

Przewodnicząca Rady NCN komentuje raport NIK

Mechanizmy finansowania badań podstawowych w Polsce, oparte na konkurencyjnym systemie grantowym, zostały zaprojektowane i wdrożone prawidłowo, a Narodowe Centrum Nauki jako kluczowy operator tego systemu, realizuje je właściwie – komentuje raport Najwyższej Izby Kontroli prof. Małgorzata Kossowska, przewodnicząca Rady NCN.

Raport NIK o finansowaniu badań podstawowych dotyczy okresu 2011–2018. W tym czasie na badania podstawowe Narodowe Centrum Nauki przekazało beneficjentom blisko 7,5 mld zł. W konkursach Opus, Preludium, Sonata, Sonata BIS, Sonatina, Etiuda, Fuga, Harmonia, Maestro realizowano w sumie 16,8 tys. projektów, których efektem było ponad 37 tys. publikacji oraz rozwój naukowy ok. 6,5 tys. osób. NIK podkreśliła, że wyboru projektów dokonywano zgodnie z obowiązującymi procedurami i regulaminami, a wnioski zgłaszane w postępowaniach konkursowych podlegały wnikliwej ocenie formalnej oraz dwuetapowej weryfikacji merytorycznej dokonywanej przez niezależnych ekspertów. Kontrolerzy zwrócili jednak uwagę na arbitralność opinii ekspertów, które nie podlegają żadnej procedurze odwoławczej. Wytknęli także niewystarczające zasoby kadrowe dla przeprowadzania na szeroką skalę kontroli przebiegu realizacji projektów bezpośrednio u beneficjentów. W latach 2012–2018 Narodowe Centrum Nauki przeprowadziło jedynie 112 takich kontroli, w wyniku których od 29 podmiotów zażądano zwrotu łącznie ponad 4,8 mln zł. Wśród nieprawidłowości w rozliczonych projektach raport wymienia m.in. nieuprawnione (bez zgody NCN) zmiany warunków umowy, przeprowadzanie doświadczeń na zwierzętach bez uzyskania zgody właściwej komisji etycznej, bezzasadne zaliczanie do kosztów projektów wydatków niekwalifikowalnych, zawieranie umów z wykonawcami projektów niezgodnie z regulacjami obowiązującymi w tych jednostkach, nieskładanie lub składanie po upływie terminu obowiązkowych raportów z przebiegu realizacji projektów. Najwyższa Izba Kontroli zarzuciła także brak wypracowanej metodologii oceny wpływu badań podstawowych na rozwój nauki polskiej. „W znacznej mierze utrudnia to identyfikację warunków sprzyjających osiągnięciu wybitnych efektów naukowych oraz podejmowanie kierunkowych decyzji w tym zakresie. Jednocześnie uniemożliwia to określenie w jakim stopniu wyniki badań finansowanych przez Narodowe Centrum Nauki wpływają na rozwój nauki” – napisano w raporcie.

O komentarz do raportu NIK zwróciliśmy się do przewodniczącej Rady Narodowego Centrum Nauki prof. Małgorzaty Kossowskiej:

W mojej ocenie wyniki kontroli przeprowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli wskazują jednoznacznie, że mechanizmy finansowania badań podstawowych w Polsce, oparte na konkurencyjnym systemie grantowym, zostały zaprojektowane i wdrożone prawidłowo, a Narodowe Centrum Nauki jako kluczowy operator tego systemu, realizuje je właściwie. Od początku swojej działalności głównym priorytetem NCN była jakość i umiędzynarodowienie prowadzonych badań naukowych. Centrum stale doskonaliło własne procedury, aby zapewnić jak najbardziej przejrzysty i obiektywny system oceny projektów naukowych. Wiele uwagi poświęcono także stworzeniu procedur zapewniających prawidłowe wydatkowanie środków finansowych. Sądzę, że NIK zauważyła te starania, dając temu wyraz w raporcie. Bardzo pozytywnie oceniono także takie działania, jak wprowadzenie kodeksu w zakresie rzetelności badań naukowych oraz starania o fundusze na badania. Oczywiście Izba sformułowała również kilka rekomendacji, które zostały dokładnie przeanalizowane przez Radę i Biuro Centrum i są już w tej chwili podstawą podjęcia kroków zmierzających do dalszego usprawnienia finansowania badań podstawowych.

NIK zwróciła uwagę na słabość jednego z elementów procesu kwalifikacji wniosków, tj. arbitralność opinii ekspertów, które nie podlegają żadnej procedurze odwoławczej.

Ten problem zgłaszany jest przez wnioskodawców od lat. Czy NCN zamierza w najbliższym czasie to zmienić?

