



KPS.430.002.2021
Nr ewid. 4/2021/P/20/039/KPS

Informacja o wynikach kontroli

DZIAŁALNOŚĆ
CENTRALNEGO INSTYTUTU OCHRONY PRACY
– PAŃSTWOWEGO INSTYTUTU BADAWCZEGO,
W TYM REALIZACJA PROGRAMU WIELOLETNIEGO
POPRAWA BEZPIECZEŃSTWA I WARUNKÓW PRACY

DEPARTAMENT PRACY,
SPRAW SPOŁECZNYCH I RODZINY

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest niezależna, profesjonalna kontrola zadań publicznych w interesie obywateli i państwa

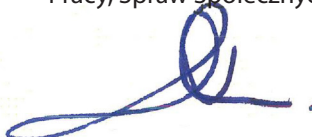
WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Informacja o wynikach kontroli

Działalność Centralnego Instytutu Ochrony Pracy – Państwowego Instytutu Badawczego, w tym realizacja Programu Wieloletniego *Poprawa bezpieczeństwa i warunków pracy*

p.o. Dyrektor Departamentu
Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny



Dariusz Rogowski

Akceptuję:

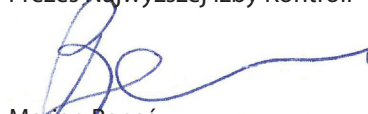
Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli



Małgorzata Motylow

Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Marian Banaś

Warszawa, dnia

16. 02. 2021

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00
www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ.....	4
1. WPROWADZENIE.....	6
2. OCENA OGÓLNA	11
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI.....	13
4. WNIOSKI.....	29
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	30
5.1. Działalność naukowa, rozwojowa i wdrożeniowa Instytutu	30
5.1.1. Badania naukowe i prace rozwojowe.....	30
5.1.2. Przystosowanie wyników badań naukowych i prac rozwojowych do potrzeb praktyki oraz aktywność wdrożeniowa Instytutu	33
5.1.3. Sytuacja kadrowa.....	37
5.2. Gospodarka finansowa CIOP-PIB	41
5.2.1. Finanse CIOP-PIB	41
5.2.2. Zakupy inwestycyjne i udzielanie zamówień publicznych.....	46
5.3. Realizacja Programu Wieloletniego Poprawa bezpieczeństwa i warunków pracy	48
5.3.1. Działania w ramach Programu Wieloletniego i ich spójność z dokumentami strategicznymi i kierunkowymi dla polityki państwa	48
5.3.2. Realizacja przez Instytut zadań w zakresie służb państwowych (część A Programu Wieloletniego).....	50
5.3.3. Realizacja badań naukowych i prac rozwojowych (część B Programu Wieloletniego)	53
5.3.4. Realizacja przez CIOP-PIB zadań Koordynatora Programu Wieloletniego.....	62
5.4. Nadzór ministra właściwego do spraw pracy	69
5.4.1. Nadzór Ministra nad działalnością Instytutu.....	69
5.4.2. Nadzór Ministra nad realizacją Programu Wieloletniego	75
6. ZAŁĄCZNIKI	78
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe.....	78
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych.....	82
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności.....	95
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....	97

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

Badania naukowe	Obejmują: 1) badania podstawowe rozumiane jako prace empiryczne lub teoretyczne mające na celu zdobywanie nowej wiedzy o podstawowych zjawiskach i obserwowalnych faktów bez nastawienia na bezpośrednie zastosowanie komercyjne; 2) badania aplikacyjne rozumiane jako prace mające na celu zdobycie nowej wiedzy oraz umiejętności, nastawione na opracowywanie nowych produktów, procesów, usług lub wprowadzenie do nich znaczących ulepszeń (art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. <i>Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce</i> ¹).
CIOP-PIB, Instytut	Centralny Instytut Ochrony Pracy – Państwowy Instytut Badawczy
Minister	Minister właściwy ds. pracy ² .
MRPiPS, Ministerstwo	Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej
Program, Program Wieloletni	Program Wieloletni <i>Poprawa bezpieczeństwa i warunków pracy</i> IV etap, okres realizacji 2017–2019, przyjęty uchwałą nr 203/2015 Rady Ministrów z dnia 26 października 2015 r. Etap I został ustanowiony uchwałą nr 117/2007 Rady Ministrów z dnia 3 lipca 2007 r., realizowany w latach 2008–2010; etap II – uchwała nr 154/2010, realizowany w latach 2011–2013; etap III – uchwała nr 126/2013 Rady Ministrów z dnia 16 lipca 2013 r., realizowany w latach 2014–2016.
Prace rozwojowe	Obejmują: zdobywanie, łączenie, kształtowanie i wykorzystywanie dostępnej aktualnie wiedzy i umiejętności z dziedziny nauki, technologii i biznesu oraz innej stosownej wiedzy i umiejętności w celu opracowywania nowych lub ulepszonych produktów, procesów lub usług (art. 4 ust. 3 ustawy <i>Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce</i>).
Prawo własności intelektualnej ³	Prawa własności do wyników badań lub prac rozwojowych będących wynalazkiem, wzorem użytkowym, wzorem przemysłowym lub topografią układu scalonego lub informacją związaną z tymi wynikami, w szczególności know-how. Obejmują: prawo własności literackiej, artystycznej i naukowej: prawo autorskie i prawo pokrewne, prawną ochronę baz danych oraz prawo własności przemysłowej: patentowe (wynalazcze), wzorów użytkowych, wzorów przemysłowych, znaków towarowych, oznaczeń geograficznych, topografii układów scalonych, a także prawo konkurencji oraz prawną ochronę odmian roślin.
Wdrożenie ⁴	Udokumentowane, praktyczne wykorzystanie wyniku badań naukowych lub prac rozwojowych przez podmiot inny niż jednostka naukowa, która wykonała dane badanie naukowe lub pracę rozwojową. Efekty wdrożenia mogą mieć wymiar finansowy, gospodarczy lub społeczny.

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 85, ze zm.

² Do dnia 5 października 2020 r. działem praca kierował Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. Od dnia 6 października 2020 r. działem praca kieruje Minister Rozwoju, Pracy i Technologii – rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2020 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii (Dz. U. poz. 1718).

³ https://mfiles.pl/pl/index.php/Wlasnosc_intelektualna

⁴ <https://mfiles.pl/pl/index.php/Wdrozenie>

Wskaźnik produktu ⁵	Odnosi się do wszystkich produktów powstałych w trakcie realizacji zadania/projektu. Swoim zasięgiem nie powinien wykraczać poza przyjęty termin wdrażania danego przedsięwzięcia.
Wskaźnik rezultatu ⁶	Efekty działań, które nastąpiły po zakończeniu i w wyniku realizowania zadania/projektu oraz wpływają bezpośrednio na otoczenie społeczno-ekonomiczne. Informuje o zmianach, jakie nastąpiły w wyniku wcielenia w życie danego przedsięwzięcia oraz sytuacji beneficjenta projektu w tym etapie.
Wskaźnik oddziaływania ⁷	Efekty zadania/projektu w dłuższej perspektywie. Informuje o trwałych zmianach, jakie zadania/projekty spowodowały w otoczeniu społeczno-ekonomicznym.
Ustawa o NIK	Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. <i>o Najwyższej Izbie Kontroli</i> (Dz. U. z 2020 r. poz. 1200).
Ustawa o instytutach badawczych	Ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. <i>o instytutach badawczych</i> (Dz. U. z 2020 r. poz. 1383).

⁵ Opracowanie własne na podstawie *Wytycznych w zakresie monitorowania postępu rzeczowego realizacji programów operacyjnych na lata 2014–2020*, Minister Inwestycji i Rozwoju (MR/2014-2020/13(03)).

⁶ Tamże.

⁷ Tamże.

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy CIOP-PIB prawidłowo i efektywnie realizował zadania?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy CIOP-PIB prawidłowo i efektywnie realizował zadania w zakresie działalności naukowo-badawczej?
2. Czy CIOP-PIB prawidłowo realizował gospodarkę finansową?
3. Czy realizacja Programu Wieloletniego *Poprawa bezpieczeństwa i warunków pracy* przyniosła zakładane efekty, a wskaźniki realizacji celów były powiązane z rezultatami i umożliwiły weryfikację ich jakości i trwałości?
4. Czy wykonawcy Programu zrealizowali zadania i osiągnęli zakładane efekty?
5. Czy minister właściwy ds. pracy sprawował nadzór nad działalnością Instytutu i realizacją Programu?

Jednostki kontrolowane

Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

Centralny Instytut Ochrony Pracy – Państwowy Instytut Badawczy

Ośmiem jednostek naukowych

Dwie uczelnie wyższe

Okres objęty kontrolą

2017–2020 (I półrocze)

W Polsce problematyką kształtowania warunków pracy zgodnie z psychofizycznymi możliwościami człowieka zajmuje się Centralny Instytut Ochrony Pracy – Państwowy Instytut Badawczy, powołany ustawą z dnia 4 kwietnia 1950 r. *o utworzeniu Centralnego Instytutu Ochrony Pracy*⁸. Instytut działa na podstawie ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. *o instytutach badawczych*, rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 5 listopada 2002 r. *w sprawie nadania Centralnemu Instytutowi Ochrony Pracy statusu państwowego instytutu badawczego*⁹ oraz statutu zatwierdzonego przez Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej¹⁰.

Przedmiotem działania Instytutu, zgodnie z przyjętym statutem, jest prowadzenie badań naukowych i prac rozwojowych w dziedzinie nauk inżynierijno-technicznych, w dyscyplinie inżynieria środowiska, górnictwo i energetyka, w zakresie tematyki ochrony pracy i ergonomii, w tym w szczególności w ramach programów wieloletnich, ustanawianych przez Radę Ministrów; przystosowanie wyników badań naukowych i prac rozwojowych do potrzeb praktyki; udział we wdrażaniu wyników badań i prac rozwojowych; prowadzenie działalności wspierającej administrację publiczną w zakresie tematyki ochrony pracy, w szczególności bezpieczeństwa i higieny pracy oraz ergonomii.

W Polsce stan bezpieczeństwa i higieny pracy wciąż nie dorównuje osiągniętemu w wielu krajach Unii Europejskiej. W wypadkach przy pracy, każdego roku ginie około 300 osób, zaś niemal 500 tys. pracuje w warunkach przekroczenia dopuszczalnych wartości ekspozycji zawodowej. Według danych Eurostatu, wskaźnik wypadków śmiertelnych w 2017 r. w Polsce, określający średnią liczbę tych wypadków przypadającą na 100 tys. zatrudnionych, wynosił 2 i był wyższy niż w krajach takich jak Holandia (0,59), Wielka Brytania (0,88), Niemcy (0,89), Szwecja (0,9) i Dania (0,92). Tylko w 2019 r. poszkodowanych w wypadkach przy pracy było ponad 83 tys. osób, a 442,5 tys. pracowało w warunkach zagrożenia. Wskaźnik wypadkowości (poza gospodarstwami indywidualnymi w rolnictwie), tj. liczba osób poszkodowanych na 1000 pracujących, ogółem w Polsce, wykazywał tendencję malejącą i stanowił 6,15 w 2019 r. (z 6,84 w 2011 r.), co przedstawia infografika nr 1.

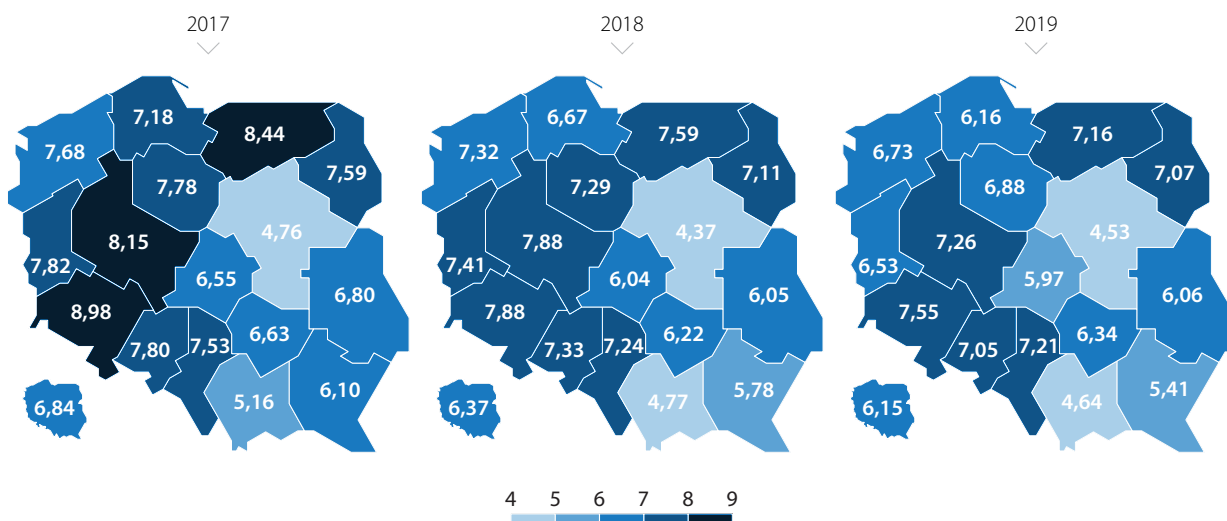
⁸ Dz. U. Nr 17, poz. 139.

⁹ Dz. U. nr 192, poz. 1606 – uchylone z dniem 1 października 2010 r. Zgodnie z art. 50 ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. *Przepisy wprowadzające ustawy reformujące system nauki* (Dz. U. nr 96, poz. 620 ze zm.), państwowe instytuty badawcze działające na podstawie ustawy z dnia 25 lipca 1985 r. *o jednostkach badawczo-rozwojowych* stają się państwowymi instytutami badawczymi w rozumieniu ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. *o instytutach badawczych*.

¹⁰ Statut zatwierdzony przez Ministra Rodziny, Pracy i Spraw Społecznych w dniu 22 stycznia 2020 r.

Infografika nr 1

Poszkodowani w wypadkach przy pracy na 1000 pracujących według województw w latach 2017–2019 (poza gospodarstwami indywidualnymi w rolnictwie)

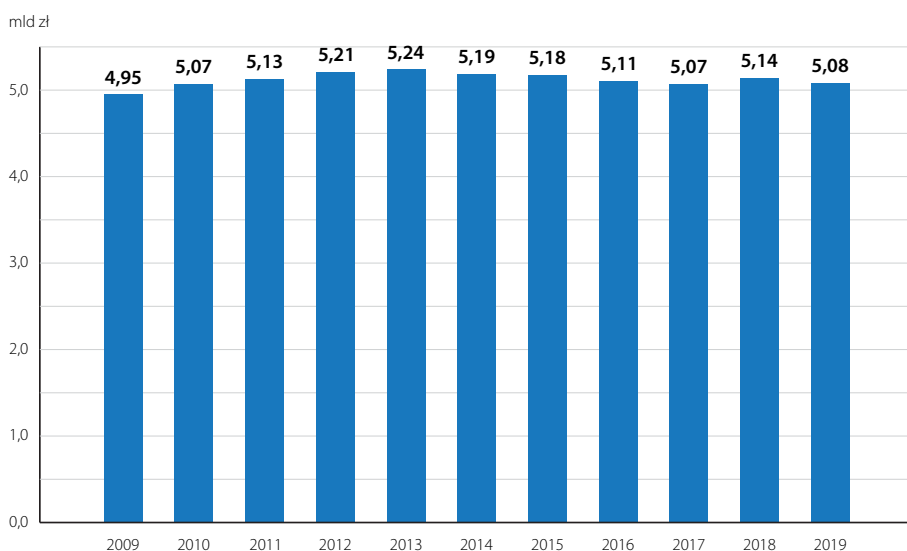


Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych GUS.

Najwyższy wskaźnik wypadkowości, mimo poprawy, wystąpił w województwach: dolnośląskim (2017 r. – 8,98, 2018 – 7,88 i 2019 r. – 7,55), warmińsko-mazurskim (2017 r. – 8,44, 2018 r. – 7,59 i 2019 r. – 7,16) oraz wielkopolskim (2017 r. – 8,15, 2018 r. – 7,88 i 2019 r. – 7,26), a najniższy w województwie mazowieckim (2017 r. – 4,76, 2018 r. – 4,37 i 2019 r. – 4,53).

Infografika nr 2

Wydatki z funduszu wypadkowego ZUS w latach 2009–2019



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych ZUS.

WPROWADZENIE

W 2019 r. wydatki z funduszu wypadkowego Zakładu Ubezpieczeń Społecznych związane z wypadkami przy pracy i chorobami zawodowymi wyniosły ponad 5 mld zł, co przedstawia infografika nr 2. W kwocie tej nie uwzględniono wszystkich kosztów bezpośrednich (np. ponoszonych przez NFZ kosztów leczenia i rehabilitacji), które w Polsce w odróżnieniu od innych państw UE, nie są ponoszone przez instytucje ubezpieczeniowe oraz kosztów pośrednich związanych z wypadkami i chorobami zawodowymi, ponoszonych zarówno przez pracodawców, poszkodowanych i ich rodziny, jak i całe społeczeństwo. Z danych Międzynarodowej Organizacji Pracy wynika, że koszty pośrednie nieodpowiednich warunków pracy są 3–4 krotnie wyższe niż koszty rent i odszkodowań. Oznacza to roczną sumę kosztów spowodowanych niewłaściwymi warunkami pracy wynoszącą około 15–20 mld zł.

Infografika nr 3

Cele szczegółowe Programu Wieloletniego *Poprawa bezpieczeństwa i warunków pracy*

Cele szczegółowe Programu



Stworzenie możliwości spełnienia wymagań wynikających z nowych dokumentów strategicznych dotyczących bezpieczeństwa i higieny pracy oraz postanowień dyrektyw Unii Europejskiej

oraz



Opracowywanie i doskonalenie rozwiązań umożliwiających rozwój i zachowanie zdolności do pracy w celu zapobiegania wykluczeniu z rynku pracy, ze szczególnym uwzględnieniem osób starszych wiekiem i niepełnosprawnych



Rozwój metod i narzędzi do zapobiegania i ograniczania ryzyka zawodowego w środowisku pracy, z uwzględnieniem nowych oraz narastających czynników ryzyka



Poszerzenie stanu wiedzy o przyczynach oraz skutkach wypadków przy pracy i chorób związanych z pracą oraz o opłacalności ekonomicznej działań prewencyjnych na poziomie państwa i przedsiębiorstwa



Kształtowanie i promocja kultury bezpieczeństwa przez doskonalenie zarządzania bezpieczeństwem i higieną pracy oraz rozwój nowoczesnego systemu edukacji i informacji społeczeństwa w powiązaniu z całym cyklem życia

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie Programu Wieloletniego *Poprawa bezpieczeństwa i warunków pracy*.

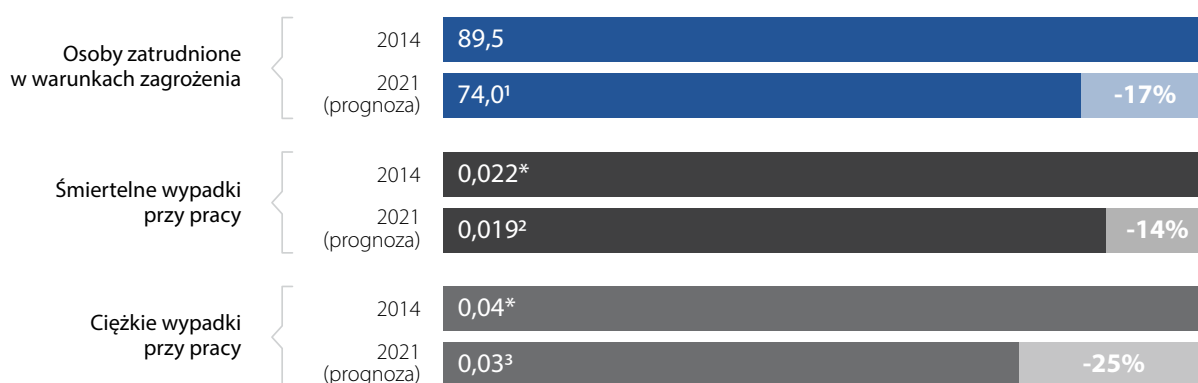
W Polsce niezbędne działania państwa w kształtowaniu bezpieczeństwa i ochrony zdrowia w pracy ma zapewnić realizacja Programu Wieloletniego *Poprawa bezpieczeństwa i warunków pracy*, którego Instytut jest Głównym

Wykonawcą i Koordynatorem. Program spełnia funkcję strategii krajowej w zakresie tworzenia odpowiednich warunków pracy sprzyjających ochronie życia i zdrowia zatrudnionych. Program realizowany jest od 2008 r. w trzyletnich etapach. Dotychczas zrealizowano cztery etapy. Kolejny V etap będzie realizowany w latach 2020–2022¹¹. Jego celem głównym jest opracowanie innowacyjnych rozwiązań organizacyjnych i technicznych, ukierunkowanych na rozwój zasobów ludzkich oraz nowych wyrobów, technologii, metod i systemów zarządzania, których wykorzystanie przyczyni się do znaczącego ograniczenia liczby osób zatrudnionych w warunkach narażenia na czynniki niebezpieczne, szkodliwe, uciążliwe oraz ograniczenia związanych z nimi wypadków przy pracy, chorób zawodowych i wynikających z tego strat ekonomicznych i społecznych oraz wydłużenia aktywności zawodowej. Cel główny Programu realizowano w odniesieniu do celów szczegółowych przedstawionych na infografice nr 3.

Program realizowano w ramach dwóch części: A – program realizacji zadań w zakresie służb państwowych oraz B – program realizacji badań naukowych i prac rozwojowych. Jego podstawowym założeniem jest zapewnienie odpowiednich standardów bezpieczeństwa i warunków pracy, a także zrównoważonego i długofalowego wzrostu konkurencyjności przedsiębiorstw, innowacyjności polskiej gospodarki oraz poprawy jakości pracy. Założeniem Programu jest również wydłużenie aktywności zawodowej.

Infografika nr 4

Wskaźniki osiągnięcia celów Programu Wieloletniego *Poprawa bezpieczeństwa i warunków pracy IV etap*



* dane wstępne

¹ prognoza w oparciu o dane GUS z lat 2002–2014 (poddane funkcji wygładzającej T4253H), na podstawie modelu kwadratowego (R-kwadrat=0,99)

² prognoza w oparciu o dane GUS z lat 2001–2014 (poddane funkcji wygładzającej T4253H), na podstawie modelu wzrostu (R-kwadrat=0,85)

³ prognoza w oparciu o dane GUS z lata 2001–2014 (poddane funkcji wygładzającej T4253H), na podstawie modelu wzrostu (R-kwadrat=0,94)

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie Programu Wieloletniego *Poprawa bezpieczeństwa i warunków pracy*.

¹¹ Uchwała nr 80/2019 Rady Ministrów z dnia 13 sierpnia 2019 r.

Wyniki realizacji Programu mają stanowić istotną pomoc zarówno dla pracodawców w kształtowaniu właściwych warunków pracy, jak i pracowników – zmniejszając narażenie na czynniki niebezpieczne, szkodliwe i uciążliwe, ograniczając liczbę wypadków przy pracy oraz chorób zawodowych. Wskaźniki celów IV etapu Programu, przedstawione na infografice nr 4, miały być możliwe do osiągnięcia przy utrzymaniu dotychczasowego zaangażowania poszczególnych partnerów tworzących system ochrony pracy w Polsce, a więc prowadzenia przez nich działań wynikających z funkcji w systemie, w tym upowszechniających i wdrażających wyniki kolejnych etapów Programu.

Założone w Programie wskaźniki produktu oraz szacunkową ich liczbę prezentuje infografika nr 11 zamieszczona w rozdziale Synteza na str. 23. Produkty miały zostać w ciągu dwóch lat po zakończeniu Programu wdrożone, a tym samym miały być osiągnięte wskaźniki rezultatu. Natomiast osiągnięcie w ciągu pięciu lat wskaźników oddziaływania miało przełożyć się na osiągnięcie wskaźników celu. Osiągnięcie wskaźników rezultatu NIK zbadała w oparciu o projekty realizowane w III etapie Programu (2018 r.), a wskaźników celu na podstawie projektów realizowanych w II etapie Programu (2018 r.).

NIK zbadała prawidłowość i efektywność realizowanych przez Instytut zadań. Kontrola została podjęta z własnej inicjatywy NIK.

2. OCENA OGÓLNA

Zadania realizowane w latach 2017–2019 przez Centralny Instytut Ochrony Pracy – Państwowy Instytut Badawczy prowadziły do powstania nowych rozwiązań technicznych i organizacyjnych w kształtowaniu warunków pracy, głównie za sprawą realizacji Programu Wieloletniego *Poprawa bezpieczeństwa i warunków pracy*, który dominował w działalności Instytutu. Jednak ich realizacja nie zawsze przebiegała prawidłowo i efektywnie. Pomiar i weryfikacja osiągniętych efektów Programu funkcjonowały w ograniczonym zakresie. Ustalenie, w jakim stopniu efektywnie były realizowane projekty w ramach Programu było niemożliwe z uwagi na brak zbiorczych informacji dotyczących osiągnięcia zakładanych wskaźników rezultatu i oddziaływania, mających decydujący wpływ na osiągnięcie celu głównego. Niezadawalające były także działania związane z komercjalizacją wyników badań naukowych i prac rozwojowych.

Brak możliwości pomiaru efektów realizowanych zadań

Liczba realizowanych projektów ogółem zmniejszyła się ze 172 w 2017 r. do 164 w 2019 r., tj. o 4,7%, w tym liczba projektów badawczych zmniejszyła się ze 102 do 82, tj. o 19,6%, a rozwojowych zwiększyła się z 70 do 82, tj. o 17,1%. Mimo zwiększającej się liczby prac rozwojowych, Instytut nie wdrożył wyników żadnej z prac zakończonych w okresie objętym kontrolą. W ocenie NIK, utrudnieniem w ukierunkowaniu badań Instytutu było nieokreślenie perspektywicznych kierunków działalności naukowej, rozwojowej i wdrożeniowej oraz późne zatwierdzanie planów działalności naukowo-badawczej. Kierunki określające cele i priorytety zostały opracowane dopiero po zakończeniu kontroli NIK.

Instytut prawidłowo realizował gospodarkę finansową, wykorzystał i rozliczył otrzymane środki publiczne na finansowanie działalności. W latach 2017–2019 Instytut odnotował dodatni wynik finansowy oraz wzrost przychodów.

CIOP-PIB, jak i jednostki naukowe realizujące projekty w ramach Programu czyniły to na ogół zgodnie z umową i kartą informacyjną projektu. W toku kontroli ujawniono jednak przypadki niezrealizowania projektów, nieosiągnięcia zakładanych produktów, nieterminowego przekazywania sprawozdań etapowych, raportów okresowych i raportu końcowego, a także braku na dokumentach księgowych opisu wskazującego numer umowy, kategorię kosztów, numer etapu i projektu, kwotę kosztów kwalifikowanych oraz błędów związanych z ewidencją księgową, co stanowiło naruszenie zapisów umowy w sprawie realizacji projektu oraz art. 21 i art. 22 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o *rachunkowości*¹² (dalej: uor).

Ocena skuteczności Programu rozumiana, jako osiągnięcie trwałych efektów w odniesieniu do założonego celu głównego jest utrudniona. Chociaż produkty osiągnięte w wyniku realizacji projektów mają potencjał wdrożeniowy, to potencjalni odbiorcy produktów nie byli zainteresowani ich wdrażaniem ze względu m.in. na wysokie ceny produktów. Może to świadczyć o braku współpracy z podmiotami potencjalnie zainteresowanymi zastosowaniem wyników badań w prowadzonej działalności. Weryfikacja w trakcie kontroli 20 wskaźników rezultatu, które miały być osiągnięte przez CIOP-PIB po zakończeniu realizacji II i III etapu Programu, wykazała, że aż w dziewięciu przypadkach ich nie osiągnięto, co w konsekwencji ma wpływ na nieosiągnięcie zakładanych wskaźników oddziaływania. Tym samym nie jest możliwe wskazanie, w jakim stopniu osiągnięcie założonych wskaźników celu Programu jest lub będzie zasługą jego realizacji. Nasuwają się uzasadnione wątpliwości, co do celowości, wagi, jak i znaczenia realizowanych projektów do osiągnięcia celu głównego Programu.

¹² Dz. U. z 2019 r. poz. 351, ze zm.

W ocenie NIK, obecny system pełnego finansowania przez Ministra i Narodowe Centrum Badań i Rozwoju, zadań/projektów w ramach Programu nie stwarza możliwości egzekwowania od wykonawców projektów wywiązywania się z deklaracji wdrożenia uzyskanych wyników określonych w kartach projektów. Jednostki naukowe nie są rozliczane z wykonania realizowanych działań w powiązaniu z faktycznie uzyskanymi wskaźnikami rezultatu i oddziaływania. Od wykonawców projektów w ramach II i III etapu Programu, CIOP-PIB nie egzekwował raportów z wykorzystania wyników Programu i „ex-post”, które miały być złożone po upływie dwóch i pięciu lat od zakończenia realizacji projektów. W konsekwencji brak jest dokumentacji, w jakim zakresie zrealizowano wskaźniki rezultatu i oddziaływania dla II i III etapu Programu. Tym samym, mimo nakreślonych w Programie celów strategicznych, wyniki ich realizacji są praktycznie nieweryfikowalne. W ocenie NIK, ograniczona wiarygodność wskaźników osiągnięcia celów lub ich brak zmniejsza obraz rzeczywistości i może stać się przyczyną niewłaściwych i nietrafnych ocen zarządczych.

Krytycznie należy ocenić nadzór ministra właściwego ds. pracy, odpowiedzialnego za wdrożenie wyników. Zainteresowanie Ministra Programem kończyło się z chwilą wydatkowania środków i opracowania produktów. Minister nie określił zadań Koordynatora Programu, co uniemożliwiło ocenę prawidłowości wykonywania przez CIOP-PIB zadań Koordynatora Programu. Pomimo że Program Wieloletni realizowany jest od 2008 r., Minister nie określił sposobu monitorowania celów Programu Wieloletniego w okresie pięciu lat po zakończeniu jego finansowania. Po zakończeniu II i III etapu Programu Minister, w ramach sprawowanego nadzoru, nie ocenił stopnia wdrażania wyników Programu oraz oddziaływania Programu na osiągnięcie założonych wskaźników celów, a tym samym na poprawę bezpieczeństwa i warunków pracy. Tymczasem produkty miały zostać w ciągu dwóch lat po zakończeniu Programu wdrożone (m.in. komercyjnie). Tym samym miały zostać osiągnięte wskaźniki rezultatu, które miały przełożyć się na osiągnięcie wskaźników oddziaływania, a te z kolei na osiągnięcie wskaźników celu. Minister nie wymagał od CIOP-PIB sporządzania żadnych sprawozdań/raportów w tym zakresie i nie podejmował żadnych działań interwencyjnych i wyjaśniających w przypadku niewdrażania wyników Programu.

Wydatkowanie ogółem 404 mln zł na realizację kolejnych etapów Programu Wieloletniego (2008–2019), bez sprawowania właściwego nadzoru nad Programem i nad wdrażaniem jego wyników, stwarza wysokie ryzyko wydatkowania tych środków w sposób pozostający w sprzeczności z postanowieniami art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹³, zgodnie, z którymi wydatki poniesione ze środków publicznych powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.

¹³ Dz. U. z 2019 r. poz. 869, ze zm.

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

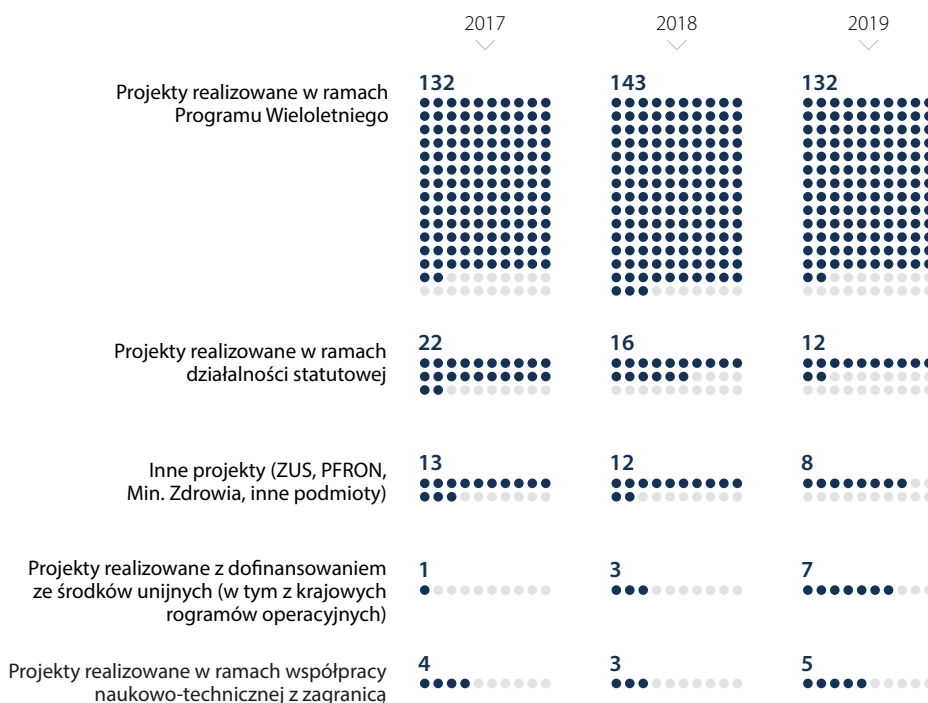
Działalność CIOP-PIB była prowadzona w oparciu o zaopiniowane corocznie przez Radę Naukową Instytutu plany działalności naukowo-badawczej. W I/II kwartale 2017–2019 Instytut realizował swoją działalność w oparciu o przekazywane do komórek organizacyjnych wersje robocze planu. Plan na 2017 r. został zaopiniowany dopiero w drugiej połowie maja, a plany na 2018 r. i 2019 r. z końcem marca¹⁴. W Instytucie przyjęto zasadę przedstawiania Radzie Naukowej do zaopiniowania planu działalności w wersji ostatecznej. Świadczyć to może o tym, że dokument ten nie odgrywał istotnej roli w procesie planowania. Zdaniem NIK, roczne plany działalności Instytutu powinny być przedstawiane Radzie Naukowej i organowi nadzorującemu w terminie umożliwiającym ich zaopiniowanie i zatwierdzenie przed początkiem roku, w którym ma być realizowany. Instytut nie identyfikował również kierunków działalności w dłuższej perspektywie czasowej. Instytut nie wywiązał się z obowiązku opracowania dokumentu pn. perspektywiczne kierunki działalności naukowej, rozwojowej i wdrożeniowej, które zgodnie z art. 29 ust. 2 pkt 6 ustawy o instytutach badawczych powinny zostać zatwierdzone przez Radę Naukową Instytutu¹⁵. [str. 30–31]

W latach 2017–2019 Instytut realizował łącznie 233 projekty – 158 w ramach realizacji IV etapu Programu Wieloletniego oraz 75 pozostałych. Głównie były to projekty dwu-trzyletnie. W 2017 r. realizowano 172 projekty (badawcze – 102, rozwojowe – 70), w 2018 r. – 177 (97 i 80) i w 2019 r. – 164 (80 i 82)¹⁶. Strukturę realizowanych projektów przedstawia infografika nr 5.

Późne zatwierdzenie planów działalności Instytutu

Zadania w zakresie działalności naukowo-badawczej

Infografika nr 5
Projekty realizowane przez CIOP-PIB w latach 2017–2019



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych CIOP-PIB.

¹⁴ Plan działalności Instytutu na 2020 r. Rada Naukowa zaopiniowała w dniu 29 października 2019 r.

¹⁵ Dokument ten Instytut opracował po zakończeniu kontroli NIK. Został on pozytywnie zaopiniowany przez Radę Naukową Instytutu w dniu 21 października 2020 r.

¹⁶ Projekty były realizowane w ciągu kilku lat, dlatego podanych liczb nie należy sumować.

W ramach działalności statutowej zaplanowano w 2017 r. realizację 22 zadań badawczych, w 2018 r. – 16, w 2019 r. – 12. Ze sprawozdań Instytutu wynika, że w 2017 r. zakończono realizację 11 zadań badawczych, w 2018 r. – siedmiu, a w 2019 r. – sześciu. Z projektów realizowanych w ramach Programu Wieloletniego w 2018 r. zakończono realizację dwóch projektów, a w 2019 r. zrealizowano 80 zadań z zakresu służb państwowych (część A) oraz 65 projektów z zakresu badań naukowych i prac rozwojowych (część B).

Kontrola 25 projektów wykazała, że w okresie objętym kontrolą NIK, zakończono realizację 60% projektów objętych badaniem, a 40% było w trakcie realizacji. Działania podejmowane przez Instytut, w ramach realizacji projektów, były zgodne z umowami. Prace realizowano w terminach określonych w harmonogramach lub aneksach do umów. Instytut osiągnął zakładane wskaźniki produktu oraz rezultatu, za wyjątkiem jednego projektu¹⁷. [str. 31–33]

Działalność wydawnicza Instytutu

Instytut prowadził działalność wydawniczą służącą prezentowaniu i udostępnianiu prowadzonych prac. Instytut opracował redakcyjnie i wydał kolejne roczniki czasopism: kwartalnika *Podstawy i Metody Oceny Środowiska Pracy*, miesięcznika *Bezpieczeństwo Pracy. Nauka i Praktyka* oraz specjalistyczne wydawnictwa i materiały upowszechniające wiedzę z dziedziny bezpieczeństwa pracy i ergonomii, takie jak: wydawnictwa zwarte (poradniki, broszury, materiały szkoleniowe), materiały informacyjne i promocyjne. Instytut opracował redakcyjnie rocznik kwartalnika *International Journal of Occupational Safety and Ergonomics (JOSE)*, w którym opublikowano łącznie 211 artykułów (2017 r. – 69; 2018 r. – 72 i 2019 r. – 70). Upowszechnianie informacji o artykułach opublikowanych w *JOSE* następowało m.in. za pośrednictwem międzynarodowych baz danych.

W kwartalniku *Podstawy i Metody Oceny Środowiska Pracy* opublikowano łącznie 78 artykułów, w tym siedem artykułów problemowych, 34 monograficznych dokumentacji, 36 metod oznaczania stężeń w powietrzu środowiska pracy niebezpiecznych substancji chemicznych. Kwartalnik był indeksowany w bazach czasopism naukowych: ARIANTA, BazTech, Chemical Abstracts, Index Copernicus oraz OSH UPDATE. W miesięczniku *Bezpieczeństwo Pracy. Nauka i Praktyka* opublikowano łącznie 148 artykułów o charakterze naukowym i 407 materiałów publicystyczno-informacyjnych. [str. 36–37]

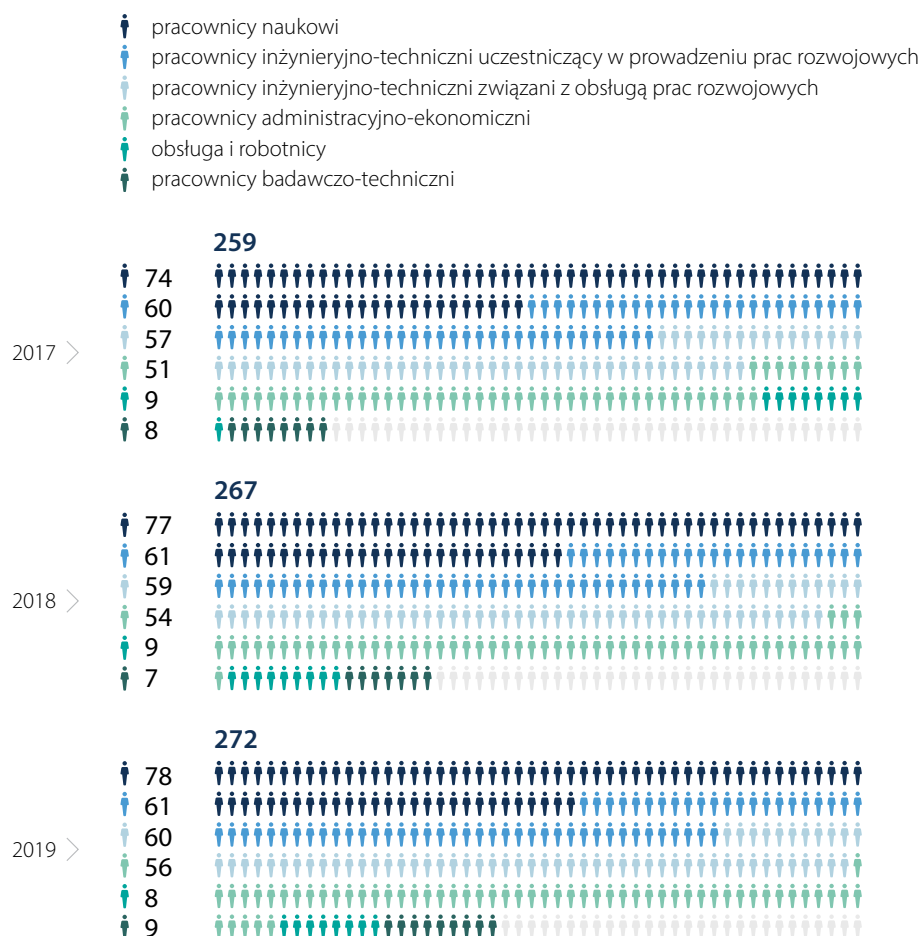
Stan zatrudnienia

Instytut, według stanu na koniec roku zatrudniał w 2017 r. – 259, w 2018 r. – 267, w 2019 r. – 272 pracowników (infografika nr 6).

