

Dorota Cianciara^{1,2}, Maria Piotrowicz², Magdalena Bielska-Lasota², Mirosław J. Wysocki²

ROLA NAUKI W PODEJMOWANIU DECYZJI POLITYCZNYCH - PROJEKT *EuSANH-ISA*, STRUKTURA DORADZTWA NAUKI W KWESTIACH ZDROWOTNYCH

THE ROLE OF SCIENCE IN POLICY MAKING – *EuSANH-ISA* PROJECT,
FRAMEWORK FOR SCIENCE ADVICE FOR HEALTH

¹ Zakład Epidemiologii i Promocji Zdrowia
Centrum Medyczne Kształcenia Podyplomowego w Warszawie

² Zakład Promocji Zdrowia i Szkolenia Podyplomowego
Narodowy Instytut Zdrowia Publicznego-Państwowy Zakład Higieny w Warszawie

STRESZCZENIE

Rządy i inne organy władzy (w tym parlamentarzyści) powinny być poinformowane w kwestiach naukowych i technologicznych. Ma to szczególne znaczenie w dobie powszechnego nastawienia na tzw. praktykę opartą na dowodach. Oznacza to potrzebę sięgania po radę ekspertów. Proces, w którym przekazywana jest wiedza naukowa i jej propozycje rozwiązywania problemów nazywa się doradztwem nauki.

Celem pracy jest omówienie problematyki doradztwa nauki – definicji tego procesu, możliwych interakcji między twórcami polityk i naukowcami, oraz pozycji doradztwa nauki we współczesnej polityce. Ponadto celem pracy jest przedstawienie europejskiej sieci na rzecz doradztwa nauki w kwestiach zdrowia (*European Science Advisory Network for Health - EuSANH*), zrealizowanego przez nią projektu *EuSANH-ISA* i opracowanej struktury procesu doradztwa w sprawach zdrowia. Kolejnym celem jest omówienie wpływu społeczeństwa obywatelskiego na proces podejmowania decyzji politycznych i doradztwo nauki.

Interakcje świata nauki i polityki opisano w podejściach: „pchania nauki” (*science push*, podejście technokratyczne), „ciągnięcia nauki” (*policy pull*, podejście decyzyjnistyczne) oraz jednoczesnego „pchania i ciągnięcia nauki” (*push-pull*, podejście pragmatyczne). Rangę doradztwa nauki opisano w perspektywie historycznej od lat 50. XX w., a zwłaszcza w ostatnich dwóch dekadach. Rozwój doradztwa omówiono na przykładach z USA, Kanady i Wlk. Brytanii. Zacytowano podstawowe reguły doradztwa nauki wg *Government Office for Science* z Wlk. Brytanii. Odnotowano też główne dokumenty na ten temat powstałe w UE oraz ONZ.

Opisano sieć *EuSANH*, cele i efekty projektu *EuSANH-ISA*. Przedstawiono strukturę doradztwa nauki na rzecz zdrowia wg *EuSANH-ISA*. Zgodnie z tymi ustaleniami proces doradztwa nauki w kwestiach zdrowotnych powinien przebiegać w następujących etapach: rozpoznanie kwestii, która ma być objęta radą; planowanie procesu, który doprowadzi do ustaleń; sporządzenie sprawozdania; sformułowanie zaleceń; recenzja i korekta raportu; publikowanie raportu; ocena wpływu rady na podjęte decyzje.

SŁOWA KLUCZOWE: *polityki publiczne, tworzenie polityk, ciała doradcze, doradztwo nauki na rzecz zdrowia, Europa*

ABSTRACT

Governments and other authorities (including MPs) should be well informed on issues of science and technology. This is particularly important in the era of evidence-based practice. This implies the need to get expert advice. The process by which scientific knowledge is transmitted, along with proposals how to solve the problem, is called science advice.

The main aim of the article is to discuss the issue of science advice – definitions, interaction between science and policymaking, and its position in contemporary policies. The second aim is to present European Science

Advisory Network for Health (EuSANH), EuSANH-ISA project, and framework for science advice for health which was developed by participants. Furthermore, the role of civil society in decision-making process and science advice is also discussed.

Interaction between scientists and policy-makers are described in terms of science-push approach (technocratic model), policy-pull (decisionistic) and simultaneous push-pull approach (pragmatic). The position of science advice is described in historical perspective from the 50s, especially in the last two decades. Description relies to USA, Canada and UK. Principles of scientific advice to government (Government Office for Science, UK) are quoted. Some important documents related to science advice in EU and UN are mentioned.

EuSANH network is described as well as EuSANH-ISA project, with its objectives and outcomes. According to findings of this project, the process of science advice for health should follow some steps: framing the issue to be covered; planning entire process leading to the conclusion; drafting the report; reviewing the report and revision; publishing report and assessing the impact on policy.

KEY WORDS: *public policy, policy making, advisory committees, science advice for health, Europe*

WSTĘP

Rządy i inne organy władzy stoją przed potrzebą rozwiązania kwestii ekonomicznych, społecznych, zdrowotnych czy dotyczących środowiska naturalnego. Decyzje w tych sprawach, polityki publiczne (*policies*) i plany działania, mają znaczący wpływ na życie codzienne oraz przyszłość obywateli. Coraz powszechniej twórcy polityk (*policy makers*) i decydenci (*decision makers*) sięgają do dowodów naukowych, które mają wesprzeć i legitymizować poszczególne decyzje. Podejście to opiera się na założeniu, że wykorzystanie dowodów prowadzi do lepszych rezultatów w praktyce. Praktyka oparta na dowodach (*evidence based practice*), zapoczątkowana we wczesnych latach 90. w medycynie (*evidence based medicine*), stała się nową formułą działania w wielu obszarach, także w zdrowiu publicznym (*evidence based public health*). Gwoli prawdzie trzeba przytoczyć argumenty umiarkowanych krytyków, że w wielu dziedzinach definicja pojęcia „dowód” jest niejednoznaczna i często nie obejmuje historycznie nabytej wiedzy (1), a podejście pomniejsza znaczenie doświadczenia oraz intuicji, które są niezastąpione w przypadkach (jakże częstych) braku dowodów naukowych (przykładem dziedzin, które inaczej definiują, gromadzą i wykorzystują dowody są medycyna i zdrowie publiczne). Co więcej, takie racjonalne podejście do polityki niesie wiele kwestii spornych (2,3). Niezależnie jednak od wspomnianych ograniczeń rośnie ranga praktyki opartej na dowodach, a tym samym ranga nauki w działaniach praktycznych. Coraz częściej twórcy polityk i decydenci biorą pod uwagę radę niezależnych ekspertów (4). W piśmiennictwie proces, w którym tworzy się i przekazuje taką radę opisywany jest najczęściej angielskim terminem „*science advice*”. W polskim tłumaczeniu oznacza to: „doradztwo nauki” lub „rada nauki”. W niniejszym artykule posługiwano się przemiennie tymi terminami. Ponadto w stosunku

