jedną z cech rad badawczych jest działanie w pewnej odległości od rządu. (Dlatego ani rad badawczych funkcjonujących w ramach Akademii Nauk Finlandii, będącej w sensie formalnym strukturą rządową, ani też polskiego Komitetu Badań Naukowych, a ściślej jego zespołów, nie zaliczymy do organizacji pomostowych, „stojących pomiędzy” światem polityki i nauki, ale do instytucji rządowych). Czy wobec tego, aby dana rada była organem pomostowym, konieczne jest jej formalne oddzielenie od struktury organizacyjnej rządowego organu nadzorującego? Czy rada powinna mieć zagwarantowaną prawem (np. statutem) niezależność od organu rządowego? Na oba te pytania można odpowiedzieć twierdząco (choć w praktyce nie wszystkie rady badawcze mają statutową niezależność). Przy pełnieniu funkcji pomostowej chodzi przede wszystkim właśnie o względną niezależność, dlatego podkreśla się, że rady działają „na odległość ramienia” od rządu.

W analizach przywiązuje się wagę do niezależności rad badawczych od instytucji rządowej, rzadziej mówi się o ich niezależności od świata nauki. Teoretycznie ciało buforowe powinno być neutralne, w praktyce przechyla się jednak w jedną lub drugą stronę (Fenger 1992).

Należy podkreślić, że część rad badawczych nie tylko finansuje badania. Prowadzą one także prace badawcze w ramach podporządkowanych im instytutów. Do takich organizacji należą niektóre brytyjskie rady badawcze czy holenderska Organizacja Badań Naukowych (NWO).

## Charakterystyka rad badawczych

Instytucje o nazwie „rady badawcze” można znaleźć niemal we wszystkich krajach OECD. Jednak według Skoie (1996) nie jest jasne, które z organizacji można traktować jak rady badawcze. Choć niektóre organizacje noszą taką nazwę, to faktycznie nie pełnią podstawowej funkcji rad, tzn. alokacji środków na badania. Jednocześnie taką funkcję realizują organizacje nazywane inaczej. I tak, rada badawcza bywa nazywana fundacją, agencją, akademią, krajowym centrum, organizacją badawczą, komitetem, instytutem.

Rady badawcze powstawały sporadycznie po pierwszej wojnie, a lawinowo po drugiej wojnie, zwłaszcza w latach pięćdziesiątych. Są one dzielone na dwie podstawowe grupy. Pierwsza – to tzw. rady typu uniwersyteckiego, dyscyplinarnego (Skoie 1996), akademickie. Druga – to rady sektorów gospodarczych lub inaczej – agencje zorientowane zadaniowo (*mission-oriented*). Te pierwsze wspierają badania podstawowe i strategiczne, te

drugie finansują badania strategiczne oraz stosowane (Skoie 1996), ale często także podstawowe (Braun 1993).

Zazwyczaj rady uniwersyteckie finansują badania prowadzone w uczelniach (stąd ich nazwa). Jeśli badania podstawowe realizowane są także poza uniwersytetami, w odrębnym pionie (jak np. w Niemczech), rady te mogą wspierać także uczonych spoza uczelni. Wsparcie przez rady uniwersyteckie zazwyczaj nie jest głównym kanałem finansowania badań uczelnianych, ale jedynie jego uzupełnieniem (są to tzw. środki z drugiej ręki), uniwersytety otrzymują bowiem większość funduszy na badania w ramach ogólnej dotacji dla uczelni lub wydzielonego finansowania badań uczelnianych. Finansowanie badań przez agencje zadaniowe może natomiast otrzymać zarówno badacz uczelniany, jak i laboratorium rządowe czy prywatny instytut oraz przemysł.

