



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego

KNO – 4101-010-02/2014

P/14/028

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Tekst ujednolicony

zgodnie z uchwałą Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej
w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 31 marca 2015 r. (znak: KPK-KPO.443.067.2015)
oraz uwzględniający sprostowanie oczywistych omyłek pisarskich

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli

P/14/028 – Kształcenie na kierunkach zamawianych

Jednostka
przeprowadzająca
kontrolę

Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego

Kontrolerzy

1. Danuta Opalach, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 92507 z dnia 13 października 2014 r.

2. Iwona Sekuła, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 92506 z dnia 13 października 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-4)

3. Helena Błachut, doradca ekonomiczny, na podstawie legitymacji służbowej nr 15531.

Jednostka
kontrolowana

Narodowe Centrum Badań i Rozwoju, ul. Nowogrodzka 47a, 00-695 Warszawa, zwane dalej NCBiR lub Centrum.

Kierownik jednostki
kontrolowanej

Prof. dr hab. inż. Krzysztof Kurzydłowski pełni funkcję dyrektora NCBiR od 1 stycznia 2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 995)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Narodowe Centrum Badań i Rozwoju kontynuowało w latach 2011-2014 zamawianie w szkołach wyższych kształcenia na kierunkach matematycznych, przyrodniczych i technicznych – rozpoczęte w 2008 r. przez Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego. Nie przestrzegało jednak w pełni, podczas konkursu w 2012 r., zasad udzielania dofinansowania w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (PO KL), zatwierdzonych przez Ministra Rozwoju Regionalnego.

Narodowe Centrum Badań i Rozwoju, w wyniku realizacji poddziałania 4.1.2 *Zwiększenie liczby absolwentów kierunków o kluczowym znaczeniu dla gospodarki opartej na wiedzy*, osiągnęło zakładane wartości wskaźników produktu.¹ Obniżyło tym samym ryzyko nieuzyskania jednego z oczekiwanych efektów Priorytetu IV PO KL, określonych dla celu szczegółowego nr 3 *Podniesienie atrakcyjności kształcenia w obszarze nauk matematyczno-przyrodniczych i technicznych na poziomie wyższym*. Odsetek absolwentów szkół wyższych na kierunkach matematycznych, przyrodniczych i technicznych (w relacji do ogółu absolwentów szkół wyższych), według danych Głównego Urzędu Statystycznego, wzrósł stopniowo z 19% w 2011 r. do 21% w 2013 r.² Należy zauważyć jednak, że odsetek studentów niekontynuujących nauki po I roku studiów na kierunkach matematyczno-przyrodniczych i technicznych w relacji do łącznej liczby studentów I roku tych kierunków w 2013 r. nadal pozostawał wysoki (29,21% w 2013 r.) w odniesieniu do wartości docelowej (17,90% w 2015 r.).

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Od 1 września 2011 r. Narodowe Centrum Badań i Rozwoju pełni funkcję Instytucji Pośredniczącej dla poddziałania 4.1.2 *Zwiększenie liczby absolwentów kierunków o kluczowym znaczeniu dla gospodarki opartej na wiedzy*, realizowanego w ramach PO KL 2007-2013 i realizuje umowy zawarte na podstawie konkursów organizowanych w latach 2009-2011 przez Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego. Ponadto NCBiR kontynuowało

¹ Zgodnie z Podręcznikiem wskaźników. Program Operacyjny Kapitał Ludzki (www.efs.gov.pl/Dokumenty/Lists/Dokumenty/%20programowe/Attachments/141/Podrecznik_wskaznikow_PO_KL_14102013.pdf), wskaźniki produktu odnoszą się do danego projektu i są wyrażone w jednostkach fizycznych lub walutowych. Są one mierzone na poziomie projektu, tzn. w ramach części sprawozdawczej wniosku beneficjenta o płatność, a następnie ich wartości są agregowane na wyższym poziomie wdrażania (Działanie, Priorytet, Program). Wskaźniki produktu są podstawowymi wskaźnikami monitorowania projektu i są określone we wniosku aplikacyjnym.

² Źródło: <http://strateg.stat.gov.pl/Home/Strateg>

realizację projektu systemowego Ministra Zamawianie kształcenia na kierunkach technicznych, matematycznych i przyrodniczych – pilotaż.

Narodowe Centrum Badań i Rozwoju, po przeprowadzeniu konkursu w 2012 r. na realizację projektów w ramach poddziałania 4.1.2 *Zwiększenie liczby absolwentów kierunków o kluczowym znaczeniu dla gospodarki opartej na wiedzy* PO KL, podpisało 117 umów z uczelniami dotyczących kształcenia na kierunkach matematyczno-przyrodniczych i technicznych o wartości 335.238,6 tys. zł. Centrum nie przestrzegało jednak w pełni *Zasad dokonywania wyboru projektów w ramach PO KL*, zatwierdzonych przez Instytucję Zarządzającą. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły w szczególności: nieokreślenia przez NCBiR w wewnętrznych instrukcjach szczegółowych procedur dotyczących postępowania z wnioskami złożonymi po zakończeniu naboru, niezłączenia do protokołów z prac Komisji Oceniającej Projekty notatek uzasadniających decyzje podjęte przez jej przewodniczącego w przypadku wystąpienia różnicy stanowisk dwóch oceniałych, niesporządzenia listy rankingowej po dokonaniu oceny merytorycznej. W dokumentacji konkursowej z 2012 r. zabrakło precyzyjnych określeń i dodatkowych wymagań umożliwiających sprawne przeprowadzenie procedury konkursowej. NIK stwierdziła również, że w czterech (23,5%) na 17 przypadków Centrum przekazało Instytucji Zarządzającej informacje kwartalne oraz sprawozdania z realizacji Priorytetu IV PO KL po terminie wynikającym z *Zasad systemu sprawozdawczości Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013*. NCBiR przyjął, dostarczony po terminie, raport końcowy z ewaluacji przeprowadzonej na podstawie umowy nr 4/13/PN z dnia 23 kwietnia 2013 r. na wykonanie badania ewaluacyjnego – *Ocena jakości i skuteczności wybranych form wsparcia w ramach Działania 4.1 PO KL*. Do umowy nie podpisano aneksu zmieniającego termin jej wykonania.

Narodowe Centrum Badań i Rozwoju, w wyniku realizacji poddziałania 4.1.2 *Zwiększenie liczby absolwentów kierunków o kluczowym znaczeniu dla gospodarki opartej na wiedzy*, osiągnęło zakładane wartości wskaźników produktu takie jak: liczba uczelni oferujących dodatkowe zajęcia wyrównawcze dla studentów I roku kierunków matematyczno-przyrodniczych i technicznych (126, tj. 262,5% wartości docelowej wynoszącej 48 uczelni), liczba studentów I roku na kierunkach zamawianych przez ministra właściwego ds. szkolnictwa wyższego (93.486 – 449,5% wartości docelowej wynoszącej 20.800 studentów) oraz liczba absolwentów kierunków matematyczno-przyrodniczych i technicznych, zamawianych przez ministra właściwego ds. szkolnictwa wyższego (21.431 – 119,1% wartości docelowej wynoszącej 18.000 absolwentów).

