

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DEPARTAMENT NAUKI, OŚWIATY I DZIEDZICTWA NARODOWEGO

Nr ewid. 154/2005/P/05/078/KNO
KNO-41006/2005

Informacja

**o wynikach kontroli realizacji programów
badawczych finansowanych ze środków
publicznych**

W a r s z a w a

l i s t o p a d

2 0 0 6 r .

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

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

Informacja

o wynikach kontroli realizacji programów badawczych finansowanych ze środków publicznych

Dyrektor Departamentu
Nauki Oświaty i Dziedzictwa Narodowego

Grzegorz Buczyński

Zatwierdzam:

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Jacek Jezierski
Warszawa, dnia listopada 2006 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
00-950 Warszawa
tel./fax: 0-prefiks-22-825 44 81
www.nik.gov.pl

Spis treści

1. Wprowadzenie.....	1
2. Podsumowanie wyników kontroli.....	2
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności	2
2.2. Synteza wyników kontroli	2
2.3. Uwagi końcowe i wnioski	9
3. Ważniejsze wyniki kontroli.....	10
3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych	10
3.2. Istotne ustalenia kontroli	16
3.2.1. Cele i założenia programów	16
3.2.2. Finansowanie programów	23
3.2.3. Realizacja programów i uzyskane efekty	26
3.2.4. Nadzór nad realizacją programów, sprawowany przez b. Przewodniczącego Komitetu Badań Naukowych i b. Ministra Nauki i Informatyzacji oraz Ministra Obrony Narodowej	29
4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli.....	30
Załączniki.....	33
1. Wykaz jednostek objętych kontrolą.	
2. Wykaz aktów prawnych.	
3. Charakterystyka skontrolowanych programów badawczych.	
4. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.	

1. Wprowadzenie

Kontrola pn. „Realizacja programów badawczych finansowanych ze środków publicznych” (nr P/05/078) została podjęta z inicjatywy Najwyższej Izby Kontroli.

Celem kontroli była ocena wykorzystania środków publicznych przeznaczonych na prace badawcze, objęte strategicznymi (wieloletnimi) rządowymi programami badawczymi (zwanymi dalej „programami”), z uwzględnieniem osiągnięcia założonych celów i rezultatów badań.

Kontrolą objęto 6 spośród 8 programów, ustanowionych przez Radę Ministrów na podstawie ustawy o Komitecie Badań Naukowych¹ i realizowanych przez jednostki badawcze i badawczo-rozwojowe w latach 1994-2005². Część badawcza programów była finansowana (lub współfinansowana) i nadzorowana przez: b. Przewodniczącego Komitet Badań Naukowych, b. Ministra Nauki i Informatyzacji, Ministra Obrony Narodowej i Prezesa Polskiej Akademii Nauk.

NIK skontrolowała 24 jednostki uczestniczące w realizacji programów, w tym: b. Ministerstwo Edukacji i Nauki³ (MEiN), b. Ministerstwo Nauki i Informatyzacji (MNiI), Ministerstwo Obrony Narodowej (MON) oraz 12 jednostek badawczych i 5 państwowych szkół wyższych, na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o NIK⁴, pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności, a także 4 podmioty gospodarcze, na podstawie art. 2 ust. 3 ustawy o NIK, pod względem legalności i gospodarności. Wykaz jednostek objętych kontrolą (wraz z nazwami programów) stanowi załącznik nr 1 do informacji.

W b. MEiN i b. MNiI kontrola obejmowała finansowanie prac badawczych oraz nadzór nad ich realizacją. W jednostkach badawczych i rozwojowych oraz w podmiotach gospodarczych skontrolowano realizację prac badawczych i osiągnięcie zakładanych celów oraz prawidłowość wykorzystania środków publicznych.

W MON skontrolowano realizację programu pn. „Nowoczesne technologie dla potrzeb rozwoju systemu obrony przeciwlotniczej wojsk i obiektów”.

¹ Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o Komitecie Badań Naukowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 33, poz. 389, ze zm.), zwana dalej „ustawą o KBN”. Ustawa o KBN uchylona została z dniem 5 lutego 2005 r. na podstawie ustawy z dnia 8 października 2004 r. o zasadach finansowania nauki (Dz. U. Nr 238, poz. 2390, ze zm.).

² Kontrolą NIK nie objęto programu pn. „Doskonalenie systemów innowacyjności w produkcji i eksploatacji w latach 2004-2008”, ze względu na niewielkie zaawansowanie jego realizacji oraz programu pn. „Śmigłowiec wielozadaniowy S-IW Huzar”, ze względu na niewielkie zaangażowanie środków publicznych w jego realizację, a następnie odstąpienie od realizacji programu w 2001 r.

³ Do 1 kwietnia 2003 r. zadania w tym zakresie należały do b. Komitetu Badań Naukowych (KBN), a od 2 kwietnia 2003 r. do 31 października 2005 r. - do b. Ministerstwa Nauki i Informatyzacji (MNiI).

⁴ Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2001 r. Nr 85, poz. 937, ze zm.), zwana dalej „ustawą o NIK”.

2. Podsumowanie wyników kontroli

2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie realizację 4 spośród 6 skontrolowanych programów (tj. programy pn.: „Bezpieczeństwo i ochrona zdrowia człowieka w środowisku pracy”, „Gospodarka odpadami promieniotwórczymi i wypalonym paliwem jądrowym”, „Rozwój niebieskiej optoelektroniki. Stworzenie technologicznych i produkcyjnych podstaw nowej gałęzi przemysłu – niebieskiej optoelektroniki” oraz „Dostosowywanie warunków pracy w Polsce do standardów Unii Europejskiej”), pomimo stwierdzonych nieprawidłowości.

W wyniku realizacji ww. programów rozwiązano istotne problemy rozwoju gospodarki oraz ochrony środowiska przyrodniczego i ochrony środowiska pracy. Na realizację tych programów wydatkowano środki publiczne w kwocie 162.406 tys. zł.

Stwierdzone nieprawidłowości w realizacji ww. programów polegają w szczególności na: nieosiągnięciu wszystkich celów badawczych oraz nierzetelnym rozliczaniu środków publicznych.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie realizację dwóch programów, na które wydatkowano środki publiczne w kwocie 202.356 tys. zł, tj. programy pn.:

- 1) „Nowoczesne technologie dla potrzeb rozwoju systemu obrony przeciwlotniczej wojsk i obiektów”, ze względu na niepełną realizację celów badawczych, opóźnienie prac i znaczne przekroczenie planowanych kosztów,
- 2) „Kwaśny papier. Ratowanie w skali masowej zagrożonych polskich zasobów bibliotecznych i archiwalnych”, ze względu na niepodjęcie realizacji większości zadań oraz opóźnienia w realizacji pozostałych zadań.

Stwierdzono również brak skutecznego nadzoru nad realizacją niektórych programów, ze strony: b. Przewodniczącego KBN, b. Ministra Nauki i Informatyzacji i Ministra Obrony Narodowej.

2.2. Synteza wyników kontroli

1. Prace badawcze w ramach realizacji programów, ustanowionych w latach 1994-2005 przez Radę Ministrów, finansował (lub współfinansował) i nadzorował: b. Przewodniczący Komitetu Badań Naukowych, b. Minister Nauki i Informatyzacji oraz Minister Obrony Narodowej. Na realizację programów wydatkowano z budżetu państwa łącznie kwotę 382.920 tys. zł, w tym na programy objęte kontrolą 364.762 tys. zł.

Programy były ustanawiane przez Radę Ministrów w celu realizacji kompleksowych przedsięwzięć o podstawowym znaczeniu dla różnych dziedzin życia społecznego i gospodarczego, w szczególności związanych z obronnością i bezpieczeństwem państwa, rozwojem gospodarki oraz postępem naukowo-technicznym. [str. 16]

2. Celem programu pn. „Bezpieczeństwo i ochrona zdrowia człowieka w środowisku pracy”, ustanowionego w 1994 r., było stworzenie, w ramach polityki społeczno-ekonomicznej państwa, skutecznego systemu bezpieczeństwa i ochrony zdrowia człowieka w środowisku pracy w aspekcie stowarzyszenia Polski z Unią Europejską.

Program zrealizowany został przez Centralny Instytut Ochrony Pracy – Państwowy Instytut Badawczy w Warszawie (koordynator programu) oraz 31 innych wykonawców (jednostki badawcze, szkoły wyższe i placówki naukowe PAN), w okresie od 1 lutego 1995 r. do 31 grudnia 2001 r. kosztem 134.859,6 tys. zł.

W ocenie b. KBN i b. MNil, cele i założenia programu w części badawczej zostały wykonane. W wyniku realizacji programu uzyskano m.in. następujące efekty:

- 1) określono dopuszczalne stężenia i natężenia różnych czynników w środowisku pracy, ujęte następnie w polskich normach,
- 2) opracowano nowe wymagania bezpieczeństwa i higieny pracy oraz kryteria, wytyczne i zalecenia poprawy warunków pracy, zgodne ze standardami obowiązującymi w UE,
- 3) poszerzono państwowy system oceny zgodności maszyn, urządzeń oraz środków ochrony z wymaganiami norm międzynarodowych i krajowych.

Kontrolą NIK objęto 10 jednostek, tj.: koordynatora, 6 jednostek badawczych oraz 3 szkoły wyższe. W wystąpieniach pokontrolnych NIK pozytywną ocenę uzyskało 9 z 10 skontrolowanych jednostek, pomimo stwierdzenia nieprawidłowości. Nieprawidłowości te polegały m.in. na niewłaściwym planowaniu kosztów programu i nierzetelnym rozliczaniu środków finansowych oraz braku pełnego zaangażowania finansowego ministerstw w realizację zadań związanych z wdrożeniem rezultatów badań.

NIK negatywnie oceniła działalność Instytutu Medycyny Pracy i Zdrowia Środowiskowego w Sosnowcu, z uwagi na nierzetelne rozliczenia finansowe zadań badawczych oraz zakup materiałów z pominięciem ustawy o zamówieniach publicznych. [str. 16 -17, 25-26]

3. Celem programu pn. „Nowoczesne technologie dla potrzeb rozwoju systemu obrony przeciwlotniczej wojsk i obiektów”, ustanowionego w 1994 r. i realizowanego kosztem 200.888,5 tys. zł, było opracowanie i zastosowanie przez polski przemysł obronny nowoczesnej techniki i technologii.

Program obejmował opracowanie i wdrożenie do produkcji oraz dostawę dla sił zbrojnych przenośnego, przeciwlotniczego zestawu raketowego GROM i przeciwlotniczego zastawu raketowego LOARA oraz uruchomienie prac wdrożeniowych nad przygotowaniem produkcji seryjnej, w tym amunicji.

Program realizowało Ministerstwo Obrony Narodowej oraz inni wykonawcy, z których kontrolą objęto 2 jednostki, tj.: Centrum Naukowo-Produkcyjne Elektroniki Profesjonalnej RADWAR S.A. w Warszawie i Zakłady Metalowe „MESKO” w Skarżysku-Kamiennej.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniła realizację programu przez Ministerstwo Obrony Narodowej, ze względu na stwierdzone nieprawidłowości polegające na: niepełnej realizacji założeń programu, znacznych opóźnieniach wykonania zadań oraz kilkakrotnym przekroczeniu wydatków, w stosunku do kwot planowanych.

NIK oceniła pozytywnie, pomimo stwierdzenia nieprawidłowości, realizację części programu, dotyczącej opracowania przez Zakłady Metalowe „MESKO” S.A. w Skarżysku-Kamiennej przenośnego przeciwlotniczego zestawu raketowego GROM, który został wprowadzony do Sił Zbrojnych RP w 2001 r. Kontrola wykazała, że okres realizacji programu wydłużono o 5 lat (z 3 do ponad 8 lat), a łączne koszty programu wzrosły ponad trzykrotnie.

NIK oceniła również pozytywnie, pomimo stwierdzenia nieprawidłowości, realizację części programu, dotyczącej opracowania, przez Centrum Naukowo-Produkcyjne Elektroniki Profesjonalnej RADWAR S.A. przeciwlotniczego zestawu raketowego „LOARA” (zestaw został wdrożony do produkcji). Kontrola wykazała, że okres realizacji umowy wydłużono z 5 do ponad 10 lat, a koszty wykonania zadań wzrosły dwukrotnie. [str. 17-18, 24 i 28]

4. Celem programu pn. „Gospodarka odpadami promieniotwórczymi i wypalonym paliwem jądrowym”, ustanowionego w 1996 r., było opracowanie koncepcji zagospodarowania wypalonego paliwa z reaktorów EWA i MARIA oraz poprawy warunków przechowywania tego paliwa, a także przygotowanie, zgodnie z wymogami UE, zasad gospodarowania odpadami radioaktywnymi.

Program zrealizowany został w latach 1997-1999 r., kosztem 3.446,8 tys. zł (część badawcza), przez 4 jednostki, w tym: 3 jednostki objęte badaniami kontrolnymi NIK, tj.: Instytut Energii Atomowej w Otwocku-Świerku (koordynatora prac badawczych i wykonawcę 2 tematów badawczych), Instytut Chemii i Techniki Jądrowej w Warszawie i Akademię Górniczo-Hutniczą w Krakowie oraz nie objęty kontrolą NIK - Państwowy Instytut Geologiczny w Warszawie.

Według oceny Państwowej Agencji Atomistyki oraz b. KBN, cele i założenia części badawczej programu, polegające na opracowaniu technologii utylizacji odpadów radioaktywnych i zagospodarowania wypalonego paliwa jądrowego, dostosowanych do wymogów obowiązujących w UE, oraz opracowaniu projektu zamknięcia dotychczasowych składowisk tych odpadów i wytypowaniu nowych składowisk – zostały osiągnięte. W wyniku realizacji programu opracowano nowe techniki i technologie do zastosowania w przemyśle jądrowym oraz przy unieszkodliwianiu odpadów promieniotwórczych, a także:

- 1) akty prawne dostosowujące rozwiązania w zakresie gospodarowania odpadami promieniotwórczymi i wypalonym paliwem do wymogów UE oraz system organizacji gospodarki odpadami promieniotwórczymi w Polsce,
- 2) projekt zamknięcia Krajowego Składowiska Odpadów Promieniotwórczych w Różanie oraz propozycje do wytypowania nowego składowiska odpadów promieniotwórczych.

