

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Edukacji Nauki i Kultury

INFORMACJA O WYNIKACH KONTROLI FUNKCJONOWANIA RESORTOWYCH JEDNOSTEK BADAWCZO- ROZWOJOWYCH

Warszawa kwiecień 2000 r.

ENK-41001-99 Nr ewid. 49 /00 P/99/016/DEN

SPIS TREŚCI

str.

CZĘŚĆ

OGÓLNA

I.	<u>Charakterystyka kontroli</u>	1
II.	<u>Synteza ustaleń kontroli i ocena kontrolowanej działalności</u>	7
III.	<u>Wnioski</u>	12
IV.	Ogólna charakterystyka jednostek badawczo-rozwojowych	13

CZĘŚĆ

SZCZEGÓŁOWA

V.	Analiza stanu prawnego	16
VI.	Istotne ustalenia kontroli	26
	1. Finansowanie działalności kontrolowanych jednostek. Wyniki działalności	26
	2. Wykorzystanie i wydatkowanie środków budżetowych	31
	3. Realizacja i finansowanie zadań z zakresu służb państwowych	38
	4. Finansowanie, realizacja i wykorzystanie wyników projektów celowych realizowanych przez jednostki badawczo-rozwojowe	40
	5. Gospodarka finansowa kontrolowanych jednostek	44
	6. Realizacja zadań statutowych przez kontrolowane jednostki badawczo-rozwojowe	50
	7. Nadzór nad działalnością jednostek badawczo-rozwojowych	55
VII.	Przebieg postępowania pokontrolnego i działania podjęte po zakończeniu kontroli	59

CZĘŚĆ OGÓLNA

Charakterystyka kontroli

1. Kontrola funkcjonowania resortowych jednostek badawczo-rozwojowych została podjęta przez Najwyższą Izbę Kontroli z własnej inicjatywy i przeprowadzona w ramach kontroli planowanych na 1999 r.

Celem kontroli było dokonanie oceny działalności jednostek badawczo-rozwojowych - w latach 1996-1999 - jako resortowego zaplecza badawczo-rozwojowego, a także oceny celowości dofinansowywania jbr ze środków publicznych w kontekście praktycznej przydatności i wykorzystania wyników prowadzonych przez te jednostki badań naukowych i prac badawczo-rozwojowych oraz innych korzyści i efektów osiąganych przez gospodarkę w wyniku ich działalności. Celem kontroli była także ocena wykorzystania posiadanego majątku przez kontrolowane jednostki.

Kontrolą objęto 52 jednostki badawczo-rozwojowe, w tym 39 instytutów naukowo-badawczych, 11 ośrodków badawczo-rozwojowych oraz dwa centralne laboratoria. W informacji wykorzystano wyniki kontroli skargowej przeprowadzonej przez Delegaturę NIK w Katowicach w Ośrodku Badawczo-Rozwojowym Kauczuków i Tworzyw Winylowych w Oświęcimiu

Kontrolę przeprowadzono ponadto w 10 organach administracji rządowej nadzorujących działalność kontrolowanych jednostek badawczo-rozwojowych, w tym w 8 ministerstwach: Gospodarki; Rolnictwa i Rozwoju Wsi; Zdrowia; Transportu i Gospodarki Morskiej; Ochrony Środowiska; Spraw Wewnętrznych i Administracji; Pracy i Spraw Socjalnych oraz Łączności, a także w dwóch centralnych urzędach: Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast oraz Kultury Fizycznej i Turystyki. Niezbędne informacje zebrano w Komitecie Badań Naukowych (KBN). Wykaz skontrolowanych jednostek stanowi załącznik do informacji.

Tematyka kontroli w jednostkach badawczo-rozwojowych dotyczyła w szczególności:

- podstawowych kierunków (obszarów) działalności, jej struktury i zgodności z zadaniami statutowymi oraz ustawą o jbr,
- stanu i struktury zatrudnienia,
- źródeł finansowania działalności, struktury przychodów ze szczególnym uwzględnieniem przychodów ze środków budżetowych, w tym dotacji,

- udziału jednostek w realizacji zadań z zakresu służb państwowych oraz pełnienie innych funkcji o znaczeniu międzynarodowym, krajowym i resortowym oraz koszty i źródła finansowania tej działalności,
- skali i znaczenia prowadzonej działalności gospodarczej i usługowej,
- wykorzystania i przydatności wyników prac badawczych i badawczo-rozwojowych - udziału we wdrożeniach i efekty,
- stanu i wykorzystanie majątku.

Tematyka kontroli w organach nadzorujących dotyczyła w szczególności

- wpływu organu administracji rządowej na kierunki działalności i tematykę prac badawczych i badawczo-rozwojowych w nadzorowanych jbr.,
- zakresu wykorzystania wyników prac zakończonych przez jednostki badawczo-rozwojowe oraz ewentualnych efektów i korzyści,
- form nadzoru i oceny nadzorowanych jbr - zakresu wykorzystywania uprawnień organu nadzorującego.

Kontrolę przeprowadziły Departamenty NIK: Gospodarki i Integracji Europejskiej; Ochrony Środowiska i Budownictwa; Pracy i Spraw Socjalnych; Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej; Transportu; Gospodarki Morskiej i Łączności; Zdrowia i Kultury Fizycznej oraz Edukacji, Nauki i Kultury – spełniający funkcję koordynatora kontroli, a także Delegatury NIK w: Gdańsku, Krakowie, Poznaniu, Łodzi, Katowicach, Lublinie, Opolu, Wrocławiu, Rzeszowie, Warszawie.

Działalność jednostek badawczo-rozwojowych była przedmiotem - przeprowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli w 1996 r. - kontroli działalności państwowych jednostek badawczo-rozwojowych w warunkach transformacji gospodarczej a także kontroli wykorzystania środków budżetowych i majątku przez jednostki badawczo-rozwojowe resortu rolnictwa i gospodarki żywnościowej oraz zakłady doświadczalne uczelni rolniczych. W wyniku pierwszej z ww. kontroli stwierdzono m.in., że restrukturyzacja jednostek badawczo-rozwojowych nie została właściwie przeprowadzona, a podejmowane przez jednostki działania mające na celu poszukiwanie nowych źródeł finansowania (poza dotacją na działalność statutową), racjonalizację struktury organizacyjnej i kadrowej oraz modernizację wyposażenia technicznego - nie przyniosły w pełni oczekiwanych rezultatów. Do jednostek badawczo-rozwojowych wnioskowano o podjęcie następujących działań:

- przestrzegania przepisów ustawy z dnia 25 lipca 1985 r. o jednostkach badawczo-rozwojowych i wydanych na jej podstawie przepisów wykonawczych dotyczących prowadzenia gospodarki finansowej na podstawie planów rzeczowo-finansowych, a także ustalania perspektywicznych kierunków działalności naukowej, rozwojowej i wdrożeniowej,
- prowadzenie ewidencji księgowej w sposób umożliwiający ustalenie kosztów dotowanej działalności statutowej oraz ewidencji księgowej wydatkowania dochodu przed opodatkowaniem podatkiem dochodowym, w części przeznaczonej na działalność naukową i naukowo-techniczną,
- przestrzeganie - przy zbywaniu i dzierżawie składników majątkowych - przepisów obowiązujących w tym zakresie,
- sfinalizowanie - także z uwagi na zaangażowanie znacznych środków finansowych - prac mających na celu uzyskanie certyfikatu akredytacji dla laboratoriów badawczych,
- podjęcie skutecznych działań w celu wyegzekwowania zaległych należności od innych podmiotów, a także działań mających na celu poprawienie wyników ekonomicznych.

Do Komitetu Badań Naukowych skierowano następujące wnioski pokontrolne:

- wznowienia rozliczeń i wyegzekwowania - w ujawnionych przez kontrolę przypadkach - nie wykorzystanych bądź wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem środków budżetowych,
- ponownego rozważenia celowości i podjęcia stosownych decyzji dotyczących dalszego dofinansowywania zakupów dla laboratoriów ubiegających się o akredytację oraz dofinansowywania kosztów związanych z utrzymaniem i podniesieniem poziomu laboratoriów już istniejących, także w celu rozszerzenia zakresu akredytacji.

Wnioski pokontrolne zostały w większości zrealizowane i tylko nieliczne kontrolowane jednostki nie opracowywały planów rzeczowo-finansowych bądź nie miały ustalonych perspektywicznych kierunków działalności naukowej, rozwojowej i wdrożeniowej. Egzekwowanie zaległych należności postępowało jednak w dalszym ciągu opieszale.

Wprawdzie Komitet Badań Naukowych odstąpił od dofinansowywania, na szerszą skalę, zakupów dla laboratoriów ubiegających się o akredytację oraz dofinansowywania kosztów związanych z utrzymaniem i podnoszeniem poziomu istniejących w jbr laboratoriów akredytowanych - to jednak w pojedynczych przypadkach nieprawidłowości w tym zakresie występowały nadal.

Informacja o wynikach kontroli¹ była przedmiotem obrad Komisji Edukacji, Nauki i Młodzieży Sejmu RP w dniu 31 marca 1998 r. - z udziałem przedstawicieli organów nadzorujących, jednostek badawczo-rozwojowych oraz członków prezydium Rady Głównej Jednostek Badawczo-Rozwojowych.

¹ „Informacja o wynikach kontroli działalności państwowych jednostek badawczo-rozwojowych w warunkach transformacji gospodarczej” Warszawa, maj 1997 r.

W wyniku drugiej z ww. kontroli wskazano na bardzo niskie wykorzystanie majątku trwałego kontrolowanych jednostek do celów badawczych a w przypadku zakładów doświadczalnych uczelni także do celów dydaktycznych. Nasileniu ulegało zjawisko wyzbywania się majątku w formie sprzedaży, przekazywania do spółek lub oddawania w dzierżawę, przy czym czyniono to najczęściej w sposób niegospodarny i niezgodny z obowiązującymi przepisami.

Minister Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej nie podejmował, w ramach sprawowanego nadzoru, działań mających na celu eliminowanie niegospodarności, nierzetelności i nielegalności w wyzbywaniu się majątku. Brak było także skutecznego oddziaływania Ministra na ukierunkowanie tematyki prac badawczych nadzorowanych jednostek naukowych i badawczo-rozwojowych.

W wyniku kontroli skierowano do: Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, Ministra Finansów, rektorów wyższych uczelni rolniczych i dyrektorów jednostek badawczo-rozwojowych łącznie 23 wnioski zmierzające do poprawy efektywności wykorzystania majątku, środków budżetowych i potencjału badawczego na potrzeby rolnictwa. W ramach realizacji wniosków pokontrolnych Minister Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej zobowiązał wszystkich dyrektorów jednostek-rozwojowych do:

- przeanalizowania działalności pod kątem efektywniejszego wykorzystania ich potencjału dla potrzeb rolnictwa krajowego oraz procesów dostosowawczych do wymogów Unii Europejskiej,
- określenia aktualnego stanu nie wykorzystanych środków trwałych, uporządkowania ewidencji posiadanego majątku, określenia kierunków zagospodarowania oraz przestrzegania obowiązujących procedur wyceny, sprzedaży i dzierżawy poszczególnych składników majątku,
- zapewnienie skutecznego nadzoru nad działalnością zakładów doświadczalnych w zakresie planowania i rozliczania prac naukowo-badawczych oraz przestrzegania dyscypliny budżetowej,
- opracowania koncepcji rozwiązań organizacyjnych, ze szczególnym uwzględnieniem rozwoju zaplecza naukowo-badawczego.

Minister Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej realizując wniosek dotyczący zapewnienia skutecznego nadzoru nad działalnością podległych jednostek badawczo-rozwojowych postanowił, żeby były one poddawane – przez odpowiednie departamenty resortu – kompleksowym ocenom.

Minister Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej wykonał także wniosek NIK o wyciągnięcie konsekwencji służbowych w stosunku do osób odpowiedzialnych za nadzór nad jednostkami badawczo-rozwojowymi oraz niewłaściwą gospodarkę ich majątkiem, a w szczególności:

- w dniu 10 maja 1997 r. Prezes Rady Ministrów odwołał ze stanowiska Podsekretarza Stanu w ministerstwie RiGŻ,
- odwołany został również dyrektor departamentu MRiGŻ.

Podkreślić należy, iż w ostatnim okresie nastąpiło widoczne zintensyfikowanie prac nad nowymi uregulowaniami prawnymi działalności jednostek badawczo-rozwojowych.

Prace nad nowelizacją ustawy o jednostkach badawczo-rozwojowych prowadzone są dwutorowo. W pierwszej kolejności Komitet Badań Naukowych przygotował projekt zmiany tej ustawy mający na celu dostosowanie przepisów ustawy do Konstytucji RP, a zwłaszcza dostosowanie zawartych w ustawie upoważnień do wydawania aktów normatywnych oraz przepisów o postępowaniu dyscyplinarnym. Projekt ten przekazany został Marszałkowi Sejmu RP przez Prezesa Rady Ministrów w dniu 15 października 1999 r. (druk 1451). Projekt skierowany został do Komisji Edukacji, Nauki i Młodzieży, która na posiedzeniu w dniu 2 grudnia 1999 r. przeprowadziła pierwsze czytanie tego projektu.

Równolegle prowadzone były przez Komitet Badań Naukowych – prace nad przygotowaniem zmian w ustawie o jbr – dotyczące przekształcania tych jednostek oraz ich prywatyzacji i komercjalizacji. W wyniku tych prac przygotowany został drugi (niezależny od omówionego wyżej) projekt ustawy o zmianie ustawy o jbr., który w dniu 8 lutego 2000 r. wraz z podstawowymi aktami wykonawczymi przekazany został Marszałkowi Sejmu RP przez Prezesa Rady Ministrów (druk 1479). W dniu 29 lutego 2000 r. Komisja Edukacji, Nauki i Młodzieży przeprowadziła pierwsze czytanie tego

projektu. Zaproponowane w tym projekcie zmiany ustawy przewidują m.in. możliwość:

- przekształcania jbr w instytut Polskiej Akademii Nauk,
- włączenia jbr do instytutu Polskiej Akademii Nauk,
- włączenia jbr do państwowej szkoły wyższej,
- nadania przez Radę Ministrów jbr realizującym określone ważne zadania państwa statusu państwowego instytutu badawczego.

Projekt ten nie uwzględnia jednakże problematyki komercjalizacji i prywatyzacji jednostek badawczo-rozwojowych. Przygotowane w tym zakresie przez KBN propozycje uwzględnione zostały natomiast w rządowym projekcie ustawy o zmianie ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych oraz niektórych ustaw (druk Nr 498). Projekt ten odrzucony został jednakże przez Sejm RP w dniu 18 lutego 2000 r., co stwarza niekorzystną sytuację z punktu widzenia szybkiego i kompleksowego uregulowania sprawy przekształceń jednostek badawczo-rozwojowych.

Synteza ustaleń kontroli i ocena kontrolowanej działalności

1. Wraz z transformacją ustrojową państwa oraz związaną z tym zmianą funkcji i zadań organów administracji rządowej faktyczne zainteresowanie tych organów działalnością jednostek badawczo-rozwojowych uległo znacznemu ograniczeniu. Zmniejszył się także zakres rzeczywistego nadzoru nad jednostkami badawczo-rozwojowymi. Kontrolowane ministerstwa niemal całkowicie zrezygnowały z oceny prac badawczych oraz stanu wykorzystania wyników tych prac. Tylko w nielicznych przypadkach dokonywano oceny działalności jednostek i pracy ich dyrektorów. W sposób przewlekły prowadzono czynności związane z zatwierdzaniem statutów. Równocześnie ministerstwa te (mimo nikłych związków z działalnością badawczą nadzorowanych jbr) udzielały tym jednostkom bezkrytycznie pełnego poparcia w staraniach o uzyskanie w KBN dotacji i innych form budżetowego dofinansowania (*opis str. 50 i 55-59*).
2. Pomimo zdecydowanej zmiany warunków funkcjonowania jednostek badawczo-rozwojowych ich status, usytuowanie organizacyjne oraz prawne podstawy funkcjonowania nie uległy przeobrażeniom. Tak więc około 260 funkcjonujących w kraju jbr tworzy zaplecze badawczo-

rozwojowe nieistniejących już praktycznie resortów gospodarczych i branż przemysłowych a na utrzymanie działalności tych jednostek przeznaczają się co roku ok. 35 % ogółu środków wydzielanych w budżecie na naukę. Nadzorujące jbr organy administracji rządowej a także Komitet Badań Naukowych – będący naczelnym organem administracji rządowej do spraw polityki naukowej i naukowo-technicznej państwa, nie wykazały dostatecznej aktywności w dążeniu do wprowadzenia w życie oczekiwanych już od dawna rozwiązań prawnych, pozwalających na swobodne przekształcanie i restrukturyzację jbr a jednocześnie na efektywne wykorzystanie potencjału naukowego i zasobów majątkowych tych jednostek, w tym aparatury i specjalnych urzędów badawczych. Wprawdzie problematyka dalszego funkcjonowania państwowych jednostek badawczo-rozwojowych uwzględniona została w przyjętym przez Radę Ministrów w grudniu 1998 r. „Programie prywatyzacji do 2001 r.” to jednak przewidziane tam działania (nowelizacja ustawy o jbr i ocena przydatności istniejących jbr przez organy nadzorujące) przebiegają zbyt wolno (*opis str. 5-6, 13-16 i 58-59*).

3. Kontrolowane jednostki badawczo-rozwojowe – poza nielicznymi przypadkami – w bardzo ograniczonym stopniu realizowały swoje podstawowe zadania statutowe. Stwierdzono nawet przypadki całkowitego zaprzestania działalności badawczej i wdrożeniowej. W tej sytuacji, w coraz większym zakresie, dominowały zadania o charakterze gospodarczym związane z produkcją małoseryjną i ze świadczeniem usług normalizacyjnych i certyfikacyjnych przez akredytowane laboratoria jednostek badawczo-rozwojowych. Znaczącym źródłem przychodów były dzierżawy i sprzedaż majątku. Przychody z tego tytułu w niektórych przypadkach przekraczały 30 % przychodów ogółem (*opis str. 50-54 i 28-30*)
4. Działalność badawczo-rozwojowa jbr, która winna być prowadzona głównie na rzecz i ze środków podmiotów gospodarczych, finansowana była przede wszystkim z budżetu państwa – głównie z dotacji przyznawanych przez KBN na dofinansowanie działalności statutowej. I tak w 1998 r. (w skali kraju) udział środków budżetowych w finansowaniu działalności B+R stanowił 62,6 % ogółu środków przeznaczonych na ten cel i w porównaniu do 1994 r. zwiększył się o blisko 9 punktów procentowych; zmniejszył się natomiast udział środków podmiotów gospodarczych do 17,3 %, tj. o 3 punkty procentowe i środków własnych do 17,4 %, tj. o ok. 6 punktów procentowych; pozostałe nieznaczne środki finansowe pochodziły z instytucji naukowych i z zagranicy. W objętych kontrolą jednostkach udział środków budżetowych KBN w przychodach ogółem dochodził do 70 %; w jednym przypadku stanowił 100%. Prawie jedna trzecia jednostek kontrolowanych zamknęła działalność w badanym okresie ujemnym wynikiem finansowym. W 1996 r. dotyczyło to 12 spośród 53 kontrolowanych jednostek, natomiast w latach 1997-1998 - szesnastu. Niewielkie (w tym okresie) były też przychody ze sprzedaży prac wdrożeniowych oraz patentów i licencji

kontrolowanych jednostek. Przychody te wystąpiły tylko w 18 kontrolowanych jednostkach i wyniosły ogółem zaledwie 33,8 mln zł, tj. 1,85 % przychodów ogółem (*opis str. 51; 27-28 i 30-31*).

