



KNO-4101-009-00/2014
Nr ewid. 37/2015/P/14/070/KNO

Informacja o wynikach kontroli

EFEKTY DZIAŁALNOŚCI INSTYTUTÓW BADAWCZYCH

DEPARTAMENT NAUKI, OŚWIATY
I DZIEDZICTWA NARODOWEGO

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

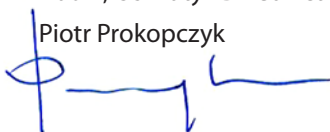
WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Dyrektor Departamentu

Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego:

Piotr Prokopczyk



Akceptuję:

Jacek Uczkiewicz



Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:

Krzysztof Kwiatkowski



Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, dnia 16. X. 2015

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

Spis treści

1. ZAŁOŻENIA KONTROLI	6
1.1. Temat kontroli	6
1.2. Cel i zakres kontroli	6
1.3. Uzasadnienie podjęcia kontroli	6
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI	9
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności	9
2.2. Uwagi końcowe i wnioski	13
3. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	16
3.1. Efekty działalności naukowej i wdrożeniowej instytutów badawczych	16
3.1.1. Publikacje naukowe oraz aktywność w realizacji projektów badawczych	16
3.1.2. Aktywność wdrożeniowa instytutów badawczych	20
3.1.3. Sytuacja kadrowa instytutów badawczych	25
3.2. Gospodarowanie środkami publicznymi przez instytuty badawcze	30
3.2.1. Sytuacja finansowa instytutów badawczych	31
3.2.2. Prawidłowość wykorzystania środków publicznych przez instytuty badawcze	35
3.3. Nadzór ministrów nad instytutami badawczymi	36
3.3.1. Polityka nadzorcza ministrów wobec instytutów badawczych	36
3.3.2. Realizacja obowiązku kontroli instytutów badawczych	39
3.3.3. Nadzór ministrów nad działalnością finansową instytutów badawczych	42
4. INFORMACJE DODATKOWE	44
4.1. Przygotowanie kontroli	44
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli	44
5. ZAŁĄCZNIKI	47

Wykaz stosowanych skrótów i pojęć

B+R, działalność badawczo-rozwojowa	działalność twórcza obejmująca badania naukowe lub prace rozwojowe, podejmowana w sposób systematyczny w celu zwiększenia zasobów wiedzy oraz wykorzystania zasobów wiedzy do tworzenia nowych zastosowań (art. 2 pkt. 6 u.z.f.n)
badania naukowe	obejmują: a) badania podstawowe - oryginalne prace badawcze eksperymentalne lub teoretyczne podejmowane przede wszystkim w celu zdobywania nowej wiedzy o podstawach zjawisk i obserwowalnych faktów bez nastawienia na bezpośrednie praktyczne zastosowanie lub użytkowanie, b) badania stosowane - prace badawcze podejmowane w celu zdobycia nowej wiedzy, zorientowane przede wszystkim na zastosowanie w praktyce, c) badania przemysłowe - badania mające na celu zdobycie nowej wiedzy oraz umiejętności w celu opracowywania nowych produktów, procesów i usług lub wprowadzania znaczących ulepszeń do istniejących produktów, procesów i usług; badania te obejmują tworzenie elementów składowych systemów złożonych, szczególnie do oceny przydatności technologii rodzajowych, z wyjątkiem prototypów objętych zakresem prac rozwojowych (art. 2 pkt 3 ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o zasadach finansowania nauki, dalej: u.z.f.n.) ¹
działalność statutowa	realizacja określonych w statucie jednostki naukowej zadań związanych z prowadzonymi przez nią w sposób ciągły badaniami naukowymi lub pracami rozwojowymi (art. 2 pkt 7 u.z.f.n)
efektywność jednostek naukowych (mierniki)	jest mierzona za pomocą efektów działalności naukowej i badawczo-rozwojowej (w tym wdrożeniowej) wyrażonych m.in.: liczbą publikacji w prestiżowych czasopismach naukowych wyróżnionych przez Journal Citation Reports (Web of Science), liczbą cytowań publikacji pracowników oraz nagród za działalność naukową (przypadających na jednego pracownika prowadzącego badania naukowe w poszczególnych latach), liczbą patentów, praw ochronnych na wzory użytkowe, praw z rejestracji wzorów przemysłowych oraz przychodów z tytułu wdrożeń wyników badań naukowych i prac rozwojowych. Mierniki te są wykorzystywane przez Komitet Ewaluacji Jednostek Naukowych przy Ministrze Nauki i Szkolnictwa Wyższego podczas kompleksowej oceny jakości działalności naukowej i badawczo-rozwojowej jednostek naukowych. Pojęcie efektywności funkcjonowania instytutów badawczych mieści w sobie również prawidłowe wykorzystywanie przez instytuty powierzonych im funduszy oraz odpowiednie planowanie, zarządzanie, monitorowanie i ocenę wykonywanych działań ²
ERC	European Research Council
ERIH	European Reference Index for the Humanities
KEJN	Komitet Ewaluacji Jednostek Naukowych
MNiSW, Ministerstwo	Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego

¹ Dz. U. z 2014 r., poz. 1620.

² *Effectiveness of research and Innovation Management at Policy and Industrial Levels. Cambodia, Malaysia, Thailand and Vietnam*, Asa Olsson, Lynn Meek, 2014:
http://www.oecd.org/sti/Effectiveness%20of%20research%20and%20innovation%20management%20at%20policy%20and%20institutional%20levels_Meek%20and%20Olsson.pdf

minister nadzorujący	instytuty badawcze ze względu na swoje zadania statutowe i kierunki prowadzonych prac usytuowane zostały w różnych resortach, tj. nadzorowane są przez różnych ministrów. Minister nadzorujący sprawuje nadzór nad: a) zgodnością działań instytutu z przepisami prawa i statutem, b) realizacją przez instytut podstawowych zadań podstawowych (prowadzenie badań naukowych i prac rozwojowych, ich przystosowywanie do potrzeb praktyki i wdrażanie), c) prawidłowością wydatkowania środków publicznych (art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych ³ , dalej: u.i.b)
NCBiR	Narodowe Centrum Badań i Rozwoju
NCN	Narodowe Centrum Nauki
PAN	Polska Akademia Nauk
ocena parametryczna	kompleksowa ocena jakości działalności naukowej lub badawczo-rozwojowej jednostek naukowych, przeprowadzana na podstawie wyników oceny poziomu naukowego prowadzonych badań naukowych lub prac rozwojowych oraz ich efektów w odniesieniu do standardów międzynarodowych, a także oceny znaczenia działalności jednostki naukowej dla rozwoju nauki w skali międzynarodowej oraz wzrostu innowacyjności w skali kraju
prace rozwojowe	nabywanie, łączenie, kształtowanie i wykorzystywanie dostępnej aktualnie wiedzy i umiejętności z dziedziny nauki, technologii i działalności gospodarczej oraz innej wiedzy i umiejętności do planowania produkcji oraz tworzenia i projektowania nowych, zmienionych lub ulepszonych produktów, procesów i usług, m.in. tworzenie projektów, rysunków, planów oraz innej dokumentacji do tworzenia nowych produktów, procesów i usług, pod warunkiem że nie są one przeznaczone do celów komercyjnych. Prace rozwojowe nie obejmują rutynowych i okresowych zmian wprowadzanych do produktów, linii produkcyjnych, procesów wytwórczych, istniejących usług oraz innych operacji w toku, nawet jeżeli takie zmiany mają charakter ulepszeń (art. 2 pkt 4 u.z.f.n)
ustawa o instytutach badawczych	ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych (Dz. U. z 2015 r., poz. 1095)
wdrożenie	udokumentowane, praktyczne wykorzystanie wyniku badań naukowych lub prac rozwojowych przez podmiot inny niż jednostka naukowa, która wykonała dane badanie naukowe lub pracę rozwojową. Efekty wdrożenia mogą mieć wymiar finansowy, gospodarczy lub społeczny. (obowiązek ustawy dokonywania przez instytuty badawcze wdrożeń (art. 2 ust. 1 pkt. 3 ustawy o instytutach badawczych)

³ Dz.U. z 2015 r., poz. 1095.

1.1 Cel i zakres kontroli

Kontrola planowa – *Efekty działalności instytutów badawczych* (nr P/14/070) została podjęta z inicjatywy Najwyższej Izby Kontroli.

1.2 Cel i zakres kontroli

Celem głównym kontroli była ocena efektywności funkcjonowania instytutów badawczych i dotyczyła w szczególności:

- 1) efektów działalności naukowej oraz wdrożeniowej instytutów badawczych
- 2) prawidłowości wydatkowania środków publicznych przez instytuty badawcze
- 3) nadzoru sprawowanego przez ministrów nad instytutami badawczymi.

Kontrolę na miejscu przeprowadzono w ośmiu instytutach badawczych oraz w pięciu ministerstwach nadzorujących objęte kontrolą instytuty badawcze – na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁴ z uwzględnieniem kryteriów określonych w art. 5 ust. 1 ustawy o NIK (legalności, gospodarności, celowości i rzetelności). Okres objęty kontrolą obejmował lata 2010–2014 (do czasu zakończenia czynności kontrolnych). Kontrolę przeprowadzono w okresie od 6 października 2014 r. do 19 lutego 2015 r.

Ponadto badaniem kwestionariuszowym objęto 107 instytutów badawczych, w tym 36 prowadzących działalność naukową w dziedzinie nauk o życiu, siedmiu – w dziedzinie nauk humanistycznych i społecznych oraz 64 – nauk ścisłych i inżynierskich. Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy o NIK, zwróciła się do tych instytutów o przekazanie informacji (w formie kwestionariusza) dotyczących efektów ich działalności naukowo-badawczej, stanu zatrudnienia oraz sytuacji finansowej. Kwestionariusz dotyczył lat 2010–2013, z rozszerzeniem w wybranych zagadnieniach do lat 2009 i 2014. W celach porównawczych poddano analizie 68 instytutów naukowych Polskiej Akademii Nauk (25 w grupie nauk o życiu, 14 w grupie nauk humanistycznych i społecznych, 29 w grupie nauk ścisłych i inżynierskich) oraz 85 wydziałów szkół wyższych (30 w grupie nauk o życiu, 12 w grupie nauk humanistycznych i społecznych, 43 w grupie nauk ścisłych i inżynierskich).

1.3 Uzasadnienie podjęcia kontroli

Instytuty badawcze (do 2010 r. funkcjonujące jako jednostki badawczo-rozwojowe) stanowią istotną część systemu nauki obok instytutów naukowych Polskiej Akademii Nauk oraz uczelni. Reforma nauki z 2010 r. przekształciła jednostki badawczo-rozwojowe w instytuty badawcze podlegające ścisłym zasadom kontroli oraz systematycznemu audytowi⁵. Instytuty, ze względu na swoje zadania statutowe i kierunki prowadzonych prac badawczo-rozwojowych, są nadzorowane przez właściwych ministrów. Ich działalności naukowo-badawcza i wdrożeniowa podlega ocenie Komitetu Ewaluacji Jednostek Naukowych przy Ministrze Nauki i Szkolnictwa Wyższego.

Na ogólną liczbę 963 jednostek naukowych⁶ przypada 115 instytutów badawczych (tj. 12% wszystkich jednostek), 70 – instytutów naukowych Polskiej Akademii Nauk oraz 755 – jednostek

⁴ Dz. U. z 2015 r. poz. 1096, dalej ustawa o NIK.

⁵ MNiSW, „Reforma nauki przyjęta! – wejdzie w życie w październiku 2010 r.”, 30 kwietnia 2010 r., <http://www.nauka.gov.pl/ministerstwo/aktualnosci/aktualnosci/artikel/reforma-nauki-przyjeta-wejdzie-w-zycie-w-pazdzierniku-2010-r/>.

⁶ Poddanych ocenie parametrycznej przez Komitet Ewaluacji Jednostek Naukowych w 2013 r.

podstawowych uczelni⁷. Zdecydowanie największa część instytutów badawczych zajmuje się działalnością w obszarze nauk ścisłych i inżynierskich (58%) oraz nauk o życiu (34%), natomiast pozostałe (8%) funkcjonują w dziedzinie nauk humanistycznych i społecznych. W tym kontekście instytuty badawcze wykazują szczególne ukierunkowanie na dziedziny nauk o praktycznym zastosowaniu wyników badań (w przypadku instytutów naukowych PAN w obszarze nauk ścisłych i inżynierskich oraz nauk o życiu działa 80% z nich, natomiast w przypadku jednostek podstawowych uczelni – 50%).

W 115 instytutach badawczych objętych kontrolą lub badaniem kwestionariuszowym zatrudnionych było ogółem w 2011 r., w przeliczeniu na pełne etaty, 42 tys. osób, z tego połowę stanowili pracownicy zatrudnieni w instytutach nadzorowanych przez Ministra Zdrowia lub innych prowadzących działalność w zakresie lecznictwa.

Najwięcej instytutów⁸ nadzorował Minister Gospodarki (53), Minister Zdrowia (16), Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi (12), Minister Obrony Narodowej (9) oraz Minister Infrastruktury i Rozwoju (7). Ponadto instytuty nadzorowali także Minister Środowiska (5), Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego (3), Minister Spraw Wewnętrznych (3), Minister Pracy i Polityki Społecznej (3), Minister Administracji i Cyfryzacji (2), MNiSW (2), Minister Spraw Zagranicznych (2), Minister Edukacji Narodowej (1) oraz Minister Sportu i Turystyki (1). W sytuacji braku przyjętych powszechnie standardów nadzoru, każdy minister powinien samodzielnie wypracowywać rozwiązania związane z funkcją nadzoru.

System nadzoru nad instytutami badawczymi charakteryzuje się dualizmem. Z jednej strony minister właściwy do spraw nauki, zgodnie z art. 34 ust. 1 ustawy o instytutach badawczych, ocenia poziom naukowy instytutu i jakość prowadzonych w nim badań i prac rozwojowych oraz zgodność działalności instytutu z zadaniami polegającymi na prowadzeniu badań naukowych i prac rozwojowych, przystosowywaniu wyników badań naukowych i prac rozwojowych do potrzeb praktyki oraz wdrażaniu wyników badań naukowych i prac rozwojowych. Jednocześnie, zgodnie z art. 36 ust. 2 ustawy o instytutach badawczych, minister nadzorujący przeprowadza kontrolę instytutu w celu dokonania oceny m.in. organizacji i jakości pracy instytutu.

Na potrzebę przeprowadzenia kontroli instytutów badawczych wskazują ustalenia wcześniejszych kontroli NIK: Wykorzystanie środków publicznych na naukę (kontrola w latach 2011–2012)⁹, Funkcjonowanie wybranych instytutów badawczych nadzorowanych przez Ministra Zdrowia¹⁰ (kontrola w 2011 r.), Gospodarowanie majątkiem przez instytuty badawcze (kontrola w roku 2011)¹¹, a także pośrednio wyniki kontroli: Wdrażanie innowacji przez szkoły wyższe i parki technologiczne (przeprowadzonych w 2012 r.)¹².

⁷ Oprócz instytutów badawczych, instytutów naukowych Polskiej Akademii Nauk, oraz jednostek podstawowych uczelni w 2013 r. poddano ocenie parametrycznej 22 jednostki w kategorii inne (np. centra badawcze). W grupie nauk humanistycznych i społecznych było takich jednostek – 5, w grupie nauk o życiu – 2, w grupie nauk ścisłych i inżynierskich – 14, a w grupie nauk o sztuce i twórczości artystycznej – 1.

⁸ Według stanu na 1 stycznia 2014 r.

⁹ Informacja o wynikach kontroli wykorzystania środków publicznych na naukę, KNO-4101-08-00/2011, nr ewid.162/2012/P/11/KNO (Warszawa, 14 czerwca 2012 r.), s. 13.

¹⁰ Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania wybranych instytutów badawczych nadzorowanych przez Ministra Zdrowia, KPZ-4101-05/2011, nr ewid. 59/2012/P/11/095/KZD (Warszawa, 6 lipca 2012 r.), s. 7–8.

¹¹ Informacja o wynikach kontroli: gospodarowanie majątkiem przez instytuty badawcze, LPO-4101-03-00/2011, nr ewid. 156/2011/P/11/159/LPO (Warszawa, listopad 2011 r.).

¹² Informacja o wynikach kontroli wdrażania innowacji przez szkoły wyższe i parki technologiczne, LBI-4101-08-00/2012, nr ewid. 172/2012/P12128/LBI (Warszawa, 7 czerwca 2013 r.), s. 9.

Wyżej wymienione kontrole ujawniły: nieefektywne wykorzystanie potencjału naukowego pracowników instytutów, koncentrowanie działalności na wykonywaniu usług niezwiązanych z prowadzeniem badań naukowych i prac rozwojowych, osiąganie znikomych przychodów z tytułu sprzedaży projektów badawczych i celowych oraz ograniczony zakres działalności B+R podważający status niektórych jednostek jako instytutów badawczych¹³. Podczas kontroli rozpoznawczej w październiku 2013 r. przeprowadzonej w Ministerstwie Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej (obecnie Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju) stwierdzono, że nadzór sprawowany przez Ministra nad siedmioma instytutami był niewystarczający. Wskazywały na to przede wszystkim: brak opracowania przez Ministra polityki nadzorczej, niedopełnienie obowiązku przeprowadzenia audytu lub kontroli dwóch spośród siedmiu nadzorowanych instytutów oraz ograniczone możliwości dokonywania oceny jakości pracy instytutów w zakresie realizacji przez nie zadań podstawowych.

W dniu 26 listopada 2014 r. Sejmowa Komisja Edukacji, Nauki i Młodzieży uchwaliła Dezyderat nr 10, skierowany do Rady Ministrów, w sprawie zapewnienia prawidłowego funkcjonowania i rozwoju instytutów badawczych. Wystąpiono w nim do ministrów nadzorujących instytuty badawcze oraz do ministra właściwego do spraw nauki o podjęcie działań mających na celu zwiększenie poziomu finansowania instytutów, w tym w zakresie dotacji bazowej. Argumentowano, że poziom finansowania tych jednostek powinien odzwierciedlać ich rzeczywisty potencjał naukowy, aby zapobiec osłabieniu nauki w dziedzinach istotnych dla polskiej gospodarki. W reakcji na Dezyderat, Rada Ministrów przyjęła 5 stycznia 2015 r. stanowisko, w którym odniosła się do zmian w algorytmie finansowania jednostek naukowych obowiązujących od dnia 1 stycznia 2015 r. W stanowisku stwierdzono, że nowe zasady finansowania zwiększają wpływ posiadanej kategorii na wysokość przyznawanej dotacji bazowej. Jednocześnie przyjęto zasadę niezależnego podziału dotacji w ramach poszczególnych grup jednostek naukowych, które powinno pozwolić na uwzględnienie specyfiki każdej z grup jednostek naukowych, w tym instytutów badawczych jako jednostek mających kluczowy wpływ na innowacyjność gospodarki. Zdaniem Rady Ministrów, zmiana przepisów została tak zaprojektowana, aby umożliwić przyznanie dotacji na utrzymanie potencjału badawczego, niezależnie od dotacji bazowej. W stanowisku podkreślono również, że instytuty badawcze mogą pozyskiwać środki z innych źródeł niż dotacja statutowa, w tym ubiegając się o status państwowego instytutu badawczego.

¹³ Informacja o wynikach kontroli: wykorzystanie środków publicznych na naukę, s. 23; Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania wybranych instytutów badawczych nadzorowanych przez Ministra Zdrowia, s. 6, 11–12.

2.1 Ogólna ocena kontrolowanej działalności

W latach 2010–2013 skontrolowane instytuty badawcze nie wykorzystywały w pełni swojego potencjału badawczego. W znikomym stopniu prowadziły działalność wdrożeniową, która jest ich ustawowym obowiązkiem. Dwukrotny wzrost opatentowanych wynalazków nie przełożył się na analogiczny wzrost ich wykorzystania – tylko 1/5 z nich znalazła zastosowanie w praktyce. W krajach o wysokim stopniu rozwoju mniejsze niż 50% wykorzystanie uzyskanych patentów uważa się za nieefektywne¹⁴. Tylko 5% patentów stanowiły patenty zagraniczne pozyskane w procedurze PCT¹⁵ lub w Europejskim Urzędzie Patentowym.

Łączne przychody siedmiu skontrolowanych instytutów badawczych w latach 2010–2013 z komercjalizacji prac badawczo-rozwojowych (B+R) wykazywały tendencję malejącą¹⁶, pomimo stabilnego poziomu finansowania z środków na naukę¹⁷. Może to wskazywać na niekorzystną tendencję zastępowania środków z komercjalizacji B+R – środkami budżetowymi¹⁸. W okresie objętym kontrolą cztery instytuty uzyskały łącznie wyższe lub równe przychody z działalności gospodarczej, sprzedaży ekspertyz oraz prac na rzecz ministra nadzorującego niż komercjalizacji B+R oraz wdrożeń. Działalność czterech z ośmiu skontrolowanych instytutów polegała w znacznym stopniu na realizacji wysokospecjalistycznych, lecz rutynowych, prac na rzecz administracji publicznej i podmiotów gospodarczych: ekspertyz, studiów wykonalności, analiz uwarunkowań, raportów na temat zgodności z normami, a także wypełnianiu zadań państwowych służb. Z wyjątkiem jednego wszystkie instytuty prawidłowo wydatkowały i rozliczały otrzymane środki publiczne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia znaczący wzrost liczby publikacji instytutów badawczych, zwłaszcza w prestiżowych czasopismach naukowych¹⁹. Jest on efektem zmian

¹⁴ Zob. T. Sichelman, Commercializing Patents, „Stanford Law Review”, nr 62/2, 2010 str. 341–413. http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1395558). Badania z końca lat 90. XX w. wskazywały, że odsetek nieskomercjalizowanych patentów wśród dużych firm na świecie wynosił ok. 40%. W rozwiniętych gospodarkach europejskich odnotowano podobne tendencje statystyczne. Dane dotyczące wykorzystania patentów uzyskanych w Europejskim Urzędzie Patentowym w latach 1993–1997 wskazują na wartości znacznie korzystniejsze aniżeli uzyskiwane przez polskie instytucje badawcze. Średnia dla badanych krajów UE wyniosła 55,5% (w tym wewnętrzne wykorzystanie patentów, np. Wielka Brytania – 48,8%, Niemcy – 53,3%). Zob. „The Value of European Patents. Evidence From a Survey of European Inventors” (Final Report of the PatVal EU Project) styczeń 2005, (http://ec.europa.eu/invest-in-research/pdf/download_en/patval_mainreportandannexes.pdf).

¹⁵ *Patent Cooperation Treaty* (z ang. Układ o Współpracy Patentowej). Procedura ta obejmuje międzynarodowe zgłoszenie patentowe, które umożliwia uzyskanie ochrony patentowej w 180 krajach, w tym w Polsce.

¹⁶ W 2010 r. – 82,6 mln zł, 2011 r. – 67,5 mln zł, 2012 r. – 75,7 mln zł, 2013 r. – 65,6 mln zł. W analizie nie uwzględniono danych dotyczących Instytutu Metali Nieżelaznych ze względu na jego nieporównywalność statystyczną z pozostałymi siedmioma kontrolowanymi instytutami.

¹⁷ Struktura przychodów instytutów badawczych obejmuje przychody pochodzące z następujących źródeł finansowania: środki z części 28 budżetu państwa będąca w dyspozycji Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego, środki otrzymane od ministra nadzorującego (na podstawie umów lub udzielonych dotacji), środki zagraniczne (w tym m.in. środki z programów operacyjnych UE, granty badawcze z Europejskiej Rady ds. Badań Naukowych), środki z działalności gospodarczej (m.in. sprzedaż produktów, wykonywanie ekspertyz), z komercjalizacji B+R (z usług B+R, wdrożeń, sprzedaży i licencjonowaniu praw ochronnych oraz patentów).

¹⁸ Jednocześnie w analizach dotyczących barier w komercjalizacji B+R zwraca się uwagę na problem tzw. miękkiego finansowania, tj. względnej łatwości pozyskiwania przez jednostki naukowe środków publicznych demotywującej do współpracy z gospodarką (Zob. W. Orłowski, *Komercjalizacja badań naukowych w Polsce. Bariery i możliwości ich przełamania*, PwC, Warszawa, lipiec 2013 r., s. 5, 15, 31).

¹⁹ Dotyczy to publikacji w renomowanych czasopismach naukowych z tzw. listy filadelfijskiej. Dane na temat liczby i miejsca publikacji pochodzą z anglojęzycznej bazy *Web of Science* (poprzednia nazwa *Web of Knowledge*), dostępnej *on-line*. Zawiera ona m.in. dane o liczbie publikacji i cytowań w najważniejszych czasopismach naukowych na świecie dotyczących prawie wszystkich dziedzin nauk ścisłych i społecznych.

w systemie oceniania działalności naukowej wprowadzonych w ramach reformy nauki w 2010 r. W czterech z ośmiu skontrolowanych instytutów badawczych wzrosła także między 2010 r. a 2013 r. liczba cytowań.

Nadzór ministrów nad instytutami badawczymi koncentrował się przede wszystkim na kwestiach finansowych i organizacyjnych, w mniejszym zakresie uwzględniał efekty ich działalności naukowej i wdrożeniowej. Podczas kontroli instytutów badawczych ministrowie nie wykorzystywali ocen formułowanych przez Komitet Ewaluacji Jednostek Naukowych. Ministrowie w sposób nierzetelny realizowali obowiązek kontroli instytutów, co uniemożliwiało dokonanie kompleksowej oceny ich działalności. Wpływ na niepełne wykorzystanie potencjału badawczego instytutów mogło mieć nieokreślenie kierunków rozwoju ich działalności, zaangażowanie w działalność usługową, niedostateczny rozwój młodych kadr naukowych skutkujący luką pokoleniową oraz nieprawidłowe dokonywanie okresowych ocen pracowników.

W okresie objętym kontrolą liczba uzyskanych przez skontrolowane instytuty badawcze patentów wzrosła dwukrotnie z 27 patentów w 2010 r. do 54 w 2012 r. i 46 w 2013 r. Dane Urzędu Patentowego RP potwierdzają wzrastającą aktywność instytutów badawczych w obszarze uzyskiwania patentów (z 245 w 2010 r. do 389 w 2013 r., tj. o 59%). Należy jednak zwrócić uwagę, że pięć²⁰ spośród ośmiu skontrolowanych instytutów badawczych nie uzyskało w kontrolowanym okresie w ogóle patentów zagranicznych. Niewielki odsetek (20%) pozyskanych patentów został wykorzystany w praktyce, podczas gdy w literaturze przedmiotu przyjmuje się za stan pożądany komercjalizację ponad 50% procent posiadanych patentów²¹. Tylko połowa skontrolowanych instytutów badawczych realizowała ustawowy obowiązek wdrażania wyników badań naukowych i prac rozwojowych oraz przystosowywania wyników badań naukowych i prac rozwojowych do potrzeb praktyki. W latach 2010–2013 brak wdrożeń miał miejsce w czterech z ośmiu kontrolowanych instytutów. Tendencja ta znajduje potwierdzenie w analizowanej populacji 107 instytutów badawczych²². [str. 20–21]

Największy udział przychodów z komercjalizacji prac B+R oraz wdrożeń w relacji do całości przychodów odnotował Instytut Badawczy Leśnictwa (55%), Instytut Metali Nieżelaznych (29%) oraz Państwowy Instytut Geologiczny (29%)²³. W pozostałych instytutach badawczych odsetek ten nie przekroczył 23%. W porównaniu do 2010 r. wysokość przychodów z komercjalizacji B+R oraz wdrożeń na jednego zatrudnionego przy prowadzeniu badań naukowych²⁴ zmalała w 2012 r.

²⁰ W tym dwa z grupy nauk humanistycznych i społecznych.

²¹ Na tle polskich jednostek naukowych instytuty badawcze charakteryzują się największą efektywnością we wdrażaniu patentów. Z analizy danych przeprowadzonej przez Index Copernicus zgromadzonych w związku z oceną parametryczną jednostek naukowych za okres 2009–2012 wynika, że 20% patentów uzyskanych przez instytuty badawcze zostało wykorzystanych. Dla porównania praktyczne zastosowanie znalazło 14% patentów uzyskanych przez instytuty naukowe Polskiej Akademii Nauk oraz 4% przez szkoły wyższe. Część uwarunkowań dotyczących niskiej komercjalizacji wyników badań naukowych wynika z sytuacji w gospodarce. W kontroli NIK – *Wdrażanie innowacji przez szkoły wyższe i parki technologiczne* (P/12/128) zwrócono uwagę na takie bariery jak: słabe zainteresowanie małych i średnich przedsiębiorstw innowacjami oraz wdrażanie przez zagraniczne koncerny rozwiązań opracowanych przede wszystkim w jednostkach macierzystych.

²² Brak wdrożeń odnotowano prawie w połowie zbadanych instytutów badawczych (48% w 2010 r., 48% w 2011 r., 45% w 2012 r., 45% w 2013 r.). Dane za 2010 r. dotyczą 106 instytutów badawczych.

²³ Instytut Badawczy oraz Państwowy Instytut Geologiczny nie odnotowały przychodów z wdrożeń, całość przychodów pochodziła z komercjalizacji wyników prac oraz usług B+R.

