KGP.430.017.2017
Nr ewid.167/2017/P/17/016/KGP

Informacja o wynikach kontroli

WYKORZYSTANIE PRZEZ PRZEDSIĘBIORCÓW ŚRODKÓW PUBLICZNYCH NA INNOWACJE I PRACE BADAWCZO-ROZWOJOWE

DEPARTAMENT GOSPODARKI,
SKARBU PAŃSTWA I PRYWATYZACJI

MISJĄ

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJĄ

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
Wykorzystanie przez przedsiębiorców środków publicznych na innowacje i prace badawczo-rozwojowe

Dyrektor Departamentu Gospodarki,
Skarbu Państwa i Prywatyzacji

Sławomir Grzelak

Akceptuję:
Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Mieczysław Łuczak

Zatwierdzam:
Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Krzysztof Kwiatkowski
Warszawa, dnia 30.V.2018 r.

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 7

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI 8

4. WNIOSKI 12

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI 13

5.1. Spójność i skuteczność systemu finansowania przedsiębiorców środkami publicznymi przeznaczonymi na wdrażanie innowacji 13
5.1.1 Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości 13
5.1.2. Narodowe Centrum Badań i Rozwoju 16
5.1.3. Urzędy marszałkowskie 20
5.2. System nadzoru i oceny skuteczności wykorzystania przez przedsiębiorców środków publicznych na wdrażanie innowacji 24
5.3. Wykorzystanie przez przedsiębiorców pomocy ze środków publicznych na wdrożenie innowacji 31
5.3.1. Udział środków publicznych w inicjatywach przedsiębiorców w zakresie wdrażania innowacji 31
5.3.2. Wykonywanie przez przedsiębiorców obowiązków wynikających z umów wsparcia działalności innowacyjnej ze środków publicznych 34
5.4. Efekty wsparcia przedsiębiorców środkami publicznymi przeznaczonymi na wdrażanie innowacji 38
5.4.1. Jednostki udzielające wsparcia 38
5.4.2. Beneficjenci 43

6. ZAŁĄCZNIKI 52

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe 52
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych 56
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności 70
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli 75
6.5. Stanowisko Ministra Przedsiębiorczości i Technologii do informacji o wynikach kontroli 76
6.6. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra Przedsiębiorczości i Technologii 78
6.7. Stanowisko Ministra Inwestycji i Rozwoju do informacji o wynikach kontroli 79
6.8. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra Inwestycji i Rozwoju 92

Zdjęcie na okładce:
© HURCA! - www.fotolia.com

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

beneficjent	przedsiębiorca, realizujący na podstawie umowy wsparcia projekt związany z wdrożeniem innowacji, współfinansowany ze środków publicznych;
B+R	badania i rozwój;
działalność innowacyjna	innovation activities – całokształt działań naukowych, technicznych, organizacyjnych, finansowych i komercyjnych, które rzeczywiście prowadzą lub mają w zamierzeniu prowadzić do wdrażania innowacji;
innowacja	wdrożenie nowego lub znacząco udoskonalonego produktu (wyrobu lub usługi) lub procesu, nowej metody marketingowej lub nowej metody organizacyjnej w praktyce gospodarczej, organizacji miejsca pracy lub stosunkach z otoczeniem, przyjęto, że minimalnym wymogiem zaistnienia innowacji jest to, aby proces, produkt, metoda marketingowa lub metoda organizacyjna były nowe (lub znacząco udoskonalone) dla firmy;
innowacja marketingowa	marketing innovation – wdrożenie nowej metody marketingowej wiążącej się ze znaczącymi zmianami w projekcie/konstrukcji produktu lub opakowaniu, dystrybucji, promocji lub strategii cenowej;
innowacja organizacyjna	organisational innovation – wdrożenie nowej metody organizacyjnej w przyjętych przez firmę zasadach działania, w organizacji miejsca pracy lub w stosunkach z otoczeniem;
innowacja procesowa	proces innovation – wdrożenie nowej lub znacząco udoskonalonej metody produkcji lub dostawy, do tej kategorii zalicza się znaczące zmiany w zakresie technologii, urządzeń oraz/lub oprogramowania;
innowacja produktowa	product innovation – wprowadzenie wyrobu lub usługi, które są nowe lub znacząco udoskonalone w zakresie swoich cech lub zastosowań, zalicza się tu znaczące udoskonalenia pod względem specyfikacji technicznych, komponentów i materiałów, wbudowanego oprogramowania, łatwości obsługi lub innych cech funkcjonalnych;
innowacje techniczne	technological product and proces innovations – innowacje produktowe i procesowe;
innowacje nietechniczne	nontechnological innovations – innowacje marketingowe i organizacyjne;
Instytucja Pośrednicząca	instytucja wypełniająca część zadań Instytucji Zarządzającej w realizacji Programów Operacyjnych;
Instytucja Zarządzająca	Instytucja zarządzająca Programem Operacyjnym;
Minister NiSW	Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego;
NCBR, Centrum	Narodowe Centrum Badań i Rozwoju;
PARP, Agencja	Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości;

Podręcznik Oslo	*Proposed Guidelines for Collecting and Interpreting Technological Innovation Data – Oslo Manual* – międzynarodowy podręcznik metodologiczny z dziedziny badań statystycznych innowacji (aktualna wersja wydana w 2005 r. powstała w wyniku współpracy OECD i Eurostatu); polska wersja językowa podręcznika została wydana w 2008 r. przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego – *Podręcznik Oslo. Zasady gromadzenia i interpretacji danych dotyczących innowacji;*
POIG	Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka;
Program Operacyjny	program, o którym mowa w ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. *o Narodowym Planie Rozwoju (Dz. U. z 2018 r. poz. 478, ze zm.), w ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2018 r. poz. 1307, ze zm.) oraz w ustawie z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020* (Dz. U. z 2018 r. poz. 1431);
projekt innowacyjny	przedsięwzięcie realizowane przez przedsiębiorcę związane z wdrażaniem innowacji, będące przedmiotem umowy wsparcia;
RPO	Regionalny Program Operacyjny;
RPO WL	Regionalny Program Operacyjny Województwa Lubelskiego na lata 2007–2013;
RPO WM	Regionalny Program Operacyjny Województwa Mazowieckiego 2007–2013;
RPO WWM	Regionalny Program Operacyjny Warmia i Mazury na lata 2007–2013;
RPO WSL	Regionalny Program Operacyjny Województwa Śląskiego na lata 2007–2013;
skala innowacji	z punktu widzenia stopnia nowością produktu bądź technologii wyróżnia się innowacje, które są nowością: w skali światowej, dla rynku lub dla firmy;
umowa wsparcia	każda umowa (m.in. umowa o dofinansowanie, umowa o wykonanie i finansowanie projektu, umowa pożyczki) zawarta pomiędzy instytucją finansującą a przedsiębiorcą, na podstawie której przedsiębiorca realizuje projekt związany z wdrażaniem innowacji współfinansowany ze środków publicznych;
ustawa o NCBR	*ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. o Narodowym Centrum Badań i Rozwoju* (Dz. U. z 2018 r. poz. 1249, ze zm.);
ustawa o PARP	*ustawa z dnia 9 listopada 2000 r. o utworzeniu Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości* (Dz. U. z 2018 r. poz. 110, ze zm.);
wniosek o wsparcie	wniosek o dofinansowanie, wniosek o wsparcie, wniosek o pożyczkę bądź inny wniosek, na podstawie którego przedsiębiorca aplikował o udzielenie dofinansowania na wdrażanie innowacji ze środków publicznych.

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli
Czy środki publiczne przekazywane przedsiębiorcom na wdrażanie innowacji są efektywnie wykorzystane?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli
1. Czy system finansowania przedsiębiorców środkami publicznymi przeznaczonymi na wdrażanie innowacji jest spójny i skuteczny?
2. Czy system nadzoru i oceny skuteczności wykorzystania przez przedsiębiorców środków publicznych przeznaczonych na wdrażanie innowacji zabezpieczał realizację wyznaczonych celów?
3. Czy przedsiębiorcy prawidłowo wykonują obowiązki wynikające z umów wsparcia działalności innowacyjnej ze środków publicznych?
4. Jakie są efekty wsparcia przedsiębiorców środkami publicznymi przeznaczonymi na wdrażanie innowacji?

Jednostki kontrolowane
NCBR, PARP, cztery urzędy marszałkowskie oraz 24 przedsiębiorców

Okres objęty kontrolą
2011–2016

Innowacje i postęp technologiczny stanowią jeden z kluczowych czynników zwiększenia konkurencji gospodarki. Ekonomiści oceniają, że aż 2/3 wzrostu gospodarczego krajów rozwiniętych należy łączyć z wprowadzaniem innowacji. Wzrost innowacyjności polskiej gospodarki wskazywany jest jako sposób ucieczki z tzw. pułapki średniego rozwoju. Obecnie stosowanych jest ok. 60 instrumentów wsparcia ze środków publicznych, skierowanych bezpośrednio lub pośrednio na rozwój innowacji. Tak liczne instrumenty wsparcia i duże środki publiczne przeznaczone na ten cel nie przekładają się na podniesienie wskaźnika innowacyjności polskiej gospodarki, ponieważ występuje zjawisko niskiego poziomu wykorzystywania w przemyśle i usługach badań naukowych oraz innowacyjnych technologii, jak również stosowania innowacji jedynie na poziomie przedsiębiorstwa.

Wyniki prowadzonego przez Unię Europejską Europejskiego Rankingu Innowacyjności (*European Innovation Scoreboard – EIS*) wskazują, że Polska od 2010 r. znajduje się w grupie „umiarkowanych innowatorów"[1].

Z danych prezentowanych w literaturze przedmiotu wynika, że w Polsce działania innowacyjne są prowadzone przede wszystkim w dużych przedsiębiorstwach, a firm z sektora małych i średnich przedsiębiorstw prowadzących działalność innowacyjną jest stosunkowo niewiele. W latach 2013–2015 w podmiotach z sektora małych i średnich przedsiębiorstw udział przedsiębiorców, którzy wprowadzili innowacje procesowe i produktowe kształtował się w przedziale 21–23%, podczas gdy w przypadku dużych przedsiębiorstw dwukrotnie więcej – 44%.

Przeprowadzane w ostatnich latach kontrole NIK wskazywały na skuteczne rozdysponowanie środków publicznych przeznaczonych na wsparcie innowacji, przy jednocześnie ograniczonych efektach w zakresie skali wdrożenia realizowanych projektów.

W kontroli założono, że dokonana ocena efektywności wykorzystania przez przedsiębiorców środków publicznych na wdrażanie innowacji posłuży m.in. do identyfikacji barier utrudniających przedsiębiorcom wzrost innowacyjności prowadzonej działalności.

[1] *European Innovation Scoreboard 2017* – http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/24829.

2. OCENA OGÓLNA

Środki publiczne przeznaczone na wdrożenie przez przedsiębiorców innowacji zostały w ramach kontrolowanych programów w pełni rozdysponowane. Efektywność ich wykorzystania była jednak ograniczona ze względu na to, że dysponenci środków nie określili kryteriów wyboru projektów odpowiednich do celów poszczególnych programów. Nie zdefiniowali też rodzajów i skali innowacji, które ze względu na znaczenie dla gospodarki byłyby preferowane.

