

Kontrola grantu – zagrożenie czy szansa?

■ Rafał Pyrtek, Maciej Wais

„Szanowny Panie Rektorze, w załączeniu przesyłam pismo o zarządzeniu przeprowadzenia kontroli. (...) Z poważaniem, Dyrektor NCN”. Treść takiego dokumentu bez wątpienia może podnieść ciśnienie niejednemu kierownikowi jednostki naukowej, w której realizowany jest projekt badawczy finansowany przez Narodowe Centrum Nauki. Nie należy się temu dziwić. Kontrola zwykle kojarzy się z czymś negatywnym i stresującym. Kontroluje nas szef w pracy, kontrolowani jesteśmy w autobusie i na lotnisku. A zatem, czy kontroli należy się bać, czy raczej szukać w niej możliwości rozwoju i doskonalenia własnych procesów? Czy kontroler to przeciwnik, który chce cię pogrozić, czy partner, który wskaże, co robisz źle, byś mógł to poprawić i iść naprzód?

Zgodnie z ustawą o NCN do zadań Centrum należy m.in. sprawowanie nadzoru nad realizacją badań naukowych finansowanych ze środków publicznych na naukę. Nadzór ten obejmuje ocenę raportów okresowych i końcowych z realizacji projektów badawczych, kontrolę w siedzibie jednostki realizującej grant naukowy, a także uprawnienie dyrektora NCN do wstrzymania lub przerwania finansowania projektów badawczych w przypadku stwierdzenia ich nieprawidłowej realizacji. Uprawnienie do przeprowadzania kontroli wynika ponadto z treści podpisywanych z grantobiorcami umów o finansowanie projektów badawczych.

Organizowanie i przeprowadzanie kontroli w jednostkach zostało powierzone Zespołowi ds. Kontroli i Audytu Narodowego Centrum Nauki. Celem przeprowadzania kontroli projek-

tów badawczych jest sprawdzenie prawidłowości ich realizacji zgodnie z zawartymi umowami. Weryfikacji podlegają informacje, czy dane dotyczące postępu w realizacji grantu oraz poniesione wydatki przedstawiane w raportach okresowych i końcowych są zgodne ze stanem rzeczywistym oraz kosztorysem tego projektu. Obecnie NCN przeprowadza kontrole zarówno projektów przekazanych przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego na podstawie ustawy z 30 kwietnia 2010 r. „Przepisy wprowadzające ustawy reformujące system nauki”, jak i grantów, które otrzymały finansowanie w wyniku konkursów przeprowadzonych przez NCN.

Spotkanie kontrolne

Kontrolowani często zadają sobie pytanie: dlaczego ja? Dlaczego to właśnie mnie przypadła „przyjemność” bycia skontrolowanym? Aby odpowiedzieć na to pytanie, należy prześledzić proces wyboru projektów do kontroli. Przed rozpoczęciem każdego roku Zespół ds. Kontroli i Audytu opracowuje roczny plan kontroli, który podlega zatwierdzeniu przez dyrektora NCN. Jest to dokument, w którym zakłada się przeprowadzenie określonej liczby kontroli projektów badawczych w danym roku. Granty przeznaczone do skontrolowania wylania się w drodze analizy czynników ryzyka związanych z ich realizacją. Informacje o możliwych zagrożeniach oraz niepokojących sygnałach związanych z finansowanymi projektami są gromadzone i przekazywane przez pracowników Działu Badań Naukowych i Rozwoju Naukowców, Działu Finansowo-Księgowego oraz koordynatorów dyscy-

plin. Procedura dopuszcza również uzupełnienie rocznego planu kontroli o projekty wytypowane losowo. Kontrola projektu może odbyć się także w trybie doraźnym. Jest ona podejmowana z reguły w związku z pojawieniem się w trakcie danego roku informacji o nieprawidłowym realizowaniu grantu i najczęściej dotyczy ściśle określonego zakresu.

Kontrolę przeprowadza wskazany przez dyrektora NCN zespół kontrolujący, w skład którego wchodzi kontroler kierujący kontrolą (zawsze pracownik Zespołu ds. Kontroli i Audytu), a także, w zależności od programu i zakresu kontroli, ekspert finansowy i/lub naukowy. Kontrolowana jednostka co najmniej na 7 dni przed rozpoczęciem kontroli zostaje powiadomiona o tym fakcie stosownym pismem, w którym wskazany jest m.in. zakres podmiotowy i przedmiotowy kontroli, a także wymagana dokumentacja związana z realizacją projektu badawczego (w tym: regulacje wewnętrzne jednostki, merytoryczna dokumentacja projektu, opublikowane artykuły, zawarte umowy cywilnoprawne z wykonawcami projektu, wydruki z ksiąg rachunkowych jednostki, rachunki i faktury dokumentujące poniesione koszty itd.). Zakres tej dokumentacji może zostać rozszerzony na późniejszym etapie trwania kontroli.