²⁴ Dane w przeliczeniu na pełne etaty. W analizie ujęto pracowników zatrudnionych w instytutach badawczych jako: pracowników naukowych, pracowników badawczo-technicznych oraz pracowników inżynierjno-technicznych.

w dwóch skontrolowanych instytutach badawczych, jeden instytut w całym badanym okresie nie odnotował przychodów z komercjalizacji B+R, a w pięciu – wzrosła. Przychody z komercjalizacji wyników badań naukowych i świadczenia usług B+R stanowiły dla 107 instytutów około 10% przychodów każdego roku w okresie objętym kontrolą. [str. 31–34]

Sytuacja finansowa kontrolowanych instytutów w latach 2010–2013 nie uległa znaczącej zmianie²⁵. Pięć instytutów badawczych na osiem kontrolowanych odnotowywała rokrocznie dodatni wynik finansowy, pomimo zmniejszenia wysokości uzyskiwanych przez nie przychodów z działalności badawczo-rozwojowej²⁶. Skontrolowane instytuty badawcze w większości prawidłowo wykorzystwały i rozliczyły otrzymane środki publiczne – w jednym instytucie wykazano związaną z tym nieprawidłowość. W okresie objętym kontrolą na zbliżonym poziomie kształtowały się przychody na jednego zatrudnionego w skontrolowanych instytutach badawczych w poszczególnych latach i wynosiły odpowiednio: 197,5 tys. zł, 191,4 tys. zł, 198,4 tys. zł, 193,3 tys. zł²⁷. W grupie 88 instytutów badawczych objętych badaniem kwestionariuszowym²⁸ wysokość przychodów przypadająca na jednego zatrudnionego ustabilizowała się od roku 2011 r. i wynosiła w latach 2010–2013 odpowiednio: 147,3 tys. zł (2010 r.), 164,6 tys. zł (2011 r.), 160,7 tys. zł (2012 r.), 161,7 tys. zł (2013 r.). Wartość przychodów przypadająca na jednego zatrudnionego była w okresie objętym kontrolą wyższa w instytutach badawczych, niż w objętych badaniem kwestionariuszowym instytutach naukowych PAN²⁹. [str. 31–33]

W skontrolowanych instytutach Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła wzrost liczby publikacji naukowych przypadających na jednego pracownika zatrudnionego przy prowadzeniu badań naukowych lub prac rozwojowych³⁰ z 1,2 w 2010 r. do 1,4 w 2013 r. Zwiększeniu uległ również odsetek liczby publikacji wyróżnianych w *Web of Science* z 7% do 12% (w relacji do wszystkich publikacji). W czterech z ośmiu skontrolowanych instytutach badawczych wzrosła także pomiędzy 2010 r. a 2013 r. liczba cytowań w prestiżowych czasopismach naukowych przypadających na jednego zatrudnionego przy prowadzeniu badań naukowych, a w pozostałych czterech utrzymywała się na zbliżonym poziomie. Wyniki analizy kwestionariuszy pozyskanych ze 107 instytutów badawczych potwierdzają te tendencje. W latach 2010–2011 liczba publikacji pracowników instytutów badawczych wzrosła z 10.864 do 11.573, a w latach 2012 i 2013 wynosiła powyżej 11.000. W relacji do wszystkich publikacji odsetek publikacji wyróżnionych w *Web of Science* wzrósł z 21% (2010 r.) do 29% (2013 r.). [str. 16]

Nadzór ministrów nad instytutami badawczymi koncentrował się przede wszystkim na kwestiach finansowych i organizacyjnych, a w mniejszym zakresie dotyczył ich działalności naukowej

²⁵ W 2010 r. ujemny wynik odnotowały dwa kontrolowane instytuty, w 2011 r. odpowiednio: jeden, w 2012 r. odpowiednio: jeden oraz w 2013 r. odpowiednio: jeden.

²⁶ W 2010 r. łączne przychody ośmiu skontrolowanych instytutów badawczych wyniosły: 434 mln zł, a w 2013 odpowiednio: 420,5 mln zł.

²⁷ W trzech skontrolowanych instytutach badawczych z grupy nauk technicznych i inżynierskich przychody na jednego zatrudnionego wyniosły w latach 2010–2013 odpowiednio: 207,9 tys. zł (2010 r.), 201,8 tys. zł (2011 r.), 202,3 tys. zł (2012 r.), 188,4 tys. zł (2013 r.), a nauk o życiu: 184 tys. zł (2010 r.), 168,2 tys. zł (2011 r.), 174,6 tys. zł (2012 r.) 172,8 tys. zł (2013 r.).

²⁸ Z analizowanej populacji wyłączono 18 instytutów badawczych nadzorowanych przez Ministra Zdrowia lub świadczących usługi lecznicze oraz Wojskowy Instytut Techniczny Uzbrojenia, którego dane o przychodach podlegają ochronie jako informacje niejawne. Dane za rok 2010 nie obejmują Centralnego Laboratorium Kryminalistycznego Policji.

²⁹ W latach 2010–2013 przychody na jednego zatrudnionego w instytutach naukowych PAN wynosiły odpowiednio: 143,2 tys. zł (2010 r.), 146,5 tys. zł (2011 r.), 156,9 tys. zł (2012 r.) oraz 158,9 tys. zł (2013 r.).

³⁰ Dane w przeliczeniu na pełne etaty. W analizie ujęto pracowników zatrudnionych w instytutach badawczych jako: pracowników naukowych, pracowników badawczo-technicznych oraz pracowników inżynierjno-technicznych.

i wdrożeniowej. Obejmował on głównie analizę sytuacji finansowej instytutów oraz zatwierdzanie ich sprawozdań finansowych, monitorowanie i weryfikację realizacji przez instytuty zadań zleconych oraz programów wieloletnich. Dokonując całościowej kontroli instytutów badawczych, ministrowie nie wykorzystywali ocen formułowanych przez z Komitet Ewaluacji Jednostek Naukowych. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, pomijanie eksperckiej oceny dorobku naukowego jednostki (a więc kluczowego elementu podstawowej działalności instytutu badawczego) może stworzyć ryzyko dokonania oceny arbitralnej, nieuwzględniającej istoty kontrolowanej działalności zwłaszcza wobec niewypracowania własnych kryteriów oceny w tym zakresie przez ministrów nadzorujących. [str. 36]

Ministrowie w sposób nierzetelny realizowali obowiązek kontroli nadzorowanych instytutów, co uniemożliwiło dokonanie kompleksowej oceny działalności instytutów. Utrudnieniem w sprawowaniu skutecznego nadzoru przez ministrów nad instytutami były także następujące nieprawidłowości:

- niewydanie rozporządzeń określających sposób i tryb dokonywania audytów i kontroli instytutów badawczych (pięciu Ministrów);
- powierzanie w Ministerstwach nadzoru nad instytutami osobom z nimi związanymi, co stwarzało ryzyko wystąpienia konfliktu interesów (jeden Minister);
- wyznaczanie kierujących instytutami niezgodnie z obowiązującymi przepisami (jeden Minister);
- udzielenie dotacji celowej nadzorowanym instytutom badawczym bez podstawy prawnej (jeden Minister). [str. 38, 40, 43]

Wpływ na niepełne wykorzystanie potencjału badawczego instytutów mogło mieć nieokreślenie kierunków rozwoju tej działalności przez władze instytutów, niedostateczny rozwój młodych kadr naukowych skutkujący luką pokoleniową oraz nieprawidłowe dokonywanie okresowych ocen pracowników. Trzy instytuty badawcze z ośmiu skontrolowanych nie opracowały *Perspektywicznych kierunków działalności naukowej, rozwojowej i wdrożeniowej* – dokumentu wymaganego przepisami ustawy o instytutach badawczych. W czterech instytutach badawczych stwierdzono możliwość wystąpienia luki kadrowej lub pokoleniowej stwarzającej ryzyko dla kontynuacji prowadzonych badań naukowych i prac rozwojowych ze względu na brak odpowiednich kadr. Ryzyko wystąpienia luki pokoleniowej jest szczególnie widoczne wśród kadry profesorskiej kontrolowanych instytutów. W trzech instytutach stwierdzono również nieprawidłowości przy dokonywaniu oceny okresowej pracowników polegające na nieprzeprowadzaniu w określonych przepisami terminach oceny okresowej pracowników oraz nieokreślenie właściwego trybu oceny pracowników. [str. 21, 27]

Pozostałe nieprawidłowości stwierdzone w ośmiu skontrolowanych instytutach badawczych polegały na:

- niezawieraniu z pracownikami umów o zakazie konkurencji oraz niedokumentowaniu wyrażanych przez dyrektora instytutu zgód na podejmowanie dodatkowego zatrudnienia przez pracowników naukowych instytutu (dwa instytuty) [str. 27–29];
- zajmowaniu stanowisk kierowniczych w instytutach badawczych bez posiadania właściwych kwalifikacji oraz podejmowaniu dodatkowego zatrudnienia przez dyrektora instytutu bez zgody właściwego ministra (dwa instytuty) [str. 28];
- nierzetelne sporządzenie raportu z wykorzystania dotacji przyznanej na finansowanie działalności statutowej (jeden instytut) [str. 35].

2.2 Uwagi końcowe i wnioski

1. Do podstawowej działalności instytutów badawczych, zgodnie z ustawą o instytutach badawczych, należy prowadzenie badań naukowych i prac rozwojowych, przystosowywanie ich wyników do potrzeb praktyki oraz wdrażanie. Uzasadnieniem przeprowadzenia reformy nauki z 2010 r. było zdiagnozowanie dwóch istotnych problemów polskiej nauki: niski udział polskich publikacji w światowym piśmiennictwie naukowym oraz słaba współpraca pomiędzy sektorem nauki a gospodarką³¹. Wyniki kontroli w instytutach badawczych wskazują na wzrost liczby i istotności powstających w tych jednostkach publikacji. Nie uległa natomiast znaczącej poprawie prowadzona w instytutach działalność wdrożeniowa oraz zastosowanie wyników badań naukowych do potrzeb praktyki. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że obowiązek prowadzenia działalności wdrożeniowej dotyczy również instytutów badawczych z grupy nauk humanistycznych i społecznych, co dotychczas nie było w pełni uwzględniane podczas oceny parametrycznej jednostek naukowych³².

2. Podczas kontroli zaobserwowano trudności w udokumentowaniu wdrożeń wyników badań naukowych przez instytuty badawcze, a zatem potwierdzeniu ich przeprowadzenia. W Instytucie Metali Nieżelaznych tylko 40% z nich zostało udokumentowanych. Przyczyną tego stanu były postanowienia umów zawieranych przez Instytut z podmiotami gospodarczymi. Strony umawiały się, że prace badawczo-rozwojowe wykonane przez instytut stanowią wyłączną własność przedsiębiorcy, a ich wyniki objęte są tajemnicą. Sposób udokumentowania wdrożenia – wymagający wskazania nazwy podmiotu wdrażającego, opisu produktu i wysokości przychodów przedsiębiorcy osiągniętych z tego tytułu – spowodował, że podmioty gospodarcze odmawiają upublicznienia tej informacji. W rezultacie nie wszystkie wdrożenia wyników badań naukowych i prac rozwojowych dokonywanych przez instytuty badawcze są podawane w sprawozdawczości.

3. Ministrowie nadzorujący instytuty badawcze nie stosowali w pełni podstawowego instrumentu nadzorczego jakim jest przeprowadzenie kontroli w instytutach badawczych. Celem kontroli jest dokonanie oceny działalności finansowej instytutu, organizacji i jakości pracy instytutu oraz jakości zarządzania instytutem. Ministrowie, dokonując oceny jakości pracy instytutu, w ograniczonym stopniu uwzględniali efekty działalności naukowej i rozwojowej. Należy podkreślić, że podczas kontroli nie uwzględniali wyników oceny parametrycznej przeprowadzonej przez Komitet Ewaluacji Jednostek Naukowych. Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego, w piśmie przekazanym Najwyższej Izbie Kontroli w dniu 6 marca 2015 r., wyraził stanowisko, że kompleksowa ocena jakości działalności naukowej lub badawczo-rozwojowej instytutów badawczych jest elementem

³¹ W uzasadnieniu do ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o zasadach finansowania nauki (Dz. U. z 2014 r., poz. 1620) wskazano m.in. na niekorzystne tendencje polskiej nauki na tle międzynarodowym *Polska ma również najwyższy w Unii Europejskiej wskaźnik badań niezorientowanych na wskazany cel socjoekonomiczny co sprawia, że stopień rozproszenia badań jest jednym z najwyższych w Europie. Niski poziom finansowania badań stosowanych przez gospodarkę sprawia, że badania podstawowe są pozbawione impulsów płynących ze sfery praktyki – rynku i usług publicznych, co jest charakterystyczne dla krajów słabo rozwiniętych gospodarczo. W uzasadnieniu do ustawy zdiagnozowano również następującą uwarunkowania: Przeprowadzona niedawno ocena dorobku jednostek naukowych w ciągu minionych czterech lat wykazała, że dorobek ten obejmuje głównie publikacje oraz uzyskiwanie stopni i tytułów naukowych. Stanowi to odpowiednio 87% dorobku szkół wyższych, 90% placówek PAN i ok. 55% jednostek badawczo-rozwojowych. Tylko ok. 14% całkowitego dorobku naukowego wszystkich ocenianych jednostek naukowych dotyczy efektów bezpośrednio przydatnych dla praktyki gospodarczej.*

³² W przedstawionych do konsultacji w lutym 2015 r. propozycjach zmian w ocenie parametrycznych zawarto również zwiększenie punktacji za uzyskanie patentu zagranicznego oraz za wdrożenie patentu. Jednocześnie zaproponowano, by efekty wdrożeniowe i aplikacyjne działalności naukowej będą uwzględniane przy ocenie wszystkich rodzajów jednostek naukowych, bez względu na grupę nauk (*Dyskusja nad założeniami zmian w zasadach oceny jednostek naukowych, 18 lutego 2015 r. <http://www.nauka.gov.pl/aktualnosci-ministerstwo/nowa-ocena-i-kategoryzacja-jednostek-naukowych-w-2017-r.html>*).

nadzoru, wykorzystywanym przez ministra właściwego do spraw nauki i jednocześnie przydatnym dla ministrów nadzorujących. Minister stwierdził również, że robocze kontakty międzyresortowe potwierdzają zainteresowanie nadzorujących ministrów wynikami tej oceny i przyznawanymi instytutom badawczym kategoriami naukowymi³³.

W celu efektywnego wykorzystania potencjału naukowego instytutów badawczych oraz ich możliwości wdrożeniowych Najwyższa Izba Kontroli wnosi do:

1. Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego o:

- **zmianę kryteriów oceny parametrycznej, tak aby w większym stopniu uwzględniały one specyfikę instytutów badawczych, w tym efekty ich działalności badawczo-rozwojowej;**

2. Ministrów nadzorujących instytuty badawcze o:

- **dokonywanie kontroli nadzorowanych instytutów badawczych z uwzględnieniem efektów ich działalności naukowej i rozwojowej oraz większą współpracę z Ministrem Nauki i Szkolnictwa Wyższego przy dokonywaniu oceny instytutów badawczych;**
- **zwiększenie nadzoru nad polityką kadrową w nadzorowanych instytutach.**

3. Dyrektorów instytutów badawczych o:

- **opracowanie perspektywicznych kierunków działalności naukowej, rozwojowej i wdrożeniowej instytutów;**
- **prawidłowe dokonywanie ocen okresowych pracowników instytutów oraz stosowanie procedur minimalizujących ryzyko wystąpienia konfliktu interesów wśród pracowników naukowych.**

Wartość dodana kontroli

Po kontroli NIK skontrolowani ministrowie nadzorujący oraz dyrektorzy instytutów badawczych poinformowali o podjęciu działań mających na celu poprawę pracy instytutów badawczych.

Minister Infrastruktury i Rozwoju zainicjował przygotowanie aktu normatywnego określającego zasady organizacji i funkcjonowania nadzoru nad instytutami badawczymi. Wzmocnił one koordynację działań nadzorczych prowadzonych przez komórki organizacyjne ministerstwa wobec poszczególnych instytutów badawczych. Minister Infrastruktury i Rozwoju podczas kontroli w instytutach badawczych będzie bardziej szczegółowo analizował ich działalność podstawową. W tym celu będą wykorzystywane kryteria stosowane przez Komitet Ewaluacji Jednostek Naukowych, przy Ministrze Nauki i Szkolnictwa Wyższego.

Minister Pracy i Polityki Społecznej podjął działania na rzecz eliminacji w nadzorze instytutów ryzyk wystąpienia konfliktu interesów.

Minister Środowiska zadeklarował dokonanie oceny okresowej (rocznej) działalności nadzorowanych instytutów oraz ich dyrektorów, zgodnie z obowiązującymi w Ministerstwie zasadami. W Ministerstwie Gospodarki zostały zrealizowane kontrole wszystkich nadzorowanych instytutów badawczych i został rozpoczęty kolejny trzyletni cykl kontroli. Minister Gospodarki zobowiązał się również do uwzględniania w prowadzonych w nadzorowanych instytutach

³³ Pismo Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego nr DSW.191.6.2014.3.JP z dnia 6 marca 2015 r.

kontrolach kwestii powoływania zastępców dyrektora oraz kwestii dotyczących oceny parametrycznej, a także uwzględniania oceny parametrycznej przy dokonywaniu oceny jakości pracy instytutów badawczych.

Ponadto usprawniono procedurę zatwierdzania sprawozdań finansowych nadzorowanych instytutów badawczych.

Dyrektorzy skontrolowanych instytutów poinformowali, że dokonywanie oceny pracowników naukowych będzie się odbywać w terminach i trybie określonym w ustawie o instytutach badawczych. Przeprowadzą również zmiany w systemie obiegu i opisu dokumentów w celu przejrzystego klasyfikowania wydatków ponoszonych na badania naukowe. Dyrektorzy instytutów badawczych podjęli również działania na rzecz ograniczania ryzyka wystąpienia luki pokoleniowej wśród pracowników naukowych i zwiększenie liczby zatrudnionych adiunktów.

3.1 Efekty działalności naukowej i wdrożeniowej instytutów badawczych

W latach 2010–2013 skontrolowane instytuty badawcze nie wykorzystywały w pełni swojego potencjału badawczego. W znikomym stopniu prowadziły działalność wdrożeniową, która jest ich ustawowym obowiązkiem. Dwukrotny wzrost opatentowanych wynalazków nie przełożył się na analogiczny wzrost ich wykorzystania – tylko 1/5 z nich znalazła zastosowanie w praktyce. W krajach o wysokim stopniu rozwoju mniejsze niż 50% wykorzystanie uzyskanych patentów uważa się za nieefektywne³⁴. Tylko 5% patentów stanowiły patenty zagraniczne pozyskane w procedurze PCT³⁵ lub w Europejskim Urzędzie Patentowym³⁶.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia znaczący wzrost liczby publikacji instytutów badawczych, zwłaszcza w prestiżowych czasopismach naukowych³⁷. Jest on efektem zmian w systemie oceniania działalności naukowej wprowadzonych w ramach reformy nauki w 2010 r. W czterech z ośmiu skontrolowanych instytutów badawczych wzrosła także między 2010 r. a 2013 r. liczba cytowań³⁸.

3.1.1. Publikacje naukowe oraz aktywność w realizacji projektów badawczych

W latach 2010–2013 odnotowano wzrost liczby publikacji naukowych przypadających na jednego pracownika instytutu badawczego zatrudnionego przy realizacji badań naukowych lub prac rozwojowych³⁹, w tym zwłaszcza publikacji w czasopismach wyróżnianych przez *Web of Science*. Zaistniała tendencja może wynikać z przyjętych kryteriów oceny parametrycznej jednostek naukowych premiujących takie publikacje.

Liczba publikacji w kontrolowanych instytutach badawczych zwiększyła się od 1.589 w 2010 r. do 1.745 w 2013 r., w tym liczba publikacji w czasopismach wyróżnianych przez *Web of Science* od 116 w 2010 r. do 204 w 2013 r. Zwiększeniu uległ również odsetek liczby publikacji wyróżnianych w *Web of Science* z 7,3% do 11,6% w relacji do wszystkich publikacji. Analogicznemu zwiększeniu uległ odsetek publikacji przypadających na pracowników zatrudnionych przy realizacji badań naukowych: od 1,18 w 2010 r. do 1,43 w 2013 r.

W czterech z ośmiu skontrolowanych instytutach badawczych wzrosła także w 2013 r. w porównaniu do 2010 r. liczba cytowań w prestiżowych czasopismach naukowych przypadających na jednego

³⁴ Zob. T. Sichelman, Commercializing patents, „Stanford Law Review”, nr 62/2, 2010 str. 341–413. http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1395558). Badania z końca lat 90. XX w. wskazywały, że odsetek nieskomercjalizowanych patentów wśród w dużych firmach na świecie wynosił ok. 40%.

³⁵ *Patent Cooperation Treaty* (z ang. Układ o Współpracy Patentowej). Procedura ta obejmuje międzynarodowe zgłoszenie patentowe, które umożliwia uzyskanie ochrony patentowej w 180 krajach, w tym w Polsce.

³⁶ Od 2010 r. wzrasta liczba patentów europejskich uzyskiwanych przez podmioty mające siedzibę w Polsce (44 w 2010 r., 45 – 2011 r., 80 – 2012 r., 95 – 2013 r., 108 – 2014 r.). Liczba ta jest jednak nadal mniejsza w wartościach bezwzględnych w porównaniu do danych dla podmiotów austriackich, pomimo że Austria ma prawie pięć razy mniej mieszkańców. Podmioty mające siedzibę w Austrii uzyskały w latach 2010–2014 odpowiednio: 671 patentów w 2010 r., 737 w 2011 r., 796 w 2012 r. 837 w 2013 r. i 891 w 2014 r. Dane dla Hiszpanii, posiadającej około 20% więcej mieszkańców od Polski, kształtowały się w tym okresie następująco: 392, 381, 405, 395, 467. Źródło: <http://www.epo.org/about-us/annual-reports-statistics/statistics/granted-patents.html>.

³⁷ Dotyczy to publikacji w renomowanych czasopismach naukowych z tzw. listy filadelfijskiej. Dane na temat liczby i miejsca publikacji pochodzą z anglojęzycznej bazy *Web of Science* (poprzednia nazwa *Web of Knowledge*), dostępnej on-line. Zawiera ona m.in. dane o liczbie publikacji i cytowań w najważniejszych czasopismach naukowych na świecie dotyczących prawie wszystkich dziedzin nauk ścisłych i społecznych.

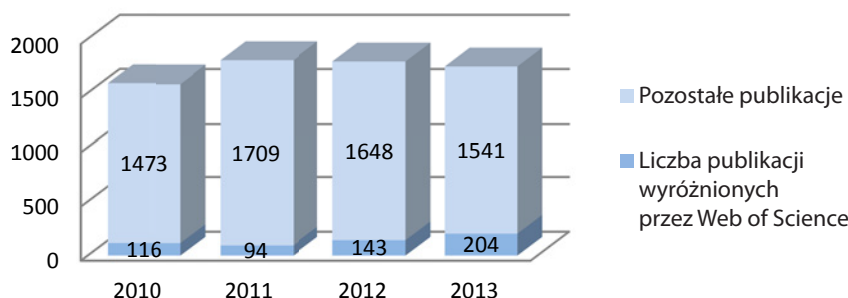
³⁸ Dla zymiarowania tego zjawiska posłużono się następującym wskaźnikiem: liczba cytowań publikacji Indeksowanych w Science Citation Indeks (SCI) przypadających na jednego zatrudnionego przy prowadzeniu badań naukowych lub prac rozwojowych.

³⁹ Dane w przeliczeniu na pełne etaty. W analizie ujęto pracowników zatrudnionych w instytutach badawczych jako: pracowników naukowych, pracowników badawczo-technicznych oraz pracowników inżynierjno-technicznych.

zatrudnionego przy prowadzeniu badań naukowych⁴⁰, w pozostałych czterech utrzymywała się na zbliżonym poziomie.

Wykres nr 1

Liczba publikacji skontrolowanych instytutów badawczych w latach 2010–2013

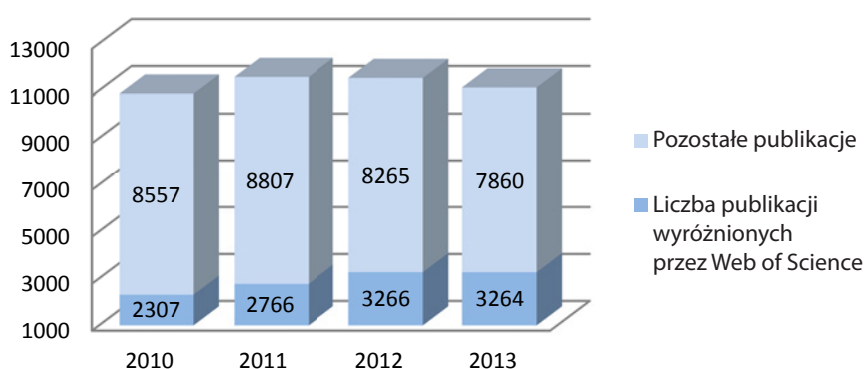


Źródło: Dane z wystąpień pokontrolnych. Obliczenia własne NIK.

Wyniki badania kwestionariuszowego⁴¹, przeprowadzonego w 107 instytutach badawczych, potwierdzają tendencje wzrostowe dotyczące liczby publikacji w ośmiu skontrolowanych instytutach, zwłaszcza w przypadku publikacji wyróżnionych w *Web of Science*. W latach 2010–2011 liczba publikacji wzrosła z 10.864 do 11.573, a w latach 2012 i 2013 wynosiła powyżej 11.000 (odpowiednio: 11.531 i 11.124). Największy wzrost publikacji odnotowano w grupie nauk humanistycznych i społecznych (z 381 w roku 2010 do 467 w roku 2013) i w grupie nauk ścisłych i inżynierskich (z 4.352 w roku 2010 do 5.085 w roku 2012, a w 2013 r. 4.767). Znaczny wzrost liczby publikacji odnotowano w przypadku publikacji wyróżnionych w *Web of Science* – o 41% w ciągu czterech lat (z 2.307 w roku 2010 do 3.264 w roku 2013)⁴². Stan publikacji 107 instytutów badawczych w latach 2010–2013 obrazuje poniższy wykres:

Wykres nr 2

Liczba publikacji instytutów badawczych w latach 2010–2013



Źródło: Dane z kwestionariuszy. Obliczenia własne NIK

⁴⁰ Wzrost nastąpił w: Instytucie Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, Instytucie Ciężkiej Syntezy „Błachownia”, Instytucie Metali Nieżelaznych, Instytucie Włókien Naturalnych i Roślin Zielarskich.

⁴¹ Przeprowadzonego na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy o NIK w okresie od 19 grudnia 2014 r. do 6 lutego 2015 r.

⁴² W instytutach naukowych PAN jak i również objętych badaniem kwestionariuszowym wydziałach uczelni również odnotowano znaczący wzrost publikacji wyróżnionych w Web of science – zarówno ilościowy jak i w relacji do wszystkich publikacji. Liczba takich publikacji w instytutach naukowych PAN wyniosła w 2010 r. 3.499 a w 2013 r. 4.083, tj. uległa zwiększeniu o 17%. Natomiast w 85 wydziałach uczelni wyniosła w 2010 r. 4.794 a w 2013 r. 6.508, tj. uległa zwiększeniu o 36%.

Analiza aktywności naukowej ośmiu skontrolowanych instytutów mierzona poprzez liczbę realizowanych w danym roku projektów badawczych, rozwojowych oraz celowych przypadających na jednego pracownika⁴³ wskazuje, że średnio na jednego pracownika realizującego badania przypadało w 2010 r. 0,23 projektu dofinansowanego ze źródeł krajowych i 0,07 ze źródeł zagranicznych, a w 2013 r. odpowiednio: 0,19 i 0,06. Odnotowano spadek liczby zrealizowanych lub realizowanych projektów zauważono w przypadku jednego z objętych kontrolą instytutów badawczych nadzorowanego przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi⁴⁴.

W kontrolowanych instytutach jako przyczynę ograniczonego aplikowania o środki zagraniczne, w tym zwłaszcza z Europejskiej Rady ds. Badań Naukowych (*European Research Council – ERC*) wskazywano m.in. dużą pracochłonność przygotowania wniosku, przy małych szansach powodzenia.

- W latach 2010–2014 (3 kwartał) pracownicy Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych tylko jeden raz (we wrześniu 2014 r.) aplikowali o grant z Europejskiej Rady ds. Badań Naukowych. Spowodowane to było tym, że projekty finansowane przez ERC mają zwykle charakter międzynarodowy, tj. są zgłaszane przez międzynarodowe zespoły naukowców tworzących tzw. sieci naukowe. Zdaniem władz Instytutu jego sytuacja finansowa nie pozwala na ponoszenie ryzyka związanego z alokacją zasobów w takie przedsięwzięcia, w których szanse na sukces są stosunkowo niewielkie i znacznie mniejsze, aniżeli aplikowanie o granty krajowe.
- W 2009 r. pracownik Państwowego Instytutu Geologicznego uczestniczył w przygotowaniu aplikacji do konkursu ogłoszonego przez Europejską Radę ds. Badań Naukowych w obszarze tematycznym (*Physical Sciences and Engineering*)⁴⁵ dla ETC Starting Grants – granty dla młodych naukowców) oraz tzw. Consolidators do 10 lat po doktoracie. Oferta projektowa nie została zaakceptowana do realizacji. Kierownik Instytutu wyjaśnił, że znikoma szansa sukcesu przy ogromnym nakładzie pracy wymaganym na samo złożenie wniosku sprawiła, że w pozostałych latach, tj. 2010–2014, pracownicy z Państwowego Instytutu Geologicznego – Państwowego Instytutu Badawczego nie aplikowali o finansowanie projektów badawczych ze środków ERC. Oferta ERC skierowana jest przede wszystkim do naukowców o wybitnym dorobku z ośrodków akademickich i akademijnych, których główną misją są prace badawcze i publikacje.