W ramach rad uniwersyteckich możemy wyróżnić dwie podkategorie. Podział ten wiąże się z monocentrycznym lub policentrycznym systemem rad. Do instytucji monocentrycznych można zaliczyć tzw. rady całościowe (*all around, umbrella organizations*), w skład których wchodzi kilka, w miarę niezależnych, wyodrębnionych w strukturze działów dziedzinowych lub grup dyscyplin zwanych zarządami, fundacjami, działami czy zespołami działającymi pod wspólnym zarządem. Do takich rozwiązań zaliczymy Niemiecką Wspólnotę Badawczą (DFG), Organizację Badań Naukowych (NWO) w Holandii, Narodowe Centrum Badań Naukowych (CNRS) we Francji (oprócz tego funkcjonują w tych krajach także agencje zadaniowe). Drugie rozwiązanie to istnienie kilku odrębnych i niezależnych rad dziedzinowych, działających np. w naukach przyrodniczych, medycznych, humanistyce itp. Taki wariant przyjęto m.in. w Szwecji, Danii i Wielkiej Brytanii.

**Radom uniwersyteckim** przypisywane są następujące podstawowe cechy:

– są to instytucje, poprzez które społeczność naukowa autonomicznie zarządza nauką i rządowymi funduszami przeznaczanymi na badania naukowe, wykorzystując mechanizmy *peer review*;

– organizacja i *modus operandi* rad badawczych nawiązują do zasady autonomii nauki; rady wspierają przede wszystkim indywidualnych uczonych i zespoły poprzez projekty przedstawiane z ich inicjatywy (*unsolicited proposals*), a organizacja rad koresponduje ze strukturą dyscyplin departamentów i katedr uniwersyteckich;

– jako organizacje ogólnonarodowe, rady respektują zasadę krajowej autonomii nauki (Skoie 1996; OECD 1991).

Z kolei celem **agencji zadaniowych** jest promocja oraz prowadzenie badań zorientowanych na rozwiązanie problemu w celu zwiększenia transferu wiedzy naukowej i jej zastosowań w konkretnych dziedzinach życia, takich jak np. rolnictwo, ochrona zdrowia, energia jądrowa (Braun 1993).

W odróżnieniu od rad uniwersyteckich, powstanie agencji zadaniowych było umotywowane politycznie. Nie oznacza, to że tworzeniu rad uniwersyteckich nie towarzyszyło zainteresowanie polityczne, ale w tym przypadku samo środowisko naukowe naciskało na instytucjonalizację systematycznego finansowania badań akademickich (dotyczy to np. DFG, CNRS czy NSF). Natomiast według Brauna (1993) stworzenie agencji zadaniowych było bezpośrednim efektem przekonania polityków, że nauka wiele wnosi do zaspokajania potrzeb społecznych, że jest bronią w rozwiązywaniu problemów gruźlicy, raka, niskich plonów, zanieczyszczeń środowiska itp. Przełomem stało się odkrycie penicyliny i projekt Manhattan.

**Agencje zadaniowe** tworzą w tych dziedzinach nauki, w których oczekiwano interesujących zastosowań lub tam, gdzie dzięki badaniom oczekiwano rozwiązania trudności praktycznych. Powoływano je także w tych dziedzinach, w których ani uniwersytety, ani prywatne instytucje badawcze nie stanowią właściwego środowiska dla podejmowania lub wspierania badań (badacze uniwersyteccy niechętnie poświęcają się badaniom inicjowanym przez polityków, struktura uczelni nie jest wystarczająco elastyczna dla badań interdyscyplinarnych bądź prowadzących do wdrożeń lub też prace badawcze są drogie i wymagają koncentracji środków i wyposażenia).

W Stanach Zjednoczonych, Wielkiej Brytanii i Francji agencje zadaniowe pełnią dwie funkcje (Braun 1993):

- realizują badania w obszarach interesujących polityków przy wykorzystaniu własnych instytutów lub finansowaniu prac niezależnych uczonych z uniwersytetów i przemysłu;

- starają się stworzyć społeczność naukową w uniwersytetach w dziedzinach znajdujących się w sferze zainteresowań polityków.

Obszar funkcjonowania rad uniwersyteckich i agencji zadaniowych jest więc nieco odmienny, inny jest także zakres ich niezależności od sponsora badań (większy w przypadku rad uniwersyteckich).