NIK pozytywnie oceniła realizację programu przez skontrolowane jednostki, mimo stwierdzenia nieprawidłowości i uchybień, polegających m.in. na: niezgodności terminów zakończenia prac z terminami ustalonymi w umowach i harmonogramach, rozbieżności pomiędzy poniesionymi kosztami a kosztami wykazywanymi w sprawozdaniach i dokumentacji księgowej, zakupach aparatury z pominięciem procedur określonych w ustawie o zamówieniach publicznych oraz zaliczeniu w koszty prac badawczych niektórych kosztów niezwiązanych z tymi pracami. [str. 19, 24-25, 27-29]

- 5. Celem programu pn. „Rozwój niebieskiej optoelektroniki. Stworzenie technologicznych i produkcyjnych podstaw nowej gałęzi przemysłu – niebieskiej optoelektroniki”, ustanowionego w 1998 r., było opracowanie konstrukcji i technologii oraz uruchomienie produkcji detektorów UV oraz źródeł światła spójnego w zakresie UV i niebieskim (diody laserowe) oraz ich wykorzystanie do produkcji analizatorów medycznych dla stomatologii, projektora laserowego i systemu monitoringu zanieczyszczeń.**

Program, w części badawczej, przewidziany był do realizacji w latach 2000-2004, kosztem 28.900 tys. zł (środki budżetowe). Realizacja programu miała stworzyć dla Polski możliwość uczestniczenia w tworzącym się rynku niebieskiej optoelektroniki.

Program realizowany był (część badawcza) przez skontrolowane przez NIK 3 jednostki, tj.: 2 jednostki badawcze - Centrum Badań Wysokociśnieniowych PAN w Warszawie (koordynatora programu) - obecnie Instytut Wysokich Ciśnień PAN oraz Instytut Technologii Materiałów Elektronicznych w Warszawie, a także Lubuskie Zakłady Aparatów Elektrycznych LUMEL S.A. w Zielonej Górze.

Powołany przez Ministra Nauki i Informatyzacji Zespół Specjalistyczny do spraw oceny ww. programu⁵, w sprawozdaniu końcowym z dnia 30 listopada 2005 r., m.in. stwierdził, że uzyskane wyniki demonstrują duży potencjał polskiej myśli naukowej. W wyniku realizacji Programu zwiększono wysoko wykwalifikowaną kadrę w dziedzinie technologii optoelektronicznych oraz stworzono warunki do podjęcia w przyszłości małoseryjnej produkcji niebieskich laserów, detektorów oraz różnego rodzaju urządzeń wykorzystujących te elementy. Powstało nowoczesne laboratorium High-Tech, unikalne w skali polskiej, o doskonałych warunkach dla kształcenia młodych kadr naukowo-technicznych.

W dniu 17 maja 2006 r. Rada Ministrów zaakceptowała raport końcowy z realizacji programu, w którym m.in. uznano, że stworzone zostały podstawy do dochodowej, nowoczesnej gałęzi przemysłu, oparte na produkcji laserów.

W wystąpieniach pokontrolnych NIK pozytywnie oceniła realizację programu przez bezpośrednich wykonawców, pomimo stwierdzenia istotnych nieprawidłowości, polegające m.in. na: niepełnym wykonaniu zadań badawczych wynikających z programu, znacznych opóźnieniach w jego realizacji oraz nierzetelnym rozliczeniu kosztów. W ocenie NIK, b. Przewodniczący KBN, a następnie b. Minister Nauki i Informatyzacji nie sprawowali właściwego nadzoru nad realizacją programu. [str. 19-21, 24,27, i 29]

6. Celem programu pn. „Dostosowywanie warunków pracy w Polsce do standardów Unii Europejskiej”, ustanowionego w 2001 r., było opracowanie i upowszechnienie rozwiązań prawnych, organizacyjnych i technicznych, wspomagających osiągnięcie w Polsce stanu bezpieczeństwa i higieny pracy zgodnego z wymaganiami dyrektyw UE.

Cele i założenia programu ukierunkowane zostały na: ustalenie normatywów w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy, stworzenie podstaw do uzyskania statusu jednostki notyfikowanej w UE do oceny zgodności w obszarze bezpieczeństwa i higieny pracy oraz rozwój systemu badań środków ochrony indywidualnej, maszyn, narzędzi i środków ochrony zbiorowej w zakresie dyrektyw UE.

Program zrealizowany został w okresie od 1 stycznia 2001 r. do 31 grudnia 2004 r. przez Centralny Instytut Ochrony Pracy – Państwowy Instytut Badawczy w Warszawie (koordynator programu) oraz 12 innych jednostek (w tym: 8 jednostek badawczych i 5 szkół wyższych), kosztem 33.113 tys. zł (część badawcza).

⁵ Sprawozdanie z oceny pracy Zespołu Specjalistycznego do spraw oceny programu wieloletniego „Rozwój niebieskiej optoelektroniki”, powołanego decyzją b. Ministra Nauki i Informatyzacji nr 20/2005 z dnia 25 kwietnia 2005 r.

W ocenie b. KBN i b. MNil, cele i założenia programu zostały osiągnięte. W wyniku realizacji programu opracowane zostały rozwiązania prawne i organizacyjne, dotyczące implementacji kilkunastu dyrektyw UE, dotyczących warunków pracy w Polsce.

Kontrolą NIK objęto 8 jednostek, w tym: koordynatora programu, 5 jednostek badawczych i 2 szkoły wyższe. NIK pozytywnie oceniła realizację programu, pomimo stwierdzenia nieprawidłowości i uchybień, polegających w szczególności na:

- 1) niewłaściwym planowaniu nakładów na realizację programu oraz niegospodarnym wydatkowaniu środków w kwocie 93,3 tys. zł,
- 2) braku uzgodnień pomiędzy b. KBN a koordynatorem programu w sprawie rozliczeń finansowych z tytułu pozyskiwanych przez koordynatora odsetek bankowych od środków budżetowych,
- 3) przekazaniu na realizację programu przez ministra właściwego do spraw nauki (część badawcza) i ministra właściwego do spraw pracy (część wdrożeniowa) środków budżetowych w kwocie niższej od przyjętej w uchwale Rady Ministrów w sprawie ustanowienia programu. [str. 21-22, 24-26 i 29]

7. Celem programu pn. „Kwaśny papier. Ratowanie w skali masowej zagrożonych polskich zasobów bibliotecznych i archiwalnych”, ustanowionego w 1999 r., było opracowanie technologii odkwaszania papieru i wykorzystania tej technologii do ratowania zagrożonych zbiorów zgromadzonych w polskich bibliotekach, archiwach i muzeach. Program planowany jest do realizacji w latach 2000-2008 r. kosztem 81.323 tys. zł.

Cele programu ukierunkowane zostały na zbadanie zakresu zagrożeń zbiorów bibliotecznych i archiwalnych oraz określenie działań zapobiegających dopływowi materiałów zakwaszonych do tych zbiorów.

Program realizuje Biblioteka Narodowa w Warszawie (koordynator programu i wykonawca części prac badawczych) oraz 9 innych jednostek, w tym m.in. 3 jednostki zajmujące się archiwami państwowymi, 2 szkoły wyższe i 2 jednostki badawcze.

NIK negatywnie oceniła realizację programu. Ustalono, że do czasu zakończenia kontroli na realizację programu wydano 11.365,5 tys. zł, tj. zaledwie 25% kwoty zaplanowanej na okres do końca 2005 r. W ramach części badawczej programu (realizowanej od kwietnia 2003 r.), na którą przewidziano kwotę 5.141 tys. zł, wykorzystano dotychczas kwotę 1.497 tys. zł (29,1%). Zrealizowano tylko 3 spośród 38 zadań (7,9%), a opóźnienia w realizacji zadań wynosiły od 1 roku do 5,5 lat. Realizację ponad połowy zadań rozpoczęto z 3-letnim opóźnieniem, a 9 zadań w ogóle nie rozpoczęto. Zachowanie dotychczasowego tempa prac skutkowałoby wielokrotnym przekroczeniem zakładanego na 20 lat okresu odkwaszenia zbiorów.

W wyniku dotychczasowych prac m.in.: zbadano stan książek i czasopism oprawnych z XIX i XX wieku w Bibliotece Narodowej, wykonano część prac związanych ze stworzeniem sieci pracowni

mikrofalowych w archiwach państwowych oraz opracowano Polską Normę dotyczącą papieru trwałego i papieru archiwalnego.

Kontrolą NIK objęto 3 jednostki, tj.: koordynatora programu, Instytut Medycyny Pracy i Zdrowia Środowiskowego w Sosnowcu oraz Instytut Celulozowo-Papierniczy w Łodzi. NIK pozytywnie oceniła Bibliotekę Narodową w Warszawie, w szczególności jej wkład w zainicjowanie nowatorskiego programu ratowania bezcennych dla kultury narodowej książek i druków. Ustalono, że Biblioteka Narodowa nie miała decydującego wpływu na kształt programu i jego finansowanie. Nieskuteczna rola Biblioteki Narodowej jako koordynatora programu, wynikała po części z faktu, że zakres zadań koordynatora nie został formalnie określony.

NIK pozytywnie oceniła realizację programu przez Instytut Celulozowo-Papierniczy w Łodzi, mimo stwierdzenia nieprawidłowości dotyczących m.in. niedotrzymania umownego terminu wykonania zadań badawczych oraz zawyżenia kosztów wykonania prac badawczych w kosztorysach ofertowych. NIK oceniła również pozytywnie realizację programu przez Instytut Medycyny Pracy i Zdrowia Środowiskowego w Sosnowcu, mimo stwierdzenia nieprawidłowości, polegających na nierzetelnym rozliczeniu kosztów wykonanych prac badawczych. [str. 22-23, 24, 27 i 30]

8. W realizacji skontrolowanych programów stwierdzono nierzetelne planowanie poszczególnych etapów działalności badawczej i związanych z tym kosztów oraz nierzetelne rozliczanie ponoszonych wydatków.

Nieprawidłowości w tym zakresie polegały w szczególności na:

- 1) opóźnieniach w rozpoczęciu realizacji programów (w 4 programach) oraz przekazywaniu środków publicznych z kilkuletnim opóźnieniem lub pod koniec roku budżetowego (w 5 programach),
- 2) niepełnym zaangażowaniu środków budżetowych, będących w dyspozycji właściwych organów administracji rządowej, w stosunku do postanowień uchwał Rady Ministrów w sprawie ustanowienia programów (w 4 programach),
- 3) nierzetelne określanie, we wnioskach o ustanowienie programów, planów prac badawczych i kosztów ich wykonania oraz nierzetelne rozliczanie tych kosztów, m.in. zaliczanie do kosztów prac wydatków, które powinny być finansowane ze środków przeznaczonych na działalność statutową (w 5 programach).

Występowanie ww. nieprawidłowości skutkowało m.in. wydłużeniem okresów realizacji programów, w stosunku do ustalonych w harmonogramach, oraz poniesieniem zwiększonych kosztów. [str. 23-26, 29]

9. Stwierdzono brak skutecznego nadzoru nad realizacją określonych programów ze strony b. Przewodniczącego KBN i b. Ministra Nauki i Informatyzacji oraz Ministra Obrony Narodowej.

Skutkowało to m.in. dopuszczeniem do powstania przedstawionych wyżej nieprawidłowości, dotyczących zwłaszcza opóźnień w rozpoczęciu realizacji prac badawczych, nierzetelnego planowania tych prac i rozliczania kosztów wykonania programów. [str. 29-30]

2.3. Uwagi końcowe i wnioski

Z ustaleń kontroli wynika, że założone w programach cele i rezultaty badań nie zawsze zostały w pełni osiągnięte. W realizacji skontrolowanych programów część prac badawczych nie została zrealizowana (lub została zrealizowana w terminie późniejszym niż planowano), a koszty realizacji większości prac badawczych zostały przekroczone (w niektórych przypadkach nawet kilkakrotnie).

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, przyczyną wystąpienia ww. nieprawidłowości było wadliwe planowanie poszczególnych etapów prac badawczych oraz niewłaściwa koordynacja zadań, a także brak skutecznego nadzoru nad realizacją programów ze strony właściwych organów administracji rządowej.

W celu wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości konieczne jest stworzenie właściwych warunków dla efektywnego wykorzystania środków publicznych na badania naukowe.

Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego w szczególności powinien:

- 1) dokonywać wnikliwej oceny stopnia realizacji celów i założeń przyjętych w programach,
- 2) spowodować, aby w raportach końcowych zamieszczono, obok efektów rzeczowych, analizy ekonomiczne efektów końcowych realizacji programów,
- 3) zapewnić skuteczny nadzór nad realizacją programów oraz prawidłowym wykorzystaniem środków publicznych przeznaczonych na te cele.

Kierownicy jednostek, koordynujący i realizujący programy, w szczególności powinni:

- 1) rzetelnie rozliczać koszty związane z finansowaniem prac badawczych,
- 2) wypełnić zobowiązania dotyczące wdrożenia wyników prac badawczych, w zakresie przewidzianym uchwałami Rady Ministrów w sprawie ustanowienia programów.

3. Ważniejsze wyniki kontroli

3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych

Pojęcie strategicznych programów rządowych (programy) wprowadzone zostało po raz pierwszy ustawą o KBN⁶. Przepis art. 14 ust. 2 pkt 3 pierwotnego tekstu ustawy⁷ stanowił, iż środki finansowe ustalone w budżecie państwa na naukę są przeznaczone m.in. na „finansowanie projektów badawczych, w tym także wynikających ze strategicznych programów rządowych”. Zdefiniowanie tych programów oraz ustalenie zasad ich ustanawiania zawarte zostało w uchwale nr 1/97 Rady Ministrów z dnia 7 stycznia 1997 r. w sprawie zasad i trybu ustanawiania strategicznych programów rządowych⁸.

Zgodnie z ww. przepisami, programy ustanawiane były przez Radę Ministrów w celu realizacji kompleksowych przedsięwzięć o podstawowym znaczeniu dla różnych dziedzin życia społecznego lub gospodarczego. Programy definiowano jako dokumenty dotyczące przygotowania i prowadzenia działań zmierzających do osiągnięcia zamierzonych celów, uznanych przez Radę Ministrów za ważne dla całego kraju, w szczególności w zakresie: obronności i bezpieczeństwa państwa, zaspokajania potrzeb społecznych, rozwoju i racjonalizacji gospodarki oraz postępu naukowo-technicznego.

Zgodnie z art. 14 ust. 2 pkt 3 ustawy o KBN, środki ustalone w budżecie państwa na naukę były przeznaczone na finansowanie projektów badawczych, w tym także wynikających z programów wieloletnich. Środki na realizację programów były przyznawane przez zespoły b. KBN bezpośrednio jednostkom uczestniczącym w realizacji projektów badawczych (art. 15 ust. 4).

Zespoły b. KBN podejmowały uchwały w sprawie finansowania projektów na podstawie wniosków sekcji funkcjonujących w ramach zespołów. Od uchwał tych nie przysługiwało odwołanie (art. 10 ust. 2 pkt 2 lit. a). Przewodniczący b. KBN miał prawo wstrzymać wykonanie uchwały Komitetu lub zespołu Komitetu i skierować sprawę do ponownego rozpatrzenia przez Komitet. Ponowne podjęcie przez b. KBN uchwały w sprawie, która była przedmiotem wstrzymanej uchwały, następowało większością co najmniej dwóch trzecich głosów ustawowego składu Komitetu (art. 9 ust. 5). Zespoły b. KBN przedstawiały Przewodniczącemu Komitetu wnioski o powołanie sekcji specjalistycznych o uprawnieniach opiniotwórczych. Sekcje zespołów b. KBN mogły powoływać recenzentów i jurorów oraz korzystać z innych form oceny rozpatrywanych programów (art. 11). Do 1 stycznia 2001 r. ustalanie kryteriów i trybu przyznawania środków finansowych na naukę oraz podział tych środków należały do kompetencji b. KBN (art. 2 pkt 5 i 6).