¹⁷ Pn. Opracowanie wytycznych służących przygotowaniu i przeprowadzeniu interwencji ukierunkowanych na zmniejszenie narażenia na stres wśród pracowników.

Infografika nr 6

Zatrudnienie ogółem w CIOP-PIB w latach 2017–2019



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych CIOP-PIB.

Największy przyrost zatrudnienia nastąpił w grupie pracowników badawczo-technicznych (o 12,5%) i administracyjno-ekonomicznych (7,8%). Pracownicy naukowi i badawczo-techniczni stanowili od 31,7% do 32,4% ogółu zatrudnionych. Z tytułu wynagrodzeń wraz z pochodnymi Instytut poniósł koszty: w 2017 r. – 23 011,7 tys. zł, w 2018 r. – 25 169,5 tys. zł, w 2019 r. – 27 845,2 tys. zł. [str. 37–38]

Kontrolą objęto dokumentację dziesięciu pracowników, w tym pięciu naukowych i pięciu badawczo-technicznych. Mieli oni kwalifikacje wymagane na podstawie art. 43 ust. 2–5 i art. 49 ust. 2 ustawy *o instytutach badawczych*. Rada Naukowa CIOP-PIB w okresie objętym kontrolą nie dokonywała okresowej oceny dorobku naukowego i technicznego pracowników naukowych i badawczo-technicznych. Było to niezgodne z wewnętrznym regulaminem określającym tryb dokonywania oceny okresowej dorobku naukowego i technicznego pracowników naukowych i badawczo-technicznych CIOP-PIB, przyjętym w 2011 r.¹⁸

Brak okresowej oceny dorobku naukowego i technicznego pracowników naukowych i badawczo-technicznych

¹⁸ Zarządzenie nr 2/2011 Dyrektora CIOP-PIB z dnia 23 marca 2011 r. w sprawie wprowadzenia regulaminu określającego tryb dokonywania oceny okresowej dorobku naukowego i technicznego pracowników naukowych i badawczo-technicznych CIOP-PIB.

Pracownicy naukowi Instytutu podnosili kwalifikacje i uzyskiwali nowe stopnie naukowe na innych uczelniach: w 2017 r. trzy osoby uzyskały stopień doktora habilitowanego, a siedem doktora; w 2018 r. jedna osoba uzyskała tytuł profesora, dwie – doktora habilitowanego i jedna doktora; w 2019 r. cztery osoby uzyskały stopień doktora habilitowanego, a jedna doktora. [str. 39–41]

Uprawnienia do nadawania stopni naukowych

CIOP-PIB posiadał uprawnienia do nadawania stopni naukowych. W okresie objętym kontrolą NIK, w Instytucie zakończyło się siedem przewodów doktorskich (w 2017 r. – sześć; w 2018 r. – jeden) przeprowadzonych przez Radę Naukową CIOP-PIB. Rada Naukowa wydała decyzje administracyjne, potwierdzające te stopnie naukowe. Wszystkie osoby otrzymały stopień naukowy doktora nauk technicznych w dyscyplinie inżynieria środowiska. [str. 39–40]

Finanse CIOP-PIB

W latach 2017–2019 Instytut odnotował dodatni wynik finansowy. Wynik finansowy wzrósł z 2063,7 tys. zł do 4605,1 tys. zł. Przychody Instytutu wzrosły z 48 769,1 tys. zł w 2017 r. do 57 889,4 tys. zł w 2019 r. Pozytywnie należy ocenić to, że zmniejszył się udział środków budżetowych na realizację Programu Wieloletniego w przychodach ogółem. Udział środków na realizację Programu zmniejszył się z 56,7% do 50,7% przychodów ogółem. Nastąpił znaczny wzrost przychodów z tytułu współpracy naukowo-technicznej z zagranicą oraz realizacji projektów w ramach programów operacyjnych z 0,8% do 8%. Odsetek łącznego finansowania z dotacji podmiotowej na utrzymanie potencjału badawczego (statutowa działalność naukowa) i subwencji na utrzymanie potencjału badawczego (statutowa działalność naukowa), jak i przychodów z tytułu realizacji projektów badawczych, rozwojowych i innych, w relacji do całości przychodów kształtował się na stałym poziomie i wynosił odpowiednio: 14,7% i 14,5% oraz 4,2% i 3,9%. [str. 41–42]

Niewielki udział działalności wdrożeniowej w przychodach ogółem

Uwagę zwraca jednak niewielka wartość usług w ramach działalności wdrożeniowej. W 2019 r. przychody z tego tytułu stanowiły zaledwie 0,2% przychodów ogółem. Wyników żadnych z zakończonych w latach 2017–2019 badań naukowych i prac rozwojowych nie wdrożono, mimo iż do podstawowej działalności CIOP-PIB należy prowadzenie badań naukowych i prac rozwojowych, przystosowanie ich wyników do potrzeb praktyki oraz wdrażanie. W omawianym okresie Instytut uzyskał 26 patentów na wynalazki oraz zawarł 19 umów¹⁹, jednak dotyczyły one projektów realizowanych przed 2017 r. W ramach tych umów Instytut udzielił 115 licencji na oprogramowanie komputerowe (STER, MikroBHP, PRO-M). [str. 34–35]

Strukturę przychodów Instytutu prezentuje infografika nr 7.

¹⁹ Sześć w 2017 r., po cztery w latach 2018–2019 i pięć w 2020 r.

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Infografika nr 7

Struktura przychodów CIOP-PIB w latach 2017–2019



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych CIOP-PIB.

Instytut wykonał 19 228 usług o charakterze komercyjnym²⁰, których łączna wartość wynosiła 30 440 tys. zł²¹. W latach 2017–2019 największy udział w przychodach komercyjnych stanowiły przychody z realizacji *Programu dofinansowania działań skierowanych na utrzymanie zdolności do pracy przez cały okres aktywności zawodowej, prowadzonych przez płatników składek*, realizowanego na podstawie umowy z ZUS o wartości 17 123 tys. zł oraz działalności w ramach akredytowanych laboratoriów badawczych i wzorujących – łącznie 1305 badań w ramach posiadanej akredytacji, 658 wydanych świadectw wzorcowania o wartości 5537 tys. zł.

Działalność komercyjna

²⁰ W 2017 r. – 4784; w 2018 r. – 8185; w 2019 r. – 5276, 2020 r. (do kwietnia) – 983.

²¹ W 2017 r. – 6424 tys. zł; w 2018 r. – 12 679 tys. zł; w 2019 r. – 9129 tys. zł, 2020 r. (do kwietnia) – 2208 tys. zł.

Dodatni wynik finansowy uzyskano głównie z realizacji umowy z ZUS²² oraz działalności w ramach akredytowanych laboratoriów badawczych i wzorcujących²³. Ujemny wynik finansowy Instytut osiągnął na działalności wydawniczej²⁴ oraz na edukacyjnej w zakresie bhp (studia podyplomowe)²⁵. Kontrolą objęto po pięć usług o charakterze komercyjnym z każdego roku (po trzy z dodatnim wynikiem finansowym i po dwie z ujemnym wynikiem finansowym). Kalkulacje kosztów wynikały z analiz podobnych zadań w latach wcześniejszych, akceptacji warunków współpracy, cennika wydawnictw CIOP-PIB, a także zawieranych umów (np. umowy z ZUS²⁶, której wartość została ustalona przez ZUS). W omawianym zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości. [str. 42–43]

Środki finansowe na naukę wydatkowane i rozliczone zgodnie z obowiązującymi przepisami

W latach 2017–2019 Instytut otrzymał środki finansowe na naukę oraz finansowanie działalności statutowej i podstawowej²⁷ w łącznej wysokości 25 708,9 tys. zł. Środki zostały przeznaczone na utrzymanie potencjału badawczego oraz finansowanie działalności w zakresie prowadzenia badań naukowych lub prac rozwojowych oraz zadań z nimi związanych, służących rozwojowi młodych naukowców oraz uczestników studiów doktoranckich.

W zakresie działalności statutowej badaniem objęto wnioski o przyznanie dotacji na utrzymanie potencjału badawczego oraz na finansowanie działalności polegającej na prowadzeniu badań naukowych lub prac rozwojowych oraz zadań z nimi związanych, służących rozwojowi młodych naukowców oraz uczestników studiów doktoranckich na 2018 r. Przyznane środki zostały wydatkowane zgodnie z przeznaczeniem oraz rozliczone zgodnie z obowiązującymi przepisami. Środki z subwencji Instytut wydatkował na utrzymanie i rozwój potencjału badawczego. Niewykorzystane w ramach subwencji środki w kwocie 990,3 tys. zł (różnica w kwocie przyznanej w roku 2019, a wydatkowaną), nie podlegały zwrotowi do budżetu państwa i stanowiły element wyniku finansowego Instytutu. Sprawozdanie z wykorzystania subwencji zostało złożone terminowo. W powyższym zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości. [str. 41–42]

Koszty CIOP-PIB

Koszty Instytutu wyniosły w 2017 r. – 46 705,4 tys. zł, 2018 r. – 55 452,5 tys. zł, 2019 r. – 53 284,3 tys. zł. W ich strukturze dominowały wynagrodzenia wraz z pochodnymi, które stanowiły od 61,7% do 65% kosztów ogółem, co przedstawia infografika nr 8.

²² Zysk: 2017 r. – 727,8 tys. zł; 2018 r. – 2724,4 tys. zł i 2019 r. – 1603,2 tys. zł.

²³ Zysk: 2017 r. – 290,9 tys. zł; 2018 r. – 246,3 tys. zł i 2019 r. – 371,5 tys. zł.

²⁴ Strata: w 2017 r. – 237,7 tys. zł; w 2018 r. – 236,8 tys. zł; w 2019 r. – 540,8 tys. zł.

²⁵ Strata: w 2017 r. – 34,9 tys. zł; w 2018 r. – 16,5 tys. zł; w 2019 r. – 15,5 tys. zł.

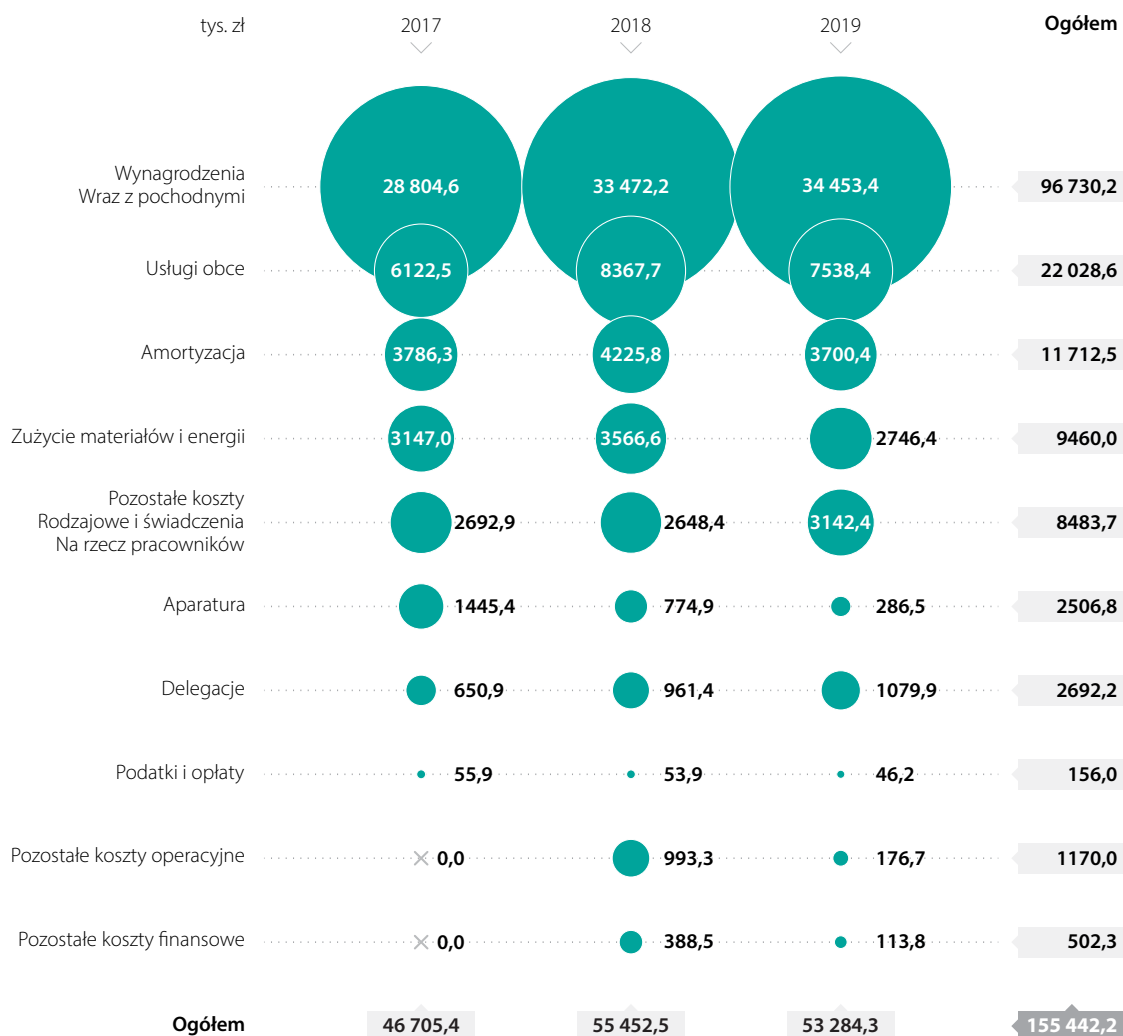
²⁶ W zakresie realizacji Programu dofinansowania działań skierowanych na utrzymanie zdolności do pracy przez cały okres aktywności zawodowej, przeprowadzonych przez płatników składek.

²⁷ W latach 2017–2018 CIOP-PIB otrzymywał środki na działalność w formie dotacji podmiotowej, a od 2019 r. otrzymuje subwencję, która zastąpiła dotychczas przekazywaną dotację podmiotową.

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Infografika nr 8

Koszty CIOP-PIB w latach 2017–2019



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych CIOP-PIB.

Badaniem objęto 49 dowodów księgowych za lata 2017–2019 na kwotę 10 136 tys. zł, wybranych przy pomocy *Pomocnika kontrolera*²⁸. W dziesięciu przypadkach na kwotę 1236,3 tys. zł stwierdzono brak informacji w opisie faktury dotyczącej rzeczywistej daty odbioru towaru lub wykonania usługi, co było niezgodne z wewnętrzną procedurą²⁹. [str. 45–46]

W wyniku badania dwóch zakupów inwestycyjnych na łączną kwotę 11 536,4 tys. zł, ośmiu (z 87) przeprowadzonych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego o łącznej wartości 13 002,2 tys. zł, nie stwierdzono

Naruszenie przepisów dotyczących zasad organizowania przetargu na sprzedaż środków trwałych

²⁸ Badanie dotyczyło oceny w zakresie zgodności dotyczącej poprawności formalnej zapisów dowodów księgowych (niepoprawne dowody/zapisy w zakresie danych identyfikacyjnych, opisu lub wartości operacji, dat operacji, dowodu, zapisu); błędów w zakresie mechanizmów kontroli dotyczącej akceptacji (merytorycznej i formalno-rachunkowej), wskazania dekretacji lub okresów księgowania, nanoszenie korekt i poprawek, zatwierdzania; błędów z ciągłości zapisów w dzienniku, pomijanie kont rozrachunkowych przy księgowaniu zakupów oraz terminowości księgowania dowodów księgowych.

²⁹ § 7 *Procedury oceny celowości ponoszonych wydatków, kontroli ich zgodności z planem finansowym Instytutu oraz sposobu wykorzystania wyników oceny i kontroli*, stanowiącej załącznik do Zarządzenia nr 19/2016 Dyrektora CIOP-PIB z dnia 29 grudnia 2015 r.

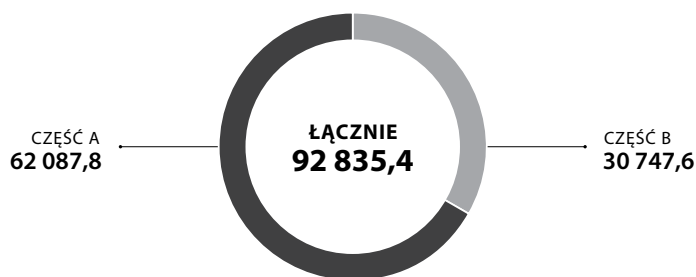
nieprawidłowości. W wyniku badania trzech (z 17) umów sprzedaży rzeczowych składników majątku trwałego, w przypadku sprzedaży wyważarki z układem pomiarowym stwierdzono naruszenie przepisów dotyczących zasad organizowania przetargu na sprzedaż środków trwałych³⁰. Instytut nie ustalił ceny oszacowania wartości wyważarki z układem pomiarowym przy uwzględnieniu jej aktualnej wartości rynkowej, co było sprzeczne z art. 5 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 5 października 1993 r. w sprawie zasad organizowania przetargu na sprzedaż środków trwałych przez przedsiębiorstwa państwowe oraz warunków odstąpienia od przetargów³¹. Ponadto stwierdzono, że w 2018 r. ustawowy termin inwentaryzacji środków trwałych, przedmiotów wyposażenia i mebli nie został dotrzymany. W arkuszach spisowych z przeprowadzonej inwentaryzacji nie wyjaśniono stwierdzonych różnic. Stanowiło to naruszenie art. 26–27 ustawy o rachunkowości. [str. 44–47]

Realizacja Programu
Wieloletniego Poprawa
bezpieczeństwa
i warunków pracy

Program Wieloletni *Poprawa bezpieczeństwa i warunków pracy* IV etap został ustanowiony na podstawie uchwały nr 203/2015 Rady Ministrów z dnia 26 października 2015 r. Cel Programu Wieloletniego był realizowany w dwóch częściach A i B³². Planowane nakłady na realizację zadań w latach 2017–2019 w zakresie służb państwowych (część A) wynosiły 62 000 tys. zł (po 21 000 tys. zł w latach 2017–2018 oraz 20 000 tys. zł w 2019 r.). W zakresie realizacji badań naukowych i prac rozwojowych (część B) planowane nakłady wynosiły 31 500 tys. zł (w 2017 r. – 9500 tys. zł; 2018 r. – 11 500 tys. zł; 2019 r. – 10 500 tys. zł). Koszty realizacji zadań i projektów, przedstawia infografika nr 9.

Infografika 9

Koszty realizacji zadań w zakresie służb publicznych i projektów IV etapu Programu Wieloletniego *Poprawa bezpieczeństwa i warunków pracy* (w tys. zł)



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych CIOP-PIB.

Koszty bezpośrednie wyniosły łącznie 60 642,3 tys. zł (część A – 36 724,5 tys. zł, część B – 23 917,8 tys. zł). Koszty ogólne wyniosły łącznie 32 193,1 tys. zł (część A – 25 363,3 tys. zł, część B – 6829,8 tys. zł). Koszty bezpośrednie obejmowały m.in.:

³⁰ Art. 17 ust. 2 ustawy o instytutach badawczych.

³¹ Dz. U. Nr 97 poz. 443.

³² Część A – program realizacji zadań w zakresie służb państwowych, finansowany ze środków będących w dyspozycji ministra właściwego ds. pracy; B – program realizacji badań naukowych i prac rozwojowych, finansowany ze środków będących w dyspozycji ministra właściwego ds. nauki.

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

- Wynagrodzenia – 46 574,9 tys. zł (część A – 28 181,4 tys. zł, część B – 18 393,5 tys. zł);
- Inne koszty ogólne (materiały i energia, usługi) – 11 012,5 tys. zł (część A – 6794,8 tys. zł, część B – 4217,7 tys. zł);
- Aparaturę naukowo-badawczą i wartości niematerialne i prawne (WNIp) – 1585,2 tys. zł (część A – 923,5 tys. zł, część B – 658,9 tys. zł).

Instytut oraz wykonawcy projektów, zgodnie z umowami, prowadzili wydzieloną ewidencję kosztów. Struktura faktycznie zrealizowanych nakładów była zgodna z zaplanowaną w Programie (przesunięcia między kategoriami kosztów nie przekraczały 0,5% wartości Programu i 1,1% wartości poszczególnych kategorii).

W oparciu o zapisy księgowe dotyczące kosztów poniesionych w ramach realizacji 18 zadań objętych próbą w zakresie służb publicznych (część A), do badania wytypowano 30 dowodów księgowych³³ o wartości 1855,4 tys. zł, co stanowiło 10,7% kosztów w ramach 18 zadań objętych próbą i 3% kosztów Programu. Stwierdzono, że koszty ponoszono zgodnie z zasadami gospodarowania środkami publicznymi, tj. dokonywania wydatków w sposób celowy i oszczędny, a także w sposób umożliwiający terminową realizację zadań.

W ramach realizacji projektów (część B), badaniem objęto 500 dowodów księgowych na kwotę 2907,0 tys. zł. Stwierdzono, że 80 dowodów księgowych objętych próbą na kwotę 111,3 tys. zł nie zawierało elementów określonych w umowie w sprawie realizacji projektu, tj. zapisu określającego numer tej umowy, odpowiednią kategorię kosztów, numeru etapu realizacji projektu oraz kwoty kosztów kwalifikowanych, co stanowiło naruszenie zapisów umów w sprawie realizacji projektu. Pozostałe stwierdzone nieprawidłowości w 135 dowodach księgowych na kwotę 391,0 tys. zł dotyczyły m.in. nie zaksięgowania dowodów księgowych, braku podpisu osoby dokonującej sprawdzenia pod względem merytorycznym, formalnym i rachunkowym, brak wskazania trybu zakupu czy formy płatności. Stanowiło to naruszenie przepisów ustawy o *rachunkowości*. Przesunięcia dokonywane w trakcie realizacji projektów były dopuszczalne i uzasadnione sposobem realizacji projektów. Wszystkie skontrolowane koszty zostały faktycznie poniesione w okresie realizacji Programu na zadania i projekty związane z jego realizacją i zostały udokumentowane. [str. 50, 52–53, 59–60]

Strukturę systemu zarządzania Programem Wieloletnim przedstawiono na infografice nr 10. Funkcja Koordynatora Programu i Głównego Wykonawcy została powierzona CIOP-PIB. Z zapisów Programu Wieloletniego wynika, że obowiązki Koordynatora Programu miały określić umowy zawarte pomiędzy MRPiPS i CIOP-PIB, NCBR i CIOP-PIB oraz wykonawcami zewnętrznymi projektów i CIOP-PIB. W żadnej z umów nie określono takich obowiązków, np. częstotliwości zbierania danych czy też rodzajów raportów/sprawozdań dotyczących osiągnięcia zakładanych wskaźników rezultatu i oddziaływania. Nie zawarto też odrębnej umowy z CIOP-PIB, jako Koordynatorem Programu, w której mogłyby być określone zasady

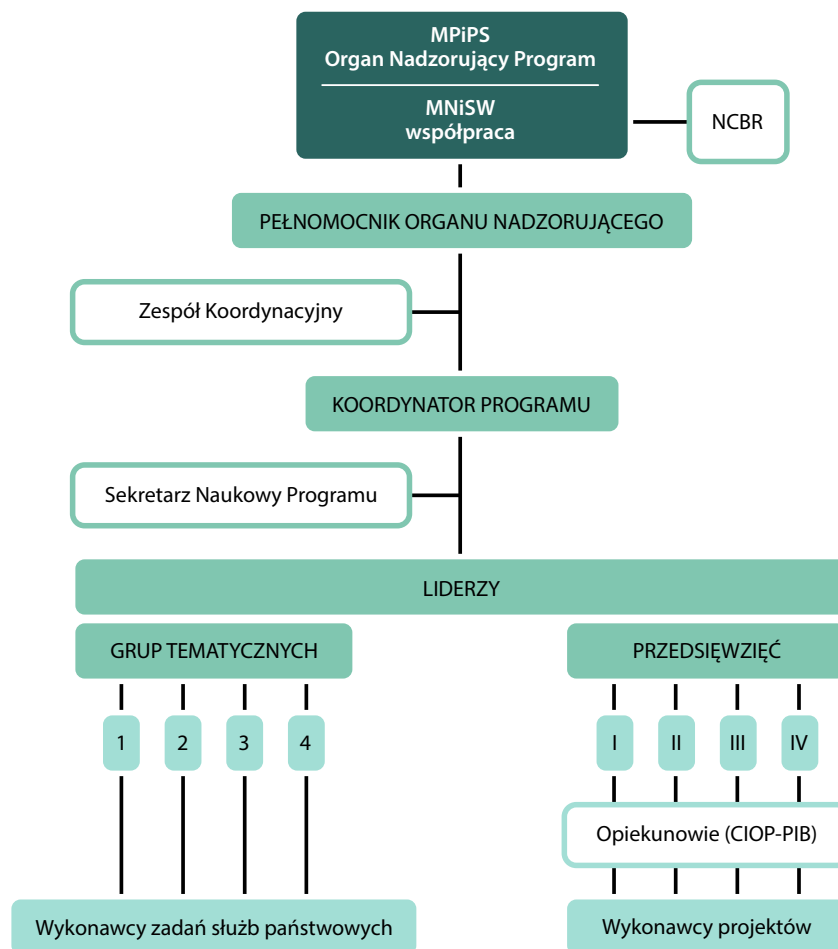
Nie określono obowiązków Koordynatora Programu

³³ Doboru próby dokonano w sposób celowy na podstawie wygenerowanych z systemu księgowego zapisów i odpowiadających im dowodów księgowych.

i tryb monitorowania celów Programu. W ocenie NIK, nieokreślenie zadań Koordynatora Programu uniemożliwiło ocenę prawidłowości wykonywania przez CIOP-PIB tej funkcji.

Infografika nr 10

Struktura systemu zarządzania Programem Wieloletnim *Poprawa bezpieczeństwa i warunków pracy*



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie Programu Wieloletniego *Poprawa bezpieczeństwa i warunków pracy*.

CIOP-PIB zorganizował obsługę IV etapu Programu, tj. powołał Sekretarza Naukowego Programu do bieżącej współpracy z wykonawcami oraz dokonywania okresowych przeglądów stanu realizacji zadań i projektów; wyznaczył liderów grup i przedsięwzięć do pełnienia bezpośredniego nadzoru merytorycznego nad realizacją zadań i projektów oraz dokonywania podsumowania uzyskanych wyników pod kątem zgodności ich realizacji z założeniami i harmonogramem; wyznaczył opiekunów merytorycznych, ze strony CIOP-PIB, dla poszczególnych projektów realizowanych przez zewnętrzne jednostki naukowe. [str. 62]

Wyższa
od zaplanowanej
liczba produktów
w części A i B Programu

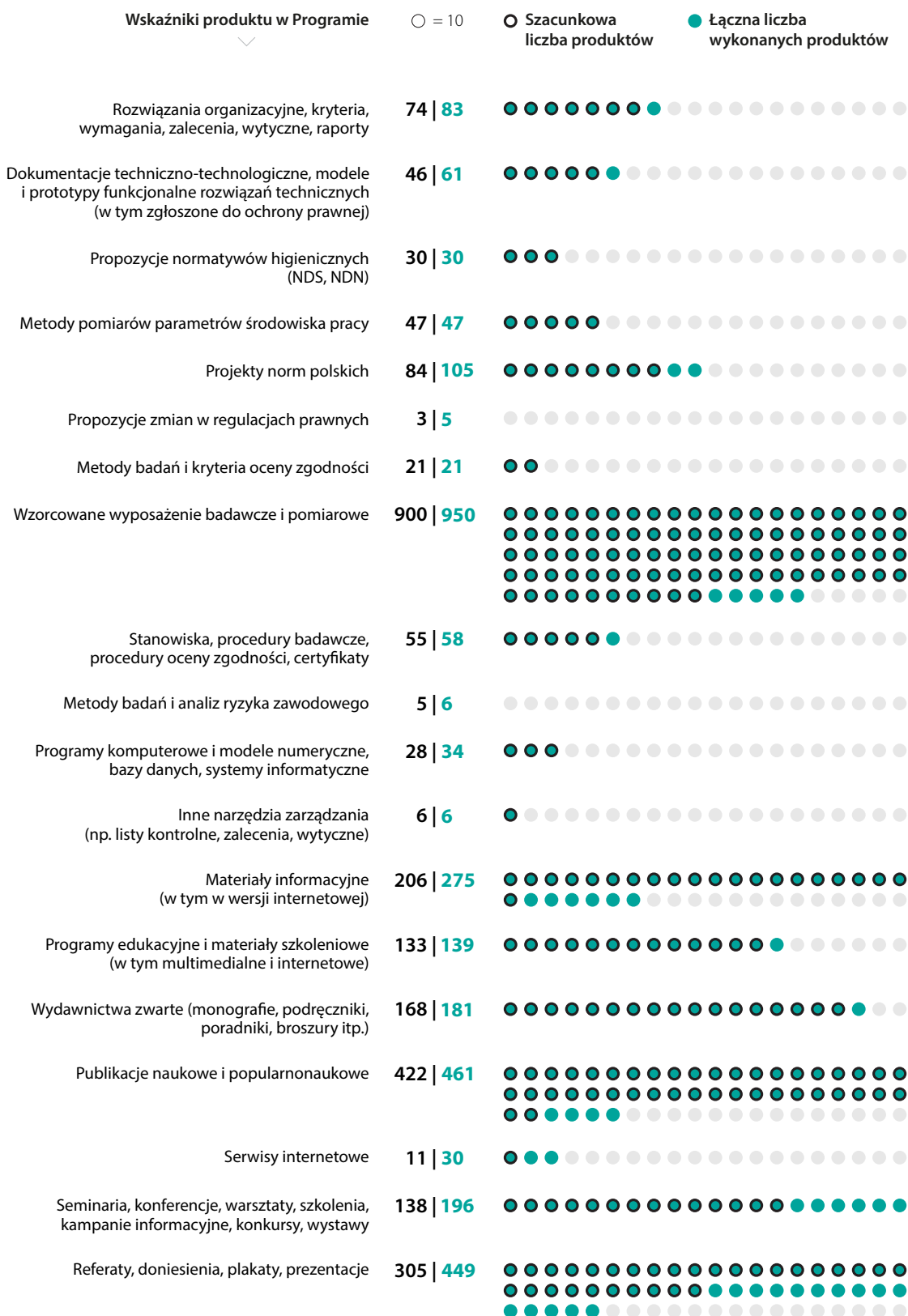
Zadania z zakresu służb państwowych realizowane były na podstawie umowy zawartej pomiędzy Ministrem, a CIOP-PIB³⁴. Według danych CIOP-PIB wskaźniki produktu określone w Programie zostały zrealizowane na poziomie wyższym niż planowano, co przedstawia infografika nr 11.

³⁴ Umowa nr UM-1/DPR/PD/2017/03 z dnia 10 marca 2017 r.

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Infografika nr 11

Planowane i zrealizowane wskaźniki produktu IV etapu Programu Wieloletniego *Poprawa bezpieczeństwa i warunków pracy*



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych CIOP-PIB.

W części A Programu realizacji zadań w zakresie służb państwowych wykonawcą wszystkich 90 zadań był CIOP-PIB. W ramach realizacji zadań przewidziano wykonanie łącznie 2031 produktów podzielonych na 18 kategorii. Łączna liczba zrealizowanych produktów była o 21,4% wyższa od zaplanowanej. W wyniku ich realizacji zostały wytworzone produkty o różnorodnym charakterze (rozwiązania techniczne i organizacyjne wspierające eliminowanie lub ograniczanie przyczyn powodujących wypadki przy pracy i choroby zawodowe, wytyczne, programy i materiały edukacyjne, strony internetowe, programy i aplikacje komputerowe, bazy danych, wydawnictwa zwarte, artykuły naukowe i popularnonaukowe). Instytut sporządził sprawozdania merytoryczne z zakończonych etapów. Wartości wskaźników produktu zaplanowane do osiągnięcia w ramach całego Programu Wieloletniego w zakresie służb państwowych zostały osiągnięte.

Kontrolą objęto 18 z 90 zadań. W wyniku badania stwierdzono, że Instytut zrealizował wszystkie zadania objęte badaniem. Wskaźniki produktu zaplanowane do realizacji w kartach informacyjnych w liczbie 829 zostały w pełni osiągnięte w przypadku 17 z 18 zadań. W jednym zadaniu *Opracowanie systemu diagnozy psychologicznej oraz programu wsparcia adaptacyjnego do celów reintegracji zawodowej* nie zrealizowano wskaźnika pn. *Referat na konferencji krajowej*.

Projekty z zakresu badań naukowych i prac rozwojowych zrealizowane były w ramach części B na podstawie umowy³⁵ pomiędzy NCBR a CIOP-PIB oraz 15 umów w sprawie realizacji projektów pomiędzy 10 jednostkami naukowymi (uczelnie i instytuty) a Instytutem. CIOP-PIB realizował bezpośrednio 53 projekty, a 15 projektów realizowało dziesięć jednostek naukowych. W części B przewidziano wykonanie łącznie 651 produktów podzielonych na 15 kategorii. Łączna liczba zrealizowanych produktów była wyższa o 42,9% od zakładanej. W wyniku kontroli 31 projektów realizowanych przez CIOP-PIB i wykonawców projektów (część B), stwierdzono, że w trzech przypadkach nie zostały zrealizowane produkty, np. w Instytucie Biologii Doświadczalnej PAN zaprzestano realizację projektu z powodu awarii aparatury; a w Sieci Badawczej Łukasiewicz – Przemysłowym Instytucie Automatyki i Pomiarów PIAP nie udało się uruchomić demonstratora optycznego systemu ostrzegawczego w wersji umożliwiającej przeprowadzenie planowanych badań. W 13 projektach, tj. 41,9% projektów objętych kontrolą, nie zrealizowano wskaźnika produktu w kategorii *Publikacje naukowe i popularnonaukowe*. Pomimo niepełnej realizacji projektów CIOP-PIB wykazał przekroczenie liczby produktów planowanych do wykonania w dziewięciu kategoriach. Największe przekroczenia wystąpiły w kategoriach: *Seminaria, konferencje, warsztaty, konkursy, wystawy* o 538,5% oraz *Referaty, doniesienia, plakaty, prezentacje* o 94%. W czterech kategoriach Instytut wykazał liczbę zrealizowanych produktów równą z zaplanowaną. Mniejszą od założonej liczbę zrealizowanych produktów wykazano w kategorii *Projekty norm polskich*. W części B Programu Wieloletniego zamiast 13 produktów zrealizowano 12, przekroczone jednak zaplanowaną liczbę w tej kategorii w części A Programu i łącznie wykazano realizację o 22 więcej projektów norm niż zakładano.

³⁵ Umowa nr PBiWP-IV/2017 z dnia 20 czerwca 2017 r.

Zrealizowane zadania/projekty były oceniane przez recenzentów spoza podmiotu realizującego zadanie/projekt. Wyniki były przedstawiane i dyskutowane na posiedzeniach Komisji Oceny Prac Naukowych. Komisja sporządzała protokoły w sprawie wykonania poszczególnych etapów zadania/projektów, w tym końcowej ich realizacji. W protokołach ocenie podlegało przede wszystkim osiągnięcie produktów zadania/projektu zgodnie z planem oraz jakość wykonania pracy. [str. 50–56]

Realizacja zadań i projektów w ramach Programu Wieloletniego była dokumentowana przez sporządzanie:

- Sprawozdań etapowych w terminach: do 10 grudnia w 2017 r. i do 10 listopada w latach 2018–2019 (tylko dla części B);
- Raportów okresowych w terminie do dnia 28 lutego każdego roku (dla części A i B);
- Raportu końcowego (dla części A w terminie do 28 lutego następnego roku po zakończeniu realizacji Programu, dla części B – w terminie 60 dni od daty zakończenia realizacji projektu);
- Raportu z wykorzystania wyników projektu w terminie 20 dni po upływie dwóch lat od daty zakończenia projektu (tylko dla części B);
- Raport „ex-post” w terminie 20 dni po upływie pięciu lat od daty zakończenia realizacji projektu (tylko dla części B).

Z części A Programu CIOP-PIB przygotował i przekazał do MRPiPS dwa raporty roczne i raport końcowy z realizacji Programu Wieloletniego w zakresie służb państwowych w terminach określonych w umowie o realizację zadań. Raporty zawierały informacje w zakresie stopnia wykonania poszczególnych zadań oraz opis uzyskanych wyników merytorycznych. Zawarto w nich również dane dotyczące kosztów poniesionych w związku z realizacją poszczególnych zadań. W części B, badanie 15 projektów pod kątem terminowości sporządzania sprawozdań i raportów wykazało, że w 14 wystąpiły opóźnienia. W przypadku sześciu projektów z opóźnieniem od dwóch do 343 dni przekazano sprawozdania okresowe z poszczególnych etapów. W przypadku ośmiu projektów raporty okresowe za 2017 rok zostały złożone od jednego dnia do 364 dni po terminie określonym w umowie. W przypadku trzech projektów raporty końcowe zostały złożone od dziewięciu do 158 dni po terminie określonym w umowie. Do raportu końcowego z realizacji projektu w żadnym z 15 projektów nie załączono informacji dla celów ewaluacji projektu, co było niezgodne z § 6 ust. 10 umowy w sprawie realizacji projektu. Nie upłynął termin złożenia pozostałych raportów przewidzianych dla IV etapu Programu Wieloletniego, tj. raportu z wykorzystania wyników Programu, składanego w terminie 20 dni po upływie dwóch lat od zakończenia realizacji projektu i raportu „ex-post”, składanego w terminie 20 dni po upływie pięciu lat od daty zakończenia realizacji projektu. CIOP-PIB nie zawarł w tym zakresie aneksów do umów. Nieterminowe przekazywanie sprawozdań etapowych i raportów okresowych wynikały głównie z opóźnienia w określeniu przez NCBR formularzy do raportowania oraz konsultacji sposobu ich wypełniania. Zdaniem NIK, opracowanie wszystkich formularzy sprawozdawczych powinno nastąpić już przed podpisaniem umowy w sprawie realizacji projektów. [str. 56–58]

Przekroczenie terminów składania sprawozdań etapowych i raportów okresowych oraz raportu końcowego

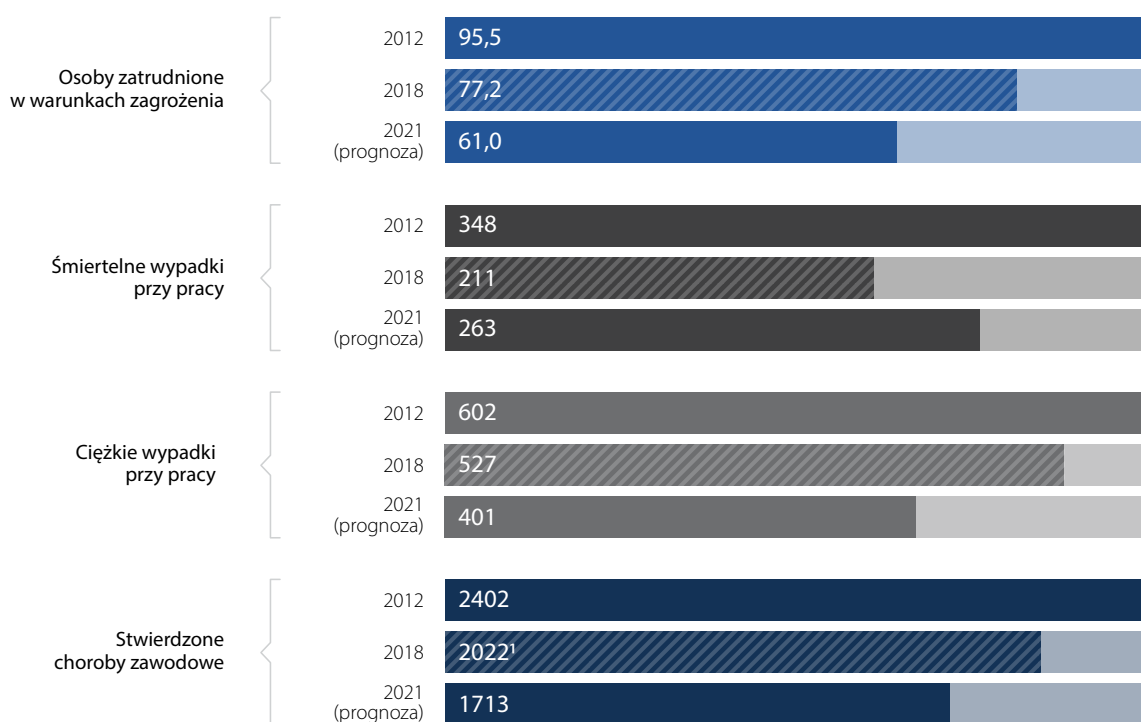
SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Monitorowanie wskaźników osiągnięcia celów Programu

Dla III etapu Programu (2014–2016), określono cztery docelowe wskaźniki osiągnięcia celów, co prezentuje infografika nr 12.

