



Odpowiedź na artykuł prof. K. Stępnia „Nauka a biurokracja”

JUSTYNA WOŹNIAKOWSKA

Od 2011 roku z konkursami Narodowego Centrum Nauki (NCN) zmierzyło się ponad 40 000 naukowców, z których około 8 000 realizuje dziś projekty przez Centrum finansowane. W miarę, jak wzrasta liczba naszych wnioskodawców i grantobiorców, wzrasta też liczba osób wyrażających publicznie opinie o funkcjonowaniu NCN. Wśród formułowanych ocen pojawia się niekiedy zarzut nadmiernej biurokratyzacji naszych procedur, czego przykładem jest fragment tekstu pt. „Nauka a biurokracja” prof. Kazimierza Stępnia opublikowany w 265 numerze „PAUzy Akademickiej”. W poniższym tekście chciałabym pokrótce odnieść się do sformułowanych tam uwag.

W początkach istnienia NCN koncentrowało wysiłki przede wszystkim na zaprojektowaniu oferty konkursowej odpowiadającej potrzebom środowiska naukowego, a także na wprowadzeniu wysokich standardów oceny wniosków, aby jej transparentność, obiektywizm i poziom merytoryczny nie budziły żadnych zastrzeżeń. Mimo działania „w biegu” (w pierwszych konkursach, ogłoszonych przez NCN, w dwa tygodnie po otwarciu Centrum, złożonych zostało około 8 000 projektów), udało się wypracować paletę 10 typów konkursów. Ich zasady, choć wciąż udoskonalane w kolejnych naborach, najczęściej w odpowiedzi na oczekiwania środowiska naukowego, są już dziś stabilne.

Formularze wniosków o finansowanie zostały z biegiem czasu zdecydowanie uproszczone. Nie tylko zrezygnowaliśmy z wymogu umieszczania w nich danych, które uznaliśmy za zbędne, ale także wszędzie tam, gdzie było to możliwe, odstąpiliśmy od dwujęzycznej wersji wniosku, na rzecz pół wypełnianych tylko w języku polskim, lub tylko w języku angielskim (tam, gdzie informacje muszą być czytelne dla ekspertów zagranicznych, stanowiących 40% recenzentów wniosków na drugim etapie oceny merytorycznej). Jeśli chodzi o podpisy pod papierową wersją wniosku – NCN ogranicza swoje wymogi jedynie do osoby reprezentującej jednostkę naukową, bądź inny wnioskujący o finansowanie podmiot, albo też kierownika projektu, w sytuacji gdy wnioskodawcą jest osoba fizyczna. Jedynie w przypadku organizacji, których reprezentacja jest wieloosobowa, lub kiedy w roli wnioskodawcy występuje konsorcjum kilku podmiotów, w sygnowanie wniosku zaangażowane jest więcej niż jedna osoba. Stanowi to znaczące ułatwienie w stosunku do pierwszych konkur-

sów NCN, w których każdy wniosek podpisywać musiał kierownik jednostki, kierownik projektu i główny księgowy. Nawiasem mówiąc – wspomnianego przez prof. Stępnia numeru EDG już od pierwszego konkursu wymagaliśmy jedynie od podmiotów wnioskujących o pomoc publiczną, ze względu na nadrzędne wymogi dotyczące sprawozdawczości.

Zadbaliśmy również o to, aby system informatyczny, obsługiwany przez Ośrodek Przetwarzania Informacji, w większym stopniu wspierał redaktorów wniosków, uniemożliwiając popełnienie błędów mogących skutkować odrzuceniem projektów ze względów formalnych. (Dzięki temu, a także dzięki rosnącej znajomości konkursów NCN w środowisku naukowym, przykładowo w konkursach Opus, Preludium i Sonata, ogłoszonych jesienią 2011 roku, projekty odrzucone ze względu na niespełnienie kryteriów formalnych stanowiły kilkanaście procent, a rok później – około 5%).

