

UZASADNIENIE

Podjęta w 2006 r. kompleksowa reforma sektora nauki przewiduje m.in. tworzenie państwowych instytutów naukowych.

Zgodnie z projektowaną ustawą państwowy instytut naukowy jest państwową osobą prawną, należącą do sektora finansów publicznych, utworzoną w celu prowadzenia badań naukowych, prac rozwojowych i innych działań na rzecz realizacji polityki naukowej, naukowo-technicznej i innowacyjnej państwa.

Obecnie polski sektor naukowy wykazuje nadmierne rozproszenie instytucjonalne i tematyczne. Jednostki naukowe mają swobodę kreowania kierunków badawczych, co prowadzi do rozdrobnienia potencjału naukowego oraz środków publicznych na prace o zbliżonej niejednokrotnie tematyce badawczej. Niski jest również poziom integracji badań naukowych w priorytetowych obszarach badawczych. O słabej integracji polskiej nauki świadczy również fakt, że – w ramach projektów badawczych Unii Europejskiej – polscy naukowcy uczestniczą w dużej liczbie małych projektów, natomiast rozwinięte kraje skupiają się na mniejszej liczbie dużych projektów. Konsekwencją tego jest m.in. niski poziom dofinansowania z budżetu UE projektów realizowanych z udziałem polskich jednostek.

Ponadto, minister właściwy do spraw nauki nie dysponuje wystarczającymi narzędziami wpływu na koncentrację wysiłku badawczego polskich jednostek naukowych na obszarach uznawanych w danym czasie za szczególnie istotne dla rozwoju społecznego i gospodarczego kraju.

Aktualnie minister sprawuje bezpośredni nadzór zaledwie nad 3 spośród 185 jednostek badawczo-rozwojowych, przy czym posiada ograniczone możliwości oddziaływania na kierunki działalności jednostek mu niepodporządkowanych.

Mając na uwadze powyższe okoliczności, konieczne jest stworzenie instrumentu prawnego, za pomocą którego będzie można wpływać na koncentrację polskiego potencjału badawczego nie tylko za pomocą środków pośrednich, tj. zasad i wielkości finansowania przedsięwzięć badawczo-rozwojowych, ale również za pomocą środków bezpośrednich, tj. oddziaływania na strukturę instytucji prowadzących prace badawcze i rozwojowe (tworzenie nowych

instytucji, głównie poprzez przekształcenie instytucji dotychczas istniejących w różnych tzw. pionach nauki). Dotyczy to głównie obszarów tematycznych o podstawowym znaczeniu dla rozwoju państwa, w których niezbędne jest długoterminne planowanie badań naukowych i prac rozwojowych, wymagających trwałej infrastruktury badawczej, w tym unikatowych urządzeń lub miejsc pracy badawczej. Polska jako jeden z nielicznych krajów o zbliżonym poziomie rozwoju nie dysponuje zintegrowanym potencjałem badawczym w istotnych dla kraju obszarach badawczych.

Niejednokrotnie badania naukowe dotyczące jednego obszaru tematycznego rozproszone są w różnych jednostkach naukowych, nadzorowanych przez różne organy.

Instrumentem prawnym służącym konsolidacji sektora badawczego będzie projektowana ustawa o państwowych instytutach naukowych (PIN), która daje instrument do tworzenia w przyszłości takich instytutów.

Projektowana ustawa nie określa szczegółowo obszarów badawczych, w których PIN-y będą prowadziły działalność, ponieważ – zgodnie z przepisem art. 2 ust. 1 – Rada Ministrów (na wniosek ministra właściwego do spraw nauki) będzie mogła tworzyć państwowy instytut naukowy, jeżeli zaistnieje potrzeba realizacji badań naukowych i prac rozwojowych oraz zadań służących rozwojowi wiedzy, techniki i innowacyjności w dziedzinie o strategicznym znaczeniu dla gospodarki, środowiska, ochrony zdrowia lub innych obszarów życia społecznego.

