

# Opinia Prezydium Komitetu Nauk Demograficznych Polskiej Akademii Nauk o poselskim projekcie ustawy o Polskim Instytucie Rodziny i Demografii przygotowanym przez grupę posłów Klubu Parlamentarnego Prawo i Sprawiedliwość

## Uwagi ogólne

Przedłożony do opinii poselski projekt ustawy o Polskim Instytucie Rodziny i Demografii został przygotowany przez grupę posłów z pominięciem procedury konsultacji ze środowiskiem naukowym i partnerami społecznymi, bez diagnozy, jak działają obecne instytucje wspierające kształtowanie i wdrażanie polityki ludnościowej przez dostarczanie dowodów i odpowiedniej jakości wiedzy, a także bez ustaleń dotyczących skutków proponowanych regulacji dla ich funkcjonowania.

Projekt powołania Polskiego Instytutu Rodziny i Demografii jako nowej instytucji usytuowanej poza już istniejącymi strukturami naukowymi budzi poważne zastrzeżenia zarówno merytoryczne, jak i finansowe.

W kontekście obserwowanych współcześnie przemian ludnościowych w Polsce i konieczności reakcji na te zmiany zadaniem kluczowym jest rozwój niezależnych badań procesów demograficznych mających za podstawę istniejące zasoby instytucjonalne i kadrowe, nie zaś powoływanie nowej kosztochłonnej struktury. Problematyka tych badań, jak i kierunki niezbędnych działań polityki publicznej dotyczącej ludności powinny stanowić przedmiot szerokiej interdyscyplinarnej debaty z udziałem reprezentantów polskich środowisk naukowych, GUS oraz organów decyzyjnych różnych szczebli. Przedłożony projekt nie odwołuje się do dorobku prowadzonych w Polsce licznych badań przemian rodziny i innych procesów ludnościowych realizowanych przez naukowców, którzy są uznanymi międzynarodowymi ekspertami, aktywnymi w europejskiej przestrzeni badawczej poprzez udział w projektach i programach dotyczących szeroko ujętej problematyki ludnościowej. Autorzy projektu nie dostrzegają, że w wielu polskich uczelniach funkcjonują silne zespoły badawcze zorganizowane w instytuty, katedry i zakłady. Propozycja powołania nowej instytucji badawczej rodzi uzasadniony niepokój, że dotychczasowe zespoły prowadzące wysokiej jakości interdyscyplinarne badania ludnościowe mogą być marginalizowane, a związane z nimi kadry naukowe przestaną stanowić potencjał badawczy (dla porównania sytuacja zespołu badawczego Instytutu Badań Edukacyjnych, niezależnej instytucji o bogatym dorobku badawczym, po 2016 roku).

Proponowana nazwa Instytutu świadczy o braku profesjonalizmu inicjatorów projektu, sugeruje bowiem, iż rodzina pozostaje poza problematyką demografii. Demografia zajmuje się badaniami rodzin i gospodarstw domowych. Badania nad rodziną mogą być i są prowadzone z perspektywy innych dyscyplin naukowych takich jak: ekonomia czy statystyka społeczna (gospodarstwo domowe), socjologia, psychologia, pedagogika, polityka społeczna, czy prawo, jednak nie ma w uzasadnieniu ustawy wzmianki o interdyscyplinarnym podejściu do badań nad rodziną.

W kontekście potrzeb wynikających z obserwowanych trendów populacyjnych niezbędne jest podniesienie rangi badań demograficznych przede wszystkim poprzez zwiększenie nakładów finansowych na prowadzenie badań ludnościowych, unowocześnienie sfery zarządzania nauką i wprowadzenie nowych rozwiązań w zakresie alokacji środków finansowych.

Projekt nie jest nowatorski. W jego koncepcji trudno dostrzec innowacyjne rozwiązania wpisujące się w przestrzeń organizacji badań w społeczeństwie rozwoju i dominacji technologii informatycznych (nie eksponuje budowania zintegrowanych baz zawierających dane gromadzone w różnych instytucjach o różnych aspektach życia społeczno-ekonomicznego, w szczególności pod kątem modeowania procesów demograficznych, budowania i rozwijania infrastruktury modeli analizy danych z zastosowaniem podejść ilościowych; prowadzenia analiz symulacyjnych mających na celu dostarczanie instytucjom publicznym oceny ex-ante planowanych rozwiązań systemowych).

Rozwiązania proponowane w projekcie ustawy o powołaniu Instytutu Rodziny i Demografii nie gwarantują utworzenia niezależnej od władzy, nowoczesnej jednostki badawczej.

## Uwagi szczegółowe

1. Proponowane rozwiązania nie tworzą podstaw pod utworzenie instytutu naukowego niezależnego od władzy. Mechanizm doboru pracowników dowodzi wpływu władz (Sejm), co rodzi poważne zagrożenie przedmiotowego traktowania badań naukowych jako narzędzia propagandy dla obecnych i przyszłych rządów. Istnieje realne zagrożenie, iż funkcja propagandy pronatalistycznej będzie dominować nad rzetelnymi badaniami naukowymi, realizowanymi również w innych obszarach badawczych nad procesami ludnościowymi, które mogłyby wesprzeć podejmowanie ważnych decyzji o charakterze politycznym.
2. Kontrowersyjny zdaje się być pkt 7.1 o wyborze Prezesa przez Sejm (czy desygnowania członków Rady Instytutu przez ośrodki władzy). Nie przekonują argumenty w postaci zwiększenia w ten sposób rangi Instytutu, co zapewniłoby

zainteresowanie społeczne i stabilność finansowania badań, gdy rozwiązania wskazują na upolitycznienie stanowisk.