Od tego dnia zespół kontrolujący oraz jednostka przygotowują się do kontroli, gromadząc informacje potrzebne do ustalenia faktycznego stanu realizacji projektu badawczego. W czasie spotkania kontrolnego w siedzibie jednostki następuje przekazanie wskazanych wcześniej materiałów, a kontrolujący pozyskują dodatkowe informacje i wyjaśnienia od kierownika

i wykonawców projektu, kierownika kontrolowanej jednostki oraz personelu administracyjno-finansowego. Kontrolerzy dokonują również oględzin zakupionej lub wytworzonej w ramach grantu aparatury naukowo-badawczej. Czas trwania spotkania kontrolnego w siedzibie jednostki wynosi średnio 1-2 dni, w zależności od złożoności i wartości projektu.

Wystąpienie pokontrolne

Po zakończeniu spotkania kontrolnego zespół kontrolujący dokonuje szczegółowej analizy zgromadzonej dokumentacji. Jej wyniki znajdują odzwierciedlenie w projekcie wystąpienia pokontrolnego (w przypadku projektów przekazanych do NCN przez MNiSW nazwy dokumentów oraz tryb przeprowadzenia kontroli nieznacznie się różnią), który – wraz z opiniami ekspertów – jest przekazywany kierownikowi kontrolowanej jednostki. W terminie siedmiu dni roboczych od dnia otrzymania tego dokumentu, ma on możliwość wniesienia zastrzeżeń do jego treści. Uwagi te są rozpatrywane przez kierownika Zespołu ds. Kontroli i Audytu i przekazywane do wiadomo-

ści kontrolowanej jednostce. W przypadku dalszej rozbieżności między stanowiskami obu stron procedura umożliwia wniesienie odwołania do dyrektora NCN w terminie pięciu dni roboczych od dnia otrzymania zawiadomienia o nieuwzględnieniu zastrzeżeń. Dyrektor NCN rozpatruje odwołanie i informuje o nim jednostkę.

Kolejnym etapem procesu kontrolnego jest sporządzenie wystąpienia pokontrolnego zawierającego końcowe ustalenia oraz zalecenia i wnioski. Na podstawie stwierdzonych nieprawidłowości (naruszenie zapisów umowy o finansowaniu projektu badawczego, przepisów prawnych powszechnie obowiązujących lub wewnętrznych regulacji jednostki odnoszących się do realizacji grantu) NCN ma prawo żądać zwrotu środków publicznych przekazanych na jego wykonanie. Podstawą ustalenia tej kwoty jest wartość przedmiotowego naruszenia (np. zwrot kosztów przeznaczonych na aparaturę naukowo-badawczą zakupioną z naruszeniem przepisów ustawy o zamówieniach publicznych lub zwrot wypłaconego honorarium z tytułu umowy podpisanej z wykonawcą, który nie wykonał zleconej pu-

blikacji naukowej). Kwotę tę zwiększa się o wartość kosztów pośrednich wyliczoną proporcjonalnie do nieprawidłowo wydatkowanych kosztów bezpośrednich. Od tej podstawy naliczane są odsetki w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych za okres od dnia ich przekazania jednostce do dnia ich zwrotu. Ponadto NCN może naliczyć karę umowną w wysokości 10% przyznaných środków finansowych w przypadku niewykonania w całości lub części umowy o realizację grantu z powodu okoliczności, za które ponosi odpowiedzialność jednostka lub kierownik projektu. Naliczenie kary umownej nie wyłącza możliwości żądania odszkodowania przewyższającego jej wartość na zasadach ogólnych. Warto zaznaczyć, że żądanie zwrotu całości lub części przyznaných środków finansowych może nastąpić również w przypadku stwierdzenia, że badania realizowane są w sposób niezgodny z opisem zawartym we wniosku o jego finansowanie. W takim przypadku bada się zgodność zakresu merytorycznego wykonywanej pracy z umową, rangę naukową wyników uzyskanych w trakcie realizacji projektu, sposób upowszechnienia wyni-

ków grantu oraz zasadność wydatkowania środków w świetle uzyskanych wyników.

W tym miejscu należy jednak zauważyć, że przeprowadzenie zadań badawczych (określonych we wniosku o finansowanie projektu badawczego) i uzyskanie w związku z tym negatywnych wyników nie stanowi podstawy do żądania przez NCN zwrotu środków. W przypadku sformułowania założeń i wniosków pokontrolnych jednostka ma obowiązek poinformowania Centrum o sposobie ich wykorzystania, co kończy proces kontroli grantu.