5. W dziesięciu kontrolowanych jednostkach stwierdzono nieprawidłowości w wykorzystaniu i wydatkowaniu środków przekazanych przez Komitet Badań Naukowych na finansowanie bądź dofinansowanie działalności statutowej, inwestycji służących potrzebom badań naukowych lub prac badawczo-rozwojowych oraz działalności ogólnotechnicznej i wspomagającej badania (DOT). Jednostki te w objętym kontrolą okresie wydatkowały niezgodnie z przeznaczeniem - określonym w decyzjach Przewodniczącego KBN - łącznie 3,6 mln zł. Środki przyznane na dofinansowanie kosztów badań naukowych i prac badawczo-rozwojowych oraz związanych z nimi kosztów utrzymania jednostek wykorzystywane były na finansowanie zadań własnych organów nadzorujących te jednostki (zadania własne winny być finansowane ze środków budżetowych tych organów), a także na finansowanie laboratoriów akredytowanych oraz na badania związane z prowadzeniem działalności dydaktycznej i kształceniem kadr (*opis str. 31-37*).
6. Jednostki badawczo-rozwojowe w kierowanych do Komitetu Badań Naukowych wnioskach o przyznanie dotacji na działalność statutową bądź dofinansowanie inwestycji a także w sprawozdaniach o realizacji zadań i wykorzystaniu środków finansowych zamieszczały nierzetelne dane o wysokości kosztów realizowanych badań wielokrotnie je zawyżając a podawane koszty badań nie miały odzwierciedlenia w ewidencji księgowej. Nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono w siedmiu kontrolowanych jednostkach. Ponadto kontrolowane jednostki (występując do KBN o dofinansowanie prac badawczo-rozwojowych wchodzących w skład wnioskowanych projektów celowych) nie dokonywały wnikliwej oceny możliwości praktycznego wykorzystania wyników tych prac. W konsekwencji uzyskiwane na podstawie nierzetelnych ocen środki budżetowe nie przynosiły zamierzonych - podawanych w uzasadnieniu wniosków efektów technicznych i ekonomicznych. Nieprawidłowości takie stwierdzono w realizacji 9 projektów celowych dofinansowanych kwotą 1.204,9 tys. zł. (*opis str. 35-36 i 40-44*).
7. Pozytywnym przejawem działalności jbr był udział w realizacji zadań z zakresu służb państwowych. Stwierdzono, iż 29 spośród 53 (tj. 54,7%) kontrolowanych jednostek realizowało w badanym okresie te zadania, na podstawie zleceń ministerstw i urzędów centralnych. Środki finansowe przyznane na ten cel w kwocie 102,9 mln zł były jednakże znacznie niższe od faktycznych kosztów ich realizacji, a ponadto opieszale regulowane. W rezultacie wykonanie niektórych zadań z zakresu służb państwowych uzależnione było od możliwości i woli przeznaczania własnych środków jbr na realizację tych prac (*opis str. 38-40*).

8. Krytycznie należy ocenić sposób powołania i dotychczasową działalność Instytutu Rozwoju Służb Społecznych w Warszawie (IRSS) utworzonego w 1998 r przez Ministra Pracy i Polityki Socjalnej. Powołania Instytutu dokonano niezgodnie z przepisem art. 6 ust. 2 ustawy o jbr, tj. bez uzgodnienia z Ministrem Nauki Przewodniczącym Komitetu Badań Naukowych oraz Ministrem Finansów. W kwietniu 1999 r. urząd KBN zwrócił się do Ministerstwa o podjęcie, w związku z naruszeniem art. 6 ust. 2 ustawy o jbr, czynności zmierzających do wzruszenia postanowienia Sądu Rejonowego w przedmiocie wpisu Instytutu do rejestru sądowego. Żadne działania w tej sprawie nie zostały jednak dotychczas podjęte.

Od czasu utworzenia Instytut nie prowadził żadnych badań naukowych ani prac badawczo-rozwojowych, a podstawowym przedmiotem jego działalności było organizowanie i prowadzenie szkoleń. Głównymi źródłami przychodów Instytutu (w 1998 r. 95%, a w I półroczu 1999 r. 80% przychodów ogółem) były środki finansowe uzyskane z wynajmowania bazy hotelowo-szkoleniowej. Rada Naukowa Instytutu nie realizowała swoich obowiązków wynikających z przepisów art. 24 ustawy o jbr. oraz postanowień statutu Instytutu dotyczących ustalania perspektywicznych kierunków działalności naukowej, rozwojowej i wdrożeniowej, opiniowania kierunkowych planów tematycznych i finansowych oraz sprawozdań jej dyrektora z wykonywania zadań.

W gospodarce finansowej Instytutu stwierdzono poważne nieprawidłowości dotyczące w szczególności nieregulowania znacznych zobowiązań w łącznej kwocie 1.078,4 tys. zł, w tym 592.6 tys. zł wobec Zakładu Ubezpieczeń Społecznych oraz urzędu skarbowego, co stanowiło naruszenie dyscypliny finansów publicznych (*opis str. 54-55*).

9. Nieprawidłowości w gospodarowaniu posiadanym majątkiem stwierdzono w 10 kontrolowanych jednostkach i dotyczyły one w szczególności: nieodprowadzania należnych podatków do budżetu państwa; nieregulowania zobowiązań wobec Zakładu Ubezpieczeń Społecznych oraz budżetu państwa; nieegzekwowania zaległych należności zwłaszcza z tytułu czynszów za wynajem powierzchni biurowej i produkcyjnej. Zaległe zobowiązania wobec ZUS, z tytułu nieodprowadzania składek, wyniosły według stanu na 31 sierpnia 1999 r. – 187,6 tys. zł, a wobec urzędów skarbowych z tytułu należnego podatku od towarów i usług – 405 tys. zł, co stanowiło naruszenie dyscypliny finansów publicznych; należny podatek dochodowy w kwocie 15,3 tys. zł został w czasie kontroli naliczony i odprowadzony do urzędów skarbowych.

W ośmiu kontrolowanych jednostkach stwierdzono przypadki nieprzestrzegania przepisów ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych. Ustalono, że dokonywano zakupów aparatury badawczej, a także zlecano roboty budowlane - których koszty

finansowano ze środków publicznych - bez zachowania zasad i form postępowania przy udzielaniu zamówienia publicznego określonych w ustawie, co w świetle przepisów art. 138 ust. 1 pkt 12 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych², jak też art. 57 obowiązującej do końca 1998 r. ustawy z dnia 5 stycznia 1991 r. Prawo budżetowe³ stanowiło naruszenie dyscypliny finansów publicznych (budżetowej). Z naruszeniem zasad, formy i trybu przy udzielaniu zamówień publicznych wydatkowano łącznie 833,3 tys. zł. Uszczuplenia należności budżetu państwa wyniosły 607,9 tys. zł (*opis str. 44-49*).

III. Wnioski

Wyniki kontroli wskazują na potrzebę podjęcia następujących działań:

1. Stworzenie szerszych niż dotychczas możliwości prawnych dla restrukturyzacji i przekształceń jbr. W tym celu niezbędne jest zwłaszcza przyspieszenie prac nad nowelizacją ustawy z dnia 25 lipca 1985 r. o jednostkach badawczo-rozwojowych, a także nad wprowadzeniem uregulowań umożliwiających komercjalizację i prywatyzację jbr.
2. Zakończenie w organach nadzorujących prac nad dokonaniem analizy i oceny działalności jednostek badawczo-rozwojowych.
3. Rozważenie przez Komitet Badań Naukowych celowości dalszego dofinansowywania działalności statutowej oraz inwestycji w jednostkach badawczo-rozwojowych nie prowadzących badań naukowych i prac badawczo-rozwojowych oraz nie realizujących zadań ważnych z punktu widzenia potrzeb państwa przy jednoczesnym utrzymaniu a nawet rozszerzeniu możliwości uczestniczenia jbr w programach naukowo-badawczych finansowanych lub dofinansowywanych ze środków KBN.
4. Zaprzestanie zlecania jednostkom badawczo-rozwojowym, przez organy nadzorujące, w ramach zadań z zakresu służb państwowych – zadań własnych komórek organizacyjnych wynikających z regulaminu organizacyjnego ministerstwa – urzędu centralnego. Zawieranie umów na realizację wymienionych zadań państwowych na podstawie rzetelnych kalkulacji kosztów i faktyczne weryfikowanie tych kalkulacji.
5. Zatwierdzenie przez organy nadzorujące - dotychczas nie zatwierdzonych a uchwalonych przez Rady Naukowe - statutów jednostek badawczo-rozwojowych; zwiększenie nadzoru nad właściwą realizacją zadań.

² Dz.U. Nr 155, poz.1014 ze zm.

³ Dz.U. Nr 72, poz. 340 ze zm.

6. Podjęcie przez Ministra Pracy i Polityki Socjalnej czynności zmierzających do wzruszenia postanowienia Sądu Rejonowego w Warszawie w przedmiocie wpisu Instytutu Rozwoju Służb Społecznych do rejestru sądowego.
7. Zapewnienie przez Ministra Nauki Przewodniczącego KBN przestrzegania obowiązujących kryteriów oceny wnioskowanych projektów celowych a zwłaszcza wnikliwej oceny możliwości i realności wdrożenia lub innego wykorzystania realizowanych w ramach tych projektów i dofinansowywanych przez KBN prac badawczo-rozwojowych.

IV. Ogólna charakterystyka jednostek badawczo-rozwojowych

Jednostki badawczo-rozwojowe obok szkół wyższych i placówek naukowych Polskiej Akademii Nauk tworzą jeden z trzech wyodrębnionych organizacyjnie i prawnie pionów nauki polskiej. Głównym celem tych jednostek – działających na podstawie ustawy z dnia 25 lipca 1985 r. o jednostkach badawczo-rozwojowych jest prowadzenie badań naukowych i prac badawczo-rozwojowych, których wyniki powinny znaleźć zastosowanie w określonych dziedzinach gospodarki narodowej i życia społecznego.

W skład pionu jednostek badawczo-rozwojowych wchodzi: branżowe instytuty naukowo-badawcze, ośrodki badawczo-rozwojowe, centralne laboratoria i inne jednostki, których głównym celem jest prowadzenie podanej wyżej działalności.

Według stanu na 31 grudnia 1997 r.⁴ funkcjonowało w Polsce 256 jbr zatrudniających ogółem 26.158 pracowników, w tym 13.893 pracowników naukowo-badawczych a odpowiednio na dzień 31 grudnia 1989 r.⁵ funkcjonowało 277 jbr zatrudniających ogółem 91.915 pracowników, w tym 13.897 prac naukowo-badawczych. W okresie tym zmniejszyła się ilość jednostek o 41 przy 3,5-krotnym spadku zatrudnionych ogółem i utrzymaniu na takim samym poziomie zatrudnienia pracowników naukowych.

Jednostki badawczo-rozwojowe ze względu na swoje zadania statutowe i kierunki prowadzonych prac badawczo-rozwojowych usytuowane są w różnych resortach. Podporządkowanie jbr w związku z reformowaniem struktur administracyjnych, jak

⁴ „Rocznik statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 1998” GUS Warszawa grudzień 1998 r.

⁵ „Rocznik statystyczny 1986” GUS Warszawa

też z uwagi na dokonywane przemieszczenia tych jednostek ulega ciągłym zmianom. Z informacji zebranych w KBN wynika, iż aktualnie jbr usytuowane są w 21 resortach. Największą liczbę jbr (122) nadzoruje Minister Gospodarki a następnie Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi (21), Minister Zdrowia (17), Minister Obrony Narodowej (13), Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji (8), Prezes Państwowej Agencji Atomistyki (7), Minister Środowiska (5).

Większość jbr obok działalności związanej bezpośrednio z badaniami i pracami badawczo-rozwojowymi prowadzi także działalność gospodarczą i usługową. Część jednostek realizuje zadania z zakresu służb państwowych i zadania z zakresu tzw. działalności ogólnotechnicznej (DOT) zlecanych przez organy nadzorujące (ministerstwa i centralne urzędy).

Przychody jbr mogą pochodzić w szczególności: ze sprzedaży prac naukowo-badawczych i badawczo-rozwojowych oraz ich wyników, patentów, licencji, prac wdrożeniowych, produkcji i usług. Jbr mogą także uzyskiwać i uzyskują w praktyce znaczące dla istnienia wielu jednostek dotacje budżetowe na dofinansowanie działalności statutowej, jak również na finansowanie lub dofinansowanie inwestycji służących potrzebom badań naukowych i prac badawczo-rozwojowych. Źródłem tych dotacji są środki wydzielone w części 48 budżetu na naukę (dział 77) – znajdujące się w dyspozycji KBN.

Jednostki ubiegające się o dotację na działalność statutową poddawane są kategoryzacji. Zakwalifikowanie jednostki do jednej z kategorii (w latach 1992-98 do kategorii A, B, C bądź bez kategorii a od 1999 r. do kategorii od 1 do 5) następuje na ogół raz w roku przez właściwą Komisję KBN.

Przyznana kategoria decyduje o wysokości przyznawanej dotacji. Nieprzyznanie żadnej z wymienionych kategorii pozbawia jednostkę możliwości uzyskania dotacji.

Jednostki badawczo-rozwojowe, poza dotacjami, mogą ponadto uzyskiwać środki z KBN z tytułu:

- realizacji projektów badawczych zamawianych,
 - realizacji prac badawczo-rozwojowych wchodzących w zakres projektów celowych i celowych zamawianych,
-

- prowadzenia współpracy naukowej i naukowo-technicznej z zagranicą, wynikającej z umów rządowych

Ponadto pracownicy jbr mogą ubiegać się o finansowanie projektów badawczych własnych i promotorskich. Wysokość środków budżetowych przekazanych (w formie dotacji i jako zakup usług) jednostkom badawczo-rozwojowym w latach 1996-1998 oraz udział tych wydatków w wydatkach ogółem w dziale 77 - Nauka przedstawia poniższe zestawienie:

(w tys. złotych)

Wyszczególnienie	1996			1997			1998		
	wydatki ogółem w dziale 77-Nauka	Kwoty przyznane jbr	% 3:2	wydatki ogółem w dziale 77-Nauka	Kwoty przyznane jbr	% 6:5	wydatki ogółem w dziale 77-Nauka	Kwoty przyznane jbr	% 9:8
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>6</i>	<i>7</i>	<i>8</i>	<i>9</i>	<i>10</i>
Działalność Statutowa	936.902,5	393.087	41,96	1.155.544,1	474.819	41,10	1.384.113,9	503.332	36,36
Inwestycje	241.398,2	65.206	27,10	276.206,9	73.888	31,29	368.276,7	103.058	27,98
Projekty badawcze	334.448,3	94.533	28,27	373.552,3	83.872	22,45	373.162,5	101.971	27,32
Projekty Celowe	193.288	72.769	37,65	196.946,2	89.118	45,25	181.632	84.305	46,41
Działalność ogólnotechniczna	113.539,5	21.404	18,85	127.573,8	26.082	21,68	65.253	15.969	24,47
Pozostała działalność	81,5	0	0	13.448,2	0	0	100,7	0	0
Współ. naukowo-techniczna z zagr.	35.368,2	7.113	20,11	49.344,6	9.341	18,93	33.076	1.227	3,71
Ogółem:	1.855.026,2	654.112	34,82	2.192.616,1	757.120	34,53	2.405.614,8	809.862	33,66

Z zestawienia wynika, że jednostki badawczo-rozwojowe otrzymują, w różnej formie (dotacji bądź zakupu usług), ok. 1/3 środków budżetowych będących w dyspozycji Przewodniczącego Komitetu Badań Naukowych. Mają zwłaszcza znaczący udział w realizacji prac badawczo-rozwojowych w przedsięwzięciach wdrożeniowo-inwestycyjnych, zwanych projektami celowymi, realizowanych na zlecenie podmiotów gospodarczych, organów administracji, państwowej, rządowej lub organów samorządu terytorialnego. Jest to zrozumiałe, gdyż zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy o jbr jednostki badawczo-rozwojowe są tworzone w celu prowadzenia badań naukowych i prac badawczo-rozwojowych, których wyniki powinny znaleźć zastosowanie w określonych dziedzinach gospodarki narodowej i życia społecznego.

Zwraca jednak uwagę, że w równie wysokim stopniu jednostki te korzystają z dotacji budżetowych na dofinansowanie działalności statutowej, otrzymując ponad 40 % ogółu środków przeznaczanych corocznie przez Komitet Badań Naukowych na dofinansowanie tej działalności dla wszystkich jednostek naukowych i badawczo-rozwojowych.

Stosownie do treści ustawy o jbr (art. 14) jednostki badawczo-rozwojowe winny pokrywać koszty bieżącej działalności z uzyskiwanych przychodów własnych, w tym m.in.: z tytułu wdrażania i upowszechniania wyników swojej działalności oraz uczestniczyć w efektach ekonomicznych powstałych z tego tytułu, a dotacja budżetowa jest tylko jednym z możliwych źródeł przychodów. W praktyce tylko niewielka liczba jednostek badawczo-rozwojowych nie otrzymywała dotacji na działalność statutową. I tak w 1996 r. na 230 jednostek badawczo-rozwojowych kategoryzowanych przez Komisję KBN tylko 6 nie uzyskało żadnej kategorii i tym samym zostało pozbawione dotacji na dofinansowanie działalności statutowej, we następnych latach liczba jednostek nie otrzymujących dotacji uległa dalszemu zmniejszeniu (w 1997 – 3 jednostki na 222 kategoryzowane; w 1998 r. – 1 jednostka na 220 kategoryzowanych).

CZĘŚĆ SZCZEGÓŁOWA

V. Analiza stanu prawnego

Zadania i zakres działania jednostek badawczo-rozwojowych oraz zasady gospodarki mieniem tych jednostek określa ustawa z dnia 25 lipca 1985 r. o jednostkach badawczo-rozwojowych ⁶ - zwana dalej "ustawą".

W myśl przepisu art. 1 ust. 1 ustawy, jednostkami badawczo-rozwojowymi są państwowe jednostki organizacyjne wyodrębnione pod względem prawnym, organizacyjnym i ekonomiczno-finansowym, tworzone w celu prowadzenia badań naukowych i prac badawczo-rozwojowych, których wyniki powinny znaleźć zastosowanie w określonych dziedzinach gospodarki narodowej i życia społecznego.

Do zadań jednostek badawczo-rozwojowych zgodnie z art. 2 ust. 2 należy w szczególności:

- prowadzenie badań naukowych i prac badawczo-rozwojowych oraz przystosowywanie ich wyników do wdrażania w praktyce,

⁶ Dz.U. z 1991 r. Nr 44, poz. 194 ze zmianami.

- upowszechnianie wyników badań naukowych i prac rozwojowych,
- podejmowanie działalności w zakresie doskonalenia metod prowadzenia badań naukowych i prac badawczo-rozwojowych,
- prowadzenie działalności uzupełniającej, a w szczególności w zakresie szkolenia, informacji naukowej, technicznej i ekonomicznej, wynalazczości oraz ochrony własności przemysłowej i intelektualnej,
- opracowywanie analiz i ocen dotyczących stanu rozwoju poszczególnych dziedzin nauki i techniki, a także propozycji w zakresie wykorzystywania w kraju osiągnięć światowej nauki i techniki.

Jednostki badawczo-rozwojowe mogą prowadzić produkcję aparatury i urządzeń, a także podejmować inną działalność gospodarczą bądź usługową na potrzeby kraju i eksportu w zakresie objętym przedmiotem ich działania (art. 2 ust. 3).

Przedmiot i zakres działania jednostki badawczo-rozwojowej, jej nazwę i siedzibę oraz organ sprawujący nad nią nadzór określa akt o jej utworzeniu (art. 4 ust. 1), szczegółowy przedmiot i zakres działania jednostki określa statut uchwalony przez radę naukową - zaopiniowany przez zakładowe organizacje związkowe i zatwierdzony przez organ sprawujący nadzór nad tą jednostką (art. 4 ust. 3), a strukturę organizacyjną jbr odpowiadającą jej przedmiotowi i zakresowi działania określa regulamin organizacyjny ustalony przez dyrektora jednostki, po zasięgnięciu opinii zakładowych organizacji związkowych (art. 4 ust. 4). Utworzenie jednostki badawczo-rozwojowej następuje w drodze zarządzenia właściwego ministra, kierownika urzędu centralnego, Prezesa Narodowego Banku Polskiego oraz wojewody w uzgodnieniu z Przewodniczącym Komitetu Badań Naukowych⁷ oraz Ministrem Finansów (art. 6 ust. 2)⁸. Organ tworzący jednostkę badawczo-rozwojową wyposaża ją w środki niezbędne do prowadzenia działalności określonej w akcie o jej utworzeniu (art. 4 ust. 2). Jednostka badawczo-rozwojowa podlega wpisowi do rejestru jednostek badawczo-rozwojowych; organem rejestracyjnym jest sąd (art. 12 ust. 1 i 2). Zasady i sposób prowadzenia rejestru jednostek badawczo-rozwojowych określiła Rada Ministrów w drodze rozporządzenia⁹. Z chwilą wpisania do rejestru jednostka uzyskuje osobowość prawną (art. 9 ust. 6).

