



Miliardy na rozwój nauki

Finansowanie badań podstawowych

JOANNA HOŁOWACZ

W latach 2011–2018 Narodowe Centrum Nauki (NCN, Centrum) przeznaczyło prawie 7,5 mld zł na finansowanie badań podstawowych, które stanowią fundament rozwoju nauki. Jego trwałość jest bezpośrednio uzależniona od rzetelnego określenia pożądanych kierunków rozwoju, trafnego zdefiniowania priorytetowych dyscyplin oraz efektywnego wykorzystania przez beneficjentów grantów otrzymanych na projekty badawcze. Ustalenia Najwyższej Izby Kontroli wskazują, że ich realizacja nie zawsze przebiegała właściwie, co nie zostało stwierdzone w trakcie oceny dokonywanej przez NCN. Nie wypracowano również metodologii oceny wpływu badań podstawowych na rozwój polskiej nauki, a to utrudnia określenie ich oddziaływania na naukę światową.

Wprowadzenie

Obowiązująca od 1 października 2018 r. ustawowa definicja¹ badania podstawowe go wskazuje, że chodzi o prace empiryczne lub teoretyczne, których celem jest zdobycie nowej wiedzy o podstawach zjawisk i obserwowalnych faktów. Ich szczególną cechą – w odróżnieniu od badań stosowanych – jest brak nastawienia na bezpośrednie zastosowanie komercyjne.

W 2010 r. powołano dwie nowe agencje wykonawcze działające pod nadzorem Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego, tj. Narodowe Centrum Nauki oraz

Narodowe Centrum Badań i Rozwoju (NCBiR). Było to konsekwencją zmian w systemie finansowania badań naukowych, ukierunkowanych m.in. na ustanowienie czytelnego podziału zadań i kompetencji poszczególnych podmiotów finansujących tę dziedzinę życia. Zarządzanie i finansowanie badań o charakterze podstawowym stało się zadaniem NCN, natomiast finansowanie i zarządzanie badaniami o charakterze stosowanym, których efekty mogą być bezpośrednio wykorzystywane w gospodarce, przekazano do NCBiR.

¹ Art. 4 ust. 2 pkt 1 ustawy z 20.7.2018 – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. z 2020 r. poz. 85, ze zm.), dalej: ustawa Pwsn.

NIK sprawdziła² czy badania podstawowe prawidłowo finansowano oraz osiągnięto zakładane rezultaty. Kontrolę przeprowadzono w Ministerstwie Nauki i Szkolnictwa Wyższego, w pięciu uczelniach publicznych, pięciu instytutach naukowych Polskiej Akademii Nauk oraz w pięciu instytutach badawczych. Izba zwróciła się też do rektorów 127 uczelni publicznych, rektorów 222 uczelni niepublicznych, dyrektorów 64 instytutów naukowych PAN oraz dyrektorów 101 instytutów badawczych z prośbą o wyrażenie opinii dotyczących m.in. kwestii adekwatności ogłaszanych przez NCN konkursów w stosunku do identyfikowanych przez respondentów potrzeb i zainteresowań naukowych, a także o wskazanie ewentualnych trudności związanych z uzyskaniem dofinansowania i/lub realizacją projektów.

Zadania NCN

Narodowe Centrum Nauki³ z siedzibą w Krakowie utworzono na mocy ustawy z 30 kwietnia 2010 r. (ustawa o NCN). Zgodnie z jej art. 20 ust. 1 do zadań NCN należy finansowanie badań podstawowych realizowanych w formie:

- a) projektów badawczych, w tym finansowanie zakupu lub wytworzenia aparatury naukowo-badawczej niezbędnej do realizacji tych projektów;
- b) niepodlegających współfinansowaniu z zagranicznych środków finansowych projektów badawczych realizowanych w ramach programów lub inicjatyw

międzynarodowych ogłaszanych we współpracy dwu- lub wielostronnej albo projektów badawczych podejmowanych przy wykorzystaniu przez polskie zespoły badawcze wielkich międzynarodowych urządzeń badawczych;

- c) projektów badawczych realizowanych przez osoby rozpoczynające karierę naukową (od 1 października 2018 r. przez młodych naukowców w rozumieniu art. 360 ust. 2 ustawy Pwsn), w tym mających na celu stworzenie unikatowego warsztatu naukowego lub powołanie nowego zespołu naukowego;

- d) stypendiów doktorskich i staży po uzyskaniu stopnia naukowego doktora;

- e) projektów badawczych dla doświadczonych naukowców mających na celu realizację pionierskich badań naukowych, w tym interdyscyplinarnych, ważnych dla rozwoju nauki, wykraczających poza dotychczasowy stan wiedzy, których efektem mogą być odkrycia naukowe.