Sekcją, która we wniosku uległa skomplikowaniu, jest natomiast kosztorys, co wynika bezpośrednio z przyjętego przez NCN katalogu kosztów kwalifikowalnych. Choć rozwiązanie to na pozór może sprawiać wrażenie przejawu rosnącego formalizmu, *de facto* działa na korzyść naukowców aplikujących o fundusze. Pozwala ono bowiem, już na etapie projektowania zakresu zadań przez kierownika projektu, skuteczniej niż wcześniej „obciążyć” budżet z tej części, która w ocenie NCN nie przekłada się bezpośrednio na realizację zadań badawczych. Umożliwia to Centrum bardziej odpowiedzialne gospodarowanie powierzonymi funduszami, z drugiej strony pozwala uwolnić środki dla innych wnioskujących, z trzeciej – ogranicza ryzyko, że zespół ekspertów zaskoczy wnioskodawcę uznając dany koszt za nieuzasadniony.

Upraszczając procedury związane z wnioskami o finansowanie, równoległe podjęliśmy prace nad zaprojektowaniem przyjaznego użytkownikom schematu raportowania realizacji projektu. Cieszy nas, że udało się osiągnąć zamierzony cel, co potwierdza komentarz prof. Stępnia o prostym wzorze tego dokumentu i o niewielkim nakładzie czasu, który kierownik projektu poświęcić musi na jego wypełnienie. Powstaje zatem pytanie – skąd mogłaby brać się, niepokojąca przecież także i dla NCN, fala odrzucanych sprawozdań z grantów które zawałają – jak pisze prof. Stępień – działu nauki na uczelniach? ▶

► Chcąc zrozumieć istotę sprawy, przyjrzyjmy się krok po kroku losom projektu, który otrzymał pozytywną rekomendację Zespołu Ekspertów. NCN wydaje dla takiego projektu decyzję przyznającą finansowanie podmiotowi, w którym projekt będzie realizowany, następnie wnioskodawca drukuje umowę z systemu OSF i po podpisaniu wysyła do NCN. Rzecz jasna w sytuacji, w której kierownik projektu bądź jednostki nie zgadza się z zapisami teże umowy, może jej nie podpisać i całkowicie zrezygnować z grantu. Wzorując się na dobrych praktykach przyjmowanych przez agencje grantowe na całym świecie, postawiliśmy sobie za cel do osiągnięcia, aby wzór umowy obowiązującej dla danego konkursu udostępniać wnioskodawcom w terminie otwarcia naboru.

Umowa precyzuje między innymi terminy realizacji projektu, wysokość przekazywanych środków i zasady gospodarki finansowej, sposób zagospodarowania aparatury, zasady nadzoru nad realizacją projektu i przeprowadzania kontroli czy też sposób oceny końcowej projektu i jego rozliczenia. Jednakże najistotniejszą sekcją umowy, z punktu widzenia codziennej pracy kierownika projektu nad realizacją zaplanowanych zadań badawczych, jest część poświęcona dopuszczalnym odstępstwom wykonania projektu od założeń przedstawionych we wniosku. Jest bowiem oczywiste, że nie byłoby miejsca na prawdziwą naukę tam, gdzie z góry odrzucilibyśmy możliwość zaskakiwania badacza przez rzeczywistość stanowiącą przedmiot jego zainteresowań.

Podstawowy cel, do realizacji którego powołane zostało Centrum, to umożliwienie realizacji w polskich jednostkach najlepszych projektów z zakresu badań podstawowych, dzięki gospodarnej, transparentnej alokacji środków publicznych, w następstwie wyboru tychże projektów w oparciu o kompetentną, obiektywną i merytoryczną ocenę ekspercką. Realizacja tego celu rodzi dylemat, stanowiący nieodłączny element działalności NCN. Z jednej strony na szali kładziemy potrzebę nieskrępowanej swobody myślenia badacza w jego dążeniu do odkrycia nowej prawdy o otaczającej nas rzeczywistości, z drugiej zaś skrupulatność i ostrożność w dysponowaniu środkami publicznymi, zaprawioną smutnym (i niestety popartym doświadczeniem) przekonaniem, że częście naszych beneficjentów przyświecać mogą nie tylko szczytne intencje. Naukowcy chcieliby uwolnienia od wszelkich formalnych wymogów związanych z otrzymaniem grantu, z drugiej strony instytucji takiej jak NCN łatwo osunąć się w spiralę uciążliwych dla grantobiorców mechanizmów weryfikacji czy projekt przebiega w sposób uzasadniający kontynuację jego finansowania. Skoro projekty kwalifikujemy do finansowania w toku długiej, żmudnej i kosztownej oceny merytorycznej, dokonywanej przez ekspertów, obejmującej także ocenę kosztorysu, w tym zasadność planowanych wynagrodzeń czy zakupów aparatury, czujemy się zobowiązani do weryfikacji zmian, proponowanych przez naszych grantobiorców. Z drugiej jednak strony staramy się dążyć do uniknięcia biurokratycznego przerostu i eliminować wymóg zwracania się do NCN z wnioskiem o zgodę na drobne modyfikacje.