Jednostka badawczo-rozwojowa może być łączona, dzielona, reorganizowana, likwidowana lub przekształcona w przedsiębiorstwo państwowe albo włączona do takiego przedsiębiorstwa jeżeli nie wykonuje zadań określonych w art. 2 ust. 2 ustawy

⁷ Po wejściu w życie ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach w administracji rządowej (Dz.U. Nr 141, poz. 943) kompetencje Przewodniczącego Komitetu Badań Naukowych należą do ministra właściwego do spraw nauki.

⁸ Poza jbr mającymi charakter międzyresortowy lub wielogałęziowy, tworzonymi w drodze uchwały Rady Ministrów (art. 6 ust. 1) i wspólnymi jbr przedsiębiorstw państwowych, tworzonymi w drodze umowy zawartej między zainteresowanymi przedsiębiorstwami i za zgodą Przewodniczącego Komitetu Badań Naukowych (art. 6 ust. 3).

o jbr lub zadania te wykonuje nieefektywnie albo gdy przemawiają za tym trwale i wymierne korzyści ekonomiczne (art. 7 ust. 1). Jednostka badawczo-rozwojowa może być także przekształcona w spółkę (art. 10 ust. 1).

Jednostka badawczo-rozwojowa podlega nadzorowi sprawowanemu przez organ wymieniony w akcie o jej utworzeniu, a zakres tego nadzoru określają art. 28 i art. 29 ustawy. W ramach posiadanych uprawnień organ sprawujący nadzór może m.in. nałożyć na jednostkę obowiązek wprowadzenia do planu zadania lub wyznaczyć jej zadania poza planem jeżeli jest to niezbędne ze względu na potrzeby obrony kraju, w przypadku klęski żywiołowej bądź w celu wykonania zobowiązań międzynarodowych.

Zgodnie z ustawą o jbr, jednostki badawczo-rozwojowe gospodarują samodzielnie przydzieloną i nabytą częścią mienia ogólnonarodowego oraz prowadzą samodzielną gospodarkę w ramach posiadanych środków, kierując się zasadami efektywności ich wykorzystania (art. 13 ust. 1).

Jednostki badawczo-rozwojowe prowadzą gospodarkę finansową na podstawie zasad określonych rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 7 sierpnia 1991 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej jednostek badawczo-rozwojowych¹⁰. Stosownie do treści § 2 ust. 1 i 2 rozporządzenia, źródłem przychodów jednostki badawczo-rozwojowej jest w szczególności sprzedaż:

- prac naukowych i badawczo-rozwojowych oraz ich wyników,
- patentów, praw ochronnych, licencji na stosowanie wynalazków i wzorów użytkowych, projektów racjonalizatorskich stanowiących własność jednostki oraz innych osiągnięć naukowych i technicznych,
- prac z zakresu działalności ogólnotechnicznej,
- prac wdrożeniowych, w tym nadzoru autorskiego,
- produkcji doświadczalnej,
- unikalnych urządzeń i aparatury oraz innej produkcji, w tym także małotonażowej i małoseryjnej,
- przedmiotów majątkowych.

Jednostka badawczo-rozwojowa może uzyskiwać również przychody z dotacji budżetowej na finansowanie lub dofinansowywanie działalności statutowej.

Podstawą gospodarki finansowej jednostki badawczo-rozwojowej jest plan rzeczowo-finansowy ustalany przez dyrektora jednostki (art. 13 ust. 5 ustawy o jbr).

⁹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 1985 r. w sprawie prowadzenia rejestru jednostek badawczo-rozwojowych (Dz.U. z 1986 r. Nr 2, poz. 11 ze zm.).

Jednostki badawczo-rozwojowe wyodrębniają w prowadzonej ewidencji działalność gospodarczą i usługową (o której mowa w art. 2 ust. 3 ustawy o jbr) w sposób umożliwiający płacenie od tej działalności obowiązujących podatków (§ 4 rozporządzenia).

Do jednostek badawczo-rozwojowych mają odpowiednie zastosowanie przepisy dotyczące przedsiębiorstw państwowych w zakresie praw i obowiązków głównych księgowych, weryfikacji rocznych bilansów oraz ogólnych zasad prowadzenia rachunkowości (§ 14 rozporządzenia Ministra Finansów).

W sprawach nie uregulowanych ustawą o jbr do jednostek badawczo-rozwojowych mają zastosowanie przepisy dotyczące działalności przedsiębiorstw państwowych (art. 76 ust. 1 ustawy o jbr).

Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 10 lipca 1986r. w sprawie jednostek badawczo-rozwojowych nadzorowanych przez Ministra Obrony Narodowej i Ministra Spraw Wewnętrznych¹¹. - wydanym na podstawie art. 76 ust. 1 ustawy z dnia 25 lipca 1985r. o jednostkach badawczo-rozwojowych (zwanej dalej ustawą o jbr)¹², zobowiązującego Radę Ministrów do określenia zakresu stosowania przepisów ustawy do jednostek badawczo-rozwojowych nadzorowanych przez Ministra Obrony Narodowej i Ministra Spraw Wewnętrznych, jak również zasad tworzenia, przekształcania i likwidacji oraz działalności tych jednostek - określone zostały uprawnienia obu ministrów wobec nadzorowanych jednostek badawczo-rozwojowych.

Rozporządzenie to określa status jednostek badawczo-rozwojowych (jbr) nadzorowanych przez MSWiA w sposób odmienny od uregulowań ustawowych. W szczególności jbr nadzorowane przez nie posiadają osobowości prawnej; nie prowadzą samodzielnej gospodarki; nie mogą występować w obrocie we własnym imieniu i na własny rachunek. Rozporządzenie znacząco ogranicza także zakres działania organów jednostki badawczo-rozwojowej, zwłaszcza rady naukowej jbr oraz tryb powoływania jej członków.

Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 27 października 1986 r. w sprawie zakresu stosowania przepisów ustawy o jednostkach badawczo-rozwojowych przez spółdzielcze jednostki badawczo-

¹⁰ Dz.U. Nr 72, poz. 318.

¹¹ Dz.U. Nr 27, poz. 132

¹² tekst jednolity Dz.U. z 1991r., Nr 44, poz.194 ze zm.; art. 72 - po nowelizacji ustawy i uwzględnieniu zmian wynikających z kolejnych nowelizacji z zastosowaniem ciągłej numeracji artykułów, punktów i porządku alfabetycznego.

rozwojowe¹³ – określono zakres stosowania przepisów ustawy o jbr wobec jednostek nadzorowanych przez byłe centralne związki spółdzielcze i była Naczelną Radę Spółdzielczą.

Art. 9 ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o waloryzacji udziałów członkowskich w spółdzielniach i zmianie niektórych ustaw¹⁴ wprowadzono zmiany do ustawy z dnia 20 stycznia 1990 r. o zmianach w organizacji i działalności spółdzielczości¹⁵ poprzez dodanie w art. 11 ustawy pkt 5, z którego wynika, że Naczelna Rada Spółdzielcza przyjmuje i wykonuje funkcje związków spółdzielczych określone w przepisach szczegółowych w odniesieniu do spółdzielczych jednostek badawczo-rozwojowych, a także ustala kryteria ich organizacji i funkcjonowania.

Obecnie nadzór nad spółdzielczymi jednostkami badawczo-rozwojowymi sprawuje - powołana w 1995 r. na I Kongresie Spółdzielczości - Krajowa Rada Spółdzielcza, która stosownie do treści art. 12 pkt 5 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zmianie ustawy – Prawo Spółdzielcze oraz o zmianie niektórych ustaw¹⁶ jest następcą prawnym Naczelnej Rady Spółdzielczej i przejęła jej prawa i obowiązki.

Jednostki badawczo-rozwojowe mogą ubiegać się o przyznanie dofinansowania bądź sfinansowanie w całości niektórych realizowanych przez siebie zadań i kosztów swojej działalności ze środków finansowych znajdujących się w dyspozycji Komitetu Badań Naukowych.

Zasady finansowania nauki ze środków budżetowych wydzielanych na ten cel, a także przeznaczenie tych środków określają przepisy ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o utworzeniu Komitetu Badań Naukowych¹⁷ (ustawa o KBN) oraz wydane na podstawie tej ustawy rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 7 sierpnia 1991 r. w sprawie szczególnych zasad gospodarowania środkami z budżetu państwa przeznaczonymi na naukę¹⁸. Nadmienić należy, że ww. ustawa podobnie jak ustawa o jbr wymaga dostosowania do przepisów Konstytucji RP – w zakresie upoważnienia do wydawania aktów prawnych o mocy powszechnie obowiązującej. Kryteria i tryb przyznawania środków z budżetu państwa na finansowanie i dofinansowanie zadań w dziedzinie nauki – ustalone obecnie w uchwałach KBN – winny być określone w drodze rozporządzenia Przewodniczącego KBN. Zmiany ustawy o utworzeniu KBN wynikają z obowiązku dostosowania jej do przepisów Konstytucji RP – art. 87 ust. 1, art. 92 ust. 1 i art. 93 ust. 2.

Opracowany przez KBN projekt ustawy o zmianie ustawy o utworzeniu Komitetu Badań Naukowych przekazany został Marszałkowi Sejmu RP przez Prezesa Rady Ministrów w dniu 29 października 1999 r. a projekty podstawowych aktów

¹³ Dz.U. Nr 42, poz. 203.

¹⁴ Dz.U. Nr 83, poz. 373 ze zm.

¹⁵ Dz.U. Nr 6, poz. 36 ze zm.

¹⁶ Dz.U. Nr 90, poz. 25 ze zm.

¹⁷ Dz.U. Nr 8, poz. 28 ze zm.

¹⁸ Dz.U. Nr 76, poz. 334 ze zm.

wykonawczych w dniu 8 lutego 2000 r. W projekcie tym poza dostosowaniem przepisów ustawy do Konstytucji RP rozstrzygnięto także szereg innych kwestii, w tym również dostępu do środków publicznych bez względu na status prawny i własnościowy instytucji zajmującej się badaniami naukowymi.

W myśl art. 14 ust. 2 tej obowiązującej dotychczas ustawy środki finansowe na naukę są przeznaczone m.in. na:

- 1) finansowanie lub dofinansowywanie statutowej działalności poszczególnych jednostek naukowych i jednostek badawczo-rozwojowych,
- 2) finansowanie lub dofinansowywanie inwestycji służących potrzebom badań naukowych lub prac badawczo-rozwojowych, w tym także wynikających ze strategicznych programów rządowych,
- 3) finansowanie projektów badawczych, w tym także wynikających ze strategicznych programów rządowych,
- 4) dofinansowywanie ważnych ze względów społeczno-gospodarczych prac badawczo-rozwojowych realizowanych na zlecenie podmiotów gospodarczych, organów administracji państwowej, rządowej lub organów samorządu terytorialnego (tzw. projekty celowe),
- 5) finansowanie współpracy naukowej i naukowo-technicznej z zagranicą, wynikającej z umów międzyrządowych,
- 6) dofinansowywanie działalności ogólnotechnicznej i wspomagającej badania, a także dofinansowywanie innych podmiotów działających na rzecz nauki.

Zasady ubiegania się jednostek, w tym jbr o przyznanie środków budżetowych z poszczególnych, ww. strumieni finansowania nauki, a także zasady przyznawania tych środków określa KBN, zgodnie z upoważnieniem zawartym w art. 2 pkt 5 ustawy o KBN. Zasady te pod nazwą „Kryteria i tryb ...” wprowadzane są w życie uchwałami Komitetu - ogłaszanymi w dzienniku Urzędowym KBN. Uchwały o których mowa wraz z odpowiednimi „Kryteriami ...” wydawane są także w formie broszur rozpowszechnianych przez urząd KBN.

- Obowiązujące aktualnie kryteria i tryb dotyczące finansowania lub dofinansowania działalności statutowej wprowadzone zostały uchwałą Nr 4/93 KBN z dnia 15 lutego 1993 r.¹⁹. Zgodnie z tą uchwałą przekazywane w formie dotacji środki na działalność statutową mogą być przeznaczone wyłącznie na realizację badań naukowych i prac badawczo-rozwojowych określonych w rocznym planie zadaniowo-finansowym i mogą być wykorzystane w szczególności na finansowanie: kosztów prowadzenia badań i prac badawczo-rozwojowych oraz związanych z nimi kosztów utrzymania jednostek, kosztów

¹⁹ w sprawie kryteriów i trybu przyznawania środków finansowych na działalność statutową jednostek naukowych i jednostek badawczo-rozwojowych oraz na badania własne szkół wyższych (Dz.Urz. KBN Nr 2, poz. 6).

zakupu lub wykonania aparatury niezbędnej do realizacji planowanego zadania (tzw. aparatury specjalnej), kosztów współpracy międzynarodowej prowadzonej przez jednostkę, kosztów niezbędnej działalności wspierającej badania i prace badawczo-rozwojowe, w tym kosztów publikacji. Uchwała przewiduje możliwości pozyskiwania przez jednostki dodatkowych (poza dotacją na działalność statutową) środków na specjalne programy i urządzenia badawcze (SPUB). Zgodnie z podaną w tej uchwale definicją, przez SPUB rozumieć należy szczególny program badań będący częścią programu międzynarodowego, unikatowe urządzenia lub miejsce badawcze o ogólnokrajowym znaczeniu.

- Kryteria i tryb dotyczące finansowania lub dofinansowania inwestycji służące potrzebom badań naukowych lub prac badawczo-rozwojowych regulują postanowienia uchwały Nr 3/93 KBN z dnia 15 lutego 1993 r.²⁰. Zgodnie z tą uchwałą ze środków budżetowych na naukę mogą być dofinansowywane lub finansowane w całości inwestycje polegające na budownictwie oraz na zakupach aparatury zaliczanej do środków trwałych.
- Kryteria i tryb finansowania projektów badawczych określa uchwała Nr 11/97 KBN z dnia 15 maja 1997 r.²¹. Zgodnie z tą uchwałą Komitet finansuje następujące rodzaje projektów badawczych:
 - projekty o tematyce naukowej zgłaszanej przez wykonawcę lub wykonawców zwane „projektami własnymi”,
 - projekty zgłaszane przez promotorów, których celem jest przygotowanie przez doktoranta rozprawy doktorskiej, zwane „projektami promotorskimi”,
 - projekty badawcze zamawiane przez Komitet na podstawie wniosków zespołów Komisji Komitetu, których tematyka naukowa mieści się w ustalonych przez Komitet kierunkach badań, zwane „projektami zamawianymi”.

Przed wejściem w życie uchwały Nr 11/97, tj. przed 1 sierpnia 1997 r., przyznawanie środków i finansowanie „projektów własnych”, w tym projektów zgłaszanych przez promotorów prac doktorskich, odbywało się na podstawie uchwały Nr 17/93 KBN z dnia 16 czerwca 1993 r.²². Przyznawanie środków i finansowanie „projektów zamawianych” odbywało się natomiast na podstawie uchwały Nr 1/94 KBN z dnia 12 stycznia 1994 r.²³, przy czym przyjęta w tej uchwale koncepcja projektu zamawianego różniła się w

²⁰ w sprawie kryteriów i trybu przyznawania środków finansowych na inwestycje służące potrzebom badań naukowych i prac badawczo-rozwojowych (Dz. Urz. KBN Nr 1, poz. 3).

²¹ w sprawie kryteriów i trybu przyznawania środków z budżetu państwa na finansowanie projektów badawczych (Dz. Urz. KBN Nr 4, poz. 12).

²² w sprawie kryteriów i trybu przyznawania środków z budżetu państwa na finansowanie projektów badawczych (Dz. Urz. KBN Nr 4, poz. 19).

²³ w sprawie kryteriów i trybu przyznawania środków z budżetu państwa na finansowanie projektów badawczych zamawianych (Dz. Urz. KBN Nr 1, poz. 1 z późn. zm.).

sposób istotny od obecnej, przyjętej w uchwale Nr 11/97. Różnica dotyczy zwłaszcza wnioskodawców, którymi obecnie są zespoły Komisji Komitetu, poprzednio wnioski składane były przez naczelne lub centralne organy administracji państwowej lub wojewodów.

- Kryteria i tryb dofinansowywania ważnych ze względów społeczno-gospodarczych prac badawczo-rozwojowych określają obecnie dwie uchwały KBN, a mianowicie:
 - uchwała Nr 12/97 KBN z dnia 15 maja 1997 r.²⁴ określająca kryteria i tryb dofinansowania tzw. „projektów celowych”, przez który rozumie się zgłoszony przez wnioskodawcę projekt realizacji przez określonego wykonawcę prac badawczo-rozwojowych i wdrożeniowo-inwestycyjnych,
 - uchwała Nr 13/97 KBN z dnia 15 maja 1997 r.²⁵ określająca kryteria i tryb dofinansowywania tzw. „projektów celowych zamawianych”, przy czym projekt celowy zamawiany to projekt ustanowiony przez Komitet Badań Naukowych, określający tematykę prac badawczo-rozwojowych, których wykonawcy wybierani są na podstawie konkursu ofert.

Przyznawanie środków i dofinansowywanie projektów celowych przed wejściem w życie uchwały Nr 12/97 KBN, tj. przed 1 sierpnia 1997 r. regulowane było postanowieniami uchwały Nr 6/94 KBN²⁶. Projekty celowe zamawiane są natomiast nową formą dofinansowywania prac badawczo-rozwojowych przez KBN zbliżoną do ustanowionych poprzednio (na podstawie uchwały Nr 1/94 KBN) projektów badawczych zamawianych.

- Kryteria i tryb przyznawania środków na dofinansowanie współpracy naukowej i naukowo-technicznej z zagranicą wynikającej z umów międzyrządowych reguluje uchwała Nr 3/95 KBN z dnia 31 stycznia 1995 r.²⁷. Zgodnie z tą uchwałą środki finansowe na współpracę przekazywane są podmiotom krajowym (w tym jbr)

²⁴ w sprawie kryteriów i trybu przyznawania środków z budżetu państwa na dofinansowywanie ważnych ze względu społeczno-gospodarczych prac badawczo-rozwojowych realizowanych na zlecenie podmiotów gospodarczych, organów administracji rządowej lub organów samorządu terytorialnego podejmowanych w formie projektów celowych (Dz. Urz. KBN Nr 4, poz. 14)

²⁵ w sprawie kryteriów i trybu przyznawania środków z budżetu państwa na dofinansowywanie ważnych ze względu społeczno-gospodarczych prac badawczo-rozwojowych realizowanych na zlecenie organów administracji rządowej, podejmowanych w formie projektów celowych zamawianych (Dz. Urz. KBN Nr 5, poz. 13).

²⁶ w sprawie kryteriów i trybu przyznawania środków z budżetu państwa na dofinansowywanie ważnych ze względów społeczno-gospodarczych prac badawczo-rozwojowych, realizowanych na zlecenie podmiotów gospodarczych organów administracji państwowej i rządowej lub organów samorządu terytorialnego, podejmowanych w formie projektów celowych (Dz. Urz. KBN Nr 3, poz. 7 ze zm.).

określonym w umowach międzyrządowych i w protokołach do tych umów, każdorazowo na podstawie umowy zawartej przez Komitet z właściwymi podmiotami krajowymi.

- Środki budżetowe na dofinansowanie działalności ogólnotechnicznej i wspomagającej badania są przydzielane na podstawie kryteriów ustalonych przez Komitet Badań Naukowych uchwałą Nr 29/97 z dnia 10 października 1997 r.²⁸. Środki na dofinansowanie działalności ogólnotechnicznej są przyznawane organom administracji państwowej na dofinansowanie zadań realizowanych przez nadzorowane jednostki badawczo-rozwojowe oraz na tzw. potrzeby własne urzędów naczelnych i centralnych organów administracji państwowej. Organy administracji państwowej zostały zobowiązane przez KBN do ustalenia własnych merytorycznych kryteriów przyznawania środków finansowych, a jednostki - do wyodrębnionej ewidencji księgowej oraz dokonywania wyboru wykonawców w drodze konkursu. Zostały też zobowiązane do efektywnego i zgodnego z przeznaczeniem i obowiązującymi przepisami wykorzystania środków. Przed wejściem w życie uchwały Nr 29/97, tj. przed 15 października 1997 r., obowiązywały uregulowania wprowadzone uchwałą Nr 20/93 KBN w tej samej sprawie²⁹.