do twórców polityk i decydentów, którzy mogą, ale nie muszą być jednością, używano terminu „polityk”, ze świadomością niepełnej zgodności tych pojęć.

Celem artykułu jest przedstawienie problematyki doradztwa nauki, w tym: (a) ogólnej definicji tego procesu i możliwych interakcji między światem nauki i polityki; (b) rozwoju doradztwa nauki. Następnie, na tym podłożu skoncentrowano się na doradztwie nauki na rzecz zdrowia, w tym: (c) europejskiej sieci na rzecz rady nauki w kwestiach zdrowia (*European Science Advisory Network for Health - EuSANH*), zrealizowanym przez nią projektu *EuSANH-ISA*, strukturze doradztwa nauki w sprawach zdrowia opracowanej przez *EuSANH-ISA*. Ponadto omówiono (d) doradztwo nauki w kontekście społeczeństwa obywatelskiego.

DEFINICJA I RELACJE ŚWIATA NAUKI I POLITYKI

Rada nauki (*science advice*) definiowana jest różnorodnie, np. jako wytyczne posiadające wartość dodaną, wynikające z wiedzy naukowej i technologicznej, teorii naukowych, danych, ustaleń oraz wniosków, stworzone w celu dostarczenia danych do podejmowania decyzji związanych z polityką i działaniami regulacyjnymi oraz zarządzaniem (5,6). Radą nauki w kwestiach zdrowia są „zamówione lub niezamówione analizy określonych problemów zdrowia publicznego, opieki zdrowotnej lub polityki zdrowotnej, oparte na aktualnej wiedzy, biorące także pod uwagę odpowiednie oceny ekspertów, doświadczenie praktyczne, a także kwestie etyczne, kulturowe oraz społeczne i ich skutki, zawierające wnioski i zalecenia dla polityki zdrowotnej” (7,8).

Zwraca uwagę, że w języku angielskim używa się zazwyczaj terminu „*science advice*”, a rzadko „*scientific advice*”. Poza tym w piśmiennictwie występują inne pokrewne określenia, takie jak np.: „*policy informed by evidence*”, „*science-based decision making*”, „*science*

quality assurance” czy „*use of expertise*”. Różnorodność ta wskazuje na brak uniwersalnego podejścia do problematyki doradztwa nauki i rozproszenie wysiłków zmierzających do normalizacji procesu. O ile byłoby to możliwe.

Zwyczajowo przepływ wyników badań był liniowy i jednokierunkowy – z uczelni i instytutów do polityków i decydentów. Mechanizm przepływu informacji polegał na „pchaniu” przez naukowców wyników badań, faktów czy propozycji (*science push*), z nadzieją, że decydenci podchwycą ustalenia i wprowadzą je do polityk i planów. Jest to nazywane też technokratycznym podejściem do interakcji nauki z polityką (4). Możliwy jest także scenariusz decyzyjnistyczny, kiedy decydenci „ciągną” badania (*policy pull*). W takim podejściu powinni kreować popyt na badania i zamawiać je, zwłaszcza takie, które mogłyby wspierać planowane przedsięwzięcia. Istotnym czynnikiem ograniczającym ten wariant jest czas potrzebny na uzyskanie dowodów naukowych na zadany temat. Coraz częściej uważa się, że zwiększenie wykorzystania ustaleń nauki do działań politycznych wymaga stworzenia mechanizmu „pchać-ciągnąć” (*push-pull*), który wymaga bardziej rozbudowanych relacji, w tym efektywnej komunikacji dwustronnej – dialogu polityków i naukowców. Podejście to nazywane jest pragmatycznym. Jakkolwiek podejście to wydaje się oczywiste i zrozumiałe, to w realnym życiu zarówno potencjalne jak realne role obu partnerów nie są ani jednoznaczne, ani łatwe (3).

ROZWÓJ DORADZTWA NAUKI

Pierwszym doradcą był wąż w raju. Nie był jednak obiektywny, a jego porada przyniosła złe skutki (9). W piśmiennictwie podaje się również przykłady złych rad udzielanych przez naukowców. Słynny fizyk lord Kelvin w latach 1895-1900 wyraził następujące opinie: „latające maszyny, które są cięższe od powietrza są niewykonalne”, „radio nie ma przyszłości”, „promienie X są mistyfikacją” (10). Thomas Huxley, słynny zoolog i darwinista, w 1883 r. orzekł, że „morskie zasoby rybne są niewyczerpane” (11).

