



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Marian Banaś

KNO.410.004.02.2020

Pan

Wojciech Murdzek
Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego
ul. Wspólna 1/3
00-529 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/20/024 „Strategiczne programy badań naukowych”

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego ¹ , 00-529 Warszawa, ul. Wspólna 1/3
Kierownik jednostki kontrolowanej	Pan Wojciech Murdzek, Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego ² od dnia 16 kwietnia 2020 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: pani Barbara Kudrycka, Minister od dnia 16 listopada 2007 r. do dnia 27 listopada 2013 r.; pani Lena Kolarska-Bobińska, Minister od dnia 3 grudnia 2013 r. do dnia 16 listopada 2015 r.; pan Jarosław Gowin, Minister od dnia 16 listopada 2015 r. do dnia 9 kwietnia 2020 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Przygotowanie strategicznych programów badań naukowych ³ . 2. Wpływ osiągniętych efektów strategicznych programów badań naukowych na realizację celów polityki naukowej państwa.
Okres objęty kontrolą	Okres objęty kontrolą: lata 2011-2020 (do czasu zakończenia kontroli w dniu 26 czerwca), z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego
Kontrolerzy	1. Danuta Opalach, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KNO/25/2020 z 7 maja 2020 r. 2. Katarzyna Peikow-Mentlewiecz, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KNO/24/2020 z 7 maja 2020 r.

(akta kontroli str. 1-2)

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W latach 2011-2020 (do 26 czerwca) Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego zapewnił zgodne z przepisami prawa przygotowanie strategicznych programów badań naukowych i prac rozwojowych⁶ przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju⁷, z wyjątkiem dwóch programów, w których nie określono ryzyk związanych z ich zarządzaniem i realizacją, co było wymagane na podstawie obowiązującego prawa, tj. § 3 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 17 września 2010 r. w sprawie szczegółowego trybu realizacji zadań Narodowego Centrum Badań i Rozwoju⁸.

Do dnia zakończenia kontroli Minister nie przeprowadził ewaluacji Krajowego Programu Badań⁹, pomimo że była ona przewidziana w tym Programie oraz pomimo

¹ Dalej: „MNiSW”.

² Dalej: „Minister”, lub „Minister NiSW”.

³ Ze względu na kontrolę programu strategicznego „Realizacja strategicznego programu badań naukowych – STRATEGMED” (P/17/023), niniejsza kontrola została ograniczona do zbadania wniosków pokontrolnych z ww. kontroli oraz efektów tego programu.

⁴ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, dalej: ustawa o NIK.

⁵ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁶ Dalej: „strategiczne programy”.

⁷ Dalej: „Centrum” lub „NCBiR”.

⁸ Dz. U. Nr 178 poz. 1200.

⁹ „Krajowy Program Badań. Założenia polityki naukowo-technicznej i innowacyjnej państwa”, przyjęty uchwałą nr 164/2011 przez Radę Ministrów w dniu 16 sierpnia 2011 r. (dalej: „KPB”).

Uzasadnienie
oceny ogólnej

celowości takiego działania w kontekście prac nad nowym dokumentem strategicznym – polityką naukową państwa. Nie ocenił również wpływu dotychczas osiągniętych efektów strategicznych programów badań naukowych na realizację celów polityki naukowej państwa określonych w Krajowym Programie Badań.

Zgodnie z art. 34 ust. 1 i 2 pkt 1 ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o Narodowym Centrum Badań i Rozwoju¹⁰, Minister sprawuje nadzór nad działalnością Centrum z punktu widzenia legalności, gospodarności i rzetelności. Nadzór Ministra nad działalnością Centrum w zakresie programów strategicznych, koncentrował się przede wszystkim na obowiązkach wynikających z obowiązującego prawa. Minister nie w pełni weryfikował zasadność planowanych przez NCBiR środków na realizację i obsługę programów strategicznych. Ponadto Minister w ograniczonym zakresie prowadził kontrole dotyczące tego obszaru.

W latach 2011-2020 (do 26 czerwca) Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego zatwierdził, stosownie do art. 15 ust.1 ustawy o NCBiR, wszystkie programy strategiczne badań naukowych przygotowane na podstawie Krajowego Programu Badań i ich zmiany, tj.: „Profilaktyka i leczenie chorób cywilizacyjnych – STRATEGMED”, „Środowisko naturalne, rolnictwo i leśnictwo – BIOSTRATEG”, „Nowoczesne technologie materiałowe – TECHMATSTRATEG”, „Społeczny i gospodarczy rozwój Polski w warunkach globalizujących rynków – GOSPOSTRATEG” oraz „Zaawansowane technologie informacyjne, telekomunikacyjne i mechatroniczne – INFOSTRATEG”. Programy zatwierdzone przez Ministra realizowały interdyscyplinarne, strategiczne kierunki badań naukowych i prac rozwojowych określone w Krajowym Programie Badań, za wyjątkiem kierunku nr 1 – „Nowe technologie w zakresie energetyki”, ze względu na nieogłoszenie przez ministra ds. energii aktualnej edycji „Polityki Energetycznej Polski”.

W zatwierdzonych przez Ministra dwóch programach, tj. „Środowisko naturalne, rolnictwo i leśnictwo – BIOSTRATEG” i „Nowoczesne technologie materiałowe – TECHMATSTRATEG”, nie określono ryzyk w obszarze zarządzania i realizacji programu, co było niezgodne z wymogiem § 3 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia w sprawie szczegółowego trybu realizacji zadań Narodowego Centrum Badań i Rozwoju.