Najwyższa Izba Kontroli zauważyła, że podczas realizacji projektów dotyczących kształcenia zamawianego Centrum nie monitorowało i w konsekwencji nie ustaliło liczby absolwentów, którzy w trakcie studiów pobierali stypendia za wyniki w nauce. Zdaniem NIK, brak możliwości określenia liczby absolwentów spośród studentów objętych kształceniem zamawianym na podstawie umów zawartych z uczelniami, z których połowa otrzymała stypendia, uniemożliwia poznanie efektywności środków publicznych wydanych na najbardziej kosztowne zadanie w ramach projektu, jakim były stypendia (łącznie z projektem pilotażowym 508.992,6 tys. zł – 59,8% budżetu³).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Realizacja koncepcji kształcenia na kierunkach zamawianych, w tym wybór kierunków zamawianych i uczelni

Opis stanu
faktycznego

1.1. Narodowe Centrum Badań i Rozwoju od 1 września 2011 r. pełni funkcję Instytucji Pośredniczącej⁴ w odniesieniu m.in. do poddziałania 4.1.2 *Zwiększenie liczby absolwentów kierunków o kluczowym znaczeniu dla gospodarki opartej na wiedzy* realizowanego w ramach PO KL. Na podstawie zawartego w dniu 31 sierpnia 2011 r., pomiędzy Ministrem Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Ministrem Rozwoju Regionalnego oraz NCBiR, *Porozumienia w sprawie realizacji Priorytetu IV Szkolnictwo Wyższe i Nauka w ramach*

³ Dane według stanu z 30 września 2014 r.

⁴ Zwana dalej „IP”.

Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki⁵, Minister Rozwoju Regionalnego, jako Instytucja Zarządzająca⁶ powierzył NCBiR pełnienie obowiązków IP, zaś w dniu 16 lutego 2012 r. pomiędzy Ministrem Rozwoju Regionalnego, Ministrem Nauki i Szkolnictwa Wyższego⁷ oraz NCBiR podpisany został aneks nr POKL.04.01.02-00-003/08-04 do umowy z dnia 25 listopada 2008 r. zawartej pomiędzy Ministrem Rozwoju Regionalnego a Ministrem Nauki i Szkolnictwa Wyższego⁸ o dofinansowanie projektu: *Zamawianie kształcenia na kierunkach technicznych, matematycznych i przyrodniczych – pilotaż*, w którym uwzględniono postanowienia ww. Porozumienia.

(dowód: akta kontroli str. 996-1039)

1.2. W dokumentacji konkursowej konkursu organizowanego przez NCBiR w 2012 r., wymieniono kierunki matematyczno-przyrodnicze i techniczne mające priorytetowe znaczenie dla potrzeb rynku pracy i konkurencyjności gospodarki w liczbie 17 (w przypadku konkursów organizowanych przez Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego w latach 2009-2011 – 15 kierunków). Na podstawie uchwały nr 90 z dnia 26 stycznia 2012 r. Komitet Monitorujący PO KL zatwierdził szczegółowe kryteria wyboru projektów zawartych w *Planie działania na rok 2012 dla Priorytetu IV PO KL* (z wyłączeniem działania 4.3) i uwzględnił postulowane przez środowiska akademickie rozszerzenie listy kierunków zamawianych o dwa kierunki: technologia chemiczna oraz inżynieria chemiczna i procesowa. W dokumentacji konkursowej z lat 2010-2012 przewidziano, że działania realizowane w ramach projektu dotyczyć będą także makrokierunków, kierunków unikatowych, studiów międzykierunkowych opartych na kierunkach z listy kierunków zamawianych.

(dowód: akta kontroli str. 1040-1149, 1237-1239)

1.3. W dokumentacji konkursowej z 2012 r. rozszerzono kryteria dostępu o: przeprowadzenie dla studentów kierunków związanych z ochroną środowiska szkoleń z zakresu ekonomii i prowadzenia małej firmy, przeprowadzenie dla studentów kierunków inżynierskich szkoleń z ochrony środowiska naturalnego i rozwiązań proekologicznych w procesie produkcji oraz o uwzględnienie w ramach programów studiów dotyczących środowiska zagadnień: ekoinnowacje, odnawialne źródła energii, zarządzanie środowiskowe w przedsiębiorstwach, technologie przyjazne dla środowiska naturalnego. Z uzasadnienia określonego w *Planie działania na rok 2012* wynika, że kryteria powyższe uwzględniają wyniki badania OECD przeprowadzonego na zlecenie IZ dotyczącego wpływu zmian klimatycznych na rynek pracy i rozwój lokalny, co będzie wspierać w ramach realizacji Priorytetu IV osiąganie celów określonych w strategii Europa 2020.

(dowód: akta kontroli str. 1125-1149, 1242-1247, 1365-1366)

1.4. Ogłoszony w 2012 r. przez Centrum konkurs miał charakter zamknięty - data jego otwarcia wyznaczona została na 8 marca, zaś zamknięcia na 13 kwietnia. Dokumentacja dotycząca organizacji konkursu w 2012 r. zatwierdzona przez dyrektora NCBiR w dniu 6 marca 2012 r. zakładała, że ocena formalna wniosku składa się z dwóch etapów, podczas których następuje sprawdzenie, czy wniosek spełnia ogólne kryteria formalne oraz kryteria dostępu. Ocena merytoryczna wniosku dokonywana przez Komisję Oceny Projektów stanowiła podstawę do opracowania listy rankingowej i zatwierdzenia jej przez dyrektora NCBiR. W edycji konkursu z 2012 r. ogłoszono trzy wersje list rankingowych. Lista rankingowa sporządzona po dokonaniu ocen zatwierdzona przez dyrektora NCBiR w dniu 13 czerwca 2012 r. zawierała 126 wniosków ocenionych pozytywnie, z których połowa uzyskiwała punktację w skali od 128,5 do 100. Po protestach, do dofinansowania zakwalifikowano ostatecznie wnioski, które uzyskały min. 91 punktów. Ostatnia lista rankingowa ogłoszona została w dniu 9 października 2012 r., tj. prawie cztery miesiące po ogłoszeniu pierwotnej listy rankingowej. W ramach konkursów organizowanych w latach 2009-2012 złożonych zostało ogółem 361 protestów (odpowiednio: 57, 102, 119, 83), przy

⁵ Zwanego dalej „Porozumieniem”.

⁶ Zwana dalej „IZ”.

⁷ Beneficjent.

⁸ Na podstawie ww. umowy z dnia 25 listopada 2008 r. Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego było Instytucją Pośredniczącą.

czym odsetek złożonych protestów w stosunku do ogółem 641 wniosków ocenionych negatywnie (odpowiednio: 111, 183, 179, 168) ukształtował się na poziomie 56,3% i nie wykazywał w poszczególnych latach znaczących rozbieżności (odpowiednio: 51,4%, 55,7%, 66,5%, 49,4%).

(dowód: akta kontroli str. 1125-1149, 1180-1189, 1212, 1229-1230)

1.5. Na podstawie art. 30a ust. 1 pkt 1-2 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju⁹ umowa o dofinansowanie projektu jest zawierana zgodnie z systemem realizacji programu operacyjnego, w odniesieniu do projektu, który pozytywnie przeszedł wszystkie etapy jego oceny i został zakwalifikowany do dofinansowania oraz którego dofinansowanie jest możliwe w ramach dostępnej alokacji na realizację poszczególnych działań i priorytetów w ramach programu operacyjnego. Po przeprowadzeniu negocjacji z projektodawcami uczestniczącymi w konkursie 2012 r. umowy z beneficjentami były zawierane przez NCBiR w okresie od 20 października 2012 r. do 23 lipca 2013 r., a pięć umów zostało zawartych po upływie niemal pół roku od daty zamknięcia konkursu (13 kwietnia 2012 r.). Łącznie zawarto 117 umów, w tym 34 w 2013 r. (28 – w styczniu 2013 r., pięć - w lutym 2013 r., jedną – w lipcu 2013 r.). Ostatnia z ww. umów (nr Krajowego Systemu Informatycznego¹⁰ – 271) dotyczyła projektu, który był przedmiotem procedury odwoławczej zarówno po ocenie formalnej, jak i po ocenie merytorycznej.

Według stanu na 30 września 2014 r. wartość realizowanych umów zawartych w wyniku przeprowadzonych w latach 2009-2012 konkursów, wynosiła 1.110.599,1 tys. zł, a wartość poniesionych wydatków wyniosła 799.537,3 tys. zł., w tym wydatki poniesione na zajęcia uatrakcyjniające wyniosły 156.505,8 tys. zł (19,57%), na zajęcia wyrównawcze – 34.976,6 tys. zł (4,37%) i na stypendia wydatkowano 482.223,6 tys. zł (60,31%).

