



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
WOJCIECH MISIĄG

KNO-4101-08-01/2011
P/11/070

Warszawa, dnia 15 maja 2012 r.

Pani
Prof. dr hab. Barbara Kudrycka
Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

*(Tekst ujednolicony zgodnie z Uchwałą Nr 37/2012
Kolegium Najwyższej Izby Kontroli
z dnia 8 sierpnia 2012 r. w sprawie zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego)*

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2012 r. poz. 82, ze zm.), zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli skontrolowała w Ministerstwie Nauki i Szkolnictwa Wyższego („Ministerstwo” lub MNiSW) wykorzystanie środków publicznych na naukę w latach 2009-2011.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 27 marca 2012 r., stosownie do art. 60 ust. 1 ustawy o NIK, przekazuję Pani Minister niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, skontrolowaną działalność Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego (Ministra).

Formułując powyższą ocenę NIK uwzględniła w szczególności: przyjęcie programów i podejmowanie przedsięwzięć przez Ministra w zakresie rozwoju młodych kadr naukowych (*Iuventus Plus*), wspierania transferu wyników badań naukowych i prac rozwojowych do gospodarki (*Patent Plus*, *Kreator innowacyjności*), wykorzystanie dokumentu pn. *Polska Mapa Infrastruktury Badawczej* zawierającego diagnozę potrzeb polskich jednostek naukowych w zakresie rozwoju infrastruktury badawczej w przyznawaniu dotacji ze środków publicznych, prawidłowe przyznawanie dotacji na podstawową działalność statutową, utrzymanie potencjału badawczego oraz realizację projektów przez jednostki naukowe w ramach *Akcji Cost*, zapewnienie polskim jednostkom naukowym dostępu do międzynarodowych baz danych i piśmiennictwa naukowego, a także prowadzenie przez Ministerstwo kontroli w zakresie nauki w sposób zgodny z obowiązującymi przepisami i posiadanymi zasobami kadrowymi.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały na:

- zleceniu w latach 2009-2010 zaledwie dwóch spośród 10 strategicznych programów badań naukowych określonych w Krajowym Programie Badań Naukowych i Prac Rozwojowych do realizacji przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju (NCBiR, Centrum),
- nieprzeznaczeniu w latach 2009-2010 w planach finansowych (po zmianach) dla cz. 28 budżetu państwa *Nauka* ustawowo określonego odsetka środków finansowych na realizację strategicznych badań naukowych i prac rozwojowych finansowanych przez NCBiR,
- ustaleniu przy ocenie parametrycznej w 2010 r. kategorii pierwszej i drugiej dla wyższego od dopuszczalnego w obowiązujących przepisach prawnych odsetka jednostek naukowych w danej grupie jednorodnej,
- udzieleniu NCBiR dotacji celowej na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji dotyczących obsługi realizowanych zadań bez zawarcia umowy określającej jej wysokość, cel lub opis zakresu rzeczowego zadania,
- nieprzekazaniu Komitetowi Polityki Naukowej sprawozdania z działalności NCBiR za 2010 r. w celu zaopiniowania,
- niezgodnego z prawem przyznania środków finansowych na naukę instytutowi naukowemu PAN w ramach Wirtualnej Biblioteki Nauki (WBN),
- przyznaniu instytutowi naukowemu PAN środków na realizację projektu przed udokumentowaniem jego udziału w programie lub inicjatywie międzynarodowej,
- nierzetelnym sprawdzaniu realizacji przez jednostki naukowe obowiązku przeprowadzenia audytu zewnętrznego,
- przekroczeniu upoważnienia zawartego w ustawie o zasadach finansowania nauki z 2010 r. dotyczącej wydania rozporządzenia określającego kryteria i tryb przyznawania oraz rozliczania środków przeznaczonych na finansowanie działalności statutowej,
- naruszaniu przepisów dotyczących postępowania administracyjnego w trakcie rozpatrywania przez Ministra wniosków o dofinansowanie oraz złożonych odwołań.

1. W latach 2009-2010 Minister zlecił NCBiR realizację zaledwie dwóch spośród 10 strategicznych programów badań naukowych i prac rozwojowych określonych w Krajowym Programie Badań Naukowych i Prac Rozwojowych zawartym w załączniku do komunikatu nr 22 Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 30 października 2008 r. w sprawie Krajowego Programu Badań Naukowych i Prac Rozwojowych (Dz. Urz. MNiSW z 2009 r. Nr 1, poz. 9). Program ten przewidywał zrealizowanie wszystkich 10 programów strategicznych w przedziale czasowym od trzech do pięciu lat. Zgodnie z jego założeniami dwa programy badawcze pn. *Zaawansowane technologie pozyskiwania energii oraz Interdyscyplinary system interaktywnej informacji naukowej i naukowo-technicznej* zostaną miały zostać przekazane do realizacji Narodowemu Centrum Badań i Rozwoju w 2008 r., a realizacja pozostałych programów miała się rozpocząć od 2009 r. Na koniec marca 2012 r., m.in. w wyniku zmiany przepisów prawnych obowiązujących w obszarze nauki, NCBiR realizował

zaledwie dwa ww. strategiczne programy badań naukowych i prac rozwojowych (zlecone przez Ministra w listopadzie 2008 r.). Zgodnie z art. 8a ust. 4 ustawy z dnia 8 października 2004 r. o zasadach finansowania nauki (Dz. U. z 2008 r., Nr 169, poz. 1049), zwanej dalej *ustawą o zasadach finansowania nauki z 2004 r.* do obowiązków Ministra należało zlecenie NCBiR wykonania strategicznych programów badań naukowych i prac rozwojowych.

