

O koncepcji i działaniu instytutów państwowych

Wywiad z prof. dr inż. Władysławem Findeisenem,
prezesem Kasy im. Józefa Mianowskiego – Fundacji Popierania Nauki

– Kilka miesięcy temu przewodniczący Komitetu Badań Naukowych przesłał do przedyskutowania w środowiskach naukowych założenia do ustawy o państwowych instytutach badawczych. Ale nie jest to przecież koncepcja, która narodziła się ostatnio, gdyż kilka lat temu powstał projekt ustawy o państwowych instytutach naukowych i Pan Profesor brał aktywny udział w pracach nad tą ustawą. Wydaje się, że jest okazja, by na kanwie tych wydarzeń porozmawiać o tym, skąd w ogóle wzięła się koncepcja instytutu państwowego i odpowiednich przepisów regulujących jego działanie.

– Rzeczywiście, w 1992 r. Senat wniósł do Sejmu projekt ustawy o instytutach naukowych, w którym państwowy instytut naukowy zajmował poczesne miejsce. Obecnie mówi się o instytucie badawczym. Jest to – być może – istotna różnica koncepcji, ale nie mogę się na ten temat wypowiadać, gdyż mam za mało informacji. W 1992 r. Sejm nie rozpoczął prac nad ustawą, o której mowa, a po zakończeniu jego kadencji nikt nie podjął od nowa tych prac legislacyjnych.

– **Na czym miały polegać istota zmian proponowanych w 1992 r. i koncepcja instytutów państwowych?**

– Są takie dziedziny życia, za które jest i nadal będzie odpowiedzialne państwo i które potrzebują zaplecza naukowo-badawczego. Dotyczy to przede wszystkim tzw. służb państwowych, np. ochrony zdrowia czy ochrony środowiska. Tymczasem istniejące placówki badawcze z zakresu ochrony zdrowia czy ochrony środowiska (np. Centrum Onkologii, Instytut Hematologii) mają nadal status jednostek badawczo-rozwojowych.

Jednostki badawczo-rozwojowe działające jako państwowe jednostki organizacyjne, które powstawały przed 1990 r. i istnieją nadal, w obecnym kształcie są pozostałością dawnego systemu. Przepisy prawne dotyczące jednostek badawczo-rozwojowych były dostosowane – tak jak i te jednostki – do potrzeb państwowego przemysłu. Instytutom działającym na rzecz innych dziedzin nie odpowiada status jednostki badawczo-rozwojowej. Trzeba też wspomnieć, że niektóre instytuty (np. Państwowy Instytut Geologiczny) mają starsze tradycje niż jednostki badawczo-rozwojowe, sięgające okresu przedwojennego. Na początku lat dziewięćdziesiątych powstało więc przeświadczenie, że należy stworzyć ramy prawne dla państwowych instytutów będących zapleczem badawczym dla dziedzin, za które odpowiada państwo oraz mających trwale zabezpieczenie budżetowe. Kiedy rozważano, jakie placówki powinny działać jako instytuty państwowe, pojawiła się kwestia instytutów rolniczych. Rolnictwo nie jest dziedziną zbliżoną do służb państwo-

wych, ale jest ono rozproszone w sensie własności. Rolnicy nie byłoby w stanie utrzymywać własnych instytutów, zorganizować się i gromadzić wspólnie środki na potrzebne w tej dziedzinie prace naukowe. Dlatego też – nie tylko w naszym kraju – w sektorze rolnictwa istnieją instytuty utrzymywane przez państwo. W Polsce jest ich wiele. Istnieją także pewne dziedziny o charakterze przemysłowym, za które państwo ponosi odpowiedzialność (np. obronność). Czy prace badawcze w tej dziedzinie mogą realizować instytuty prywatne? Być może. Ale granica między tym, za co musi odpowiadać państwo, a za co nie powinno, nie jest tu wyraźna. Istotą sprawy jest przede wszystkim finansowanie. Z tego właśnie powodu chcieliśmy wyłączyć wyżej wymienione jednostki ze sfery jednostek badawczo-rozwojowych. Nie wiadomo było natomiast, co zrobić z tymi jednostkami badawczo-rozwojowymi, których przemysł już nie chciał, a które nie powinny być finansowane przez państwo, z budżetu.

