



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
EWA POLKOWSKA

KNO.410.006.02.2017
P/17/035

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Tekst ujednolicony
zgodnie z uchwałą Nr 43/2018 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 20 czerwca
2018 r. w sprawie zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/17/035 – Realizacja prac rozwojowych na rzecz resortu obrony narodowej
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego
Kontrolerzy	1. Ewa Michalska, doradca ekonomiczny, legitymacja służbowa nr 15542 2. Igor Strąk, doradca ekonomiczny, legitymacja służbowa nr 16929
Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego, ul. Wspólna 1/3, 00-529 Warszawa, (dalej: Ministerstwo lub MNiSW)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jarosław Gowin, Wiceprezes Rady Ministrów, Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego od 16 listopada 2015 r. (dalej: Minister)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna i jej uzasadnienie

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że Minister – w procesie realizacji prac rozwojowych na rzecz resortu obrony – wykonywał w latach 2013-2016 zadania określone m.in. w ustawie z dnia 30 kwietnia 2010 r. o zasadach finansowania nauki¹ oraz ustawie z dnia 30 kwietnia 2010 r. o Narodowym Centrum Badań i Rozwoju².

Minister opracował projekt Krajowego Programu Badań (dalej: KPB), określający strategiczne dla państwa kierunki badań naukowych i prac rozwojowych, w tym w zakresie bezpieczeństwa i obronności państwa. NIK wskazuje jednak, że opracowanie projektu KPB nastąpiło z naruszeniem art. 4 ust. 2 ustawy o FN oraz że nie podjęto działań w celu weryfikacji stanowiska Komitetu Sterującego do spraw badań naukowych i prac rozwojowych w obszarze bezpieczeństwa i obronności państwa (dalej: Komitet Sterujący, KS³) wskazującego na potrzebę modyfikacji KPB.

Minister ustalił na lata 2013-2016 wysokość środków finansowych na naukę w zakresie badań naukowych lub prac rozwojowych na rzecz obronności i bezpieczeństwa po zasięgnięciu opinii Ministra Obrony Narodowej i ministra właściwego do spraw wewnętrznych oraz przekazywał Narodowemu Centrum Badań i Rozwoju (dalej: NCBiR, Centrum) ww. środki finansowe w formie dotacji celowej na wniosek Dyrektora Centrum⁴.

Stwierdzono jednak, że w zawieranych w latach 2013-2016 z NCBiR umowach, określających warunki wykorzystania oraz rozliczenia dotacji celowej, Minister nie określił szczegółowego opisu zadania i terminu jego wykonania, co było niezgodne z art. 150 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁵. W przedmiotowych umowach ogólnie wskazano, że Minister przekazuje Centrum dotacje na realizację zadań na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa, bez wyszczególnienia numerów i nazw konkursów, liczby i nazw finansowanych projektów/programów, wysokości dotacji przeznaczonej na dofinansowanie poszczególnych konkursów, projektów/programów oraz terminów ich wykonania.

Także przedkładane przez NCBiR rozliczenia udzielonej dotacji celowej w latach 2013-2016, sporządzone według wzoru stanowiącego załącznik do umowy, nie zawierały

¹ Dz. U. z 2018 r. poz. 87, zwana dalej „ustawą o FN”.

² Dz. U. z 2017 r. poz. 1447, zwana dalej „ustawą o NCBiR”.

³ Zgodnie z art. 3 pkt 3 ustawy o NCBiR, Komitet Sterujący jest organem NCBiR.

⁴ Zgodnie z art. 28 ust. 1 i 2 ustawy o NCBiR, Centrum zarządza realizacją badań naukowych lub prac rozwojowych na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa oraz je finansuje lub współfinansuje. Badania naukowe lub prace rozwojowe na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa są realizowane w ramach strategicznych programów badań naukowych i prac rozwojowych, lub innych zadań Centrum.

⁵ Dz. U. z 2017, poz. 2077, zwana dalej „ustawą o finansach publicznych”.

szczegółowego zakresu rzeczowego i finansowego dotowanych zadań. Ponadto w przedmiotowych rozliczeniach – jako wykorzystane – ujmowano środki przekazane przez NCBiR beneficjentom, a nie – faktycznie przez nich wydatkowane. Dysponent części budżetowej nie żądał przedłożenia dokumentów źródłowych (lub kopii dokumentów) w celu weryfikacji poniesionych przez beneficjentów kosztów oraz zakresu rzeczowego i finansowego poszczególnych projektów. W konsekwencji Minister nie w pełni realizował obowiązek, wynikający z art. 152 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, zatwierdzania rozliczenia dotacji w zakresie rzeczowym i finansowym.

Pracownicy Ministerstwa nie prowadzili w latach 2013-2016 kontroli realizacji umów określających warunki wykorzystania oraz rozliczania dotacji celowych przyznawanych NCBiR, w tym na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa, na zasadach i w trybie określonych w przepisach o kontroli w administracji rządowej⁶, o czym mowa w art. 31a ustawy o FN oraz w art. 34 ust. 2 pkt 1 ustawy o NCBiR.

Tym samym Minister nie sprawował w pełni kontroli merytorycznej i finansowej nad prawidłowością wydatkowania środków finansowych na naukę z przeznaczeniem na obronność i bezpieczeństwo państwa, do czego był zobowiązany na podstawie art. 31 ust. 1 ustawy o FN⁷.

Minister sprawował nadzór nad NCBiR w formach i zakresie wskazanym w art. 34 ust. 1 i 2 ustawy o NCBiR⁸. NIK stwierdza jednak, że podejmowane działania nie były skuteczne, ponieważ nie zapewniły osiągnięcia zakładanych rezultatów projektów na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa, finansowanych ze środków publicznych, których dysponentem jest minister właściwy do spraw nauki.

Badania naukowe lub prace rozwojowe na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa – zgodnie z art. 2 pkt 5 ustawy o FN – powinny prowadzić do pozyskania nowych technologii, nowych wzorów uzbrojenia i sprzętu niezbędnych do realizacji polityki obronnej i bezpieczeństwa państwa, przygotowań obronnych w sferze militarnej i pozamilitarnej oraz potrzeb Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (SZ RP).

Do 27 września 2017 r. zostało zakończonych i rozliczonych osiem z 17 projektów z zakresu obronności, realizowanych na podstawie umów zawartych w latach 2011-2013, których termin zakończenia nie był późniejszy niż 31 grudnia 2016 r.⁹ Okres realizacji zakończonych projektów z zakresu obronności, w związku z wydłużaniem terminu zakończenia, wynosił od 22 do 42 miesięcy. Z zatwierdzonych przez NCBiR raportów końcowych dla trzech zakończonych projektów, objętych badaniami szczegółowymi w ramach przedmiotowej kontroli nr P/17/035¹⁰, wynika, że umowy nie zostały w całości wykonane. W ww. raportach wskazywano, że badania kwalifikacyjne nie były dokonywane,

⁶ Ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. Nr 185, poz. 1092).

⁷ Zgodnie z art. 31 ust. 1 ustawy o FN Minister sprawuje kontrolę merytoryczną i finansową nad prawidłowością wydatkowania środków finansowych na naukę, przekazywanych jednostkom naukowym i innym uprawnionym podmiotom na podstawie przepisów ustawy, obejmującą realizację badań naukowych, prac rozwojowych lub innych zadań finansowanych ze środków finansowych na naukę.

⁸ Zgodnie z art. 34 ust. 1 ustawy o NCBiR Minister sprawuje nadzór nad działalnością Centrum z punktu widzenia legalności, gospodarności i rzetelności. W ramach nadzoru Minister: 1) sprawuje kontrolę nad Centrum na zasadach i w trybie określonych w przepisach o kontroli w administracji rządowej; 2) zatwierdza roczny plan działalności Centrum i jego zmiany; 3) zatwierdza roczny plan finansowy Centrum i jego zmiany; 4) zatwierdza roczne sprawozdanie finansowe Centrum; 5) przyjmuje kwartalne sprawozdania finansowe Centrum; 6) przyjmuje roczne sprawozdanie z działalności Centrum wraz z informacją o wynikach ewaluacji, o której mowa w art. 31 ust. 2; 7) przyjmuje okresowe sprawozdania i końcowe sprawozdanie z realizacji strategicznych programów badań naukowych i prac rozwojowych oraz z realizacji innych zadań Centrum (art. 34 ust. 2).

⁹ Spośród dziewięciu nierozliczonych projektów pięć zostało zakończonych w 2015 r., a cztery – w 2016 r.

¹⁰ Dot. projektów: Kamery obserwacyjno-rozpoznawcze o szerokim zakresie natężenia światła LLL/CCD TV kompatybilne z systemem C4ISR TYTAN (konkurs 3/2012, planowany termin zakończenia projektu – 18 października 2015 r.); Modułowy integrator do zarządzania systemem C4I żołnierza (konkurs 3/2012, planowany termin zakończenia – 18 grudnia 2015 r.); Celownik termowizyjny kompatybilny z systemem C4ISR TYTAN zintegrowany z wyświetlaczem nahałmowym, modułem laserowego systemu identyfikacji „swój-obcy” (IFF) z możliwością zdalnego sterowania głównymi funkcjami celownika (konkurs 3/2012, planowany termin zakończenia projektu – 18 grudnia 2015 r.).

pomimo zawarcia stosownych wymogów w umowach o finansowanie projektu, oraz że występuje niezgodność osiągniętych rezultatów z wymogami SZ RP.

Należy podkreślić, że Minister nie pozyskiwał informacji na temat przebiegu realizacji i stanu zaawansowania oraz efektów rzeczowych projektów z zakresu obronności i bezpieczeństwa państwa finansowanych ze środków publicznych. Jedynie w odniesieniu do projektów realizowanych w ramach strategicznego programu badań naukowych i prac rozwojowych na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa pn. „Nowe systemy uzbrojenia i obrony w zakresie energii skierowanej” Ministerstwo – na podstawie corocznych sprawozdań – dysponowało informacjami na temat postępów rzeczowych poszczególnych projektów programu.

Minister nie podejmował skutecznych działań nadzorczo-kontrolnych, mimo występowania problemów w realizacji projektów (prac) rozwojowych na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa, na co wskazywał Komitet Sterujący w protokołach z posiedzeń, które były przekazywane do Ministerstwa.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Koordynacja i współpraca w realizacji badań naukowych i prac rozwojowych na rzecz obronności

Opis stanu faktycznego

1. Uchwałą Nr 164/2011 z dnia 16 sierpnia 2011 r. Rada Ministrów ustanowiła Krajowy Program Badań¹¹, którego projekt opracował Minister. KPB określa strategiczne dla państwa kierunki badań naukowych i prac rozwojowych¹². Strategicznym kierunkiem badań naukowych i prac rozwojowych jest przedsięwzięcie o szerokiej problematyce, określające cele i założenia długoterminowej polityki naukowej, naukowo-technicznej i innowacyjnej państwa.

Do wyboru strategicznych kierunków badań naukowych i prac rozwojowych zastosowano następujące kryteria:

- długookresowe potrzeby gospodarki – ze szczególnym uwzględnieniem wykorzystania nowoczesnych technologii oraz efektywnego wykorzystania kapitału ludzkiego,
- wysoki poziom badań naukowych w ośrodkach krajowych – konkurencyjność na poziomie światowym, osiągnięcia honorowane nagrodami i wyróżnieniami międzynarodowymi,
- rozwój innowacyjnych sektorów przedsiębiorczości w skali mikro, małej i średniej, opartych na nowych, polskich technologiach – możliwość wykorzystania w przedsiębiorstwach zaawansowanych technologii, wytwarzania nowoczesnych wyrobów lub świadczenia nowych usług lub znacząco ulepszonych na rynku polskim,
- priorytetowe kierunki rozwoju badań naukowych zawarte w europejskich programach badawczych.

Zgodnie z rozdziałem 7 KPB pn. Bezpieczeństwo i obronność państwa, podrozdział *Obronność państwa* zidentyfikowano m.in. następujące priorytetowe obszary technologiczne: 1) technologie informacyjne i sieciowe, 2) sensory i obserwację, 3) broń precyzyjną i uzbrojenie, 4) platformy bezzałogowe (autonomiczne), 5) ochronę i przetrwanie na polu walki, 6) nowoczesne materiały, w tym wysokoenergetyczne i inteligentne.

Jako cel badań naukowych i prac rozwojowych realizowanych i finansowanych na rzecz obronności państwa wskazano wsparcie procesu rozwoju zdolności operacyjnych SZ RP. Cel ten zamierza się osiągnąć poprzez harmonizację badań naukowych z potrzebami operacyjnymi SZ RP, efektywne wykorzystanie mechanizmów inwestowania i realizacji badań naukowych i prac rozwojowych na rzecz bezpieczeństwa i obronności finansowanych

¹¹ http://www.bip.nauka.gov.pl/q2/oryginal/2013_05/b3bfba802e6ecdd0c3044b2ed34d0ed0.pdf;
http://www.bip.nauka.gov.pl/q2/oryginal/2013_05/ce0e785025ebbae6cd3efd3216c7761d.pdf.

