



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego

KNO. 410.006.02.2015

P/15/027

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Tekst ujednolicony

zgodnie z uchwałą Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej
w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 8 stycznia 2016 r. (znak: KPK-KPO.443.240.2015)
oraz po uwzględnieniu oczywistych omyłek pisarskich

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/15/027 – Komercjalizacja wyników badań naukowych
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego
Kontrolerzy	1. Krzysztof Madej, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 92543 z dnia 29 lipca 2015 r. 2. Danuta Opalach, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 92546 z dnia 30 lipca 2015 r.
Jednostka kontrolowana	Narodowe Centrum Badań i Rozwoju, Warszawa 00-695 ul. Nowogrodzka 47a (dalej: NCBiR lub Centrum).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Od 1 stycznia 2011 r. Dyrektorem NCBiR jest prof. dr hab. inż. Krzysztof Jan Kurzydłowski.

(dowód: akta kontroli str. 1-4)

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, programy Narodowego Centrum Badań i Rozwoju w obszarze wsparcia komercjalizacji wyników badań naukowych zostały zaprojektowane zgodnie z założeniami dokumentów strategicznych określających kierunki polityki naukowej i innowacyjnej państwa. Działania Centrum sprzyjają osiągnięciu założonych celów i mogą przyczynić się w długoletniej perspektywie² – po usunięciu wad w procesie projektowania i systemie monitorowania programów oraz opóźnień w ich realizacji – do zwiększenia innowacyjności gospodarki.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Podczas tworzenia programów wsparcia komercjalizacji badań naukowych Narodowe Centrum Badań i Rozwoju uwzględniło wyniki analiz sytuacji społeczno-gospodarczej państwa i kierunki działania określone w dokumentach strategicznych, takich jak: *Strategia Rozwoju Kraju 2007-2015*, *Strategia „Europa 2020”*, *Krajowy Program Badań – założenia polityki naukowo-technicznej i innowacyjnej państwa* oraz *Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki „Dynamiczna Polska 2020”*.

Stwierdzone nieprawidłowości związane były z brakiem przeprowadzenia ewaluacji *ex ante* programu „Innotech” i niewykorzystaniem wyników ewaluacji *ex ante* podczas opiniowania Programu Badań Stosowanych przez Radę Centrum. Ponadto przedsięwzięcie „Bridge Alfa” nie zostało zaopiniowane przez Radę Centrum, pomimo że opinia Rady jest istotnym mechanizmem kontrolnym w procesie podejmowania decyzji o przyznaniu dofinansowania ze środków publicznych. Nie przewidziano również procedury odwoławczej podczas konkursu na dofinansowanie projektów w ramach ww. przedsięwzięcia oraz nie ogłoszono regulaminu konkursu. Dodatkowo, w przypadku programu „Innotech” i przedsięwzięcia „Bridge Mentor” stwierdzono nieprawidłowości dotyczące ograniczenia lub wyłączenia możliwości składania odwołań przez podmioty wnioskujące o przyznanie dofinansowania na realizację projektów. Postanowienia regulaminu I konkursu programu „Innotech” z 2011 r. ograniczały możliwość składania przez wnioskodawców odwołań od decyzji dyrektora NCBiR do komisji

¹ 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 objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

² W opisach programów określano czas osiągnięcia wskaźników wpływu w przedziale od 2019 r. do 2025 r.

odwoławczej Rady NCBiR. Natomiast w ramach konkursu ofert do dofinansowania w przedsięwzięciu „Bridge Mentor” nie określono procedury odwoławczej, pomimo obowiązku określonego w art. 40 ust. 2 ustawy o NCBiR. Pozostałe objęte badaniem kontrolnym regulaminy były zgodne z obowiązującymi przepisami i wewnętrznymi procedurami. NIK zwraca również uwagę na nieprecyzyjne zapisy regulaminów konkursów i brak możliwości dokonywania poprawek i uzupełnień wniosków, co skutkowało dużą liczbą protestów i stwarzało ryzyko odstąpienia z przyczyn formalnych od realizacji projektów.

W latach 2012-2015 (31 lipca) Narodowe Centrum Badań i Rozwoju niezgodnie z ustalonym harmonogramem oraz planem finansowym realizowało programy o ważnym znaczeniu dla rozwoju gospodarczego kraju: „Spin-Tech” (zakładana wartość dofinansowania: 113 mln zł), „Innolot” (300 mln zł) oraz „Innomed” (195 mln zł). W programie „Spin-Tech” do 31 lipca 2015 r. przyznano dofinansowanie w 35 zawartych umowach w wysokości 14,7 mln zł (ok. 12,5% zakładanej wartości). Stanowiło to naruszenie § 4 ust. 1 rozporządzenia w sprawie realizacji zadań NCBiR stanowiącego, że realizacja zadań programu polega na finansowaniu projektów oraz zarządzaniu nim w sposób zapewniający osiągnięcie jego celów oraz zgodność z harmonogramem i planem finansowym. Niezgodnie z przyjętymi założeniami realizowane były również programy sektorowe: „Innolot” oraz „Innomed”. W programie „Innomed” do dnia 31 lipca 2015 r. wartość zawartych umów wyniosła 110,2 mln zł, tj. 56% zakładanej wartości. Natomiast w programie „Innolot” wartość przyznanego dofinansowania wyniosła 160 mln zł, tj. 53%. Zaniechanie nowelizacji harmonogramów wyżej wymienionych programów w zakresie terminów realizacji, wysokości dofinansowania oraz zagadnień merytorycznych wynikających ze zmiany warunków zewnętrznych NIK uznaje za nierzetelne.

W latach 2011-2015 r. w ramach inicjatyw wspierających komercjalizację wyników badań przyznano łącznie dofinansowanie w wysokości 3.274,1 mln zł. Na podstawie wyników badania 22 umów o dofinansowanie projektów (o wartości 306,6 mln zł) stwierdzono, że Narodowe Centrum Badań i Rozwoju prawidłowo dokonywało płatności oraz ich rozliczeń.

Weryfikowanie przez NCBiR rezultatów programów i przedsięwzięć wspierających komercjalizację B+R odbywało się zgodnie z obowiązującymi procedurami oraz warunkami umów zawartych przez Centrum z beneficjentami. Najwyższa Izba Kontroli zwraca jednak uwagę, że w wewnętrznych procedurach NCBiR nie określono maksymalnego czasu przewidzianego na dokonanie przez ekspertów oceny merytorycznej rocznych raportów składanych przez realizatorów projektów. Zwiększało to ryzyko dalszego finansowania projektów bez uprzedniego uzyskania merytorycznej oceny zasadności ich kontynuowania.

Przeprowadzane przez NCBiR kontrole realizacji projektów u beneficjentów doprowadzały do ustalenia istotnych uchybień. W NCBiR obowiązywała i była przestrzegana procedura dotycząca realizacji zaleceń z przeprowadzanych u wykonawców kontroli.

W badanym okresie Narodowe Centrum Badań i Rozwoju prowadziło systematyczną ewaluację realizowanych programów i przedsięwzięć wspierających komercjalizację wyników badań naukowych. W NCBiR został utworzony system monitorowania i gromadzenia efektów realizowanych programów i przedsięwzięć. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że utrudnieniem dla monitorowania i weryfikacji faktycznych efektów realizowanych programów i przedsięwzięć był sposób zaprojektowania części wskaźników. Dotyczy to zwłaszcza wskaźników wpływu. Część z nich stwarza trudności przy próbie jednoznacznego powiązania z monitorowanym programem („Innomed”), natomiast inne zostały niewłaściwie przyporządkowane celom programu („Spin-Tech”). Natomiast w programie „Innotech” nie określono wartości docelowych dla wskaźników rezultatu i wpływu. Nie wskazano również terminu osiągnięcia zakładanych wartości wskaźników produktu. Zdaniem NIK nieokreślenie takich wskaźników może znacząco utrudnić monitorowanie rezultatów i efektów Programu, a w konsekwencji efektywności wydatkowania przeznaczonych na jego realizację środków finansowych (650 mln zł). W Programie Badań Stosowanych (PBS) podano wskaźniki osiągnięcia celów bez ich rozróżnienia na wskaźniki produktu, rezultatu i wpływu. Podobnie jak w programie „Innotech” nie wskazano terminu osiągnięcia wartości docelowych i referencyjnych dla przyjętych wskaźników. Brak

rozdzielenia przyjętych wskaźników na wskaźniki produktu, rezultatu oraz oddziaływania stwierdzono także w przypadku programu „Graf-Tech”. Kwestie te były przedmiotem rekomendacji zawartych w sprawozdaniu z ewaluacji *ex ante* do tego Programu. Ponadto w PBS nie zmieniono wartości docelowych wskaźników, pomimo zwiększenia (o ok. 10,5%) wysokości jego dofinansowania z 1.200 mln zł do 1.327 mln zł³.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że w NCBiR nie opracowano procedury umożliwiającej zminimalizowanie ryzyka podwójnego finansowania projektów badawczych poprzez weryfikację projektu w dostępnych bazach danych. Procedura taka mogłaby, zdaniem NIK, wykorzystywać w tym celu dane dostępne w ramach posiadanych lub użytkowanych przez NCBiR baz (m.in. bazy recenzji, OSF, KSI-SIMIK).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Sposoby wsparcia komercjalizacji wyników badań naukowych i prac rozwojowych przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju.

Opis stanu
faktycznego

W latach 2008-2010 NCBiR finansował i dofinansowywał komercjalizację wyników badań naukowych w ramach następujących programów i przedsięwzięć:

- 1) „Inicjatywy Technologicznej I” dotyczącej wspierania nowych produktów i technologii w oparciu o polskie osiągnięcia naukowo-techniczne;
- 2) „Programu Badań Rozwojowych” (dalej: PBR) dotyczącego projektów wspierających m.in. działalność wdrożeniową i patentową;
- 3) Projektów Badawczych Zamawianych (dalej: PBZ) w założeniu wspierających projekty o największym znaczeniu dla rozwoju społecznego i gospodarczego kraju;
- 4) „IniTech”, który wspierał wykorzystanie wyników badań naukowych w gospodarce.

W latach 2008-2010 przyznano dofinansowanie projektom w ramach wyżej wymienionych inicjatyw w wysokości 1.473,9 mln zł, w tym: w 2008 r. – 701,1 mln zł, w 2009 r. – 352,5 mln zł, a w 2010 r. – 420,3 mln zł⁴.

(dowód: akta kontroli str. 496-501)

Doświadczenia z realizacji ww. inicjatyw zostały wykorzystane przy opracowywaniu programów i przedsięwzięć realizowanych przez NCBiR w latach 2011-2015. Na przykład: podczas opracowania programu „Innotech” wykorzystano doświadczenia przedsięwzięcia „IniTech”. Ścieżka programowa „InTech” jest kontynuacją tego przedsięwzięcia z uwzględnieniem szerszej współpracy między środowiskiem naukowym a przedsiębiorcami. W okresie listopad 2012 r. – marzec 2013 r. NCBiR przeprowadził ewaluację PBZ⁵. W jej wyniku stwierdzono, że przyjęty sposób monitorowania PBZ nie pozwolił na zbieranie wystarczających informacji o realizowanych zadaniach i osiąganiu celów poszczególnych projektów i całego programu.

NCBiR nie monitorował całościowo wszystkich programów realizowanych w latach 2008-2011 oraz ich efektów. Program Badań Rozwojowych oraz Projekty Badawcze Zamawiane zostały przejęte do realizacji od Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego i nie określono dla nich wskaźników do monitorowania. Realizację przedsięwzięcia „Inicjatywa Technologiczna I” i „IniTech” monitorowano za pomocą raportów półrocznych, raportów po fazie realizacji, raportów końcowych. W przedsięwzięciu „Inicjatywa Technologiczna I” przeprowadzono

³ http://www.ncbir.pl/gfx/ncbir/pl/defaultopisy/798/1/1/program_badan_stosowanych_opis_1.pdf.

⁴ Dane na podstawie wartości dofinansowania wskazanych w umowach zawartych przez NCBiR z realizatorami projektów. We wskazanym okresie wartość rozliczonego dofinansowania wyniosła łącznie 636,7 mln zł, w tym: w 2008 r. – 124,2 mln zł, 2009 r. – 216,2 mln zł, a w 2010 r. – 296,3 mln zł. Wartość rozliczonego dofinansowania w 2011 r. wyniosła: 340 mln zł.

⁵ Badanie ewaluacyjne *ex post* pt: „Ocena skuteczności i użyteczności projektów badawczych zamawianych”. (http://www.ncbir.pl/gfx/ncbir/pl/defaultopisy/840/2/1/ewaluacja_ex_post_ocena_skutecnosci_i_uzytecznosc_pbz.pdf).

ewaluację mid-term⁶, a w przedsięwzięciu „IniTech” ewaluację on-going⁷. W przedsięwzięciu „IniTech” do końca 2014 r. wpłynęło 27 raportów z wdrożenia, z czego wdrożono wyniki projektów w 24 przypadkach⁸.

Minimalizując ryzyka wskazane m.in. w ewaluacji programu PBZ⁹, w kolejnych programach ustanawianych przez NCBiR wprowadzono m.in. cele realizacji programów oraz odpowiadające im wskaźniki realizacji, kamienie milowe w ramach poszczególnych projektów, rozszerzono również zakres danych wymaganych w raportach z realizacji projektów.

(dowód: akta kontroli str. 486-488, 502-509, 534-536, 687-688)

W „Strategii Innowacyjności i Efektywności Gospodarki *Dynamiczna Polska 2020*”, odwołując się do „Strategii Europa 2020”, wskazano na potrzebę tworzenia gospodarki opartej na wiedzy poprzez zwiększanie potencjału naukowego, tworzenie zintegrowanej infrastruktury badawczej, wspieranie MŚP o dużym potencjale rozwoju oraz komercjalizowanie wynalazków i innowacji. W ramach wspierania współpracy w tworzeniu i wdrażaniu innowacji zalecono wspieranie współpracy z ich otoczeniem zewnętrznym¹⁰. Natomiast w dokumencie „Strategia Rozwoju Kraju 2007-2015” rekomendowano: „Sektor nauki w Polsce wymaga konsekwentnego zwiększania nakładów mających na celu wzmocnienie jego konkurencyjności. Z jednej strony konieczny jest rozwój bazy badawczej oraz kadry naukowej, a z drugiej – ukierunkowanie już istniejących zasobów na prowadzenie badań w dziedzinach priorytetowych dla rozwoju kraju. Niezbędne jest zwiększenie roli badań naukowych w rozwoju gospodarczym m.in. poprzez promocję współpracy przedsiębiorców, instytucji otoczenia biznesu oraz jednostek naukowych, a także poprzez uczestnictwo w inicjatywach Europejskiej Przestrzeni Badawczej”¹¹.