Ponadto NCN jest zobligowane do finansowania badań naukowych innych niż wyżej wymienione, nienależących do zakresu badań finansowanych przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju. Obowiązki NCN obejmują także m.in.: nadzór nad realizacją badań naukowych, współpracę międzynarodową, upowszechnianie w środowisku naukowym informacji o ogłaszanych przez NCN konkursach, inspirowanie i monitorowanie finansowania badań podstawowych ze środków pozabudżetowych, opracowywanie programów

² Artykuł opracowano na podstawie Informacji o wynikach kontroli: *Finansowanie badań podstawowych*, nr ewid. 5/2020/P19025/KNO, Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego NIK, maj 2020 r.

³ Dz.U. z 2019 r. poz. 1384, dalej: ustawa NCN.



badawczych ważnych dla kultury narodowej oraz zapewnianie środków finansowych na ich realizację. Od 1 października 2018 r., do zadań Centrum należy także finansowanie nagrody NCN przyznawanej zgodnie z regulaminem określonym przez Radę i zatwierdzonym przez Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego.

Podstawą gospodarki finansowej NCN jest roczny plan finansowy ustalany zgodnie z przepisami ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴. Na podstawie art. 38 ustawy o NCN, minister właściwy do spraw nauki, na wniosek dyrektora NCN, przekazuje dotację celową na finansowanie zadań Centrum, dotację podmiotową na pokrycie bieżących kosztów zarządzania podejmowanymi zadaniami oraz dotację celową na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji związanych z obsługą realizacji zadań NCN. Centrum nabyło uprawnienia do pozyskiwania środków także z innych źródeł np.: otrzymywanych przez krajowe lub zagraniczne podmioty finansujące programy badawcze, z odsetek od wolnych środków przekazanych w depozyt zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych oraz pochodzących z zapisów i darowizn.

W latach 2011–2018 NCN otrzymało z MNiSW łącznie 7 554,1 mln zł, z czego: 7 169,6 mln zł w ramach dotacji celowych na realizację zadań, 286,1 mln zł w ramach dotacji podmiotowych na pokrycie bieżących kosztów zarządzania zadaniami oraz 88,5 mln zł dotacji celowych na finansowanie lub dofinansowanie

kosztów inwestycji związanych z obsługą zadań. NCN wykorzystało 7 439,4 mln zł (tj. 98,6%), w tym: 7 144,2 mln zł na realizację zadań, 221,9 mln zł na pokrycie bieżących kosztów zarządzania zadaniami oraz 73,2 mln zł na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji.

Obszary badań

Jednym z ustawowych obowiązków NCN jest określenie priorytetowych obszarów badań podstawowych zgodnych ze strategią rozwoju kraju. Zadanie to wykonuje Rada NCN, tj. organ, w skład którego wchodzi 24 członków nominowanych przez ministra właściwego do spraw nauki spośród kandydatów wskazanych przez powołany w tym celu Zespół identyfikujący członków rady. Dokonując ustalenia priorytetowych obszarów badań Rada NCN wzorowała się na rozwiązaniach przyjętych w Europejskiej Radzie ds. Badań Naukowych, tj. utworzonej przez Komisję Europejską niezależnej instytucji finansującej najwyższej jakości badania prowadzone na terenie UE. Rada NCN wyznaczyła trzy główne obszary nauk: nauki ścisłe i techniczne, nauki o życiu oraz nauki humanistyczne, społeczne i o sztuce. Dla każdego z nich określone zostały specjalne wskaźniki służące podziałowi środków. Najwyższe nakłady finansowe (od 45% do 55% całości środków) skierowane zostały do obszaru nauk ścisłych i technicznych. Rada NCN przyjęła także podział obszarów nauk na 25 tzw. paneli dziedzinowych (czyli dyscyplin lub grup dyscyplin),

⁴ Dz.U. z 2019 r. poz. 869, ze zm.

w ramach których miały być ogłaszane i przeprowadzane konkursy na realizację projektów badawczych.