Zakłada się, że proces tworzenia PIN będzie rozłożony w czasie i będzie obejmował kilka, do kilkunastu obszarów badawczych, np. obszar szeroko rozumianej atomistyki lub badań kosmicznych. Projektowana ustawa nie spowoduje powstania żadnego PIN z chwilą jej wejścia w życie, ale daje podstawy prawne do tworzenia w przyszłości PIN, w czasie, gdy zaistnieje potrzeba prowadzenia ww. badań naukowych (np. związanych ze zmianami klimatycznymi, koniecznością poszukiwania nowych źródeł energii czy z biotechnologią).

PIN-y będą jednostkami o dużym potencjale kadrowym i aparaturowym, zdolnymi prowadzić interdyscyplinarne badania naukowe na światowym

poziomie. Działalność takich instytutów powinna umożliwić zniwelowanie zaniedbań w zakresie tworzenia właściwej infrastruktury badawczej w Polsce, co pozwoli zwiększyć efektywność i tempo wykorzystywania przez Polskę funduszy UE przeznaczonych na badania naukowe i prace rozwojowe, z pożytkiem dla rozwoju społeczno-gospodarczego kraju.

Skupienie dużego potencjału badawczego w poszczególnych państwowych instytutach naukowych będzie również bezpośrednio oddziaływać na zwiększenie międzynarodowej konkurencyjności polskiej nauki, co jest strategicznym celem polskiej polityki naukowej.

Rozwiązania dotyczące PIN, przyjęte w projektowanej ustawie, są odmienne od istniejących dotychczas w ustawie o jednostkach badawczo-rozwojowych rozwiązań, które umożliwiają nadanie statusu państwowego instytutu badawczego (PIB).

Status PIB może być nadany jednemu instytutowi naukowemu, który spełnia określone warunki (m.in. prowadzi badania naukowe lub prace rozwojowe na odpowiednim poziomie), jeżeli zaistnieje potrzeba powierzenia temu instytutowi zadań ważnych dla planowania i realizacji polityki państwa w określonym jednym obszarze tej polityki. Wniosek w tej sprawie składa właściwy minister nadzorujący dany instytut.

Z powyższego wynika więc, że status PIB może być nadany jednemu instytutowi naukowemu na określony czas w celu realizacji zadań w jednym obszarze. To rozwiązanie nie przewiduje konsolidacji potencjału naukowego, ani zmian jakościowych w zakresie infrastruktury badawczej.

Projektowana ustawa – zgodnie z art. 2 ust. 4 – przewiduje, że PIN może być utworzony poprzez przekształcenie jednostek badawczo-rozwojowych, instytutów Polskiej Akademii Nauk i jednostek organizacyjnych uczelni publicznych, co wiąże się z przejściem przez PIN mienia, praw i zobowiązań, a także pracowników przekształcanych jednostek naukowych.

Przy czym należy dodać, że ww. przekształcenia w celu utworzenia PIN będą się odbywały z zachowaniem zasad i trybu, które zostały określone w przepisach dotyczących ww. jednostek naukowych.

Proces przekształcenia ww. jednostek naukowych w PIN będzie odbywał się w dwóch etapach. Pierwszy etap będzie polegał na przekształceniu jednostek naukowych, tj. jednostek badawczo-rozwojowych, instytutów Polskiej Akademii Nauk i jednostek organizacyjnych uczelni publicznych, z zachowaniem procedur przewidzianych w przepisach dotyczących tych jednostek, w tym uzyskania zgody właściwego organu. Drugi etap będzie prowadził do utworzenia PIN na podstawie ustawy o państwowych instytutach naukowych.

Zgodnie z projektowaną ustawą, PIN będzie kierowany przez dyrektora powoływanego przez ministra właściwego do spraw nauki spośród dwóch kandydatów wyłonionych w drodze konkursu. W zakresie działalności badawczej organem doradczym dyrektora będzie rada naukowa, natomiast bieżącą kontrolę działalności instytutu i dyrektora w sprawach dotyczących zarządzania mieniem, gospodarki finansowej oraz realizacji zadań dotyczących użytkowania i rozbudowy infrastruktury badawczej oraz innych składników majątku sprawować będzie rada nadzorcza. Ogólny nadzór nad PIN będzie realizować minister właściwy do spraw nauki.