W latach 2011-2015 (do 31 lipca) NCBiR dofinansowywał następujące inicjatywy wspierające komercjalizację wyników badań naukowych (m.in.): „Kadtech”, „Brotech”, „Graf-Tech”, „Innotech”, „Kreator Innowacyjności”, Program Badań Stosowanych, „Blue Gas”, „Bridge Mentor”, „Demonstrator+”, „Gekon”, „Innolot”, „Innomed”, „Patent Plus I-IV”, „CuBR”, „Tango” oraz kontynuował w 2011 r. realizację inicjatyw z lat ubiegłych. W ramach tych inicjatyw dofinansowywano lub finansowano następującą liczbę projektów wspierających komercjalizację wyników badań naukowych: w 2011 r. – 800, w 2012 r. – 434, w 2013 r. – 681, 2014 r. – 794, a w 2015 r. (do 31 lipca) – 895. Wartość przyznanego dofinansowania wynikającego z zawartych umów wynosiła odpowiednio: w 2011 r. – 202,7 mln zł, w 2012 r. – 917,2 mln zł, w 2013 r. – 1.163,4 mln zł, w 2014 r. – 744,7 mln zł, w 2015 r. (do 31 lipca) – 436,2 mln zł¹².

(dowód: akta kontroli: str. 496-501)

W okresie objętym kontrolą rosła, w ujęciu rok do roku, jednostkowa wartość dofinansowania NCBiR dla projektu realizowanego w ramach inicjatyw (programów i przedsięwzięć) wspierających komercjalizację wyników badań naukowych i prac rozwojowych. W 2011 r. wartość jednostkowego dofinansowania zawartego w umowie wyniosła 1,61 mln zł, w 2012 r. – 1,69 mln zł, 2013 r. – 2,40 mln zł, 2014 r. – 2,68 mln zł, a w 2015 r. (do 31 lipca) – 3,02 mln zł.

(dowód: akta kontroli str. 496, 601-602)

⁶ Pojęcie ewaluacja mid-term oznacza ewaluację dokonywaną w połowie realizacji danego programu/przedsięwzięcia. Jej celem jest oszacowanie stopnia osiągnięcia zakładanych celów, zwłaszcza pod względem dostarczanych produktów i rezultatów oraz określenie trafności zamierzeń. Wyniki ewaluacji mogą służyć ewentualnej modyfikacji dokumentów programowych.

⁷ Pojęcie ewaluacja on-going oznacza ewaluację, która może być prowadzona przez cały czas trwania realizacji interwencji, umożliwia korygowanie interwencji w trakcie jej trwania.

⁸ W roku 2010 r. NCBiR dofinansowywał w ramach „IniTech” 69 projektów, a w roku 2011 r. 68 projektów.

⁹ Wskazane ryzyka dotyczyły m.in. nieadekwatnego zarówno do potrzeb zarządczych jak i ewaluacji programu sposobu monitorowania, w szczególności poprzez brak precyzyjnego określenia celów interwencji wraz z systemem wskaźników zarówno na poziomie programów jak i poszczególnych projektów. (http://www.ncbir.pl/gfx/ncbir/pl/defaultopisy/840/2/1/ewaluacja_ex_post_ocena_skuteczności_i_użyteczności_pbz.pdf)

¹⁰ <http://www.rng.gov.pl/files/upload/17492/Strategia.pdf>.

¹¹ <http://www.pozYTEK.gov.pl/Strategia,Rozwoju,Kraju,2007-2015,874.html>.

¹² Wartość rozliczonych projektów wynosiła odpowiednio: w 2012 r. – 10,7 mln zł, w 2013 r. – 189,5 mln zł, w 2014 r. – 721,7 mln zł, a w 2015 r. (do 31 lipca) – 288,7 mln zł.

Badaniem kontrolnym objęto przygotowanie przez NCBiR i rozpoczęcie realizacji dziewięciu inicjatyw NCBiR (programów i przedsięwzięć) dobranych metodą celową¹³: Program Badań Stosowanych¹⁴, „Graf-Tech”¹⁵, „Innotech”¹⁶, „Demonstrator+”¹⁷, „Bridge Alfa”¹⁸, „Innolot”¹⁹, „Innomed”²⁰, „Spin-Tech”²¹, „Patent Plus”²². Stwierdzo, że we wszystkich badanych

- ¹³ Do badania wybrano programy o najwyższej zakładanej wartości dofinansowania, mające charakter zróżnicowanych form interwencji publicznej.
- ¹⁴ PBS jest horyzontalnym programem wsparcia sektora nauki i sektora przedsiębiorstw w zakresie badań stosowanych z różnych dziedzin nauki (ścieżka programowa A) oraz branż przemysłu (ścieżka programowa B). W ramach PBS mogą być finansowane dwa podejścia do badań stosowanych: tj. prowadzenie prac badawczych w celu zdobycia wiedzy w określonej dziedzinie nauki, mającej zastosowanie praktyczne jak i podejmowanie badań pozwalających na osiągnięcie z góry założonych celów praktycznych poprzez zastosowanie nowych rozwiązań w określonych branżach. Zakładany budżet na dofinansowanie projektów w programie PBS wynosił 1200 mln zł (uchwałą Rady Centrum z dnia 30 lipca 2014 r. budżet programu został zwiększony o 220 mln zł). Dofinansowanie miało zostać przyznane do końca 2014 r., wybrane projekty miały być finansowane do końca 2017 r., a monitoring projektów i ich efektów miał być prowadzony do końca 2022 r. (Opis PBS: http://www.ncbir.pl/gfx/ncbir/pl/defaultopisy/525/1/1/program_badan_stosowanych_opis.pdf).
- ¹⁵ „Graf-Tech” jest programem zakładającym dofinansowanie badań naukowych, prac rozwojowych oraz prac przygotowujących do wdrożenia w celu opracowania i wdrożenia produktów opartych na wykorzystaniu unikalnych właściwości grafenu. Zakładany budżet na dofinansowanie w programie Graf-Tech wynosił 60 mln zł. Dofinansowanie miało zostać przyznane do 2012 r., projekty w ramach programu miały być finansowane do 2015 r. a monitoring wykorzystania wyników projektów miał być prowadzony do 2020 r. (opis „Graf-Tech”: http://www.ncbir.pl/gfx/ncbir/pl/defaultopisy/524/1/1/program_graf_tech_rc.pdf).
- ¹⁶ „Innotech” jest programem horyzontalnym wsparcia sektora nauki i sektora przedsiębiorstw w zakresie realizacji innowacyjnych przedsięwzięć z różnych dziedzin nauki i branż przemysłu (ścieżka programowa In –Tech), ze szczególnym wskazaniem na obszar zaawansowanych technologii (ścieżka programowa Hi-Tech). Program jest skierowany do podmiotów podejmujących działania badawcze i prace przygotowawcze do wdrożenia wyników badań, ukierunkowanych na opracowanie i wdrożenie innowacyjnych produktów lub usług. W latach 2011-2013 przewidziano organizację konkursów, a w latach 2011-2016 przewidziano finansowanie projektów, natomiast do 2018 r. monitoring wdrażania wyników projektów. (http://www.ncbir.pl/gfx/ncbir/pl/defaultopisy/638/1/1/opis_programu_innotech.pdf).
- ¹⁷ „Demonstrator+” jest to przedsięwzięcie finansowane ze środków PO IG na podstawie umów zawartych przez NCBiR z Ministrem Infrastruktury i Rozwoju w dniu 16 grudnia 2013 r. Wartość dofinansowania określono w wysokości 423 mln zł. Celem przedsięwzięcia „Demonstrator+” jest wzmocnienie transferu wyników badań do gospodarki poprzez wsparcie przedsięwzięć badawczo-rozwojowych w zakresie opracowania nowej technologii lub produktu obejmującego przetestowanie opracowanego rozwiązania w skali demonstracyjnej. Przedsięwzięcie ukierunkowane jest na wsparcie: dużych zintegrowanych przedsięwzięć badawczo-rozwojowych nakierowanych na komercjalizację wyników badań obejmujących wszystkie etapy od badań naukowych do przygotowania innowacyjnego produktu (technologii) przetestowanej na instalacji pilotażowej/demonstracyjnej. (http://www.ncbir.pl/gfx/ncbir/userfiles/_public/programy_krajowe/demonstrator/instalacje_demostracyjne_opis.pdf).
- ¹⁸ „Bridge Alfa” jest przedsięwzięciem mającym na celu współfinansowanie projektów badawczo-rozwojowych we wczesnych fazach rozwoju – projekty w fazie proof of principle (wczesna weryfikacja pomysłu) lub proof of concept (weryfikacja pomysłu). Przedsięwzięcie finansowane jest ze środków PO IG na podstawie umowy z dnia 18 sierpnia 2014 r. Wartość dofinansowania określono w umowie w wysokości 51.135 tys. zł). (http://www.ncbir.pl/programy_krajowe/bridge/bridge-alfa/).
- ¹⁹ „Innolot” jest programem sektorowym powstałym w wyniku porozumienia podpisanego w dniu 19 stycznia 2012 r. pomiędzy NCBiR a Polską Platformą Technologiczną Lotnictwa zrzeszającą największe przedsiębiorstwa działające w obszarze przemysłu lotniczego w Polsce. Porozumienie zakłada duży udział przedsiębiorców w kształtowaniu programu oraz wymóg współfinansowania w wysokości 40% wkładu własnego. Zakładany budżet programu to 500 mln zł, z czego 300 mln z budżetu NCBiR, a co najmniej 200 mln - wkład własny wykonawców projektów. Założony harmonogram: lata 2013-2014 – organizacja konkursów na projekty B+R, lata 2013-2020 – finansowanie projektów, a do końca 2025 r. – ewaluacja programu (opis programu dostępny: http://www.ncbir.pl/gfx/ncbir/userfiles/_public/programy_krajowe/innolot/2013-03-26_opis_programu_innolot-2.pdf).
- ²⁰ „Innomed” jest programem sektorowym programem wsparcia badań naukowych i prac rozwojowych oraz działań przygotowujących ich wyniki do wdrożenia w obszarze innowacyjnej medycyny. W związku ze specyfiką i długim czasem trwania procedur wdrożeniowych w medycynie realizację projektów „Innomed” zaplanowano na 5 lat, a następnie zakłada się 5 letni okres monitorowania Programu. Wartość całości programu określono w wysokości 300 mln zł, w tym wartość dofinansowania NCBiR w wysokości 195 mln zł. Przyjęty harmonogram zakładał: w 2012 r. organizację konkursu na projekty B+R, lata 2013-2018 finansowanie projektów, a do końca 2022 r. monitorowanie wdrożenia wyników projektów oraz ewaluacja Programu. (http://www.ncbir.pl/gfx/ncbir/userfiles/_public/programy_krajowe/innomed/zalozenia_programu_innomed.pdf).
- ²¹ „Spin-Tech” jest programem wsparcia działalności spółek celowych tworzonych przez państwowe jednostki badawcze, w szczególności zakładanych przez uczelnie wyższe w celu komercjalizacji wyników badań i prac rozwojowych. Do zadań spółki celowej należy w szczególności obejmowanie udziałów w spółkach kapitałowych lub tworzenie spółek kapitałowych typu spin-off w celu wdrożenia wyników badań naukowych lub prac rozwojowych prowadzonych w państwowych jednostkach badawczych. Wartość dofinansowania ze strony NCBiR określono w programie w wysokości 113 mln zł. Harmonogram zakładał, że konkursy w programie będą ogłaszane w latach 2012-2014, projekty będą realizowane do 2016 r., a ewaluacja programu będzie prowadzona w okresie do 5 lat po zakończeniu projektów. (http://www.ncbir.pl/gfx/ncbir/userfiles/_public/programy_krajowe/spintech/opis_programu_spin-tech.pdf).
- ²² „Patent-Plus” jest programem mającym na celu wsparcie finansowe naukowców, jednostek naukowych oraz przedsiębiorców w procesie ubiegania się o europejską oraz międzynarodową ochronę patentową dla uzyskanych przez nich wyników badań naukowych lub prac rozwojowych. Zakładany budżet programu miał wynosić 40 mln zł (planowano dofinansowanie 140 projektów). Czas realizacji projektu określono na maksymalnie 36 miesięcy. W harmonogramie projektu przyjęto, że w latach 2012-2013 będą organizowane konkursy, w latach 2012-2017 będzie miało miejsce finansowanie i monitorowanie realizacji projektów, a do 2019 r. – monitoring wykorzystania wyników projektów. (http://www.ncbir.pl/gfx/ncbir/userfiles/_public/aktualnosci/patent_plus/konkurs_1/program_pp_30.08.2012.pdf).

przypadkach konstrukcja programu była wzorowana na matrycy logicznej²³ i zawierała m.in. cel główny, cele szczegółowe, diagnozę sytuacji w obszarach objętych programem/przedsięwzięciem, wskaźniki oraz ich wartości docelowe. W tworzonych programach uwzględniano postanowienia dokumentów strategicznych z zakresu nauki i gospodarki²⁴. W jednym z badanych przypadków („Innotech”) nie określono wartości docelowych/referencyjnych dla wskaźników rezultatu i wpływu w programie.

(dowód: akta kontroli str. 415, 468-469, 473, 479, 579-596,)

Od 2011 r. NCBiR informował, m.in. na spotkaniach z przedstawicielami środowisk gospodarczych i naukowych, o możliwości realizacji programów sektorowych. Przykładowo: Dyrektor NCBiR uczestniczył informując o tych możliwościach w VIII posiedzeniu Rady Głównej Instytutów Badawczych w dniu 30 stycznia 2012 r., w posiedzeniu Polskiej Izby Przemysłu Chemicznego w dniu 22 lutego 2012 r., w II Konserwatorium Forum Nowej Gospodarki w dniu 7 czerwca 2012 r. Wymienione wyżej spotkania miały miejsce równoległe do podpisania pierwszego porozumienia z Polską Platformą Technologiczną Lotnictwa (program „Innolot”), a przed podpisaniem porozumienia z Polską Platformą Technologiczną Innowacyjnej Medycyny (program „Innomed”).

Obecnie NCBiR realizuje dwa programy sektorowe „Innolot” (realizowany od 2013 r.) i „Innomed”(realizowany od 2013 r.). Środowiska gospodarki i nauki złożyły propozycję jeszcze innych siedmiu programów sektorowych w latach 2011-2012, nie podjęły jednak dalszych działań związanych ze zgłoszonymi propozycjami. Zgodnie z ideą programu sektorowego²⁵ to na podmiocie zgłaszającym ciąży obowiązek dokonania analizy objętego programem sektora oraz przedstawienie agencji badawczej.