– Rozumiem, że projekt Senatu proponował nadanie statusu instytutów państwowych placówkom należącym do tzw. służb państwowych. Takim instytutem jest np. Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej, a także jednostki badawcze działające w innych dziedzinach. Są tam prowadzone prace badawcze, ale także prace rutynowe, które nie są oryginalne, np. obejmujące monitoring, normalizację, typizację, akredytację, certyfikację. Przez kogo te prace powinny być finansowane oraz czy na podobnych zasadach jak prace badawcze?

– Instytut Meteorologii to dobry przykład; część realizowanych tam prac ma charakter badawczy, a inne – to prace rutynowe. Jedne i drugie powinny być finansowane przez państwo, ze środków budżetowych, ale tylko te pierwsze ze środków przeznaczonych na naukę.

– To nie jest tylko kwestia budżetowego źródła finansowania, ale także mechanizmów finansowania, tego, jak rozdzielać pieniądze na takie prace. Mam też pytanie, jak dalece proponowane założenia obecnego projektu ustawy o instytutach badawczych pokrywają się z koncepcją referowaną przez Pana Profesora? Wśród dziedzin proponowanych do objęcia statusem instytutów państwowych w obecnej propozycji ustawy wymienia się także infrastrukturę telekomunikacyjną, informatyczną, transportową czy energetyczną. Tymczasem część z tych dziedzin gospodarki ma być – jak się zakłada – przynajmniej częściowo prywatyzowana (np. energetyka). Kto zatem ma odpowiadać za zaplecze badawcze tych działów? Kto ma finansować te prace badawcze?

– To jest bardzo trudne pytanie. Powiedzmy, że energetyka zostanie sprywatyzowana, ale czy to oznacza, że można pozostawić bez kontroli bezpieczeństwo energetyczne państwa? Sądzę, że nie. Jakies badania w tej dziedzinie powinny pozostać poza sferą interesów prywatnych.

– Moje pytanie wynika z obawy, że – biorąc pod uwagę liczbę proponowanych (za pewnie przykładowo) dziedzin działania instytutów państwowych – zostaną nimi objęte niemal wszystkie sektory.

– Można mieć także inne obawy, związane z proponowaną w obecnych założeniach zasadą, że ministrowie będą swobodnie powoływać takie instytuty. Minister, powołując instytut, stwarza trwałe obligacje dla budżetu państwa. W chwili wprowadzenia nowej ustawy wiele jednostek badawczo-rozwojowych może się przekształcić w instytuty państwowe, aby zapewnić sobie finansowanie budżetowe. Dlatego w projekcie ustawy z

1992 r. celowo zawarto stwierdzenie, że państwowy instytut naukowy jest tworzony w drodze uchwały Rady Ministrów. Wymagałoby to zgody innych ministrów, którzy są świadomi, że na taki instytut będą przeznaczane pieniądze. Wracając do ówczesnej koncepcji państwowych instytutów naukowych – chodziło także o to, by instytut państwowy był tworem „poważnym”. Nazwa „instytut państwowy” miała się wiązać z jego odpowiednią wielkością, umożliwiającą podejmowanie poważnych prac, oraz z dobrym poziomem naukowym. Prace rutynowe mogą się bowiem stać nadmiernie rutynowe, jeżeli jednocześnie nie będą prowadzone badania w danej dziedzinie. Chcieliśmy realizować zasadę *noblesse oblige* – nazwa „instytut państwowy” miała być zobowiązująca.

– Czy jednak nie istnieje niebezpieczeństwo tego, co w szkolnictwie wyższym nazywa się *academic drift*, tzn. priorytetu nadawanego przez instytuty dla badań oryginalnych, naukowych, kosztem potrzebnych praktyce prac rutynowych? Chodzi także o konsekwencje takiego niejednorodnego profilu instytutów, o rozwarstwienie kadry, podział na tych lepszych (uczonych) i gorszych (wykonujących prace rutynowe).