Pomimo dysponowania wiedzą na temat braku możliwości realizacji strategicznych programów badań naukowych i prac rozwojowych w perspektywie czasowej określonej w Krajowym Programie Badań Naukowych i Prac Rozwojowych, Pani Minister nie podjęła działań legislacyjnych zmierzających do nowelizacji Programu w tym zakresie.

2. W konsekwencji w latach 2009-2010 w planach finansowych po zmianach Minister nie przeznaczył ustawowo określonego odsetka środków finansowych na realizację strategicznych badań naukowych i prac rozwojowych finansowanych przez NCBiR. Zgodnie z art. 7 ust. 2 ustawy o zasadach finansowania nauki z 2004 r. wysokość środków finansowych na naukę przeznaczonych na powyższy cel powinna wynosić nie mniej niż 10 % ogółu środków finansowych na naukę pochodzących z cz. 28 budżetu państwa *Nauka*.

W 2009 r. wysokość środków finansowych na naukę w planie finansowym dla cz. 28 budżetu państwa na podstawie ustawy budżetowej wynosiła 4.345.845,0 tys. zł (4.781.178 tys. zł według planu po zmianach), z tego: kwotę 448.508,0 tys. zł (tj. 10,3% ogółu środków na naukę w cz. 28) przewidziano na finansowanie strategicznych badań naukowych i prac rozwojowych finansowanych przez NCBiR oraz innych zadań realizowanych przez Centrum. Jednakże w planie finansowym po zmianach kwota ta została zmniejszona do 317.112 tys. zł, co stanowiło 6,6% ogółu środków finansowych na naukę.

W 2010 r. wysokość środków finansowych na naukę w planie finansowym dla części 28 budżetu państwa (*Nauka*) na podstawie ustawy budżetowej wynosiła 5.143.849,0 tys. zł (6.073.799,0 tys. zł według planu po zmianach), z tego 4.435.503,0 tys. zł (tj. 86,3%) pochodziło z budżetu krajowego, a 708.346,0 tys. zł (tj. 13,7%) – z budżetu środków europejskich. W ramach kwoty środków finansowych na naukę zaplanowanych na podstawie ustawy budżetowej na 2010 r. (przed zmianami) kwotę 497.709 tys. zł (tj. 11,2% ogółu środków na naukę) przewidziano na finansowanie strategicznych badań naukowych i prac rozwojowych finansowanych przez NCBiR oraz innych zadań realizowanych przez Centrum. Jednakże w planie finansowym po zmianach kwota ta została zmniejszona do 458.990 tys. zł, co stanowiło 7,6% ogółu środków finansowych na naukę.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca również uwagę, iż wypełnienie przez Ministra delegacji ustawowej zawartej w art. 4 ust. 5 ustawy z dnia 15 czerwca 2007 r. o Narodowym Centrum Badań i Rozwoju (Dz. U. Nr 115, poz. 789, ze zm.), zwanej dalej *ustawą o NCBiR z 2007 r.*, dotyczącej wydania rozporządzenia w sprawie warunków i trybu udzielania pomocy publicznej za pośrednictwem NCBiR nastąpiło z dwuletnim opóźnieniem. Do czasu wejścia w życie rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 20 maja 2009 r. w sprawie warunków i trybu udzielania pomocy publicznej za pośrednictwem Narodowego Centrum Badań i Rozwoju (Dz. U. Nr 89, poz. 732) Centrum nie mogło realizować kompetencji określonych w art. 4 ust. 4 ustawy

o NCBiR z 2007 r. polegających na udzielaniu pomocy publicznej w ramach realizacji strategicznych programów badań naukowych i prac rozwojowych.

NIK przyjmuje do wiadomości, że przesłanką uzasadniającą opóźnienie w wydaniu powyższego rozporządzenia było oczekiwanie na właściwy akt prawa wspólnotowego tj. rozporządzenia Komisji (WE) nr 800/2008 z dnia 6 sierpnia 2008 r., uznającego niektóre rodzaje pomocy za zgodne ze wspólnym rynkiem w zastosowaniu art. 87 i 88 Traktatu (ogólne rozporządzenie w sprawie wyłączeń blokowych) (Dz. Urz. UE L 214 z 9 sierpnia 2008).