Wraz z postępem wiedzy naukowej i technologicznej oraz wzrostem oczekiwań społecznych wobec niezawodności otoczenia, a także wybieranych rozwiązań, rola doradców i doradztwa nauki stawała się coraz bardziej znacząca. Pozycja rady nauki zaczęła rosnać od 20 kwietnia 1951 r., kiedy 33. prezydent USA Harry Truman powołał *Science Advisory Committee*. Jednak dopiero 29 listopada 1957 r. kolejny prezydent Dwight D. Eisenhower zdecydował, że będzie to organ bezpośrednio doradzający prezydentowi (*President's Science Advice Committee-PSAC*). Wydarzenie to było konsekwencją wystrzelenia przez ZSRR pierwszych sztucznych satelitów Ziemi – Sputnika 1 w dniu 4 października

1957 r. oraz Sputnika 2 z Łajką w dniu 4 listopada tego roku (12). W 1972 r. Richard Nixon zlikwidował PSAC i stworzył inne agencje doradcze. W 2001 r. George W. Bush utworzył *United States President's Council of Advisors on Science and Technology (PCAST)*, który działa do dzisiaj (13). Ponadto w USA funkcjonują inne ciała doradcze, w tym również organizacje prywatne, jak np. filantropijna fundacja *Carnegie Commission on Science, Technology, and Government*, która powstała w 1988 r., a zdecydowaną aktywność przejawia od 1993 r. Stany Zjednoczone wydają się być krajem o dość dojrzałej strukturze organizacyjnej procesu doradztwa nauki. Nie są jednak jedynym. Przykładem może być Wlk. Brytania, gdzie w 1964 r. utworzono stanowisko osobistego doradcy premiera i gabinetu – *Government Chief Scientific Adviser (GCSC)*, który przewodził *Government Office for Science*.

DORADZTWO NAUKI OPARTEJ NA DOWODACH

Ostatnie dwie dekady należą do epoki praktyki opartej na dowodach. W poszukiwaniu informacji na temat doradztwa w poszczególnych państwach i na forach międzynarodowych koncentrowano się procesualnych, a nie organizacyjno-strukturalnych aspektach rady nauki.

Obszar rady nauki w USA wykazuje cechy odmienne od pozostałych omawianych przypadków. Pierwszą różnicę stanowi podejście legislacyjne, drugą – znaczący udział podmiotów niepublicznych w tworzeniu reguł postępowania, w tym inicjatywy przemysłu. Należy wspomnieć o istnieniu ustawy o jakości danych (*Data Quality Act*) z 2001 r., która stwierdza m.in. że dyrektor *US Office of Management and Budget* powinien dostarczyć agencjom federalnym wskazówek do tego, aby informacje rozpowszechniane przez te agencje były najlepszej jakości, obiektywne, użyteczne i zintegrowane. Zapis ten jest czasem interpretowany jako furka do cenzury prewencyjnej i był krytykowany przez społeczność naukową (14).

W Kanadzie, podobnie jak w Wlk. Brytanii i w UE, rozwój doradztwa nauki był w dużym stopniu zainspirowany wydarzeniami, które spotkały się z bardzo silną krytyką opinii publicznej. W Kanadzie miało to związek m.in. z załamaniem populacji dorsza i użyciem do transfuzji zanieczyszczonej krwi (14). Pierwsze zasady prowadzenia doradztwa zostały opracowane przez *Council of Science and Technology Advisors (CSTA)* w 1999 r. (5). Rok później rząd kanadyjski zaaprobował te zasady (6). Podobne reguły powstały dla różnych obszarów polityki, w tym np. zdrowotnej (15), rybołówstwa (16) czy etycznego wykorzystania zwierząt do testów medycznych (17).

Zestawienie I. Podstawowe reguły doradztwa nauki wg Government Office for Science, Wlk. Brytania
Box I. Principles of scientific advice to government (Government Office for Science, UK)

Jasny podział ról i odpowiedzialności
Rząd powinien respektować i doceniać wolność akademicką, status zawodowy, wiedzę i doświadczenie swoich niezależnych doradców
Doradcy naukowcy powinni respektować demokratyczny mandat rządu do podejmowania decyzji, które biorą pod uwagę wiele czynników i rozumieć, że nauka jest tylko częścią dowodów, które rząd musi wziąć pod uwagę w tworzeniu polityki publicznej
Rząd i jego doradcy naukowcy nie powinni działać w sposób, który niszczy wzajemne zaufanie
Przewodniczący komitetów i rad doradczych są szczególnie odpowiedzialni za utrzymanie otwartej komunikacji z departamentami, które ich opłacają oraz ministrami, którzy je nadzorują
Niezależność
Doradcy naukowcy nie powinni podlegać politycznym naciskom w trakcie pracy
Doradcy naukowcy mogą publikować i prezentować swoje badania
Doradcy naukowcy mogą publicznie komunikować swoją radę dla rządu, z wyłączeniem przypadków poufnych, kiedy komunikowanie takie jest niezgodne z polityką rządu
Doradcy naukowcy mają prawo angażować się w mediach oraz publicznie, niezależnie od rządu, a także zasięgnąć w mediach niezależnej porady dotyczącej istotnych fragmentów pracy
Doradcy naukowcy powinni wyraźnie określić, w jakim charakterze podejmują komunikację
Przejrzystość i otwartość
Doradztwo nauki dla rządu powinno być informacją jawną, chyba że istnieją nadrzędne powody, aby tego nie robić, takie jak bezpieczeństwo narodowe czy ułatwienie przestępstwa
Wymaganie od niezależnych doradców, aby podpisali zgodę na poufność prac, np. z powodu bezpieczeństwa narodowego, powinno być publicznie potwierdzone i regularnie rewidowane (<i>reviewed</i>)
Termin opublikowania niezależnej rady nauki jest w gestii ciała doradczego, ale powinien być wcześniej omówiony z rządem
Rząd nie powinien z góry osądzać rady niezależnych doradców, krytykować jej ani odrzucać przed jej opublikowaniem
Czas, w którym nastąpi odpowiedź rządu na radę nauki powinien wyraźnie pozwalać na właściwe rozpatrzenie rady
Rząd powinien publicznie wyjaśnić powody danej decyzji politycznej, szczególnie gdy decyzja nie jest zgodna z radą nauki, a robiąc to, powinien przedstawić odpowiednie dowody
Jeśli rząd nie ma zamiaru zaakceptować rady stworzonej przez komitet lub radę doradczą, odpowiedni minister powinien spotkać się z przewodniczącym, aby omówić tę kwestię przed ostateczną decyzją, zwłaszcza w sprawach o szczególnym znaczeniu publicznym