Wyniki kontroli ośmiu instytutów są zbieżne z danymi wynikającymi z badania kwestionariuszowego 107 instytutów badawczych. W latach 2010–2013 rocznie w 107 instytutach przypadało średnio 0,26 projektu na jednego pracownika prowadzącego badania naukowe. W podziale na grupy nauk łącznie w latach 2010–2013, najwięcej projektów na jednego pracownika przypadało w grupie nauk humanistycznych i społecznych – 0,38, a najmniej w grupie nauk ścisłych i inżynierskich – 0,25.

Wzrost liczby publikacji, w tym publikacji wyróżnionych w *Web of Science*, znajdujący potwierdzenie m.in. w danych dotyczących wszystkich jednostek naukowych zgromadzonych na potrzeby oceny parametrycznej⁴⁶, jest zgodny z celami uchwalonej 30 kwietnia 2010 r. ustawy o zasadach

⁴³ Dane dotyczącą projektów dofinansowanych zarówno ze źródeł krajowych (Narodowe Centrum Nauki, Narodowe Centrum Badań i Rozwoju, Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego) jak i źródeł zagranicznych, w tym Unii Europejskiej.

⁴⁴ W Instytucie Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej łączna liczba realizowanych projektów zmniejszyła się z 30 w 2010 r. do 19 w 2013 r. (w tym dofinansowanych ze źródeł zagranicznych z dwóch do jednego, z grantów krajowych z 28 do 16 i utrzymania się niezmienną liczbę (dwóch) zadań realizowanych z dotacji statutowej), w latach 2008–2009 Instytut realizował odpowiednio 34 projekty rocznie. Liczba projektów badawczych, rozwojowych oraz celowych dofinansowanych ze źródeł krajowych zmniejszyła się od 0,23 w 2010 do 0,13 w 2013 r., a ze źródeł zagranicznych odpowiednio z 0,02 w 2010 r. do 0,01 w 2013 r.

⁴⁵ Nauki ścisłe i inżynierskie.

⁴⁶ Z danych zgromadzonych przez Komitet Ewaluacji Jednostek Naukowych za lata 2009–2012 wynika, że od 2010 r. do 2012 r. liczba publikacji ogółem instytutów badawczych wzrosła z 9.385 do 10.220 tj. o 9%, a odsetek publikacji w czasopiśmie wyróżnianych przez *Web of Science* i *ERIH* (European Reference Index for the Humanities) zwiększył się w relacji do całości publikacji z 20,5% do 31,5%.

finansowania nauk⁴⁷. W uzasadnieniu do wyżej wymienionej ustawy wskazano na potrzebę zwiększenia roli polskich prac w światowej puli cytowań prac naukowych, podkreślając ich bardzo niski odsetek⁴⁸. Problem ten miał zostać rozwiązany m.in. poprzez kierowanie środków publicznych przede wszystkim do jednostek naukowych prowadzących działalność naukową lub badawczo-rozwojową na najwyższym poziomie.

W porównaniu do oceny parametrycznej z 2010 r. w wyniku oceny przeprowadzonej w 2013 r. pięć kontrolowanych instytutów badawczych utrzymało lub podwyższyło posiadaną kategorię naukową, w przypadku trzech uległa ona obniżeniu⁴⁹. Porównanie wyników oceny parametrycznej dla wszystkich jednostek naukowych z 2010 r. z wynikami oceny parametrycznej z 2013 r. wskazuje na pogorszenie oceny tych instytutów badawczych na tle innych jednostek naukowych w Polsce⁵⁰. W 2010 r. kategorię 1 (najwyższą) otrzymało 51% poddanych ocenie przez Komitet Ewaluacji Jednostek Naukowych jednostek badawczo-rozwojowych i odpowiednio: 89% placówek naukowych Polskiej Akademii Nauk oraz 30% podstawowych jednostek organizacyjnych szkół wyższych⁵¹. W 2013 r. najwyższe kategorie naukowe (A+ i A) otrzymało 32% instytutów badawczych oraz odpowiednio: 80% instytutów naukowych Polskiej Akademii Nauk i 33% jednostek podstawowych uczelni⁵².

Przyjęte wobec instytutów badawczych zasady oceny parametrycznej były kwestionowane przez część związanych z nimi interesariuszy. W roku 2011 oraz 2013 Minister Gospodarki opiniując projekty rozporządzeń w sprawie kryteriów i trybu przyznawania kategorii naukowej jednostkom naukowym⁵³ zwracał uwagę m.in. na następujące kwestie:

- brak adekwatnych zachęt w opiniowanych projektach rozporządzeń dla instytutów badawczych do współpracy z gospodarką i działań na rzecz innowacyjności, przy jednocześnie zbyt dużym, w relacji do zadań instytutów badawczych, nacisku na osiągnięcia w zakresie publikacji;
- zwiększenie znaczenia, przy dokonywaniu ocen instytutów badawczych w nowo wyodrębnionej grupie nauk technicznych, wagi efektów działalności materialnej – do 55%–60% całości ocenianej działalności.

⁴⁷ Dz. U. z 2014 r., poz. 1620.

⁴⁸ *Udział polskich prac w puli cytowań prac naukowych (ok. 0,5%), stosowaniu norm systemu zarządzania jakością oraz zgłaszaniu przez rezydentów wniosków patentowych (po 0,3%) jest bardzo niski* (Druk nr 1637, *Uzasadnieniu projektu ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o zasadach finansowania nauki*), <http://orka.sejm.gov.pl/proc6.nsf/opisy/1637.htm>.

⁴⁹ Kategoria naukowa uległa obniżeniu w wyniku oceny parametrycznej w 2013 r. w przypadku następujących instytutów badawczych: Instytutu Zaawansowanych Technologii Wytwarzania, Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowego Instytutu Badawczego oraz Państwowego Instytutu Geologicznego – Państwowego Instytutu Badawczego.

⁵⁰ Jedną ze zmian w ocenie parametrycznej jednostek naukowych z 2013 r. w porównaniu do 2010 r. było wyodrębnienie czterech oddzielnie ocenianych obszarów (zamiast stosowanego dotychczas łącznego sumowania punktów) takich jak: osiągnięcia naukowe i twórcze, potencjał naukowy, materialne efekty działalności naukowej, pozostałe efekty działalności naukowej.

⁵¹ *Komunikat nr 19 Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 30 września 2010 r. o ustalonych kategoriach naukowych*, (http://www.nauka.gov.pl/g2/oryginal/2013_05/31035ede76959098b434f775295a66b9.pdf).

⁵² *Komunikat o wynikach kompleksowej oceny działalności naukowej lub badawczo-rozwojowej jednostek naukowych z dnia 30 września 2013 r.* (<http://www.nauka.gov.pl/komunikaty/komunikat-o-wynikach-kompleksowej-oceny-dzialalnosci-naukowej-lub-badawczo-rozwojowej-jednostek-naukowych.html>). W wyniku wniesionych odwołań część jednostek naukowych uzyskała podwyższenie przyznanej kategorii, np. w wyniku wniesionego odwołania w dniu 25 listopada 2014 r. Instytut Metali Nieżelaznych otrzymał kategorię naukową A, zwiększeniu uległa również kategoria naukowa Instytutu Zaawansowanych Technologii z C do B.

⁵³ M.in. pismo z dnia 17 stycznia 2013 r. (DNP-IV-073/1/370/1) oraz pismo z dnia 22 listopada 2011 r. (DNP-IV-022-3/1/11).

Propozycje Ministra Gospodarki nie zostały uwzględnione w wydanym rozporządzeniu⁵⁴. W informacji dla Najwyższej Izby Kontroli dotyczącej procesu zgłaszania i uwzględniania uwag do rozporządzenia w sprawie kryteriów i trybu przyznawania kategorii naukowej jednostkom naukowym Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego wskazał, że przed przystąpieniem do prac nad wyżej wymienionym rozporządzeniem Ministerstwo zwróciło się do jednostek naukowych z prośbą o sugestie i uwagi dotyczące rodzaju specyficznych wskaźników, które powinny być stosowane podczas ewaluacji. Wśród 131 jednostek naukowych, które odpowiedziały na zapytanie MNiSW było 47 jednostek, które z mocy ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące system nauki stały się z dniem 1 października instytutami badawczymi. Podczas analizy zgłoszonych uwag Minister zwracał uwagę przede wszystkim na konieczność zapewnienia zgodności przepisów rozporządzenia z ustawą, specyfiką konkretnej grupy jednostek, a także celem jakiego służyć ma ocena parametryczna. Na tej podstawie Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego podejmował decyzję o uwzględnieniu bądź nieuwzględnieniu uwag.

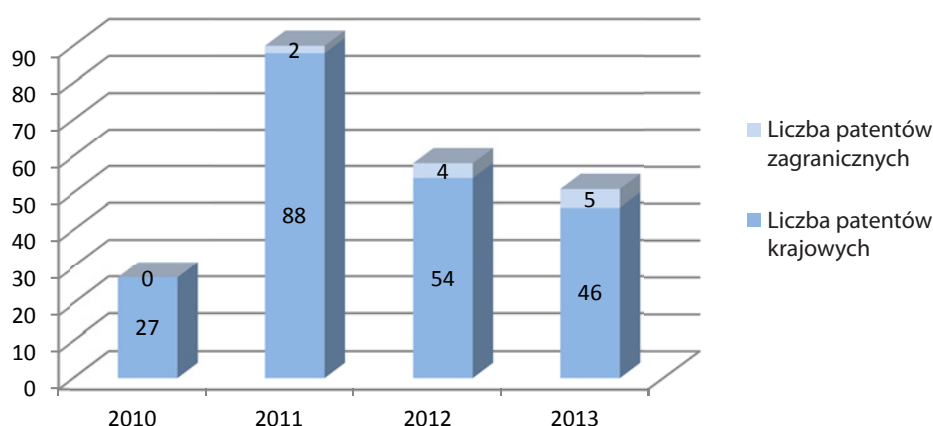
3.1.2. Aktywność wdrożeniowa instytutów badawczych

Połowa z ośmiu skontrolowanych instytutów badawczych nie posiadała w latach 2010–2013 żadnego wdrożenia, a zatem w ograniczonym stopniu wykorzystywała swój potencjał do prowadzenia działalności wdrożeniowej oraz komercjalizacji wyników prac B+R.

Z ośmiu skontrolowanych instytutów sześć należało do grupy nauk o życiu lub grupy nauk ścisłych i inżynierskich. Wszystkie te instytuty w znikomym stopniu uzyskiwały zagraniczne patenty. W latach 2010–2013 skontrolowane instytuty badawcze uzyskały 11 patentów zagranicznych, w tym pięć⁵⁵ instytutów nie uzyskało żadnego patentu zagranicznego. W znacznie większym stopniu kontrolowane instytuty z grupy nauk o życiu oraz ścisłych i inżynierskich uzyskiwały patenty krajowe. W latach 2010–2013 pozyskano 215 patentów krajowych, w tym: w 2010 r. – 27 patentów, 2011 r. – 88 patentów, 2012 r. – 54 patenty, a 2013 r. – 46 patentów.

Wykres nr 3

Liczba patentów uzyskanych przez skontrolowane instytuty badawcze w latach 2010–2013



Źródło: Dane z wystąpień pokontrolnych. Obliczenia własne NIK.

⁵⁴ Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 13 lipca 2012 r. w sprawie kryteriów i trybu przyznawania kategorii naukowej jednostkom naukowym (Dz.U. z 2014 r., poz. 1126).

⁵⁵ W tym dwa z grupy nauk humanistycznych i społecznych.

Patenty (krajowe i zagraniczne) uzyskane przez instytuty były również w znikomym stopniu wykorzystywane. Z 226 uzyskanych patentów krajowych i zagranicznych praktyczne zastosowanie znalazło 46 (20%)⁵⁶. W latach 2010–2013 największy udział w tej grupie (40) miały patenty Instytutu Ciężkiej Syntezy Organicznej „Blachownia”.

Z analizy danych przeprowadzonej przez Index Copernicus zgromadzonych w związku z oceną parametryczną jednostek naukowych za okres 2009–2012 wynika, że 20% patentów uzyskanych przez instytuty badawcze zostało wykorzystanych. Dla porównania praktyczne zastosowanie znalazło 14% patentów uzyskanych przez instytuty naukowe Polskiej Akademii Nauk oraz 4% przez szkoły wyższe⁵⁷.

W krajach o wysokim stopniu rozwoju uważa się jednak mniejsze niż 50% wykorzystanie uzyskanych patentów za nieefektywne⁵⁸.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że relatywnie niski odsetek wśród wszystkich uzyskanych patentów przez skontrolowane instytuty badawcze stanowiły patenty zagraniczne pozyskane przez skontrolowane instytuty badawcze w procedurze PCT⁵⁹ lub Europejskim Urzędzie Patentowym. Pięć⁶⁰ spośród ośmiu skontrolowanych instytutów badawczych nie uzyskała w kontrolowanym okresie w ogóle patentów zagranicznych, natomiast pozyskane patenty zagraniczne stanowiły 5% wszystkich uzyskanych przez skontrolowane instytuty badawcze patentów. Z 11 patentów zagranicznych otrzymanych przez skontrolowane instytuty badawcze: jeden patent został udzielony przez Europejski Urząd Patentowy, a 10 patentów zagranicznych zostało uzyskanych w ramach procedury zagranicznej PCT.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli wpływ na niski odsetek uzyskiwanych przez jednostki naukowe patentów zagranicznych oraz niski stopień wykorzystania uzyskanych patentów mają także kryteria stosowane przy dokonywaniu oceny parametrycznej jednostek naukowych. Liczba punktów za uzyskanie patentu krajowego lub zagranicznego, jaką jednostka naukowa otrzymywała przy ocenie parametrycznej za okres 2009–2012, wynosiła 25 punktów, analogiczną liczbę punktów jednostka naukowa otrzymywała za wdrożenie wynalazku do stosowania. Przyjęte kryteria oceny parametrycznej

⁵⁶ W liczbie patentów wdrożonych w okresie 2010–2013 mogły się również znaleźć patenty uzyskane wcześniej przez kontrolowane jednostki. Niemniej charakteryzuje to istniejącą proporcję w zakresie faktycznego wykorzystania uzyskanych patentów.

⁵⁷ *Wkład instytutów badawczych w osiągnięciu polskiej nauki, a reprezentacja przedstawicieli instytutów w organach doradczych ministra nauki i szkolnictwa wyższego* (raport dla Rady Głównej Instytutów Badawczych), IC Raport, s. 20.

⁵⁸ Przykładowo badania z końca lat 90.XX w. wskazywały, że odsetek nieskomercjalizowanych patentów wśród w dużych firmach na świecie wynosił ok. 40%. (T. Sichelman, *Commercializing patents*, „Stanford Law Review”, nr 62/2, 2010 str. 341–413. http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1395558). W rozwiniętych gospodarkach europejskich odnotowano podobne tendencje statystyczne. Dane dotyczące wykorzystania posiadanych patentów uzyskanych w latach 1993–1997 w Europejskim Urzędzie Patentowym zebrane (drogą badania ankietowego) i przeanalizowane w okresie 2003–2004 w ramach projektu sfinansowanego przez Komisję Europejską wskazują na zróżnicowanie w ramach poszczególnych państw objętych badaniem. Były to jednak wartości znacznie korzystniejsze aniżeli uzyskiwane przez polskie instytucje badawcze. Przykładowo: średnia dla sześciu krajów UE objętych badaniem wyniosła 55,5% (taki odsetek wszystkich badanych patentów został wykorzystany przez same podmioty posiadające patenty w celach przemysłowych lub komercyjnych), w Wielkiej Brytanii – 48,8%, a w Niemczech – 53,3%. Oprócz wewnętrznego wykorzystania znaczny odsetek badanych patentów został również wykorzystany poprzez umowy licencyjne np.: w Wielkiej Brytanii – 17,9%, Niemczech – 10,8%, średnia dla sześciu krajów UE – 13,4%, „The Value of European Patents. Evidence From a Survey of European Inventors” (Final Report of the PatVal EU Project), styczeń 2005. (http://ec.europa.eu/invest-in-research/pdf/download_en/patval_mainreportandannexes.pdf).

⁵⁹ Międzynarodowe zgłoszenie patentowe, które umożliwia uzyskanie ochrony patentowej w krajach, które są stronami Układu o Współpracy Patentowej (Patent Cooperation Treaty). Sygnatariuszami układu jest obecnie 180 państw, w tym Polska.

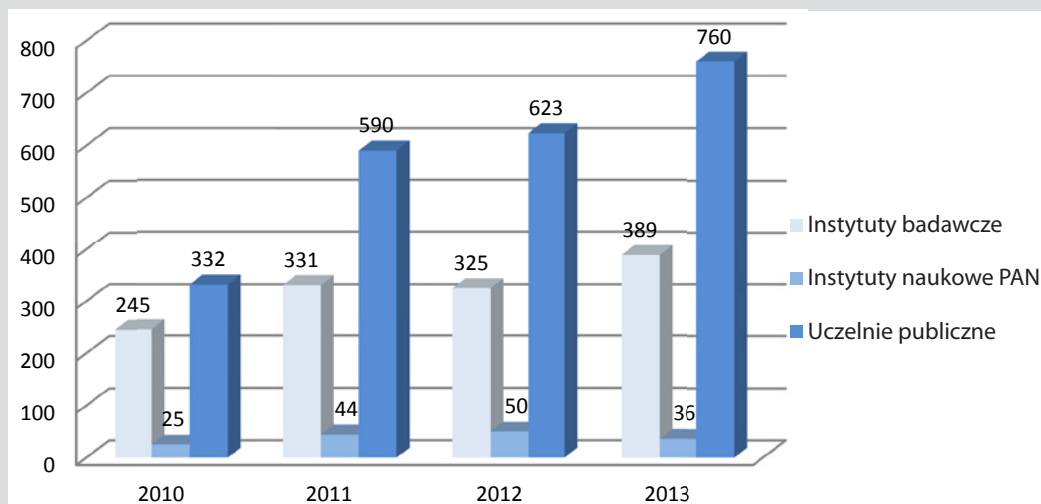
⁶⁰ W tym dwa z grupy nauk humanistycznych i społecznych.

zrównują więc uzyskanie patentu krajowego z patentem zagranicznym, mimo że patenty zagraniczne są znacznie rzadszymi zdarzeniami, bardziej znaczącymi dla gospodarki⁶¹. Uwagi do kryteriów oceny parametrycznej oprócz Ministra Gospodarki zgłaszał również Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi⁶².

Dane Urzędu Patentowego Rzeczypospolitej Polskiej wskazują na wzrastającą aktywność patentową jednostek naukowych w latach 2010–2013, w tym instytutów badawczych. Z danych tych wynika, że w latach 2010–2013 aktywność instytutów badawczych w uzyskiwaniu patentów rosła – w kolejnych latach liczba opatentowanych wynalazków wyniosła odpowiednio: 245, 331, 325 i 389. W latach 2010–2013 łącznie 82 instytuty badawcze uzyskały łącznie 1.290 patentów, podczas gdy 37 instytutów naukowych PAN uzyskało łącznie 155 patentów. Największą liczbę patentów pod względem ilościowym uzyskały uczelnie publiczne – w latach 2010–2013 45 objętych badaniem kwestionariuszowym⁶³ uczelni uzyskało 2.305 patentów, wśród tych jednostek odnotowuje się również rosnącą aktywność w ochronie wynalazków – z 332 udzielonych patentów w roku 2010 do 760 w roku 2013. Zwiększona aktywność patentowa dotyczyła w kontrolowanym okresie wszystkich podmiotów. W 2010 r. Urząd Patentowy RP udzielił podmiotom krajowym 1.385 patentów, w 2011 r. (1.989 patentów), w 2012 r. (1.848), a w 2013 r. (2.339) patentów. Tendencja zwyżkowa miała również miejsce w przypadku uzyskiwania przez podmioty polskie: patentów europejskich udzielanych przez Europejski Urząd Patentowy. W 2010 r. 44 polskie podmioty uzyskały patenty europejskie, w 2011 r. (45), w 2012 r. (80), a w 2013 r. (95)⁶⁴.

Wykres nr 4

Liczba patentów udzielonych instytutom badawczym, instytutom naukowym PAN i uczelniom publicznym w latach 2010–2013



Źródło: Dane z Urzędu Patentowego Rzeczypospolitej Polskiej. Obliczenia własne NIK.

⁶¹ Załącznik nr 5 (Karta kompleksowej oceny jednostki naukowej dla grup nauk ścisłych i inżynierskich) do rozporządzenia w sprawie kryteriów i trybu przyznawania kategorii naukowej jednostkom naukowym.

⁶² Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi w 2011 r. przedstawiając uwagi i propozycje zmian do projektu rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego w sprawie kryteriów i trybu przyznawania kategorii naukowej jednostkom naukowym wskazywał m.in., że projekt rozporządzenia nie wpłynie na pobudzenie innowacyjności polskiej gospodarki. W opinii Ministra przedłożone w projekcie kryteria dotyczące oceny pracy jednostek naukowych na rzecz wdrożeń i innowacji nie są miarodajne i wymagają dopracowania przez Komitet Ewaluacji Jednostek Naukowych.

⁶³ Najwyższa Izba Kontroli wystąpiła do Urzędu Parlamentarnego RP o dane dotyczące aktywności patentowej objętych badaniem kwestionariuszowym wydziałów uczelni publicznych.

⁶⁴ Urząd Patentowy Rzeczypospolitej Polskiej, 2013 raport roczny, s. 20, 27.

Kontrolowane instytuty badawcze nie w pełni realizowały obowiązek prowadzenia działalności wdrożeniowej wynikający z art. 2 ust. 1 pkt. 3 ustawy o instytutach badawczych. W latach 2010–2013 brak wdrożeń miał miejsce w czterech z ośmiu kontrolowanych instytutów⁶⁵. Stosownie do art. 1 ust. 1 ustawy o instytutach badawczych instytutem badawczym w rozumieniu ustawy jest państwowa jednostka organizacyjna, wyodrębniona pod względem prawnym, organizacyjnym i ekonomiczno-finansowym, która prowadzi badania naukowe i prace rozwojowe ukierunkowane na ich wdrożenie i zastosowanie w praktyce. Wzmocnienie roli wdrożeń w działalności instytutów badawczych wskazano również w uzasadnieniu do ustawy o instytutach badawczych z 2010 r.: „Istotne w ustawie jest bardziej precyzyjne zdefiniowanie misji i zadań instytutów badawczych, które tym odróżniają się od innych jednostek naukowych, że prowadzą badania ukierunkowane na ich wdrożenie i zastosowanie w praktyce”. Służyć temu miało m.in. wprowadzenie jednoosobowej odpowiedzialności dyrektora instytutu, który realizuje politykę personalną, za wyniki badań naukowych i badawczo-rozwojowych⁶⁶.

Największy udział przychodów z prac B+R lub/i wdrożeń w relacji do całości przychodów w latach 2010–2013 odnotowały: Instytut Badawczy Leśnictwa (55%), Instytut Metali Nieżelaznych (33%) Państwowy Instytut Geologiczny (29%)⁶⁷. W pozostałych instytutach badawczych relacja ta kształtowała się od 0% do 23%.

W przypadku objętych kontrolą instytutów badawczych, zwłaszcza posiadających status państwowych instytutów badawczych, istotnym źródłem przychodów były środki otrzymywane m.in. na działalność naukową od podmiotów publicznych niezwiązanych z systemem finansowania nauki, w tym ministrów nadzorujących.

- Głównym źródłem przychodów własnych Instytutu Badawczego Leśnictwa były przychody ze sprzedaży prac badawczo-rozwojowych, które w latach 2010–2013 wyniosły 85.938 tys. zł i stanowiły 54,5% przychodów ogółem, w tym przychody z realizacji prac badawczo-rozwojowych na rzecz Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych w wysokości 81.163 tys. zł, tj. 51,5% uzyskanych przychodów ogółem.
- W strukturze przychodów największą pozycję w latach 2010–2013 stanowiły środki pozyskane przez Państwowy Instytut Geologiczny – Państwowy Instytut Badawczy na podstawie umów z Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, wynoszące łącznie 241.227,2 tys. zł, tj. 43% całości przychodów.
- W latach 2010–2013 w Instytucie Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowym Instytucie Badawczym głównym źródłem przychodów były środki od ministra nadzorującego przeznaczone na prace zlecone, w tym m.in. wykonywanie ekspertyz, programy oraz działania w ramach Systemu Zbierania i Wykorzystywania Danych Rachunkowych z Gospodarstw Rolnych (FADN – Farm Accountancy Data Network). Stanowiło to odpowiednio 60% całości przychodów Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej.

W trzech⁶⁸ z ośmiu skontrolowanych instytutów badawczych rada naukowa nie zatwierdziła perspektywicznych kierunków działalności naukowej, rozwojowej i wdrożeniowej, co było niezgodne z art. 29 ust. 2 pkt 6 ustawy o instytutach badawczych. Na przykład:

- W Instytucie Włókien Naturalnych i Roślin Zielarskich w latach 2010–2014 nie opracowano i rada naukowa nie zatwierdziła perspektywicznych kierunków działalności naukowej, rozwojowej i wdrożeniowej. Instytut dysponował natomiast „Strategią rozwoju Instytutu” (dokument opracowany przed 1 października 2010 r., tj. przed wejściem w życie ustawy o instytutach badawczych).

⁶⁵ W kontrolowanym okresie nie odnotowano wdrożeń w następujących ze skontrolowanych instytutów: Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, Państwowy Instytut Geologiczny, Instytut Badawczy Leśnictwa, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych.

⁶⁶ Nr druku 1629/Sejm RP VI kadencji.

⁶⁷ Państwowy Instytut Badawczy i Instytut Badawczy Leśnictwa nie osiągały przychodów z wdrożeń, całość wskazanych przychodów pochodziła z prac B+R.

⁶⁸ Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Instytut Włókien Naturalnych i Roślin Zielarskich, Instytut Zaawansowanych Technologii Wytwarzania.

W „Strategii rozwoju Instytutu” określono strategiczne cele rozwojowe dla Instytutu jako całości. W dokumencie tym nie wyodrębniono natomiast poszczególnych rodzajów prowadzonej działalności i nie przyporządkowano im określonych celów, nie wskazano okresu, w którym cele mają być zrealizowane, a także nie wyznaczono osób (stanowisk) odpowiedzialnych za ich realizację.

Natomiast w instytutach badawczych, w których rada naukowa zatwierdziła *Perspektywiczne kierunki działalności naukowej, rozwojowej i wdrożeniowej instytutów* określono m.in. priorytetowe kierunki prowadzonych prac oraz rozwoju kadry instytutu, co zdaniem NIK stwarza dobre podstawy dla działalności instytutów.

- Zgodnie z zatwierdzonymi kierunkami działalności Instytutu Ciężkiej Syntezy Organicznej „Blachownia” (ICSO) działalność naukowa, rozwojowa i wdrożeniowa Instytutu ukierunkowana została m.in. na:
 - udoskonalanie technologii będących specjalizacją ICSO do poziomu zapewniającego nowoczesne rozwiązania technologiczne i inżynierskie oraz jakość produktu spełniającą dzisiejsze i przyszłe wymagania klientów, a także konkurencyjność pod względem nakładów inwestycyjnych;
 - unowocześnienie technologii wdrożonych w przeszłości przez ICSO oraz opracowanie technologii poszerzających;
 - opracowanie konkurencyjnych technologii organicznych wymagających zastosowania nowoczesnych katalizatorów.

W Instytucie Włókien Naturalnych i Roślin Zielarskich nie wyodrębniono pod względem finansowym i rachunkowym działalności komercyjnej innej niż określona w art. 2 ust.1–3 ustawy o instytutach badawczych, tzn. innej niż m.in.: prowadzenie badań naukowych i prac rozwojowych, ich przystosowywanie do potrzeb praktyki, wdrażania i upowszechniania, prowadzenie działalności normalizacyjnych i aprobowej, prowadzenie działalności dydaktycznej. Było to niezgodne z art. 2 ust. 4 ustawy o instytutach badawczych i utrudniało monitorowanie realizacji przez instytut badawczy działalności podstawowej, w tym wdrażania wyników badań naukowych i prac rozwojowych oraz przystosowania wyników badań naukowych i prac rozwojowych do potrzeb praktyki. Ponadto w Instytucie Zaawansowanych Technologii Wytwarzania z powodu braku danych w ewidencji księgowej nie było możliwe ustalenie w jakim zakresie nakłady poniesione na konkretne prace badawcze równoważone były przychodami ze sprzedaży badań/wdrożeń, co również utrudniało monitorowanie realizacji przez instytut badawczy działalności podstawowej.

Zwiększeniu zaangażowania się instytutów we współpracę z gospodarką w zakresie prac B+R nie sprzyjały kryteria oceny jednostek naukowych, pomniejszające, zdaniem interesariuszy, znaczenie efektów materialnych przy ocenie instytutów badawczych⁶⁹. Jednocześnie dokumentowanie przez instytuty badawcze działalności wdrożeniowej utrudnia również fakt, że część danych dotyczących ewentualnego wykorzystania wyników działalności naukowej przez podmioty komercyjne objęta była tajemnicą przedsiębiorstwa.