3. W latach 2009-2011 w podziale środków budżetowych na naukę wystąpiło znaczne rozproszenie środków finansowych pochodzących z cz. 28 budżetu państwa zarówno podmiotowe (ponad 1000 jednostek otrzymujących dofinansowanie odpowiednio w ramach 8-13 strumieni finansowania, w tym jednostek naukowych, konsorcjów naukowo-przemysłowych oraz podmiotów działających na rzecz nauki), jak i przedmiotowe (finansowanie ponad 11 tys. projektów rocznie).

W badanym okresie Minister przekazywał środki budżetowe z cz. 28 na finansowanie:

- a) projektów badawczych, rozwojowych i celowych realizowanych przez podstawowe jednostki organizacyjne 113 uczelni, 301 pozostałych jednostek naukowych i podmiotów działających na rzecz nauki oraz 89 konsorcja naukowo-przemysłowe,
- b) projektów międzynarodowych współfinansowanych i niewspółfinansowanych realizowane w ramach współpracy naukowej przez podstawowe jednostki organizacyjne 60 uczelni i 144 pozostałych jednostek naukowych,
- c) działalności statutowej prowadzonej przez: 853 jednostki naukowe, w tym 630 podstawowych jednostek organizacyjnych uczelni, 71 placówek naukowych PAN (instytutów naukowych PAN), 126 jednostek badawczo-rozwojowych (instytutów badawczych), trzy międzynarodowe instytuty naukowe utworzone na podstawie odrębnych przepisów, Polską Akademię Umiejętności oraz 22 inne podmioty,
- d) inwestycji służących badaniom naukowym i pracom rozwojowym realizowanych w podstawowych jednostkach organizacyjnych 155 uczelni oraz 101 pozostałych jednostkach naukowych (w tym 46 placówkach naukowych/instytutach naukowych PAN, 52 jbr/instytutom badawczym),
- e) działalności wspomagającej badania (od 2011 r. działalność upowszechniającą naukę) prowadzoną m.in. przez 26 uczelnie oraz 274 podmioty działające na rzecz nauki,
- f) programów i przedsięwzięć Ministra realizowanych przez podstawowe jednostki organizacyjne 61 uczelni oraz 56 pozostałych jednostek naukowych.

Ponadto, w latach 2009-2010 Minister przyznał środki finansowe na badania własne prowadzone w 107 uczelniach, a w 2011 r. – środki finansowe na rozwój młodej kadry naukowej w 654 jednostkach naukowych oraz rozwój specjalnych urzędzeń badawczych (SPUB) z zakresu infrastruktury informatycznej nauki w 18 uczelniach i trzech jednostkach naukowych.

Liczba jednostek naukowych otrzymujących dofinansowanie w ramach działalności statutowej zwiększyła się z 836 w 2009 r. do 881 w 2011 r. (tj. o 5,4%), w tym głównie podstawowych jednostek organizacyjnych szkół

wyższych (z 606 w 2009 r. do 667 w 2011 r., tj. o 10,1%). Tendencja wzrostowa w zakresie liczby jednostek finansowanych przez Ministra utrzymuje się od 2007 r., z niewielkim spadkiem w 2010 r. (o 1,7%). W 2011 r. ogólna liczba tych jednostek zwiększyła się o 139 (tj. 18,7%) w stosunku do 2007 r. głównie z powodu znacznego wzrostu liczby podstawowych jednostek organizacyjnych szkół wyższych (o 35%) oraz tzw. innych jednostek naukowych (o 340%), w tym przedsiębiorców posiadających status centrum badawczo-rozwojowego nadawany na podstawie przepisów o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej. Natomiast w wyniku działań restrukturyzacyjnych liczba instytutów badawczych oraz instytutów naukowych PAN odnotowała w ciągu ostatnich pięciu lat stały trend malejący (odpowiednio o 26,5% i 10%).

Z danych przekazywanych przez Ministra do Głównego Urzędu Statystycznego ujętych w *Roczniku Statystycznym Rzeczypospolitej Polskiej 2010* wynika, iż liczba projektów badawczych finansowanych w 2009 r. wyniosła 11 596 (wartość: 1.545,8 mln zł), a w 2010 r. – 11 958 (wartość 1.299,3 mln zł). Finansowane przez Ministra projekty badawcze miały w szczególności charakter projektów indywidualnych (77,5% w 2009 r. i 84,5% w 2010 r.), w tym habilitacyjnych i promotorskich obejmujących badania podstawowe nastawione w szczególności na rozwój kadr naukowych. Projekty rozwojowe i celowe obejmujące badania stosowane lub rozwojowe ukierunkowane na zastosowanie w praktyce stanowiły odpowiednio 12,1% w 2009 r. i 5,7% w 2010 r. ogółu projektów badawczych finansowanych przez Ministra. Wartość tych projektów wynosiła 843,7 mln zł w 2009 r. i 536,5 mln zł w 2010 r., co stanowiło odpowiednio 54,6% i 41,3% środków przeznaczonych na ten cel. Pozostałą liczbę stanowiły: w 2009 r. projekty międzynarodowe (1110 o wartości 180,6 mln zł), projekty badawcze zamawiane (74 o wartości 4,8 mln zł) o tematyce wybranej spośród priorytetowych kierunków badań naukowych lub prac rozwojowych określonych w Krajowym Programie Ramowym ogłoszonym w komunikacie nr 1 Ministra Nauki i Informatyzacji z dnia 21 września 2005 r. w sprawie Krajowego Programu Ramowego (Dz. Urz. MNil z 2005 r. Nr 10, poz. 47) oraz pozostałe projekty badawcze (22, wartość 16,8 mln zł), a w 2010 r. projekty międzynarodowe (1124) o wartości 197,1 mln zł) oraz projekty badawcze zamawiane (45 o wartości 2 mln zł).