W Wlk. Brytanii znaczenie polityki opartej na dowodach zaczęło rosnąć od 1997 r., tj. wyboru rządu Partii Pracy. Stanowisko głównego doradcy GCSC objął Sir *Robert May*, pochodzący z Australii matematyk. Stworzył on kilkanaście zwięzłych zasad dotyczących wykorzystania rady nauki w procesie podejmowania decyzji politycznych. Zasady te miały mieć zastosowanie przede wszystkim do obszarów, które wymagają szczególnej ostrożności – zdrowia, bezpieczeństwa i środowiska. Ich sformułowanie było następstwem wcześniejszych prac. W 1995 r. konserwatywny rząd *John'a Major'a* stworzył mechanizmy wdrożenia siedmiu zasad życia publicznego. Zostały opracowane przez lorda *Nolan'a* i dotyczyły etosu urzędników publicznych. Zgodnie z nimi urzędnik powinien być: (a) bezinteresowny; (b) uczciwy; (c) obiektywny; (d) odpowiedzialny; (e) otwarty; (f) prawdomówny; oraz powinien (g) dawać swoją osobą przykład innym (18).

Wytyczne *May'a* zostały poszerzone w 2005 r. i wkrótce w Wlk. Brytanii powstały kolejne ciała doradcze dla rządu. Posiadają one kodeksy postępowania. W 2006 r. komisja nauki i technologii Izby Gmin przeprowadziła analizę wdrożenia tych zasad (19). W 2009 r. kolejny *Government's Chief Scientist* profesor *John Beddington* zainicjował długotrwały proces

konsultacji w celu ich nowelizacji (20,21). Efektem są aktualne wytyczne postępowania podczas doradztwa nauki w procesie tworzenia polityk publicznych. Opisano w nich etapy tego procesu i główne zasady pracy (22). W załączniku do wytycznych zamieszczono podstawowe reguły działania doradców i rządu (patrz zestawienie I).

W UE przypuszczalnie pierwszym dokumentem, który podnosił kwestię doradztwa była biała księga „*European Governance White Paper*” opublikowana przez Komisję Europejską w 2001 r. (23). Celem dokumentu było zwrócenie uwagi na potrzebę usprawnienia procesu tworzenia polityk. Podnoszono konieczność włączenia do niego większej liczby osób i organizacji. W dokumencie tym posługiwano się terminami „*expert*” i „*expert advice*”. Biała księga była odpowiedzią na kryzysy polityczne i spadek zaufania społecznego, związane m.in. z epidemią tzw. choroby wściekłych krów. Biała księga anonsowała publikowanie od czerwca 2002 r. wytycznych do zbierania i wykorzystania przez Komisję rady ekspertów (24). Warto też wymienić raport z rozpoznania istniejących struktur doradczych w Europie, zleconego w 2001 r. przez *DG Research* (25), oraz opracowanie *European Policy Centre* z 2005 r., poświęcone analizie dotychczasowych praktyk w po-

Zestawienie II. Struktura doradztwa nauki na rzecz zdrowia wg *EuSANH-ISA*

Box II. Framework for science advice for health (EUSANH-ISA)

Etapy	Zasady	Wytyczne
Opracowanie tematu (kwestii)	Potrzeba	Twórcy polityk (decydenci) i doradcy naukowcy powinni regularnie omawiać pojawiające się kwestie, które wymagają rady W celu takich dyskusji, doradcy naukowcy powinni współdziałać ze środowiskiem badaczy w obszarze zdrowia Przy podejmowaniu decyzji o konieczności posiadania rady nauki decydenci i doradcy naukowcy powinni na drodze współpracy sprecyzować zestaw pytań, na które potrzebna jest odpowiedź nauki Doradcy naukowcy powinni omówić z decydentami, czy w danej kwestii ma znaczenie europejski lub międzynarodowy punkt widzenia
Planowanie procesu	Aktualność	W opracowaniu tematu decydenci i doradcy naukowcy powinni omówić zakres zadania i czas jego wykonania, zależnie od harmonogramu tworzenia polityki Ciało doradcze powinno opracować procedurę wykonania zadania, aby zarządzać całym procesem
Sporządzenie sprawozdania	Wiarygodność	Wybrać członków komitetu na podstawie kompetencji zawodowych i przy zachowaniu odpowiedniego zakresu ich kompetencji Wybrać członków komitetu z zachowaniem różnorodności opinii w środowisku naukowym
	Niezależność	Analizować konflikty interesów, aby uniknąć rzecznictwa i zachować obiektywizm Członkowie komitetu powinni prowadzić obrady na zamkniętych posiedzeniach, aby uniknąć nacisków politycznych i grup interesów Komitet powinien być odpowiedzialny za raport końcowy
	Ważność	Rozważyć włączenie decydenta do komitetu w roli oficjalnego obserwatora Rozważyć zorganizowanie wysłuchania publicznego, na którym mogą zabrać głos interesariusze O ile ma to zastosowanie, określić zasady etyczne lub prawne dotyczące danego tematu
	Przejrzystość	Określić rodzaje danych i źródeł danych, które będą wykorzystane w sprawozdaniu Udokumentować i wyjaśnić wszystkie przyjęte założenia oraz metody zastosowane w interpretowaniu i syntezie danych Określić i opisać wszystkie punkty niejasne i budzące wątpliwości Wskazać, gdzie i jak będą wykorzystane oceny ekspertów
Formułowanie zaleceń	Wykonalność	Rozważyć potencjalne konsekwencje zaleceń przekazanych decydentom O ile ma to zastosowanie, określić opcje polityczne (warianty polityki) wynikające z danych i dowodów z badań naukowych
Przegląd raportu	Jakość	Ostateczna wersja raportu powinna być zrecenzowana przez niezależnych recenzentów Zapewnić kontynuację tworzenia raportów na podobne tematy Upewnić się, że raport końcowy jest zgodny z innymi raportami tworzonymi przez dane ciało doradcze Udzielić odpowiedzi na komentarze i uwagi recenzentów
Publikowanie raportu	Otwartość	Udostępnić raport publicznie Jeśli potrzebne jest większe upowszechnienie, wydać oświadczenie dla mediów, komunikat prasowy lub zorganizować briefing Jeśli potrzebne są dalsze wyjaśnienia, zorganizować spotkania z decydentami i grupami docelowymi
Ocena wpływu rady	Odpowiedzialność	Powinny istnieć działania następcze (procedura follow-up), które monitorują działania i decyzje decydentów w odpowiedzi na raport Ciało doradcze powinno regularnie prowadzić analizę wpływu raportów na działania i decyzje oraz analizę swojego funkcjonowania