Niezależnie od wielkości przyznanego marginesu swobody, na prowadzącego projekt badacza nakładamy wymóg uzyskania zgody kierownika jednostki na wprowadzane zmiany – co spotyka się z krytyką prof. Stępnia. Na mocy *Ustawy o NCN* to jednostka właśnie, a nie indywidualnie naukowiec, jest podmiotem otrzymującym środki i odpowiedzialnym za ich wydatkowanie, a na końcu – za przedłożenie sprawozdania finansowego z realizacji projektu. Nie jest zatem możliwe przyznanie kierownikowi

projektu prawa do swobodnego dysponowania grantem. Z kolei pisma przewodnie do przesyłanych do NCN aneksów są dla nas niezbędne, ponieważ w samym aneksie nie ma miejsca na szczegółowe wyjaśnienia przyczyn, dla których grantobiorca sugeruje takie czy inne modyfikacje. Dopiero pismo przewodnie, naświetlające konkretne potrzeby kierownika projektu i jego zespołu, pozwala Centrum zrozumieć i uznać jego racje tudzież przychylić się do formułowanej prośby. Brak pisma przewodniego nie jest zatem czystym uchybieniem formalnym.

Dowodem na dążenie NCN do powiększania, nie zaś do ograniczania, zakresu swobody naszych grantobiorców, niech będą zapisy modelowej umowy podpisywanej między NCN a kierownikiem projektu oraz reprezentacją jednostki. Przeformułowaliśmy je po pierwszych dwóch naborach, rezygnując z wymogu uzyskania pisemnej zgody Centrum na każdą, najmniejszą nawet zmianę ujętej we wniosku aparatury badawczej. Zapisy umów podpisywanych dziś, pozwalają na zakup dodatkowej aparatury, rezygnację z zakupu lub zakup danego aparatu za inną niż pierwotnie planowana kwotę, o ile tylko operacja taka nie powoduje zmiany kwoty założonej na aparaturę łącznie o więcej niż 15%.

Z czasem nastąpiła także „ewolucja” harmonogramu stanowiącego załącznik do wniosku, a następnie umowy – przekształcając „harmonogram” w „plan badań”. Usunięto z niego koszty zadań badawczych, eliminując również żmudną konieczność aneksowania umów w przypadku jakichkolwiek zmian tychże kosztów.

W odpowiedzi na sygnały płynące od naszych wnioskodawców ograniczyliśmy również liczbę wymaganych załączników do umowy, zamieniając konieczność przedstawienia już na etapie podpisywania umowy zgód komisji etycznych/bioetycznych (i innych zgód wynikających z obowiązujących przepisów o ochronie przyrody lub o organizmach genetycznie zmodyfikowanych), na włączony do umowy zapis zobowiązujący jednostkę i kierownika do uzyskania takich zgód przed rozpoczęciem badań nimi objętych i udostępnienia ich kopii jedynie na wniosek Centrum.

Przywołuję tutaj historię owych modyfikacji aby zobrazować w jaki sposób NCN, wbrew wrażeniu, które powstać może po lekturze tekstu prof. Stępnia, wsłuchując się w głosy wnioskodawców, stara się zrównoważyć oczekiwania środowiska naukowego co do prostych, przejrzystych i przyjaznych procedur ze zobowiązaniem do kontroli sposobu, w jaki wydatkowane są publiczne pieniądze.