Wybór projektów

Wyboru projektów badawczych do otrzymania grantu dokonywano zgodnie z obowiązującymi procedurami i regulaminami. Wnioski o dofinansowanie w pierwszym etapie podlegały szczegółowej weryfikacji formalnej, dokonywanej przez koordynatorów dyscyplin. W jej wyniku odrzucono 4568 wniosków spośród 80 513 złożonych do końca 2018 r. W kolejnym etapie poddawano je ocenie merytorycznej przez niezależne zespoły ekspertów. Rozpatrzyły one negatywnie ponad 56 tysięcy wniosków, głównie ze względu na niespełnianie przez projekt kryterium badań podstawowych, nierzetelne przygotowanie lub jego niewykonalność, niewystarczająco nowatorski charakter albo niewielki wpływ na rozwój dyscypliny naukowej. Osoby ankietowane przez NIK wskazywały powszechnie jako mankament procesu oceny wniosków arbitralność opinii (recenzji) eksperta, albowiem negatywna opinia przesądza o niezakwalifikowaniu projektu do finansowania. W obowiązującym stanie prawnym nie ma możliwości odwołania się od negatywnej opinii, nawet jeżeli wnioskodawca dysponuje ważkimi argumentami. Innym mankamentem jest brak procedur postępowania z wnioskami o finansowanie tych projektów badawczych, w stosunku do których negatywna decyzja została uchylona przez sąd administracyjny. Przewidziana w ustawie o NCN droga odwoławcza do Komisji Odwoławczej Rady zastrzeżona jest wyłącznie dla naruszeń procedury konkursowej

lub innych naruszeń formalnych. Takie uregulowania prowadzą do sytuacji, w której wyrok wojewódzkiego sądu administracyjnego jest faktycznie bezprzedmiotowy – nie stwarza bowiem skarżącemu możliwości uczestniczenia w dalszym procesie oceny wniosku, pomijając to, że najczęściej zapada on po zakończeniu konkursu. Ponowne rozpoznanie wniosku, co do którego skutecznie uchylono pierwotną decyzję jest na ogół niemożliwe także dlatego, że pula środków na dany konkurs została już rozdysponowana. Faktyczna jednoinstancyjność decyzji o kwalifikacji wniosku może być istotnym czynnikiem zniechęcającym do kolejnego aplikowania w konkursach ogłaszanych przez NCN.

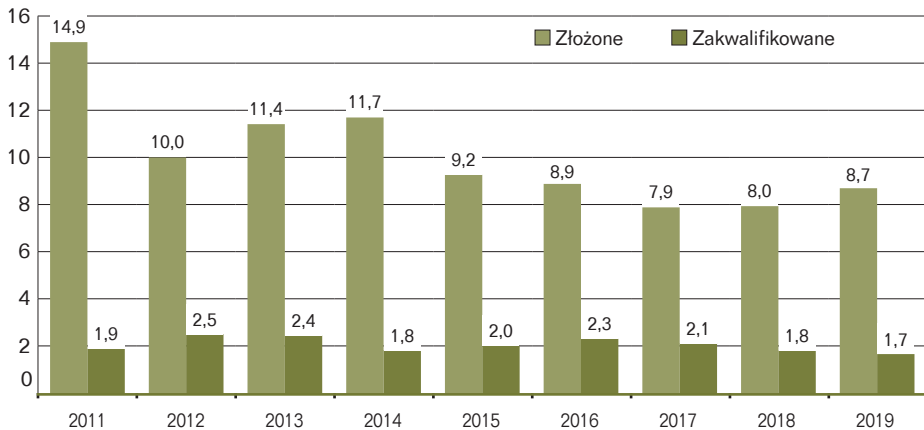
W latach 2011–2018 w konkursach pod nazwą Etiuda, Fuga, Harmonia, Maestro, Opus, Preludium, Sonata, Sonata BIS oraz Sonatina liczba złożonych wniosków na finansowanie badań podstawowych wyniosła łącznie 81 861, natomiast w 2019 r. na konkursy te wpłynęło ich 8706.