¹² Tj. 1. Nowe technologie w zakresie energetyki, 2. Choroby cywilizacyjne, nowe leki oraz medycyna regeneracyjna, 3. Zaawansowane technologie informacyjne, telekomunikacyjne i mechatroniczne, 4. Nowoczesne technologie materiałowe, 5. Środowisko naturalne, rolnictwo i leśnictwo, 6. Społeczne i gospodarczy rozwój Polski w warunkach globalizujących się rynków, 7. Bezpieczeństwo i obronność państwa.

z budżetu państwa na naukę, w szczególności w ramach Narodowego Centrum Badań i Rozwoju oraz zwiększenie zaangażowania SZ RP w projekty realizowane we współpracy międzynarodowej.

Ponadto wskazano, że realizacja badań naukowych i prac rozwojowych powinna wesprzeć proces rozwoju zdolności operacyjnych, które SZ RP planują osiągnąć w przyszłości, jak również doprowadzić do redukcji kosztów i zminimalizowania ryzyka niepowodzenia.

Podkreślono, że niezbędne jest również inwestowanie w zupełnie nowe technologie, tzw. przełomowe, których rozwój i zastosowanie może pozwolić na uzyskanie nowych, dotąd nieznanych zdolności, mogących w znaczący sposób zmienić obraz przyszłego pola walki.

2. Zgodnie z art. 6 ust. 2 ustawy o FN Minister ustalił w latach 2013-2016 wysokość środków finansowych na naukę w zakresie badań naukowych lub prac rozwojowych na rzecz obronności i bezpieczeństwa po zasięgnięciu opinii Ministra Obrony Narodowej i ministra właściwego do spraw wewnętrznych¹³.

Środki finansowe na naukę w zakresie realizacji badań naukowych lub prac rozwojowych na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa zostały ustalone przez Ministra w następującej wysokości:

- w 2013 r. – 300.000 tys. zł, z czego 157.022 tys. zł na badania naukowe lub prace rozwojowe na rzecz obronności (dalej: na obronność);
- w 2014 r. – 336.008 tys. zł, z czego 168.004 tys. zł na obronność;
- w 2015 r. – 336.008 tys. zł, z czego 174.787 tys. zł na obronność;
- w 2016 r. – 336.008 tys. zł, z czego 324.787 tys. zł na obronność.

(dowód: akta kontroli str. 39-98)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

1. Opracowanie projektu Krajowego Programu Badań nastąpiło z naruszeniem art. 4 ust. 2 ustawy o FN (w brzmieniu pierwotnym)¹⁴, stanowiącego, że projekt Krajowego Programu Badań opracowuje Minister po zasięgnięciu opinii Polskiej Akademii Nauk, Konferencji Rektorów Akademickich Szkół Polskich, Rady Głównej Szkolnictwa Wyższego, Rady Głównej Instytutów Badawczych i organizacji samorządu gospodarczego.

Minister opracował ww. projekt przed zasięgnięciem opinii wskazanych w art. 4 ust. 2 ustawy o FN podmiotów. W czerwcu 2011 r. MNiSW wystąpiło do Przewodniczącego Rady Głównej Instytutów Badawczych, Przewodniczącego Rady Głównej Szkolnictwa Wyższego, Prezesa Polskiej Akademii Nauk, Przewodniczącej Konferencji Rektorów Akademickich Szkół Polskich, Prezesa Business Centre Club, Prezydenta Pracodawców RP oraz Prezydenta Polskiej Konfederacji Pracodawców Prywatnych o zgłoszenie uwag w terminie 14 dni od dnia otrzymania projektu KPB¹⁵. W pismach wskazano, że brak odpowiedzi w wyznaczonym terminie zostanie uznany za akceptację projektu.

W odpowiedzi na powyższe otrzymano m.in. „Stanowisko Prezydium PAN i Prezydium KRASP z dnia 1 lipca 2011 r. w sprawie Krajowego Programu Badań”, w którym wskazano, że „zgodnie z delegacją ustawową projekt Krajowego Programu Badań opracowuje Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego po zasięgnięciu opinii ustawowych instytucji i organizacji reprezentatywnych dla środowiska akademickiego i naukowego. Zasięgnięcie tych opinii powinno zatem nastąpić przed podjęciem prac nad projektem Programu. Procedura, zakładająca, że opinia na temat projektu tak ważnego dokumentu jak Krajowy Program Badań powinna być przygotowana w ciągu 14 dni, a brak takiej opinii oznacza akceptację projektu, nie wydaje się właściwa”.

Przyjmując wyjaśnienia Podsekretarza Stanu, p. Łukasza Szumowskiego oraz Dyrektora Generalnej w MNiSW, p. Anny Budzanowskiej, że projekt KPB, decyzją ówczesnego Kierownictwa MNiSW, był konsultowany na zasadach takich, jak inne dokumenty rządowe,

¹³ W MNiSW nie udokumentowano faktu zasięgnięcia w 2012 r. opinii ministra właściwego do spraw wewnętrznych oraz otrzymania przedmiotowych opinii w 2012 r. i 2013 r.

¹⁴ Tekst pierwotny ustawy – Dz. U. Nr 96, poz. 615.

¹⁵ W MNiSW udokumentowano otrzymanie odpowiedzi/opinii od: Przewodniczącego Rady Głównej Instytutów Badawczych, Przewodniczącego Rady Głównej Szkolnictwa Wyższego, Prezesa Polskiej Akademii Nauk, Przewodniczącej Konferencji Rektorów Akademickich Szkół Polskich.

będące przedmiotem uchwał Rady Ministrów, Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że ustawodawca jednoznacznie określił kolejność procedowania prac nad projektem KPB oraz podmioty, które są właściwe do wyrażenia opinii w tej sprawie.

(dowód: akta kontroli str. 11-12; 14-38; 239; 277; 499-500)

2. Uwaga NIK dotyczy niepodjęcia działań w celu weryfikacji stanowiska Komitetu Sterującego wskazującego na potrzebę modyfikacji KPB.

Potrzeba nowelizacji KPB została wskazana m.in. w „Informacji nt. działalności Komitetu Sterującego do spraw badań naukowych i prac rozwojowych w obszarze bezpieczeństwa i obronności państwa Narodowego Centrum Badań i Rozwoju w okresie pierwszej kadencji listopad 2010 – listopad 2014”¹⁶ – w związku z: zatwierdzeniem przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w listopadzie 2014 r. nowej „Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP”, określającej obecne i prognozowane warunki bezpieczeństwa oraz priorytety operacyjne i preparacyjne polskiej polityki bezpieczeństwa, przyjęciem przez Radę Ministrów w grudniu 2014 r. „Planu Wzmocnienia Bezpieczeństwa Państwa”, a także planowanym określeniem przez Prezydenta RP w drugiej połowie 2015 r. „Głównych kierunków rozwoju Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz ich przygotowań do obrony państwa na lata 2017-2026”.

Przyjmując wyjaśnienia Dyrektora Generalnej w MNiSW, p. Anny Budzanowskiej, że Ministerstwo nie analizowało potrzeby zmian w KPB, ponieważ nie były one zgłaszane przez Ministerstwo Obrony Narodowej, odpowiedzialne za przygotowanie dokumentów w zakresie bezpieczeństwa i obronności, Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że Minister – jako odpowiedzialny za opracowanie projektu KPB – również powinien monitorować i analizować potrzebę zmian dokumentu w celu przedłożenia efektów pracy Radzie Ministrów. Z tego także względu nie może być uwzględniony podnoszony przez Podsekretarza Stanu w MNiSW argument, że w ww. Informacji Komitetu Sterującego brak jest uzasadnienia opinii oraz wskazania zakresu ewentualnej nowelizacji KPB.

(dowód: akta kontroli str. 239; 420, 499-500)

Ocena
częstkowa

Opracowanie projektu Krajowego Programu Badań nastąpiło z naruszeniem art. 4 ust. 2 ustawy o FN, a ponadto nie podjęto działań w celu weryfikacji stanowiska Komitetu Sterującego wskazującego na potrzebę modyfikacji KPB. Stwierdzono, że – zgodnie z art. 6 ust. 2 ustawy o FN – Minister ustalił w latach 2013-2016 wysokość środków finansowych na naukę w zakresie badań naukowych lub prac rozwojowych na rzecz obronności i bezpieczeństwa po zasięgnięciu opinii Ministra Obrony Narodowej i ministra właściwego do spraw wewnętrznych.

2. Przebieg realizacji i stan zaawansowania projektów (prac) rozwojowych na rzecz obronności, w tym poprzedzonych badaniami naukowymi

Opis stanu
faktycznego

1. W latach 2013-2016 MNiSW przekazało Narodowemu Centrum Badań i Rozwoju – w formie dotacji celowej na realizację badań naukowych lub prac rozwojowych na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa – środki finansowe w łącznej kwocie 1.331.824 tys. zł, w tym:

- w 2013 r. – 300.000 tys. zł, z czego 157.022 tys. zł na badania naukowe lub prace rozwojowe na rzecz obronności (dalej: na obronność);
- w 2014 r. – 336.008 tys. zł, z czego 168.004 tys. zł na obronność;
- w 2015 r. – 336.008 tys. zł, z czego 174.787 tys. zł na obronność;
- w 2016 r. – 359.808 tys. zł, z czego 324.787 tys. zł na obronność.

Z powyższej kwoty NCBiR wykorzystало 1.294.712,1 tys. zł (97,2% otrzymanych środków), w tym:

- w 2013 r. – 299.277,3 tys. zł, z czego 156.551,1 tys. zł na obronność;
- w 2014 r. – 335.166,8 tys. zł, z czego 167.339,8 tys. zł na obronność;
- w 2015 r. – 335.128,5 tys. zł, z czego 174.322,3 tys. zł na obronność;

¹⁶ Załącznik nr 5 do „Protokołu Nr 1/2015 z posiedzenia Komitetu Sterującego do spraw badań naukowych i prac rozwojowych w obszarze bezpieczeństwa i obronności państwa Narodowego Centrum Badań i Rozwoju, które odbyło się w dniu 21 stycznia 2015 r.”.

- w 2016 r. – 325.139,5 tys. zł, z czego 290.118,5 tys. zł na obronność.

Przyczynami niepełnego wykorzystania środków były m.in. zwroty środków oraz zmiany dokonane przez beneficjentów w harmonogramach realizacji projektów. Niepełne wykorzystanie środków w 2016 r. było związane ze wstrzymaniem finansowania kilku projektów z zakresu obronności państwa, którymi zarządza NCBiR.

(dowód: akta kontroli str. 242-243; 244; 278)

2. Ministerstwo przekazywało środki finansowe na badania naukowe lub prace rozwojowe na rzecz obronności we wnioskowanych przez NCBiR kwotach:

- w 2013 r. – w 22 częściach w ramach dwóch transz: wniosek NCBiR z dnia 11 stycznia 2013 r. na kwotę 120.000 tys. zł, w tym 62.808,8 tys. zł na obronność (skorygowany w dniu 24 kwietnia 2013 r. do kwot odpowiednio 80.000 tys. zł i 42.808,8 tys. zł) i z dnia 14 maja 2013 r. na kwotę 220.000 tys. zł, w tym 114.213,2 tys. zł na obronność;
- w 2014 r. – w 34 częściach w ramach dwóch transz: wniosek NCBiR (bez daty, wpływ do MNiSW – dnia 29 stycznia 2014 r.) na kwotę 134.403,2 tys. zł, w tym 67.201,6 tys. zł na obronność i z dnia 3 czerwca 2014 r. na kwotę 201.604,8 tys. zł, w tym 100.802,4 tys. zł na obronność;
- w 2015 r. – w 34 częściach w ramach dwóch transz: wniosek NCBiR z dnia 13 stycznia 2015 r. na kwotę 134.403,2 tys. zł, w tym 69.914,8 tys. zł na obronność i z dnia 20 maja 2015 r. na kwotę 201.604,8 tys. zł, w tym 104.872,2 tys. zł na obronność;
- w 2016 r. – w 18 częściach w ramach trzech transz: wniosek NCBiR z dnia 22 stycznia 2016 r. na kwotę 134.403,2 tys. zł, w tym 129.914,8 tys. zł na obronność (skorygowany w dniu 14 marca 2016 r. i 13 maja 2016 r. do kwot odpowiednio 114.403,2 tys. zł i 79.382,2 tys. zł); z dnia 11 lipca 2016 r. na kwotę 245.404,8 tys. zł (na obronność), wniosek został skorygowany w dniu 22 grudnia 2016 r. do kwoty 179.404,8 tys. zł; z dnia 22 grudnia 2016 r. na kwotę 66.000 tys. zł (na obronność).