- W Państwowym Instytucie Geologicznym wskazywano jako przyczynę braku wdrożeń nieotrzymanie odpowiedniej dokumentacji od przedsiębiorstw. Przedsiębiorstwa nie miały obowiązku przekazywania jednostkom naukowym informacji o dokonanych wdrożeniach i ich dokumentowaniu.
- W latach 2010–2013 wyniki 132 prac badawczych zostały wdrożone, przy czym tylko 57 wdrożeń (43,2%) zostało udokumentowanych. Brak udokumentowania 75 wdrożeń (56,8%) wynikał z treści umów zawieranych przez Instytut Metali Nieżelaznych z podmiotami gospodarczymi, zlecającymi wykonanie prac badawczych. Postanowienia takich umów, określały m.in., że wykonana praca, a w szczególności powstałe w trakcie wykonywania projekty oraz know-how, stanowią wyłączną własność zamawiającego. Wyniki pracy objęte są tajemnicą przedsiębiorstwa.

⁶⁹ Minister Gospodarki opiniując w latach 2010–2013 projekty rozporządzeń w sprawie kryteriów i trybu przyznawania kategorii naukowej jednostkom naukowym wskazał na potrzebę większego premiowania (poprzez system punktowy) efektów materialnych działalności naukowej, np. jeden punkt jednostka miała otrzymywać za 10 tys. zł pozyskanych środków za skomercjalizowanie wyników prac naukowych (np. nowe technologie, metody, produkty), a nie za 50 tys. zł.

W badanym okresie odnotowano spadek liczby wdrożeń wyników badań naukowych 105⁷⁰ instytutów badawczych. W latach 2010–2013 instytuty wykazały coraz mniejszą ilość wdrożeń – z 1.758 w roku 2010 do 1.421 w roku 2013. Najmniejszą liczbę odnotowano w roku 2012, w którym ilość wdrożeń wyniosła 1.341 – w tym przypadku spadek liczby wdrożeń zanotowano w grupie nauk ścisłych i inżynierskich – o 25% w stosunku do roku 2011. Z analizy 107 kwestionariuszy pozyskanych od instytutów badawczych wynika, iż wszystkie instytuty z grupy nauk humanistycznych i społecznych (siedem na 107 instytutów objętych analizą) zadeklarowały całkowity brak wdrożeń wyników badań naukowych w latach 2010–2013. W latach 2010–2013 wdrożenia odnotowało odpowiednio: w 2010 r. 55 instytutów badawczych (52%), w 2011 r. 56 (52%), w 2012 r. 59 (55%), w 2013 r. 59 (55%).

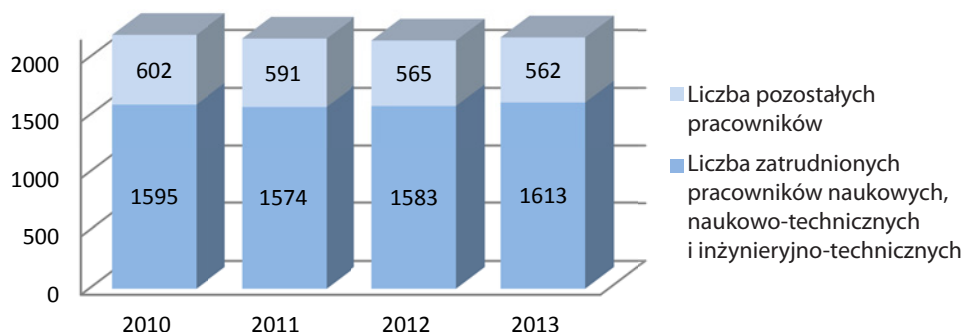
Tymczasem 68 instytutów naukowych PAN objętych badaniem kwestionariuszowym odnotowało w latach 2010–2013 następującą liczbę wdrożeń: 27 w 2010 r., 32 w 2011 r., 47 w 2012 r. oraz 59 w 2013 r. W 2010 r. wdrożenia odnotowało 7 z 68 instytutów naukowych PAN (10%), w 2011 r. odpowiednio 7 z 68 (10%), w 2012 r. 11 z 68 (16%), a w 2013 r. 12 z 68 (17%).

3.1.3. Sytuacja kadrowa instytutów badawczych

W pięciu z ośmiu kontrolowanych instytutów badawczych zatrudnienie utrzymywało się na niezmiennym poziomie, w tym relacja pracowników zatrudnionych przy realizacji badań naukowych lub prac rozwojowych (pracowników naukowych, badawczo-technicznych oraz inżynierijno-technicznych) do ogółu zatrudnionych. W roku 2010, w kontrolowanych instytutach było zatrudnionych łącznie 2.197 osób, a relacja pracowników zatrudnionych przy realizacji badań naukowych do ogółu zatrudnionych wynosiła 73%, a w następnych latach odpowiednio: 2011 r. – 2.165 pracowników ogółem z czego 73% pracowników zatrudnionych przy realizacji badań naukowych, 2012 r. – 2.145 pracowników ogółem z czego 74% pracowników zatrudnionych przy realizacji badań naukowych, a w 2013 r. – 2.175 pracowników ogółem z czego 74% pracowników zatrudnionych przy realizacji badań naukowych. W objętych kontrolą instytutach badawczych w ujęciu jednostkowym dane te kształtowały się następująco: od 56% do 88% (2010 r.), od 50% do 86% (2011 r.), od 58% do 85% (2012 r.), od 56% do 86% (2013 r.).

Wykres nr 5

Zatrudnienie w ośmiu skontrolowanych instytutach badawczych w latach 2010–2013



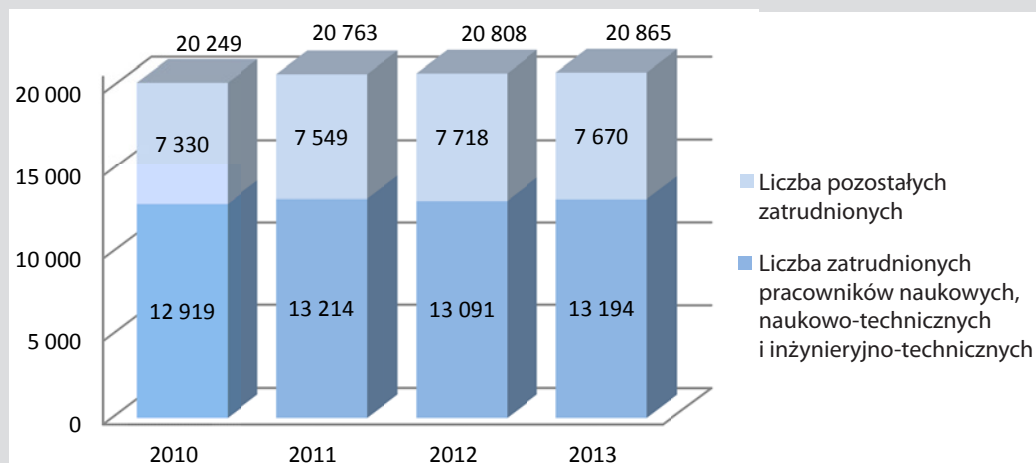
Źródło: Dane z wystąpień pokontrolnych. Obliczenia własne NIK.

⁷⁰ Na 107 objętych badaniem kwestionariuszowym instytutów, ze statystyk dotyczących wdrożeń wyników badań naukowych wyłączono dwa instytuty ze względu na skrajne wartości tej zmiennej: Instytut Logistyki i Magazynowania ze względu na zaliczanie do wdrożeń nadawanie standardów GS1 – kodów kreskowych (co łącznie dawało liczbę ok. 10 tys. wdrożeń w badanym okresie) oraz Instytut Lotnictwa ze względu na dużą ilość niewielkich wdrożeń, które nie zostały udokumentowane (co łącznie dawało liczbę ok. 6 tys. wdrożeń w badanym okresie).

Łącznie w 107 instytutach badawczych objętych badaniem kwestionariuszowym stan zatrudnienia w latach 2010–2013 r. pozostawał na zbliżonym poziomie około 40 tys. pracowników, z czego od 37% do 38 % stanowili pracownicy zatrudnieni przy realizacji badań naukowych lub prac rozwojowych (pracownicy naukowcy, badawczo-techniczni oraz inżynierijno-techniczni). Duża część instytutów z grupy nauk o życiu to instytuty nadzorowane przez Ministra Zdrowia oraz inne realizujące zadania związane z lecznictwem, stąd duża liczba personelu zatrudnionego na stanowiskach innych niż pracownicy realizujący badania naukowe. Zjawisko to wpływa na proporcje zatrudniania w całości badanej populacji. Dlatego z dalszych analiz badania kwestionariuszowego dotyczących zatrudnienia wyłączono te jednostki (18), poddając badaniu pozostałe 89 instytutów badawczych.

Wykres nr 6

Zatrudnienie w instytutach badawczych w latach 2010–2013 z wyłączeniem instytutów podległych Ministrowi Zdrowia i innych realizujących zadania lecznicze



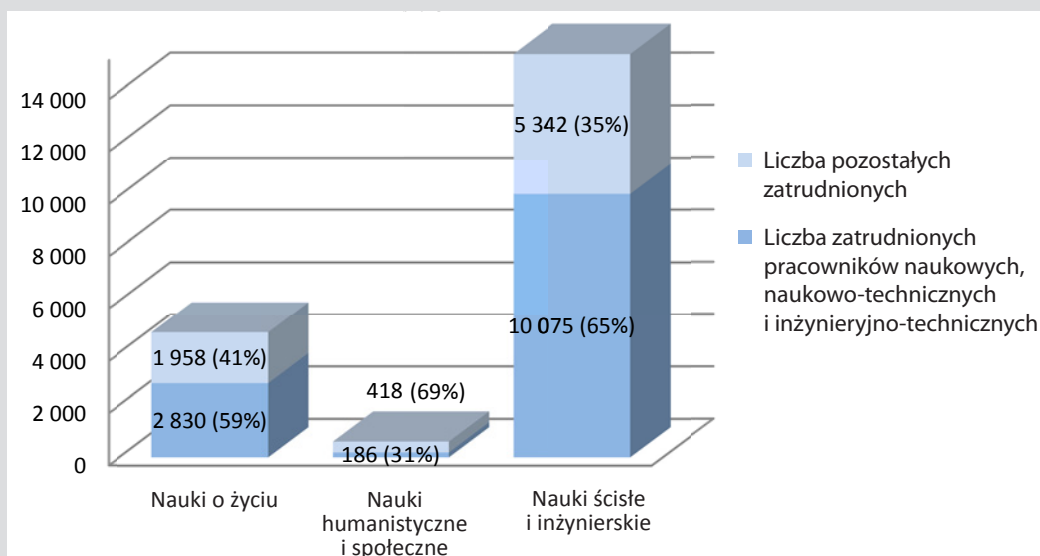
Źródło: Dane z kwestionariuszy. Obliczenia własne NIK.

W 89 instytutach udział pracowników zatrudnionych na stanowiskach związanych z prowadzeniem badań naukowych kształtował się corocznie na poziomie od 42% do 43% ogółu zatrudnionych.

Analizę zatrudnienia w podziale na grupy nauk dokonano dla roku 2012. Największy odsetek osób prowadzących badania naukowe w ogólnej liczbie zatrudnionych odnotowano w grupie nauk ścisłych i inżynierskich (65%) a najmniejszy w grupie nauk humanistycznych i społecznych (31%). W grupie nauk o życiu w roku 2012 odsetek osób prowadzących badania naukowe w całości zatrudnionych kształtował się na poziomie 59%.

Wykres nr 7

Zatrudnienie w instytutach badawczych w podziale na grupy nauk na przykładzie roku 2012 z wyłączeniem instytutów podległych Ministrowi Zdrowia i innych realizujących zadania lecznicze



Źródło: Dane z kwestionariuszy. Obliczenia własne NIK.

Niesprzyjająca aktywności naukowej tendencja zmian w zatrudnieniu miała miejsce w Instytucie Zaawansowanych Technologii Wytwarzania, gdzie w latach 2010–2013 łączna liczba zatrudnionych zmniejszyła się o 19,8%, a wśród pracowników naukowych, badawczo-technicznych oraz inżynierów-techników zatrudnionych na pełne etaty o 39%.

W pięciu na osiem skontrolowanych instytutach stwierdzono nieprawidłowości w zakresie spraw kadrowych, które mogły negatywnie wpływać na jakość zarządzania instytutami i organizację pracy instytutów badawczych. Polegały one na:

- nieprzeprowadzaniu w określonych przepisami terminach oceny okresowej pracowników oraz nieokreśleniu właściwego trybu oceny pracowników (trzy instytuty);
- zajmowaniu stanowisk kierowniczych w instytutach badawczych bez posiadania właściwych kwalifikacji (dwa instytuty);
- podejmowaniu dodatkowego zatrudnienia przez dyrektora instytutu oraz niedokumentowaniu wyrażanych przez dyrektora instytutu zgód na podejmowanie dodatkowego zatrudnienia przez pracowników naukowych instytutu, a także niezawieraniu z pracownikami umów o zakazie konkurencji (trzy instytuty).

1. W trzech objętych kontrolą instytutach badawczych⁷¹ dokonano z naruszeniem określonego w ustawie terminu oceny pracowników naukowych lub badawczo-technicznych, co było niezgodne z art. 44 ust. 4 ustawy o instytutach badawczych stanowiącym, że pracownicy zatrudnieni na stanowiskach profesora zwyczajnego i profesora nadzwyczajnego podlegają ocenom nie rzadziej niż raz na 4 lata, a pracownicy zatrudnieni na stanowiskach asystenta i adiunkta nie rzadziej niż raz na 2 lata i art. 50 ustawy o instytutach badawczych nakładającym obowiązek dokonywania oceny pracowników badawczo-technicznych nie rzadziej niż raz na 2 lata.

⁷¹ Państwowym Instytucie Geologicznym – Państwowym Instytucie Badawczym, Instytucie Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowym Instytucie Badawczym, Instytucie Pracy i Spraw Socjalnych.

- W Instytucie Pracy i Spraw Socjalnych oceny dorobku naukowego i technicznego pracowników naukowych i badawczo-technicznych dokonano w 2009 r. i 2013 r., podczas gdy ocena pracowników zatrudnionych na stanowiskach adiunktów, asystentów oraz pracowników badawczo-technicznych winna być dokonana nie rzadziej niż raz na dwa lata, tj. w roku 2011.
- W Państwowym Instytucie Geologicznym rada naukowa dokonała dopiero w 2013 r. oceny dorobku naukowego 172 pracowników naukowych i pracowników badawczo-technicznych Instytutu za okres 2006–2011, tj. za sześć lat, co naruszało zarówno wcześniejsze przepisy w tym zakresie⁷² jak i przewidziane w ustawie o instytutach badawczych terminy ocen pracowników naukowych zatrudnionych na stanowiskach asystenta i adiunkta oraz pracowników badawczo-technicznych.

Dyrektor Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej nie ustanowił regulaminu określającego tryb oceny okresowej pracowników, pomimo upływu ponad czterech lat od wejścia w życie ustawy o instytutach badawczych. Stanowiło to naruszenie art. 44 ust. 4 ustawy o instytutach badawczych nakładającego na dyrektora instytutu obowiązek ustanowienia takiego regulaminu.

2. W Instytucie Zaawansowanych Technologii Wytwarzania oraz w Instytucie Włókien Naturalnych i Roślin Zielarskich na stanowiska zastępców dyrektora ds. naukowych powołano osoby nieposiadające tytułu naukowego lub stopnia doktora habilitowanego, co naruszało postanowienia art. 27 ust. 2 ustawy o instytutach badawczych.

- W Instytucie Zaawansowanych Technologii w Krakowie zastępca dyrektora ds. naukowo-badawczych, pełniący tę funkcję od 1 października 2010 r. do 30 września 2011 r. nie posiadał wymaganych kwalifikacji do jej pełnienia. Dyrektor Instytutu wyjaśniła, że osoba ta posiadała odpowiednie kompetencje merytoryczne do pełnienia tej funkcji.

3. W Instytucie Zaawansowanych Technologii Wytwarzania NIK stwierdziła przypadek podległości służbowej pomiędzy osobami pozostającymi ze sobą w stosunku pokrewieństwa pierwszego stopnia, co stanowiło naruszenie normy określonej w art. 39 ust. 2 ustawy o instytutach badawczych zakazującej zarówno relacji podległości służbowej bezpośredniej jak, i pośredniej pomiędzy osobami spokrewnionymi ze sobą do drugiego stopnia włącznie⁷³.

4. W jednym ze skontrolowanych instytutów badawczych⁷⁴ nie powołano zastępcy ds. naukowych, mimo istnienia w strukturze instytutu stanowisk zastępców dyrektora. NIK zauważa, że przepis art. 27 ust. 2 ustawy o instytutach badawczych przewiduje utworzenie w instytucie stanowiska zastępcy dyrektora ds. naukowych określając również wymagania jakie powinna spełniać osoba powoływana na to stanowisko.

5. Skontrolowane instytuty badawcze nie w pełni zabezpieczały swoje interesy w zakresie zawierania umów. Nierzetelnie zawierano umowy z pracownikami naukowymi zakazujące prowadzenia działalności konkurencyjnej oraz nie udokumentowano wyrażenia zgody na dodatkowe zatrudnienie pracowników, co utrudniało realizację przez instytuty ich podstawowej działalności,

⁷² Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Nauki z dnia 21 września 2001 r. w sprawie sposobu dokonywania okresowych ocen dorobku naukowego i technicznego pracowników naukowych zatrudnionych w jednostkach badawczo-rozwojowych (Dz. U. Nr 113, poz. 1212), uchylonym z dniem 1 października 2010 r., oceny dorobku naukowego i technicznego dokonuje się w stosunku do dorobku pracowników zatrudnionych na stanowiskach asystentów i adiunktów po upływie kolejnych 3 lat zatrudnienia, docentów i profesorów – po upływie kolejnych 5 lat zatrudnienia, a pracowników badawczo-technicznych po upływie kolejnych 3 lat zatrudnienia.

⁷³ Zgodnie z obowiązującym od dnia 25 maja 2015 r. brzmieniem art. 39 ust. 2 w instytucie badawczym nie może istnieć stosunek bezpośredniej podległości służbowej między małżonkami oraz osobami pozostającymi ze sobą w stosunku pokrewieństwa do drugiego stopnia włącznie lub powinowactwa pierwszego stopnia oraz w stosunku przysposobienia, opieki lub kurateli (Ustawa z dnia 15 stycznia 2015 r. o zmianie ustawy o zasadach finansowania nauki oraz niektórych innych ustaw. Dz. U. z 2015 r., poz. 249).

⁷⁴ Instytut Metali Niezależnych.

m.in. prowadzenia badań naukowych i wdrażania ich wyników. Podkreślić należy, iż w uzasadnieniu do ustawy o instytutach badawczych podkreśla się potrzebę zwiększenia konkurencyjności instytutów badawczych: *Właściwe wykorzystanie potencjału tego pionu nauki w postaci rozwiązań innowacyjnych, wdrożeń nowoczesnej techniki i technologii w gospodarce przyczyni się w znacznym stopniu do wzrostu konkurencyjności polskiej gospodarki oraz konkurencyjności rynkowej wyrobów i usług*⁷⁵.

Takie umowy nie zostały zawarte z częścią pracowników naukowych w Państwowym Instytucie Geologicznym oraz Instytucie Pracy i Spraw Socjalnych, co naruszało postanowienia art. 47 ust. 5 ustawy o instytutach badawczych określającego, że pracownika naukowego w okresie trwania stosunku pracy obowiązuje zakaz prowadzenia działalności konkurencyjnej wobec instytutu, określony w odrębnej umowie. *Na przykład:*

- *Z analizy dokumentacji dotyczącej 20 pracowników naukowych PIG – PIB wynika, iż z trzema pracownikami nie zawarto umów o zakazie konkurencji. Kierownik Instytutu potwierdził fakt, że nie zawarto z ww. pracownikami umów o zakazie konkurencji, natomiast nie znał powodów zaistniałej sytuacji. W czasie kontroli NIK zawarto z tymi pracownikami przedmiotowe umowy.*
- *Dyrektor Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych nie podpisywał jakichkolwiek umów z pracownikami o zakazie konkurencji. Zdaniem Dyrektora Instytutu ze względu na specyfikę działalności Instytutu nie było możliwości wystąpienia zasadniczych konfliktów interesów w realizowanych przez pracowników zadaniach, które by skutkowały naruszeniem przepisów prawa.*

Jednocześnie w Instytucie Pracy i Spraw Socjalnych pracownicy naukowcy (18 w 2014) poza pracą w Instytucie zatrudnieni byli także m.in. na Uniwersytecie Warszawskim, Łódzkim oraz Szkole Głównej Handlowej. Żaden z pracowników naukowych nie występował (w udokumentowany sposób) o zgodę na podjęcie dodatkowego zatrudnienia poza Instytutem oraz brak było dokumentu określającego taką zgodę.

Zgodnie z art. 47 ust. 1 ustawy o instytutach badawczych wykonywanie przez pracownika naukowego dodatkowego zatrudnienia w ramach stosunku pracy lub prowadzenie działalności gospodarczej, bez uzyskania wcześniejszej zgody dyrektora, stanowi podstawę do rozwiązania stosunku pracy za wypowiedzeniem w instytucie będącym podstawowym miejscem pracy⁷⁶. W skontrolowanych instytutach takie zdarzenie nie miało miejsca.

W skontrolowanych Instytutach nieprawidłowości przy wykonywaniu dodatkowego zatrudnienia dotyczyły również dyrektorów instytutów, np. dyrektor Instytutu Włókien Naturalnych i Roślin Zielarskich piastujący swoje stanowisko od dnia 29 czerwca 2009 r., w tym ponownie powołany na stanowisko dyrektora Instytutu w dniu 29 czerwca 2014 r. równolegle był zatrudniony w szkole wyższej. W okresie zatrudnienia na stanowisku dyrektora instytutu nie wystąpił do ministra nadzorującego o zgodę na dodatkowe zatrudnienie⁷⁷, co stanowiło naruszenie art. 47 ust. 2 ustawy o instytutach badawczych⁷⁸. Powołanie na stanowisko dyrektora nastąpiło w dniu 29 czerwca 2014 r., z czego wynikał obowiązek stosowania przepisów ustawy o instytutach badawczych w zakresie uzyskania zgody na podejmowanie dodatkowego zatrudnienia.

⁷⁵ Nr druku 1629/Sejm RP VI kadencji.

⁷⁶ Stosownie do art. 47 ust. 3 ustawy o instytutach badawczych wypowiedzenia stosunku pracy dokonuje dyrektor Instytutu.

⁷⁷ Natomiast w dniu 19 stycznia 2010 r. dyrektor instytutu poinformował ministra nadzorującego o zatrudnieniu w szkole wyższej.

⁷⁸ Art. 47 ust. 2 ustawy o instytutach badawczych stanowił, że osoby zatrudnione na stanowisku dyrektora instytutu mogą podejmować dodatkowe zatrudnienie w ramach stosunku pracy lub prowadzić działalność gospodarczą, za zgodą ministra nadzorującego. Wykonywanie przez dyrektora dodatkowego zatrudnienia w ramach stosunku pracy lub prowadzenie działalności gospodarczej bez zgody ministra nadzorującego powoduje wygaśnięcie powołania, o którym mowa w art. 24 ust. 2 ustawy o instytutach badawczych.

6. W czterech instytutach badawczych stwierdzono możliwość wystąpienia luki kadrowej lub pokoleniowej stwarzającej ryzyko dla kontynuacji prowadzonych badań naukowych i prac rozwojowych, tj. wiek osób zatrudnionych na stanowiskach adiunktów znacznie przekraczał referencyjny wiek dla uzyskania stopnia doktora habilitowanego oraz profesora⁷⁹. Natomiast średnia wieku profesorów zatrudnionych w ww. instytutach zbliżona była do wieku emerytalnego⁸⁰.
Na przykład:

- W Instytucie Ciężkiej Syntezy Organicznej „Blachownia” w 2014 r. (stan na 31 sierpnia) w porównaniu do 2011 r. średnia wieku adiunktów i asystentów nieznacznie się obniżyła (odpowiednio do 50,8 i 38,4 lat), a średnia wieku osoby zatrudnionej na stanowisku profesora nadzwyczajnego przekroczyła granicę wieku emerytalnego. Instytut nie posiadał uprawnień do nadawania stopni naukowych.
- W Instytucie Metali Nieżelaznych pomiędzy 2011 r. a 2014 r. (stan na 31 sierpnia) wzrastała średnia wieku pracowników naukowych zatrudnionych na stanowiskach profesorów (osiągając granicę wieku emerytalnego) oraz zmniejszyła się z dwóch do trzech liczba pracowników posiadających stopień doktora habilitowanego. Średnia wieku pracowników naukowych zatrudnionych na stanowiskach asystentów i adiunktów w 2014 r. mieściła się w przedziale 35–44 (odpowiednio). Instytut nie posiadał uprawnień do nadawania stopni naukowych.

Ryzyko wystąpienia luki pokoleniowej stwierdzono również w Instytucie Pracy i Spraw Społecznych – średni wiek pracowników naukowych (według stanu na 31 sierpnia 2014 r.) zatrudnionych na stanowiskach profesorów zwyczajnych i nadzwyczajnych wynosił 75 i 66, a adiunktów i asystentów – 47 i 38 lat oraz w Instytucie Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej⁸¹. Wskazując powyższe ryzyko Najwyższa Izba Kontroli zauważa jednocześnie działania podejmowane przez oba Instytuty na rzecz rozwoju kadry naukowej⁸².

3.2 Gospodarowanie środkami publicznymi przez instytuty badawcze

Zdecydowana większość instytutów badawczych odnotowała dodatni wynik finansowy, pomimo zmniejszenia wysokości uzyskiwanych przez nie przychodów z działalności badawczo-rozwojowej. Skontrolowane instytuty badawcze w większości prawidłowo wykorzystały i rozliczyły otrzymane środki publiczne. Warto jednak zauważyć, że łączne przychody siedmiu skontrolowanych instytutów badawczych w latach 2010–2013 z komercjalizacji prac badawczo-rozwojowych (B+R) wykazywały tendencję malejącą pomimo stabilnego poziomu finansowania z środków na naukę. Może to wskazywać na niekorzystną tendencję zastępowania środków z komercjalizacji B+R – środkami budżetowymi⁸³. W okresie objętym kontrolą cztery instytuty uzyskały łącznie wyższe lub równe przychody z działalności gospodarczej, sprzedaży ekspertyz oraz prac na rzecz ministra nadzorującego niż komercjalizacji B+R oraz wdrożeń.

⁷⁹ System punktowy określony w załączniku nr 5 (Karta kompleksowej oceny jednostek dla grupy nauk ścisłych i inżynierskich) rozporządzenia w sprawie kryteriów i trybu przyznawania kategorii naukowej jednostkom naukowym przewidywał jako referencyjny wiek dla uzyskania stopnia doktora habilitowanego – 40 lat, a uzyskania tytułu naukowego profesora – 45 lat.

⁸⁰ Zgodnie z art. 46 ust. 2 ustawy o instytutach badawczych stosunek pracy mianowanego pracownika naukowego zatrudnionego na stanowisku profesora zwyczajnego lub profesora nadzwyczajnego wygasa z końcem roku, w którym ukończył on 70. rok życia.

⁸¹ W 2014 r. wzrósł, w porównaniu do 2011 r., średni wiek pracowników naukowych zatrudnionych na stanowisku profesora zwyczajnego – z 69 do 72 lat, a średni wiek pracowników naukowych zatrudnionych na stanowisku profesora nadzwyczajnego wzrósł z 60 do 62 lat. Jednocześnie w ww. okresie nastąpiło obniżenie średniego wieku osób zatrudnionych na stanowiskach adiunktów z 51 lat w 2011 r. do 46 lat w 2014 r.

⁸² Np. w Instytucie Pracy i Spraw Socjalnych w latach 2013–2014 dwie osoby uzyskały habilitacje, a w 2015 r. przewidują się, że przynajmniej dwie osoby uzyskają stopień doktora habilitowanego i zakończą się dwa projekty badawcze, które mają doprowadzić do powstania rozpraw doktorskich.