dejmowaniu decyzji w UE i wykorzystaniu dowodów naukowych (26). Doświadczenia UE pokazują jednak, że samo tworzenie wytycznych nie wystarcza do ich implementacji (14). W 2009 r., wspomniany już szef doradców brytyjskich, prof. *J. Beddington* stwierdził, że UE potrzebuje brutalnej rady nauki, powinna obudzić się i wzorować na działaniach *Barack'a Obamy*, który stworzył w swojej administracji silną grupę doradców (27). W grudniu 2011 r. w Komisji Europejskiej powołano *Chief Scientific Advisor*.

Istnieją również opracowania o roli i metodach doradztwa nauki w strukturach ONZ oraz osiągnięciu Milenijnych Celów Rozwoju (28,29).

DORADZTWO NAUKI W SPRAWACH ZDROWIA W EUROPIE

W poszczególnych krajach Europy działają różne agencje i komitety naukowe, które dostarczają informacji na konkretne tematy związane ze zdrowiem. Przykładem dość zwartej infrastruktury organizacyjnej doradztwa jest Holandia, gdzie od 1902 r. (*sic!*) funkcjonuje *Health Council of the Netherlands (Gezondheidsraad)*. Jest to niezależna jednostka służąca radą parlamentowi, rządowi i niektórym ministrom, współpracująca z około 200 ekspertami i posiadająca stały sekretariat. Od 1999 r. wszystkie raporty tego ciała są dostępne na stronie internetowej <http://www.gezondheidsraad.nl> w holenderskiej wersji językowej, zdigitalizowano również

niektóre raporty wcześniejsze. Od niedawna wszystkie raporty są tłumaczone na angielski, wszystkie zaś mają streszczenia po angielsku; najstarszy angielskojęzyczny, dostępny w formacie PDF, pochodzi z czerwca 1986 r. Niemniej, *Gezondheidsraad* nie jest jedynym ciałem doradczym.

Ogólnie – infrastruktura doradztwa nauki w sprawach zdrowia w krajach europejskich jest bardzo zróżnicowana. Równocześnie coraz częściej podkreśla się potrzebę rozwiązywania problemów zdrowotnych na poziomie ponadnarodowym. Towarzyszy temu szybki rozwój wiedzy i akceleracja obiegu informacji naukowej. Stało się to impulsem do stworzenia międzynarodowej platformy wymiany informacji oraz współpracy w obszarze doradztwa nauki w kwestiach zdrowotnych. Celom tym służy zawiązana sieć instytucji zajmujących się taką działalnością – *European Science Advisory Network for Health (EuSANH)*.

Spotkanie inicjujące odbyło się w Hadze we wrześniu 2005 r. Uczestniczyli w nim przedstawiciele różnych instytucji i organizacji z krajów Europy oraz reprezentanci *DG Research*. Inicjatywa spotkała się z zainteresowaniem Komisji Europejskiej, ponieważ poszukiwano nowych rozwiązań umożliwiających lepsze wykorzystanie badań w tworzeniu polityk. Sieć *EuSANH* powołano do życia w sierpniu 2006 r. w Brukseli. Obecnie zrzesza podmioty aktywne na polu doradztwa nauki z 14 krajów: Belgii, Chorwacji, Czech, Finlandii, Francji, Hiszpanii, Holandii, Polski, Portugalii, Rumunii, Szwajcarii, Szwecji, Wlk. Brytanii, Włoch. Cztery kraje (Belgia, Francja, Szwecja i Włochy) są reprezentowane przez więcej niż jeden podmiot. Członkiem sieci jest Narodowy Instytut Zdrowia Publicznego-Państwowy Zakład Higieny (NIZP-PZH) z Polski. Od października 2011 r. *EuSANH* działa na nowych zasadach.

CELE I EFEKTY PROJEKTU *EuSANH-ISA*

W okresie od lutego 2009 r. do lutego 2012 r. uczestnicy sieci zrealizowali projekt nt. poprawy doradztwa nauki w sprawach zdrowia w Europie (*Improving Science Advice for Health-EuSANH-ISA*), dofinansowany przez 7PR *via DG Research*. W projekcie uczestniczyło bezpośrednio sześciu partnerów, w tym NIZP-PZH (7). Głównym celem projektu była poprawa jakości, efektywności i sprawności rady nauki na rzecz zdrowia w Europie. Cele szczegółowe i związane z nimi pakiety robocze polegały na: (a) opisie struktury i funkcji krajowych ciał doradczych funkcjonujących w państwach europejskich oraz analizie tematyki ich raportów; (b) ustaleniu metodologicznych zasad realizacji doradztwa (tzw. dobrej praktyki); (c) przeprowadzeniu analizy istniejących zaleceń naukowych w wybranym obszarze

tematycznym i stworzeniu uzgodnionej wersji rady w tym obszarze wg ustalonej metodologii. Ponadto celem projektu była poprawa komunikacji między ciałami doradczymi, m.in. w systemie *on-line* na platformie *SINAPSE*.

Badanie struktury i funkcji ciał doradczych przeprowadził NIZP-PZH metodą ankietową; cały proces trwał od maja 2009 r. do czerwca 2010 r. Badanie przeprowadzono w 12 krajach, ankiety nadesłało 19 podmiotów doradczych, w tym takie, które nie należą do sieci *EuSANH*. Wśród badanych podmiotów znalazły się m.in. brytyjska *NICE (National Institute for Health and Clinical Excellence)*, *THL* z Finlandii (*National Institute for Health and Welfare*) czy *FOPH* ze Szwajcarii (*Federal Office of Public Health*). W analizie ilościowej i jakościowej stwierdzono, że ciała doradcze wykazują ogromną różnorodność pod względem ich statusu prawnego, formy organizacyjnej, okresu funkcjonowania, stopnia zaangażowania w doradztwo, posiadanego budżetu i personelu oraz innych badanych elementów formalnych. Znaczące różnice dotyczyły również kwestii merytorycznych – zakresu kompetencji, organizacji procesu doradztwa, tematyki oraz pozycji w procesie tworzenia polityki (30).