Warto zauważyć, że w swoim wystąpieniu pokontrolnym NIK nie sformułowała w tym aspekcie żadnych wniosków ani zaleceń oraz nie zakwestionowała obecnie funkcjonujących przepisów ustawowych odnoszących się do uprawnień wnioskodawców do odwołania od rozstrzygnięć konkursowych. Co więcej, NIK oceniła zgodność działania NCN w tym obszarze z obowiązującymi przepisami. Chciałabym więc podkreślić, że zakres uprawnień grantobiorców do odwołania się od decyzji o braku przyznania finansowania jest określony ustawowo, a zatem jest obowiązujący dla Centrum i w ocenie NIK realizowany prawidłowo.

Zgodnie z ustawą o Narodowym Centrum Nauki (art. 33 ust. 2 ustawy), tak jak w innych agencjach grantowych, odwołanie od decyzji o niefinansowaniu projektu przysługuje wnioskodawcy wyłącznie w przypadku naruszenia procedury konkursowej lub innych naruszeń formalnych. Uchybienia natury formalnej oznaczają błędy w postępowaniu administracyjnym oparte na niezastosowaniu lub błędnym zastosowaniu przepisów określających sposób przeprowadzenia oceny wniosków, tj. stosownych ustaw, zapisów uchwał Rady NCN i zarządzeń dyrektora NCN. Uważamy, że potencjalne rozszerzenie tego uprawnienia o możliwość przeprowadzenia polemiki naukowej w ramach procedury odwoławczej znacząco wydłużyłoby i skomplikowało procedury konkursowe. Wydaje się to tym bardziej zbędne, że dogłębna ocena merytoryczna propozycji naukowej składanej przez wnioskodawców jest w pełni zapewniona i realizowana w trakcie dwuetapowej procedury oceny wniosków przez zespoły eksperckie oraz zewnętrznych, najczęściej zagranicznych ekspertów. Dlatego naszym zdaniem nie ma mowy o podejmowaniu decyzji na podstawie pojedynczych, arbitralnych ocen ekspertów lub recenzentów. Każdy wniosek jest przecież najpierw niezależnie analizowany przez dwóch ekspertów o szerokim zakresie kompetencji. Na drugim etapie oceny wniosek jest oceniany przez co najmniej dwóch recenzentów o kompetencjach ściśle dopasowanych do problematyki wniosku. Recenzje te stanowią materiał pomocniczy dla ekspertów pracujących w panelu: są analizowane i dyskutowane w trakcie posiedzenia ekspertów i eksperci wspólnie podejmują decyzję o zakwalifikowaniu wniosku do finansowania. Jeszcze raz podkreślę – nie ma tu mowy o arbitralnych decyzjach pojedynczych ekspertów. Chcę także zwrócić uwagę, że w trosce o transparentność procesu oceny NCN udostępnia recenzje osobom aplikującym. Nie musimy tego robić, ale uważamy, że przejrzystość procesu oceny jest warunkiem rozwoju dobrej nauki.

NIK zauważyła potrzebę wzmocnienia potencjału kontrolnego NCN. Czy ten problem dostrzegany jest także w NCN?

W kwestii liczby kontroli chcę wyraźnie podkreślić, że są one obecnie realizowane w skali adekwatnej do zasobów osobowych, którymi dysponuje NCN. Jeżeli w przyszłości finanse na to pozwolą, możliwe będzie zwiększenie liczby osób zaangażowanych w prowadzenie kontroli. Warto jednak zwrócić uwagę, że oprócz kontroli projektów dokonywanych w siedzibach jednostek naukowych, Centrum dysponuje wieloma innymi – a wynikającymi z ustawy o NCN – narzędziami nadzoru nad prawidłowością realizacji grantów. Należą do nich: ocena raportów rocznych i końcowych z realizacji projektów, weryfikacja i rozpatrywanie wniosków o zmianę warunków określonych w umowach o realizację i finansowanie projektów, monitorowanie i weryfikacja sprawozdań z wykonania przez jednostki realizujące projekty zewnętrznych audytów projektów, których wartość przekracza kwotę określoną przez Radę NCN, uprawnienia Dyrektora do wstrzymania bądź przerwania finansowania projektu. Dlatego uważamy, że nawet bez zwiększenia liczby kontroli projektów w jednostkach, realizacja projektów jest prawidłowo nadzorowana.

Jak NCN zamierza przeciwdziałać wykrytym nieprawidłowościom, m.in. nieuprawnionym zmianom warunków umowy, przeprowadzaniu doświadczeń na

zwierzętach bez uzyskania zgody komisji etycznej, zaliczaniu do kosztów projektów wydatków niekwalifikowalnych czy braku raportów z przebiegu realizacji projektów?