Infografika nr 12

Wskaźniki osiągnięcia celu dla III etapu Programu *Poprawa bezpieczeństwa i warunków pracy* realizowanego w latach 2013–2016 (na 1000 zatrudnionych)



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie Programu Wieloletniego *Poprawa bezpieczeństwa i warunków pracy*.

Wskaźniki osiągnięcia celu w ramach II i III etapu monitorowano na podstawie danych GUS i ZUS. Na podstawie tych danych wskaźniki osiągnięcia celu Programu zostały zrealizowane lub wykazują tendencję malejącą. W ocenie NIK, wskaźniki oparte na danych GUS nie mierzą stopnia realizacji celu głównego. Są one od dawna wykorzystywane w statystyce krajowej, jednak żaden z nich nie odnosi się bezpośrednio do celu głównego. Przyjęcie takiej metody badania skuteczności Programu Wieloletniego nie przedstawia w sposób rzetelny, pełny i obiektywny osiągniętych rezultatów. [str. 63–65]

CIOP-PIB nie egzekwował raportów z wykorzystania wyników Programu

Monitorowanie realizacji celów Programu (część A i B) z wykorzystaniem założonych wskaźników produktów oraz rezultatów było niejednolite. Koordynator Programu w okresie pięciu lat po zakończeniu jego finansowania był zobowiązany do monitorowania celów Programu w okresie pięciu lat od zakończenia finansowania etapu, przy pomocy wskaźników produktów oraz rezultatów podanych w Programie w rozdziale pn. *Założenia systemu realizacji i monitorowania Programu*. W części B wskazano rodzaje raportów składanych po upływie dwóch i pięciu lat od daty zakończenia realizacji Programu, które miały być wykorzystywane do monitorowania wyników z realizacji poszczególnych projektów i efektów ich

wdrożeń (osiągnięcie zakładanych wskaźników rezultatu i oddziaływania). Badanie siedmiu projektów realizowanych w ramach III etapu Programu Wieloletniego (2013–2016) wykazało, że wykonawcy projektów III etapu Programu nie złożyli raportów z wykorzystania wyników Programu III etapu, a CIOP-PIB od nich tych raportów nie egzekwował (miały być one składane po upływie dwóch lat od zakończenia projektu). Natomiast dla części A nie przewidziano sporządzenia takich raportów. Weryfikacja 20 wskaźników rezultatu, które miały być osiągnięte przez CIOP-PIB po zakończeniu realizacji II i III etapu Programu, wykazała, że aż w dziewięciu przypadkach nie osiągnięto zakładanych wskaźników rezultatu, co w konsekwencji będzie miało wpływ na nieosiągnięcie zakładanych wskaźników oddziaływania.

Warto zaznaczyć, że według Programu Wieloletniego *wykorzystanie i upowszechnianie wyników Programu podejmowane będzie systematycznie, obejmując okres do 5 lat po jego zakończeniu*. W Programie w części dotyczącej *Oddziaływania Programu* wskazano, że *wskaźniki celów Programu będą możliwe do osiągnięcia tylko przy utrzymaniu dotychczasowego zaangażowania poszczególnych partnerów tworzących system ochrony pracy w Polsce, a więc prowadzenia przez nich działań wynikających z funkcji w systemie, w tym upowszechniających i wdrażających wyniki kolejnych etapów Programu Wieloletniego*. NIK zwróciła uwagę, że nie jest możliwe wskazanie, w jakim stopniu osiągnięcie założonych wskaźników celów Programu Wieloletniego jest lub będzie zasługą realizacji Programu. Brak jest m.in. dokumentacji potwierdzającej, w jakim zakresie zrealizowano wskaźniki rezultatu i oddziaływania (wskaźniki te miały przełożyć się na osiągnięcie założonych wskaźników celów). [str. 65–68]

W ramach sprawowanego przez Ministra nadzoru nad działalnością CIOP-PIB, Minister dwukrotnie w kontrolowanym okresie przeprowadził kontrolę Instytutu. Zobowiązano Dyrektora CIOP-PIB do składania oświadczenia o stanie kontroli zarządczej oraz przekazywania informacji o skargach na działalność Instytutu. Ministerstwo corocznie analizowało i zatwierdzało sprawozdanie finansowe Instytutu oraz propozycję podziału zysku netto. Przedstawiciele Ministra uczestniczyli w posiedzeniach Rady Naukowej, podczas których m.in. opiniowana była działalność Instytutu, w tym sprawozdania z wykonania zadań oraz plany działalności oraz w posiedzeniach Komisji Oceny Prac Naukowych.

Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej nie sprawował jednak całościowego nadzoru nad realizacją zadań. Minister nie określił zasad, form czy zakresu nadzoru nad Instytutem. Nie podejmował i nie dokumentował czynności nadzorczych dotyczących prowadzenia działalności podstawowej Instytutu określonych w art. 2 ust. 1 ustawy *o instytutach badawczych* dotyczących: prowadzenia badań naukowych i prac rozwojowych, przystosowywania wyników badań naukowych i prac rozwojowych do potrzeb praktyki i wdrażania wyników badań naukowych i prac rozwojowych. [str. 69–75]

Nadzór Ministra nad realizacją Programu i wdrażaniem jego wyników był niewystarczający. Minister powołał w 2017 r. Pełnomocnika Organu Nadzorującego IV etap Programu Wieloletniego oraz za jego pośrednictwem, Zespół Koordynacyjny. Pełnomocnik akceptował opinie Zespołu zawiera-

Nadzór ministra
właściwego ds. pracy
nad działalnością
CIOP-PIB

Nadzór ministra
właściwego ds. pracy
nad realizacją Programu
Wieloletniego

jące pozytywną ocenę realizacji Programu za lata 2017–2018 oraz za cały okres jego wykonania (2017–2019), pomimo że w przedłożonych opiniach Zespołu nie zawarto żadnych informacji, w jakim zakresie zostały zrealizowane wskaźniki wykonania założone w IV etapie.

Minister nie określił zadań Koordynatora Programu Wieloletniego (nie określono szczegółów ani sposobu realizacji tego zadania), co uniemożliwiło ocenę prawidłowości wykonywania przez CIOP-PIB funkcji Koordynatora Programu. Minister nie określił zasad monitorowania realizacji celów Programu z wykorzystaniem założonych w Programie produktów oraz rezultatów³⁶ (np. częstotliwości zbierania danych czy też rodzajów raportów/sprawozdań w tym zakresie). W założeniu to właśnie te wskaźniki miały stanowić narzędzie skutecznego monitorowania Programu. Po zakończeniu II i III etapu Programu (odpowiednio lata 2011–2013 i 2014–2016) Minister nie ocenił, w ramach sprawowanego nadzoru, stopnia zrealizowania oddziaływania Programu na osiągnięcie założonych wskaźników celów, a tym samym na poprawę bezpieczeństwa i warunków pracy. W kontekście powyższych ustaleń należy zwrócić uwagę, że omawiany Program, jak każda inna polityka publiczna, ma na celu osiągnięcie pozytywnej zmiany w obszarze rzeczywistości, którego dotyczy. Dlatego też istotne jest, aby w ramach nadzoru nad realizacją Programu systematycznie monitorować stopień osiągnięcia wskaźników rezultatu i oddziaływania. Służyć to będzie nie tylko zapewnieniu osiągnięcia wyznaczonych celów, ale również umożliwi ustalenie związku przyczynowego między podjętą interwencją a osiągniętymi wynikami, a tym samym zapewni możliwość przeprowadzenia ewaluacji Programu i wyodrębnienia tzw. efektu netto³⁷.

Zainteresowanie Ministra Programem Wieloletnim kończyło się z chwilą wydatkowania środków i opracowania produktów (wyników końcowych). Tymczasem produkty te miały zostać w ciągu dwóch lat po zakończeniu Programu wdrożone (m.in. komercyjnie), a tym samym miały być osiągnięte wskaźniki rezultatu³⁸. To z kolei miało doprowadzić do poprawy sytuacji w poszczególnych obszarach (miały zostać osiągnięte wskaźniki oddziaływania). Osiągnięcie wskaźników oddziaływania miało ostatecznie przełożyć się na osiągnięcie wskaźników celu. Minister nie wymagał od CIOP-PIB sporządzenia sprawozdań/raportów w tym zakresie (z części A Programu – realizacja zadań w zakresie służb państwowych CIOP-PIB nie był zobowiązany do sporządzania sprawozdań, z części B – projekty w zakresie badań naukowych i prac rozwojowych nie były gromadzone odpowiednie dane). Wyniki kontroli wskazują, że wiele projektów realizowanych w ramach Programu kończyło się wyłącznie na opracowaniu produktów, co świadczy o słabości nadzoru nad wdrażaniem wyników Programu powierzonego Ministrowi właściwemu do spraw pracy. [str. 75–77]

³⁶ Rozdział IX załącznika do uchwały nr 203/2015 Rady Ministrów.

³⁷ Tj. zmiany spowodowanej bezpośrednio przez daną interwencję, po wyeliminowaniu oddziaływania innych czynników. Wymaga to odpowiedzi na pytanie, co by się stało, gdyby nie podjęto interwencji.

³⁸ Zgodnie z uchwałami Rady Ministrów ustanawiającymi kolejne edycje *Programu Nadzór nad realizacją Programu i wdrażaniem jego wyników powierza się ministrowi właściwemu do spraw pracy*.

4. WNIOSKI

Postępujące zmiany demograficzne i konieczność wydłużenia okresu aktywności zawodowej, w tym aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych stwarzają nowe wyzwania w zakresie organizacji pracy i poprawy jej warunków. Realizacja Programu Wieloletniego *Poprawa bezpieczeństwa i warunków pracy* powinna zwiększyć zdolność do pracy m.in. dzięki ograniczeniu ryzyk zawodowych czy poprawie jakości pracy i życia. Uwzględniając oceny i wnioski wynikające z przeprowadzonej kontroli, Najwyższa Izba Kontroli formułuje następujące wnioski:

- 1) Wzmocnienie nadzoru nad Instytutem w zakresie przystosowywania wyników badań naukowych i prac rozwojowych do potrzeb praktyki oraz ich wdrażania.
 - 2) Wzmocnienie nadzoru Ministra nad wdrażaniem wyników Programu Wieloletniego, w tym całościowe rozliczenie Programu – ustalenie jednoznacznych kryteriów i zasad oceny wykorzystania wyników końcowych Programu (produktów), w tym osiągnięcia zakładanych wskaźników rezultatu i oddziaływania.
 - 3) Ustalenie zasad i relacji finansowania projektów motywujących wnioskodawców do wdrożenia wyników realizowanych projektów, a także możliwości skutecznego egzekwowania od wnioskodawców projektów wywiązywania się ze zobowiązań w tym zakresie, przy czym wniosek dotyczy kolejnych etapów Programu Wieloletniego *Poprawa bezpieczeństwa i warunków pracy*.
 - 4) Jednoznaczne powiązanie wskaźników realizacji Programu z celem głównym, tak, aby było możliwe przeprowadzenie ewaluacji Programu.
 - 5) Określenie trybu i zasad monitorowania celów Programu w okresie pięciu lat po zakończeniu jego finansowania.
 - 6) Określenie zadań Koordynatora Programu.
 - 7) Opracowanie, w uzgodnieniu z CIOP-PIB, wzorów sprawozdań etapowych, raportów okresowych i końcowych, raportów z wykorzystania wyników Programu oraz raportów „ex-post”.
 - 8) Dokumentowanie działań podejmowanych w ramach sprawowanego nadzoru nad CIOP-PIB.
-
- 1) Zwiększenie wykorzystania wyników badań w praktyce, w tym wzmocnienie współpracy z podmiotami zainteresowanymi zastosowaniem wyników badań Instytutu w prowadzonej działalności.
 - 2) Dokonanie, w uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw pracy, przeglądu obecnie obowiązujących wskaźników realizacji celu głównego i celów szczegółowych, tak, aby skutecznie monitorować efekty realizacji Programu Wieloletniego *Poprawa bezpieczeństwa i warunków pracy*.
 - 3) Precyzyjne określenie w umowach zawieranych z ministrem właściwym ds. pracy, NCBR i wykonawcami projektów, celów szczegółowych i przypisanych im wskaźników produktu i wskaźników rezultatu, którymi powinni posługiwać się Główny Wykonawca Programu, jak i wykonawcy.
 - 4) Egzekwowanie od wykonawców projektów obowiązków sprawozdawczych określonych w umowach w sprawie realizacji projektów.

Wnioski
do ministra
właściwego do spraw
pracy

Wnioski do dyrektora
Centralnego Instytutu
Ochrony Pracy
– Państwowego Instytutu
Badawczego

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. Działalność naukowa, rozwojowa i wdrożeniowa Instytutu

CIOP-PIB realizował projekty badawcze i rozwojowe, publikował wyniki badań naukowych, organizował konferencje naukowe oraz prowadził działalność wydawniczą służącą prezentowaniu i udostępnianiu prowadzonych prac. Dominującym obszarem działalności CIOP-PIB były projekty realizowane w ramach Programu Wieloletniego. Uwagę zwraca niewielka wartość usług w ramach działalności wdrożeniowej. Przychody z tego tytułu w 2019 r. stanowiły zaledwie 0,2% przychodów ogółem. Wyników żądnych z zakończonych w latach 2017–2019 badań naukowych i prac rozwojowych nie wdrożono, mimo iż do podstawowej działalności CIOP-PIB należy prowadzenie badań naukowych i prac rozwojowych, przystosowanie ich wyników do potrzeb praktyki oraz wdrażanie.

CIOP-PIB nie wywiązał się z obowiązku opracowania dokumentu pn. perspektywiczne kierunki działalności naukowej, rozwojowej i wdrożeniowej, które zgodnie z art. 29 ust. 2 pkt 6 ustawy *o instytutach badawczych* powinny zostać zatwierdzone przez Radę Naukową CIOP-PIB. CIOP-PIB nie przeprowadził okresowej oceny dorobku naukowego i technicznego pracowników naukowych i badawczo-technicznych.

5.1.1. Badania naukowe i prace rozwojowe

Późne zatwierdzenie planów działalności Instytutu

Zgodnie z art. 24 ust.1 pkt 1 ustawy *o instytutach badawczych*, Instytut działał w oparciu o roczne plany działalności, które były pozytywnie opiniowane przez Radę Naukową CIOP-PIB. Plan na 2017 r. został przyjęty 17 maja 2017 r., a plany na 2018 r. i 2019 r. z końcem marca³⁹. W ciągu roku dokonywano zmian w zakresie terminów zakończenia poszczególnych etapów oraz całych projektów oraz dodawania nowych zadań i/lub rezygnacji z niektórych planowanych projektów. Instytut przyjął zasadę przedstawiania Radzie Naukowej do zaopiniowania planu rocznego w wersji ostatecznej, a działalność Instytutu na przełomie I/II kwartału 2017/2019 była realizowana w oparciu o wersje robocze planu. Plany były opracowywane na podstawie rocznego planu operacyjnego Programu Wieloletniego, do którego dodawano nową tematykę wynikającą z wygranych konkursów krajowych i międzynarodowych oraz działalności statutowej. Tematykę i finansowanie tak ustalonej działalności Instytutu określano na przełomie I/II kwartału i wtedy powstawał ostateczny roczny plan działalności Instytutu przedstawiany Radzie Naukowej oraz organowi nadzorującemu, tj. Ministrowi Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. Świadczyć to może, w ocenie NIK, o tym, że plan działalności Instytutu nie odgrywał istotnej roli z procesie planowania. Zdaniem NIK, roczne plany działalności Instytutu powinny być przedstawiane Radzie Naukowej w terminie umożliwiającym ich zaopiniowanie przed początkiem roku, w którym ma obowiązywać. Plan w ciągu roku może być modyfikowany, a dokonane zmiany również powinny być zaopiniowane przez Radę Naukową.

Instytut nie opracował dokumentu pn. perspektywiczne kierunki działalności naukowej, rozwojowej i wdrożeniowej

W latach 2017–2019 Instytut nie opracował dokumentu pn. perspektywiczne kierunki działalności naukowej, rozwojowej i wdrożeniowej. Perspektywiczne kierunki działalności naukowej, rozwojowej i wdrożeniowej

³⁹ Odpowiednio: plan na 2018 r. – 26 marca 2018 r., plan na 2019 r. – 25 marca 2019 r., plan na 2020 r. – 29 października 2019 r.

Instytutu zostały ujęte w Programie Wieloletnim, który stanowi trzon działalności Instytutu. Należy zauważyć, że Program pełni rolę Krajowej Strategii w zakresie tworzenia odpowiednich warunków pracy sprzyjających ochronie życia i zdrowia zatrudnionych⁴⁰ i nie zawiera kierunków działalności w dłuższej perspektywie czasowej. Zdaniem NIK, planowanie na potrzeby Programu Wieloletniego nie jest tożsamy z dokumentem pn. perspektywiczne kierunki działalności naukowej, rozwojowej i wdrożeniowej, który zgodnie z art. 29 ust. 2 pkt 6 ustawy *o instytutach badawczych* zatwierdza Rada Naukowa Instytutu.

W latach 2017–2019 Instytut realizował łącznie 233 projekty – 158 w ramach IV etapu Programu Wieloletniego oraz 75 pozostałych (spoza Programu). W większości były to projekty dwu- i trzyletnie. W 2017 r. Instytut realizował 172 projekty (badawcze – 102; rozwojowe – 70), w 2018 r. 177 (badawcze – 97, rozwojowe – 80), w 2019 r. 164 (badawcze – 80, rozwojowe – 82). W większości były to projekty dwu- i trzyletnie. Zmniejszyła się liczba projektów badawczych ze 102 w 2017 r. do 82 w 2019 r., tj. o 19,6%. Wynikało to ze zwiększenia liczby pozyskanych i realizowanych projektów rozwojowych z 70 do 82, tj. o 17,1%. Instytut realizował również:

- Cztery projekty w ramach PO *IR* oraz wykonywał prace badawcze w ramach podwykonawstwa do dwóch projektów;
- Trzy wnioski tematyczne o charakterze prac rozwojowych⁴¹ na podstawie umowy z MRPiPS⁴²;
- Trzy projekty w ramach Programu *Badań Stosowanych*⁴³;
- Trzy projekty w ramach PO *WER*⁴⁴;
- Trzy projekty na zamówienie *ZUS*⁴⁵;
- Dwa projekty na zamówienie *PFRON*⁴⁶;

Realizacja
przez CIOP-PIB
projektów

⁴⁰ Komunikat Komisji z dnia 6 czerwca 2014 r. do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów.

⁴¹ Opracowanie wytycznych służących przygotowaniu i przeprowadzeniu interwencji ukierunkowanych na zmniejszenie narażenia na stres wśród pracowników *Równowaga między życiem prywatnym a zawodowym w kontekście nowych form zatrudnienia oraz Upowszechnianie wybranych metod przeciwdziałania narażeniu na stres i zachowania równowagi pomiędzy życiem zawodowym a prywatnym*.

⁴² Nr UM-2/DPR/PD/2017/10 z dnia 26 października 2017 r.

⁴³ 1) pn. *Zastosowanie proekologicznych, aktywnych związków mineralnych w produkcji rękawic i obuwia do ochrony przed zimnem*; 2) pn. *Tekstroniczne sensory gazów i par cieczy drukowane na podłożach tekstylnych*; 3) pn. *Opracowanie technologii wytwarzania wielofunkcyjnych kompozytów do ochrony człowieka w warunkach szczególnie uciążliwej pracy*.

⁴⁴ 1) pn. *Rozwijanie, uzupełnianie i aktualizacja informacji o zawodach oraz jej upowszechnianie za pomocą nowoczesnych narzędzi komunikacji*; 2) pn. *Wypracowanie i pilotażowe wdrożenie modelu kompleksowej rehabilitacji umożliwiającej podjęcie lub powrót do pracy*; 3) pn. *Wypracowanie i upowszechnianie, we współpracy z partnerami społecznymi, modelu wsparcia osób niepełnosprawnych w środowisku pracy*.

⁴⁵ 1) pn. *Stres u pracowników zatrudnionych w bezpośrednim kontakcie z klientem na przykładzie wybranych działalności sektora usług*; 2) pn. *Opracowanie modelu przywracania zdolności do pracy pracownikom po wypadkach przy pracy*; 3) pn. *Ocena wpływających do ZUS wniosków od przedsiębiorców. Kontrola w trakcie realizacji Projektu i sporządzenie Oceny z realizacji Projektu. Kontrola projektu po jego zakończeniu i sporządzenie Oceny końcowej projektu, będącej podstawą do odbioru Projektu przez ZUS. Kontrola trwałości Projektu po jego zakończeniu i sporządzenie Oceny trwałości Projektu po jego zakończeniu*.

⁴⁶ 1) pn. *Opracowanie modelu oceny zdolności do pracy osób niepełnosprawnych w oparciu o ICF*; 2) pn. *Model oceny zdolności do pracy dla potrzeb aktywizacji zawodowej młodych osób z niepełnosprawnością ruchową*.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- Jeden projekt na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa⁴⁷;
- Jeden projekt w ramach Wspólnego Przedsięwzięcia NCBR i KGHM Polska Miedź⁴⁸.

W ramach działalności statutowej zaplanowano w 2017 r. realizację 22 zadań badawczych, w 2018 r. – 16, w 2019 r. – 12. Ze sprawozdań Instytutu wynika, że w 2017 r. zakończono realizację 11 zadań badawczych, w 2018 r. – siedmiu, a w 2019 r. – sześciu. Z projektów realizowanych w ramach Programu Wieloletniego w 2018 r. zakończono realizację dwóch projektów, a w 2019 r. zrealizowano 80 zadań z zakresu służb państwowych oraz 65 projektów z zakresu badań naukowych i prac rozwojowych. Projekty realizowane w ramach działalności statutowej stanowiły odpowiednio 12,8%, 9% i 7,3% realizowanych projektów ogółem. W latach 2017–2018 z dotacji statutowej finansowane były projekty badawcze wspierające rozwój naukowy pracowników (doktoraty, habilitacje). Wejście w życie ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce*⁴⁹ zlikwidowało pojęcie „działalności statutowej” związanej z realizacją projektów badawczych wprowadzając w jej miejsce pojęcie „subwencji”, która umożliwia finansowanie innej działalności Instytutu ważnej dla jego rozwoju. Dlatego też w 2019 r. realizowano mniej projektów badawczych finansowanych ze środków subwencji, a zrealizowano więcej prac rozwojowych.

Wyniki zakończonych prac podlegały merytorycznej ocenie na posiedzeniach Komisji Ocen Prac Naukowych, w których uczestniczyli przedstawiciele Departamentu Prawa Pracy MRPiPS, recenzenci, eksperci i specjaliści z innych jednostek zewnętrznych. Wyniki były upowszechniane przez Instytut w formie publikacji i na konferencjach naukowych krajowych i zagranicznych.

Kontrolą NIK objęto łącznie 25 projektów. Koszty realizacji tych projektów w latach 2017–2019 wyniosły 12 314,6 tys. zł, w tym 2209,1 tys. zł dotyczyło projektów realizowanych w ramach zadań statutowych. W okresie objętym kontrolą NIK zakończono realizację 15 projektów, tj. 60% projektów objętych badaniem, a dziesięć było w trakcie realizacji, tj. 40% projektów objętych badaniem. Wyniki kontroli wykazały, że środki finansujące (dofinansowujące) realizację projektów zostały wydatkowane i rozliczone przez Instytut zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa. Działania podejmowane przez Instytut, w ramach realizacji projektów, były zgodne z umowami. Prace realizowano z zachowaniem terminów określonych w harmonogramach lub aneksach do umów.

Instytut osiągnął zakładane wskaźniki produktu oraz rezultatu, za wyjątkiem jednego projektu pn. *Opracowanie wytycznych służących przygotowaniu i przeprowadzeniu interwencji ukierunkowanych na zmniejszenie*

⁴⁷ Pn. *Symulatory szkoleniowe w zakresie pożarów wewnętrznych*.

⁴⁸ Pn. *Opracowanie i wdrożenie innowacyjnego, kompleksowego systemu wspomaganie szkolenia operatorów samojezdnych maszyn górniczych (SMG) do efektywnej i bezpiecznej pracy w podziemnych wyrobiskach kopalń rud miedzi*.

⁴⁹ Dz. U. z 2020 r. poz. 85, ze zm.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

*narażenia na stres wśród pracowników*⁵⁰. W 2019 r. nie udało się Instytutowi osiągnąć dwóch z czterech wskaźników rezultatu, tj. *podniesienie świadomości pracodawców i pracowników na temat wpływu psychospołecznych zagrożeń na zdrowie psychiczne pracowników oraz opracowanych wytycznych służących ograniczeniu narażenia na stres*. Wartości docelowe przy tym mierniku określono na 40 tys. wejść rocznie na stronę internetową CIOP-PIB oraz ok. 500 osób uczestniczących w konferencji, oba wskaźniki zrealizowano na poziomie 4%.

5.1.2. Przystosowanie wyników badań naukowych i prac rozwojowych do potrzeb praktyki oraz aktywność wdrożeniowa Instytutu

Zgodnie z art. 2 ust.1 pkt 2 ustawy o instytutach badawczych do podstawowej działalności Instytutu należy przystosowywanie wyników badań naukowych i prac rozwojowych do potrzeb praktyki. W latach objętych kontrolą NIK, Instytut wykonywał dla instytucji zlecających, tj. MRPiPS, ZUS, PFRON m.in. badania dotyczące wsparcia działań systemowych zmierzających do poprawy warunków pracy, nie zawsze mające charakter wdrożeniowy. Określenie praktycznego zastosowania dla wyników badań i produktów w planowanych projektach było warunkiem przyjęcia ich do realizacji.

Przystosowanie
wyników do potrzeb
praktyki

Zdjęcie nr 1
Seminarium prowadzone przez CIOP-PIB



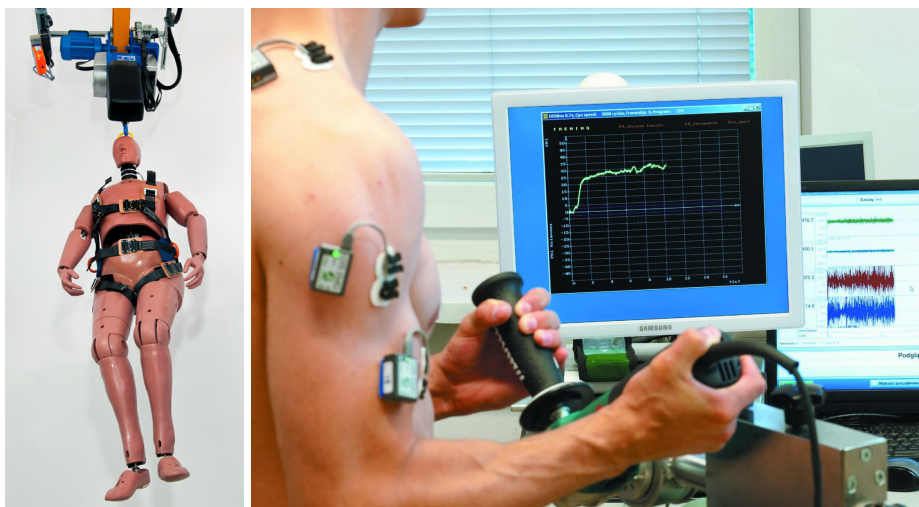
Źródło: materiały CIOP-PIB.

Kontrolą NIK objęto łącznie 17 prac rozwojowych. We wnioskach i umowach, planowane były zarówno docelowe grupy odbiorców wyników badań i prac rozwojowych jak i możliwości przystosowania ich do praktyki oraz sposoby i terminy planowanych wdrożeń. Wcześniejsze rozpoznanie tych zagadnień stanowiło integralną część przygotowania wniosku/karty informacyjnej projektu. Po zakończeniu badań dokonywana była ich prezentacja, na którą zapraszani byli również potencjalni odbiorcy wyników.

⁵⁰ 593/IP/2017/NE.

Zdjęcie nr 2

Prace realizowane przez CIOP-PIB w ramach projektów



Źródło: materiały CIOP-PIB.

Wdrożenia badań naukowych i prac rozwojowych

Dyrektor Instytutu, zgodnie z art. 24 ust. 1a ustawy o *instytutach badawczych*, po zaopiniowaniu przez Radę Naukową, ustalił *Regulamin zarządzania prawami autorskimi i prawami pokrewnymi oraz prawami własności przemysłowej oraz zasad komercjalizacji wyników badań naukowych i prac rozwojowych w CIOP-PIB*⁵¹.

Decyzję o komercjalizacji oraz o jej sposobie podejmuje Dyrektor Instytutu w okresie trzech miesięcy od dnia otrzymania informacji o wynikach badań naukowych lub prac rozwojowych oraz know-how związanym z tymi wynikami. Komercjalizacja mogła być realizowana w szczególności w formie: umowy licencyjnej, sprzedaży, skierowania do utworzonej spółki celowej. W przypadku podjęcia przez Dyrektora Instytutu decyzji o niekomercjalizacji albo po bezskutecznym upływie terminu trzech miesięcy, Instytut może w terminie 30 dni złożyć pracownikowi ofertę zawarcia bezwarunkowej i odpłatnej umowy o przeniesienie praw do wyników badań naukowych lub prac rozwojowych oraz know-how związanego z tymi wynikami, łącznie z informacjami, utworami wraz z własnością nośników, na których te utwory utrwalono i doświadczeniami technicznymi niezbędnymi do komercjalizacji.

Instytut nie tworzył spółek kapitałowych w celu komercjalizacji wyników badań naukowych i prac rozwojowych

W okresie objętym kontrolą NIK, Instytut nie występował do Ministra o wyrażenie zgody na tworzenie przez Instytut spółek kapitałowych w celu komercjalizacji wyników badań naukowych, prac rozwojowych oraz know-how związanego z tymi wynikami, a także w celu prowadzenia działań z zakresu technologii i upowszechniania nauki oraz pozyskiwania środków finansowych na działalność statutową i na obejmowanie lub nabywanie przez Instytut akcji i udziałów w takich spółkach, których przedmiot działalności związany jest z prowadzonymi przez Instytut badaniami naukowymi i pracami rozwojowymi oraz wykonywanie praw z tytułu posiadanych akcji i udziałów w takich spółkach⁵².

⁵¹ Zarządzenie nr 10/2015 Dyrektora CIOP-PIB z 11 maja 2015 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu zarządzania prawami autorskimi i prawami pokrewnymi oraz prawami własności przemysłowej oraz zasad komercjalizacji wyników badań naukowych i prac rozwojowych w CIOP-PIB.

⁵² Art. 17 ust. 5 ustawy o instytutach badawczych.

Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 3 ustawy *o instytutach badawczych* do podstawowej działalności Instytutu należy wdrażanie wyników badań naukowych i prac rozwojowych. W ramach działalności wdrożeniowej Instytut zawarł 19 umów (sześć w 2017 r., po cztery w latach 2018–2019 i pięć w 2020 r.), jednak dotyczyły one projektów realizowanych przed 2017 r. Instytut udzielił 115 (35 w 2017 r., 29 w 2018 r., 34 w 2019 r. i 17 w 2020 r.) licencji na oprogramowanie komputerowe (STER, MikroBHP, PRO-M).

Wdrożenia produktów

Od 2017 r. do końca kwietnia 2020 r. Instytut uzyskał 26 patentów na wynalazki opracowane w wyniku realizacji projektów sprzed 2017 r. W latach 2017–2019 Instytut złożył w Urzędzie Patentowym 11 wniosków o zarejestrowanie wynalazków, w tym dziesięć, opracowanych zostało w projektach realizowanych w ramach Programu Wieloletniego.

Kontrolą NIK objęto siedem z dziewięciu wdrożeń produktowych, które w latach 2017–2020 (I połowa) przyniosły Instytutowi łączny przychód w wysokości 445,9 tys. zł. Nie stwierdzono nieprawidłowości.

Instytut zgodnie z art. 19 ust. 2 pkt 3 ustawy *o instytutach badawczych* utworzył fundusz wdrożeniowy. Zgodnie z *Regulaminem gospodarowania funduszem wdrożeniowym CIOP-PIB*⁵³ na fundusz wdrożeniowy przeznaczono kwotę stanowiącą 60% środków finansowych pozyskanych od podmiotów wdrażających wyniki badań naukowych lub prac rozwojowych Instytutu. Środki te były przeznaczone na nagrody dla twórców/współtwórców za osiągnięcie efektów z wdrożenia. W regulaminie nie określono innych kryteriów przyznania i podziału nagrody wdrożeniowej poza ogólnym określeniem, że ustala się ją *na podstawie ich procentowego udziału (w uzyskanie/opracowanie wdrażanego produktu) zgodnie z rzeczywistym wkładem intelektualnym*. Decyzje w sprawie wysokości i podziału nagrody wdrożeniowej podejmował Dyrektor Instytutu.

Fundusz wdrożeniowy

W okresie objętym kontrolą NIK, tylko w 2017 r. Instytut przekazał środki na fundusz wdrożeniowy w wysokości 43,4 tys. zł. Środki te pochodziły z wpłat od dwóch przedsiębiorstw. W obu przypadkach, po odliczeniu kosztów, 60% zysku zostało przeznaczone na nagrody i podzielone między współtwórców produktów. Otrzymało je łącznie sześć osób – po trzech pracowników w każdym z projektów. W pierwszym przypadku kwotę 37,8 tys. zł rozdysponowano w proporcjach 45% (17,0 tys. zł), 40% (15,1 tys. zł) i 15% (5,7 tys. zł). W drugim przypadku, kwotę 5,6 tys. zł podzielono po równo między trzy osoby (otrzymały po 1,86 tys. zł każda). W omawianym zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

W latach objętych kontrolą NIK, Instytut prowadził działalność wydawniczą służącą zarówno prezentowaniu i szerokiemu upowszechnianiu wyników prac naukowo-badawczych dotyczących bezpieczeństwa pracy i ergonomii, jak i kreowaniu kultury bezpieczeństwa oraz świadomości społecznej o zagrożeniach zawodowych, potrzebie i metodach skutecznej profilaktyki, udostępnianiu naukowych podstaw rozpoznawania oceny zagrożeń oraz upowszechnianiu sposobów i rozwiązań eliminujących lub ograniczających ich przyczyny i skutki.

⁵³ Zarządzenie nr 10/2011 Dyrektora CIOP-PIB z 20 września 2011 r. w sprawie wprowadzenia „Regulaminu gospodarowania funduszem wdrożeniowym CIOP-PIB”.

Instytut opracował redakcyjnie rocznik kwartalnika *International Journal of Occupational Safety and Ergonomics (JOSE)*. W wydanych 23–25 tomie⁵⁶ opublikowano łącznie 211 artykułów (2017 r. – 69; 2018 r. – 72 i 2019 r. – 70). Upowszechnianie informacji o artykułach opublikowanych w *JOSE* następowało m.in. za pośrednictwem międzynarodowych baz danych⁵⁷.

5.1.3. Sytuacja kadrowa

Zgodnie z art. 39 ust. 1 ustawy o instytutach badawczych instytut zatrudnia pracowników: 1) naukowych; 2) badawczo-technicznych; 3) inżynierijno-technicznych; 4) administracyjno-technicznych; 5) bibliotecznych i pracowników dokumentacji naukowej; 6) na stanowiskach robotniczych; 7) obsługi i innych.

Zatrudnienie
i wynagrodzenia
w CIOP-PIB

Instytut, według stanu na koniec roku, zatrudniał w 2017 r. – 259, w 2018 r. – 267, w 2019 r. – 272, a w 2020 r. (do kwietnia) – 262 pracowników. Relacja pracowników zatrudnionych przy realizacji badań naukowych lub prac rozwojowych (pracowników naukowych, badawczo-technicznych oraz inżynierijno-technicznych) kształtowała się na poziomie około 76% zatrudnienia ogółem.

Stan zatrudnienia i przeciętne płace miesięczne⁵⁸ wynosiły:

- Liczba pracowników naukowych wzrosła z 74 w 2017 r. do 76 w 2020 r. (do kwietnia), tj. o 2,7%. Stanowili oni około 29% zatrudnienia ogółem. Przeciętna płaca wzrosła z 9,1 tys. zł w 2017 r. do 12,9 tys. zł w 2020 r. (do kwietnia), tj. o 41,8%;
- Liczba pracowników inżynierijno-badawczych zmniejszyła się ze 117 w 2017 r. do 115 w 2020 r. (do kwietnia), tj. o 1,7%. Stanowili oni około 45% zatrudnienia ogółem. Przeciętna płaca wzrosła z 4,8 tys. zł do 5,9 tys. zł, tj. o 22,9%;
- Liczba pracowników badawczo-technicznych wzrosła z ośmiu w 2017 r. do dziewięciu w 2020 r. (do kwietnia), tj. o 12,5%. Stanowili oni około 3% zatrudnienia ogółem. Przeciętna płaca wzrosła z 7,0 tys. zł w 2017 r. do 9,6 tys. zł w 2020 r., tj. o 37,1%;
- Liczba pracowników administracyjno-ekonomicznych wzrosła z 51 w 2017 r. do 55 w 2020 r. (do kwietnia), tj. o 7,8%. Stanowili oni około 20% zatrudnienia ogółem. Przeciętna płaca wzrosła z 8,7 tys. zł w 2017 r. do 9,1 tys. zł w 2020 r., tj. o 4,6%.

Z tytułu zatrudnienia Instytut poniósł koszty wynagrodzeń: w 2017 r. – 23 011,7 tys. zł, w 2018 r. – 25 169,5 tys. zł, w 2019 r. – 27 845,2 tys. zł i w 2020 r. (do kwietnia) – 9 434,2 tys. zł. Udział poszczególnych grup pracowników w kosztach wynagrodzeń przedstawia infografika nr 13.

Koszty wynagrodzeń

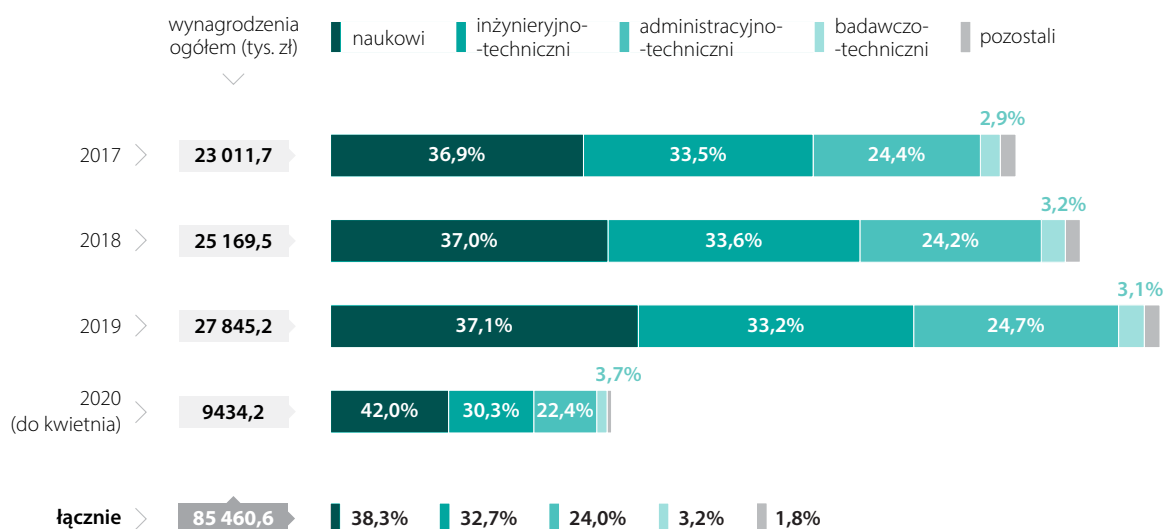
⁵⁶ Nr 1-4/2017, 1-4/2018 i 1-4/2019.