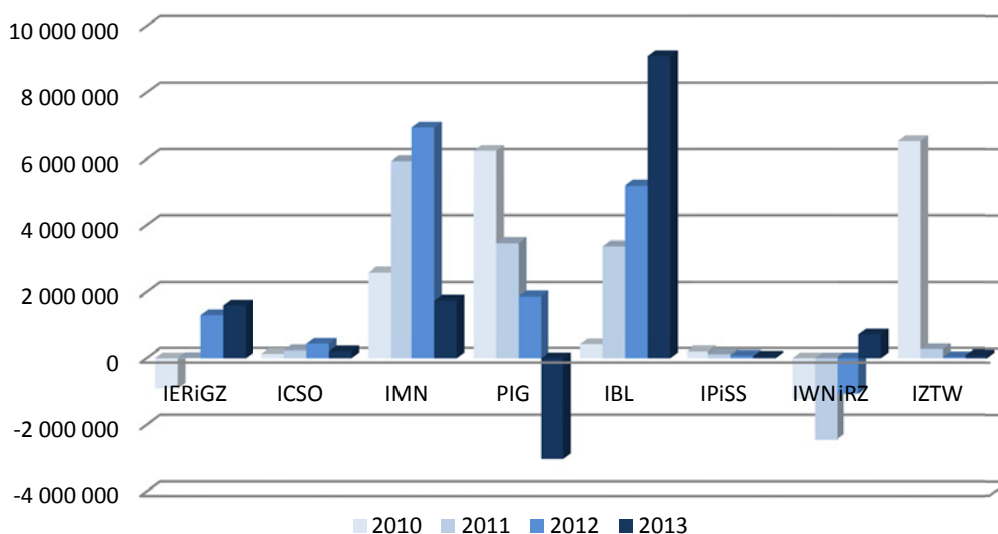
⁸³ Jednocześnie w analizach dotyczących barier w komercjalizacji B+R zwraca się uwagę na problem tzw. miękkiego finansowania, tj. względnej łatwości pozyskiwania przez jednostki naukowe środków publicznych demotywującej do współpracy z gospodarką. Zob. W. Orłowski, *Komercjalizacja badań naukowych w Polsce. Bariery i możliwości ich przełamania*, Pwc, Warszawa, lipiec 2013 r., s. 5, 15, 31)

3.2.1. Sytuacja finansowa instytutów badawczych

Nie uległa znaczącej zmianie sytuacja finansowa kontrolowanych instytutów, aczkolwiek w porównaniu do 2010 r. zmniejszyła się wysokość uzyskiwanych przez nie przychodów. W 2013 r. siedem z ośmiu skontrolowanych instytutów odnotowało dodatni wynik finansowy. W latach 2010–2013 trzy z ośmiu skontrolowanych instytutów odnotowywały ujemny wynik finansowy. Były to odpowiednio: Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej w 2010 r., Instytut Włókien Naturalnych i Roślin Zielarskich w latach 2010–2012 oraz Państwowy Instytut Geologiczny w 2013 r.⁸⁴.

Wykres nr 8

Wynik finansowy ośmiu skontrolowanych instytutów badawczych w latach 2010–2013



Źródło: Dane z wystąpień pokontrolnych pokontrolnych. Obliczenia własne NIK.

Analizie poddano sytuację finansową 107 instytutów badawczych objętych badaniem kwestionariuszowym. Z uwagi na specyfikę zadań instytutów badawczych nadzorowanych przez Ministra Zdrowia oraz innych, prowadzących działalność leczniczą, ze statystyk związanych z sytuacją finansową instytutów wyodrębniono te rodzaje podmiotów (18), analizując pozostałych 89 instytutów badawczych.

Spośród 89 instytutów badawczych w latach 2010–2013 ujemny wynik finansowy odnotowywało od 11 do 16 jednostek, co stanowiło odpowiednio od 12% do 18% tej populacji. Analizując sytuację finansową instytutów w podziale na grupy nauk, spośród instytutów z ujemnym wynikiem finansowym w badanym okresie, w najgorszej sytuacji były instytuty nauk humanistycznych i społecznych – wśród siedmiu instytutów tej grupy ujemny wynik odnotowało od dwóch do trzech instytutów. Najlepszą sytuację finansową posiadały instytuty grupy nauk ścisłych i inżynierskich – w niej stratę finansową odnotowało od 13% do 16% w latach 2010–2013.

⁸⁴ Strata netto w wysokości 3.027,2 tys. zł wykazana przez Państwowy Instytut Geologiczny na koniec 2013 r. stanowiła efekt stosowanego przez Instytut rozliczania kosztów (m.in. problemów z rozliczaniem kosztów pośrednich w ramach dotacji celowych).

Analiza sytuacji finansowej instytucji nadzorowanych przez Ministra Zdrowia oraz innych prowadzących działalność leczniczą wskazuje, że spośród 18 takich jednostek ponad połowa (od 50% do 75%) odnotowywała ujemny wynik finansowy w latach 2011–2013.

Przychody z krajowych środków na działalność naukową⁸⁵ wynosiły w latach 2010–2013 dla ośmiu instytucji w poszczególnych latach odpowiednio: 18%, 19%, 17%, 18% całości przychodów netto, w tym dotacja udzielona na działalność statutową odpowiednio: w 2010 r. – 11,8%, w 2011 r. – 13,2%, w 2012 r. – 13,6%, w 2013 r. – 12,2% przychodów netto kontrolowanych instytucji badawczych. Natomiast odsetek łącznego finansowania poszczególnych instytucji z dotacji statutowej w relacji do całości przychodów dla lat 2010–2013 łącznie kształtował się następująco: IERiGŻ – 9%, ICSO „Blachownia” – 31%, IMN – 7%, PIG – 13%, IBL – 10%, IPISS – 38%, IWNIRZ – 19% oraz IZTW – 36%.

W podziale na poszczególne grupy nauk, największe przychody z krajowych środków na działalność naukową na jednego pracownika zatrudnionego przy realizacji badań naukowych⁸⁶ przypadają w instytucjach badawczych w grupie nauk ścisłych i inżynierskich: w 2010 r. od 50,1 tys. zł do 69,2 tys. zł, w 2011 r. od 63,1 tys. zł do 78,9 tys. zł, w 2012 r. od 55,5 tys. zł do 77,4 tys. zł, oraz w 2013 r. od 56,7 tys. zł do 85,1 tys. zł. Dla porównania w grupie nauk o życiu wartość ta nieznacznie różniła się w stosunku do wyżej opisanej grupy i wynosiła w 2010 r. od 32 tys. zł do 69,4 tys. zł, w 2011 r. od 36,9 tys. zł do 73,4 tys. zł, w 2012 r. od 29,7 tys. zł do 76 tys. zł, a w 2013 r. od 26,7 tys. zł do 77,5 tys. zł.

Najwięcej patentów przypadało na jednego zatrudnionego przy prowadzeniu badań naukowych w Instytucie Ciężkiej Syntezy Blachownia, odpowiednio: 0,4 (2010 r.), 0,3 (2011 r.), 0,4 (2012 r.), 0,3 (2013 r.), analogicznie jak publikacji w czasopiśmie wyróżnionych przez Web of Science: 0,14 (2010 r.), 0,14 (2011 r.), 0,18 (2012 r.) oraz 0,33 (2013 r.).

W porównaniu do 2010 r. wysokość przychodów z komercjalizacji B+R oraz wdrożeń na jednego zatrudnionego przy prowadzeniu badań naukowych⁸⁷ zmalała w 2012 r. w dwóch skontrolowanych instytucjach badawczych, jeden instytucji w całym badanym okresie nie odnotował przychodów z B+R, a w pięciu wzrosła, w 2013 r. wartość przychodów na jednego zatrudnionego zmalała w trzech instytucjach⁸⁸.

⁸⁵ Między innymi dotacja statutowa, środki na badania naukowe i prace rozwojowe pozyskane z NCBiR i NCN.

⁸⁶ Dane w przeliczeniu na pełne etaty. W analizie ujęto pracowników zatrudnionych w instytucjach badawczych jako: pracowników naukowych, pracowników badawczo-technicznych oraz pracowników inżynieryjno-technicznych.

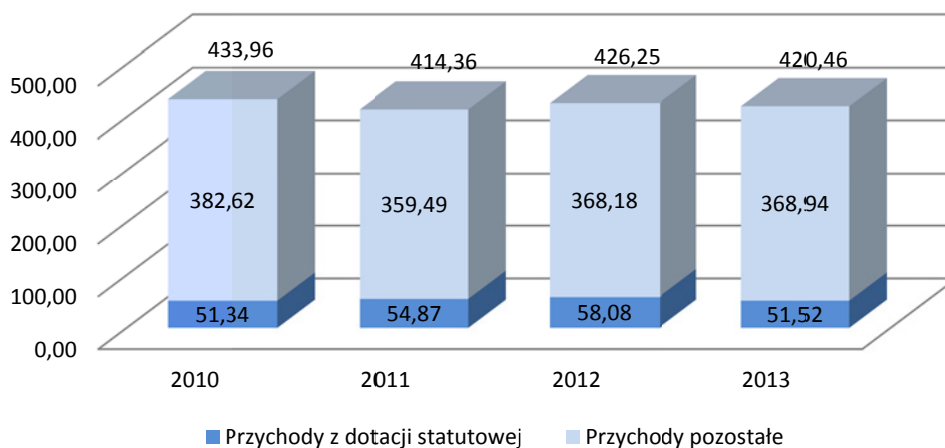
⁸⁷ Dane w przeliczeniu na pełne etaty. W analizie ujęto pracowników zatrudnionych w instytucjach badawczych jako: pracowników naukowych, pracowników badawczo-technicznych oraz pracowników inżynieryjno-technicznych.

⁸⁸ W 2010 r. osiem skontrolowanych instytucji badawczych odnotowało na jednego pracownika zatrudnionego przy prowadzeniu badań naukowych następujące przychody z komercjalizacji B+R oraz wdrożeń Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – 0, Instytut Ciężkiej Syntezy „Blachownia” – 29,6 tys. zł, Instytut Metali Nieżelaznych – 47,1 tys. zł, Państwowy Instytut Geologiczny – 87,1 tys. zł, Instytut Badawczy Leśnictwa – 107,6 tys. zł, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych – 20,8 tys. zł, Instytut Włókien Naturalnych i Roślin Zielarskich – 21,6 tys. zł, Instytut Zaawansowanych Technologii Wytwarzania – 18,5 tys. zł; w 2012 r. odpowiednio: Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – 0, Instytut Ciężkiej Syntezy „Blachownia” – 35,3 tys. zł; Instytut Metali Nieżelaznych – 144,3 tys. zł, Państwowy Instytut Geologiczny – 62,6 tys. zł, Instytut Badawczy Leśnictwa – 158,7 tys. zł, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych – 27,7 tys. zł, Instytut Włókien Naturalnych i Roślin Zielarskich – 40,6 tys. zł, Instytut Zaawansowanych Technologii Wytwarzania – 18,1 tys. zł; w 2013 r. Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – 0, Instytut Ciężkiej Syntezy „Blachownia” – 36,3 tys. zł, Instytut Metali Nieżelaznych – 136,2 tys. zł, Państwowy Instytut Geologiczny – 38,1 tys. zł, Instytut Badawczy Leśnictwa – 185,5 tys. zł, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych – 11,1 tys. zł, Instytut Włókien Naturalnych i Roślin Zielarskich – 44,3 tys. zł, Instytut Zaawansowanych Technologii Wytwarzania – 15,1 tys. zł.

Szczegółowe dane dotyczące finansowania ośmiu skontrolowanych instytutów badawczych z dotacji statutowej przedstawia poniższy wykres:

Wykres nr 9

Udział przychodów dotacji statutowej w przychodach ogółem dla ośmiu skontrolowanych instytutów w latach 2010–2013 (w mln zł)

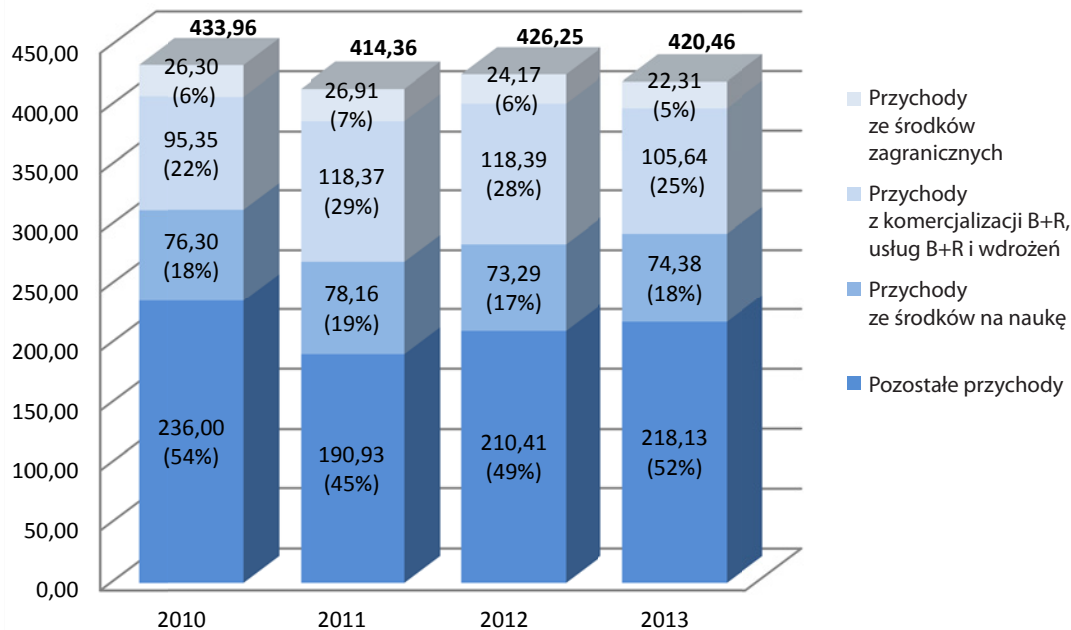


Źródło: Dane z wystąpień pokontrolnych. Obliczenia własne NIK.

W latach 2010–2013 przychody skontrolowanych instytutów badawczych wykazywały tendencję malejącą, zwłaszcza z prac B+R⁸⁹. Szczegółową strukturę przychodów kontrolowanych instytutów badawczych przedstawia poniższy wykres:

Wykres nr 10

Przychody ośmiu skontrolowanych instytutów badawczych w latach 2010–2013 (w mln zł)



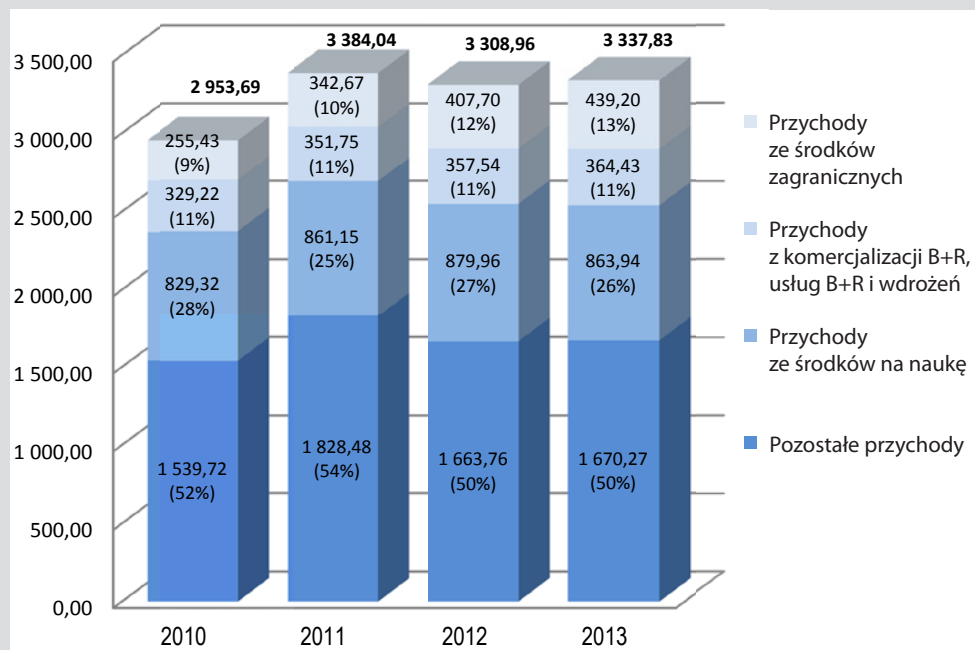
Źródło: Dane z wystąpień pokontrolnych. Obliczenia własne NIK.

⁸⁹ Przychody siedmiu skontrolowanych instytutów badawczych (bez Instytutu Metali Nieżelaznych) z komercjalizacji B+R oraz wdrożeń wyniosły w kontrolowanym okresie: w 2010 r. – 82,6 mln zł, 2011 r. – 67,5 mln zł, 2012 r. – 75,7 mln zł, 2013 r. – 65,6 mln zł. Przychody Instytutu Metali Nieżelaznych z Komercjalizacji B+R oraz wdrożeń wynosiły: w 2010 r. – 12,8 mln zł, w 2011 r. – 50,9 mln zł, w 2012 r. – 42,7 mln zł, w 2013 r. – 40,1 mln zł.

W przypadku 88 instytutów badanie kwestionariuszowe wykazało wzrostową tendencję przychodów. W przypadku 88 instytutów badawczych największy wzrost przychodów nastąpił w roku 2011 w porównaniu do roku 2010.

Wykres nr 11

Przychody instytutów badawczych w latach 2010–2013 (w mln zł) z wyłączeniem instytutów nadzorowanych przez Ministra Zdrowia i innych prowadzących działalność leczniczą i jednym instytutem wojskowym



Źródło: Dane z kwestionariuszy. Obliczenia własne NIK.

Łączna wysokość przychodów 88 objętych badaniem kwestionariuszowym instytutów wzrosła z prawie 3 mld zł w 2010 r. do 3,3 mld zł w 2013 r. Największą wartość odnotowano w roku 2011 – niemal 3,4 mld zł. W przypadku 88 instytutów przychody z przeprowadzania badań naukowych i prac rozwojowych i ich komercjalizacji wyniosły około 11% przychodów ogółem. W okresie objętym kontrolą na zbliżonym poziomie kształtowały się przychody na jednego zatrudnionego w skontrolowanych instytutach badawczych i wynosiły odpowiednio: 197,5 tys. zł, 191,4 tys. zł, 198,4 tys. zł, 193,3 tys. zł⁹⁰. W grupie 88 instytutów badawczych objętych badaniem kwestionariuszowym⁹¹ wysokość przychodów przypadająca na jednego zatrudnionego ustabilizowała się od roku 2011 r. i wynosiła w latach 2010–2013 odpowiednio: 147,3 tys. zł (2010 r.), 164,6 tys. zł (2011 r.), 160,7 tys. zł (2012 r.), 161,7 tys. zł (2013 r.)⁹². Wartość przychodów przypadająca na jednego zatrudnionego była w okresie objętym kontrolą wyższa w instytutach badawczych niż w objętych badaniem kwestionariuszowym instytutach naukowych PAN⁹³.

⁹⁰ W trzech skontrolowanych instytutach badawczych z grupy nauk technicznych i inżynierskich przychody na jednego zatrudnionego wyniosły w latach 2010–2013 odpowiednio: 207,9 tys. zł (2010 r.), 201,8 tys. zł (2011 r.), 202,3 tys. zł (2012 r.), 188,4 tys. zł (2013 r.), a nauk o życiu: 184 tys. zł (2010 r.), 168,2 tys. zł (2011 r.), 174,6 tys. zł (2012 r.), 172,8 tys. zł (2013 r.).

⁹¹ Z analizowanej populacji wyłączono łącznie 18 instytutów badawczych nadzorowanych przez Ministra Zdrowia lub świadczących usługi lecznicze oraz Wojskowy Instytut Techniczny Uzbrojenia, którego dane o przychodach podlegają ochronie jako informacje niejawne. Dane za rok 2010 nie obejmują Centralnego Laboratorium Kryminalistycznego Policji.

⁹² W tym w grupie nauk o życiu: (18 instytutów badawczych) wartość przychodów na jednego zatrudnionego wynosiła w latach 2010–2013 odpowiednio: 132,2 tys. zł (2010 r.), 141,1 tys. zł (2011 r.), 151,7 tys. zł (2012 r.), 147,3 tys. zł (2013 r.), a w grupie nauk ścisłych i inżynierskich (63 instytutów badawczych): 154,1 tys. zł (2010 r.), 174,3 tys. zł (2011 r.), 163,2 tys. zł (2012 r.), 164,7 tys. zł (2013 r.).

⁹³ W latach 2010–2013 przychody na jednego zatrudnionego w instytucie naukowym PAN wynosiły odpowiednio: 143,2 tys. zł (2010 r.), 146,5 tys. zł (2011 r.), 156,9 tys. zł (2012 r.) oraz 158,9 tys. zł (2013 r.).

3.2.2. Prawidłowość wykorzystania środków publicznych przez instytuty badawcze

Skontrolowane instytuty badawcze w sposób prawidłowy wydatkowały i rozliczały środki otrzymane w ramach dotacji na działalność statutową. W żadnym z badanych projektów nie stwierdzono niezgodnego z prawem wykorzystania środków z grantów, a stwierdzone nieprawidłowości w jednym przypadku miały charakter formalny⁹⁴. Nieprawidłowości w wykorzystaniu środków publicznych stwierdzono tylko w jednym instytucie, który niezgodnie z terminami określonymi w harmonogramie wydatkował część środków z dotacji celowej przyznanej na restrukturyzację. W okresie objętym kontrolą przychody z wdrożeń odnotowały cztery z ośmiu kontrolowanych instytutów badawczych⁹⁵.

W części skontrolowanych instytutów stwierdzono nieprawidłowości w zakresie wydatkowania i ewidencjonowania środków finansowych polegające na:

- błędnym opisywaniu dokumentów księgowych oraz nierzetelnym klasyfikowaniem kosztów związanym z badaniami naukowymi;
- nierzetelnym sporządzeniu raportu z wykorzystania dotacji przyznanej na finansowanie działalności statutowej;
- niestosowaniu wewnętrznych instrukcji dot. zamawiania dostaw, usług, robót budowlanych.

W Instytucie Badawczym Leśnictwa w sposób nierzetelny przypisano koszty wyjazdu na konferencję do innego tematu badawczego (BLP-334) niż faktycznie realizowany i wykazywany w sprawozdawczości merytorycznej⁹⁶. Jednocześnie dowody księgowe przypisane do wyżej wymienionego tematu badawczego nie zawierały wymaganego, zgodnie z art. 22 ust. 1 ustawy o rachunkowości⁹⁷ oraz postanowieniami prawa wewnętrznego⁹⁸, opisu zgodnego z rzeczywistym przebiegiem operacji gospodarczej.

Nieprawidłowości w wykorzystaniu środków z dotacji celowej w Instytucie Włókien Naturalnych i Roślin Zielarskich polegały m.in. na dokonaniu zakupów ze środków z dotacji przed lub po okresie realizacji określonym w harmonogramie w łącznej wysokości 90,1 tys. zł⁹⁹.

Ponadto w Instytucie Włókien Naturalnych i Roślin Zielarskich w sposób nierzetelny sporządzono raport z wykorzystania dotacji przyznanej na finansowanie działalności statutowej w 2013 r., o którym mowa w § 13 ust. 2 pkt 5 rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 5 listopada 2010 r. w sprawie kryteriów i trybu przyznawania oraz rozliczania środków finansowych na naukę na finansowanie działalności statutowej¹⁰⁰. Nierzetelność polegała m.in. na wykazaniu w raporcie danych dotyczących liczby zadań realizowanych w ramach kosztów utrzymania potencjału badawczego, kosztów tych zadań oraz ich dofinansowania z dotacji statutowej niezgodnie ze stanem faktycznym.

⁹⁴ Instytut Badawczy Leśnictwa.

⁹⁵ Przychody z wdrożeń uzyskiwały w kontrolowanym okresie: Instytut Ciężkiej Syntezy Organicznej „Blachownia”, Instytut Metali Nieżelaznych, Instytut Włókien Naturalnych i Roślin Zielarskich, Instytut Zaawansowanych Technologii Wytwarzania.

⁹⁶ Wyjazd dotyczył merytorycznie tematu badawczego: *Identyfikacja wybranych genotypów brzozy brodawkowej do plantacji upraw drzew szybkorosnących* (2402240).

⁹⁷ Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2013 r., poz. 330 ze zm.).

⁹⁸ Zarządzenie Dyrektora Instytutu Badawczego Leśnictwa z dnia 18 października 2010 r. w sprawie wprowadzenia „Instrukcji sporządzania i obiegu dokumentów”.

⁹⁹ Wysokość dotacji przyznanej Instytutowi Włókien Naturalnych i Roślin Zielarskich zgodnie z decyzją z dnia 29 września 2011 r. wyniosła 340 tys. zł. W dniu 17 października 2011 r. dokonano aktualizacji harmonogramu restrukturyzacji oraz przesuwając termin realizowanych w ramach restrukturyzacji zadań do lutego 2012 r.

¹⁰⁰ Dz. U. z 2014 r., poz. 90 ze zm.

- Według zapisów w księgach rachunkowych środki dotacji podmiotowej wykorzystane zostały na współfinansowanie kosztów realizacji 66 tematów badawczych ujętych we wniosku o łącznym koszcie 5.906,6 tys. zł oraz 11 tematów nie objętych wnioskiem o łącznym koszcie 176, 5 tys. zł. Ze względu na nieewidencjonowanie wydatków z dotacji w podziale na poszczególne tematy badawcze brak było możliwości ustalenia, które spośród 77 zadań, dofinansowane zostały przyznaną dotacją.
W raporcie z wykorzystania środków dotacji podmiotowej podano niezgodnie z zapisami w księgach rachunkowych, że w 2013 r. Instytut realizował 70 tematów badawczych, tych które były ujęte we wniosku o przyznanie dotacji, ponosząc koszty w kwocie 6.083,1 tys. zł. Koszty w wysokości 3.260,9 tys. zł miały zostać sfinansowane z dotacji na działalność statutową.

W Instytucie Badawczym Leśnictwa w sposób nierzetelny wypełniano dokumentację obowiązującą w Instytucie na podstawie procedury dotyczącej postępowań o udzielenie zamówienie publicznego o wartości mniejszej niż 14 tys. euro. Przedkładane dokumenty (zapotrzebowania) wymagane obowiązującą procedurą¹⁰¹ nie zawierały m.in. opisu przedmiotu zamówienia, opisu dokonanego rozpoznania rynku.

3.3 Nadzór ministrów nad instytutami badawczymi

Nadzór ministrów nad instytutami badawczymi koncentrował się przede wszystkim na kwestiach finansowych i organizacyjnych, a w mniejszym zakresie dotyczył ich działalności naukowej i wdrożeniowej. Obejmował on przede wszystkim analizę sytuacji finansowej instytutów oraz zatwierdzanie ich sprawozdań finansowych, monitorowanie i weryfikację realizacji przez instytuty zadań zleconych oraz programów wieloletnich.

Ministrowie nierzetelnie realizowali obowiązek kontroli nadzorowanych instytutów, nie dokonując tym samym kompleksowej oceny ich działalności. Dokonując całościowej kontroli instytutów badawczych, nie wykorzystywali ocen formułowanych przez Komitet Ewaluacji Jednostek Naukowych. Skuteczne sprawowanie przez ministrów nadzoru nad instytutami badawczymi utrudniało również niewydanie rozporządzeń określających sposób i tryb dokonywania audytów i kontroli instytutów badawczych (pięciu Ministrów), powierzanie w Ministerstwie nadzoru nad instytutami osobom z nimi związanymi, co stwarzało ryzyko wystąpienia konfliktu interesów (jeden Minister) lub wyznaczanie kierujących instytutami niezgodnie z obowiązującymi przepisami (jeden Minister).

3.3.1. Polityka nadzorcza ministrów wobec instytutów badawczych

W trzech skontrolowanych ministerstwach w okresie objętym kontrolą obowiązywały dokumenty wewnętrzne określające kierunki i sposób prowadzenia nadzoru nad instytutami badawczymi. W Ministerstwie Środowiska zasady nadzoru nad instytutami badawczymi zostały uregulowane w dokumentach pn. *Działania nadzorcze* opracowanych przez poszczególne departamenty Ministerstwa Środowiska. W dokumentach tych określono m.in. zasady: nadzoru w obszarze personalnym, w obszarze finansowym i pozafinansowym oraz w obszarze przestrzegania prawa¹⁰². We wrześniu 2013 r. Minister Środowiska zatwierdził *Wytyczne w sprawie zasad i trybów sprawowania nadzoru przez komórki organizacyjne Ministerstwa Środowiska*. W wytycznych dodatkowo zapisano,

¹⁰¹ Wydana przez Dyrektora Instytutu Badawczego Leśnictwa *Instrukcja zamawiania dostaw, usług, robót budowlanych w Instytucie Badawczym Leśnictwa*.

¹⁰² Minister Środowiska, w okresie objętym kontrolą (2010–2014 III kwartał) sprawował nadzór nad pięcioma instytutami badawczymi. Zgodnie z regulaminem organizacyjnym Ministerstwa Środowiska zadania związane z prowadzeniem spraw z zakresu Ministra Środowiska na instytutami badawczymi przypisane zostały do zakresu działań czterech departamentów.

że koordynację zadań nadzorczych oraz doskonalenie zasad sprawowania nadzoru przez Ministra Środowiska zapewnia komórka organizacyjna Ministerstwa do spraw koordynacji nadzoru.

W Ministerstwie Gospodarki¹⁰³ do dnia 17 lutego 2014 r. obowiązywały procedury nadzoru Ministra nad jednostkami badawczo-rozwojowymi zatwierdzone w latach 2006–2008¹⁰⁴. Procedury określały m.in. zasady zatwierdzania sprawozdań finansowych jednostek, badanie sytuacji ekonomiczno-finansowej, opiniowanie wniosków o przyznanie dotacji na podstawową działalność statutową oraz łączenie, reorganizację i likwidację jednostek. Od 17 lutego 2014 r. w Ministerstwie Gospodarki obowiązywała procedura pn. *Zasady postępowania przy realizacji zadań wynikających z nadzoru Ministra nad instytutami badawczymi oraz wykonywanie uprawnień Ministra z tytułu akcji i udziałów posiadanych przez nadzorowane instytuty badawcze*¹⁰⁵. Procedura określała szczegółowy sposób postępowania pracowników właściwej komórki organizacyjnej oraz wymaganą dokumentację przy realizacji zadań wynikających ze sprawowania nadzoru Ministra Gospodarki nad instytutami badawczymi. Natomiast w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi¹⁰⁶ obowiązywał przyjęty w dniu 21 września 2007 r. dokument pn. *Kierunkowe propozycje zmian w zapleczu badawczo-rozwojowym Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi*¹⁰⁷. W dokumencie tym m.in. zalecono podjęcie prac nad ustanowieniem dla instytutów programów wieloletnich o charakterze strategicznym oraz planowane terminy reorganizacji nadzorowanych instytutów badawczych.