Chcę zwrócić uwagę, że raport NIK obejmował kontrolę projektów, które w większości otrzymały finansowanie w początkowej fazie działalności Centrum. Od tego czasu wprowadziliśmy szereg zmian usprawniających funkcjonowanie systemu w zakresie nadzoru i przeciwdziałania występowania nieprawidłowości w realizowanych projektach. Do takich działań należą np. wprowadzenie regulacji w zakresie wynagrodzeń osobowych czy pewne ograniczenia w przeznaczaniu środków na umowy cywilnoprawne. Inne działania odnoszą się do nadzoru w zakresie przeprowadzania badań na zwierzętach. Tu wymagamy zobowiązania grantobiorców do przekazywania przy raportach rocznych oraz końcowych zgód komisji etycznych wydanych do prowadzenia tych badań. Pracownicy Centrum analizując te raporty zwracają uwagę na dopełnienie obowiązku posiadania wymaganych zgód przez realizatorów projektów, a eksperci rozliczający projekty badawcze, w których wymagana była zgoda właściwej komisji, oceniają, czy w tym zakresie projekt realizowany był prawidłowo.

W kwestii terminowości składania raportów do Centrum NCN podjęło już dużo wcześniej działania niwelujące ten problem, poprzez przekazywanie do jednostek monitu przypominającego o terminie złożenia raportu. W przypadkach niezłożenia przez jednostkę raportu do NCN zastosowania mają także zapisy umowne, tj. Centrum może przerwać finansowanie i rozwiązać umowę ze skutkiem natychmiastowym, żądając zwrotu całości środków przekazanych na realizację projektu wraz z odsetkami i karą umowną. Ponadto NCN jest obecnie w trakcie wprowadzania dodatkowego mechanizmu nadzoru nad realizacją grantów polegającego na bardziej szczegółowym raportowaniu (w ramach raportów rocznych i końcowych) ponoszonych w ramach projektu innych kosztów bezpośrednich. Dzięki temu pracownicy Centrum zaangażowani w procesy nadzoru i kontroli, a także zespoły eksperckie dokonujące rozliczenia grantów, będą dysponowały narzędziami do bardziej skutecznego i efektywnego identyfikowania i eliminowania kosztów niekwalifikowalnych. Dodam, że Narodowe Centrum Nauki od roku 2014 prowadzi systematyczne szkolenia dla grantobiorców, których celem jest dostarczenie know-how w zakresie zarówno aplikowania o finansowanie, jak również realizacji projektu i rozliczenia umowy. Jestem przekonana, że te działania przynoszą również wymierny efekt przyczyniający się do poprawy jakości realizacji zarówno finansowanych zadań naukowych, jak i obsługi administracyjnej projektów.

Jednym z wniosków pokontrolnych jest konieczność wypracowania skutecznej metodologii oceny wpływu badań podstawowych finansowanych przez NCN na rozwój polskiej nauki. Czy w kierownictwie NCN jest jakiś pomysł na realizację tego zalecenia?

Centrum, finansując badania podstawowe realizowane w polskich jednostkach naukowych, stoi przed wyzwaniem ustanowienia i utrzymania najlepszych standardów oceny jakości pomysłu badawczego, jak i potencjału badawczego jednostek i naukowców realizujących ten pomysł. Nad wypracowaniem skutecznej metodologii oceny wpływu badań podstawowych finansowanych przez NCN na rozwój polskiej nauki intensywnie pracuje powołana w tym celu Komisja Rady NCN. Zdecydowano, że ocena ta będzie dokonywana dwutorowo. Po pierwsze, wewnętrznej ewaluacji poddawane są efekty naukowe wypracowywane w ramach grantów. Po drugie, ocenie poddawane są wewnętrzne procedury Centrum.

Jeżeli chodzi o pomiar efektów naukowych uzyskanych w wyniku zrealizowanych i rozliczonych grantów badawczych, to prowadzone są wieloaspektowe analizy bibliometryczne publikacji będących efektem grantów. Chcę tu jednak wyraźnie podkreślić, że pod koniec 2018 roku dyrektor NCN prof. Zbigniew Błocki, po pozytywnym zaopiniowaniu przez Radę NCN, podpisał deklarację San Francisco Declaration on Research Assessment (DORA), dotyczącą sposobu oceniania jakości badań naukowych m.in. przez podmioty finansujące naukę, czasopisma oraz jednostki naukowe. Dlatego też wyniki analiz

bibliometrycznych prowadzonych w Centrum nie są traktowane jako kluczowe, a jedynie kontekstowe w procesie oceny wpływu badań podstawowych finansowanych przez NCN na rozwój nauki. Na znaczeniu zyskuje natomiast ocena zachowań naukowych wpisująca się w założenia otwartej nauki, na przykład dzielenie się danymi, prejerestracja procesu badawczego, publikowanie w otwartym dostępie.