Struktura wewnętrzna rad uniwersyteckich jest zazwyczaj podobna, struktura agencji zadaniowych jest znacznie bardziej zróżnicowana. Rady uniwersyteckie mogą się dzielić na grupy dyscyplin, struktura rad zadaniowych jest podzielona na programy. Rady uniwersyteckie utrzymują silniejsze kontakty ze środowiskiem akademickim niż agencje zadaniowe, które wspierają badania w ściślejszej łączności z przedstawicielami użytkowników i polityką rządu lub danego ministerstwa. W niektórych krajach różnice między wymienionymi wyżej cechami rad uniwersyteckich i zadaniowych zacierają się. Istnieją organizacje łączące zadania rad uniwersyteckich i zadaniowych, które udzielają wsparcia dla badań podstawowych, strategicznych oraz stosowanych.

Struktura wewnętrzna i skład rady mają ścisły związek z zakresem jej niezależności od rządu. Rady zbudowane są w sposób hierarchiczny. W „klasycznej” akademickiej radzie na najwyższym poziomie znajduje się „rada właściwa” czy też zarząd, który reprezentuje interesy środowiska nauki wobec organu zwierzchniego; to na tym poziomie realizowane są funkcje mediacyjne, ten poziom odpowiada też za strategię działania rady. Na niższym poziomie działają zarządy bądź fundacje lub komitety dziedzinowe, a na szczeblu najniższym umiejscowione są sekcje, zespoły lub komisje grantowe. Najniższy poziom zazwyczaj zajmuje się oceną propozycji (projektów) badawczych. Pomocniczą rolę w ocenie odgrywają uczeni – recenzenci prac.

Sekcje i zespoły składają się z uczonych, którzy mogą być wybierani przez całe środowisko naukowe lub proponowani przez wyższy szczebel w hierarchii rady. W niektórych radach w skład zespołów oceniających wchodzi reprezentanci praktyki, w innych zespół złożony z przedstawicieli praktyki gospodarczej i administracji ocenia projekty badawcze w drugiej fazie, po zakończeniu fazy ocen przez uczonych, jest tak np. w Narodowych Instytutach Zdrowia (NIH) w Stanach Zjednoczonych. Zespoły oceniające oraz recenzenci pełnią najczęściej funkcje doradcze. Na poziomie drugim w hierarchii rad (poziom grupy dyscyplin) znajdują się zazwyczaj uczeni. Także oni mogą pochodzić z wyboru albo być nominowani przez organ zwierzchni. Wreszcie na najwyższym poziomie, w zarządzie,

reprezentowani są najczęściej nie tylko uczeni, ale także przedstawiciele rządu, a często również odbiorców badań. Uczeni są zazwyczaj zatrudniani na części etatu, pozostając aktywnymi badaczami.

Oprócz tej struktury podstawowej istnieje w radzie struktura równoległa, administracyjna, złożona z przedstawicieli biurokracji zatrudnionych na pełnych etatach. W zależności od przyjętego rozwiązania, mogą oni pełnić wyłącznie funkcje pomocnicze oraz kontrolować przestrzeganie wymogów i procedur biurokratycznych, mogą także mieć uprawnienia decyzyjne i to oni wówczas – na podstawie ocen uczonych – będą decydować, które badania finansować czy jakie nowe inicjatywy podejmować. W takim przypadku ciała kolegialne (zespoły) na wszystkich poziomach w hierarchii rady będą pełniły funkcje doradcze. Pracownicy administracji rady najczęściej wywodzą się ze środowisk naukowych, nie są jednak czynnymi uczonymi. Od tej zasady stnieją jednak wyjątki (np. NSF).

Jak można sądzić, na pozycję rady wobec świata nauki i świata polityki wpływają nie tylko stosunki zewnętrzne między radą a szczeblem rządowym, ale także zasady rekrutacji członków, skład rady, kompetencje poszczególnych szczebli struktury wewnętrznej oraz procedury i kryteria decyzyjne.