(dowód: akta kontroli str. 1336-1340, 1431)

1.6. Uczelnie wnioskujące o dofinansowanie nie były ograniczane przez IP w zakresie ustalania daty rozpoczęcia i zakończenia projektu. Wnioskodawca zobligowany był do określenia daty rozpoczęcia i zakończenia realizacji projektu, mając na uwadze, iż okres realizacji projektu jest tożsamy z okresem, w którym poniesione wydatki mogą być uznane za kwalifikowalne oraz zrealizowany zostanie cel projektu (liczba absolwentów kierunków zamawianych, zadeklarowana we wniosku o dofinansowanie). W dokumentacjach konkursowych (lata 2009-2012) wskazano, że realizacja projektu powinna się mieścić w przedziale od dnia 12 grudnia 2006 r. do dnia 31 grudnia 2015 r. W przypadku wskazania we wniosku o dofinansowanie daty rozpoczęcia realizacji projektu przed rozstrzygnięciem konkursu, projektodawcy ponosili ryzyko braku refundacji w przypadku nieotrzymania dofinansowania. Łącznie w 14 umowach spośród 117 zawartych w wyniku konkursu ogłoszonego w 2012 r., termin rozpoczęcia ich realizacji był wcześniejszy o więcej niż pół roku niż data zawarcia umowy. Jedną z ww. umów (nr KSI-138/12) zawartą 19 listopada 2012 r. przewidywała rozpoczęcie realizacji projektu w dniu 2 kwietnia 2012 r., tj. przed terminem zamknięcia konkursu (13 kwietnia 2012 r.). Zakończenie realizacji 85 projektów zakwalifikowanych do dofinansowania w wyniku konkursu przeprowadzonego w 2012 r. przewidziano na 31 grudnia 2015 r. Na wniosek NCBiR (pismo z dnia 16 lutego 2012 r.) dokonana została zmiana w *Planie działania na rok 2012* polegająca na usunięciu stwierdzenia o konieczności zakończenia całego cyklu studiów najpóźniej do 31 grudnia 2015 r. Dokonanie zmiany ww. Planu w powyższym zakresie argumentowano tym, że siedmiosesemestralne studia inżynierskie zakończą się w lutym 2016 r., tj. po upływie terminu kwalifikowalności wydatków w PO KL.

(dowód: akta kontroli str. 1040-1149, 1336-1342, 1240-1242)

1.7. Po rozstrzygnięciu konkursów IP (MNiSW, a następnie NCBiR) prowadziła szkolenia w formie warsztatów (w latach 2010 - 2013 r. zorganizowano 16 szkoleń), w trakcie których omawiane były warunki kwalifikowalności wydatków w ramach PO KL, sporządzanie wniosków o płatność, najczęstsze błędy jakie pojawiają się przy sporządzaniu wniosków

⁹ Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712 ze zm.

¹⁰ Zwanego dalej „KSI”.

o płatność. Wydatki niekwalifikowalne stwierdzone na etapie weryfikacji wniosku o płatność z reguły dotyczyły: rozliczania wynagrodzeń osób, które faktycznie nie wykonywały zadań w projekcie, błędnego wyliczenia kosztów pośrednich, wykazywania podatku od towarów i usług (VAT) od usług szkoleniowych, kosztów uczestnictwa we wsparciu w projekcie osób niebędących uczestnikami projektu, nieracjonalne zakupy gadżetów promocyjnych, rozliczanie kosztów podróży na podstawie polecenia wyjazdu służbowego niezaplanowanych w zawartej umowie o dzieło. Na podstawie analizy dokumentacji dotyczącej 11 projektów objętych dofinansowaniem począwszy od roku akademickiego 2012/2013, nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie weryfikacji wniosków o płatność oraz ustalania i przekazywania kolejnych transzy środków. Według stanu na 30 września 2014 r. wielkość środków wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem, dokonanych z naruszeniem procedur, o których mowa w art. 184 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹¹, pobranych nienależnie lub w nadmiernej wysokości wyniosła 5.073,9 tys. zł, w tym kwota środków odzyskanych – 4.773,5 tys. zł (94,1%).

(dowód: akta kontroli str. 1358, 1361-1365)

Ustalone
nieprawidłowości

Narodowe Centrum Badań i Rozwoju, podczas organizacji konkursu 2012 r., nie przestrzegało w pełni *Zasad dokonywania wyboru projektów w ramach PO KL* (pkt 6.3 ppkt. 1, 6.4 ppkt. 7, 6.4 ppkt. 18, 6.11 ppkt. 1, 6.11 ppkt. 5, 6.16). Dotyczyło to:

- a) nieokreślenia w wewnętrznych instrukcjach NCBiR szczegółowych procedur dotyczących postępowania z wnioskami złożonymi po zakończeniu naboru;
- b) nieokreślenia w dokumentacji konkursowej daty rozpoczęcia i zakończenia posiedzenia Komisji Oceniającej Projekty;
- c) niezłączenia do protokołów z prac ww. Komisji notatek uzasadniających decyzje podjęte przez przewodniczącego Komisji Oceniającej Projekty w przypadku wystąpienia różnicy stanowisk dwóch oceniałych;
- d) niesporządzenia listy rankingowej po dokonaniu oceny merytorycznej (sporządzono trzy wersje listy, przy czym na ww. listach nie został uwzględniony jeden projekt – nr KSI-271/12 – zakwalifikowany ostatecznie do dofinansowania);
- e) dopuszczenia do uzupełnienia treści wniosku o dofinansowanie po uruchomieniu procedury odwoławczej, tj. w trakcie złożenia protestu, mimo że ewentualne informacje, niezamieszczone we wniosku o dofinansowanie, nie mogły być brane pod uwagę (w przypadku siedmiu na 25 wniesionych protestów, instytucja organizująca konkurs uznała podanie dodatkowych informacji w proteście, za uzasadniające pozytywne ich rozpatrzenie).

Zastępca Kierownika Działu Rozwoju Kadry Naukowej, Pan Piotr Krasieński, w wyjaśnieniu podał, że sytuacja złożenia wniosku o dofinansowanie po terminie naboru jest sytuacją niemalże incydentalną, w związku z czym IP nie opracowywała odrębnej procedury postępowania z takimi wnioskami. Zdaniem wyjaśniającego konieczność określenia w dokumentacji konkursowej daty rozpoczęcia posiedzenia KOP stanowi przykład zapisu, którego postanowienie nie koresponduje z faktycznym przebiegiem procedury konkursowej, czyniąc ten nakaz niemożliwym do wypełnienia. Wyjaśniający zauważył, że rozpoczęcie posiedzenia KOP następuje po etapie oceny formalnej, który może mieć różną długość zależną od liczby złożonych wniosków o dofinansowanie. Składający wyjaśnienia podkreślił, że - zgodnie z pkt 6.1 ppkt 25 *Zasad dokonywania wyboru projektów w ramach PO KL* – IP zamieszcza na swojej stronie internetowej harmonogram przeprowadzania kolejnych etapów oceny i wyboru wniosków do dofinansowania.