W 2011 r. Minister zainicjował działania zmierzające do odwrócenia wskazanych wyżej niekorzystnych trendów. Zwiększono zaangażowanie środków przeznaczonych na realizację przez NCBiR strategicznych badań naukowych i prac rozwojowych służących praktycznym zastosowaniom oraz innych zadań Centrum (z 7.4% ogółu środków finansowych wydatkowanych na naukę w 2010 r. do 13,1% w 2011 r.), a także kontynuowano działania zmierzające do restrukturyzacji jednostek naukowych (w tym jednostek o niskiej efektywności naukowej) poprzez przyznawanie im środków na ten cel. W 2011 r. wysokość środków finansowych wydatkowanych na pokrycie kosztów restrukturyzacji wyniosła 26.525 tys. zł, co stanowiło 100% zaplanowanych środków.

4. Przy ocenie parametrycznej przeprowadzonej w 2010 r. ustalono kategorię pierwszą i drugą dla wyższego od dopuszczalnego w obowiązujących przepisach prawnych odsetka jednostek naukowych w danej grupie jednorodnej. W § 5 ust. 6 rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 17 października 2007 r. w sprawie kryteriów i trybu przyznawania oraz rozliczania środków na działalność statutową (Dz. U., Nr 205, poz.

1489, ze zm.), zwanego dalej: „rozporządzeniem w sprawie kryteriów i trybu przyznawania oraz rozliczania środków na działalność statutową z 2007 r.” przyjęto, że jednostki naukowe zalicza się do poszczególnych kategorii na podstawie uzyskanego końcowego wskaźnika efektywności, z tym że liczba jednostek kategorii pierwszej o najwyższych wartościach końcowego wskaźnika efektywności nie powinna być wyższa niż 30% jednostek, a liczba jednostek pierwszej i drugiej kategorii nie powinna być wyższa niż 50% ogólnej liczby jednostek w grupie jednostek jednorodnych.

Przy ocenie parametrycznej przeprowadzonej w 2010 r. powyższy odsetek został przekroczony w większości grup jednorodnych. Liczba jednostek naukowych z kategorią pierwszą była wyższa od wymaganej w przypadku 90% grup, a liczba jednostek z kategorią pierwszą i drugą przekraczała dopuszczalny odsetek w przypadku 67% grup. Spośród 945 jednostek naukowych poddanych kategoryzacji w 2010 r. kategorię pierwszą otrzymało 385 (41%) ocenionych jednostek, kategorię drugą – 213 (22%), trzecią – 231 (24%), czwartą – 93 (10%), a kategorię piątą – 23 (3%). Prawie wszystkie jednostki naukowe Polskiej Akademii Nauk (92%) znalazły się w kategorii pierwszej. Pozostałe jednostki PAN uzyskały drugą kategorię (8%). Instytuty badawcze również w większości otrzymały kategorię pierwszą (58,2%) i drugą (15,6%), ale części z nich przyznano również kategorię trzecią (18,8%), czwartą (6,6%) i piątą (0,8%). Podstawowe jednostki organizacyjne uczelni wykazały niższą efektywność naukową zdobywając kategorie: pierwszą – 33,3%, drugą – 25,4%, trzecią – 27,9% oraz czwartą – 10,4% i piątą – 3%. Pozostałym jednostkom objętym parametryzacją w przyznano kategorię trzecią i czwartą – 67%.