⁵⁷ Science Citation Index®, Social Sciences Citation Index®, Journal Citation Reports®, Social Scisearch®, SCOPUS®, Mosby's Nursing Index, Medline®, Reaxys's Medicinal Chemistry, EBSCO, Index Copernicus.

⁵⁸ Wynagrodzenie brutto, do którego wliczone zostały premie i nagrody przyznawane pracownikom w ciągu roku.

Infografika nr 13

Struktura kosztów wynagrodzeń w CIOP-PIB w latach 2017–2020 (do kwietnia)



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych CIOP-PIB.

Kadra naukowa i badawczo-techniczna

Pracownicy naukowi i badawczo-techniczni stanowili w 2017 r. – 31,7%, w 2018 r. – 31,5%, w 2019 r. – 32%, a w 2020 r. (do kwietnia) – 32,4% stanu osobowego Instytutu. Wśród pracowników naukowych:

- Adiunkci stanowili w 2017 r. – 50%, w 2018 r. – 51%, w 2019 r. – 53% i w 2020 r. (do kwietnia) – 54%;
- Asystenci stanowili w 2017 r. – 26%, w latach 2018–2019 po 27%; a w 2020 r. (do kwietnia) 25%;
- Profesorowie stanowili w 2017 r. – 24%; w 2018 r. – 22%, w 2019 r. – 20% i w 2020 r. (do kwietnia) – 19,7%.

Po wejściu w życie reformy szkolnictwa wyższego i nauki⁵⁹ liczbę pracowników naukowych tworzą pracownicy naukowi, którzy złożą oświadczenie upoważniające zatrudniającego ich podmiot do zaliczenia do liczby pracowników prowadzących w podmiocie działalność naukową w określonej dyscyplinie lub maksymalnie dwóch dyscyplinach. Osobami prowadzącymi działalność naukową są pracownicy zatrudnieni w instytutach naukowych Państwowej Akademii Nauk lub instytutach badawczych.

W latach objętych kontrolą Instytut powołał na stanowiska pracowników naukowych: w 2017 r. – trzy osoby (po jednej na stanowiska profesora nadzwyczajnego, adiunkta i asystenta), w 2018 r. – pięć osób (trzy na stanowisko asystenta i po jednej na stanowisko profesora zwyczajnego i adiunkta), a w 2019 r. – cztery osoby (wszystkie na stanowisko adiunkta). Zgodnie z art. 43 ust. 6 ustawy o instytutach badawczych powołania nowych pracowników naukowych poprzedzono konkursem. Łącznie ogłoszono siedem konkursów na stanowiska naukowe, w tym pięć na asystentów oraz dwa na adiunktów. Kontrolą objęto cztery konkursy – jeden z 2017 r., dwa z 2018 r. oraz jeden z 2019 r. W procedurze naboru nie stwierdzono nieprawidłowości.

⁵⁹ Art. 265 ust. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce* (Dz. U. z 2020 r. poz. 85, ze zm.).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Kontrolą objęto dokumentację 10 pracowników, w tym pięciu naukowych i pięciu badawczo-technicznych. Wszyscy mieli kwalifikacje wymagane na podstawie art. 43 ust. 2–5⁶⁰ i art. 49 ust. 2⁶¹ ustawy o *instytutach badawczych*. Z dokumentacji pracowników badawczo-technicznych wynikało, że trzech z nich było wcześniej pracownikami naukowymi, jednak w czasie oceny dorobku naukowego dokonanej w 2010 r., uzyskali oni zbyt małą liczbę punktów i zostali przeniesieni na stanowiska badawczo-techniczne z uwagi na niewystarczający dorobek naukowy.

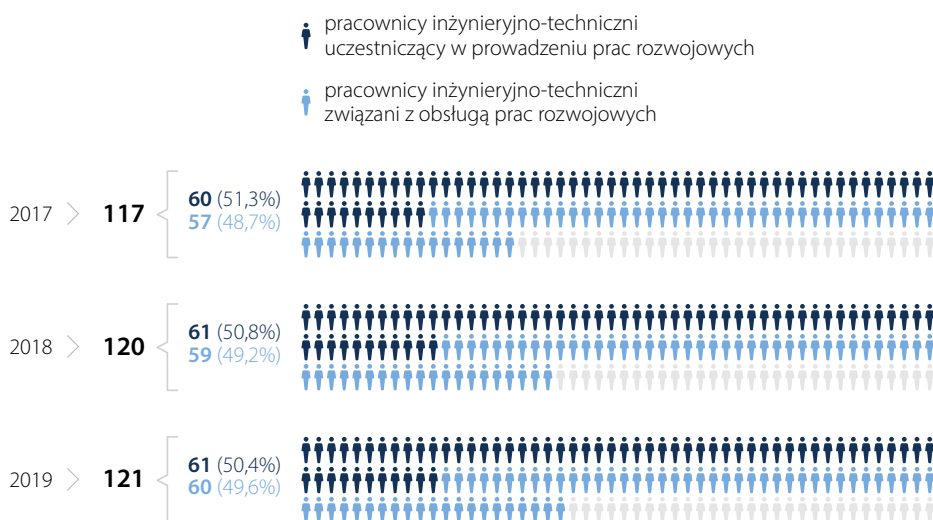
Pracownicy naukowcy Instytutu podnosili kwalifikacje i uzyskiwali nowe stopnie naukowe na innych uczelniach: w 2017 r. trzy osoby uzyskały stopień doktora habilitowanego, a siedem doktora; w 2018 r. jedna osoba uzyskała tytuł profesora, dwie – doktora habilitowanego i jedna doktora; w 2019 r. cztery osoby uzyskały stopień doktora habilitowanego, a jedna doktora.

W latach 2017–2019 r. ok. 50% zatrudnionych pracowników inżynierijno-technicznych uczestniczyło w prowadzeniu prac rozwojowych, a pozostali związani byli z obsługą tych prac, co prezentuje infografika nr 14.

Pracownicy
inżynierijno-techniczni

Infografika nr 14

Struktura zatrudnienia pracowników inżynierijno-technicznych CIOP-PIB w latach 2017–2019



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych CIOP-PIB.

Instytut posiadał uprawnienia do nadawania stopni naukowych. Kwestie te regulowały dwie uchwały Rady Naukowej CIOP-PIB – w sprawie *zaopiniowania Trybu przeprowadzania przewodów doktorskich*⁶² oraz w sprawie

Upewnienia
do nadawania stopni
naukowych

⁶⁰ Na stanowisku profesora może być zatrudniona osoba posiadająca tytuł profesora. Na stanowisku profesora instytutu może być zatrudniona osoba posiadająca tytuł profesora, stopień doktora habilitowanego lub stopień doktora, a w przypadku osoby na stałe zamieszkującej za granicą – co najmniej stopień doktora. Na stanowisku adiunkta może być zatrudniona osoba posiadająca stopień doktora. Na stanowisku asystenta może być zatrudniona osoba posiadająca tytuł zawodowy magistra lub równorzędny.

⁶¹ Na stanowisku badawczo-technicznym może być zatrudniona osoba posiadająca wykształcenie wyższe. Dodatkowe kwalifikacje na stanowiska badawczo-techniczne ustala dyrektor po zasięgnięciu opinii rady naukowej oraz zakładowych organizacji związkowych.

⁶² Uchwała Rady Naukowej CIOP-PIB podjęta na posiedzeniu w dniu 22 grudnia 2016 r. w sprawie *zaopiniowania Trybu przeprowadzania przewodów doktorskich w CIOP-PIB*.

sposobu postępowania w sprawie nadania stopnia doktora w systemie eksternistycznym⁶³. W okresie objętym kontrolą NIK, w Instytucie zakończyło się siedem przewodów doktorskich (w 2017 r. – sześć; w 2018 r. – jeden) przeprowadzonych przez Radę Naukową CIOP-PIB. Rada Naukowa wydała decyzje administracyjne, potwierdzające te stopnie naukowe. Wszystkie osoby otrzymały stopień naukowy doktora nauk technicznych w dyscyplinie inżynieria środowiska.

Nie przeprowadzono ocen pracowników naukowych i badawczo-technicznych

W okresie objętym kontrolą w Instytucie nie dokonano oceny pracowników naukowych i badawczo-technicznych, co było niezgodne z art. 44 ust. 4 oraz art. 50 ustawy o instytutach badawczych, stanowiących, że pracownicy naukowi oraz badawczo-techniczni podlegają ocenom okresowym nie rzadziej niż raz na cztery lata.

Wcześniejsze oceny przeprowadzone były łącznie dla wszystkich grup pracowników naukowych – w roku 2013 za okres od 1 stycznia 2009 r. do 31 grudnia 2012 r., tj. za cztery lata i w lipcu 2016 r. za okres od 1 stycznia 2013 r. do 31 grudnia 2015 r., tj. za trzy lata.

W ramach przeprowadzonej w 2016 r. oceny dorobku naukowego i technicznego pracowników Instytutu okres, za który byli oceniani pracownicy naukowi na stanowiskach asystenta i adiunkta oraz pracownicy badawczo-techniczni, został wydłużony o rok w związku z ewaluacją jednostek naukowych. Miało to na celu zmobilizowanie pracowników do zintensyfikowania działań na rzecz pozyskania ocenianego dorobku. W wyciągu z protokołu nr V/2016 z posiedzenia Rady Naukowej CIOP-PIB w dniu 22 grudnia 2016 r. stwierdzono, że oceną objęto 76 pracowników naukowych i badawczo-technicznych, z których 66 uzyskało ocenę pozytywną, a 10 negatywną.

Od 1 października 2016 r. – po nowelizacji ustawy o instytutach badawczych – wszystkich pracowników naukowych i badawczo-technicznych obowiązuje okresowa ocena przeprowadzana nie rzadziej, niż co cztery lata, jednak wewnętrzny regulamin CIOP-PIB nie został w tym zakresie zmieniony i nadal obowiązywał przepis przewidujący oceny dla tych pracowników nie rzadziej, niż raz na dwa lata. Regulamin został zaktualizowany dopiero w trakcie kontroli NIK, tj. w czerwcu 2020 r.⁶⁴ i obecnie przewiduje on dokonywanie ocen nie rzadziej niż raz na cztery lata dla wszystkich pracowników naukowych i badawczo-technicznych. Kolejna okresowa ocena dorobku naukowego i badawczo-technicznego została dokonana przez Zespół ds. Oceny Dorobku Naukowego i Technicznego w dniach od 19 września 2020 r. do 16 października 2020 r. za okres od 1 stycznia 2016 r. do 31 grudnia 2019 r. Oceniony został dorobek 81 pracowników Instytutu. Wszyscy pracownicy uzyskali ocenę pozytywną, przy czym 17 pracowników uzyskało ocenę pozytywną z wyróżnieniem, a 11 pracow-

⁶³ Uchwała nr 18/2019 Rady Naukowej CIOP-PIB podjęta na posiedzeniu w dniu 29 października 2019 r. w sprawie zaopiniowania Regulaminu postępowania w sprawie nadania stopnia doktora w trybie eksternistycznym w CIOP-PIB.

⁶⁴ Zarządzenie nr 6/2020 Dyrektora CIOP-PIB z dnia 22 czerwca 2020 r. w sprawie wprowadzenia regulaminu określającego tryb dokonywania oceny okresowej dorobku naukowego i technicznego pracowników naukowych i badawczo-technicznych CIOP-PIB.

ników uzyskało ocenę pozytywną z zastrzeżeniem o konieczności zwiększenia aktywności publikacyjnej. Rada Naukowa pozytywnie zaopiniowała oceny wystawione przez Zespół⁶⁵.

5.2. Gospodarka finansowa CIOP-PIB

CIOP-PIB prawidłowo prowadził gospodarkę finansową. W ocenie NIK, nieprawidłowości stwierdzone w tym obszarze nie miały istotnego wpływu na ocenę działalności. Przychody realizowano prawidłowo. Koszty ponoszono w sposób legalny, celowy i gospodarny oraz rzetelnie dokumentowano. Otrzymane środki publiczne były wykorzystane przez Instytut zgodnie z przeznaczeniem oraz terminowo rozliczone.

5.2.1. Finanse CIOP-PIB

W latach 2017–2018 Instytut otrzymał dotację statutową (łącznie z dotacją dla młodych naukowców)⁶⁶ w łącznej wysokości 12 688,6 tys. zł (w 2017 r. – 7080,5 tys. zł; w 2018 r. – 5608,1 tys. zł). W latach 2019–2020 Instytut otrzymał subwencję w łącznej wysokości 13 020,3 tys. zł (2019 r. – 6677,1 tys. zł; 2020 r. – 6343,2 tys. zł).

Instytut prawidłowo wykorzystał środki publiczne

W latach 2017–2018 Instytut otrzymał dotację na działalność statutową i na utrzymanie potencjału badawczego, badania naukowe lub prace rozwojowe oraz zadania z nimi związane, służące rozwojowi młodych naukowców oraz uczestników studiów doktoranckich dla młodych naukowców, tzw. „dotacja dla młodych naukowców”.

W latach 2019–2020 Instytut uzyskał subwencje ze środków finansowych na utrzymanie i rozwój potencjału badawczego, w tym na prowadzenie działalności badawczej, komercjalizację wyników działalności naukowej, rozwój zawodowy pracowników naukowych. Subwencje zostały przyznane na podstawie danych wprowadzonych do Systemu Informacji o Nauce i Szkolnictwie Wyższym POLON zgodnie z art. 368 ustawy *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce*. W celu utrzymania potencjału badawczego Instytut prowadził zadania badawcze niezbędne dla rozwoju naukowego kadry Instytutu oraz dyscyplin naukowych, w tym inżynierii środowiska, górnictwa i energetyki. Z subwencji otrzymanej w 2020 r. do końca kwietnia 2020 r. Instytut wydatkował 1704,6 tys. zł.

W latach 2018–2020 (I półrocze) Instytut nie składał wniosków dotyczących inwestycji związanych z kształceniem oraz działalnością naukową.

Kontrolą objęto trzy wnioski o przyznanie środków publicznych (jeden o przyznanie dotacji na utrzymanie potencjału badawczego oraz na finansowanie działalności, dwa wnioski o przyznanie subwencji na utrzymanie i rozwój potencjału badawczego). W 2018 r. Instytut otrzymał dotację podmiotową w kwocie 5608,1 tys. zł na utrzymanie potencjału badawczego oraz na badania naukowe lub prace rozwojowe oraz zadania z nimi związane. Dotacja przyznana na działalność statutową została wydatkowana zgodnie z przeznaczeniem oraz rozliczona zgodnie z obowiązującymi przepisami.

⁶⁵ Uchwała nr 10/2020 z dnia 21 października 2020 r. Rady Naukowej CIOP-PIB.

⁶⁶ W latach 2017–2018 CIOP-PIB otrzymywał środki na działalność statutową w formie dotacji. Od 2019 r. CIOP-PIB otrzymuje subwencję, która zastąpiła dotychczas przekazywaną dotację statutową.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W 2019 r. na utrzymanie i rozwój potencjału badawczego Instytut wydatkował 7544,2 tys. zł, z czego 5686,8 tys. zł pochodziło z otrzymanej subwencji. Niewykorzystane środki w kwocie 990,3 tys. zł w ramach subwencji otrzymanej w 2019 r. nie podlegały zwrotowi do budżetu państwa i stanowiły element wyniku finansowego Instytutu. Sprawozdanie z wykorzystanej subwencji za 2019 r. zostało złożone terminowo w systemie POLON. Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie wykorzystania przez Instytut środków publicznych.

Dodatni wynik finansowy

W latach 2017–2020 gospodarka finansowa Instytutu prowadzona była w oparciu o zaopiniowany corocznie przez Radę Naukową plan finansowy. W latach 2017–2019 przychody Instytutu wzrosły z 48 769,1 tys. zł do 57 889,4 tys. zł w 2019 r.⁶⁷ Wynik finansowy na koniec 2017 r. wyniósł 2063,7 tys. zł, a na koniec 2019 r. 4605,1 tys. zł. W latach 2017–2019 przychody Instytutu pochodziły głównie z realizacji Programu Wieloletniego *Poprawa bezpieczeństwa i warunków pracy* (część A i B) i stanowiły odpowiednio: 56,7%, 53,9% i 50,7% całości przychodów Instytutu. Przychody własne, w tym zlecenia przedsiębiorstw i innych odbiorców zewnętrznych w relacji do całości przychodów z lat 2017–2019 stanowiły odpowiednio: 14,1%, 22,8% i 15,9%.

Stan środków pieniężnych na koniec 2017 r. wynosił 31 489,8 tys. zł, na koniec 2018 r. – 32 725,8 tys. zł, na koniec 2019 r. – 30 949,3 tys. zł. Wysokość zgromadzonych środków finansowych zabezpieczała bieżącą działalność Instytutu oraz umożliwiawała ewentualne rozszerzenie działalności Instytutu.

Działalność komercyjna CIOP-PIB

W latach 2017–2020 (do kwietnia) Instytut wykonał 19 228 usług o charakterze komercyjnym⁶⁸. Łączna wartość usług netto na rzecz podmiotów zewnętrznych wynosiła 30 440 tys. zł⁶⁹. Działalność komercyjna CIOP-PIB w latach objętych kontrolą NIK obejmowała m.in.:

- Umowy z ZUS w zakresie realizacji *Programu dofinansowania działań skierowanych na utrzymanie zdolności do pracy przez cały okres aktywności zawodowej, prowadzonych przez płatników składek* – 7450 ocen projektów, 4502 odbiory zrealizowanych projektów, 200 wizyt monitorujących, 404 kontrole trwałości projektów, o wartości 17 123 tys. zł;
- Działalność w ramach akredytowanych laboratoriów badawczych i wzorujących – łącznie 1305 badań w ramach posiadanej akredytacji, 658 wydanych świadectw wzorcowania, o wartości 5537 tys. zł;
- Prace eksperckie – łącznie 2098 o wartości 2846 tys. zł;
- Działalność edukacyjną w zakresie bhp – studia podyplomowe – 314 słuchaczy, szkolenia – 49 stacjonarnych szkoleń okresowych, 70 szkoleń problemowych, 40 szkoleń specjalistycznych, o wartości 2230 tys. zł;
- Działalność w zakresie certyfikacji – 160 certyfikatów oceny typu WE, 32 certyfikaty na zgodność z normą, 488 certyfikatów badania typu UE, 114 kontroli w ramach nadzoru nad produkcją wyrobów, pięciu

⁶⁷ Za 2018 r. przychód wyniósł 55 951,6 tys. zł, a wynik finansowy 499,0 tys. zł.

⁶⁸ W 2017 r. – 4784; w 2018 r. – 8185; w 2019 r. – 5276 oraz w 2020 r. (do kwietnia) – 983.

⁶⁹ W 2017 r. – 6424 tys. zł; w 2018 r. – 12 679 tys. zł; w 2019 r. – 9129 tys. zł; w 2020 r. (do kwietnia) – 2208 tys. zł.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- certyfikatów wyrobów na zgodność z normą, trzy certyfikaty na znak ERGO GLOVES, 74 procesy certyfikacji kompetencji osób, 391 nadzorów nad certyfikatami kompetencji osób, o wartości 1560 tys. zł;
- Działalność wdrożeniową – 40 podmiotów o wartości 476,7 tys. zł;
 - Działalność wydawniczą – 153 podmioty o wartości 361 tys. zł.

Kontrolą objęto po pięć usług o charakterze komercyjnym z każdego roku (po trzy z dodatnim wynikiem finansowym i po dwie z ujemnym wynikiem finansowym). W latach 2017–2019 ujemny wynik finansowy dotyczył działalności edukacyjnej w zakresie bhp – studia podyplomowe oraz działalności wydawniczej.

Instytut prowadził studia podyplomowe związane z prowadzonymi badaniami naukowymi i pracami rozwojowymi. W latach 2017–2019 w studiach podyplomowych pn. *Bezpieczeństwo i ochrona człowieka w środowisku pracy* uczestniczyło łącznie 280 osób (2017 r. – 93, 2018 r. – 88 i 2019 r. – 99). Dyplomy studiów podyplomowych otrzymało w 2017 r. – 35 osób; w 2018 r. – 48, w 2019 r. – 19 i w 2020 r. – 16. Kalkulację kosztów działalności edukacyjnej Instytut przeprowadzał na podstawie analiz podobnych zadań w latach wcześniejszych. Straty powstały z powodu niższej liczby słuchaczy w stosunku do planowanej oraz rezygnacji osób ze studiów podyplomowych. Przychód z opłat pokrywał koszty bezpośrednie i w dużej części pośrednie. W ocenie NIK, prowadzenie kalkulacji kosztów na podstawie analiz z lat ubiegłych nie sprzyjało osiągnięciu przez Instytut wymiernych efektów finansowych, bowiem łączna strata na działalności edukacyjnej w okresie objętym kontrolą wyniosła 46,3 tys. zł.

W zakresie działalności wydawniczej w 2017 r. Instytut nie posiadał kalkulacji kosztów ze względu na przyjęcie przez Instytut oferty współpracy z brytyjskim wydawcą i akceptację jej warunków. W 2018 r. wycena ustalana była na podstawie cennika wydawnictw CIOP-PIB.

W 2020 r. ujemny wynik finansowy dotyczył szkoleń (dane z 30 kwietnia 2020 r.). W szkoleniach dla pracodawców, dla służb bhp oraz problemowych i specjalistycznych wzięło udział i otrzymało zaświadczenie o udziale w latach 2017, 2018, 2019 odpowiednio: 1119, 1281 i 1196 osób. W pierwszej połowie 2020 r. szkolenia były ograniczone z uwagi na zagrożenie pandemiczne – zaświadczenia o ich zakończeniu otrzymało 71 osób. Wycena szkoleń ustalana była m. in. na podstawie przeprowadzenia podobnych zadań w latach wcześniejszych.

W latach 2017–2019 Instytut dokonał sprzedaży 17 rzeczowych składników majątku trwałego. Z tego tytułu osiągnął łączny przychód w kwocie 65,5 tys. zł (2017 r. – 29,7 tys. zł, 2018 r. – 15,6 tys. zł, 2019 r. – 20,2 tys. zł). Kontrolą objęto trzy umowy sprzedaży składników aktywów trwałych⁷⁰: dwóch samochodów osobowych (w 2017 r. i w 2019 r.) oraz wyważarki z układem pomiarowym (w 2019 r.) na łączną kwotę 48 tys. zł. W przypadkach sprzedaży aut osobowych ich cena przy uwzględnieniu aktualnej wartości rynkowej została ustalona przez Instytut przy pomocy rzeczowo-

Przetargi na sprzedaż
środków trwałych

⁷⁰ Umowy nr: EZ/1/VIII/2017, TA/1/2019, EZ/1/III/2019.

znawcy. Cena oszacowania była ceną wywoławczą w przeprowadzonych przetargach, co było zgodne z art. 5 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 5 października 1993 r. w sprawie zasad organizowania przetargu na sprzedaż środków trwałych przez przedsiębiorstwa państwowe oraz warunków odstąpienia od przetargów. Przyjęto pisemny tryb zgłaszania ofert. W przetargu na sprzedaż samochodu w 2017 r. wpłynęły trzy oferty, spośród których Komisja przetargowa wybrała ofertę z najwyższą zaproponowaną ceną. W sprzedaży składników majątku trwałego, tj. samochodów osobowych zostały spełnione wszystkie warunki określone w ww. rozporządzeniu.

W przypadku wyważarki z układem pomiarowym, cena wywoławcza została ustalona 20 listopada 2017 r. przez przedstawiciela prywatnej firmy specjalizującej się w sprzedaży tego typu sprzętu na kwotę 11 tys. zł netto. Dopiero rok po oszacowaniu ceny, tj. 19 listopada 2018 r., Instytut udostępnił ofertę sprzedaży wyważarki na portalu aukcyjnym Allegro.pl. Nie wpłynęły żadne oferty kupna. Przedstawiciel firmy dokonującej wyceny wyraził 12 grudnia 2018 r. chęć zakupu urządzenia za oszacowaną przez siebie ponad rok wcześniej kwotę, tj. 11 tys. zł. Była to jedyna oferta, która wpłynęła do Instytutu i została przyjęta przez Komisję przetargową. W tym przypadku Instytut nie ustalił ceny oszacowania środka trwałego przy uwzględnieniu jego aktualnej wartości rynkowej, co było sprzeczne z art. 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie zasad organizowania przetargu na sprzedaż środków trwałych przez przedsiębiorstwa państwowe oraz warunków odstąpienia od przetargów, zgodnie, z którym przed przystąpieniem do przetargu sprzedawca ustala cenę oszacowania środków trwałych przy uwzględnieniu ich aktualnej wartości rynkowej. Wycena ta może być dokonana przez rzeczoznawców. W ocenie NIK, obowiązek ustalenia ceny oszacowania środka trwałego spoczywał na Instytucie.

Inwentaryzacja środków trwałych

Instytut opracował instrukcję inwentaryzacji wprowadzoną Zarządzeniem Dyrektora CIOP-PIB nr 18/93 w sprawie powołania Komisji Inwentaryzacyjnej oraz wprowadzenia Instrukcji w sprawie szczegółowych zasad sposobu przeprowadzania inwentaryzacji składników majątkowych w Instytucie. Instrukcja określa m. in. przedmiot, terminy i formy przeprowadzenia inwentaryzacji. Zasady inwentaryzacji zostały opisane również w polityce rachunkowości CIOP-PIB. W latach 2018–2019 Instytut przeprowadzał inwentaryzację środków trwałych.

Z przekazanej podczas kontroli dokumentacji, tj. protokołu z 27 stycznia 2020 r. w sprawie uzgodnienia środków trwałych, wartości niematerialnych i prawnych i ewidencji ilościowej przedmiotów wyposażenia na dzień 31 grudnia 2019 r. (Ogółem), wynika, że inwentaryzacja była przeprowadzona na podstawie pkt 6 Zasady Inwentaryzacji polityki rachunkowości CIOP-PIB ppkt 3 – środki trwałe, w latach, w których nie przeprowadza się spisu z natury, inwentaryzowane są w formie uzgodnienia i weryfikacji stanu na koniec roku obrotowego. Natomiast zgodnie z instrukcją w sprawie szczegółowych zasad i sposobu przeprowadzania inwentaryzacji składników majątku w Instytucie stanowiącą załącznik do Zarządzenia nr 18/93 Dyrektora CIOP-PIB terminem inwentaryzacji środków trwałych, w tym budynków z przynależnym do nich stałym wyposażeniem jest

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

30 listopada. Weryfikacja sald środków trwałych, wartości niematerialnych i prawnych oraz wyposażenia ujętych w protokole z 27 stycznia 2020 r. była przeprowadzona 31 grudnia 2019 r., tak, aby była możliwość uzgodnienia z księgami rachunkowymi po zaksięgowaniu dokumentacji finansowej za grudzień 2019 r. NIK zauważa, że zarządzenie w sprawie inwentaryzacji nie było aktualizowane od 1993 r., a w przyjętej polityce rachunkowości w zakresie inwentaryzacji zawarto już inne zapisy niż w wspomnianym zarządzeniu, np. dotyczące terminów i sposobu przeprowadzenia inwentaryzacji.

Zgodnie z załącznikiem nr 1 do Zarządzenia Dyrektora CIOP-PIB nr 8/2018 z dnia 15 czerwca 2018 r. *Wykaz pól spisowych i zespołów spisowych oraz terminów przeprowadzania spisu z natury środków trwałych, przedmiotów wyposażenia i mebli w Instytucie w 2018 r. wg stanu na dzień 31.08.2018 r.*, terminy rozpoczęcia i zakończenia inwentaryzacji zostały wyznaczone na 3 września – 26 września 2018 r. Zgodnie z załącznikiem nr 1 do Zarządzenia Dyrektora CIOP-PIB nr 12/2019 z dnia 22 października 2019 r. „Wykaz pól spisowych, zespołów spisowych, metody inwentaryzacji, terminy rozpoczęcia i zakończenia inwentaryzacji zostały wyznaczone na 22 stycznia – 7 lutego 2019 r. Zgodnie z polityką rachunkowości CIOP-PIB w pkt 6 *Zasady Inwentaryzacji* – „Inwentaryzację składników aktywów – z wyłączeniem aktywów pieniężnych, produkcji w toku, materiałów, towarów i produktów gotowych – rozpoczyna się nie wcześniej niż trzy miesiące przed końcem roku obrotowego, a kończy do 15 dnia następnego roku”. Decyzja ustalająca terminy spisu z natury środków trwałych wg stanu na 31 sierpnia 2018 r. z terminem rozpoczęcia we wrześniu 2018 r. została podjęta ze względu na intensywność prac merytorycznych w okresie październik – grudzień w związku z realizacją Programu Wieloletniego. Z ustaleń kontroli wynika, że inwentaryzacja nie została przeprowadzona w wyniku wyjątkowych okoliczności lecz była to inwentaryzacja planowa. W sprawozdaniach zespołów spisowych w pkt 3 – Omówienie spisu: (stwierdzenie usterki w zakresie składowania i konserwacji składników majątku, przyczyny stwierdzonych nieprawidłowości oraz uwagi i wnioski usprawniające prace na tym odcinku) nie wskazano żadnych uwag, pomimo iż na arkuszach spisowych występowały różnice między stanem faktycznym a księgowym. Zespoły spisowe nie wypełniały w sprawozdaniach pkt 3 z uwagi na fakt, że Komisja Inwentaryzacyjna stwierdziła przemieszczenia środków trwałych pomiędzy poszczególnymi komórkami organizacyjnymi oraz wnioskuje o dokonanie zmian miejsca użytkowania środków trwałych zgodnie z ich występowaniem. Wnioski Komisji zostały wykonane i dokonano zmian w ewidencji księgowej dokumentami „zmiana miejsca użytkowania”. Zdaniem NIK występowały różnice między stanem faktycznym a księgowym, których nie wykazano w uwagach w sprawozdaniach zespołów spisowych, co stanowiło naruszenie art. 27 ustawy o rachunkowości.

W latach 2017–2019 łączne koszty Instytutu wyniosły 155 442,2 tys. zł (2017 r. – 46 705,4 tys. zł, 2018 r. – 55 452,5 tys. zł, 2019 r. – 53 284,3 tys. zł). W ich strukturze od 61,7% do 65% stanowiły wynagrodzenia wraz ze składkami na ubezpieczenie społeczne. Podstawowe rodzaje kosztów zostały

Koszty CIOP-PIB

przedstawione na infografice nr 8. Badaniem objęto 49 dowodów księgowych za lata 2017–2019 na kwotę 10 136,0 tys. zł. W 10 przypadkach na kwotę 1236,3 tys. zł stwierdzono brak informacji w opisie faktury dotyczącej rzeczywistej daty odbioru towaru lub wykonania usługi, co było niezgodne z § 7 *Procedury oceny celowości ponoszonych wydatków, kontroli ich zgodności z planem finansowym Instytutu oraz sposobu wykorzystania wyników oceny i kontroli* stanowiącej Załącznik do Zarządzenia Nr 19/2016 Dyrektora CIOP-PIB z dnia 29 grudnia 2015 r. Wpisywanie spraw oczywistych na fakturze Instytut uznał za zbędne, ponieważ terminy odbioru towaru lub wykonania usługi znajdują się w protokole odbioru. NIK zauważa, że protokoły odbioru nie stanowiły integralnej części faktury, a w ww. Procedurze wskazano, że opis ten ma znajdować się na dowodzie księgowym.

5.2.2. Zakupy inwestycyjne i udzielanie zamówień publicznych

Zakupy inwestycyjne

W latach 2017–2019 Instytut zrealizował zakupy inwestycyjne na łączną kwotę 11 536,4 tys. zł (2017 r. – 1711,2, 2018 r. – 7169,6 tys. zł, 2019 r. – 2655,6 tys. zł). Instytut zrealizował dwa projekty inwestycyjne: pn. *Kompleksowa modernizacja energetyczna budynku Centralnego Instytutu Ochrony Pracy – Państwowego Instytutu Badawczego* oraz pn. *Innowacyjne Włókiennictwo 2020+*. W ramach pierwszego projektu przeprowadzono prace modernizacyjne siedziby Instytutu. W ramach drugiego projektu zbudowano laboratorium badawczo-demonstracyjne do oceny zaawansowanych technologicznie środków ochrony indywidualnej i weryfikacji ich funkcjonalności w symulowanych warunkach użytkowania oraz wyposażono w specjalistyczną aparaturę naukowo-badawczą.

Udzielanie zamówień publicznych

W okresie objętym kontrolą NIK, Instytut przeprowadził łącznie 87 postępowań o udzielenie zamówień publicznych (2017 r. – 22, 2018 r. – 25, 2019 r. – 40) w oparciu o regulacje ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*⁷¹ (*Pzp*). Udzieleniem zamówienia publicznego zakończyło się 75 postępowań, w wyniku których zawarto 122 umowy (2017 r. – 30, 2018 r. – 32, 2019 r. – 60).

CIOP-PIB był zobowiązany do przekazywania Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych rocznych sprawozdań o udzielonych zamówieniach. Sprawozdania za lata 2017–2019 zostały prawidłowo sporządzone i przekazane w terminie.

Instytut posiadał regulacje wewnętrzne w zakresie udzielania zamówień publicznych⁷². Określono w nich warunki udzielania zamówień publicznych, do których mają zastosowanie przepisy ustawy *Pzp* oraz, do których nie mają zastosowania, a także udzielania zamówień na usługi społeczne i inne szczególne usługi, wymienione w załączniku XIV do Dyrektywy 2014/24/UE, jeżeli ich wartość jest równa lub wyższa niż wyrażona w złotych równowartość kwoty 30 tys. euro i mniejsza niż wyrażona w złotych równowartość kwoty 750 tys. euro.

⁷¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm. – uchylene z dniem 1 stycznia 2021 r.

⁷² Zarządzenie nr 3/2019 Dyrektora CIOP-PIB z dnia 18 lutego 2019 r. w sprawie wprowadzenia Instrukcji postępowania przy udzielaniu zamówień publicznych w CIOP-PIB oraz Zarządzenie nr 11/2017 Dyrektora CIOP-PIB z dnia 7 grudnia 2017 r. w sprawie wprowadzenia regulaminu przygotowania i przeprowadzenia postępowań o udzielenie zamówień publicznych na usługi społeczne i inne szczególne usługi w CIOP-PIB o wartości od 30 tys. euro do 750 tys. euro.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Kontrolą objęto osiem zamówień publicznych⁷³ w wyniku, których zawarto 13 umów o łącznej wartości 13 002,2 tys. zł i wydatkowano 8486 tys. zł. Dwa spośród zamówień publicznych objętych badaniem zostały udzielone w trybie przetargu nieograniczonego i dotyczyły robót budowlanych. W ramach zamówienia *Kompleksowa modernizacja energetyczna budynku Centralnego Instytutu Ochrony Pracy – Państwowego Instytutu Badawczego* umowa została podpisana 21 czerwca 2017 r. na kwotę 5226 tys. zł. Wynagrodzenie zostało wypłacone wykonawcy w pełnej wysokości. W ramach zamówienia *Wykonanie robót remontowo-budowlanych i adaptacyjnych pomieszczeń laboratoryjnych i biurowych w budynku „A” CIOP-PIB w Warszawie* umowy na dwie części zamówienia zostały podpisane 21 listopada 2018 r. na łączną kwotę 1318,9 tys. zł. Wynagrodzenie zostało wypłacone wykonawcy w pełnej wysokości.

Trzy zamówienia zostały udzielone w oparciu o procedurę obejmującą zamówienia na usługi społeczne w trybie art. 138o ustawy *Pzp*. Były to postępowania: *Świadczenie usług medycznych z zakresu medycyny pracy wraz z dodatkową opieką medyczną w Warszawie i w Łodzi* (dwie umowy z dnia 31 lipca 2019 r. na łączną kwotę 2787,2 tys. zł; łącznie wydatkowano 976,8 tys. zł); *Usługa przeprowadzenia kompleksowej diagnozy społeczno-zawodowej* (umowa z dnia 3 września 2019 r. na kwotę 1102,6 tys. zł, wydatkowano 145,4 tys. zł); *Usługa ochrony osób i mienia w Warszawie i w Łodzi* (dwie umowy z dnia 26 lutego 2020 r. na łączną kwotę 1419,9 tys. zł, łącznie wydatkowano 197,2 tys. zł).

Jedno zamówienie – *Przeprowadzenie badań ankietowych dotyczących monitoringu warunków pracy, zdrowia psychicznego i dobrostanu w pracy, obejmujących trzy pomiary, na ogólnopolskiej próbie pracowników (N=750)* zostało udzielone bez stosowania ustawy *Pzp* (na podstawie art. 4d ust. 1 pkt 1). Umowa została podpisana 11 maja 2020 r. na kwotę 289,1 tys. zł. W okresie objętym kontrolą Instytut nie ponosił wydatków w ramach tej umowy. Wartość zamówienia została ustalona poprzez rozeznanie cen rynkowych. Prośba o oszacowanie kosztów realizacji zamówienia została skierowana drogą elektroniczną do sześciu potencjalnych wykonawców. Propozycja wyceny została przesłana tylko przez jednego z nich, z którym Instytut zawarł umowę. Instytut nie podejmował próby pozyskania innych ofert.

Jedno zamówienie – *Dostawa samochodu osobowego*, zostało udzielone w trybie z wolnej ręki. Tryb ten zastosowano na podstawie art. 67 ust. 1 pkt 4 ustawy *Pzp*, gdyż w dwóch przetargach nieograniczonych prowadzonych uprzednio nie zostały złożone żadne oferty. Umowa z dnia 14 listopada 2018 r. została wykonana w pełnej kwocie 98,4 tys. zł.

Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie przygotowania i przeprowadzenia postępowań, wyboru wykonawców oraz realizacji i rozliczenia umów. Przesłanki wyboru zastosowanych trybów udzielania zamówienia zostały spełnione w przypadku wszystkich postępowań objętych badaniem.

⁷³ Dwa zamówienia udzielone zostały w trybach podstawowych, pięć w trybach nie podstawowych i jedno z wyłączeniem stosowania ustawy *Pzp*.

5.3. Realizacja Programu Wieloletniego *Poprawa bezpieczeństwa i warunków pracy*

W ramach Programu Wieloletniego zrealizowano zadania i projekty, a łączna liczba zrealizowanych produktów była wyższa od zakładanej o 21,4% w części A Programu i o 41,9% w części B Programu. Przyjęte wskaźniki realizacji celów Programu, monitorowane na podstawie danych GUS i ZUS, zostały zrealizowane lub wykazują tendencję malejącą. Brak osiągnięcia dziewięciu (z 20 badanych) wskaźników rezultatu, które miały być osiągnięte przez CIOP-PIB w ramach siedmiu projektów realizowanych w II i III etapie Programu Wieloletniego wskazuje, że nie osiągnięto zakładanych wskaźników oddziaływania. Od wykonawców II i III etapu Programu Wieloletniego CIOP-PIB nie egzekwował raportów z wykorzystania wyników Programu, które miały być złożone po upływie dwóch lat od zakończenia realizacji projektów. Tym samym, mimo nakreślonych w Programie celów strategicznych, wyniki ich realizacji są praktycznie nieweryfikowalne.

5.3.1. Działania w ramach Programu Wieloletniego i ich spójność z dokumentami strategicznymi i kierunkowymi dla polityki państwa

Przygotowanie
założeń Programu
Wieloletniego

Cel główny Programu określono, jako opracowanie innowacyjnych rozwiązań organizacyjnych i technicznych, ukierunkowanych na rozwój zasobów ludzkich oraz nowych wyrobów, technologii, metod i systemów zarządzania, których wykorzystanie przyczyni się do znaczącego ograniczenia liczby osób zatrudnionych w warunkach narażenia na czynniki niebezpieczne, szkodliwe, uciążliwe oraz ograniczenia związanych z nimi wypadków przy pracy, chorób zawodowych i wynikających z tego strat ekonomicznych i społecznych.