PIN będzie samodzielnie gospodarował przychodami, w tym środkami finansowymi przekazanymi z budżetu państwa na naukę na zasadach określonych w przepisach dotyczących finansowania nauki.

Rozwiązania powyższe pozwolą na możliwie dużą samodzielność dyrektora PIN z zachowaniem efektywnego nadzoru ze strony organów wewnętrznych PIN i ministra właściwego do spraw nauki.

Opinia o zgodności projektu ustawy z prawem Unii Europejskiej

Przedmiot projektowanej regulacji stanowi domenę prawa wewnętrznego i nie jest objęty zakresem prawa Unii Europejskiej, w związku z czym nie wymaga przedstawienia organom lub instytucjom Unii Europejskiej w celu uzyskania opinii, dokonania konsultacji albo uzgodnień.

Zgodnie z pismem Sekretarza Komitetu Integracji Europejskiej z dnia 13 września 2007 r., Nr Min.TN/2327/07/DP/ap, przedmiot projektowanej regulacji nie jest objęty zakresem prawa Unii Europejskiej.

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

1. Podmioty na które oddziałuje projektowana ustawa

Projektowana ustawa ma na celu stworzenie podstaw prawnych do koncentracji materialnego i kadrowego potencjału badawczego. Projekt przewiduje, że państwowe instytuty naukowe mogą być tworzone poprzez przekształcenie istniejących jednostek naukowych – jednostek organizacyjnych uczelni publicznych, jednostek badawczo-rozwojowych i instytutów Polskiej Akademii Nauk. Zatem ustawa będzie oddziaływać bezpośrednio na jednostki naukowe.

2. Konsultacje społeczne i środowiskowe

W trakcie prac nad ustawą zostały przeprowadzone konsultacje z przedstawicielami różnych środowisk naukowych, tj. z Prezesem Polskiej Akademii Nauk, Przewodniczącym Rady Głównej Jednostek Badawczo-Rozwojowych, Przewodniczącym Konferencji Rektorów Akademickich Szkół Polskich oraz Przewodniczącym Rady Głównej Szkolnictwa Wyższego. Projekt został przesłany również do Business Centre Club, Polskiej Konfederacji Pracodawców Prywatnych „Lewiatan” oraz Konfederacji Pracodawców Polskich.

Ponadto projekt został poddany uzgodnieniom ze związkami zawodowymi działającymi w obszarze nauki – OPZZ oraz NSZZ Solidarność.

W trakcie uzgodnień zostały zgłoszone uwagi dotyczące głównie:

- celowości tworzenia nowego rodzaju jednostek naukowych, tj. państwowych instytutów naukowych – uwaga nie została przyjęta jako sprzeczna z koncepcją projektodawcy ustawy – sprawa ta została wyjaśniona w uzasadnieniu do projektu ustawy oraz w trakcie konferencji uzgodnieniowej,
- wątpliwości dotyczących proponowanego kierunku przekształceń, potrzeby i sposobu koncentracji potencjału badawczego – sprawa ta została wyjaśniona w uzasadnieniu projektu ustawy oraz w trakcie

konferencji uzgodnieniowej – założeniem projektowanej ustawy jest koncentracja potencjału badawczego w istotnych dla kraju obszarach badawczych,

- wątpliwości dotyczących braku wyraźnego rozgraniczenia zadań i tym samym działalności PIN-u i funkcjonujących na podstawie przepisów ustawy o jednostkach badawczo-rozwojowych państwowych instytutów badawczych – ta sprawa została dodatkowo wyjaśniona w uzasadnieniu oraz podczas konferencji uzgodnieniowej – uwaga nie została przyjęta, ponieważ koncepcja PIN polega na koncentracji potencjału badawczego z różnych pionów nauki, a status PIB odnosi się do jednej jednostki badawczo-rozwojowej,
- braku w projekcie ustawy uregulowań dotyczących pracowników przekształcanych jednostek naukowych – projekt został uzupełniony w tym zakresie,
- organów PIN, tj. proponowanego składu rady naukowej (liczby członków rady naukowej, braku pracowników PIN w składzie tej rady) oraz celowości powoływania rady nadzorczej – ta sprawa również była wyjaśniana w trakcie konferencji uzgodnieniowej, na którą zostali zaproszeni przedstawiciele środowisk naukowych oraz organizacji związkowych. Uwaga nie została uwzględniona, gdyż projektowane powołanie rady naukowej i rady nadzorczej PIN wynika z konieczności rozdzielenia dwóch różnych funkcji tych organów (merytorycznej i dotyczącej kwestii finansowych).