Skutkiem niezgodnego z obowiązującymi przepisami przeprowadzenia oceny parametrycznej było doprowadzenie do przyznania wysokich ocen (kategorii pierwszej i drugiej) zarówno jednostkom naukowym posiadającym znaczące osiągnięcia w zakresie działalności naukowo-badawczej i wdrożeniowej, jak również jednostkom o niższej efektywności w zakresie osiągnięć naukowych i zastosowań praktycznych, których aktywność była skoncentrowana na świadczeniu usług w ramach działalności normalizacyjnej, certyfikacyjnej i aprobowanej. Sposób przeprowadzenia oceny jednostek naukowych w 2010 r. został negatywnie oceniony również przez Komitet Polityki Naukowej i Naukowo-Technicznej będący organem Rady Nauki funkcjonującej przy Ministrze.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na brak procedur wyłaniania członków zespołów opiniodawczo-doradczych, w tym zespołów roboczych właściwych organów Rady Nauki dokonujących oceny parametrycznej w 2010 r. zapobiegających wystąpieniu potencjalnego konfliktu interesów. Funkcji takiej nie spełniają *deklaracje o bezstronności i braku konfliktu interesów* podpisywane przez członków zespołów opiniodawczo-doradczych przystępujących do oceny wniosków o przyznanie środków finansowych na naukę. Podczas kontroli stwierdzono, iż w składzie 21 zespołów (75%) Rady Nauki znalazły się osoby będące pracownikami jednostek naukowych ocenianych przez dany zespół (w tym zespołów jednoosobowych). Na przykład w grupie G4 – *Budownictwo i architektura* (w tym Instytut Wzornictwa Przemysłowego Sp. z o.o., Instytut Techniki Budowlanej, Wydział Architektury Politechniki Warszawskiej) wchodzące w jej skład jednostki naukowe były oceniane przez zespół

składający się z czterech osób, w tym trzech zatrudnionych w ww. jednostkach. Sytuacja ta mogła sprzyjać konfliktowi interesów i niekorzystnie wpływać na przebieg prac parametryzacyjnych oraz obiektywizm oceny.

NIK zauważa, iż w trakcie procesu parametryzacji właściwe komisje Rady Nauki wskazywały jako istotny obszar ryzyka niezetelność danych podawanych w *Ankietach jednostek naukowych* w zakresie liczby pracowników zatrudnionych w działalności B+R stanowiącej główny współczynnik (oznaczony jako N) uwzględniany przy obliczaniu wartości efektywności naukowej jednostki oraz liczby wdrożeń udokumentowanych i wykorzystanych poza jednostką wyników badań naukowych i prac rozwojowych. Ta ostatnia kwestia była związana z trudnościami jednostek naukowych w identyfikowaniu przez nie działalności wdrożeniowej, jej dokumentowaniu, a nawet rozróżnianiu od standardowej działalności usługowej obejmującej badania certyfikacyjne i homologacyjne. Kierowane przez jednostki naukowe do Ministerstwa w latach 2005-2009 ww. *Ankiety* zawierające podstawowe informacje na temat ich aktywności i efektywności naukowej zostały poddane weryfikacji dopiero podczas prac parametryzacyjnych w 2010 r.

5. Minister udzielił w dniu 15 stycznia 2009 r. NCBiR dotacji celowej na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji dotyczących obsługi realizowanych zadań w kwocie 1.382 tys. zł bez zawarcia umowy określającej jej wysokość, cel lub opis zakresu rzeczowego zadania, na którego realizację środki dotacji są przekazywane, a także terminu wykorzystania dotacji, co było niezgodne z art. 130 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104, ze zm.).

6. Ministerstwo nie przekazało Komitetowi Polityki Naukowej sprawozdania z działalności NCBiR za 2010 r. do zaopiniowania wskutek czego Komitet nie dokonał jego merytorycznej oceny, co było niezgodne z art. 51 pkt 3 ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o zasadach finansowania nauki (Dz. U. z 2010 r., Nr 96, poz. 615 ze zm.) zwanej dalej *ustawą o zasadach finansowania nauki z 2010 r.* Ponadto, sprawozdanie z działalności Narodowego Centrum Nauki za 2011 r. zostało przedłożone przez MNiSW Komitetowi Polityki Naukowej w celu dokonania merytorycznej oceny dopiero po siedmiu miesiącach od otrzymania ww. sprawozdania przez MNiSW.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że Minister nie zgłosił uwag do tej części przedłożonego (po poprawkach) przez NCBiR w dniu 31 sierpnia 2011 r. planu ewaluacji strategicznych programów badań naukowych i prac rozwojowych oraz innych zadań realizowanych przez Centrum w 2011 r., w której przewidziano ogłoszenie w IV. kwartale 2011 r. przetargów na wykonanie czterech badań ewaluacyjnych; w tym zakresie przedłożony plan nie spełniał wymogu określonego w art. 31 ust.1 ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o Narodowym Centrum Badań i Rozwoju (Dz. U. Nr 96, poz. 616, ze zm.), zwanej dalej *ustawą o NCBiR z 2010 r.* W przepisie tym nałożono na NCBiR obowiązek prowadzenia systematycznej ewaluacji strategicznych programów badań naukowych i prac rozwojowych oraz innych zadań realizowanych przez Centrum, w tym sporządzania oceny ich wpływu na rozwój nauki i gospodarki. NCBiR jako agencja wykonawcza powołana do realizacji zadań z zakresu polityki naukowej, naukowo-technicznej i innowacyjnej państwa, powinno zapewnić dokonywanie systematycznej ewaluacji ww. programów badań naukowych i prac rozwojowych, a także innych zadań przede wszystkim w oparciu o własne zasoby kadrowe.