## Teorie i koncepcje wyjaśniające funkcjonowanie rad badawczych

Działanie rad badawczych oraz dynamikę ich relacji z otoczeniem wyjaśniają dwa ujęcia, które ukazują całkowicie odmienne aspekty funkcjonowania rad. Pierwsze, proponowane przez Ripa (1994), traktuje radę jako parlament nauki i nawiązuje do koncepcji republiki nauki Polany'ego (1962). Drugie (Braun 1993; Guston 1996) – określa stosunki rady z otoczeniem w teorii pryncypał – agent.

### Rada jako organ republiki nauki

Rady badawcze mają dwoistą strukturę: z jednej strony mogą być postrzegane jako parlament uczonych, z drugiej – jako państwowa biurokracja. Jako biurokracja, rady nawiązują do pierwotnego założenia ich masowego tworzenia po drugiej wojnie. Jako parlament uczonych, stanowią ucieleśnienie ideologii Polany'ego dotyczącej republiki nauki, mają zatem silne powiązania ze środowiskiem uczonych otrzymujących wsparcie, z naukowcami będącymi recenzentami oraz z instytucjami badawczymi (Rip 1994).

Cechy rady badawczej w ujęciu republiki nauki to ochrona autonomii nauki i realizacja idei samorządności. Podstawowym wyrazem autonomii jest prawo uczonych do swobodnego podejmowania tematyki badawczej. Autonomia dotyczy przede wszystkim badań podstawowych, ale obowiązujący przez lata model innowacji wymuszanych przez naukę (*science push*) uzasadniał brak ingerencji zewnętrznych także w badaniach stosowanych. Autonomia wyraża się także tym, że:

- rada badawcza finansuje tematy projektów inicjowane przez uczonych (tzw. propozycje niezamawiane, *unsolicited proposals*);
- podział funduszy między dziedziny nie jest z góry określany przez priorytety, ale wyznacza go presja (napływ) dobrych projektów. Jest to tzw. responsywny model finansowania, nastawiony na wewnętrzną jakość naukową.



Pełna autonomia wyklucza określanie priorytetów społecznych i stosowanie innych kryteriów niż wartość naukowa. Takie ujęcie jest idealistyczne, abstrahuje bowiem od innych (poza oceną wewnątrzśrodowiskową, *peer review*) mechanizmów oraz decyzji zapadających na wyższych poziomach w strukturze rady. *Peer review* jest kluczowym mechanizmem w ideologii republiki nauki, mechanizmem samoregulacji, który znalazł instytucjonalną formę jako instrument selekcji w systemie finansowania badań przez rady badawcze.

Ideologia republiki nauki w odniesieniu do rad badawczych zakłada nieograniczony i bezwarunkowy patronat państwa oraz przyznanie prawa do rozdziału nagród w nauce wyłącznie uczonym. W rzeczywistości jednak na wyższych szczeblach w strukturze rady podejmowane są decyzje strategiczne, które nie mają bezpośrednich związków z niezależnymi decyzjami indywidualnych recenzentów (Kogan 1992), ale w efekcie mogą wpływać ostatecznie na to, jakie projekty są finansowane. Część z tych decyzji nie dotyczy merytorycznych problemów nauki, ale ma charakter administracyjny i odpowiada np. na następujące pytania: czy przeznaczyć więcej środków na projekty badawcze, czy na stypendia? Czy finansować badania responsywnie, czy też dyrektywnie (model dyrektywny oznacza, że określenie wysokości finansowania w dyscyplinach następuje niezależnie od liczby napływających projektów, a tematyka projektów może być inicjowana przez radę)? Jaki system recenzencki realizować?

Rada określa przepisy, procedury i zasady oraz je wdraża. Inny rodzaj decyzji podejmowanych w radzie jest wynikiem nacisków politycznych i dotyczy realizacji priorytetów państwa lub określania własnych preferencji rady. Decyzje te są szczególnie widoczne w przypadku agencji zadaniowych. Tendencje zmian w działaniu rad uniwersyteckich z lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych wykazują, że obszar republiki nauki i autonomii badawczej kurczy się (będzie o tym mowa dalej). Wizja rady badawczej w ideologii republiki nauki, choć jednostronna i idealistyczna, pozwala zrozumieć podstawy szerokiej legitymacji rad badawczych w środowisku uczonych.