(dowód: akta kontroli str. 526, 538-578, 612-637, 655-674)

Realizowane od 2013 r. przedsięwzięcie „Bridge Alfa”²⁶, zgodnie z założeniami, ma wypełnić lukę podażową dotyczącą instrumentów, łączącą naukę z biznesem²⁷. W ramach przedsięwzięcia wybrano 10 funduszy kapitału zaangażowanego²⁸, które udzielają projektom we wczesnym etapie rozwoju dwuetapowego wsparcia. Wybrane projekty mogą liczyć na komercjalizację i finansowanie inwestycyjno-dotacyjne w ramach fazy proof of concept (umożliwiającej rynkową weryfikację projektu i pełne zgłoszenie patentowe). W ramach przedsięwzięcia założono, że wydatki publiczne będą wynosiły maksymalnie 80% całości dofinansowania dla danego projektu naukowego i jego komercjalizacji w formie spółki „Spin-off”²⁹.

(dowód: akta kontroli str. 414-415, 603-607)

²³ Matryca logiczna jedno z narzędzi zarządzania projektami. Zawiera m.in. opis podstawowych elementów projektu, w tym celu; wskaźniki służące monitorowaniu działań, źródła informacji oraz czynniki ryzyka. (Zob. E. Weiss, *Pozyskiwanie środków unijnych przez przedsiębiorstwa innowacyjne. Podejście procesowe*, 2011 (dostępne: www.wsap.edu.pl)).

²⁴ „Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013”, „Strategia Rozwoju Kraju 2007-2015” (dostępne m.in. na stronie: www.pozytek.gov.pl), „Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności. Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju” (<http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WMP20130000121>); „Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki. „Dynamiczna Polska 2020”, (<http://www.mg.gov.pl/files/upload/17492/Strategia.pdf>); Strategia „Europa 2020” (<http://www.mg.gov.pl/Bezpieczenstwo+gospodarcze/Strategia+Europa+2020>)).

²⁵ Zgodnie m.in. z informacją opublikowaną na stronie internetowej NCBiR podstawą uruchomienia przez Centrum programu sektorowego jest przedłożenie przez wnioskodawców (np. podmioty zrzeszone w danej branży) studium wykonalności. Studium wykonalności jest to dokument zawierający m.in. pogłębioną analizę danej branży oraz opis najistotniejszych wyzwań i problemów, których rozwiązania oczekuje się dzięki realizacji programu w danej branży. (<http://www.ncbir.pl/programy-krajowe/programy-sektorowe/informacje-ogolne/art,2796,informacja-o-zasadach-skladania-wnioskow-o-ustanowienie-programow-sektorowych.html>)).

²⁶ Zgodnie ze stroną internetową NCBiR nabór ofert i koncepcji ogłoszony został w przedsięwzięciu w październiku 2013 r. (<http://www.ncbir.pl/programy-krajowe/bridge/bridge-alfa/aktualnosci/art,2323,bridge-alfa-nabor-ofert-i-koncepcji-instrumentow-wsparcia.html>)).

²⁷ Luka ta została m.in. zidentyfikowana w raporcie „Ocena luki finansowej w zakresie dostępu polskich przedsiębiorców do finansowania zewnętrznego. Wnioski i rekomendacje dla procesu programowania polityki spójności w okresie 2014-2020” opublikowanym przez Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju w czerwcu 2013 r.

²⁸ Kapitał inwestowany w momencie rozpoczynania działalności przedsiębiorstwa. Jest on przeznaczany na wydatki związane z rozwojem przedsiębiorstwa w początkowym etapie jego istnienia.

²⁹ Spin-off jest spółką powstałą poprzez wydzielenie z jednostki macierzystej, której celem jest komercjalizacja wiedzy naukowej i technologii.

Objęte kontrolą programy i przedsięwzięcia były w 2012 r. finansowane ze środków krajowych: PBS oraz „Innotech” I i II konkurs oraz Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka (PO IG³⁰): „Innotech” III konkurs; w 2013 r. ze środków krajowych: „Graf-Tech”, PBS, „Innotech” I i II konkurs, „Patent Plus” (I-IV), „Spin-Tech” oraz PO IG lub Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój (PO IR): Innolot, Innomed, Innotech (I i II konkurs), Demonstrator+; w 2014 r. ze środków krajowych: „Spin-Tech”, „Graf-Tech”, PBS, „Patent Plus” I-IV oraz PO IG lub PO IR: „Bridge Alfa”, „Demonstrator+”, „Innolot”, „Innotech” III konkurs, a w 2015 r. (według stanu na 31 lipca 2015 r.) ze środków krajowych: PBS, „Graf-Tech”, „Patent Plus” I-IV oraz PO IG lub PO IR: „Bridge Alfa”, „Demonstrator+”, „Innolot”, „Innomed”, „Innotech” III konkurs. Łącznie w okresie objętym kontrolą na programy i przedsięwzięcia wspierające komercjalizację przyznano do dnia 31 lipca 2015 r. dofinansowanie o wartości 3.274,1 mln zł.

Przykładowo dla objętych badaniem kontrolnym programów i przedsięwzięć:

PBS – w 2012 r. w zawartych umowach z wykonawcami NCBiR przyznał dofinansowanie w wysokości: 591,4 mln zł, w 2013 r. – 307,4 mln zł, w 2014 r. – 83,1 mln zł, a w 2015 r. (31 lipca) odpowiednio 319,3 mln zł.

„Innomed” – w 2014 r. przyznano w zawartych umowach z wykonawcami dofinansowanie NCBiR w wysokości 110,2 mln zł.

„Innotech” – w 2012 r. przyznano w zawartych umowach dofinansowanie NCBiR w wysokości 283,2 mln zł, w 2013 r. – 217,3 mln zł, w 2014 r. – 142,3 mln zł, a w 2015 r. (31 lipca) odpowiednio 9 mln zł.

„Graf-Tech” – w 2012 r. przyznano w zawartych umowach dofinansowanie NCBiR w wysokości 27,9 mln zł, w 2013 r. – 38 mln zł.

„Demonstrator+” – w 2013 r. przyznano dofinansowanie w zawartych z wykonawcami umowach wysokości 342,7 mln zł, w 2014 r. – 80,5 mln zł.

„Bridge Alfa” – w 2014 r. przyznano w zawartych z podmiotami zewnętrznymi umowach dofinansowanie NCBiR w wysokości 148 mln zł.

(dowód: akta kontroli str. 495-501, 601-602)

W przypadku objętych kontrolą NIK programów: „Innotech”, PBS, „Graf-Tech”, „Spin-Tech”, „Innolot”, „Innomed”, Dyrektor NCBiR przedstawił Radzie NCBiR do zatwierdzenia zakresy tematyczne, terminy i warunki realizacji programów, zgodnie z art. 35 ust. 2 ustawy z dnia 30 kwietnia 2015 r. o Narodowym Centrum Badań i Rozwoju³¹. W przypadku programu „Innomed” był on dwukrotnie opiniowany przez Radę Centrum, w tym po dokonaniu zmian w wyniku ewaluacji przeprowadzonej po pierwszym zaopiniowaniu przez Radę Centrum. Zmieniony program „Innomed”, podobnie jak pozostałe programy, zostały zatwierdzone przez Radę Centrum.

(dowód: akta kontroli str. 583-588, 638-651, 655-674)

Sześć z siedmiu³² objętych kontrolą NIK programów zostały również poddane ewaluacji *ex ante*, zgodnie z § 4 pkt 2 rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 17 września 2010 r. w sprawie szczegółowego trybu realizacji zadań Narodowego Centrum Badań i Rozwoju³³. Zakres przeprowadzonej ewaluacji *ex ante* odnosił się m.in. do możliwości realizacji celów programu. Ewaluacji *ex ante* nie został poddany, zatwierdzony przez Radę Centrum w dniu 25 marca 2011 r. program „Innotech”.

(dowód: akta kontroli str. 476-477, 486-488, 685-686)

Obowiązek przeprowadzania ewaluacji *ex ante* nie dotyczy przedsięwzięć. Objęte kontrolą NIK przedsięwzięcia „Bridge Alfa”, „Demonstrator+” nie zostały poddane ewaluacji *ex ante*.

(dowód: akta kontroli str. 486-488, 685-686, 687-695)

³⁰ W 85% środki z UE, a 15% krajowe.

³¹ Dz. U. z 2014 r., poz. 1788 ze zm., dalej: ustawa o NCBiR.

³² Były to programy: „Graf-Tech”, „Spin-Tech”, PBS, „Innomed”, „Innolot”, „Patent-Plus”.

³³ Dz. U. Nr 178, poz. 1200, dalej: rozporządzenie w sprawie zadań NCBiR.

W celu realizacji przedsięwzięcia „Demonstrator+” udostępniono m.in. na stronie internetowej NCBiR informacje o celu głównym, celach szczegółowych, wskaźnikach jakościowych i ilościowych i produktu, rezultatu i wpływu, określono ryzyka dla realizacji celów przedsięwzięcia oraz sposób zarządzania. Obowiązujące w NCBiR procedury nie określały trybu i zasad ustanawiania przedsięwzięć³⁴.

(dowód: akta kontroli str. 1840-1841, 502-509, 527, 696-764)

Ustalone
nieprawidłowości

1. Przed rozpoczęciem realizacji programu „Innotech” nie przeprowadzono ewaluacji założeń programu, w tym możliwości osiągnięcia zakładanych celów programu (tzw. ewaluacja *ex ante*), do czego zobowiązywał NCBiR § 4 ust. 2 rozporządzenia w sprawie realizacji zadań NCBiR.

Pan Leszek Grabarczyk – zastępca dyrektora NCBiR stwierdził, że doświadczenia z „Inicjatywy Technologicznej” oraz programu „Initech” stanowiły znaczący wkład w przygotowanie tego ostatniego programu. W ramach jego przygotowania przeprowadzono analizę w zakresie diagnozy sytuacji w obszarze nauki i gospodarki objętych programem, ryzyk nieosiągnięcia zakładanych celów programu jak również metody obniżenia tych ryzyk.

(dowód: akta kontroli str. 476-477, 486-488, 687, 690-691)

2. Dyrektor NCBiR nie ustalił i nie ogłosił regulaminu konkursu na wykonawców projektów w przedsięwzięciu „Bridge Alfa”, co było niezgodne z art. 36 ust. 1 w związku z art. 2 pkt 1³⁵ ustawy o NCBiR oraz nie przewidziano możliwości wniesienia odwołania od rozstrzygnięć odmawiających przyznania dofinansowania, co było niezgodne z art. 40 ust. 2 przewidującym możliwość wniesienia odwołania od decyzji dyrektora Centrum w sprawie przyznania środków na wykonanie projektu lub promesy finansowania w związku z art. 2 pkt 1 ustawy o NCBiR.

Po dokonaniu oceny ofert przez Zespół oferenci otrzymywali od Centrum informację od przewodniczącego (zastępcy dyrektora Centrum) Zespołu ekspertów ds. selekcji przedsięwzięcia pilotażowego pn. „Bridge Alfa” o pozytywnej lub negatywnej ocenie oferty. Pozytywna ocena była tożsama z zaproszeniem do rozpoczęcia negocjacji umów o dofinansowanie. W konsekwencji wybór dziesięciu projektów na łączną kwotę dofinansowania 148 mln zł (wartość dofinansowania NCBiR w zawartych umowach) nastąpił bez określenia regulaminu oraz możliwości składania odwołań.³⁶

W wyjaśnieniach Pan Leszek Grabarczyk – zastępca dyrektora NCBiR stwierdził m.in., że w ramach przedsięwzięcia „Bridge Alfa” NCBiR przeprowadził otwarty, konkurencyjny i transparentny nabór ofert od partnerów, z którymi następnie zostały zawarte umowy o wspólne przedsięwzięcie. Powołał się na przepis art. 35 ust. 1 pkt 2 ustawy o NCBiR, zgodnie z którym realizacja zadań NCBiR obejmuje w szczególności ogłaszanie konkursów na wykonanie projektów w ramach realizowanych programów. Zdaniem składającego wyjaśnienia przepisy dotyczące obowiązku ustalenia i ogłaszania regulaminu konkursu oraz procedury odwoławczej nie dotyczą przedsięwzięć realizowanych przez NCBiR, a tylko programów.

(dowód: akta kontroli str. 498-501, 613-623, 765-959, 509-537, 613-637, 765-959, 968-1125, 2168-2198)

3. NCBiR dokonało z opóźnieniem ewaluacji *ex ante* Programu Badań Stosowanych. Ewaluacja *ex ante* Programu Badań Stosowanych została dokonana po pozytywnym zaopiniowaniu programu PBS przez Radę Centrum w dniu 24 listopada 2011 r. tj. dopiero w lutym 2012 r. W konsekwencji Rada Centrum opiniowała PBS nie mając danych wynikających z ewaluacji *ex ante* Programu.

³⁴ Procedura „Przygotowanie programu krajowego oraz rzecz bezpieczeństwa i obronności państwa” PG1-1B z dnia 17 września 2012 r.

³⁵ W art. 2 pkt 1 zdefiniowano pojęcie projektu używane w ustawie o NCBiR. Projekt oznacza przedsięwzięcie realizowane w ramach strategicznego programu badań naukowych i prac rozwojowych albo innych zadań zadań Centrum, o których mowa w art. 29 i art. 30 ust. 1 i 2, zwanych dalej „innymi zadaniami Centrum”, o określonej wartości finansowej, prowadzonej w ustalonych ramach czasowych, na podstawie umowy o wykonanie i finansowanie w całości lub w części działań nim objętych, zawieranej między wykonawcą projektu a Centrum.

³⁶ <http://www.ncbir.pl/programy-krajowe/bridge/bridge-alfa/>.

Pan prof. dr hab. Jerzy Kątki – zastępca Dyrektora NCBiR wyjaśnił m.in., że zgodnie z zapisami rozporządzenia § 4 ust. 2 rozporządzenia w sprawie szczegółowego trybu realizacji zadań NCBiR, ewaluacja programów następuje przed rozpoczęciem ich realizacji. Program PBS został opracowany pod koniec roku i nie mógł znaleźć się w planie ewaluacji na bieżący rok. Ewaluacja taka była możliwa po aktualizacji planu ewaluacji. Przeprowadzono ją w najszybszym możliwym terminie.

Zdaniem NIK przedkładanie dokumentacji programów Radzie Centrum bez wyników ewaluacji ex ante ogranicza jej możliwość zapoznania się ze wszystkimi danymi istotnymi dla wydania opinii o przedłożonych założeniach programu.

(dowód: akta str. 685-686, 509-513)

4. Pomimo braku opinii Rady Centrum, w 2013 r. rozpoczęto realizację przedsięwzięcia „Bridge Alfa”. Było to niezgodne z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o NCBiR, który stanowi, że Rada Centrum wyraża opinię w sprawach realizacji innych zadań Centrum.