W strukturze podmiotowej wnioskodawców dominowały uczelnie, które złożyły ponad 76% ogólnej liczby wniosków, podczas gdy instytuty naukowe PAN tylko 13,4%. Najmniejszą reprezentację miały instytuty badawcze (5,3%) oraz inne uprawnione podmioty (4,8%). Zbliżona struktura była także w 2019 r. – 79,5% wniosków złożyły uczelnie, 15,8% instytuty naukowe PAN, 2,9% instytuty badawcze oraz 1,9% inne podmioty.

Okolo 37% wniosków złożonych przez uczelnie dotyczyło obszaru nauk ścisłych i technicznych, 34,5% – nauk humanistycznych, społecznych i o sztuce, a 28,4% – nauk o życiu. Wśród projektów zgłoszonych przez instytuty naukowe



Rysunek 1. Liczba wniosków złożonych do NCN i zakwalifikowanych do finansowania w konkursach: Etiuda, Fuga, Harmonia, Maestro, Opus, Preludium, Sonata, Sonata BIS, Sonatina, w latach 2011–2018 oraz w 2019 r. (w tys.)



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych z kontroli NCN.

PAN dominowały nauki ścisłe i techniczne (44,1%), a w grupie wniosków instytutów badawczych – nauki o życiu (47,4%). Po uwzględnieniu odwołań i rezygnacji, liczba projektów zakwalifikowanych do finansowania przez NCN w latach 2011–2018 wyniosła łącznie 16 854, natomiast w 2019 r. – 1661.

W okresie tym tzw. współczynnik sukcesu, mierzony stosunkiem liczby wniosków zakwalifikowanych do liczby wniosków złożonych w konkursach wyniósł przeciętnie 21,8%. Najwyższy osiągnęły instytuty naukowe PAN – 32,1%. Dla uczelni wynosił on 21,6%, dla instytutów badawczych – 1,3%, a dla innych podmiotów – 7%.

Po rozstrzygnięciu konkursów Etiuda, Fuga, Harmonia, Maestro, Opus, Preludium, Sonata, Sonata BIS oraz Sonatina, NCN zawarło z beneficjentami łącznie 16 114 umów, w tym z uczelniami (12 114). Wysokość przyznanego

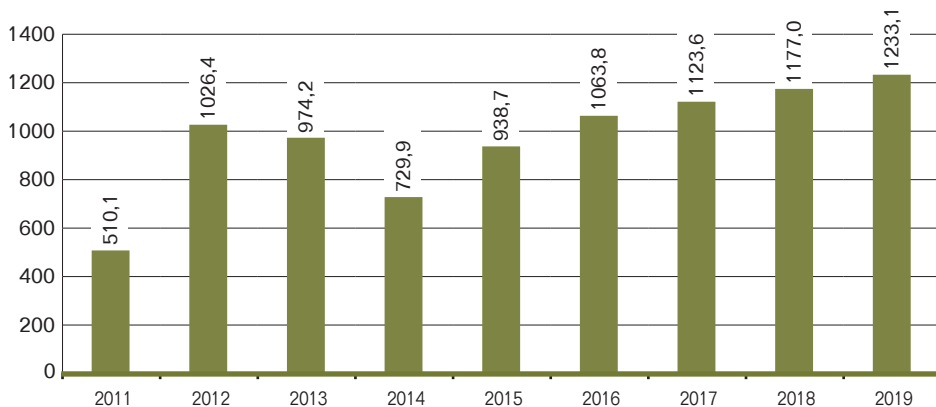
beneficjentom w umowach dofinansowania w latach 2011–2018 wyniosła łącznie 7 543 723 tys. zł, natomiast w 2019 r. – 1 233 133 tys. zł.

Wyniki badań

Na mocy umowy o dofinansowanie projektu beneficjent grantu zobowiązany jest do rzetelnego przeprowadzenia badań i publikacji ich wyników w czasopiśmie o zasięgu międzynarodowym. Osoby rozpoczynające karierę naukową nieposiadające stopnia naukowego doktora, które otrzymały środki na finansowanie stypendium doktorskiego (w ramach konkursu Etiuda) zobowiązane były do uzyskania tego stopnia.