Innym istotnym elementem oceny efektów grantów jest ocena stopnia, w jakim NCN wspiera projakościowe elementy systemu finansowania nauki, w tym mobilność naukową, rozwój kariery naukowców (np. poprzez monitoring uzyskanych stopni/tytułów naukowych wykazanych jako efekt badań finansowanych ze środków NCN), zakres nawiązywanej współpracy międzynarodowej (np. poprzez monitorowanie aktywności grantowej w programach międzynarodowych oferowanych przez Centrum) czy wzmocnienie potencjału badawczego jednostek naukowych w Polsce (np. poprzez monitorowanie liczby utworzonych stanowisk i etatów w sektorze nauki finansowanych ze środków NCN, wysokości środków przekazanych na zakup aparatury badawczej czy finansowania kosztów pośrednich prowadzenia badań naukowych ze środków Centrum). Dodatkowo NCN na bieżąco analizuje skuteczność aplikacji w swoich procedurach konkursowych pod kątem różnych kryteriów, np. rodzaju jednostki naukowej, dyscypliny naukowej, tytułu/stopnia naukowego oraz płci wnioskodawcy. Tego typu analizy mają na celu ocenę trwałości aktywnego uczestnictwa w grantowym systemie finansowania nauki z zakresu badań podstawowych w Polsce. Wyniki takich analiz są systematycznie publikowane na stronie Centrum.

Od 2019 r. Centrum prowadzi wewnętrzne działania ewaluacyjne skupione na ocenie działań realizowanych przez NCN pod kątem spełnienia sześciu kryteriów ewaluacyjnych, czyli:

1. Kryterium doskonałości naukowej, przyjmującego, że doskonałość w badaniach zależy także od jakości procedur stosowanych w systemie grantowym. Wybór najlepszych wniosków, a potem ewaluacja raportów z wykonania badań, powinny opierać się na ocenie dokonanej przez ekspertów wybranych zgodnie z jasnymi kryteriami i działającymi zgodnie z procedurami, które pozwalają uniknąć stronniczości i zarządzać konfliktem interesów;
2. Kryterium transparentności i poufności, zakładającego, że decyzje w grantowym systemie finansowania nauki powinny być oparte na precyzyjnie opisanych zasadach i procedurach, które są publikowane najpóźniej w momencie ogłoszenia konkursów. Wszyscy wnioskodawcy muszą otrzymać odpowiednie informacje zwrotne na temat wyniku oceny ich wniosku. Wszyscy wnioskodawcy powinni mieć prawo do odpowiedzi na wyniki tych ocen. Poufność oznacza, że wszystkie wnioski i związane z nimi dane, własność intelektualna oraz inne dokumenty muszą być traktowane w sposób poufny przez recenzentów i organizacje zaangażowane w ten proces. Powinny istnieć ustalenia dotyczące ujawniania tożsamości ekspertów;
3. Kryterium obiektywności i równego traktowania, przyjmującego, że wszystkie wnioski złożone w procedurach konkursowych NCN muszą być traktowane jednakowo, są oceniane pod względem merytorycznym, bez względu na pochodzenie lub tożsamość wnioskodawców;
4. Kryterium wydajności, szybkości i sprawnej organizacji, uznającego, że kompletny proces oceny musi być realizowany bez zbędnej zwłoki, nakłady współmierne do utrzymania jakości oceny i zgodny z prawem. Proces ten musi być wydajny i prosty.
5. Kryterium dostosowania oferty do potrzeb środowiska naukowego, zakładającego, że system finansowania nauki nie może powstawać bez udziału środowiska naukowego. Oferowane warunki konkursowe powinny odpowiadać zidentyfikowanym potrzebom systemu nauki;

6. Kryterium trwałości efektów, przyjmującego, że trwałość efektów działalności Centrum jest rozpatrywana na dwóch wymiarach. Pierwszy z nich dotyczy trwałości na poziomie wspartych przez NCN projektów badawczych. Trwałość jest zdolnością do wykorzystania wyników badania naukowego po zakończeniu okresu finansowania przez NCN. Kolejny wymiar trwałości dotyczy kreowania postaw w środowisku naukowym, w tym aktywnego uczestnictwa w grantowym systemie finansowania nauki w Polsce.

Dodatkowo w 2020 roku zaplanowany był międzynarodowy audyt działalności NCN (w tym procedur konkursowych), niestety z powodu pandemii musiał zostać przełożony na później.

Mariusz Karwowski