Środki publiczne przekazywane przedsiębiorcom na wdrażanie innowacji nie były w pełni efektywnie wykorzystane

Poszczególne programy wsparcia realizowane przez różne podmioty, nie tworzyły spójnego systemu wspierania najbardziej innowacyjnych przedsięwzięć. Nie były ukierunkowane na projekty o nowatorskim charakterze, których realizacja mogła przyczynić się do wykreowania np. produktu będącego marką polskiej gospodarki. Programy regionalne nie preferowały innowacyjnych przedsiębiorców z regionalno-branżowymi specjalizacjami, jak również rozwoju firm z sektora małych i średnich przedsiębiorstw tak, aby mogły one osiągać zdolność do globalnej konkurencji.

W efekcie, pomoc ze środków publicznych udzielona w ramach skontrolowanych programów, nie wpłynęła na wskaźniki innowacyjności zarówno w skali kraju, jak i w poszczególnych województwach objętych badaniem. Nie uległa zmianie zarówno pozycja Polski, jak i poszczególnych województw w rankingu innowacyjności krajów i regionów prowadzonym przez Komisję Europejską.

Procedury oceny wniosków i wyboru projektów do dofinansowania nie zapewniały wsparcia dla najbardziej innowacyjnych przedsięwzięć, i jednocześnie nie stwarzały możliwości weryfikacji deklarowanych przez wnioskodawców cech innowacyjności oraz zakładanej ich skali. W efekcie dofinansowanie uzyskało wiele projektów, które stanowiły innowację jedynie w skali przedsiębiorstwa. Deklarowana przez przedsiębiorców światowa skala projektowanej innowacji w zdecydowanej większości nie została potwierdzona w efektach realizacji projektów.

Przedsiębiorcy objęci kontrolą zrealizowali zakres rzeczowy poszczególnych projektów i w konsekwencji wprowadzali niestosowane dotychczas przez nich technologie, a także rozszerzyli swoją ofertę produktową.

W objętych kontrolą projektach finansowanych przez NCBR odnotowano niski stopień zastosowania innowacji w działalności gospodarczej. W sześciu na dziesięć zbadanych projektów nie doprowadzono do komercjalizacji, a w dwóch kolejnych efekty osiągnięto tylko częściowo.

NIK nie stwierdziła istotnych wad nadzoru i monitoringu w programach pomocy ze środków UE (POIG oraz cztery RPO). W przypadku pozostałych programów finansowanych głównie ze środków budżetu krajowego, nad którymi nadzór i monitoring sprawowało NCBR (*Projekty celowe, Demonstrator+, Inicjatywa Technologiczna-1* i *Innotech*), stwierdzono nierzetelne sprawowanie nadzoru m.in. ze względu na nieegzekwowanie od beneficjentów obowiązków sprawozdawczych, nieterminowe dokonywanie ocen dokumentów sprawozdawczych, nieefektywny system kontroli finansowej oraz nierzetelne monitorowanie efektów wdrożenia. W wyniku tych nieprawidłowości uznawano jako prawidłowo wykonane – umowy z beneficjentami, pomimo że nie zostały osiągnięte parametry wdrożenia poszczególnych projektów.

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Programy objęte kontrolą

Kontrolą objęto 13 programów, w ramach których przedsiębiorcy otrzymywali środki publiczne na wdrażanie innowacji[2]. Łącznie w ramach tych programów rozdysponowano 15,0 mld zł, tj. 98,4% zaplanowanej kwoty. U dysponentów środków na wdrażanie innowacji szczegółową kontrolą objęto 68 projektów o łącznej kwocie dofinansowania 426 mln zł. Natomiast bezpośrednią kontrolą u beneficjentów objęto 46 projektów o łącznej kwocie dofinansowania 896 mln zł.

Brak spójnego systemu dofinansowania wdrażania innowacji

System dofinansowywania projektów obejmujących wdrożenie innowacji do działalności gospodarczej nie był spójnym mechanizmem interwencji państwa. Poszczególne programy, realizowane przez różnych dysponentów środków publicznych, nie były względem siebie komplementarne. Ponadto, w ramach poszczególnych programów, występowała częściowa niespójność między celami danego programu a kryteriami wyboru projektów do dofinansowania. Ponadto udział środków publicznych na wdrażanie innowacji w skontrolowanych województwach był na relatywnie niskim poziomie, bowiem w ramach czterech zbadanych RPO rozdysponowano na ten cel 1,1 mld zł, co stanowiło jedynie 0,3% ogółu środków przeznaczonych na nakłady inwestycyjne w przedsiębiorstwach[3].

Cele określone dla POIG, programów *Pożyczka na innowacje, Bon na innowacje* oraz *Duży bon na innowacje* oraz poszczególnych regionalnych programów pomocowych[4] nie były w pełni zbieżne z celami określonymi w strategiach działania skontrolowanych dysponentów środków publicznych, odnoszącymi się do innowacyjności[5]. Cele związane ze wspieraniem inwestycji opartych o najnowsze technologie lub rozwiązania biznesowe, w szczególności innowacji na skalę światową, nie miały odzwierciedlenia w kryteriach wyboru projektów objętych dofinansowaniem. W dwóch regionalnych dokumentach strategicznych nie wskazano w ogóle źródeł finansowania celów operacyjnych związanych z realizacją projektów innowacyjnych. W dwóch pozostałych, pomimo wskazania przykładowych źródeł finansowania, cele określone w tych dokumentach nie były zbieżne z celami określonym dla konkretnych działań bądź poddziałań RPO.

Powyższe programy wsparcia nie preferowały produktów lub technologii, które miały zostać wprowadzone do działalności gospodarczej po raz pierwszy w skali regionu lub kraju, a także w skali międzynarodowej[6]. W związku z tym programy te nie zapewniały wdrożenia nowatorskich produktów lub technologii, które spowodowałyby wypromowanie produktu stanowiącego znak rozpoznawczy polskiej lub co najmniej regionalnej gospodarki oraz w istotny sposób spowodowałyby wzrost konkurencyjności zarówno w skali kraju jak i w skali danego regionu. [str. 13–23]

---

2 *Projekty celowe, IniTech, Innotech, Inicjatywa Technologiczna-1, Wsparcie badań naukowych i prac rozwojowych w skali demonstracyjnej Demonstrator+*, POIG (działanie: 1.4, 4.1, 4.2, 4.4 i 4.6), *Pożyczka na innowacje, Bon na innowacje, Duży bon na innowacje*, RPO WL (działanie 1.3 i 1.6), RPO WM (działanie 1.2 i 1.5), RPO WSL (poddziałanie 1.2.3) i RPO WWM (poddziałanie 1.1.6, 1.1.7 i 1.1.8).

3 W latach 2008–2013.

4 RPO WM, RPO WM, RPO WSL i RPO WWM.

5 PARP, Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego, Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego, Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego oraz Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko-Mazurskiego.

6 Tylko działanie 4.5 POIG było wsparciem inwestycji o wysokim potencjale innowacyjnym.

Kryteria wyboru projektów nie zapewniały promocji najbardziej innowacyjnych inicjatyw

System wyboru projektów korzystających z dofinansowania nie uwzględniał cech innowacji w stopniu wynikającym z celów poszczególnych programów. W niedostatecznym stopniu brano pod uwagę elementy oceny dotyczące rodzaju i skali innowacji oraz jej oddziaływania na konkurencyjność gospodarki. Nie wskazywano dziedzin, w których innowacje miały być preferowane (np. produkty wysoko przetworzone i wysokiej techniki w sprzedaży na rynek krajowy i na eksport). Procedury oceny wniosków w części konkursów nie zapewniały odpowiedniego udziału kryteriów dotyczących innowacyjności w dokonywanej ocenie wniosków, np. ocena innowacyjności stanowiła maksymalnie pięć na 40 możliwych do uzyskania punktów (12,5%) lub za spełnienie kryterium „innowacyjność rozwiązania będącego rezultatem" wniosek mógł otrzymać maksymalnie cztery punkty na 74 możliwych do uzyskania (5,3%).

W zbadanych programach wsparcia przyjęto ogólnikową definicję innowacji określonej w *Podręczniku Oslo*, jako nowy lub znacząco udoskonalony proces, produkt, metoda marketingowa lub metoda organizacyjna. Nieustalenie w poszczególnych programach wymagań dotyczących skali innowacji powodowało, że do dofinansowania kwalifikowały się wnioski dotyczące produktów i technologii nowych dla przedsiębiorców, ale nie stanowiących nowości w regionie czy kraju. Z kolei nieokreślenie preferowanych specjalizacji, technologii itp. powodowało, że dofinansowanie kierowano w dużym stopniu na przedsięwzięcia o znikomym znaczeniu dla regionalnej lub krajowej gospodarki (np. dyskoteka, solaria). Takie podejście powodowało jednocześnie nieuwzględnienie projektów o wysokim potencjale innowacyjnym. Nie podejmowano działań w celu zweryfikowania deklaracji wnioskodawców o rodzaju i skali proponowanych innowacji. Przedkładane wraz z wnioskiem o wsparcie opinie o innowacyjności projektu nie były rzetelnie weryfikowane. Opinie te opierały się na treści wniosków sporządzanych przez przedsiębiorców i nie podchodziły krytycznie do stwierdzeń przedsiębiorców co do skali danej innowacji. Procedury oceny wniosków nie były w pełni transparentne, ze względu na niewskazanie w niektórych konkursach jednoznacznych kryteriów ocen i zastosowanie ocen opisowych powodujących ich dowolność. Zbadane przez NIK projekty cechowały się znacznie niższą skalą innowacji niż wynikałoby to z dokumentacji konkursowej, a zdecydowana większość przedsięwzięć miała charakter jedynie innowacji w skali przedsiębiorstwa. [str. 13–24]

Nieskuteczny monitoring realizacji projektów

Nadzór nad prawidłowym wykorzystaniem środków publicznych na cele związane z wdrażaniem innowacji, prowadzony przez NCBR, nie funkcjonował prawidłowo. Centrum nie wykorzystywało uprawnień, określonych w umowach z beneficjentami do wstrzymania dofinansowania lub rozwiązania umowy w razie niewywiązywania się przez beneficjentów z obowiązków sprawozdawczych. Powyższymi sankcjami zagrożone było już opóźnienie w złożeniu raportu okresowego bądź końcowego z realizacji projektu. W zapisach umów z beneficjentami nie występowała gradacja kar w zależności od braku realizacji poszczególnych zobowiązań umownych. Tylko w jednym na trzy skontrolowane projekty celowe, gdzie były podstawy do zastosowania kary NCBR naliczyło karę umowną (za opóźnienie wdrożenia wyników badań przemysłowych i przedkonkurencyjnych).

Kara ta w wysokości 53,5 tys. zł została jednak umorzona przez Dyrektora NCBR bez podstawy prawnej. Centrum nieskutecznie egzekwowało też zwrot środków od jednego z beneficjentów w wysokości 2680,3 tys. zł za nie wykonanie umowy w części. NCBR udzielało zgód na przekazanie raportu końcowego niezgodnie z warunkami określonym w przepisach prawa lub w umowach o wsparcie. Ponadto Centrum nieterminowo dokonywało oceny dokumentów sprawozdawczych. Skutkiem przewlekłości w ocenie raportu końcowego jednego z projektów było wystąpienie o zwrot niewykorzystanych środków wypłaconych w formie zaliczek – dopiero po upływie 11 miesięcy od zakończenia projektu. NCBR nie weryfikowało także informacji o efektach społecznych i gospodarczych prac wdrożeniowych w programie *Projekty celowe* i bezpodstawnie uznało umowy wsparcia za wykonane mimo niespełnienia wymogu osiągnięcia parametrów wdrożenia.