Warto tu wspomnieć o jeszcze jednej kluczowej charakterystyce ogłaszanych przez NCN konkursów. Otóż w znakomitej części są to konkursy do których nabór ma charakter masowy. Rocznie NCN przyjmuje ponad 10 000 wniosków z których około 2 000 otrzymuje ostatecznie finansowanie. Całą tę falę obsługuje 110 pracowników Centrum, przy czym 63 stanowiska dedykowane są obsłudze konkursów/projektów. Dla porównania – Europejska Rada ds. Badań, ERC, stanowiąca model według którego zaprojektowane zostały obowiązujące w NCN procedury oceny projektów – otrzymując rocznie porównywalną liczbę wniosków – dysponuje 400 pracownikami. Ze względu na falę wniosków i projektów permanentnie przepływającą przez NCN, niezmiernie trudno jest nam poszukiwać indywidualnych rozwiązań, skrojonych na miarę poszczególnych typów naszych beneficjentów, pozwalających na różnicowanie sytuacji pozornie do siebie podobnych. Stąd też „aparatura” obejmować może w jednym projekcie złożone urządzenia, ►

► o wartości kilkudziesięciu czy nawet kilkuset tysięcy złotych, podczas gdy w innym projekcie będzie to komputer z monitorem. Jeśli ponadto koszt aparatury planowanej w projekcie jest łącznie niewysoki, może okazać się, że przy modyfikacjach na oko „zdroworozsądkowych” i niewymagających dodatkowych merytorycznych uzasadnień, wspomniana wyżej granica 15% swobody zostaje przekroczona i niezbędne jest podpisanie aneksu do umowy. Nie twierdzą tutaj, że przyjęte obecnie przez NCN zasady działania, które znajdują wyraz w takich a nie innych zapisach umów, są jedynym słusznym rozwiązaniem i nie mogą w żaden sposób zostać ulepszone. Wręcz przeciwnie. Chcą jedynie zaakcentować, że wielość wniosków, które przechodzą przez nasze ręce, nakazuje nam poszukiwanie rozwiązań uniwersalnych, zaś w sytuacji ogromnej różnorodności typów finansowanych przez NCN projektów niezmiernie trudno jest wprowadzić zasady równie satysfakcjonujące wszystkich. Niestety wielość projektów obsługiwanych przez NCN powoduje czasem także opóźnienia w reagowaniu na prośby kierowane do nas przez grantobiorców i – podobnie jak prof. Stępień – ubolewamy nad tym, że przy tak skromnych zasobach kadrowych jakimi dysponujemy, nie wszystkie aneksy jesteśmy w stanie rozpatrzyć w czasie zgodnym z oczekiwaniami naszych beneficjentów.

Wróćmy teraz do problemu „działów nauki zawalonych odrzucanymi ze względów formalnych sprawozdaniami z grantów”. Otóż odpowiedzi na pytanie o źródła tego zjawiska szukać należy, między innymi, w niedostatecznej uwadze, jaką znaczna część badaczy poświęca zapisom zawierającym z NCN umów. Jak wspomniałam – o trafności tych zapisów można dyskutować, a NCN podejmuje wysiłek intelektualny, aby brzmienie tego dokumentu regulowało należycie i bez zbędnych obciążen sposób realizacji projektu. Nie zmienia to jednak faktu, że raz podpisana umowa między NCN a grantobiorcą ma charakter wiążący i obie strony powinny respektować jej zapisy.

Dla każdego pracownika NCN raport zwracany do jednostki to dodatkowa porcja pracy, a sugerowane poprawki nie są wyrazem oczekiwań indywidualnego opiekuna projektu badawczego, a wyrazem dążenia do zapewnienia realizacji projektu zgodnie z umową podpisaną przez wszystkie trzy strony. Zdając sobie sprawę z tego, że nie w każdej jednostce naukowiec może cieszyć się mocnym wsparciem innych pracowników czuwających nad formalną poprawnością realizacji projektu, kierujemy raporty roczne jak i końcowe do poprawy, zaś w przypadkach, w których dostrzegamy, że zapisy umowy zostały nieintencjonalnie i bezwiednie naruszone, w pierwszej kolejności szukamy dopuszczalnych prawem rozwiązań możliwie korzystnych dla grantobiorcy, jeśli tylko sposób realizacji projektu pozostaje merytorycznie uzasadniony. Umowa grantowa daje Centrum

prawo do wstrzymania finansowania oraz odstąpienia od umowy i żądania zwrotu środków, tylko jeśli raport roczny nie zostanie złożony w terminie bądź będzie niekompletny. W praktyce jednak prawo to egzekwowane jest w przypadkach, w których po stronie jednostki i/lub kierownika mamy do czynienia z długotrwałym, ewidentnym i niekwestionowanym świadomym zaniedbaniem lub działaniem niezgodnym z prawem.