⁶ Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o Komitecie Badań Naukowych (Dz. U. Nr 33, poz. 389, ze zm.).

⁷ Dz. U. z 1991 r. Nr 8, poz. 28.

⁸ Uchwała Nr 1/97 Rady Ministrów z dnia 7 stycznia 1997 r. w sprawie zasad i trybu ustanawiania strategicznych programów rządowych – niepublikowana.

Po zmianie ustawy o KBN zadania w tym zakresie należały do Przewodniczącego Komitetu (art. 9 ust. 2 pkt 6 i 7). Zgodnie z art. 15 ust. 9 ustawy o KBN, Przewodniczący b. KBN określa w drodze rozporządzenia kryteria i tryb przyznawania i rozliczania środków finansowych ustalanych w budżecie państwa na naukę, na cele określone w art. 14 ust. 2 pkt 1-6 oraz sposób wykonywania nadzoru i kontroli realizacji badań naukowych i prac rozwojowych oraz innych zadań finansowanych lub dofinansowywanych ze środków ustalanych w budżecie państwa na naukę.

Od dnia 1 stycznia 2002 r. obowiązywało rozporządzenie Przewodniczącego Komitetu Badań Naukowych z dnia 30 listopada 2001 r. w sprawie kryteriów i trybu przyznawania i rozliczania środków finansowych ustalanych w budżecie państwa na naukę (zwane dalej „rozporządzeniem KBN w sprawie zasad finansowania nauki”)⁹. Zgodnie z § 94 ww. rozporządzenia, wnioski i oferty, dotyczące przyznania środków finansowych na cele określone w art. 14 ust. 2 ustawy o KBN, złożone przed dniem wejścia w życie rozporządzenia podlegają rozpatrzeniu i zakwalifikowaniu na podstawie przepisów dotychczasowych. Środki finansowe przekazane wnioskodawcom na podstawie decyzji lub umowy zawartej z KBN przed dniem wejścia w życie ww. rozporządzenia podlegają rozliczeniu na podstawie przepisów dotychczasowych (§ 94 ust. 2)¹⁰. Stosownie do § 5 ww. rozporządzenia KBN w sprawie zasad finansowania nauki, środki finansowych na realizację części programu ustanowionego na podstawie przepisów o finansach publicznych, obejmującego badania naukowe lub prace rozwojowe, przyznawano według kryteriów i trybu określonego w ww. rozporządzeniu dla projektów badawczych lub projektów celowych.

Przy sporządzaniu ocen, wymaganych przy rozliczaniu środków budżetowych, przeznaczonych na naukę, uwzględniano następujące kryteria:

- 1) prawidłowe, efektywne i zgodne z przeznaczeniem wykorzystanie otrzymanych środków,
- 2) przestrzeganie przepisów o dyscyplinie finansów publicznych,
- 3) terminowe i zgodne z zakresem rzeczowym, określonym w decyzji lub w umowie, realizowanie zadań i rozliczanie otrzymanych środków, w tym prowadzenie ewidencji księgowej umożliwiającej prawidłowe rozliczanie,
- 4) wypełnianie obowiązków informacyjnych i sprawozdawczych wobec KBN, określonych w ww. rozporządzeniu oraz w decyzjach lub w umowach zawartych z Komitetem,
- 5) przestrzeganie uznawanych w nauce zasad etyki, w szczególności dotyczących rzetelności prowadzenia badań naukowych i prac rozwojowych, ochrony własności intelektualnej, doświadczeń na zwierzętach, badań medycznych oraz innych badań naukowych dotyczących człowieka lub społeczeństwa (§ 6 ust. 1).

⁹ Dz. U. Nr 146, poz. 1642, ze zm.

¹⁰ Na podstawie uchwały nr 1/97 Rady Ministrów z dnia 7 stycznia 1997 r. w sprawie zasad i trybu ustanawiania strategicznych programów rządowych – omówionej w dalszej części analizy stanu prawnego.

Jednostki, otrzymujące środki budżetowe przeznaczone na naukę, składały b. KBN informacje i sprawozdania, o których mowa w § 6 ust. 1 pkt 4, w formie: raportów rocznych z realizowanych zadań (w terminie do 31 marca następnego roku, nie wcześniej jednak niż po upływie 6 miesięcy od dnia rozpoczęcia realizacji finansowanego zadania), a w przypadku zadań zakończonych - raportów końcowych, zawierających zbiorcze rozliczenie poniesionych kosztów, opis wykonanych prac i podsumowanie osiągniętych wyników, w terminie 60 dni od dnia zakończenia zadania określonego w zawartej umowie lub w decyzji (§ 7 ust. 1). Informacje, sprawozdania i raporty były oceniane przez właściwy zespół lub zespoły KBN pod względem merytorycznym oraz prawidłowości wykorzystania przyznanych środków, w tym zgodności wykonanych zadań z celem lub zakresem określonym w decyzji lub w umowie (§ 7 ust. 2).

Na podstawie oceny, o której mowa w § 7 ust. 2 ww. rozporządzenia, KBN lub właściwy zespół Komitetu dokonuje rozliczenia przyznanych środków finansowych i odpowiednio do wyniku rozliczenia:

- 1) w odniesieniu do rozliczenia rocznego - rozstrzygał o: kontynuowaniu, wstrzymaniu lub zmniejszeniu finansowania, odstąpieniu od umowy i zwrocie środków finansowych niewykorzystanych lub nieprawidłowo wykorzystanych,
- 2) w odniesieniu do rozliczenia końcowego – uznaniu decyzji lub umowy za: wykonaną, wykonaną z wezwaniem do zwrotu niewykorzystanych środków finansowych oraz z ewentualnym wezwaniem do zapłacenia kar umownych, niewykonaną z równoczesnym wezwaniem do zwrotu środków finansowych niewykorzystanych albo wykorzystanych niezgodnie z umową lub decyzją, a także z ewentualnym wezwaniem do zapłacenia kar umownych (§ 8).

Niezłożenie raportu rocznego w terminie, złożenie raportu niespełniającego wymagań określonych w rozporządzeniu lub przedstawienie przez właściwy zespół b. KBN negatywnej oceny raportu - stanowi podstawę do wstrzymania dalszego finansowania, a także do odstąpienia przez Komitet od umowy. Środki finansowe nieprawidłowo wykorzystane podlegają zwrotowi na rachunek bankowy b. KBN wraz z odsetkami ustawowymi, naliczonymi za okres od dnia stwierdzenia przez Komitet nieprawidłowego wykorzystania tych środków finansowych, do dnia ich zwrotu. W przypadku stwierdzenia przez właściwe organy kontroli, na podstawie odrębnych przepisów, że przekazany raport roczny lub końcowy nie został sporządzony prawidłowo lub jest nierzetelny, Przewodniczący b. KBN mógł zarządzić wznowienie postępowania dotyczącego oceny wykonania i rozliczenia finansowego zadań (§ 9 ust. 1-3).

Z dniem 9 września 2005 r. - na podstawie rozporządzenia Ministra Nauki i Informatyzacji z dnia 4 sierpnia 2005 r. w sprawie kryteriów i trybu przyznawania i rozliczania środków finansowych na naukę (§ 89) - uchylone zostało rozporządzenie KBN w sprawie finansowania nauki¹¹.

¹¹ Dz. U. Nr 161, poz. 1359.

Z dniem 5 lutego 2005 r. weszła w życie ustawa z dnia 8 października 2004 r. o zasadach finansowania nauki¹², która m.in. uchyliła ustawę o KBN. Przepisy dotyczące programów określone zostały w art. 10 ustawy. Według ustawy o finansowaniu nauki, finansowanie projektów badawczych obejmuje m.in. projekty zamawiane o tematyce ustalonej w programie (ust. 1 pkt 1). Program wieloletni jest ustanawiany zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych (ust. 4). Projekt programu, którego część stanowią badania naukowe lub prace rozwojowe, podlega w tej części opiniowaniu przez ministra właściwego do spraw nauki.

Zgodnie z art. 43 ww. ustawy, postępowania wszczęte i niezakończone przed zniesieniem b. KBN toczą się nadal (przed ministrem właściwym w sprawach nauki) na dotychczasowych zasadach. Decyzje Przewodniczącego b. KBN zachowują ważność do upływu określonych w nich terminów, jeżeli na podstawie odrębnych przepisów wcześniej nie zostaną zmienione lub nie utracą ważności (art. 44). Stosownie do art. 46 ww. ustawy, do czasu wydania przepisów wykonawczych na podstawie art. 15 ust. 3, art. 16, art. 17 ust. 3 oraz art. 20 ustawy - zachowują moc przepisy wykonawcze wydane na podstawie art. 13a ust. 2, art. 15 ust. 9 pkt 1 i 2 oraz art. 16 ust. 2 ustawy o KBN.

Stosownie do art. 80 ust. 1 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych¹³, ustawa budżetowa może określać, oprócz limitów wydatków na okres roku budżetowego, limity wydatków na programy, ujmowane w wykazie stanowiącym załącznik do ustawy budżetowej. Program może być ustanowiony wyłącznie w celu realizacji zadań dotyczących: obronności i bezpieczeństwa państwa, ochrony środowiska, rozwoju gospodarki, w tym restrukturyzacji wybranych dziedzin, rozwoju nauki, ochrony ogólnonarodowego dziedzictwa kulturowego, wspierania rozwoju regionalnego oraz - od dnia 1 października 2004 r. - ochrony zdrowia (art. 80 ust. 3). W ww. wykazie dla każdego programu określa się: nazwę programu, jednostkę organizacyjną realizującą program lub koordynującą jego wykonanie, cel programu, zadania, które mają być sfinansowane z budżetu państwa, okres realizacji programu, łączne nakłady, w tym z budżetu państwa, na realizację programu, wysokość wydatków w roku budżetowym oraz w dwóch kolejnych latach (art. 80 ust. 4). Realizacja programów wieloletnich może być podzielona na etapy (art. 80 ust. 5).

Zgodnie z art. 28 ust. 5 ustawy o finansach publicznych, planowanie i dokonywanie wydatków na realizację kolejnego etapu programu poprzedzane jest analizą i oceną efektów uzyskanych w etapach poprzednich. Wykaz programów ustala ustawa budżetowa (art. 86 ust. 1 pkt 8). Środki z budżetu państwa, przeznaczone na finansowanie programów, nie mogą być wykorzystane na inne cele (art. 98 ust. 1). Rada Ministrów może wyrazić zgodę na zmianę wykorzystania środków budżetowych przeznaczonych uprzednio na finansowanie programów, po uzyskaniu pozytywnej opinii komisji sejmowej właściwej do spraw budżetu. Środki te nie mogą być wykorzystane na finansowanie wydatków bieżących (art. 98 ust. 2).

¹² Dz. U. Nr 238, poz. 2390, ze zm. - zwana dalej „ustawą o finansowaniu nauki”.

¹³ Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148, ze zm.

Do czasu wejścia w życie rozporządzenia KBN w sprawie zasad finansowania nauki, szczegółowe zasady i tryb ustanawiania programów regulowały:

1. „Zasady ustanawiania strategicznych programów rządowych” z dnia 1 marca 1993 r. (zwane dalej „Zasadami ustanawiania programów”),
2. uchwała nr 1/97 Rady Ministrów z dnia 7 stycznia 1997 r. w sprawie zasad i trybu ustanawiania strategicznych programów rządowych (zwana dalej „uchwałą RM w sprawie ustanawiania programów”).

Stosownie do pkt 3 Zasad ustanawiania programów, wnioskodawcą programu mógł być wyłącznie naczelny lub centralny organ administracji państwowej. Warunkiem ustanowienia programu było wskazanie przez wnioskodawcę niezbędnych dla realizacji programu źródeł i wielkości środków finansowych i materialnych, w tym wielkości środków finansowych z budżetu państwa (pkt 4). Jeżeli do realizacji programu niezbędne były badania naukowe i prace badawczo-rozwojowe, wniosek o ustanowienie programu powinien obejmować część badawczą, czyli odpowiednie projekty badawcze zawierające dane o tematyce, zakresie, programie i szacunkowych nakładach na ich realizację. Nakłady z budżetu na realizację badań mogły pochodzić ze środków budżetowych przeznaczonych na naukę (pkt 5).

Zgodnie z pkt 15 ww. Zasad, b. KBN, w przypadku programu zawierającego część badawczą, opracowywał i przedstawiał Radzie Ministrów, w terminie trzech miesięcy od daty otrzymania wniosku, ocenę i wnioski dotyczące tematyki, zakresu, programu i szacunkowych nakładów na realizację badań niezbędnych do wykonania programu. B. KBN, oceniając część badawczą, uwzględniał w szczególności: zgodność propozycji badawczej z celami danego programu oraz z polityką naukową i naukowo-techniczną państwa, celowość podjęcia każdego z proponowanych projektów badawczych, możliwość wykonania poszczególnych projektów badawczych przez zespoły badawcze w krajowych jednostkach naukowych, porównanie proponowanych nakładów na realizację badań i terminów ich wykonania z innymi możliwościami osiągnięcia zamierzonych wyników, w tym nakładów na pozyskanie rozwiązań zagranicznych, szacunkową wielkość nakładów z budżetu państwa na wykonanie części badawczej programu (pkt 16).

Kryteria oceny i kwalifikowania programu, w tym oceny jego efektywności, oraz tryb odbioru i rozliczeń, miały być ustalane przez wskazany przez Radę Ministrów naczelny lub centralny organ administracji państwowej. W zakresie badań naukowych kryteria ustalał Przewodniczący b. KBN (pkt 19).

Stosownie do § 11 uchwały RM w sprawie ustanawiania programów, założenia wykonawcze, ujęte we wniosku o ustanowienie programu, powinny zawierać opis najważniejszych warunków i metod realizacyjnych, a w szczególności: założenia społeczno-polityczne, prawne, ekonomiczne i finansowe, sposób organizacji i realizacji poszczególnych przedsięwzięć, określenie niezbędnej bazy materialnej i zaplecza naukowo-badawczego. Harmonogram realizacji poszczególnych przedsięwzięć powinien określać terminy wykonania przedsięwzięć etapowych niezbędnych do realizacji programu, ze szczególnym uwzględnieniem ewentualnych badań naukowych, prac badawczo-rozwojowych, inwestycji oraz wdrożeń (§ 12).