VI. Istotne ustalenia kontroli

1. Finansowanie działalności kontrolowanych jednostek. Wyniki działalności.

Przychody kontrolowanych jednostek w latach 1996-1998 przedstawia poniższe zestawienie:

(w tys. złotych)

Rok	Przychody ogółem	dotacja statut.	dotacja inwesty- cyjna	DOT	Współp z zagranicą	Razem KBN	% 7:2	służby publi- czne	% 9:2	działaln. b+r*	% 11:2	działaln. gospoda- rcza	% 13:2	inne	% 15:2
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
1996	489 491	76 220	15 187	6 419	1 630	99 456	20.3	29 034	5.9	206 687	42.2	145 842	29.8	8 472	1.7
1997	625 124	94 976	14 500	6 556	3 540	119 572	19.1	34 718	5.6	274 001	43.8	187 108	29.9	9 725	1.6
1998	713 199	100 501	23 986	6 021	4 968	135 476	19.0	39 126	5.5	303 616	42.6	219 350	30.8	15 631	2.2
Ogółem	1 827 814	271 697	53 673	18 996	10 138	354 504	19.4	102 878	5.6	784 304	42.9	552 300	30.2	33 828	1.9

²⁷ w sprawie kryteriów i trybu przyznawania środków z budżetu państwa na finansowanie współpracy naukowej i naukowo-technicznej na finansowanie współpracy naukowej i naukowo-technicznej z zagranicą wynikającej z umów międzyrządowych (Dz.Urz. KBN Nr 1, poz. 3).

²⁸ w sprawie kryteriów i trybu przyznawania środków finansowych na dofinansowywanie działalności ogólnotechnicznej i wspomagającej badania oraz na dofinansowywanie podmiotów działających na rzecz nauki (Dz.Urz. KBN Nr 9, poz. 30 ze zm.)

²⁹ Dz.Urz. KBN Nr 3, poz. 22.

* W przychodach kontrolowanych jednostek z działalności badawczo-rozwojowej ujęte zostały także przychody z tytułu realizacji przez te jednostki projektów badawczych: własnych, zamawianych i celowych finansowanych ze środków KBN

Przychody kontrolowanych jbr pochodziły przede wszystkim z działalności badawczo-rozwojowej i gospodarczej (w 1996 r. w 73,8 %; w 1997 r. w 75,3 % i w 1998 r. w 75,5 %). Środki z dotacji budżetowych oraz na realizację zadań z zakresu służb publicznych (zlecanych przez ministerstwa i urzędy centralne) stanowiły natomiast w przychodach kolejnych lat odpowiednio 26,2 %; 24,7 %; 24,5 %.³⁰

Wprawdzie środki finansowe z dotacji budżetowej KBN na dofinansowanie działalności statutowej i na dofinansowanie inwestycji służących potrzebom badań naukowych i prac badawczo-rozwojowych oraz środki na dofinansowanie działalności ogólnotechnicznej i finansowanie współpracy naukowej i naukowo-technicznej stanowiły średnio w poszczególnych latach ok. 19 % przychodów ogółem to jednak faktyczny udział środków ze źródeł budżetowych w finansowaniu działalności kontrolowanych jednostek był znacznie większy. Kontrolowane jednostki brały bowiem udział w realizacji projektów badawczych (własnych tzw. grantów i zamawianych) oraz celowych - finansowanych bądź dofinansowywanych przez Komitet Badań Naukowych a także w realizacji zadań z zakresu służb państwowych (służb publicznych) finansowanych przez poszczególne ministerstwa i urzędy centralne. Na realizację powyższych zadań w latach 1996-1998 kontrolowane jednostki badawczo-rozwojowe otrzymały środki w następującej wysokości:

(w tys. złotych)

Lp.	Rok	Przychody ogółem	Ogółem ze środków budżetowych	% 4:3	Środki KBN (dotacje, DOT i współpr. z zagr)	Zadania państwowe finans. przez ministrów	Projekty badawcze (własne i zamawiane)	Projekty celowe
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1.	1996	489 491	160 308	32.7	99 456	29 034	19 709	12 109
2.	1997	625 124	202 942	32.5	119 572	34 718	29 081	19 571
3.	1998	713 199	207 108	29.0	135 476	39 126	15 170	17 336
4.	1996-1998	1 827 814	570 358	31.2	354 504	102 878	63 960	49 016

³⁰ Ustalenie udziału środków budżetowych w przychodach ogółem w 1999 r -przy znanej wartości przychodów ze środków budżetowych w całym 1999 r. - nie jest możliwe bowiem kontrole zostały zakończone w (poza nielicznymi) w III kwartale 1999 r.

Z analizy przychodów poszczególnych jednostek wynika, że środki budżetowe stanowiły nawet do 100 % przychodów ogółem w danej jednostce.

Na przykład.

- ♦ *Działalność **Instytutu Fizjologii i Patologii Słuchu**, w okresie objętym kontrolą, finansowana była wyłącznie lub w decydującej mierze ze środków publicznych (100% w 1996 r., 100% w 1997 r., 98% w 1998 r., 96% w I półroczu 1999 r. - w tym ze środków Kasy Chorych - 53%). Natomiast wpływy z usług świadczonych dla indywidualnych odbiorców stanowiły jedynie 1,5% w 1998 r. i 3,9% w I półroczu 1999 r. przychodów ogółem. Również udział środków uzyskanych z realizacji projektów badawczych i celowych w drodze procedury konkursowej z KBN w środkach finansowych ogółem Instytutu był niewielki i stanowił w 1996 r. - 13%, w 1997 r. - 5,9%, w 1998 r. - 5,8%, a w I półroczu 1999 r. - 5,6%.*
- ♦ *W **Instytucie Turystyki** największy udział w przychodach stanowiły środki uzyskane w wyniku realizacji zamówień wykonywanych na rzecz Urzędu Kultury Fizycznej i Turystyki stanowiące w latach 1996-1998 blisko 76 % przychodów ogółem (w poszczególnych latach odpowiednio: 74,8 %; 69,1 % i 82,8 %).*
- ♦ *Podstawowym źródłem finansowania **Instytutu Medycyny Morskiej i Tropikalnej** w latach 1996-1998 były dotacje budżetowe z KBN oraz z Ministerstwa Zdrowia i Opieki Społecznej (na działalność naukowo-badawczą, na działalność kliniczną oraz na inwestycje). Stanowiły one w 1996 r. - 74,3%, w 1997 r. - 75,1%, w 1998 r. - 62,9% przychodów ogółem Instytutu, przy czym dotacje na działalność kliniczną stanowiły: w 1996 r. - 60,4%, w 1997 r. - 65,9%, w 1998 r. - 55,5% przychodów ogółem.*

Głównymi źródłami przychodów kontrolowanych jednostek w objętym kontrolą okresie była działalność badawczo-rozwojowa (42,9 % przychodów ogółem) oraz działalność gospodarcza, w tym sprzedaż i dzierżawa składników majątkowych (30,2 % przychodów ogółem) . Pozostałe przychody pochodziły przede wszystkim z operacji finansowych (1,9 %).

Wysoki udział przychodów z działalności badawczo-rozwojowej w przychodach ogółem był wynikiem zaliczania do nich poza przychodami z tytułu realizacji projektów badawczych dofinansowywanych przez KBN i prac badawczych realizowanych na zlecenie indywidualnych odbiorców także zadań z zakresu służb publicznych oraz przychodów z działalności usługowej w zakresie certyfikacji i normalizacji (mających dominujący udział w przychodach). Znaczna liczba laboratoriów naukowo-badawczych działających w jednostkach badawczo-rozwojowych uzyskała akredytację przy Polskim Centrum Badań i Certyfikacji co wpłynęło na zwiększenie liczby wykonywanych prac badawczych i w efekcie na znaczący wzrost przychodów z tej działalności. W działalności niektórych jednostek przychody z tej działalności miały zasadniczy wpływ na uzyskiwane przychody ogółem. Na przykład:

- ♦ *W Przemysłowym Instytucie Motoryzacji środki pozabudżetowe stanowiły w przychodach ogółem w latach 1996-1998 ok. 90 %, w tym z działalności badawczo-rozwojowej odpowiednio: 68 %; 64 % i 56 % i pochodziły głównie z usług świadczonych przez 11 akredytowanych laboratoriów.*
- ♦ *Działalność Instytutu Leków w latach 1996-1999 ukierunkowana była głównie na ocenę jakości leków, prowadzoną na zlecenie wytwórców i importerów. Wpływy z tego tytułu wynosiły 20.120 tys. zł w 1997 r. i 25.770 tys. zł w 1998 r., co w obu latach stanowiło po 77,5 % przychodów ogółem.*

Z analizy przychodów z działalności gospodarczej wynika, że w badanym okresie systematycznie zwiększały się przychody ze sprzedaży produkcji doświadczalnej i małoseryjnej oraz urządzeń i aparatury, produkowanych przez jbr z 39,2 mln zł w 1996 r. do 49,9 mln zł w 1997 r. i 60,8 mln zł w 1998 r.; ze świadczonych usług z 18,8 mln zł w 1996 r. do ok. 27 mln zł w 1997 r. i 1998 r.

Znaczący udział w przychodach niektórych kontrolowanych jbr miały wpływy ze sprzedaży i dzierżawy posiadanego majątku, przy czym wpływy te przeznaczano najczęściej na finansowanie kosztów bieżącej działalności jednostek. Przychody ze sprzedaży w objętym kontrolą okresie wystąpiły w 42 kontrolowanych jednostkach i wynosiły łącznie 23.590 tys. zł (13.044 tys. zł w 1996 r., 3.424 tys. zł w 1987 r. i 7.122 tys. zł w 1998 r.), tj. 1,21 % ogólnych przychodów tych jednostek.

- *Instytut Melioracji i Użytków Zielonych w latach 1996-1998 dokonał sprzedaży części majątku za kwotę 1.548 tys. zł, z czego w kolejnych latach za 1.034 tys. zł, 245 tys. zł i 269 tys. zł, co stanowiło 9,0 %, 1,8 % i 2,0 % ogólnych przychodów jednostki. Instytut ten ponadto zbył prawo wieczystego użytkowania części gruntów na sumę 2.636 tys. zł - środki te stanowiły 7 % przychodów instytutu w trzech ostatnich latach. Wszystkie pozyskane środki ze sprzedaży zostały przeznaczone na dofinansowanie kosztów bieżącej działalności Instytutu.*
- *Instytut Ochrony Pracy w latach 1996-1998 dokonał sprzedaży części majątku za kwotę 2.607 tys. zł (w kolejnych latach za 1.996 tys. zł; 558 tys. zł i 52 tys. zł), co stanowiło 3,4 % ogólnych przychodów Instytutu w tym okresie.*

Wpływy z dzierżaw posiadanego majątku miały miejsce w 34 kontrolowanych jednostkach i wynosiły ogółem 77.995 tys. zł (w poszczególnych latach 19.740 tys. zł, 25.413 tys. zł, 32.842 tys. zł) i stanowiąc 4,0 % ogólnych przychodów tych jednostek i tak:

- *Instytut Ekonomiki i Gospodarki Żywnościowej około 61 % posiadanej powierzchni (13.439 m²) w centrum Warszawy wydierżawiał innym użytkownikom, co przyniosło przychody w 1996-1998 w kwocie 9.337 tys.*

zł, i stanowiło w poszczególnych latach 30 %, 29 % i 38 % ogólnych przychodów Instytutu,

- **Przemysłowy Instytut Elektroniki** w latach 1996-1998 z tytułu wynajmu 42% posiadanej powierzchni uzyskał wpływy w kwocie 3.797 tys. zł (w kolejnych latach 1.009 tys. zł, 1.261 tys. zł i 1.526 tys. zł), co stanowiło 15,2 % ogólnych dochodów Instytutu a w poszczególnych latach 13,5 %, 15,6 % i 16,3 %.

Niewielkie w całym badanym okresie były natomiast przychody kontrolowanych jednostek badawczo-rozwojowych ze sprzedaży prac wdrożeniowych oraz patentów i licencji stanowiące 38.828 tys. zł, tj. 1,85 % przychodów ogółem.

W 1996 r. dwanaście kontrolowanych jednostek zamknęło działalność ujemnym wynikiem finansowym. Natomiast w latach 1997-1998 liczba jednostek, które zamknęły działalność stratą wzrosła do szesnastu.

Przyczyną nieosiągnięcia przez blisko jedną trzecią kontrolowanych jednostek dodatnich wyników finansowych był m.in. brak zainteresowania podmiotów gospodarczych finansowaniem bądź współfinansowaniem badań, głównie w branżach już sprywatyzowanych dysponujących własnymi technologiami bądź rozwiązaniami technicznymi oraz brak zapotrzebowania na produkcję małoseryjną. Na przykład:

- ♦ **Instytut Medycyny Pracy** w badanym okresie ponosił wysokie straty (w 1996r. - 740,6 tys. zł, w 1997 r. - 1.040,8 tys. zł, a w 1998 r. - 1.776,3 tys. zł). Główną przyczyną strat było finansowanie przez Instytut kosztów działalności Szkoły Zdrowia Publicznego (kontynuowane także po zerwaniu przez MZiOS umowy dotyczącej finansowania szkoły), a także sfinansowanie kosztów zakupu nieruchomości na jej potrzeby. Na wysokość osiąganych strat miały także wpływ wysokie nie wyegzekwowane należności za świadczone usługi, głównie z zakresu dozymetrii indywidualnej (kontroli dozymetrycznej). Należności te, wynoszące w 1997 r. 1.320,9 tys. zł, w 1998 r. wzrosły do 1.913,4 tys. zł, tj. o prawie 45%.
- ♦ **W Centrum Mechanizacji Górnictwa „KOMAG”** powodem uzyskiwania minimalnego wyniku dodatniego w latach 1996-1997 (162,4 tys. zł i 5,5 tys. zł) oraz straty w 1998 r. w wysokości 7,5 mln zł były skutki dekonstrukcji w przemyśle węglowym, która spowodowała zmniejszenie zapotrzebowania ze strony przemysłu zarówno na prace badawczo-rozwojowe jak i usługowe w zakładach wydzielonych. Zmalało także zapotrzebowanie na badania laboratoryjne i atestacyjne.
Jedną z przyczyn powstania strat w zakładach wydzielonych KOMAG w 1998 r., obok spadku przychodów z produkcji realizowanej na podstawie umów zawartych z jednostkami przemysłu wydobywczego, było drastyczne

ograniczenie sprzedaży eksportowej na rzecz kontrahentów niemieckich, a także trudności w ściąganiu należności od podmiotów gospodarczych za dostarczone wyroby i świadczone usługi oraz wykonane prace badawczo-rozwojowe i dokumentację techniczną. Kwota nie wyegzekwowanych należności na koniec 1998 r. wyniosła 13,3 mln zł, w tym należności przeterminowane stanowiły 7,2 mln zł.

Działania podejmowane przez KOMAG dla uzyskania poprawy niekorzystnej sytuacji finansowej, polegające m.in. na sprzedaży i dzierżawie składników majątku trwałego (przychody z tego tytułu wzrosły z 2,3 % w 1996 r. do 19,7 % w 1998 r. przychodów ogółem) i zmniejszaniu stanu zatrudnienia nie przyniosły spodziewanych efektów

- ◆ *W OBR Przemysłu Siarkowego „Siarkopol” przyczyną strat było ograniczenie zleceń przez przemysł siarkowy w związku ze spadkiem cen na rynkach światowych. Ponadto przyczyną straty w 1997 r. w wysokości 75 tys. zł była upadłość Zakładu Doświadczalnego Sp. z o.o. Ośrodek nie odzyskał swoich udziałów oraz należności za wydierżawione środki trwałe na kwotę 438,8 tys. zł, które zostały spisane w straty nadzwyczajne. Przyczyną strat w 1998 r. w kwocie 980,2 tys. zł było nie uzyskanie z Ministerstwa Gospodarki dotacji na realizację prac badawczo-projektowych związanych z likwidacją wyrobiska po Kopalni Siarki „Piaseczno” -pomimo iż wydatki na ten cel zostały zaplanowane i wymienione w Rozporządzeniu Ministra Gospodarki z dnia 8 maja 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu udzielania oraz sposobu wykorzystania dotacji przeznaczonych dla górnictwa³¹.*

2. Wykorzystanie i wydatkowanie środków budżetowych

W dziesięciu kontrolowanych jednostkach badawczo-rozwojowych stwierdzono nieprawidłowości w wykorzystaniu i wydatkowaniu środków budżetowych przekazanych przez Komitet Badań Naukowych na finansowanie bądź dofinansowanie: działalności statutowej jednostek badawczo-rozwojowych; inwestycji służących potrzebom badań naukowych lub prac badawczo-rozwojowych oraz działalności ogólnotechnicznej i wspomagającej badania. Ustalono, że w jednostkach tych w objętym kontrolą okresie wykorzystano i wydatkowano niezgodnie z pierwotnie ustalonym przeznaczeniem środki budżetowe w łącznej kwocie ponad 3,6 mln zł.

W szczególności dotacje na działalność statutową przyznane na dofinansowanie kosztów badań naukowych i prac badawczo-rozwojowych oraz związanych z nimi kosztów utrzymania jednostki wykorzystywane były – niezgodnie z przeznaczeniem określonym w decyzjach Przewodniczącego KBN – na finansowanie zadań własnych organów nadzorujących jbr, które winny być finansowane z ich środków budżetowych; finansowanie działalności laboratoriów akredytowanych oraz na badania związane z prowadzeniem działalności dydaktycznej i kształceniem kadr. Na przykład:

³¹ Dz. U. Nr 63, poz. 409.

- ◆ **Instytut Łączności w latach 1996-1998 z przyznanych przez KBN środków na działalność statutową w kwocie 20.330 tys. wydatkował na prace realizowane na potrzeby Ministerstwa Łączności łącznie kwotę 2.300,7 tys. zł, w tym: 914 tys. zł w 1996 r., 803,7 tys. zł w 1997 r. i 583,7 tys. zł w 1998 r. Prace te polegały głównie na wykonywaniu założeń technicznych i eksploatacyjnych dla urządzeń, linii i sieci telekomunikacyjnych zakładanych i używanych na terytorium RP - stanowiących załączniki do rozporządzeń wydawanych przez Ministra Łączności oraz na wykonywaniu analiz i ekspertyz wykorzystywanych przy podejmowaniu bieżących decyzji w Ministerstwie, a także na opracowywaniu projektów aktów prawnych z dziedziny telekomunikacji.**

- ◆ **Przemysłowy Instytut Elektroniki** wydatkował w latach 1996-1997 - 574,1 tys. zł (tj. 12,2 % i 12,8 % dotacji przyznanej na działalność statutową w tych latach) na prace (tematy) nie mające charakteru badań naukowych czy też prac badawczo-rozwojowych, ukierunkowane na przygotowanie posiadanych laboratoriów do uzyskania lub rozszerzenia akredytacji Polskiego Centrum Badań i Certyfikacji, pozwalającej na świadczenie usług obejmujących badania materiałów i urządzeń w zakresie zgodności z wymaganiami obowiązujących norm krajowych i zagranicznych. Prace te miały na celu przede wszystkim przygotowanie niezbędnych dokumentów (księgi jakości, procedury pomiarowe, dokumentacja techniczno-ruchowa); zorganizowanie, wyposażenie lub doposażenie stanowisk pomiarowych; szkolenie personelu i kierownictwa; uaktualnienie zbiorów norm krajowych i zagranicznych; przeprowadzanie przeglądów i audytów.

- ◆ **Instytut Włókien Naturalnych** z dotacji na działalność statutową sfinansował kwotą 42 tys. zł część kosztów obsługi technicznej sekretariatu Normalizacyjnej Komisji Problemowej ds. Surowców Włókienniczych prowadzonej na podstawie umów zawartych z Polskim Komitetem Normalizacyjnym.