Nieprawidłowości i uchybienia

W dotychczas przeprowadzonych kontrolach projektów badawczych kontrolerzy spotkali się z wieloma problemami dotyczącymi realizacji. Do najistotniejszych można zaliczyć:

- nieprawidłowości przy zawieraniu umów cywilnoprawnych (m.in.: brak dzieł pomimo wypłaconego wynagrodzenia lub ich bardzo niska jakość, zawieranie umów na wykonanie już istniejących publikacji, niejednoznaczne określanie zakresów zleconych do wy-

konania dzieł lub prac, zawieranie umów z osobami bez odpowiednich kompetencji naukowych, przeszacowane honoraria, brak przechowywania przez jednostkę dzieł lub wykonanych prac do celów kontrolnych, w publikacjach brak informacji o finansowaniu prac ze środków przyznanych przez NCN);

- nieprawidłowości przy dokonywaniu i rozliczaniu zakupów na potrzeby projektu (np. nabywanie aparatury naukowo-badawczej niezgodnie z założeniami projektu, ewidencjonowanie kosztów w sposób uniemożliwiający ich przyporządkowanie do zrealizowanych zadań projektowych);

- brak skutecznych mechanizmów nadzorowania i zarządzania projektami (w przypadku: konfliktów pomiędzy osobami związanymi z realizacją projektu, długoterminowych nieobecności kierowników projektów, rozwiązania z kierownikiem projektu umowy o pracę w trakcie trwania grantu);

- brak informowania NCN o okolicznościach zagrażających realizacji projektu oraz niereagowanie jednostki na informacje o nieprawidłowościach występujących w ramach realizacji grantu;

mienionych we wniosku o realizację projektu badawczego oraz związane z tym wypłaty wynagrodzeń, zapewnienie obowiązku zamieszczania w publikacjach powstałych w ramach grantów informacji o finansowaniu ich ze środków NCN, a także zgodność rzeczywistego zakupu lub wytworzenia aparatury naukowo-badawczej w stosunku do zaplanowanych wydatków wymienionych we wniosku. W trakcie kontroli sprawdza się również kwestie związane z aneksowaniem umowy o finansowanie projektów badawczych, a także prawidłowość realizacji grantu w zakresie zmian, na które zgodę wyraził kierownik jednostki.

Narodowe Centrum Nauki, mając na względzie dobro realizacji projektów badawczych finansowanych ze środków publicznych na naukę, czuje się w obowiązku zwracać uwagę na zaobserwowane uchybienia i nieprawidłowości oraz proponować zalecenia w celu ich usunięcia. Zastosowanie takiego podejścia pozwala jednostkom na poznanie przyczyn powstawania nieprawidłowości, które mogą mieć swoje źródło zarówno w niedoskonałościach procesowych, jak i w czynniku ludzkim (np. nieetyczne działa-

– nieterminowe składanie raportów okresowych i końcowych oraz brak zgodności pomiędzy informacjami w nich zawartymi, a dokumentacją źródłową projektu.

Mając na uwadze powyższe nieprawidłowości i uchybienia, kontrolerzy NCN zwracają szczególną uwagę na zagadnienia związane z ponoszeniem kosztów w grantie, tj. zapewnienie zgodności faktycznie poniesionych wydatków z kosztorysem oraz kwalifikowalności wydatków. Poniesione koszty muszą być bowiem niezbędne do realizacji projektu, oszczędne (z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów), możliwe do zweryfikowania, rzetelnie udokumentowane i właściwie zewidencjonowane w księgach rachunkowych (jednostka jest zobowiązana prowadzić wyodrębnioną ewidencję finansowo-księgową do realizacji projektu) oraz zgodne z obowiązującymi przepisami. Ponadto zakup usług, materiałów oraz środków trwałych, a także wypłata wynagrodzeń, muszą nastąpić w okresie realizacji projektu. Nie jest natomiast dopuszczalne, aby środki finansowe na realizację projektu były wydatkowane na inne cele niż określone w umowie, a z drugiej strony, aby zadania badawcze objęte projektem były równocześnie finansowane ze środków pochodzących z innych źródeł.

Innymi obszarami, które podlegają szczegółowej weryfikacji przez kontrolerów NCN są m.in.: faktyczny udział w grantie wykonawców imiennie wy-

nia, przekraczanie udzielonych uprawnień). Zgodnie z mottem Narodowego Centrum Nauki – „Gramy dla polskiej nauki” – kontrola projektów badawczych powinna przynosić wartość dodaną kontrolowanej jednostce oraz przyczyniać się do podniesienia jakości badań naukowych w Polsce i wzrostu znaczenia polskiej nauki na arenie międzynarodowej.

Na końcu należy również wspomnieć, że niezależnie od kontroli przeprowadzanych przez NCN, projekty badawcze, których całkowita wartość dofinansowania przekracza 2 mln zł, podlegają obowiązkowemu audytowi zewnętrznemu. Jednostka, której przyznano środki finansowe na taki grant, jest zobowiązana do wyboru niezależnego audytora oraz sfinansowania takiego audytu. Zgodnie z obowiązującymi przepisami należy go rozpocząć nie później niż przed wykorzystaniem 80% przyznanych środków finansowych i zakończyć przed złożeniem raportu końcowego z realizacji projektu badawczego. Przygotowane przez audytora sprawozdanie przekazywane jest do Narodowego Centrum Nauki, a jego wyniki są wykorzystywane w procesie oceny prawidłowości wykonania umowy o finansowanie projektu badawczego.

Rafał Pyrtek, kontroler w Zespole ds. Kontroli i Audytu Narodowego Centrum Nauki.

Maciej Wais, kierownik Zespołu ds. Kontroli i Audytu Narodowego Centrum Nauki.