– Nie można lekceważyć tych trudności. Gdybyśmy jednak powiedzieli, że Instytut Hematologii ma się zajmować tylko leczeniem, a nie realizować badań, to nie będzie żadnego postępu. Ale jednocześnie nie zrezygnuje on z prowadzenia szpitala i leczenia pacjentów, bo są oni potrzebni także dla badań. Sprawa polega na właściwym rozłożeniu akcentów. A kwestie kadrowe, o których pani wspomniała, można rozwiązywać odpowiednimi instrumentami, np. za pomocą systemu płac. Podsumowując, należy stwierdzić, że instytut państwowy powinien prowadzić poważną działalność naukową, powinien mieć prawo do doktoryzowania, a może nawet habilitacji, i być jednostką o trwałym istnieniu, powoływaną co najmniej na poziomie Rady Ministrów. Istnieją zbyt dobre tradycje instytutów państwowych jeszcze sprzed wojny, by tę koncepcję rozmięczyć na drobne. W założeniach obecnej wersji ustawy nie mówi się np. o zatrudnieniu kadry profesorskiej czy w ogóle naukowej w instytutach państwowych. Wydaje się, że właśnie na tym polega wyraźna różnica między naszą koncepcją – instytutu **naukowego** i obecną – instytutu **badawczego**. Sprawa nie jest do końca jasna, ale być może myśli się o jednostkach służących prowadzeniu badań „średniego i niższego poziomu”. Dla wielu obecnie istniejących instytutów może to oznaczać dewaluację, obniżenie rangi w wyniku ich zmieszania z jednostkami słabszymi i o bardziej doraźnych celach.

– Jaki miał być według koncepcji instytutów naukowych z 1992 r. los tych jednostek badawczo-rozwojowych, które nie należały do służb publicznych? Czy miały być zlikwidowane?

– Nie zajmowaliśmy się jednostkami badawczo-rozwojowymi, ale tym, by niektóre placówki, np. Instytut Onkologii, przestały być takimi jednostkami i otrzymały status instytutu państwowego. Jednostki badawczo-rozwojowe nie miały być likwidowane, lecz miały utracić charakter jednostek państwowych. Jeśli są potrzebne przemysłowi, przedsiębiorstwom, to powinny być przez nie finansowane, a środki budżetowe mogłyby być na nie kierowane tylko w przypadkach wyraźnie strategicznych dla całego państwa. Jednocześnie KBN powinien się wycofywać z ich finansowania.

– W obecnych propozycjach założeń do ustawy o instytutach państwowych mówi się o zasadach finansowania, w tym o środkach na utrzymanie instytutów, na zadania statutowe itd. Mowa jest o tym, że koszty utrzymania i koszty wynagrodzeń są pokrywane z budżetu państwa przez właściwego dysponenta części budżetowej, czyli orga-

nu nadzorującego, w wysokości niezbędnej do wykonania tych spośród zadań, za które rząd ponosi szczególną odpowiedzialność. Dla mnie wciąż jednak jest niejasne, jak powinno wyglądać finansowanie instytucji państwowych. Czy np. koszty utrzymania placówki, infrastruktury, koszty zatrudnienia, mają być pokrywane przez organ nadzorujący, który za placówkę odpowiada, a inaczej mają być pokrywane koszty realizacji konkretnych zadań (koszty bezpośrednie)? Jeśli zmieniają się zadania, koszty badań mogą maleć lub rosnąć. Czyli, inaczej mówiąc, czy ma to być finansowanie podmiotowe (placówki), czy też przedmiotowe (zadania), czy system mieszany?

– Nie wiem, czy można dzielić koszty w taki właśnie sposób. Wydaje mi się, że należy mówić nie o kosztach utrzymania i kosztach związanych z realizacją zadań, ale o kosztach działalności. Czy można np. płacić instytucji za samo istnienie? To oczywiście trywializacja zagadnienia z mojej strony, ale po prostu nie znam się na finansowaniu instytucji.

– Dochodzi tu jeszcze inna kwestia. Instytut państwowy wykonuje zadania zapisane w statucie i planie rocznym, ale czy jego pracownicy powinni mieć prawo realizacji grantów? Istnieje przecież podstawowa różnica między projektem badawczym, którego temat wymyśla uczonec, a projektem zamawianym, którego temat określa przedstawiciel praktyki.

– Według obowiązujących obecnie zasad grant KBN może otrzymać każdy, kto przedstawi wartościowy projekt naukowy. Rodzi się natomiast inne pytanie: czy dyrektor danego instytutu pozwoli uczonemu wziąć grant z KBN, nad którym będą pracować, zamiast realizować temat potrzebny dla dziedziny, w jakiej instytut działa? To musi być rozstrzygane na poziomie instytutu. Należy wprowadzić zasadę, że prace z zakresu np. rolnictwa finansuje odpowiednie ministerstwo, aby mieć wpływ na ich tematykę i korzystać z wyników, ale nie można rezygnować z możliwości korzystania przez uczonych ze środków budżetowych w dziale „nauka”, będących w dyspozycji KBN, przeznaczonych na badania naukowe, których potrzeby ministerstwo jeszcze nie dostrzega.