NIK skontrolowała 143 projekty zrealizowane przez uczelnie i jednostki naukowe. Większość z nich (76,9%) została wykonana zgodnie z rzeczowym zakresem umów i w ustalonych terminach. W pozostałych projektach NIK stwierdziła m.in.:

Rysunek 2. Wysokość przyznanego przez NCN dofinansowania w konkursach: Etiuda, Fuga, Harmonia, Maestro, Opus, Preludium, Sonata, Sonata BIS, Sonatina, w latach 2011–2018 oraz w 2019 r. (w mln. zł)



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych z kontroli NCN.

brak wymaganych pisemnych zgód NCN na dokonanie odstępstw od zawartych umów, bezzasadne rozliczanie w ramach projektów kosztów niekwalifikowalnych lub błędne kwalifikowanie kosztów, nierzetelne albo nieterminowe raportowanie do NCN o przebiegu i wyniku prac. W jednym z projektów przeprowadzono doświadczenie na zwierzętach bez uzyskania zgody właściwej komisji etycznej na zwiększenie ich liczby, co było niezgodne z przepisami art. 20 ust. 1 oraz art. 30 ust. 1 pkt 1 ówczesnie obowiązującej ustawy z 21 stycznia 2005 r. o doświadczeniach na zwierzętach⁵. Niektórzy z beneficjentów, naruszając warunki umów, nie dokonywali zwrotu odsetek bankowych uzyskanych od czasowo niewykorzystanych środków przekazanych

przez NCN, bezprawnie je przejmując. NIK stwierdziła też przypadki zawierania umów z wykonawcami projektów niezgodnie z wewnętrznymi regulacjami jednostki, a także braku oznakowania aparatury badawczej informacją o sfinansowaniu jej zakupu ze środków NCN.

Tylko jeden projekt spośród 143 skontrolowanych objęty był obowiązkiem przeprowadzenia audytu zewnętrznego. Miał wprawdzie miejsce, lecz zlecono go dopiero po poniesieniu prawie 97% planowanych kosztów, zamiast przed przekroczeniem progu 80%, jak wymagały tego przepisy rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z 29 września 2011 r. w sprawie przeprowadzenia audytu zewnętrznego wydatkowania środków finansowych na naukę⁶ oraz postanowienia umowy.

⁵ Dz.U. nr 33 poz. 289, ze zm., uchylona 27.5.2015.

⁶ Dz.U. nr 207 poz. 1237, uchylone 1.10.2018.



Tabela 1. Wpływ realizacji projektów na rozwój nauki

Osiągnięte efekty	
Liczba publikacji	651
Uzyskanie stopnia naukowego doktora (Etiuda)	8
Uzyskanie stopnia naukowego (Opus, Preludium, Sonata)	14 dr 8 dr hab.
Sekwencje RNA w Banku Genów	
Rejestracja mikromacierzy w bazie danych Gene Expression Omnibus	
Zgłoszenie patentowe mikromacierzy	
Nagroda naukowa Polskiej Akademii Nauk	

Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych z kontroli NCN.

Wynikiem realizacji skontrolowanych przez NIK projektów było 651 publikacji w czasopismach naukowych, umieszczenie wyników dwóch prac w międzynarodowych bazach danych oraz rejestracja zgłoszenia patentowego, obejmującego wyniki jednej z prac. Rezultaty niektórych badań zostały również opisane w publikacjach książkowych czy materiałach pokonferencyjnych, a także były prezentowane na konferencjach krajowych i zagranicznych. Twórcy jednego z projektów otrzymali nagrodę naukową PAN, a wyniki prac przedstawiono w filmie popularnonaukowym. Efektem realizacji skontrolowanych projektów było uzyskanie przez ośmiu stypendystów stopnia naukowego doktora. Także wyniki projektów w konkursach Opus, Preludium i Sonata przyczyniły się do uzyskania przez 14 osób stopnia naukowego doktora, a przez osiem – stopnia naukowego doktora habilitowanego. W globalnym ujęciu sfinansowanie realizacji przez NCN projektów badawczych umożliwiło rozwój naukowy ok. 6,5 tysiąca osób oraz przygotowanie ponad 37 tysięcy publikacji.

Monitorowanie i nadzór

Nadzór NCN obejmował ocenę raportów okresowych (częstkowych, rocznych i końcowych) z realizacji projektu badawczego oraz kontrole w siedzibie jednostki naukowej. Kontrole przeprowadzały zespoły wyznaczane przez dyrektora NCN. Dyrektor NCN był upoważniony do okresowego wstrzymania albo przerwania finansowania projektu badawczego w uzasadnionych sytuacjach albo do przerwania finansowania projektu badawczego, a także do umarzania w całości lub w części należności finansowych.