7. Minister, w okresie od stycznia do czerwca 2010 r., przyznał Instytutowi Chemii Bioorganicznej PAN w ramach dofinansowania specjalnego urzędnika badawczego z zakresu infrastruktury informatycznej w ramach Wirtualnej Biblioteki Nauki (SPUB WBN) łączne dofinansowanie w wysokości 6.712,8 tys. zł z naruszeniem § 10 ust. 2 rozporządzenia w sprawie kryteriów i trybu przyznawania oraz rozliczania środków finansowych na działalność statutową z 2007 r.

Zgodnie z § 10 ust. 2 ww. rozporządzenia stanowiącego, że wniosek o przyznanie dotacji na utrzymanie specjalnego urzędnika badawczego może złożyć jednostka naukowa odpowiedzialna za utrzymanie tego urzędnika, a w przypadku specjalnego urzędnika badawczego z zakresu infrastruktury informatycznej – uczelnia, wynika, że do dnia 1 października 2010 r. jednostki naukowe niebędące uczelniami nie mogły złożyć wniosku o dofinansowanie ze środków budżetu państwa na utrzymanie specjalnego urzędnika badawczego z zakresu infrastruktury informatycznej.

W porównaniu do 2009 r. koszt dofinansowania SPUB WBN (uprzednio SPUB BWN) w 2010 r. wzrósł o 95.894 tys. zł, a w 2011 r. (w relacji do 2009 r.) był wyższy o 77.301,7 tys. zł. NIK przyjmuje do wiadomości, że tak znaczny wzrost kosztów dofinansowania SPUB WBN wynikał ze zmiany koncepcji dofinansowania przyjętej przez MNiSW oraz zwiększenia liczby jednostek naukowych otrzymujących dotowany dostęp do światowego piśmiennictwa naukowego.

8. Decyzją z dnia 7 maja 2010 r. Minister przyznał Instytutowi Fizyki Jądrowej im. H. Niewodniczańskiego PAN w Krakowie (IFJ PAN, Instytut) środki finansowe w kwocie 8.750,0 tys. zł przeznaczone na finansowanie kosztów realizacji projektu międzynarodowego niewspółfinansowanego pn. *Badanie własności materii z wykorzystaniem wiązki neutronów wysokostrumieniowego reaktora jądrowego w Instytucie im. M. von Laue i P. Langevin w Grenoble (Francja) oraz dostępnej tamże unikatowej aparatury badawczej przed udokumentowaniem przez Instytut jego udziału w programie lub inicjatywie międzynarodowej*. Pomimo, że w powyższej decyzji Minister uwarunkował finansowanie projektu od spełnienia przez IFJ PAN wymogu określonego w § 12 ust. 1 ww. rozporządzenia a przekazanie środków nastąpiło po spełnieniu przez Instytut powyższego warunku, było to niezgodne z § 12 ust. 1 rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 25 września 2007 r. w sprawie kryteriów i trybu przyznawania oraz rozliczania środków finansowych na naukę przeznaczonych na finansowanie współpracy naukowej z zagranicą (Dz. U. z 2007 r., Nr 188, poz. 1346) stanowiącego, iż środki finansowe na realizację projektu międzynarodowego mogą być przyznane jednostce naukowej po udokumentowaniu udziału w programie lub inicjatywie międzynarodowej. W ocenie NIK, w ustawie o zasadach finansowania nauki z 2004 r. brak było przepisu, który stanowiłby podstawę do wydania decyzji z zastrzeżeniem dopełnienia określonego warunku.

NIK zwraca również uwagę, iż przyznanie środków finansowych na realizację przedmiotowego projektu nastąpiło w sytuacji braku trzeciej recenzji wniosku wymaganej przez § 10 ust. 1 ww. rozporządzenia. Jednakże uzyskanie dwóch pozytywnych recenzji wyznaczonych recenzentów było, stosownie do § 10 ust. 5 ww. rozporządzenia, warunkiem wystarczającym do rozpatrywania wniosku przez właściwy zespół.

Jednocześnie NIK pozytywnie ocenia proces merytorycznej oceny wniosku złożonego przez Instytut w szczególności w zakresie zasadności planowanych kosztów jego realizacji i poziomu finansowania ze środków budżetu państwa, jak również możliwości uzyskania przez jego realizatorów przewidywanych efektów.

9. Najwyższa Izba Kontroli uznaje za opieszale działanie Ministra, który dopiero w styczniu 2012 r. dysponował zweryfikowanymi danymi dotyczącymi faktycznej liczby jednostek zobowiązanych do przeprowadzenia audytu na podstawie art. 20a ust. 2 ustawy o zasadach finansowania nauki z 2004 r., mimo że stosownie do powołanego wyżej przepisu jednostki naukowe otrzymujące dotację statutową zobowiązane były do przeprowadzenia audytu zewnętrznego do dnia 2 lipca 2011 r. Ponadto, sprawozdania z audytów jednostek naukowych nie zostały wykorzystane przez Ministra do sporządzenia opracowań identyfikujących obszary ryzyka w zakresie wykorzystania dotacji statutowych przez jednostki naukowe.