(dowód: akta kontroli str. 225-226)

3. W latach 2013-2016 obowiązywały następujące umowy określające warunki wykorzystania oraz rozliczania dotacji celowych przyznawanych NCBiR przez Ministra:

- 1) umowa Nr 4/NCBR/DC/2011 z dnia 29 lipca 2011 r. (do 31 grudnia 2013 r.)¹⁷,
- 2) umowa Nr 1/NCBR/DC/2014 z dnia 29 stycznia 2014 r. (od 1 stycznia 2014 r. do 31 grudnia 2014 r.)¹⁸,
- 3) umowa Nr 1/NCBR/DC/2015 z dnia 13 stycznia 2015 r. (od 1 stycznia 2015 r. do 31 grudnia 2015 r.),
- 4) umowa Nr 1/NCBR/DC/2016 z dnia 22 stycznia 2016 r. (od 1 stycznia 2016 r. do 31 grudnia 2016 r.)¹⁹.

W § 1 umów wskazano, że przedmiotem umowy jest określenie przeznaczenia, wysokości, terminu wykorzystania, terminu i sposobu rozliczenia oraz terminu zwrotu niewykorzystanej części dotacji celowej na realizację zadań określonych w art. 27-30 ustawy o NCBiR.

W umowach określono m.in.: wysokość udzielonej dotacji; termin wykorzystania dotacji; termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji; termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji; tryb kontroli wykonania zadania.

W załączniku nr 2 do umowy z dnia 29 lipca 2011 r. oraz w załączniku nr 1 do aneksu nr 3 z dnia 29 stycznia 2013 r. do tej umowy – jako zadanie NCBiR – wskazano m.in.: realizacja całości zadań związanych z finansowaniem i monitorowaniem realizacji badań naukowych lub prac rozwojowych na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa, w tym projektów rozwojowych, celowych i badawczych.

W zawartych w latach 2014-2016 umowach (§ 2 pkt 3) wskazano, że Minister przekazuje Centrum dotacje na realizację zadań na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa, których szczegółowy zakres został określony w załączniku nr 1 do umowy. W załączniku

¹⁷ Umowę zmieniano czterokrotnie: aneks nr 1 z dnia 6 lutego 2012 r., aneks nr 2 z dnia 16 sierpnia 2012 r., aneks nr 3 z dnia 29 stycznia 2013 r., aneks nr 4 z dnia 20 listopada 2013 r.

¹⁸ Umowa zmieniona aneksem nr 1 z dnia 10 lipca 2014 r.

¹⁹ Umowa zmieniona aneksem nr 1 z dnia 21 grudnia 2016 r.

nr 1 do umowy pn. Zadania finansowane ze środków dotacji celowej wskazano: „Realizacja zadań na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa”.

Zgodnie z § 2 ust. 1 umowy z dnia 29 lipca 2011 r. Minister przekazuje Centrum dotacje celowe na realizację zadań zgodnych z zatwierdzonym na dany rok budżetowy planem finansowym Centrum. Według § 3 ust. 2 umów z lat 2014-2016 wysokość środków przeznaczanych na realizację zadań (...) określa plan finansowy Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego w układzie zadaniowym.

W planie finansowym w układzie zadaniowym w latach 2013-2016 wskazywano działanie 10.2.1.5 Wsparcie B+R w obszarze obronności i bezpieczeństwa państwa, którego celem była poprawa efektywności badań i prac rozwojowych w obszarze obronności i bezpieczeństwa państwa, a miernikiem – liczba wspartych projektów dotyczących badań i prac rozwojowych w obszarze obronności i bezpieczeństwa państwa (w latach 2013-2014) lub udział projektów realizowanych we współpracy z przedsiębiorstwami w ogólnej liczbie realizowanych projektów w obszarze obronności i bezpieczeństwa państwa (w latach 2015-2016).

„Rozliczenia dotacji celowej udzielonej NCBR na rok [2013-2016]” zostały sporządzone według wzoru stanowiącego załącznik do umowy.

(dowód: akta kontroli str. 99-224)

4. Minister uzyskiwał informacje o projektach, na które udzielił NCBiR dotacji celowych, na podstawie:

- 1) rocznych sprawozdań z działalności NCBiR oraz kwartalnych tabel monitoringu – informacje miały charakter danych statystycznych (tj. m.in. liczba konkursów i wysokość środków przeznaczonych na dofinansowanie poszczególnych konkursów, liczba dofinansowanych projektów i łączna wartość dofinansowania); nie odnosiły się do przebiegu realizacji i stanu zaawansowania oraz efektów rzeczowych poszczególnych projektów;
- 2) rocznych sprawozdań z realizacji strategicznego programu badań naukowych i prac rozwojowych pn. „Nowe systemy uzbrojenia i obrony w zakresie energii skierowanej”;
- 3) kopii protokołów z posiedzeń Komitetu Sterującego wraz z uchwałami dotyczącymi m.in. zmian w projektach, końcowej oceny merytorycznej projektów.

(dowód: akta kontroli str. 281-327; 330-331; 997-1024; 1067-1092; 1256-1316)

Przedstawicielem Ministra w Komitecie Sterującym był w latach 2010-2016 p. Tomasz Jordan Kruk, a od 13 stycznia 2016 r. – p. Romuald Szeremietiew.

Dyrektor Generalna w MNiSW, p. Anna Budzanowska wyjaśniła, że Ministerstwo nie posiada dokumentów potwierdzających informowanie Ministra przez jego przedstawiciela w Komitecie Sterującym o ewentualnych problemach i zagrożeniach oraz o stopniu zaawansowania i efektach badań naukowych lub prac rozwojowych na rzecz obronności państwa.

(dowód: akta kontroli str. 278; 329)

Minister w latach 2013-2017 (I kwartał) otrzymał od Komitetu Sterującego 52 końcowe oceny merytoryczne projektów, w tym osiem z obszaru obronności²⁰ oraz 44 z obszaru

²⁰ Dot. ośmiu projektów po rekomendacji gestora (Ministra Obrony Narodowej): „System zarządzania bezpieczeństwem teleinformatycznym jednostek administracji publicznej oraz resortu obrony narodowej wraz z narzędziami wspomagającymi zwalczanie cyberterroryzmu i ochronę teleinformatycznej infrastruktury krytycznej (8.000 tys. zł); „Opracowanie małego bezpilotowego wiroplata” (800 tys. zł); „Mobilne laboratorium do poboru próbek środowiskowych i identyfikacji zagrożeń biologicznych” (16.665,7 tys. zł); „Opracowanie programu komputerowego do symulacyjnej oceny możliwości rakiet przeciwlotniczych na podstawie ich konstrukcji lub deklarowanych parametrów w różnych warunkach i scenariuszach ich użycia” (1.169,1 tys. zł); „Opracowanie programu komputerowego do symulacyjnej oceny możliwości bojowych dywizjonów raketowych OP wyposażonych w przeciwlotnicze zestawy raketowe OP (ZROP) różnych typów na podstawie symulacji ich działania w różnych warunkach i scenariuszach ataku powietrznego” (1.184,9 tys. zł); „Projektowanie dekompresji dla nurkowań MCM” (2.800 tys. zł); „System informatycznego wsparcia rozwoju zdolności oraz identyfikacji potrzeb operacyjnych Sił Zbrojnych RP” (6.899,5 tys. zł); „System monitorowania obszarów morskich w dolnej półsferze oraz analizy i archiwizowania danych rozpoznawczych” (7.928,5 tys. zł).

bezpieczeństwa państwa (przy 74 projektach z planowanym terminem zakończenia do 31 grudnia 2016 r., w tym 17 z zakresu obronności). Okres realizacji projektów z zakresu obronności wynosił od 22²¹ do 42 miesięcy²².

Spośród dziewięciu projektów wytypowanych do szczegółowej kontroli²³ w przypadku sześciu – planowany termin zakończenia został określony na lata 2017-2023, natomiast w przypadku trzech – na IV kwartał 2015 r. (w odniesieniu do tych projektów Komitet Sterujący nie przyjął do dnia zakończenia kontroli uchwał ws. końcowej oceny merytorycznej projektów).

Według informacji NCBiR trzy ww. projekty zostały zakończone i są w trakcie rozliczania; kolejne trzy – są w trakcie realizacji; w stosunku do dwóch projektów wstrzymano od 2014 r. finansowanie²⁴; w przypadku jednego projektu („Wóz wsparcia bezpośredniego”) NCBiR oczekuje na decyzję z Ministerstwa Obrony Narodowej w sprawie zasadności kontynuacji projektu.

W odniesieniu do 63²⁵ realizowanych w latach 2013-2016 projektów KS podjął uchwały ws. wyrażenia opinii co do zasadności wprowadzenia zmian w realizacji projektu, wyrażając m.in. zgodę na wydłużenie terminu zakończenia projektu o od dwóch²⁶ do 47 miesięcy²⁷.

Na posiedzeniu w dniu 7 kwietnia 2016 r. KS podjął decyzję, że nie będzie rozpatrywał propozycji aneksowania umów dotyczących jednorazowego przedłużenia realizacji projektów o okres do sześciu miesięcy pod warunkiem, że aneksy uzyskają pozytywną rekomendację Zespołów Nadzorujących.

(dowód: akta kontroli str. 232-233; 274; 279; 330-482)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

1. Minister, zawierając w latach 2013-2016 z NCBiR umowy określające warunki wykorzystania oraz rozliczenia dotacji celowej, nie określił szczegółowego opisu zadania i terminu jego wykonania, co było niezgodne z art. 150 pkt 1 ustawy o finansach publicznych.

²¹ Dot. dwóch projektów: „Opracowanie programu komputerowego do symulacyjnej oceny możliwości rakiet przeciwlotniczych na podstawie ich konstrukcji lub deklarowanych parametrów w różnych warunkach i scenariuszach ich użycia” oraz „Opracowanie programu komputerowego do symulacyjnej oceny możliwości bojowych dywizjonów raketowych OP wyposażonych w przeciwlotnicze zestawy raketowe OP (ZROP) różnych typów na podstawie symulacji ich działania w różnych warunkach i scenariuszach ataku powietrznego”.

²² Dot. projektu „System monitorowania obszarów morskich w dolnej półsfery oraz analizy i archiwizowania danych rozpoznawczych”; termin realizacji wydłużony o 6 miesięcy z 36 na 42 miesiące.

²³ Dot. projektów: Kamery obserwacyjno-rozpoznawcze o szerokim zakresie natężenia światła LLL/CCD TV kompatybilne z systemem C4ISR TYTAN (konkurs 3/2012, planowany termin zakończenia projektu – 18 października 2015 r.); Modułowy integrator do zarządzania systemem C4I żołnierza (konkurs 3/2012, planowany termin zakończenia – 18 grudnia 2015 r.); Celownik termowizyjny kompatybilny z systemem C4ISR TYTAN zintegrowany z wyświetlaczem nabelkowym, modulem laserowego systemu identyfikacji „swoj-obcy” (IFF) z możliwością zdalnego sterowania głównymi funkcjami celownika (konkurs 3/2012, planowany termin zakończenia projektu – 18 grudnia 2015 r.); Dywizjonowy moduł ogniowy 155 mm armatohaubic samobieżnych KRYL (konkurs 1/2011, planowany termin zakończenia projektu – 27 grudnia 2017 r.); Zautomatyzowany system dowodzenia i kierowania ogniem dywizjonowego modułu ogniowego 155 mm lekkich armatohaubic KRYL (konkurs 4/2013, planowany termin zakończenia projektu – 22 grudnia 2017 r.); Wóz wsparcia bezpośredniego (WWB) (konkurs 4/2013, planowany termin zakończenia projektu – 22 grudnia 2018 r.); Nowy kołowy transporter opancerzony (konkurs 4/2013, planowany termin zakończenia projektu – 22 grudnia 2018 r.); Nowy bojowy pływający wóz piechoty (konkurs 5/2014, planowany termin zakończenia projektu – 23 czerwca 2020 r.); Mikrofalowa broń obezwładniająca (konkurs 1/PS/2014, planowany termin zakończenia projektu – 29 grudnia 2023 r.).

²⁴ Dot. projektów: „Zautomatyzowany system dowodzenia i kierowania ogniem dywizjonowego modułu ogniowego 155 mm lekkich armatohaubic KRYL” oraz „Nowy kołowy transporter opancerzony”.

²⁵ W tym w przypadku 11 projektów KS dwukrotnie podejmował uchwały, a w przypadku sześciu projektów – trzykrotnie.

²⁶ Dot. projektu „Szerokopasmowy Rejestrator Radiokomunikacyjny” – okres realizacji wydłużony o dwa miesiące z 36 na 38 miesięcy.

²⁷ Dot. projektu „Lekki opancerzony transporter rozpoznawczy” – okres realizacji wydłużony o 47 miesięcy z 36 na 83 miesiące.

W przedmiotowych umowach ogólnie wskazano, że Minister przekazuje Centrum dotacje na realizację zadań na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa, bez wyszczególnienia numerów i nazw konkursów, liczby i nazw finansowanych projektów/programów, wysokości dotacji przeznaczonej na dofinansowanie poszczególnych konkursów, projektów/programów oraz terminów ich wykonania. Przedmiotowe informacje, o ile nie były znane w dacie zawarcia umowy określającej warunki wykorzystania oraz rozliczenia dotacji celowej, mogły zostać wprowadzone aneksem do umowy po rozstrzygnięciu konkursów i ustaleniu listy beneficjentów.