W latach 2011–2018 NCN dokonało oceny łącznie 23 212 raportów rocznych oraz 4901 raportów końcowych z realizacji projektów badawczych, wyłonionych w konkursach: Opus, Preludium, Sonata, Sonatina, Sonata BIS, Harmonia, Maestro, Etiuda i Fuga. Ponadto w okresie objętym kontrolą rozliczonych zostało 11 317 umów projektów przekazanych (pierwotnie prowadzonych) przez MNiSW.

W latach 2012–2018 przeprowadzono 93 kontrole planowe oraz 19 doraźnych. Pozytywnie oceniono realizację

31 projektów NCN i trzech projektów przekazanych przez MNiSW; pozytywnie z uchybieniami – 26 projektów NCN i sześciu projektów z MNiSW; pozytywnie z nieprawidłowościami – dziewięciu projektów NCN i jednego przekazanego przez MNiSW; pozytywnie z nieprawidłowościami i uchybieniami – 21 projektów NCN i sześciu z MNiSW. Przeprowadzenie ośmiu projektów NCN i jednego przekazanego z MNiSW oceniono negatywnie. Oceny negatywne dotyczyły głównie projektów uczelni publicznych, a w dwóch przypadkach instytutów naukowych PAN. Nieprawidłowości ujawnione przez ekspertów polegały m.in. na:

- wykonaniu zadań w niewystarczającym stopniu, stwarzającym ryzyko nieosiągnięcia założonych celów badawczych przed zakończeniem projektu;
- realizacji projektu niezgodnie z wnioskiem i prezentowanie otrzymanych wyników w sposób niecelowy, nierzetelny, bez zgody NCN lub bez związku merytorycznego z projektem;
- niewłaściwym dokumentowaniu wyników badań przeprowadzonych w trakcie realizacji projektu, przez co naruszano zasady rzetelności badań naukowych;
- wykonaniu części prac niezgodnie z uchwałą lokalnej komisji etycznej (wyniki uzyskane bez odpowiednich zgód nie mogły stanowić podstawy rozliczenia wykonania projektu, a koszty uznawano za niezasadnie poniesione);
- pozorowaniu wykonywania czynności badawczych przez nieuzasadnione zawieranie umów cywilnoprawnych;
- niezasadnym ponoszeniu kosztów umów cywilnoprawnych (niewykonanie zamówionego dzieła zgodnie z treścią umowy,

sfinansowanie badań przeprowadzonych i zawartych w publikacji złożonej do druku przed rozpoczęciem projektu);

- niewzięciu udziału w projekcie głównych wykonawców albo nieskompletowaniu adekwatnego do założeń zespołu badawczego;
- nieumieszczeniu w publikacji informacji o finansowaniu ze środków grantu;
- nieprowadzeniu wyodrębnionej ewidencji finansowo-księgowej;
- braku nadzoru nad realizacją projektu i prawidłowością wydatkowania środków finansowych przez jednostkę.

NCN nie dysponowało możliwościami zwiększenia liczby kontroli finansowanych przez siebie projektów, chociaż wskazują na to wyniki prowadzonych postępowań. W okresie objętym kontrolą NIK, w wyniku weryfikacji tylko 112 z ponad 19 tys. projektów, NCN zażądało od 29 realizatorów zwrotu ponad 4,8 mln zł. Zasadniczy mechanizm weryfikacji ich rozliczeń polegał na analizie informacji przekazywanych przez beneficjentów. Nie dawały one jednak wystarczającej podstawy do pełnej i wnikliwej oceny rzetelności rozliczeń, a NCN nie dysponowało wystarczającymi zasobami kadrowymi do częstszego przeprowadzania kontroli. Stwierdzenie przez NIK nieprawidłowości, w tym finansowych, w projektach uznanych przez NCN za zakończone i rozliczone, przemawia za koniecznością intensyfikacji wykorzystania przez Centrum uprawnień do kontroli następczej, zwłaszcza przez ekspertów naukowych. Obydwa te postulaty wymagają wzmocnienia potencjału kontrolnego NCN i zwiększenia liczby bezpośrednich kontroli dofinansowanych projektów.