Ponadto, w 2013 r. zawarto aneksy zmieniające warunki pobierania przez NCBR dochodów wynikających z komercyjnego rozporządzania prototypem, instalacją pilotażową lub demonstracyjną, w związku z realizacją projektów, bez rzetelnych analiz finansowych skutków takiej zmiany. Przed podpisaniem aneksów dochody miały być przekazywane do NCBR w okresie amortyzacji przedmiotu wdrożenia, natomiast po podpisaniu aneksów tylko w okresie realizacji projektu. Taka zmiana faktycznie oznaczała skrócenie okresu partycypowania NCBR w dochodach z wdrożenia projektów, a tym samym zmniejszenie dochodów z tego tytułu dla NCBR. Dotyczyło to 437 umów w ramach sześciu programów. [str. 24–31]

Prawidłowe wykonywanie przez beneficjentów obowiązków wynikających z umów wsparcia

Skontrolowani przedsiębiorcy w większości prawidłowo wykonywali obowiązki wynikające z umów wsparcia i zgodnie z przeznaczeniem wykorzystali przyznane środki publiczne na ich realizację.

Wydatki kwalifikowane były ponoszone zgodnie z zapisami umów, a nieprawidłowości nie miały istotnej wagi (niezgodności z procedurami określonymi w umowach stwierdzono przy realizacji dwóch projektów w łącznej kwocie 1008,8 tys. zł, co stanowiło 0,03% wszystkich wydatków kwalifikowanych w zbadanych projektach).

Dokonane zmiany w 41 umowach nie wpłynęły na obniżenie poziomu innowacyjności, określonej w pierwotnych założeniach projektów. Natomiast w jednym przypadku istotnie zmieniono zakres rzeczowy projektu, co obniżyło skalę i charakter innowacji. Zakres rzeczowy projektów – poza jednym przypadkiem – był realizowany zgodnie z założeniami zawartymi w umowach wsparcia.

Przedsiębiorcy w zdecydowanej większości przypadków (24 na 30 projektów) rezygnowali z realizacji innowacyjnych projektów, gdy nie otrzymali dofinansowania ze środków publicznych. Może to świadczyć o istotnej roli w stymulowaniu innowacyjności przedsiębiorców za pomocą środków publicznych. [str. 31–37]

Nieadekwatne wskaźniki realizacji celów

W części dokumentów strategicznych i programowych skontrolowanych dysponentów środków publicznych, określających politykę wsparcia przedsiębiorców we wdrażaniu innowacji, nie zamieszczono mierników realizacji celów oraz harmonogramów osiągania tych celów. Ponadto zastosowane wskaźniki produktu i rezultatu w programach były nieadekwatne

do określonych celów, co powodowało, że nie były w pełni stosowne, wiarygodne i miarodajne. W większości zbadanych programów wsparcia nie określono wskaźników oddziaływania (czyli mierników wpływu danego programu na zmiany społeczno-gospodarcze). Brak adekwatności wskaźników, a także zaniechanie stosowania wskaźników oddziaływania nie pozwalało na jednoznaczną ocenę skuteczności stosowanych mechanizmów wsparcia.

Dla wszystkich działań (poddziałań) POIG i RPO, których celem była poprawa konkurencyjności przedsiębiorstw oraz wzmocnienie ich potencjału innowacyjnego, określone wskaźniki produktu i rezultatu dostarczały głównie danych na temat skali przekazanego finansowania oraz liczby nowoutworzonych miejsc pracy. Wskaźniki te nie zapewniały danych i informacji o oczekiwanym wzroście konkurencyjności przedsiębiorców, którym udzielono wsparcia. Nie stworzono mierników, które umożliwiałyby ocenę rezultatów danego programu pod względem trwałego, długookresowego oddziaływania na regionalną lub krajową konkurencyjność gospodarki. [str. 38–51]

Niski poziom projektów współfinansowanych przez NCBR

Efekty sześciu na dziesięć zbadanych projektów dofinansowanych przez NCBR nie zostały wdrożone do działalności gospodarczej, nie nastąpiła też komercjalizacja badań przeprowadzonych w ramach tych projektów. W kolejnych dwóch projektach takie efekty osiągnięto jedynie częściowo. Należy jednak zauważyć, że innowacyjne przedsięwzięcia finansowane przez NCBR obarczone były znacznym ryzykiem niepowodzenia ze względu na to, że obejmowały one badania naukowe i przemysłowe. Etap ten jest obiektywnie obciążony znacznie wyższym ryzykiem niepowodzenia. Pozostałe podmioty realizowały działania, w ramach których można było przede wszystkim zakupić gotowe już efekty prac rozwojowych. [str. 41]

Niepełne efekty wsparcia innowacyjnych projektów

Wskaźniki innowacyjności dla Polski oraz regionów wskazuje, że realizacja poszczególnych programów wsparcia nie spowodowała jakościowej pozytywnej zmiany stopnia innowacyjności gospodarki. Dynamika zmian wskaźników innowacyjności[7] w województwach poddanych szczegółowej kontroli wskazuje, że dofinansowanie innowacyjnych projektów wdrażanych przez przedsiębiorców nie miało wystarczającej siły oddziaływania na innowacyjność gospodarki regionów. Polska w latach 2010–2016 znajdowała się w grupie umiarkowanych innowatorów (25–26 miejsce wśród 28 państw europejskich). Z czterech poddanych analizie województw dwa (mazowieckie i śląskie) znajdowały się w grupie innowatorów umiarkowanych, a województwo warmińsko-mazurskie w grupie innowatorów o skromnych wynikach. Województwo lubelskie spadło z grupy umiarkowanych innowatorów w 2010 r. do grupy innowatorów o skromnych wynikach w 2014 r. i w 2016 r. [41–43]

7 Udział przedsiębiorstw innowacyjnych w ogólnej licznie przedsiębiorstw przemysłowych oraz udział przedsiębiorstw innowacyjnych w ogólnej liczbie przedsiębiorstw z sektora usług, udział przychodów netto ze sprzedaży produktów (nowych lub istotnie ulepszonych) na eksport w przychodach netto ze sprzedaży produktów, towarów i materiałów w przedsiębiorstwach przemysłowych, udział przychodów netto ze sprzedaży produktów (nowych lub istotnie ulepszonych) w przychodach netto ze sprzedaży ogółem w przedsiębiorstwach przemysłowych oraz w przedsiębiorstwach usługowych.

4. WNIOSKI

Minister Przedsiębiorczości i Technologii oraz Minister Inwestycji i Rozwoju

Wyniki kontroli wskazują na konieczność przeanalizowania kierunków interwencji w zakresie wsparcia przedsiębiorców w działaniach innowacyjnych w celu wypracowania spójnego modelu udzielania pomocy i zwiększenia efektywności wydatkowania środków publicznych na ten cel. W szczególności system wsparcia w tym zakresie powinien uwzględniać m.in.:

- zdefiniowanie priorytetowych celów państwa w zakresie promocji określonych rodzajów innowacji;
- powiązanie poszczególnych programów wsparcia dla innowacyjnych przedsiębiorców z regionalno-branżowymi specjalizacjami;
- wsparcie dla małych i średnich przedsiębiorstw, które powinny mieć odpowiedni udział w udzielanej pomocy (obecne zasady preferują duże podmioty, zdolne do prowadzenia własnych badań rozwojowych oraz korzystania z wielu instrumentów wsparcia);
- ustalenia kryteriów dofinansowania w sposób zapewniający możliwość wykreowania najnowocześniejszych technologii lub produktów w polskiej gospodarce, a także zwiększanie przez beneficjentów skali działalności (aby małe firmy mogły stawać się średnimi, średnie dużymi, a duże osiągały zdolność do globalnej konkurencji).

Dyrektor Narodowego Centrum Badań i Rozwoju

1) podjęcie analizy zasad oceny wniosków o dofinansowanie w poszczególnych programach w celu ich skorygowania pod względem transparentności i spójności oraz eliminacji uznaniowych elementów oceny, a także adekwatności systemu punktacji do celów programów;

2) przeanalizowanie stosowanych w umowach o dofinansowanie kar umownych pod względem wprowadzenia większego ich zróżnicowania, pozwalającego na bardziej elastyczne reagowanie w sytuacji niewywiązywania się przez beneficjentów z warunków realizacji projektów (bez potrzeby wypowiadania umowy i zwrotu wszystkich otrzymanych środków);

3) zapewnienie skutecznego procesu analizowania zasadności nałożenia kar umownych w przypadku stwierdzonych nieprawidłowości oraz niezwłocznego ich egzekwowania;

4) zapewnienie skutecznej organizacji procesu nadzoru nad prawidłowością realizacji projektów, na które udzielono dofinansowania.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. Spójność i skuteczność systemu finansowania przedsiębiorców środkami publicznymi przeznaczonymi na wdrażanie innowacji

Brak spójności systemu wspierania realizowanych przez przedsiębiorców innowacyjnych projektów, obniżający jego skuteczność

Poddane kontroli programy nie tworzyły spójnego systemu dofinansowywania projektów innowacyjnych wdrażanych przez przedsiębiorców.

Kontrola dotyczyła programów wsparcia ze środków UE: POIG oraz RPO województw lubelskiego, mazowieckiego, warmińsko-mazurskiego oraz śląskiego, a ponadto programów finansowanych ze środków budżetu państwa *Pożyczka na innowacje*, *Bon* oraz *Duży bon na innowacje*.

Dokumenty strategiczne[8] w zróżnicowanym stopniu uwzględniały wsparcie dla projektów innowacyjnych wprowadzanych przez przedsiębiorców do działalności gospodarczej, a określone w tym zakresie cele nie w pełni miały odzwierciedlenie w kryteriach wyboru projektów do dofinansowania. Istotnym mankamentem było ogólne zdefiniowanie pojęcia innowacji (minimalnym wymogiem zaistnienia innowacji jest to, aby proces, produkt, metoda marketingowa lub metoda organizacyjna były nowe lub znacząco udoskonalone dla firmy) na potrzeby poszczególnych programów, a także nieokreślenie dziedzin, w których projekty innowacyjne miały być preferowane, oraz preferowanej skali innowacji.

Skontrolowane programy wsparcia nie preferowały produktów lub technologii, które miały zostać wprowadzone po raz pierwszy odpowiednio w skali regionu lub kraju, a także w skali międzynarodowej[9]. W związku z tym nie zapewniały wdrożenia nowatorskich produktów lub technologii, które w istotny sposób spowodowałyby wzrost konkurencyjności. Nie pozwalało to na efektywną i pełną realizację celów zdefiniowanych w dokumentach strategicznych.

W skontrolowanych RPO pomoc przedsiębiorcom na wdrażanie innowacji nie miała priorytetowego znaczenia.

W niektórych RPO nie było działań przeznaczonych wyłącznie na wdrażanie innowacji, a jedynie była taka możliwość w ramach osi priorytetowej dotyczącej przedsiębiorczości.

5.1.1. Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości

W latach 2007–2015 PARP udzielała przedsiębiorcom wsparcia na realizację i wdrożenie projektów innowacyjnych ze środków Unii Europejskiej w ramach I oraz IV osi priorytetowej POIG[10], ze środków własnych w ramach *Pożyczki na innowacje* oraz ze środków budżetu państwa w ramach programów *Bon* i *Duży bon na innowacje*[11]. Wsparcie ze środków UE przekazy-

8 Strategia PARP 2010–2013 i regionalne strategie innowacji poszczególnych województw (lubelskiego, mazowieckiego, śląskiego i warmińsko-mazurskiego).