Ponadto przeprowadzono badanie wśród 19 polityków i 25 naukowców z doświadczeniem w doradztwie i ustalono, że głównymi czynnikami, które w opinii obu grup wpływają na wzajemne relacje są: różne znaczenie czasu, odmienne interesy oraz kłopoty ze sformułowaniem problemu politycznego w kategoriach pytania badawczego. Reprezentanci obu grup podkreślali znaczenie jakości rady, przejrzystości (informacje jasne i dostępne), niezależności, przeciwdziałania konfliktowi interesów, a także dokładności i uporządkowania wiedzy (7).

Wyniki powyższych badań stały się podstawą do stworzenia wspólnej metody doradztwa nauki dla zdrowia – opisu etapów tego procesu (patrz zestawienie II) i ich szczegółowej charakterystyki (31). W komentarzu do tego schematu należy podkreślić znaczenie takich elementów procesu jak: ocena wstępnej wersji raportu przez niezależnych recenzentów zewnętrznych (*peer review*) oraz traktowanie raportu jako informacji publicznej, do ujawnienia której zobowiązane są podmioty wykonujące zdania publiczne. Ponadto zwraca uwagę wskazówka, aby twórcy rady interesowali się sposobem jej wykorzystania i efektami jakie przyniosła. Wspomniana metoda powinna być jednak traktowana elastycznie i może być dostosowana do określonych warunków, w których funkcjonuje dana jednostka doradcza.

Ostatnia część projektu służyła wykorzystaniu wspomnianej metody do stworzenia zaleceń w wybranym obszarze zdrowotnym. Do tego celu wybrano

problematykę populacyjnych badań skryningowych w kierunku nowotworów (tzw. *case study*) (32).

PODSUMOWANIE

Przedstawione powyżej informacje, z konieczności bardziej wyrywkowe niż całościowe, odnoszą się do praktyki doradztwa nauki, empirii w tym obszarze. Pokazują, że ciała pełniące funkcje doradcze dążą do operacjonalizacji swojego działania, transparentności pracy i mają opracowane stosowne procedury postępowania.

Nie można jednak pominąć faktu, że rada nauki jest równocześnie przedmiotem rozważań teoretycznych, a także badań, w których analizuje się, jak funkcjonuje doradztwo w określonych warunkach i przy różnych stylach uprawiania polityki (4, 33). W opracowaniach tych zwraca się uwagę m.in. na zmianę funkcji nauki w ostatnich dekadach. Pierwotnie nauka była postrzegana jako twórca obiektywnej wiedzy i producent danych – jako nauka normalna (*normal science*). Stopniowo od lat 70. postrzegana jest jako twórca danych naukowych w konkretnym kontekście społecznym (*post-normal science*). Nazywane jest to także konstruktywistycznym poglądem na naukę i technologię, który dziedziny te postrzega jako obszary podlegające systemowi wartości (34).

Nawet najlepsze dowody zebrane w poprawnych metodologicznie badaniach naukowych nie muszą *per se* być przekonujące dla świata laików. Postęp wiedzy oraz nowoczesne technologie (np. biotechnologia) są coraz mniej zrozumiałe i przystępne dla nieprofesjonalistów, przy czym ograniczenia w odbiorze ustaleń nauki w takim samym stopniu dotyczą członków społeczeństwa jak decydentów (35). Faktem jest, że ustalenia te nierzadko są niezrozumiałe również dla naukowców zajmujących się nawet pokrewnymi dziedzinami i dyscyplinami, ponieważ ogólna znajomość zasad warsztatu badawczego i prawidłowości społeczno-przyrodniczych nie wystarcza do interpretacji cudzych badań i analiz. Jeśli zaś politycy i naukowcy osiągną jakiś poziom kompromisu, ich porozumienie może nie zostać zaakceptowane przez społeczeństwo. I nie musi to wynikać z braku wiedzy obywateli, ponieważ do sytuacji takich dochodzi w społeczeństwach o wysokim stopniu skolaryzacji. Do przyczyn braku społecznej akceptacji dla wielu decyzji politycznych należy m.in. brak zaufania do władzy. Uczą tego np. doświadczenia z Wlk. Brytanii – z wczesnych lat 90. związane z epidemią tzw. choroby wściekłych krów czy z późnych lat 90., związane z epidemią pryszczycy. Historia opisuje też wiele innych przykładów dezynwoltury oraz braku zastosowania zasady ostrożności (*precautionary principle*). Dowodem może być zmniejszenie populacji

dorsza nowofundlandzkiego u wybrzeży Kanady, gdzie w latach 1986-1990 powstały cztery, kolejno wykluczające się raporty na temat limitów połowowych. Innym - wprowadzenie dopiero w 1996 r. dyrektywy UE na temat eliminacji PCB (polichlorowanych dwufenyli) od 2010 r., podczas gdy dowody na ich szkodliwość dla ludzi i środowiska pojawiły się już w drugiej połowie lat 60. (11). Brak społecznej zgody na poczynania władz wynika też z faktu, że organizacje społeczeństwa obywatelskiego i jego przedstawiciele są coraz lepiej wykształceni i bardziej świadomi swoich praw. Coraz powszechniej podnoszą względy etyczne, prawne czy przyrodniczo-środowiskowe różnorodnych proponowanych rozwiązań i decyzji podejmowanych na różnych szczeblach (np. *GMO*, energia atomowa).