- ◆ **Instytut Medycyny Pracy** wydatkował niezgodnie z przeznaczeniem z dotacji na tę działalność środki w kwocie 565,4 tys. zł na opracowanie programów studiów podyplomowych Szkoły Zdrowia Publicznego oraz opracowanie dla potrzeb tej szkoły „Nowych narzędzi oceny skuteczności nauczania w zakresie zdrowia publicznego oraz organizacji, zarządzania i ekonomiki w opiece zdrowotnej z perspektywy akredytacji”.

Krytycznie należy ocenić celowość sfinansowania przez Instytut Transportu Samochodowego kwotą 103 tys. zł. - ze środków dotacji na działalność statutową - prac realizowanych w latach 1996-1997, na zlecenie Ministerstwa Transportu i Gospodarki Morskiej (MTiGM), dotyczących utworzenia centralnej ewidencji kierowców. Ministerstwo zlecając Instytutowi wykonanie części tego zadania w 1996 r, a następnie w 1997 r drugiego etapu dotyczącego utworzenia systemu przyjęło, że obowiązek jego prowadzenia, jak i nadzór nad ewidencją pojazdów, będzie należał do resortu transportu i gospodarki morskiej. Zlecenia realizacji tego

zadania nie poprzedzono jednak wypracowaniem wspólnego stanowiska z Ministerstwem Spraw Wewnętrznych i Administracji co do potrzeb tego resortu w zakresie funkcji, obszaru, zabezpieczenia i zasięgu funkcjonowania tworzonego systemu.

Tymczasem, art. 99 ustawy „Prawo o ruchu drogowym” uchwalonej w dniu 20 czerwca 1997 r. (Dz. U. Nr 98, poz. 602) określił, że „tworzy się centralną ewidencję osób posiadających uprawnienia do kierowania pojazdami”, zaś jej prowadzenie, należy do jednostki podległej Ministrowi Spraw Wewnętrznych.

Stwierdzono, że MTiGM po uchwaleniu ustawy Prawo o ruchu drogowym nie wstrzymało prac nad projektem i Instytut kontynuował je do grudnia 1997 r., a następnie skierowano system do wstępnego testowania w warszawskim wydziale komunikacji.

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, odpowiedzialne za utworzenie centralnej ewidencji kierowców praw jazdy i pojazdów, nie uwzględniło wnioskowanej przez MTiGM możliwości wykorzystania opracowań i usług ITS w tym zakresie i dysponując środkami PHARE wybrało firmę PROKOM Software S.A. na wykonawcę systemu w środowisku UNIX (projekt ITS był realizowany w środowisku Windows).

Ostatecznie firma PROKOM za 200 tys. ECU, w lipcu 1999 r zrealizowała pierwszy etap tworzenia systemu, podejmując jego wdrożenie na terenie b. województwa lubelskiego. Równocześnie, w okresie 5 lat, przewiduje się całkowite objęcie tym systemem wszystkich jednostek działających na obszarze kraju.

Ustalono, że także budżetowe środki inwestycyjne wykorzystywano niezgodnie z - określonym w decyzjach Przewodniczącego Komitetu oraz umowach zawartych z urzędem KBN - przeznaczeniem. I tak ze środków na dofinansowanie inwestycji budowlanych finansowano remont innych obiektów niż określone w decyzjach; realizowano inwestycje budowlane bez uprzedniego uzyskania prawa do gruntów a także finansowano wydatki bieżące. Na przykład.

- ♦ *Instytut Nawozów Sztucznych ze środków dotacji na remont kapitalny Laboratorium Głównego w kwocie 814 tys. zł wydatkował niezgodnie z przeznaczeniem 113,6 tys. zł na remont sanitariatów w budynku administracyjnym.*

- ♦ **OBR Kauczuków i Tworzyw Winyłowych (OBRKiTW)** w latach 1995-1998 realizował zadanie inwestycyjne pn. „Taca magazynowa dla surowców”, wydając na ten cel łączną kwotę w wysokości 400,9 tys. zł, w tym kwotę 330 tys. zł pochodzącą z dotacji KBN. Inwestycja była realizowana na działce gruntowej należącej do Firmy Chemicznej „Dwory” S.A., na którą OBRKiTW - pomimo posiadania pozwolenia na budowę - nie posiadał prawa dysponowania nieruchomością wymaganego art. 32 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane³². Ponadto OBRKiTW przekazywał do KBN nierzetelne rozliczenia otrzymanej na to zadanie dotacji. Na przykład w rozliczeniu podano wartość środków wydatkowanych w 1997 r. na inwestycję z dotacji KBN o 15 tys. zł niższą, a ze środków OBRKiTW o 15 tys. zł wyższą od faktycznej; podany stan środków na rachunku inwestycyjnym na koniec 1997 r. był wyższy o 53 tys. zł od rzeczywistego stanu tych środków; wartość zobowiązań z 1997 r. do uregulowania w 1998 r. podano w kwocie 55,9 tys. zł, a faktycznie wynosiły one 15, tys. zł. Odpowiedzialność za powyższe nieprawidłowości ponoszą dyrektor i gł. księgowa Ośrodka.
- ♦ **Przemysłowy Instytut Maszyn Budowlanych** w latach 1997-1999 przekazywał środki inwestycyjne przyznane przez KBN na dofinansowanie kosztów inwestycji aparaturowych z konta inwestycyjnego na rachunek bieżący i przeznaczał na finansowanie bieżących zobowiązań; w końcu roku - w związku z okresem sprawozdawczym - dokonywano zwrotu na rachunek inwestycyjny by następnie powtórnie przeznaczać środki inwestycyjne na finansowanie bieżących zobowiązań. Z przyznanej w 1998 r. kwoty 200 tys. zł na zakupy inwestycyjne do czasu zakończenia kontroli (lipiec 1999 r.) nie dokonano żadnych zakupów przeznaczając środki na inne cele.

Stwierdzono ponadto, że jednostki badawczo-rozwojowe w kierowanych do Komitetu Badań Naukowych wnioskach o przyznanie dotacji na działalność statutową bądź dofinansowanie inwestycji a także w sprawozdaniach o realizacji zadań i wykorzystaniu środków finansowych zamieszczały nierzetelne dane o wysokości kosztów realizowanych badań wielokrotnie je zawyżając a podawane koszty badań nie miały odzwierciedlenia w ewidencji księgowej. Nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono w siedmiu kontrolowanych jednostkach. Na przykład:

- ♦ **Instytut Medycyny Morskiej i Tropikalnej** w latach 1996-1998 w sprawozdaniach z działalności Instytutu nie wyodrębniał przychodów z działalności gospodarczej stanowiących w kolejnych latach 12,6 %; 14,7 % i 22,3 % przychodów ogółem. Stwierdzono, że do usług medycznych i innych w ramach przychodów z działalności badawczo-rozwojowej zaliczano m.in. przychody z czynszów, usług hotelowych Ośrodka Szkoleniowego.
- ♦ **Instytut Nawozów Sztucznych** w sprawozdaniu PNT-01 o działalności badawczej i rozwojowej za 1998 r. podał niezgodne z rzeczywistym stanem wielkości kwot kosztów i przychodów z prac zleconych przez podmioty gospodarcze (634,1 tys. zł koszty i 714,3 tys. zł przychody), podczas gdy faktyczne koszty stanowiły kwotę 1.894,8 tys. zł a przychody - kwotę 1.849,2 tys. zł. Stanowiło to naruszenie postanowień art. 1 ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej³³.
- ♦ **Instytut Leków** w załączonych do wniosków na lata 1998-1999 raportach z działalności statutowej podał, że w 1996 r. na realizację 33 prac naukowo-badawczych wydatkował kwotę 8.500 tys. zł, a w 1997 r. na realizację 10 prac kwotę 3.950 tys. zł, mimo iż koszty realizacji

³² Dz. U. Nr 89, poz. 414 ze zm.

³³ Dz. U. Nr 88, poz. 439 ze zm.

tych prac nie były w żaden sposób wydzielone i nie wynikały z żadnych dokumentów. Według ustaleń kontroli podane w raportach koszty zostały wielokrotnie zawyżone. W przypadku 3 objętych szczegółowymi badaniami kontrolnymi prac, koszty realizacji oszacowane w planie zadaniowo-finansowym na 500 tys. zł, 400 tys. zł i 500 tys. zł, wyniosły faktycznie (na podstawie ewidencji księgowej) odpowiednio: 16,6 tys. zł, 42,5 tys. zł i 16,4 tys. zł. Na realizację wszystkich ujętych w planie tematów wydatkowano tylko 334,6 tys. zł (bez 15 % narzutu kosztów ogólnych Instytutu), tj. 27,5 % kwoty przyznanej dotacji.

Dotacja budżetowa na 1998 r. nie była rozliczana w sposób bieżący. Stwierdzono mianowicie, że do końca listopada 1998 r. w wyodrębnionej ewidencji księgowej nie zaewidencjonowano żadnych kosztów poniesionych w związku z realizacją prac naukowo-badawczych. Zaewidencjonowania wydatków dokonano w sposób uznaniowy (na podstawie wytycznych dyrektora Instytutu), dopiero w grudniu 1998 r. W konsekwencji rozliczenie roczne (na kwotę 977,7 tys. zł) zostało sporządzone bez związku z faktycznie poniesionymi kosztami, a także bez uwzględnienia w ewidencji kosztów płac pracowników inżyniersko-technicznych i częściowo naukowych.

- ◆ **Centralny Ośrodek Badawczo-Rozwojowy Ogrodnictwa** ubiegając się o przyznanie dotacji na dofinansowanie działalności statutowej Ośrodek przekazywał do KBN informacje i dane mogące mieć wpływ na wysokość dotacji a nie znajdujące potwierdzenia w posiadanej dokumentacji lub niezgodne ze stanem faktycznym. Dotyczyło to liczby komórek organizacyjnych i osób zajmujących kierownicze stanowiska, zatrudnienia na stanowiskach pracowników naukowych a także przychodów i kosztów działalności w tym kosztów badań prowadzonych w ramach działalności statutowej.

Najwyższa Izba Kontroli krytycznie ocenia sposób dysponowania przez Ministerstwo Zdrowia i Opieki Społecznej w latach 1997-1998 środkami na dofinansowanie działalności ogólnotechnicznej i wspomagającej badania przyznanymi przez KBN w łącznej kwocie 9 509 tys. zł., a w szczególności przypadki dowolnego przekwalifikowania tych środków.

I tak w 1997 r. Ministerstwo zmieniło podział środków dokonany przez KBN i zwiększyło limit środków przyznanych na potrzeby własne resortu (5 tys. zł) o kwotę 35 tys. zł na zadanie pn. "Upowszechnianie i promocja osiągnięć nauki", zmniejszając jednocześnie o tę kwotę limit środków przyznanych na to zadanie dla jednostek naukowych i badawczo-rozwojowych. Ponadto z kwoty środków przyznanej w 1997 r. przez KBN na działalność ogólnotechniczną i wspomagającą badania dla jednostek naukowych i badawczo-rozwojowych (4.495 tys. zł), MZiOS przyznało kwotę 210 tys. zł jednostkom budżetowym: Centrum Organizacji i Ekonomiki Ochrony Zdrowia oraz Centrum Terapii AIDS zakładowi opieki zdrowotnej, którego zadaniem jest udzielanie świadczeń zdrowotnych, a

także Przedsiębiorstwu Państwowemu „Uzdrowisko Ustroń” - nieuprawnionym do otrzymywania środków na DOT za pośrednictwem ministerstwa.

Stwierdzono ponadto, że ministerstwo dysponowało środkami na DOT dla jednostek badawczo-rozwojowych w sposób niezgodny z zasadami ustalonymi przez KBN. Ogólnikowość sformułowanych przez MZiOS kryteriów podziału środków DOT spowodowała, że kwoty środków przeznaczone na poszczególne zadania działalności ogólnotechnicznej i wspomagającej badania przekazane poszczególnym jednostkom badawczo-rozwojowym były na tyle zróżnicowane, że dofinansowaniem objęto nie wszystkie rodzaje działalności DOT jednostek badawczo-rozwojowych. Nakłady poniesione na ekspertyzy wykonane w 1997 r. przez Centralne Laboratorium Surowic i Szczepionek oraz w 1998 r. przez Instytut Gruźlicy i Chorób Płuc i Centralne Laboratorium Surowic i Szczepionek zostały w 100,0 % sfinansowane ze środków DOT. Ustalono również, że 6 jbr (na ogólną liczbę 11) w 1997 r. przyznano dofinansowanie ekspertyz ze środków DOT w wysokości od 90,0 % do 99,7 %. W 1998 r. na ogólną liczbę 13 jbr wykonujących ekspertyzy - 7 przyznano dofinansowanie od 88,3 % do 99,9%. Tymczasem, zgodnie z treścią uchwały KBN w sprawie kryteriów i trybu przyznawania środków finansowych na dofinansowywanie DOT, nakłady ponoszone przez jednostki badawczo-rozwojowe na realizację działalności ogólnotechnicznej i wspomagającej badania, nie mogą być finansowane w całości ze środków KBN, lecz jedynie dofinansowane.

Brak dyspozycji w sprawie uruchomienia środków na DOT spowodował, że nie były one przekazywane do jednostek badawczo-rozwojowych bezpośrednio po otrzymaniu ich z KBN i pozostawały od 2 do 9 miesięcy na rachunku sum na zlecenie.

3. Realizacja i finansowanie zadań z zakresu służb państwowych (publicznych)

Spośród 53 kontrolowanych jednostek 29, tj. 54,7 % realizowało w badanym okresie prace badawczo-rozwojowe i inne zadania z zakresu służb państwowych – zlecane przez ministerstwa i urzędy centralne – dofinansowane kwotą 102,9 mln zł. Stwierdzono, że przyznawane przez ministerstwa i urzędy centralne środki finansowe na realizację powyższych zadań były niejednokrotnie znacznie niższe od faktycznych kosztów ich realizacji, w rezultacie czego realizacja niektórych zadań z zakresu służb państwowych uzależniona była od kondycji finansowej jednostek badawczo-rozwojowych a także woli przeznaczania własnych środków na ich realizację. Dodać należy, że jednostki zlecające realizację zadań z zakresu służb państwowych regulowały zobowiązania opieszale a jbr nie naliczały należnych odsetek za zwłokę. Na przykład:

- ◆ *W latach 1997-1998 Ministerstwo Transportu i Gospodarki Morskiej zleciło Instytutowi Transportu Samochodowego m.in. prowadzenie ewidencji*

pracowni psychologicznych przeprowadzających badania kierowców; modernizację systemu ewidencji egzaminatorów i kandydatów na kierowców; prace z zakresu przystosowania polskiego prawa do przepisów Unii Europejskiej itd. na realizację których przekazało Instytutowi kwotę 715,1 tys. zł. Koszty prowadzonych prac badawczo-rozwojowych wyniosły 911,7 tys. zł i w efekcie Instytut sfinansował z własnych środków prace na kwotę 196,6 tys. zł.

- ◆ ***Instytut Gospodarki Mieszkaniowej** sfinansował z własnych środków kwotą 145 tys. zł część kosztów zadań realizowanych na zlecenie Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast (124,6 tys. zł) oraz Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (20,4 tys. zł). Przyczyną strat Instytutu na realizacji tych zadań był głównie inflacyjny wzrost kosztów (np. w 1996 r. – 19,9 %) przy braku adekwatnej waloryzacji kwot przeznaczanych przez zleceńodawców na badania.*
- ◆ *W okresie objętym kontrolą **Instytut Badawczy Dróg i Mostów** zrealizował 15 zadań z zakresu służb państwowych na łączną kwotę 1 229,9 tys. zł. Ministerstwo Transportu i Gospodarki Morskiej przekazało Instytutowi na realizację powyższych zadań kwotę 849,5 tys. zł. Na wykonanie w latach 1996-98 zadań z zakresu służb państwowych Instytut Badawczy Dróg i Mostów wydatkował 115,4 tys. zł środków własnych, co stanowiło 9,4% kosztów ogółem poniesionych na ten cel.*
- ◆ *W należnościach **Instytutu Badawczego Leśnictwa** najistotniejszą pozycję stanowiły należności od Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych (DGLP) z tytułu zleconych Instytutowi prac badawczych. Według stanu na 31 grudnia wynosiły one: w 1996 r. - 6.468,9 tys. zł, tj. 91,5% ogółu należności, w 1997 r. - 4.886,4 tys. zł, tj. 89,4% a w 1998 r. - 3.592,2 tys. zł, tj. 78,6% wszystkich należności Instytutu. Stwierdzono ponadto, że uzgadniając corocznie z DGLP salda rozrachunków Instytut nie naliczał ustawowych odsetek z tytułu nieterminowej zapłaty rachunków i faktur za wykonane prace badawcze. W toku kontroli naliczone odsetki z tego tytułu tylko za 1998 r. wyniosły 81,1 tys. zł.*

Ponadto w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej stwierdzono nieprawidłowości w zawieraniu przez poszczególne departamenty ministerstwa z jednostkami badawczo-rozwojowymi umów na realizację zadań z zakresu służb państwowych. Zawierane umowy oparte były w większości na bardzo ogólnych kalkulacjach kosztów. Kalkulacje kosztów nie były przez departamenty zawierające umowy weryfikowane i nie zawsze odzwierciedlały faktyczną wartość przewidywaną do wykonania pracy. W niektórych przypadkach umowy

były zawierane mimo braku kalkulacji kosztów, a część zawartych umów nie była w ogóle w ministerstwie rejestrowana.

Ministerstwo Zdrowia i Opieki Społecznej wykorzystywało naukowy potencjał resortowych jednostek badawczo-rozwojowych do realizacji zadań należących do statutowych zadań administracji rządowej, a mianowicie odpowiednich służb Ministerstwa.

W latach 1997-1999 (I półrocze) poszczególne departamenty MZiOS, dysponujące środkami z działu 85 - Ochrona zdrowia, rozdział 8595-Pozostała działalność, zlecały do wykonania jednostkom badawczo-rozwojowym zadania przypisane w wielu przypadkach Regulaminem Organizacyjnym MZiOS do realizacji tym departamentom, jak np. wykonywanie nadzoru i kontroli nad działalnością organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej, prowadzenie spraw wynikających z wykonywania przez Głównego Inspektora Sanitarnego zadań określonych w ustawie o Państwowej Inspekcji Sanitarnej i innych przepisach (Departament Zdrowia Publicznego), prowadzenie spraw związanych z określaniem potrzeb w zakresie zapewnienia opieki specjalistycznej w poszczególnych działach medycyny (Departament Świadczeń Zdrowotnych), przygotowanie zbiorczych opinii, dotyczących projektów aktów prawnych i wstępnych założeń do tych aktów, organizacji i funkcjonowania opieki zdrowotnej (Departament Świadczeń Zdrowotnych i Departament Zdrowia Publicznego).

Ponadto Ministerstwo powierzyło Instytutowi Gruźlicy i Chorób Płuc pełnienie funkcji i wykonywanie zadań nie wynikających ze statutu Instytutu, a także z przepisów ustawy o jbr. Na polecenie MZiOS Instytut Gruźlicy i Chorób Płuc wykonywał zadania związane z regulowaniem należności wynikających z realizacji umowy zawartej pomiędzy Rzeczpospolitą Polską a Republiką Czechosłowacką o zabezpieczeniu społecznym z dnia 5 kwietnia 1948 r. oraz z umowy zawartej pomiędzy Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o zabezpieczeniu społecznym z dnia 8 grudnia 1990 r. Minister Zdrowia i Opieki Społecznej nie zawarł z Instytutem Gruźlicy i Chorób Płuc umowy na obsługę zadań wynikających z ww. umów.

4. Finansowanie, realizacja i wykorzystanie projektów celowych realizowanych przez jednostki badawczo-rozwojowe

W badanym okresie blisko 70 % kontrolowanych jednostek realizowało przedsięwzięcia wdrożeniowo-inwestycyjne zwane projektami celowymi, przy czym w niektórych przypadkach jednostki badawczo-rozwojowe były zarówno realizatorem prac badawczo-rozwojowych jak i wykonawcą prac wdrożeniowo-inwestycyjnych. Wysoki udział jednostek badawczo-rozwojowych w realizacji tych projektów jest wynikiem posiadania przez te jednostki wyspecjalizowanej kadry i odpowiedniego zaplecza naukowo-badawczego i produkcyjnego.