9 Tylko działanie 4.5 POIG było przeznaczone na wsparcie inwestycji o wysokim potencjale innowacyjnym.

10 Działanie 1.4 *Wsparcie projektów celowych, działanie* 4.1 *Wsparcie wdrożeń wyników prac B+R*, działanie 4.2 *Stymulowanie działalności B+R przedsiębiorstw oraz wsparcie w zakresie wzornictwa przemysłowego*, działanie 4.4 *Nowe inwestycje o wysokim potencjale innowacyjnym* oraz działanie 4.6 *Wsparcie na pierwsze wdrożenie wynalazku*.

11 W powyższych latach PARP udzielała również wsparcia ze środków UE w ramach Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój – działania te nie były objęte kontrolą ze względu na mniejsze zaawansowanie jego realizacji.

wane w ramach działania 1.4 było udzielane na podstawie umowy zawartej w dniu 2 listopada 2007 r. z Ministrem Nauki i Szkolnictwa Wyższego, a w ramach działań 4.1, 4.2, 4.4 oraz 4.6 – na podstawie umowy zawartej w dniu 3 stycznia 2008 r. z Ministrem Gospodarki.

Cele strategii PARP nie w pełni odzwierciedlone w realizowanych programach

- Celem I osi priorytetowej POIG *Badania i rozwój nowoczesnych technologii* było zwiększenie znaczenia sektora nauki w gospodarce przez realizację prac B+R w kierunkach uznanych za priorytetowe dla rozwoju społeczno-gospodarczego kraju. W ramach tej osi miały być wspierane m.in. projekty rozwojowe o charakterze aplikacyjnym ukierunkowane na bezpośrednie zastosowanie w praktyce na potrzeby branży/gałęzi gospodarki lub o szczególnym wymiarze społecznym.
- Celem IV osi priorytetowej *Inwestycje w innowacyjne przedsięwzięcia* było podniesienie poziomu innowacyjności przedsiębiorstw poprzez stymulowanie wykorzystania nowoczesnych rozwiązań w przedsiębiorstwach.
- Celem pożyczki na realizację inwestycji o charakterze innowacyjnym było podniesienie konkurencyjności sektora małych i średnich przedsiębiorstw.
- Celem programów bonu i dużego bonu na innowacje było zainicjowanie, rozwinięcie i utrwalenie współpracy przedsiębiorców z jednostkami naukowymi.

Zdefiniowanie innowacji w poszczególnych programach realizowanych przez PARP nie w pełni odpowiadało celom działalności ustalonym w *Strategii PARP 2010–2013*, np. wspieranie inwestycji opartych o najnowsze technologie lub rozwiązania biznesowe czy wspieraniu projektów związanych z zastosowaniem technologii innowacyjnej na skalę światową.

Skala pomocy ze środków publicznych udzielanej przez PARP dla przedsiębiorców na wdrażanie innowacji

W ramach pięciu działań POIG[12] złożono 3631 wniosków o łącznej wartości 38 707 546,8 tys. zł, z czego do realizacji przyjęto 2173 wnioski na kwotę 37 400 580,1 tys. zł. Podpisano 2539 umów o łącznej wartości 33 894 342,9 tys. zł w tym dofinansowanie z UE wyniosło 15 993 625,7 tys. zł. Zakończono realizację 1337 projektów o łącznej wartości 17 580 286,7 tys. zł, z czego dofinansowanie ze środków UE wyniosło 6 101 112,1 tys. zł, a z budżetu państwa 1 076 666,8 tys. zł.

W ramach *Pożyczki na innowacje* złożono 22 wnioski[13], zawarto pięć umów na kwotę 2122,1 tys. zł (w tym jedną umowę na kwotę 519,1 tys. zł została rozwiązana przed przekazaniem środków), na podstawie czterech umów przekazano przedsiębiorcom 1603,0 tys. zł. Trzy pożyczki zostały spłacone, termin spłaty czwartej przypadał na 2020 r. Natomiast w ramach programów *Bon na innowacje* i *Duży bon na innowacje* złożono łącznie 5439 wniosków[14], z których zakończono i rozliczono 2864 projektów. Na realizację programów *Bon* i *Duży bon na innowacje* przeznaczono łącznie 48 416,0 tys. zł.

Pomoc udzielana przedsiębiorcom na wdrażanie innowacji w ramach POIG

Szczegółowym badaniem NIK, w ramach pomocy udzielanej na wdrażanie innowacji z POIG, objęto pięć projektów o największej kwocie dofinansowania (łączna wartość wnioskowanego dofinansowania wyniosła

[12] W latach 2007–2013.

[13] W latach 2007–2015 (ostatni rok przyjmowania wniosków do PARP).

[14] *Bon na innowacje* w latach 2008–2014 a *Duży bon na innowacje* w latach 2013–2015.

207 631,3 tys. zł) oraz jeden projekt ze względu na jego zakres (kwota dofinansowania 21 075,5 tys. zł), których termin realizacji zakończył się w latach 2010–2014. Wszystkie te projekty były realizowane w ramach działania 4.4.

Niedostateczny udział kryteriów innowacyjności w ocenianych projektach

Stosowany w PARP system wyłaniania projektów w ramach POIG, objętych dofinansowaniem, w niedostatecznym stopniu uwzględniał elementy oceny dotyczące rodzaju i skali innowacji oraz jej oddziaływania na gospodarkę. Zdefiniowane pojęcie innowacji oraz kryteria wyboru projektów realizowane przez PARP nie w pełni odzwierciedlały cele przyjęte dla POIG, w tym nie były odpowiednio preferowane w systemie oceny wniosków innowacje z dziedzin uznanych za priorytetowe dla rozwoju społeczno-gospodarczego kraju.

Konstrukcja kryteriów oceny wniosków oraz sposób ich oceny stwarzały ryzyko nieuwzględnienia projektu o dużym potencjale innowacyjności ze względu na niespełnienie jednego z mniej istotnych podkryteriów.

Przykłady

Z jednej strony, ocena wykonalności projektów opierała się w istotnym stopniu na uznaniowych opiniach ekspertów, nie były określone wymierne kryteria oceny oraz sposób dokumentowania przez ekspertów swoich ocen. Z drugiej strony, zasady oceny projektu wymagały, by przy niespełnieniu choćby jednego z podkryteriów w ramach kryterium gotowości do realizacji projektu (wykonalność pod względem prawnym, technicznym i organizacyjnym) uznać to kryterium za niespełnione, co przy systemie oceny „tak–nie" powodowało odrzucenie projektu, nawet gdy był bardzo innowacyjny.

Kryterium przyrostu przychodów z eksportu towarów i usług po zakończeniu realizacji projektu, będące elementem oceny merytorycznej fakultatywnej (punktowej) w działaniu 4.4 (konkurs w 2008 r.) było zdefiniowane w sposób zmniejszający szanse przedsiębiorców o dużym potencjale innowacyjnym i konkurencyjnym, którzy do chwili złożenia wniosku o dofinansowanie nie osiągali przychodów z eksportu. Wnioskodawcy, którzy w ostatnim roku obrachunkowym przed złożeniem wniosku nie osiągali przychodów z eksportu, nie otrzymywali za to kryterium punktów bez względu na to, jak duże przychody z eksportu mogliby wygenerować w efekcie realizacji projektu, dla którego wnioskowali o dofinansowanie.

W ocenie punktowej wniosku (kryteria fakultatywne oceny merytorycznej) za kryterium dotyczące okresu stosowania danej technologii na świecie nie dłużej niż jeden rok, bądź technologii, której stopień rozprzestrzeniania na świecie w danej branży nie przekraczał 5,0%, beneficjent mógł uzyskać stosunkowo niski poziom punktacji (od 20 do 23 pkt na 100 pkt możliwych do uzyskania). Tak skonstruowane kryterium nie w pełni odpowiadało celowi działania 4.4, którym było wsparcie przedsiębiorstw produkcyjnych i usługowych dokonujących nowych inwestycji. Nie było też spójne z uzasadnieniem tego działania, wskazującym iż polskie przedsiębiorstwa cechuje niski udział produktów wysoko przetworzonych i wysokiej techniki w sprzedaży na rynek krajowy i na eksport. Podmioty, które charakteryzowały się wskazanymi w analizie SWOT na potrzeby działania 4.4 słabymi stronami (m.in. brak lub niski udział przychodów z eksportu w przychodach ogółem) nie mogły spełnić tego kryterium bez względu na jakość oraz potencjał projektu, dla którego wnioskowali o dofinansowanie. W naborze w 2009 r. sposób obliczenia spełnienia kryterium przyrostu eksportu został zmodyfikowany poprzez zastąpienie wskaźnika przyrostu eksportu przez wskaźnik udziału przychodów z eksportu w przychodach całkowitych po upływie 30 miesięcy od zakończeniu projektu.

Niedostateczna analiza ekonomiczno-finansowych założeń projektów

Sposób analizy ekonomicznej założeń zbadanych projektów nie zapewniał rzetelnej oceny wniosków o dofinansowanie w tym zakresie, a założenia przyjęte w regulaminach zbadanych konkursów i kryteria oceny wniosków w niedostatecznym stopniu uwzględniały zdolność beneficjenta do utrzymania trwałości zrealizowanego projektu. Skutkowało to przyznaniem dofinansowania projektom, których realizacja obarczona była ryzykiem wynikającym z niewłaściwych założeń biznes planu. W efekcie, z sześciu projektów zbadanych przez NIK, w trzech przypadkach nie osiągnięto zakładanej trwałości projektów z powodu upadłości przedsiębiorców-beneficjentów.

Przykłady

Eksperci dokonujący oceny opłacalności projektu dla wniosków z działania 4.4, w skontrolowanych naborach nie wykonywali analiz i nie weryfikowali założeń biznes planów załączonych do wniosków o dofinansowanie. Nie zostali do tego zobligowani przez PARP, która tym samym nie zapewniła rzetelnej oceny opłacalności projektów. Pozytywna ocena ekonomicznego uzasadnienia danego projektu opierała się na deklaracjach zawartych w biznes planach oraz przedłożonych promesach kredytu bądź leasingu.

W drugim naborze w 2013 r. zmieniono opis kryterium w zakresie zdolności finansowej wnioskodawcy do zrealizowania projektu, rezygnując z uznania kryterium za spełnione wyłącznie na podstawie przedstawionej promesy kredytowej/leasingowej. Projekty, pomimo przedłożenia promesy, podlegały pełnej ocenie finansowej.

Pomoc udzielana przedsiębiorcom ze środków własnych PARP i środków z budżetu państwa

Szczegółowym badaniem NIK objęto również 12 projektów na łączna kwotę 1748,8 tys. zł współfinansowanych ze środków budżetu państwa i środków własnych PARP (w tym: trzy projekty, zrealizowane w ramach *Pożyczki na innowacje* na łączną kwotę 1483,8 tys. zł, pięć projektów zrealizowanych w ramach wsparcia *Bon na innowacje* – 65,0 tys. zł i cztery projekty zrealizowane w ramach *Dużego bonu na innowacje* – 200 tys. zł). Stosując przyjęte kryteria Agencja prawidłowo oceniła wnioski o wsparcie pod względem formalnym i merytorycznym i zgodnie z określonymi w programach założeniami udzielała wsparcia na realizację projektów. Wybrane projekty odpowiadały przyjętym celom dofinansowania.