Pan Leszek Grabarczyk – zastępca dyrektora wyjaśnił, że przedsięwzięcie „Bridge Alfa” jest finansowane ze środków z Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka i dlatego nie było opiniowane przez Radę Centrum. Jednocześnie zastępca dyrektora Centrum wskazał, że zgodnie z zawartym porozumieniem pomiędzy NCBiR, MRR oraz MNiSWz dnia 31 sierpnia 2011 r. w sprawie systemu realizacji PO IG dla osi Priorytetowych 1. Badania i Rozwój Nowoczesnych Technologii oraz 2. Infrastruktura Strefy B+R główną podstawą do realizacji zadań w zakresie Funduszy Strukturalnych UE przez NCBiR jest ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju³⁷ określająca jako *lex specialis* wraz z powiązanymi aktami prawnymi zasady realizacji zadań przez NCBiR.

NIK wskazuje, że w zarówno w ustawie o NCBiR jak i ustawie o zasadach prowadzenia polityki nie zostały wyłączone uprawnienia Rady Centrum do wyrażania opinii w sprawie innych zadań Centrum, w tym finansowanych ze środków UE. Ponadto, zdaniem NIK, opinia Rady Centrum jest istotnym mechanizmem kontrolnym w procesie podejmowania decyzji o przyznaniu dofinansowania ze środków publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 504-505, 527, 2032)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zauważyła, że w NCBiR w sposób niejednolity ustanawiano przedsięwzięcia, np. przedsięwzięcie Demonstrator+ było opiniowane przez Radę Centrum, odmiennie niż „Bridge Alfa”. Przyczyną tego stanu rzeczy było, zdaniem NIK, nieopracowanie procedur, dotyczących tworzenia przedsięwzięć i roli Rady Centrum w tym procesie.

W dniu 5 października 2015 r. Pan prof. dr hab. inż. Jerzy Kątki wyjaśnił m.in., że NCBiR nie przyjął procedury określającej sposób i zasady ustanawiania przedsięwzięć, gdyż nie ma takiego obowiązku ustawowego wynikającego z rozporządzenia z dnia 17 września 2010 r. w sprawie szczegółowego trybu realizacji zadań Narodowego Centrum Badań i Rozwoju.

Najwyższa Izba Kontroli uznaje, że stworzenie ujednoliconych procedur dla ustanawiania przedsięwzięć byłoby również wskazane ze względu na ich znaczną wartość finansową.

(dowód: akta kontroli str. 509, 527, 580, 638-651, 696-764)

Ocena częściowa

Podczas tworzenia programów wsparcia komercjalizacji badań naukowych Narodowe Centrum Badań i Rozwoju uwzględniało wyniki analiz sytuacji społeczno-gospodarczej państwa i kierunki działania określone w dokumentach strategicznych, takich jak: *Strategia Rozwoju Kraju 2007-2015*, *Strategia „Europa 2020”*, *Krajowy Program Badań – założenia polityki naukowo-technicznej i innowacyjnej państwa oraz Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki „Dynamiczna Polska 2020”*. Działania wspierające komercjalizację wyników badań naukowych zaprojektowano zgodnie z wyżej wymienionymi dokumentami.

Stwierdzone nieprawidłowości związane były m.in. z brakiem przeprowadzenia ewaluacji ex ante programu „Innotech” i niewykorzystaniem wyników ewaluacji ex ante podczas opiniowania Programu Badań Stosowanych przez Radę Centrum. Ponadto przedsięwzięcie

³⁷ Dz.U. z 2006 r. Nr 227, poz. 1658), zwana dalej: ustawą w sprawie zasad prowadzenia polityki rozwoju.

„Bridge Alfa” nie zostało zaopiniowane przez Radę Centrum, pomimo że opinia Rady jest istotnym mechanizmem kontrolnym w procesie podejmowania decyzji o przyznaniu dofinansowania ze środków publicznych. Nie przewidziano również procedury odwoławczej podczas konkursu na dofinansowanie projektów w ramach ww. przedsięwzięcia oraz nie ogłoszono regulaminu konkursu.

Pozytywnie należy ocenić stworzone w NCBIr procedury, które porządkują i organizują m.in. proces tworzenia programów oraz wyboru i dofinansowania projektów. W sposób niejednolity były natomiast ustanawiane przedsięwzięcia.

2. Realizacja wsparcia komercjalizacji wyników badań naukowych i prac rozwojowych przez NCBIr

Opis stanu faktycznego

W regulaminach konkursów organizowanych w latach 2011-2015 przyjęto zróżnicowane rozwiązania w procedurze konkursowej i procedurze składania protestów. Analizie w tym zakresie poddano wszystkie obowiązujące 29 regulaminów konkursów organizowanych we wskazanym okresie w ramach wszystkich 14 programów/przedsięwzięć dotyczących komercjalizacji wyników badań naukowych i prac rozwojowych, wybranych w sposób³⁸.

(dowód: akta kontroli, str. 5-264, 276-281)

W badanych regulaminach zastosowano zróżnicowane podejście do możliwości³⁹ dokonywania przez wnioskodawcę poprawek i uzupełnień wniosku w sytuacji niespełnienia kryteriów oceny formalnej. W przypadku programów „Graf-Tech” (2012 r.), „Patent Plus” (2015 r.), w 2015 r., nie przewidziano możliwości wnoszenia poprawek. Odstępstwa od zasady umożliwiającej jednorazową korektę braków formalnych we wnioskach o dofinansowanie były stosowane w przypadku dużych, horyzontalnych konkursów, w których spodziewano się znacznej liczby wniosków. NCBIr po 2012 r. co do zasady umożliwia jednokrotną korektę braków formalnych we wniosku.

(dowód: akta kontroli, str. 96, 223, 270, 285)

Regulaminy konkursów przewidywały różną liczbę recenzentów dokonujących ocen merytorycznych wniosków spełniających wymogi formalne. Przykładowo w przypadku „Blue Gas - Polski Gaz Łupkowy” przewidziano, że ocenę merytoryczną będzie przeprowadzało pięciu recenzentów, w tym przynajmniej dwóch recenzentów z zagranicy; w przypadku „Innomed” – pięciu ekspertów, z tego preferowany będzie udział dwóch ekspertów zagranicznych oraz jednego eksperta związanego z przemysłem; w przypadku Programu Badań Stosowanych – pięciu recenzentów, „Spin-Tech” – trzech recenzentów. Różnica w liczbie recenzentów wynikała z założeń przyjętych w poszczególnych programach. W przypadku takich programów, jak „Spin-Tech”, czy też „Patent Plus”, które nie obejmują finansowania B+R⁴⁰, a wsparcie powstawania spółek celowych oraz wsparcie ochrony własności przemysłowej, do oceny wniosków powoływano zespoły ekspertów posiadających wiedzę i doświadczenie we właściwych dla programu obszarach o charakterze horyzontalnym. W przypadku programów, w których ostateczna ocena bazuje wyłącznie na recenzjach, przyjęto, że wniosek będzie oceniać większa liczba recenzentów (PBS, „Blue Gas - Polski Gaz Łupkowy”, „Innomed”). W przypadku ww. programów udział recenzentów zagranicznych uzasadniono niewielką liczbą krajowych specjalistów.

(dowód: akta kontroli, str. 5-264, 285, 286)

W regulaminach konkursów nie przewidywano, z jednym programem „Innomed” w 2013 r., prawa wnioskodawcy do wskazania osoby/osób, których nie rekomenduje do wykonywania oceny merytorycznej wniosku. Zastosowanie w programie „Innomed” (I konkurs w 2013 r.) tej możliwości wynikało z rekomendacji Komitetu Sterującego Programu.

³⁸ „Blue Gas-Polski Gaz Łupkowy”, „Bridge Alfa”, „BridgeBRIDGE Mentor”, CuBR, „Wsparcie Badań Naukowych i Prac Rozwojowych w Skali Demonstracyjnej”, „Gekon”, „Graf-Tech”, „Innolot”, „Innomed”, „innotech”, „Patent Plus”, Program Badań Stosowanych, „Spin-Tech”, „Tango”. W przypadku „Bridge Alfa” – Regulamin Pracy Zespołu ekspertów ds. selekcji partnerów przedsięwzięcia pilotażowego „Bridge Alfa”, w przypadku „Bridge Mentor” – Regulamin wyboru przedsięwzięcia pilotażowego „Publiczno-prywatne wsparcie komercjalizacji wyników prac badawczo-rozwojowych z udziałem funduszy kapitałowych”.

³⁹ W przypadku niespełnienia kryteriów oceny formalnej wniosków o dofinansowanie podlega jednokrotnemu poprawieniu lub uzupełnieniu w określonym zakresie w terminie 7 dni od otrzymania pisemnej informacji o wyniku oceny formalnej.

⁴⁰ Badania i rozwój.

(dowód: akta kontroli, str. 5-264, 272, 293)

W przeprowadzonych w 2012 r. konkursach nie przewidziano (w regulaminach konkursowych) możliwości składania protestu, tj.: „Graf-Tech” (2012 r.), „Innotech” (2011 r., 2012 r.), Program Badań Stosowanych (2012 r.). W większości regulaminów przyjęto zasadę, że wnioskodawcy przysługuje wniesienie protestu od informacji o odrzuceniu wniosku, po ocenie formalnej lub od innych rozstrzygnięć Dyrektora NCBiR kończących postępowanie w sprawie rozpatrzenia wniosku. Nie dotyczy to natomiast decyzji o przyznaniu albo odmowie przyznania środków finansowych na podstawie listy rankingowej. Dyrektor NCBiR, po zapoznaniu się z rekomendacją Zespołu ds. rozpatrywania protestów, w ciągu 70 dni od dnia złożenia protestu przekazuje wnioskodawcy informację o jego rozstrzygnięciu. Tryb składania protestów został uregulowany w 2012 r.⁴¹ Brak zapisów w tym zakresie w regulaminach I konkursu „Innotech” (pierwszy w kolejności chronologicznej konkurs), Programu „Graf-Tech” oraz I konkursu Programu Badań Stosowanych wynikał z braku formalnego uregulowania tych kwestii podczas ustanawiania regulaminów. W odniesieniu do I konkursu Programu Badań Stosowanych oraz Programu „Graf-Tech” procedura składania protestów została sformalizowana podczas ich realizacji, o czym wnioskodawcy zostali poinformowani za pośrednictwem strony internetowej⁴² i korespondencji informującej o wyniku oceny formalnej.

(dowód: akta kontroli, str. 92-97, 148-179)

Badaniem kontrolnym objęto uzasadnienia do uwzględnienia bądź nieuwzględnienia protestów złożonych po ocenie formalnej wniosków w ramach dwóch konkursów („Graf-Tech”, Program Badań Stosowanych – II konkurs). Wybierając próbę do analizy uwzględniono stosunkowo dużą liczbę protestów rozpatrzonych pozytywnie – w przypadku konkursu „Graf-Tech” – 40%, w przypadku konkursu Programu Badań Stosowanych – 60,4%. Przyczyną wnoszenia protestów były m.in.: brak wystarczającego opisu rozdziału kosztów na poszczególnych partnerów uczestniczących w realizacji projektu, niedookreślenie opisu w regulaminach konkursów wymogów wobec składanych upoważnień.

(dowód: akta kontroli, str. 273, 280, 294-365)

Z uzyskanego w toku kontroli wglądu do posiadanych przez NCBiR baz danych: baza recenzji, OSF⁴³, Minibazy-projekty krajowe, KSI-SIMIK⁴⁴, baza integrująca minibazę i dane z KSI-SIMIK (od 2014 r.) wynika, że pracownicy NCBiR nie mają możliwości przeszukiwania opisów projektów przez słowa kluczowe. Istnieje natomiast możliwość wyszukiwania danych m.in. poprzez tytuły projektów, imiona i nazwiska recenzentów, nazwy stron umowy, rodzaje programów, wskazanie lat. W corocznych sprawozdaniach z działalności Działu Kontroli Projektów Centrum (m.in. za 2014 r. z 31 stycznia 2015 r. i za 2013 r. z 31 stycznia 2014 r.) w sekcji „Wnioski i zalecenia wynikające z realizacji procesu kontroli” wskazywano na potrzebę zainicjowania lub włączenia się w prace służące stworzeniu ogólnopolskiej bazy danych o projektach badawczych dofinansowanych ze środków publicznych i bazy aparatury naukowo-badawczej, zakupionej w ramach tych projektów. Podstawowe informacje o projektach (niestanowiące tajemnicy przedsiębiorstwa) mogłyby być ogólnodostępne – w celu ograniczenia ryzyka podwójnego finansowania

⁴¹ Zarządzenie nr 19/2012 Dyrektora Narodowego Centrum Badań i Rozwoju z dnia 23 kwietnia 2012 r. w sprawie powołania Zespołu do spraw rozpatrywania protestów Narodowego Centrum Badań i Rozwoju (ze zm.), Zarządzenie nr 22/2012 Dyrektora Narodowego Centrum Badań i Rozwoju z 16 maja 2012 r. w sprawie ustalenia składu Zespołu do spraw rozpatrywania protestów Narodowego Centrum Badań i Rozwoju, Procedura PG2-4 „Postępowanie w sprawie rozpatrywania protestów od informacji Dyrektora NCBiR o odrzuceniu wniosku po ocenie formalnej lub od innych rozstrzygnięć Dyrektora Centrum kończących postępowanie w sprawie rozpatrzenia wniosku”.

⁴² <http://ncbr.gov.pl/programy-krajowe/program-badan-stosowanych/aktualnosci/art,1331,program-badan-stosowanych-informacja-dla-wnioskodawcow-i-konkursu.html> (04-05-2012); <http://ncbr.gov.pl/programy-krajowe/program-badan-stosowanych/aktualnosci/art,1351,informacja-dot-procedury-rozpatrywania-protestow.html> (16-05-2012)

⁴³ Obsługa Strumienia Finansowych baza prowadzona przez Ośrodek Przetwarzania Danych – Państwowy Instytut Badawczy. System OSF przeznaczony jest do rejestrowania i obsługi wniosków o finansowanie nauki wpływających do MNiSW, NCN oraz NCBiR. Znajdują się w nim m.in.: wnioski złożone w poprzednich konkursach projektów badawczych, wnioski złożone w poprzednich konkursach projektów badawczych rozwojowych, wnioski zakwalifikowane do finansowania w Narodowym Centrum Nauki.