Nadzór Ministra nad Centrum w zakresie realizacji programów strategicznych koncentrował się przede wszystkim na zatwierdzaniu programów i ich zmian oraz sprawozdań z realizacji tych programów. W latach 2011-2020 (do 26 czerwca) na realizację strategicznych programów badań naukowych i prac rozwojowych Minister przeznaczył dotację celową w wysokości 1 916 062,8 tys. zł. Minister nie w pełni weryfikował planowane przez Centrum koszty realizacji i obsługi programów strategicznych. Koszty obsługi programów strategicznych wzrosły z 1,5% (STRATEGMED) do 5% (GOSPOSTRATEG i INFOSTRATEG).

Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego do czasu zakończenia kontroli (26 czerwca 2020 r.) nie ocenił wpływu programów strategicznych na realizację celów polityki naukowej państwa. Nie przeprowadził też ewaluacji Krajowego Programu Badań, pomimo że była ona przewidziana w tym Programie oraz pomimo celowości takiego działania w kontekście prac nad nowym dokumentem strategicznym – polityką naukową państwa. W efekcie nie posiadał wiedzy, w jaki sposób realizowane strategiczne programy badań naukowych, ogłoszone na podstawie ww. Programu, wpłynęły na realizację celów polityki naukowej państwa.

Ponadto Minister w ograniczonym zakresie kontrolował realizację przez Centrum strategicznych programów badań naukowych i prac rozwojowych.

¹⁰ Dz.U. z 2019 r. poz. 1770, ze zm. ,dalej: „ustawa o NCBiR”.

Z przeprowadzonych w latach 2017-2019 dwóch kontroli, tylko jedna z nich częściowo dotyczyła realizacji przez Centrum programów strategicznych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej¹¹ kontrolowanej działalności

1. Przygotowanie strategicznych programów badań naukowych

Opis stanu
faktycznego

1.1. Na podstawie art. 15 ust. 1 ustawy o NCBiR, projekty strategicznych programów badań naukowych i prac rozwojowych (zgodne z kierunkami polityki naukowej państwa określonymi w KPB) przygotowuje Rada NCBiR, a następnie przedstawia je do zatwierdzenia ministrowi właściwemu do spraw nauki.

W latach 2011-2020 (do 26 czerwca) Rada NCBiR uchwaliła i przedłożyła Ministrowi projekty strategicznych programów badań naukowych i prac rozwojowych w ramach pięciu z sześciu interdyscyplinarnych, strategicznych kierunków badań naukowych i prac rozwojowych określonych w Krajowym Programie Badań¹², tj.:

- 1) Choroby cywilizacyjne, nowe leki oraz medycyna regeneracyjna,
- 2) Zaawansowane technologie informacyjne, telekomunikacyjne i mechatroniczne,
- 3) Nowoczesne technologie materiałowe,
- 4) Środowisko naturalne, rolnictwo i leśnictwo,
- 5) Społeczny i gospodarczy rozwój Polski w warunkach globalizujących się rynków.

Kontrolą objęto przygotowanie czterech programów strategicznych¹³, Minister zatwierdził wszystkie przedłożone przez Radę NCBiR projekty strategicznych programów badań naukowych i prac rozwojowych, tj.:

1. Program „Środowisko naturalne, rolnictwo i leśnictwo – BIOSTRATEG”¹⁴ (zatwierdzenie 26 listopada 2013 r.),
2. Program „Nowoczesne technologie materiałowe – TECHMATSTRATEG”¹⁵ (zatwierdzenie 2 czerwca 2015 r.),
3. Program „Społeczny i gospodarczy rozwój Polski w warunkach globalizujących rynków – GOSPOSTRATEG”¹⁶ (zatwierdzenie 7 czerwca 2017 r.),
4. Program „Zaawansowane technologie informacyjne, telekomunikacyjne i mechatroniczne – INFOSTRATEG”¹⁷ (zatwierdzenie 22 kwietnia 2020 r.).

Przed zatwierdzeniem programów strategicznych i ich zmian Minister NiSW poddawał je konsultacjom wewnętrznym z udziałem członków kierownictwa

¹¹ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹² Kierunek 7 KPB dotyczący bezpieczeństwa i obronności, nie był objęty zakresem niniejszej kontroli.

¹³ Szczegółowym badaniem kontrolnym objęto przygotowanie czterech z pięciu przygotowanych na podstawie Krajowego Programu Badań: BIOSTRATEG, TECHMATSTRATEG, GOSPOSTRATEG i INFOSTRATEG. Z uwagi na to, że program strategiczny „Profilaktyka i leczenie chorób cywilizacyjnych – STRATEGMED” był kontrolowany przez NIK (kontrola znak P/17/023 pt. Realizacja strategicznego programu badań naukowych „Profilaktyka i leczenie chorób cywilizacyjnych” – STRATEGMED), badanie ograniczono do wprowadzonych zmian.

¹⁴ Obejmuje pięć strategicznych obszarów problemowych: Bezpieczeństwo żywnościowe i bezpieczeństwo żywności, Racjonalne gospodarowanie zasobami naturalnymi ze szczególnym uwzględnieniem gospodarki wodnej, Przeciwdziałanie i adaptacja do zmian klimatu, ze szczególnym uwzględnieniem rolnictwa, Ochrona bioróżnorodności oraz zrównoważony rozwój rolniczej przestrzeni produkcyjnej, Leśnictwo i przemysł drzewny.