Dyrektor NCN korzystał także z uprawnień do wstrzymania lub przerwania



finansowania projektów badawczych. Uzasadnieniem było wystąpienie okoliczności szczególnie istotnych dla prawidłowego wykonania umowy, jak np. trwający ponad sześć miesięcy konflikt pomiędzy kierownikiem projektu i jednostką realizującą, zdecydowanie negatywne wyniki przeprowadzonych kontroli lub rozwiązanie umowy za porozumieniem stron. Dla strony wykonującej projekt stosowna decyzja dyrektora NCN oznaczała obowiązek zwrotu otrzymanych środków.

Od września 2017 r. dyrektor Centrum ma uprawnienia do umarzania należności finansowych wynikających z rozliczenia środków przyznanych na badania. W latach 2017–2018 nie korzystał on z tego uprawnienia z urzędu, natomiast na wniosek dłużników umorzył należności w całości (trzy projekty) lub części (sześć projektów). Łączna kwota umorzonych należności wyniosła 1,6 mln zł, w tym 0,2 mln zł wskutek wystąpienia zdarzeń losowych oraz 1,4 mln zł w związku z ryzykiem naukowym wynikającym z charakteru wykonywanych projektów. W odniesieniu do należności od dwóch jednostek – z uwagi na wysokość kwot (należności główne odpowiednio: 0,3 mln zł oraz 0,6 mln zł) – dyrektor NCN uzyskał stosowną zgodę ministra właściwego do spraw nauki.

Wpływ na rozwój nauki

Wysokość kwoty wydatkowanej ze środków publicznych na finansowanie badań podstawowych skłania do szukania odpowiedzi na fundamentalne pytanie o efekty realizacji misji NCN, jaką jest wzrost znaczenia polskiej nauki na arenie międzynarodowej oraz podniesienie jakości i efektywności badań naukowych dzięki

konkurencyjnemu systemowi przyznawania grantów. Zmiany systemowe w stosunku do stanu sprzed 2011 r., w wyniku których decydującą rolę w procesie przyznawania grantów badawczych odgrywa środowisko naukowe, jest bez wątpienia ważną, ale tylko przesłanką podniesienia efektywności systemu finansowania badań podstawowych. Rzeczywistego stopnia /realizacji misji NCN nie sposób wykazać bez wypracowania metodologii oceny wpływu badań podstawowych na rozwój nauki polskiej. Jej brak stanowi istotną słabość nowego systemu, albowiem utrudnia identyfikację czynników decydujących o osiągnięciu wybitnych efektów naukowych, a tym samym zwiększa ryzyko nietrafności kierunkowych decyzji. Jednocześnie uniemożliwia ocenę faktycznego oddziaływania wyników badań finansowanych przez NCN na rozwój nauki światowej.

Nadzór nad NCN

Zmiana systemu finansowania badań naukowych wyeliminowała ministra właściwego do spraw nauki z udziału w procesie przyznawania środków na projekty badawcze. Brak bezpośredniego wpływu na wysokość grantów oraz ich adresatów nie zwalnia jednak ministra z obowiązku nadzoru. Polega on przede wszystkim na sprawdzaniu legalności, gospodarności, rzetelności i celowości działań NCN. Minister sprawuje kontrolę finansową, zatwierdza projekt rocznego planu finansowego NCN, planu finansowego w układzie zadaniowym na dany rok budżetowy oraz na dwa kolejne lata, ponadto roczne sprawozdanie finansowe NCN, a także dokonuje oceny i przyjmuje sprawozdanie z działalności tej instytucji.

Nadzór Ministra nad NCN w latach 2011–2018 był na ogół rzetelny i zgodny z obowiązującymi przepisami. Zastrzeżenia wzbudziła ograniczona weryfikacja spełniania przez członków tzw. zespołu identyfikującego oraz Rady NCN wymogów zapobiegających konfliktowi interesów. Najważniejsze z nich to niepozostawianie członków zespołu w związku małżeńskim, pokrewieństwie lub powinowactwie do drugiego stopnia z członkami Rady, ani niepozostawianie w stosunku prawnym, który mógłby mieć wpływ na ich prawa i obowiązki z członkami Rady, zespołami ekspertów, dyrektorem NCN lub koordynatorami dyscyplin. Weryfikacja kandydatów do zespołu identyfikującego odbywała się (do listopada 2018 r.) wyłącznie na podstawie nieudokumentowanych rozmów telefonicznych, a następnie dokonywanego drogą elektroniczną „potwierdzenia” o braku takich ograniczeń. Weryfikacja kandydatów na członków Rady NCN miała natomiast miejsce jedynie na podstawie oświadczenia o znajomości przepisów, którego nie można utożsamiać z oświadczeniem o woli ich przestrzegania (zobowiązaniem).