### Rada badawcza w ujęciu agent – pryncypał

Braun (1993) i Guston (1996) proponują, by relacje między rządem, radami badawczymi i światem nauki wyjaśniać w całkowicie odmiennym ujęciu. W stosunkach pryncypał – agent najważniejszy jest problem delegacji władzy i zadań. Ujęcie to odpowiada na pytanie, w jaki sposób laicy skłaniają uczonych, aby robili to, o czym w imieniu obywateli zdecydował rząd (Guston 1996). Agentami parlamentu w danym kraju (pryncypała) są organy wykonawcze (ministerstwa) i rady badawcze, a z kolei agentami rady badawczej (jako pryncypała) są uczeni, realizatorzy badań. Rada badawcza (pryncypał) stawia przed nauką (agentem) zadania, których pryncypał sam nie może zrealizować. W relacjach pryncypał – agent, będących stosunkami wymiany, podstawowym narzędziem umowy staje się grant lub kontrakt zawarty przez organizację publiczną z prywatną jednostką. Państwo nie tylko daje pieniądze, ale także określa zasady interakcji, tworzy i kontroluje instytucje oraz manipuluje agentem. Umowa określa prawa i zobowiązania obu stron (Guston 1996).

Według Brauna (1993) stosunki pryncypał – agent, które w sferze ekonomii są dwustronne, w sferze polityki mają charakter triady: w przypadku rad badawczych uczestniczą w nich trzy grupy aktorów: przedstawiciele rządu, rady badawczej i środowiska naukowego. Ważne jest stwierdzenie, że pryncypał zawsze zachowuje prawo kontroli działań

agenta (jest to więc zasada całkowicie odmienna od tej, która określa działanie autonomiczne rady jako organu republiki nauki). Rząd jako pryncypał kontroluje radę badawczą, a rada z kolei kontroluje swego agenta – uczonego, realizatora badań. Pryncypał tworzy narzędzia kontroli (takie jak bodźce, system nadzoru), może także manipulować agentem, zagrażając wycofaniem funduszy.

W stosunkach pryncypał – agent występuje asymetria informacji: uczeni posiadają wiedzę o prowadzeniu badań, której nie ma administracja. Ponieważ wybór właściwego realizatora badań jest trudny, pryncypał często deleguje to zadanie agentowi: państwo ustala ogólne zasady (np. że określona suma zostanie przeznaczona na prace badawcze związane z zadaniem ochrony zdrowia czy badaniem określonych chorób), pozostawiając wybór konkretnych realizatorów przedstawicielom „społeczności agentów”, tj. uczonym – recenzentom. To oni oceniają propozycje badawcze, a następnie wybierają te, które reprezentują najwyższy poziom naukowy oraz najlepiej odpowiadają określonym celom i misji organizacji finansującej badania. W interesie recenzentów leży utrzymanie wysokiej jakości i rzetelności oraz zgodności tematyki wspieranych badań z potrzebami określonymi przez pryncypała, gdyż upublicznienie informacji o finansowaniu prac będących wynikiem ich złych wyborów zagraża poziomowi finansowania w przyszłości. Pryncypał często szczegółowo nadzoruje proces tych wyborów, może podważyć oceny recenzentów lub wręcz odrzucić propozycje badawcze poprzez działania administracyjne. Sposób kontrolowania przez administrację procedur oceny projektów badawczych różni się między agencjami i radami badawczymi nawet w ramach jednego kraju (por. Jabłecka 1995b).