¹⁵ Obejmuje pięć strategicznych obszarów problemowych: Technologie materiałów konstrukcyjnych, Technologie materiałów fotonicznych i nanoelektronicznych, Technologie materiałów funkcjonalnych i materiałów o projektowanych właściwościach, Bezodpadowe technologie materiałowe i technologie biodegradowalnych materiałów inżynierskich, Technologie materiałów do magazynowania i przesyłu energii.

¹⁶ Uwzględnia wyzwania rozwojowe zidentyfikowane w rządowej Strategii na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju: Pułapka średniego dochodu i przeciętnego produktu, Pułapka braku równowagi, Pułapka demograficzna, Pułapka słabości instytucji.

¹⁷ W zamierzeniu ma wspierać wysokobudżetowe projekty B+R w obszarach wskazanych przez Komisję do spraw programów strategicznych Rady Narodowego Centrum Badań i Rozwoju.

i przedstawicieli komórek organizacyjnych Ministerstwa: Departamentu Innowacji i Rozwoju oraz Departamentu Strategii.

(akta kontroli str. 50-52, 348-367)

Przedłożone projekty strategicznych programów badań naukowych i prac rozwojowych, przygotowanych i ogłoszonych na podstawie KPB, nie dotyczyły strategicznego kierunku nr 1 – „Nowe technologie w zakresie energetyki”. Minister w dniu 25 czerwca 2020 r. wyjaśnił, że prace nad programem strategicznym w ramach kierunku nr 1 nie zostały podjęte z powodu nieogłoszenia przez ministra ds. energii aktualnej edycji „Polityki Energetycznej Polski”. Dopiero po opublikowaniu projektu „Polityki Energetycznej Polski do 2040 r.” w 2019 r. Rada NCBiR podjęła decyzję o rozpoczęciu prac nad projektem nowego programu w ramach tego kierunku. W dniu 26 listopada 2019 r. Rada NCBiR wystąpiła do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego o zgłoszenie najważniejszych problemów strategicznych, które w opinii Ministerstwa powinny być rozwinięte w projekcie nowego programu strategicznego. W odpowiedzi przedstawiono Radzie NCBiR uwagę o charakterze ogólnym dotyczącą uwzględnienia w programie również wymiaru międzynarodowego (priorytety badawcze oraz polityczne Unii Europejskiej oraz trendy światowe) z prośbą o uwzględnienie w dalszych pracach nad projektem. W dniu 5 czerwca br. Przewodniczący Rady NCBiR przesłał członkom Rady NCBiR projekt programu i jednocześnie zwrócił się z prośbą o przekazanie ewentualnych uwag do projektu. Uwagi Ministra NiSW zostały przekazane pismem z dnia 17 czerwca br.

(akta kontroli str. 50-52, 339-340, 348-367)

1.2. MNiSW poddawało analizie dokumenty i informacje związane z realizacją programów strategicznych zamieszczane przez Centrum na stronie www.ncbr.gov.pl pod względem zgodności ogłaszanych konkursów i dokumentacji konkursowej z treścią zatwierdzonych przez Ministra programów. Opublikowane przez Dyrektora NCBiR na stronie internetowej Centrum strategiczne programy badań naukowych i prac rozwojowych były zgodne z programami zatwierdzonymi przez Ministra NiSW.

(akta kontroli str. 45-49, 307-310)

1.3. Minister nie korzystał z opinii Komitetu Polityki Naukowej na etapie zatwierdzania programów oraz ich zmian. Z informacji udzielonych przez pana Sebastiana Skuzę Podsekretarza Stanu w MNiSW w dniu 26 maja 2020 r. wynika, że projekty programów strategicznych nie były przedstawiane do zaopiniowania/konsultacji Komitetowi Polityki Naukowej i innym zespołom doradczym, gdyż przepisy prawa nie obligują Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego do zasięgania dodatkowych opinii w tym zakresie. Składający wyjaśnienia podkreślił, że na podstawie przepisów ustawy o NCBiR przygotowanie projektu strategicznego programu należy do kompetencji Rady Narodowego Centrum Badań i Rozwoju, w skład której wchodzi przedstawiciele ministrów właściwych wskazanych w art. 12 ust. 1 pkt 3 ustawy o NCBiR oraz przedstawiciele środowisk naukowych oraz społeczno-gospodarczych i finansowych, którzy wyrażają swoje opinie/zgłaszają uwagi na etapie przygotowywania strategicznych programów badań naukowych i prac rozwojowych. Minister nie powoływał zespołów doradczych w sprawach dotyczących zatwierdzania strategicznych programów badań naukowych i prac rozwojowych, aby nie dublować prac Rady Narodowego Centrum Badań i Rozwoju¹⁸.

(akta kontroli str. 50-52, 291-344, 348-367)

¹⁸ Dalej: „Rada NCBiR” lub „Rada”.

1.4. Minister, zgodnie z art. 12 ust. 1 pkt 3 ustawy o NCBiR, powoływał na swoich przedstawicieli w Radzie NCBiR osoby zajmujące w MNiSW stanowiska sekretarzy stanu lub podsekretarzy stanu zajmujących się sprawami nauki i mających w zakresie obowiązków m.in. nadzór nad NCBiR. W okresie objętym kontrolą, minister właściwy do spraw nauki nominował na członka Rady NCBiR sześciu przedstawicieli posiadających stopień naukowy (dwie osoby) lub tytuł naukowy (cztery osoby), tj.:

- prof. dr hab. Marię Elżbietę Orłowską od 30 listopada 2010 r. na dwuletnią kadencję, a następnie 28 listopada 2012 r. na kolejne dwa lata,
- prof. dr hab. Marka Ratajczaka od 2 lutego 2014 r. do 29 listopada 2014 r.
- prof. dr hab. Włodzisława Ducha od 28 listopada 2014 r. do 30 listopada 2018 r.
- dr. Piotra Dardzińskiego od 10 grudnia 2015 r. do 29 listopada 2018 r. oraz od 30 listopada 2018 r. do 29 listopada 2022 r.
- dr. hab. n. med. Andrzeja Stanisławka od 23 maja 2019 r. do 29 listopada 2022 r.
- prof. dr. hab. Grzegorza Wrochnę od 13 stycznia 2020 r. do 29 listopada 2022 r.¹⁹

Minister podkreślił, że dokonując wyboru swoich przedstawicieli w Radzie NCBiR, wybierał tego podsekretarza lub sekretarza stanu, który w najpełniejszy sposób realizował będzie zadanie. Wybrani przez Ministra NiSW sekretarze i podsekretarze stanu zajmowali się sprawami nauki i dodatkowo, z racji sprawowanego nadzoru nad NCBiR, mieli największe kompetencje w sprawach dotyczących zakresu działania tej agencji.

(akta kontroli str. 42-44, 50-52, 348-367)

1.5. Minister przed zatwierdzeniem programów strategicznych nie zasięgał odrębnych opinii właściwych ministrów, co uzasadnił tym, że w skład Rady NCBiR wchodzi przedstawiciele ministrów właściwych ze względu na przedmiot programów, którzy swoje opinie mieli sposobność przedstawić podczas prac Rady NCBiR nad tymi programami i ich zmianami.

(akta kontroli str. 50-52, 291-334, 348-367)

1.6. Minister nie zainicjował we współpracy z Ministrem Zdrowia zmian programu STRATEGMED, w tym celów i sposobu ich monitorowania, o co wnioskowała Najwyższa Izba Kontroli w Informacji o wynikach kontroli pn. „Profilaktyka i leczenie chorób cywilizacyjnych – STRATEGMED” (P/17/023).

Minister w dniu 20 maja 2020 r. wyjaśnił, że realizacja powyższego wniosku NIK powinna być związana z wynikami ewaluacji *on-going* programu STRATEGMED (przeprowadzono w 2018 r.) i dotyczyć przyszłych programów medycznych, w tym ewentualnej nowej edycji programu STRATEGMED. Ponadto pani Agnieszka Tykarska Dyrektor Departamentu Innowacji i Rozwoju w dniu 16 czerwca 2020 r. wyjaśniła, że w sprawie modyfikacji programu STRATEGMED Minister NiSW nie prowadził korespondencji z Ministrem Zdrowia, gdyż rekomendacje przedstawione w raporcie z ewaluacji programu STRATEGMED odnosiły się do przyszłej edycji programu, nad którą prace nie zostały podjęte.

Minister w dniu 15 czerwca 2018 r. zatwierdził przedstawiony przez Radę NCBiR projekt aneksu do programu STRATEGMED zawierający zaktualizowany harmonogram i plan finansowy programu, co odpowiadało wnioskowi NIK sformułowanemu w ramach kontroli tego programu (P/17/023).

(akta kontroli str. 274-275, 291-334, 348-367)

¹⁹ Źródło: <https://nauka-polska.pl/profile/scientist?id=30481&k=ur1d8g>.

1.7. W latach 2011-2019 z udzielonej przez Ministra NiSW dotacji celowej na realizację zadań NCBiR, na programy strategiczne wykorzystano łącznie 1 916 062,8 tys. zł, co stanowiło 20,9% ogółu środków dotacji celowej zrealizowanych przez NCBiR (9 179 794,2 tys. zł). W poszczególnych latach (2011-2019) środki na programy strategiczne stanowiły, odpowiednio: 10,8%, 13,5%, 9,4%, 12,4%, 14,8%, 20,4%, 39,0%, 33,7%, 40,1% dotacji celowej.

Koszty obsługi programów strategicznych (w tym: koszty oceny wniosków, koszty działania Komitetu Sterującego itd.) programów: STRATEGMED, BIOSTRATEG, TECHMATSTRATEG, GOSPOSTRATEG i INFOSTRATEG, przedstawione przez NCBiR i zatwierdzone przez Ministra ustalono na poziomie, odpowiednio: 1,5%, 2%, 2%, 5% i 5% ogółu ich kosztów.

(akta kontroli str. 334-344)

1.8. Zgodnie z art. 48 ust. 5 ustawy o NCBiR (obowiązuje od dnia 1 października 2018 r.), Minister zwiększa wysokość środków na zadania NCBiR wraz ze wzrostem finansowego udziału podmiotów prowadzących działalność gospodarczą w realizację tych zadań. Jak wyjaśniono, w latach 2019-2020 (do czasu zakończenia kontroli) wysokość środków na realizację zadań NCBiR wzrastała bez bezpośredniej korelacji ze wzrostem udziału podmiotów prowadzących działalność gospodarczą w realizację tych zadań. W latach 2018-2020 (do czasu zakończenia kontroli) wysokość środków ustalonych w planie finansowym na zadania realizowane przez NCBiR zwiększała się i wynosiła odpowiednio: 2 827 444 tys. zł, 3 494 645 tys. zł i 4 978 643 tys. zł. Udział podmiotów prowadzących działalność gospodarczą w danym roku ustalano na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego (GUS).

(akta kontroli str. 4, 310, 325-345)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Minister zatwierdził projekty programów strategicznych „Środowisko naturalne, rolnictwo i leśnictwo – BIOSTRATEG” i „Nowoczesne technologie materiałowe – TECHMATSTRATEG” pomimo, że nie określono w nich ryzyk związanych z zarządzaniem tymi programami oraz ich realizacją. Wymóg określenia takich ryzyk wynika z § 3 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia w sprawie szczegółowego trybu realizacji zadań Narodowego Centrum Badań i Rozwoju.