Również przedkładane przez NCBiR rozliczenia udzielonej dotacji celowej w latach 2013-2016, sporządzone wg wzoru stanowiącego załącznik do umowy, nie zawierały szczegółowego zakresu rzeczowego i finansowego dotowanych zadań. W rozliczeniach wykazywano – jako zadanie – „Realizacja badań naukowych i prac rozwojowych na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa” oraz wysokość środków (przyzanych, otrzymanych, wykorzystanych i niewykorzystanych) – odrębnie na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa. W związku z powyższym rozliczenie dotacji celowej nie pozwala na ustalenie konkretnych zadań, wartości ich dofinansowania oraz osiągniętych efektów rzeczowych w wyniku realizacji badań naukowych i prac rozwojowych na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa, na które NCBiR wykorzystał środki finansowe z dotacji celowej w latach 2013-2016.

Ponadto w przedmiotowych rozliczeniach – jako wydatkowane/wykorzystane – ujmowano środki przekazane przez NCBiR beneficjentom, a nie – faktycznie przez nich wydatkowane. Należy podkreślić, że zgodnie z art. 168 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, wykorzystanie dotacji następuje przez zapłatę za zrealizowane zadania, na które dotacja była udzielona. Przekazanie środków na rachunek beneficjenta nie oznacza wykorzystania dotacji.

Na przykład, w „Raporcie z realizacji zadań finansowanych ze środków dotacji 2013 r.” NCBiR w kwocie łącznej 299.277,3 tys. zł (na realizację całości zadań związanych z finansowaniem i monitorowaniem realizacji badań naukowych lub prac rozwojowych na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa) wykazał – jako wydatkowane – środki przekazane beneficjentowi na realizację projektu „Wóz wsparcia bezpośredniego (WWB)” w kwocie 32.059 tys. zł, podczas gdy do dnia 30 września 2016 r. poniesiono koszty na realizację projektu w wysokości 12.267,8 tys. zł.

Dysponent nie żądał przedłożenia dokumentów źródłowych (lub kopii dokumentów) w celu weryfikacji poniesionych przez beneficjentów kosztów oraz zakresu rzeczowego i finansowego poszczególnych projektów.

W konsekwencji Minister nie w pełni realizował obowiązek, wynikający z art. 152 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, zatwierdzania rozliczenia dotacji w zakresie rzeczowym i finansowym.

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela opinii Dyrektora Generalnej w MNiSW, p. Anny Budzanowskiej, że załącznik nr 1 do umowy dotacji celowej pn. „Zadania finansowane ze środków dotacji celowej” stanowi szczegółowy opis zadania, o którym mowa w ustawie o finansach publicznych, rozliczeniem udzielonej dotacji jest przedstawienie poniesionych wydatków na realizację zadania, a do kompetencji nadzorczych Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego nie należy ustalanie i weryfikacja zakresu rzeczowego i finansowego projektów w ramach badań naukowych i prac rozwojowych na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa. Przepisanie konkretnych zadań i obowiązków NCBiR (jego dyrektorowi, Komitetowi Sterującemu, zespołom nadzorującym) nie zwalnia, zdaniem NIK, Ministra z obowiązku kontroli i nadzoru nad realizacją badań naukowych i prac rozwojowych, w tym na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa, finansowanych ze środków publicznych, których dysponentem jest Minister.

2. Minister nie sprawował w pełni kontroli merytorycznej i finansowej nad prawidłowością wydatkowania środków finansowych na naukę z przeznaczeniem na obronność i bezpieczeństwo państwa, do czego był zobowiązany na podstawie art. 31 ust. 1 ustawy o FN.

Minister nie egzekwował od NCBiR informacji na temat przebiegu realizacji i stanu zaawansowania projektów (prac) rozwojowych na rzecz obronności, w tym poprzedzonych badaniami naukowymi.

Przyjęty w Ministerstwie tryb i sposób sprawozdawania z działalności NCBiR (m.in. kwartalne tabele monitoringu, roczne sprawozdania) nie dostarczały informacji o szczegółowym zakresie rzeczowym i finansowym dotowanych zadań. W ww. dokumentach prezentowano ogólne dane nt. ogłaszanych i rozstrzygniętych konkursów, liczby i łącznej wartości podpisanych umów oraz stopnia wykorzystania dotacji. Jedynie w odniesieniu do projektów realizowanych w ramach strategicznego programu badań naukowych i prac rozwojowych na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa pn. „Nowe systemy uzbrojenia i obrony w zakresie energii skierowanej” Ministerstwo – na podstawie corocznych sprawozdań – dysponowało informacjami na temat postępów rzeczowych poszczególnych projektów programu.

Najwyższa Izba Kontroli, przyjmując wyjaśnienia Dyrektora Generalnej w MNiSW, p. Anny Budzanowskiej, że ustawodawca nie nałożył na Ministra obowiązku posiadania szczegółowych informacji dotyczących projektów finansowanych przez NCBiR, a nadzór nad prawidłowością realizacji tych projektów został powierzony przez ustawodawcę Dyrektorowi NCBiR, wskazuje, że obowiązek sprawowania przez Ministra kontroli merytorycznej i finansowej nad prawidłowością wydatkowania środków finansowych na naukę przekazywanych NCBiR wynika z art. 31 ust. 1 ustawy o FN. Niepodejmowania działań kontrolnych nie można także, zdaniem NIK, argumentować faktem nieprzekazywania przez beneficjentów oraz gestorów informacji lub wniosków dotyczących zagrożenia dla realizacji badań z obszaru obronności.

Pracownicy Ministerstwa nie prowadzili także w latach 2013-2016 kontroli realizacji umów określających warunki wykorzystania oraz rozliczania dotacji celowych przyznawanych NCBiR, w tym na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa, na zasadach i w trybie określonych w przepisach o kontroli w administracji rządowej, o czym mowa w art. 31a ustawy o FN oraz w art. 34 ust. 2 pkt 1 ustawy o NCBiR.

Przyjmując wyjaśnienia Dyrektora Generalnej w MNiSW, p. Anny Budzanowskiej, że nieprzeprowadzanie kontroli wynikało z tego, iż MNiSW, przy dużej ilości potencjalnych obszarów, które mogłyby zostać objęte kontrolą oraz przy ponad 400 jednostkach podległych Ministrowi lub przez niego nadzorowanych, nie miało możliwości objęcia kontrolą więcej niż 5-7% ogólnej ich liczby, Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że – z uwagi na znaczną wartość kwotową przekazywanych NCBiR dotacji celowych (w latach 2013-2016 z części 28 – Nauka łącznie 4.673.416 tys. zł, w tym 1.331.824 tys. zł na projekty z zakresu obronności i bezpieczeństwa państwa) – kontrola prawidłowości i efektywności wykorzystania środków publicznych przyczyniłaby się do zapobieżenia i wyeliminowania nieprawidłowości. Należy zauważyć, że zatrudnienie w komórce organizacyjnej zajmującej się kontrolą (obecnie: Biuro Kontroli i Audytu) wynosiło w badanym okresie średnio siedem osób rocznie.

(dowód: akta kontroli str. 227-230; 231; 240-242; 243-244; 279-280)

Jednocześnie NIK nie podziela stanowiska Podsekretarza Stanu, p. Ł. Szumowskiego, który powołując się na zapisy ustawy o NCBiR, jako bezpodstawne określił zarzuty o: naruszeniu art. 150 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, nieegzekwowaniu od Centrum rzetelnej informacji i dokumentów źródłowych w związku z zatwierdzeniem rozliczenia dotacji w zakresie rzeczowym i finansowym, braku kontroli realizacji umów oraz niedostatecznej szczegółowości składanych przez NCBiR sprawozdań. Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że przepisy ustawy o NCBiR nie znoszą obowiązków dysponenta środków publicznych wynikających m.in. z art. 150 i 152 ustawy o finansach publicznych oraz art. 31 ustawy o FN.

(dowód: akta kontroli str. 239-240; 483-485; 500-501)

Ocena
częstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że Minister nie sprawował w pełni kontroli merytorycznej i finansowej nad prawidłowością wydatkowania środków finansowych na naukę z przeznaczeniem na obronność i bezpieczeństwo państwa. Minister nie egzekwował od NCBiR informacji na temat przebiegu realizacji i stanu zaawansowania projektów (prac)

rozwojowych na rzecz obronności, w tym poprzedzonych badaniami naukowymi. Zapisy zawieranych pomiędzy Ministrem a NCBiR umów określających warunki wykorzystania oraz rozliczania dotacji celowej nie zapewniały realizacji obowiązku, wynikającego z art. 152 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, zatwierdzania rozliczenia dotacji w zakresie rzeczowym i finansowym oraz nie spełniały wymogów art. 150 pkt 1 ustawy o finansach publicznych.

3. Nadzór w zakresie realizacji projektów (prac) rozwojowych, w tym poprzedzonych badaniami naukowymi, na rzecz obronności

Opis stanu faktycznego

1. Prowadzone działania zmierzające do zintegrowania procesów dotyczących finansowania badań naukowych i prac rozwojowych – w celu minimalizacji ryzyka podwójnego finansowania badań naukowych i prac rozwojowych – nie obejmowały projektów z zakresu obronności i bezpieczeństwa państwa.

W złożonych wyjaśnieniach Dyrektor Generalna w MNiSW, p. Anna Budzanowska stwierdziła, że zakres zadań²⁸ Komitetu Sterującego do spraw badań naukowych i prac rozwojowych na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa pozwala minimalizować ryzyko podwójnego finansowania przez NCBiR projektów w przedmiotowym obszarze.

Przewodniczący Komitetu Sterującego wskazał m.in., że podczas uzgadniania założeń do projektów, NCBiR weryfikuje otrzymaną tematykę z tematami projektów realizowanych w przeszłości lub obecnie w Dziale Zarządzania Programami i Projektami na rzecz Bezpieczeństwa i Obronności Państwa NCBiR oraz w miarę możliwości z tematami realizowanymi w innych działach NCBiR. Weryfikacja tematów następuje poprzez porównywanie tematów, słów kluczowych w wewnętrznej bazie projektów oraz poprzez system obsługi projektów NCBiR. Komitet Sterujący uczestniczy w ograniczaniu ryzyka podwójnego finansowania poprzez ustalanie regulaminów konkursów. Wnioskodawcy są zobowiązani regulaminem konkursu do złożenia stosownych oświadczeń, w których potwierdzają, że zadania objęte wnioskiem nie są finansowane z innych źródeł, jak również wnioskodawca nie ubiega się o ich finansowanie z innych źródeł. Informacji o ewentualnej zbieżności tematów wskazywane są m.in. za pośrednictwem skrzynki mailowej, jak również wskazywane przez recenzentów podczas dokonywania merytorycznej oceny wniosków. Standardowo podczas oceny merytorycznej recenzenci dokonujący oceny wniosków wydają również opinie dotyczące ewentualnej zbieżności tematów. Ponadto członkowie Komitetu Sterującego mają prawo wglądu w dokumenty dotyczące procedowanych spraw. Na etapie ustalania regulaminów konkursów, członkowie Komitetu Sterującego (reprezentujący Ministra Obrony Narodowej (MON), ministrów właściwych do spraw nauki i spraw wewnętrznych oraz Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (ABW), jak również środowiska gospodarcze: przemysł obronny, sektor energetyczny oraz technologie informatyczne i komunikacyjne), zgodnie z posiadaną wiedzą, mają możliwość dokonania weryfikacji tematyki zgłoszonych projektów. Kolejnym mechanizmem zmniejszającym ryzyko wystąpienia podwójnego finansowania projektów już w trakcie ich realizacji są zespoły nadzorujące prowadzące nadzór zgodnie z § 7 rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 4 stycznia 2011 r. w sprawie sposobu zarządzania przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju realizacją badań naukowych lub prac rozwojowych na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa²⁹. Zespoły nadzorujące, jak również inne podmioty zewnętrzne, mają możliwość zgłoszenia do NCBiR podejrzenia możliwości wystąpienia podwójnego finansowania. Przewodniczący Komitetu stwierdził, że działania prowadzone przez NCBiR oraz posiadane przez Komitet dane i uprawnienia nie wymagają wzmocnienia w przepisach.

Jednak analiza przeprowadzona dla dziewięciu projektów³⁰ objętych kontrolą nr P/17/035 wykazała, że w dwóch przypadkach, tj. w projektach „Nowy bojowy pływający wóz piechoty”

²⁸ Art. 17 ustawy o NCBiR.

²⁹ Dz. U. Nr 18, poz. 91, zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie zarządzania”.