W związku z wspomnianą wyżej asymetrią informacji i brakiem kompetencji pryncypała powstaje trudność oceniania działania agenta (np. rady badawczej przez rząd). Ocena ta odbywa się więc symbolicznie, poprzez ocenę reputacji rady wśród uczonych (jej agentów) (por. Braun 1993). W konsekwencji rada jest bardziej zainteresowana tworzeniem swej reputacji niż realizacją zadań uzgodnionych z rządem. Istnieje więc trudne zadanie: trzeba zapewnić, by działanie agenta było zgodne z intencjami pryncypała. Można to zadanie realizować w różny sposób, np. poprzez identyfikację agenta z celami pryncypała (rady uczestniczą w opracowywaniu i implementacji polityki naukowej) oraz dzięki obecności przedstawicieli pryncypała w samej radzie (w której interesy naukowe i polityczne są przekształcane w programy polityki badawczej i następnie realizowane).

## Obecne tendencje zmian roli rad badawczych

Realizacja przez rady badawcze funkcji państwowego patronatu i wspierania nauki w sposób ciągły i systematyczny rozwinęła się po 1945 r., a zwłaszcza w latach pięćdziesiątych. Początkowo ministerstwa, departamenty i agencje rządowe potrzebowały konsultacji uczonych – ich funkcja doradcza rozwijała się aż do momentu, kiedy powszechnym zjawiskiem stały się oceny wewnątrzśrodowiskowe (*peer review*). Rządowa biurokracja miała autorytet struktur biurokratycznych, doradztwo pracowników nauki legitymizowało agencję w oczach społeczności uczonych. Jak pisze Rip (1994), w efekcie biurokracja agencji została przesiąknięta wartościami wywodzącymi się ze świata uczonych, a z czasem uczeni wręcz zawłaszczyli rady badawcze dzięki mechanizmom *peer review* oraz swej pozycji w komisjach doradczych i radach zarządzających. Rady uzyskały

legitymizację w świecie nauki, a nawet stały się częścią tego świata, stąd traktowanie rad jako parlamentu uczonych.

Ta sytuacja zaczęła się jednak stopniowo zmieniać. W latach osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych obserwujemy nasilenie nowych tendencji w funkcjonowaniu rad, zmianę ich funkcji i struktur. Przeobrażenia te można generalnie podsumować jako kurczenie się obszaru oddziaływania kultury świata akademickiego oraz ekspansję wartości ze świata biurokracji, polityki i rynku.

Zmieniają się kryteria oceny w ramach rad: obecnie, oprócz akcentowania wartości naukowych badań, kładzie się nacisk na ich praktyczne znaczenie, krótkoterminowe cele oraz uzyskanie wartości adekwatnej do włożonych pieniędzy. Aż do początku lat osiemdziesiątych priorytety polityczne państwa nie były artykułowane w sposób jawny, w postaci określonych dokumentów czy planów. W ciągu ostatnich kilkunastu lat zaczęto wyraźnie określać priorytety na poziomie politycznym. Również rady badawcze określają swoje priorytety strategiczne, podejmują własne inicjatywy, poszukują możliwości tworzenia programów strategicznych. Obowiązkiem rad jest także przygotowywanie średnio-okresowych planów strategicznych.

Zmieniają się formy i mechanizmy finansowania badań. Dominujący dotąd system finansowania kilkuletnich projektów badawczych, realizowanych przez kilkuosobowe zespoły, zastępowany jest przez finansowanie programów długoterminowych, realizowanych przez wiele osób. Rozwija się mechanizm współfinansowania przez rady prac finansowanych także przez przemysł lub innego, przyszłego użytkownika badań. Rady badawcze tworzą programy rozwoju centrów doskonałości w wybranych dziedzinach (jest to więc selektywne finansowanie instytucji). Zakres swobody wyboru tematyki badawczej przez uczonych ulega ograniczeniu. Model responsywny finansowania projektów zostaje zastępowany modelem dyrektywnym, w którym podział funduszy między konkurujące programy i dyscypliny zostaje dokonany zanim napłyną projekty zgłoszone na konkurs. Coraz częściej rady określają własne obszary priorytetowe w ramach dyscyplin, specjalności czy programów dziedzinowych lub opracowują wykazy tematyki preferowanej, a następnie ogłaszają konkursy wniosków (są to tzw. propozycje zamawiane, *solicited proposals*; w ramach tego systemu finansowania uczeni nie mają pełnej swobody wyboru tematyki badań).