3. Połączenie w tytule planowanej instytucji rodziny i demografii w tej kolejności wskazuje, że celowo pomija się znaczenie pozostałych kluczowych zjawisk i procesów demograficznych (umieralności i związanego z nią stanu zdrowia ludności, w tym zagrożeń epidemiologicznych, ich przebiegu i skutków oraz migracji);
4. Jeśli ma to być jednostka badawcza w obszarze badań procesów demograficznych, w tym szczególnie badań rodziny, to brakuje zapisu o współpracy z interdyscyplinarnie rozumianym środowiskiem naukowym w kraju, tzn. z jednostkami naukowymi i zespołami badawczymi o uznanej pozycji w kraju oraz na forum międzynarodowym.
5. Zasadniczy niedosyt budzi nakładanie się zadań Instytutu (art. 3.1) z aktywnościami wielu ważnych instytucji: GUS, Rządowej Rady Ludnościowej, Ministerstwa Edukacji i Nauki, Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka. Powinno być jasno określone, jak będą podzielone zadania realizowane przez Instytut i w/w instytucje oraz jak będzie koordynowana współpraca Instytutu z tymi instytucjami.
6. Niezrozumienie i sprzeciw budzą zawarte w projekcie Instytutu uprawnienia Prezesa w zakresie jego aktywności interwencyjnej (Art. 11.2), co sugeruje, że jest to jeden z głównych celów powołania instytucji. Nie są znane rozwiązania w krajach UE, by dyrektor jednostki naukowo-badawczej mógł podejmować działania interwencyjne, w tym działania „na prawach przysługujących prokuratorowi”. W polskim systemie prawnym tego typu uprawnienia w zależności od sytuacji wymienionych w Art.11.2 przysługują zaledwie kilku, ściśle określonym organom (m.in. prokuratorowi, Rzecznikowi Praw Obywatelskich, Rzecznikowi Praw Dziecka, sądom i Pierwszej Prezes Sądu Najwyższego).
7. Przyjęcie jako podstawy działania Instytutu „Strategii Demograficznej. Projekt 2040”, dokumentu jeszcze nie zaakceptowanego przez odpowiednie organa, który spotkał się z ostrą krytyką środowiska naukowego demografów, jest bezzasadne.
8. Niezbędne jest wyjaśnienie założenia, że „projekt nie jest objęty prawem Unii Europejskiej”. Instytucja powoływana w państwie będącym członkiem UE powinna uwzględnić jej ramy prawne.
9. Punkty dokumentu uznane jako niepotrzebne: punkt 3.1.5, zapis o szczegółowej strukturze PIRiD (Art. 22 pkt. 1), a pkt. 3.2.c jest nadmiernie skonkretyzowany i niepotrzebnie uzależniony wyłącznie od „rządu”, wystarczy podkreślić, że „zbieżnych z polityką demograficzną kraju”.

## Rekomendacje

W toku dyskusji nad przedłożonym do zaopiniowania projektem powołania Instytutu Rodziny i Demografii, wskazano rekomendacje dla podniesienia rangi naukowych badań ludnościowych:

1. zamiast kierować środki finansowe na nowy, mocno dyskusyjny projekt IRiD, obecnie konieczna jest bardziej racjonalna ich alokacja, tzn. większe finansowanie środowisk prowadzących badania naukowe w zakresie procesów ludnościowych w kluczowych obszarach (prokreacja, stan zdrowia i umieralność, migracje wewnętrzne i zagraniczne, przemiany rodziny) oraz stworzenie dla tej problematyki priorytetowej ścieżki w instytutach NCN i NCBiR;
2. warto rozważyć utworzenie niezależnego instytutu naukowego, tzn. z wyłączeniem wpływu struktur władzy na rekrutację personelu i funkcjonowanie jednostki, tzn. ulokowanego albo w strukturach PAN, albo wzorem innych krajów jako publicznej jednostki naukowo-badawczej podlegającej regulacjom dotyczącym sektora nauki (Francji) czy w Niemczech lub na Węgrzech jako instytutu współpracującego ściśle z GUS. Dotychczasowe doświadczenia prowadzonego z władzą dialogu w sprawach organizacji nauki nie napawają optymizmem, co stawia pod znakiem zapytania utworzenie niezależnego i prowadzącego wysokiej jakości badania, instytutu badawczego w obszarze demografii. Kwestią fundamentalną jest zapewnienie stabilności kadrowej takiego instytutu;
3. obserwowane współcześnie procesy demograficzne wymagają pogłębionej, naukowej, obiektywnej, wieloaspektowej, interdyscyplinarnej diagnozy, bez kontekstów politycznych i ideologicznych. Tylko niezależny instytut naukowo-badawczy z uprawnieniami edukacyjnymi, współpracujący szeroko ze środowiskiem akademickim i strukturami społeczeństwa obywatelskiego (wspólne projekty, wymiana kadrowa, staże) może być płaszczyzną wymiany niezależnych poglądów i wypracowywania ponad podziałami konsensusu w zakresie kluczowych zjawisk związanych z dynamiką procesów demograficznych;
4. konieczne jest zadbanie o możliwie pluralistyczny nadzór Instytutu i możliwie dużą niezależność jego działań. Jest to zadanie bardzo trudne, a w obecnej temperaturze sporu politycznego niemal niemożliwe.

Opinia Prezydium KND PAN o poselskim projekcie ustawy o Polskim Instytucie Rodziny i Demografii została przygotowana po zapoznaniu się z uwagami i komentarzami nadesłanymi przez członków Komitetu oraz ich przedyskutowaniu na zebraniu Prezydium Komitetu w dniu 22 listopada 2021 r. Została ona przekazana władzom PAN odpowiedzialnym za przeprowadzenie konsultacji społecznych dla Sejmu RP.

Warszawa, 26 listopada 2021 r.