Minister nie korzystał również z uprawnień określonych w § 18 rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 5 września 2007 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania audytu zewnętrznego wydatkowania środków finansowych na naukę (Dz. U. Nr 170, poz. 1197), zwanego dalej: „rozporządzeniem z dnia 2007 r. w sprawie przeprowadzania audytu zewnętrznego” nakładającego na audytora obowiązek udzielania ministrowi właściwemu do spraw nauki oraz osobom przez niego upoważnionym wyjaśnień w zakresie objętym audytem. W konsekwencji, Minister – podejmując w listopadzie i grudniu 2011 r. decyzję o zwiększeniu dotacji statutowej dla jednostek naukowych na 2011 r. – nie dysponował pełną wiedzą o realizacji obowiązku przeprowadzenia audytu przez jednostki naukowe oraz o zidentyfikowanych nieprawidłowości przy wykorzystaniu środków z dotacji statutowej. W tym okresie zwiększył dotację statutową 12 jednostkom naukowym, które do końca 2011 r. nie przeprowadziły obowiązkowego audytu zewnętrznego.

10. Minister przekroczył delegację ustawową zawartą w ustawie o zasadach finansowania nauki z 2010 r. umieszczając sankcję za nieprzeprowadzenie audytu zewnętrznego w akcie wykonawczym do tej ustawy.

Na podstawie delegacji ustawowej zawartej w art. 19 ust. 7 ustawy o zasadach finansowania nauki z 2010 r. zostało wydane rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 5 listopada 2010 r. w tej sprawie (Dz. U. Nr 218, poz. 1438, ze zm.). W § 15 ust. 4 powołanego rozporządzenia, obowiązującego od 7 lipca 2011 r., określono sankcję za nieprzeprowadzenie przez jednostkę naukową audytu zewnętrznego polegającą m.in. na wstrzymaniu przez Ministra dalszego finansowania jednostki naukowej. Należy zauważyć, że delegacja ustawowa zawarta w art. 19 ust. 7 ustawy o zasadach finansowania nauki z 2004 r. nie zawierała upoważnienia dla Ministra do określania sankcji za niezrealizowanie obowiązku przeprowadzenia audytu zewnętrznego.

W ocenie NIK, nie kwestionując celowości takiego rozwiązania, określenie sankcji kształtującej jednostronnie prawa i obowiązki jednostek naukowych oraz mających bezpośredni wpływ na ich działalność statutową powinno nastąpić w akcie prawnym rangi ustawowej.

11. Stwierdzono przypadki naruszania przez Ministra, w trakcie rozpatrywania wniosków o dofinansowanie projektów badawczych w 2011 r. oraz odwołań od decyzji postawienia, ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r., Nr 98, poz. 1071, ze zm.), zwanej dalej „KPA”.

11.1. Podczas rozpatrywania wniosku o dofinansowanie projektu badawczego zgłoszonego w 40 konkursie w zakresie badań podstawowych pt. „*Analiza efektywności innowacji organizacyjnych z zastosowaniem metod ergonomicznych w zachodniopomorskich małych i średnich przedsiębiorstwach*” Ministerstwo nie informowało wnioskodawcy o możliwości wglądu w akta postępowania, mimo podnoszonych przez niego uwag co do możliwości wystąpienia konfliktu interesu wśród wyznaczonych recenzentów oraz dowolności kryteriów przez nich stosowanych. Powyższe zaniechanie Ministerstwa było naruszeniem dyspozycji art. 9 KPA, który nakładał na organ administracyjny obowiązek należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego.

Wnioskodawcę kwestionującego obowiązujący system oceny wniosków nie poinformowano również o możliwości zgłoszenia uwag systemowych, co było niezgodne z art. 8 KPA. Powołany artykuł nakładał na Ministra obowiązek prowadzenia postępowanie w taki sposób, aby pogłębiać zaufanie obywateli do organów Państwa oraz świadomość i kulturę prawną obywateli.

11.2. Minister, rozpatrując złożone odwołania od decyzji odmawiających dofinansowania w 40 konkursie w zakresie dyscypliny N 115 (*Nauki o zarządzaniu*) w przypadku każdego z 10 wniesionych odwołań, naruszył terminy załatwiania sprawy określone w KPA. Wniesione odwołania były rozpatrywane w okresie od 2 do 4 miesięcy, co było niezgodne z art. 35 § 3 KPA, stanowiącym, że załatwienie sprawy w postępowaniu odwoławczym powinno nastąpić w ciągu miesiąca od dnia otrzymania odwołania.