Obserwuje się tendencję do zastępowania struktur pluralistycznych (kilka niezależnych rad dziedzinowych) organizacjami monocentrycznymi (jedna całościowa rada). Jako przykład mogą posłużyć niedawne zmiany w Norwegii. Ich pierwotną przyczyną było dążenie do większej koordynacji systemu wsparcia badań, eliminacji dublowania się tematyki badawczej, możliwości integracji badań, czyli większej efektywności. W radach, oprócz tradycyjnego systemu ocen wniosków badawczych (oceny *ex ante*), wprowadzany jest system oceny (*ex post*) zrealizowanych programów i działalności rady, analizuje się wpływ podejmowanych badań na sferę praktyki, produktywność badaczy realizujących badania ze względu na różne formy wsparcia. Rozwija się system kontroli grantów po ich zakończeniu (czyli jakie efekty przyniosły badania finansowane przez radę), podczas gdy dawniej jedynym efektem rozliczenia grantu po jego realizacji były publikacje.

Zakres wyżej wspomnianych zmian w radach badawczych nie jest identyczny we wszystkich krajach. To, czy rady badawcze będą mogły realizować swe zadania w nie zmienionej postaci, mimo nacisków państwa na rozwój badań strategicznych, zależy

m.in. od tego, czy istniały jakieś inne formy i mechanizmy wsparcia badań poza radami badawczymi. Na przykład w Holandii już od lat siedemdziesiątych istniały programy narodowe i tzw. rady sektorów, w ramach których wspierano realizację badań strategicznych zorientowanych na problemy praktyczne. Podobnie w Niemczech istniały programy wspierania badań stosowanych. Dzięki temu zarówno w ramach holenderskiej rady NWO, jak i niemieckiej DFG zmiany profilu działania były relatywnie niewielkie, w odróżnieniu od Wielkiej Brytanii czy Australii, gdzie nie było odrębnych instytucji wspierania badań stosowanych, stąd naciski rządowe na ukierunkowanie badań na obszary strategiczne przez rady badawcze (por. Rip 1994; Rip, Meulen 1994; Skoie 1996). Warto zauważyć, że na specyficzne cechy działalności rad badawczych w danym kraju wpływa także wiele innych czynników.

Jako skrajny przykład utrzymania się przez radę w ramach modelu instytucji przenikniętej kulturą akademicką może posłużyć Polska. W 1990 r. powstał w Polsce Komitet Badań Naukowych. Jego kompetencje, struktura wewnętrzna i usytuowanie są dość szczególną kombinacją funkcji ministerstwa nauki i rady badawczej. Komitet jest odpowiedzialny nie tylko za określanie polityki naukowej, ale także jej implementację, w tym za alokację środków na badania. Chociaż usytuowanie Komitetu (jego przewodniczący jest jednocześnie ministrem) wskazuje na polityczny (rządowy) charakter tej instytucji, to jej skład, struktura wewnętrzna oraz funkcjonowanie, kryteria i sposób podejmowania decyzji nadają tej instytucji raczej cechy klasycznej rady badawczej typu akademickiego (decyzje podejmowane kolegią, większością głosów; przewodniczący ma jedynie prawo weta; większość członków Komitetu stanowią uczeni; rozdział funduszy jest oparty na ocenie jakości naukowej; dokumenty, w których określono priorytety, tzn. założenia polityki naukowej i badawczo-rozwojowej, mają charakter wyłącznie fasadowy).

Eksperti OECD, a także niezależnie od nich specjaliści programu PHARE zajmujący się oceną struktury KBN, już kilka lat temu zwracali uwagę na potrzebę modyfikacji tej struktury. W podobnym kierunku zmierzają propozycje nowelizacji ustawy o Komitecie Badań Naukowych, zaproponowane przez jej przewodniczącego jesienią 1998 r. W niniejszym tekście starałam się m.in. wyjaśnić, jakie znaczenie ma usytuowanie rady badawczej w pewnej „bezpiecznej” odległości od instytucji rządowej. Kwestia wyboru odpowiednich struktur jest niezwykle istotna i ma wymiar nie tylko formalnoprawny.