Program był realizowany na podstawie porozumienia, zawieranego przez organ nadzorujący z właściwymi organami administracji rządowej. Załącznikiem do porozumienia był harmonogram przedsięwzięć, realizowanych w ramach programu, wraz z zestawieniem nakładów i wskazaniem dysponentów środków finansowych. Niezbędne środki finansowe na jego realizację, w podziale na lata i części budżetu, uwzględniane były przy opracowywaniu budżetu państwa, na wniosek organu nadzorującego uzgodniony z innymi organami administracji rządowej (§ 17 i § 18). Wykonawców poszczególnych przedsięwzięć objętych programem wyłaniano zgodnie z przepisami o zamówieniach publicznych, a wykonawców badań naukowych i prac badawczo-rozwojowych - zgodnie z przepisami dotyczącymi dysponowania środkami finansowymi przeznaczonymi w budżecie państwa na naukę (§ 20). Zmiany w trakcie realizacji programu dotyczące celów, harmonogramu przedsięwzięć i wysokości nakładów z budżetu państwa mogły być wprowadzane wyłącznie przez Radę Ministrów. Pozostałe zmiany w toku realizacji programu mogły być dokonywane przez organ nadzorujący (§ 22 ust. 1 i 2).

Z dniem 5 października 2001 r. weszło w życie rozporządzenie Przewodniczącego Komitetu Badań Naukowych z dnia 5 września 2001 r. w sprawie sposobu wykonywania nadzoru i kontroli realizacji badań naukowych i prac rozwojowych oraz innych zadań finansowanych lub dofinansowywanych ze środków ustalanych w budżecie państwa na naukę¹⁴. Stosownie do § 1 ww. rozporządzenia, nadzór nad realizacją badań naukowych i prac rozwojowych oraz ich wyników, a także nad realizacją innych zadań finansowanych lub dofinansowywanych ze środków ustalanych w budżecie państwa na naukę wykonywany jest przez właściwe organy KBN. Nadzór wykonywany jest poprzez: rozpatrywanie raportów z realizacji zadań oraz rozliczanie zadań, rozpatrywanie sprawozdań i raportów z kontroli realizacji zadań, podejmowanie odpowiednio uchwał i decyzji oraz innych czynności mających na celu zapewnienie prawidłowego, efektywnego, zgodnego z przeznaczeniem i z obowiązującymi przepisami wykorzystania środków finansowych, przyznanych i przekazanych przez Komitet na realizację zadań.

Stosownie do art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 25 kwietnia 1997 r. o Polskiej Akademii Nauk¹⁵, podstawową placówką Akademii jest instytut. Zgodnie z art. 38 ustawy, uchwałę w sprawie utworzenia instytutu podejmuje Prezydium Akademii, na wniosek Prezesa Akademii, po zasięgnięciu opinii właściwego wydziału. Utworzenie instytutu wymaga zgody Prezesa Rady Ministrów, o którą występuje Prezes Akademii po porozumieniu z ministrem właściwym do spraw nauki.

¹⁴ Dz. U. Nr 101, poz. 1112.

¹⁵ Dz. U. Nr 75, poz. 469, ze zm.

3.2. Istotne ustalenia kontroli

3.2.1. Cele i założenia programów

1. Rada Ministrów w latach 1994-2005 ustanowiła 8 programów, w ramach których b. KBN, a następnie b. MNiI, finansowało (lub współfinansowało) prace badawcze oraz nadzorowało ich realizację, w tym prawidłowość wykorzystania środków publicznych.

NIK skontrolowała 6 programów, pn.: „Bezpieczeństwo i ochrona zdrowia człowieka w środowisku pracy”, „Nowoczesne technologie dla potrzeb rozwoju systemu obrony przeciwlotniczej wojsk i obiektów”, „Gospodarka odpadami promieniotwórczymi i wypalonym paliwem jądrowym”, „Rozwój niebieskiej optoelektroniki. Stworzenie technologicznych i produkcyjnych podstaw nowej gałęzi przemysłu – niebieskiej optoelektroniki”, „Dostosowywanie warunków pracy w Polsce do standardów Unii Europejskiej” oraz „Kwaśny papier. Ratowanie w skali masowej zagrożonych polskich zasobów bibliotecznych i archiwalnych”.

Zgodnie z uchwałą Rady Ministrów z 1997 r.¹⁶, programy powinny być ustanawiane w celu realizacji kompleksowych przedsięwzięć o podstawowym znaczeniu dla różnych dziedzin życia społecznego i gospodarczego, w szczególności związanych z obronnością i bezpieczeństwem państwa, rozwojem gospodarki oraz postępem naukowo-technicznym. Na realizację programów wydatkowano z budżetu państwa kwotę 382.920 tys. zł, w tym na programy objęte kontrolą 364.762 tys. zł.

2. Celem programu pn. „Bezpieczeństwo i ochrona zdrowia człowieka w środowisku pracy”, ustanowionego w dniu 11 października 1994 r., było stworzenie, w ramach polityki społeczno-ekonomicznej państwa, skutecznego systemu bezpieczeństwa i ochrony zdrowia człowieka w środowisku pracy w aspekcie stowarzyszenia Polski z Unią Europejską.

Cele i założenia programu ukierunkowano na: uzyskanie znaczącej poprawy warunków pracy, ograniczenie liczby wypadków oraz chorób zawodowych i innych skutków zdrowotnych związanych z pracą, wprowadzenie porównywalnych z innymi krajami UE metod rozpoznawania i zapobiegania zagrożeniom życia i zdrowia związanym z pracą.

Program zrealizowany został przez Centralny Instytut Ochrony Pracy – Państwowy Instytut Badawczy w Warszawie (koordynator programu) oraz 31 innych wykonawców (jednostki badawczo-rozwojowe, szkoły wyższe i placówki naukowe PAN), w okresie od 1 lutego 1995 r. do 31 grudnia 2001 r., kosztem 134.859,6 tys. zł (96.946,5 tys. zł część badawcza i 37.913,1 tys. zł część wdrożeniowa).

W ocenie b. KBN i b. MNiI, cele i założenia programu w części badawczej zostały zrealizowane. W wyniku realizacji programu uzyskano m.in. następujące efekty:

¹⁶ Uchwała nr 1/97 Rady Ministrów z dnia 7 stycznia 1997 r. w sprawie zasad i trybu ustanawiania strategicznych programów rządowych (niepublikowana).

- 1) określono dopuszczalne stężenia i natężenia różnych czynników w środowisku pracy, ujęte następnie w polskich normach,
- 2) opracowano nowe wymagania bezpieczeństwa i higieny pracy (270 projektów Polskich Norm) oraz 166 kryteriów, wytycznych i zaleceń do poprawy warunków pracy, zgodnych ze standardami obowiązującymi w UE,
- 3) poszerzono państwowy system oceny zgodności maszyn, urządzeń oraz środków ochrony (indywidualnej i zbiorowej) z wymaganiami norm międzynarodowych i krajowych; m.in. opracowano 315 metod i procedur badawczych i 125 stanowisk badawczych.

NIK objęła kontrolą 10 jednostek, w tym: koordynatora programu, 6 jednostek badawczych (Instytut Ochrony Środowiska w Warszawie, Instytut Energii Atomowej w Otwocku-Świerku, Instytut Medycyny Pracy i Zdrowia Środowiskowego w Sosnowcu, Instytut Medycyny Pracy im. prof. dr Jerzego Nofera w Łodzi, Instytut Centrum Zdrowia Matki Polki w Łodzi i Główny Instytut Górnictwa w Katowicach) oraz 3 szkoły wyższe (Akademia Górniczo – Hutnicza w Krakowie, Akademia Sztuk Pięknych im. Jana Matejki w Krakowie i Uniwersytet Jagielloński w Krakowie).

W wystąpieniach pokontrolnych NIK pozytywną ocenę uzyskało 9 z 10 skontrolowanych jednostek, pomimo stwierdzenia nieprawidłowości. Nieprawidłowości te w szczególności polegały na niewłaściwym planowaniu kosztów programu i nierzetelnym rozliczaniu środków finansowych oraz braku pełnego zaangażowania finansowego właściwych ministerstw w realizację zadań związanych z wdrożeniem rezultatów badań. Środki na realizację w latach 1995-2001 zadań związanych z wdrożeniem rezultatów badań, przekazane przez ministerstwa: Pracy i Polityki Socjalnej, Zdrowia i Opieki Społecznej, Gospodarki, Spraw Wewnętrznych i Administracji, Edukacji Narodowej oraz Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej w łącznej kwocie 37.913,1 tys. zł, stanowiły tylko 47,6% kwoty określonej w programie.

NIK negatywnie oceniła działalność Instytutu Medycyny Pracy i Zdrowia Środowiskowego w Sosnowcu, z uwagi na nierzetelne rozliczenia finansowe zadań badawczych związanych z realizacją programu oraz zakup materiałów biurowych na kwotę 38.007,39 zł z pominięciem ustawy o zamówieniach publicznych.

3. Celem programu pn. „Nowoczesne technologie dla potrzeb rozwoju systemu obrony przeciwlotniczej wojsk i obiektów”, ustanowionego w dniu 16 sierpnia 1994 r. i realizowanego kosztem 200.888,5 tys. zł (część badawcza), było opracowanie i zastosowanie przez polski przemysł obronny nowoczesnej techniki i technologii.

Program obejmował opracowanie i wdrożenie do produkcji oraz dostawę dla sił zbrojnych przenośnego, przeciwlotniczego zestawu rakietowego GROM i przeciwlotniczego zestawu rakietowego LOARA oraz uruchomienie prac wdrożeniowych nad przygotowaniem produkcji seryjnej, w tym amunicji. Program realizowało Ministerstwo Obrony Narodowej oraz inni wykonawcy, z których kontrolą objęto 2 jednostki, tj.: Centrum Naukowo-Produkcyjne Elektroniki Profesjonalnej RADWAR S.A. w Warszawie i Zakłady Metalowe „MESKO” w Skarżysku-Kamiennej.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniła realizację programu przez Ministerstwo Obrony Narodowej, ze względu na stwierdzone nieprawidłowości, polegające na: niepełnej realizacji założeń programu, znacznych opóźnieniach wykonania zadań oraz kilkakrotnym przekroczeniu wydatków, w stosunku do kwot planowanych.

NIK oceniła pozytywnie, pomimo stwierdzenia nieprawidłowości realizację części programu, dotyczącej opracowania, przez Zakłady Metalowe „MESKO” S.A. w Skarżysku-Kamiennej przenośnego przeciwlotniczego zestawu rakietowego GROM, który został wprowadzony do Sił Zbrojnych RP w 2001 r. Kontrola w MESKO wykazała, że okres realizacji programu wydłużono z 3 do ponad 8 lat (od 10 sierpnia 1992 r. do 15 grudnia 2000 r.), a koszt programu wzrósł ponad trzykrotnie (z 28.870,0 tys. zł do 101.529,2 tys. zł).

W „Sprawozdaniu z wykonania prac badawczo-rozwojowych związanych z realizacją umowy z 1992 r.”¹⁷ na opracowanie przenośnego przeciwlotniczego zestawu rakietowego GROM” wykonawca przedstawił rozliczenie umowy na kwotę 101.529.212, przy której zamieszczono przypis, że do kwoty tej wliczona została suma 6.329.493 zł nierozliczonych zaliczek udzielonych w latach 1997-1999 Wojskowemu Instytutowi Technicznemu Uzbrojenia (WITU) w Zielonce. Zamawiający przyjął, że ww. suma nierozliczonych zaliczek pozostaje na koncie WITU do wykorzystania w ramach programu LOARA.

W ocenie NIK, wykazana kwota 101.529.212 zł, stanowiąca łączną wartość zrealizowanego zakresu rzeczowego umowy, została zawyżona o sumę 6.329.493 zł, gdyż inwentarz majątku rzeczowego programu, tj. zadań protokolarnie odebranych, które zostały opłacone, wynosił 95.199.719,33 zł. Wynika to z zaliczenia na rzecz WITU prac na sumę 17.454.680 zł, podczas gdy faktycznie wykonawca ten zrealizował zakres rzeczowy prac na kwotę 11.125.187 zł, tj. niższą o 6.329.493 zł (suma nierozliczonych zaliczek).

NIK oceniła również pozytywnie, pomimo stwierdzenia nieprawidłowości realizację części programu obejmującej opracowanie, przez Centrum Naukowo-Produkcyjne Elektroniki Profesjonalnej RADWAR S.A. w Warszawie przeciwlotniczego zestawu rakietowego LOARA (prototyp zestawu został wdrożony do produkcji). Kontrola wykazała, że okres realizacji umowy wydłużono z 5 do ponad 10 lat, a jej wartość wzrosła dwukrotnie, z 109.200 tys. zł do 235.853 tys. zł.

Ponadto, RADWAR zaniechał egzekwowania kar umownych, pomimo ich wymierzenia. RADWAR zawarł z Przemysłowym Instytutem Telekomunikacji Oddział Wrocławski (PIT OW) we Wrocławiu umowę nr 119/OW/95 z dnia 10 listopada 1995 r. dotyczącą prac badawczych, których zakres został podzielony na etapy wykonawcze. W § 7 umowy zawarto postanowienia dotyczące kar m.in. za zwłokę w wykonywaniu zleconych zadań. PIT OW dopuścił się opóźnień w realizacji zadań ustalonych w etapach 3-6, a zwłoka wynosiła od 255 do 498 dni (na dzień 10 listopada 1998 r.), za co wymierzył łączną karę w wysokości 261.180 zł. Kontrola wykazała, że powyższa kara nie została wyegzekwowana.

¹⁷ Nr 213/URB/92 z dnia 10 sierpnia 1992 r.

4. Celem programu pn. „Gospodarka odpadami promieniotwórczymi i wypalonym paliwem jądrowym”, ustanowionego w w dniu 21 maja 1996 r., było opracowanie koncepcji zagospodarowania wypalonego paliwa z reaktorów EWA i MARIA oraz poprawy warunków przechowywania tego paliwa, a także przygotowanie, zgodnie z wymogami UE, nowych zasad gospodarowania odpadami radioaktywnymi.

Program zrealizowany został w okresie od 15 listopada 1997 r. do 31 grudnia 1999 r. kosztem 3.446,8 tys. zł (część badawcza), przez 4 jednostki, w tym 3 objęte kontrolą NIK, tj.: Instytut Energii Atomowej w Otwocku-Świerku (koordynator programu i wykonawca 2 tematów badawczych), Instytut Chemii i Techniki Jądrowej w Warszawie i Akademię Górniczo-Hutniczą w Krakowie oraz przez Państwowy Instytut Geologiczny w Warszawie - nie objęty kontrolą NIK.

Według oceny Państwowej Agencji Atomistyki oraz b. KBN, cele i założenia części badawczej programu, polegające na opracowaniu technologii utylizacji odpadów radioaktywnych i zagospodarowania wypalonego paliwa jądrowego dostosowanych do wymogów obowiązujących w UE oraz opracowanie projektu zamknięcia dotychczasowych składowisk tych odpadów i wytypowaniu nowych składowisk – zostały osiągnięte. W wyniku realizacji programu m.in. opracowano:

- 1) techniki membranowe do zastosowania w przemyśle jądrowym w warunkach długiej ekspozycji na promieniowanie jonizujące oraz nowe technologie unieszkodliwiania odpadów promieniotwórczych,
- 2) akty prawne dostosowujące rozwiązania w zakresie gospodarowania odpadami promieniotwórczymi i wypalonym paliwem do wymogów UE oraz system organizacji gospodarki odpadami promieniotwórczymi w Polsce,
- 3) projekt zamknięcia Krajowego Składowiska Odpadów Promieniotwórczych w Różanie oraz propozycje do wytypowania i lokalizacji nowego składowiska odpadów promieniotwórczych oraz założenia techniczno-ekonomiczne urządzenia takiego składowiska.