– Gdyby utrzymać obecną konstrukcję budżetu państwa, to wówczas tylko działalność rutynowa instytucji państwowych byłaby finansowana przez organ nadzorujący, a środki na działalność naukową pozostałyby w wyodrębnionej części budżetu, w dziale „nauka”, będącym w gestii Komitetu Badań Naukowych. Natomiast przy zmianie konstrukcji budżetu państwa i rozdzieleniu środków na badania między resorty mielibyśmy do czynienia z konstrukcją budżetu np. na wzór amerykański, gdzie każdy departament dysponuje własnymi środkami na badania. Nastąpiłaby wówczas decentralizacja funduszy na badania, co mogłoby spowodować zmniejszenie środków na naukę. Istnieje też obawa, że przy takim rozwiązaniu ministerstwa mogłyby wydatkować środki planowane na badania na pilne potrzeby bieżące, kosztem badań.

– Przed taką decentralizacją KBN jak dotychczas skutecznie się bronił. Jeśli np. minister rolnictwa część środków przeznaczonych na rolnictwo mógłby przeznaczyć np. na prace Instytutu Weterynarii, to zmniejszyłoby to presję na środki z działu „nauka” w budżecie państwa. Taki instytut byłby finansowany z dwóch działów: z rolnictwa i z nauki. Ogólna zasada powinna być taka, że koszty rutynowej działalności objętej zadaniami statutowymi instytutu powinien pokrywać ze swych środków organ nadzorujący. Jeśli np. Instytut Hematologii ma swój szpital, to koszty opieki szpitalnej powinny być finansowane z budżetu ochrony zdrowia, a nie z budżetu nauki.

– Jeśli jednak minister rolnictwa chce, by instytut, za który odpowiada, wykonał dla niego jakąś pracę badawczą, wykraczającą poza zaplanowane zadania, to czy powinien ją sfinansować ze środków swego resortu?

– Od tego są inne mechanizmy. Na przykład odpowiednią formą realizowania tego rodzaju zadań są tzw. projekty zamawiane, współfinansowane przez KBN.

Zwróćmy uwagę na jeszcze inny problem. W liście przewodnim do założeń do obecnej propozycji ustawy jest mowa o tym, że główny ciężar zadań naukowych instytutów będzie leżał w obszarze badań stosowanych, a większość badań podstawowych i prac poznawczych będzie prowadzona w szkołach wyższych i placówkach naukowych PAN. Rodzi się pytanie, czy chodzi o większość ogółem, czy o większość w każdej z dziedzin? Jeśli posłużymy się przykładem rolnictwa, to obecnie większość prac naukowych z tej dziedziny jest prowadzona w jednostkach resortowych. Podobnie jest z badaniami w zakresie medycyny. Są też jednostki poza PAN, prowadzące badania głównie podstawowe (np. Instytut Fizyki Jądrowej w Krakowie). Czy należałoby go przenieść do PAN? Mówimy tu o badaniach, które wymagają dużej koncentracji środków i potencjału oraz które nie mogą być w całości powierzone uczelniom. Słowem: nie można w prosty i schematyczny sposób wykluczyć prowadzenia badań podstawowych w instytutach państwowych. Wystarczy pomyśleć o pracach Centrum Onkologii w Warszawie i Gliwicach albo o instytutach rolniczych w Puławach.

– Zwróćmy jeszcze uwagę na zasady zatrudniania. Jak powinni być zatrudniani pracownicy instytutów? W nowych propozycjach jest mowa o zatrudnieniu na określony czas i tak miałyby być zatrudniane również osoby ze stopniami i tytułami naukowymi.

– W projekcie z 1992 r. zakładaliśmy, że wszyscy będą zatrudniani na zasadzie umowy o pracę, a nie na podstawie mianowania, jak w uczelniach. Rozumieliśmy, że instytut państwowy ma do spełnienia określone zadania i przy zmianie tych zadań mogłaby się okazać konieczna wymiana personelu. Taki instytut nie funkcjonuje jak uczelnia. Natomiast zatrudnienie na określony czas jako jedyna zasada to chyba nieporozumienie. Prawdopodobnie autorom założeń nowego projektu chodziło także o zatrudnienie na zasadzie umowy o pracę, a nie wielokrotnie powtarzane kontrakty.

– Bardzo dziękuję za rozmowę.

Wywiad przeprowadziła Julita Jabłocka