Akceptuję
W ramach naszej witryny stosujemy pliki cookies w celu świadczenia państwu usług na najwyższym poziomie, w tym w sposób dostosowany do indywidualnych potrzeb. Korzystanie z witryny bez zmiany ustawień dotyczących cookies oznacza, że będą one zamieszczone w Państwa urządzeniu końcowym. Możecie Państwo dokonać w każdym czasie zmiany ustawień dotyczących cookies. Więcej szczegółów w naszej Polityce Prywatności

JBR-ów portret w NIK

Kontrolą objęto 11 placówek badawczo -rozwojowych w okresie od stycznia do czerwca 2005, głównie podlegających ministrowi gospodarki, gdzie jest ich najwięcej. Sprawdzano stan ekonomiczno-finansowy, realizację prac badawczych i rozwojowych, stan zasobów aparatury badawczej, planowanie i sprawozdawczość oraz przychody z działalności pozabadawczej i zarządzanie mieniem. We wnioskach pokontrolnych NIK podaje, że negatywnie ocenia funkcjonowanie większości (7 spośród 11 skontrolowanych) jednostek badawczo - rozwojowych, przede wszystkim z punktu widzenia realizacji zadań ustawowych tych jednostek. W kontrolowanych jbr stwierdzono niska aktywność w prowadzeniu prac B+R/.../ Marginalny był udział projektów zakończonych wdrożeniem nowych rozwiązań technologicznych w gospodarce, a /.../ dominującym źródłem utrzymania była działalność pozabadawcza, obejmująca produkcje wyrobów i świadczenie usług oraz wynajem lub sprzedaż nieruchomości/.../ Krytycznie należy ocenić, pod względem celowości, niedostateczny zakres i tempo prowadzonej przez ministra właściwego do spraw gospodarki - reorganizacji w odniesieniu do nadzorowanych jbr./.../ NIK ocenia negatywnie, pod względem celowości i rzetelności, niedostateczny nadzór ministra właściwego do spraw gospodarki nad podległymi jbr-ami. Tyle ogólne podsumowanie kontroli. Jak to wygląda w szczegółach?

15-letnie zaszłości

Przy ocenie działalności jbr-ów trudno nie uwzględniać warunków gospodarczo - politycznych z początku lat 90. Wówczas to wyprzedawano co się dało z polskiej gospodarki nie chcąc? nie umiejąc? dostrzec łańcucha zależności miedzy tzw. zapleczem badawczo - rozwojowym a przedsiębiorstwami. JBR-y traktowano jako balast przez wszystkie ekipy rządowe, których pomysły na to zaplecze bywały niekiedy kuriozalne. Na szczęście, środowisko to umiało się skonsolidować i "dało odpór" najbardziej egzotycznym pomysłom quasi-polityków. Odpór dało, ale nie było w stanie, ani nie umiało znaleźć sposobu na szybkie dostosowanie się do nowej sytuacji - o ile takie dostosowanie było w ogóle możliwe. Ta sytuacja została też dostrzeżona przez kontrolerów NIK, aczkolwiek nie znalazła odzwierciedlenia w opublikowanych wynikach kontroli. Kontrolerzy, analizując sytuacje ekonomiczno - finansową badanych jednostek stwierdzili, iż większość znajdowała się w złej kondycji finansowej, ponosiła straty na sprzedaży produktów i usług i miała trudności z utrzymaniem płynności finansowej. Osiągane dochody nie wystarczały do stymulowania rozwoju działalności B+R. Kontrolerzy najwięcej zarzutów mieli do nierzetelnego prowadzenia ksiąg rachunkowych, nieprawidłowego rozliczania kosztów, zawyżania przychodów i wyników finansowych, a także do wykonywania nierentownych usług. Analizując np. dochody jbr-ów z wykorzystywania majątku na działalność pozabadawczą stwierdzono, iż w przypadku niektórych jbr-ów przychody z tego tytuły wynosiły 50 - 80%. Te dane trudno obronić, niemniej ogólnie wiadomo, dlaczego tak się działo. Po prostu brak pieniędzy i wizji rozwoju w odniesieniu do całego zaplecza B+R, a także niejasne uregulowania prawne, dające możliwość różnych interpretacji przepisów. Widać to choćby w zarzutach kontrolerów NIK odnośnie rozporządzania mieniem jbr-ów. Rzecz dotyczy kwot niedużych, rzędu kilkudziesięciu tys. zł, niemniej kontrolerzy stoją na stanowisku, że jbr-y dysponowały finansowym, bądź rzeczowym majątkiem trwałym bez uprzedniego zgłoszenia tego właściwemu ministrowi, natomiast jbr-y wyrażały pogląd, iż obowiązywała ich wykładnia KBN z 1994 r. Rzecz w tym, że resort nauki uznawał jbr-y za placówki naukowe, natomiast resort gospodarki - za przedsiębiorstwa. Dopiero jednak w 2001 r. wystosował do dyrektorów pismo w tej sprawie, które zresztą nie rozstrzygało wszystkich wątpliwości prawnych. Takich dwoistości w traktowaniu jbr-ów przez sferę nauki i gospodarki było i jest więcej, co pokazuje zresztą wynik tej kontroli.