5.1.2. Narodowe Centrum Badań i Rozwoju[15]

Środki publiczne dla przedsiębiorców na realizację w latach 2010–2014[16] projektów, dotyczących opracowania nowych produktów i technologii o potencjale innowacyjnym oraz ich wdrożenie, NCBR rozdysponowywało w ramach programów lub przedsięwzięć: *Projekty celowe, IniTech, Innotech, Inicjatywa*

[15] Ze względu na to, że kontrola *Komercjalizacja wyników badań naukowych* (P/15/017) obejmowała kwestie zgodności i spójności działań związanych z dofinansowaniem projektów przedsiębiorców dotyczących wdrażania innowacji z realizowaną przez NCBR strategią określającą cele w zakresie wspierania działalności innowacyjnej, w tej kontroli odstąpiono od badania tego zagadnienia.

[16] Projekty były realizowane w tych latach 2010–2014, bądź według pierwotnej umowy miały w tych latach zostać zrealizowane.

Technologiczna-1 oraz *Wsparcie badań naukowych i prac rozwojowych w skali demonstracyjnej Demonstartor+*[17]. NCBR prowadziło nabór wniosków w ramach trzech z pięciu kontrolowanych programów (*IniTech*, *Demonstrator+* oraz *Innotech*).

W ramach pięciu powyższych programów złożono 2037 wniosków, zawarto 660 umów wsparcia dla projektów o wartości ogółem 3050,4 mln zł, a dofinansowanie ze środków publicznych wyniosło 1569,7 mln zł. Do 30 czerwca 2017 r. zakończono realizację 516 umów[18] o wartości 1749,8 mln zł i wartości dofinansowania z budżetu państwa 791,8 mln zł oraz z budżetu UE – 178,1 mln zł. Projekty zakończone w latach 2010–2014 w ramach programów *Innotech*, *Demonstrator+* i *Inicjatywa Technologiczna-1* obejmowały innowację produktową (104 projekty), procesową (61 projektów) oraz po jednej innowacji organizacyjnej i marketingowej. Natomiast spośród 144 *Projektów celowych* innowacje w skali świata stanowiło 10 projektów, w skali kraju – 72, a w skali przedsiębiorstwa – 62[19].

Kontrolą objęto dziesięć projektów o największych kwotach dofinansowania ze środków publicznych, których termin zakończenia został ustalony w okresie 2010–2014[20].

Realizowane programy, mimo różnic w szczegółach założeń, były ukierunkowane m.in. na wsparcie przedsięwzięć gospodarczych mających na celu opracowanie nowych produktów i technologii o potencjale innowacyjnym i wdrożeniowym.

Niewłaściwe zasady oceny projektów

Procedury oceny wniosków w konkursach organizowanych przez NCBR nie były w pełni transparentne, ze względu na uznaniowość niektórych etapów oceny. Ponadto były one wewnętrznie niespójne, a kryteria oceny dotyczące cech innowacyjności projektów miały zbyt mały udział w ogólnej ocenie w stosunku do celów realizowanych programów. Stwarzało to ryzyko pominięcia w dofinansowaniu projektów o wysokim potencjale innowacyjnym. Punktacja przyznana na I etapie oceny merytorycznej nie miała rzeczywistego znaczenia dla całościowej oceny projektu, a decydująca była ocena merytoryczna II stopnia, nieoparta o wymierną skalę oceny i nieobejmująca cech dotyczących innowacyjności projektu.

---

17 Programy *Inicjatywa Technologiczna-1* oraz *Projekty celowe* zostały ustanowione przez Ministra NiSW w latach 2007–2009. Na podstawie cesji zawartej w dniu 29 lutego 2008 r. zadania związane z finansowaniem i monitorowaniem projektów w ramach *Inicjatywy Technologicznej-1* Minister NiSW przekazał do NCBR. Natomiast na podstawie umowy z 25 lutego 2011 r. do Centrum zostały przekazane prawa i obowiązki wynikające z umów zawartych przez Ministerstwo w latach 2005–2010 na dofinansowanie *Projektów celowych*. *IniTech*, zainicjowany przez Ministra NiSW, w całości był realizowany przez NCBR. *Demonstrator+* oraz *Innotech* zostały ustanowione i przeprowadzone przez NCBR.

18 Nie uwzględniono stopnia realizacji 69 umów w ramach programu *IniTech* ze względu na brak danych.

19 NCBR nie dysponował pełnymi danymi dotyczącymi projektów realizowanych w ramach programów ustanowionych przez Ministra NiSW, w tym danymi o zaangażowaniu przedsiębiorców, rodzajach innowacji (w odniesieniu do projektów celowych) o skali innowacyjności (w ramach przedsięwzięcia *Inicjatywa Technologiczna*-1), a w przypadku *IniTech* – zarówno o rodzaju, jak i skali innowacji.

20 Było to sześć projektów celowych, dwa projekty realizowane w ramach *Inicjatywy Technologicznej-1* oraz po jednym projekcie z programów *Innotech* oraz *Demonstrator+*. Dziewięć skontrolowanych projektów dotyczyło innowacji produktowych, jeden obejmował innowację produktową i procesową.

Przykład

W regulaminie konkursu w ramach programu *Demonstrator+* nie wskazano jednoznacznych kryteriów oceny merytorycznej II stopnia oraz ustalania oceny końcowej wniosków. Ogólnikowa zasada, że „ocenę końcową projektu stanowić będzie wynik oceny panelu ekspertów w oparciu o ocenę merytoryczną I i II stopnia" powodowała, że po ocenie I stopnia – dokonanej na podstawie wymiernej, konkretnie zdefiniowanej punktacji – w ocenie II stopnia panel ekspertów stosował ocenę opisową, bez zwymiarowania jej w postaci punktów za poszczególne kryteria określone we wzorze karty, wśród których nie było kryteriów dotyczących innowacyjności projektu.

W wyniku tak niejasnego sposobu ustalania oceny końcowej wniosków, dokonywanego przez panel ekspertów, możliwość dofinansowania uzyskały projekty najsłabiej ocenione na I etapie oceny (znajdujące się na najniższych miejscach listy rankingowej), a nie uzyskały projekty o najwyższej liczbie punktów w ocenie I stopnia. Przykładowo, na liście zawierającej 41 wniosków rekomendowanych po ocenie końcowej do dofinansowania na pozycjach 31–41 znalazło się 11 wniosków, które po ocenie I stopnia znajdowały się w końcowej części rankingu w przedziale miejsc 71–95 (na 96 wniosków).

Dwa wnioski (dotyczące innowacji procesowej i produktowej) znalazły się po ocenie merytorycznej I stopnia na liście rankingowej, obejmującej 96 wniosków, na trzeciej i piątej pozycji, uzyskując punktację odpowiednio 68,6 i 67,9 pkt. na 75 możliwych. W wyniku oceny II stopnia dokonanej przez panel ekspertów nie zakwalifikowały się one do grupy 45 wniosków rekomendowanych do dofinansowania. Eksperci uzasadniając ocenę kryterium innowacyjności (na etapie oceny merytorycznej I stopnia) wskazali na „całkowicie nowatorską koncepcję metody lub urządzenia oferującą znaczące podniesienie korzyści w stosunku do istniejących zastosowań" lub na „zupełnie nowe parametry technologiczne w stosunku do istniejących na świecie". Natomiast panel ekspertów, odnośnie jednego z tych projektów uznał m.in., że wnioskodawca nie przedstawił koncepcji komercjalizacji wyników i zwrócił uwagę na bardzo wysoki koszt ogólny projektu (choć, jak wynikało z założeń przedsięwzięcia, było ono zorientowane na duże projekty). Odnośnie drugiego z projektów eksperci stwierdzili m.in., że faktycznie instalacja, będąca przedmiotem projektu, jest tylko częścią instalacji. Wskazali też na „nieprzekonujący sposób komercjalizacji" i „skomplikowaną skalowalność rezultatów" oraz na deklaratywność wkładu własnego i zawyżoną wartość dofinansowania (62 mln zł).

Niski udział kryteriów dotyczących innowacji w uzyskaniu dofinansowania projektów

System punktacji merytorycznej w części konkursów w dwóch programach nie zapewnił odpowiedniego udziału kryteriów dotyczących innowacyjności w dokonywanej ocenie wniosków.

Przykład

W ramach *Innotech* (pierwszy konkurs) ocena innowacyjności stanowiła maksymalnie 5 na 40 możliwych do uzyskania punktów (12,5%). Z kolei dwa kryteria dotyczące potencjału wnioskodawcy (dorobek wykonawców oraz posiadanie odpowiednich zasobów materialnych i ludzkich niezbędnych do wykonania projektu) stanowiły aż 25,0% całości możliwych do uzyskania punktów. Takie proporcje nie zapewniały właściwej wagi kryterium innowacyjności, które powinno mieć pierwszorzędne znaczenie ze względu na cel programu (rozwój innowacji technologicznych w gospodarce). W trzecim konkursie programu Innotech zmniejszono udział kryteriów dotyczących potencjału wnioskodawcy do 16,7% udziału w całości punktacji.

Według założeń ogólnych przedsięwzięcia *Demonstrator+* miało ono wspierać „nowoczesne rozwiązania i technologie zwiększające innowacyjność polskiej gospodarki". Tymczasem według regulaminu oceny merytorycznej I stopnia wnioski za kryterium „innowacyjność rozwiązania będącego rezultatem" mogły otrzymać maksymalnie 4 pkt, co stanowiło 5,3% z 75 pkt ogółem możliwych do uzyskania na tym etapie. Jednocześnie za kryterium „zarządzanie projektem" beneficjent mógł otrzymać 10 pkt (czyli 2,5 razy więcej niż za kryterium dotyczące innowacyjności). Tak przyjęty system punktacji stwarzał ryzyko, że wnioski zawierające nieweryfikowalne na etapie oceny deklaracje mogły wyeliminować z możliwości dofinansowania lepsze pod względem innowacyjności projekty. W skrajnych przypadkach dofinansowanie mógł uzyskać projekt w ogóle pozbawiony cech innowacyjności.

Niezapewnienie przejrzystości działań i przewidywalności warunków składania wniosków o dofinasowanie

NCBR w dniu 2 maja 2011 r. (na swojej stronie internetowej) podał do publicznej wiadomości informację o zaplanowaniu przeprowadzenia w programie *Innotech* pięciu konkursów. W rzeczywistości przeprowadził tylko trzy, a informację o tym, że III konkurs będzie ostatnim w ramach tego programu podał w momencie jego ogłoszenia, czyli 19 czerwca 2013 r. Beneficjenci mieli możliwość składania wniosków od 1 do 30 lipca 2013 r. Z wyjaśnień Dyrektora Biura Dyrektora Centrum wynikało iż było to spowodowane wyczerpaniem zakładanego budżetu programu. Według wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Biura Dyrektora Centrum o zwiększeniu alokacji na konkurs decydował Dyrektor NCBR, po zasięgnięciu opinii Rady NCBR. Uchwała Rady NCBR z dnia 23 lutego 2012 r. potwierdzała wprowadzenie zmian w programie *Innotech* (zmiana kwoty alokacji ze 130 mln do 250 mln dotyczyła jedynie II konkursu). NCBR nie przedstawiło dokumentów potwierdzających podjęcie decyzji o zwiększeniu alokacji w I konkursie *Innotech*. Biorąc pod uwagę, że w dwóch pierwszych konkursach zwiększono łączną kwotę środków rozdysponowanych na rzecz beneficjentów, już po II konkursie NCBR miało świadomość braku możliwości przeprowadzenia pięciu konkursów ze względu na wyczerpanie się środków. Poinformowanie o zmianie ilości planowanych konkursów w momencie podjęcia decyzji o zwiększeniu alokacji w II konkursie zapewniłoby rzetelną wiedzę dostępną wszystkim zainteresowanym oraz równe szanse udziału w konkursie. Przekazanie takiej informacji dopiero w trakcie ogłaszania III konkursu spowodowało, że potencjalni wnioskodawcy planujący przygotowanie wniosków na IV lub V konkurs, zostali pozbawieni możliwości skorzystania ze wsparcia z tego programu. Jednocześnie zwiększenie alokacji w I i II konkursie spowodowało, iż próg punktowy konieczny do uzyskania dofinansowania uległ obniżeniu[21].