Ponadto, projekt ustawy został zamieszczony w Biuletynie Informacji Publicznej Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego (<http://bip.mnisw.gov.pl>), zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingskiej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 169, poz. 1414).

W trakcie prac nad projektem ustawy nie zostało wniesione żadne zgłoszenie zainteresowania pracami nad tym projektem w rozumieniu przepisów ustawy o działalności lobbingskiej w procesie stanowienia prawa.

3. Wpływ projektowanej regulacji na sektor finansów publicznych, w tym na wydatki i dochody budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego

Wejście w życie nowych przepisów nie spowoduje zwiększenia wydatków ani zmniejszenia dochodów budżetu państwa. Projektowana ustawa jest instrumentem do powstawania państwowych instytutów naukowych, które będą tworzone przez Radę Ministrów, w drodze rozporządzenia, głównie poprzez konsolidację istniejącego państwowego majątku naukowego. Wejście w życie projektowanej ustawy nie powoduje zatem żadnych skutków dla sektora finansów publicznych.

Ewentualne skutki finansowe w tym zakresie powstaną w momencie tworzenia PIN przez Radę Ministrów i zostaną oszacowane w trakcie prac nad ww. rozporządzeniami w tej sprawie.

4. Wpływ projektu ustawy na rynek pracy

Wejście w życie ustawy nie spowoduje bezpośredniego wpływu na krajowy rynek pracy. Projektowana ustawa tworzy instrument do powstawania państwowych instytutów naukowych. Dopiero utworzenie takiego instytutu, w drodze rozporządzenia Rady Ministrów, może spowodować zmiany na rynku pracy.

Realizacja badań naukowych i prac rozwojowych oraz zadań służących rozwojowi wiedzy, techniki i innowacyjności w dziedzinach o strategicznym znaczeniu dla gospodarki, będzie miała pozytywny wpływ na rozwój gospodarki, a tym samym na rynek pracy.

5. Wpływ projektu ustawy na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw

Projektowana ustawa przewiduje, że państwowe instytuty naukowe będą tworzone do realizacji badań naukowych i prac rozwojowych, a także zadań służących rozwojowi wiedzy, techniki i innowacyjności w dziedzinach o strategicznym znaczeniu m.in. dla gospodarki. Jak wcześniej to zostało wyjaśnione, projektowana ustawa tworzy dopiero instrument do koncentracji potencjału naukowego oraz jego odpowiedniego wykorzystania, co spo-

woduje wzmocnienie zaplecza badawczo-rozwojowego strategicznych obszarów gospodarki, a tym samym przyczyni się do opracowywania i wdrażania innowacyjnych rozwiązań technicznych i organizacyjnych w gospodarce. Zastosowanie rozwiązań innowacyjnych w praktyce będzie stanowiło impuls do rozwoju gospodarki i wzrostu konkurencyjności rynkowej polskich wyrobów i usług.

6. Wpływ projektu ustawy na sytuację i rozwój regionalny

Wejście w życie ustawy nie będzie miało bezpośredniego wpływu na sytuację i rozwój regionalny. Skutki wejścia w życie projektowanej ustawy, jako instrumentu do tworzenia PIN, będą neutralne w tym zakresie.

Jednak przewiduje się, że utworzenie w przyszłości PIN spowoduje koncentrację potencjału naukowego, co wpłynie na zwiększenie efektywności prowadzenia działalności B+R, a w dłuższym okresie będzie impulsem do rozwoju społeczno-gospodarczego poszczególnych regionów.

Sprawdzono pod względem prawnym i redakcyjnym:

Wiceprezes Rządowego Centrum Legislacji

Dyrektor Departamentu Rady Ministrów
Stanisław Mierzwa