Komitet Badań Naukowych w latach 1996-1998 przekazał kontrolowanym jednostkom na dofinansowanie realizacji prac badawczo-rozwojowych prowadzonych w ramach projektów

celowych środki budżetowe w łącznej kwocie ok. 49 mln zł. Zgodnie z przepisami uchwały Nr 6/94 KBN z dnia 27 kwietnia 1994 r. Komitet może dofinansować koszty prowadzenia prac badawczych do wysokości 65 % ogółu kosztów tych prac.

Ustalono, że przychody z wdrożeń realizowanych projektów celowych miały niewielki udział w przychodach ogółem kontrolowanych jednostek a udział w ich realizacji służył niejednokrotnie do pozyskania dodatkowych środków na prowadzenie jej działalności.

Nieprawidłowości w realizacji projektów celowych dotyczyły w szczególności braku dostatecznego rozeznania - przed złożeniem w KBN wniosku o realizację projektu a zwłaszcza przed podjęciem prac nad projektem - możliwości i potrzeby wdrożenia wyników; zapotrzebowania rynku na maszyny, urządzenia i towary produkowane w wyniku wdrożenia projektów oraz właściwego dokumentowania odbioru prac i wydatkowania środków finansowych. Na przykład:

- ♦ ***OBR Samochodów Małolitrażowych „Bosmal” w latach 1997-1998*** otrzymał z KBN dofinansowanie w kwocie 450 tys. zł na realizację prac badawczo-rozwojowych przy projekcie celowym pn. „Uruchomienie produkcji samochodu małolitrażowego z napędem na cztery koła, o podwyższonych własnościach trakcyjnych”. Przedmiotem prac – zgodnie z wnioskiem skierowanym do KBN - miało być opracowanie i wykonanie prototypu samochodu (Cinquecento 899 cm³) obejmującego adaptację nadwozia, układu jezdnego, układu sterowania, napędu i jego automatyki. Wśród podmiotów zainteresowanych wynikami projektu celowego Bosmal wymienił m.in. spółkę Fiat Auto Poland (FAP). W dniu 16 lutego 1999 r. KBN uznał umowę zawartą z OBR w lipcu 1997 r. na realizację tego projektu za wykonaną, zakończoną i rozliczoną. Łączne nakłady na realizację projektu wyniosły 1.173,5 tys. zł, w tym dofinansowanie KBN – 450 tys. zł.

Projekt nie został wdrożony do produkcji z uwagi na brak zainteresowania FAP produkcją tej wersji a także uruchomieniem produkcji samochodu przez OBR.

Zaznaczyć przy tym należy, że KBN odstąpił - na wniosek sekcji T12C zespołu komisji Komitetu- od naliczenia i wyegzekwowania kary umownej w kwocie 4,5 tys. zł z tytułu braku wdrożenia projektu uznając, że brak wdrożenia nastąpił z winy FAP, która – jak wynika z dokumentacji projektu - nigdy nie zobowiązywała się do uruchomienia produkcji bądź sprzedaży licencji na produkcję tej wersji samochodu. Również firma DAEWOO FSO nie wyraziła zgody na podjęcie takiego samego projektu na bazie samochodu Matiz z uwagi na prowadzenie takich prac we własnym zakresie.

- ♦ **Ośrodkowi Badawczo-Rozwojowemu Przemysłu Siarkowego „Siarkopol” Przewodniczący KBN przyznał w 1995 r. dofinansowanie w kwocie 55 tys. zł na wykonanie prac badawczo-**

rozwojowych przy realizacji projektu celowego „Uruchomienie produkcji tioacetamidu o czystości odczynnikowej wraz z wybudowaniem instalacji”

Instalacja miała mieć zdolność produkcyjną ok. 150 kg rocznie. We wniosku złożonym w KBN stwierdzono, że we wrześniu 1993 r. zapotrzebowanie rynku na ten produkt wynosiło ok. 20 kg rocznie. OBR szacował potrzeby rynku w tym zakresie w 1995 r. na 80-120 kg. Z uwagi na to, że taka ilość nie mogła być produkowana w warunkach laboratoryjnych OBR zwrócił się z wnioskiem o dofinansowanie wybudowania instalacji produkcyjnej. Prace badawcze nad projektem zakończono planowo w 1997 r. W latach 1997-1998 roczne zapotrzebowanie na tioacetamid nie przekroczyło 20 kg, a w I półroczu 1999 r. wyprodukowano tylko 4 kg. Okazało się, że roczne zapotrzebowanie w 1999 r. nie zmieniło się i wynosi tyle samo co przed wybudowaniem instalacji.

- ♦ W 1997 r. pomiędzy KBN, a **Instytutem Techniki Grzewczej i Sanitarnej i Fabryką Kotłów i Konstrukcji Stalowych** zawarta została umowa na wykonanie projektu celowego „Uruchomienie produkcji kondensacyjnych wymienników ciepła spaliny-woda dla gazowych kotłów typoszeregu KWC w zakresie kotła KWC-6/400/G”, którego realizację KBN dofinansował kwotą 80 tys. zł. Prace nad projektem zakończono w 1998 r. jednak produkcja wymienników nie została uruchomiona z uwagi na małe zainteresowanie rynku tymi kotłami (od początku 1998 r. sprzedano tylko 1 kocioł).

Podobnie przy realizacji przez ten Instytut projektu celowego „Opracowanie dokumentacji i uruchomienie produkcji urządzeń do rozliczania energii cieplnej w budynkach wielorodzinnych wbudowanego w układ zawór-głowica termostatyczna”, dofinansowanego przez KBN kwotą 92 tys. zł nie uruchomiono produkcji z powodu braku zapotrzebowania rynku na to urządzenie.

- ♦ **Ośrodek Badawczo-Rozwojowy Środków Organizacyjno-Technicznych „Prebot”** realizował od 1996 r. projekt celowy „Elektroniczna maszyna frankująca” dofinansowany przez KBN kwotą 119,7 tys. zł. Przedmiotem umowy było przeprowadzenie prac badawczo-rozwojowych i wykonanie serii próbnej w ilości 10 szt. maszyny do frankowania kopert (tzn. do nanoszenia nadruków na kopertach w miejsce znaczków pocztowych) – z uwagi na brak tego typu urządzeń produkcji krajowej. Projekt został zakończony w 1998 r. nakłady na prace badawcze wyniosły 245,2 tys. zł, z czego z KBN – 119,7 tys. zł; pozostałe koszty prac badawczych w kwocie 125,5 tys. zł oraz koszty prac inwestycyjno-wdrożeniowych w kwocie 569 tys. zł zostały sfinansowane przez Ośrodek. Łącznie

wydatkowano na realizację projektu 814,2 tys. zł. W efekcie wyprodukowano tylko 5 egz. serii próbnej, których nie udało się sprzedać nawet po kosztach własnych.

- ♦ Dwa projekty celowe zakończone w latach 1996-1997 w **Przemysłowym Instytucie Automatyki i Pomiarów (PIAP)** nie zostały wdrożone do produkcji. I tak projekt „Mikroprocesorowe przetworniki ciśnień nowej generacji do zastosowań w automatyce przemysłowej”, zakończony w dniu 15 lipca 1997 r., nie został wdrożony w Krakowskiej Fabryce Aparatury Pomiarowej (KFAP) z powodu jej likwidacji na rzecz utworzenia wielu małych spółek. Wydatki na realizację projektu wyniosły 280 tys. zł, w tym dofinansowanie KBN 160,2 tys. zł.

Projekt celowy „Opracowanie i uruchomienie produkcji uniwersalnego robota sześćoosiowego o udźwigu 120/150 kg, dużym obszarze pracy i prędkościach, dostosowanego do pracy w zautomatyzowanych gniazdach, liniach produkcyjnych i systemach ESP i CIM” był realizowany przez Instytut w latach 1994-1996. Koszty realizacji projektu wyniosły 428,5 tys. zł, a dofinansowanie KBN 178 tys. zł. Robot nie został jednak wdrożony do produkcji z powodu braku (do czasu zakończenia kontroli w lipcu 1999 r.) zamówień. Prototyp jest wykorzystywany w PIAP do szkolenia i pokazów. Założony cel wykonania tych dwóch projektów nie został więc osiągnięty.

Także wdrożenie w Fabryce Urządzeń Górniczych „TAGOR” w Tarnowskich Górach trzeciego projektu celowego realizowanego w Instytucie pn. „Wielofunkcyjny system automatycznego cięcia i ukosowania blach z kontrolą faz prosto i krzywoliniowych jest także zagrożone ze względu na sytuację finansową fabryki. Instytut zaproponował KBN przesunięcie pierwotnie ustalonego terminu zakończenia prac (marzec a następnie czerwiec 1999 r.) na koniec grudnia 1999 r. Na prace badawczo-rozwojowe w ramach tego projektu celowego wydano 698,1 tys. zł, w tym 420 tys. zł z KBN. Łącznie na trzy projekty wydatkowano ze środków budżetowych 758,8 tys. zł.

- ♦ W **Centralnym Laboratorium Przemysłu Obuwniczego** udokumentowanie wydatków poniesionych przez CLPO na realizację 3 projektów celowych zakończonych w badanym okresie nie było w pełni należyte. Stwierdzono m.in. przypadki zapłaty przez CLPO faktur za część prac niepotwierdzonych protokołami odbioru, wykonanych przez Instytut Przemysłu Skórzanego w Łodzi za kwotę 12 tys. zł, a w przypadku prac realizowanych przez Instytut Materiałów Włókienniczych w Łodzi za podstawę do zafakturowania kwoty 6 tys. zł uznano różnicę pomiędzy sumą faktur już zapłaconych, a ogólną wyjściową kwotą przyjętą w umowie zamiast potwierdzenia wykonania konkretnego etapu prac ustalonego harmonogramem.

Przy realizacji projektu celowego wg umowy z KBN nr 1595/CT0-7/96, CLPO wypłaciło z bezosobowego funduszu płac – ZPW „Sanwil” w Przemysłu kwotę 50 tys. zł na podstawie 2 umów, również bez kalkulacji cen i bez harmonogramów umożliwiających etapową zapłatę za wykonanie i odbiór konkretnych zakresów rzeczowych prac.

5. Gospodarka finansowa kontrolowanych jednostek

Ustalono, że kontrolowane jednostki na ogół prawidłowo gospodarowały posiadanym majątkiem. Nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono w 10 kontrolowanych jednostkach i dotyczyły one w szczególności: nieodprowadzania należnych podatków do budżetu państwa; nieegzekwowania zaległych należności zwłaszcza z tytułu czynszów za wynajem powierzchni biurowej i produkcyjnej³⁴ oraz nierzetelnego rozliczania surowców i materiałów wykorzystywanych przy produkcji. Na przykład:

- ♦ *W Instytucie Badawczym Leśnictwa wskutek nierzetelności służb finansowo-księgowych IBL przy sporządzaniu ostatecznego rozliczenia podatku dochodowego od osób prawnych za 1998 r. (CIT-8) w dochodzie stanowiącym podstawę opodatkowania zostały pominięte wydatki inwestycyjne poniesione na wymianę instalacji gazowej w budynku mieszkalnym Instytutu na kwotę 39,1 tys. zł. Był to wydatek pozastatutowy, a więc nie podlegał zwolnieniu. Obowiązek ujmowania w podstawie opodatkowania dochodów z działalności pozastatutowej w przypadku jednostek, których celem statutowym jest działalność naukowa lub naukowo-techniczna wynika z art. 17 ust. 1 pkt. 4 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych³⁵ zaś obowiązek wpłacania podatku na rachunek właściwego urzędu skarbowego - z art. 25 ust. 1 cytowanej ustawy. Obowiązek naliczania odsetek za zwłokę od zaległości podatkowej nakłada ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa³⁶. Podatek w kwocie 14 tys. zł oraz odsetki za zwłokę od zaległości podatkowych w kwocie 1.260 zł zostały w trakcie kontroli naliczone i wraz ze skorygowaną deklaracją podatkową CIT-8 przekazane przez IBL do urzędu skarbowego w Warszawie.*
- ♦ **Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej nie wyegzekwował od 15 najemców lokali dzierżawionych od Instytutu należności wynoszących na koniec czerwca 1999 r. 684,9 tys. zł., w tym m.in. od:**
 - ❖ *Rady Krajowej NSZZ Rolników Indywidualnych „SOLIDARNOŚĆ” kwoty 304,1 tys. zł, na którą składały się: kwota 166,6 tys. zł zasądzona wyrokiem sądu oraz 7,5 tys. zł z tytułu zwrotu kosztów procesu, a ponadto kwota 130 tys. zł stanowiąca odszkodowanie za bezumowne użytkowanie lokali od maja 1996 r. lipca 1999 r*
 - ❖ *Krajowego Związku Rolników, Kółek i Organizacji Rolniczych kwoty 206 tys. zł, na którą składały się: 86 tys. zł za nieuregulowane należności bieżące (czynsz i świadczenia wynikające z ugody zawartej między Związkiem a Instytutem) oraz 120 tys. zł dotyczące części zaległego zadłużenia wynikającego z ugody zawartej przed Sądem Wojewódzkim oraz części niespłaconego zadłużenia wynikającego z wyroku Sądu Wojewódzkiego.*

³⁴ Niektóre przypadki nie egzekwowania należności mające bezpośrednio wpływ na osiąganie ujemnego wyniku finansowego przez kontrolowane jednostki zostały omówione w informacji w rozdziale „Finansowanie działalności kontrolowanych jednostek. Wyniki działalności”.

³⁵ Dz. U. z 1993 r. Nr 106, poz. 482 ze zm..

³⁶ Dz. U. Nr 137, poz. 926.

- ◆ ***Instytut Rozwoju Służb Społecznych*** w latach 1998-1999 (do września) nie regulował znacznych zobowiązań, w tym wobec Zakładu Ubezpieczeń Społecznych oraz urzędu skarbowego. Według stanu na 31 sierpnia 1999 r. zobowiązania Instytutu wynosiły 1.078,4 tys. zł i wzrosły w stosunku do zobowiązań na dzień 31 grudnia 1998 r. o 85,6%. Zobowiązania wobec ZUS z tytułu nie odprowadzenia składek wynosiły 187,6 tys. zł. Nie odprowadzanie składek należnych ZUS w terminie określonym art. 47 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych stanowiło naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone art. 138 ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych. Instytut w latach 1998-1999 r. nie sponosił także przejętych po zlikwidowanym zakładzie budżetowym zobowiązań dotyczących należnego Urzędowi Skarbowemu w Legionowie podatku VAT w wysokości 344,8 tys. zł. Wartość zobowiązania systematycznie rosła i wynosiła na 31 sierpnia 1999 r. (łącznie z odsetkami) kwotę 405 tys. zł. Działanie takie było niezgodne z przepisem art. 28 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych i art. 57 ustawy Prawo budżetowe, który stanowi, że wydatki publiczne powinny być dokonywane w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Tym samym wyżej opisane działanie - w myśl art. 138 ust. 1 pkt 11 ustawy o finansach publicznych - stanowiło naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Odpowiedzialność za powyższe ponosi główny księgowy Instytutu. Stwierdzono ponadto, że zobowiązania zlikwidowanego zakładu budżetowego, na bazie którego utworzono Instytut w kwocie 229,9 tys. zł nie zostały ujęte w bilansie likwidacji zakładu, a w konsekwencji w bilansie otwarcia Instytutu. Nie umieszczenie w bilansach części zobowiązań spowodowało, że Instytut ich nie regulował, co w konsekwencji doprowadziło to do wzrostu z kwoty 180,2 tys. zł do kwoty 409,9 tys. zł (na 31 sierpnia 1999 r.) i ich dalszego wzrostu o 103,68 zł dziennie. Pomimo trudnej sytuacji finansowej Instytut najmował lokal użytkowy w Warszawie o powierzchni 301 m² na biuro dla 10 w 1998 r., a w 1999 - 7 osób, którego koszt utrzymania wyniósł w 1998 r. - 47,4 tys. zł i w I półroczu 1999 r. - 70 tys. zł. Zdaniem NIK wynajmowanie tak drogiego i dużego lokalu było niecelowe i niegospodarne.
- ◆ ***W Instytucie Medycyny Wsi*** wypłacono z bezosobowego funduszu płac 55 tys. zł za prace dotyczące zadań wynikających z regulaminowych obowiązków służb i zakresu działalności statutowej Instytutu m.in. za sporządzanie rocznych sprawozdań finansowych, za nadzór i koordynację różnych prac budowlanych i adaptacyjnych oraz weryfikację kosztorysów na roboty budowlane podczas gdy w instytucie zatrudnionych było 3 etatowych inspektorów nadzoru. Wnioski skierowane przez NIK w wyniku kontroli zostały zrealizowane (odwołano także gł. księgowego i jego zastępcę).

W OBR Kauczuków i Tworzyw Winylowych stwierdzono poważne nieprawidłowości w sposobie prowadzenia i rozliczania produkcji wykonywanej przez Zakład Instalacji Doświadczalno - Produkcyjnej (zwany dalej „OBR - 5”) oraz w obrocie materiałowym. W szczególności ujawniono przypadki:

- ❖ Produkcji jednego produktu a rozliczania innego produktu Na przykład w lutym 1999 r., w celu ukrycia istniejącej nadwyżki alkoholu etylowego skażonego toluenem oraz niedopuszczenia do zmniejszenia norm jego zużycia, ustalanych i kontrolowanych przez Urząd Kontroli Skarbowej w Krakowie, wyprodukowano żywicę KO-39A, zawierającą w swoim składzie alkohol, a rozliczono fikcyjną żywicę Z-1. Ustalona receptura żywicy Z-1 została tak dobrana, aby przy okazji zlikwidować niedobory w innych surowcach

(metakrylanu butylu, który wcześniej uległ częściowej polimeryzacji w trakcie składowania i maleinianu dwubutylu, którego niedobór w wyniku ogólnego bałaganu stwierdzono pomyłkowo).

Przy dokonywaniu powyższego sfałszowane zostały w książce mistrza zmiany raporty dzienne, w których faktyczne zapisy dotyczące żywicy KO 39 A przerobiono na zapisy uprawdopodobniające wyprodukowanie fikcyjnej żywicy Z-1.

- ❖ Rozliczania surowców zużywanych do produkcji w OBR 5 według zużycia wyliczanego rachunkowo w oparciu o kalkulacje wstępne produktów, a nie rzeczywistego, ukrywanie nieudanych partii produkcji, nierozliczanie surowców zużytych do produkcji niepełnowartościowej oraz powstawanie niedoborów jednych surowców lub nadwyżek innych. Sporządzane przez Zakład OBR 5 dla księgowości miesięczne rozliczenia materiałów zużytych do produkcji nie przedstawiały faktycznego zużycia surowców w danym miesiącu, ale zawierały wyliczone ilości surowców jakie mogły być zużyte - na podstawie wstępnych kalkulacji - do wykonania pełnowartościowych wyrobów przekazanych w tym okresie do magazynu. W rozliczeniach tych nie wykazywano surowców zużytych do produkcji nieudanych wyrobów. Powstające w związku z tym niedobory surowców były rozliczane, po ewentualnym wykorzystaniu nieudanych produktów jako materiałów do wytworzenia kolejnych wyrobów. Surowców zużytych do produkcji nieudanych wyrobów, których nie można było ponownie zużyć w odpowiednim terminie nie rozliczano w ogóle. Księgowość OBRKiTW nie kwestionowała takich rozliczeń i były one przyjmowane jako dowody księgowe. Wskutek stosowania takich rozliczeń surowców w OBR 5 powstawały niedobory jednych oraz nadwyżki innych surowców.

Przeprowadzona w kwietniu 1999 r. wrywkowa inwentaryzacja wybranych 4 surowców wykazała w OBR-5 niedobór 635 kg środka przeciwpieprnego o wartości 12.927 zł, niedobór 18,5 kg hostaluxu o wartości 1.501 zł oraz ujawniła nie ujętą w ewidencji nieudaną partię produktu -dyspesja FG 8 - o wartości 30.397 zł.

- ❖ Fałszowania spisów z natury. W maju 1999 r. w Zakładzie OBR-5, w czasie przeprowadzania spisu z natury, przedstawiono zespołowi spisowemu 29 beczek o pojemności 120 l. jako zawierających produkt opisany jako „lateks 70-48”, w których faktycznie znajdował się wyprodukowany niepełnowartościowy „lateks W”. Miało ono na celu ukrycie nieprawidłowości w uprzednich rozliczeniach zużycia surowców do produkcji lateksu 70-48.