W dwóch objętych kontrolą ministerstwach – Ministerstwie Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej¹⁰⁸ oraz Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej¹⁰⁹ Ministrowie nie przyjęli rozwiązań rekomendowanych m.in. w dokumencie pn. *Analiza wybranych obszarów funkcjonowania nadzoru w administracji rządowej*¹¹⁰ oraz nie sporządzili dokumentów określających m.in. szczegółowe zasady i tryb nadzoru nad instytutami badawczymi. W wyjaśnieniach przedstawiciele Ministerstw wskazywali na niepisany charakter realizowanej polityki nadzorczej oraz wystarczające określenie działań nadzorczych w ustawie o instytutach badawczych i regulaminach wewnętrznych właściwych komórek organizacyjnych Ministerstwa.

W kontrolowanych Ministerstwach stwierdzono również nieprawidłowości lub czynniki ryzyka mające wpływ na organizację nadzoru oraz realizację działań nadzorczych:

¹⁰³ W latach 2010 (od dnia wejścia ustawy o instytutach badawczych) – 2014 (III kwartał) Minister Gospodarki nadzorował od 58 instytutów badawczych w 2010 r. do 53 instytutów badawczych (w tym dwa w stanie upadłości). W latach 2010–2014 (III kwartał) prowadzeniem spraw wynikających z nadzoru Ministra nad jednostkami badawczo-rozwojowymi, a następnie instytutami badawczymi zajmował się Departament Jednostek Nadzorowanych i Podległych Ministerstwa Gospodarki.

¹⁰⁴ Zatwierdzone przez Dyrektora Departamentu Jednostek Nadzorowanych i Podległych.

¹⁰⁵ Zatwierdzona przez Dyrektora Departamentu Jednostek Nadzorowanych i Podległych.

¹⁰⁶ Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi nadzorował 12 instytutów badawczych. W Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi nadzór nad instytutami badawczymi prowadzony był przez Departament Strategii, Analiz i Rozwoju. Natomiast ocena sytuacji finansowej instytutów badawczych była dokonywana przez Departament Finansów Ministerstwa.

¹⁰⁷ Przyjęty przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

¹⁰⁸ Do 18 listopada 2011 r. Ministerstwo Infrastruktury, a od 27 listopada 2013 r. Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju. W latach 2010–2013 minister właściwy ds. budownictwa, lokalnego planowania, zagospodarowania przestrzennego, mieszkalnictwa, gospodarki morskiej i transportu sprawował nadzór nad siedmioma instytutami badawczymi.

¹⁰⁹ W latach 2010–2014 (III kwartał) Minister Pracy i Polityki Społecznej sprawował nadzór nad trzema instytutami badawczymi. Nadzór nad instytutami badawczymi sprawowany był zgodnie z właściwością merytoryczną departamentów: Departament Analiz Ekonomicznych i Prognoz – Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Departament Prawa Pracy – Centralny Instytut Ochrony Pracy, Departament Pomocy i Integracji Społecznej – Instytut Rozwoju Służb Społecznych.

¹¹⁰ Dokument sporządzony w 2012 r. przez Departament Kontroli i Nadzoru Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (bip.kprm.gov.pl/download/75/6182/analiza.pdf).

- powierzanie w Ministerstwach nadzoru nad instytucjami osobom z nimi związanymi, co stwarzało ryzyko wystąpienia konfliktu interesów;
- wyznaczanie kierujących instytucjami niezgodnie z obowiązującymi przepisami;
- naruszanie przyjętych zasad i terminów sprawowania nadzoru nad instytucjami badawczymi.

1. W Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej osobie zatrudnionej w Departamencie Pomocy i Integracji Społecznej powierzono wykonywanie nadzoru Ministra nad Instytutem Rozwoju Służb Społecznych, mimo że osoba ta była zawodowo związana z nadzorowanym instytutem¹¹¹. Jednocześnie zadań z zakresu nadzoru nad tym instytutem badawczym nie ujęto w zakresie obowiązków tego pracownika. Zdaniem NIK powyższa sytuacja stwarzała ryzyko wystąpienia konfliktu interesów u pracownika odpowiedzialnego za nadzór nad instytutem.

2. W dniu 1 sierpnia 2014 r. Minister Gospodarki wyznaczył na kierownika Instytutu Inżynierii Materiałów Polimerowych i Barwników dyrektora Oddziału, co było niezgodne z art. 26 ust. 3 ustawy o instytutach badawczych, zgodnie z którym w przypadku odwołania dyrektora instytutu Minister nadzorujący wyznacza spośród jego zastępców osobę pełniącą funkcję kierownika instytutu. Przyczyną niepowołania kierownika Instytutu zgodnie z obowiązującymi przepisami był brak w strukturze Instytutu funkcji zastępcy dyrektora. Zgodnie z art. 27 ust. 2 dyrektor Instytutu powinien powołać co najmniej zastępcę dyrektora do spraw naukowych posiadającego tytuł naukowy lub stopień naukowy doktora habilitowanego. Brak powołania co najmniej jednego zastępcy powoduje niemożność wykonania przez Ministra obowiązku wynikającego z art. 26 ust. 3 ustawy o instytutach badawczych. Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że to Minister Gospodarki zatwierdził statut Instytutu Inżynierii Materiałów Polimerowych i Barwników.

3. Najwyższa Izba Kontroli oceniając pozytywnie wprowadzenie w Ministerstwie Środowiska procedur pn. *Działania nadzorcze* określających zadania poszczególnych departamentów zauważa jednocześnie, że Minister Środowiska nie dokonał lub nieterminowo dokonał rocznych ocen funkcjonowania trzech instytutów badawczych i okresowych (rocznych) ocen dyrektorów trzech instytutów za 2013 r. *Na przykład:*

- *Ocena funkcjonowania Instytutu Ochrony Środowiska za 2013 r. nie została dokonana do dnia 5 grudnia 2014 r. (tj. do dnia zakończenia kontroli), mimo że zgodnie z dokumentem „Działania nadzorcze” ocena taka powinna zostać sporządzona do 31 sierpnia 2014 r.*
- *Do dnia 5 grudnia 2014 r. właściwe Departamenty Ministerstwa Środowiska nie dokonały za 2013 r. oceny trzech dyrektorów nadzorowanych instytutów badawczych, mimo że dokonanie takiej oceny przewidywały wewnętrzne procedury. Brak dokonania takiej oceny wyjaśniano m.in. zmianami kadrowymi w nadzorowanych instytutach oraz obciążeniem pracami legislacyjnymi.*

Kontrola potwierdziła istotne znaczenie instytutów badawczych jako m.in. zaplecza eksperckiego dla ministrów nadzorujących. Ministrowie nadzorujący uwzględniający specyfikę oraz potrzeby danego Ministra zlecały instytutom badawczym w trybie konkurencyjnym. *Na przykład:*

- *Minister Gospodarki zlecił: Instytutowi Badań Rynku Konsumpcji i Koniunktur sporządzenie „Studium wykonalności analizy sytuacji handlu wewnętrznego – założenia metodyczne: analiza uwarunkowań zrównoważonego rozwoju funkcjonujących na rynku form handlu”; Instytutowi Chemicznej Przeróbki Węgla „Analizę komercyjnych technologii wykorzystania dwutlenku pod kątem ich zastosowania w Polsce; Instytutowi Lotnictwa „Utrzymywanie mocy produkcyjnych niezbędnych do realizacji zadań wynikających z Programu modernizacji polskiej gospodarki”.*
- *Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi w latach 2010–2014 (do 3 listopada 2014 r.) zlecił ośmiu podległym instytutom oraz jednemu konsorcjum (Instytut Technologiczno-Przyrodniczy, Instytut Rybactwa Śródlądowego, Instytut Uprawy Nawożenia i Gleboznawstwa) wykonanie 389 zadań zgodnych z profilami tych instytutów. W związku z realizacją powyższych zadań instytuty uzyskały przychody w łącznej wysokości 70.533,93 tys. zł.*

¹¹¹ Osoba sprawująca nadzór prowadziła na podstawie umowy o dzieło wykłady w nadzorowanym instytucie.

- W okresie objętym kontrolą Minister Środowiska zlecał zadania do realizacji następującym instytutom:
Państwowy Instytut Geologiczny – 292 zadania na łączną kwotę 311.818 tys. zł, w tym 134 zadania na zasadach konkurencyjnych; Instytut Ochrony Środowiska – 79 zadań na łączną kwotę 104.198 tys. zł, w tym dwa zadania na zasadach konkurencyjnych (w ramach zleconych zadań Minister zlecił Instytutowi m.in. opracowanie „Raportu z realizacji w 2011 r. zadań związanych z wypełnieniem zobowiązań wynikających z Konwencji w sprawie transgranicznego zanieczyszczenia powietrza na dalekie odległości wraz z protokołami (Konwencja Genewska)” oraz „Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (Konwencja klimatyczna) wraz z Protokołem z Kioto”.

3.3.2. Realizacja obowiązku kontroli instytutów badawczych

Podstawowe narzędzie nadzoru ministrów nadzorujących instytuty badawcze określone zostało w art. 36 ust. 1 i 2 ustawy o instytutach badawczych. Zgodnie z powołanym artykułem Minister nadzorujący, nie rzadziej niż raz na 3 lata, przeprowadza kontrolę instytutu (przed 1 stycznia 2012 r. – audyt). Kontrola instytutu jest przeprowadzana w celu dokonania oceny: 1) działalności finansowej instytutu; 2) organizacji i jakości pracy instytutu; 3) jakości zarządzania instytutem. Kontrolę w ramach nadzoru przeprowadza się na zasadach i w trybie określonych w przepisach ustawy z dnia 15 lutego 2011 r. o kontroli w administracji rządowej¹¹² stosownie do postanowień art. 35 ust. 2 ustawy o instytutach badawczych.

Trzech z pięciu objętych kontrolą Ministrów nie realizowało obowiązku kontroli nadzorowanych instytutów.

- Do końca 2013 r. Minister Pracy i Polityki Społecznej nie przeprowadził na podstawie art. 36 ust. 1 ustawy o instytutach badawczych kontroli trzech nadzorowanych instytutów (czynności kontrolne podjęte zostały dopiero w 2014 r.)¹¹³, a Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej – dwóch z siedmiu nadzorowanych instytutów¹¹⁴.
Natomiast Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi nie przeprowadził do dnia 21 października 2014 r. audytu lub kontroli w celu dokonania oceny działalności finansowej, organizacji i jakości pracy oraz jakości zarządzania instytutem w trzech instytutach (Instytucie Uprawy, Nawożenia i Gleboznawstwa – Państwowym Instytucie Badawczym, Państwowym Instytucie Weterynaryjnym – Państwowym Instytucie Badawczym, Instytucie Ochrony Roślin – Państwowym Instytucie Badawczym).

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli niedokonanie, poprzez kontrolę, oceny działalności finansowej instytutu, organizacji i jakości pracy instytutu oraz jakości zarządzania instytutem ogranicza możliwość sprawowania rzetelnego nadzoru przez właściwego ministra nad zgodnością działań instytutu z przepisami prawa i statutem, realizacją przez instytut podstawowych zadań (w tym m.in. prowadzenia badań naukowych i prac rozwojowych), co stanowi, zgodnie z art. 35 ustawy o instytutach badawczych ustawowy, obowiązek ministra.

W szczególności Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia niedokonanie poprzez przeprowadzoną kontrolę przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej oceny Instytutu Rozwoju Służb Społecznych w zakresie działalności finansowej instytutu, organizacji i jakości pracy instytutu oraz jakości zarządzania instytutem. Instytut ten nie ubiegał się o przyznanie kategorii naukowej według zasad i w trybie określonym przez ministra właściwego ds. nauki. W takiej sytuacji minister nadzorujący nie dysponował nawet częściową oceną jakości pracy instytutu w zakresie jego poziomu naukowego i jakości prowadzonych w nim badań naukowych i prac rozwojowych.

W przypadku trzech ministrów w realizacji obowiązku kontroli nadzorowanych instytutów badawczych występowały znaczące opóźnienia.

¹¹² Dz. U. Nr 185, poz. 1092.

¹¹³ Minister Pracy i Polityki Społecznej skierował wystąpienie pokontrolne do dyrektora: Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych w dniu 25 listopada 2014 r., Instytutu Rozwoju Służb Społecznych – 17 grudnia 2014 r., Centralnego Instytutu Ochrony Pracy – Państwowego Instytutu Badawczego – 15 grudnia 2014 r.

¹¹⁴ W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne NIK Minister Infrastruktury i Rozwoju poinformował, że dwa Instytuty zostaną objęte kontrolą w 2014r. (pismo z dnia 6 maja 2014 r. nr DK-II-0911-36-CG/13/14).

- Minister Gospodarki nie przeprowadził we wskazanym w ustawach terminie audytu lub kontroli 44 instytutów badawczych z 53 (83,1%), w tym: 21 instytutów do dnia 1 kwietnia 2012 r. tj. w terminie określonym w art. 49 ust. 2 ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące system nauki oraz 23 instytutów do dnia 1 października 2013 r., tj. w terminie określony w art. 36 ust. 1 ustawy o instytutach badawczych. Ponadto Minister Gospodarki nie dopełnił obowiązku przeprowadzenia audytu (kontroli) jednego spośród 53 nadzorowanych instytutów, który powinien być poddany audytowi lub kontroli przez Ministra¹¹⁵.
- Minister Środowiska przeprowadził kontrolę dwóch instytutów po terminie określonym w art. 49 ust. 2 ustawy Przepisy wprowadzające ustawy reformujące system nauki¹¹⁶, zgodnie z którym jednostki, które uzyskały kategorię 2, 3 lub 4 podlegały audytowi (lub kontroli), o którym mowa w art. 36 ustawy o instytutach badawczych do dnia 1 kwietnia 2012 r.
- Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi nie przeprowadził do dnia 1 kwietnia 2012 r. audytu w trzech nadzorowanych instytutach badawczych (Instytucie Hodowli i Aklimatyzacji Roślin w Radzikowie, Instytucie Uprawy Nawożenia i Gleboznawstwa w Puławach, Instytucie Włókien Naturalnych i Roślin Zielarskich w Poznaniu). Minister uczynił to dopiero w grudniu 2013 r., a w przypadku Instytutu Włókien Naturalnych i Roślin Zielarskich w lutym 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że celem skrócenia terminu (do 1 kwietnia 2012 r.) na przeprowadzenie audytu (lub kontroli) instytutów badawczych, które otrzymały niższą kategorię naukową niż 1, było wzmożenie nadzoru nad nimi nadzoru i określenie działań naprawczych¹¹⁷.

Jedną z przyczyn niepełnego i opieszałego realizowania obowiązku kontrolnego przez objętych kontrolą pięciu Ministrów było niewypełnienie przez nich delegacji ustawowej określonej w art. 36 ust. 6 ustawy o instytutach (w brzmieniu obowiązującym do dnia 31 grudnia 2011 r.). Zgodnie z powołanym artykułem ustawy o instytutach badawczych ministrowie nadzorujący mieli obowiązek wydać rozporządzenie określające szczegółowy sposób i tryb dokonywania audytu i kontroli instytutów, w tym sposób wykonywania i dokumentowania czynności kontrolnych oraz sporządzania protokołu kontroli oraz tryb rozpatrywania uwag i zastrzeżeń pokontrolnych. Rozporządzenia takiego nie wydali: Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Minister Pracy i Polityki Społecznej, Minister Gospodarki, Minister Infrastruktury oraz Minister Środowiska.

Zdaniem kontrolowanych Ministrów przepis art. 36 ust. 6 ustawy o instytutach badawczych został uchylony przez art. 74 pkt 2 lit. d ustawy o kontroli w administracji rządowej z dniem 1 stycznia 2012 r. Ministrowie byli informowani o prowadzonych pracach legislacyjnych, w tym o projekcie ustawy o kontroli w administracji rządowej z dnia 22 marca 2011 r. Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że projekty ustaw nie są źródłami prawa i z tego powodu nie mogą wpływać na obowiązki określone w aktach prawnych powszechnie obowiązujących. Podkreślić również należy, że zgodnie z zasadami techniki prawodawczej zaleca się, by rozporządzenie wchodziło w życie z dniem wejścia ustawy, na podstawie której jest ono wydawane (ustawa o instytutach o badawczych weszła w życie 1 października 2010 r., natomiast uchwalona została przez Sejm RP 30 kwietnia 2010 r.). Wydanie przedmiotowego rozporządzenia było obligatoryjne¹¹⁸.

¹¹⁵ W dniu 19 kwietnia 2012 r., a zatem po terminie wskazanym w art. 49 ust. 2 ustawy Przepisy wprowadzające ustawy reformujące system nauki na przeprowadzenie w instytucie audytu/kontroli, rozpoczął się proces włączania Centralnego Ośrodka Badawczo-Rozwojowego Przemysłu Izolacji Budowlanej do Instytutu Mechanizacji Budownictwa i Górnictwa Skalnego i do tego czasu nie przeprowadzono w instytucie audytu/kontroli, o którym mowa w powołanych wyżej przepisach. Zgodnie z art. 49 ust. 2 ustawy o instytutach badawczych minister nadzorujący miał 18 miesięcy od dnia 1 października 2010 r. na przeprowadzenie audytu/kontroli w nadzorowanych instytutach, które uzyskały kategorię 2, 3 lub 4.

¹¹⁶ Dz. U. Nr 96, poz. 620 ze zm., dalej: ustawa Przepisy wprowadzające ustawy reformujące system nauki.

¹¹⁷ Zgodnie z art. 36 ust. 4 ustawy o instytutach badawczych na podstawie wyników kontroli minister nadzorujący może m.in. zdecydować o reorganizacji instytutu, jego oddziale oraz połączeniu z innym instytutem, a także wnioskować o przekształcenie w instytut Polskiej Akademii Nauk.

¹¹⁸ Zgodnie z § 127 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908) rozporządzenie powinno wchodzić w życie w dniu wejścia w życie ustawy, na podstawie której jest ono wydawane.

Ministrowie w ramach prowadzonego nadzoru i dokonywanych ocen pracy instytutów w ograniczonym stopniu uwzględniali efekty ich naukowo-badawczej działalności, nie uwzględniając m.in. wyników oceny parametrycznej oraz wdrażania przez instytuty badawcze wyników badań naukowych i prac rozwojowych.

- *Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi oceniał instytuty w zakresie organizacji pracy i jakości zarządzania, realizacji zadań podstawowych i jakości pracy oraz prawidłowości działalności finansowej, biorąc pod uwagę m.in. realizację planów badań naukowych i strategii rozwoju instytutów, rozwój naukowy pracowników, dostosowanie tematyki badawczej do potrzeb rolnictwa. Oceny dokonywane przez Ministra w wyniku prowadzonych kontroli nie były jednak porównywane z ocenami parametrycznymi Komitetu Ewaluacji Jednostek Naukowych z 2010 r. i 2013 r., a w czynnościach podejmowanych w ramach nadzoru Minister w ograniczonym stopniu uwzględniał efekty ich naukowo-badawczej działalności, koncentrując się na organizacyjnym i finansowym aspekcie funkcjonowania instytutów.*
- *Minister Gospodarki nie brał pod uwagę oceny parametrycznej uzyskanej przez instytuty, jednocześnie sam nie dokonywał analizy ich działalności naukowej. Skutkowało to rozbieżnymi ocenami Ministra w zakresie m.in. jakości pracy instytutów (w tym działalności podstawowej), a otrzymywanymi przez nie ocenami parametrycznymi, m.in.: Centralny Ośrodek Badawczo-Rozwojowy Maszyn Włókienniczych POLMATEX-CENARO otrzymał ocenę pozytywną z nieprawidłowościami od Ministra, jednocześnie w 2013 r. w wyniku oceny parametrycznej otrzymał kategorię zbliżoną do kategorii 4 otrzymanej w 2010 r.¹¹⁹.*

Jedną z przyczyn powyższego stanu rzeczy stwierdzoną m.in. w Ministerstwie Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, było niepełne przygotowanie merytoryczne pracowników odpowiedzialnych za prowadzenie kontroli nadzorowanych instytutów do dokonywania rzetelnej oceny jakości pracy instytutów w zakresie realizacji przez nie zadań podstawowych, tj. rozróżniania działalności komercyjnej od naukowo-badawczej, wdrożeniowej oraz przystosowywania wyników badań naukowych i prac rozwojowych do potrzeb praktyki.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, pomijanie eksperckiej oceny dorobku naukowego jednostki (a więc kluczowego elementu podstawowej działalności instytutu badawczego) może stworzyć ryzyko dokonania oceny arbitralnej, nieuwzględniającej istoty kontrolowanej działalności¹²⁰. Za uwzględnianiem oceny parametrycznej przemawia również to, że w przypadku nie opracowania przez ministra nadzorującego własnych kryteriów oceny działalności podstawowej instytutów badawczych, może być ona jedyną podstawą oceny w tym zakresie.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia współpracę i wymianę informacji pomiędzy ministrami nadzorującymi a Ministrem Nauki i Szkolnictwa Wyższego. Współpraca dotyczyła m.in.: kryteriów i sposobu dokonywania oceny parametrycznej nadzorowanych instytutów badawczych¹²¹, wnioskowania o nadanie statusu państwowego instytutu badawczego nadzorowanym instytutom.

¹¹⁹ W ramach oceny parametrycznej jednostki naukowej były oceniane 2010 r. w kategoriach od 1 do 5, przy czym kategoria 1 oznaczała kategorię najwyższą. Przeprowadzona w 2013 r. ocena parametryczna przewidywała następujące kategorie naukowe: A+ - poziom wiodący, A - poziom bardzo dobry, B - poziom zadowolający z rekomendacją wzmocnienia działalności naukowej, badawczo-rozwojowej lub stymulującej innowacyjność gospodarki, C - poziom niezadowolający. W 2013 r. Centralny Ośrodek Badawczo-Rozwojowy Maszyn Włókienniczych Pomatex-Cenaro otrzymał kategorię C.

¹²⁰ Zgodnie z art. 34 ust. 1 i 2 ustawy o instytutach badawczych do kompetencji ministra właściwego do spraw nauki należy ocena poziomu naukowego instytutu i jakości prowadzonych w nim badań naukowych i prac rozwojowych oraz zgodności działalności instytutu z zadaniami określonymi w m.in. art. 2 ust. 1 ww. ustawy (prowadzenie badań naukowych i prac rozwojowych, ich przystosowywanie do potrzeb praktyki i wdrażanie), a podstawą tej oceny są prace przeprowadzane przez Komitet Ewaluacji Jednostek Naukowych złożony z naukowców oraz przedstawicieli środowisk społeczno-gospodarczych o uznanym dorobku w zakresie innowacyjności w sposób określony w ustawie z dnia 30 kwietnia 2010 r. o zasadach finansowania nauki (Dz. U. z 2014 r., poz. 1620).

¹²¹ W tej sprawie do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego występowali m.in. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Minister Środowiska, Minister Gospodarki, Minister Pracy i Polityki Społecznej.

- W związku z oceną parametryczną działalności jednostek naukowych za lata 2009–2012 Minister Pracy i Polityki Społecznej przekazał ministrowi właściwemu ds. nauki pismo, w którym wysoko oceniono bezpośredni wkład Centralnego Instytutu Ochrony Pracy w realizację reformy systemu emerytalnego w zakresie likwidacji wcześniejszych emerytur i wdrożenie systemu emerytur pomostowych.
- W okresie objętym kontrolą Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi uczestniczył w pracach nad ustalaniem kryteriów oceniania instytutów przez Komitet Ewaluacji Jednostek Naukowych. W 2011 r. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi dwukrotnie zorganizował spotkanie dyrektorów nadzorowanych instytutów z przedstawicielami Komitetu Ewaluacji Jednostek Naukowych w celu omówienia opracowanych przez Komitet Ewaluacji Jednostek Naukowych założeń, kryteriów i trybu przyznawania nowej oceny parametrycznej. Opiniując projekt rozporządzenia w sprawie oceny parametrycznej, Minister stwierdził, że nie wpłynie ono na pobudzenie innowacyjności polskiej gospodarki.

3.3.3. Nadzór ministrów nad działalnością finansową instytutów badawczych

Ministrowie nadzorujący na bieżąco monitorowali sytuację finansową instytutów badawczych oraz dokonywali analizy sprawozdań zgodnie z przyjętymi procedurami.

- W Ministerstwie Gospodarki wykonywanie obowiązku określonego w art. 18 ust. 13 ustawy o instytutach badawczych dotyczącego zatwierdzania sprawozdań finansowych instytutów przez ministra nadzorującego od dnia 17 lutego 2014 r. było uregulowane Procedurą Nr P-DNP-61¹²². Procedura określała w szczególności: przygotowanie decyzji Ministra Gospodarki w sprawie wyboru biegłych rewidentów do badania rocznych sprawozdań finansowych instytutów. W badaniu kontrolnym stwierdzono zgodność działania Ministra z obowiązującymi procedurami.
- W Ministerstwie Gospodarki sprawozdania finansowe za 2013 r. ośmiu objętych kontrolą instytutów zostały zatwierdzone przez Ministra zgodnie z art. 18 ust. 13 ustawy o instytutach w terminie określonym w art. 53 ust. 1 ustawy z dnia o rachunkowości. Wszystkie skontrolowane sprawozdania były badane przez biegłego rewidenta, zgodnie z art. 64 ust. 1 pkt 4 ustawy o rachunkowości.

W przypadku stwierdzonych problemów finansowych Ministrowie podejmowali działania zaradcze, które polegały przede wszystkim na sporządzaniu planów naprawczych oraz przeprowadzaniu reorganizacji.

- W dniu 31 sierpnia 2011 r. na posiedzeniu Kierownictwa Resortu Minister Infrastruktury polecił przygotowanie wystąpienia do Rady Naukowej Instytutu Kolejnictwa i jego Dyrektora wyrażającego zaniepokojenie sytuacją finansową. Minister polecił ponadto przeprowadzenie w Instytucie Kolejnictwa kompleksowej kontroli dotyczącej jego funkcjonowania.

Czterech z pięciu objętych kontrolą ministrów nadzorujących¹²³ zgodnie z określonymi w ustawie o rachunkowości zasadami i terminami zatwierdzało sprawozdania finansowe. Na przykład:

- Zgodnie z art. 18 ust. 13 ustawy o instytutach badawczych Minister Środowiska w latach 2010–2014 zatwierdzał sprawozdania finansowe instytutów wraz z wnioskami w sprawie pokrycia straty netto lub przeznaczenia zysku bilansowego. Wszystkie objęte badaniem kontrolnym sprawozdania finansowe zostały zatwierdzone w terminie określonym w art. 53 ust. 1 ustawy o rachunkowości, tj. nie później niż sześć miesięcy od dnia bilansowego (do dnia 30 czerwca danego roku)¹²⁴.

¹²² Do dnia 17 lutego 2014 r. w Ministerstwie obowiązywały procedury nadzoru Ministra nad jednostkami badawczo-rozwojowymi, zatwierdzone w latach 2006–2008.

¹²³ Minister Pracy i Polityki Społecznej, Minister Środowiska, Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej.

¹²⁴ Łącznie skontrolowano procedurę zatwierdzania 14 sprawozdań finansowych czterech nadzorowanych instytutów badawczych.

- *Badanie 12 wybranych losowo decyzji Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w sprawie zatwierdzenia sprawozdań finansowych instytucji wykazało, że Minister zatwierdził sprawozdania w terminie określonym w art. 53 ust. 1 ustawy o rachunkowości. Sprawozdania pięciu nadzorowanych były zgodne z art. 64 ust. 1 pkt. 4 ustawy o rachunkowości, badane przez biegłego rewidenta¹²⁵.*

Minister Gospodarki nie dochował ustawowych terminów zatwierdzenia siedmiu z 51 sprawozdań finansowych nadzorowanych instytucji za rok 2013 r., a w przypadku 16 przekroczył termin na zatwierdzenie sprawozdań o jeden i dwa miesiące, co było niezgodne z art. 53 ust. 1 ustawy o rachunkowości.

W dwóch skontrolowanych Ministerstwach nie analizowano prawidłowości kwalifikowania przez instytucje środków do właściwej działalności. *Na przykład:*

- *W Ministerstwie Środowiska sprawozdania finansowe instytucji nie były weryfikowane pod kątem prawidłowości kwalifikacji przez instytucje ich działalności jako komercyjnej oraz badawczej i rozwojowej. W departamentach nadzorujących instytucje wyjaśniono m.in. że przepisy ustawy o rachunkowości nie nakładają na organ nadzorujący jednostkę takiego obowiązku, a kwestia kwalifikacji działalności instytucji może zostać oceniona w toku kontroli przez Biuro Kontroli i Audytu Wewnętrznego Ministerstwa.*

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia przekazanie przez Ministra Gospodarki w okresie objętym kontrolą nadzorowanym instytucjom, bez podstawy prawnej, dotacji celowej w łącznej kwocie 290 tys. zł¹²⁶. Dotacja ta nie została wydatkowana na realizację ustawowo określonych zadań, mimo że zgodnie z art. 127 ust. 1 pkt 1 lit. b ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹²⁷ dotacje celowe są to środki przeznaczone na finansowanie lub dofinansowanie ustawowo określonych zadań, w tym zadań z zakresu mecenatu państwa nad kulturą, realizowanych przez inne jednostki niż jednostka samorządu terytorialnego. Minister Gospodarki jako podstawę udzielenia dotacji wskazał art. 9 ust. 2 pkt 2 i 5 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej¹²⁸ określający sprawy należące do właściwości Ministra Gospodarki.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli przytoczone przepisy ustawy o działach administracji rządowej nie mogą stanowić podstawy prawnej do udzielenia przez Ministra Gospodarki dotacji celowych nadzorowanym przez niego instytucjom badawczym, skoro jest tam mowa o sprawach właściwych dla danego ministra, a nie o konkretnych zadaniach.