Realizacji celu głównego służyć ma wykorzystywanie nowych technologii i innowacyjnych rozwiązań ograniczających liczbę osób narażonych w miejscu pracy na działanie czynników niebezpiecznych, szkodliwych i uciążliwych. Wlicza się w to m.in. opracowanie normatywów dla substancji szkodliwych, metod, zasad i narzędzi i środków służących identyfikacji zagrożeń oraz ochronie indywidualnej i zbiorowej, a także opracowanie nowych metod edukacji i baz danych charakteryzujących polskie społeczeństwo pod kątem tworzenia stanowisk pracy dostosowanych do indywidualnych możliwości psychospołecznych i fizycznych pracownika.

Program Wieloletni jest elementem działań w zakresie ochrony pracy oraz polityki naukowej określonych m.in. w *Strategii Europa 2020 na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*⁷⁴ (*Strategia Europa 2020*), *Strategii Rozwoju Kraju 2020*⁷⁵

⁷⁴ Komunikat Komisji Europa 2020 – Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, Bruksela, 3.3.2010 KOM(2010) 2020 wersja ostateczna.

⁷⁵ Załącznik do uchwały nr 157 Rady Ministrów z dnia 25 września 2012 r. (M.P. poz. 882) – uchylona z dniem 15 marca 2017 r. Zastąpiona *Strategią na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do 2020 r. (z perspektywą do 2030 r.)* – uchwała Rady Ministrów nr 8 z dnia 14 lutego 2017 r. (M.P. poz. 260).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

(SRK 2020), *Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego 2020*⁷⁶ (SRKL 2020), *Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju 2030. Trzecia Fala Nowoczesności*⁷⁷ (DSRK 2030).

Instytut przygotowywał założenia Programu Wieloletniego dla kolejnych trzyletnich etapów jego realizacji. Podstawą ustalenia zakresu przedmiotowego Programu była identyfikacja problemów dotyczących bezpieczeństwa i zdrowia w pracy. Każdy kolejny etap Programu poprzedzony był analizami takich czynników jak postępujące zmiany demograficzne, postęp naukowo-techniczny, pojawienie się nowych zagrożeń i aktualna sytuacja występująca w środowisku pracy. Propozycje zagadnień do uwzględnienia w Programie przesyłały ministerstwa, urzędy centralne oraz partnerzy społeczni. Na podstawie analiz i konsultacji CIOP-PIB ustalał zakres zagadnień przewidzianych do realizacji. Poszukiwane były rozwiązania zidentyfikowanych problemów z zakresu ochrony pracownika w środowisku pracy. Według Instytutu, na tym etapie szczególnie ważne było przedstawienie propozycji takich tematów, których wyniki (produkty) posłużą realizacji ustalonych w Programie Wieloletnim celów i były możliwe do osiągnięcia w horyzoncie danego etapu Programu oraz nie przekraczały możliwości finansowych jego budżetu. Instytut wysyłał zaproszenia do potencjalnych wykonawców, np. Politechnika Warszawska (wykonawca II, III i IV etapu), Instytut Medycyny Wsi im. W. Chodźki w Lublinie (wykonawca II, III i IV etapu), Instytut Medycyny Pracy im. J. Nofera w Łodzi (II, III i IV etap), Instytut Biologii Doświadczalnej im. M. Nenckiego w Warszawie (III i IV etap). Wyboru zadań oraz projektów Instytut dokonał na podstawie kart informacyjnych oraz założonych w nich wskaźników. Większość zaproponowanych zagadnień została włączona do Programu.

Pozytywnie ocenione karty informacyjne wraz z zaakceptowanym budżetem były ujęte we wniosku o ustanowienie Programu. Karty informacyjne dla poszczególnych zadań i projektów zostały opracowane z określeniem takich elementów jak planowane etapy zadania i jego cele, okres realizacji, charakterystyka planowanych do realizacji prac, planowane do osiągnięcia wyniki końcowe (produkty) i przewidywany sposób ich wdrożenia, potencjalni odbiorcy zainteresowani wdrożeniem wyników (produktów) oraz efekty wdrożenia wyników (produktów) zadania do praktyki gospodarczej lub społecznej (oddziaływania). W kartach informacyjnych opracowanych dla poszczególnych zadań wskazywano celowość ich podjęcia w powiązaniu z dokumentami strategicznymi i kierunkowymi istotnymi dla polityki państwa w zakresie ochrony pracy oraz polityki naukowej. Nie wskazano natomiast celu szczegółowego Programu, w ramach którego zadanie było realizowane. Zgodnie z *Założeniami systemu realizacji i monitorowania* Programu, do monitorowania realizacji celów Programu wykorzystane będą założone wskaźniki produktów i rezultatu, które będą przypisane do poszczególnych celów szczegółowych. W ocenie NIK, brak wskazania celu szczegółowego utrudniał CIOP-PIB monitorowanie realiza-

W umowach, jak i w kartach informacyjnych nie wskazano celu szczegółowego Programu

⁷⁶ Załącznik do uchwały nr 104 Rady Ministrów z dnia 18 czerwca 2013 r. (M.P. poz. 640).

⁷⁷ Załącznik do uchwały nr 16 Rady Ministrów z dnia 5 lutego 2013 r. (M.P. poz. 121) – uchylona z dniem 13 listopada 2020 r.

cji celów Programu. Karty informacyjne nie były modyfikowane na etapie realizacji poszczególnych zadań, a sprawozdania z realizacji zadań odnosiły się każdorazowo do zakresu ujętego w karcie informacyjnej.

O ustanowienie Programu przygotowanego przez Instytut wnioskował minister właściwy ds. pracy w porozumieniu z ministrem właściwym ds. szkolnictwa wyższego i nauki.

Zadania w zakresie służb państwowych realizował Instytut, w ramach czterech przedsięwzięć:

- Grupa 1 *Ustalenie normatywów w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy* (14 zadań);
- Grupa 2 *Rozwój metod i narzędzi do zapobiegania i ograniczania ryzyka zawodowego w środowisku pracy* (23 zadania);
- Grupa 3 *Rozwój systemu badań maszyn i innych urządzeń technicznych, narzędzi oraz środków ochrony zbiorowej i indywidualnej* (21 zadań);
- Grupa 4 *Rozwój systemu edukacji, informacji i promocji w zakresie bezpieczeństwa i ochrony zdrowia* (34 zadania).

Projekty w zakresie badań naukowych i prac rozwojowych realizował Instytut, jako Główny Wykonawca oraz inne jednostki naukowe (uczelnie, instytuty badawcze i PAN), w ramach czterech przedsięwzięć:

- Przedsięwzięcie I *Zachowanie zdolności do pracy* (17 projektów);
- Przedsięwzięcie II *Nowe i narastające czynniki ryzyka związane z nowymi technologiami i procesami pracy* (23 projekty);
- Przedsięwzięcie III *Inżynieria materiałowa i zaawansowane technologie na rzecz bezpieczeństwa i higieny pracy* (19 projektów);
- Przedsięwzięcie IV *Kształtowanie kultury bezpieczeństwa* (pięć projektów).

5.3.2. Realizacja przez Instytut zadań w zakresie służb państwowych (część A Programu Wieloletniego)

Umowa o wykonanie zadań w zakresie służb państwowych (część A) w ramach realizacji IV etapu Programu, została zawarta między CIOP-PIB a Ministrem Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej 10 marca 2017 r. Wykonawcą wszystkich 90 zadań był Instytut. Nakłady na realizację zadań w latach 2017–2019 wynosiły 62 000 tys. zł ze środków będących w dyspozycji ministra właściwego do spraw pracy.

Wyższe
od planowanych
wykonanie produktów

W ramach realizacji zadań w części A Programu przewidziano wykonanie łącznie 2031 produktów podzielonych na 18 kategorii. Wykonano 2465 produktów, tj. o 21,4% niż zakładano. Przekroczono liczbę planowanych produktów w 13 kategoriach. Największe przekroczenia wystąpiły w kategoriach: *Serwisy internetowe* o 172,7%, *Referaty, doniesienia, plakaty, prezentacje* o 144,9% i *Propozycje zmian w regulacjach prawnych* o 66,7%. W pozostałych dziesięciu kategoriach przekroczenia były nie wyższe niż 32%. W pięciu kategoriach Instytut wykazał liczbę zrealizowanych produktów równą z zaplanowaną. W wyniku realizacji zadań zostały wytworzone produkty o różnorodnym charakterze (rozwiązania techniczne i organizacyjne wspierające eliminowanie lub ograniczanie przyczyn powodujących wypadki przy pracy i choroby zawodowe, wytyczne, programy i materiały edukacyjne, strony internetowe, programy i aplikacje komputerowe, bazy danych wydawnictwa zwarte, artykuły naukowe i popularnonaukowe).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Wyniki prac badawczych w postaci metod badań trafiały do przedsiębiorstw korzystających z działalności certyfikacyjnej Instytutu. Działania upowszechniające produkty wytworzone w ramach realizowanych zadań prowadzone były również podczas targów i wystaw, a także w postaci kampanii informacyjnych, konferencji, seminariów, warsztatów, konkursów, przedsięwzięć edukacyjnych, działalności wydawniczej oraz portalu internetowego Instytutu.

Kontrolą NIK objęto 18 zadań w zakresie służb państwowych o łącznej wartości 17 362,7 tys. zł. Zadania te stanowiły 20% wszystkich zadań w zakresie służb państwowych. Zadania te były spójne z celami wyszczególnionymi w dokumentach strategicznych i kierunkowych istotnych dla polityki państwa w zakresie ochrony pracy oraz polityki naukowej:

- *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju* (18 zadań) – m.in. poprzez podnoszenie bezpieczeństwa pracy, aktywność zawodową osób 50+ oraz osób niepełnosprawnych, oddziaływanie na jakość życia w zakresie klimatu akustycznego;
- *DSRK. Polska 2030* (trzy zadania) – m.in. poprzez opracowanie systemu diagnozy psychologicznej oraz programu wsparcia adaptacyjnego do celów reintegracji zawodowej;
- *SRK 2020* (siedem zadań) – m.in. poprzez podjęcie działań polegających na tworzeniu warunków dla rozwoju oraz promocję aktywności zawodowej i społecznej osób starszych oraz niepełnosprawnych;
- *Krajowym Programie Badań. Założenia polityki naukowo-technicznej i innowacyjnej państwa* (trzy zadania) – m.in. poprzez współpracę z Międzynarodową Organizacją Pracy oraz z międzynarodową siecią centrów informacji o BHP w celu upowszechniania i ułatwiania dostępu do wiedzy związanej z bezpieczeństwem pracy;
- *SRKL 2020* (cztery zadania) – m.in. poprzez opracowanie *Wytycznych do działań na rzecz utrzymywania zdolności do pracy w ramach wdrażania koncepcji społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw (CSR)*;
- *Strategii Innowacyjności i Efektywności Gospodarki Dynamiczna Polska 2020* (cztery zadania) – m.in. poprzez dostarczanie nowej wiedzy niezbędnej dla zapewnienia bezpieczeństwa i zdrowia osób uczestniczących w tworzeniu innowacji, jak i użytkowników wytworzonych innowacyjnych produktów.

Wyniki kontroli wykazały, że Instytut zrealizował zadania objęte badaniem, a wskaźniki produktu zostały osiągnięte w przypadku 17 z 18 zadań. W zadaniu 4.G.08 *Opracowanie systemu diagnozy psychologicznej oraz programu wsparcia adaptacyjnego do celów reintegracji zawodowej* nie zrealizowano wskaźnika pn. *Referat na konferencji krajowej*. Instytut w tym zakresie podjął inne działania edukacyjne i popularyzujące wyniki zrealizowanego zadania (warsztaty, konsultacje grupowe dla psychologów, seminarium dla doradców zawodowych) mające na celu upowszechnienie uzyskanych wyników.

W okresie realizacji IV etapu Programu Wieloletniego Instytut podejmował działania edukacyjne i popularyzujące zmierzające do osiągnięcia założonych wartości wskaźników rezultatu. W przypadku wskaźników, które nie zostały zrealizowane do końca 2019 roku działania te kontynuowano w 2020 roku. Jednakże ocena ich osiągnięcia jest niemożliwa ze względu

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

na długofalowy charakter i zbyt krótki okres jaki upłynął od zakończenia realizacji IV etapu Programu. Znaczący wkład w upowszechnianie wyników badań Programu wnosi portal Instytutu (www.ciop.pl). Odwiedza go rocznie ok. 4 mln użytkowników, pobierając ok. 15 mln stron.

Niejednolity sposób kategoryzowania produktów

W ramach realizacji poszczególnych zadań Instytut sporządzał sprawozdania merytoryczne z zakończonych etapów, które podlegały ocenie przez niezależnych recenzentów specjalizujących się w dziedzinach objętych Programem. Uzyskane wyniki były przedstawiane i omawiane na posiedzeniach Komisji Oceny Prac Naukowych.

CIOP-PIB przygotował i przekazał do MRPiPS dwa raporty roczne i raport końcowy z realizacji Programu Wieloletniego w zakresie służb państwowych w terminach określonych w umowie o realizację zadań. Raporty zawierały informacje w zakresie stopnia wykonania poszczególnych zadań oraz opis uzyskanych wyników merytorycznych. Zawarto w nich również dane dotyczące kosztów poniesionych w związku z realizacją poszczególnych zadań. W Programie Wieloletnim został określony wskaźnik produktu pn. *Stanowiska, procedury badawcze, procedury oceny zgodności, certyfikaty* natomiast w raportach z realizacji zadań Instytut zamieścił tablice zawierające wykazy pn. *Metody i procedury badania zgodności z wymaganiami bezpieczeństwa pracy i ochrony zdrowia* oraz *Stanowiska do badań spełnienia wymagań bezpieczeństwa pracy i ergonomii oraz inne*. W ocenie NIK, w celu zachowania pełnej przejrzystości w zakresie sprawozdawczości z realizacji wskaźników produktu, zasadnym byłoby wprowadzenie jednolitego sposobu kategoryzowania poszczególnych produktów w Programie Wieloletnim, kartach informacyjnych poszczególnych zadań oraz w raportach z realizacji Programu. Obecnie nazewnictwo nie jest jednolite.

Finansowanie i rozliczenie Umowy o wykonanie zadań w zakresie służb państwowych

Wartość wydatkowanych i rozliczonych przez Instytut środków wynosiła 62 087,8 tys. zł, w tym 86,8 tys. zł odsetki bankowe i 1,0 tys. zł środki własne CIOP – PIB. Instytut, zgodnie z Umową, prowadził wydzieloną ewidencję kosztów ponoszonych w związku z realizacją Umowy. Koszty realizacji zadań w zakresie służb publicznych wyniosły 62 087,8 tys. zł, w tym koszty bezpośrednie 36 724,5 tys. zł, tj. 59,1% kosztów poniesionych w ramach realizacji części A Programu., a koszty ogólne 25 363,3 tys. zł, tj. 40,9%. Koszty bezpośrednie obejmowały m.in.:

- Wynagrodzenia – 28 191,4 tys. zł;
- Usługi – 3513,4 tys. zł;
- Materiały i energię – 1481,4 tys. zł;
- Aparaturę – 923,5 tys. zł.

Kontrolą NIK objęto 30 dowodów księgowych na kwotę 1855,4 tys. zł, tj. 3% kosztów w ramach części A Programu Wieloletniego. Wyniki kontroli wykazały, że koszty ponoszono zgodnie z zasadami gospodarowania środkami publicznymi, tj. dokonywania wydatków w sposób celowy i oszczędny, a także w sposób umożliwiający terminową realizację zadań. Koszty zostały poniesione w okresie realizacji Programu na zadania związane z jego realizacją i zostały udokumentowane. Zamówienia były udzielane zgodnie z ustawą *Pzp*. Postępowania na dostawy o łącznej wartości przekraczającej

30 tys. euro netto (przeprowadzane łącznie dla wielu zadań) były prowadzone w trybie przetargu nieograniczonego z możliwością składania przez wykonawców ofert częściowych. Struktura faktycznie zrealizowanych nakładów była zgodna z zaplanowaną w Programie Wieloletnim, a przesunięcia między kategoriami kosztów nie przekraczały 0,5% wartości części A Programu i 1,1% wartości poszczególnych kategorii.

5.3.3. Realizacja badań naukowych i prac rozwojowych (część B Programu Wieloletniego)

Umowa w sprawie finansowania projektów w zakresie badań naukowych i prac rozwojowych w ramach realizacji IV etapu Programu Wieloletniego część B, została zawarta między CIOP-PIB a Narodowym Centrum Badań i Rozwoju 20 czerwca 2017 r. Do umowy zawarto sześć aneksów, które w pięciu przypadkach dotyczyły zmiany kosztorysu, a także obejmowały wykaz aparatury naukowo-badawczej planowanej do zakupu (wytworzenia) i harmonogram. W umowie przewidziano wykonanie 68 projektów realizowanych w ramach czterech przedsięwzięć. CIOP-PIB jako główny wykonawca realizował 53 projekty. Na realizację 15 projektów Instytut zawarł umowy z wykonawcami zewnętrznymi, tj. z 10 jednostkami naukowymi. Nakłady na finansowanie projektów w latach 2017–2019 wynosiły 31 500,0 tys. zł ze środków będących w dyspozycji ministra właściwego do spraw nauki, z tego 25 225,5 tys. zł na projekty realizowane przez CIOP-PIB i 6274,5 tys. zł na projekty realizowane przez jednostki naukowe.

Realizacja projektów

Kontrola 31 projektów w zakresie badań naukowych i prac rozwojowych (16 realizowanych przez CIOP-PIB i 15 przez jednostki naukowe), których koszty wyniosły łącznie 13 930,0 tys. zł, tj. 44,2% nakładów ogółem na finansowanie części B IV etapu Programu Wieloletniego wykazała, m.in. że:

- Wszystkie projekty poprzedziło rozpoznanie potrzeb z punktu widzenia wykorzystania wyników w praktyce. W przypadku jednego projektu przyjęte założenia okazały się nietrafne i tylko niektóre wyniki badań można byłoby wykorzystać na innych stanowiskach pracy niż założone w karcie informacyjnej projektu;
- W 15 projektach realizowanych przez jednostki naukowe umowy zostały podpisane zbyt późno (jedna pod koniec czerwca i 14 w lipcu 2017 r.), co stanowiło zagrożenie dla realizacji pierwszego etapu tych projektów. W 10 projektach na wniosek Wnioskodawców, nastąpiło przesunięcie terminów realizacji etapów – maksymalnie do czterech miesięcy, przy niezmienionym terminie zakończenia realizacji danego projektu w ramach Programu;
- We wszystkich zawartych umowach w sprawie realizacji projektu CIOP-PIB nie wskazał celu szczegółowego/celów szczegółowych Programu Wieloletniego, w które wpisywałyby się realizowane projekty;
- We wszystkich kartach informacyjnych projektów brak było powiązania przyjętych wskaźników produktu i rezultatu ze wskaźnikami produktu i rezultatu przypisanymi celom szczegółowym wskazanym w Programie Wieloletnim;

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- We wszystkich kartach informacyjnych projektów jako jeden z wyników końcowych (produkt) projektu wskazywano *Sprawozdania i raporty z realizacji etapów oraz całości projektu*.
- We wszystkich projektach przedstawiono kosztorys projektu w podziale na koszty wynagrodzeń (W), koszty aparatury naukowo-badawczej i wartości niematerialnych i prawnych (A), inne koszty operacyjne (Op), koszty podwykonawstwa (E), koszty ogólne (O);
- Realizacja wszystkich projektów była dokumentowana przez sporządzanie corocznych sprawozdań etapowych, raportów okresowych i raportu końcowego. Były one oceniane przez recenzentów spoza podmiotu realizującego projekt.
- Sprawozdania etapowe obejmowały dane określone w załączniku nr 5 *Zawartość merytoryczna sprawozdania etapowego z realizacji Projektu do umowy w sprawie realizacji projektu*.

W ramach realizacji projektów w części B Programu przewidziano wykonanie łącznie 651 produktów podzielonych na 15 kategorii. Dla części B Instytut przedstawił NIK rozliczenie 930 produktów. Łączna liczba produktów była wyższa o 42,9% od zakładanej. Przekroczono liczbę produktów szacunkowo planowanych do wykonania w dziewięciu kategoriach. Największe przekroczenia wystąpiły w kategoriach: *Seminaria, konferencje, warsztaty, konkursy, wystawy* o 538,5% oraz *Referaty, doniesienia, plakaty, prezentacje* o 94%. W czterech kategoriach Instytut wykazał NIK liczbę zrealizowanych produktów równą z zaplanowaną. Mniejszą od założonej liczbę zrealizowanych produktów wykazano w kategorii *Projekty norm polskich*. W ramach części B Programu Wieloletniego zamiast 13 produktów zrealizowano 12, jednak przekroczono zaplanowaną liczbę w tej kategorii w części A Programu i łącznie wykazano realizację o 22 więcej projektów norm niż zakładano.

Przykłady

Instytut Włókiennictwa realizował projekt III.N.17 pn. *Wielofunkcyjne materiały włókiennicze poprawiające warunki pracy osób niepełnosprawnych*, który obejmował badania i prace rozwojowe związane z zaprojektowaniem struktur włókienniczych i prototypu siedziska użytkowanego na stanowiskach pracy osób niepełnosprawnych oraz opracowanie nowej metody badawczej. Po zakończeniu realizacji projektu nie uruchomiono produkcji wielofunkcyjnego materiału włókienniczego oraz siedziska dla osób niepełnosprawnych, ponieważ ich produkcja była ściśle związana z komercjalizacją produktu. W zakresie uruchomienia produkcji siedziska zostało skierowane zapytanie do Centrum Sieci Badawczej Łukasiewicz o wytyczne i procedury dotyczące procesu komercjalizacji. W odpowiedzi Centrum wskazało, że wymogiem komercjalizacji produktu przez Instytut jest utworzenie spółek typu *spin-off*, które mają być wydzielone z instytucji badawczych po zgłoszeniu Centrum zamiaru ich założenia i otrzymaniu zgody Prezesa Centrum. Do pozostałych czynności dotyczących komercjalizacji produktu Centrum nie podało wytycznych, uznając, że jest to sprawa każdego Instytutu z osobna.

Politechnika Warszawska realizowała projekt II.N.03 pn. *Metoda rozpoznawania stopnia zmęczenia i obniżenia uwagi na podstawie oceny funkcjonowania pracownika oraz analizy sygnałów EEG*, który obejmował opracowanie metody

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

rozpoznawania stopnia zmęczenia i stanu uwagi oraz modelu laboratoryjnego systemu rozpoznawania stopnia zmęczenia i stanu uwagi na podstawie oceny zachowania pracownika oraz analizy sygnałów EEG. W raporcie końcowym z realizacji projektu wskazano, że na zastosowanie bezpośrednio zgodnie z tytułem projektu do oceny zmęczenia pracowników biurowych jest zdecydowanie za wcześnie i tylko niektóre wyniki badań można byłoby wykorzystać na innych stanowiskach pracy. Po zakończeniu realizacji projektu nie uruchomiono produkcji wersji komercyjnej systemu rozpoznawania stopnia zmęczenia i stanu uwagi.

Kontrola 31 projektów realizowanych w ramach części B Programu Wieloletniego wykazała, że nie uzyskano zamierzonych produktów w trzech projektach, tj. 9,7% projektów objętych kontrolą:

- I.N.17 – Gdański Uniwersytet Medyczny nie uzyskał planowanej do badań grupy pacjentów spełniających kryteria realizowanego projektu. Do badania z zaplanowanych 150 włączono 75 pacjentów. Jako powód wskazano zmiany organizacyjne w systemie szpitalnictwa. Projekt zrealizowano na podstawie badania mniejszej liczby osób.
- I.N.09 – Instytut Biologii Doświadczalnej PAN, w grudniu 2018 r., wystąpił o zaprzestanie realizacji projektu z powodu poważnej awarii aparatury.
- III.N.19 – Sieć Badawcza Łukasiewicz – Przemysłowy Instytut Automatyki i Pomiarów PIAP w zakończonym projekcie nie uzyskał części zaplanowanych produktów. Nie udało się uruchomić demonstratora optycznego systemu ostrzegawczego w wersji umożliwiającej przeprowadzenie planowanych badań.

W 13 projektach, tj. 41,9% projektów objętych kontrolą, nie zrealizowano wskaźnika produktu w kategorii *Publikacje naukowe i popularnonaukowe*. Z tego osiem publikacji z 12 zaplanowanych zrealizowano w projekcie II.N.20.B, dwie publikacje zamiast zaplanowanych trzech zrealizowano w pięciu projektach: I.N.13, III.N.03, III.N.04, III.N.13, III.N.20. Jedną publikację zamiast dwóch lub trzech uzyskano dla pięciu projektów: I.N.01.B, I.N.04, I.N.06, II.N.11.B, i IV.N.03. W dwóch projektach: II.N.04.B i II.N.05.B z zaplanowanych odpowiednio jednej i dwóch publikacji nie opublikowano żadnej. W zakresie publikacji planowanych, jako produkty w projektach realizowanych przez CIOP-PIB, wykonawcy ww. projektów *opracowali artykuły w postaci przygotowanej do przekazania do redakcji (...)*. Ponieważ stosowany przez NCBR sposób kwalifikacji produktów projektów przyjmuje publikację jako zrealizowaną dopiero w momencie jej opublikowania (...) dla spełnienia wymogu NCBR odnośnie do złożenia wydanej publikacji doświadczalnej, jako produktu projektu musiałaby ona być opracowana w pierwszym roku jego realizacji, co jest niemożliwe. (...) szacujemy okres trwającego procesu wydawniczego pozostałych publikacji (produktów) we wskazanych projektach na około 1,5 do dwóch lat.

W dwóch projektach, tj. 6,5% projektów objętych kontrolą, zorganizowane seminarium odbiegało od przyjętych w karcie informacyjnej projektu założeń.

Niepełna realizacja projektów

Przykłady

W projekcie II.N.03 pn. *Metoda rozpoznawania stopnia zmęczenia i obniżenia uwagi na podstawie oceny funkcjonowania pracownika oraz analizy sygnałów EEG*, realizowanym przez Politechnikę Warszawską seminarium weryfikujące opracowane produkty zostało przeprowadzone 17 grudnia 2019 r., jednak uczestniczyło w nim 17 osób z 30 zaplanowanych. Ostatecznie ze względu na okres przedświąteczny zgłosiło się tylko 17 osób.

W projekcie II.N.04.B pn. *Wpływ barwy światła na sprawność psychofizyczną człowieka o skrajnych chronotypach z wykorzystaniem metody funkcjonalnego rezonansu magnetycznego*, realizowanym przez Instytut Biologii Doświadczalnej im. M. Nenckiego w Warszawie na zorganizowane seminarium naukowe nie zaproszono m.in. przedstawicieli potencjalnych odbiorców jego wyników, wskazanych w karcie informacyjnej projektu oraz przedstawicieli Państwowej Inspekcji Pracy, przez co wytyczne dotyczące doboru barwy światła nie zostały upowszechnione zgodnie z zapisami umowy.

Realizowane projekty były oceniane przez recenzentów spoza podmiotu realizującego projekt. Wyniki były przedstawiane i dyskutowane na posiedzeniach Komisji Oceny Prac Naukowych. Na tej podstawie Komisja sporządzała protokoły w sprawie wykonania poszczególnych etapów projektów, w tym końcowej ich realizacji. W protokołach ocenie podlegało przede wszystkim osiągnięcie produktów projektu zgodnie z planem oraz jakość wykonania pracy. Z reguły oceniano także, czy produkty dają perspektywę osiągnięcia założonych rezultatów oraz terminowość wykonania projektu lub jego etapu.

Projekty miały głównie charakter badań podstawowych i stosowanych, a ich produktem była wiedza rozumiana w kategoriach dobra publicznego, dlatego istotnym elementem było jej upowszechnianie.

Przekroczenia terminów składanych sprawozdań i raportów

Realizacja wszystkich projektów w ramach IV etapu Programu Wieloletniego była dokumentowana zgodnie z § 6 umowy w sprawie realizacji projektu przez sporządzanie:

- Sprawozdań etapowych w terminach: do 10 grudnia w 2017 r. i do 10 listopada w latach 2018–2019;
- Raportów okresowych w terminie do dnia 28 lutego każdego roku realizacji projektu po zawarciu umowy;
- Raportu końcowego w terminie 60 dni od daty zakończenia realizacji projektu;
- Raportu z wykorzystania wyników projektu w terminie 20 dni po upływie dwóch lat od daty zakończenia projektu;
- Raportu „ex-post” w terminie 20 dni po upływie pięciu lat od daty zakończenia realizacji projektu.

Badanie 15 projektów realizowanych w ramach IV etapu Programu Wieloletniego pod kątem terminowości sporządzania sprawozdań i raportów wykazało, że w 14 projektach wystąpiły opóźnienia. W przypadku sześciu projektów z opóźnieniem od dwóch do 343 dni przekazano sprawozdania okresowe z poszczególnych etapów⁷⁸. W przypadku ośmiu

⁷⁸ Projekt I.N.08 sprawozdanie etapowe za I etap złożono dwa dni po terminie, za II etap – 40 dni po terminie, za III etap – 81 dni; projekt I.N.16 za I etap – 176 dni po terminie, za II etap – 208 dni po terminie, za III etap – 51 dni po terminie; projekt I.N.17 za I etap – 343 dni po terminie, za II etap – 4 dni po terminie, za III etap – 80 dni po terminie; projekt II.N.03 za I etap – 80 dni po terminie, za II etap – 70 dni po terminie, za III etap – 81 dni po terminie; projekt II.N.22 za I etap – terminowo, za II etap – 36 dni po terminie, za III etap – siedem dni po terminie; projekt III.N.19 za I etap – 96 dni po terminie, za II etap 33 dni po terminie, za III etap – 64 dni po terminie.

projektów⁷⁹ raporty okresowe za 2017 rok zostały złożone od jednego dnia do 364 dni po terminie określonym w umowie. W przypadku trzech projektów⁸⁰ raporty końcowe zostały złożone od dziewięciu do 158 dni po terminie określonym w umowie. Do raportu końcowego z realizacji projektu w żadnym z 15 projektów nie załączono informacji dla celów ewaluacji projektu, co było niezgodne z § 6 ust. 10 umowy w sprawie realizacji projektu. Nie upłynął termin złożenia pozostałych raportów przewidzianych umową, tj. raportu z wykorzystania wyników Programu, składanego w terminie 20 dni po upływie dwóch lat od zakończenia realizacji projektu i raportu „ex-post”, składanego w terminie 20 dni po upływie pięciu lat od daty zakończenia realizacji projektu.

Nieterminowe przekazywanie sprawozdań etapowych i raportów okresowych, wynikały głównie z opóźnienia w określeniu przez NCBR formularzy do raportowania oraz konsultacji sposobu ich wypełniania.

Przykłady

Dla projektów II.N.05.B pn. *Biomarkery narażenia zawodowego na substancje endokrynnie aktywne* i II.N.11.B pn. *Ocena efektów siarczku molibdenu (IV) (MoS₂) stosowanego w suchych środkach smarnych na układ oddechowy u szczura po podaniu dotchawicznym w postaci nano- i mikrometrycznej*, realizowanych przez Instytut Medycyny Pracy w Łodzi, których realizacja rozpoczęła się w 2017 r. Instytut nie złożył do CIOP-PIB raportów okresowych za 2017 r. w terminie przewidzianym w umowie, tj. do 10 grudnia 2017 r. Raporty obejmujące łącznie lata 2017–2018 zostały złożone w dniu 27 lutego 2019 r. Powodem tego było otrzymanie od CIOP-PIB informacji uzyskanej z NCBR, iż w przypadku, gdy realizacja projektu trwała w roku sprawozdawczym krócej niż sześć miesięcy, możliwe było odstępianie od składania raportu.

Dla projektu I.N.16 pn. *Innowacyjny informatyczny program szkoleniowo-terapeutyczny ograniczania negatywnych skutków stresu zawodowego wśród personelu medycznego*, realizowanego przez SWPS Uniwersytet Humanistycznospołeczny w Warszawie sprawozdania etapowe z realizacji I, II i III etapu projektu oraz raport okresowy za 2017 r. przekazano po terminach określonych w umowie, co wynikało z wydłużenia terminu realizacji I i II etapu, co uzgodniono z CIOP-PIB.

Świadczy to o nierzetelnym wykonywaniu przez CIOP-PIB obowiązków wynikających z zapisów umowy w sprawie finansowania projektów w ramach Programu Wieloletniego Poprawa bezpieczeństwa i warunków pracy IV etap (...) zawartej z NCBR, jak również umowy w sprawie realizacji projektu zawieranej z wykonawcami. Do obowiązków Stron określonych w § 4 ww. umów należało m.in. terminowe składanie raportów, w tym raportów okresowych i końcowego. Ewentualne zmiany umowy w sprawie realizacji projektu, w tym składania raportów, poza wyjątkami określonymi w umowie, zgodnie § 22 umowy wymagały pod rygorem nieważności sporządzenia pisemnego aneksu. W żadnym z ww. przypadków CIOP-PIB nie zawarł aneksu do umowy w sprawie realizacji projektu dotyczącego zmiany terminu przekazania sprawozdań/raportów lub odstępiania od składania informacji dla celów ewaluacji.

⁷⁹ Raporty okresowe za 2017 r.: projekt III.N.17 – jeden dzień po terminie; projekty II.N.20 i II.N.21 – pięć dni po terminie, projekt I.N.16 – sześć dni po terminie; projekty I.N.08 i III.N.18 – siedem dni po terminie; projekty II.N.05.B i II.N.11.B – 364 dni po terminie.

⁸⁰ Raporty końcowe z realizacji projektu: projekt III.N.19 złożony dziewięć dni po terminie; projekt I.N.09 złożony 13 dni po terminie i projekt II.N.04.B złożony 158 dni po terminie.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

CIOP-PIB złożył do NCBR roczne raporty okresowe i raport końcowy z realizacji Programu Wieloletniego w latach 2017–2019. Umowa zawarta między CIOP-PIB a NCBR w sprawie finansowania projektów w ramach Programu Wieloletniego przewidywała w § 6 ust. 7 załączanie do raportu końcowego informacji dla celów ewaluacji. CIOP-PIB nie załączył ww. informacji do raportu końcowego przekazanego do NCBR.

Brak raportów z wykorzystania wyników Programu

Umowa nr DZP/PBiWP-III/2014 z dnia 18 czerwca 2014 r. zawarta między NCBR a CIOP-PIB w sprawie finansowania projektów w ramach Programu Wieloletniego *Poprawa bezpieczeństwa i warunków pracy III etap (...)* okres realizacji 2013–2016, w § 8 ust. 1 pkt 3 stanowi, że CIOP-PIB przedkłada w formie papierowej i elektronicznej Raport z wykorzystania wyników Programu Wieloletniego zgodnie ze wzorem zamieszczonym na stronie internetowej NCBR. Również w § 8 ust. 8 umów zawieranych między CIOP-PIB a wykonawcami w sprawie realizacji projektów w ramach III etapu Programu Wieloletniego określono obowiązek złożenia przez wykonawców Raportu z wykorzystania wyników Programu. Raport z wykorzystania wyników Programu wykonawcy mieli złożyć do CIOP-PIB w terminie 20 dni po upływie dwóch lat od zakończenia realizacji Projektu, tj. do 20 stycznia 2018 r. Natomiast raport ten CIOP-PIB miał złożyć do NCBR w terminie 30 dni po upływie dwóch lat od daty zakończenia realizacji Programu, tj. do 30 stycznia 2018 r.

Badanie siedmiu projektów realizowanych w ramach III etapu Programu Wieloletniego (2013–2016) pod kątem terminowości sporządzania raportu z wykorzystania wyników Programu wykazało, że żadna jednostka naukowa nie złożyła tego raportu do CIOP-PIB. Również CIOP-PIB nie złożył raportu do NCBR. Nie upłynął termin złożenia raportu „ex-post”, składanego w terminie 20 dni po upływie pięciu lat od daty zakończenia realizacji projektu/Programu.

Należy jednak zauważyć, że w umowie z NCBR, jak również w umowach zawieranych przez CIOP-PIB z wykonawcami projektów (dla III etapu) określono obowiązki Stron w zakresie terminowego składania m.in. raportu z wykorzystania wyników Programu (§ 4 umowy). Instytut nie egzekwował od wykonawców projektu złożenia raportu z wykorzystania wyników Programu. NCBR nie opracował wzoru raportu z wykorzystania wyników Programu, a Instytut nie zwracał się do wykonawców o dostarczenie tego raportu. Według CIOP-PIB w 2018 r. *przeprowadzone zostało na zlecenie Narodowego Centrum Badań i Rozwoju badanie ewaluacyjne ex-post Programu Wieloletniego „Poprawa bezpieczeństwa i warunków pracy” (obejmujące etapy I, II, III) przez firmę zewnętrzną (...)*. W związku z prowadzonym badaniem ewaluacyjnym CIOP-PIB zwrócił się do NCBR o informację, czy należy przyjąć, że przeprowadzone badanie ewaluacyjne wyczerpuje postanowienie § 8 pkt 5 umowy nr DZP/PBiWP-III/2014 z 18 czerwca 2014 r. odnośnie raportowania wykorzystania wyników Programu. W przypadku decyzji o konieczności przygotowania raportu przez CIOP-PIB zwrócono się o przekazanie wzoru formularza. Dysponentem raportu z wynikami przeprowadzonej ewaluacji jest wyłącznie NCBR, a CIOP-PIB nie otrzymał żadnych informacji o ewentualnej konieczności prowadzenia dalszych badań i raportów. Według NCBR *Raport nie został jeszcze złożony.*

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Obowiązek składania raportów pojawił się w zapisach umowy dla III etapu, czyli taki raport składany będzie po raz pierwszy. Formularz raportu jest w trakcie opracowywania przez NCBR (...).

W ocenie NIK, obowiązek złożenia raportów z wykorzystania wyników Programu, po upływie dwóch lat od zakończenia realizacji projektu wynikał wprost z zapisów umów zawartych z wykonawcami w ramach III etapu Programu Wieloletniego, a wszelkie zmiany w tym zakresie zgodnie z § 17 ust. 6 umowy w sprawie realizacji projektu (III etap) dokonywane powinny być w formie pisemnej pod rygorem nieważności.

W latach 2017–2019 wartość wydatkowanych i rozliczonych przez Instytut i wykonawców środków wynosiła 30 795,9 tys. zł⁸¹, w tym 48,3 tys. zł środki własne CIOP – PIB. Koszty niekwalifikowane wyniosły 48,3 tys. zł. Do NCBR zwrócono środki w wysokości 752,4 tys. zł, z tego 152,9 tys. zł niewykorzystane przez CIOP-PIB i 599,5 tys. zł przez wykonawców. Odsetki od otrzymanej zaliczki zwrócone za okres 2017–2019 wyniosły 78,8 tys. zł. Według § 13 ust. 8 umowy w sprawie finansowania projektów, na uzasadniony wniosek CIOP-PIB dopuszcza się odroczenie terminu spłaty należności z tytułu zwrotu przekazanego przez NCBR finansowania. W dniu 5 grudnia 2019 r. CIOP-PIB wystąpił do NCBR o zgodę na zmianę terminu zwrotu środków. Ostateczny zwrot środków i odsetek nastąpił 13 marca 2020 r., tj. w terminie wydłużonym za zgodą NCBR do 20 marca 2020 r.

Pierwszą zaliczkę na realizację projektów CIOP-PIB przekazywał do wykonawców w wysokości 100% środków zaplanowanych na dany rok budżetowy. Kolejne zaliczki wypłacane były na podstawie złożonego przez wykonawcę wniosku o płatność, jednak warunkiem otrzymania kolejnej zaliczki, w wysokości do 100% środków zaplanowanych na dany rok budżetowy, było wykazanie poniesienia kosztów stanowiących, co najmniej 70% wszystkich przekazanych zaliczek. Wnioski o płatność (w formie tożsamyh wersji papierowej i elektronicznej) wykonawcy przekazywali w terminie, tj. nie później niż do 28 lutego danego roku budżetowego.