³⁰ Zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy o FN wnioski, recenzje, umowy i raporty z realizacji zadań finansowanych ze środków na naukę stanowią tajemnicę przedsiębiorstw w rozumieniu przepisów o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji.

oraz „Wóz wsparcia bezpośredniego”, ze środków NCBiR sfinansowano opracowanie Studium Wykonalności (SW) oraz Wstępnych Założeń Taktyczno-Technicznych (WZTT), w sytuacji gdy dokumenty te zostały równolegle opracowane w ramach obowiązków służbowych przez żołnierzy i pracowników Inspektoratu Uzbrojenia (IU). Zgodnie z decyzją Nr 72/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 25 marca 2013 r. w sprawie pozyskiwania sprzętu wojskowego i usług dla Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: decyzja Nr 72/MON) opracowanie dokumentów SW i WZTT należało do zadań własnych IU³¹. W pierwszym z projektów łączny koszt opracowania tych dokumentów wynosił zgodnie z umową 613,4 tys. zł, z czego dofinansowanie NCBiR wynosiło 558,5 tys. zł. W drugim z projektów wykonawca opracowywał SW i WZTT pięciokrotnie. W umowie koszt opracowania SW ujęto łącznie z kosztem opracowania Projektu Konceptyjnego, a koszt WZTT łącznie z kosztem Założeń Taktyczno-Technicznych. W pierwszym przypadku koszt ten wyniósł 2.311,6 tys. zł, z czego dofinansowanie NCBiR – 1.155,8 tys. zł, w drugim przypadku – 1.178,3 tys. zł, w tym dofinansowanie NCBiR – 979,1 tys. zł. Faktycznie na opracowanie SW wydatkowano 306,1 tys. zł, z czego dofinansowanie NCBiR wyniosło 286,7 tys. zł, a na WZTT – 4.410,3 tys. zł, z czego dofinansowanie Centrum – 2.940,4 tys. zł.

W przypadku dwóch projektów – „Dywizjonowy moduł ogniowy 155 mm armatohaubic samobieżnych KRYL” oraz „Zautomatyzowany system dowodzenia i kierowania ogniem dywizjonowego modułu ogniowego 155 mm lekkich armatohaubic KRYL” – zespół zadaniowy do realizacji fazy analityczno-koncepcyjnej powołany w IU wstrzymał swoją pracę nad SW i WZTT w związku z realizacją projektu przez NCBiR.

(dowód: akta kontroli str. 483, 565-566, 569-577, 589-590, 612, 867, 970-976)

2. W latach 2013-2016 prawidłowość wydatkowania środków finansowych na badania naukowe i prace rozwojowe na rzecz obronności była przedmiotem dwóch kontroli MNiSW. I tak:

- a) kontrolą przeprowadzoną w Instytucie Technicznym Wojsk Lotniczych w Warszawie, przeprowadzoną od 21 września do 31 grudnia 2015 r., objęto:
- prawidłowość wydatkowania środków finansowych przyznanych decyzją Nr 4111/E-282/S/2013 z 19 lutego 2013 r. na utrzymanie potencjału badawczego jednostki naukowej w 2013 r.;
 - prawidłowość wydatkowania środków finansowych przyznanych decyzją Nr 4111/E-282/S/2014 z 19 lutego 2014 r.

W wystąpieniu pokontrolnym podano, że wniosek o finansowanie działalności statutowej został zaopiniowany przez MON, który potwierdził, że zamierzenia badawcze Instytutu w 2013 r. były spójne z priorytetowymi kierunkami badań naukowych i prac rozwojowych zawartych w Programie Badań Naukowych i Prac Rozwojowych na Rzecz Przemysłowego Potencjału Obronnego. Wydatkowanie ww. środków finansowych oceniono pozytywnie z nieprawidłowościami.

- b) kontrolą przeprowadzoną w NCBiR w I połowie 2013 r. objęto:
- prawidłowość prowadzenia gospodarki finansowej w latach 2011-2012,
 - prawidłowość prowadzenia działalności i realizacji zadań w latach 2011-2012,
 - realizację zaleceń z kontroli przeprowadzonej na podstawie postanowienia Ministra NiSW nr 35/KN/2010 z 3 stycznia 2011 r.

W wyniku kontroli stwierdzono m.in., że:

- Zespół Badań na Rzecz Bezpieczeństwa i Obronności³², powołany do rozliczenia umów projektów przekazanych z MNiSW, nie rozliczył kilkunastu projektów, od zakończenia których minął okres dwóch lat, tj. okres, w którym – zgodnie z Kodeksem cywilnym – roszczenia wynikające z umowy o dzieło przedawniają się;
- przyczyną rozwiązania umowy nr 0013/R/T00/2010/12 zawartej z Wojskowym Instytutem Chemii i Radiometrii był brak możliwości realizacji umowy przez konsorcjum naukowo-przemysłowe, spowodowany konfliktem między kierownikiem projektu

³¹ Pkt 1 i 2 załącznika Nr 3 (Dz. Urz. MON poz. 78, ze zm.).

³² Powołany zarządzeniem Dyrektora NCBiR nr 42/2011.

a liderem konsorcjum, który nie gwarantował realizacji projektu zgodnie z podpisaną umową.

W wyniku kontroli sformułowano m.in. wnioski o niezwłocznie rozliczenie projektów realizowanych na rzecz bezpieczeństwa i obronności państwa, od zakończenia których minął okres dwóch lat, w celu uniknięcia ewentualnych strat dla budżetu państwa.

W ramach realizacji zalecenia niezwłocznego rozliczenia ww. projektów, Dyrektor NCBiR poinformował Ministra³³, że zalecenie to zostało przyjęte do realizacji poprzez uzgodnienie z Przewodniczącym Zespołu Badań na Rzecz Obronności i Bezpieczeństwa, by przedmiotowe projekty rozliczane były w trybie priorytetowym i w większej liczbie. Zadeklarował również, że zakończenie rozliczeń ww. projektów nastąpi w terminie do końca września 2013 r. Zgodnie z powyższą deklaracją, do 27 września 2013 r. Zespół Badań na Rzecz Bezpieczeństwa i Obronności dokonał rozliczenia wszystkich ww. projektów. Powyższe okoliczności znalazły potwierdzenie w „Sprawozdaniu z audytu z działalności statutowej Narodowego Centrum Badań i Rozwoju”³⁴.

W toku obu ww. kontroli nie dokonywano weryfikacji zagrożeń ponownego finansowania projektów, które już wcześniej nie osiągnęły założonych wyników; dublowania wydatków na podobne projekty; wykorzystywania w nowych projektach rozwiązań wcześniej już opłaconych.

(dowód: akta kontroli str. 505-532, 533-562, 595, 598-606)

3. Kompleksowa ocena jakości działalności naukowej lub badawczo-rozwojowej jednostek naukowych odbywała się zgodnie ze szczegółowymi parametrami i kryteriami określonymi w rozporządzeniu Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 13 lipca 2012 r. w sprawie kryteriów i trybu przyznawania kategorii naukowej jednostkom naukowym³⁵. Komitet Ewaluacji Jednostek Naukowych (dalej: KEJN) dokonywał oceny na podstawie informacji zawartych w ankiecie jednostki naukowej. Zakres ankiety jednostki naukowej został określony w załączniku nr 1 do ww. rozporządzenia.

Analiza kart kompleksowej oceny jednostki naukowej dla podmiotów objętych kontrolą nr P/17/035³⁶ wykazała, że jako kryteria do oceny materialnych efektów działalności naukowej przyjęto m.in.:

- a) efekty finansowe działalności naukowej i innowacyjnej, tj.:
 - wynagrodzenia brutto (osobowe i bezosobowe) wypłacane pracownikom jednostki z tytułu badań naukowych lub prac rozwojowych (waga – 2 pkt. za każde 50 tys. zł);
 - udokumentowane nakłady finansowe poniesione przez jednostkę ze środków własnych lub ze środków finansowych przyznanych na realizację projektów obejmujących badania naukowe lub prace rozwojowe (waga – 2 pkt. za każde 50 tys. zł);
- b) sprzedaż wyników badań naukowych lub prac rozwojowych, tj.:
 - nowe technologie, materiały, produkty, metody i oprogramowanie opracowane na rzecz innych podmiotów na podstawie umów zawartych przez jednostkę naukową (waga – 1 pkt za każde 50 tys. zł);
 - sprzedaż licencji i odpłatne praw do know-how (waga – 1 pkt za każde 50 tys. zł);
 - ekspertyzy i opracowania naukowe lub działania artystyczne przygotowane na zlecenie przedsiębiorców, organizacji gospodarczych, instytucji państwowych, samorządowych oraz zagranicznych lub międzynarodowych (waga – 1 pkt za każde 50 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 499, 566-568, 1106-1255)

4. Komitet Polityki Naukowej (dalej: KPN, Komitet), dokonując merytorycznej oceny sprawozdań NCBiR z działalności, odnosił się do działań Centrum w obszarze obronności

³³ Pismo z 12 sierpnia 2013 r., znak: DKSA/SK/070/67-3/MG/13.

³⁴ Sprawozdanie i opinia z audytu zostały przekazane do MNiSW przy piśmie z dnia 14 maja 2014 r., znak: NCBiR/SAW/0902/52/PU/05/2014.

³⁵ Dz. U. z 2014 r. poz. 1126, zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie kryteriów i trybu przyznawania kategorii naukowej”.

³⁶ Wojskowy Instytut Techniki Panczernej i Samochodowej, Wojskowy Instytut Medycyny Lotniczej, Wojskowa Akademia Techniczna oraz Politechnika Warszawska.

państwa. I tak:

a) w opinii dotyczącej sprawozdania NCBiR za 2013 r. KPN, w analizie działalności Centrum, wskazał, że w sprawozdaniu brak jest szczegółowych informacji o rodzaju zadań i poziomie ich finansowania, co wynikać miało z ograniczenia procedurami w zakresie obronności i bezpieczeństwa. Finalnymi użytkownikami wyników projektów są MON, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych (MSW), ABW i Biuro Bezpieczeństwa Narodowego. W analizie podano, że zarządzanie przez NCBiR realizacją badań naukowych lub prac rozwojowych na rzecz obronności państwa prowadzone było zgodnie z rozporządzeniem w sprawie zarządzania. W częściach opinii zawierających ocenę i wnioski KPN nie odniósł się odrębnie do działalności NCBiR w zakresie obronności państwa.

Procedury, które zgodnie z opinią Komitetu uniemożliwiły uszczegółowienie w sprawozdaniach NCBiR informacji o realizacji projektów z obszaru obronności państwa, nie zostały przedłożone przez kontrolowanego z uwagi na brak informacji, jakie dokładnie ograniczenia proceduralne Komitet brał pod uwagę, formułując swoją opinię. Przewodniczący KPN, pełniący tę funkcję w czasie wydania opinii, nie wskazał, jakie procedury uniemożliwiły przekazanie w sprawozdaniu NCBiR szczegółowych informacji o zadaniach z obszaru bezpieczeństwa i obronności państwa.

b) w opinii dotyczącej sprawozdania NCBiR za 2014 r. KPN, w części zawierającej analizę, podał, że przy ustalaniu programu badawczego Komitet Sterujący kierował się priorytetami ustalonymi w Krajowym Programie Badań dla obszaru bezpieczeństwa i obronności, a także potrzeb badawczych zgłaszanych przez przedstawiciela Prezydenta oraz MON, MSW i ABW. Zarządzanie przez Centrum realizacją badań naukowych lub prac rozwojowych na rzecz obronności i państwa prowadzone było zgodnie z rozporządzeniem w sprawie zarządzania. W opinii podano, że z „uzasadnionych względów” w opiniowanym sprawozdaniu brak jest szczegółowych informacji o rodzaju zadań i poziomie ich finansowania, co w tym przypadku jest ograniczone procedurami w zakresie obronności i bezpieczeństwa. W częściach opinii zawierających ocenę i wnioski Komitet nie odniósł się odrębnie do działalności NCBiR w zakresie obronności państwa.

Przewodniczący KPN, pełniący tę funkcję w czasie wydania opinii, nie wskazał, jakie procedury uniemożliwiły przekazanie w sprawozdaniu NCBiR szczegółowych informacji o zadaniach z obszaru bezpieczeństwa i obronności państwa.

c) w opinii dotyczącej sprawozdania NCBiR za 2015 r. KPN, w części zawierającej ocenę, podał, że w sprawozdaniu zasygnalizowano trudności związane z realizacją zadań na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa dotyczących programu strategicznego „Nowe systemy uzbrojenia i obrony w zakresie energii skierowanej” oraz studium wykonalności programu „Satelitarny system optoelektronicznej obserwacji Ziemi”. Komitet Polityki Naukowej nie odniósł się do tej kwestii, ponieważ szczegóły znajdują się w odrębnym sprawozdaniu, niedostępnym dla Komitetu. W części opinii zawierającej wnioski Komitet nie odniósł się odrębnie do działalności NCBiR w zakresie obronności państwa.

Dyrektor Generalna w MNiSW, p. Anna Budzanowska stwierdziła, że Komitet nie zwracał się do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego o udostępnienie sprawozdania z realizacji programu strategicznego „Nowe systemy uzbrojenia i obrony w zakresie energii skierowanej”. Sprawozdania z realizacji poszczególnych strategicznych programów badań naukowych i prac rozwojowych nie podlegają merytorycznej ocenie przez KPN, ponieważ, zgodnie z art. 51 pkt 4 ustawy o FN, do zadań Komitetu należy merytoryczna ocena sprawozdań z działalności Narodowego Centrum Nauki i NCBiR. Przewodniczący Komitetu, pełniący tę funkcję w czasie wydania opinii, stwierdził, że nie pamięta, aby Komitet zwracał się o przekazanie ww. sprawozdania.