¹²⁵ Stosownie do art. 64 ust. 1 pkt 4 ustawy o rachunkowości badaniu przez biegłego rewidenta podlegają sprawozdania finansowe pozostałych jednostek, które w poprzedzającym roku obrotowym, za który sporządzono sprawozdania finansowe, spełniły co najmniej dwa z następujących warunków: średnioroczne zatrudnienie w przeliczeniu na pełne etaty wyniosło co najmniej 50 osób, suma aktywów bilansu na koniec roku obrotowego stanowiła równowartość w walucie polskiej co najmniej 2.500.000 euro, przychody netto ze sprzedaży towarów i produktów oraz operacji finansowych za rok obrotowy stanowiły równowartość w walucie polskiej co najmniej 5.000.000 euro.

¹²⁶ Minister Gospodarki zlecił w latach 2011–2014 nadzorowanym instytucjom badawczym zadanie do realizacji na podstawie art. 127 ust. 1 pkt 1 lit. b ustawy o finansach publicznych, mimo że zadania te nie zostały określone w ustawie. Na wykonanie ww. zadań zawarto pięć umów o dotację celową o łącznej wartości 368 tys. zł, na które do dnia zakończenia kontroli Minister wydatkował 290 tys. zł.

¹²⁷ Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm., dalej: ustawa o finansach publicznych.

¹²⁸ Dz. U. z 2013 r., poz. 743 ze zm.

4.1 Przygotowanie kontroli

Doboru instytutów badawczych do kontroli dokonano w sposób celowy, kierując się otrzymaną przez instytut kategorią oceny parametrycznej (w wybranej próbie uzyskano rozkład podobny do rozkładu kategorii naukowych przyznanych przez KEJN w 2013 r., tj. ok. 30% – A, 60% – B, oraz 10% – C. Jako kryterium doboru próby uwzględniono również przynależność do określonej grupy nauk – badanie kontrolne uwzględniło zarówno nauki o życiu, nauki ścisłe i inżynierskie oraz nauki humanistyczne i społeczne.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy o NIK, Najwyższa Izba Kontroli zwróciła się do instytutów badawczych o przekazanie informacji (w formie kwestionariusza) dotyczących efektów działalności naukowo-badawczej, stanu zatrudnienia oraz sytuacji finansowej. Kwestionariusz dotyczył lat 2010–2013, a dla wybranych zagadnień także lat 2009–2014. W celach porównawczych NIK zwróciła się również o przekazanie informacji do instytutów naukowych Polskiej Akademii Nauk oraz wybranych wydziałów uczelni. W przypadku wydziałów szkół wyższych kwestionariusz nie dotyczył ich sytuacji finansowej.

Dane uzyskano od 107 instytutów badawczych, z czego 36 w grupie nauk o życiu, siedmiu w grupie nauk humanistycznych i społecznych oraz 64 w grupie nauk ścisłych i inżynierskich. Jeden z udzielających informacji instytutów rozpoczął działalność w 2011 r. Ponadto otrzymano dane od 68 instytutów naukowych PAN, w tym: 25 w grupie nauk o życiu, 14 w grupie nauk humanistycznych i społecznych, 29 w grupie nauk ścisłych i inżynierskich) oraz od 85 wydziałów szkół wyższych, w tym 30 w grupie nauk o życiu, 12 w grupie nauk humanistycznych i społecznych, 43 w grupie nauk ścisłych i inżynierskich.

Ponadto w ramach kontroli Najwyższa Izba Kontroli zasięgnęła na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy o NIK informacji od Urzędu Patentowego Rzeczypospolitej Polskiej dotyczących aktywności instytutów badawczych w zakresie pozyskiwania patentów.

Efekty finansowe kontroli stanowią 458,1 tys. zł, z tego 368 tys. zł wartość niezgodnie z prawem udzielonej dotacji, a 90,1 tys. zł środki wydatkowane niezgodnie z harmonogramem realizacji dotacji na restrukturyzację.

4.2 Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Na podstawie art. 53 ust. 6 ustawy o NIK skierowano wystąpienia pokontrolne do kierowników wszystkich jednostek kontrolowanych.

Zastrzeżenia do wystąpień pokontrolnych zostały zgłoszone przez trzech kierowników jednostek kontrolowanych. Zastrzeżenia zgłosili dyrektor Instytutu Zaawansowanych Technologii Wytwarzania w Krakowie oraz Instytutu Włókien Naturalnych i Roślin Zielarskich w Poznaniu. Właściwy zespół orzekający komisji rozstrzygającej w NIK uwzględnił w części zgłoszone zastrzeżenia.

W dniu 17 lutego 2015 r. Minister Gospodarki zgłosił sześć zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego z dnia 26 stycznia 2015 r. W dniu 25 marca 2015 r. Kolegium Najwyższej Izby Kontroli uwzględniło zgłoszone zastrzeżenia w części.

W wystąpieniach pokontrolnych sformułowano ogółem 32 wnioski pokontrolne¹²⁹, z tego: 12 w związku z kontrolą ministerstw¹³⁰ i 20 – instytutów badawczych. Najwyższa Izba Kontroli

¹²⁹ Z tego trzy wnioski w związku z kontrolą rozpoznawczą R/13/005 pn. Nadzorowanie działalności instytutów badawczych.

¹³⁰ Włącznie z kontrolą rozpoznawczą.

wnioskowała m.in. do ministrów nadzorujących o przeprowadzanie kontroli instytutów zgodnie z ustawą o instytutach badawczych oraz uwzględnianie w trakcie kontroli wyników oceny parametrycznej, udzielanie instytutom badawczym dotacji zgodnie z prawem, wyznaczanie do nadzoru nad instytutami osób niezwiązanymi z nimi zawodowo, sporządzanie okresowych ocen działalności nadzorowanych instytutów i ich dyrektorów zgodnie z przyjętymi procedurami wewnętrznymi.

Do dyrektorów instytutów badawczych Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała m.in. o: ustanowienie regulaminu określającego tryb oceny okresowej dorobku naukowego i technicznego pracowników naukowych instytutu oraz dokonywanie ocen pracowników naukowych oraz badawczo-technicznych w terminach określonych w ustawach, aktywizację działań na rzecz pozyskiwania młodej kadry naukowej, występowanie przez dyrektorów instytutów do ministrów nadzorujących o wyrażenie zgody na dodatkowe zatrudnienie w ramach stosunku pracy, wyeliminowanie stosunku podległości służbowej pomiędzy dyrektorami instytutów a ich zastępcami, podjęcie działań na rzecz nawiązania ściślejszej współpracy z podmiotami gospodarczymi, zidentyfikowanie przyczyn niedoszacowania kosztów wykonywanych usług i wprowadzenie mechanizmów zapewniających instytutom ich realizację bez strat finansowych, opisywanie dowodów księgowych pod względem merytorycznym zgodnie z wymaganiami określonymi w ustawie o rachunkowości oraz w przepisach wewnętrznych, wydzielenie pod względem finansowym i rachunkowym działalności komercyjnej, w sposób zapewniający rzetelne sporządzenie sprawozdań z działalności badawczo-rozwojowej oraz raportów z prowadzonej działalności.

Z odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne wynika, że do dnia 27 marca 2015 r. zrealizowano lub podjęto realizację łącznie 14 wniosków pokontrolnych, z tego trzech z kontroli rozpoznawczej.

Minister Pracy i Polityki Społecznej poinformował, że podczas nadzorowania instytutów badawczych wyeliminuje sytuacje stwarzające ryzyko wystąpienia konfliktu interesów. Zwróci się również do dyrektora jednego z nadzorowanych instytutów, aby rozważył poddanie się ocenie parametrycznej i uzyskanie kategorii naukowej. Jednocześnie Minister Pracy i Polityki Społecznej poinformował m.in., że skorzystanie z rekomendacji dotyczącej określenia zasad polityki nadzorczej w odniesieniu do instytutów badawczych nie jest konieczne, gdyż tryb i sposób sprawowania przez Ministra nadzoru nad instytutami badawczymi został wyczerpująco określony w ustawie o instytutach badawczych.

Minister Środowiska zadeklarował dokonanie oceny okresowej (rocznej) działalności nadzorowanych instytutów oraz ich dyrektorów, zgodnie z obowiązującymi w Ministerstwie zasadami, a Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi o dwóch przeprowadzonych kontrolach w instytutach badawczych i trzeciej planowanej w I półroczu 2015 r. Minister Gospodarki zobowiązał się również do uwzględniania w prowadzonych w nadzorowanych instytutach kontrolach kwestii powoływania zastępców dyrektora oraz kwestii dotyczących oceny parametrycznej, a także uwzględniania oceny parametrycznej przy dokonywaniu oceny jakości pracy instytutów badawczych.

Dyrektorzy skontrolowanych instytutów poinformowali, że dokonywanie oceny pracowników naukowych będzie się odbywać w terminach i trybie określonym w ustawie o instytutach badawczych. Przeprowadzą również zmiany w systemie obiegu i opisu dokumentów w celu przejrzystego klasyfikowania wydatków ponoszonych na badania naukowe. Dyrektorzy instytutów badawczych zadeklarowali także podjęcie działań na rzecz ograniczania ryzyka wystąpienia luki pokoleniowej wśród pracowników naukowych i zwiększenie liczby zatrudnionych adiunktów.

W przypadku podejrzenia naruszenia dyscypliny finansów publicznych, NIK skierowała zawiadomienie do właściwego rzecznika dyscypliny finansów publicznych.

Najwyższa Izba Kontroli będzie monitorować proces realizacji wniosków pokontrolnych i oceniać osiągnięte w związku z nim efekty.

5.1 Charakterystyka uwarunkowań prawnych oraz organizacyjno-ekonomicznych

Instytuty działają na podstawie ustawy o instytutach badawczych, która zastąpiła ustawę z dnia 25 lipca 1985 r. o jednostkach badawczo-rozwojowych¹³¹. Zgodnie z art. 49 ust.1 ustawy Przepisy wprowadzające ustawy reformujące system nauki, jednostki badawczo-rozwojowe, które uzyskały kategorię 1, 2, 3, 4 lub 5 na podstawie przepisów ustawy o zasadach finansowania nauki, stały się z dniem 1 października 2010 r. instytutami badawczymi w rozumieniu ustawy o instytutach badawczych.

Do czasu wejścia w życie ustawy o finansach publicznych instytuty zaliczane były do jednostek sektora finansów publicznych, stosownie do art. 4 ust. 1 pkt 6 ustawy z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych¹³². Z dniem 1 stycznia 2010 r. podmioty te wyłączono poza sektor finansów publicznych (Art. 9 pkt 14 ustawy z o finansach publicznych).

Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy o instytutach badawczych, instytutem badawczym jest państwowa jednostka organizacyjna, wyodrębniona pod względem prawnym, organizacyjnym i ekonomiczno-finansowym, która prowadzi badania naukowe i prace rozwojowe ukierunkowane na ich wdrożenie i zastosowanie w praktyce. Instytut nabywa osobowość prawną z chwilą wpisania do Krajowego Rejestru Sądowego (art. 1 ust. 2 ww. ustawy).

Do podstawowej działalności instytutów należy: prowadzenie badań naukowych i prac rozwojowych, przystosowywanie wyników badań naukowych i prac rozwojowych do potrzeb praktyki oraz wdrażanie wyników badań naukowych i prac rozwojowych (art. 2 ust. 1 ustawy o instytutach badawczych). Instytut może także, w związku z prowadzoną działalnością podstawową, realizować zadania dodatkowe takie jak m.in. upowszechnianie wyników badań naukowych i prac rozwojowych; wykonywanie badań i analiz; prowadzenie działalności normalizacyjnej, certyfikacyjnej i aprobowej; wytwarzanie w związku z prowadzonymi badaniami naukowymi i pracami rozwojowymi aparatury, urządzeń i materiałów, prowadzenie działalności wydawniczej związanej z prowadzonymi badaniami naukowymi i pracami rozwojowymi (art. 2 ust. 2). Ponadto instytut może prowadzić studia podyplomowe i doktoranckie związane z prowadzonymi przez instytut badaniami naukowymi i pracami rozwojowymi (jeżeli posiada uprawnienia do nadawania stopni naukowych oraz odpowiednie zaplecze i warunki materialno-techniczne) oraz inne formy kształcenia, w tym szkolenia i kursy dokształcające (art. 2 ust. 3).

Stosownie do art. 7 ust. 1 ustawy o instytutach badawczych instytut może zostać połączony z innym instytutem, podzielony, zreorganizowany, przekształcony w instytucję gospodarki budżetowej działającą na podstawie ustawy o finansach publicznych lub zlikwidowany, jeżeli minister nadzorujący uzna, że łączenie, podział, reorganizacja, przekształcenie lub likwidacja instytutu są uzasadnione merytorycznie, organizacyjnie i finansowo, z zastrzeżeniem ust. 4 i 5. Zgodnie z art. 12 ust. 1 ww. ustawy, instytut może podlegać komercjalizacji lub prywatyzacji bezpośredniej. Decyzję o komercjalizacji instytutu może podjąć minister nadzorujący w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw nauki, z inicjatywy własnej lub na wniosek dyrektora, po zasięgnięciu opinii rady naukowej. W przypadku prywatyzacji bezpośredniej minister nadzorujący wykonuje zadania i kompetencje organu założycielskiego określone w przepisach o komercjalizacji i prywatyzacji (art. 12 ust. 5 ustawy). Instytut może także otrzymać w drodze rozporządzenia Rady Ministrów,

¹³¹ Dz. U. z 2008 r. Nr 159, poz. 993 ze zm.

¹³² Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.

na wniosek ministra nadzorującego, po uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw nauki oraz ministrem właściwym do spraw finansów publicznych, status państwowego instytutu badawczego, jeżeli zaistnieje potrzeba zlecenia mu do wykonywania w sposób ciągły zadań szczególnie ważnych dla planowania i realizacji polityki państwa, których wykonanie jest niezbędne dla zapewnienia obronności i bezpieczeństwa publicznego, działania wymiaru sprawiedliwości, ochrony dziedzictwa narodowego, rozwoju edukacji i kultury, kultury fizycznej i sportu oraz poprawy jakości życia obywateli (art. 21 ust. 1, 2, art. 22 pkt 2 ww. ustawy). Zgodnie z art. 21 ust. 5 ustawy o instytutach badawczych Rada Ministrów, w drodze rozporządzenia, nadaje instytutowi status państwowego instytutu badawczego, uwzględniając w szczególności wymagania, o których mowa w art. 4, oraz określając zakres zadań tego instytutu, źródła finansowania i wskazując dysponentów środków budżetowych przeznaczonych na realizację tych zadań.

Instytuty mogą współpracować w ramach centrów naukowo-przemysłowych, których zadania określone są w art. 38 ust. 5 ww. ustawy. Warunkiem utworzenia centrum jest nawiązanie współpracy naukowo-gospodarczej przez co najmniej jeden instytut badawczy oraz co najmniej jedną jednostkę sektora gospodarczego (art. 38 ust. 1 ustawy).

Podstawowe definicje dotyczące badań naukowych i działalności badawczo-rozwojowej zawarte zostały w art. 2 ustawy o zasadach finansowania nauki. Wśród badań naukowych (art. 2 pkt 3) wyodrębnia ona:

- badania podstawowe, tj. oryginalne prace badawcze eksperymentalne lub teoretyczne podejmowane przede wszystkim w celu zdobywania nowej wiedzy o podstawach zjawisk i obserwowalnych faktów bez nastawienia na bezpośrednie praktyczne zastosowanie lub użytkowanie;
- badania stosowane, tj. prace badawcze podejmowane w celu zdobycia nowej wiedzy, zorientowane przede wszystkim na zastosowanie w praktyce;
- badania przemysłowe, tj. badania mające na celu zdobycie nowej wiedzy oraz umiejętności w celu opracowywania nowych produktów, procesów i usług lub wprowadzania znaczących ulepszeń do istniejących produktów, procesów i usług. Badania te obejmują tworzenie elementów składowych systemów złożonych, szczególnie do oceny przydatności technologii rodzajowych, z wyjątkiem prototypów objętych zakresem prac rozwojowych.

Według ustawy o zasadach finansowania nauki (art. 2 pkt 4) prace rozwojowe to nabywanie, łączenie, kształtowanie i wykorzystywanie dostępnej aktualnie wiedzy i umiejętności z dziedziny nauki, technologii i działalności gospodarczej oraz innej wiedzy i umiejętności do planowania produkcji oraz tworzenia i projektowania nowych, zmienionych lub ulepszonych produktów, procesów i usług, w szczególności:

- tworzenie projektów, rysunków, planów oraz innej dokumentacji do tworzenia nowych produktów, procesów i usług, pod warunkiem, że nie są one przeznaczone do celów komercyjnych;
- opracowywanie prototypów o potencjalnym wykorzystaniu komercyjnym oraz projektów pilotażowych, w przypadkach gdy prototyp stanowi końcowy produkt komercyjny, a jego produkcja wyłącznie do celów demonstracyjnych i walidacyjnych (potwierdzenia przydatności do użycia) jest zbyt kosztowna. W przypadku gdy projekty pilotażowe lub demonstracyjne mają być następnie wykorzystywane do celów komercyjnych, wszelkie przychody uzyskane z tego tytułu należy odjąć od kwoty kosztów kwalifikowanych pomocy publicznej;

- działalność związana z produkcją eksperymentalną oraz testowaniem produktów, procesów i usług, pod warunkiem, że nie są one wykorzystywane komercyjnie.

Prace rozwojowe nie obejmują rutynowych i okresowych zmian wprowadzanych do produktów, linii produkcyjnych, procesów wytwórczych, istniejących usług oraz innych operacji w toku, nawet jeżeli takie zmiany mają charakter ulepszeń.

Działalność badawczo-rozwojowa to działalność twórcza obejmująca badania naukowe lub prace rozwojowe, podejmowana w sposób systematyczny w celu zwiększenia zasobów wiedzy oraz jej wykorzystania do tworzenia nowych zastosowań (art. 2 pkt 6 ustawy o zasadach finansowania nauki).

Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 30 maja 2008 r. o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej¹³³, działalność innowacyjna to z kolei działalność polegająca na opracowaniu nowej technologii i uruchomieniu na jej podstawie wytwarzania nowych lub znacząco ulepszonych towarów, procesów lub usług.

Organami instytutu są dyrektor oraz rada naukowa (art. 23 ustawy o instytutach badawczych). Dyrektor instytutu jest powoływany przez ministra nadzorującego na okres 4 lat (po wyłonieniu kandydatury w drodze konkursu i zasięgnięciu opinii rady naukowej) stosownie do art. 24 ust. 2 ustawy o instytutach badawczych. Do obowiązków dyrektora należy m.in. ustalanie planów działalności instytutu, realizowanie polityki kadrowej, zarządzanie mieniem, reprezentowanie instytutu oraz podejmowanie decyzji we wszystkich sprawach dotyczących instytutu, z wyjątkiem spraw należących do zakresu działania rady naukowej. Dyrektor odpowiada za wykorzystanie mienia instytutu na realizację jego zadań statutowych oraz za wyniki działalności naukowej i badawczo-rozwojowej (art. 24 ust. 1 ww. ustawy). Dyrektor, jego zastępcy oraz główny księgowy nie mogą obejmować ani nabywać akcji lub udziałów spółek, w których akcje lub udziały ma instytut, nie mogą także pozostawać z tymi spółkami w stosunku pracy oraz świadczyć na innej podstawie usług lub pracy na rzecz tych spółek (zakaz ten nie dotyczy zasiadania w radach nadzorczych lub komisjach rewizyjnych takich spółek). Dyrektora, jego zastępców oraz głównego księgowego w okresie trwania stosunku pracy obowiązuje zakaz prowadzenia działalności konkurencyjnej określony w odrębnej umowie (art. 28 ust. 1–3 ustawy).

Rada naukowa jest organem stanowiącym, inicjującym, opiniodawczym i doradczym instytutu w zakresie jego działalności statutowej oraz w sprawach rozwoju kadry naukowej i badawczo-technicznej (art. 29 ust. 1 ustawy). Do jej zadań należy m.in. uchwalanie statutu, przeprowadzanie konkursu na stanowisko dyrektora, występowanie z wnioskami do ministra nadzorującego o powołanie lub odwołanie dyrektora, opiniowanie kierunkowych planów tematycznych badań naukowych i prac rozwojowych oraz finansowych instytutu, a także rocznych sprawozdań dyrektora z wykonania zadań, zatwierdzanie perspektywicznych kierunków działalności naukowej, rozwojowej i wdrożeniowej, opiniowanie regulaminu organizacyjnego, rocznego planu finansowego, rocznych sprawozdań finansowych i podziału zysku instytutu (art. 29 ust. 2 ustawy o instytutach badawczych). W skład rady naukowej instytutu wchodzi nie mniej niż dwanaście i nie więcej niż czterdzieści osób (szczegółowe zasady powoływania i kwalifikacje członków rady określono w art. 30 i 31 ustawy o instytutach badawczych).

¹³³ Dz. U. z 2014 r., poz. 226.

Instytut zatrudnia pracowników: 1) naukowych, 2) badawczo-technicznych, 3) inżyniersko-technicznych, 4) administracyjno-ekonomicznych, 5) bibliotecznych i pracowników dokumentacji naukowej, 6) na stanowiskach robotniczych, 7) obsługi i innych (art. 39 ust. 1 ustawy). Podstawowym obowiązkiem pracownika naukowego jest realizacja celów i zadań instytutu, w tym prowadzenie działalności naukowej i rozwojowej (art. 42 ust. 2 ustawy), a także twórcza działalność naukowa polegająca na rozwiązywaniu problemów naukowych, wprowadzanie do praktyki wyników badań naukowych lub prac rozwojowych, podnoszenie swoich kwalifikacji oraz upowszechnianie osiągnięć nauki, w tym poprzez publikacje oraz aktywny udział w życiu naukowym (art. 44 ust. 5). Do obowiązków pracownika naukowego zgodnie z art. 44 ust. 5 ustawy o instytutach badawczych należy również kształcenie kadry naukowej oraz udział w pracach organizacyjnych instytutu związanych z prowadzonymi badaniami naukowymi lub pracami rozwojowymi. Podstawowym obowiązkiem pracownika badawczo-technicznego jest natomiast realizacja celów i zadań instytutu, w szczególności aktywne współdziałanie w rozwiązywaniu problemów naukowo-technicznych, prowadzenie prac zmierzających do ich praktycznych zastosowań oraz uczestniczenie w ich wdrażaniu i upowszechnianiu (art. 48 ust. 1 ustawy).

W instytucie badawczym nie może istnieć stosunek podległości służbowej między małżonkami oraz osobami pozostającymi ze sobą w stosunku pokrewieństwa do drugiego stopnia włącznie lub powinowactwa pierwszego stopnia oraz w stosunku przysposobienia, opieki lub kurateli (art. 39 ust. 2 ustawy), od dnia 25 maja 2015 r. stosunek bezpośredniej podległości.

Ważnymi dokumentami instytutu są: statut; regulamin organizacyjny; perspektywiczne kierunki działalności naukowej, rozwojowej i wdrożeniowej (zatwierdzone przez radę naukową instytutu); roczne plany finansowe i sprawozdania finansowe; wnioski do MNiSW o przyznanie dotacji na działalność statutową, roczne sprawozdania dyrektora z wykonania zadań; kierunkowe plany tematyczne badań naukowych i prac rozwojowych oraz finansowych instytutu. Instytuty wypełniają także corocznie sprawozdania PNT-01 (przekazywane do Głównego Urzędu Statystycznego)¹³⁴. Wzór sprawozdania o działalności badawczej i rozwojowej (formularz PNT-01) dostępny jest na stronie internetowej: www.stat.gov.pl. Sprawozdania o działalności badawczej i rozwojowej (B+R) na formularzach PNT- 01 służą do oceny potencjału naukowo-badawczego kraju i zawierają istotne z punktu widzenia celu niniejszej kontroli dane (nakłady wewnętrzne i zewnętrzne na działalność B+R i źródła finansowania, wielkość zatrudnienia w działalności B+R wraz z jego strukturą, wartość ewidencyjna środków trwałych stosowanych w działalności B+R, aparatury naukowo-badawczej, a także wartości umorzeń tej aparatury).

Z art. 18 ust. 2 ustawy o instytutach badawczych wynika zasada, że instytut pokrywa koszty bieżącej działalności z uzyskiwanych przychodów. Przychodami instytutu zgodnie z art. 18 ust. 7 i 8 ustawy o instytutach badawczych są środki finansowe uzyskane w związku z prowadzoną działalnością, w tym ze sprzedaży wyników badań naukowych i prac rozwojowych, patentów, praw ochronnych oraz licencji na stosowanie wynalazków i wzorów użytkowych, prac wdrożeniowych, w tym nadzoru autorskiego oraz produkcji urządzeń i aparatury oraz innej produkcji lub usług, a także z dotacji udzielonych na podstawie przepisów ustawy o zasadach finansowania nauki, ustawy o finansach publicznych oraz z innych źródeł. Podstawą gospodarowania środkami finansowymi stanowiącymi przychody instytutu jest roczny plan finansowy ustalany przez dyrektora po zasięgnięciu opinii

¹³⁴ Obowiązek przekazywania danych statystycznych wynika z art. 30 pkt 3 ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej (Dz. U. z 2012 r., poz. 591 ze zm.).

rady naukowej (art. 18 ust. 10 i 12 ustawy). Instytut może tworzyć fundusze: 1) badań własnych, który tworzy z zysku netto za poprzedni rok obrotowy; 2) stypendialny, który tworzy z zysku netto za poprzedni rok obrotowy; 3) wdrożeń, który tworzy ze środków przekazanych instytutowi na podstawie umów przez przedsiębiorców wdrażających wyniki badań naukowych lub prac rozwojowych tego instytutu, z tytułu osiągnięcia wymiernych efektów ekonomicznych wdrożenia; 4) nagród, który tworzy z zysku netto za poprzedni rok obrotowy (art. 19 ust. 2 ustawy).

Zgodnie z ustawą o zasadach finansowania nauki, finansowanie nauki obejmuje finansowanie działań na rzecz realizacji polityki naukowej, naukowo-technicznej i innowacyjnej państwa, w szczególności badań naukowych, prac rozwojowych oraz realizacji innych zadań szczególnie ważnych dla postępu cywilizacyjnego, rozwoju gospodarczego i kulturalnego państwa (art. 3). Środki finansowe na naukę przeznacza się m.in. na: strategiczne programy badań naukowych i prac rozwojowych oraz inne zadania finansowane przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju, badania naukowe lub prace rozwojowe na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa prowadzone w ramach strategicznych programów badań naukowych i prac rozwojowych, badania podstawowe i inne zadania finansowane przez Narodowe Centrum Nauki, działalność statutową jednostek naukowych (art. 5 ustawy). Zgodnie z art. 18 ust. 1 tej ustawy, finansowanie działalności statutowej obejmuje m.in.: 1) utrzymanie potencjału badawczego jednostki naukowej (np. działania niezbędne do rozwoju specjalności naukowych lub kierunków badawczych oraz rozwoju kadry naukowej, w tym badania naukowe lub prace rozwojowe ujęte w planie finansowym jednostek naukowych, utrzymanie infrastruktury badawczej, w tym bibliotek i archiwów, koszty związane z zatrudnieniem niezbędnej kadry naukowej i inżynierijno-technicznej), 2) utrzymanie specjalnego urządzenia badawczego w jednostce naukowej, 3) działalność instytutów badawczych polegającą na prowadzeniu badań naukowych lub prac rozwojowych oraz zadań z nimi związanych, służących rozwojowi młodych naukowców oraz uczestników studiów doktoranckich, finansowanych w wewnętrznym trybie konkursowym, 4) działalność jednostek naukowych, związaną z utrzymaniem i poszerzeniem naukowych baz danych, w tym funkcjonowaniem i utrzymaniem Wirtualnej Biblioteki Nauki. Szczegółowe regulacje dotyczące ubiegania się o ww. dotacje, a także ich rozliczanie zawiera rozporządzenie w sprawie kryteriów i trybu przyznawania oraz rozliczania środków finansowych na naukę na finansowanie działalności statutowej¹³⁵. Zgodnie z § 13 tego rozporządzenia jednostka naukowa otrzymująca środki finansowe na działalność statutową ponosi odpowiedzialność za ich prawidłowe wydatkowanie, zgodnie z przepisami o finansach publicznych. Ponadto jednostka taka jest obowiązana do:

- 1) prawidłowego, efektywnego i zgodnego z przeznaczeniem wykorzystywania otrzymanych środków finansowych;
- 2) przestrzegania przepisów o finansach publicznych;
- 3) terminowej realizacji zadań;
- 4) składania rozliczenia przyznanych środków finansowych;
- 5) składania raportu rocznego o wykorzystaniu środków finansowych w roku poprzedzającym rok złożenia wniosku, zwanego „raportem”.