NIK pozytywnie oceniła realizację programu, mimo stwierdzenia nieprawidłowości i uchybień polegających m.in. na niezgodności terminów zakończenia prac z terminami ustalonymi w umowach i harmonogramach oraz rozbieżności pomiędzy kosztami faktycznie ponoszonymi a wykazywanymi w sprawozdaniach i dokumentacji księgowej, a także:

- 1) nieuprawnionym zaliczaniem w koszty prac objętych programem kosztów zadań niezwiązanych z tymi pracami oraz zakupie aparatury z pominięciem procedur przewidywanych w ustawie o zamówieniach publicznych,
- 2) przyjęcie na stan środków trwałych aparatury zakupionej dla potrzeb prac objętych programem niezgodnie z warunkami określonymi przez b. KBN.

5. Celem programu pn. „Rozwój niebieskiej optoelektroniki ...”, ustanowionego w dniu 26 listopada 1998 r., było opracowanie konstrukcji i technologii oraz uruchomienie produkcji: detektorów UV oraz źródeł światła spójnego w zakresie UV i niebieskim (diody laserowe) oraz wykorzystanie ich do produkcji analizatorów medycznych dla stomatologii, projektora laserowego oraz systemu monitoringu zanieczyszczeń.

Prace badawcze w ramach programu miały zostać zrealizowane w latach 2000-2004 kosztem 28.900 tys. zł (środki budżetowe). Łączny koszt realizacji programu w latach 2000-2008 (część badawcza i wdrożenie) określono na 436.200 tys. zł, w tym:

- 1) w latach 2000-2004 (w ramach programu wieloletniego) na kwotę 96.200 tys. zł, z czego na prace naukowe i badawczo-rozwojowe - 38.5000 tys. zł (w tym finansowane przez b. KBN – 28.900 tys. zł) oraz na wdrożenia - 57.700 tys. zł (finansowane ze środków własnych wykonawców i zewnętrznych inwestorów finansowych),
- 2) w latach 2004-2008 (po zakończeniu programu wieloletniego) na kwotę 340.000 tys. zł, z czego na prace naukowe i badawczo-rozwojowe - 70.000 tys. zł oraz na wdrożenia - 270.000 tys. zł (finansowane w całości ze środków własnych wykonawców i zewnętrznych inwestorów finansowych).

Realizacja programu miała stworzyć dla Polski możliwość uczestniczenia w tworzącym się rynku niebieskiej optoelektroniki.

Powołany przez Ministra Nauki i Informatyzacji Zespół Specjalistyczny do spraw oceny ww. programu¹⁸, w sprawozdaniu końcowym z dnia 30 listopada 2005 r. m.in. stwierdził, że uzyskane wyniki demonstrują duży potencjał polskiej myśli naukowej. W wyniku realizacji Programu zwiększono wysoko wykwalifikowaną kadrę w dziedzinie technologii optoelektronicznych oraz stworzono warunki do podjęcia w przyszłości małoseryjnej produkcji niebieskich laserów, detektorów oraz różnego rodzaju urządzeń wykorzystujących te elementy. Powstało nowoczesne laboratorium High-Tech, unikalne w skali polskiej, o doskonałych warunkach dla kształcenia młodych kadr naukowo-technicznych.

W dniu 17 maja 2006 r. Rada Ministrów zaakceptowała raport końcowy z realizacji programu, w którym m.in. uznano, że stworzone zostały podstawy do dochodowej, nowoczesnej gałęzi przemysłu, oparte na produkcji laserów.

Kontrola NIK wykazała, że nie osiągnięto wszystkich założonych w programie rezultatów końcowych, tj. nie zostały osiągnięte wymagania techniczne, dotyczące lasera o pracy ciągłej, zawarte w harmonogramie programu. Instytut Technologii Materiałów Elektronicznych w Warszawie nie opracował technologii fotorezystora *solar blind* o zadawalających parametrach technicznych, a Lubuskie Zakłady Aparatów Elektrycznych LUMEL w Zielonej Górze wdrożył jedynie analizator medyczny dla stomatologii.

W wystąpieniach pokontrolnych NIK pozytywnie oceniła realizację programu przez bezpośrednich wykonawców, pomimo stwierdzenia istotnych nieprawidłowości, polegających m.in. na: niepełnym wykonaniu zadań badawczych wynikających z programu, znacznych opóźnieniach w jego realizacji oraz nierzetelnym rozliczeniu kosztów.

¹⁸ Sprawozdanie z oceny pracy Zespołu Specjalistycznego do spraw oceny programu wieloletniego „Rozwój niebieskiej optoelektroniki”, powołanego decyzją b. Ministra Nauki i Informatyzacji nr 20/2005 z dnia 25 kwietnia 2005 r.

W ocenie NIK b. Przewodniczący KBN oraz b. Minister Nauki i Informatyzacji nie sprawowali skutecznego nadzoru nad realizacją programu.

Ustalono, że wystąpiły znaczne opóźnienia w realizacji harmonogramu zadań badawczych i prac rozwojowych. Instytut Wysokich Ciśnień PAN (koordynator programu) w pierwotnym terminie zakończenia realizacji programu (30 czerwca 2004 r.) nie zrealizował w pełni 9 z 35 zadań badawczych. Zadania wdrożeniowo – inwestycyjne, związane z wykorzystaniem wyników badań, również realizowane były niezgodnie z harmonogramem. Nakłady związane z wykorzystaniem wyników badań (wdrożenia) do końca 2003 r. zrealizowane zostały w kwocie 8.170,6 tys. zł, co stanowiło 47% przyjętych w harmonogramie.

6. Celem programu pn. „Dostosowywanie warunków pracy w Polsce do standardów Unii Europejskiej”, ustanowionego w dniu 27 czerwca 2001 r., było opracowanie i upowszechnienie rozwiązań prawnych, organizacyjnych i technicznych, wspomagających osiągnięcie w Polsce stanu bezpieczeństwa i higieny pracy zgodnego z wymaganiami dyrektyw Unii Europejskiej. Program zrealizowany został w okresie od 1 stycznia 2001 r. do 31 grudnia 2004 r., kosztem 33.113 tys. zł (część badawcza).

Cele i założenia programu ukierunkowane zostały na ustalanie normatywów w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy; stworzenie podstaw do uzyskania statusu jednostki notyfikowanej w Unii Europejskiej do oceny zgodności w obszarze bezpieczeństwa i higieny pracy; rozwój systemu: badań środków ochrony indywidualnej, maszyn, narzędzi oraz środków ochrony zbiorowej w zakresie dyrektyw UE.

Program zrealizowany został w okresie od 1 stycznia 2001 r. do 31 grudnia 2004 r. przez Centralny Instytut Ochrony Pracy – Państwowy Instytut Badawczy w Warszawie (koordynator programu) oraz 12 innych jednostek, w tym: 8 jednostek badawczych i 5 szkół wyższych. W ocenie b. KBN oraz b. MNiI. cele i założenia programu zostały osiągnięte. W wyniku realizacji programu opracowane zostały rozwiązania prawne i organizacyjne, dotyczące implementacji kilkunastu dyrektyw UE, dotyczących warunków pracy w Polsce.

Kontrolą NIK objęto 8 jednostek, w tym: koordynatora programu, 5 jednostek badawczych (Instytut Spawalnictwa w Gliwicach, Instytut Centrum Zdrowia Matki Polki w Łodzi, Instytut Ochrony Środowiska w Warszawie, Instytut Medycyny Pracy im. prof. dr med. Jerzego Nofera w Łodzi i Instytut Energii Atomowej w Otwocku-Świerku) i 2 szkoły wyższe (Politechnika Warszawska i Politechnika Śląska w Gliwicach).

NIK pozytywnie oceniła realizację programu, pomimo stwierdzenia nieprawidłowości i uchybień, polegających m.in. na:

- 1) niewłaściwym planowaniu nakładów na realizację części badawczej oraz niegospodarnym wydatkowaniu środków w kwocie 93,3 tys. zł,
- 2) braku uzgodnień pomiędzy KBN a głównym koordynatorem programu w sprawie rozliczeń finansowych z tytułu pozyskiwanych przez koordynatora odsetek bankowych od środków budżetowych,

- 3) przekazaniu na realizację programu przez ministra właściwego do spraw nauki (część badawcza) i ministra właściwego do spraw pracy (część wdrożeniowa) środków budżetowych w kwocie niższej od przyjętej w uchwale Rady Ministrów w sprawie ustanowienia programu, o łączną kwotę 27.712 tys. zł.

7. Celem programu pn. „Kwaśny papier ...”, ustanowionego w 1999 r. na wniosek b. Ministra Kultury i Sztuki, było opracowanie technologii odkwaszania papieru i wykorzystania tej technologii do ratowania zagrożonych zbiorów zgromadzonych w polskich bibliotekach, archiwach i muzeach na degradującym się kwaśnym papierze. Program planowany jest do realizacji w latach 2000-2008 r., kosztem 81.323 tys. zł.

Cele programu ukierunkowane zostały na zbadanie zakresu zagrożeń zbiorów bibliotecznych i archiwalnych oraz określenie działań zapobiegających dopływowi materiałów zakwaszonych do tych zbiorów. Cele programu obejmują pełne i kompletne określenie zakresu zagrożeń z wyselekcjonowaniem zbiorów bibliotecznych i archiwalnych według stopnia zagrożenia w układzie geograficznym i administracyjnym kraju, a także:

- 1) podjęcie stanowczych działań zapobiegawczych, ograniczających (w przypadku niektórych rodzajów zagrożeń wykluczających) dopływ materiałów zakwaszonych do zbiorów bibliotecznych i archiwalnych,
- 2) stworzenie w Polsce sieci instalacji masowego odkwaszania i wzmacniania XIX i XX-wiecznego papieru nietrwałego, współdziałającej z urządzeniami do masowego mikrofilmowania zbiorów zagrożonych.

Program realizuje Biblioteka Narodowa w Warszawie (koordynator i wykonawca części prac badawczych), z udziałem 9 innych wykonawców, tj.: Naczelnej Dyrekcji Archiwów Państwowych w Warszawie, Centralnego Laboratorium Konserwacji Archiwaliów w Warszawie, Archiwum Dokumentacji Mechanicznej w Warszawie, Instytutem Celulozowo-Papierniczym w Łodzi, Uniwersytetem Jagiellońskim w Krakowie, Uniwersytetem Mikołaja Kopernika w Toruniu, Środowiskowym Laboratorium Analiz Fizyko-Chemicznych w Krakowie, Instytutem Medycyny Pracy i Zdrowia Środowiskowego w Sosnowcu oraz Biblioteką Jagiellońską w Krakowie.

NIK negatywnie oceniła realizację programu. Ustalono m.in., że do czasu zakończenia kontroli na realizację programu wydano 11.365,5 tys. zł, tj. zaledwie 25% kwoty zaplanowanej na okres do końca 2005 r. W ramach części badawczej programu (realizowanej od kwietnia 2003 r.), na którą przewidziano kwotę 5.141 tys. zł, wykorzystano kwotę 1.497 tys. zł (tj. 29,1%). Zrealizowano tylko 3 spośród 38 zadań (7,9%), a opóźnienia w realizacji zadań wynosiły od 1 roku do 5,5 lat. Realizację ponad połowy zadań rozpoczęto z 3-letnim opóźnieniem, a 9 zadań w ogóle nie rozpoczęto. Zachowanie dotychczasowego tempa prac skutkowałoby wielokrotnym przekroczeniem zakładanego na 20 lat okresu odkwaszenia zbiorów. Program nie był aktualizowany, mimo zasadniczych rozbieżności pomiędzy zaplanowanym tempem odkwaszania zbiorów, a postępem prac w tym zakresie (ustalono, że zachowanie dotychczasowego tempa odkwaszania cały proces wydłuży na okres kilkuset lat).

W wyniku dotychczasowych prac w Bibliotece Narodowej w Warszawie przebadano stan zachowania książek i czasopism oprawnych z XIX i XX wieku (na próbie około 2,7 mln egzemplarzy). Wykonano część prac związanych ze stworzeniem sieci pracowni mikrofilmowych w archiwach państwowych, wykorzystując doświadczenia z Pracowni Mikrofilmowej przy Archiwum Dokumentacji Mechanicznej w Warszawie. Opracowano i doprowadzono do ustanowienia Polskiej Normy dotyczącej papieru trwałego i papieru archiwalnego. Przyjęto 14 opracowań dotyczących stanu zasobów i ich zagrożenia oraz problematyki konserwowania zasobów XIX i XX-wiecznych na kwaśnym papierze. Zakupiono instalacje do odkwaszania zbiorów dla Biblioteki Narodowej w Warszawie, Biblioteki Jagiellońskiej w Krakowie oraz zaawansowano przygotowania do zakupu następnych, w tym dla Naczelnej Dyrekcji Archiwów Państwowych.

Kontrolą NIK objęto Bibliotekę Narodową w Warszawie, Instytut Medycyny Pracy i Zdrowia Środowiskowego w Sosnowcu oraz Instytut Celulozowo-Papierniczy w Łodzi. NIK pozytywnie oceniła Bibliotekę Narodową w Warszawie, w szczególności jej wkład w zainicjowanie nowatorskiego programu ratowania bezcennych dla kultury narodowej książek i druków. Ustalono, że Biblioteka Narodowa nie miała decydującego wpływu na kształt programu i jego finansowanie. Nieskuteczna rola Biblioteki Narodowej jako koordynatora programu, wynikała po części z faktu, że zakres zadań koordynatora nie został formalnie określony.

NIK pozytywnie oceniła realizację programu przez Instytut Celulozowo-Papierniczy w Łodzi, mimo stwierdzenia nieprawidłowości, dotyczących m.in. niedotrzymania umownego terminu wykonania zadań badawczych oraz zawyżenia kosztów wykonania prac badawczych w kosztorysach ofertowych. NIK oceniła również pozytywnie realizację programu przez Instytut Medycyny Pracy i Zdrowia Środowiskowego w Sosnowcu, mimo stwierdzenia nieprawidłowości, polegających na nierzetelnym rozliczeniu kosztów wykonanych prac badawczych.

3.2.2. Finansowanie programów

1. W skontrolowanym okresie b. KBN, a następnie b. MNil przekazało koordynatorom programów (zgodnie z zawartymi umowami) dotacje na finansowanie (lub współfinansowanie) badań w łącznej kwocie 382.920 tys. zł, w tym na programy objęte kontrolą - 364.762 tys. zł. Wielkość środków przekazywana w poszczególnych latach zależna była od bieżących możliwości budżetu.