Do dnia zakończenia kontroli Komitet nie przedłożył MNiSW opinii do sprawozdania NCBiR za 2016 r., ponieważ trwały prace nad jego ostatecznym kształtem.

(dowód: akta kontroli str. 565, 580, 607-609, 1401-1436)

5. KPN nie opracował raportu o stanie nauki w Rzeczypospolitej Polskiej, barier w jej rozwoju oraz rekomendacji służących skutecznemu prowadzeniu polityki naukowej w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa, o którym mowa w art. 51 pkt 10 ustawy o FN.

Dyrektor Generalna w MNiSW, p. Anna Budzanowska stwierdziła, że zapis w ustawie o FN, nakładający na Komitet obowiązek przygotowywania raportów o stanie nauki w Rzeczypospolitej Polskiej, barier w jej rozwoju oraz rekomendacji służących skutecznemu prowadzeniu polityki naukowej, został dodany przez art. 1 pkt 38 lit. c ustawy z dnia 15 stycznia 2015 r. o zmianie ustawy o zasadach finansowania nauki oraz niektórych innych ustaw³⁷ i wszedł w życie 25 maja 2015 r. Ponadto w ustawie nie jest wskazane, z jaką częstotliwością przedmiotowe raporty mają być przygotowywane, jak również brak jest wskazania, że powinny one obejmować kwestie realizacji projektów na rzecz obronności państwa.

Podsekretarz Stanu p. Łukasz Szumowski wyjaśnił, że dotychczas w MNiSW nie zidentyfikowano potrzeby przygotowania raportu o stanie nauki w zakresie obronności i bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej, w tym w zakresie występowania ograniczeń rozwoju technologii w obszarze obronności państwa. W przypadku zaistnienia okoliczności wskazujących na potrzebę przygotowania stosownego raportu, rozważone zostanie ewentualne jego opracowanie w przedmiotowym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 499, 568)

6. Minister nie skorzystał z możliwości powołania – na podstawie art. 52 ust. 3 ustawy o FN – zespołu do spraw badań dotyczących obronności i bezpieczeństwa państwa.

Dyrektor Generalna w MNiSW, p. Anna Budzanowska stwierdziła, że art. 52 ust. 3 ustawy o FN nie obligował Ministra do powołania takiego zespołu, a dotychczasowa realizacja przez NCBiR zadań z zakresu obronności i bezpieczeństwa państwa nie wskazywała na konieczność powołania takiego zespołu. Dyrektor Generalna wyjaśniła ponadto, że powołanie zespołu nie znajdowało uzasadnienia, ponieważ:

- w strukturze NCBiR funkcjonował Komitet Sterujący m.in. koordynujący realizację badań naukowych i prac rozwojowych na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa, w którego skład wchodził m.in. przedstawiciele MON. Do MNiSW nie wpływały zastrzeżenia dot. realizacji zadań przez Komitet;
- zgodnie z rozporządzeniem Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 4 stycznia 2011 r. w sprawie sposobu zarządzania realizacją badań naukowych lub prac rozwojowych na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa, nadzór nad realizacją programów strategicznych, programów i projektów powierzono Dyrektorowi Centrum. Nadzór ten jest realizowany przez zespół nadzorujący, w skład którego wchodzi m.in. przedstawiciel gestora.

Podsekretarz Stanu p. Łukasz Szumowski wyjaśnił, że do Ministra nie wpływały zastrzeżenia dotyczące realizacji przez Komitet Sterujący zadań z zakresu obronności i bezpieczeństwa państwa. Nie wpływały także zastrzeżenia od gestorów (MON, MSW, ABW) dotyczące realizacji zadań z zakresu obronności i bezpieczeństwa państwa przez NCBiR. Mając na uwadze powyższe oraz fakt, że w skład zespołu, o którym mowa w art. 52 ust. 3 ustawy o FN, wchodziłby przedstawiciel ww. resortów, powołanie przedmiotowego Zespołu nie znajdowało uzasadnienia.

(dowód: akta kontroli str. 499, 581, 584-585)

7. Sporządzane przez Centrum kwartalne sprawozdania finansowe nie obejmowały informacji o stopniu wykorzystania środków przeznaczonych na finansowanie poszczególnych zadań Centrum, ponieważ – zgodnie z rozporządzeniem Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 29 grudnia 2010 r. w sprawie niezbędnych elementów sprawozdania z działalności oraz rocznego i kwartalnego sprawozdania finansowego Narodowego Centrum Badań i Rozwoju³⁸ – składały się z bilansu oraz rachunku zysków i strat.

³⁷ Dz. U. poz. 249.

³⁸ Dz. U. z 2011 r. Nr 9, poz. 44.

8. W ramach sprawowanego nadzoru nad działalnością NCBiR Minister realizował obowiązki wynikające z art. 34 ust. 2 ustawy o NCBiR.

8.1. Minister sprawował kontrolę nad Centrum na zasadach i w trybie określonych w przepisach o kontroli w administracji rządowej, przeprowadzając m.in. kontrole w następującym zakresie:

- a) w 2015 r. kontrola dotyczyła prawidłowości: realizacji programu Bridge Classic – przedsięwzięcia pilotażowego pn. Komerccjalizacja wyników badań naukowych i prac rozwojowych – testowanie nowych mechanizmów wsparcia; realizacji programu Bridge Alfa; realizacji programu Lider; realizacji Programu Badań Stosowanych (w szczególności procedury oceny wniosków, zasad uczestnictwa w przedsięwzięciach, sporządzania informacji o wynikach, systemu doboru recenzentów, stosowania procedury odwoławczej, zasad rozliczania i stosowania systemów kontroli); realizacji zamówień publicznych dotyczących ewaluacji w latach 2013-2014;
- b) w 2016 r. kontrola dotyczyła prawidłowości poniesionych wydatków na działalność NCBiR w 2015 r., ze szczególnym uwzględnieniem realizacji działań promocyjnych.

8.2. Minister zatwierdzał opracowywane przez NCBiR: roczne plany działalności, roczne plany finansowe, roczne sprawozdania finansowe oraz przyjmował roczne sprawozdanie z działalności, którego projekty były każdorazowo weryfikowane przez pracowników komórki organizacyjnej MNiSW, do kompetencji której należało prowadzenie spraw związanych z nadzorem nad Centrum, przy jednoczesnym zasięgnięciu opinii innych właściwych komórek organizacyjnych Ministerstwa. I tak:

- a) odnośnie sprawozdań za 2013 r. i 2014 r. nie zostały sformułowane uwagi dotyczące działań z obszaru obronności państwa;
- b) odnośnie sprawozdania za 2015 r. zostały sformułowane następujące uwagi w zakresie działań z obszaru obronności państwa:
 - w części dotyczącej Komitetu Sterującego – o rozszerzenie informacji o jego działaniach w 2015 r. (m.in. w zakresie ogłaszania konkursów i ustalania regulaminów, opiniowania sprawozdania z realizacji programu strategicznego, końcowej oceny merytorycznej projektów, rozpatrywania odwołań i rozstrzygnięć – z podziałem na programy/konkursy);
 - w części dotyczącej zadań z obszaru bezpieczeństwa i obronności państwa – brak informacji o liczbie i wartości projektów realizowanych z poszczególnych konkursów, o liczbie i wartości umów podpisanych w ramach konkursu 7/2015, 1/PS/2014, 1/N/201; brak informacji o okolicznościach ogłoszenia konkursu 1/N/2015 (nie został on uwzględniony ani w Planie działalności na 2015 r., ani w monitoringu); brak informacji o powodach ogłoszenia konkursu 2/PS/2015 (nie został on uwzględniony w Planie działalności na 2015 r.); brak informacji o powodach długotrwałego procedowania ustanawiania programu strategicznego „Satelitarny system optoelektronicznej obserwacji Ziemi”; brak danych finansowych opisujących wartość realizowanych/zrealizowanych zadań.

W odpowiedzi na ww. uwagi, w ostatecznej wersji sprawozdania za 2015 r. w części dotyczącej Komitetu Sterującego podany został zakres merytoryczny 71 uchwał Komitetu podjętych w 2015 r.; w części dotyczącej zadań z obszaru bezpieczeństwa i obronności państwa dodane zostały brakujące informacje.

- c) odnośnie sprawozdania za 2016 r. zostały sformułowane następujące uwagi: brak informacji o alokacji i wynikach w przypadku nowych konkursów; brak informacji o efektach realizacji zadań w okresie sprawozdawczym; brak informacji o liczbie umów finansowanych w ramach poszczególnych konkursów; brak wyjaśnień powodów nadkontraktacji w konkursie 8/2016.

W stanowisku do ww. uwag NCBiR poinformowało, że zostały one uwzględnione w kolejnej wersji sprawozdania. W wersji tej uwzględnione zostały wszystkie ww. uwagi, za wyjątkiem podania informacji o efektach realizacji zadań w okresie sprawozdawczym.

8.3. Minister zgłaszał uwagi do sprawozdań rocznych z realizacji strategicznego programu badań naukowych i prac rozwojowych na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa pn. „Nowe systemy uzbrojenia i obrony w zakresie energii skierowanej”.

Minister nie otrzymywał sprawozdań z realizacji innych projektów z zakresu obronności i bezpieczeństwa państwa.

W złożonych wyjaśnieniach Dyrektor Generalna w MNiSW, p. Anna Budzanowska stwierdziła, że obowiązujące przepisy prawa nie obligowały NCBiR do przekazywania Ministrowi Nauki i Szkolnictwa Wyższego sprawozdań z realizacji projektów finansowanych przez Centrum, a Ministra – do ich przyjmowania w ramach czynności nadzorczych. Informacje na temat realizacji zadań, w tym z zakresu obronności i bezpieczeństwa państwa, NCBiR przedstawia w sprawozdaniach z działalności Centrum oraz w kwartalnym monitoringu, wprowadzonym przez MNiSW w 2012 r. jako niewładcze narzędzie nadzoru.

W ramach kwartalnego monitoringu do MNiSW przekazywane są:

- dane o zrealizowanych w danym roku konkursach obejmujące: liczbę i wartość wniosków o dofinansowanie (złożonych i zakwalifikowanych) oraz liczbę i wartość zawartych umów;
- zagregowane dane dotyczące projektów badawczych, celowych i rozwojowych w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa państwa, obejmujące: plan, zaangażowanie na dany rok z tytułu zawartych i planowanych umów, środki wykorzystane na koniec okresu sprawozdawczego.

(dowód: akta kontroli str. 281, 581, 987-1103)

8.4. Minister nie analizował efektów zakończonych projektów, w tym ich wykorzystania. Na 17 realizowanych przez NCBiR projektów z terminem zakończenia w latach 2013-2016, dla których gestorem był MON, zakończonych zostało osiem. Dane o efektach zostały przekazane do MNiSW przez NCBiR w związku z kontrolą NIK. W uzupełnieniu tych informacji Dyrektor Generalna w MNiSW, p. Anna Budzanowska wyjaśniła, że NCBiR poinformowało, iż efekty dwóch z ww. projektów zostały wdrożone na potrzeby resortu obrony narodowej.

(dowód: akta kontroli str. 584, 595)

9. Minister otrzymywał kopie protokołów z posiedzeń Komitetu Sterującego, w których wskazywano na problemy w realizacji projektów (prac) rozwojowych na rzecz obronności oraz formułowano sugestie i wskazówki w celu ich wyeliminowania.

W protokole nr 6/2013 z posiedzenia Komitetu wskazano na celowość zapewnienia, że każdy ogłaszany konkurs będzie bazował na opracowanych i zatwierdzonych Wstępnych Założeniach Taktyczno-Technicznych (WZTT), zgodnych z Wymaganiami Operacyjnymi (WO). Na problemy wynikające ze zrealizowania konkursu, który nie bazował na zatwierdzonych WZTT, wskazywano również w późniejszych protokołach: nr 8/2014, nr 4/2016, a także nr 6/2016, gdzie podano, że powodem wstrzymania finansowania sześciu projektów jest długi okres uzgadniania i zatwierdzania WZTT oraz innych dokumentów określonych po przeprowadzeniu przeglądów krytycznych projektów. Proces uzgadniania trwa od 20 do 30 miesięcy i trudno jest określić termin jego zakończenia. Bez zatwierdzenia tych dokumentów wykonawca nie wie, jaki ma być ostateczny produkt końcowy projektu. W protokole nr 5/2016 wskazano natomiast, że brakuje wypracowanego mechanizmu związanego z finansowaniem przygotowania dużych programów (np. strategicznych) na etapie koncepcji i analiz.