21 Próg punktowy w I i II konkursie *Innotech* wyniósł 30,5 punktów., w przypadku utrzymania alokacji na pierwotnie zakładanym poziomie próg ten wyniósłby odpowiednio 33,5 i 33,0 punktów.

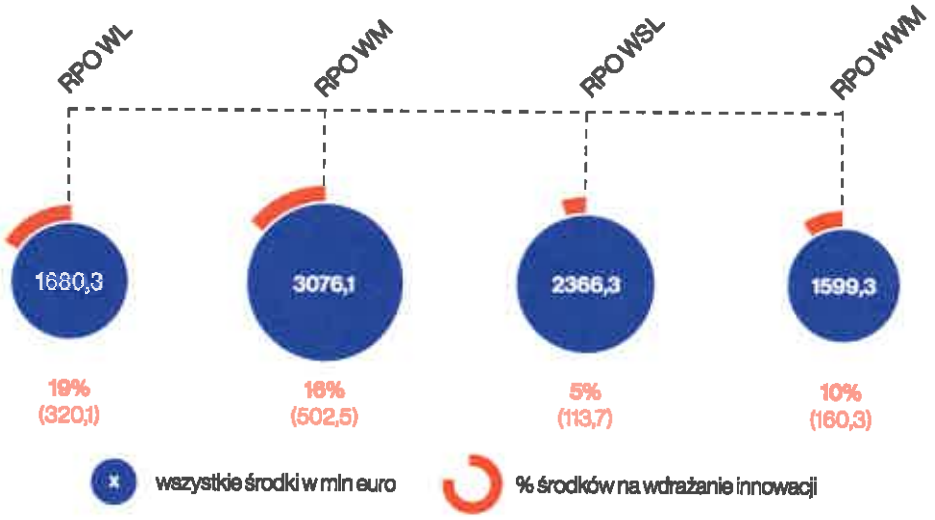
5.1.3. Urzędy marszałkowskie

Skontrolowane urzędy marszałkowskie udzielały wsparcia przedsiębiorcom na wdrażanie innowacji jedynie za pomocą środków RPO, w ramach I osi priorytetowej poszczególnych programów:

- I osi priorytetowej *Przedsiębiorczość i innowacje* RPO WL – *działanie 1.2. Dotacje inwestycyjne dla mikroprzedsiębiorstw*, działanie 1.3. *Dotacje inwestycyjne dla małych i średnich przedsiębiorstw* oraz działanie 1.6. *Badania i nowoczesne technologie w strategicznych dla regionu dziedzinach;*
- I osi priorytetowej *Tworzenie warunków dla rozwoju potencjału innowacyjnego i przedsiębiorczości na Mazowszu RPO WM – działanie 1.2. Budowa sieci współpracy nauka – gospodarka* oraz działanie *1.5. Rozwój przedsiębiorczości;*
- I osi priorytetowej *Badania i rozwój technologiczny (B+R), innowacje i przedsiębiorczość* RPO WSL – działanie 1.2. *Mikroprzedsiębiorstwa i MŚP*, podziałanie 1.2.3. *Innowacje w mikroprzedsiębiorstwa i MŚP;*
- I osi priorytetowej *Przedsiębiorczość* RPO WWM – działanie 1.1. *Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw*, w tym poddziałanie 1.1.6. *Wsparcie na nowe inwestycje dla dużych przedsiębiorstw*, poddziałanie 1.1.7. *Dotacje inwestycyjne dla mikroprzedsiębiorstw i sektora MŚP w zakresie innowacji i nowych technologii* oraz poddziałanie 1.1.8. *Wsparcie przedsięwzięć przemysłowo-naukowych.*

Wsparcie przedsiębiorców we wdrażaniu innowacji było uwzględnione w poszczególnych RPO w zróżnicowanym stopniu. W zbadanych RPO środki na taki cel nie miały istotnego udziału w całości środków pomocowych, jak również stanowiły znikomy udział w stosunku do środków przeznaczonych na nakłady inwestycyjne w przedsiębiorstwach zlokalizowanych w tych województwach. W latach 2008–2013 nakłady te wyniosły odpowiednio: 24 408,6 mln zł w województwie lubelskim, 173 521,4 mln zł w województwie mazowieckim, 102 433,7 mln zł województwie śląskim i 17 329,9 mln zł w województwie warmińsko-mazurskim.

Infografika nr 1
Środki na wdrażanie innowacji



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych udostępnionych przez skontrolowane jednostki.

Tylko w RPO WL i RPO WM zaplanowano działania bezpośrednio dedykowane wdrażaniu innowacji przez przedsiębiorców. Pozostałe RPO stwarzały taką możliwość, ale jedynie w ramach ogólnych celów dotyczących przedsiębiorczości.

Zarządy województw delegowały wdrażanie RPO do jednostek podległych (Instytucji Pośredniczących II stopnia – IP2), sprawując nadzór nad wykonaniem tych zadań[22].

Skala pomocy ze środków publicznych udzielanej przez urzędy marszałkowskie

W ramach dziewięciu działań (podziałań), z których udzielano wsparcia przedsiębiorcom na wdrażanie innowacji złożono łącznie 8625 wniosków o łącznej wartości 15 251 114,5 tys. zł, a podpisano 3281 umów o łącznej wartości 6 257 397,9 tys. zł, w tym dofinansowanie z UE wyniosło 2 145 249,8 tys. zł. Zakończono realizację 2934 projektów o łącznej wartości 5 334 362,7 tys. zł z czego dofinansowanie ze środków UE wyniosło 1 829 687,9 tys. zł.

Szczegółowym badaniem objęto 40 projektów o największej kwocie dofinansowania (łączna wartość wnioskowanego dofinansowania wyniosła 93 140,1 tys. zł), których termin realizacji zakończył się w latach 2010–2014.

Brak zbieżności celów określonych w strategii rozwoju województwa z celami określonymi w RPO

W dwóch regionalnych dokumentach strategicznych[23] określających cele i działania mające przyczynić się do rozwoju województwa poprzez wspieranie innowacji i innowacyjności, nie wskazano konkretnych źródeł finansowania celów operacyjnych związanych ze wsparciem działalności przedsiębiorców w zakresie wdrażania innowacji. W jednym przypadku (RSI WL) wskazano jedynie, że będzie ono następowało m.in. ze środków strukturalnych UE w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego oraz Sektorowych Programów Operacyjnych. W drugim przypadku – RSI WSL jako potencjalne źródło finansowania wskazano fundusze strukturalne, przy czym żaden z priorytetów i działań *Programu Wykonawczego 2009–2013 dla RSI WSL* nie odwoływał się bezpośrednio do celów przyjętych w RPO[24]. Natomiast w dwóch pozostałych dokumentach[25] pomimo wskazania przykładowych źródeł finansowania[26] cele określone w dokumentach strategicznych nie były zbieżne z celami określonymi dla konkretnych działań (poddziałań) RPO z których mogło następować finansowanie.

22 Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego do Lubelskiej Agencji Wspierania Przedsiębiorczości na podstawie porozumienia z dnia 11 lutego 2008 r., Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego do Mazowieckiej Jednostki Wspierania Programów Unijnych na podstawie porozumienia nr SR.ZF/1/07 z dnia 23 lipca 2007 r., Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego do Śląskiego Centrum Przedsiębiorczości na podstawie porozumienia z dnia 31 października 2007 r. i Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko-Mazurskiego Do Warmińsko-Mazurskiej Agencji Rozwoju Regionalnego SA na podstawie umowy nr ZP.333-15/2007 z dnia 20 lutego 2008 r.

23 Regionalna Strategia Innowacji Województwa Lubelskiego – uchwalona w dniu 28 grudnia 2004 r. przez Sejmik Województwa Lubelskiego – dalej: RSI WL i Regionalna Strategia Innowacji Województwa Śląskiego na lata 2003–2013 – dalej: RSI WSL.

24 Wskazywał jedynie na konieczność finansowania działań komplementarnych do celów ujętych w RPO.

25 Regionalna Strategia Innowacji dla Mazowsza 2007–2015 – dalej: RSI WM i Regionalna Strategia Innowacyjności Województwa Warmińsko-Mazurskiego – dalej: RSI WWM.

26 Działania, poddziałania RPO.

Przykład

Działanie 1.5 *Rozwój przedsiębiorczości* RPO WM było wskazane jako przykładowe źródło finansowania celu operacyjnego RSI WM mającego w szczególności przyczynić się do wzrostu środków na innowacyjne projekty MŚP, wsparcie firm z Mazowsza w realizacji projektów, których celem była poprawa konkurencyjności poprzez stosowanie innowacyjnych rozwiązań oraz przyczynić się do wzrostu aktywności przedsiębiorstw Mazowsza na arenie międzynarodowej. Tymczasem działanie to nie uwzględniało powyższych celów, wskazując jedynie podniesienie konkurencyjności mikroprzedsiębiorstw i MŚP poprzez dostosowanie do wymogów rynkowych, w tym zapewnienie dostępu do nowych technologii, systemów certyfikacji.

Ogólnikowość definicji innowacji w RPO oraz niski udział kryteriów dotyczących innowacji w ocenie projektów

Na potrzeby poszczególnych skontrolowanych RPO przyjęto definicję innowacji wynikającą z *Podręcznika Oslo*, przy czym dla RPO WM i RPO WSL nie zdefiniowano pojęcia innowacji organizacyjnej i marketingowej, a w RPO WWM innowacji organizacyjnej. W poszczególnych RPO odmiennie definiowano skalę innowacji.

Przykłady

W konkursach przeprowadzanych w ramach RPO WL za innowacyjność w skali międzynarodowej uznawano projekty, dotyczące wdrożenia innowacji stosowanej w skali międzynarodowej w okresie krótszym niż pięć lat, w skali kraju gdy projekt dotyczył wdrożenia innowacji stosowanej w Polsce w okresie krótszym niż trzy lata, a w skali regionu gdy projekt dotyczył innowacji stosowanej w województwie w okresie krótszym niż rok. W konkursach przeprowadzanych w ramach RPO WWM odwoływano się wyłącznie do innowacji w skali regionu, którą zdefiniowano jako metoda produkcji, a w sektorze usług innowacja organizacyjna lub usługa, stosowane w regionie nie dłużej niż trzy lata. Natomiast w RPO WSL innowacyjność w skali regionu, kraju i świata zdefiniowano jako nabycie lub wdrożenie innowacyjnych rozwiązań będących przedmiotem projektu, które stosowano nie dłużej niż trzy lata (36 miesięcy od złożenia wniosku) na obszarze odpowiednio: regionu (województwa), kraju, świata.