Zawarte w *Zasadach* stwierdzenie o konieczności zamieszczania w protokołach z prac Komisji Oceniającej Projekty uzasadnienia decyzji podjętych przez przewodniczącego ww. Komisji, jest bezprzedmiotowe, gdyż rozstrzygnięcie w sprawie różnic w kryteriach strategicznych może mieć wyłącznie formę twierdzącą lub przeczącą i Przewodniczący Komisji Oceniającej Projekty na podstawie analizy wniosku o dofinansowanie może

¹¹ Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

stwierdzić, który z ekspertów miał rację. Ponadto składający wyjaśnienia podkreślił, że rozstrzygnięcia Przewodniczącego co do różnic w kryteriach horyzontalnych dokonywane są na podstawie kart oceny merytorycznej, które stanowią także załącznik do pisma informującego beneficjenta o pozytywnym lub negatywnym wyniku oceny merytorycznej. Zdaniem wyjaśniającego umieszczenie w protokole z prac Komisji i w jego załącznikach uzasadnienia dla każdego rozstrzygnięcia Przewodniczącego byłoby zadaniem niezasadnym, biorąc pod uwagę przechowywanie przez IP wszystkich dokumentów związanych z procesem oceny, a pozwalających ocenić powody podjęcia każdego rozstrzygnięcia. Ponadto Pan Piotr Kasiński, podał również w wyjaśnieniu, że mając na uwadze terminy, jakie obowiązują IP w trakcie procedury konkursowej nie jest możliwe z logicznego i proceduralnego punktu widzenia dokonanie jednej oceny wszystkich wniosków w literalnym znaczeniu tego słowa. Odnosząc się do kwestii braku na listach rankingowych projektu o numerze KSI-271, składający wyjaśnienia zaznaczył, że w momencie, gdy projekt uzyskał ostatecznie pozytywną ocenę i liczbę punktów (104) uprawniającą go do dofinansowania, wszystkie pozostałe projekty złożone w konkursie z 2012 r. były już umieszczone na odpowiednich listach rankingowych. Zdaniem składającego wyjaśnienie, opracowanie nowej listy rankingowej z jednym projektem nie było zasadne (aczkolwiek teoretycznie możliwe) z uwagi na brak możliwości dalszego procedowania (projektodawcy nie przysługiwały już żadne możliwości odwoływania się od oceny) i pozytywny charakter oceny kwalifikujący projekt do objęcia go wsparciem finansowym. Wyjaśniający zauważył, że ww. Zasady nie wyposażyły IP w uprawnienia do odrzucenia lub nierozpatrywania protestu zawierającego niedopuszczalne dane, a w toku oceny merytorycznej IP kieruje się zasadą niezależności oceny eksperckiej, pozostawiając sobie jednak możliwość dokonywania przeglądu kart oceny pod kątem prawidłowości ich sporządzenia.

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela powyższego stanowiska i zauważa, że instytucje uczestniczące w realizacji PO KL powinny zapewnić zgodność swych szczegółowych procedur wewnętrznych z postanowieniami *Zasad dokonywania wyboru projektów w ramach PO KL*.

(dowód: akta kontroli str. 314, 356, 1150-1230, 1284-1303, 1367-1368, 1384-1388, 1391, 1393-1395)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. W dokumentacji konkursowej z 2012 r., w zapisach dotyczących zasad wypełniania wniosku o dofinansowanie projektów rozpoczynających się w roku akademickim 2012/2013 i trwających siedem semestrów, ograniczono się jedynie do studiów inżynierskich.

Projektodawcy korzystający ze wsparcia na kierunkach inżynierskich zobowiązani zostali do uwzględnienia we wniosku o dofinansowanie zamiast prognozowanej liczby absolwentów kierunku inżynierskiego, prognozowanej liczby studentów rozpoczynających siódmy semestr studiów. Nie uwzględniono zatem faktu, że studia licencjackie również mogą trwać siedem semestrów, mimo iż w ustawie z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym¹² taki okres ich trwania nie został określony jako obowiązujący¹³.

Pan Piotr Kasiński podał w wyjaśnieniach, że dopuszczenie studiów inżynierskich wykraczających poza koniec 2015 r. wynikało z konieczności zadośćuczynienia obowiązkom ustawowym (muszą trwać co najmniej siedem semestrów).

(dowód: akta kontroli str. 1134, 1391, 1403-1404)

2. W dokumentacji konkursowej z 2012 r. nie wskazano wymogu jednoznacznego określenia we wniosku o dofinansowanie, które ze studiów objętych wsparciem dotyczą studiów inżynierskich. Takie informacje były niezbędne do oceny czy spełnione zostanie przez uczelnię szczegółowe kryterium dostępu odnośnie przeprowadzenia dla studentów kierunków inżynierskich¹⁴ szkoleń z ochrony środowiska naturalnego i rozwiązań proekologicznych w procesie produkcji. Niezamieszczenie w dokumentacji konkursowej

¹² Dz. U. z 2012 r., poz. 572 ze zm., zwana dalej „ustawą Prawo o szkolnictwie wyższym”.

¹³ Zgodnie z art. 166 ust.1 Prawa o szkolnictwie wyższym, studia licencjackie powinny trwać co najmniej sześć miesięcy.

¹⁴ W ww. dokumentach użyto nieprecyzyjnego określenia – inżynierskich.

takiego wymogu skutkowało wniesieniem protestów¹⁵ przez uczelnie, którym zarzucono niespełnienie powyższego kryterium, a które faktycznie prowadziły studia licencjackie.

Zdaniem Pana Piotra Krasińskiego analiza odpowiednich zapisów wniosku o dofinansowanie w zakresie wskaźników i grup docelowych precyzyjnie wskazywała, które z kierunków były kierunkami inżynierskimi.

W opinii NIK zasadnym było zobowiązanie projektodawców przystępujących do konkursu w 2012 r. do zawarcia we wniosku o dofinansowanie informacji czy studia na kierunku objętym wsparciem umożliwiają uzyskanie tytułu inżyniera.

(dowód: akta kontroli str. 1125-1149, 1404-1405)

3. W dokumentacji konkursowej z 2012 stosowano niezdefiniowane w prawodawstwie określenie *kierunki unikatowe*, zaś w dokumentacji konkursowej z 2012 r. – określenia nieobowiązujące od 1 października 2011 r.: *makrokierunki*, *studia międzykierunkowe*, co mogło prowadzić do ich dowolnej interpretacji.

Użyte określenia *makrokierunek studiów* i *studia międzykierunkowe* zostały zdefiniowane w ustawie Prawo o szkolnictwie wyższym (art. 2 ust. 1 pkt 15 – 16, w brzmieniu obowiązującym do dnia 30 września 2011 r.), natomiast pojęcie *kierunki unikatowe* nie zostało prawnie sprecyzowane. Równocześnie zaznaczyć należy, że z dniem 1 października 2011 r. uchylone zostały rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego: z dnia 13 czerwca 2006 r. w sprawie nazw kierunków studiów¹⁶ oraz z dnia 12 lipca 2007 r. w sprawie standardów kształcenia dla poszczególnych kierunków oraz poziomów kształcenia, a także trybu tworzenia warunków, jakie musi spełniać uczelnia, by prowadzić studia międzykierunkowe oraz makrokierunki¹⁷.

Pan Piotr Krasiński podał w wyjaśnieniach, że zastosowanie w dokumentacji konkursowej określeń: *makrokierunki* i *studia międzykierunkowe* wynikało z faktu, iż kierunki takie, mimo zniesienia zapisów o nich w ustawie Prawo o szkolnictwie wyższym, funkcjonowały nadal na uczelniach.

(dowód: akta kontroli str. 1063-1149, 1391, 1405-1406)

4. W 2012 r. 72 protesty zostały rozpatrzone na korzyść beneficjentów, co stanowiło 87% ogółu złożonych (83 protesty). Dla porównania w latach 2009 - 2011 odsetek pozytywnie rozpatrzonych protestów do liczby protestów ogółem wynosił odpowiednio: 40%, 19%, 39%.