Minister w dniu 25 czerwca 2020 r. wyjaśnił, że w procesie przygotowania programów strategicznych przyjęto podejście, że ryzyko osiągnięcia celu głównego obejmuje także ryzyka związane z zarządzaniem i realizacją programu, dlatego też nie przeprowadzano odrębnych analiz ryzyka związanego z zarządzaniem i realizacją programu. Powyższe znajduje odzwierciedlenie w przedkładanych Ministrowi do zatwierdzenia programach, w częściach dotyczących określenia ryzyk dla osiągnięcia celu głównego. Mając na uwadze wyszczególnione w przedmiotowych programach ryzyka, należy stwierdzić, że ryzyka dotyczące zarządzania i realizacji programu zostały określone.

Określenie ryzyk na podstawie §3 ust. 1 pkt 5 powołanego wyżej rozporządzenia Ministra NiSW, jest elementem obligatoryjnym przygotowania programu. Ponadto, żadne z dziewięciu ryzyk osiągnięcia celu zidentyfikowanych dla programu BIOSTRATEG i żadne z 15 ryzyk osiągnięcia

celu przewidzianych w programie TECHMATSTRATEG²⁰ nie dotyczy zarządzania i realizacji tych programów.

(akta kontroli str. 50-52, 348-367)

2. Minister nie w pełni weryfikował zasadność planowanych przez NCBiR środków na realizację i obsługę programów strategicznych. Zgodnie z art. 34 ust. 1 i 2 pkt 1 ustawy o NCBiR, Minister sprawuje nadzór nad działalnością Centrum z punktu widzenia legalności, gospodarności i rzetelności.

W zawieranych pomiędzy Ministrem NiSW a NCBiR umowach określających warunki wykorzystania oraz rozliczenia dotacji celowej, nie wyodrębniano kwot przeznaczonych na poszczególne zadania, w tym na programy strategiczne. W planie finansowym MNiSW w układzie zadaniowym, dotacja celowa na te programy również nie była wyodrębniona, lecz ujęta w działaniu 10.2.1.2 „Finansowanie badań aplikacyjnych”, łącznie z innymi zadaniami Centrum. Na etapie przygotowywania projektu ustawy budżetowej na kolejny rok, weryfikacja planu finansowego NCBiR przez Ministra ograniczała się do wykazanych w nim ogólnych kwot, w tym w zakresie dotacji celowej udzielanej z budżetu państwa. Częściowa weryfikacja możliwa była na późniejszym etapie, tj. akceptacji planu działalności NCBiR zgodnie z art. 11 ust. 2 ustawy o NCBiR. Natomiast ocena zasadności poniesionych przez NCBiR kosztów realizacji danych programów strategicznych oraz podjętych w tym zakresie działań możliwa była na podstawie sprawozdań z wydatkowania dotacji celowej (monitoring kwartalny oraz rozliczenie roczne) oraz sprawozdania z działalności.

Pan Sebastian Skuza, Podsekretarz Stanu w MNiSW w dniu 26 maja 2020 r. wyjaśnił, że środki związane z realizacją programów strategicznych nie były wyodrębnione w kwotach dotacji celowej i podmiotowej, dlatego w MNiSW nie jest możliwe wskazanie kwot przekazanych na konkretne programy.

Minister NiSW nie weryfikował też zasadności planowanych przez NCBiR kosztów obsługi programów strategicznych, pomimo że koszty te wzrosły od 1,5% (STRATEGMED) do 5% (GOSPOSTRATEG oraz INFOSTRATEG).

W odniesieniu do kwestii ponad dwukrotnego zwiększenia poziomu kosztów obsługi programów strategicznych GOSPOSTRATEG i INFOSTRATEG wobec wcześniej ogłoszonych programów, Minister w dniu 25 czerwca 2020 r. stwierdził, że analiza wydatkowania przez NCBiR środków w ramach dotacji podmiotowej i dotacji celowej wskazywała, że koszt obsługi wszystkich zadań Centrum (liczony jako stosunek wydatkowanych środków dotacji podmiotowej do wydatkowanych środków dotacji celowej) w latach 2011 – 2014 wzrósł prawie dwukrotnie z 1,8% do 3,5%. Mając na uwadze powyższe przyjęto założenie, że w dłuższej perspektywie tendencja ta będzie się utrzymywać, dlatego w odniesieniu do programów GOSPOSTRATEG i INFOSTRATEG zaakceptowano przedstawione koszty obsługi na poziomie 5%. Podejście to znalazło potwierdzenie w latach 2018 i 2019, gdzie koszty obsługi zadań Centrum wzrosły do poziomu odpowiednio 4,7% i 5,3%.

Zdaniem NIK, przyjęcie rozwiązania, w którym nie dokonuje się weryfikacji kosztów, a przyjmuje się że obsługa poszczególnych zadań wynosi tyle samo jest działaniem nieprawidłowym. Tym bardziej, że środki przeznaczone na programy strategiczne stanowiły tylko 21% środków dotacji celowej (w latach 2011 – 2019).

(akta kontroli str. 3, 291-344, 369-376)

²⁰ Zidentyfikowano jedno ryzyko główne i 15 ryzyk szczegółowych w czterech kategoriach: Czynniki prawne/systemowe, Czynniki rynkowe/gospodarcze, Czynniki leżące po stronie nauki i Specyficzne czynniki odnoszące się do konkretnych obszarów zastosowań.