Przewodniczący KS stwierdził, że ww. mechanizm mógłby polegać na zleceniu przez NCBiR przygotowania studiów wykonalności (tj. dokumentów stanowiących podstawę prac rozwojowych na rzecz resortu obrony) i założeń, popartych szczegółowymi analizami na realizację projektów, programów strategicznych i programów. § 3 ust. 1 rozporządzenia w sprawie zarządzania określa, jakie elementy powinny zawierać założenia do projektów, nie określa natomiast ich zakresu i szczegółowości. W tej sytuacji założenia, sformułowane często bardzo ogólnie, ale spełniające warunki formalne, powinny zostać poddane dalszej analizie pod kątem możliwości i sposobu wykonania. Powinna istnieć formalna możliwość zgłaszania do NCBiR przez resorty wniosków o realizację projektów badawczo-rozwojowych

określonych zdolnościami oraz potrzebami funkcjonalnymi wynikającymi ze specyfiki zadań, których realizację mają zapewnić. W takiej sytuacji propozycje wymagań i założeń o charakterze technicznym powinny być przygotowywane w ramach analiz i studiów wykonalności zlecanych przez NCBiR podmiotom zewnętrznym, posiadającym wiedzę ekspercką w danym obszarze, np. uczelniom wyższym czy instytutom badawczym, w ścisłej współpracy z gestorami. Profesjonalne studium wykonalności byłoby ważnym elementem redukcji ryzyka oraz optymalizacji merytorycznej i finansowej działań podejmowanych przez NCBiR. Przewodniczący Komitetu wyjaśnił również, że nie posiada informacji, aby resort nauki i szkolnictwa wyższego podjął działania w celu wypracowania ww. mechanizmu. NCBiR zlecał w procedurze przetargowej przygotowanie studiów wykonalności programów strategicznych. Było to jednak działanie na wniosek Komitetu, a nie wynikające z istniejących procedur.

Ponadto Przewodniczący KS wyjaśnił, że – w związku z tym, że przedmiotowe rozporządzenie nie wymaga posiadania zatwierdzonych WZTT jako podstawy do realizacji pracy badawczo-rozwojowej – brak było podstawy formalnej do wprowadzenia wspomnianej zasady. Zapis protokołu, że: „należy dążyć do sytuacji, w której ogłaszany konkurs będzie bazował na już opracowanych i zatwierdzonych WZTT dla poszczególnych tematów zgodnych z WO” odnosił się do projektów zgłaszanych przez MON. Dlatego też było to przedmiotem rozważań i regulacji wewnętrznych w MON, których efektem było wydanie w 2014 r. decyzji Nr 59/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie wytycznych dotyczących planowania i realizacji w resorcie obrony narodowej czynności nadzoru nad projektami dotyczącymi obronności i bezpieczeństwa państwa realizowanymi poza resortem obrony narodowej³⁹. Obecnie obowiązujące wytyczne zostały wprowadzone decyzją Nr 132/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 26 czerwca 2017 r. zmieniającą decyzję w sprawie wytycznych dotyczących planowania i realizacji w resorcie obrony narodowej czynności nadzoru nad projektami dotyczącymi obronności i bezpieczeństwa państwa realizowanymi poza resortem obrony narodowej⁴⁰. Kwestia WZTT została uregulowana w pkt. 9 i 17. Przywołane regulacje odzwierciedlają przywołaną zasadę. Zostawiają jednak również możliwość określenia wymagań na poziomie wymagań taktyczno-technicznych, z jednoznacznym wskazaniem kompetencji do wykonania i zatwierdzenia WZTT. Wprowadzenie ww. zasady wymagałoby zmiany rozporządzenia w sprawie zarządzania, co leży w kompetencjach nie NCBiR a MNiSW.

Dyrektor Generalna w MNiSW, p. Anna Budzanowska stwierdziła, że Centrum wystąpiło do MON z propozycją usprawnienia modelu wzajemnej współpracy⁴¹. Na początku 2016 r. Zastępca Dyrektora NCBiR zwrócił się do Ministra Obrony Narodowej o rozważenie możliwości podjęcia wspólnych działań w celu dostosowania i harmonizacji aktualnie obowiązujących procedur w MON i NCBiR w zakresie prowadzenia badań naukowych i prac rozwojowych, które docelowo pozwolą na efektywną realizację projektów i sprawne wdrożenie ich wyników do użytkowania w MON. W dniu 27 kwietnia 2016 r. odbyło się spotkanie z Dyrektorem Departamentu Nauki i Szkolnictwa Wojskowego MON, na którym Dyrektor Działu Zarządzania Programami i Projektami na Rzecz Bezpieczeństwa i Obronności Państwa NCBiR przedstawił propozycję harmonizacji procesów pomiędzy NCBiR i MON, wskazując na liczne problemy po stronie resortu obrony narodowej, m.in. na „brak uzgodnionego dokumentu zawierającego wymagania MON”. Celem dalszych prac miało być wypracowanie wspólnych rekomendacji dotyczących zasad współpracy, przedstawienie ich Dyrekcji NCBiR oraz Ministrowi Obrony Narodowej do akceptacji, a następnie wdrożenie ich w formie przepisów wewnętrznych i procedur obowiązujących NCBiR i MON.

Przeprowadzanie konkursów bez spełnienia ww. warunków powodowało konieczność uzgadniania zakresu prac z resortem obrony narodowej w trakcie realizacji projektów, co skutkowało zagrożeniem dla osiągnięcia celów projektów lub niemożnością osiągnięcia

³⁹ Dz. Urz. MON poz. 74, ze zm.

⁴⁰ Dz. Urz. MON poz. 137.

⁴¹ Pismo z 29 stycznia 2016 r., znak: DOB.072.248.2014.KŁ1:17.AG4.

tych celów, a także uzyskiwaniem w zakończonych projektach efektów, które nie były akceptowane przez SZ RP. I tak:

- a) w przypadku siedmiu projektów, na dziewięć objętych kontrolą nr P/17/035, zostały przeprowadzone przez Inspektorat Uzbrojenia przeglądy krytyczne. W jednym przypadku stwierdzono, że dla prac rozwojowych nie było wymagań operacyjnych, ponieważ SZ RP dysponowały już analogicznym sprzętem, spełniającym oczekiwania użytkowników. W trzech przypadkach wskazano, że kontynuacja projektu bez dostosowania go do wymagań SZ RP może spowodować, że wyniki projektu nie spełnią w pełni wymagań SZ RP, czego konsekwencją będzie brak możliwości w przyszłości wdrożenia wyrobu na wyposażenie SZ RP. W kolejnych dwóch przypadkach wskazano, że nie jest możliwe osiągnięcie w pełni celu głównego projektu, tj. pozyskanie dla SZ RP sprzętu wojskowego; a w jednym przypadku – że w umowie o finansowanie i wykonanie projektu brak jest precyzyjnego wskazania wyniku projektu.

Ponadto w przypadku sześciu projektów stwierdzono, że harmonogram realizacji projektu nie uwzględniał procedur zawartych w decyzji Nr 72/MON dotyczących badań, uzgodnień i zatwierdzania prac przez odpowiednie komórki organizacyjne MON, w ramach poszczególnych etapów pracy rozwojowej.

W odniesieniu do trzech projektów, w wyniku przeprowadzonego przeglądu, wskazano, że projekt nie obejmował wszystkich wymagań określonych w Założeniach Taktyczno-Technicznych (ZTT), zatwierdzonych przez Szefa IU, pomimo że ZTT zostały przez IU przekazane do NCBiR w ramach przygotowań do konkursu. Zapisy umowy na wykonanie i finansowanie projektu nie zawierały odwołania do przekazanych ZTT.

- b) analiza protokołów i notatek z posiedzeń zespołów nadzorujących (Zespół), dotyczących dziewięciu ww. projektów objętych kontrolą nr P/17/035, wykazała, że trzy projekty zostały zakończone, a sześć nie zostało ukończonych.

Odnosnie trzech zakończonych projektów: w dwóch przypadkach zakres merytoryczny zrealizowanych prac nie był zgodny z założeniami umowy, a także nie osiągnięto zakładanych wyników i celów projektu; w jednym projekcie zakres merytoryczny zrealizowanych prac był zgodny z założeniami umowy oraz osiągnięto zakładane wyniki i cele projektu z zastrzeżeniem, że dla technologii, będącej efektem końcowym projektu, nie zostały przeprowadzone badania kwalifikacyjne pod nadzorem komisji powołanej przez Szefa IU, zgodnie z wymogami umowy o wykonanie i finansowanie oraz decyzji Nr 72/MON. Jednocześnie wskazano na niespójności między zapisami umowy a przyjętymi w MON Założeniami Taktyczno-Technicznymi w zakresie parametrów pracy rozwojowej. We wszystkich trzech przypadkach Zespół rekomendował uznanie umowy za niewykonaną w części. Jednocześnie Zespół nie zajmował stanowiska w kwestii zasadności poniesionych przez wykonawcę umowy wydatków na realizację projektu, z uwagi na niewystarczający poziom merytoryczny członków Zespołu w kwestiach finansowych. Łącznie na ww. projekty wydatkowano 15.420 tys. zł.

Odnosnie sześciu niezakończonych projektów:

- w przypadku czterech projektów, na które wydatkowano łącznie 53.972,3 tys. zł, nie został zakończony I etap realizacji, co wynikało z trudności w uzgodnieniu z resortem obrony narodowej Studium Wykonalności i WZTT, tj. wymaganych decyzją Nr 72/MON dokumentów opracowywanych w ramach fazy analityczno-koncepcyjnej. W projektach tych występowało dużo ryzyko nieosiągnięcia celów projektu. W jednym z tych przypadków Sztab Generalny rekomendował zakończenie projektu; w drugim przypadku Zespół wskazał, że nie zostanie osiągnięty zasadniczy cel projektu, jakim jest opracowanie dokumentacji technicznej wyrobu, pozwalającej na zakup sprzętu wojskowego spełniającego wymagania MON; w trzecim przypadku Zespół stwierdził, że – w związku z potencjalnym brakiem możliwości opracowania jednej z kluczowych technologii w ramach projektu – zasadne jest rozważenie wpływu tego faktu na dalszą realizację i finansowanie projektu. W stosunku do dwóch ww. projektów stwierdzono, że ich zakresy zadań, określone w umowach o wykonanie i finansowanie projektu, są w znacznym stopniu tożsame;

- w przypadku jednego projektu, na który wydatkowano 28.161,6 tys. zł, w dwóch protokołach z posiedzeń Zespołu zawierających oceny etapów I-III, podano, że realizacja projektu była zgodna z założeniami umowy oraz że osiągnięto zakładane wyniki i cele projektu, jednakże w drugim protokole zwrócono uwagę, że projekt jest realizowany w oparciu o ZTT, które nie są uzgodnione z MON oraz że zasadne jest, aby wykonawca wystąpił o wyciąg z redefiniowanych wymagań operacyjnych dotyczących przedmiotu umowy o wykonanie i finansowanie projektu. Jednocześnie w protokole z przeglądu krytycznego dla tego projektu podano, że: „nie jest możliwe w pełni osiągnięcie celu głównego pracy, jakim jest „pozyskanie dla SZ RP dywizyjnego modułu ogniowego 155 mm armatohaubic samobieżnych, (...) ponieważ cele szczegółowe zostały określone w zbyt wąskim zakresie”. Do końca sierpnia 2017 r. nie dokonano oceny realizacji kolejnego, IV etapu projektu. Pierwotnie planowano dokonanie takiej oceny 2 grudnia 2014 r. Niemożność dokonania oceny wynikała z nieprzedkładania przez wykonawcę (lub przedkładania w formie nieakceptowalnej dla przedstawicieli gestora) Studium Wykonalności, WZTT oraz innych dokumentów wymaganych decyzją Nr 72/MON (ZTT, Analizy Techniczno-Ekonomicznej, Projektu Konceptyjnego);
- w jednym przypadku projekt był realizowany prawidłowo.
(dowód: akta kontroli str. 459, 611-967, 970-976, 1455-1462)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

1. Minister nie pozyskiwał informacji o efektach zrealizowanych projektów w obszarze obronności państwa, finansowanych ze środków publicznych, których był dysponentem. W szczególności brak było informacji o wynikach ocen sfinansowanych prototypów i dokumentacji technicznej przez resort obrony, w ramach badań kwalifikacyjnych, zgodnie z wymogami decyzji Nr 72/MON.

W złożonych wyjaśnieniach Dyrektor Generalna w MNiSW, p. Anna Budzanowska wskazała, że forma i tryb przekazania oraz implementacji wyników projektów są przedmiotem działań i uzgodnień bezpośrednio pomiędzy MON a wykonawcą. Dyrektor Generalna wyjaśniła również, że efektem zadań zrealizowanych w 2016 r. jest finansowanie w ramach konkursów ogłoszonych w 2016 r. projektów z priorytetowych obszarów badawczych, których pośrednim beneficjentem jest przemysł i nauka. W ramach nadzoru Centrum dokonało oceny 35 raportów okresowych i 29 raportów końcowych oraz rozliczyło 23 projekty. Jednocześnie w Sprawozdaniu wskazano, że określona w planie finansowym NCBiR na rok 2016 r. w układzie zadaniowym, w działaniu: *Wsparcie B+R w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa*, w odniesieniu do celu: *Poprawa efektywności badań naukowych i prac rozwojowych w obszarze obronności i bezpieczeństwa państwa*, osiągnięta wartość miernika: *udział projektów realizowanych we współpracy z przedsiębiorstwami w ogólnej liczbie projektów w obszarze obronności i bezpieczeństwa państwa*, była na koniec roku 2016 r. o 10% wyższa od planowanej i wyniosła 95%.