11.3. Niezgodnie z postanowieniami KPA Minister uznał odwołania wniesione przez kierowników projektów jako wniesione przez strony postępowania. W 40 konkursie kierownicy dwóch projektów badawczych (*Losy mienia żydowskiego pod okupacją niemiecką i we wczesnych latach powojennych, 1939-1950* i *Analiza efektywności innowacji organizacyjnych z zastosowaniem metod ergonomii w zachodniopomorskich małych i średnich przedsiębiorstwach*) wnieśli odwołania od decyzji Ministra odmawiających w pierwszej instancji przyznania dofinansowania, nie przedkładając pełnomocnictw do reprezentowania zatrudniających ich jednostek naukowych.

Minister uznał wniesione odwołania, rozpatrywane na podstawie ustawy o zasadach finansowania nauki z 2004 r., jako wniesione przez strony postępowania. Działanie Ministra było niezgodne z art. 28 KPA uznającym za stronę postępowania każdego, czyjego interesu prawnego lub obowiązku prawnego dotyczy postępowanie. Określony w art. 3 ust. 2 ustawy o zasadach finansowania nauki z 2004 r. katalog podmiotów uprawnionych do otrzymania środków finansowych na naukę był zamknięty i nie przewidywał możliwości składania odwołań przez osoby fizyczne nieupoważnione do działania w imieniu tych podmiotów.

12. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, iż w latach 2009-2010 Minister nie osiągnął zaplanowanych wartości niektórych mierników służących monitorowaniu stopnia osiągania celów polityki naukowej, w tym: zwiększenia konkurencyjności polskiej nauki poprzez prowadzenie badań naukowych na poziomie uznawanym za wysoki przez międzynarodowe środowiska naukowe (miernik: *relacja nakładów na działalność badawczą i rozwojową do produkcji krajowej brutto GERD/PKB*), zwiększenia powiązań B+R z zastosowaniami praktycznymi (*liczba międzynarodowych udzielonych patentów w Europejskim Urzędzie Patentowym – EPO uzyskanych*

z realizowanych projektów), poprawie stanu infrastruktury badawczej (zużycie aparatury naukowo-badawczej), a także zwiększenia dostępu polskich naukowców do wielkiej infrastruktury badawczej (liczba inicjatyw międzynarodowych z listy ESFRI, które współfinansuje strona polska).

Należy jednak zaznaczyć, iż w badanym okresie wartości większości przyjętych mierników cechowała stała nieznaczna tendencja wzrostowa.

* * *

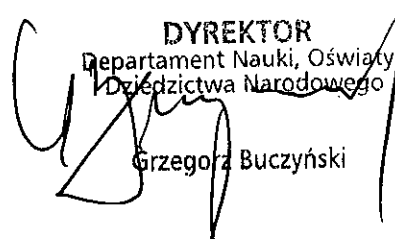
Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- 1) przeznaczanie ustawowo określonego odsetka środków (co najmniej 10%) w planach finansowych dla części 28 budżetu państwa na realizację strategicznych programów badań naukowych i prac rozwojowych oraz innych zadań finansowanych przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju,
- 2) przeprowadzenie oceny parametrycznej jednostek naukowych w sposób umożliwiający ich obiektywną ocenę i powiązanie z faktycznymi osiągnięciami naukowymi,
- 3) opracowanie procedur zapobiegających wystąpieniu potencjalnego konfliktu interesów podczas przeprowadzania oceny parametrycznej oraz oceny wniosków o przyznanie środków finansowych na naukę,
- 4) rozważenie podjęcia działań legislacyjnych w celu definicyjnego uregulowania działalności wdrożeniowej oraz sposobów i zasad jej dokumentowania,
- 5) zwiększenie nadzoru nad NCBiR w zakresie prowadzenia systematycznej ewaluacji realizowanych zadań oraz o usprawnienie współpracy z Komitetem Polityki Naukowej w zakresie opiniowania sprawozdań Narodowego Centrum Badań i Rozwoju oraz Narodowego Centrum Nauki,
- 6) wykorzystanie w pracy Ministerstwa przekazywanych przez jednostki naukowe sprawozdań z audytów zewnętrznych wykonywanych na podstawie art. 34 ust. 1 pkt 1 ustawy o zasadach finansowania nauki z 2010 r.,
- 7) rozważenie podjęcia działań legislacyjnych na rzecz określenia w ustawie sankcji za nieprzeprowadzenie audytów zewnętrznych,
- 8) przestrzeganie przez Panią Minister terminów oraz obowiązków informacyjnych określonych w KPA podczas rozpatrywania wniosków o przyznanie środków finansowych na naukę oraz odwołań jednostek od decyzji Ministra.

Na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK proszę Panią Minister o przedstawienie, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosku oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 i 2 ustawy o NIK, w terminie siedmiu dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Pani Minister prawo zgłoszenia na piśmie do Kolegium Najwyższej Izby Kontroli umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosku zawartego w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania uchwały Kolegium Najwyższej Izby Kontroli.


DYREKTOR
Departament Nauki, Oświaty
i Dziedzictwa Narodowego
Grzegorz Buczyński

30.08.2012 r.
tulum Rj