2. W 5 skontrolowanych programach wystąpiło niepełne zaangażowanie środków finansowych przez właściwe organy administracji rządowej (poza b. KBN), w stosunku do postanowień zawartych w uchwałach Rady Ministrów w sprawie ustanowienia programów, a ponadto środki finansowe na realizację programów przekazane zostały ze znacznym opóźnieniem lub pod koniec roku budżetowego – co utrudniało realizację prac badawczych określonych w harmonogramach.

- W dniu 15 lutego 2002 r. Minister Kultury wystąpił do Ministra Nauki - Przewodniczącego b. KBN z wnioskiem o ustanowienie programu pn. „Kwaśny papier ...”. W stosunku do wniosku o ustanowienie programu środki zostały obniżone o 35%, a w stosunku do

szacunku kosztów prac badawczych zawartych w programie - o ponad 52%. Wydatki Ministerstwa wyniosły 6.570 tys. zł i były mniejsze o 62% od planowanych nakładów (w kwocie 15.300 tys. zł) określonych w uchwale Rady Ministrów w sprawie ustanowienia programu. Na realizację ww. programu, ustanowionego w dniu 17 listopada 1999 r., pierwsze środki finansowe zostały przyznane dopiero w dniu 30 kwietnia 2003 r., tj. po upływie 40 miesięcy.

- Na realizację programu pn. „Nowoczesne technologie dla potrzeb rozwoju systemu obrony przeciwlotniczej wojsk i obiektów”, ustanowionego przez Radę Ministrów w 1994 r. środki finansowe zapewnione zostały w budżetach właściwych resortów (w tym b. KBN) dopiero w 1996 r. Ponadto w realizacji ww. programu, w zakresie projektu LOARA, który był finansowany przez MON na podstawie umowy nr 256/ERB/92 z dnia 26 listopada 1992 r., kilkunastokrotnie zmieniano warunki umowy poprzez aneksy, co nie sprzyjało rytmicznemu wykonywaniu prac badawczych.
- Na realizację programu pn. „Rozwój niebieskiej optoelektroniki.”, ustanowionego w dniu 26 listopada 1998 r., środki zostały przyznane dopiero decyzją nr 2700/C.T.11-8/2000 Przewodniczącego b. KBN z dnia 19 września 2000 r. W latach 2003-2004 środki na realizację programu zostały przekazane przez b. KBN koordynatorowi programu dopiero w grudniu w ww. latach.
- Na program pn. „Gospodarka odpadami promieniotwórczymi ...”, ustanowion w dniu 21 maja 1996 r., środki zostały przyznane dopiero w dniu 28 listopada 1997 r. na podstawie decyzji nr SPR-4/T09/97 Przewodniczącego b. KBN.

3. W realizacji 3 programów stwierdzono nierzetelne określanie, we wnioskach o ustanowienie programów, planów prac badawczych oraz kosztów ich wykonania. Stwierdzono przypadki określania nakładów w wysokościach przekraczających możliwości wykonawcze jednostek badawczych oraz niewłaściwej kalkulacji kosztów w kosztorysach ofertowych, a także nieokreślenie w tych kosztorysach niektórych rodzajów kosztów, ponoszonych następnie w trakcie realizacji programów.

- W programie pn. „Dostosowywanie warunków pracy w Polsce do standardów Unii Europejskiej” na badania naukowe i prace rozwojowe przyznana została przez b. KBN kwota 33.113.000 zł, tj. ponad 11 mln zł niższa niż we wniosku o ustanowienie programu (44.199.211 zł), a w przypadku zadań realizowanych bezpośrednio przez Centralny Instytut Ochrony Pracy – Państwowy Instytut Badawczy w Warszawie (CIOP-PIB) - niższa prawie o 10 mln zł. Pomimo tego zrealizowane zostały wszystkie prace zaplanowane na poszczególne lata. Ponadto, w 2004 r., tj. w ostatnim roku realizacji I etapu programu, CIOP-PIB uzyskał środki publiczne w kwocie 1.450.500 zł na zakup aparatury naukowo-badawczej, podczas gdy zakup powyższy był możliwy do zrealizowania bez konieczności dodatkowego dofinansowania ze środków budżetowych (w ramach środków zgromadzonych w wyniku niepełnego ich wykorzystania w innych pozycjach kosztowych).
- Akademia Górniczo-Hutnicza w Krakowie, w ramach programu pn. „Gospodarka odpadami promieniotwórczymi ...” określiła koszty projektu badawczego pn. „Unieszkodliwianie wysokoaktywnych odpadów promieniotwórczych w układach z akceleratorowym źródłem neuronów” na kwotę 230.000 zł, natomiast w zawartej umowie nr 2/SPR-4/98 z dnia 8 stycznia 1998 r. z Instytutem Energii Atomowej w Otwocku-Świerku określono koszt wykonania powyższego projektu na 179.900 zł (faktyczne koszty wykonania wg kalkulacji wynikowej wyniosły również 179.900 zł).
- W Instytucie Centrum Zdrowia Matki Polki w Łodzi stwierdzono różnice pomiędzy kosztami rzeczywistymi zadania badawczego a planowanymi kosztami określonymi w umowie. W pkt 1 umowy „Wyniki badań i wstępna charakterystyka badanej grupy” - planowano koszty w wysokości 170.000 zł, a koszty rzeczywiste wyniosły 83.520,72 zł, w pkt 2 ww. umowy planowano koszty w wysokości 138.000 zł, a koszty rzeczywiste wyniosły 185.702,86 zł, a w pkt 3 planowano ponieść koszty w wysokości 122.000 zł, natomiast wydatkowano 160.643,38 zł.

4. W 3 programach stwierdzono zaliczanie do kosztów realizowanych prac badawczych kosztów, które powinny być finansowane ze środków przeznaczonych na działalność statutową jednostek badawczych.

- W Akademii Górniczo-Hutniczej w Krakowie koszty podróży zagranicznych na kongresy „INTER NOISE” w Niemczech, USA, Nowej Zelandii, Danii, Francji oraz sympozjum w St. Petersburgu (których celem był udział i wygłoszenie referatów) w łącznej wysokości 29.869,76 zł, rozliczone zostały w ramach umowy z dnia 20 maja 1998 r., zawartej przez AGH w Krakowie z CIOP-PIB w Warszawie dotyczącej projektu badawczego pn. „Hałasy uderzeniowe w przemyśle i ich zwalczanie na przykładzie pras”. Ustalono, że podróże te nie miały bezpośredniego związku z ww. projektem.
- W Instytucie Energii Atomowej w Otwocku-Świerku, realizującym programy pn. „Gospodarka odpadami promieniotwórczymi i wypalonym paliwem jądrowym” oraz „Bezpieczeństwo i ochrona zdrowia człowieka w środowisku pracy”, zaliczono do kosztów wyjazdów zagranicznych, związanych z realizacją programu, koszty wyjazdu osoby nie uczestniczącej bezpośrednio w realizacji prac badawczych. Ponadto, w Instytucie zlecono opracowania dotyczące informatyki oraz dostawę programów komputerowych tylko jednej firmie (Biuro Usług Informatycznych Draco, później Centrum Usług Komputerowych Draco), której właścicielem był były pracownik Instytutu. W ocenie NIK świadczy to o konflikcie interesów i stworzeniu pola dla korupcji.
- W Instytucie Ochrony Środowiska w Warszawie, realizującym program pn. „Bezpieczeństwo i ochrona zdrowia człowieka w środowisku pracy” oraz programu pn. „Dostosowanie warunków pracy w Polsce do standardów Unii Europejskiej”, stwierdzono zaliczenie do kosztów realizacji projektów koszty poniesione w związku z realizacją innych zadań, tj. koszt wyjazdu służbowego pracownika Instytutu do Chojnic (w celu dostarczenia do Starostwa Powiatowego oferty na opracowanie strategii ekorozwoju powiatu) w kwocie 448,12 zł oraz koszt delegacji do Kiszyniowa w kwocie 2.757,33 zł, osoby nie będącej pracownikiem Instytutu ani członkiem zespołu realizującego przedmiotowe zadanie. Ponadto, niektóre wydatki poniesione w związku z realizacją prac badawczych świadczyły o niedostatecznej staranności przy gospodarowaniu środkami na te cele. Kontrola wykazała, że realizując zadanie pn. „Podstawy metodyczne budowy systemu zarządzania bezpieczeństwem chemicznym na szczeblu krajowym i regionalnym” zawarto m.in. umowę o dzieło na przetłumaczenie dokumentów z języka angielskiego na polski, ustalając za wykonane tłumaczenie cenę umowną 11.000 złotych. Na podstawie przekazanego do kontroli tłumaczenia w wersji elektronicznej oraz analizy dostępnych na rynku ofert tłumaczeń stwierdzono, że cena takiego zlecenia waha się od 2.759,64 zł do 3.806,40 zł (mowa nie precyzowała jej przedmiotu, nie określała rodzaju dokumentu, liczby stron, jak też jego tytułu).

Ponadto, w Instytucie stwierdzono brak rzetelności przy sporządzaniu umów, dotyczących wydatków ponoszonych przez Instytut, o czym świadczy umowa o dzieło nr 39/BE/2002 z dnia 1 października 2002 r. na kwotę 9.557,0 zł, dotycząca „Opracowania polskiej wersji europejskiego zestawu wskaźników EPI wraz z opracowaniem diagramów i rysunków w wersji elektronicznej”. Umowę zawarto z jednym wykonawcą „wraz z zespołem”, nie określając zakresu prac przewidzianych do wykonania dla poszczególnych wykonawców oraz ich wynagrodzeń. W dokumentacji do umowy załączona była jedynie kartka z zapisem w nagłówku „Załącznik do umowy z dnia ...” oraz danymi osobowymi dwóch pracowników (bez daty sporządzenia, podpisów, kwot wynagrodzenia i zakresu przewidzianych do wykonania zadań).

5. W realizacji 4 programów stwierdzono przypadki składania nierzetelnych rozliczeń finansowych z realizacji prac badawczych, obejmujących koszty ponoszone po terminie zakończenia tych prac.

- W Instytucie Ochrony Środowiska w Warszawie, realizującym programy pn. „Bezpieczeństwo i ochrona zdrowia człowieka w środowisku pracy” oraz „Dostosowanie warunków pracy w Polsce do standardów Unii Europejskiej”, we wniosku o realizację zadania wykonywanego w latach 1998-2001, zawyżono kosztorys jego wykonania tak znacząco, że różnica pomiędzy kosztami zawartymi we wniosku

(380.000 zł) a kosztami określonymi w umowie (173.520 zł) wyniosła 206.480 zł (54,3%), przy czym temat i zakres prac do wykonania w ramach projektu nie uległ zmianie.

- W Instytucie Medycyny Pracy i Zdrowia Środowiskowego w Sosnowcu nierzetelnie rozliczono koszty poniesione na realizację II etapu programu pn. „Bezpieczeństwo i ochrona zdrowia człowieka w środowisku pracy”. Ustalono, że łączne koszty wykazane w sprawozdaniach finansowych dla koordynatora w wysokości 1.009.854,27 zł (koszty planowane - 1.012.720,00 zł) zostały zawyżone w stosunku do kosztów zaewidencjonowanych w księgach rachunkowych (niezależnie od daty ich zaksięgowania) o kwotę 53.010,51 zł, tj. o 5,2%.

Odbiór zadania nr 02.6.7 (umowa z dnia 26 maja 1998 r.) nastąpił w dniu 28 czerwca 2000 r. Dwa dni po ww. odbiorze zadanie obciążono kosztami zakupu sprzętu komputerowego o łącznej wartości 1.852,26 zł (2 faktury z dnia 30 czerwca 2000 r.). Po terminie odbioru oraz rozliczenia ww. zadania, w okresie od początku sierpnia do końca października 2000 r., poniesiono także inne koszty bezpośrednie, jakie obciążyły to zadanie, w łącznej wysokości 2.636,14 zł oraz dokonano korekt wynagrodzeń z funduszu osobowego w kwocie 8.231,39 zł.

Odbiór zadania nr 04.10.5 (umowa z dnia 26 maja 1998 r.) nastąpił w dniu 30 czerwca 2000 r. Po tym terminie oraz rozliczeniu powyższego zadania, w okresie od końca lipca do końca października 2000 r., obciążono je kosztami bezpośrednimi w łącznej wysokości 3.135,47 zł oraz dokonano korekt wynagrodzeń z funduszu osobowego w kwocie 6.729,97 zł. Odbiór zadania nr 02.3.8 (umowa z dnia 2 listopada 1998 r.) nastąpił w dniu 30 czerwca 2000 r. Po tym terminie oraz rozliczeniu powyższego zadania, w okresie od drugiej połowy lipca do końca września 2000 r., zadanie obciążono kosztami bezpośrednimi w łącznej wysokości 23.037,20 zł.

Odbiór zadania nr 02.3.6 (umowa z dnia 2 listopada 1998 r.) nastąpił w dniu 30 października 1999 r. Po tym terminie oraz rozliczeniu powyższego zadania, w ostatnich dniach grudnia 1999 r., obciążono je kosztami bezpośrednimi w łącznej wysokości 6.671,83 zł.

Ustalono również, że w Instytucie do kosztów poniesionych na realizację jednego z dwóch projektów badawczych, zaliczono zakupy usług obcych projektowych na podstawie pięciu rachunków uproszczonych wystawionych przez Zakład Usług Technicznych dnia 15 grudnia 1999 r. na kwotę ogółem 16.550 zł. Rachunki uproszczone zostały wystawione na podstawie protokołów zdawczo-odbiorczych z dnia 15 grudnia 1999 r. Natomiast do kosztów związanych z realizacją drugiego projektu zaliczono zakup: CD rom 40 speed, kabel płaski at-bus, skaner mustek i SIMM 16MB/32 EDO na podstawie faktury z dnia 16 grudnia 1999 r. o wartości brutto 896,52 zł.

3.2.3. Realizacja programów i uzyskane efekty

1. Ustalono, że rozpoczęcie realizacji 4 programów następowało po upływie od kilkunastu do kilkudziesięciu miesięcy od daty ustanowienia przez Radę Ministrów. B. KBN, jako dysponent środków budżetowych przeznaczonych na naukę, finansował (lub współfinansował) realizację programów w części badawczej, wyłaniając wykonawców w trybie konkursowym. Na składanie ofert potencjalni wykonawcy mieli najczęściej kilka tygodni, natomiast analiza i ocena ofert przez właściwe zespoły b. KBN (do czasu zawarcia stosownych umów) trwała, w przypadku określonych programów, od 1,5 roku do 3 lat.

- Program pn. „Kwaśny papier ...”, przewidziany do realizacji na lata 2000-2008, został ustanowiony przez Radę Ministrów w dniu 17 listopada 1999 r. Konkurs ofert na realizację badań objętych tym programem rozstrzygnięto po ponad 3 latach. Zespół Nauk Humanistycznych b. KBN decyzję w tej sprawie podjął w dniu 8 stycznia 2003 r.
- Program pn. „Rozwój niebieskiej optoelektroniki ...” Rada Ministrów ustanowiła w dniu 26 listopada 1998 r. (w dniu 22 lutego 2000 r. Rada Ministrów nadała temu programowi status programu wieloletniego). Umowę o rozpoczęciu prac badawczych, po

rozstrzygnięciu konkursu ofert, zawarto w dniu 19 maja 2000 r. tj. około 1,5 roku od ustanowienia programu.