Zgodnie z ustawą o FN badania naukowe lub prace rozwojowe na rzecz obronności państwa winny prowadzić do pozyskania nowych technologii, nowych wzorów uzbrojenia i sprzętu niezbędnych do realizacji polityki obronnej i bezpieczeństwa państwa, przygotowań obronnych w sferze militarnej i pozamilitarnej oraz potrzeb Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej. Zdaniem NIK efektem końcowym prac rozwojowych na rzecz obronności państwa nie są więc poniesione z tego tytułu nakłady czy rozliczenie projektów, ale prototyp sprzętu wojskowego oraz dokumentacja techniczna wyrobu. Efekty tych prac powinny być zweryfikowane i odebrane w trybie określonym w obowiązującej w resorcie obrony decyzji Nr 72/MON, zgodnie z założeniami konkursów dla projektów objętych kontrolą nr P/17/035. Pozytywna weryfikacja opracowanego prototypu sprzętu wojskowego wraz z dokumentacją techniczną wyrobu przez gestora jest kluczowa dla oceny prawidłowości zrealizowanego projektu. Zarówno nadzór NCBiR nad realizacją tych projektów przez wykonawców, jak i nadzór MNiSW nad działaniami Centrum w obszarze obronności państwa, powinny więc obejmować kwestię oceny i odbioru prac w ww. trybie.

Należy dodać, że z zatwierdzonych przez NCBiR raportów końcowych dla wszystkich trzech zakończonych projektów, objętych kontrolą nr P/17/035, wynika, że umowy nie zostały w całości wykonane oraz że występuje niezgodność osiągniętych rezultatów z wymogami

SZ RP. W raportach wskazywano, że: „nie przeprowadzono badań zakładowych i kwalifikacyjnych pod nadzorem Przedstawicieli resortu ON”; „umowa została wykonana w części ze względu na niezrealizowanie badań kwalifikacyjnych/państwowych zgodnie z zapisami umowy”; „w nawiązaniu do zadań przewidzianych w Harmonogramie stanowiącego załącznik nr 2 do umowy Wykonawca (...) nie przeprowadził badań wstępnych i kwalifikacyjnych zgodnie z normą obronną NO-06-A105:2005”. Raporty zatwierdził Dyrektor Działu Zarządzania Programami i Projektami na rzecz Bezpieczeństwa i Obronności Państwa NCBiR.

Ponadto spośród 17 projektów w obszarze obronności państwa – na dzień 27 września 2017 r. – rozliczonych zostało osiem. Najdłużej na rozliczenie oczekiwał projekt „Hybrydowe źródło zasilania elektrycznego urządzeń wspomagających akcje ratownicze i ewakuację”, zakończony 19 czerwca 2015 r.; pozostałe projekty – od 9 do 26 miesięcy.

Należy zaznaczyć, że problem opóźnień w dokonywaniu rozliczeń został stwierdzony przez Ministerstwo w wyniku kontroli przeprowadzonej w NCBiR w I połowie 2013 r. W wystąpieniu pokontrolnym wskazano, że okres, w którym – zgodnie z Kodeksem cywilnym roszczenia wynikające z umowy o dzieło przedawniają się – to dwa lata, brak rozliczeń może więc skutkować stratami dla budżetu państwa.

(dowód: akta kontroli str. 533-562, 566, 584, 591, 595, 605, 1455, 1460)

2. Minister nie podejmował skutecznych działań nadzorczo-kontrolnych, mimo występowania problemów w realizacji projektów (prac) rozwojowych na rzecz obronności, na co wskazywał Komitet Sterujący w protokołach z posiedzeń, które były przekazywane do Ministerstwa.

Komitet Sterujący sygnalizował zasadność ogłaszania przez NCBiR konkursów w obszarze obronności państwa na podstawie zaakceptowanych przez resort obrony narodowej dokumentów stanowiących podstawę prac rozwojowych na rzecz tego resortu. W 2016 r. NCBiR podjęło próbę harmonizacji procedur w MON i NCBiR w zakresie prowadzenia badań naukowych i prac rozwojowych, co miało docelowo pozwolić na efektywną realizację projektów i sprawne wdrożenie ich wyników do użytkowania w MON. Działania te były jednak spóźnione, nieskuteczne, a także prowadzone bez udziału MNiSW.

Dyrektor Generalna w MNiSW, p. Anna Budzanowska wyjaśniła, że systemowe uregulowanie kwestii finansowania fazy analityczno-koncepcyjnej wymagałoby wprowadzenia zmian w ustawie o NCBiR. Problem ten został dostrzeżony i zgłoszony jako jeden z postulatów NCBiR oraz MNiSW, w punkcie 2 lit. n i pkt 5 lit. b „Ankiety wywiadu”, dotyczącej „Polityki zbrojeniowej”, którą MNiSW przekazało do Ministerstwa Obrony Narodowej. MON nie zasygnalizował jednak potrzeby wprowadzenia stosownych zmian w obowiązujących przepisach. Ponadto Dyrektor Generalna wskazała, że to resort obrony narodowej miał dążyć w przyszłości do sytuacji, w której ogłaszany konkurs będzie bazował na już opracowanych i zatwierdzonych WZTT.

NIK nie podziela ww. argumentacji, zważywszy na fakt, że to MNiSW a nie MON dysponuje możliwościami oddziaływania na NCBiR w ww. sprawie, w szczególności w ramach nadzoru i kontroli merytorycznej, np. poprzez zmianę rozporządzenia w sprawie zarządzania, wprowadzenie stosownych zapisów do umów określających warunki wykorzystania oraz rozliczenia dotacji celowej lub planu pracy NCBiR.

(dowód: akta kontroli str. 459, 596-597, 968, 1455, 1460)

3. Uwaga NIK dotyczy niepełnego wykorzystania – w procesie sprawowania nadzoru i kontroli w badanym zakresie – uprawnień i narzędzi, określonych w ustawie o FN, tj.:

- niezapewnienia przygotowania przez Komitet Polityki Naukowej raportu o stanie nauki w Rzeczypospolitej Polskiej, barier w jej rozwoju oraz rekomendacji służących skutecznemu prowadzeniu polityki naukowej w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa (art. 51 pkt 10 ustawy);
- nieskorzystania z możliwości powołania zespołu do spraw badań dotyczących obronności i bezpieczeństwa państwa (art. 52 ust. 3 ustawy).

Przyjmując złożone w toku kontroli wyjaśnienia Dyrektor Generalnej w MNiSW, p. Anny Budzanowskiej oraz Podsekretarza Stanu p. Łukasza Szumowskiego, Najwyższa Izba

Kontroli wskazuje, że zdiagnozowanie – w formie raportu KPN – problemów związanych z ograniczeniami rozwoju technologii w zakresie obronności państwa oraz rekomendacje służące poprawie funkcjonowania tego obszaru, jak również efekty pracy zespołu do spraw badań dotyczących obronności i bezpieczeństwa państwa mogłyby przyczynić się do skutecznego nadzoru nad realizacją projektów (prac) rozwojowych, w tym poprzedzonych badaniami naukowymi, na rzecz obronności.

Ponadto NIK wskazuje, że w toku dokonywania przez KEJN kompleksowej oceny jakości działalności naukowej lub badawczo-rozwojowej jednostek naukowych mierzone są efekty finansowe działalności naukowej i innowacyjnej na podstawie kwot wynagrodzeń brutto (osobowych i bezosobowych) wypłacanych pracownikom jednostek z tytułu badań naukowych lub prac rozwojowych oraz na podstawie udokumentowanych nakładów finansowych poniesionych przez jednostkę ze środków własnych lub ze środków finansowych przyznanych na realizację projektów obejmujących badania naukowe lub prace rozwojowe. Jednocześnie weryfikacji nie podlegały następujące kwestie:

- w ilu projektach w danej jednostce uzyskano IX poziom technologii;
- przyczyny braku osiągnięcia założonych celów projektów;
- powielanie rozwiązań z projektów zakończonych niepowodzeniem w nowych projektach pod kątem dublowania wydatków budżetowych;
- kontynuowanie projektów, pomimo braku realności osiągnięcia założonych celów;
- zgłaszanie nowych projektów na bazie zmodyfikowanych projektów starych zakończonych niepowodzeniem;
- możliwości osiągnięcia założonych celów w określonym czasie na bazie rozwiązań krajowych i zagranicznych.

Zdaniem NIK taka sytuacja nie zapobiega niegospodarnemu wydatkowaniu środków przez jednostki naukowe w ramach projektów z obszaru obronności państwa. Jednostki mogą otrzymywać punkty, dające wyższe kategorie naukowe, również za wydatki ponoszone niegospodarnie, w tym na projekty, które nie przynosiły zakładanych efektów, oraz na działania finansowane uprzednio ze środków budżetowych lub na projekty, które powielają istniejące rozwiązania krajowe lub zagraniczne.

Podsekretarz Stanu p. Łukasz Szumowski wyjaśnił, że metodyka została wprowadzona na wzór metody stosowanej przez agencję rządu Stanów Zjednoczonych NASA (National Aeronautic and Space Administration) dla oceny stanu prac nad technologiami i gotowości wdrożenia dla oceny projektów badawczo-rozwojowych na etapie podejmowania decyzji o ich realizacji i rozliczeniu. Natomiast KEJN nie dokonywał oceny poszczególnych technologii, a jedynie w kompleksowej ocenie działalności jednostek naukowych uwzględniał przychody z realizacji takich zadań. Ocena wyników negatywnych osiągniętych w ramach poszczególnych działań jednostek naukowych nie była i nie jest zadaniem KEJN.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że – zgodnie z art. 44 ust. 2 ustawy o FN – Minister może tak określić szczegółowe parametry i kryteria kompleksowej oceny jakości działalności naukowej lub badawczo-rozwojowej, aby w większym stopniu uzależnić ocenę od faktycznych efektów działalności, zamiast od wysokości ponoszonych kosztów, oraz zminimalizować skutki ponoszenia wydatków na projekty, które nie przyniosły zakładanych efektów, działania finansowane uprzednio ze środków budżetowych lub projekty, których cele mogły być osiągnięte na bazie istniejących rozwiązań krajowych i zagranicznych.

(dowód: akta kontroli str. 499, 566-568, 1106-1255)

Ocena
częstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że Minister nie sprawował w pełni skutecznego nadzoru i kontroli w zakresie realizacji projektów (prac) rozwojowych, w tym poprzedzonych badaniami naukowymi na rzecz obronności. Minister nie pozyskiwał informacji o efektach zrealizowanych projektów w obszarze obronności państwa oraz nie podejmował skutecznych działań nadzorczo-kontrolnych, mimo występowania problemów w realizacji projektów (prac) rozwojowych na rzecz obronności. Ponadto Minister nie wykorzystał w pełni – w procesie sprawowania nadzoru i kontroli w badanym zakresie – uprawnień i narzędzi, określonych w ustawie o FN.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁴², wnosi o:

- 1) zawieranie – przy udzielaniu Centrum dotacji celowych – umów posiadających wszystkie elementy określone w art. 150 ustawy o finansach publicznych;
- 2) egzekwowanie od NCBiR rzetelnych rozliczeń dotacji celowej umożliwiających ich zatwierdzenie – zgodnie z art. 152 ust. 2 ustawy o finansach publicznych – pod względem rzeczowym i finansowym;
- 3) zintensyfikowanie kontroli i nadzoru nad realizacją projektów (prac) rozwojowych, w tym poprzedzonych badaniami naukowymi, na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa poprzez m.in.:
 - egzekwowanie od NCBiR informacji na temat przebiegu realizacji i stanu zaawansowania oraz efektów rzeczowych projektów z zakresu obronności i bezpieczeństwa państwa finansowanych ze środków publicznych;
 - wykorzystywanie w bieżącej działalności informacji, sugestii i rekomendacji Komitetu Sterującego oraz organów opiniodawczo-doradczych i powołanych zespołów;
 - przeprowadzanie kontroli wydatkowania przez NCBiR środków dotacji celowej na realizację zadań ustawowych, w tym na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa, oraz rozważenie wzmocnienia kadrowego komórki organizacyjnej zajmującej się kontrolą.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ust. 1 i 3 ustawy o NIK przysługuje Panu Ministrowi prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

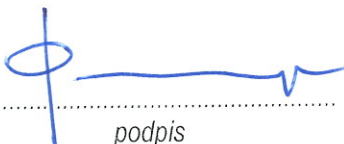
Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, dnia 6 marca 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Nauki, Oświaty
i Dziedzictwa Narodowego

Dyrektor
Piotr Prokopczyk



.....
podpis

⁴² Dz. U. z 2017 r. poz. 524.