Koszty realizacji zadań w zakresie realizacji projektów wyniosły 30 747,6 tys. zł (CIOP-PIB – 25 072,6 tys. zł, wykonawcy – 5675,0 tys. zł), w tym koszty bezpośrednie 23 917,8 tys. zł (CIOP-PIB – 19 443,5 tys. zł, wykonawcy – 4474,3 tys. zł), tj. 77,8% kosztów poniesionych w ramach realizacji części B Programu, a koszty ogólne 6829,8 tys. zł (CIOP-PIB – 5629,1 tys. zł, wykonawcy – 1200,7 tys. zł, tj. 22,2% kosztów poniesionych w ramach realizacji części B Programu. Koszty bezpośrednie obejmowały:

- Wynagrodzenia – 18 393,5 tys. zł (CIOP-PIB – 15 449,7 tys. zł, wykonawcy – 2943,8 tys. zł);
- Inne koszty operacyjne – 4217,7 tys. zł (CIOP-PIB – 3028,4 tys. zł, wykonawcy – 1189,3 tys. zł);

⁸¹ Po uwzględnieniu korekty VAT – CIOP-PIB, jako podatnik prowadzący działalność „mieszaną” po zakończeniu roku podatkowego zobowiązany był do ustalenia rzeczywistego poziomu struktury i do skorygowania podatku naliczonego za rok ubiegły w latach 2017–2019. Instytut dokonał takiej korekty ww. lata. Korekty rozliczeń związane ze zmianą wskaźnika struktury podatku VAT, Instytut wprowadził w raporcie końcowym – zgodnie z przewodnikiem kwalifikowalności kosztów z dnia 28 grudnia 2016 r. Korekta podatku VAT za lata 2017–2019 wyniosła (-) 4,4 tys. zł. CIOP-PIB nie uwzględnił w raporcie końcowym korekty podatku VAT projektów, w których roczna korekta wskaźnika struktury spowodowała wzrost kosztów projektów. Instytut pokrył te koszty ze środków własnych.

Finansowanie
i rozliczenie Umów
w sprawie realizacji
projektów

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- Aparaturę naukowo-badawczą i wartości niematerialne i prawne (WNIp) – 658,9 tys. zł (CIOP-PIB – 556,4 tys. zł, wykonawcy – 102,5 tys. zł);
- Podwykonawstwo – 647,7 tys. zł (CIOP-PIB – 409,0 tys. zł, wykonawcy – 238,7 tys. zł).

Umowa w sprawie realizacji projektu (§ 12) określała, że koszty ponoszone na realizację projektu kwalifikują się do objęcia finansowaniem w przypadku łącznego spełnienia następujących warunków: są niezbędne do zrealizowania projektu; są zgodne z kosztorysem projektu; są zaksięgowane i udokumentowane zgodnie z przepisami uor oraz polityką rachunkowości stosowaną u wykonawcy oraz § 11 ust. 16⁸² i 17⁸³ umowy; zostały poniesione w okresie realizacji projektu wskazanym w harmonogramie projektu; zostały poniesione zgodnie z zasadami racjonalnej gospodarki finansowej, w szczególności najkorzystniejszej relacji nakładów do rezultatów.

Wszystkie koszty kwalifikowane miały być ponoszone z zachowaniem zasad uczciwej konkurencji, jawności i przejrzystości oraz przy braku konfliktu interesu rozumianego, jako brak bezstronności i obiektywności w związku z wykonywaniem umowy.

Institut oraz wykonawcy zgodnie z umowami, prowadzili wydzieloną ewidencję kosztów ponoszonych w związku z realizacją umów w sposób umożliwiający identyfikację środków finansowych wydatkowanych na realizację projektu. Koszty podane w raportach końcowych wynikały z ewidencji księgowej.

Sposób ewidencji kosztów finansowanych ze środków Programu Wieloletniego NIK sprawdziła na próbie 500 dowodów księgowych na kwotę 2907,0 tys. zł, tj. 9,5% kosztów w ramach części B Programu Wieloletniego. Stwierdzono, że, 80 dowodów księgowych, tj. 16% objętych próbą na kwotę 111,3 tys. zł nie zawierało elementów określonych w umowie w sprawie realizacji projektu, tj. zapisu określającego numer tej umowy, odpowiedniej kategorii kosztów, numeru etapu realizacji projektu oraz kwoty kosztów kwalifikowalnych, co stanowiło naruszenie § 11 pkt 6 umowy w sprawie realizacji projektu. W pozostałych 135 dowodach księgowych objętych próbą na kwotę 391,0 tys. zł stwierdzono nieprawidłowości polegające m.in. na nie zaksięgowaniu dowodów księgowych, braku podpisu osoby dokonującej sprawdzenia pod względem merytorycznym, formalnym i rachunkowym, braku wskazania trybu zakupu czy formy płatności, co stanowiło naruszenie w art. 21 ust. 1 i art. 22 ustawy *o rachunkowości*.

⁸² Wykonawca zobowiązany jest do posiadania dokumentów potwierdzających koszty poniesione na rzecz realizacji projektu. Dokumenty powinny być sporządzone i przechowywane zgodnie z przepisami prawa. Oryginał dokumentu księgowego należy opisać, wskazując następujące informacje: nr umowy, odpowiednią kategorię kosztów, nr etapu i projektu oraz kwotę kosztów kwalifikowanych.

⁸³ Wykonawca zobowiązany jest do prowadzenia wyodrębnionej ewidencji księgowej środków finansowych w układzie rodzajowym z podziałem analitycznym kosztów, umożliwiającej identyfikację środków finansowych wydatkowanych na realizację projektu. Jeżeli zgodnie z obowiązującym prawem, wykonawca nie jest zobowiązany do prowadzenia ww. ewidencji, ma obowiązek prowadzenia ewidencji z odpowiednim opisem zgodnie z ust. 16, umożliwiającym identyfikację środków finansowych wydatkowanych na realizację projektu.

Przykłady

Instytut Medycyny Pracy: z 66 dowodów księgowych objętych kontrolą w 20 o łącznej wartości 27,8 tys. zł stwierdzono brak opisu wymaganego na podstawie § 11 pkt 6 umowy, tj. numeru umowy, odpowiedniej kategorii kosztów, numeru etapu oraz kwoty kosztów kwalifikowanych, a 36 dowodów księgowych na łączną kwotę 123,8 tys. zł nie odpowiadało wymogom w zakresie kontroli pod względem formalnym i rachunkowym, co stanowiło naruszenie art. 21 ust. 1 *uor*.

Gdański Uniwersytet Medyczny z 31 dowodów księgowych objętych kontrolą w 14 na łączną kwotę 19,8 tys. zł stwierdzono braki formalne polegające na braku wskazania klasyfikacji i kategorii kosztów Projektu, a w czterech na kwotę 13,4 tys. zł brakowało opisu trybu zakupu.

Instytut Biologii Doświadczalnej im. M. Nenckiego z 35 dowodów księgowych objętych kontrolą w sześciu na łączną kwotę 110,5 tys. zł w opisie nie wskazano formy płatności, w siedmiu na łączną kwotę 136,3 tys. zł dowody księgowe opisano jak faktury, mimo iż nimi nie były. W jednym przypadku na dowodzie księgowym o wartości 3,0 tys. zł dokonano poprawki w zakresie daty dowodu przy użyciu korektora oraz nie został on sprawdzony pod względem merytorycznym. Jeden dowód księgowy o wartości 4,0 tys. zł nie zawierał daty sprawdzenia pod względem merytorycznym. Dowody księgowe dotyczące dwóch projektów realizowanych przez Instytut nie zostały zaksięgowane, a jedynie wprowadzone do systemu księgowego. Stanowiło to naruszenie art. 21 ust. 1 i art. 22 *uor*.

Politechnika Warszawska z 70 dowodów księgowych objętych badaniem w 46 na łączną kwotę 63,7 tys. zł stwierdzono brak opisu wymaganego na podstawie § 11 pkt 6 umowy, tj. numeru umowy odpowiedniej kategorii kosztów, numeru etapu i projektu oraz kwoty kosztów kwalifikowanych.

Wyniki kontroli wykazały, że koszty ponoszono w sposób celowy i oszczędny, umożliwiając terminową realizację projektów, za wyjątkiem dwóch projektów. W przypadku Instytutu Biologii Doświadczalnej im. M. Nenckiego, który realizował dwa projekty koszty w wysokości 427,7 tys. zł, mimo iż były celowe i niezbędne do realizacji projektów, to nie spełniały wymogów uznania ich za kwalifikowalne zgodnie z § 12 ust. 1 pkt 3 umów w sprawie realizacji projektu, bowiem operacje gospodarcze nie były trwale zaksięgowane. Koszty zostały poniesione w okresie realizacji Programu na zadania związane z jego realizacją i zostały udokumentowane. Koszty realizowano zgodnie z kosztorysem poszczególnych projektów. Limit kosztów całkowitych projektów nie został przekroczony. Przesunięcia dokonywane w trakcie realizacji projektów były dopuszczalne i uzasadnione sposobem realizacji projektów.

Zgodnie z postanowieniami umów: w sprawie finansowania projektów (zawartej między NCBR a CIOP-PIB) oraz w sprawie realizacji projektów (zawartej między CIOP-PIB a wykonawcami), NCBR miał prawo przeprowadzenia kontroli dokumentacji potwierdzającej koszty poniesione na rzecz realizacji projektów.

Zgodnie z postanowieniami umów: w sprawie finansowania projektów (...) oraz w sprawie realizacji projektów, ich realizacja podlega audytowi, który rozpocznie się nie później niż przed zrealizowaniem 80% planowanych wydatków związanych z Programem i skończy przed złożeniem raportu końcowego.

Audyt jest kosztem kwalifikowanym, jeżeli rozpocznie się co najmniej po zrealizowaniu 50% planowanych wydatków związanych z Programem. Wykonawcy pokrywali koszty przeprowadzenia audytu proporcjonalnie do udziału kosztów projektu w kosztach łącznych projektów objętych Programem.

Wszystkie realizowane przez wykonawców projekty zostały, na zlecenie CIOP-PIB, objęte audytem. Według sprawozdania z audytu, audytorzy nie stwierdzili występowania uchybień i nieprawidłowości oraz nie wydali zaleceń dotyczących realizacji projektów.

5.3.4. Realizacja przez CIOP-PIB zadań Koordynatora Programu Wieloletniego

W umowach
nie określono
obowiązków
Koordynatora Programu

Zgodnie z treścią Programu Wieloletniego, obowiązki Koordynatora Programu miały określić umowy zawarte pomiędzy Ministerstwem Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej i CIOP-PIB, NCBR i CIOP-PIB oraz wykonawcami zewnętrznymi projektów i CIOP-PIB. Ani w umowie pomiędzy MRPiPS a CIOP-PIB, ani też w umowie pomiędzy NCBR a CIOP-PIB nie określono obowiązków Instytutu, jako Koordynatora Programu. W szczególności dotyczyło to zasad i trybu monitorowania celów Programu, dla których nie określono szczegółów ani sposobu realizacji tego zadania, np. częstotliwości zbierania danych czy też rodzajów raportów w tym zakresie. Nie zawarto też odrębnej umowy z CIOP-PIB, jako Koordynatorem Programu, w której mogłyby być określone zasady i tryb monitorowania celów Programu.

W Programie Wieloletnim *Poprawa bezpieczeństwa i warunków pracy*, w rozdziale VIII pn. *Założenia systemu realizacji i monitorowania Programu* wskazano, że funkcja Koordynatora Programu zostanie powierzona CIOP-PIB. Koordynator Programu, zgodnie z założeniami, w celu zapewnienia sprawnego zarządzania Programem i jego monitorowania:

- Powołał Sekretarza Naukowego Programu do bieżącej współpracy z wykonawcami oraz dokonywania okresowych przeglądów stanu realizacji zadań i projektów Programu pod kątem osiągnięcia wskaźników produktu dla realizacji założonych celów;
- Wyznaczył liderów grup i przedsięwzięć do pełnienia bezpośredniego nadzoru merytorycznego nad realizacją ujętych w nich zadań i projektów oraz dokonywania podsumowań uzyskanych wyników pod kątem zgodności ich realizacji z założeniami i harmonogramem;
- Wyznaczył opiekunów merytorycznych ze strony CIOP-PIB, dla poszczególnych projektów realizowanych przez zewnętrzne jednostki naukowe. Monitorowali oni przebieg realizacji etapów projektów na podstawie złożonych sprawozdań i raportów, przygotowywali materiały merytoryczne dla komisji odbioru oraz opiniowali raporty roczne składane przez wykonawców w celu sporządzenia całościowego (ze wszystkich projektów) raportu rocznego dla NCBR.

CIOP-PIB realizował szereg różnych obowiązków związanych z realizacją Programu Wieloletniego, np. zawierał umowy z wykonawcami projektów, koordynował realizację projektów, udzielał wykonawcom finansowania na realizację projektów czy też przeprowadzał komisijną ocenę sprawozdań etapowych. Nie były to jednak obowiązki określone, jako obowiązki Koordynatora Programu.

Koordinator Programu został zobowiązany do jego monitorowania w okresie pięciu lat po zakończeniu jego finansowania z wykorzystaniem założonych w rozdziale Programu pn. *Przewidywane wskaźniki realizacji celów szczegółowych i działań podejmowanych dla ich osiągnięcia* produktów oraz rezultatów przypisanych do celów szczegółowych. Wskaźniki te miały stanowić narzędzie skutecznego monitorowania Programu.

W II, III i IV etapie Programu Wieloletniego cel główny Programu był niezmienny, tj. opracowanie innowacyjnych rozwiązań organizacyjnych i technicznych, ukierunkowanych na rozwój zasobów ludzkich oraz nowych wyrobów, technologii, metod i systemów zarządzania, których wykorzystanie, których wykorzystanie przyczyni się do znaczącego ograniczenia liczby osób zatrudnionych w warunkach narażenia na czynniki niebezpieczne, szkodliwe i uciążliwe oraz ograniczenia związanych z nimi wypadków przy pracy, chorób zawodowych i wynikających z tego strat ekonomicznych i społecznych. W III i IV etapie Programu wyzwaniem w osiągnięciu celu głównego miało być wydłużenie okresu aktywności zawodowej.

Realizacji celu głównego miały służyć cele szczegółowe (infografika nr 3). Osiągnięcie celów Programu miało wpłynąć na zwiększenie zdolności do pracy dzięki: zmniejszeniu narażenia na ryzyko zawodowe, w stopniu umożliwiającym wydłużoną aktywność zawodową; poprawie jakości pracy i życia; zwiększeniu kultury bezpieczeństwa w środowisku pracy i życia, wpływającego na obniżenie liczby wypadków przy pracy i chorób związanych z pracą.

Dla II etapu realizacji Programu Wieloletniego, realizowanego w latach 2011–2013, określono trzy wskaźniki potwierdzające osiągnięcie w ciągu pięciu lat od zakończenia Programu, tj. do końca 2018 r.:

- Zmniejszenie o 30% liczby osób zatrudnionych w warunkach narażenia na działanie czynników niebezpiecznych, szkodliwych i uciążliwych, co wpłynie na wydłużenie okresu aktywności zawodowej – według danych nastąpiło zmniejszenie tej liczby o 39%; nie wskazano, jakie przełożenie na wydłużenie okresu aktywności zawodowej miało zmniejszenie liczby zatrudnionych w warunkach zagrożenia szkodliwością;
- Zmniejszenie, o co najmniej 25% obciążenia ogólnego funduszu ubezpieczeń społecznych (FUS) bezpośrednimi wydatkami z funduszu wypadkowego, które w 2009 r. stanowiły 3,4% (4,95 mld zł) wydatków na świadczenia pieniężne z FUS – według danych nastąpiło zmniejszenie o 30% obciążenia ogólnego FUS bezpośrednimi wydatkami z funduszu wypadkowego. Należy zauważyć, że w 2019 r. wydatki z funduszu wypadkowego wyniosły prawie 5,1, mld zł, tj. więcej o 3% w porównaniu do 2009 r.;
- Zmniejszenie, o co najmniej 1% rocznie całkowitych społecznych kosztów wypadków przy pracy, w tym wypadków śmiertelnych i ciężkich oraz chorób zawodowych, które w 2009 r. oszacowano na 35 mld zł (zmniejszenie tych kosztów o 1% powinno przynieść oszczędności rządu 350 mln zł w skali roku) – według danych w okresie pięciu lat po zakoń-

czeniu II etapu Programu całkowite koszty wypadków przy pracy ulegały zmniejszeniu każdego roku od 4,6% w 2014 r. do 12,6% w 2018 r.⁸⁴, przy czym w 2017 r. koszty te oszacowano na 20 mld zł⁸⁵.

Dla III etapu Programu, realizowanego w latach 2014–2016, określono cztery wskaźniki osiągnięcia celów:

- Liczba osób zatrudnionych w warunkach zagrożenia na 1000 zatrudnionych – rok bazowy 2012, wartość 95,5; rok docelowy 2021, wartość 61; wartość osiągnięta w 2018 r. – 77;
- Liczba śmiertelnych wypadków przy pracy rok bazowy 2012, wartość 348; rok docelowy 2021, wartość 263; wartość osiągnięta w 2018 r. – 211;
- Liczba ciężkich wypadków przy pracy – rok bazowy 2012, wartość 602; rok docelowy 2021, wartość 401; wartość osiągnięta w 2018 r. – 527;
- Liczba stwierdzonych chorób zawodowych – rok bazowy 2012, wartość 2402, rok docelowy 2021, wartość 1713; wartość osiągnięta w 2018 r. – 2022⁸⁶.

Według danych GUS i Instytutu Medycyny Pracy, wskaźniki te, wykazywały tendencję malejącą, a poziom jednego wskaźnika *liczba śmiertelnych wypadków przy pracy* został osiągnięty już w 2018 r. (liczba śmiertelnych wypadków przy pracy wyniosła 211 i była niższa niż założona dla roku docelowego 2021 – 263).

Dla IV etapu realizowanego Programu określono trzy wskaźniki poprawy stanu bezpieczeństwa i warunków pracy:

- Liczba osób zatrudnionych w warunkach zagrożenia na 1000 zatrudnionych – rok bazowy 2014, wartość 89,5; rok docelowy 2021, wartość 74; zrealizowano w 2018 r.⁸⁷ – 77,2;
- Liczba śmiertelnych wypadków przy pracy na 1000 pracujących – rok bazowy 2014, wartość 0,022; rok docelowy 2021, wartość 0,019, zrealizowano w 2018 r. 0,016;
- Liczba ciężkich wypadków przy pracy na 1000 pracujących – rok bazowy 2014, wartość 0,04; rok docelowy 2021, wartość 0,03; zrealizowano w 2018 r. 0,04⁸⁸.

W załączniku do uchwały nr 203/2015 Rady Ministrów z dnia 26 października 2015 r. w sprawie ustanowienia Programu Wieloletniego *Poprawa bezpieczeństwa i warunków pracy* przyjęto wartość w roku docelowym (prognoza) przyjęto rok 2021, mimo że okres pięciu lat po zakończeniu finansowania Programu upływa w 2024 r. Wskaźniki wykazywały tendencję malejącą lub stałą.

⁸⁴ Źródło danych: Opracowania GUS: Warunki pracy w roku 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018; ZUS. Wydatki na świadczenia z ubezpieczeń społecznych związane z niezdolnością do pracy w 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018; Nowo przyznane renty wypadkowe, <https://www.zus.pl/baza-wiedzy/statystyka/opracowania-tematyczne/nowo-pryznane-renty-wypadkowe>; ZUS, Informacja o świadczeniach pieniężnych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz o niektórych świadczeniach z zabezpieczenia społecznego.

⁸⁵ Z danych Międzynarodowej Organizacji Pracy wynika, że koszty pośrednie nieodpowiednich warunków pracy są trzy-czterokrotnie wyższe niż koszty rent i odszkodowań.

⁸⁶ Źródło danych: Warunki pracy w 2018 r. (GUS, Warszawa, Gdańsk 2019 r.); Wypadki przy pracy w 2018 r. (GUS, Warszawa, Gdańsk 2019 r.); Choroby zawodowe w Polsce w 2018 r. (IMP, Łódź 2019 r.).

⁸⁷ Na podstawie danych GUS.

⁸⁸ Źródło danych: Warunki pracy w 2018 r. (GUS, Warszawa, Gdańsk 2019 r.); Wypadki przy pracy w 2018 r. (GUS, Warszawa, Gdańsk 2019 r.).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Przyjęte wskaźniki nie odnoszą się do opracowanych innowacyjnych rozwiązań organizacyjnych i technicznych w ramach zrealizowanych projektów, których wdrożenie zaplanowano w ciągu pięciu lat po zakończeniu finansowania Programu. Jedynie wskaźnik *liczba osób zatrudnionych w warunkach zagrożenia na 1000 zatrudnionych* odnosi się do bieżącego stanu BHP. Przyjęte wskaźniki od dawna są podstawowymi miernikami poziomu bhp na poziomie zakładu pracy oraz statystyki krajowej. Są one powszechnie wykorzystywane w sprawozdawczości, jaką okresowo zobowiązani są składać przedsiębiorcy do ZUS. Przyjęte wskaźniki umożliwiają jedynie powierzchowne określenie strat związanych ze złymi warunkami pracy. Zmniejszanie się liczby osób zatrudnionych w warunkach zagrożenia czy liczby śmiertelnych i ciężkich wypadków przy pracy może być wynikiem innych okoliczności, np. zmian procesu produkcyjnego, stosowanych rozwiązań produkcyjnych, technologicznych, unowocześnienie wyposażenia, niż wprowadzenie innowacyjnych rozwiązań w wyniku realizacji zadań i projektów Programu Wieloletniego. CIOP-PIB w swoich opracowaniach prezentuje znacznie szerszy wachlarz wskaźników służących ocenie systemu zarządzania BHP, co znalazło swój wyraz w polskiej normie PN-ISO 45001:2018-06 pn. *Systemy zarządzania bezpieczeństwem i higieną prac – Wymagania i wytyczne stosowania*.

Wskaźniki w ramach II-IV etapu monitorowano na podstawie danych GUS i ZUS. NIK zwraca uwagę, że wskaźniki docelowe oparte na danych GUS mierzą stopień realizacji celu głównego w sposób pośredni. Wartości osiągnięte przez poszczególne wskaźniki w kolejnych latach wynikają z różnorodnych uwarunkowań, w tym również czynników losowych i realizacja Programu odpowiada tylko w części za obserwowany zakres ich zmienności. Tym samym wzrost lub spadek ich wartości nie daje jednoznacznej odpowiedzi w zakresie faktycznej skuteczności oddziaływania spowodowanego działaniami podejmowanymi w ramach Programu. Monitorowanie realizacji celów Programu (część A i B) z wykorzystaniem założonych wskaźników produktów oraz rezultatów było niejednolite. Jak już wspomniano w pkt 5.3.3. w części dotyczącej *Realizacji projektów* w umowie zawartej pomiędzy CIOP-PIB a NCBR (dot. części B Programu) wskazano rodzaje raportów składanych po upływie dwóch i pięciu lat od daty zakończenia realizacji Programu, które miały być wykorzystywane do monitorowania wyników z realizacji poszczególnych projektów i efektów ich wdrożeń (osiągnięcie zakładanych wskaźników rezultatu i oddziaływania). Natomiast dla części A nie przewidziano sporządzenia takich raportów. W wyniku kontroli przeprowadzonych u wykonawców realizujących część B Programu Wieloletniego oraz CIOP-PIB, stwierdzono, że nie zostały złożone raporty z wykorzystania wyników Programu w ramach III etapu, pomimo że zobowiązani byli przedkładać je po upływie dwóch lat od daty jego zakończenia.

Według zapisów kolejnych etapów Programu Wieloletniego *wykorzystanie i upowszechnianie wyników Programu podejmowane będzie systematycznie obejmując okres do pięciu lat po jego zakończeniu*⁸⁹. Działania te spoczywały na CIOP-PIB, który pełnił rolę głównego wykonawcy i koordynatora Programu.

Nie osiągnięto wskaźników rezultatu i oddziaływania

⁸⁹ Zapis m.in. na str. 45 tekstu II etapu Programu Wieloletniego realizowanego w latach 2011–2013 oraz na str. 5 tekstu III etapu Programu Wieloletniego realizowanego w latach 2014–2016.

Kontrolą objęto 20 wskaźników rezultatu, które miały być osiągnięte przez CIOP-PIB po zakończeniu realizacji etapów Programów, nie później niż do 2018 r. Z tego 16 wskaźników rezultatu dotyczyło II etapu zakończonego w 2013 r., a cztery wskaźniki miały być uzyskane w ciągu dwóch lat po zakończeniu w 2016 r. III etapu Programu. Spośród 20 objętych kontrolą wskaźników rezultatu, realizowanych w siedmiu projektach z II i III etapu nie osiągnięto dziewięciu wskaźników dotyczących pięciu projektów.

Przykłady

Dla projektu **I.B.07**, realizowanego w ramach II etapu Programu, nie osiągnięto dwóch wskaźników: *Uruchomienie i wykonanie pilotażowej partii mniej szkodliwej dla zdrowia pracowników cieczy ch-s w ilości 1000 l cieczy ch-s oraz zgłoszenie patentowe (1)*. Wskazano, że CIOP-PIB jest przygotowany technicznie do wyprodukowania pilotażowej partii cieczy (...). Cena mniej szkodliwej dla zdrowia cieczy chłodząco-smarującej od aktualnie stosowanych cieczy jest kilkukrotnie wyższa. Pomimo upowszechniania wyników badań (...) nie było zainteresowania kupnem pilotażowej partii cieczy chłodząco-smarującej. Z uwagi na brak możliwości obniżenia ceny produkcji nowej cieczy chłodząco-smarującej, co ogranicza jej zastosowanie w przemyśle zrezygnowano ze zgłoszenia nowego rozwiązania w Urzędzie Patentowym.

Dla projektu **II.B.02**, realizowanego w ramach II etapu Programu, nie osiągnięto trzech wskaźników:

- *Seria informacyjna ochronnika słuchu z układem aktywnej redukcji hałasu działającym w oparciu o algorytm sterowania o stałych parametrach ustalanych z wykorzystaniem algorytmu genetycznego (100 szt.);*
- *Certyfikat oceny typu WE dla ochronnika (1 szt.);*
- *Wdrożenie do produkcji ochronnika słuchu z układem aktywnej redukcji hałasu działającym w oparciu o algorytm sterowania o stałych parametrach ustalanych z wykorzystaniem algorytmu genetycznego (200 szt./rok).*

CIOP-PIB wykonał prototyp aktywnego ochronnika słuchu z algorytmem sterowania układem aktywnej redukcji hałasu (ARH). Nawiązano kontakt z jedynym wówczas polskim producentem ochronników przeciwhałasowych, który wyraził zgodę na podjęcie współpracy dotyczącej wdrożenia opracowanego rozwiązania. Firma ta zrezygnowała jednak całkowicie z produkcji i sprzedaży naszników przeciwhałasowych. W kraju do dnia dzisiejszego brak jest krajowego producenta nawet „tradycyjnych” naszników przeciwhałasowych. W I kwartale 2020 r. odbyło się w CIOP-PIB spotkanie z przedstawicielami firmy (...) będącej producentem słuchawek nagłownych, na którym omawiano możliwość współpracy w ramach prac rozwojowych dotyczących słuchawek z aktywną redukcją hałasu. Realizacja wskaźnika *Certyfikat oceny typu WE dla ochronnika* jest uzależniona od znalezienia producenta, co nie nastąpiło. Zgodnie z dyrektywą Unii Europejskiej oznakowanie CE może zostać umieszczone wyłącznie przez producenta lub jego upoważnionego przedstawiciela. Umieszczając oznakowanie CE lub zlecając jego umieszczenie, producent wskazuje, że przyjmuje na siebie odpowiedzialność za zgodność produktu ze wszystkimi obowiązującymi wymogami⁹⁰.

⁹⁰ Art. 30 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 765/2008 z dnia 9 lipca 2008 r. ustanawiające wymagania w zakresie akredytacji i nadzoru rynku odnoszące się do warunków wprowadzenia produktów do obrotu i uchylające rozporządzenie (EWG) nr 339/93 (Dz. Urz. UE L 218/30).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Dla zadania **03.A.10**, realizowanego w ramach II etapu Programu, nie osiągnięto dwóch wskaźników:

- *Wdrożenie procedury badawczej w zakresie pomiaru temperatury i wilgotności w przestrzeni międzyodzieżowej w badaniach laboratoryjnych do systemu zarządzania jakością w laboratoriach CIOP-PIB;*
- *Wdrożenie procedury badawczej w zakresie pomiaru temperatury i wilgotności w przestrzeni międzyodzieżowej w badaniach użytkowych do systemu zarządzania jakością w laboratoriach CIOP-PIB.*

Procedury badawcze w zakresie pomiaru temperatury i wilgotności w przestrzeni międzyodzieżowej w warunkach laboratoryjnych i użytkowych nie zostały wdrożone do systemu zarządzania jakością w laboratoriach CIOP-PIB ze względu na brak możliwości potwierdzenia spełnienia wszystkich kryteriów dotyczących uzyskania akredytacji tzn. wyników badań biegłości podczas porównania z innymi laboratoriami, których w Polsce brak.

Kontrola NIK 12 projektów realizowanych w ramach II i III etapu Programu (pięć w ramach II etapu i siedem w ramach III etapu) u wykonawców, również stwierdziła, że w żadnym z badanych projektów do końca 2018 r. nie osiągnięto wskaźników oddziaływania.

Przykłady

Instytut Medycyny Wsi w ramach III etapu realizował projekt I.P.19 pn. *Zdrowie psychofizyczne kobiet w okresie około i pomenopauzalnym w aspekcie zachowania ich zdolności do pracy*, w którym wskazano następujące efekty wdrożenia wyników projektu do praktyki gospodarczej lub społecznej:

- Zmniejszenie liczby kobiet wykonujących pracę w niskim komforcie psychofizycznym, w tym w stresie i z dysfunkcjami w zakresie funkcjonowania poznawczego o około 3–5%;
- Zmniejszenie absencji chorobowej w związku z problemami psychicznymi lub nasileniem chorób cywilizacyjnych związanych z narażeniem na stres w miejscu pracy, w tym stres wynikający z problemów z koncentracją i pamięcią (o około 3–5%);
- Podniesienie zdolności do pracy kobiet w wysokim komforcie psychofizycznym (o około 10%);
- Zwiększenie świadomości zdrowotnej dotyczącej nie tylko problemów zdrowia fizycznego, ale przede wszystkim zdrowia psychicznego wśród pracujących kobiet i pracodawców.

Instytut nie prowadził dotychczas analiz w zakresie efektów wdrożenia do praktyki gospodarczej i społecznej wyników projektu, ponieważ projekt nie zakładał analiz w tym zakresie. Nie przewidziano również środków finansowych na prowadzenia takich analiz. Instytut przekazał pracodawcom, zatrudniającym kobiety wykonujące pracę umysłową w wieku około- i pomenopauzalnym, materiały informacyjne opracowane w ramach projektu.

Politechnika Warszawska w ramach II etapu Programu realizowała projekt I.B.06 pn. *Badanie, ocena i opracowanie zasad ograniczenia zagrożeń w procesach samozapłonu mieszanin metanowo-wodorowo-powietrznych*. Osiągnięto zakładane wskaźniki:

- Wydano broszury (100 egz.);
- Wprowadzono stanowiska i procedury badań samozapłonu mieszanin gazowych w laboratorium badawczo-usługowym ITC;
- Zgłoszono do publikacji dwa artykuły w czasopismach z listy JCR.

Politechnika nie osiągnęła natomiast wskaźników oddziaływania projektu, tj. poprawy bezpieczeństwa i higieny pracy w aspekcie użytkowania i transportu mieszanin metanowo-wodorowo-powietrznych, w tym terminala regazyfikacyjnego LNG w Świnoujściu oraz objęcie oddziaływaniem projektu około 80 tys. pracowników zajmujących się dystrybucją paliw gazowych.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W ramach III etapu Politechnika Warszawska realizowała dwa projekty:

- III.P.06 pn. *Opracowanie elastycznych czujników do zastosowania w procesach monitorowania termoregulacji organizmu w warunkach pracy uciążliwej*
- III.P.20 pn. *Opracowanie systemu informatycznego IAPS (Intelligent Accident Prevention System) wspierającego system bezpieczeństwa w zakładach stwarzających ryzyko wystąpienia poważnej awarii przemysłowej.*

W projekcie III.P.06, jako wskaźniki rezultatu określono:

- *Opracowanie prototypu i uruchomienie produkcji czujników wilgotności i temperatury do zastosowania w odzieży ochronnej (10 tys. szt. rocznie)* – opracowano technologię i prototypowy model czujnika wraz z elektronicznym układem odczytowym. Nie uruchomiono produkcji, ponieważ nie znaleziono partnera przemysłowego, a podejmowane akcje informacyjno-reklamowe nie przyniosły oczekiwanych rezultatów;
- *Zamieszczenie na stronie Politechniki Warszawskiej i CIOP-PIB materiałów informacyjnych* – został częściowo spełniony. Ulotka informacyjna została umieszczona pod wskazanym adresem, jednak by do niej dotrzeć trzeba dokładnie znać jej adres internetowy, w przeciwnym wypadku jej znalezienie jest niemożliwe. Nie prowadzono monitoringu zainteresowania przedstawioną w ulotce informacją, gdyż nie zainstalowano licznika odwiedzin strony;
- *Trzy publikacje i jeden referat* – zostały zrealizowane.

W projekcie III.P.20, jako wskaźniki rezultatu określono:

- *Wdrożenie systemu IAPS w minimum trzech zakładach zwiększonego ryzyka (ZZR) lub dużego ryzyka (ZDR)* – nie zrealizowano;
- *Wdrożenie systemu IAPS w instytucjach kontrolno-nadzorczych: Państwowej Straży Pożarnej oraz w Urzędzie Dozoru Technicznego* – nie zrealizowano;
- *Wydanie drukiem 500 szt. materiałów informacyjnych oraz rozpowszechnienie ich na konferencjach naukowo-technicznych oraz targach* – została przedstawiona informacja o opracowaniu i wydrukowaniu ulotki o systemie oraz materiały informacyjne, które były rozpowszechniane. Jednak brak danych ilościowych nie pozwala ustalić, czy ten wskaźnik rezultatu został osiągnięty.
- *Upowszechnienie opracowanej w wersji elektronicznej ulotki informacyjnej wśród zakładów ZZR i ZDR oraz promocja systemu poprzez zamieszczenie informacji (w tym ulotki informacyjnej) w Internecie na stronie CIOP-PIB w Serwisie nt. przeciwdziałania poważnym awariom przemysłowym oraz na stronie Instytutu Automatyki i Robotyki Wydziału Mechatroniki Politechniki Warszawskiej* – brak danych wskazujących na osiągnięcie tego wskaźnika.

Osiągnięte wyniki projektów przedstawiano w licznych publikacjach, renomowanych czasopismach krajowych i międzynarodowych, a także podczas seminariów i konferencji. Jednostki naukowe rzadko dbały o upowszechnienie wyników w kontekście ich wdrożenia do potrzeb praktyki gospodarczej, co ograniczało wartość i zasięg produktów. Z ustaleń kontroli NIK wynika, że mimo opracowania wymaganych produktów, nie osiągnięto zakładanych wskaźników rezultatów, co w konsekwencji będzie miało wpływ na nieosiągnięcie zakładanych wskaźników oddziaływania⁹¹.

⁹¹ Proces ewaluacji oraz ocen, czy dany projekt realizowany w Programie osiągnął zakładane wskaźniki, prowadzony jest corocznie w trakcie realizacji projektów oraz dwukrotnie po ich zakończeniu, tj. po dwu latach od zakończenia w formie oceny wykorzystania wyników w praktyce (wskaźnik rezultatu), a po pięciu latach w formie oceny efektów i korzyści społeczno-gospodarczych długoterminowych (wskaźnik oddziaływania).

5.4. Nadzór ministra właściwego do spraw pracy

Minister realizował obowiązek przeprowadzenia kontroli działalności Instytutu w zakresie organizacji i jakości pracy, zarządzania Instytutem, sprawności systemu kontroli zarządczej oraz zatwierdzania sprawozdań finansowych. W ocenie NIK powyższe podejście nie spełniało jednak wymagań dotyczących wykonywania przez Ministra nadzoru nad realizacją przez Instytut jego podstawowych zadań, określonego w art. 35 ust. 1 pkt 2 ustawy *o instytutach badawczych*. W szczególności powodowało to brak nadzoru nad praktycznym i wdrożeniowym aspektem wykorzystania wyników badań naukowych i prac rozwojowych prowadzonych przez CIOP-PIB. Minister nie egzekwował przekazywania uchwał Rady Naukowej CIOP-PIB dotyczących zatwierdzenia perspektywicznych kierunków działalności naukowej, rozwojowej i wdrożeniowej CIOP-PIB.

Minister nie określił zadań Koordynatora Programu, co uniemożliwiło ocenę prawidłowości wykonywania przez CIOP-PIB zadań Koordynatora Programu. Pomimo że Program Wieloletni realizowany jest od 2008 r., Minister nie określił sposobu monitorowania celów Programu Wieloletniego w okresie pięciu lat po zakończeniu jego finansowania. Po zakończeniu II i III etapu Programu Minister nie ocenił stopnia wdrażania wyników Programu oraz oddziaływania Programu na osiągnięcie założonych wskaźników celów, a tym samym na poprawę bezpieczeństwa i warunków pracy.

5.4.1. Nadzór Ministra nad działalnością Instytutu

Ministrem nadzorującym Instytut jest minister właściwy ds. pracy. Zgodnie z art. 35 ust. 1 ustawy *o instytutach badawczych*, Minister nadzorujący sprawuje nadzór w zakresie zgodności działań Instytutu z przepisami prawa i statutem, realizacji przez Instytut podstawowych zadań określonych w art. 2 ust. 1 i 2 ustawy oraz w zakresie prawidłowości wydatkowania środków publicznych.

W okresie objętym kontrolą nadzór nad Instytutem pełnił Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. Minister nie przyjął rozwiązań rekomendowanych m.in. w dokumencie pn. *Analiza wybranych obszarów funkcjonowania nadzoru w administracji rządowej*⁹² oraz nie opracował dokumentu regulującego zasady i tryb nadzoru nad jednostkami podległymi i nadzorowanymi. Minister uznał, że aktualnie obowiązujące przepisy, określające zakres, przedmiot i częstość kontroli, a także wypracowana praktyka w tym zakresie są w pełni wystarczające do właściwego sprawowania nadzoru nad Instytutem. Sporządzenie dodatkowego dokumentu powielającego obowiązujące w tym zakresie regulacje utrudniłoby skuteczność sprawowania nadzoru z uwagi na dynamikę zmian legislacyjnych. Należy podkreślić, że celem nadzoru jest nie tylko zapewnienie przestrzegania prawa przez jednostki nadzorowane, ale także zagwarantowanie realizacji ich celów i zadań, dlatego też nadzór powinien być sprawowany w sposób systemowy, a to wymaga określenia zasad i trybu nadzoru, a także planowania i dokumentowania czynności nadzorczych. Przepisy prawa powszechnie

Organizacja nadzoru

⁹² *Analiza wybranych obszarów funkcjonowania nadzoru w administracji rządowej*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, marzec 2012 r., bip.kprm.gov.pl/download/75/6182/analiza.pdf.

obowiązującego z oczywistych względów cechuje pewien stopień ogólności. Z kolei skład osobowy podmiotów nadzorujących i nadzorowanych ulega zmianom, dlatego nawet „wypracowana wieloletnia praktyka” powinna zostać sformalizowana, tj. opisana w formie procedur/wytycznych. Zdaniem NIK wskazane jest opracowanie tzw. polityki nadzorczej czy też dokumentowanie przeprowadzonych czynności nadzorczych.

Kwestie polityki nadzorczej określały regulaminy organizacyjne MRPiPS⁹³ oraz regulaminy wewnętrzne: Departamentu Prawa Pracy (DPR), Biura Budżetu i Finansów (BBF) i Biura Kontroli i Audytu (BKA). W regulaminach wewnętrznych departamentów wskazano komórki organizacyjne lub stanowiska pracy odpowiedzialne za sprawowanie nadzoru nad Instytutem. Zgodnie z regulaminem organizacyjnym DPR do zadań Wydziału Bezpieczeństwa i Higieny Pracy DPR należało współdziałanie z Instytutem w programowaniu i realizacji badań naukowych w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny pracy oraz ergonomii, a także w zakresie oceny zgodności wyrobów (zwłaszcza środków ochrony indywidualnej oraz maszyn szczególnie niebezpiecznych) oraz wykonywanie zadań związanych z nadzorem merytorycznym Ministra nad Instytutem.

Do zadań BBF należało: prowadzenie spraw związanych z nadzorem i kontrolą nad gospodarką finansową podległych jednostek; uruchamianie środków na działalność jednostkom podległym i nadzorowanym przez Ministra, przyjmowanie, sprawdzanie pod względem formalno-rachunkowym i ocena jednostkowych sprawozdań instytutów badawczych.