Konieczność korekty raportu rocznego (składanego do NCN, podobnie zresztą jak wnioski i jak raport końcowy, w dwóch kopiach), choć wielu kierownikom projektu może się wydawać uciążliwym przejawem nadmiernej biurokratyzacji, ma – w naszej ocenie – także wymiar pozytywny. Jeśli mianowicie na etapie składania raportu rocznego udaje się wychwycić obszary problemowe w realizacji projektu czy też modyfikacje, które mogłyby wzbudzić nieufność ekspertów w trakcie wieńczącej projekt oceny końcowej, to tym samym możliwe staje się dokonanie korekt na bieżąco tak, aby ostateczne rozliczenie przebiec mogło płynnie i bez dodatkowej wymiany korespondencji między jednostką a NCN.

Najbardziej newralgiczną częścią raportu jest sprawozdanie finansowe, które w przypadku raportów końcowych stanowi z punktu widzenia NCN dowód księgowy i jako taki spełniać musi szereg formalnych wymogów, narzucanych przez zapisy *Ustawy o rachunkowości*, która wyklucza dokonywanie na dokumencie korekt, skreśleń i odręcznych adnotacji. Z tego samego względu istotne stają się, w tej i wyłącznie w tej części raportu, przytaczane przez prof. Stępienia kropki i przecinki, których niekonsekwentne stosowanie w prezentacji kwot zawartych w sprawozdaniu finansowym, wpływać może na interpretację tychże kwot. Problem ten dotyczy przy tym wyłącznie raportów z realizacji projektów zakwalifikowanych do finansowania przez MNiSW, przejętych do obsługi przez NCN. Wszystkie raporty z projektów wyselekcjonowanych w konkursach prowadzonych przez NCN, składane są poprzez OSF, który to system skutecznie uniemożliwia błędy w notowaniu kwot.

Na koniec, wszystkim którzy uważają, że zapisy umowy grantowej z Centrum to przerośnięte, biurokratyczne okowy, polecam lekturę warunków realizacji grantu stosowanych przez amerykańską National Science Foundation (35 stron), czy też zapisów umowy podpisywanej przez grantobiorcę z instytucją tak powszechnie szanowaną jak ERC, w ramach programu Horyzont 2020 (powyżej 100 stron). Konsumpcja publicznych pieniędzy, nawet w najwznioślejszych celach, zawsze była, jest i będzie obwarowana szeregiem warunków. Naszym zadaniem jest nie tyle ograniczanie biurokracji jako takiej, a jej racjonalizowanie, aby stosowane procedury chroniły publiczne finanse nie narzucając zarazem naukowcom pęt i wykorzystując jedynie niezbędną ilość papieru, czasu i energii ludzkiej. NCN dokłada i będzie dokładał starań aby zmierzać w tym właśnie kierunku.

JUSTYNA WOŹNIAKOWSKA

Zastępca Dyrektora Narodowego Centrum Nauki

PAUza Akademicka – www.pauza.krakow.pl – tygodnik Polskiej Akademii Umiejętności i środowiska naukowego.

Rada Redakcyjna: Magdalena Bajer, Andrzej Białas, Aleksander Koj, Janusz Limon, Ewa Lipska, Stanisław Rodziński, Piotr Sztompka, Jerzy Vetulani, Marta Wyka, Jerzy Wyrozumski, Jakub Zakrzewski, Franciszek Ziejka.

Redakcja: Andrzej Białas – redaktor naczelny; Andrzej Kobos, Marian Nowy – redaktorzy; Adam Korpak, Krzysztof Skórczewski – grafika; Ryszard Otręba – „Galeria PAUzy”; Anna Michalewicz – dyrektor administracyjny; Witold Brzoskowski, Stefan Tochowicz – fotoskład; Wydawnictwo PAU – konsultacje.

Adres do korespondencji: Polska Akademia Umiejętności, 31–016 Kraków, ul. Sławkowska 17; e-mail: pauza@pau.krakow.pl

Oczekujemy na artykuły do 6 000 znaków (ze spacjami) i ilustracje w formacie JPEG o rozdzielczości 300 dpi.