Instytucja organizująca konkurs stwierdziła słuszność zarzutów wskazujących na zgodność złożonych wniosków o dofinansowanie z kryteriami dostępu między innymi w nw. przypadkach:

a) w przypadku jednego projektu (nr 2475) składający protest wskazał, że informacje pozwalające uznać kryterium objęte protestem za spełnione znajdują się w polu wymaganym, a dodatkowo w innym polu wniosku;

b) w przypadku czterech projektów (nr 2459, 2615, 2781, 2792¹⁸) protestujący wykazali, że informacje pozwalające uznać kryterium objęte protestem za spełnione, zawarte zostały wprowadzie w polu do tego nieprzeznaczonym, jednakże ujęte zostały we wniosku o dofinansowanie;

c) w przypadku sześciu projektów (nr 2446, 2645, 2652, 2788, 2803, 2804) protestujący wskazali, że prowadzone przez nich siedmiosemestralne studia są studiami licencjackimi, zatem nie dotyczy ich kryterium dostępu odnośnie przeprowadzenia dla studentów kierunków inżynierskich szkoleń z ochrony środowiska naturalnego i rozwiązań proekologicznych.

Protesty od oceny dwóch projektów (numery KSI: 048/12, 052/12) złożone zostały w wyniku błędu popełnionego przez pracownika NCBiR obliczającego końcową ocenę wniosków.

¹⁵ Wymienione zostały w uwadze nr 5 do niniejszego wystąpienia.

¹⁶ Dz. U. Nr 121, poz. 838 ze zm. – obowiązywało od 1 października 2006 r.

¹⁷ Dz. U. Nr 164, poz. 1166 ze zm. – obowiązywało od 1 października 2007 r.

¹⁸ Nr KSI – 187/12

Zaniżona punktacja skutkowała nieprzyznaniem dofinansowania (zamiast średniej punktów: 112, 110 wnioskodawca poinformowany został o przyznaniu mu odpowiednio: 84, 82 punktów, w sytuacji gdy do dofinansowania zakwalifikowane zostały wnioski, które uzyskały powyżej 90 punktów).

Pan Piotr Krasieński podał w wyjaśnieniu, że błędne obliczenie punktów w przypadku projektów nr KSI - 048, 052 wynikało wyłącznie z luki w arkuszu zliczającym punkty dla poszczególnych projektów i miało charakter incydentalny.

(dowód: akta kontroli str. 1272-1283, 1304-1315, 1321-1322, 1384, 1389-1390)

Ocena cząstkowa

Narodowe Centrum Badań i Rozwoju, w wyniku konkursu zorganizowanego w 2012 r., dokonało wyboru projektów do dofinansowania w ramach poddziałania 4.1.2 *Zwiększenie liczby absolwentów kierunków o kluczowym znaczeniu dla gospodarki opartej na wiedzy* PO KL i podpisało 117 umów na realizację projektów dotyczących kształcenia na kierunkach matematyczno-przyrodniczych i technicznych, na łączną kwotę 335.238,6 tys. zł. NCBiR nie przestrzegało jednak w pełni *Zasad dokonywania wyboru projektów w ramach PO KL*, zatwierdzonych przez Instytucję Zarządzającą.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły w szczególności: nieokreślenia przez NCBiR w wewnętrznych instrukcjach szczegółowych procedur dotyczących postępowania z wnioskami złożonymi po zakończeniu naboru, niezłączenia do protokołów z prac Komisji Oceniającej Projekty notatek uzasadniających decyzje podjęte przez jej przewodniczącego w przypadku wystąpienia różnicy stanowisk dwóch oceniających, niesporządzenia listy rankingowej po dokonaniu oceny merytorycznej. Ponadto, w dokumentacji konkursowej z 2012 r. zabrakło precyzyjnych określeń i dodatkowych wymagań umożliwiających sprawne przeprowadzenie procedury konkursowej.

2. Efekty kształcenia na kierunkach zamawianych

Opis stanu
faktycznego

2.1. W ramach Priorytetu IV *Szkolnictwo wyższe i nauka* PO KL określono cel szczegółowy nr 3 *Podniesienie atrakcyjności kształcenia w obszarze nauk matematyczno-przyrodniczych i technicznych na poziomie wyższym*. Założono, że będzie on realizowany poprzez¹⁹:

- 1) zlecenie uczelniom przez ministra właściwego ds. szkolnictwa wyższego kształcenia określonej liczby studentów na kierunkach matematyczno-przyrodniczych i technicznych oraz
- 2) wdrożenie programów wyrównawczych adresowanych do studentów I roku kierunków matematyczno-przyrodniczych i technicznych obejmujących podnoszenie kompetencji niezbędnych do kontynuowania studiów na tych kierunkach.

Oczekiwanym efektem tych działań ma być:

- 1) zwiększenie do 22% odsetka absolwentów kierunków matematyczno-przyrodniczych i technicznych oraz
- 2) zmniejszenie o 33% odsetka studentów niekontynuujących nauki po I roku studiów na kierunkach matematyczno-przyrodniczych i technicznych.

2.2. Dla monitorowania założonego efektu, określono trzy wskaźniki produktu oraz jeden wskaźnik rezultatu, które nie podlegały zmianom w trakcie realizacji projektów. Wskaźnikami produktu dla celu szczegółowego nr 3 Priorytetu IV PO KL są:

- a) liczba studentów I roku na kierunkach zamawianych przez ministra właściwego ds. szkolnictwa wyższego – na koniec I półrocza 2014 r., wraz z pilotażem, wartość docelowa: 20.800²⁰; wskaźnik osiągnięto na poziomie 93.486 studentów, tj. 449,5% wartości docelowej;
- b) liczba uczelni oferujących dodatkowe zajęcia wyrównawcze dla studentów I roku kierunków matematyczno-przyrodniczych i technicznych, wartość docelowa: 48 – na

¹⁹ Program Operacyjny Kapitał Ludzki. Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013 (www.efs.gov.pl/Dokumenty/Lists/Dokumenty%20programowe/Attachments/87/Program_Operacyjny_Kapital_Ludzki_05122011.pdf, www.efs.gov.pl/Dokumenty/Lists/Dokumenty%20programowe/Attachments/89/SzOP%20PO%20KL_1_lipca_2014.pdf).

²⁰ Wartości docelowe odnoszą się do końca 2015 r., tj. zakończenia projektów.

koniec I półrocza 2014 r., wraz z pilotażem, wskaźnik osiągnięto na poziomie 126 uczelni, tj. 262,5% wartości docelowej;

- c) liczba absolwentów kierunków matematyczno-przyrodniczych i technicznych, zamawianych przez ministra właściwego ds. szkolnictwa wyższego; wartość docelowa: 18.000 – na koniec I półrocza 2014 r., wraz z pilotażem, wskaźnik osiągnięto na poziomie 21.431 absolwentów, tj. 119,1% wartości docelowej.

Na dzień 20 października 2014 r. liczba studentów I roku na kierunkach zamawianych przez ministra właściwego ds. szkolnictwa wyższego wynosiła 93.501 osób. Różnica w ilości studentów I roku wynikała z korekt beneficjentów w liczbie studentów, dokonanych po sporządzeniu sprawozdania za I półrocze 2014 r.

Natomiast wskaźnik rezultatu, tj. odsetek studentów, którzy nie kontynuują nauki po I roku studiów na kierunkach matematyczno-przyrodniczych i technicznych w relacji do studentów I roku kierunków matematyczno-przyrodniczych i technicznych, na koniec 2013 r. osiągnięto na poziomie 29,21% (zakładana wartość docelowej na koniec 2015 r. – 17,90%)²¹. Na poziom tego wskaźnika ma wpływ rezygnacja z dalszego kształcenia na danym kierunku, ze względu m.in. na konieczność szybkiego wyrównywania przez studentów I roku poziomu kształcenia w stosunku do wiedzy zdobytej na poziomie szkoły ponadgimnazjalnej lub niezaliczenie przez studentów I roku²².