Do 29 czerwca 2017 r. Biuro Kontroli realizowało zadania polegające na wykonywaniu kontroli ujętych w planie kontroli w dziale praca, w tym jednostek podległych i nadzorowanych przez Ministra, wykonywaniu poza-planowych kontroli zleconych przez Ministra lub Dyrektora Generalnego. Do zadań Stanowiska ds. Audytu Wewnętrznego (SAW) należało: przeprowadzanie audytów wewnętrznych zleconych, a także współpraca z komórkami audytu wewnętrznego w jednostkach oraz w działach administracji rządowej podległych i nadzorowanych przez Ministra. Od 29 czerwca 2017 r. zadania Biura Kontroli i Stanowiska ds. Audytu Wewnętrznego realizowało BKA.

Zgodnie z art. 35a ust. 1 ustawy *o instytutach badawczych*, Przewodniczący Rady Naukowej CIOP-PIB był zobowiązany do przekazania Ministrowi nadzorującemu uchwał Rady zatwierdzających perspektywiczne kierunki działalności naukowej, rozwojowej i wdrożeniowej Instytutu. Dokument taki nie został zatwierdzony przez Radę Naukową Instytutu zgodnie z art. 29 ust. 2 pkt 6 ustawy *o instytutach badawczych*. Minister nie podejmował działań interwencyjnych oraz wyjaśniających w tym zakresie, mimo że, zgodnie z art. 35 ust. 1 pkt 1 ustawy *o instytutach badawczych*, do jego obowiązków należało sprawowanie nadzoru nad zgodnością działań Instytutu z przepisami prawa i nad jego działalnością. Minister uznał, że perspektywiczne kierunki działalności naukowej, rozwojowej i wdrożeniowej są zawarte w Programie Wieloletnim i w związku z tym CIOP-PIB nie przedstawiał Ministrowi dokumentów pn. perspektywiczne kierunki działalno-

Brak działań interwencyjnych w kwestii przekazania uchwał Rady Naukowej CIOP-PIB zatwierdzających perspektywiczne kierunki działalności naukowej, rozwojowej i wdrożeniowej

⁹³ Regulaminy organizacyjne MRPiPS nadane zarządzeniami Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej: nr 41 z dnia 30 sierpnia 2016 r.; nr 24 z dnia 24 sierpnia 2017 r.; nr 1 z dnia 16 stycznia 2020 r.

ści naukowej, rozwojowej i wdrożeniowej. Odrębny dokument nie mógłby określać innych perspektywicznych kierunków działalności naukowej, rozwojowej i wdrożeniowej, a ponadto musiałby powielać kierunki wskazane w Programie Wieloletnim. Zdaniem NIK, Program Wieloletni, pomimo że pełni istotną funkcję w zakresie tworzenia odpowiednich warunków pracy chroniących życie i zdrowie zatrudnionych, nie może być traktowany, jako dokument wytyczający w sposób całościowy kierunki działalności naukowej, rozwojowej i wdrożeniowej Instytutu. Program Wieloletni został przyjęty uchwałą Rady Ministrów i pełni rolę krajowej strategii na rzecz bezpieczeństwa i higieny pracy. Natomiast dokument pn. perspektywiczne kierunki działalności naukowej, rozwojowej i wdrożeniowej, jest dokumentem wewnętrznym Instytutu określającym m.in. dotychczasowe i nowe kierunki badawcze Instytutu, cele strategiczne i operacyjne.

Przepisy ustawy *o instytutach badawczych* zobowiązują ministra nadzorującego działalność instytutów badawczych m.in. do sprawowania nadzoru nad realizacją przez Instytut jego podstawowych zadań: realizacji badań naukowych i prac rozwojowych⁹⁴; przystosowania wyników badań naukowych i prac rozwojowych do potrzeb praktyki⁹⁵ oraz wdrażania wyników badań naukowych i prac rozwojowych⁹⁶.

Z ustaleń kontroli wynika, że Minister nie podejmował i nie dokumentował czynności nadzorczych dotyczących prowadzenia działalności podstawowej Instytutu określonej w art. 2 ust. 1 ustawy *o instytutach badawczych*. Nadzór Ministra nad realizacją przez Instytut podstawowej działalności opierał się na roboczej (nieudokumentowanej) analizie rocznych sprawozdań z działalności Instytutu, uczestnictwa przedstawicieli Ministerstwa w posiedzeniach Rady Naukowej CIOP-PIB oraz w organizowanych przez Instytut przedsięwzięciach upowszechniających wyniki badań naukowych. Sprawozdania z działalności Instytutu zawierały wykazy umów i porozumień zawieranych przez Instytut w celu wdrażania i upowszechniania wyników prac Instytutu oraz złożonych wniosków o udzielenie ochrony na wynalazek (patentów) i wniosków o udzielenie prawa ochronnego na wzór użytkowy. W ocenie NIK powyższe podejście nie spełniało wymagań dotyczących wykonywania przez Ministra nadzoru nad realizacją przez Instytut jego podstawowych zadań, określonego w art. 35 ust. 1 pkt 2 ustawy *o instytutach badawczych*. Powodowało to brak nadzoru nad praktycznym i wdrożeniowym aspektem wykorzystania wyników badań naukowych i prac rozwojowych prowadzonych przez Instytut.

Przewodniczący Rady Naukowej CIOP-PIP, zgodnie z art. 35a ust. 1 ustawy *o instytutach badawczych* przekazywał terminowo do Ministra uchwały Rady dotyczące: opiniowania m.in.: planów działalności Instytutu na lata 2017, 2018, 2019, 2020; rocznych sprawozdań z działalności Instytutu za lata 2017, 2018, 2019; rocznych planów finansowych na lata 2017, 2018, 2019, 2020; rocznych sprawozdań finansowych za lata 2017, 2018, 2019; podział zysku za lata 2017, 2018, 2019; zmian regulaminu organizacyjnego

Brak dokumentacji czynności nadzorczych dotyczących prowadzenia działalności podstawowej Instytutu określonej w art. 2 ust. 1 ustawy o instytutach badawczych

⁹⁴ Art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy *o instytutach badawczych*.

⁹⁵ Art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy *o instytutach badawczych*.

⁹⁶ Art. 2 ust. 1 pkt 3 ustawy *o instytutach badawczych*.

Instytutu (zgodnie z art. 29 ust. 2 ustawy *o instytucjach badawczych*). Dokumenty, których uchwały dotyczyły, stanowiły załączniki do pism, przy których uchwały były przekazywane do Ministerstwa. Minister nie skorzystał z prawa do uchylenia żadnej z tych uchwał, ani nie wstrzymał jej wykonania, ponieważ nie wystąpiły przesłanki określone w art. 35a ust. 2 i 3 ustawy *o instytucjach badawczych*.

W ramach Ogólnopolskiego Konkursu Poprawy Warunków Pracy⁹⁷, Instytut prowadził jego Sekretariat, którego zadania określono w regulaminie konkursu zaakceptowanym przez Ministra. Konkurs był organizowany przez MRPiPS we współpracy z innymi ministerstwami, urzędami kontroli, instytucjami ubezpieczeniowymi oraz partnerami społecznymi na podstawie zarządzenia nr 11 MRPiPS z 23 marca 2018 r.⁹⁸ w sprawie przyznania nagrody Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej dla najlepszych wniosków konkursowych zgłaszanych w ramach „Ogólnopolskiego Konkursu Poprawy Warunków Pracy” oraz powołania Komisji Konkursowej do ich oceny⁹⁹. Do zadań Sekretariatu należy m.in. występowanie w imieniu Ministra w sprawach związanych z organizacją i przeprowadzeniem Konkursu, kontakty ze współorganizatorami, sponsorami i osobami zgłaszającymi wnioski konkursowe, obsługa posiedzeń Komisji Konkursowej, archiwizacja dokumentacji, upowszechnianie informacji o konkursie.

Zatwierdzanie sprawozdań finansowych

Regulacje ustawowe¹⁰⁰ nakładają na ministra nadzorującego instytut badawczy obowiązek zatwierdzenia sprawozdania finansowego oraz wniosku dotyczącego podziału zysku. CIOP-PIB przedłożył Ministrowi sprawozdania finansowe oraz wnioski dotyczące podziału zysku za lata 2017–2019. Sprawozdania podlegały weryfikacji przez BBF MRPiPS, które nie miało do nich zastrzeżeń pod względem formalno-rachunkowym. Uwag do sprawozdań nie zgłaszała również DPR. Sprawozdania oraz wnioski dotyczące podziału zysku za poszczególne lata zatwierdzone zostały przez Ministra.

Sprawozdanie finansowe Instytutu, według opinii biegłego rewidenta, we wszystkich istotnych aspektach przedstawiało rzetelnie i jasno wszystkie informacje istotne dla oceny sytuacji majątkowej i finansowej na dzień 31 grudnia 2017/2018/2019 r., jak też wyniku finansowego za dany rok obrotowy. Sprawozdania zostały sporządzone zgodnie z określonymi zasadami (polityką rachunkowości) i na podstawie prawidłowo prowadzonych ksiąg rachunkowych.

Minister nie wydawał Instytutowi zgody na tworzenie spółek kapitałowych

W okresie objętym kontrolą NIK, Minister nie wydawał Instytutowi, wobec braku działalności CIOP-PIB w tym zakresie, zgody na tworzenie przez Instytut spółek kapitałowych w celu komercjalizacji wyników badań naukowych, prac rozwojowych oraz know-how związanego z tymi wynikami, a także w celu prowadzenia działań z zakresu technologii i upowszech-

⁹⁷ Konkurs Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, organizowany corocznie od 1972 r.

⁹⁸ Poprzednio na podstawie zarządzenia nr 12 Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 12 marca 2015 r. w sprawie ustanowienia nagrody Ministra Pracy i Polityki Społecznej dla najlepszych wniosków konkursowych zgłaszanych w ramach „Ogólnopolskiego Konkursu Poprawy Warunków Pracy” (Dz. Urz. MPiPS poz. 14).

⁹⁹ Dz. Urz. MRPiPS poz. 11.

¹⁰⁰ Art. 18 ust. 3 oraz art. 19 ust. 5 ustawy *o instytucjach badawczych*.

niania nauki oraz pozyskiwania środków finansowych na działalność statutową i na obejmowanie lub nabywanie przez Instytut akcji i udziałów w takich spółkach, których przedmiot działalności związany jest z prowadzonymi przez Instytut badaniami naukowymi i pracami rozwojowymi oraz wykonywanie praw z tytułu posiadanych akcji i udziałów w takich spółkach¹⁰¹.

Zgodnie z art. 36 ust. 1 i 2 ustawy o instytutach badawczych minister nadzorujący, nie rzadziej niż raz na trzy lata przeprowadza kontrolę Instytutu. Kontrola przeprowadzana jest w celu dokonania oceny: 1) działalności finansowej Instytutu; 2) organizacji i jakości pracy Instytutu; 3) jakości zarządzania Instytutem. Kontrolę w ramach nadzoru przeprowadza się na zasadach i w trybie określonych w przepisach ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej¹⁰² stosownie do postanowień art. 35 ust. 2 ustawy o instytutach badawczych.

Kontrole działalności statutowej

Biuro Kontroli i Audytu MRPiPS (poprzednio Biuro Kontroli) w planach kontroli uwzględniło kontrolę Instytutu w terminie określonym w art. 36 ust. 1 ustawy o instytutach badawczych, tj. nie rzadziej niż raz na trzy lata. W planie kontroli zewnętrznych Ministerstwa na 2017 rok oraz na 2020 rok ujęte zostało zadanie pn. *Działalność instytutów badawczych w zakresie art. 36 ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych*.

BKA MRPiPS przeprowadziło dwie kontrole Instytutu: w 2017 r. (obejmowała działalność Instytutu za rok 2016) i w 2020 r. (obejmowała działalność Instytutu za rok 2019). Kontrole przeprowadzono na podstawie i w zakresie określonym w art. 36 ustawy o instytutach badawczych, tj. dotyczyły one działalności finansowej, organizacji i jakości pracy oraz jakości zarządzania Instytutem.

Funkcjonowanie Instytutu za 2016 r. Minister ocenił pozytywnie pomimo stwierdzonych nieprawidłowości¹⁰³. Nieprawidłowości dotyczyły głównie obszaru zamówień publicznych. W zaleceniach pokontrolnych Minister wniósł o stosowanie przejrzystych i jednoznacznych zasad przygotowania ofert, dokumentowanie w formie pisemnej sposobu i podstawy szacowania wartości zamówienia, formułowanie proporcjonalnych warunków udziału w postępowaniu. Zalecono wzmocnienie nadzoru nad prowadzeniem rozliczeń wykorzystania samochodów służbowych do celów prywatnych bądź służbowych, a także aktualizację regulacji wewnętrznych w zakresie obiegu dokumentów. W odpowiedzi na zalecenia, Dyrektor Instytutu poinformowała o ich realizacji.

Audytorzy wewnętrzni, wchodzący w skład zespołu kontrolnego, przeprowadzili w Instytucie zadanie audytowe pn. *Wsparcie działań kontrolnych działalności instytutów badawczych*. Czynności doradcze przeprowadzone zostały w okresie od 2 października do 30 listopada 2017 r., natomiast sprawozdanie z przeprowadzonych czynności doradczych przekazano do CIOP-PIB dopiero 24 września 2018 r., tj. po upływie prawie dziesięciu miesięcy.

¹⁰¹ Art. 17 ust. 5 ustawy o instytutach badawczych.

¹⁰² Dz. U. z 2020 r. poz. 224.

¹⁰³ Wystąpienie pokontrolne z 31 sierpnia 2018 r.

W sprawozdaniu z przeprowadzonych czynności doradczych zawarto opinie i propozycje w sprawie wprowadzenia usprawnień systemu kontroli zarządczej w Instytucie, które dotyczyły: a) przeanalizowania możliwości przeprowadzenia postępowania na wybór firmy audytorskiej do badania sprawozdania finansowego przez departament prowadzący nadzór nad Instytutem – we współpracy z Instytutem; b) wprowadzenia praktyki ujmowania w treści protokołów z postępowań przetargowych całej dokumentacji postępowania, umożliwiającej prześledzenie ścieżki audytu realizacji postępowania, przy uwzględnieniu dokumentów wyłączonych z kryterium jawności, np. w zakresie tajemnicy przedsiębiorstwa. Przedstawione opinie i propozycje dotyczące usprawnienia funkcjonowania Instytutu, jak wskazano w piśmie z dnia 24 września 2018 r. skierowanym do Dyrektora CIOP-PIB, nie były wiążące, a decyzja o sposobie ich wykorzystania należała do kierownika jednostki. Dyrektor Instytutu poinformowała Ministerstwo o zasadności utrzymania dotychczasowej praktyki wyboru firmy audytorskiej do badania sprawozdania finansowego, tj. rozeznania rynku i ofert dokonuje CIOP-PIB, natomiast wybór dokonuje MRPiPS. Instytut zobowiązał się do enumeratywnego wymieniania wszystkich załączników do protokołu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego oraz przeprowadzenie aktualizacji regulacji wewnętrznych w zakresie zamówień publicznych, jak również projektów unijnych.

W 2017 r. audytorzy MRPiPS przeprowadzili zadanie audytowe pn. *Nadzór nad jednostkami podległymi i nadzorowanymi*. W sprawozdaniu z przeprowadzonych czynności doradczych zawarto opinie i wnioski w sprawie wprowadzenia usprawnień w MRPiPS, dotyczących m.in. nadzoru Ministerstwa nad CIOP-PIB: a) dokonanie przeglądu jednostek podległych i nadzorowanych w kontekście stanu bezpieczeństwa teleinformatycznego i dostosowania do wymogów RODO¹⁰⁴; b) dokonanie zmian w regulacjach wewnętrznych dotyczących kontroli zarządczej w zakresie uwzględnienia w nich instytutów badawczych poprzez wprowadzenie zapisów: *Zobowiązuje się Centralny Instytut Ochrony Pracy – Państwowy Instytut Badawczy (...) do sporządzenia informacji o planowanych zadaniach wskazanych w art. 2 ust. 1 ustawy o instytutach badawczych oraz informacji o stanie ich realizacji*. W piśmie¹⁰⁵ skierowanym do Ministra audytorzy zaproponowali, aby przedstawione w sprawozdaniu propozycje działań były punktem wyjścia do omówienia i przyjęcia uzgodnionych zmian w tym zakresie. Komórki organizacyjne realizujące zadania z zakresu pełnienia nadzoru nad jednostkami podległymi i nadzorowanymi powinny dokonać przeglądu swoich działań i – jeśli to niezbędne – przedstawić propozycję dalszych zmian, uwzględniających potrzeby kierownictwa Ministerstwa.

W zakresie stanu przygotowań do RODO audytorzy w ramach zadania audytowego doradczego pn. *Przygotowanie do wdrożenia zmian w zakresie ochrony danych osobowych* wystosowali pismo do jednostek nadzoro-

¹⁰⁴ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz. U. UE L 119 z 4.05.2016).

¹⁰⁵ Pismo Kierującego Stanowiskiem ds. Audytu Wewnętrznego MRPiPS z 14 czerwca 2017 r.

wanych i podległych (w tym m.in. do CIOP-PIB) z prośbą o przekazanie informacji na ten temat. Instytut przekazał odpowiedź¹⁰⁶, informując o podjętych działaniach dostosowujących do wymogów RODO. W zakresie drugiego z wniosków Minister podjął decyzję o wprowadzeniu w regulacjach wewnętrznych zmian w zakresie obowiązków jednostek podległych i nadzorowanych dotyczących kontroli zarządczej, które dotyczyć miały również instytutów badawczych. Objęto je obowiązkiem przekazywania oświadczeń o stanie kontroli zarządczej oraz dokumentów planistycznych i sprawozdawczych dotyczących zakresu ich działania.

5.4.2. Nadzór Ministra nad realizacją Programu Wieloletniego

Rada Ministrów ustanowiła Program Wieloletni *Poprawa bezpieczeństwa i warunków pracy*, który spełnia funkcję strategii krajowej w zakresie tworzenia odpowiednich warunków pracy chroniących życie i zdrowie zatrudnionych. Zgodnie z uchwałami Rady Ministrów nadzór nad realizacją Programu i wdrażaniem jego wyników powierzony został ministrowi właściwemu do spraw pracy.

Nadzór nad realizacją Programu sprawował Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej reprezentowany przez Pełnomocnika Organu Nadzorującego Sekretarza Stanu w MRPiPS, współpracując z ministrem właściwym do spraw nauki (NCBR)¹⁰⁷.

Pełnomocnik Organu Nadzorującego powołał w I kwartale 2018 r. Zespół Koordynacyjny. W skład Zespołu, zgodnie z propozycją CIOP-PIB, weszli przedstawiciele ministerstw, organizacji pracodawców i pracowników oraz ekspertów z dziedzin wiedzy objętych Programem. Zespół Koordynacyjny pełnił funkcję opiniodawczo-doradczą w stosunku do Pełnomocnika Organu Nadzorującego i Koordynatora Programu.

Posiedzenia Zespołu Koordynacyjnego, zgodnie ze wskazaniem zawartym w rozdziale VIII Programu Wieloletniego IV etap, odbywały się raz w roku¹⁰⁸. Ich przedmiotem była ocena stanu wykonania zadań w zakresie służb państwowych oraz projektów w zakresie badań naukowych i prac rozwojowych, przedstawiana w pisemnej opinii Zespołu. W 2020 r. ocena dotyczyła realizacji całego IV etapu Programu. Podczas posiedzeń prezentowane były podsumowania dotyczące zrealizowanych prac, osiągniętych wyników oraz formy ich upowszechniania. Zespół wypracowywał stanowisko w formie opinii. Opinia roczna o realizacji Programu za 2017 jak i za 2018 rok zawierała ocenę pozytywną. Pisemna opinia Zespołu Koordynacyjnego z dnia 26 marca 2018 r. i 25 marca 2019 r. została przedstawiona Pełnomocnikowi Organu Nadzorującego, który zaakceptował obie te opinie. Opinia końcowa z 2 kwietnia 2020 r. o realizacji IV etapu Programu Wieloletniego zawierała ocenę pozytywną. Pełnomocnik Organu

Nadzór ministra właściwego ds. pracy nad realizacją Programu Wieloletniego

¹⁰⁶ 25 stycznia 2018 r.

¹⁰⁷ Minister powierzyła Sekretarzowi Stanu w MRPiPS, Panu Stanisławowi Szwedowi, w dniu 30 czerwca 2017 r., obowiązki Pełnomocnika Organu Nadzorującego do dokonywania czynności mających na celu realizację Programu Wieloletniego pn. *Poprawa bezpieczeństwa i warunków pracy* – IV etap.

¹⁰⁸ Odpowiednio: 26 marca 2018 r. i 25 marca 2019 r. W 2020 r., z powodu pandemii COVID-19, posiedzenie zrealizowano w formule zdalnej.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Nadzorującego zaakceptował tę opinię. DPR nie dysponował protokołami z posiedzeń Zespołu Koordynacyjnego, gdyż takie protokoły nie były sporządzane.

Nadzór nad realizacją poszczególnych zadań i projektów realizowanych w ramach IV etapu Programu odbywał się w formie ich komisyjnego odbioru. Posiedzenia Komisji Ocen Prac Naukowych miały charakter otwartych seminariów, w których uczestniczyli pracownicy naukowcy, specjaliści i eksperci z wyższych uczelni i instytutów badawczych, przedstawiciele resortów, przedsiębiorstw zainteresowanych wykorzystaniem uzyskanych wyników, a także przedstawiciele organów kontroli i nadzoru nad warunkami pracy oraz partnerzy społeczni. DPR uzgadniał z CIOP-PIB harmonogramy seminaryjnych posiedzeń Komisji i delegował do uczestnictwa w nich pracowników Departamentu. Departament otrzymywał sprawozdania z zakończonych etapów poszczególnych zadań i projektów. Sprawozdania te były przedmiotem analizy dokonywanej przez pracowników Departamentu, szczególnie w aspekcie planowanych do wykonania produktów. Protokoły z posiedzeń podpisywane były przez uczestników posiedzenia oraz potwierdzane przez Dyrektora DPR.

DPR nie dysponował kopiami protokołów z komisyjnego odbioru zadań. W miarę uzasadnionych potrzeb DPR na bieżąco występował do Instytutu o przedłożenie protokołów. Ze względów technicznych i organizacyjnych nie było potrzeby przechowywania kopii protokołów w siedzibie MRPiPS. Przechowywane były natomiast sprawozdania z realizacji poszczególnych etapów. Departament miał również prawo na każdym etapie wymagać przedłożenia przez Instytut wszelkiego rodzaju dokumentacji związanej z realizacją Programu.

Nadzór ministra
właściwego ds. pracy
nad wdrażaniem
wyników Programu
Wieloletniego

Minister nie określił zasad monitorowania realizacji celów Programu z wykorzystaniem założonych w rozdziale Programu pn. *Przewidywane wskaźniki realizacji celów szczegółowych i działań podejmowanych dla ich osiągnięcia* produktów oraz rezultatów, pomimo iż Program jest realizowany od 2008 r.

Po zakończeniu II i III etapu Programu Wieloletniego Minister nie przeprowadził kompleksowej analizy pod kątem upowszechniania i wdrażania produktów Programu (osiągnięcia zakładanych wskaźników rezultatu i oddziaływania). Nie monitorowano wykorzystania wyników z realizacji poszczególnych projektów i efektów ich wdrożeń, ponieważ Wykonawcy, nie składali do CIOP-PIB raportów z wykorzystania wyników Programu.

W Programie w części dotyczącej *Oddziaływania Programu* wskazano, że wskaźniki celów Programu *będą możliwe do osiągnięcia tylko przy utrzymaniu dotychczasowego zaangażowania poszczególnych partnerów tworzących system ochrony pracy w Polsce, a więc prowadzenia przez nich działań wynikających z funkcji w systemie, w tym upowszechniających i wdrażających wyniki kolejnych etapów Programu Wieloletniego.*

Z ustaleń kontroli NIK wynika, że Minister nie analizował, czy i w jakim stopniu realizacja zadań i projektów Programu przełożyła się na osiągnięcie założonych wskaźników osiągnięcia celów Programu Wieloletniego, a CIOP-PIB

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

nie składał informacji dotyczących monitorowania realizacji celów szczegółowych z wykorzystaniem wskaźników produktu oraz rezultatu, przypisanych do tych celów z poprzednich etapów Programu Wieloletniego. Nie przeprowadzono analiz dotyczących wdrażania produktów wytworzonych w ramach realizowanych projektów oraz faktycznego wpływu wdrażanych produktów na poprawę bezpieczeństwa i warunków pracy.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Cel główny kontroli	Czy CIOP-PIB prawidłowo i efektywnie realizował zadania?
Cele szczegółowe	<ol style="list-style-type: none">1. Czy CIOP-PIB prawidłowo i efektywnie realizował zadania w zakresie działalności naukowo-badawczej?2. Czy CIOP-PIB prawidłowo realizował gospodarkę finansową?3. Czy realizacja program Wieloletniego <i>Poprawa bezpieczeństwa i warunków pracy</i> przyniosła zakładane efekty, a wskaźniki realizacji celów były powiązane z rezultatami i umożliwiały weryfikację ich jakości i trwałości?4. Czy wykonawcy Programu zrealizowali zadania i osiągnęli zakładane efekty?5. Czy minister właściwy ds. pracy sprawował nadzór nad działalnością Instytutu i realizacją Programu?
Zakres podmiotowy	Kontrolą objęto 12 jednostek, w tym Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Centralny Instytut Ochrony Pracy – Państwowy Instytut Badawczy oraz osiem jednostek naukowych i dwie uczelnie wyższe.
Kryteria kontroli	Kontrolę przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o <i>Najwyższej Izbie Kontroli</i> , z uwzględnieniem kryteriów: legalności, rzetelności, celowości i gospodarności.
Okres objęty kontrolą	2017–2020 (I półrocze), z wykorzystaniem danych i dokumentów sporządzonych przed tym okresem, mających istotny wpływ na działalność objętą kontrolą.
Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK	Pozyskano informacje od Narodowego Centrum Badań i Rozwoju dotyczące ewaluacji II i III etapu części B Programu Wieloletniego <i>Poprawa bezpieczeństwa i warunków pracy</i> .
Pozostałe informacje	<p>Kontrola została podjęta z inicjatywy własnej Najwyższej Izby Kontroli i ujęta w planie pracy na rok 2020. Czynności kontrolne przeprowadzono w okresie od 27 maja 2020 r. do 7 października 2020 r. Do kierowników skontrolowanych jednostek skierowano wystąpienia pokontrolne zawierające oceny badanej działalności.</p> <p>Do Prokuratury Okręgowej w Warszawie NIK złożyła zawiadomienie o możliwości popełnienia w latach 2017–2019 przestępstwa z art. 77 pkt 1 ustawy o <i>rachunkowości</i> polegającego na tym, że Instytut Biologii Doświadczalnej im. M. Nenckiego w Warszawie będąc zobowiązanym, zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 7 ustawy o <i>rachunkowości</i>, do stosowania przepisów uor prowadził księgi rachunkowe wbrew przepisom ustawy.</p>
Stan realizacji wniosków pokontrolnych	<p>W wystąpieniach po kontroli P/20/039 sformułowano łącznie 38 wniosków, z których 16 zrealizowano, cztery były w trakcie realizacji, a 18 nie zrealizowano. W wyniku kontroli zidentyfikowano finansowe skutki nieprawidłowości w wysokości 427,7 tys. zł oraz korzyści finansowe w kwocie 0,3 tys. zł.</p> <p>Do czterech wystąpień pokontrolnych kierownicy jednostek kontrolowanych złożyli łącznie 26 zastrzeżeń (sześć uwzględniono w całości, cztery częściowo, 16 oddalono), z tego:</p> <ul style="list-style-type: none">– Ministerstwo Rozwoju, Pracy i Technologii – łącznie siedem zastrzeżeń. Kolegium NIK jedno zastrzeżenie uwzględniło częściowo, sześć zastrzeżeń oddaliło;

ZAŁĄCZNIKI

- Instytut Biologii Doświadczalnej im. M. Nenckiego w Warszawie – łącznie cztery zastrzeżenia. Komisja Rozstrzygająca NIK jedno zastrzeżenie uwzględniła częściowo, trzy zastrzeżenia oddaliła;
- Politechnika Warszawska w Warszawie – łącznie siedem zastrzeżeń. Komisja Rozstrzygająca NIK pięć zastrzeżeń uwzględniła w całości, dwa zastrzeżenia oddaliła;
- Instytut Medycyny Pracy im. prof. dr med. J. Nofera – łącznie osiem zastrzeżeń. Komisja Rozstrzygająca NIK jedno zastrzeżenie uwzględniła w całości, dwa zastrzeżenia uwzględniła częściowo, pięć zastrzeżeń oddaliła.

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny	Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej	Marlena Małąg
		Centralny Instytut Ochrony Pracy – Państwowy Instytut Badawczy	Prof. dr hab. n. med. Danuta Koradecka
		Politechnika Warszawska Wydział Elektryczny	Prof. Krzysztof Zaremba
		Instytut Biologii Doświadczalnej im. M. Nenckiego PAN	Prof. dr hab. Agnieszka Dobrzyń
2.	Delegatura NIK w Gdańsku	Gdański Uniwersytet Medyczny Wydział Lekarski, I Katedra i Klinika Kardiologii	Prof. dr hab. n. med. Marcin Gruchała
3.	Delegatura NIK w Lublinie	Instytut Medycyny Wsi im. Witolda Chodźki	Dr hab. n. med. Lech Panasiuk, prof. IMW
4.	Delegatura NIK w Łodzi	Instytut Medycyny Pracy im. prof. dra med. Jerzego Nofera	Dr hab. med. Jolanta Walusiak-Skorupa
		Instytut Technologii Bezpieczeństwa MORATEX	Dr hab. inż. Marcin Struszczyk, prof. ITB MORATEX
		Instytut Włókiennictwa	Dr inż. Tomasz Czajkowski
5.	Delegatura NIK w Warszawie	Instytut Psychiatrii i Neurologii	Prof. dr hab. n. med. Halina Sienkiewicz-Jarosz
		Sieć Badawcza ŁUKASIEWICZ – Przemysłowy Instytut Automatyki i Pomiarów PIAP	Dr hab. inż. Piotr Szykarczyk
		SWPS Uniwersytet Humanistycznospołeczny	Prof. drw hab. Roman Cieślak

Wykaz jednostek kontrolowanych

Wykaz ocen kontrolowanych jednostek

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
1.	Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej	W formie opisowej	Realizowano obowiązek przeprowadzania kontroli działalności Instytutu. Powołano Pełnomocnika Organu Nadzorującego oraz za jego pośrednictwem Zespół Koordynacyjny.	W niedostatecznym stopniu sprawowano nadzór w odniesieniu do prowadzenia przez Instytut badań podstawowych. Nie określono zadań Koordynatora Programu Wieloletniego Poprawa bezpieczeństwa i warunków pracy. Nie monitorowano wykorzystania wyników realizacji Programu.
2.	Centralny Instytut Ochrony Pracy – Państwowy Instytut Badawczy	W formie opisowej	Wzrost przychodów. Realizacja zadań w zakresie służb państwowych i projektów, których Instytut był Głównym Wykonawcą. Upowszechnianie produktów wytworzonych w ramach realizacji Programu.	Nie dokonano oceny dorobku pracowników naukowych oraz badawczo-technicznych. Nie opracowano perspektywicznych kierunków działalności naukowej, rozwojowej i wdrożeniowej. Nie egzekwowano od wykonawców Raportów z wykorzystania wyników Programu.
3.	Politechnika Warszawska, Wydział Elektryczny	W formie opisowej	Osiągnięto cele Projektu. Prowadzono wyodrębnioną ewidencję księgową.	Nie osiągnięto zakładanych produktów. Sprawozdania etapowe zostały złożone po terminie.
4.	Instytut Biologii Doświadczalnej im. M. Nenckiego PAN	Negatywna	Rozpoznano stan wiedzy i potrzeb w zakresie poprawy bezpieczeństwa pracy.	Nie osiągnięto zaplanowanych produktów. Koszty nie spełniły warunku do zakwalifikowania objęciem Finansowania.
5.	Instytut Psychiatrii i Neurologii	Pozytywna	Osiągnięto zakładane produkty realizacji Projektu. Finansowanie otrzymane na realizację Projektu wydatkowane zgodnie z obowiązującymi przepisami.	Trzy sprawozdania etapowe za lata 2017–2019 oraz Raport okresowy za 2017 r. złożono po terminie. Do Raportu końcowego z realizacji Projektu nie załączono informacji dla celów ewaluacji.
6.	Sieć Badawcza ŁUKASIEWICZ – Przemysłowy Instytut Automatyki i Pomiarów PIAP	W formie opisowej	Otrzymane finansowanie przeznaczono na pokrycie kosztów związanych z realizacją celów Projektu.	Sprawozdania etapowe, raport okresowy z I etapu oraz raport końcowy złożono po terminie. Do raportu końcowego z realizacji Projektu nie załączono informacji dla celów ewaluacji.

ZAŁĄCZNIKI

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
7.	SWPS Uniwersytet Humanistyczno-społeczny	Pozytywna	Osiągnięto zakładane produkty realizacji Projektu. Finansowanie otrzymane na realizację Projektu wydatkowane zgodnie z obowiązującymi przepisami.	Sprawozdania etapowe z realizacji I, II, III etapu Projektu oraz raport okresowy za 2017 r. złożono po terminie. Do Raportu końcowego z realizacji Projektu nie załączono informacji dla celów ewaluacji. Błędy w ewidencji księgowej.
8.	Gdański Uniwersytet Medyczny	W formie opisowej	Osiągnięto cel Projektu. Koszty projektu spełniały warunki objęcia Finansowaniem.	Projekt zrealizowano w mniejszym zakresie niż przewidziano Umową. Nie osiągnięto w pełni zakładanych produktów. Sprawozdania etapowe i Raporty okresowe za I i II etap złożono po terminie.
9.	Instytut Medycyny Wsi im. Witolda Chodźki	Pozytywna	Osiągnięto zakładane produkty realizacji Projektu. Rzetelnie udokumentowano realizację Projektu.	Nie przekazano Raportu z wykorzystania wyników Projektu realizowanego w ramach III etapu Programu Wieloletniego.
10.	Instytut Medycyny Pracy im. prof. dr. med. Jerzego Nofera	W formie opisowej	Rozpoznano potrzeby związane z podniesieniem bezpieczeństwa i jakości pracy. Prowadzono wyodrębnioną ewidencję księgową.	Projekty zrealizowano częściowo niezgodnie z Umowami. Wskaźniki pomiaru nie pozwalały na rzetelny pomiar stopnia ich realizacji. Koszty nie spełniły warunku do zakwalifikowania objęciem Finansowania.
11.	Instytut Technologii Bezpieczeństwa MORATEX	W formie opisowej	Osiągnięto zakładane produkty realizacji Projektu, Koszty projektu spełniały warunki objęcia Finansowaniem.	Raport okresowy za 2017 r. przekazano po terminie.
12.	Sieć Badawcza Łukasiewicz – Instytut Włókiennictwa	W formie opisowej	Osiągnięto zakładane produkty realizacji Projektu. Koszty projektu spełniały warunki objęcia Finansowaniem.	Naruszono obowiązek pięcioletniego przechowywania dokumentacji związanej z realizacją Projektu.

*) pozytywna / negatywna / w formie opisowej

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych

Osobowość prawna instytutu badawczego i status państwowego instytutu badawczego

Instytuty badawcze działają na podstawie ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. *o instytutach badawczych*. Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy, instytutem badawczym jest państwowa jednostka organizacyjna, wyodrębniona pod względem prawnym, organizacyjnym i ekonomiczno-finansowym, która prowadzi badania naukowe i prace rozwojowe ukierunkowane na ich wdrożenie i zastosowanie w praktyce. Instytut nabywa osobowość prawną z chwilą wpisania do Krajowego Rejestru Sądowego (art. 1 ust. 2 ustawy). Instytut może otrzymać status państwowego instytutu badawczego (art. 21 ust. 1 ustawy), jeżeli zaistnieje potrzeba zlecenia mu do wykonywania w sposób ciągły zadań szczególnie ważnych dla planowania i realizacji polityki państwa, których wykonanie jest niezbędne dla zapewnienia obronności i bezpieczeństwa publicznego, działania wymiaru sprawiedliwości, ochrony dziedzictwa narodowego, rozwoju edukacji i kultury, kultury fizycznej i sportu oraz poprawy jakości życia obywateli, dotyczących:

- Opracowywania i opiniowania standardów w zakresie rynku pracy, ochrony pracy i zabezpieczenia społecznego, ochrony zdrowia, ochrony środowiska, gospodarki żywnościowej, gospodarki przestrzennej, gospodarki bogactwami i zasobami naturalnymi, rozwoju społeczeństwa informacyjnego, bezpieczeństwa technicznego, energetycznego i bezpieczeństwa transportu oraz standardów produktów, procesów i usług, a także warunków przestrzegania tych standardów;
- Monitoringu i zapobiegania skutkom zjawisk i wydarzeń mogących stwarzać zagrożenie publiczne, w tym zapobiegania skutkom katastrof naturalnych lub technicznych, noszących znamiona klęski żywiołowej.

Zakres działalności instytutu badawczego

Zadania wykonywane przez państwowy instytut badawczy wymienia art. 22 ustawy *o instytutach badawczych*.

Do podstawowej działalności instytutów należy: prowadzenie badań naukowych i prac rozwojowych, przystosowywanie wyników badań naukowych i prac rozwojowych do potrzeb praktyki oraz wdrażanie wyników badań naukowych i prac rozwojowych (art. 2 ust. 1 ustawy *o instytutach badawczych*). Instytut może także, w związku z prowadzoną działalnością podstawową, realizować zadania dodatkowe takie jak m.in. upowszechnianie wyników badań naukowych i prac rozwojowych; wykonywanie badań i analiz; prowadzenie działalności normalizacyjnej, certyfikacyjnej i aprobowanej; wytwarzanie w związku z prowadzonymi badaniami naukowymi i pracami rozwojowymi aparatury, urządzeń i materiałów, prowadzenie działalności wydawniczej związanej z prowadzonymi badaniami naukowymi i pracami rozwojowymi (art. 2 ust. 2 ustawy *o instytutach badawczych*). Ponadto instytut może prowadzić studia podyplomowe i doktoranckie związane z prowadzonymi przez instytut badaniami naukowymi i pracami rozwojowymi (jeżeli posiada uprawnienia do nadawania stopni naukowych oraz odpowiednie zaplecze i warunki materialno-techniczne) oraz inne formy kształcenia, w tym szkolenia i kursy dokształcające (art. 2 ust. 3 ustawy *o instytutach badawczych*). Kształcenie, o którym mowa w art. 2 ust. 3 ustawy *o instytutach badawczych*, instytut prowadzi na zasadach określonych w ustawie – *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce*.

Podstawowe definicje dotyczące badań naukowych były zawarte w art. 2 ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. *o zasadach finansowania nauki*¹⁰⁹. Wśród badań naukowych (art. 2 pkt 3) wyodrębniła:

- Badania podstawowe, tj. oryginalne prace badawcze eksperymentalne lub teoretyczne podejmowane przede wszystkim w celu zdobywania nowej wiedzy o podstawach zjawisk i obserwowalnych faktów bez nastawienia na bezpośrednie praktyczne zastosowanie lub użytkowanie;
- Badania stosowane, tj. prace badawcze podejmowane w celu zdobycia nowej wiedzy, zorientowane przede wszystkim na zastosowanie w praktyce;
- Badania przemysłowe, tj. badania mające na celu zdobycie nowej wiedzy oraz umiejętności w celu opracowywania nowych produktów, procesów i usług lub wprowadzenia znaczących ulepszeń do istniejących produktów, procesów i usług. Badania te obejmują tworzenie elementów składowych systemów złożonych, szczególnie do oceny przydatności technologii rodzajowych, z wyjątkiem prototypów objętych zakresem prac rozwojowych.

Według ustawy *o zasadach finansowania nauki* (art. 2 pkt 4) prace rozwojowe to nabywanie, łączenie, kształtowanie i wykorzystywanie dostępnej aktualnie wiedzy i umiejętności z dziedziny nauki, technologii i działalności gospodarczej oraz innej wiedzy i umiejętności do planowania produkcji oraz tworzenia i projektowania nowych, zmienionych lub ulepszonych produktów, procesów i usług, w szczególności:

- Tworzenie projektów, rysunków, planów oraz innej dokumentacji do tworzenia nowych produktów, procesów i usług, pod warunkiem, że są one przeznaczone do celów komercyjnych;
- Opracowywanie prototypów o potencjalnym wykorzystaniu komercyjnym oraz projektów pilotażowych, w przypadkach, gdy prototyp stanowi końcowy produkt komercyjny, a jego produkcja wyłącznie do celów demonstracyjnych i walidacyjnych (potwierdzenia przydatności do użycia) jest zbyt kosztowna;
- Działalność związana z produkcją eksperymentalną oraz testowaniem produktów, procesów i usług, pod warunkiem, że nie są one wykorzystywane komercyjnie.