W latach 2011-2020 (do 26 czerwca) Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego zapewnił prawidłowe przygotowanie strategicznych programów badań naukowych i prac rozwojowych przez NCBiR. Stwierdzono, że w zatwierdzonych przez Ministra dwóch programach, tj. „Środowisko naturalne, rolnictwo i leśnictwo – BIOSTRATEG” i „Nowoczesne technologie materiałowe – TECHMATSTRATEG”, nie określono ryzyk w obszarze zarządzania i realizacji, co było niezgodne z wymogiem § 3 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia w sprawie szczegółowego trybu realizacji zadań Narodowego Centrum Badań i Rozwoju.

Minister nie w pełni weryfikował zasadność planowanych przez NCBiR środków na realizację i obsługę programów strategicznych.

2. Wpływ efektów strategicznych programów badań naukowych na realizację celów polityki naukowej państwa

Opis stanu faktycznego

2.1. Stosownie do art. 34 ust. 2 pkt 6 ustawy o NCBiR Minister przyjął roczne sprawozdania z działalności Centrum, które zawierały informacje na temat realizowanych i monitorowanych w okresie trwałości strategicznych programów badań oraz ich efektów i wyników ewaluacji. Przed przyjęciem ww. sprawozdań Minister NiSW poddawał je analizie przez właściwe komórki organizacyjne MNiSW oraz zgłaszał uwagi, w tym dotyczące wykazanych w sprawozdaniu z działalności w 2019 r. kwot dofinansowania oraz wskaźników realizacji celów.

(akta kontroli str. 50-52, 214-245, 362, 365)

2.2. Poza rocznymi sprawozdaniami z działalności, na podstawie art. 34 ust. 2 pkt 7 ustawy o NCBiR, Minister przyjmował okresowe sprawozdania z realizacji programów strategicznych: STRATEGMED (za lata 2014-2019), BIOSTRATEG (za lata 2014-2019), TECHMATSTRATEG (za lata 2015-2019) i GOSPOSTRATEG (za lata 2017-2019). W sprawozdaniach zawarta jest ocena postępów poszczególnych programów oraz prognoza możliwości osiągnięcia założonych celów (wartości wskaźników).

Treść sprawozdań okresowych z realizacji programów strategicznych MNiSW weryfikowało w zakresie finansowym i merytorycznym, a wnioski z tej oceny dokumentowano w formie notatki wewnętrznej (tzw. fiszki).

(akta kontroli str. 50-52, 358-361, 365)

2.3. W latach 2017-2019, Biuro Kontroli i Audytu MNiSW przeprowadziło jedną kontrolę doraźną, która obejmowała swoim zakresem realizację strategicznych programów badań naukowych (kontrola nr 1/KN/2017/BKA). Przedmiotem kontroli była prawidłowość realizacji przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju zadań ustawowych, w szczególności dokonywania oceny formalnej i merytorycznej wniosków o dofinansowanie oraz podejmowania decyzji o finansowaniu lub współfinansowaniu programów badań naukowych i prac rozwojowych. Działania kontrolne przeprowadzone zostały na wniosek Centralnego Biura Antykorupcyjnego. Ustalenia w powyższym zakresie zostały zawarte w wystąpieniu pokontrolnym nr 1/KN/2017/BKA z dnia 4 września 2018 r., które w okresie prowadzenia czynności kontrolnych przez NIK stanowiły materiały postępowań przygotowawczych prowadzonych przez Prokuraturę Krajową w Warszawie.

(akta kontroli str. 50-52, 311-316, 348-367)

2.4. W latach 2011-2020 NCBiR realizowało i przedstawiało Ministrowi wyniki monitorowania pięciu programów strategicznych przygotowanych na podstawie Krajowego Programu Badań (STRATEGMED, BIOSTRATEG, TECHMATSTRATEG, GOSPOSTRATEG i INFOSTRATEG) oraz pięciu zapoczątkowanych przed 2011 r. strategicznych programów i projektów badań

naukowych i prac rozwojowych, tj.: „Poprawa bezpieczeństwa w kopalniach”, „Technologie wspomagające rozwój bezpiecznej energetyki jądrowej”, „Zintegrowany system zmniejszenia eksploatacyjnej energochłonności budynków”, „Interdyscyplinarny system interaktywnej informacji naukowej i naukowo-technicznej” i „Zaawansowane technologie pozyskiwania energii”.

Efekty, zakres oddziaływania, system zarządzania i wdrażania oraz aktualność założeń programowych ww. pięciu programów strategicznych, zostały poddane ewaluacji *ex-post*, której wyniki w NCBiR przedłożyło Ministrowi NiSW w ramach nadzoru. W odniesieniu do MNiSW zarekomendowano m.in. zmianę Krajowego Programu Badań, czego jednak nie wykonano, gdyż jak wyjaśniła pani Agnieszka Tykarska Dyrektor Departamentu Innowacji i Rozwoju, ma on być zastąpiony polityką naukową państwa.

NIK zauważa, że zgodnie z raportem końcowym z przeprowadzonej ww. ewaluacji *ex-post*, ocena efektów pięciu wymienionych programów i projektów strategicznych jako całości była utrudniona. Było to spowodowane, jak stwierdzono w tym raporcie, nieokreśleniem przy ich wprowadzeniu logiki interwencji dla programów jako całości. Dlatego efekty oceniano w oparciu o wyniki poszczególnych zadań badawczych zrealizowanych w ramach strategicznych programów i projektów.