W żadnym ze skontrolowanych RPO nie wskazano innowacji jako zupełnie nowy produkt czy proces, a jedynie rozwiązania występujące nie dłużej niż w określonym czasie. Ogólnie sformułowana definicja innowacji, niewskazanie priorytetowych dla rozwoju społeczno-gospodarczego regionu dziedzin, w tym regionalnych specjalizacji powodowało, że do dofinansowania kwalifikowały się wnioski dotyczące produktów i technologii nowych dla przedsiębiorców, ale nie stanowiące nowości w regionie.

Przykład

W RPO WSL dwa identyczne projekty dotyczące wdrożenia innowacyjnej technologii produkcji gwoździ zakwalifikowano jako innowacyjność stosowaną w skali regionu do trzech lat.

Udział kryteriów związanych z innowacyjnością projektów wynosił 8,0–40,0% ogólnej punktacji. Nie był on istotny w dwóch działaniach (poddziałaniach) na dziewięć zbadanych, obejmujących wsparcie przedsiębiorców na wdrażanie innowacji.

Przykłady

W trzech konkursach przeprowadzonych w ramach poddziałania 1.2.3 RPO WSL za kryterium innowacyjności można było uzyskać od 14,0% do 18,0% maksymalnej punktacji natomiast w konkursie w ramach działania 1.5 RPO WM za to samo kryterium można było uzyskać 10,5% maksymalnej punktacji. Tak niska punktacja za kryteria dotyczące innowacyjności wskazuje, że innowacyjność nie była kluczowym kryterium dla przyznawania dofinansowania przedsiębiorcom.

W efekcie tak przyjętych kryteriów, innowacyjność poszczególnych przedsięwzięć nie miała priorytetowego znaczenia w ocenie wniosków, a jednocześnie wybór projektów nie zapewniał rozwoju pożądanych specjalizacji, nie kreował wyboru przedsięwzięć stanowiących dla regionu strategiczną szansę rozwojową. Skala innowacji wielokrotnie była mniejsza od deklarowanej przez przedsiębiorców we wnioskach.

Przykład

Jeden ze skontrolowanych przedsiębiorców zrealizował projekt, deklarowany jako przedsięwzięcie na skalę światową (dofinansowane łącznie w kwocie 1923,9 tys. zł z RPO Województwa Małopolskiego działanie 2.1 Rozwój i podniesienie konkurencyjności przedsiębiorstw), a dotyczył stworzenia dyskoteki (działającej w weekendy), w której zainstalowano nowoczesne urządzenia techniczne.

Niespójność ocen wyboru projektów

W przypadku jednego z przeprowadzonych konkursów metodyka przyznawania punktacji w ramach kryteriów dotyczących innowacyjności nie była jednoznacznie określona, co spowodowało rozbieżne podejście ekspertów przy dokonywaniu ocen cech innowacyjności.

Przykład

W konkursie RPOWM/1.5/2008 w kryteriach oceny szczegółowej (część C) Innowacyjność produktowa/procesowa produktów/usług (pkt 6) oraz Innowacyjność organizacyjna /zarządcza/marketingowa/produktów usług oferowanych dzięki realizacji inwestycji (pkt 7) zasady punktacji w ogóle nie uwzględniały punktów za innowację procesową oraz organizacyjną czy marketingową. Jednocześnie nie zdefiniowano wszystkich rodzajów innowacji, co powodowało odmienne interpretacje poszczególnych ekspertów co do rodzaju innowacji, będącej przedmiotem wniosku i w efekcie odmienne kwalifikowanie danej innowacji. Wniosek jednego z przedsiębiorców, dotyczący zakupu maszyn i urządzeń umożliwiających zwiększenie mocy produkcyjnych firmy (innowacyjność procesowa), za pierwsze z tych kryteriów nie otrzymał ani jednego punktu, a za drugie – od jednego eksperta maksymalną liczbę punktów (4 pkt), a od drugiego 2 pkt, z uzasadnieniem, że projekt przewiduje innowację „procesową (organizacyjną)". W rzeczywistości wniosek obejmował wprowadzenie do praktyki nowego rozwiązania, które było innowacją procesową, lecz nie organizacyjną.

Ocena formalna ośmiu wniosków (20,0% wszystkich poddanych kontroli) złożonych w ramach konkursu RPOWM/1.5/1/2008 przekraczała wyznaczony termin i trwała od 77 do 136 dni. Natomiast ocena merytoryczna trzech z ośmiu powyższych wniosków również przekraczała wyznaczony termin i trwała odpowiednio 84, 105 i 122 dni.

Przykład

Zgodnie ze *Szczegółowym Opisem Priorytetów RPO WM*[27] ocena formalna powinna trwać nie dłużej niż 45 dni od momentu zamknięcia konkursu, w przypadku konieczności poprawy błędów i uzupełnienia braków termin ten mógł zostać przedłużony o 14 dni. Łącznie nie mógł trwać dłużej niż 59 dni, a dla ośmiu projektów trwał od 77 do 136 dni. Natomiast ocena merytoryczna powinna trwać nie dłużej niż 60 dni od momentu podjęcia decyzji o przekazaniu wniosku do oceny. W przypadku konieczności poprawy błędów i uzupełnienia braków mogła zostać przedłużona o 14 dni. Nie mogła trwać więc dłużej niż 74 dni. W przypadku trzech projektów trwała od 84 do 122 dni. Według wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Mazowieckiej Jednostki Wspierania Programów Unijnych liczba dni potrzebnych do oceny wynikała z dużej liczby złożonych wniosków oraz z wysokiej trudności oceny. Każdy z badanych wniosków wymagał poprawy błędów formalnych oraz uzupełnienia braków przez wnioskodawcę, ponadto istotny wpływ na czas prowadzenia oceny miały niewystarczające zasoby kadrowe a także liczne zapytania kierowane przez ekspertów do wnioskodawców. W kolejnych latach, czas rozpatrywania wniosków o dofinansowanie w ramach działania 1.5 uległ skróceniu, a średni czas trwania oceny formalnej wynosił w poszczególnych konkursach średnio od 39 do 56 dni.

Uwzględniając wyjaśnienia przyczyn długotrwałych procedur oceny wniosków, należy wskazać, że w przypadku projektów innowacyjnych ważny jest termin ich realizacji i zwłoka w ocenie wniosku i przyznaniu dofinansowania może skutkować utratą cech innowacyjnych danego projektu i w ostateczności rezygnację beneficjenta z realizacji projektu.

5.2. System nadzoru i oceny skuteczności wykorzystania przez przedsiębiorców środków publicznych na wdrażanie innowacji

Nadzór nad wykorzystaniem dofinansowania na cele związane z wdrażaniem innowacji funkcjonował prawidłowo w tych skontrolowanych podmiotach, które udzielały wsparcia ze środków UE[28]. Wnioski o płatność weryfikowano zgodnie z obowiązującymi procedurami. Kontrole prowadzono według przyjętych planów kontroli, sprawdzając m.in. realizację celu projektu, osiągnięcia wskaźników produktu i rezultatu. W umowach zawieranych z beneficjentami przez PARP nie zagwarantowano okresowego informowania instytucji finansującej o zachowaniu trwałości projektu.

System nadzoru nie działał natomiast sprawnie w NCBR, ze względu na nieskuteczne egzekwowanie od beneficjentów obowiązków sprawozdawczych, nieterminowe dokonywanie ocen dokumentów sprawozdawczych, nieefektywny system kontroli finansowej oraz nierzetelne monitorowanie efektów wdrożenia.

Brak zapisów dotyczących składania oświadczeń dotyczących zachowania trwałości projektów w umowach zawieranych przez PARP

Beneficjenci realizujący projekty w ramach wsparcia udzielonego z POIG nie mieli obowiązku okresowego informowania (po zakończeniu realizacji projektu) PARP o zachowaniu lub osiąganiu wskaźników rezultatu ustalonych w umowie o dofinansowanie. Zagwarantowano jedynie obowiązek poddania się kontroli lub informowania na żądanie PARP. Zatem, informacje o zaprzestaniu realizacji projektu po rozliczeniu płatności końcowej

[27] Część I rozdział 6.2 Opis systemu wyboru projektów – tryby wyborów projektów.

[28] PARP, Urzędy Marszałkowskie/IPII.

a przed upływem okresu trwałości, mogły docierać do PARP ze znacznym opóźnieniem, jak również istniało ryzyko nieotrzymania informacji, które mogłyby skutkować ewentualnymi działaniami PARP w kierunku zwrotu dofinansowania. Od stycznia 2014 r., czyli w końcowej fazie realizacji POIG, beneficjenci zostali zobowiązani do składania „Oświadczenia dotyczącego utrzymania trwałości projektu przez beneficjentów Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka, na lata 2007–2013". Faktyczne raportowanie realizowano od 2015 r., gdzie beneficjenci byli zobowiązaniu do jego złożenia za rok poprzedni.

Nieskuteczne egzekwowanie obowiązków sprawozdawczych przez NCBR

Obowiązki sprawozdawcze w ramach programów realizowanych przez NCBR były wykonywane przez beneficjentów nieterminowo, a NCBR nie wykorzystywał narzędzi do ich wyegzekwowania. W dwóch zbadanych projektach sprawozdania składane były z opóźnieniem, przy czym zwłoka w przekazaniu raportów okresowych wynosiła w niektórych przypadkach około trzy miesiące.

Przykłady

Przekazanie raportu końcowego w projekcie realizowanym przez Zakłady Naprawcze Lokomotyw Elektrycznych SA w Gliwicach nastąpiło z opóźnieniem 88 dni w stosunku do terminu wynikającego z umowy. Z wyjaśnień przedsiębiorcy wynikało, że przyczyną opóźnienia było wydłużenie realizacji jednego z zadań projektu i w konsekwencji konieczność dłuższego oczekiwania na świadectwo dopuszczenia do eksploatacji, które zostało wydawane przez Urząd Transportu Kolejowego dopiero 27 stycznia 2012 r.

W przypadku projektu realizowanego przez PZL-Świdnik SA zwłoka w złożeniu przez wnioskodawcę raportów rocznych wyniosła: 82 dni (raport za 2010 r.) oraz 53 dni (raport za 2011 r.) w stosunku do obowiązującego terminu.

NCBR nie skorzystało w tych przypadkach z umownych uprawnień (wstrzymanie dofinansowania lub rozwiązanie umowy i żądanie zwrotu przekazanego dofinansowania).

W dwóch zbadanych projektach NCBR udzieliło zgód na przedłużenie terminu przekazania raportu końcowego przez beneficjenta, niezgodnie z obowiązującymi przepisami lub postanowieniami umów wsparcia.

Przykłady

W projekcie celowym realizowanym przez PZL-Świdnik SA Zastępca Dyrektor NCBR udzielił w dniu 18 lipca 2012 r. zgody na przekazanie raportu w terminie wydłużonym o trzy miesiące w stosunku do obowiązującego terminu. Było to niezgodne z § 60 ust. 2 *rozporządzenia Ministra Nauki i Informatyzacji z 4 sierpnia 2005 r. w sprawie kryteriów i trybu przyznawania oraz rozliczania środków finansowych na naukę*[29] oraz § 11 ust. 1 umowy wsparcia. Z przytoczonych przepisów wynikał 60-dniowy termin na przekazanie raportu końcowego, od dnia zakończenia realizacji projektu celowego określonego w umowie, którego niedochowanie mogło skutkować rozwiązaniem umowy i zwrotem dofinansowania.