Prace rozwojowe nie obejmują rutynowych i okresowych zmian wprowadzanych do produktów, linii produkcyjnych, procesów wytwórczych, istniejących usług oraz innych operacji w toku, nawet, jeżeli takie zmiany mają charakter ulepszeń.

Działalność badawczo-rozwojowa to działalność twórcza obejmująca badania naukowe lub prace rozwojowe, podejmowana w sposób systematyczny w celu zwiększenia zasobów wiedzy oraz jej wykorzystania do tworzenia nowych zastosowań (art. 2 pkt 6 ustawy *o zasadach finansowania nauki*).

Zgodnie z ustawą *o zasadach finansowania nauki*, finansowanie nauki obejmowała finansowanie działań na rzecz realizacji polityki naukowej, naukowo-technicznej i innowacyjnej państwa, w szczególności badań naukowych, prac rozwojowych oraz realizacji innych zadań szczególnie

Badania naukowe,
prace rozwojowe
i działalność badawczo-
rozwojowa
– ustawa o zasadach
finansowania nauki

Finansowanie nauki
na zasadach
określonych
w ustawie o zasadach
finansowania nauki

¹⁰⁹ Dz. U. z 2018 r. poz. 87, ze zm. – uchylona z dniem 1 października 2018 r.

ważnych dla postępu cywilizacyjnego, rozwoju gospodarczego i kulturalnego państwa (art. 3). Środki finansowe na naukę mogły być przeznaczone m.in. na: strategiczne programy badań naukowych i prac rozwojowych oraz inne zadania finansowane przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju, badania naukowe lub prace rozwojowe na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa prowadzone w ramach strategicznych programów badań naukowych i prac rozwojowych, badania podstawowe i inne zadania finansowane przez Narodowe Centrum Nauki, działalność statutową jednostek naukowych (art. 5). Zgodnie z art. 18 ust. 1 ustawy *o zasadach finansowania nauki*, finansowanie działalności statutowej obejmuje m.in.: 1) utrzymanie potencjału badawczego jednostki naukowej (np. działania niezbędne do rozwoju specjalności naukowych lub kierunków badawczych oraz rozwoju kadry naukowej, w tym badania naukowe lub prace rozwojowe ujęte w planie finansowym jednostek naukowych, utrzymanie infrastruktury badawczej, w tym bibliotek i archiwów, koszty związane z zatrudnieniem niezbędnej kadry naukowej i inżynierijno-technicznej); 2) utrzymanie specjalnego urządzenia badawczego w jednostce naukowej; 3) działalność instytutów badawczych polegającą na prowadzeniu badań naukowych lub prac rozwojowych oraz zadań z nimi związanych, służących rozwojowi młodych naukowców oraz uczestników studiów doktoranckich, finansowanych w wewnętrznym trybie konkursowym; 4) działalność jednostek naukowych, związaną z utrzymaniem i poszerzeniem naukowych baz danych, w tym funkcjonowaniem i utrzymaniem Wirtualnej Biblioteki Nauki. Szczegółowe regulacje dotyczące ubiegania się o ww. dotacje, a także ich rozliczanie zawierało rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa wyższego z dnia 5 listopada 2010 r. w sprawie kryteriów i trybu przyznawania oraz rozliczania środków finansowych na naukę na finansowanie działalności statutowej. Zgodnie z § 13 tego rozporządzenia jednostka naukowa otrzymująca środki finansowe na działalność statutową ponosi odpowiedzialność za ich prawidłowe wydatkowanie, zgodnie z przepisami ustawy *o finansach publicznych*. Ponadto jednostka taka jest obowiązana do: prawidłowego, efektywnego i zgodnego z przeznaczeniem wykorzystywania otrzymanych środków finansowych; przestrzegania przepisów *o finansach publicznych*; terminowej realizacji zadań; składania rozliczenia przyznanych środków finansowych; składania raportu rocznego o wykorzystaniu środków finansowych w roku poprzedzającym rok złożenia wniosku.

Do ewidencjonowania, rozliczania i zwrotu środków stosuje się przepisy ustawy *o finansach publicznych*. Środki finansowe niewykorzystane w roku kalendarzowym następującym po roku, na który zostały przyznane, podlegają zwrotowi na rachunek MNiSW, natomiast środki finansowe przyznane i nieprawidłowo wykorzystane podlegają zwrotowi na rachunek MNiSW wraz z odsetkami (§ 16 rozporządzenia).

Działalność naukowa
według ustawy
– Prawo o szkolnictwie
wyższym i nauce

Zgodnie z ustawą – *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce* (weszła w życie z dniem 1 października 2018 r.) finansowanie nauki dotyczy m.in. działalności naukowej obejmującej m.in. badania naukowe i prace rozwojowe. Badania naukowe (art. 4 ust. 2) obejmują:

- Badania podstawowe rozumiane, jako prace empiryczne lub teoretyczne mające przede wszystkim na celu zdobywanie nowej wiedzy o podstawowych zjawiskach i obserwowalnych faktów bez nastawienia na bezpośrednie zastosowanie komercyjne;

- Badania aplikacyjne rozumiane, jako prace mające na celu zdobycie nowej wiedzy oraz umiejętności, nastawione na opracowywanie nowych produktów, procesów, usług lub wprowadzanie do nich znaczących ulepszeń.

Prace rozwojowe są działalnością obejmującą nabywanie, łączenie, kształtowanie i wykorzystywanie dostępnej aktualnie wiedzy i umiejętności, w tym zakresie narzędzi informatycznych lub oprogramowania, do planowania produkcji oraz projektowania i tworzenia zmienionych, ulepszonych lub nowych produktów, procesów lub usług, z wyłączeniem działalności obejmującej rutynowe i okresowe zmiany wprowadzane do nich, nawet, jeżeli takie zmiany mają charakter ulepszeń (art. 4 ust. 3 ustawy – *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce*).

Zgodnie z art. 366 ust. 1 pkt 5 ustawy – *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce*, minister właściwy ds. szkolnictwa wyższego i nauki przyznaje instytutom badawczym środki finansowe na: 1) utrzymanie i rozwój potencjału badawczego, w tym prowadzenie działalności naukowej, realizację inwestycji w obszarze działalności badawczej, kształcenie w szkole doktorskiej, komercjalizację wyników działalności naukowej oraz know-how związanego z tymi wynikami oraz rozwój zawodowy pracowników naukowych m.in. w instytutach badawczych (art. 365 pkt 2 lit. a–d i g ustawy); 2) inwestycje związane z działalnością naukową (art. 365 pkt 4 lit. b ustawy); 3) utrzymanie aparatury naukowo-badawczej lub stanowiska badawczego, unikatowych w skali kraju oraz specjalnej infrastruktury informatycznej – mających istotne znaczenie dla realizacji polityki naukowej państwa (art. 365 pkt 5 ustawy); 4) programy i przedsięwzięcia ustanawiane przez ministra właściwego ds. szkolnictwa wyższego i nauki (art. 365 pkt 7 ustawy); 5) zadania finansowane z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej albo z niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA), albo z innych środków pochodzących ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi (art. 365 pkt 9 ustawy).

Finansowanie inwestycji, o których mowa w art. 365 pkt 4 lit. b ustawy – *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce*, obejmuje inwestycje (art. 373 ust. 3 ustawy): 1) w zakresie aparatury naukowo-badawczej oraz infrastruktury informatycznej, o wartości przekraczającej 500 000 zł; 2) budowlane; 3) w zakresie zakupu nieruchomości; 4) współfinansowanie ze źródeł zagranicznych.

Przy przyznawaniu środków finansowych, o których mowa w art. 365 pkt 4 lit. b ustawy, uwzględnia się w szczególności: 1) poziom naukowy prac lub zadań i ich znaczenie dla rozwoju nauki; 2) praktyczną użyteczność wyników prac lub zadań oraz ich znaczenie dla rozwoju innowacyjności i gospodarki; 3) znaczenie realizacji prac lub zadań dla rozwoju międzynarodowej współpracy w zakresie nauki i techniki; 4) możliwość współfinansowania przewidzianych do realizacji prac lub zadań z innych źródeł; 5) wpis na Polską Mapę Infrastruktury Badawczej (art. 373 ust. 4 ustawy). Środki finansowe przekazywane są na podstawie umowy. W ramach środków finansowych na inwestycje, co najmniej 50% środków przeznaczają się na finansowanie infrastruktury wpisanej na Polską Mapę Infrastruk-

Środki finansowe na działalność naukową – ustawa – *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce*

tury Badawczej stanowiącą wykaz istniejącej lub planowanej strategicznej infrastruktury badawczej (art. 374 ust. 1 ustawy). W przypadku braku możliwości przeznaczania środków finansowych w określonej wysokości na finansowanie infrastruktury wpisanej na Mapę, nierozdysponowane środki przeznacza się na pozostałe zadania realizowane ze środków finansowych na działalność naukową. Wniosek o wpisanie infrastruktury na Mapę składa m.in. instytut badawczy (art. 374 ust. 4 ustawy), a nabór wniosków przeprowadzany jest nie rzadziej niż raz na cztery lata. Nie rzadziej niż raz na cztery lata minister właściwy ds. szkolnictwa wyższego i nauki przeprowadza przegląd Mapy (art. 374 ust. 8 ustawy) i dokonuje oceny funkcjonowania istniejącej infrastruktury oraz stopnia przygotowania planowanej infrastruktury.

Minister właściwy ds. szkolnictwa wyższego i nauki przyznaje środki finansowe na utrzymanie unikatowej aparatury naukowo-badawczej (art. 375 ustawy – *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce*) lub stanowiska badawczego, unikatowych w skali kraju oraz specjalnej infrastruktury informatycznej, na okres nie dłuższy niż trzy lata, określając wysokość tych środków w kolejnych latach. Niewykorzystane w danym roku środki finansowe pozostają na rok następny w dyspozycji podmiotu, któremu zostały przyznane na realizację zadań, na które zostały przyznane. Szczegółowe regulacje dotyczące sposobu podziału, ubiegania się o ww. środki finansowe zawiera:

- Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 13 grudnia 2018 r. w sprawie sposobu podziału środków finansowych na utrzymanie i rozwój potencjału dydaktycznego oraz potencjału badawczego znajdujących się w dyspozycji ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego i nauki oraz na zadania związane z utrzymaniem powietrznych statków szkolnych i specjalistycznych ośrodków szkoleniowych kadr powietrznych¹¹⁰;
- Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 14 marca 2019 r. w sprawie przyznawania, rozliczania i przekazywania środków finansowych na realizację inwestycji związanych z kształceniem oraz działalnością naukową¹¹¹;
- Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 26 kwietnia 2019 r. w sprawie szczegółowych kryteriów i trybu przyznawania środków finansowych na utrzymanie aparatury naukowo-badawczej, stanowiska badawczego oraz specjalnej infrastruktury informatycznej oraz oceny raportu z ich wykorzystania¹¹²;
- Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 9 września 2019 r. w sprawie podziału środków finansowych na utrzymanie i rozwój potencjału dydaktycznego oraz potencjału badawczego znajdujących się w dyspozycji ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego i nauki oraz na zadania związane z utrzymaniem powietrznych statków szkolnych i specjalistycznych ośrodków szkoleniowych kadr powietrznych¹¹³.

¹¹⁰ Dz. U. poz. 2508. Rozporządzenie uchylone z dniem 1 lipca 2019 r.

¹¹¹ Dz. U. poz. 533, ze zm.

¹¹² Dz. U. poz. 893.

¹¹³ Dz. U. poz. 1838.

Organami instytutu są dyrektor oraz rada naukowa (art. 23 ustawy *o instytutach badawczych*). Dyrektora instytutu oraz jego zastępców powołuje i odwołuje minister nadzorujący. Do obowiązków dyrektora należy m.in. ustalanie planów działalności instytutu, realizowanie polityki kadrowej, zarządzanie mieniem, reprezentowanie instytutu oraz podejmowanie decyzji we wszystkich sprawach dotyczących instytutu, z wyjątkiem spraw należących do zakresu działania rady naukowej. Dyrektor odpowiada za wykorzystanie mienia instytutu na realizację jego zadań statutowych oraz za wyniki działalności naukowej i badawczo-rozwojowej (art. 24 ust. 1 ustawy *o instytutach badawczych*). Dyrektor, jego zastępcy oraz główny księgowy nie mogą obejmować ani nabywać akcji lub udziałów spółek, w których akcje lub udziały ma instytut, nie mogą także pozostawać z tymi spółkami w stosunku pracy oraz świadczyć na innej podstawie usług lub pracy na rzecz tych spółek (zakaz ten nie dotyczy zasiadania w radach nadzorczych lub komisjach rewizyjnych takich spółek). Dyrektora, jego zastępców oraz głównego księgowego w okresie trwania stosunku pracy obowiązuje zakaz prowadzenia działalności konkurencyjnej określony w odrębnej umowie (art. 28 ustawy *o instytutach badawczych*).

Rada naukowa jest organem stanowiącym, inicjującym, opiniodawczym i doradczym instytutu w zakresie jego działalności statutowej oraz w sprawach rozwoju kadry naukowej i badawczo-technicznej (art. 29 ust. 1 ustawy *o instytutach badawczych*). Do jej zadań należy m.in. uchwalanie statutu, opiniowanie kierunkowych planów tematycznych badań naukowych i prac rozwojowych oraz finansowych instytutu, a także rocznych sprawozdań dyrektora z wykonania zadań, zatwierdzanie perspektywicznych kierunków działalności naukowej, rozwojowej i wdrożeniowej, opiniowanie regulaminu organizacyjnego, rocznego planu finansowego, rocznych sprawozdań finansowych i podziału zysku instytutu. W skład rady naukowej instytutu wchodzi nie mniej niż 12 i nie więcej niż 40 osób. Statut instytutu określa liczbę tych osób oraz proporcje udziału osób posiadających stopień naukowy doktora oraz stopień naukowy doktora habilitowanego lub tytuł naukowy, wchodzących w skład rady naukowej i będących pracownikami instytutu. Szczegółowe zasady powoływania i kwalifikacje członków rady określono w art. 30–31 ustawy *o instytutach badawczych*. Przewodniczący rady naukowej przekazuje ministrowi nadzorującemu uchwały rady w sprawach, o których mowa w art. 29 ust. 2 pkt. 5–11 i 17–19 ustawy *o instytutach badawczych*, w terminie siedmiu dni od dnia ich podjęcia (art. 35a ust. 1 ustawy *o instytutach badawczych*).

Instytut zatrudnia pracowników: 1) naukowych, 2) badawczo-technicznych, 3) inżynierijno-technicznych, 4) administracyjno-ekonomicznych, 5) bibliotecznych i pracowników dokumentacji naukowej, 6) na stanowiskach robotniczych, 7) obsługi i innych (art. 39 ust. 1 ustawy *o instytutach badawczych*). Do podstawowych obowiązków pracownika naukowego należy realizacja celów i zadań instytutu, w tym prowadzenie działalności naukowej i rozwojowej (art. 42 ust. 2 ustawy *o instytutach badawczych*), a także twórcza działalność naukowa polegająca na rozwiązywaniu problemów naukowych, wprowadzanie do praktyki wyników badań naukowych lub prac rozwojowych, podnoszenie swoich kwalifikacji, upowszechnianie

Organy instytutu

Pracownicy instytutu

osiągnięć nauki, w tym poprzez publikacje i aktywny udział w życiu naukowym, kształcenie kadry naukowej oraz udział w pracach organizacyjnych instytutu związanych z prowadzonymi badaniami naukowymi lub pracami rozwojowymi oraz działalnością dydaktyczną lub artystyczną (art. 44 ust. 5 ustawy o *instytutach badawczych*). Podstawowym obowiązkiem pracownika badawczo-technicznego jest realizacja celów i zadań instytutu, w szczególności aktywne współdziałanie w rozwiązywaniu problemów naukowo-technicznych, prowadzenie prac zmierzających do ich praktycznych zastosowań oraz uczestniczenie w ich wdrażaniu i upowszechnianiu (art. 48 ustawy o *instytutach badawczych*). Pracownicy naukowcy oraz badawczo-techniczni podlegają, nie rzadziej niż raz na cztery lata, okresowym ocenom dorobku naukowego i technicznego dokonywanym przez radę naukową, w szczególności z uwzględnieniem liczby i jakości patentów, wdrożeń, publikacji naukowych oraz prowadzonych i planowanych badań naukowych lub prac rozwojowych (art. 44 ust. 3 ustawy o *instytutach badawczych*).

Działalność CIOP-PIB – przedmiot i zakres

Działalność Instytutu prowadzona jest w oparciu o takie dokumenty jak: statut; regulamin organizacyjny; perspektywiczne kierunki działalności naukowej, rozwojowej i wdrożeniowej (zatwierdzone przez radę naukową instytutu); roczne plany finansowe i sprawozdania finansowe; wnioski do Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego (MNiSW) o przyznanie dotacji na działalność statutową; roczne sprawozdania dyrektora z wykonania zadań; kierunkowe plany tematyczne badań naukowych i prac rozwojowych oraz finansowych instytutu. Instytut wypełnia także corocznie sprawozdanie o działalności badawczo-rozwojowej PNT-01 (przekazywane do GUS-u). Wzór sprawozdania o działalności badawczej i rozwojowej (PNT-01) dostępny jest na stronie internetowej: www.stat.gov.pl. Sprawozdania PNT-01 służą do oceny potencjału naukowo-badawczego kraju i zawierają istotne z punktu widzenia celu niniejszej kontroli dane (nakłady wewnętrzne i zewnętrzne na działalność B+R i źródła finansowania, wielkość zatrudnienia w działalności B+R wraz z jego strukturą, wartość ewidencyjna środków trwałych stosowanych w działalności B+R, aparatury naukowo-badawczej, a także wartości umorzeń tej aparatury).

Zgodnie ze statutem Centralnego Instytutu Ochrony Pracy – Państwowego Instytutu Badawczego¹¹⁴ przedmiotem jego działania jest:

- Prowadzenie badań naukowych i prac rozwojowych w dziedzinie nauk inżyniersko-technicznych, w dyscyplinie inżynieria środowiska, górnictwo i energetyka, w zakresie tematyki ochrony pracy oraz ergonomii, w tym w szczególności w ramach programów wieloletnich ustanawianych przez Radę Ministrów;
- Przystosowywanie wyników badań naukowych i prac rozwojowych w zakresie, o których mowa wyżej do potrzeb praktyki;
- Udział we wdrażaniu wyników badań naukowych i prac rozwojowych;

¹¹⁴ W okresie objętym kontrolą obowiązywały dwa statuty. Pierwszy zatwierdzony przez Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej 6 października 2016 r. Obecnie obowiązujący statut zatwierdzony przez Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w dniu 22 stycznia 2020 r.

ZAŁĄCZNIKI

- Prowadzenie działalności wspierającej administrację publiczną w zakresie tematyki ochrony pracy, w szczególności bezpieczeństwa i higieny pracy oraz ergonomii.

Zakres działania Instytutu, zgodnie ze statutem, obejmuje:

- Upowszechnianie wyników badań i prac rozwojowych;
- Wykonywanie ekspertyz i analiz oraz opracowywanie opinii w zakresie ochrony pracy i ergonomii;
- Opracowywanie ocen dotyczących stanu i rozwoju poszczególnych dziedzin nauki i techniki oraz sektorów gospodarki, które wykorzystują wyniki badań naukowych i prac rozwojowych, a także w zakresie osiągnięć światowej nauki i techniki;
- Prowadzenie i organizowanie prac Międzyresortowej Komisji do Spraw Najwyższych Dopuszczalnych Stężeń i Natężeń Czynników Szkodliwych dla Zdrowia w Środowisku Pracy;
- Opracowywanie i rozwój metodyki kompleksowej diagnozy kompetencji i kwalifikacji zawodowych oraz sprawności psychospołecznych i fizycznych, w tym osób niepełnosprawnych;
- Opracowywanie zasad projektowania, oceny oraz dostosowania stanowisk i procesów pracy do możliwości psychofizycznych określonych grup zawodowych;
- Wykorzystanie wiedzy, doświadczenia i wyników uzyskanych w ramach badań naukowych i prac rozwojowych w procesach badań laboratoryjnych i wzorcowania przyrządów pomiarowych oraz certyfikacji wyrobów, usług oraz kompetencji personelu – prowadzonych w zakresie uzyskanych akredytacji i notyfikacji;
- Prowadzenie oceny merytorycznej wniosków o dofinansowanie projektów oraz kontroli realizacji tych projektów w ramach programu Zakładu Ubezpieczeń Społecznych dotyczącego dofinansowania działań prowadzonych przez płatników składek skierowanych na utrzymanie zdolności do pracy przez cały okres aktywności zawodowej;
- Prowadzenie i rozwój baz danych związanych z przedmiotem działania Instytutu;
- Prowadzenie działalności normalizacyjnej w zakresie ochrony pracy oraz ergonomii, w zakresie informacji naukowej, technicznej i ekonomicznej, wynalazczości oraz ochrony własności przemysłowej i intelektualnej, a także wspierającej innowacyjność przedsiębiorstw; wydawniczej i publikacyjnej związanej z prowadzonymi badaniami naukowymi i pracami rozwojowymi; wspierającej administrację rządową w zakresie realizacji zobowiązań wynikających z członkostwa Unii Europejskiej oraz podpisanych lub ratyfikowanych przez Rzeczpospolitą Polską umów dotyczących ochrony pracy.

Instytut prowadzi również kształcenie na studiach podyplomowych związanych z prowadzonymi przez Instytut badaniami naukowymi i pracami rozwojowymi, posiada uprawnienia do nadawania stopnia naukowego doktora w dziedzinie nauk inżynieryjno-technicznych, w dyscyplinie inżynieria środowiska, górnictwo i energetyka w zakresie związanym z prowadzonymi przez Instytut badaniami naukowymi i pracami rozwojowymi. Instytut może wytwarzać związane z prowadzonymi badaniami nauko-

wymi i pracami rozwojowymi: aparaturę, urządzenia, materiały i inne wyroby oraz prowadzić walidację metod badawczych, pomiarowych oraz kalibrację aparatury.

Instytut występuje w obrocie we własnym imieniu i na własny rachunek (art. 18 ust. 1 ustawy *o instytutach badawczych*). Instytut pokrywa koszty bieżącej działalności z uzyskiwanych przychodów (art. 18 ust. 2 ustawy *o instytutach badawczych*). Przychodami instytutu są środki finansowe uzyskane w związku z prowadzoną działalnością podstawową, w tym ze sprzedaży wyników badań naukowych i prac rozwojowych oraz *know-how*¹¹⁵ związanego z tymi wynikami, patentów, praw ochronnych oraz licencji na stosowanie wynalazków i wzorów użytkowych, prac wdrożeniowych, w tym nadzoru autorskiego oraz produkcji urządzeń i aparatury oraz innej produkcji lub usług, a także z dotacji udzielonych na podstawie przepisów ustawy *o zasadach finansowania nauki*, a następnie ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce*, ustawy *o finansach publicznych* oraz z innych źródeł. Podstawą gospodarowania środkami finansowymi stanowiącymi przychody instytutu jest roczny plan finansowy ustalany przez dyrektora po zasięgnięciu opinii rady naukowej (art. 18 ust. 10 i 12 ustawy *o instytutach badawczych*). Instytut tworzy fundusze: 1) statutowy, który stanowi równowartość majątku według stanu na dzień rozpoczęcia działalności; 2) rezerwowy, który tworzy się z nie mniej niż 8% zysku netto za poprzedni rok obrotowy; 3) zakładowy fundusz świadczeń socjalnych, który tworzy się na zasadach określonych w ustawie z dnia 4 marca 1994 r. *o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych*¹¹⁶ (art. 19 ust. 1 ustawy *o instytutach badawczych*). Instytut może tworzyć fundusze: 1) badań własnych, który tworzy z zysku netto za poprzedni rok obrotowy; 2) stypendialny, który tworzy z zysku netto za poprzedni rok obrotowy; 3) wdrożeń, który tworzy ze środków przekazanych instytutowi na podstawie umów przez przedsiębiorców wdrażających wyniki badań naukowych lub prac rozwojowych tego instytutu, z tytułu osiągnięcia wymiernych efektów ekonomicznych wdrożenia; 4) nagród, który tworzy z zysku netto za poprzedni rok obrotowy (art. 19 ust. 2 ustawy *o instytutach badawczych*).

**Program Wieloletni
Poprawa
bezpieczeństwa
i warunków pracy**

Program Wieloletni jest elementem działań w zakresie ochrony pracy oraz polityki naukowej określonych m.in. w *Strategii Europa 2020 na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, *Strategii Rozwoju Kraju 2020*, *Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego 2020*, *Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju 2030. Trzecia Fala Nowoczesności*.

Kwestie bezpieczeństwa i higieny pracy w *Strategii Europa 2020* zostały przypisane trzem priorytetom: 1) Rozwój inteligentny – rozwój gospodarki opartej na wiedzy i innowacji; 2) Rozwój zrównoważony – wspie-

¹¹⁵ Rozporządzenie Komisji UE nr 316/2014 z dnia 21 marca 2014 r. w sprawie stosowania art. 101 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do kategorii porozumień o transferze technologii, stanowi, że know-how oznacza pakiet informacji praktycznych, wynikających z doświadczenia i badań, które są: niejawne, czyli nie są powszechnie znane lub łatwo dostępne; istotne, czyli ważne i użyteczne z punktu widzenia wytwarzania produktów objętych umową; oraz zidentyfikowane, czyli opisane w wystarczająco zrozumiały sposób, aby można było sprawdzić, czy spełniają kryteria niejawności i istotności.

¹¹⁶ Dz. U. z 2019 r. poz. 1352, ze zm.

ranie gospodarki efektywniej korzystającej z zasobów, bardziej przyjaznej środowisku i bardziej konkurencyjnej; 3) Rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu – wspieranie gospodarki charakteryzującej się wysokim poziomem zatrudnienia i zapewniającej spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną.

Jako priorytetowe kierunki działań dla osiągnięcia tych celów *Strategia Europa 2020* wskazuje m.in.: rozwój badań naukowych, zwiększenie wykorzystania rozwiązań innowacyjnych, zwiększenie aktywności zawodowej, poprawę jakości kapitału ludzkiego, poprawę stanu środowiska pracy i życia. Szczególna uwaga powinna być zwrócona na prowadzenie działań mających na celu opracowanie rozwiązań wspierających zatrudnienie osób starszych oraz umożliwiających wzrost liczby osób niepełnosprawnych zatrudnionych na otwartym rynku pracy.

Głównym celem *SRK 2020* jest wzmocnienie i wykorzystanie gospodarczych, społecznych i instytucjonalnych potencjałów zapewniających szybszy i zrównoważony rozwój kraju oraz poprawę jakości życia ludności. Jako priorytetowe kierunki działań wskazuje m.in.: rozwój badań naukowych, zwiększenie wykorzystania rozwiązań innowacyjnych, które powinny zapewnić bezpieczeństwo i higienę pracy, zwiększenie aktywności zawodowej, poprawę jakości kapitału ludzkiego, poprawę stanu środowiska pracy i życia. Szczególną uwagę zwrócono na prowadzenie działań mających na celu opracowanie rozwiązań wspierających zatrudnienie osób starszych oraz umożliwiających wzrost liczby osób niepełnosprawnością zatrudnionych na otwartym rynku pracy. W *SRK 2020* nie wskazano sposobów, jakimi sposobami cele te powinny zostać osiągnięte.

Założenia Programu Wieloletniego wpisywały się w kierunki działań *SRKL 2020* w obszarze bezpieczeństwa i higieny pracy prowadzących do zmniejszenia narażenia na ryzyko wypadków przy pracy. W tym celu przygotowano rozwiązania i narzędzia, które były zbieżne z odpowiednimi kierunkami interwencji:

Cel szczegółowy 1: Wzrost zatrudnienia – kierunki interwencji: zapewnienie powszechnego dostępu do wysokiej jakości kształcenia i szkolenia odpowiadającego na zmieniające się potrzeby rynku pracy, a także stworzenie efektywnego systemu przejścia z edukacji (kształcenia i szkolenia) do zatrudnienia, zmniejszenie liczby osób zatrudnionych w warunkach narażenia na działanie czynników niebezpiecznych, szkodliwych i uciążliwych oraz negatywnych skutków stresu.

Cel szczegółowy 2: Wydłużenie okresu aktywności zawodowej i zapewnienie lepszej jakości funkcjonowania osób starszych – kierunek interwencji: rozwój i upowszechnianie wiedzy i rozwiązań wspomagających tworzenie zdrowych i bezpiecznych warunków pracy dla osób starszych.

Cel szczegółowy 3: Poprawa sytuacji osób starszych i grup zagrożonych wykluczeniem społecznym – kierunki interwencji: rozbudowa narzędzi zapewniających osobom wykluczonym dostęp do usług publicznych pozwalających na powrót na rynek pracy, wsparcie dla osób niepełnosprawnych i ich otoczenia oraz zapobieganie nowym typom wykluczenia społecznego, w tym wykluczeniu cyfrowemu i energetycznemu.

Cel szczegółowy 4: Poprawa zdrowia obywateli oraz efektywności systemu opieki zdrowotnej – kierunek interwencji: zmniejszenie liczby wypadków w pracy i chorób zawodowych poprzez wzrost poziomu bezpieczeństwa i higieny pracy, w tym rozwój kultury bezpieczeństwa i realizację programów profilaktycznych ukierunkowanych na zapobieganie chorobom zawodowym.

Cel szczegółowy 5: Podniesienie poziomu kompetencji oraz kwalifikacji obywateli – kierunki interwencji: podniesienie poziomu i dostosowanie do oczekiwań pracodawców modelu szkolnictwa zawodowego, upowszechnienie uczenia się dorosłych, w tym w oparciu o kształcenie praktyczne (zwłaszcza uczenie się w pracy) oraz lepsze dopasowanie szkoleń dorosłych do potrzeb społeczno-gospodarczych, a także lepsza dostępność kształcenia ustawicznego, rozwijanie poradnictwa edukacyjno-zawodowego ułatwiającego poruszanie się wśród zindywidualizowanych ofert kształcenia i szkolenia.

W *DSRK. Polska 2030*, jako cel główny wskazano poprawę jakości życia Polaków, gdzie „jakość życia jest rozumiana, jako dobrostan w różnych obszarach życia”, a w szczególności w długości życia w zdrowiu, co wiąże się bezpośrednio z poprawą warunków pracy, większej satysfakcji z życia. Jednym z obszarów strategicznych, w który powinien wpisywać się Program Wieloletni, jest obszar konkurencyjności i innowacyjności gospodarki, cel 6 *Rozwój kapitału ludzkiego poprzez wzrost zatrudnienia i stworzenie workfare state*¹¹⁷, w tym kierunki interwencji:

- Opracowanie i wdrożenie międzysektorowych rozwiązań systemowych i działań wzmacniających kształtowanie postaw prozdrowotnych zwiększających dostępność do programów zdrowotnych (profilaktycznych, rehabilitacyjnych) w celu zmniejszenia zachorowalności i umieralności w szczególności z powodu chorób cywilizacyjnych,
- Stworzenie warunków dla wzrostu zatrudnienia na otwartym rynku pracy osób niepełnosprawnych,
- Stworzenie modelu aktywności intelektualnej, społecznej i zawodowej osób starszych opartego na wykorzystywaniu ich potencjału i zapobieganiu wykluczeniu społecznemu.

Nadzór Ministra Ministrem nadzorującym Centralny Instytut Ochrony Pracy – Państwowy Instytut Badawczy jest minister właściwy do spraw pracy. Minister nadzorujący sprawuje nadzór w zakresie zgodności działań Instytutu z przepisami prawa i statutem, realizacji przez Instytut podstawowych zadań określonych w art. 2 ust. 1 ustawy *o instytutach badawczych* oraz w zakresie prawidłowości wydatkowania środków publicznych.

Do kompetencji Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego należy ocena poziomu naukowego instytutu i jakości prowadzonych w nim badań naukowych i prac rozwojowych oraz zgodności działalności instytutu z zadaniami określonymi w art. 2 ust. 1 i 2 ustawy *o instytutach badawczych* (art. 34 ust. 1 ustawy). Podstawą oceny jest ewaluacja jakości działalności naukowej przeprowadzana przez Komisję Ewaluacji Nauki¹¹⁸.

¹¹⁷ Co oznacza państwo wspierające pracę.

¹¹⁸ W trybie określonym w ustawie – *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce* oraz rozporządzeniu Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 22 lutego 2019 r. w sprawie ewaluacji jakości działalności naukowej (Dz. U. poz. 392).

Mimo że ustawa o *instytutach badawczych* posługuje się pojęciem nadzoru, brak jest jego definicji normatywnej. Lukę tę stara się wypełnić doktryna, definiując nadzór jako uprawnienie organu nadrzędnego do wywierania wpływu na działalność organu podporządkowanego. Z dniem 1 stycznia 2010 r. instytuty badawcze wyłączono z sektora finansów publicznych. Jednak ministrowie nadzorujący instytuty badawcze (jako jednostki sektora finansów publicznych) zobowiązani są do stosowania kontroli zarządczej dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. Oznacza to, że ministrowie nadzorujący nie stosują wobec instytutów badawczych kontroli zarządczej, natomiast są zobowiązani w ramach ministerstwa (urzędu) do stosowania *Standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych* (zwanych dalej: *Standardami kontroli zarządczej*) wobec komórek ministerstwa odpowiedzialnych za sprawowanie nadzoru nad instytutami badawczymi. Ponadto w dokumencie wydanym w 2012 r. przez Departament Kontroli i Nadzoru Kancelarii Prezesa Rady Ministrów pt. *Analiza wybranych obszarów funkcjonowania nadzoru w administracji rządowej* (zwany dalej: *Analizą nadzoru*) zawarto szereg rekomendacji skierowanych do ministrów, które co prawda nie mają charakteru obligatoryjnego, jednakże mogą stanowić istotne doprecyzowanie zasad rzetelnego nadzoru. W dokumencie tym stwierdzono, że celem nadzoru jest nie tylko zapewnienie przestrzegania prawa przez jednostki podległe lub nadzorowane, ale także zagwarantowanie realizacji ich celów i zadań. Prawidłowe wypełnianie funkcji nadzorczych wymaga posiadania aktualnej i usystematyzowanej wiedzy o jednostkach nadzorowanych oraz sprawnego przepływu informacji. Ocena realizacji celów nadzoru powinna być dokonywana z uwzględnieniem kryterium legalności, a także skuteczności i efektywności. Ministrowie powinni opracować polityki nadzorcze, tj. dokumenty określające m.in. zasady i tryb nadzoru, a przy tworzeniu polityk nadzorczych należy zidentyfikować i wykorzystywać w pełni narzędzia nadzorcze przewidziane w istniejących regulacjach prawnych. Pożądanym rozwiązaniem jest także dokonywanie cyklicznej, sformalizowanej oceny jednostek podległych i nadzorowanych w oparciu o wszystkie informacje o ich funkcjonowaniu będące w posiadaniu organu nadzorującego (w tym wyniki kontroli, sprawozdania).

W ustawie o *instytutach badawczych* (art. 36) określono, że minister nadzorujący, nie rzadziej niż raz na trzy lata, przeprowadza kontrolę instytutu. Kontrola instytutu jest przeprowadzana w celu dokonania oceny: 1) działalności finansowej instytutu; 2) organizacji i jakości pracy instytutu; 3) jakości zarządzania instytutem. Kontrolę w ramach nadzoru przeprowadza się na zasadach i w trybie określonych w przepisach ustawy z dnia 15 lutego 2011 r. o *kontroli w administracji rządowej*¹¹⁹.

Obowiązkiem ministra nadzorującego jest sprawowanie nadzoru nad: zgodnością działań instytutu z przepisami prawa i statutem, realizacją przez instytut podstawowych zadań instytutu określonych w art. 2 ust. 1 ustawy o *instytutach badawczych* oraz prawidłowością wydatkowania środ-

¹¹⁹ Dz. U. z 2020 r. poz. 224.

ków publicznych przez instytut (art. 35 ust. 1 ustawy). Za instrumentarium temu służące należy uznać posiadane przez ministra kompetencje nadane ustawą *o instytutach badawczych* w zakresie:

- Kontrolowania instytutu w zakresie działalności finansowej, organizacji i jakości pracy, jakości zarządzania instytutem (art. 36 ust. 2 ustawy);
- Egzekwowania od dyrektora instytutu obowiązku realizacji zaleceń pokontrolnych ministra (art. 35 ust. 3 ustawy);
- Zatwierdzania przez ministra sprawozdania finansowego (art. 18 ust. 3 ustawy);
- Wyrażania zgody na wykonywanie praw z tytułu posiadanych akcji i udziałów w spółkach (art. 17 ust. 7 ustawy);
- Zatwierdzania wniosku o podział zysku (art. 19 ust. 5 ustawy);
- Zlecenia dyrektorowi instytutu dokonania czynności naprawczych lub usprawniających działalność instytutu (art. 36 ust. 4 ustawy);
- Uchylenia w całości albo w części uchwały rady naukowej w sprawach, o których mowa w art. 29 ust. 2 pkt. 5–11 i 17–19 ustawy, w przypadku stwierdzenia jej niezgodności z przepisami prawa lub statutem instytutu (art. 35a ust. 2 i 3 ustawy).

6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2020 r. poz. 1200).
2. Ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych (Dz. U. z 2020 r. poz. 1383).
3. Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2019 r. poz. 351, ze zm.).
4. Ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. o zasadach finansowania nauki (Dz. U. z 2018 r. poz. 87, ze zm.) – uchylona z dniem 1 października 2018 r.
5. Ustawa z dnia 3 lipca 2018 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. poz. 1669, ze zm.).
6. Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. z 2020 r. poz. 85, ze zm.).
7. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869, ze zm.).
8. Ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. z 2020 r. poz. 224).
9. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm.) – uchylona z dniem 1 stycznia 2021 r.
10. Ustawa z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej (Dz. U. z 2020 r. poz. 443).
11. Ustawa z dnia 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych (Dz. U. z 2020 r. poz. 1644, ze zm.).
12. Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 5 listopada 2010 r. w sprawie kryteriów i trybu przyznawania oraz rozliczania środków finansowych na naukę na finansowanie działalności statutowej (Dz. U. z 2014 r. poz. 90), uchylone z dniem 7 lutego 2017 r.
13. Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 13 grudnia 2018 r. w sprawie sposobu podziału środków finansowych na utrzymanie i rozwój potencjału dydaktycznego oraz potencjału badawczego znajdujących się w dyspozycji ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego i nauki oraz na zadania związane z utrzymaniem powietrznych statków szkolnych i specjalistycznych ośrodków szkoleniowych kadr powietrznych (Dz. U. poz. 2508, ze zm.), uchylone z dniem 1 lipca 2019 r.
14. Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 9 września 2019 r. w sprawie sposobu podziału środków finansowych na utrzymanie i rozwój potencjału dydaktycznego oraz potencjału badawczego znajdujących się w dyspozycji ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego i nauki oraz na zadania związane z utrzymaniem powietrznych statków szkolnych i specjalistycznych ośrodków szkoleniowych kadr powietrznych (Dz. U. poz. 1838, ze zm.).

ZAŁĄCZNIKI

15. Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 14 marca 2019 r. w sprawie przyznawania, rozliczania i przekazywania środków finansowych na realizację inwestycji związanych z kształceniem oraz działalnością naukową (Dz. U. poz. 533, ze zm.).
16. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 października 1993 r. w sprawie organizowania przetargu na sprzedaż środków trwałych przez przedsiębiorstwa państwowe oraz warunków odstąpienia od przetargu (Dz. U. nr 97, poz. 443).

6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Minister Rozwoju, Pracy i Technologii
8. Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego
9. Sejmowa Komisja Polityki Społecznej i Rodziny
10. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
11. Sejmowa Komisja Finansów Publicznych
12. Senacka Komisja Rodziny, Polityki Senioralnej i Społecznej
13. Senacka Komisja Budżetu i Finansów Publicznych
14. Rada Ochrony Pracy
15. Centralny Instytut Ochrony Pracy – Państwowy Instytut Badawczy
16. Narodowe Centrum Badań i Rozwoju