(dowód: akta kontroli str. 514, 553-557, 621-624, 626, 1418-1422)

2.3. Za monitorowanie oraz sprawozdawczość w zakresie realizacji Priorytetu IV PO KL, w tym w zakresie Poddziałania 4.1.2, tj. kształcenia na kierunkach zamawianych, do 28 lutego 2013 r. odpowiadała Sekcja koordynacji i wdrażania projektów PO KL (monitorowanie wskaźników) oraz Sekcja obsługi finansowej i sprawozdawczości PO KL (przygotowywanie sprawozdań), obie wchodzące w skład Działu Wdrażania PO KL NCBiR²³. Od 1 marca 2013 r., tj. od dnia wejścia w życie Regulaminu organizacyjnego Biura NCBiR ustanowionego zarządzeniem nr 13/2013 Dyrektora NCBiR z dnia 27 lutego 2013 r. w sprawie ustanowienia Regulaminu organizacyjnego Biura Narodowego Centrum Badań i Rozwoju, monitorowaniem oraz sprawozdawczością zajmowały się Sekcje: koordynacji, monitorowania i ewaluacji projektów PO KL oraz wdrażania, obsługi finansowej i sprawozdawczości PO KL, wchodzące w skład Działu Rozwoju Kadry Naukowej NCBiR. Natomiast od 1 stycznia 2014 r. w ramach Działu Rozwoju Kadry Naukowej działa Sekcja sprawozdawczości i monitorowania²⁴.

2.4. Narodowe Centrum Badań i Rozwoju, jako Instytucja Pośrednicząca, przygotowało dokument – *Instrukcje wykonawcze Instytucji Pośredniczącej dla Priorytetu IV Szkolnictwo wyższe i Nauka Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013*, który został zatwierdzony przez Instytucję Zarządzającą²⁵. Dokument ten zawiera procedury dotyczące m.in. sporządzania i przesyłania informacji kwartalnych i sprawozdań okresowych przez Instytucję Pośredniczącą do Instytucji Zarządzającej, z podziałem m.in. na czynności i dokumenty, osobę wykonującą działanie i terminy wykonania, które są zgodne z terminami wskazanymi w *Zasadach systemu sprawozdawczości Programu Operacyjnego Kapitał*

²¹ Źródłem danych dla określenia tego wskaźnika, jest publikacja Głównego Urzędu Statystycznego pn. *Szkoły wyższe i ich finanse (Podręcznik wskaźników. Program Operacyjny Kapitał Ludzki)*.

²² Sprawozdanie z realizacji Priorytetu w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013 za 2013 r.

²³ § 17 zarządzenia nr 30/2011 Dyrektora NCBiR z dnia 1 września 2011 r. w sprawie ustanowienia Regulaminu organizacyjnego Biura Narodowego Centrum Badań i Rozwoju, § 16 zarządzenia 1/2012 z dnia 10 stycznia 2012 r. w sprawie Regulaminu organizacyjnego Biura Narodowego Centrum Badań i Rozwoju, § 13 zarządzenia nr 21/2012 Dyrektora NCBiR z dnia 11 maja 2012 r. w sprawie ustanowienia Regulaminu organizacyjnego Biura Narodowego Centrum Badań i Rozwoju. Zarządzenia niepublikowane.

²⁴ § 9 zarządzenia nr 55/2013 Dyrektora NCBiR z dnia 10 grudnia 2013 r. w sprawie ustanowienia Regulaminu organizacyjnego Biura Narodowego Centrum Badań i Rozwoju (zarządzenie zmieniono zarządzeniem nr 18/2014 Dyrektora NCBiR z dnia 29 kwietnia 2014 r.). Zarządzenie opublikowane na stronie BIP NCBiR.

²⁵ Instrukcje wykonawcze Instytucji Pośredniczącej dla Priorytetu IV Szkolnictwo wyższe i Nauka Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013 sporządzone przez Instytucję Pośredniczącą (NCBiR) w dniu 15 września 2011 r., zatwierdzone przez Instytucję Zarządzającą (Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, obecnie Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju) w dniu 29 grudnia 2012 r., Instrukcje sporządzone w dniu 17 stycznia 2012 r. oraz zatwierdzone w lutym 2012 r., Instrukcje sporządzone w dniu 1 marca 2013 r. i zatwierdzone w marcu 2013 r. oraz Instrukcje z 1 lutego 2014 r., zatwierdzone w dniu 13 maja 2014 r.

Ludzki 2007-2013²⁶. Narodowe Centrum Badań i Rozwoju, jako Instytucja Pośrednicząca, składało do Instytucji Zarządzającej sprawozdania półroczne, roczne oraz informacje kwartalne w zakresie realizacji Priorytetu IV PO KL, zgodnie ze wzorami wynikającymi z ww. Zasad.

Rezultaty oraz cele Poddziałania 4.1.2 monitorowane były w Centrum poprzez czynności sprawdzające całego Priorytetu IV przy sporządzaniu sprawozdań półrocznych i rocznych. Ponadto tzw. *opiekunowie projektu* prowadzili bieżący monitoring i analizę kolejnych wniosków o płatność, składanych przez beneficjentów najczęściej kwartalnie, polegający m.in. na analizie części sprawozdawczej wniosku, zawierającej opis postępu rzeczowego projektu, w tym zgodności z jego harmonogramem, jak również postęp finansowy oraz osiągnięte wskaźniki projektu.

(dowód: akta kontroli str. 11-312, 514-552, 558-560, 772-989, 993-995)

2.5. W kontrolowanym okresie Centrum sporządzało *Roczne Plany Działań Ewaluacyjnych*, w których zawierano m.in. informacje o planowanych ewaluacjach zewnętrznych oraz o środkach Pomocy Technicznej PO KL, przeznaczonych na ich przeprowadzenie (na lata 2014-2015 sporządzono jeden plan działań ewaluacyjnych). Powyższe *Plany*, na podstawie § 2 ust. 2 lit. i *Porozumienia*, były podstawą do prowadzenia ewaluacji Priorytetu IV PO KL przez Instytucję Pośredniczącą.

W stosunku do Działania 4.1, w ramach którego realizowane jest Poddziałanie 4.1.2, tj. kształcenie na kierunkach zamawianych, zaplanowano na II-III kwartał 2012 r. ewaluację związaną ze skutecznością wsparcia realizowanego w ramach projektów konkursowych, na którą przeznaczono kwotę 80 tys. zł. Badanie ewaluacyjne w ww. zakresie przeprowadziła w 2013 r. Policy & Action Group Uniconsult Sp. z o.o., ze względu na chęć objęcia badaniem większej liczby zrealizowanych projektów. Ponadto w *Rocznych Planach Działań Ewaluacyjnych* na 2013 r. oraz 2014 r. przewidziano badania ad hoc, których temat miał być określony w trakcie roku.

(dowód: akta kontroli str. 563-620)

2.6. W latach 2013-2014 przeprowadzono dwa badania ewaluacyjne dotyczące m.in. kierunków zamawianych. W 2013 r. przeprowadzono ewaluację Działania 4.1 PO KL pn. *Wzmocnienie i rozwój potencjału dydaktycznego uczelni oraz zwiększenie liczby absolwentów kierunków o kluczowym znaczeniu dla gospodarki opartej na wiedzy*, w tym Poddziałania 4.1.2. Ewaluację przeprowadziła Policy & Action Group Uniconsult Sp. z o.o., wybrana w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego²⁷. W raporcie końcowym pn. *Ocena jakości i skuteczności wybranych form wsparcia w ramach działania 4.1 PO KL* stwierdzono m.in., że Poddziałanie 4.1.2 doprowadziło do wzrostu zainteresowania studiowaniem na kierunkach zamawianych, jednakże badanie nie potwierdziło, iż studia objęte systemem kierunków zamawianych zapewniają większy przyrost studentów (absolwentów) tych kierunków w porównaniu do studiów nieobjętych programem. Z przeprowadzonego badania wynika również, że ukończenie niektórych kierunków studiów, realizowanych w formule *zamawianej*, nie zawsze podnosiło szanse na zatrudnienie absolwentów tych kierunków.