Podsumowanie

Zmiana systemu finansowania naukowych badań podstawowych usprawniła i uczyniła bardziej transparentnym proces przyznawania grantów badawczych. Powierzenie wypracowywania zasadniczych decyzji przedstawicielom środowiska naukowego stworzyło przesłanki do zwiększenia korelacji pomiędzy możliwościami finansowymi a długookresowymi celami naukowymi i rzeczywistymi potrzebami rozwojowymi nauki i gospodarki.

Stworzenie przesłanek wymaga jednak systematycznej, możliwie dokładnej weryfikacji czy założeń, które były podstawą dokonanych zmian, faktycznie się urzeczywistniają. Nowy system obciążony jest jednak tą słabością, że nie zostały do niego wprowadzone mechanizmy takiej weryfikacji. Nie opracowano bowiem metodologii oceny, w jakim stopniu finansowane przez państwo, nierzadko bardzo kosztowne badania podstawowe, rzeczywiście wpływają na rozwój nauki polskiej. W związku z tym NIK sformułowała zasadniczy wniosek o charakterze systemowym. Pozytywnie odnotowała deklarację władz NCN o podjęciu prac nad całościową ewaluacją wpływu działalności tej instytucji na rozwój polskiej nauki, także przy wykorzystaniu standardów wypracowanych przez będące ich odpowiednikami agencje zagraniczne.

Trzeba podkreślić, że stwierdzone nieprawidłowości w finansowaniu badań podstawowych koncentrowały się głównie na etapie wykonawczym. O ile procedury oceny projektów i przyznawania grantów były rzetelnie wypełniane, to wykonawcy projektów dopuszczali np. do odstępstw od umownych warunków ich realizacji, naruszenia wymagań dotyczących badań prowadzonych na zwierzętach czy nierzetelności w rozliczaniu kosztów. Ujawnione przez NIK nieprawidłowości wskazują także na nieskuteczność nadzoru nad realizacją projektów, ponieważ, choć powinny, nie zostały zidentyfikowane w trakcie oceny projektów przez NCN.

NIK uznała również za konieczną intensyfikację kontroli wykorzystania transferowanych do beneficjentów środków finansowych przez zwiększenie liczby



kontroli bezpośrednich oraz następczych, które byłyby prowadzone przez ekspertów naukowych. Podjęcie tych działań uwarunkowane jest jednak wzmocnieniem potencjału kontrolnego NCN. Przepisy nowego rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z 20 maja 2020 r. w sprawie sposobu i trybu wyłaniania kandydatów na członków Rady NCN⁷ powinny zapewnić skuteczną eliminację ryzyka wystąpienia konfliktu interesów

w odniesieniu do osób, które weszły w skład zespołu identyfikującego oraz Rady NCN. Efekty postulowanych przez NIK działań będą możliwe do oceny po dłuższym czasie.

JOANNA HOŁOWACZ
Departament Nauki, Oświaty
i Dziedzictwa Narodowego NIK

⁷ Dz.U. nr 943.

Słowa kluczowe: badania podstawowe, NCN, PAN, Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego, granty, projekty badawcze

ABSTRACT

Financing of Basic Research – Billions for Science Development

In 2010, two executive agencies were appointed subordinate to the Minister of Science and Higher Education, i.e. the National Science Centre (NCN) and the National Research and Development Centre (NCBiR). It came as a consequence of the changes in the system for research financing, directed towards, e.g. providing a clear division of tasks and competences of individual entities. The management and financing of basic research, conducted in Polish research units, thus became the responsibility of the NCN, while applied research – whose results can be directly used in the economy – was delegated to the NCBiR. NIK examined whether basic research was properly financed and whether the expected results had been met. The audit was conducted at the Ministry of Science and Higher Education, at five public universities, at five research institutes of the Polish Academy of Sciences (PAN), and at five research institutes.

JOANNA HOŁOWACZ, NIK, Department of Science, Education and National Heritage

Key words: basic research, National Science Centre (NCN), Minister of Science and Higher Education, grants, research projects