- Program pn. „Gospodarka odpadami promieniotwórczymi ...” został ustanowiony w dniu 21 maja 1996 r., a rozpoczęcie realizacji programu nastąpiło w dniu 28 listopada 1997 r., tj. po około 1,5 roku od daty jego ustanowienia.
- Program pn. „Nowoczesne technologie dla potrzeb rozwoju systemu obrony przeciwlotniczej wojsk i obiektów”, przewidziany do realizacji w latach 1994 – 2001, został ustanowiony w dniu 16 sierpnia 1994 r., a umowę o realizacji podpisano w dniu 6 sierpnia 1996r., tj. po około 2 latach od daty ustanowienia programu.

2. Zgodnie z przyjętymi zasadami ustanawiania i realizacji programów, zmiany w programach, dotyczące celów, harmonogramów i wysokości środków z budżetu państwa, były zastrzeżone do decyzji organu ustanawiającego, tj. Rady Ministrów. Stwierdzono, że b. KBN wprowadzał zmiany w 2 programach, dotyczące harmonogramu realizacji i wysokości kosztów w części badawczej.

- W programie pn. „Gospodarka odpadami promieniotwórczymi ...”, według uchwały Rady Ministrów, koszt realizacji programu w latach 1997-1999 w wysokości 11.015 tys. zł obejmował koszt prac instalacyjno-organizacyjnych w wysokości 6.545 tys. zł, koszt koordynacji w wysokości 200 tys. zł – pokrywane ze środków organu nadzorującego, koszt części badawczej w wysokości 4.270 tys. zł – pokrywany ze środków b. KBN. Do realizacji i finansowania części badawczej w tym programie przyjęto prace za kwotę 3.474.950 zł, tj. niższej o 18,6%. Zmniejszono wysokość kosztów prac planowanych na 1997 r. w wysokości 1.900 tys. zł do 1.193.385 zł (tj. o 37,2%). Realizację prac badawczych ujętych w 4 projektach badawczych rozpoczęto 15 listopada 1997r., tj. z 10-miesięcznym opóźnieniem w stosunku do daty ustalonej przez Radę Ministrów. Jeden z tych projektów planowano do zakończenia w 1998 r. W konsekwencji opóźnień w rozpoczęciu prac, zmieniono harmonogram przedłużając czas realizacji tego projektu do końca 1999 r.
- W programie pn. „Kwaśny papier ...”, według uchwały Rady Ministrów z dnia 17 września 1999 r., w latach 2000-2008 jego koszt określono w wysokości 81.323 tys. zł, w tym koszty części badawczej, pokrywanej ze środków na naukę w wysokości 5.141 tys. zł. Po wykonaniu ww. czynności przygotowawczych zespół b. KBN 8 stycznia 2003 r. określił, że prace badawcze i badawczo-rozwojowe objęte tym programem będą realizowane w postaci projektu badawczego zamawianego przez 36 miesięcy kosztem 1.497 tys. zł. Decyzja b. MNiL z 30 kwietnia 2003 r. o przyznaniu środków finansowych w tej wysokości umożliwiła po 40 miesiącach od decyzji RM rozpoczęcie prac badawczych. Koszty tych prac były niższe o 70% od kosztów ustalonych w uchwale Rady Ministrów.

3. W wyniku realizacji wszystkich skontrolowanych programów prace badawcze zostały (w różnych zakresie) wykonane.

- W wyniku realizacji programu pn. „Bezpieczeństwo i ochrona zdrowia człowieka w środowisku pracy” zakładano uzyskanie znaczącej poprawy warunków pracy, ograniczenie liczby wypadków przy pracy oraz chorób zawodowych i innych skutków zdrowotnych związanych z pracą, a także osiągnięcie porównywalnego z krajami UE rozwoju metod rozpoznawania i zapobiegania zagrożeniom życia i zdrowia związanym z pracą.

W ocenie b. KBN i b. MNiL, cele i założenia programu w części badawczej zostały wykonane. W wyniku realizacji programu określono dopuszczalne stężenia i natężenia różnych czynników w środowisku pracy, ujęte następnie w polskich normach oraz opracowano nowe wymagania bezpieczeństwa i higieny pracy oraz kryteria, wytyczne i zalecenia poprawy warunków pracy, zgodne ze standardami obowiązującymi w UE, a także poszerzono państwowy system oceny zgodności maszyn, urządzeń oraz środków ochrony z wymaganiami norm międzynarodowych i krajowych.

Dla upowszechnienia tych efektów wydano drukiem 40 metod zalecanych do oznaczenia na stanowisku pracy szkodliwych substancji, 40 kart charakterystyk substancji niebezpiecznych, 738 wzorów do oznaczenia znakiem bezpieczeństwa, 1089

artykułów Ponadto dokonano 739 prezentacji na konferencjach krajowych i zagranicznych oraz wygłoszono 281 wykładów.

- W wyniku realizacji programu pn. „Nowoczesne technologie dla potrzeb systemu obrony przeciwlotniczej wojsk i obiektów” został opracowany zestaw przenośnych rakiet przeciwlotniczy zestaw rakietowy GROM oraz przeciwlotniczy samobieżny zestaw rakietowy LOARA.

Uruchomienie produkcji stworzyło 500 dodatkowych miejsc pracy. Opanowano nowe technologie w stopniu pozwalającym opracować konstrukcje o bardzo dobrych parametrach technicznych.

- W wyniku realizacji programu pn. „Gospodarka odpadami promieniotwórczymi ...” opracowano nowe techniki i technologie do zastosowania w przemyśle jądrowym oraz przy unieszkodliwianiu odpadów promieniotwórczych, a także:

- 1) akty prawne dostosowujące rozwiązania w zakresie gospodarowania odpadami promieniotwórczymi i wypalonym paliwem do wymogów UE oraz system organizacji gospodarki odpadami promieniotwórczymi w Polsce,
- 2) projekt zamknięcia Krajowego Składowiska Odpadów Promieniotwórczych w Róźnie oraz propozycje do wytypowania nowego składowiska odpadów promieniotwórczych.

Dobrze przyjętym przez recenzentów wynikiem tego programu było przygotowanie przez jego wykonawców do druku i opublikowanie 30 artykułów, 26 komunikatów i referatów na sympozjach i konferencjach, a także uzyskanie 1 patentu.

- W wyniku realizacji programu pn. „Rozwój niebieskiej optoelektroniki ...” przygotowano wdrożenia 27 grup wyrobów niebieskiej optoelektroniki, a 10 z nich zostało wprowadzonych na rynek.

W dniu 17 maja 2006 r. Rada Ministrów zaakceptowała raport końcowy z realizacji programu, w którym m.in. uznano, że stworzone zostały podstawy do dochodowej, nowoczesnej gałęzi przemysłu, opartej na produkcji laserów.

- W wyniku realizacji programu pn. „Dostosowywanie warunków pracy do standardów Unii Europejskiej” zamierzano opracować i upowszechnić rozwiązania prawne, organizacyjne i techniczne wspomagające osiągnięcie w Polsce stanu bezpieczeństwa i higieny pracy zgodnego z wymaganiami UE.

W ocenie b. KBN i b. MNil, cele i założenia programu zostały osiągnięte. W wyniku realizacji programu opracowane zostały rozwiązania prawne i organizacyjne, dotyczące implementacji kilkunastu dyrektyw UE, dotyczących warunków pracy w Polsce. Wyniki programu stanowiły bardzo istotne wypełnienie zobowiązań Polski w procesie akcesji do UE, umożliwiając wdrożenie do praktyki dyrektywy ramowej 89/391/EWG oraz 38 dyrektyw szczegółowych, a także szeregu konwencji i zaleceń Międzynarodowej Organizacji Pracy M.in. opracowano 63 metody i procedury badania zgodności z wymaganiami bezpieczeństwa pracy, opublikowano 361 artykułów, 261 razy prezentowano wyniki programu na konferencjach i sympozjach w kraju i za granicą, opracowano 32 stanowiska do badań spełniania wymagań bezpieczeństwa pracy i ergonomii, opracowano 26 rozwiązania techniczne i organizacyjne poprawiające warunki pracy. Opracowane rozwiązania prawne, techniczne, organizacyjne, edukacyjne były wykorzystywane w ramach prowadzonej polityki państwa, głównie poprzez resort gospodarki i pracy oraz resorty zdrowia i edukacji w kształtowaniu odpowiednich warunków pracy.

- W wyniku realizacji programu pn. „Kwaśny papier ...” założono opracowanie technologii odkwaszania papieru i wykorzystania tej technologii dla ratowania zasobów bibliotecznych i archiwalnych stanowiących dziedzictwo kulturowe kraju.

W wyniku dotychczasowych prac m.in.: zbadano stan książek i czasopism oprawnych z XIX i XX wieku w Bibliotece Narodowej, wykonano część prac związanych ze stworzeniem sieci pracowni mikrofalowych w archiwach państwowych oraz opracowano Polską Normę dotyczącą papieru trwałego i papieru archiwalnego.

3.2.4. Nadzór b. Przewodniczącego Komitetu Badań Naukowych i b. Ministra Nauki i Informatyzacji oraz Ministra Obrony Narodowej

1. Nadzór nad realizacją skontrolowanych programów ze strony b. KBN i b. MNIł sprawowany był poprzez rozpatrywanie raportów i sprawozdań z realizacji zadań oraz podejmowanie decyzji mających na celu zapewnienie prawidłowego, efektywnego, zgodnego z przeznaczeniem i z obowiązującymi przepisami wykorzystania środków finansowych, przyznanych i przekazanych na realizację zadań.

Stwierdzono brak skutecznego nadzoru nad realizacją określonych programów, ze strony ww. organów, co skutkowało m.in. dopuszczeniem do powstania nieprawidłowości, polegających na nierzetelnym planowaniu poszczególnych etapów działalności badawczej i związanych z tym kosztów oraz nierzetelnym rozliczaniu ponoszonych wydatków, a także na:

- 1) opóźnieniach w rozpoczęciu realizacji programów (w 4 programach) oraz przekazywaniu środków publicznych z kilkuletnim opóźnieniem lub pod koniec roku budżetowego (w 5 programach),
- 2) niepełnym zaangażowaniu środków budżetowych, będących w dyspozycji właściwych organów administracji rządowej, w stosunku do postanowień uchwał Rady Ministrów w sprawie ustanowienia programów (w 4 programach),
- 3) nierzetelnym określaniu, we wnioskach o ustanowienie programów, planów prac badawczych i kosztów ich wykonania oraz nierzetelnym rozliczaniu tych kosztów, m.in. zaliczanie do kosztów tych prac wydatków, które powinny być finansowane ze środków przeznaczonych na działalność statutową (w 5 programach).

Występowanie ww. nieprawidłowości skutkowało m.in. wydłużeniem okresów realizacji programów, w stosunku do ustalonych w harmonogramach, oraz poniesieniem zwiększonych kosztów.

2. Stwierdzono brak właściwej koordynacji i skutecznego nadzoru ze strony Ministra Obrony Narodowej nad realizacją programu pn. „Nowoczesne technologie dla potrzeb rozwoju systemu obrony przeciwlotniczej wojsk i obiektów”, co miało wpływ na opóźnienia w jego realizacji oraz znaczne przekroczenie kosztów.

Ustalono m.in., że MON nie dysponowało ewidencją księgową poniesionych wydatków i tylko szacunkowo oceniało koszty planowanych zadań. Nie wymagano również od wykonawców sporządzania kosztorysu powykonawczego (nie weryfikowano tym samym rzeczywiście poniesionych kosztów).

4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli

Kontrolę przeprowadził Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego NIK, z udziałem Departamentu Obronności i Bezpieczeństwa Wewnętrznego i delegatur NIK w: Katowicach, Krakowie, Łodzi i Warszawie.

NIK skierowała wystąpienia pokontrolne do wszystkich skontrolowanych jednostek, a ponadto do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego w sprawie nadzoru nad realizacją programu pn. „Kwaśny papier ...”.

W wystąpieniach pokontrolnych, skierowanym do Ministra Nauki i Informatyzacji oraz Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego, NIK wniosła m.in. o:

- 1) dokonanie oceny stopnia realizacji celów i założeń programów określonych we wniosku stanowiącym podstawę podjęcia uchwały przez Radę Ministrów w sprawie ich utworzenia,
- 2) spowodowanie, aby w raportach końcowych zamieszczano analizy ekonomiczne efektów końcowych realizacji programów,
- 3) zapewnienie nadzoru nad realizacją programu pn. „Rozwój niebieskiej optoelektroniki. Stworzenie technologicznych produkcyjnych podstaw nowej gałęzi przemysłu - niebieskiej optoelektroniki” oraz dokonanie oceny jego realizacji.

W odpowiedziach ww. ministrowie poinformowali NIK o podjęciu realizacji wniosków, m.in. o zakończeniu realizacji I etapu programu pn. "Rozwój niebieskiej optoelektroniki." oraz dokonaniu oceny jego realizacji.

W wystąpieniu pokontrolnym, skierowanym do Ministra Obrony Narodowej, NIK wniosowała m.in. o:

- 1) poprawę efektywności programów badawczych, finansowanych ze środków publicznych,
- 2) uporządkowanie rozliczeń w zakresie finansowania prac badawczo-rozwojowych i wdrożeniowych poprzez zapisywanie w ewidencji księgowej danych niezbędnych do podejmowania optymalnych decyzji zarządczych oraz do weryfikacji powykonawczej kosztów,
- 3) zweryfikowanie rozliczeń za lata ubiegłe, ze szczególnym uwzględnieniem ustalania kosztów prac oraz wartości ewidencyjnej wytworzonych środków trwałych, w tym ustalenia i rozliczenie kosztów poniesionych na realizację programów GROM i LOARA,
- 4) stworzenie warunków efektywnego wykorzystania składników majątkowych wytworzonych lub zakupionych w związku z pracami badawczo-rozwojowymi i wdrożeniowymi, w tym m.in. aparatury badawczej, oprzyrządowania, linii technologicznej, więzi kooperacyjnych, licencji i nowych technologii,
- 5) prowadzenie i przechowywanie ewidencji wydatków budżetowych oraz dowodów księgowych w sposób zapewniający udokumentowanie poniesionych wydatków oraz rozliczeń kosztów programów badawczych i inwestycji technologicznych w sposób określony w ustawie o rachunkowości

i rozporządzeniu w sprawie szczegółowych zasad finansowania inwestycji z budżetu państwa,

- 6) sprawowanie nadzoru i prowadzenie kontroli działalności w zakresie programów zbrojeniowych, w tym nad sposobem rozliczenia poniesionych kosztów inwestycyjnych.