Żaden ze strategicznych programów badań naukowych i prac rozwojowych, realizowanych od 2011 r. na podstawie Krajowego Programu Badań nie został do czasu kontroli zakończony, dlatego też Minister NiSW nie podsumował ich efektów ani wpływu na politykę naukową państwa.

(akta kontroli str. 33-37, 334-367)

2.5. Minister w ramach nadzoru nad działalnością NCBiR przyjmował informacje o wynikach ewaluacji programów strategicznych.

Efekty programów strategicznych oraz Krajowego Programu Badań nie były przedmiotem opinii ani raportów Komitetu Polityki Naukowej, o których mowa w art. 51 pkt 10 ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o zasadach finansowania nauki²¹. Komitet Polityki Naukowej nie sporządzał raportów dla MNiSW. Jego opinie dotyczyły konkretnych programów i procesów, a nie stanu nauki w ogólności.²²

(akta kontroli str. 33-37)

2.6. Nakłady budżetu państwa na działalność badawczo-rozwojową (B+R) w latach 2011-2019 nie były wyodrębnione, lecz wykazywane ogółem w części 28 budżetu państwa - „Nauka”²³ i wynosiły odpowiednio: 4 865 397 tys. zł, 4 964 709 tys. zł, 4 908 853 tys. zł, 5 134 462 tys. zł, 5 547 529 tys. zł, 5 774 280 tys. zł, 5 871 704 tys. zł, 6 699 346 tys. zł, 20 741 067 tys. zł.²⁴ Również wykonane w tym okresie nakłady na realizację programów strategicznych wykazywały wzrost, odpowiednio w latach 2011-2019: 105 459 tys. zł, 121 548 tys. zł, 98 882 tys. zł, 132 770 tys. zł, 169 718 tys. zł, 275 211 tys. zł, 422 281 tys. zł, 258 488 tys. zł, 331 706 tys. zł. MNiSW monitorowało poziom wydatków na działalność B+R wyłącznie na podstawie sprawozdawczości GUS, w tym wskaźnika GERD²⁵, który w latach 2016-2018 wykazywał wzrost, odpowiednio 17 943,0 (0,966% PKB²⁶), 20 578,5 (1,053% PKB) i 25 647,8 (1,219% PKB).

(akta kontroli str. 4, 345)

²¹ Dz. U. z 2018 r. poz. 87 (uchylona z dniem 1 października 2018 r.).

²² Opinie sporządzone przez KPN dostępne na stronie internetowej <http://www.bip.nauka.gov.pl/komitet-polityki-naukowej/opinie-kpn.html>.

²³ Od 2019 r. – „Szkolnictwo wyższe i nauka”.

²⁴ Na rok 2020 wydatki w części 28 budżetu państwa zostały zaplanowane w wysokości 21 327 477 tys. zł.

²⁵ Kwota łącznych nakładów wewnętrznych na działalność B+R wykonywaną na terytorium danego państwa we wskazanym okresie sprawozdawczym. GERD obejmuje działalność B+R wykonywaną w kraju, a finansowaną przez zagranicę, ale nie obejmuje finansowania działalności B+R prowadzonej za granicą.

²⁶ Produkt krajowy brutto.

2.7. Na podstawie art. 6 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce²⁷ powinna zostać określona polityka naukowa państwa – wskazująca priorytety w zakresie funkcjonowania systemu szkolnictwa wyższego i nauki oraz ewaluować realizację tej polityki, nie rzadziej niż raz na 5 lat. Na podstawie art. 313 ustawy z dnia 3 lipca 2018 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce²⁸, KPB zachowuje moc do dnia określenia polityki naukowej państwa, o której mowa w art. 6 upsw²⁹, co powinno nastąpić w terminie 18 miesięcy od wejścia w życie Prawa o szkolnictwie wyższym i nauce.

Prace nad projektem polityki naukowej państwa zostały zainicjowane przez Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego poprzez powołanie w lutym 2020 r. Zespołu do spraw opracowania projektu polityki naukowej państwa (PNP)²⁹. Zakończenie prac nad dokumentem zostało zaplanowane na drugą połowę 2020 r., a utrudnienia w ich realizacji były spowodowane ogłoszeniem stanu epidemii. Pani Agnieszka Tykarska Dyrektor Departamentu Innowacji i Rozwoju w dniu 29 maja 2020 r. wyjaśniła, że „w pracach nad polityką naukową państwa, biorąc pod uwagę doświadczenia z realizacji KPB, przyjęto założenie, że polityka naukowa nie będzie prostym uaktualnieniem KPB, lecz powstanie nowy dokument z nową strukturą”. Natomiast Minister w dniu 25 czerwca 2020 r. wyjaśnił, że w Krajowym Programie Badań określono strategiczne dla państwa kierunki badań naukowych i prac rozwojowych, podczas gdy polityka naukowa państwa³⁰ będzie dokumentem strategicznym wskazującym priorytety w zakresie funkcjonowania systemu szkolnictwa wyższego i nauki. KPB wskazywał obszary badawcze dla naukowców, natomiast PNP będzie określać jakie działania w tym zakresie powinno podejmować Ministerstwo w obszarze nauki i szkolnictwa wyższego. Tym samym – zdaniem Wyjaśniającego – doświadczenia z realizacji KPB nie przekładają się bezpośrednio na priorytety w PNP. Zostaną one jednak częściowo uwzględnione w analizie SWOT systemu nauki i szkolnictwa wyższego, która będzie częścią polityki naukowej państwa. Minister podkreślił, że określenie, które z celów oraz strategicznych, interdyscyplinarnych kierunków badań naukowych i prac rozwojowych KPB powinny być kontynuowane będzie możliwe dopiero po opracowaniu PNP.