Kontrola wykazała, że także przy dokonywaniu wcześniejszych spisów z natury, przeprowadzanych w latach 1997-1998 r. wpisywano do arkuszy spisowych ilości wielu surowców zużywanych do produkcji wyrobów w OBR 5, takich jak: akrylan butylu, akrylan metylu, butadien, etylobenzen, ergoterm, maleinian dwubutylu, octan etylu, octan winylu,

styren, środek przeciwpieenny itp., na podstawie kartotek magazynowych, bez ich faktycznego sprawdzenia.

Ponadto stwierdzono przypadki składowania i przechowywania w OBR-5 nie ewidencjonowanych i nie inwentaryzowanych wyrobów z prowadzonych badań oraz składowania różnych substancji bez określenia ich nazwy; wystawiania przez magazynierów dowodów Pz (rozchód wewnętrzny) oraz dowodów PW (przychód produktu do magazynu) bez sprawdzania ilości towarów objętych tymi dowodami.

Najwyższa Izba Kontroli – w wyniku kontroli – skierowała do prokuratury w Oświęcimiu zawiadomienie o popełnieniu przestępstwa oraz wystąpiła do urzędu kontroli skarbowej w Krakowie o przeprowadzenie ponownej kontroli zużycia alkoholu w Ośrodku oraz ustalenie skorygowanej normy zużycia spirytusu skażonego toluenem na 1999 r.

W 8 kontrolowanych jednostkach stwierdzono przypadki nieprzestrzegania przepisów ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych, zwłaszcza udzielania zamówień publicznych z pominięciem (bez wymaganego uzasadnienia) podstawowych form udzielania zamówień publicznych tj. przetargu. Dotyczyło to m.in.: dokonywania zakupów aparatury badawczej; zlecenia robót budowlanych na łączną kwotę 833,3 tys. zł oraz nie poprzedzania zawarcia umów o wynajem bądź dzierżawę składników majątkowych postępowaniem przetargowym. Na przykład:

- ♦ ***W Instytucie Medycyny Wsi przy realizacji w 1999 r. robót budowlanych finansowanych ze środków publicznych nie przestrzegano zasad i trybu postępowania przy udzieleniu zamówienia publicznego określonych w ustawie. Pomimo wartości zamówienia na kwotę 114 tys. EURO, niezgodnie z przepisem art. 15 ust. 1 ustawy, nie sporządzono kosztorysu inwestorskiego stanowiącego podstawę do określenia wartości szacunkowej zamówienia; nie opracowano specyfikacji istotnych warunków zamówienia; nie zamieszczono ogłoszenia o przetargu nieograniczonym w Biuletynie Zamówień Publicznych; nie żądano od oferentów wpłacenia wadium.***

Wyboru wykonawcy robót budowlanych (początkowo na kwotę 255 tys. zł) dokonano na podstawie formalnego postępowania przetargowego w oparciu o złożone 4 oferty. Po rozstrzygnięciu przetargu trzech pozostałych 3 oferentów nie poinformowano o wyniku przeprowadzonego postępowania i nie zamieszczono w tym względzie ogłoszenia w Instytucie, co stanowiło naruszenie art. 50 ust. 1 i 2 ustawy o zamówieniach publicznych. Działaniem takim pozbawiono ich możliwości odwołania od niekorzystnego dla nich rozstrzygnięcia.

Od wykonawcy, wbrew § 1 ust. 1 rozporządzenia Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 30 grudnia 1994 r. w sprawie ustalenia wartości robót budowlanych, co do których konieczne jest zabezpieczenie

należytego wykonania umowy, oraz form jego zabezpieczenia³⁷ nie zażądano takiego zabezpieczenia.

Krytycznie zwłaszcza należy ocenić zwiększenie w zawartej z wykonawcą umowie zakresu i wartości wykonywanych robót budowlanych w odniesieniu do wybranej oferty, z 255 tys. zł do 490 tys. zł, tj. o 235 tys. zł (92,1%), co było niezgodne z postanowieniami art. 76 ust. 1 ustawy.

- ◆ ***Instytut Nawozów Sztucznych** zakupił w 1997 r. ze środków dotacji KBN aparaturę naukowo-badawczą (chromatograf cieczowy HCL) za kwotę 143 tys. zł, tj. stanowiącą równowartość 37,7 tys. ECU. Wyboru kontrahenta dokonano w trybie negocjacji z zachowaniem konkurencji. Było to niezgodne z postanowieniami art. 64 ustawy gdyż ten tryb można zastosować jeśli zachodzi pilna potrzeba udzielenia zamówienia w sytuacji, której wcześniej nie można było przewidzieć, a nie wynikała ona z winy zamawiającego bądź wszczęto postępowanie przetargowe i nie wpłynęła wymagana liczba ważnych ofert lub wszystkie oferty odrzucono, a można w sposób uzasadniony przypuszczać, że powtórny przetarg nie doprowadzi do zawarcia umowy.*
- ◆ ***Instytut Fizjologii i Patologii Słuchu** dokonał w latach 1996 - 1998 zakupów aparatury badawczej (o wartości jednostkowej poniżej 3 tys. ECU) na łączną kwotę 184,4 tys. zł z pominięciem procedur określonych w ustawie*
- ◆ ***Centralne Laboratorium Przemysłu Obuwniczego** zlecając wykonanie usług transportowo-rozładunkowych zleconych na kwotę 15,9 tys. zł (przy realizacji projektu celowego) nie stosowało - bez podania przyczyny – przepisów ustawy.*
- ◆ ***Ministerstwo Zdrowia i Opieki Społecznej** udzielało zamówień publicznych z pominięciem (bez wymaganego uzasadnienia) podstawowych form udzielania zamówień publicznych, tj. przetargu. Stwierdzono, że stosowano wyłącznie tryb zamówienia z wolnej ręki, a ponadto ustalono, że nie z wszystkimi jednostkami zostały zawarte umowy na wykonanie zleconych prac, zaś odbiór wykonanych prac nie zawsze był potwierdzany protokołem zdawczo-odbiorczym.*

6. Realizacja zadań statutowych przez kontrolowane jednostki badawczo-rozwojowe

Wyniki kontroli wskazują, że znaczna część kontrolowanych jednostek badawczo-rozwojowych realizowała zadania statutowe w ograniczonym zakresie, a niektóre nie realizowały ich w ogóle. W ograniczonym zakresie realizowane były zwłaszcza zapisy statutowe dotyczące prowadzenia badań naukowych i prac badawczo-rozwojowych w pełnym - określonym w statucie – zakresie; wdrażania nowych technik i technologii oraz współudziału w pracach związanych z uruchomieniem produkcji nowych wyrobów na skalę przemysłową a także prowadzenia produkcji doświadczalnej i małoseryjnej.

³⁷ Dz. U. nr 140, poz. 794

Podstawową przyczyną tego stanu była radykalna zmiana po 1989 r. warunków funkcjonowania jednostek – znacznie różniących się od reguł i zasad funkcjonujących w okresie kiedy były tworzone.

Większość kontrolowanych jbr tworzona była przez ministrów i kierowników urzędów centralnych na wniosek byłych zjednoczeń, zrzeszeń przemysłowych i związków spółdzielczych zainteresowanych posiadaniem własnego, wydzielonego zaplecza badawczo-rozwojowego. W rezultacie czego obecnie funkcjonuje wiele jbr o dublującej się problematyce badawczej i badawczo-rozwojowej. Dodatkową zachętą do tworzenia nowych jbr był fakt działania tych jednostek w poprzednim systemie w warunkach względnej obfitości środków finansowych przeznaczanych przez państwo na ich funkcjonowanie i pochodzących z obligatoryjnych odpisów ze środków podmiotów gospodarczych na fundusze postępu technicznego i ekonomicznego a następnie na Centralny Fundusz Rozwoju Nauki i Techniki. Odpisy te zapewniały stały dopływ środków do jednostek badawczo-rozwojowych niezależnie od osiąganych wyników i praktycznej ich przydatności dla podmiotów gospodarczych.

Obecne zasady gospodarki finansowej nie przewidują takiego przymusu, a samodzielne i samofinansujące się podmioty gospodarcze, zwłaszcza prywatne nie wykazują zainteresowania finansowaniem badań naukowych nie przynoszących szybkich i konkretnych wyników. Przedsiębiorstwa państwowe same są w trudnej sytuacji finansowej i niejednokrotnie wycofują się z wcześniej planowanych wspólnie z jbr przedsięwzięć wdrożeniowych i współfinansowania prac badawczo-rozwojowych. Potwierdzają to dane dotyczące źródeł finansowania działalności badawczo-rozwojowej realizowanej przez jednostki badawczo-rozwojowe. I tak w 1998 r. działalność badawczo-rozwojowa w jbr finansowana była w 62,6 % z budżetu państwa i w porównaniu do 1994 r. (54,1 %) udział środków budżetowych w finansowaniu tej działalności zwiększył się o blisko 9 punktów procentowych. Jednocześnie zmniejszył się, w tym samym okresie, udział środków finansowych przeznaczanych przez przedsiębiorstwa na finansowanie działalności badawczo-rozwojowej jbr z 19,7 % w 1994 r. do 16,7% w 1998 r. oraz środków własnych jbr przeznaczanych na finansowanie tej działalności z 23,3 % w 1994 r. do 17,4 % w 1998 r.³⁸.

Jednocześnie przedsiębiorstwa państwowe, a także całe branże są prywatyzowane, często z udziałem kapitału zagranicznego i nowi właściciele nie są zainteresowani wykorzystywaniem

³⁸ „Stan nauki i techniki w Polsce” KBN Warszawa 1999 r.

polskich technologii. Zaznaczyć należy, że niektóre z kontrolowanych jednostek funkcjonują w branżach całkowicie przejętych przez nowych właścicieli posiadających własne zaplecze naukowo-badawcze i badawczo-rozwojowe i z tej racji nie zainteresowanych inwestowaniem w rozwój bazy naukowo-technicznej jbr -korzystając jedynie z usług ich laboratoriów - wyposażanych ze środków budżetowych. Na przykład:

- ◆ **Przemysłowy Instytut Motoryzacji (PIMOT)** w działalności badawczo-rozwojowych prowadzi przede wszystkim badania homologacyjne i certyfikacyjne w 11 akredytowanych laboratoriach. Prace te stanowią główne źródło utrzymania Instytutu. W ostatnich 10-ciu latach zapotrzebowanie przemysłu motoryzacyjnego w Polsce na prace konstrukcyjne systematycznie spadało ponieważ większość sektora motoryzacyjnego została przejęta przez kapitał zagraniczny. Nowi właściciele nie są zainteresowani w pracach rozwojowych prowadzonych przez polskie placówki naukowo-badawcze. W tej sytuacji prace konstrukcyjne w PIMOT ograniczają się głównie do realizacji zamówień na wyspecjalizowane stanowiska badawcze. Produkcja doświadczalna i małoseryjna w związku z powyższą przedstawioną sytuacją przemysłu motoryzacyjnego ogranicza się jedynie do wykonawstwa krótkich serii stanowisk i aparatury np. do diagnostyki powietrznych układów hamulcowych w laboratorium hamulców w Łodzi oraz realizacji zamówień na specjalne zabudowy podwozi samochodowych dla wojska w prototypowni PIMOT.
- ◆ **Centralny Ośrodek Badawczo-Rozwojowy Ogrodnictwa (COBRO)** utworzony jako spółdzielcza jednostka badawczo-rozwojowa Centrali Spółdzielni Ogrodniczych od 1990 r., tj. od czasu likwidacji związków spółdzielczych, a w tym ww. Centrali, systematycznie ograniczał swoją działalność. Aktualnie prace COBRO koncentrują się na prowadzeniu monitoringu podstawowych zjawisk rynku ogrodniczego w Polsce i w innych krajach, rejestracji przemian w produkcji ogrodniczej, w przetwórstwie oraz spożyciu owoców i warzyw i ich przetworów. Odstąpiono natomiast praktycznie od realizacji przewidzianych pierwotnie w statucie zadań dotyczących prowadzenia badań naukowych i prac badawczo-rozwojowych z zakresu techniki i technologii przechowywania, jak również badań z zakresu pszczelarstwa. Ograniczeniu uległo zatrudnienie. Jeszcze w 1990 r. Ośrodek zatrudniał 60 pracowników a obecnie tylko 11, w tym 3 na niepełnych etatach. Niekorzystna jest struktura wiekowa pracowników, 4 osoby przekroczyły 70 lat a średnia wieku wynosi 55 lat.
- ◆ **Instytut Komputerowych Systemów Automatyki i Pomiarów** mimo spełniania wymogów określonych w ustawie o jednostkach badawczo-rozwojowych w odniesieniu do zakresu działania i pozyskiwania przychodów nie jest w stanie prowadzić samodzielnie nowatorskich prac badawczych zarówno z uwagi na ograniczone możliwości ich finansowania ze środków własnych ze względu na zbyt małe wpływy ze zbyt niskich wyników dotychczasowych prac badawczo-wdrożeniowych, przy niewystarczającym dofinansowaniu tych prac ze środków budżetowych, jak też ze względu na ograniczone możliwości wykonawcze w zakresie potencjału naukowego i techniczno-badawczego. Z kontroli wynika, że dalsze funkcjonowanie Instytutu wymaga pilnych działań na rzecz przekształcenia jednostki, jednakże pod warunkiem pozyskania możliwości dofinansowania jej działalności np. w drodze zaangażowania obcego kapitału.

- ◆ Z kontroli w Centralnym Laboratorium Przemysłu Tytoniowego (CLPT) wynika, że do czasu prywatyzacji przemysłu tytoniowego hodowla odmian tytoniu była dobrze zorganizowana i gwarantowała stały dopływ nowych odmian dostosowanych do naszych warunków klimatycznych i rosnących potrzeb co do jakości surowca. Hodowlą zajmowało się CLPT współpracujące z ośrodkami doświadczalnymi zakładów tytoniowych w Radomiu, Krakowie i w Lublinie. Do roku 1994 działalność hodowlana prowadzona w CLPT i w ośrodkach doświadczalnych była finansowana wspólnie przez cały przemysł tytoniowy a prace ośrodków doświadczalnych były nadzorowane i koordynowane przez CLPT. W momencie wejścia do zakładów przemysłu tytoniowego inwestorów strategicznych nastąpiło załamanie się tego systemu. Prace hodowlane kontynuowane były w ograniczonym zakresie przez CLPT i oddzielnie przez poszczególne Ośrodki. Ze względu na bardzo ograniczone środki finansowe nastąpiło znaczące ograniczenie prac.

Przygotowując umowy prywatyzacyjne Ministerstwo Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej zabezpieczyło na kontynuację prac badawczych z zakresu problematyki agrobiologicznej pewne środki w postaci 10 % odpisu od tzw. "Funduszu Plantatorskiego 0,6". Środki te zaledwie w 10% pokrywają potrzeby finansowe jakie są związane z działalnością naukowo-badawczą laboratorium i Ośrodków Doświadczalnych. Znaczne ograniczenie-środków na hodowlę tytoniu, w momencie gdy jest potrzeba szybkiego podniesienia jakości krajowego surowca tytoniowego może w konsekwencji doprowadzić do zaprzestania uprawy tytoniu w Polsce.

W 2000 r. kończy się okres ochronny dla polskich plantatorów tytoniu oraz Centralnego Laboratorium Przemysłu Tytoniowego w Krakowie, wynikający z podpisanych umów prywatyzacyjnych. Tworzenie Funduszu Plantatorskiego przestaje być obligatoryjne. Dalsze dokonywanie odpisów na jego rzecz przez zakłady tytoniowe będzie dobrowolne i stanie się sprawą umowną między zakładami tytoniowymi i związkami plantatorów tytoniu. Stanie się także sprawą otwartą czy i jaką część ewentualnego funduszu związku producentów tytoniu zechcą przeznaczyć na działalność CLPT, jako instytucji badawczej działającej na ich rzecz.

- ◆ *Z planów rzeczowo-finansowych OBR Samochodów Małolitrażowych „Bosmal” na lata 1997-1999 i danych o ich realizacji wynika, że prace badawczo-rozwojowe (prace rozwojowe dla utrzymania gamy samochodów FIAT, badania porównawcze komponentów, analiza własności materiałowych części i zespołów samochodowych) i zadania z zakresu działalności ogólnotechnicznej (bieżąca obsługa techniczna i normalizacyjna FIAT AUTO POLAND) realizowane w oparciu o umowy generalne zawarte z FIAT AUTO POLAND i wykonywane na rzecz spółki stanowiły w poszczególnych latach 65%; 67,3%; 65,6 %. Jednocześnie OBR otrzymywał dotacje budżetowe na działalność statutową oraz znaczne środki na inwestycje (w latach 1996-1998 – 1.840 tys. zł)*

Ustalono ponadto, że w Centrum Elektryfikacji i Automatyzacji Górnictwa „EMAG”, w OBR Samochodów Małolitrażowych „Bosmal” oraz w Instytucie Rozwoju Służb Społecznych rady naukowej jednostek badawczo-rozwojowych nie ustaliły - stosownie do przepisu art. 24 ust. 2 pkt 3 ustawy o jbr – perspektywicznych kierunków działalności naukowej, rozwojowej i wdrożeniowej jednostek, a w Instytucie Komputerowych Systemów Automatyki i Pomiarów rada naukowa nie odbyła w okresie 1997-1999 (I półrocze) żadnego posiedzenia i nie opiniowała zarówno

kierunkowych planów tematycznych i finansowych Instytut jak też rocznych sprawozdań z wykonania zadań.

Instytut Mineralnych Materiałów Budowlanych w całym badanym okresie a Ośrodek Badawczo-Rozwojowy Przemysłu Siarkowego „Siarkopol” w latach 1998-1999 nie realizowały – wynikającego z przepisu art. 13 ust. 5 ustawy o jbr – obowiązku ustalania planów rzeczowo-finansowych, stanowiących podstawę gospodarki jednostki badawczo-rozwojowej.

W sytuacji braku zapotrzebowania na wyniki prac badawczo-rozwojowych na uwagę zasługuje powołanie utworzonego w 1998 r. Instytutu Rozwoju Służb Społecznych w Warszawie (IRSS). Instytut utworzony został zarządzeniem Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 1 lipca 1998 r.³⁹ i wpisany do rejestru jednostek badawczo-rozwojowych postanowieniem Sądu Rejonowego dla m.st. Warszawy w dniu 30 września 1998 r.

Utworzenia Instytutu dokonano niezgodnie z przepisem art. 6 ust. 2 ustawy o jbr, tj. bez uzgodnienia z Ministrem Nauki Przewodniczącym Komitetu Badań Naukowych oraz Ministrem Finansów. Na powyższe zwracał uwagę Minister Nauki Przewodniczący KBN w piśmie skierowanym do Ministra Pracy i Polityki Socjalnej wyrażając jednocześnie wątpliwość co do celowości utworzenia Instytutu, który będzie realizował takie same zadania jak Instytut Pracy i Spraw Socjalnych - również nadzorowany przez Ministra Pracy i Spraw Socjalnych. W kwietniu 1999 r. urząd KBN zwrócił się do biura prawnego ministerstwa pracy i polityki socjalnej o podjęcie, w związku z naruszeniem art. 6 ust. 2 ustawy o jbr, czynności zmierzających do wzruszenia postanowienia Sądu Rejonowego w przedmiocie wpisu Instytutu do rejestru sądowego. Stwierdzono, że żadne działania w tej sprawie nie zostały dotychczas podjęte.

Z kontroli wynika, że od czasu utworzenia Instytut nie prowadził żadnych badań naukowych ani prac badawczo-rozwojowych. W okresie objętym kontrolą, podstawowym przedmiotem działalności Instytutu było organizowanie i prowadzenie szkoleń (finansowanych przez Domy Pomocy Społecznej, Ośrodki Pomocy Społecznej oraz MPiPS), a głównymi źródłami przychodów Instytutu były środki finansowe uzyskane z działalności gospodarczej i usługowej, polegającej na wynajmowaniu bazy hotelowo-szkoleniowej. Stanowiły one w 1998 r. 95%, a w I półroczu 1999 r. 80% przychodów ogółem.