⁴⁴ Krajowy System Informatyczny SIMIK (System Informatyczny Monitoringu i Kontroli) zapewnia zdolność zbierania i agregacji na wyższych poziomach podstawowych danych dotyczących programów współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej.

badania. W protokole z kontroli wewnętrznej z 9 kwietnia 2013 r., przeprowadzonej przez pion kontroli wewnętrznej NCBiR dotyczącej „Realizacji pierwszego konkursu programu Innotech” sformułowano fakultatywnie zalecenie dotyczące zmiany systemu OSF na zarządzany przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju.

Obowiązujące procedury dotyczące wyboru projektów (PG2-1) lub dostarczania ocen merytorycznych (PG2-12⁴⁵) nie przewidują sprawdzenia w posiadanych przez NCBiR bazach projektu pod względem ryzyka podwójnego finansowania i ryzyk wynikających z dotychczasowej współpracy z jednostką lub kierownikiem projektu.

(dowód: akta kontroli str. 451-456, 509-537, 960-967)

Badaniem kontrolnym objęto umowy o dofinansowanie 22 projektów⁴⁶ o najwyższej kwocie dofinansowania (łącznie 306.648,7 tys. zł). Zgodnie z postanowieniami tych umów NCBiR dokonywało płatności oraz ich rozliczeń. Pierwsza zaliczka na realizację projektów wypłacana była wykonawcom w terminie 30 dni od dnia zawarcia umowy, a kolejne były wypłacane na podstawie złożonego przez wykonawcę wniosku o płatność. Warunkiem ich wypłacenia było rozliczenie co najmniej 70% otrzymanych dotychczas środków. Wykonawca zobowiązany był do poinformowania NCBiR o dokonaniu zmian warunków realizacji projektu – w ściśle określonych przypadkach bez konieczności aneksowania umowy o dofinansowanie projektu⁴⁷. Zgodnie z przyjętymi postanowieniami umownymi weryfikacja wniosku o płatność następowała w terminie 60 dni od dnia otrzymania poprawnego i kompletnego wniosku o płatność.

(dowód: akta kontroli, str. 274-275, 378-382)

W zawieranych z wynawcami umowach np. w programie PBS określano, że rezultaty będące przedmiotem praw własności przemysłowej oraz rezultaty niepodlegające takiej ochronie, powstałe w ramach projektu stanowią własność wykonawcy lub współwykonawców.

Pan Leszek Grabarczyk – zastępca dyrektora NCBiR wyjaśniając przyczyny nieokreślenia w umowach w ramach przedsięwzięcia „Bridge Alfa” instrumentów zwrotnych pozwalających uzyskać NCBiR przychody w przypadku zakończonej sukcesem ekonomicznym komercjalizacja wyników badań wyjaśnił m.in., że w momencie opracowywania koncepcji Bridge Alfa na poskim rynku funduszy załączkowych (seed) głównym dostawcą kapitału były inkubatory przedsiębiorczości finansowane w ramach Działania 3.1 PO IG. Program ten przewidywał udzielanie bezzwrotnego wsparcia przy 100% pokrycia kosztów kwalifikowanych. W związku z tym mogła istnieć obawa, że instrument, w którym wymagany jest 20% wkład własny nie będzie atrakcyjny dla inwestorów prywatnych, w momencie pojawienia się dodatkowej zwrotności. Pan zastępca dyrektora Leszek Grabarczyk wskazał jednocześnie, że doświadczenie z wdrażania projektu systemowego przez sprzyjające zmiany Programu Pomocy Centrum umożliwią przekształcenie bieżącego modelu w klasyczny instrument finansowy, przewidujący instrumenty zwrotne.

(dowód: akta kontroli str. 1906-1907, 2277-2285)

⁴⁵ Dostarczanie ocen merytorycznych z dnia 15 czerwca 2015 r.

⁴⁶ BG1/MWSSSG/13, BG1/GASLUPSEJM/13, BG1/MWSSSG/13, BRIDGE ALFA 7/2014, BG2/EMPROP/14, BRIDGE ALFA 9/2014, UOD-DEM-1-351/001, UOD-DEM-1-217/00, GEKON 1/02/214108/19/2014, GEKON 1/02/213082/4/2014, GRAF-TECH/NCBR/01/32/2012, GRAF-TECH/NCBR/08/06/2013, INNOTECH-K1/IN/148/152754/NCBR/12, PP2/W-14/D-619/2014, PP3/W-16D-800/2014, PBS1/B9/18/2013, PBS2/A4/9/2013, SPIN-TECH-K1/SC1/13/16/NCBR/13, SPIN-TECH-K1/SC1/29/23/NCBR/13, INNOCLOT/II/10/ NCBR/ 2014 INNOCLOT/II/11/NCBR/2014, INNOMEDI/II/5/NCBR/2014, INNOMEDI/II/15/NCBR/2014.

⁴⁷ Dotyczyło to następujących sytuacji: 1) przesunięcia pomiędzy poszczególnymi kategoriami kosztów nieprzekraczających 15 % kwoty w ramach kategorii z jakiej następuje przesunięcie i w ramach kategorii do jakiej następuje przesunięcie (+/-), z zastrzeżeniem, że koszty ogólne są rozliczane ryczałtowo i nie mogą zostać zwiększone; 2) zmiany terminów realizacji poszczególnych zadań harmonogramu wykonania projektu nie więcej niż 4 miesiące, przy niezmiennym terminie zakończenia realizacji projektu oraz poszczególnych faz; 3) przesunięcia środków między kolejnymi latami budżetowymi, o ile nie wpływają na ustalenia harmonogramu wykonania projektu i kosztorysu; 4) przesunięcia kosztów pomiędzy poszczególnymi zadaniami projektu do 20% kwoty dofinansowania zadania, z którego dokonywane jest przesunięcie, przy zachowaniu dopuszczalnych poziomów intensywności pomocy publicznej, z zastrzeżeniem przesunięć, o których mowa w pkt. 1.

W sprawozdaniach z audytu wewnętrznego z lat 2011-2014 dotyczących zadań realizowanych przez NCBiR w zakresie wspierania komercjalizacji wyników badań naukowych sformułowano następujące rekomendacje:

- a) umożliwienie uczestnictwa w konkursach programu „Innomed” nie tylko podmiotom skupionym w Polskiej Platformie Technologicznej Innowacyjnej Medycyny oraz zwiększenie częstotliwości cyklu zarządzania ryzykiem w programie (zadanie audytowe nr SAW/0902/7/2012);
- b) w związku z wystąpieniem opóźnienia przy realizacji I konkursu w programie „Blue Gas – Polski Gaz Łupkowy” zalecono aktualizację harmonogramu programu (zadanie audytowe nr SAW/0902/ZZ-2/14);
- c) w wyniku audytu zadania „Wsparcie badań naukowych i prac rozwojowych w skali demonstracyjnej Demonstrator+ – realizacja I konkursu” (zadanie audytowe nr SAW/0902/ZZ-1/14) sformułowano rekomendacje dotyczące w szczególności: opracowania spójnych i jednoznacznych zapisów regulaminu konkursowego w zakresie zasad obliczania końcowej oceny merytorycznej I stopnia oraz rozróżnienia kryteriów stosowanych przy ocenie I i II stopnia.

Wszystkie aktualne rekomendacje ze wskazanych wyżej zadań audytowych zostały zrealizowane.

W okresie objętym kontrolą pion kontroli wewnętrznej NCBiR przeprowadził również kontrolę dotyczącą programów NCBiR wspierających komercjalizację wyników badań naukowych, tj. kontrola nr 4/2012 (1/2013) „Realizacja pierwszego konkursu programu Innotech”. W protokole z kontroli wewnętrznej wskazano jako fakultatywne zalecenie: ewentualną zmianę systemu OSF na zarządzany przez NCBiR (do decyzji kierownictwa). Wyniki kontroli wskazują na stopniowe rozbudowywanie przez NCBiR posiadanych własnych baz zawierających informacje o realizowanych projektach.

(dowód: akta kontroli str.396-495, 579, 1303-1434)

Ustalone
nieprawidłowości

1. Postanowienia regulaminu I konkursu programu „Innotech” z 2011 r. ograniczały możliwość składania przez wnioskodawców odwołań od decyzji dyrektora NCBiR do komisji odwoławczej Rady NCBiR.

W regulaminie tym przyjęto, że odwołanie od decyzji dyrektora NCBiR do komisji odwoławczej Rady przysługuje wnioskodawcy wyłącznie w przypadku naruszenia przez Centrum procedury konkursowej lub innych naruszeń formalno-prawnych. Było to niezgodne z art. 40 ust. 2 ustawy o NCBiR (w brzmieniu obowiązującym w latach 2011-2014), w którym wskazano, że od decyzji dyrektora Centrum w sprawie przyznania środków na wykonanie projektów przysługuje odwołanie do komisji odwoławczej Rady. Uregulowania przyjęte w regulaminie zawężyły zatem możliwość składania odwołań. Wprawdzie na etapie rozstrzygania I konkursu poinformowano wnioskodawców poprzez komunikat zamieszczony na stronie internetowej NCBiR o możliwości składania odwołań w trybie określonym w art. 40 ust. 2 o NCBiR, jednak nie dokonano zmiany regulaminu oraz nie skomentowano rozbieżności pomiędzy nim a ww. ustawą.

Pan prof. dr hab. inż. Jerzy Kątki – zastępca dyrektora NCBiR stwierdził, że na etapie przygotowania Programu przyjęto interpretację o możliwości zastosowania procedury odwoławczej wyłącznie w przypadkach naruszenia procedury konkursowej lub innych naruszeń formalno-prawnych. Taki tryb postępowania, zdaniem dyrektora NCBiR, był zgodny ze standardami powszechnie obowiązującymi w innych wiodących (europejskich i pozaeuropejskich) agencjach finansujących badania naukowe. Pan Leszek Grabarczyk – zastępca dyrektora NCBiR wyjaśnił ponadto, że sposób realizacji uprawnień odwoławczych został skorygowany na etapie rozstrzygania I konkursu „Innotech”. Uznano, że realizacja uprawnień odwoławczych nie wymaga zmiany regulaminu, a jedynie podjęcia przez NCBiR stosownych działań w tym zakresie, przy zachowaniu reguł transparentności..

Zdaniem NIK brak jednoznacznego skorygowania regulaminu I konkursu ograniczał możliwość wnoszenia odwołań przez wnioskodawców.

(dowód: akta kontroli str. 502-508, 519, 589-593, 2022, 2031, 2276)

2. W ramach konkursu ofert do dofinansowania w przedsięwzięciu „Bridge Mentor” nie określono procedury odwoławczej, pomimo obowiązku określonego w art. 40 ust. 2 ustawy o NCBiR.

W 2013 r. dwóm projektom realizowanym w ramach przedsięwzięcia „Bridge Mentor” przyznano dofinansowanie w łącznej wysokości 20.000 tys. zł w ramach procedury nie przewidującej możliwości składania odwołań od decyzji Dyrektora NCBiR w sprawie dofinansowania projektu, co było niezgodne z art. 40 ust. 2 ustawy o NCBiR i ograniczało możliwość pełnej, określonej w ustawie weryfikacji składanych ofert m.in. poprzez procedurę odwoławczą.

Pan Leszek Grabarczyk – zastępca dyrektora NCBiR wyjaśnił m.in. że podstawą prawną wspólnego przedsięwzięcia „Bridge Mentor” jest art. 30 ust. 3 ustawy o NCBiR, a przepisy art. 40 ustawy o NCBiR mają zastosowanie wyłącznie w przypadku realizacji przez NCBiR programów. Wspólne przedsięwzięcie „Bridge Mentor” nie jest realizowane przez NCBiR w ramach programu i stąd też NCBiR nie był zobowiązany do stosowania tych przepisów ustawy o NCBiR w celu wyłonienia partnerów przedsięwzięcia. Realizacja przez NCBiR przedsięwzięcia lub wspólnego przedsięwzięcia nie nakłada na NCBiR stosowania wszystkich zasad określonych w art. 35-40 ustawy o NCBiR.

Zdaniem NIK w związku z zawartą w art. 2 pkt 1 ustawy o NCBiR definicją projektu przepisy dotyczące zasad przyznawania dofinansowania projektom miały również zastosowanie w przypadku przedsięwzięcia „Bridge Mentor”.

(dowód: akta kontroli str. 2022-2027, 2114-2167)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. W okresie objętym kontrolą w NCBiR nie opracowano procedury umożliwiającej zminimalizowanie ryzyka podwójnego finansowania projektów badawczych. Procedura taka mogłaby wykorzystywać w tym celu dane dostępne w ramach posiadanych lub użytkowanych przez NCBiR baz (m.in. bazy recenzji, OSF, Minibazy-projekty krajowe, KSI-SIMIK, zintegrowanej bazy – minibaza i danych z KSI-SIMIK).

Pan Jerzy Kątki – zastępca dyrektora NCBiR wyjaśnił, że NCBiR samodzielnie nie jest w stanie utworzyć ogólnodostępnej bazy danych o projektach badawczych finansowanych ze środków publicznych, ponieważ nie ma dostępu do danych o wnioskach składanych do Narodowego Centrum Nauki oraz Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego. W jego opinii najlepszą drogą byłoby zbudowanie narzędzia w istniejących systemach ogólnodostępnych – np. POL-on lub OSF. W tych systemach znajdują się dane o projektach obsługiwanych przez wszystkie ww. instytucje. Zdaniem NIK zasadne jest rozważenie stworzenia, we współpracy z Ministerstwem Nauki i Szkolnictwa Wyższego, bazy projektów dofinansowanych ze środków publicznych, m.in. w celu zminimalizowania ryzyka podwójnego finansowania.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że stworzenie takiej bazy przez NCBiR było przedmiotem zaleceń pokontrolnych Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z 2011 r.⁴⁸

(dowód: akta kontroli str. 483-485, 505, 509, 526)

2. NIK zauważa, że nieprecyzyjne zapisy regulaminów konkursów i brak możliwości dokonywania poprawek i uzupełnień wniosków skutkowały dużą liczbą protestów i stwarzały ryzyko odstąpienia z przyczyn formalnych od realizacji projektów.

W przypadku programu „Graf-Tech” protesty od oceny formalnej złożyło dziesięć spośród ogółem 33 wnioskodawców, z czego pozytywnie rozpatrzono cztery. Przyczyną ich uznania było niezamieszczenie w regulaminie konkursu wystarczającego opisu dotyczącego kwestii rozdziału kosztów w kosztorysie i harmonogramie na poszczególnych partnerów. Zespół do spraw rozpatrywania protestów uznał, że wnioskodawca nie powinien ponosić negatywnych konsekwencji nieścisłości zawartych w regulaminie konkursu.