Do ewidencjonowania, rozliczania i zwrotu środków stosuje się przepisy ustawy o finansach publicznych. Środki finansowe niewykorzystane w roku kalendarzowym następującym po roku,

¹³⁵ Dz. U. z 2014 r., poz. 90.

na który zostały przyznane, podlegają zwrotowi na rachunek Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego (MNiSW), natomiast środki finansowe przyznane i nieprawidłowo wykorzystane podlegają zwrotowi na rachunek MNiSW wraz z odsetkami (§ 16 rozporządzenia).

Nadzorowanie instytutów badawczych

Ministrem nadzorującym instytut badawczy jest minister wskazany w rozporządzeniu Rady Ministrów tworzącym instytut, stosownie do art. 5 ust. 3 ustawy o instytutach badawczych. Zgodnie z art. 35 ust. 1 Minister nadzorujący sprawuje nadzór w zakresie zgodności działań instytutu z przepisami prawa i statutem, realizacji przez instytut podstawowych zadań instytutu określonych w art. 2 ust. 1 ustawy oraz w zakresie prawidłowości wydatkowania środków publicznych. Do kompetencji MNiSW należy ocena poziomu naukowego instytutu i jakości prowadzonych w nim badań naukowych i prac rozwojowych oraz zgodności działalności instytutu z zadaniami określonymi w art. 2 ust. 1 i 2 ustawy o instytutach badawczych (art. 34 ust. 1 ustawy).

Mimo, że ustawa o instytutach badawczych posługuje się pojęciem nadzoru, brak jest jego definicji normatywnej. Lukę tę stara się wypełnić doktryna, definiując nadzór jako uprawnienie organu nadrzędnego do wywierania wpływu na działalność organu podporządkowanego¹³⁶. Z dniem 1 stycznia 2010 r. instytuty badawcze wyłączono z sektora finansów publicznych. Jednak ministrowie nadzorujący instytuty badawcze (jako jednostki sektora finansów publicznych) zobowiązani są do stosowania kontroli zarządczej dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy¹³⁷. Oznacza to, że ministrowie nadzorujący nie stosują wobec instytutów badawczych kontroli zarządczej, natomiast są zobowiązani w ramach ministerstwa (urzędu) do stosowania Standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (zwanymi dalej: „Standardami kontroli zarządczej”) wobec komórek ministerstwa odpowiedzialnych za sprawowanie nadzoru nad instytutami badawczymi. Ponadto w dokumencie wydanym w 2012 r. przez Departament Kontroli i Nadzoru Kancelarii Prezesa Rady Ministrów pt. Analiza wybranych obszarów funkcjonowania nadzoru w administracji rządowej (zwany dalej „Analizą nadzoru”) zawarto szereg rekomendacji skierowanych do ministrów. W dokumencie tym stwierdzono, że celem nadzoru jest nie tylko zapewnienie przestrzegania prawa przez jednostki podległe lub nadzorowane, ale także zagwarantowanie realizacji ich celów i zadań. W ustawie o instytutach badawczych (art. 36 ust. 1 i 2) określono, że minister nadzorujący, nie rzadziej niż raz na 3 lata, przeprowadza kontrolę instytutu (przed 1 stycznia 2012 r. – audyt). Kontrola instytutu jest przeprowadzana w celu dokonania oceny: 1) działalności finansowej instytutu; 2) organizacji i jakości pracy instytutu; 3) jakości zarządzania instytutem. Zgodnie z art. 35 ust. 2 ustawy o instytutach badawczych kontrolę w ramach nadzoru przeprowadza się na zasadach i w trybie określonych w przepisach ustawy o kontroli w administracji rządowej¹³⁸. Zakres uprawnień i obowiązków ministra w zakresie nadzoru nad instytutami badawczymi nie uległ zasadniczej zmianie w okresie obowiązywania ustawy o instytutach badawczych.

¹³⁶ Np. S. Jędrzejewski, H. Nowicki, *Kontrola administracji publicznej. Kontrola a nadzór. Struktura systemu. Instytucje* (Biblioteka Jurysty, 1995 r.). Zgodnie z inną definicją nadzór to oddziaływanie jednego podmiotu (nadzorującego) na inny podmiot (nadzorowany), które opiera się na szczegółowej kompetencji podmiotu nadzorującego uprawniającej go do władczego ingerowania w sferę praw i obowiązków podmiotu nadzorowanego, np. E. Knosala, *Prawne układy sterowania w administracji publicznej* (Katowice, 1998 r.).

¹³⁷ Art. 68 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

¹³⁸ Dz. U. Nr 185, poz. 1092.

Nowelizacja ustawy o instytutach badawczych dokonana przez ustawę o kontroli w administracji rządowej, której celem, zgodnie z uzasadnieniem, było jednolite uregulowanie zasad i trybu przeprowadzania kontroli, nie miała wpływu na pierwotnie powstały obowiązek dokonania oceny instytutu w terminie określonym w art. 36 ust. 1 i w zakresie określonym w art. 36 ust. 2 ustawy o instytutach badawczych.

Obowiązkiem ministra nadzorującego jest ponadto sprawowanie nadzoru nad prawidłowością wydatkowania środków publicznych przez instytut (art. 35 ust. 1 pkt 3 ustawy). Za instrumentarium temu służące należy uznać posiadane przez ministrów kompetencje nadane ustawą o instytutach badawczych w zakresie: 1) kontrolowania instytutu w zakresie działalności finansowej, organizacji i jakości zarządzania (art. 36 ust. 2); 2) egzekwowania od dyrektora instytutu obowiązku realizacji zaleceń pokontrolnych ministra (art. 26 ust. 1 pkt 4 oraz art. 35 ust. 3); 3) zatwierdzania przez ministra sprawozdania finansowego (art. 18 ust. 13); 4) wyrażania zgody na dokonanie czynności prawnej o wartości rynkowej powyżej 20.000 euro (art. 17 ust. 4), wykonywania praw z tytułu posiadanych akcji i udziałów w spółkach (art. 17 ust. 7), zatwierdzania wniosku o podział zysku (art. 19 ust. 5); 5) zlecania dyrektorowi instytutu dokonania czynności naprawczych lub usprawniających działalność instytutu (art. 36 ust. 4). Nadzór ministra nie jest ograniczony do oceny wydatkowania środków publicznych, albowiem zgodnie z art. 36 ust. 2 pkt 1 ustawy jest on uprawniony do dokonywania oceny działalności finansowej instytutu, tj. całej gospodarki finansowej.

5.2. Wykaz ważniejszych aktów normatywnych dotyczących skontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych (Dz. U. z 2015 r., poz. 1095);
2. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2014 r., poz. 1182 ze zm.);
3. Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2013, poz. 330 ze zm.);
4. Ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. - Przepisy wprowadzające ustawy reformujące system nauki (Dz. U. Nr 96, poz. 620 ze zm.);
5. Ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. o zasadach finansowania nauki (Dz. U. z 2014 r., poz. 1620);
6. Ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. Nr 185, poz. 1092);
7. Ustawa z dnia 25 lipca 1985 r. o jednostkach badawczo-rozwojowych (Dz. U. z 2008 r., Nr 159 poz. 993 ze zm.). Ustawa uchylona z dniem 1 października 2010 r.
8. Ustawa z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi (Dz. U. z 2013 r., poz. 254 ze zm.);
9. Ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. o Narodowym Centrum Badań i Rozwoju (Dz. U. z 2014 r., poz. 1788). Do 1 października 2010 r. obowiązywała ustawa z dnia 15 czerwca 2007 r. o Narodowym Centrum Badań i Rozwoju (Dz. U. Nr 115, poz. 789 ze zm.);
10. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.);
11. Ustawa z dnia 30 maja 2008 r. o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej (Dz. U. z 2014 r., poz. 226);
12. Ustawa z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej (Dz. U. z 2012 r., poz. 591 ze zm.);
13. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 17 listopada 2010 r. w sprawie tworzenia, łączenia, podziału, reorganizacji, przekształcania, włączania lub likwidacji instytutów badawczych (Dz. U. Nr 230, poz. 1512);
14. Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 28 października 2010 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania konkursu na stanowisko dyrektora instytutu badawczego (Dz. U. Nr 215, poz. 1412);
15. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 września 2001 r. w sprawie dokonywania i rozpatrywania zgłoszeń wynalazków i wzorów użytkowych (Dz. U. Nr 102, poz. 1119 ze zm.);
16. Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 5 listopada 2010 r. w sprawie kryteriów i trybu przyznawania oraz rozliczania środków finansowych na naukę na finansowanie działalności statutowej (Dz. U. z 2014 r., poz. 90 ze zm.);
17. Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 13 października 2010 r. w sprawie kryteriów i trybu przyznawania oraz rozliczania środków finansowych na inwestycje budowlane służące potrzebom badań naukowych lub prac rozwojowych (Dz. U. Nr 209, poz. 1379);
18. Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 13 października 2010 r. w sprawie kryteriów i trybu przyznawania oraz rozliczania środków finansowych na inwestycje w zakresie dużej infrastruktury badawczej służącej potrzebom badań naukowych lub prac rozwojowych (Dz. U. Nr 200, poz. 1324);
19. Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 23 września 2010 r. w sprawie kryteriów i trybu przyznawania oraz rozliczania środków finansowych na działalność upowszechniającą naukę (Dz. U. Nr 179, poz. 1206);

5.3. Wykaz kontrolowanych jednostek i ocen kontrolowanej działalności

Lp.	Jednostka kontrolowana	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej ⁴	Ocena skontrolowanej działalności zawarta w wystąpieniu pokontrolnym NIK ¹³⁹	Jednostka organizacyjna NIK, przeprowadzająca kontrolę
1.	Ministerstwo Gospodarki	Janusz Piechociński	O	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego
2.	Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej	Władysław Kosiniak-Kamysz	O	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
3.	Instytut Pracy i Spraw Socjalnych	Kazimierz W. Frieske	P	
4.	Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy	Andrzej Kowalski	O	Departament Rolnictwa i Rozwoju
5.	Ministerstwo Środowiska	Maciej Hipolit Grabowski	PN	Departament Środowiska
6.	Instytut badawczy Leśnictwa	Janusz Czerepko	P	
7.	Państwowy Instytut Geologiczny – Państwowy Instytut Badawczy	Roman Smółka	PN	
8.	Instytut Zaawansowanych Technologii Wytwarzania	Maria Zybura-Skrabalak	O	Delegatura w Bydgoszczy
9.	Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi	Marek Sawicki	O	
10.	Instytut Metali Nieżelaznych	Zbigniew Śmieszek	P	Delegatura w Opolu
11.	Instytut Ciężkiej Syntezy Organicznej BLACHOWNIA	Andrzej Krueger	O	
12.	Instytut Włókien Naturalnych i Roślin Zielarskich	Grzegorz Spychalski	O	Delegatura w Poznaniu
13	Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju ¹⁴⁰	Elżbieta Bieńkowska	O	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego

* P – pozytywna; PN – pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości; N – negatywna; O – opisowa

Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objęty kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia oceną ogólną o dodatkowe objaśnienia. W kontroli pn. Efekty działalności instytutów badawczych ocena opisowa zastosowana została zamiast oceny pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości. Wyjątek stanowi Instytut Ciężkiej Syntezy Organicznej „Blachownia” oceniony pozytywnie. Ocenę opisową zastosowano ze względu na wieloaspektowy charakter jego działalności.

¹³⁹ Kierownicy skontrolowanych jednostek, do których skierowano wystąpienie pokontrolne.

¹⁴⁰ Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej zostało skontrolowane w kontroli doraźnej R/13/005/KNO pn. „Nadzorowanie działalności instytutów badawczych”. Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju utworzono z dniem 27 listopada 2013 r. w wyniku przekształcenia Ministerstwa Rozwoju Regionalnego i zniesienia Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej.

5.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Rzecznik Praw Obywatelskich
6. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
7. Przewodniczący Komisji do Spraw Kontroli Państwowej Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
8. Przewodniczący Komisji Edukacji, Nauki i Młodzieży Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
9. Przewodniczący Komisja Nauki, Edukacji i Sportu Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
10. Minister Finansów
11. Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego
12. Minister Rozwoju
13. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi
14. Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej
15. Minister Środowiska
16. Minister Infrastruktury i Budownictwa
17. Szef Kancelarii Prezydenta RP
18. Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów
19. Szef Kancelarii Sejmu
20. Szef Kancelarii Senatu
21. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego



MINISTER
PRACY I POLITYKI SPOŁECZNEJ

Warszawa, dnia 23 października 2015 r.

BDG-V.0811.25(46).2014/2015.AO

Pan

Jacek Uczkiewicz

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Stanowony Panie Prezesie

Nawiązując do Informacji Najwyższej Izby Kontroli z dnia 16 października 2015 r., znak: KNO-4101-009-00/2014 dotyczącej wyników kontroli pn. *Efekty działalności instytutów badawczych* (zwana dalej „Informacją”), przekazuję następujące stanowisko.

Nie zgodne ze stanem faktycznym jest stwierdzenie, iż „Minister Pracy i Polityki Społecznej nie przeprowadził na podstawie art. 36 ust. 1 ustawy o instytutach badawczych, do końca 2014 r., kontroli dwóch z trzech nadzorowanych instytutów(...)” (strona 38 Informacji).

Uprzejmie informuję, że w 2014 r. przeprowadzono kontrole we wszystkich trzech instytutach nadzorowanych przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej (dalej Minister):

- w Instytucie Rozwoju Spraw Społecznych (w dniach 13.05-06.06.2014 r.; wystąpienie pokontrolne z dnia 17.12.2014 r.),
- w Instytucie Pracy i Spraw Socjalnych (w okresie 03-19.09.2014 r.; wystąpienie pokontrolne z dnia 25.11.2014 r.),
- w Centralnym Instytucie Ochrony Pracy – Państwowym Instytucie Badawczym (w dniach 20.10-07.11.2014 r.; wystąpienie pokontrolne z dnia 15.12.2014 r.).

Wyżej wskazane wystąpienia pokontrolne są dostępne w Biuletynie Informacji Publicznej Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej (dalej MPiPS) w zakładce „Audyt i kontrola”.

Informuję również, że pismem znak BKO-II-091-4-4(2)/MP/MG/14 z dnia 06.11.2014 r. kontroler Najwyższej Izby Kontroli, otrzymał informację, iż „aktualnie przeprowadzane są kontrole planowe w zakresie działalności instytutów badawczych w roku 2013, na podstawie art. 36 ustawy z 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych”.

Ponadto zwracam uwagę, że wystąpienie pokontrolne Najwyższej Izby Kontroli z dnia 14.01.2015 r. (znak KPS-4101-005-02/2014), z kontroli nr P/14/070 pt.: „Efekty działalności

instytutów badawczych”, którą objęto organizację i wykonywanie przez Ministra nadzoru nad instytutami badawczymi w latach 2010-2014 (I półrocze), nie zawiera ustaleń o nieprzeprowadzeniu kontroli w instytutach badawczych podległych Ministrowi.

W związku z powyższym niezasadne jest umieszczanie w Informacji zapisu, iż *„Minister Pracy i Polityki Społecznej nie przeprowadził na podstawie art. 36 ust. 1 ustawy o instytutach badawczych, do końca 2014 r., kontroli dwóch z trzech nadzorowanych instytutów (...)”*.

Ponadto, w części odnoszącej się do nadzoru prowadzonego nad Instytutem Rozwoju Służb Społecznych (dalej IRSS) informuję co następuje:

Uwaga dotycząca ubiegania się przez IRSS *„o przyznanie kategorii naukowej według zasad i w trybie określonym przez ministra właściwego ds. nauki”* - z ustawy o instytutach badawczych nie wynika obowiązek ubiegania się przez instytut o uzyskanie kategorii naukowej. Ustawa nie daje również Ministrowi uprawnienia do podjęcia działań w tym zakresie w imieniu instytutu badawczego. Uprawnionym do wystąpienia z wnioskiem o przyznanie kategorii naukowej jest Dyrektor IRSS, a Minister nie dysponuje w zakresie ubiegania się przez instytut o uzyskanie kategorii naukowej jednoznacznymi, władczymi narzędziami nadzoru. IRSS świadomie rezygnował z ubiegania się o zakwalifikowanie do kategorii naukowej, gdyż jej posiadanie wiąże się między innymi z dodatkowymi obciążeniami finansowymi związanymi z etatowym zatrudnieniem kadry naukowej, z której IRSS korzysta w ramach prowadzenia prac badawczych. Niemniej jednak MPiPS zwróciło się na piśmie do Dyrektora IRSS z prośbą o rozważenie możliwości ubiegania się przez IRSS o nadanie kategorii naukowej wynikającej z ustawy z dnia 23 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych. Minister otrzymał pisemną deklarację z IRSS, że sprawa ubiegania się o nadanie kategorii naukowej zostanie przedstawiona na posiedzeniu Rady Naukowej IRSS, co rozpocznie cykl działań prowadzących do uzyskania w/w kategorii. Należy w tym miejscu nadmienić, że obecnie prowadzone są prace nad nowelizacją rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego w sprawie kryteriów i trybu przyznawania kategorii naukowej jednostkom naukowym.

W związku z tym kwestia ubiegania się o kategorię naukową zostanie podniesiona na posiedzeniu Rady Naukowej IRSS po wejściu w życie przedmiotowego rozporządzenia.

2 powołaniem
MINISTER
Władysław Kosiniak-Kamysz
Władysław Kosiniak-Kamysz



MINISTER
INFRASTRUKTURY I ROZWOJU

Warszawa, 29 października 2015 r.

DK-II-0911-36-CG/13/14/15

NU: 295548/15

Pan Jacek Uczkiewicz

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie Prezencie,

w związku z pismem Pana Prezesa KNO-4101-009-00/2014 z dnia 16 października br. przesyłającym *Informację o wynikach kontroli Efekty działalności instytutów badawczych*, zgodnie z art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2012 r. poz. 82 z późn. zm.), przedstawiam poniżej stanowisko odnośnie do ww. dokumentu.

Uprzejmie informuję, że **zarządzeniem nr 6 z dnia 23 stycznia 2015 r. w sprawie zasad organizacji i funkcjonowania w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju nadzoru nad instytutami badawczymi** Minister Infrastruktury i Rozwoju wprowadził zasady organizacji i funkcjonowania nadzoru nad instytutami badawczymi.

Niniejsze zarządzenie ma na celu zapewnienie skutecznego prowadzenia nadzoru Ministra Infrastruktury i Rozwoju, w zakresie wynikającym z ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych (Dz. U. Nr 96, poz. 618, z późn. zm.).

Zarządzenie określa szczegółowy podział czynności nadzorczych między komórkami organizacyjnymi Ministerstwa oraz zadania związane z koordynacją zadań nadzorczych w stosunku do instytutów badawczych. Ujednolica również mechanizmy nadzoru stosowane przez komórki organizacyjne Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju, które nie wynikają wprost z przepisów ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych.

W 2014 r. Minister Infrastruktury i Rozwoju przeprowadził kontrolę Instytutu Gospodarki Przestrzennej i Mieszkalnictwa oraz kontrolę Instytutu Rozwoju Miast i tym samym zakończony został 3-letni cykl kontroli instytutów nadzorowanych przez Ministra. W 2015 r. Minister Infrastruktury i Rozwoju rozpoczął kolejny 3 letni cykl kontroli instytutów badawczych. Przeprowadzone zostały kontrole trzech instytutów – Instytutu Kolejnictwa, Instytutu Transportu Samochodowego oraz Instytutu Morskiego.

W ramach prowadzonych kontroli instytutów badawczych zespoły kontrolerów dokonują oceny działalności finansowej, organizacji i jakości pracy oraz jakości zarządzania instytutem. Ponadto w toku kontroli prowadzona jest także analiza działalności podstawowej instytutów, o której mowa w art. 2 ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych (Dz. U. z 2015 r., poz. 1095).

Ponadto na str. 13 załączonego dokumentu, Najwyższa Izba Kontroli w celu efektywnego wykorzystania potencjału naukowego instytutów badawczych oraz ich możliwości wdrożeniowych wniosła do ministrów nadzorujących instytuty badawcze o zwiększenie nadzoru nad polityką kadrową w nadzorowanych instytutach. W ocenie Ministerstwa zadanie takie nie wynika

z rozdziału 7 ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych (Dz. U. z 2015 r. poz. 1095), a zwłaszcza z przepisu art. 35 ust. 1 ustawy.

Należy także zauważyć, że w wspomniana wyżej *Informacja* obejmuje okres objęty kontrolą, tj. lata 2010 – 2014, gdzie następowała zmiana nazw organu, począwszy od Ministra Infrastruktury, przez Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, po Ministra Infrastruktury i Rozwoju. W związku z powyższym, należy dokonać poprawek prawidłowej nazwy Ministra, jak np. na str. 41, gdzie w dacie 31 sierpnia 2011 r. wskazano Ministra Infrastruktury i Rozwoju, a na str. 53 w tabeli w poz. 13 wpisano, iż Ministrem Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej była Elżbieta Bieńkowska.

Jednocześnie, biorąc pod uwagę Wykaz aktów normatywnych dotyczących skontrolowanej działalności zamieszczony na str. 52, należy zauważyć, że wskazano nieaktualne dane promulgacyjne wymienionych w wykazie ustaw oraz rozporządzenia będące aktami archiwalnymi.

2 ugronomi secundu,

MINISTER
z up.
Adam Wojtaś
DIREKTOR GENERALNY



MINISTER
NAUKI I SZKOLNICTWA WYŻSZEGO

DSW.191.6.2014.6.JP

Warszawa, 30 października 2015 r.

Pan
Krzysztof Kwiatkowski
Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Stanisław Ciolek Prezes

w związku z otrzymaniem w dniu 16 października 2015 r. *Informacji o wynikach kontroli pn. Efekty działalności instytutów badawczych*, stosownie do art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. *o Najwyższej Izbie Kontroli*, przedstawiam stanowisko do przekazanego dokumentu.

Mając na uwadze, przedstawione wyniki z przeprowadzonej przez NIK kontroli w ośmiu wybranych instytutach badawczych działających w różnych obszarach dziedzinowych, a w szczególności wniosek skierowany przez NIK do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego o zmianę kryteriów oceny parametrycznej, tak aby w większym stopniu uwzględniały one specyfikę instytutów badawczych, w tym efekty ich działalności badawczo-rozwojowej, informuję, że w roku 2015 Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego przygotował projekt nowego rozporządzenia w sprawie kryteriów i trybu przyznawania kategorii naukowej jednostkom naukowym, w którym zawarto nowe regulacje dotyczące m.in. problemów wskazanych w ww. *Informacji o wynikach kontroli NIK*.

Przygotowując nowe rozwiązania prawne uwzględniono wyniki analizy kompleksowej oceny jakości działalności naukowej lub badawczo-rozwojowej jednostek naukowych przeprowadzonej w roku 2013, opinie przekazywane przez środowisko naukowe oraz wnioski z wcześniejszych kontroli NIK dotyczące oceny jednostek naukowych.

Jednym z głównych priorytetów branych pod uwagę przy opracowaniu nowych przepisów było pobudzenie do bardziej intensywnej działalności innowacyjnej jednostek naukowych, w tym działalności wdrożeniowej instytutów badawczych.

Realizację tego celu powinny zapewnić niżej wymienione zmiany w stosunku do obowiązujących przepisów.

Krajowe i międzynarodowe patenty na wynalazki, prawa ochronne na wzory użytkowe i znaki towarowe, prawa z rejestracji wzorów przemysłowych lub topografii układu scalonego, a także wyłączne prawa do odmiany roślin zostały wyłączone z limitu osiągnięć branych pod uwagę w ocenie parametrycznej jednostek naukowych w ramach kryterium I „osiągnięcia naukowe i twórcze”, co powinno stanowić silny bodziec dla działalności innowacyjnej i aktywności patentowej.

Zwiększona została liczba punktów przyznawanych za patent udzielony w Polsce do 30 pkt i wprowadzona została podwyższona punktacja za patent udzielony za granicą (40 pkt). W przypadku wdrożenia wynalazku jednostka naukowa będzie otrzymywać dodatkowo 30 pkt.

W ocenie będą uwzględniane nie tylko przychody jednostki naukowej z tytułu wdrożenia przez podmioty inne niż oceniana jednostka naukowa wyników badań naukowych lub prac rozwojowych zrealizowanych w jednostce naukowej, ale także przychody jednostki naukowej z tytułu sprzedaży produktów będących efektem wdrożenia w tej jednostce naukowej wyników zrealizowanych przez nią badań naukowych lub prac rozwojowych, co dość często ma miejsce w instytutach badawczych. W celu docenienia wdrożeń dokonywanych w sferze gospodarczej lub społecznej w podmiotach innych niż oceniana jednostka naukowa, w wypadku których nie jest możliwe określenie i udokumentowanie efektów finansowych, wprowadzony został nowy parametr: aplikacje wyników badań naukowych lub prac rozwojowych lub działalności artystycznej zrealizowanych w jednostce naukowej. Punktacja zależeć będzie od zasięgu oddziaływania aplikacji produktu, odnotowanego w karcie aplikacji produktu.

Zniesiony został limit punktów przyznawanych za innego rodzaju praktyczne efekty działalności naukowej i artystycznej, jak nowe technologie, materiały, wyroby, metody, procedury, oprogramowanie oraz odmiany roślin opracowane na rzecz podmiotów innych niż oceniana jednostka naukowa, na podstawie umów zawartych przez jednostkę naukową, czy ekspertyzy, opracowania naukowe lub działania artystyczne – z wyłączeniem certyfikatów i orzeczeń w sprawie jakości.

Jednocześnie wprowadzono jednakowe parametry i jednakową punktację oceny praktycznych efektów działalności naukowej i artystycznej – w tym wdrożeń – we wszystkich grupach nauk.

W dniu 27 października 2015 r. ww. rozporządzenie zostało podpisane i skierowane do publikacji. Pozostaję zatem w przekonaniu, że wprowadzone nowe zasady w pełni realizują wniosek Najwyższej Izby Kontroli skierowany do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego.

z wyrazami szacunku

z up. Ministra
SEKRETARZ STANU
M. Ratajczak
prof. Marek RATAJCZAK

MINISTER ROLNICTWA

I ROZWOJU WSI

Kkp-093-7/14

Warszawa, 2015.11. 03

Pan

Jacek Uczkiewicz

Wiceprezes

Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie Prezesie

Odpowiadając na Informację o wynikach kontroli pn. Efekty działalności instytutów badawczych, nadesłaną przy piśmie z 2015.10.16, znak: KNO-4101-009-00/2014, P/14/070, uprzejmie informuję Pana Prezesa, że ustalenia i wnioski zawarte w Informacji zostaną wzięte pod uwagę przy planowaniu działalności kontrolnej w instytutach badawczych nadzorowanych przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Równocześnie informuję, że zwróciłam się do Dyrektora Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej w Warszawie o przedstawienie informacji o stanie realizacji zaleceń pokontrolnych Najwyższej Izby Kontroli.

Z poważaniem

up. Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi
PODSEKRETARZ STANU
Zofia Szalczyk



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
KRZYSZTOF KWIATKOWSKI

KNO-4101-009-00/2014

Warszawa, dnia 9 grudnia 2015 r.

Opinia do stanowiska
Ministra Infrastruktury i Rozwoju, Ministra Pracy i Polityki Społecznej,
Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego
w sprawie Informacji o wynikach kontroli – *Efekty działalności instytutów badawczych*

Stosownie do art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2015 r., poz. 1096) przedstawiam opinię do stanowisk: Ministra Infrastruktury i Rozwoju z 29 października 2015 r., Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 28 października 2015 r., Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 3 listopada 2015 r. oraz Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z 30 października 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli z należytą uwagą przyjmuje informację o wprowadzeniu przez Ministra Infrastruktury i Rozwoju zarządzenia nr 6 z dnia 23 stycznia 2015 r. w sprawie zasad organizacji i funkcjonowania w Ministerstwie nadzoru nad instytutami badawczymi. Izba wyraża nadzieję, że przyjęte w zarządzeniu rozwiązania zwiększą skuteczność nadzoru prowadzonego przez Ministra nad instytutami badawczymi.

Najwyższa Izba Kontroli przyjmuje do wiadomości fakt przeprowadzenia przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej w 2014 r. kontroli we wszystkich nadzorowanych instytutach badawczych. Jednocześnie NIK wskazuje, że Minister Pracy i Polityki Społecznej nie realizował w latach 2010-2013, w sposób objęty regulacją ustawową, obowiązku audytu (kontroli) nadzorowanych instytutów badawczych w zakresie działalności finansowej, organizacji i jakości pracy oraz jakości zarządzania. Działania takie zostały podjęte dopiero w 2014 r. Kwestia ta została doprecyzowana w Informacji o wynikach kontroli, w podrozdziale 3.3.2 *Realizacja obowiązku kontroli instytutów badawczych*. Najwyższa Izba Kontroli podtrzymuje opinię o randze i znaczeniu kategorii naukowej nadawanej jednostkom naukowym przez Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego i dziękuje Ministrowi Pracy i Polityki Społecznej za wystąpienie do Instytutu Rozwoju Służb Społecznych w sprawie podjęcia działań mających na celu uzyskanie takiej kategorii.

Najwyższa Izba Kontroli dziękuje również Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi za monitorowanie realizacji wniosków pokontrolnych NIK skierowanych do dyrektora Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej w Warszawie.

Skuteczne wprowadzenie przez Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego w październiku 2015 r. zmian w systemie oceny parametrycznej jednostek naukowych powinno pozwolić na uwzględnianie w większym stopniu efektów działalności badawczo-rozwojowej instytutów w tej ocenie oraz wzmocnić ich wpływ na innowacyjność gospodarki.