W 2014 r. przeprowadzono badanie ewaluacyjne – *Ocena jakości i skuteczności wsparcia kierunków zamawianych w ramach Poddziałania 4.1.2 PO KL*, zakończone raportem końcowym z dnia 22 kwietnia 2014 r. Badanie przeprowadziła PSDB Sp. z o.o., wyłoniona w drodze przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego²⁸. W raporcie stwierdzono, że: nastąpił wzrost popularności kierunków zamawianych wśród kandydatów na studia, kierunki matematyczno-przyrodnicze i techniczne charakteryzują się niższą niż przeciętnie relacją liczby absolwentów do liczby przyjętych studentów, co spowodowane było ich trudnością. Wśród ośmiu rekomendacji znalazło się m.in., aby: w ramach nowej perspektywy zamawiane były kompetencje i moduły

²⁶ Wersja obowiązująca do 31 grudnia 2011 r. – ze stycznia 2011 r., wersja obowiązująca do 31 grudnia 2012 r. – ze stycznia 2012 r. oraz wersja obowiązująca od 1 stycznia 2013 r. – z lipca 2013 r. (www.efs.gov.pl/Dokumenty/Lists/Dokumenty%20programowe/Attachments/95/sprawozdawczosc_101.pdf).

²⁷ Postępowanie nr 4/13/PN. Koszty badania wyniosły 95.574 zł brutto.

²⁸ Postępowanie nr 43/13/PN. Koszt badania wyniósł 210.330 zł brutto.

kształcenia, a nie kierunki studiów, zmieniono cele programu, tak by wskaźniki w większym stopniu uwzględniały jakość efektów kształcenia, wzmocniono system doradztwa zawodowego, zmieniono konstrukcję systemu stypendialnego, stopniowo odchodzono od finansowania zajęć wyrównawczych ze środków Poddziałania 4.1.2, monitorowano przez uczelnie losy absolwentów w aspekcie dopasowania ich kompetencji do wymogów rynku pracy.

Przeprowadzone w latach 2013-2014 badania ewaluacyjne stwierdzające, że skuteczniejszą formą wsparcia, ze względu na potrzeby gospodarczo-społeczne, będzie umożliwienie studentom zdobywania konkretnych kompetencji, stały się m.in. podstawą do ogłoszonego w 2014 r. konkursu, którego przedmiotem była współpraca uczelni z pracodawcami w zakresie wzmocnienia praktycznych elementów kształcenia (staże i praktyki studenckie) oraz zwiększenie zaangażowania pracodawców w realizację programów kształcenia. Projekty konkursowe obejmować miały wyłącznie działania dotyczące kształtowania kompetencji oczekiwanych przez pracodawców od kandydatów do pracy (w oparciu o badania)²⁹.

(dowód: akta kontroli str. 558, 560-562, 621-622, 624-626, 766-771, 1421-1422)

Ustalone
nieprawidłowości

1. NCBiR przyjęło, dostarczony po terminie, raport końcowy z ewaluacji przeprowadzonej na podstawie umowy nr 4/13/PN z dnia 23 kwietnia 2013 r. na wykonanie badania ewaluacyjnego – *Ocena jakości i skuteczności wybranych form wsparcia w ramach Działania 4.1 PO KL*. Do umowy nie podpisano aneksu zmieniającego termin jej wykonania.

Zgodnie z § 4 ust. 4 ww. umowy na wykonanie badania ewaluacyjnego – *Ocena jakości i skuteczności wybranych form wsparcia w ramach Działania 4.1 PO KL*, termin realizacji przedmiotu umowy wynosił do 94 dni kalendarzowych od dnia podpisania umowy, w tym przedłożenie ostatecznej wersji raportu końcowego – również do 94 dni kalendarzowych od dnia podpisania umowy (tj. do dnia 26 lipca 2013 r.). Protokół odbioru przedmiotu zamówienia sporządzono w dniu 10 września 2013 r., tj. 46 dni po terminie wynikającym z ww. zapisów umowy. Przedmiot umowy przyjęto bez zastrzeżeń, jak również przyjęto fakturę wystawioną przez wykonawcę na pełną kwotę wynikającą z umowy, tj. 95.571 zł brutto.

Na podstawie § 11 ust. 3 pkt 1 lit a umowy – możliwe było podpisanie aneksu do umowy w zakresie terminu jej realizacji, w przypadku gdy opóźnienia nie wynikały z winy wykonawcy.

W powyższej sprawie Pan Piotr Krasiński podał w wyjaśnieniu, że wszelkie opóźnienia powstałe w toku realizacji zamówienia, nie wynikały z przyczyn leżących po stronie wykonawcy, w tym dotyczyło to początkowej fazy realizacji badania, dotyczącej szczegółowych danych gromadzonych w systemie POL-on oraz organizacji panelu ekspertów. Dlatego, zdaniem Pana Piotra Krasińskiego, nałożenie kary byłoby czynnością nieracjonalną, skutkującą zapewne zdecydowanym sprzeciwem wykonawcy, mogącym prowadzić do drogi sądowej. Ponadto przyczyny opóźnienia badania wpłynęły na niemożność zaplanowania i przeprowadzenia procedury ewentualnej zmiany umowy poprzez wydłużenie czasu jej realizacji, a ze względu na dynamiczny charakter prac końcowych, nie można było precyzyjnie określić, o ile dni zostanie przesunięte badanie.

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela powyższej opinii i zauważa – jak wynika z wyjaśnień – że od początku realizacji zamówienia istniały problemy z zachowaniem terminów wynikających z umowy. Nie można również uznać za wykonanie umowy dostarczenie w lipcu 2013 r. pierwotnej wersji raportu końcowego, albowiem z § 4 ust. 3 umowy wynika, iż wersja robocza powinna zostać przedłożona do 84 dni kalendarzowych od dnia podpisania umowy, tj. do dnia 16 lipca 2013 r. Zdaniem NIK, postanowienia zawartej umowy obowiązują wszystkie strony, które ją zawarły, a wszelkie ich zmiany powinny być wprowadzone w formie aneksu.

²⁹ Dokumentacja konkursowa. Program Operacyjny Kapitał Ludzki. Priorytet IV Szkolnictwo wyższe i Nauka. Działanie 4.1 Wzmocnienie i rozwój potencjału dydaktycznego uczelni oraz zwiększenie liczby absolwentów kierunków o kluczowym znaczeniu dla gospodarki opartej na wiedzy. Poddziałanie 4.1.1 Wzmocnienie potencjału dydaktycznego uczelni. Konkurs zamknięty nr 1/POKL/4.1.1/2014 (ncbr.gov.pl/gfx/ncbir/pl/defaultaktualnosci/400/2806/1/kompetencje_4_1_1_dokumentacja_konkursowa_po_korekcie.pdf).

(dowód: akta kontroli str. 698-706, 756, 759-760, 990-992)

2. W czterech na 17 przypadków NCBiR złożył informacje kwartalne i sprawozdania półroczne i roczne do Instytucji Zarządzającej (23,5%) po terminie wynikającym z *Zasad systemu sprawozdawczości Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013*. Opóźnienie wynosiło od dwóch do sześciu dni.

Zgodnie z ww. *Zasadami* informacje kwartalne Instytucja Pośrednicząca (NCBiR) miała złożyć do Instytucji Zarządzającej PO KL w terminie 10 dni po zakończeniu kwartału, a sprawozdania za I półrocze oraz roczne – w ciągu 52 dni. Natomiast NCBiR sprawozdanie za 2011 r. złożyło trzy dni po terminie, sprawozdanie za I półrocze 2013 r. – dwa dni po terminie, informację kwartalną za II kwartał 2012 r. – sześć dni po terminie, a informację kwartalną za II kwartał 2013 r. – pięć dni po terminie.