W przypadku II konkursu PBS protesty od oceny formalnej złożyło 101 spośród 1.483 wnioskodawców, z czego pozytywnie rozpatrzono 61. Główną przyczyną ich uznania (dotyczyło to 47 protestów) był nieokreślenie w regulaminie konkursu obowiązku dołączania

⁴⁸ Zalecenie 15 [w:] Raport z kontroli NCBiR z dnia 24 maja 2011 r. (http://www.bip.nauka.gov.pl/g2/oryginal/2013_05/417b041fd1084dd4543fd18210847fc7.pdf).

dokumentu potwierdzającego posiadanie upoważnienia do podpisania oświadczeń o braku podwójnego finansowania oraz niezaleganiu ze składkami społecznymi. Zespół uznał, że odrzucenie wniosków po przeprowadzeniu oceny formalnej jest bezzasadne, ponieważ spełniają one wymagania formalne regulaminu konkursu. Regulamin ten nie zobowiązywał wnioskodawców do przedstawienia takiego upoważnienia. Uwzględniono również pięć protestów w związku z odrzuceniem wniosku z tytułu dołączenia odpisu z rejestru instytutów Polskiej Akademii Nauk bez daty. W tym przypadku zespół zdecydował, że w przypadku zaistnienia wątpliwości, należy je rozstrzygać na korzyść strony".

Wśród protestów nieuznanych znalazł się m.in.: wniosek odrzucony z powodu pominięcia jednego słowa w tytule projektu, mimo iż wnioskodawca wskazał, że powyższe nie miało żadnego wpływu na logikę tytułu projektu. W innych 6 przypadkach wydana została rekomendacja o uwzględnieniu protestu, mimo że oświadczenia wnioskodawców o braku podwójnego finansowania oraz o niezaleganiu ze składkami zawierały niewłaściwy/niepełny tytuł projektu.

Zespół do Spraw Rozpatrywania Protestów tylko w sześciu przypadkach (pozycje: 29, 46, 67, 76, 88, 89) na ogółem 101 protestów zgłoszonych od oceny formalnej w ramach II konkursu Programu Badań Stosowanych zastosował „ostrożną analogię do postępowania administracyjnego" i zdecydował, że w przypadku zaistnienia wątpliwości, należy je rozstrzygać na korzyść strony. W szczególności Zespół w pięciu przypadkach przyjął, że brak daty nie daje jednoznacznej podstawy do stwierdzenia, że odpis z rejestru jest starszy aniżeli wymagany w regulaminie konkursu.

Zespół do Spraw Rozpatrywania Protestów w ramach II konkursu PBS rekomendował odrzucenie wniosku (poz. 19 zestawienia) z powodu pominięcia jednego słowa w tytule projektu, mimo iż wnioskodawca wskazał, że powyższe nie miało żadnego wpływu na logikę tytułu projektu. W innych sześciu przypadkach (poz.: 44, 48, 72, 77, 79, 83) wydana została rekomendacja o uwzględnieniu protestu, mimo iż oświadczenia wnioskodawców o braku podwójnego finansowania oraz o niezaleganiu ze składkami zawierały niewłaściwy/niepełny tytuł projektu.

W 10 przypadkach przyczyną negatywnej oceny formalnej i rekomendacji Zespołu o nieuwzględnieniu protestu było dołączenie do wniosku odpisu z rejestru instytutów naukowych PAN starszego niż sprzed trzech miesięcy, co było niezgodne z regulaminem.

Zdaniem NIK, zastosowanie oceny formalnej „0-1", bez możliwości uaktualnienia odpisu z rejestru instytutów naukowych PAN oznaczało ryzyko odrzucenia wniosków, złożonych przez instytuty naukowe Polskiej Akademii Nauk, posiadające najwyższe oceny parametryczne (A, lub A+)⁴⁹. Dyrektor NCBiR uznał w całości rekomendacje Zespołu odnośnie uwzględnienia bądź nieuwzględnienia omawianych ww. protestów. W złożonym wyjaśnieniu dyrektor NCBiR zaznaczył, że rekomendacje wydawane są przez zespół bezstronnych i niezależnych ekspertów, którzy nie są pracownikami NCBiR.

(dowód: akta kontroli, str. 273,280,294-365)

Ocena częściowa

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, Narodowe Centrum Badań i Rozwoju nie w pełni prawidłowo realizowało programy i przedsięwzięcia mające na celu wsparcie komercjalizacji wyników badań naukowych i prac rozwojowych.

W przypadku programu „Innotech" i przedsięwzięcia „Bridge Mentor" stwierdzono nieprawidłowości dotyczące ograniczenia lub wyłączenia możliwości składania odwołań przez podmioty wnioskujące o przyznanie dofinansowania na realizację projektów. Postanowienia regulaminu I konkursu programu „Innotech" z 2011 r. ograniczały możliwość składania przez wnioskodawców odwołań od decyzji dyrektora NCBiR do komisji odwoławczej Rady NCBiR. Natomiast w ramach konkursu ofert do dofinansowania w przedsięwzięciu „Bridge Mentor" nie określono procedury odwoławczej, pomimo obowiązku określonego w art. 40 ust. 2 ustawy o NCBiR. Pozostałe objęte badaniem kontrolnym regulaminy były zgodne z obowiązującymi przepisami i wewnętrznymi procedurami.

⁴⁹ Instytut Genetyki Człowieka PAN (trzy projekty), Instytut Chemii Organicznej PAN (trzy projekty), Instytut Oceanologii PAN (dwa projekty), Instytut Biologii Doświadczalnej PAN, Centrum Badań Kosmicznych PAN.

NIK zwraca również uwagę na nieprecyzyjne zapisy regulaminów konkursów i brak możliwości dokonywania poprawek i uzupełnień wniosków, co skutkowało dużą liczbą protestów i stwarzało ryzyko odstąpienia z przyczyn formalnych od realizacji projektów.

W latach 2011-2015 r. w ramach inicjatyw wspierających komercjalizację wyników badań przyznano łącznie dofinansowanie w wysokości 3.274,1 mln zł. Na podstawie wyników badania 22 umów o dofinansowanie projektów (o wartości 306,6 mln zł) stwierdzono, że Narodowe Centrum Badań i Rozwoju prawidłowo dokonywało płatności oraz ich rozliczeń. System wyboru projektów obowiązujący w NCBiR był wspomagany przez audyt i kontrolę wewnętrzną, a rekomendacje z audytu wewnętrznego były realizowane.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że w okresie objętym kontrolą w NCBiR nie opracowano procedury umożliwiającej zminimalizowanie ryzyka podwójnego finansowania projektów badawczych poprzez weryfikację projektu w dostępnych bazach danych. Procedura taka mogłaby, zdaniem NIK, wykorzystywać w tym celu dane dostępne w ramach posiadanych lub użytkowanych przez NCBiR baz (m.in. bazy recenzji, OSF, Minibazy-projekty krajowe, KSI-SIMIK).

3. Weryfikowanie przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju rezultatów programów i przedsięwzięć wspierających komercjalizację B+R.

Opis stanu faktycznego

Na podstawie badanej próby dokumentacji 22 umów stwierdzono, że sprawozdania merytoryczne i finansowe z realizacji projektów były weryfikowane przez pracowników Centrum oraz wybranych ekspertów zewnętrznych dokonujących ocen merytorycznych zgodnie z procedurą i postanowieniami umów. W przypadkach, gdy ekspert miał zastrzeżenia co do zakresu wykonanej pracy, wykonawca wzywany był przez Centrum do uzupełnienia raportu lub złożenia wyjaśnień. Ewentualnie NCBiR dokonywał kontroli doraźnej wykonawcy.

(dowód: akta kontroli str. 494-495)

W latach 2013-2014 (do dnia 9 października 2015 r. tj. zakończenia kontroli czynności kontrolnych w NCBiR) przeprowadzono łącznie 224 kontrole u wykonawców projektów krajowych w zakresie realizacji projektów obejmujących wsparcie komercjalizacji wyników badań naukowych (w tym w 2013 r. – 117 kontroli, w 2014 r. – 107). W 2015 r. zaplanowano przeprowadzenie 120 kontroli u wykonawców tego rodzaju projektów.

W latach 2013-2015 NCBiR realizował średnio 2.278,3 projektów rocznie w ramach programów i przedsięwzięć krajowych (2.221 w 2013 r., 2.546 w 2014 r., 2.068 w 2015 r.)⁵⁰. Odsetek skontrolowanych przez NCBiR projektów krajowych do ogólnej liczby dofinansowanych projektów wynosił: w 2013 r. – 5%, 2014 r. – 4,2%, a w 2015 r. (wartości planowane) – 5,8%. Natomiast ich wartość finansowa w relacji do ogólnej wartości wszystkich dofinansowanych projektów wynosiła: w 2013 r. – 11%, w 2014 r. – 8,1%, a w 2015 r. – 13,06%.

Podczas analizy ryzyka NCBiR uwzględniało takie czynniki jak: wartość projektu, liczbę realizowanych projektów, ustalenia poprzednich kontroli, ocenę merytoryczną projektu, ocenę finansową projektu, wyniki audytów zewnętrznych przeprowadzonych zgodnie z art. 44 ustawy o NCBiR. Analiza ryzyka była przeprowadzana przez opiekunów merytorycznych projektów.

Liczba kontroli projektów krajowych jest dostosowana do możliwości kadrowych NCBiR. W okresie objętym kontrolą, w Dziale Kontroli Krajowych NCBiR, zmniejszyła się liczba etatów osób zatrudnionych do kontroli projektów: w 2012 r. – 5, w 2013 r. – 2,6, w 2014 r. – 2,5.

(dowód: akta kontroli str. 466-467, 496-501, 613-637, 1689-1780)

⁵⁰ Dane wg stanu na dzień 9 października 2015 r.

W okresie objętym kontrolą NIK w kontrolowanych przez Centrum projektach najczęściej stwierdzano: nieprawidłowości w zakresie dokumentacji księgowej (np. błędne opisy faktur, rachunków), niewłaściwe funkcjonowanie systemu kontroli wewnętrznej oraz nieprawidłowości lub uchybienia merytoryczne zidentyfikowane w trakcie kontroli (niezgodność prowadzonych działań promocyjnych z warunkami umowy lub brak promocji wyników projektu; przekroczenie terminów umownych podczas realizacji zadań, ponoszenie kosztów z naruszeniem zasad celowości i gospodarności). Zgodnie z m.in. procedurą PG2-5 „Kontrola w siedzibie” wykonawcy informacje o wynikach kontroli były przekazywane do koordynatorów programów oraz opiekunów projektów, którzy wykorzystywali je w bieżącym nadzorze i monitoringu. Ponadto na podstawie informacji otrzymanych z Działu Kontroli Projektów Dyrektor Centrum podejmował decyzję o wstrzymaniu finansowania projektu zgodnie z procedurą PG1-3.

(dowód: akta kontroli str. 463,1689-1780)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W wewnętrznych procedurach NCBiR nie określono maksymalnego czasu przewidzianego na dokonanie przez ekspertów oceny merytorycznej rocznych raportów składanych przez realizatorów projektów i w konsekwencji dokonanie ich całościowej oceny. Zwiększało to ryzyko dalszego finansowania projektów (w formie zaliczek) bez uprzedniego uzyskania merytorycznej oceny zasadności ich kontynuowania.

W dokumentach określających sposób realizacji zadań przez Sekcję Współpracy z Ekspertami (SWE) nie określono terminu wykonania oceny raportu rocznego przez eksperta. Zgodnie z procedurą PG2-1 „Dostarczanie ocen merytorycznych” (aktualnie obowiązuje procedura zatwierdzona w dniu 15 czerwca 2015 r.) Zamawiający dokonuje odbioru oceny merytorycznej i kontaktuje się z recenzentem tylko za pośrednictwem SWE. Zgłasza do SWE zapotrzebowanie na wykonanie oceny merytorycznej zawierające m.in.: słowa kluczowe charakteryzujące projekt lub wniosek, liczbę dni na realizację oceny przez recenzenta, wymagania dotyczące recenzenta. Komórka organizacyjna zamawiająca w SWE zlecenie ekspertowi oceny raportu podaje czas, w jakim ekspert powinien wykonać ocenę raportu. Zazwyczaj jest to 14 dni kalendarzowych jednak w przypadku, gdy ekspert wzywa wykonawcę do uzupełnień, czas ten ulega wydłużeniu.

Pan Leszek Grabarczyk – zastępca dyrektora NCBiR wyjaśnił, że Sekcja Współpracy z Ekspertami otrzymuje w zamówieniu informację, w jakim okresie ekspert powinien dokonać oceny raportu. Koordynator projektu wpisuje w zamówieniu do SWE warunki wykonania recenzji, w tym terminy. SWE nie ma wpływu na ten okres (czasami jest to 30, 21, 14 lub 7 dni). Zamówienia na recenzje realizowane są na bieżąco. Raporty okresowe i końcowe podlegają ocenie formalnej i merytorycznej zgodnie z procedurą PG 1 „Nadzór nad wykonywaniem i finansowaniem projektu”. Ocenę formalną raportu okresowego lub końcowego przeprowadza opiekun merytoryczny w terminie 30 dni. W przypadku, gdy zachowanie tego terminu nie jest możliwe, opiekun merytoryczny wykonuje ocenę bez zbędnej zwłoki. Pozytywna ocena formalna umożliwia rozpoczęcie oceny merytorycznej złożonego dokumentu.

Zgodnie z postanowieniami umów wykonawcy projektów byli zobowiązani do przedkładania NCBiR raportów z realizacji projektów wraz z rozliczeniem poniesionych kosztów w terminie do 31 marca każdego roku. W przypadku raportów końcowych wraz z rozliczeniem poniesionych kosztów termin ten wynosił 60 dni od daty zakończenia realizacji projektu.

W trakcie kontroli NIK, tj. w okresie od 3 sierpnia do 9 października 2015 r., dokonywano oceny formalnej raportu końcowego z realizacji projektu zakończonego w dniu 30 kwietnia br. (INNOTECH-K1/IN1/48/152754/NCBR/12), złożonego przez wykonawcę za zgodą NCBiR z miesięcznym opóźnieniem (tj. 31 lipca 2015 r.). W dniu 18 września 2015 r. wykonawca został poinformowany o konieczności jego uzupełnienia.

Ze względu na błędy w pierwszych wersjach raportów za okres sprawozdawczy do końca 2014 r. z realizacji projektów: INNOLOT//10/NCBR/2014 oraz INNOLOT//11/NCBR/2014 ich skorygowane wersje znajdują się w trakcie ponownej oceny formalnej, w związku

z powyższym nie zostały dokonane oceny merytoryczne. W przypadku pierwszego z ww. projektów w 2015 r. przekazane zostały zaliczki w łącznej wysokości 4.247,9 tys. zł.