Pozostawiając na boku rozważania teoretyczne na temat właściwych rozwiązań, postawmy na koniec kilka pytań o charakterze praktycznym czy wręcz pragmatycznym: czy przypadkiem brak zainteresowania sferą nauki ze strony kolejnych polskich rządów nie wynika z nieistnienia formalnych (struktura i skład KBN) oraz rzeczywistych możliwości bezpośredniego korzystania z ekspertyz nauki, ze względu na podobieństwo KBN raczej do parlamentu nauki niż instytucji pozwalającej na negocjowanie interesów społecznych i interesów nauki? Czy istnieją obecnie możliwości włączenia sfery badawczej w rozwiązywanie problemów związanych z trwającą nadal transformacją systemową kraju? Czy do rozwiązywania niemal wszystkich problemów transformacji konieczne jest wzywanie zagranicznych ekspertów-uczonych? Jakie przedsięwzięcia i w jakiej sferze są konieczne, aby doprowadzić do zmiany mentalności po obu stronach: polityki oraz nauki polskiej, a także do lepszego wzajemnego zrozumienia potrzeb? Czy modyfikacja struktury KBN i doprowadzenie do powstania instytucji pomostowej z prawdziwego zdarzenia, o rozwiniętej funkcji mediacyjnej, byłaby krokiem we właściwym kierunku?

## Literatura

**Becker T., Kogan M.** 1990

*Process and Structure in Higher Education*, London, Heinemann Press.

**Braun D.** 1993

*Who Governs Intermediary Agencies? Principal – Agent Relations in Research Policy Making*, „Journal of Public Policy”, vol. 13, nr 2.

**Clark B.** 1983

*The Higher Education System. Academic Organization in Cross National Perspective*, University of California Press, Berkeley – Los Angeles – London.

**Ei-Khawas E.** 1993

*Academic Buffer Organizations: Their Critical Role in a Democratic Society*, w: *Academic Freedom and University Autonomy, Papers on Higher Education*, CEPES, UNESCO, Bucarest.

**Fenger P.** 1992

*Research Councils: Buffers under Cross Pressures*, „Higher Education Management”, July, vol. 4, nr 2.

**Guston D.** 1996

*Principal – Agent Theory and the Structure of Science Policy*, „Science and Public Policy”, vol. 23, nr 4.

**Jabłeczka J.** 1995a

*The Changes of the Management and Financing of the Research System in Poland*, „Social Studies of Science”, nr 4, Special Issue.

**Jabłeczka J.** 1995b

*Procedury oceny projektów badawczych w wybranych agencjach, fundacjach i radach badawczych w Stanach Zjednoczonych i Wielkiej Brytanii*, „Zagadnienia Naukoznawstwa”, nr 3-4.

**Johnson R.** 1990

*Project Selection Methods: International Comparisons*, Technology nad Social Center, University of Wollongong, Prepared under contract to the Office of Technology Assessment, Congress of the United States, June.

**Kogan M.** 1992

*Research Councils: Buffers under Cross Pressures. A Commentary on P. Fengers Article*, „Higher Education Management”, July, vol. 4, nr 2.

**Polanyi M.** 1962

*The Republic of Science, Its Political and Economic Theory*, „Minerva”, vol. 1, nr 1, Autumn.

**Rip A.** 1994

*The Republic of Science in the 1990s*, „Higher Education”, nr 28.

**Rip A., Van der Meulen B.J.R.** 1994

*Research Institutes in Transition*, Centre for Studies of Science, Technology and Society, University of Twente, Eburon Publishers.

**Shattock M.** 1989

*Higher Education and Research Councils*, „Minerva”, vol. XXVII, nr 2-3.

**Skoie H.** 1996

*Basic Research – a New Funding Climate*, „Science and Public Policy”, vol. 23, nr 2.