Waga sprawozdawczości

Zgodnie z ustawą o jbr-ach, dyrektorzy tych jednostek są obowiązani do ustalania rocznych planów rzeczowo - finansowych, które stanowią podstawę prowadzenia gospodarki jednostki. Plany te podlegają opiniowaniu przez rady naukowe jednostek. NIK prawie en bloc ocenił negatywnie spełnianie tych wymogów. Kontrolerzy ustalili, iż rady naukowe nie opiniowały takich planów, niektórzy z dyrektorów nawet ich nie sporządzali w formie jednolitego dokumentu na początku roku, a niektórzy robili to bez udziału rady naukowej, a w niektórych jbr-ach realizacja odbiegała od sporządzonych planów. Z tymi zarzutami może polemizować każdy, kto prowadzi działalność gospodarczą, a jbr-y też taką prowadzą. Sporządzenie planu realizacji określonych zadań na początku roku w sytuacji gospodarczej, w jakiej jesteśmy - graniczy z cudotwórstwem. Zarzuty stawiane z kolei tym dyrekcjom, które zmieniały w trakcie roku np. rodzaj zakupowanego sprzętu badawczego pokazują, jak różnią się podejścia urzędu i gospodarczych praktyków. Jedynym zarzutem nie do obrony (poza niesporządzaniem przez dyrektorów rocznych sprawozdań z wykonania zadań) są relacje dyrektor-rada naukowa. Ale nie do obrony w świetle ustawy o jbr-ach. Jak ona się ma do innych aktów prawnych? Otóż rada naukowa, zgodnie z intencją ustawodawcy, pełni w jbr-ach rolę pośrednią między radą pracowniczą, związkami zawodowymi i naukowym ciałem doradczym. Czyli wskazuje dyrektorowi co ma robić, ale już nie ponosi z tego tytułu żadnej odpowiedzialności. Jest to przeniesienie na szczebel niższy rozwiązania tak krytykowanego do ub. roku w odniesieniu do przewodniczącego KBN, który odpowiadał za wszystko co się dzieje w resorcie, choć nie miał wpływu na sposób dysponowania środkami na naukę.

Jak żyć w szpagacie

Izba ocenia krytycznie, pod względem legalności i rzetelności, niezaliczanie przez jednostki przychodów z tzw. pozostałej działalności jako przychodów z działalności gospodarczej. Świadczenie usług najmu i dzierżawy przez jbr także nie było traktowane jako prowadzenie działalności gospodarczej/.../ Izba negatywnie ocenia nie wykazywanie części przychodów obciążonych podatkiem VAT jako działalności gospodarczej. To stanowisko kontrolerów wydaje się jednak dyskusyjne, w świetle niejednoznaczności przepisów dotyczących działalności badawczej i gospodarczej. Zgodnie z ustawą o jbr, jednostki mogą produkować aparaturę i urządzenia oraz podejmować inną działalność gospodarczą, bądź usługową na potrzeby kraju i eksportu zakresie objętym przedmiotem ich działania. I jbr-y to robią, wykorzystując do tych celów swoje zasoby, kadry, aparaturę. Kontrowersje pojawiają się w momencie klasyfikacji, co jest świadczeniem usług o charakterze badawczym, a co działalnością produkcyjną, sensu stricte. Kontrolerzy wykazali, że jbr-y dla celów podatkowych klasyfikowały wykonywane usługi najczęściej na podstawie własnych analiz i ocen, a te w ich opinii nie zawsze były prawidłowe. Trudno z tym argumentem polemizować, tak jak trudno polemizować z izbami skarbowymi na temat odprowadzanych podatków. Tam, gdzie w grę wchodzi uznaniowość, zawsze jest możliwość różnych interpretacji przepisów, niemniej w przypadku jbr-ów wychodzi tutaj ich niejasna sytuacja prawna. Otóż z jednej strony są placówkami naukowymi, do których stosuje się określone przepisy podatkowe, a z drugiej - prowadzą również działalność gospodarczą, czyli pracują także jak klasyczne przedsiębiorstwa. Gdyby były tylko placówkami naukowymi, musiałyby otrzymywać wystarczające do utrzymania się dotacje z budżetu nauki, na co nigdy nie było zgody ani wśród rządzących, ani nawet w samym środowisku nauk stosowanych. Z kolei przez kilkanaście lat nikt nie umiał podjąć decyzji o ich przekształceniu w przedsiębiorstwa - z różnych powodów. Ostatnio zatrzymano nawet proces tworzenia z nich Państwowych Instytutów Badawczych. Mimo wszystko, wiele z nich jest potrzebne gospodarce jako placówki badawcze i wdrażające myśl techniczną. Efekty tego rozdwojenia ról pełnionych przez jbr-y właśnie wykazała kontrola NIK, choć od lat jest to tajemnicą poliszynela.