Oceny merytoryczne raportów z realizacji projektów: BG1/GASLUPSEJSM/13, GEKON 1/02/214108/19/2014, GEKON 1/02/213082/4/2014, SPIN-TECH-K1/SC1/13/16/NCBR/14 za okres sprawozdawczy do 31 grudnia 2014 r. sporządzone zostały w III kwartale 2015 r. i do tego czasu w 2015 r. przekazane zostały zaliczki w kwocie 14.779,8 tys. zł (BG1/GASLUPSEJSM/13), 3.328,3 tys. zł (GEKON 1/02/213082/4/2014), 209,1 tys. zł (SPIN-TECH-K1/SC1/13/16/NCBR/14).

(dowód: akta kontroli, str. 269-272, 288-293, 378-394, 2022-2028)

Ocena cząstkowa

Weryfikowanie przez NCBiR rezultatów programów i przedsięwzięć wspierających komercjalizację B+R odbywało się zgodnie z obowiązującymi procedurami oraz warunkami umów zawartych przez Centrum z beneficjentami. Najwyższa Izba Kontroli zwraca jednak uwagę, że w wewnętrznych procedurach NCBiR nie określono maksymalnego czasu przewidzianego na dokonanie przez ekspertów oceny merytorycznej rocznych raportów składanych przez realizatorów projektów. Zwiększało to ryzyko dalszego finansowania projektów bez uprzedniego uzyskania merytorycznej oceny zasadności ich kontynuowania.

Przeprowadzane przez NCBiR kontrole realizacji projektów u beneficjentów doprowadzały do ustalenia istotnych uchybień. W NCBiR obowiązywała i była przestrzegana procedura dotycząca realizacji zaleceń z przeprowadzanych u wykonawców kontroli.

4. Założone rezultaty programów wspierających komercjalizację wyników badań naukowych i ich zgodność z założonymi celami

Opis stanu faktycznego

W art. 31 ust. 1 ustawy o NCBiR wskazano, że Centrum prowadzi systematyczną ewaluację realizowanych zadań, w tym ocenę ich wpływu na rozwój nauki i gospodarki. W okresie objętym kontrolą przeprowadzono również ewaluację *mid-term* i *on-going*: PBS⁵¹, „Innotech”⁵², „Graf-Tech”⁵³.

W latach 2011-2015 dyrektor NCBiR, zgodnie z art. 31 ust. 2 ustawy o NCBiR, przedstawiał Ministrowi Nauki i Szkolnictwa Wyższego plan ewaluacji oraz od 2012 r. informację o jej wynikach. Wyniki ewaluacji *mid-term* są wykorzystywane przez NCBiR m.in. przy doskonaleniu systemu monitorowania programów (potwierdzają jego zasadność np. w programie „Graf-Tech”) lub przy ustanawianiu nowych inicjatyw (program PBS).

Realizowane od 30 stycznia 2013 r. przedsięwzięcie „Demonstrator+” zostało poddane badaniu ewaluacyjnemu w ramach Działania 1.5 *Wsparcie badań naukowych i prac rozwojowych w skali demonstracyjnej Demonstracyjnej+ w obszarze INFO, BIO oraz w obszarze TECH* Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka (raport z dnia 30 listopada 2014 r.) oraz ewaluacji *on going* dotyczącej pomiaru efektywności (raport z dnia 16 lutego 2015 r.).⁵⁴

(dowód: akta kontroli str. 685-686)

W opisach programów i niektórych przedsięwzięć (np. „Demonstrator+”) uwzględniono również kwestie monitoringu wskaźników. Na przykład: w programie „Innotech” wskazano, że monitorowanie osiągania celów będzie prowadzone na podstawie analizy wskaźników ekonomicznych przedsiębiorstw objętych wsparciem w ramach Programu. Przedmiotem analizy miały być m.in.: wydatki na B+R w przedsiębiorstwach, w trakcie i po realizacji projektu, liczba innowacyjnych produktów przygotowanych do wdrożenia w wyniku realizacji projektu.

⁵¹ Mid-Term Review, Applied Research Program, (sprawozdanie 16 czerwca 2014 r.)

⁵² Mid-Term Review: Innotech, The World Bank, (sprawozdanie 16 czerwca 2014 r.)

⁵³ Mid Term: Graf-Tech Program, (Sprawozdanie 23 grudnia 2014 r.)

⁵⁴ „Raport końcowy dotyczący metodologii oceny efektywności z wstępnymi pomiarami projektów priorytetu 1. Badania i rozwój nowoczesnych technologii, Działanie 1.5 1 projekty systemowe Narodowego Centrum Badań i Rozwoju Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka” (Wsparcie badań naukowych i prac rozwojowych w skali demonstracyjnej Demonstrator+ w obszarze Info i Bio oraz Wsparcie badań naukowych i prac rozwojowych oraz wsparcie badań naukowych i prac rozwojowych w skali demonstracyjnej Demonstrator+ w obszarze Tech, Warszawa 16 lutego 2015.

Program „Patent Plus” zawierał z bieżne założenia dotyczące monitoringu dotyczące m.in. takich wskaźników jak: liczba zgłoszeń patentowych w EPO⁵⁵ i w trybie PCT⁵⁶ na wynalazki wytworzone w państwowych jednostkach naukowych oraz liczba zgłoszeń patentowych na wynalazki wspólne (jednostki naukowe oraz podmioty zagraniczne) – wskaźniki produktu. Wskaźniki realizacji projektów (ze względu na założoną w harmonogramie lub faktycznie realizowaną fazę przede wszystkim o charakterze produktowym) były w okresie objętym kontrolą monitorowane i agregowane. Na przykład: w ramach programu „Innomed” do końca 2014 r. osiągnięto wartość wskaźnika „liczba nowych innowacyjnych technologii opracowanych w ramach programu” (wskaźnik produktu) – 5,3; w ramach programu „Innotech” (dane ze sprawozdania z realizacji projektu za rok 2014 r. – łącznie dla konkursu I, II oraz III): liczba zawiązanych form współpracy z przedsiębiorcami – 413; liczba innowacyjnych rozwiązań technologicznych przygotowanych do wdrożenia – 160⁵⁷. Dla programu „Patent Plus” osiągnięto (według danych z dotychczasowych raportów rocznych) następujące wartości wskaźników: liczba zgłoszeń patentowych w EPO i trybie PCT na wynalazki wytworzone w polskich jednostkach naukowych; liczba zgłoszeń patentowych w EPO i w trybie PCT na wynalazki wspólne z podmiotami zagranicznymi: 1; liczba zgłoszeń patentowych w EPO i trybie PCT na wynalazki wspólne z MŚP: 9.

(dowód: akta kontroli str. 468-477, 509-536, 580-596, 2022, 2030-2031)

Ustalono
nieprawidłowości

W latach 2012-2015 Narodowe Centrum Badań i Rozwoju niezgodnie z ustalonym harmonogramem oraz planem finansowym realizowało programy „Spin-Tech”, „Innolot”, „Innomed” oraz „Patent Plus”, co stanowiło naruszenie § 4 ust. 1 rozporządzenia w sprawie realizacji zadań NCBiR.

W programie „Spin-Tech” zaplanowano zawarcie 135 umów z wykonawcami w latach 2012-2014, których łączna wartość miała wynieść 113,5 mln zł. Pomimo tych założeń do 31 lipca 2015 r. przyznano dofinansowanie w 35 zawartych umowach w wysokości 14,7 mln zł (tj. ok. 12,5% planowanej wartości). Stanowiło to naruszenie § 4 ust. 1 rozporządzenia w sprawie realizacji zadań NCBiR stanowiącego, że realizacja zadań programu polega na finansowaniu projektów oraz zarządzaniu nim w sposób zapewniający osiągnięcie jego celów oraz zgodność z harmonogramem i planem finansowym. Celem programu „Spin-Tech” było zwiększenie zaangażowania Państwowych Jednostek Badawczych w proces komercjalizacji wyników badań za pośrednictwem spółek celowych. „Spin-Tech” miał być finansowany do 2016, a monitorowany do pięciu lat po zakończeniu realizacji projektów. Obecny stan zaawansowania programu „Spin-Tech” wskazuje na duże ryzyko nieosiągnięcia celu głównego programu w założonym czasie.

Niezgodnie z przyjętymi założeniami realizowane były również programy sektorowe: „Innolot” oraz „Innomed”. W programie „Innomed” założono, że w latach 2012-2013 NCBiR przyzna wybranym w drodze konkursowej beneficjentom dofinansowanie w wysokości 195 mln zł. Do dnia 31 lipca 2015 r. wartość zawartych umów wyniosła 110,2 mln zł (tj. 56%). Natomiast w programie „Innolot” przewidziano podpisanie w latach 2013-2014 umów z beneficjentami na łączną kwotę 300 mln zł. Do dnia 31 lipca 2015 r. wartość przyznanego dofinansowania wyniosła 160 mln zł (tj. 53%). W programie „Patent Plus” założono przyznanie dofinansowania

Przyznanie dofinansowanie w określonej w harmonogramach wysokości warunkowało dalsze fazy realizacyjne programów. W przypadku programu „Patent Plus” przewidziano osiągnięcie wszystkich wskaźników do 2019 r., „Innolot” do 2025 r., a „Innomed” do 2022 r.

Pan prof. dr hab. inż. Jerzy Kątki – zastępca dyrektora NCBiR wyjaśnił, że niska kwota wsparcia wynika z faktu, że w ramach Programu „Spin-Tech” ogłoszony został tylko pierwszy konkurs (początkowo zakładano ogłoszenie trzech konkursów). Ponadto znaczna część wnioskodawców nie wnioskowała o pełne kwoty dofinansowania dla projektów. Pozostałe dwa konkursy nie zostały ogłoszone, głównie ze względu na ograniczone

⁵⁵ European Patent Office (Europejski Urząd Patentowy).

⁵⁶ 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.

⁵⁷ Dane dotyczące wskaźników pochodzą z raportów wykonawców za 2013 r.

możliwości budżetowe Centrum w ostatnich latach. W związku z planowaną w 2015 r. ewaluacją programu „Spin-Tech”, a także ze względu na zmiany w Ustawie Prawo o szkolnictwie wyższym⁵⁸ (tzw. „uwłaszczenie” naukowców) nie dokonano zmiany w harmonogramie realizacji Programu. Taka aktualizacja jest planowana po zakończeniu ewaluacji *on-going* i ostatecznej decyzji Centrum odnośnie kontynuacji programu „Spin-Tech”. Odnośnie stanu zaawansowania realizacji programu „Patent Plus” Pan Leszek Grabarczyk-zastępca dyrektora NCBiR wyjaśnił m.in. projekty do dofinansowania w ramach programu „Patent Plus” były wybierane w trybie konkursowym. System selekcji wniosków został stworzony w taki sposób, by zapewnić wybór najlepszych projektów, przynoszących największe efekty w odniesieniu do poniesionych nakładów i najbardziej odpowiadających celowi programu tj. zwiększeniu poziomu i jakości ochrony praw własności przemysłowej do wynalazków jednostek naukowych oraz współtworzonych przez polskie organizacje badawcze i przedsiębiorców. Przyjęte kryteria oceny stanowiły narzędzie wyboru najlepszych projektów, a nie wydatkowania środków finansowych zgodnie z planem.

Odnośnie finansowania programu sektorowego „InnoLot” wyjaśniono m.in., że przyczyną opóźnienia był brak możliwości ogłoszenia konkursu w ramach prawnych finansowania z Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój (PO IR). Konkurs taki został ogłoszony w kwietniu 2015 r. Z analogicznych powodów drugi konkurs w programie „Innomed” mógł zostać ogłoszony dopiero w 2015 r.

Zdaniem NIK w takiej sytuacji należało dokonać zmian w harmonogramie i założeniach programów.

(dowód: akta kontroli str. 473, 496-501, 509-536, 583-588, 1906-1910, 2022-2024)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. W programie „Innotech”⁵⁹ nie określono wartości docelowych dla wskaźników rezultatu i wpływu. Nie wskazano również terminu (roku) osiągnięcia zakładanych wartości wskaźników produktu.

Zdaniem NIK nieokreślenie takich wskaźników może znacząco utrudnić monitorowanie rezultatów i efektów Programu, a w konsekwencji efektywności wydatkowania przeznaczonych na jego realizację środków finansowych (planowana wartość dofinansowania ze strony NCBiR – 650 mln zł). W opisie Programu, dostępnym m.in. na stronie internetowej NCBiR wskazano, że wartości docelowe wskaźników rezultatu i oddziaływania/wpływu zostaną określone do końca 2011 r., po przeprowadzeniu analiz eksperckich.

Pan prof. dr hab. inż. Jerzy Kątki – zastępca dyrektora NCBiR stwierdził, że przyjęte w programie „Innotech” wskaźniki rezultatu i oddziaływania/wpływu odnoszą się do informacji, które mogą być pozyskane dopiero po zakończeniu realizacji projektów, stąd też monitorowanie ich zmian w czasie realizacji projektów nie jest zasadne. Określenie wartości docelowych ww. wskaźników byłoby obarczone dużym ryzykiem braku trafności, w szczególności na etapie konceptualizacji Programu. Pomimo, że nie określono wartości docelowych wskaźników, to obszary które one wyznaczają będą przydatne dla ewaluacji Programu, bowiem pozwolą ocenić każdy projekt pod tym samym kątem, zapewniając porównywalność zbieranych informacji. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że zasadne byłoby określenie dla realizowanych programów adekwatnych rodzajów wskaźników i wartości docelowych oraz ich aktualizowanie w związku ze zmienionym zakresem dofinansowania.

(dowód: akta kontroli str. 509-536, 539-558)

2. W Programie Badań Stosowanych podano wskaźniki osiągnięcia celów bez ich rozróżnienia na wskaźniki produktu, rezultatu oraz wpływu. Nie wskazano również terminu (roku) osiągnięcia wartości docelowych i referencyjnych dla przyjętych wskaźników. Brak rozróżnienia przyjętych wskaźników na wskaźniki produktu, rezultatu oraz oddziaływania stwierdzono także w przypadku programu „Graf-Tech”⁶⁰. Kwestie te były

⁵⁸ Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. U. z 2005 r., Nr 164, poz. 1365 ze zm.).

⁵⁹ Program „Innotech” został pozytywnie zaopiniowany przez Radę Centrum w dniu 25 marca 2011 r.

⁶⁰ http://www.ncbir.pl/gfx/ncbir/pl/defaultopisy/524/1/1/program_graf_tech_rc.pdf.

przedmiotem rekomendacji zawartych w sprawozdaniu z ewaluacji *ex ante* do tego Programu.