(akta kontroli str. 35, 313, 334-367)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Minister w ograniczonym zakresie kontrolował realizację przez NCBiR strategicznych programów badań naukowych i prac rozwojowych.

W latach 2017-2019 Minister przeprowadził w Centrum dwie kontrole, w tym jedna dotyczyła działania systemów teleinformatycznych używanych do zadań publicznych oraz realizacji obowiązków wynikających z przepisów w zakresie informatyzacji podmiotów realizujących zadania publiczne³¹. Druga kontrola (1/KN/2017/BKA) przeprowadzona została na zlecenie CBA i nie obejmowała kompleksowo realizacji programów strategicznych przez NCBiR. Dotyczyła natomiast prawidłowości realizacji przez Centrum zadań ustawowych, w szczególności dokonywania oceny formalnej i merytorycznej wniosków o dofinansowanie oraz podejmowania decyzji o finansowaniu lub współfinansowaniu programów badań naukowych i prac rozwojowych.

²⁷ Dz. U. z 2020 r. poz. 85, ze zm.; dalej: „upswn”.

²⁸ Dz. U. z 2018 r. poz. 1669, ze zm.

²⁹ Zarządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 10 lutego 2020 r. w sprawie powołania Zespołu do spraw opracowania projektu polityki naukowej państwa (Dz. Urz. Ministra NiSW poz. 8, ze zm.).

³⁰ Dalej: „PNP”.

³¹ <http://www.bip.nauka.gov.pl>.

Zdaniem NIK ograniczenie działań kontrolnych wobec NCBiR w zakresie programów strategicznych, było działaniem nierzetelnym.

(akta kontroli str. 291-344)

2. Do dnia zakończenia kontroli (26 czerwca 2020 r.) Minister nie przeprowadził ewaluacji Krajowego Programu Badań, pomimo celowości takiego działania w kontekście prac nad nowym dokumentem strategicznym – polityką naukową państwa, o której mowa w art. 6 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce.

We „Wprowadzeniu” (str. 3) oraz w rozdziale I „Podstawy prawne i programowe” (str. 5) KPB przewidziano okresową ewaluację KPB oraz systematyczną ewaluację i aktualizację projektów strategicznych programów badań naukowych przez podmioty uczestniczące w konstruowaniu tego programu. Zadanie koordynowania wymienionych działań powierzono ministrowi właściwemu do spraw nauki.

Minister w dniu 25 czerwca 2020 r. wyjaśnił, że ewaluacja programów strategicznych była prowadzona za pośrednictwem NCBiR, a do pracy nad polityką naukową państwa zaangażowano pracowników MNiSW zaangażowanych przy realizacji KPB.

NIK zauważa, że wnioski wynikające z ewaluacji Krajowego Programu Badań mogłyby wspomóc Ministra podczas tworzenia polityki naukowej państwa na kolejne lata. Ponadto, samo włączenie pracowników zaangażowanych w realizację KPB w opracowanie nowych założeń polityki naukowej państwa nie zapewnia rzetelnego wykorzystania wniosków z realizowanych od 2011 r. celów i założeń polityki naukowo-technicznej i innowacyjnej państwa sformułowanych w KPB.

(akta kontroli str. 334-367)

Ocena częściowa

Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego do czasu zakończenia kontroli (26 czerwca 2020 r.) nie ocenił wpływu programów strategicznych na realizację celów polityki naukowej państwa. Nie przeprowadził też ewaluacji Krajowego Programu Badań, pomimo celowości takiego działania w kontekście prac nad nowym dokumentem strategicznym – polityką naukową państwa. W efekcie nie posiadał wiedzy, w jaki sposób realizowane strategiczne programy badań naukowych, ogłoszone na podstawie KPB, wpłynęły na realizację celów polityki naukowej państwa.

Nadzór Ministra nad Centrum w zakresie realizacji programów strategicznych, koncentrował się przede wszystkim na obowiązkach wynikających z przepisów prawa, w tym dotyczących przyjmowania sprawozdań z ich realizacji. W okresie objętym kontrolą w niewielkim zakresie Minister kontrolował realizację strategicznych programów badań naukowych i prac rozwojowych przez NCBiR. Z przeprowadzonych w latach 2017-2019 dwóch kontroli, tylko jedna z nich częściowo dotyczyła realizacji przez Centrum programów strategicznych.

III. Wnioski

Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

1. Szczegółowe weryfikowanie przedkładanych przez Radę NCBiR projektów programów strategicznych pod względem ich zgodności z przepisami prawa i kompletności.
2. Zwiększenie nadzoru nad realizacją i obsługą programów strategicznych przez NCBiR, szczególnie pod względem finansowym oraz liczby przeprowadzanych w Centrum kontroli.

3. Dokonanie kompleksowej oceny efektów realizacji KPB i wykorzystanie jej wyników w pracach nad założeniami polityki naukowej państwa przygotowywanej na podstawie art. 6 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce.

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 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 Prezesa NIK. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

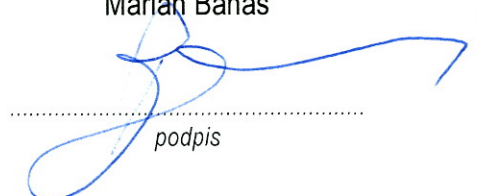
Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania
wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 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 04 sierpnia 2020 r.

Prezes
Najwyższa Izba Kontroli
Marian Banaś



.....
podpis