Słabośc decydentów

Generalnie ocena działalności wybranych jbr-ów jest oceną działalności kolejnych kierownictw resortu gospodarki, które przez kilkanaście lat traktowały tę sferę jako piąte koło u wozu, cedując sprawy jbr-ów na tego z wiceministrów, który był najmniej obciążony pracą. Skutki widać od lat nie tylko w procesie tworzenia aktów prawnych, ale i pozycji, jaką jbr-y mają w gospodarce. O zmianie ustawy o jbr-ach z 1985 r. mówi się od lat i od lat tylko się mówi. Wprawdzie w latach 1999 - 2000 powstał Zespół ds. Przekształceń Własnościowych JBR, a w 2003 r. minister gospodarki powołał nowy, o podobnej nazwie, jednakże skończyło się to na wysmażeniu diagnozy stanu jbr w Polsce. Nowelizacji ustawy o jbr poprzez dopuszczenie przekształceń własnościowych i strukturalnych (w tym komercjalizacji i prywatyzacji) dokonano w 2001 r., niemniej przekształcenia szły opornie, głównie z powodów personalnych. Poprzedni ministrowie nauki i gospodarki tworzyli, co prawda, wspólny front w celu przeprowadzenia zmian legislacyjnych i organizacyjnych w jbr-ach, ale ich projekt o zmianie ustawy o jbr oraz ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne skierowany do Sejmu 19.10.05. został wycofany przez nowego ministra nauki 6.12.05. Sytuacja jest zatem w punkcie wyjścia poprzedniego rządu: znów są przygotowane nowele ustaw dotyczące jbr-ów (p. SN 2/06 - Nowela ustawy o jbr-ach), ale kiedy zostaną one przyjęte - nie wiadomo. NIK całą winą za ten stan rzeczy obarcza ministra gospodarki - organ założycielski dla większości z kontrolowanych jbr-ów, ale przecież minister ten nie odpowiada za cały zakres działalności placówek badawczych. Istotną rolę pełni także minister nauki, jeśli placówki mają spełniać przede wszystkim rolę badawczo-rozwojową. Co prawda, jeden z zarzutów - i to niebłahych - dotyczy braku rzetelnej weryfikacji sprawozdań finansowych przez ministra gospodarki, ale ta sprawa też należy do spornych w ocenie. Bo skoro za całą gospodarkę jbr odpowiedzialny jest dyrektor, to niby dlaczego organ założycielski ma co roku dokładnie kontrolować dane do jego sprawozdania finansowego? Pojawia się tu pytanie o zakres odpowiedzialności i samodzielności

dyrektora placówki posiadającej osobowość prawną, działającą zgodnie z przepisami prawa i ustaw gospodarczych. Jak zatem widać, wszystko co dotyczy jbr-ów - nie jest czarno - białe i jednoznaczne. Rzecz w tym, żeby przepisy uniemożliwiały działania szkodliwe, ale były też na tyle elastyczne, by nie hamować rozwoju - choćby nie był on tak imponujący, jakiego byśmy oczekiwali. Bo jeśli pochopnie zniszczymy te resztki zaplecza b+r, to trzeba sobie postawić pytanie: co w zamian? Czy mamy coś, co zastąpi tę ciągle niedoskonałą sferę naszej działalności? Chyba, że decydenci mają pewność, że nie jest ona nam już potrzebna.

Autor: *Anna Leszkowska*
Sprawy Nauki

http://laboratoria.net/home/11015.html
Informacje dnia: Jazda na rolkach - Czy jest dobrym sportem? Polimer o właściwościach przeciwgrzybiczych Stypendia ministra nauki dla niemal 400 studentów Skuteczniejsze leczenie chorych na nowotwory krwi Tylko 36% transgranicznych wód podziemnych ma ochronę Technologia ultradźwiękowa w diagnostyce chorób Jazda na rolkach - Czy jest dobrym sportem? Polimer o właściwościach przeciwgrzybiczych Stypendia ministra nauki dla niemal 400 studentów Skuteczniejsze leczenie chorych na nowotwory krwi Tylko 36% transgranicznych wód podziemnych ma ochronę Technologia ultradźwiękowa w diagnostyce chorób Jazda na rolkach - Czy jest dobrym sportem? Polimer o właściwościach przeciwgrzybiczych Stypendia ministra nauki dla niemal 400 studentów Skuteczniejsze leczenie chorych na nowotwory krwi Tylko 36% transgranicznych wód podziemnych ma ochronę Technologia ultradźwiękowa w diagnostyce chorób

Partnerzy