IRSS prowadził zatem taką samą działalność jak zlikwidowany zakład budżetowy MPiPS -Centrum Rozwoju Służb Społecznych, na którego bazie Instytut został utworzony, a część zadań zapisanych w statucie IRSS była identyczna z zadaniami realizowanymi przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych.

Rada Naukowa Instytutu nie realizowała swoich obowiązków wynikających z przepisów art. 24 ustawy o jbr oraz postanowień statutu Instytutu dotyczących ustalania perspektywicznych kierunków działalności naukowej, rozwojowej i wdrożeniowej, opiniowania kierunkowych planów tematycznych i finansowych oraz sprawozdań jej dyrektora z wykonywania zadań.

W gospodarce finansowej Instytutu stwierdzono poważne nieprawidłowości dotyczące w szczególności nie regulowania znacznych zobowiązań, w tym wobec Zakładu Ubezpieczeń Społecznych oraz urzędu skarbowego, które zostały omówione w informacji w rozdziale „Gospodarka finansowa kontrolowanych jednostek”.

7. Nadzór nad działalnością jednostek badawczo-rozwojowych

Ustalono, że systemowy instrument nadzoru nad jednostkami badawczo-rozwojowymi polegający na opiniowaniu przez organ nadzorujący (ministra, kierownika urzędu centralnego, Krajową Radę Spółdzielczą) wniosków kierowanych do KBN o dofinansowanie działalności statutowej nie był przez te organy właściwie wykorzystywany. Tylko w nielicznych przypadkach kontrolowane ministerstwa i urzędy centralne korzystały z możliwości wprowadzenia do planów działalności naukowo-badawczej tematów, których realizacją są szczególnie zainteresowane. Dotyczyło to zresztą tylko tych jednostek, którym KBN – w decyzjach o przyznaniu środków na działalność statutową - określał kwotowo limit środków na finansowanie zadań z zakresu działalności statutowej zleczanych przez organ nadzorujący. W pozostałych przypadkach organy nadzorujące ograniczały się do poparcia wniosku i ujętych w nim tematów prac naukowo-badawczych. Pozytywne opinie na wniosku wskazywały na potrzebę prowadzenia badań, w proponowanych przez jednostki kierunkach, i na możliwość wykorzystania ich wyników. Jednak w praktyce nie dokonywano zarówno oceny wykonanych prac a także ich wykorzystania. Stwierdzono, że tylko w nielicznych przypadkach dokonywano oceny działalności

³⁹ Zarządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 1 lipca 1998 r. w sprawie utworzenia Instytutu

jednostek oraz oceny pracy jej dyrektora. Z kontroli wynika, że niektóre organy nadzorujące w ogóle nie realizowały zadań określonych w przepisach ustawy o jbr, ograniczając się tylko do pośredniczenia pomiędzy jednostkami a Komitetem Badań Naukowych - bowiem uzyskanie przez jednostkę dotacji na dofinansowanie działalności statutowej bądź inwestycji bez wymaganej opinii organu nadzorującego, stosownie do przepisu art. 15 ust. 1 ustawy o KBN, było niemożliwe. Na przykład:

- ♦ *Z ustaleń kontroli wynika, że **Ministerstwo Zdrowia i Opieki Społecznej** nie miało faktycznego wpływu na tematykę prac badawczych i badawczo-rozwojowych zgłaszanych przez jbr w rocznych planach zadaniowo-finansowych, zamieszczonych we wnioskach o finansowanie działalności statutowej. Ministerstwo wyrażało bowiem jedynie opinię popierającą wnioski tych jednostek*

Z poglądu zaprezentowanego w toku kontroli w Ministerstwie, że efekty ekonomiczne wdrożenia prac badawczo-rozwojowych objętych zakończonymi w latach 1996-1998 projektami badawczymi zamawianymi i projektami celowymi są „niewymierne, niemożliwe do określenia” wynika, iż efekty ekonomiczne działalności badawczo-rozwojowej nie są kalkulowane, programowane ani analizowane wynikowo. Z tego zaś należy wnosić, że MZiOS w polityce finansowania i wykorzystania działalności resortowej bazy naukowej i badawczo-rozwojowej nie kieruje się, z jednej strony potrzebami, z drugiej zaś instrumentem efektów merytorycznych.

Stwierdzono, że w niektórych przypadkach nie dość wnikliwie oceniono celowość zlecenia jednostkom badawczo-rozwojowym niektórych zadań opłaconych ze środków MZiOS. Wydatki Ministerstwa poniesione na realizację przez nadzorowane jednostki badawczo-rozwojowe zadań związanych z rozwiązywaniem bieżących zadań resortowych wyniosły w latach 1997-1999 ponad 17,2 mln zł. Tymczasem, jak wykazała kontrola, nie wszystkie wyniki zleconych prac zostały dotychczas wykorzystane w praktycznej działalności jednostek ochrony zdrowia, a wykorzystanie ich części może być ewentualnie sprawą dopiero bliżej nieokreślonej przyszłości.

- ♦ ***Krajowa Rada Spółdzielcza (KRS)** faktycznie nie wykonuje nadzoru nad podporządkowanymi jej jednostkami badawczo-rozwojowymi, gdyż - zgodnie z informacją KRS - nie aparatu urzędniczego ani narzędzi do sprawowania funkcji nadzorczych. Czynności te sprowadzają się tylko do pośredniczenia pomiędzy jednostkami a KBN.*

Z informacji Krajowej Rady Spółdzielczej wynika, że np. Centralny Ośrodek Badawczo-Rozwojowy Ogrodnictwa w małym stopniu służy realizacji zadań statutowych KRS gdyż nie mając środków na jego dofinansowanie nie jest w

stanie wyprofilować działalności COBRO na zaspokojenie potrzeb spółdzielni ogrodniczych Podjęte przez KRS działania na rzecz przekazania COBRO pod nadzór Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej bądź połączenia z inną jednostką badawczo-rozwojową nie doprowadziły dotychczas do ostatecznych rozstrzygnięć. Z tego to powodu COBRO nie posiada aktualnego – zatwierdzonego przez organ nadzorujący – statutu; nie przeprowadzono także konkursu na stanowisko dyrektora Ośrodka, mimo iż kadencja obecnego dyrektora upłynęła już w 1996 r.

- ♦ **Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji** od 1 stycznia 1997 r. - po przekształceniu MSW w MSWiA powierzono sprawowanie nadzoru nad 7 jbr nadzorowanymi poprzednio przez b. Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa (MGPiB), a od marca 1999 r. nad jedną jbr nadzorowaną poprzednio przez Ministra Gospodarki. Należy podkreślić, że jbr nadzorowane do 1997 r. przez MGPiB nie prowadziły i nie prowadzą działalności z zakresu ochrony bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego.

W sytuacji tak istotnych zmian Ministerstwo nie podjęło niezbędnych działań zmierzających do jednoznacznego uregulowania prawnych podstaw działalności nadzorowanych jbr. Do czasu kontroli MSWiA nie występowało z inicjatywą nowelizacji przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 lipca 1986r. i dostosowania ich do nowych zadań Ministerstwa oraz do zróżnicowanego statusu nadzorowanych jbr. Jednocześnie obowiązujące formalnie uregulowania rozporządzenia RM stosowane były przez Ministerstwo tylko w odniesieniu do dwóch spośród 9 nadzorowanych jbr. Pozostałe jednostki funkcjonowały na zasadach obowiązujących przed przejęciem nad nimi nadzoru przez MSWiA, przy czym statuty pięciu jednostek nie zostały – zgodnie z wymogiem wynikającym z przepisu art. 4 ust. 3 ustawy o jbr - zatwierdzone przez Ministra Spraw Wewnętrznych, mimo iż uchwalone przez rady naukowe projekty tych statutów przekazane zostały do MSWiA już w 1997 r.

- ♦ **Minister Łączności** sprawował skuteczny nadzór nad działalnością Instytutu Łączności, który polegał przede wszystkim na opiniowaniu i weryfikacji kierowanych do KBN wniosków o dofinansowanie działalności statutowej oraz sprawozdań finansowych z wykorzystania środków budżetowych, a także na współuczestnictwie w określaniu kierunków prac naukowych i badawczo-rozwojowych. Przedstawiciele Ministerstwa brali udział w ustalaniu planu zadaniowo-finansowego Instytutu, uczestniczyli również w odbiorach prac badawczych, których wyniki przekazywane były m.in. do zainteresowanych komórek organizacyjnych Ministerstwa w celu wykorzystania ich w bieżącej pracy.

Stwierdzono jednak, że opracowywanie przez Instytut planów zadaniowo-finansowych a także formułowanie przez Ministerstwo propozycji tematyki prac badawczych na dany rok następowało dopiero w grudniu roku poprzedzającego a nawet w trakcie danego roku co nie pozwalało na rzetelne określanie potrzeb finansowych Instytutu w kierowanych do KBN i aprobowanych przez Ministerstwo Łączności wnioskach o dofinansowanie działalności statutowej. Wnioski takie – zgodnie z obowiązującymi zasadami, określonymi uchwałą Nr 4/93 KBN z 15 lutego 1993 r. – składane były bowiem przed 30 września roku poprzedzającego, tj. przed opracowaniem planów a więc przed jednoznacznym sformulowaniem zadań badawczych i potrzeb finansowych.

- ♦ Nadzór **Ministra Gospodarki** nad jednostkami badawczo-rozwojowymi nie był - w okresie objętym kontrolą - sprawowany w sposób należyty. W Ministerstwie Gospodarki nie było pełnej bazy danych o wartości prac zleconych lub wnioskowanych do wykorzystania przez jednostki badawczo-rozwojowe w latach 1997-1999 (I półrocze) ani o poniesionych na te prace wydatkach ze środków publicznych. Ministerstwo nie posiadało także pełnego rozeznania w zakresie uregulowań praw własności majątku nadzorowanych jednostek

badawczo-rozwojowych. Z ustaleń kontroli wynika, że część jbr nie ma w pełni uregulowanych praw własności gruntów i budynków będących w ich użytkowaniu. Stanowi to istotne utrudnienie dla realizacji opracowywanej przez Ministerstwo Gospodarki strategii postępowania wobec nadzorowanych jednostek badawczo-rozwojowych, w tym ich łączenia, przekształceń własnościowych oraz likwidacji. Przykładem może być przewlekłe prowadzona likwidacja Ośrodka Badawczo-Rozwojowego Maszyn Hutniczych w Bytomiu (ponad 7 lat). Przyczyną nie zakończenia tej likwidacji były nieuregulowane stosunki własnościowe w zakresie nieruchomości użytkowanych przez tę jednostkę.

Krytycznie należy ocenić także pominięcie w przygotowanych programach restrukturyzacji branży górniczej zagadnień związanych z dalszym funkcjonowaniem i możliwościami wykorzystania jednostek badawczo-rozwojowych pracujących na rzecz tych branż. Wobec postępującej komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw powyższych branż konieczne jest przeanalizowanie zasadności dalszego funkcjonowania jednostek badawczo-rozwojowych wykonujących prace na ich rzecz.

Problem dalszego funkcjonowania państwowych jednostek badawczo-rozwojowych w dotychczasowej formule i na podstawie dotychczasowych przepisów, zwłaszcza wobec postępującej prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych i całych branż został uwzględniony w przyjętym przez Radę Ministrów - w grudniu 1998 r. – „Programie prywatyzacji do 2001 roku”.

W harmonogramie realizacji działań związanych z procesem przekształceń własnościowych jbr wymieniono m.in. dokonanie analizy i oceny jbr z uwzględnieniem kryteriów oceny parametrycznej poziomu naukowego oraz ich efektywności gospodarczej oraz nowelizację ustawy o jednostkach badawczo-rozwojowych.

Nadmienić należy, iż Przewodniczący Komitetu Badań Naukowych w III kwartale 1998 r. zwrócił się do organów nadzorujących jednostki badawczo-rozwojowe o dokonanie analizy i oceny jednostek. Dotychczas nie we wszystkich organach nadzorujących jednostki badawczo-rozwojowe zakończono prace nad dokonaniem analizy bądź - po jej dokonaniu poza nielicznymi przypadkami - nie podjęto decyzji w jakich kierunkach powinny być dokonywane przekształcenia.

VII. Przebieg postępowania kontrolnego i działania podjęte po zakończeniu kontroli

W toku postępowania kontrolnego kontrolujący zasięgaliby dodatkowych informacji w 73 jednostkach niekontrolowanych. Informacje dotyczyły wdrożenia wyników końcowych prac badawczo-rozwojowych i uzyskanych z tego tytułu efektów.

Po zakończonych kontrolach w 11 jednostkach odbyły się narady pokontrolne, w czasie których omówiono wyniki kontroli, a kierownicy skontrolowanych jednostek przyjęli do realizacji stosowne wnioski.

Do kierowników wszystkich skontrolowanych jednostek wystosowano wystąpienia pokontrolne.

W wystąpienia skierowanych do kierowników skontrolowanych ministerstw i urzędów centralnych wnioskowano m.in. o:

- ◆ dokonanie oceny działalności nadzorowanych jednostek badawczo-rozwojowych oraz pracy ich dyrektorów,
- ◆ dokonanie oceny nadzorowanych jednostek badawczo-rozwojowych z uwzględnieniem zadań, dla których zostały utworzone a także udziału i potencjalnych możliwości ich wykorzystania w realizacji zadań resortowych,
- ◆ poprzedzanie zlecania jednostkom badawczo-rozwojowym zadań do realizacji analizą możliwości ich wykonania przez poszczególne jednostki z uwzględnieniem ich specjalizacji merytorycznej,
- ◆ dokonanie przeglądu projektów badawczych lub celowych i zamawianych pod kątem możliwości ich wykorzystania w praktyce gospodarczej,
- ◆ wdrożenie wewnętrznej procedury opiniowania wniosków jednostek o dofinansowanie ze środków publicznych,
- ◆ uwzględniania jednostek badawczo-rozwojowych związanych z konkretną branżą w programach restrukturyzacji sektorów,
- ◆ określenie kryteriów podziału i przyznawania środków na dofinansowanie działalności ogólnotechnicznej i wspomagającej badania nadzorowanych jednostek badawczo-rozwojowych – stosownie do obowiązujących w tym zakresie przepisów KBN.

W wystąpieniach skierowanych do kierowników kontrolowanych jednostek badawczo-rozwojowych wnioskowano m.in. o :

- ◆ poddanie weryfikacji pod kątem aktualności kierunków działalności naukowej i badawczo-rozwojowej, przy uwzględnieniu skutków przeprowadzanych w gospodarce krajowej procesów restrukturyzacyjnych,
- ◆ opracowanie przez poszczególne zakłady jednostki badawczo-rozwojowej strategii w zakresie prowadzonych przez nie badań dla zwiększenia wszechstronności badań w konkretnej dziedzinie,
- ◆ zapewnienie zgodności zadań ujętych w planie rzeczowo-finansowym i realizowanych w ramach działalności statutowej z zakresem tych zadań ujętym we wnioskach o dofinansowanie, stosownie do obowiązujących zasad ustalonych przez KBN,
- ◆ wystąpienie do rady naukowej o ustalenie - zgodnie z postanowieniami ustawy o jbr - perspektywicznych kierunków działalności naukowej, rozwojowej i wdrożeniowej,
- ◆ prowadzenie działalności w oparciu o plany rzeczowo-finansowe,
- ◆ opracowanie i wdrożenie zasad ewidencji umożliwiających rzetelne określenie we wnioskach kierowanych do KBN, planowanych i faktycznych kosztów prac badawczo-rozwojowych realizowanych w ramach działalności statutowej,
- ◆ przeanalizowanie możliwości pozyskiwania przez jednostki badawczo-rozwojowe, większych niż dotychczas, przychodów finansowych z odpłatnej działalności badawczo-rozwojowej,
- ◆ podjęcie działań zmierzających do poprawy relacji pomiędzy nakładami i przychodami z tytułu prac badawczych i badawczo-rozwojowych, których wyniki znajdują zastosowanie w przemyśle,
- ◆ usprawnienie opracowania rocznych planów rzeczowo-finansowych w celu zwiększenia ich realności,

- ♦ pozyskiwanie od odbiorców konkretnych prac, szerszego niż dotychczas, zakresu informacji o przebiegu i efektach oraz ewentualnych trudnościach we wdrażaniu wyników zrealizowanych prac badawczo-rozwojowych,
- ♦ podjęcie czynności zapewniających poprawę w zakresie zwiększenia liczby wdrożeń wyników realizowanych badań,
- ♦ uporządkowanie stanu prawnego posiadanego majątku w szczególności podjęcie działań mających na celu uzyskanie prawa wieczystego użytkowania gruntów,
- ♦ bieżące regulowanie zobowiązań, zwłaszcza wobec ZUS i budżetu państwa,
- ♦ skuteczne egzekwowanie przez jednostki zaległych należności,
- ♦ rzetelne sporządzanie sprawozdań kierowanych do Komitetu Badań Naukowych.

**Dyrektor Departamentu
Edukacji, Nauki i Kultury**

Stefan Lubiszewski

**Akceptuję:
WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI**

**Zbigniew Wesółowski
Warszawa, 2000-04-18**

**ZATWIERDZAM:
PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI**

**Janusz Wojciechowski
Warszawa, 2000-04-18**

Wykaz skontrolowanych jednostek

1. Ministerstwo Gospodarki
2. Ministerstwo Łączności
3. Ministerstwo Środowiska
4. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej
5. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi
6. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji
7. Ministerstwo Transportu i Gospodarki Morskiej
8. Ministerstwo Zdrowia
9. Urząd Kultury Fizycznej i Turystyki
10. Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast
11. Instytut Badawczy Leśnictwa
12. Instytut Gospodarki Mieszkaniowej
13. Centralny Instytut Ochrony Pracy
14. Instytut Badawczy Dróg i Mostów
15. Instytut Transportu Samochodowego
16. Instytut Medycyny Pracy
17. Instytut Sportu
18. Instytut Turystyki
19. Instytut Fizjologii i Patologii Słuchu
20. Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej
21. Przemysłowy Instytut Motoryzacji
22. Instytut Technologii Materiałów Elektronicznych
23. Instytut Łączności
24. Instytut Melioracji i Użytków Zielonych
25. Instytut Techniki Budowlanej
26. Instytut Leków
27. Instytut Pracy i Spraw Socjalnych

28. Morski Instytut Rybacki
29. Instytut Medycyny Morskiej i Tropikalnej
30. Centralne Laboratorium Przemysłu Tytoniowego
31. Centralne Laboratorium Przemysłu Obuwniczego
32. Instytut Technologii Nafty im. prof. Stanisława Piłata
33. Instytut Górnictwa Naftowego i Gazownictwa
34. COBR Przemysłu Elementów Wyposażenia Budownictwa „Metalplast”
35. Instytut Włókien Naturalnych
36. Instytut Technologicznych Wyrobów Włókienniczych „Moratex”
37. Instytut Włókien Chemicznych
38. Instytut Włókiennictwa
39. Instytut Przemysłu Skórzanego
40. Instytut Ekologii i Terenów Uprzemysłowionych
41. OBR Przemysłu Urządzeń Klimatyzacyjno-Wentylacyjnych i Odpylających „Barowent”
42. Instytut Chemicznej Przeróbki Węgla
43. Centrum Elektryfikacji i Automatyzacji Górnictwa „EMAG”
44. Centrum Mechanizacji Górnictwa „KOMAG”
45. OBR Samochodów Małolitrażowych „Bosmal”
46. Instytut Medycyny Wsi
47. Instytut Nawozów sztucznych
48. Instytut Mineralnych Materiałów Budowlanych
49. Instytut Górnictwa Odkrywkowego „Poltegor”
50. Instytut Komputerowych Systemów Automatyki i Pomiarów
51. OBR „Erg”
52. OBR Przemysłu Siarkowego „Siarkopol”
53. Instytut Techniki Grzewczej i Sanitarnej
54. Przemysłowy Instytut Maszyn Budowlanych
55. OBR Środków Organizacyjno-Technicznych „Probet”
56. COBR Przemysłu Betonów „Cebet”
57. COBR Techniki Instalacyjnej „Instal”

- 58. Państwowy Instytut Geologiczny
- 59. Przemysłowy Instytut Elektroniki
- 60. COBR Ogrodnictwa
- 61. Instytut Rozwoju Służb Społecznych
- 62. Przemysłowy Instytut Automatyki i Pomiarów
- 63. OBR Kauczków Tworzyw Winiowych