Jakkolwiek idea relacji dwukierunkowych między światem polityki i nauki (pragmatyczne *push-pull*) jest stosunkowo nowa (przynajmniej w niektórych krajach) i niełatwo przekuć ją w czyn, to w piśmiennictwie zostały już zarysowane nowsze tendencje – stosunków trójstronnych. Współcześnie w procesie podejmowania kluczowych decyzji istnieją trzy istotne ośrodki – rządzący, naukowcy i społeczeństwo. W założeniach dialogu trzech (*trialogue model*) mieści się współpraca tych podmiotów i efektywna komunikacja między nimi. Tak więc współczesne doradztwo nauki nie może już polegać wyłącznie na opiniach niezależnych ekspertów skierowanych do polityków, ani nawet na współdziałaniu naukowców i decydentów. Powinno wspierać publiczną debatę na temat nauki, jej zastosowań i rad. Przyjmuje się, że nauka i jej rady powinny być elementem procesów demokratycznych, uwzględniających cały kontekst społeczny (36), a dialog naukowcy-społeczeństwo częścią procesu społecznego uczenia się (37). Są też opinie, że podejście takie nie tyle sprzyja demokracji, co jest następną warstwą technokracji (38).

Nie kwestionując założeń modelu trójstronnego, rodzi się pytanie jak można tego dokonać w praktyce. Zwłaszcza w tych kontekstach społecznych, gdzie historycznie nie powstały takie mechanizmy. Wydaje się, że znaczącą pomocą może tu być „pośrednictwo w wymianie wiedzy” (*knowledge brokering*). Broker naukowy byłby pośrednikiem między światami naukowców i rządzących. Podobnie jak broker ubezpieczeniowy (w odróżnieniu od agenta ubezpieczeniowego), działałby w imieniu i na korzyść swego klienta (1, 39). Idea obsługi brokerskiej występuje równoległe z poglądem o konieczności komunikacji naukowcy-społeczeństwo (40).

Na zakończenie tych uwag można przywołać ustalenia z badania na temat doradztwa nauki w Niemczech, Polsce i we Francji w obszarze zdrowia środowiskowego (4). W Polsce uprawiany jest powierniczy styl polityki (*fiduciary style*), w którym kreowanie planów należy do zamkniętego grona osób, a ekspertom nauko-

wym przyznano rolę konsultantów, od których oczekuje się dostarczenia wyjściowych informacji na dany temat. Dominuje model nauki normalnej, słabo powiązanej ze społeczeństwem. A doradztwo nauki przybiera głównie charakter technokratyczny (inżynierski), w którym dowody są pchane przez naukę, a nie ciągnięte przez politykę. Czy jest to efektywne rozwiązanie?

Autorzy dziękują pani Monice Skibie za współpracę w trakcie wykonywania projektu *EuSANH-ISA* w okresie jej zatrudnienia w NIZP-PZH.

PIŚMIENNICTWO

- Godfrey L, Funke N, Mbizvo C. Bridging the science-policy interface: a new era for South African research and the role of knowledge brokering. *S.Af.J.Sci.* 2010; 106(5-6):1-8.
- Włodarczyk WC. *Polityka zdrowotna w społeczeństwie demokratycznym*. Łódź: Uniwersyteckie Wydawnictwo Medyczne Vesalius; 1996: 44-56.
- Włodarczyk WC. *Wprowadzenie do polityki zdrowotnej*. Warszawa: Wolters Kluwer; 2010:45-76.
- Health Council of the Netherlands. *The role of advisory bodies in environmental health policymaking. A comparative research project in France, Germany and Poland*. The Hague: Health Council of the Netherlands, 2006; publication no. A06/03E. <http://www.gezondheidsraad.nl/sites/default/files/Policy-making.pdf>
- Council of Science and Technology Advisors Secretariat. *Science Advice for Government Effectiveness (SAGE). A Report of the Council of Science and Technology Advisors*. May 5, 1999. http://governance.jrc.it/canada/sage_e.pdf
- Government of Canada. *A Framework for Science and Technology Advice: Principles and Guidelines for the Effective Use of Science and Technology Advice in Government Decision Making*. Information Distribution Centre, Communications Branch, Industry Canada 200. Str. 16. <http://publications.gc.ca/collections/Collection/C2-500-2000E.pdf>
- European Science and Advisory Network for Health (EuSANH). *Improving science advice on health Issues*. http://www.eusanh.eu/wp/wp-content/uploads/2011/11/EuSANH_Brochure.pdf
- European Science Advisory Network for Health. *The role of science advice in the overall framework of 'evidence-for-policy'*. <http://www.eusanh.eu/about-eusanh/working-method/the-role-of-science-advice-in-the-overall-framework-of-%E2%80%98evidence-for-policy%E2%80%99>
- Golden WT. *Science Advice to the President: Past, Present, Future*. Proceedings of the American Philosophical Society; 1986; 130 (3): 325-329.
- Ausubel JH. *The organizational ecology of science advice in America*. *European Review* 1993; 1(3): 249-261.
- European Environment Agency. *Late lessons from early warnings: the precautionary principle 1896–2000*. Copenhagen: EEA; 2001. http://www.eea.europa.eu/publications/environmental_issue_report_2001_22
- Golden WT. *Science Advice to the President*. New Brunswick: Transaction Publisher; 2003: 10.
- The White House. Office of the Press Secretary. *President Obama Announces Members of Science and Technology Advisory Council*. April 27, 2009. http://www.whitehouse.gov/the_press_office/President-Obama-Announces-Members-of-Science-and-Technology-Advisory-Council
- New Zealand Government. *Review of international guidelines for science quality assurance and peer review*. Ministry of Fisheries. Sept. 2010.
- Health Canada. *Health Canada Decision-Making Framework for Identifying, Assessing, and Managing Health Risks*. August 1, 2000. http://www.hc-sc.gc.ca/ahc-asc/alt_formats/hpfb-dgpsa/pdf/pubs/risk-risques-eng.pdf
- Fisheries and Oceans Canada (DFO). *DFO science advisory process framework*. <http://www.dfo-mpo.gc.ca/csas-sccs/process-processus/advice-avis-eng.htm#science>
- Gauthier C. *Principles and guidelines for development of science-based decision making process facilitating the implementation of the 3Rs by government regulations*. *ILAR Journal* 2002; 43: S99-S104.
- Summary of the Nolan Committee's First Report on Standards in Public Life. 1995. <http://www.archive.official-documents.co.uk/document/parlament/nolan/nolan.htm>
- House of Commons Science and Technology Committee. *Scientific Advice, Risk and Evidence Based Policy Making Seventh Report of Session 2005–06. Volume I: Report, together with formal minutes*. London: The Stationery Office Limited. 8 November 2006. <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200506/cmselect/cmsctech/900/900-i.pdf>
- Government Office for Science. *Guidelines on Scientific Analysis in Policy Making A consultation by the Government Chief Scientific Adviser*. November 2009. <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.bis.gov.uk/files/file53585.pdf>
- Government Office for Science. *Guidelines on Scientific Analysis in Policy Making. Government response to the public consultation*. <http://www.bis.gov.uk/assets/goscience/docs/g/10-992-guidelines-scientific-analysis-policy-making-final-govt-response.pdf>
- Government Office for Science. *The Government Chief Scientific Adviser's Guidelines on the Use of Scientific and Engineering Advice in Policy Making*. June 2010. <http://www.bis.gov.uk/assets/goscience/docs/g/10-669-gcsa-guidelines-scientific-engineering-advice-policy-making.pdf>
- Commission of the European Communities. *European Governance: a White Paper*. Brussels, 25.7.200. COM(2001) 428 final. http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001_0428en01.pdf
- Commission of the European Communities. *Communication from the Commission on the collection and use of expertise by the Commission: principles and guidelines. Improving the knowledge base for better policies*. Brussels, 11.12.2002. COM(2002) 713 final. http://ec.europa.eu/governance/docs/comm_expertise_en.pdf