W wyjaśnieniu Pan Piotr Krasieński podał, że opóźnienia związane były z procesem koordynacji w przygotowaniu sprawozdań i informacji, które przygotowywały komórki wewnętrzne Instytucji Pośredniczącej powołane do innych zadań. Od 1 stycznia 2014 r. działa odrębna Sekcja sprawozdawczości i monitoringu, co pozwoliło na wyeliminowanie opóźnień przy opracowywaniu i przekazywaniu sprawozdań i informacji.

(dowód: akta kontroli str. 464-510, 535, 756, 758)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że NCBiR nie monitorowało i w konsekwencji nie ustaliło liczby absolwentów, którzy w trakcie studiów pobierali stypendia za wyniki w nauce.

W wyjaśnieniach Pan Piotr Krasieński podał: „*W kwestii stypendiów należy zauważyć, iż przyznawanie ich studentom nie stanowiło elementu objętego wskaźnikiem realizacji programu, lecz było wyłącznie jednym z elementów podnoszących atrakcyjność kształcenia (obok np. kursów, wizyt studyjnych, udziału w targach i konferencjach etc.). Nie występowała więc bezpośrednia korelacja pomiędzy przyznawaniem stypendiów, a monitoringiem liczby studentów i absolwentów kierunków zamawianych. Tym samym nie było potrzeby monitorowania zależności pomiędzy przyznawaniem stypendiów, a kończeniem studiów przez poszczególnych studentów.*”

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że brak możliwości określenia liczby absolwentów, których objęto kształceniem zamawianym na podstawie umów zawartych z uczelniami, z których około połowa z najlepszymi wynikami w nauce otrzymała stypendia, uniemożliwia poznanie efektywności środków publicznych wydanych na najbardziej kosztowne zadanie w ramach projektu, jakim były stypendia (łącznie z projektem pilotażowym 508.992,6 tys. zł – 59,8% budżetu³⁰).

(dowód: akta kontroli str. 1431, 1436)

2. Uwaga NIK dotyczy również udostępniania w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego na przeprowadzenie badań ewaluacyjnych (w 2013 r. i 2014 r.), potencjalnym oferentom, protokołu z postępowania, w którym zawarto szacunkową wartość zamówienia. Najwyższa Izba Kontroli nie kwestionuje legalności takiego działania, lecz zauważa, że w konsekwencji może zachodzić obawa, iż oferta, którą złoży potencjalny wykonawca, zostanie dopasowana do kwoty, jaką zamawiający przewidział na realizację danego zamówienia, kosztem elementów mających wpływ na właściwe wykonanie przedmiotu zamówienia.

(dowód: akta kontroli str. 634-684, 721-734)

3. W dokumentacji konkursowej konkursu zamkniętego nr 1/POKL/4/1/2/2012³¹, zamiast wskaźnika absolwentów kierunków zamawianych, zastosowano wskaźnik dotyczący liczby studentów rozpoczynających siódmy semestr.

Zastosowanie w dokumentacji konkursowej zmodyfikowanego wskaźnika spowodowane było, jak podał w wyjaśnieniu Pan Piotr Krasieński, terminem zakończenia PO KL –

³⁰ Dane według stanu z 30 września 2014 r.

³¹ www.ncbr.gov.pl/fundusze-europejskie/program-operacyjny-kapital-ludzki/konkursy/konkursy-2012/art,2168,konkurs-nr-1pokl-4-1-22012.html.

31 grudnia 2015 r. oraz art. 166 ust. 1 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym, zgodnie z którym studia inżynierskie trwają co najmniej siedem semestrów.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że zgodnie z dokumentem *Program Operacyjny Kapitał Ludzki. Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013*, efektem celu szczegółowego nr 3 Priorytetu IV PO KL miało być zwiększenie do 22% odsetka absolwentów kierunków matematyczno-przyrodniczych i technicznych. Efekt ten miał być mierzony m.in. przy pomocy wskaźnika produktu – liczba absolwentów kierunków matematyczno-przyrodniczych i technicznych, zamawianych przez ministra właściwego ds. szkolnictwa wyższego. W sytuacji wykazywania przez beneficjentów liczby studentów siódmego semestru, może pojawić się problem z wykazaniem faktycznej liczby absolwentów kierunków zamawianych, gdyż liczba studentów rozpoczynających siódmy semestr nie musi być tożsama z liczbą absolwentów.

(dowód: akta kontroli str. 1408-1414)

Ocena cząstkowa

Narodowe Centrum Badań i Rozwoju, w wyniku realizacji poddziałania 4.1.2 Zwiększenie liczby absolwentów kierunków o kluczowym znaczeniu dla gospodarki opartej na wiedzy, osiągnęło zakładane wartości wskaźników produktu, obniżając tym samym ryzyko nieuzyskania jednego z oczekiwanych efektów Priorytetu IV PO KL celu szczegółowego nr 3 Podniesienie atrakcyjności kształcenia w obszarze nauk matematyczno-przyrodniczych i technicznych na poziomie wyższym. Wskaźniki te dotyczyły liczby uczelni oferujących dodatkowe zajęcia wyrównawcze dla studentów I roku kierunków matematyczno-przyrodniczych i technicznych (126, tj. 262,5% wartości docelowej), liczby studentów I roku na kierunkach zamawianych przez ministra właściwego ds. szkolnictwa wyższego (93.486 – 449,5%) oraz liczby absolwentów kierunków matematyczno-przyrodniczych i technicznych, zamawianych przez ministra właściwego ds. szkolnictwa wyższego (21.431 – 119,1%).

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że podczas realizacji projektów dotyczących kształcenia zamawianego Centrum nie monitorowało i w konsekwencji nie ustaliło liczby absolwentów, którzy w trakcie studiów pobierali stypendia za wyniki w nauce. Zdaniem NIK, brak możliwości określenia liczby absolwentów spośród studentów objętych kształceniem zamawianym na podstawie umów zawartych z uczelniami, z których połowa otrzymała stypendia, uniemożliwia poznanie efektywności środków publicznych wydanych na najbardziej kosztowne zadanie w ramach projektu, jakim były stypendia (łącznie z projektem pilotażowym 508.992,6 tys. zł – 59,8% budżetu³²).

NIK stwierdziła również, że w czterech (23,5%) na 17 przypadków Centrum przekazało Instytucji Zarządzającej informacje kwartalne oraz sprawozdania z realizacji Priorytetu IV PO KL po terminie wynikającym z *Zasad systemu sprawozdawczości Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013*. NCBiR przyjęło, dostarczony po terminie, raport końcowy z ewaluacji przeprowadzonej na podstawie umowy nr 4/13/PN z dnia 23 kwietnia 2013 r. na wykonanie badania ewaluacyjnego – *Ocena jakości i skuteczności wybranych form wsparcia w ramach Działania 4.1 PO KL*. Do umowy nie podpisano aneksu zmieniającego termin jej realizacji.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³³, wnosi o:

- 1) stosowanie zasad dokonywania wyboru projektów dofinansowanych ze środków europejskich określonych przez ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego;
- 2) podpisywanie aneksów do umów w sytuacji zagrożenia terminu realizacji umowy;
- 3) terminowe składanie sprawozdań okresowych i informacji kwartalnych.

³² Dane według stanu z 30 września 2014 r.

³³ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ust. 1 i 2 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Departamentu Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczyn niepodjęcia tych działań.

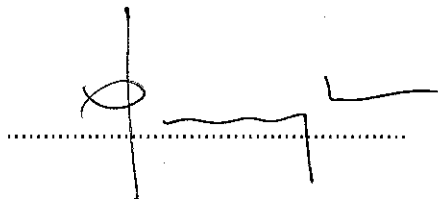
W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, dnia 30 stycznia 2015 r.

Departament Nauki, Oświaty
i Dziedzictwa Narodowego

Dyrektor

Piotr Prokopczyk

A handwritten signature in black ink, consisting of a large loop on the left and a series of horizontal and vertical strokes on the right, crossing a horizontal dotted line.