Minister Obrony Narodowej wniósł zastrzeżenia do ocen, uwag i wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym NIK m.in. w zakresie:

- 1) negatywnej oceny realizacji celów badawczych, zawartych w programie pn. „Nowoczesne technologie dla potrzeb rozwoju systemu obrony przeciwlotniczej wojsk i obiektów”. Kolegium NIK oddaliło zastrzeżenie w całości, wskazując, że program LOARA został wykonany jedynie w niewielkiej części;
- 2) oceny, w której NIK stwierdziła, iż ogólne założenia programów w zakresie uzbrojenia Sił Zbrojnych RP w systemy obrony przeciwlotniczej krótkiego zasięgu zostały zrealizowane w niewielkiej części, ze znacznym opóźnieniem oraz z przekroczeniem pierwotnie planowanych nakładów. Kolegium NIK uwzględniło te zastrzeżenia w części, wskazując m.in., iż w wyniku realizacji programu GROM uzyskano przenośny zestaw przeciwlotniczy, który jest wprowadzany do uzbrojenia Sił Zbrojnych RP, natomiast realizacja całego programu przebiegała ze znacznym opóźnieniem oraz przekroczeniem pierwotnie planowanych nakładów;
- 3) oceny NIK, iż rezygnacja z dalszych prac nad zestawem raketowym LOARA było niecelowe i niegospodarne. Kolegium NIK podtrzymało ogólną ocenę, według której realizacja programu była przedsięwzięciem niegospodarnym, natomiast nie było podstaw do jednoznacznej oceny przerwania prac jako działania niecelowego i niegospodarnego;
- 4) oceny NIK, iż przyczynami rosnących kosztów programu było ich niedoszacowanie na etapie planowania, nieregularne dofinansowanie przez MON oraz przecenienie możliwości technologicznych i ekonomicznych, co NIK oceniła jako nierzetelność. Kolegium NIK uwzględniło zastrzeżenie w części dotyczącej opóźnienia programu z powodu przecenienia możliwości technologicznych, oddalając zastrzeżenie w pozostałym zakresie;
- 5) oceny NIK, iż budowa zestawu LOARA była niegospodarna. Kolegium NIK uwzględniło zastrzeżenie w części dotyczącej wyliczenia ceny jednostkowej zestawu, wskazując, iż takie wyliczenie odnosi się do kosztów całkowitych.

W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne Minister Obrony Narodowej poinformował NIK o podjęciu realizacji wniosków pokontrolnych.

W wystąpieniu pokontrolnym, skierowanym do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego, NIK wnioskuje m.in. o:

- 1) podjęcie niezwłocznych działań zmierzających do aktualizacji programu pn. "Kwaśny papier ..." w zakresie określenia realnych do osiągnięcia celów oraz ustalenia realnego terminu jego zakończenia,

- 2) zapewnienie adekwatnych do potrzeb środków finansowych na wykonywane odkwaszania zbiorów,
- 3) uregulowanie spraw związanych z pełnieniem przez Bibliotekę Narodową funkcji koordynatora programu.

W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne, Minister Kultury poinformował NIK o podjęciu realizacji wniosków pokontrolnych.

Najwyższa Izba Kontroli w wystąpieniach pokontrolnych, skierowanych do kierowników jednostek koordynujących i realizujących programy, wniosła m.in. o:

- 1) pełną realizację zadań, wynikających z zawartych umów i porozumień,
- 2) dokonanie oceny stopnia realizacji celów przyjętych w programach, a następnie dokonanie ich ewentualnych korekt,
- 3) rzetelne ustalanie należności wykonawcom za wykonane prace oraz terminowe dokonanie rozliczeń finansowych,
- 4) stworzenie warunków efektywnego wykorzystania składników majątkowych wytworzonych lub zakupionych w związku z pracami badawczo-rozwojowymi i wdrożeniowymi, w tym m.in. aparatury badawczej, oprzyrządowania, linii technologicznej, więzi kooperacyjnych, licencji i nowych technologii,
- 5) przedstawianie sprawozdań z realizacji zadań badawczych w terminach i formie zgodnej z zapisami umowy o ich wykonanie,
- 6) wyeliminowanie przypadków nierzetelnego kwalifikowania kosztów realizacji zleconych zadań.

Kierownicy skontrolowanych jednostek informowali NIK o zrealizowaniu lub podjęciu realizacji wniosków pokontrolnych.

Z nadesłanych do NIK informacji o sposobach wykorzystania przez skontrolowane jednostki ocen i uwag oraz wykonaniu wniosków wynikało, że według stanu na 30 listopada 2006 r. na ogólną liczbę 52 wniosków pokontrolnych – zrealizowano 29, w trakcie realizacji były 3 wnioski, a do realizacji pozostały 20 wniosków.

Załączniki

Załącznik nr 1

Wykaz jednostek objętych kontrolą

1. B. Ministerstwo Edukacji i Nauki.
2. B. Ministerstwo Nauki i Informatyzacji.
3. Ministerstwo Obrony Narodowej.
4. Centralny Instytut Ochrony Pracy - Państwowy Instytut Badawczy w Warszawie (koordynator i wykonawca programu pn. „Bezpieczeństwo i ochrona zdrowia człowieka w środowisku pracy” oraz programu pn. „Dostosowywanie warunków pracy w Polsce do standardów Unii Europejskiej”).
5. Instytut Spawalnictwa w Gliwicach (wykonawca programu pn. „Dostosowanie warunków pracy w Polsce do standardów Unii Europejskiej”).
6. Instytut Centrum Zdrowia Matki Polki w Łodzi (wykonawca programu pn. „Dostosowywanie warunków pracy w Polsce do standardów Unii Europejskiej”).
7. Akademia Sztuk Pięknych im. Jana Matejki w Krakowie (wykonawca programu pn. „Bezpieczeństwo i ochrona człowieka w środowisku pracy”).
8. Akademia Górniczo-Hutnicza w Krakowie (wykonawca programu pn. „Bezpieczeństwo i ochrona zdrowia człowieka w środowisku pracy” i programu pn. „Gospodarka odpadami promieniotwórczymi i wypalonym paliwem jądrowym”).
9. Instytut Ochrony Środowiska w Warszawie (wykonawca programu pn. „Bezpieczeństwo i ochrona zdrowia człowieka w środowisku pracy” oraz programu pn. „Dostosowywanie warunków pracy w Polsce do standardów Unii Europejskiej”).
10. Politechnika Śląska w Gliwicach (wykonawca programu pn. „Dostosowanie warunków pracy w Polsce do standardów Unii Europejskiej”).
11. Uniwersytet Jagielloński w Krakowie (wykonawca programu pn. „Bezpieczeństwo i ochrona zdrowia człowieka w środowisku pracy”).
12. Instytut Medycyny Pracy im. prof. dr med. Jerzego Nofera w Łodzi (wykonawca programu pn. „Bezpieczeństwo i ochrona zdrowia człowieka w środowisku pracy” oraz programu pn. „Dostosowywanie warunków pracy w Polsce do standardów Unii Europejskiej”).
13. Główny Instytut Górnictwa w Katowicach (wykonawca programu pn. „Bezpieczeństwo i ochrona zdrowia człowieka w środowisku pracy” oraz programu pn. „Dostosowywanie warunków pracy w Polsce do standardów Unii Europejskiej”).

14. Instytut Medycyny Pracy i Zdrowia Środowiskowego w Sosnowcu (wykonawca programu pn. „Bezpieczeństwo i ochrona zdrowia człowieka w środowisku pracy” oraz programu pn. „Kwaśny papier – ratowanie w skali masowej zagrożonych polskich zasobów bibliotecznych i archiwalnych”).
15. Instytut Energii Atomowej w Otwocku-Świerku (koordynator i wykonawca programu pn. „Gospodarka odpadami promieniotwórczymi i wypalonym paliwem jądrowym”, realizator programu pn. „Bezpieczeństwo i ochrona zdrowia człowieka w środowisku pracy” oraz programu pn. „Dostosowywanie warunków pracy w Polsce do standardów Unii Europejskiej”).
16. Biblioteka Narodowa w Warszawie (koordynator i wykonawca programu pn. „Kwaśny papier – ratowanie w skali masowej zagrożonych polskich zasobów bibliotecznych i archiwalnych”).
17. Instytut Celulozowo-Papierniczy w Łodzi (wykonawca programu pn. „Kwaśny papier – ratowanie w skali masowej zagrożonych polskich zasobów bibliotecznych i archiwalnych”).
18. Instytut Chemii i Techniki Jądrowej w Warszawie (wykonawca programu pn. „Gospodarka odpadami promieniotwórczymi i wypalonym paliwem jądrowym”).
19. Politechnika Warszawska (wykonawca programu pn. „Dostosowanie warunków pracy w Polsce do standardów Unii Europejskiej”).
20. Centrum Naukowo-Produkcyjne Elektroniki Profesjonalnej RADWAR S.A. Warszawskie Zakłady RADWAR w Warszawie (wykonawca programu pn. „Nowoczesne technologie dla potrzeb rozwoju systemu obrony przeciwlotniczej wojsk i obiektów”).
21. Zakłady Metalowe MESKO S.A. w Skarżysku-Kamiennej (wykonawca programu pn. „Nowoczesne technologie dla potrzeb rozwoju systemu obrony przeciwlotniczej wojsk i obiektów”).
22. Centrum Badań Wysokociśnieniowych PAN w Warszawie - obecnie Instytut Wysokich Ciśnień PAN (wykonawca programu pn. „Rozwój niebieskiej optoelektroniki. Stworzenie technologicznych i produkcyjnych podstaw nowej gałęzi przemysłu – niebieskiej optoelektroniki”).
23. Instytut Technologii Materiałów Elektronicznych w Warszawie (wykonawca programu pn. „Rozwój niebieskiej optoelektroniki. Stworzenie technologicznych i produkcyjnych podstaw nowej gałęzi przemysłu – niebieskiej optoelektroniki”).
24. Lubuskie Zakłady Aparatów Elektrycznych „LUMEL” Spółka Akcyjna w Zielonej Górze (wykonawca programu pn. „Rozwój niebieskiej optoelektroniki. Stworzenie technologicznych i produkcyjnych podstaw nowej gałęzi przemysłu – niebieskiej optoelektroniki”).

Załącznik nr 2

Wykaz aktów prawnych

1. Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o Komitecie Badań Naukowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 33, poz. 389, ze zm.) – uchylona z dniem 5 lutego 2005 r.
2. Ustawa z dnia 8 października 2004 r. o zasadach finansowania nauki (Dz. U. Nr 238, poz. 2390, ze zm.) – weszła w życie z dniem 5 lutego 2005 r.
3. Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148, ze zm.).
4. Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104) – weszła w życie z dniem 1 stycznia 2006 r.
5. Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2002 r. Nr 76, poz. 694, ze zm.).
6. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz. U. Nr 19, poz. 177, ze zm.).
7. Ustawa z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (Dz. U. z 2002 r. Nr 72, poz. 664, ze zm.) – uchylona z dniem 2 marca 2004 r.
8. Ustawa z dnia 25 kwietnia 1997 r. o Polskiej Akademii Nauk (Dz. U. Nr 75, poz. 469, ze zm.).
9. Rozporządzenie Przewodniczącego Komitetu Badań Naukowych z dnia 5 września 2001 r. w sprawie sposobu wykonywania nadzoru i kontroli realizacji badań naukowych i prac rozwojowych oraz innych zadań finansowanych lub dofinansowywanych ze środków ustalanych w budżecie państwa na naukę (Dz. U. Nr 101, poz. 1112).
10. Rozporządzenie Ministra Nauki i Informatyzacji z dnia 7 czerwca 2005 r. w sprawie sposobu przeprowadzania kontroli realizacji badań naukowych, prac rozwojowych i innych zadań finansowanych ze środków przeznaczonych na naukę oraz wydatkowania tych środków (Dz. U. Nr 106, poz. 898).
11. Rozporządzenie Przewodniczącego Komitetu Badań Naukowych z dnia 30 listopada 2001 r. w sprawie kryteriów i trybu przyznawania i rozliczania środków finansowych ustalanych w budżecie państwa na naukę (Dz. U. Nr 146, poz. 1642, ze zm.).
12. Rozporządzenie Ministra Nauki i Informatyzacji z dnia 4 sierpnia 2005 r. w sprawie kryteriów i trybu przyznawania i rozliczania środków finansowych na naukę (Dz. U. Nr 161, poz. 1359).
13. Zasady ustanawiania strategicznych programów rządowych – przyjęte do realizacji przez Radę Ministrów w dniu 1 marca 1993 r. (pkt 3 protokołu ustaleń nr 7/93 posiedzenia Rady Ministrów) – nie publikowane.
14. Uchwała nr 1/97 Rady Ministrów z dnia 7 stycznia 1997 r. w sprawie zasad i trybu ustanawiania strategicznych programów rządowych – nie publikowana.

Załącznik nr 3

Charakterystyka skontrolowanych programów badawczych

Lp.	Nazwa programu	Koordynatorzy programów	Wielkość środków publicznych (prace badawcze)	Okres realizacji
1.	Bezpieczeństwo i ochrona człowieka w środowisku pracy	Centralny Instytut Ochrony Pracy – Państwowy Instytut Badawczy w Warszawie	96.946 tys. zł	1995-2001
2.	Nowoczesne technologie dla potrzeb rozwoju systemu obrony przeciwlotniczej wojska i obiektów	Ministerstwo Obrony Narodowej	200.889 tys. zł	1996-2001
3.	Gospodarka odpadami promieniotwórczymi i wypalonym paliwem jądrowym	Instytut Energii Atomowej w Otwocku-Świerku	3.447 tys. zł.	1997-1999
4.	Rozwój niebieskiej optoelektroniki. Stworzenie technologicznych i produkcyjnych podstaw nowej gałęzi przemysłu – niebieskiej optoelektroniki	Instytut Wysokich Ciśnień PAN w Warszawie	28.900 tys. zł	2000-2004
5.	Dostosowywanie warunków pracy w Polsce do standardów Unii Europejskiej	Centralny Instytut Ochrony Pracy – Państwowy Instytut Badawczy w Warszawie	33.113 tys. zł	2002-2004
6.	Kwaśny papier. Ratowanie w skali masowej zagrożonych polskich zasobów bibliotecznych i archiwalnych	Biblioteka Narodowa w Warszawie	1.467 tys. zł	2000-2008
	Razem	-	364.762 tys. zł	

Załącznik nr 4

Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Wiceprezesi Rady Ministrów
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
8. Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego
9. Minister Finansów
10. Minister Sprawiedliwości
11. Prezes Polskiej Akademii Nauk
12. Przewodniczący Komisji do Spraw Kontroli Państwowej Sejmu RP
13. Przewodniczący Komisji Edukacji, Nauki i Młodzieży Sejmu RP
14. Przewodniczący Komisji Finansów Publicznych Sejmu RP
15. Przewodniczący Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej Sejmu RP
16. Przewodniczący Komisji Nauki, Edukacji i Sportu Senatu RP