25. Glynn S, Cunningham P, Flanagan K. Typifying Scientific Advisory Structures and Scientific Advice Production Methodologies (TSAS). Final Report. December 2003. http://ec.europa.eu/research/science-society/pdf/advice_final_report_en.pdf
26. Ballantaine B. Enhancing the role of science in the decision-making of the European Union EPC Working Paper No 17. March 2005. [http://www.epc.eu/documents/uploads/668109152_EPC%20Working%20Paper%2017%20Enhancing%20the%20role%20of%20science%20in%20EU%20decision%20making%20\(revised\).pdf](http://www.epc.eu/documents/uploads/668109152_EPC%20Working%20Paper%2017%20Enhancing%20the%20role%20of%20science%20in%20EU%20decision%20making%20(revised).pdf)
27. Ghosh P. EU needs 'brutal' science advice. BBC News. 12 March 2009. <http://news.bbc.co.uk/2/hi/7935663.stm>
28. The Committee for Survey and Analysis of Science Advice on Sustainable Development to International Organisations. Knowledge and Diplomacy: Science Advice in the United Nations System. National Academies Press. Washington D.C. 2003.
29. Millenium Project. Innovation: Applying knowledge in development. Achieving the Millennium Development Goals. Task Force on Science, Technology, and Innovation. United nations development Programme. London 2005. <http://www.unmillenniumproject.org/documents/Science-complete.pdf>
30. Piotrowicz M, Cianciara D, Skiba M, Coenen D, Knotterus A, Segovia C, Van Hoof E, Ciutan M, Allander S, Wysocki MJ. Policy Analysis Report. Work package 2, Deliverable 2.1. European Science Advisory Network for Health. September 2010. https://europa.eu/sinapse/sinapse/index.cfm?fuseaction=cmtypubdoc.home&CM-TY_ID=EFE03D23-A2D6-2894-CBA88282444AF-F13&request=1&FOLDER_ID=64DD4A32-EC56-DD2B-8FF404D6F412FFA9
31. Sarría-Santamera A, Schoten E, Coenen D, Gunning L, Pauwels A, Allander SV, Skiba M, Ciutan M, Segovia C. A framework for science advice on health: principles and guidelines. October 2011. European Science Advisory Network for Health. http://www.eusanh.eu/wp/wp-content/uploads/2011/12/EuSANH_principlesandguidelines.pdf
32. European Science Advisory Network for Health (EuSANH). Determinants for a successful implementation of population-based cancer screening programmes. EuSANH, September 2011. http://www.eusanh.eu/wp/wp-content/uploads/2011/12/EuSANH_advice_cancer-screening.pdf
33. Bijker WE, Bal R, Hendriks R. The paradox of scientific authority: the role of scientific advice in democracies. Cambridge: Massachusetts Institute of Technology; 2009: 153-167.
34. Van Buuren A, Edelenbos J. Why is joint knowledge production such a problem? Science and Public Policy 2004; 31(4): 289-299.
35. Hill Ch. The changing politics of foreign policy. Houndmills: Pelgrave Macmillan; 2003: 268.
36. Weale A. Science advice, democratic responsiveness and public policy. Science and Public Policy 2001; 28(6): 413-421.
37. Van Wyk E, Breen CM, Sherwill T, Magadla D. Challenges for the relationship between science and society: developing capacity for ecosystem governance in an emerging democracy. Water Policy 2007 (9), suppl 2: 99-111.
38. Rayner S. Democracy in the age of assessment: reflections on the roles of expertise and democracy in public-sector decision-making. Science and Public Policy 2003; 30(3): 163-170.
39. Bielak AT, Campbell A, Pope S, Schaefer K, Saxson L. From science communication to knowledge brokering: the shift from 'science push' to 'policy pull'. December 2007. http://www.triplehelix.com.au/documents/From-ScienceCommunicationtoKnowledgeBrokering_000.pdf
40. Lewenstein BV. Models of public communication of science and technology. Departments of Communication and of Science & Technology Studies, Cornell University, June 2003. http://www.dgdc.unam.mx/Assets/pdfs/sem_feb04.pdf

Otrzymano: 17.04.2012 r.

Zaakceptowano do druku: 25.06. 2012 r.

Adres do korespondencji:

Dr hab.n.med.Dorota Cianciara

Zakład Epidemiologii i Promocji Zdrowia

Szkoła Zdrowia Publicznego

Centrum medyczne Kształcenia Podyplomowego

Ul. Kleczewska 61/63, 01-826 Warszawa

e-mail: dorotac@cmkp.edu.pl