Pan prof. dr hab. inż. Jerzy Kątki – zastępca dyrektora NCBiR wyjaśnił, że dokonanie podziału wskaźników na wskaźniki produktu, rezultatu i wpływu (oddziaływania) oraz określenie terminu dla uzyskania założonych wartości docelowych zostało, zgodnie z rekomendacją ewaluatorów, pozostawione do realizacji w procesie ewaluacji oraz w trakcie i po ukończeniu realizacji Programu, gdyż z zaproponowanych wskaźników można będzie w toku ewaluacji wyodrębnić powyższe kategorie. Odnosnie braku zdefiniowania rodzajów wskaźników w programie „Graf-Tech” Pan Leszek Grabarczyk – zastępca dyrektora NCBiR wyjaśnił m.in., że wskaźniki z opisu programu nie zostały wprost nazwane wskaźnikami produktu, rezultatu i wpływu, ale zostały zdefiniowane w sposób wskazujący na reprezentowany typ, np. wskaźnik *Liczba wspólnych projektów/przedsięwzięć realizowanych przez jednostkę badawczą i przedsiębiorcę w wyniku nawiązania współpracy w ramach Programu* jest wskaźnikiem produktu (uzyskiwany jest w czasie realizacji projektu).

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że rodzaj wskaźnika determinuje również sposób i perspektywę czasową jego monitorowania. NIK wskazuje również, że Narodowe Centrum Badań i Rozwoju finansuje Program Badań Stosowanych od 2012 r. Do 9 października 2015 r. przyjęte wskaźniki nie zostały rozróżnione.

(dowód: akta kontroli str. 503, 509-536, 581-588, 2022-2031)

3. W programie „Spin-Tech” określono tylko wskaźniki produktu, rezultatu i ich wartości docelowe (nie określono wskaźnika wpływu i jego wartości docelowych) dla celu głównego – *Zwiększenie zaangażowania Państwowych Jednostek Badawczych w proces komercjalizacji wyników badań za pośrednictwem spółek celowych*⁶¹, pomimo że zgodnie z zasadami określania wskaźników dla celu głównego przyjmuje się wskaźniki wpływu.⁶²

Pan prof. dr hab. Jerzy Kątki stwierdził, że wskaźniki nr 2.4, 3.1, 3.2 z opisu Programu nie zostały wprost nazwane wskaźnikami oddziaływania/wpływu, ale ich zakres wskazuje na reprezentowany typ. Na etapie tworzenia założeń Programu „Spin-Tech” (jako programu pilotażowego) przyjęto, że najbardziej adekwatnymi wskaźnikami dotyczącymi celu głównego będą założone wskaźniki produktu i rezultatu.

Zdaniem NIK brak określenia wskaźnika rezultatu (oddziaływania) dla celu głównego Programu „Spin-Tech” zwiększa ryzyko nieefektywnego monitorowania stopnia osiągnięcia celu Programu.

(dowód: akta kontroli str. 468-469, 502-508-537, 583-588)

4. W programie „Innomed” jako wskaźnik oddziaływania dla celu głównego *Podniesienie konkurencyjności polskiej gospodarki i zwiększenie dostępności produktów medycznych zaawansowanych technologii dla chorych w Polsce* przyjęto: *Zwiększenie udziału przychodów ze sprzedaży innowacyjnych produktów w strukturze przychodów producentów, którzy brali udział w programie (wartość zwiększenia 10%)*⁶³.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli zwiększenie udziału sprzedaży produktów innowacyjnych w całości sprzedaży może być zdeterminowane czynnikami niezależnymi od Programu, np. zmianą struktury sprzedaży spowodowaną zmianą sytuacji gospodarczej lub demograficznej kraju lub oddziaływaniem innych programów np. „Strategmed”. Należy również podkreślić, że wskaźnik ten nie odwołuje się wprost do skutków Programu. Produkty innowacyjne mogą być również przede wszystkim eksportowane.

Odnosnie przyjętego wskaźnika w programie „Innomed” pan Leszek Grabarczyk – zastępca dyrektora NCBiR wyjaśnił, że weryfikacja wymienionego wskaźnika nastąpi w oparciu o analizę danych przekazanych przez beneficjentów programu „Innomed”, ponieważ

⁶¹ http://www.ncbir.pl/gfx/ncbir/userfiles/_public/programy_krajowe/spintech/opis_programu_spin-tech.pdf.

⁶² Przykładowo na portalu internetowym poświęconym funduszom europejskim wskazano, że wskaźniki wpływu, oddziaływania to wskaźniki odnoszące się do konsekwencji danego projektu wykraczających poza natychmiastowe efekty dla bezpośrednich beneficjentów (np. wpływ projektu na sytuację społeczno-gospodarczą w pewnym okresie od zakończenia jego realizacji). http://www.funduszeuropejskie.2007-2013.gov.pl/slownik/Strony/Wskazniki_wplywu.aspx

⁶³ http://www.ncbir.pl/gfx/ncbir/userfiles/_public/programy_krajowe/innomed/zalozenia_programu_innomed.pdf.

zgodnie z zapisami umowy o dofinansowanie wykonawcy umów są zobowiązani do dostarczenia wszelkich danych w zakresie ewaluacji. Analogiczne zobowiązania występują w umowach programu „Strategmed”, co umożliwia wyodrębnienie wpływu poszczególnych interwencji poprzez odpowiednie opracowanie zestawu pytań ewaluacyjnych. Na tej podstawie istnieje również możliwość przynajmniej częściowego wykluczenia innych czynników oddziałujących na wartość sprzedaży.

(dowód: akta kontroli str. 460-461, 687-689)

5. W Programie Badań Stosowanych nie zmieniono wartości docelowych wskaźników, pomimo znacznego zwiększenia wysokości jego dofinansowania (w stosunku do harmonogramu i założeń finansowych). Wartość dofinansowania w zawartych przez NCBiR umowach z beneficjentami wyniosła do końca lipca 2015 r. – 1.327 mln zł i była o ok. 10,5% wyższa od planowanej (1.200 mln zł)⁶⁴.

Pan Leszek Grabarczyk – zastępca dyrektora NCBiR wyjaśnił m.in., że wskaźniki dla programu PBS zostaną zaktualizowane po podpisaniu wszystkich umów na realizację i finansowanie projektów. Przyczyną planowanego zwiększenia budżetu programu do 1.420 mln zł przez Radę Centrum po przedłożeniu dyrektora NCBiR były dane z III konkursu. Planowana alokacja w nim wynosiła 200 mln zł, a złożono 1.691 wniosków o łączną kwotę dofinansowania 4.567 mln zł. Znaczna część wniosków uzyskała wysoką ocenę merytoryczną.

Zdaniem NIK znacząca zmiana wartości zakładanego dofinansowania powinna wiązać się z aktualizacją wartości wskaźników docelowych.

(dowód: akta kontroli str. 480-482, 496-501, 583-588, 1906-1908)

6. Wartość wskaźników docelowych w przedsięwzięciu „Bridge Alfa” określono bez uwzględnienia faktycznej wartości dofinansowania zawartej w umowach.

Przyjęte i obowiązujące dla przedsięwzięcia „Bridge Alfa” wskaźniki zostały określone w umowie zawartej przez NCBiR z Ministrem Infrastruktury i Rozwoju w dniu 18 sierpnia 2014 r. Umowa ta przewidywała dofinansowanie tego przedsięwzięcia w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka w wysokości 51.135 tys. zł. Jednocześnie w 2014 r. NCBiR zawarł 10 umów w ramach przedsięwzięcia „Bridge Alfa” o wartości dofinansowania w wysokości 148 mln zł. Dla tej wartości dofinansowania wskaźniki nie zostały określone.

Pan Leszek Grabarczyk – zastępca dyrektora NCBiR wyjaśnił, że wskaźniki w projekcie systemowym „Bridge Alfa” dotyczą jedynie fazy pilotażowej, wynoszącej 51 mln zł. W momencie przejścia do finansowania z PO IR, wskazane zostaną kolejne wskaźniki.

(dowód: akta kontroli str. 608-613, 628)

7. Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że na jednego pracownika zatrudnionego w NCBiR (łącznie z pracownikami agencji pracy tymczasowej) przypada znaczna liczba projektów (14 w 2014 r. i 12 w 2015 r.) oraz wartość przyznanego dofinansowania (80,1 mln zł w 2014 r. i 75 mln zł w 2015 r.). W NCBiR nie opracowano standardów, które regulowałyby tę kwestię.

Pan Leszek Grabarczyk – zastępca dyrektora NCBiR wyjaśnił, że od 2012 r. w planie NCBiR środki na wynagrodzenia osobowe w ramach dotacji podmiotowej pozostają na niezmiennym poziomie tj. 7.430 tys. zł. Każdego roku NCBiR wnioskuje o wyższe środki w związku z realizacją większej liczby programów. Ministerstwo Finansów nie wyraża zgody na zwiększenie wynagrodzeń osobowych w ramach dotacji podmiotowej w trakcie procesu planowania, a ustawa o budżecie każdego roku uniemożliwia zwiększenie środków w trakcie roku (nawet jeśli NCBiR dysponuje oszczędnościami w innych pozycjach planu w ramach dotacji podmiotowej).

Jednocześnie pan Leszek Grabarczyk zastępca dyrektora NCBiR poinformował, że w ramach analiz wewnętrznych dokonanych przez Komisję Europejską pod koniec 2012 r. średnia wartość projektów w instytucjach w Europie o profilu zbliżonym do NCBiR

⁶⁴ http://www.ncbir.pl/gfx/ncbir/pl/default.aspx/798/1/1/program_badan_stosowanych_opis_1.pdf.

przypadająca na jednego pracownika kształtowała się na poziomie ok. 1,1-3,2 mln Euro. Przedmiotowa analiza stanowi materiał roboczy Komisji Europejskiej i nie została oficjalnie opublikowana.

(dowód: akta kontroli str. 496-501, 537, 1906-1912)

Ocena cząstkowa

W ocenie NIK, działania Narodowego Centrum Badań i Rozwoju w obszarze wsparcia komercjalizacji wyników badań naukowych sprzyjają osiągnięciu celów założonych w programach i przedsięwzięciach Centrum. Mogą również przyczynić się w długofalowej perspektywie czasowej (około pięciu lat po zakończeniu realizacji projektów⁶⁵) do zwiększenia innowacyjności gospodarki, po wyeliminowaniu wad w procesie projektowania i systemie monitorowania programów i przedsięwzięć Centrum, a także opóźnień w ich realizacji.

W latach 2012-2015 (31 lipca) Narodowe Centrum Badań i Rozwoju niezgodnie z ustalonym harmonogramem oraz planem finansowym realizowało programy o ważnym znaczeniu dla rozwoju gospodarczego kraju: „Spin-Tech” (zakładana wartość dofinansowania: 113 mln zł), „Innolot” (zakładana wartość dofinansowania: 300 mln zł) oraz „Innomed” (zakładana wartość dofinansowania: 195 mln zł). W programie „Spin-Tech” do 31 lipca 2015 r. przyznano dofinansowanie w 35 zawartych umowach w wysokości 14,7 mln zł, zaledwie ok. 12,5% zakładanej wartości. Stanowiło to naruszenie § 4 ust. 1 rozporządzenia w sprawie realizacji zadań NCBiR stanowiącego, że realizacja zadań programu polega na finansowaniu projektów oraz zarządzaniu nim w sposób zapewniający osiągnięcie jego celów oraz zgodność z harmonogramem i planem finansowym. Niezgodnie z przyjętymi założeniami realizowane były również programy sektorowe: „Innolot” oraz „Innomed”. W programie „Innomed” do dnia 31 lipca 2015 r. wartość zawartych umów wyniosła 110,2 mln zł, tj. 56% zakładanej wartości. Natomiast w programie „Innolot” wartość przyznanego dofinansowania wyniosła 160 mln zł, tj. 53%. Zaniechanie nowelizacji harmonogramów wyżej wymienionych programów w zakresie terminów realizacji, wysokości dofinansowania oraz zagadnień merytorycznych wynikających ze zmiany warunków zewnętrznych NIK uznaje za nierzetelne.

W badanym okresie Narodowe Centrum Badań i Rozwoju prowadziło systematyczną ewaluację realizowanych programów i przedsięwzięć wspierających komercjalizację wyników badań naukowych. W NCBiR został utworzony system monitorowania i gromadzenia efektów realizowanych programów i przedsięwzięć.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że utrudnieniem dla monitorowania i weryfikacji faktycznych efektów realizowanych programów i przedsięwzięć był sposób zaprojektowania części wskaźników. Dotyczy to zwłaszcza wskaźników wpływu. Część z nich stwarza trudności przy próbie jednoznacznego powiązania z monitorowanym programem („Innomed”), natomiast inne zostały niewłaściwie przyporządkowane celom programu („Spin-Tech”). Natomiast w programie „Innotech” nie określono wartości docelowych dla wskaźników rezultatu i wpływu. Nie wskazano również terminu osiągnięcia zakładanych wartości wskaźników produktu. Zdaniem NIK nieokreślenie takich wskaźników może znacząco utrudnić monitorowanie rezultatów i efektów Programu, a w konsekwencji efektywności wydatkowania przeznaczonych na jego realizację środków finansowych (650 mln zł). W Programie Badań Stosowanych (PBS) podano wskaźniki osiągnięcia celów bez ich rozróżnienia na wskaźniki produktu, rezultatu i wpływu. Podobnie jak w programie „Innotech” nie wskazano terminu osiągnięcia wartości docelowych i referencyjnych dla przyjętych wskaźników. Brak rozróżnienia przyjętych wskaźników na wskaźniki produktu, rezultatu oraz oddziaływania stwierdzono także w przypadku programu „Graf-Tech”. Kwestie te były przedmiotem rekomendacji zawartych w sprawozdaniu z ewaluacji *ex ante* do tego Programu. Ponadto w PBS nie zmieniono wartości docelowych wskaźników, pomimo zwiększenia (o ok. 10,5%) wysokości jego dofinansowania z 1.200 mln zł do 1.327 mln zł⁶⁶.

⁶⁵ W opisach programów określano czas osiągnięcia wskaźników wpływu w przedziale od 2019 r. do 2025 r.

⁶⁶ http://www.ncbir.pl/gfx/ncbir/pl/defaultopisy/798/1/1/program_badan_stosowanych_opis_1.pdf.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 o Najwyższej Izbie Kontroli⁶⁷, wnosi o:

- 1) realizowanie programów i przedsięwzięć zgodnie z obowiązującymi harmonogramami lub dokonywanie ich aktualizacji w związku ze zdiagnozowanymi potrzebami;
- 2) przestrzeganie uprawnień Rady Centrum w zakresie opiniowania założeń projektowanych przedsięwzięć;
- 3) przyznawanie dofinansowania w ramach przedsięwzięć w trybie określonym w ustawie o Narodowym Centrum Badań i Rozwoju.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

Warszawa, dnia 30 października 2015 r.

DYREKTOR
Departament Nauki, Oświaty
i Dziedzictwa Narodowego


Piotr Prokopczyk

⁶⁷ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096.