Podobnie w projekcie wykonywanym przez PESA Bydgoszcz SA w ramach przedsięwzięcia Demonstrator+ NCBR dwukrotnie wyraziło zgodę, bez anek-

[29] Dz. U. Nr 161, poz. 1359 – uchylone z dniem 1 lipca 2007 r.

sowania umowy, na wydłużenie łącznie o trzy miesiące terminu na złożenie raportu końcowego. Umowa nie przewidywała odstępstw od 60-dniowego terminu na dokonanie tej czynności i przyznawała Centrum analogiczne uprawnienia w sytuacji opóźnień. Dodatkowo beneficjent dopuścił się (mimo wydłużenia terminu) 53-dniowej zwłoki w przesłaniu raportu. Raport, który powinien być przekazany w dniu 1 marca 2015 r., wpłynął do NCBR dopiero w dniu 27 lipca 2015 r. Mimo tak późnego przekazania tego dokumentu nie spełnił on wymogów formalnych (m.in. został podpisany niezgodnie z reprezentacją spółki wynikającą z KRS) i zawierał braki w kilkunastu miejscach, w tym w załącznikach. Beneficjent nie przedłożył wraz z raportem końcowym sprawozdania z audytu, do czego był zobowiązany na podstawie § 11 ust. 2 umowy wsparcia. Sprawozdanie z audytu zostało przekazane dopiero w lutym 2016 r., czyli prawie siedem miesięcy później, niż i tak opóźniony raport końcowy.

Wobec przedsiębiorców niewywiązujących się z obowiązków NCBR powinno korzystać ze środków egzekwowania sprawozdań, przewidzianych w umowach wsparcia. Wskazane byłoby także ich uelastycznienie (nie tylko wypowiedzenie umowy i zwrot kwoty dofinansowania). NCBR powinno rozważyć wprowadzenie do umów gradacji tych instrumentów, umożliwiających faktyczne stosowanie racjonalnych i adekwatnych środków wobec beneficjentów nie wywiązujących się z umów wsparcia.

NIK, dostrzegając potrzebę uwzględniania wszelkich okoliczności związanych z realizacją projektów innowacyjnych, w tym także wychodzenie naprzeciw potrzebom beneficjentów, wyraża wątpliwość, czy takim przypadkiem było uczestnictwo beneficjenta w kilku innych projektach oraz przeprowadzane u beneficjenta kontrole, co podnosiła PESA Bydgoszcz SA.

Postanowienia zbadanych umów o dofinansowanie projektów zawieranych przez NCBR (w ramach programów *Inicjatywa Technologiczna*-1, *Demonstrator+* i *Innotech*), które nakładały zobowiązanie przekazywania sprawozdań z obowiązkowego audytu dopiero razem z raportem końcowym (załącznik), były sprzeczne z § 16 *rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 29 września 2011 r. w sprawie przeprowadzania audytu zewnętrznego wydatkowania środków finansowych na naukę*[30]. Z tego przepisu wynikał obowiązek audytowanego podmiotu do przekazania egzemplarza sprawozdania oraz ewentualnego stanowiska do ustaleń w terminie 21 dni od dnia otrzymania tego dokumentu, a nie po zakończeniu projektu. Za bezzwłocznym przekazywaniem sprawozdań z audytu do NCBR przemawiała też celowość posiadania przez Centrum bieżących informacji na temat ewentualnych nieprawidłowości w realizowanych projektach stwierdzonych w ramach audytu, który zgodnie z przepisami może być przeprowadzony także na wczesnym etapie realizacji projektu (audyt nie mógł rozpocząć się później niż przed zrealizowaniem 80,0% planowanych wydatków).

Nieterminowe dokonywanie ocen dokumentów sprawozdawczych przez NCBR

NCBR wielokrotnie dokonywało ocen dokumentów sprawozdawczych (raportów okresowych i końcowych) z przekroczeniem określonych w regulacjach wewnętrznych terminów, przy czym zwłoka dotyczyła zarówno oceny formalnej, jak i merytorycznej raportów. W niektórych przypadkach wyniosła około sześć miesięcy.

[30] Dz. U. Nr 207, poz. 1237. *Dalej: rozporządzenie Ministra NiSW z 29 września 2011 r.*

Przykłady

W projekcie celowym realizowanym przez PZL-Kalisz SA ocena merytoryczna pracownika NCBR raportu za 2012 r. trwała prawie pięć miesięcy, a formalna ocena raportu końcowego ponad trzy miesiące (oceny te powinny zostać dokonane w nieprzekraczalnym terminie odpowiednio: 21 dni i 14 dni). Między oceną formalną a merytoryczną raportu upłynęło prawie pięć miesięcy, a raport końcowy oceniono pod względem formalnym po ponad pół roku. W kolejnym projekcie celowym realizowanym przez PZL-Kalisz SA raport za 2010 r. oceniono formalnie po prawie dwóch miesiącach. W projekcie realizowanym przez Rafinerię Nafty Jedlicze SA w ramach programu *Innotech* ocena formalna raportu rocznego za 2012 r. nastąpiła po dwóch miesiącach, a merytoryczna po upływie kolejnych dwóch.

W kilku przypadkach na długość oceny przez NCBR raportu końcowego wpływ miał czas wykonania oceny przez Dział Finansowy NCBR, np. w projekcie celowym realizowanym przez PZL-Kalisz SA od momentu przekazania raportu do Działu Finansowego do chwili jego otrzymania przez dział merytoryczny upłynęło prawie 15 miesięcy, a w drugim projekcie realizowanym przez ten podmiot ponad rok. W badanych projektach od momentu złożenia raportu końcowego, poprzez wykonanie oceny formalnej, merytorycznej oraz finansowej, do uznania umowy za wykonaną upłynęło od siedmiu do 25 miesięcy[31]. Biorąc pod uwagę wyjaśnienia Dyrektor Działu Zarządzania Projektami, że na wydłużony czas oceny formalnej i merytorycznej wpływ miał duży nakład obowiązków pracowników, którym zostało powierzone wykonanie tych ocen, zauważyć należy, iż zgodnie z *Regulaminem organizacyjnym NCBR* do zadań kierowników jednostek organizacyjnych należy takie kierowanie ich działalnością, aby powierzone zadania realizowane były prawidłowo i terminowo na każdym etapie.

Skutkiem przewlekłości w ocenie raportu końcowego jednego z projektów realizowanego przez PZL-Kalisz SA, było wystąpienie NCBR do Instytutu Lotnictwa (współwykonawca przy realizacji projektu) o zwrot niewykorzystanych środków przekazanych w ramach zaliczek w wysokości 454,7 tys. zł dopiero po upływie 11 miesięcy od zakończenia projektu celowego (30 września 2012 r.). Nastąpiło to po dokonaniu oceny finansowej raportu końcowego dopiero 10 września 2013 r. Z przedstawionych wyjaśnień wynikało, że długi proces rozliczenia umowy wynikał także ze zgody NCBR na późniejsze przekazanie raportu końcowego (termin wydłużono o trzy miesiące). Należność została przez beneficjenta przekazana na rachunek Centrum w dniu 25 września 2013 r.

Nieefektywny system kontroli finansowej projektów realizowanych w ramach wsparcia z NCBR

W kontrolach finansowych projektów[32] w przypadkach, gdy nie była przeprowadzona kontrola finansowa u beneficjenta, nie zadbano o dostęp do niezbędnych danych umożliwiających weryfikację przedstawionych informacji o dokonanych wydatkach. Przedkładane przez beneficjentów

31 Raport końcowy złożony został przez Rafinerię Nafty Jedlicze SA (nr umowy INNOTECH-K1/IN1/62/149772/NCBR/12) w dniu 3 marca 2015 r., a umowa została uznana za wykonaną 8 kwietnia 2016 r.

32 W ramach pięciu objętych kontrolą NIK programach, spośród 152 dofinansowanych projektów (realizowanych i zakończonych w latach 2010-2014) NCBR przeprowadziło kontrole (planowe lub doraźne) w 50 projektach. Kontrolą finansową objęto 12 projektów, kontrolą merytoryczną – dwa projekty, a w 36 projektach przeprowadzono obie kontrole.

zestawienia poniesionych kosztów nie pozwalały na pełną ich ocenę ze względu na ogólnikowość zawartych danych (np. brak numerów faktur czy wystarczającego opisu, czego dana faktura/dokument księgowy dotyczy). Przedstawiciel NCBR wyjaśnił, że kontynuowano przyjęty przez MNiSW sposób monitoringu finansowego w odniesieniu do przejętych programów. Jednak w ciągu ponad sześciu lat system oceny projektów nie został poddany analizie pod względem skuteczności stosowanych procedur weryfikacji sprawozdań finansowych. Również w programach od początku realizowanych przez NCBR nie można było dokonać weryfikacji przedstawionych informacji o poniesionych wydatkach.

Aby system sprawozdawczości finansowej był skutecznym narzędziem kontroli prawidłowości wydatkowania środków, powinien opierać się na skutecznych mechanizmach weryfikacji danych. Dyrektor Centrum Maciej Chorowski wyjaśnił, że weryfikacja dokumentów źródłowych odbywała się podczas kontroli projektu lub w trakcie jego audytu zewnętrznego. Zauważyć jednak należy, że obowiązkowym audytem były objęte jedynie projekty, których wartość przekraczała 2 mln zł (od maja 2015 r. – 3 mln zł). Ponadto obowiązkowy audyt wykonywany był jednokrotnie w trakcie realizacji projektu i zgodnie z obowiązującymi przepisami[33] powinien rozpocząć się nie później niż przed zrealizowaniem 80,0% planowanych wydatków związanych z projektem i kończyć się przed złożeniem końcowego sprawozdania z realizacji projektu. Kontrola NIK ujawniła przypadki, gdy audyt zewnętrzny nie wykazał żadnych nieprawidłowości i dopiero bezpośrednia kontrola NCBR u beneficjenta wykryła istotne nieprawidłowości. Przyczyną niskiej skuteczności audytu zewnętrznego mogło być to, że audytorzy zewnętrzni byli wybierani przez beneficjentów, a NCBR nie miało wpływu na wybór i zakres badań audytora zewnętrznego, jak również nie miało możliwości dokonywania odbioru jego prac, w ramach którego możliwa byłaby ocena kompletności i rzetelności przeprowadzonego audytu[34].

Ustalenia kontroli wskazują na potrzebę rozważenia, by opiekun finansowy danego projektu weryfikował informacje zawarte w sprawozdaniach z audytu lub kontroli finansowej, a także otrzymał narzędzia do pozyskania dodatkowych wyjaśnień, danych itp. niezbędnych dla rzetelnej oceny dokonanych wydatków przez beneficjenta, lub do wnioskowania o uzupełnienie badań przez audytora zewnętrznego. Nie prowadząc dogłębnej analizy merytorycznej sprawozdań z audytu i przeprowadzając kontrole finansowe z udziałem ekspertów tylko w części projektów powodowało, że projekty nieobjęte audytem zewnętrznym lub kontrolą finansową w siedzibie beneficjenta faktycznie nie podlegały weryfikacji pod względem prawidłowości dokonywanych wydatków.

Nierzetelne monitorowanie efektów wdrożenia w ramach projektów realizowanych ze wsparcia NCBR

NCBR nie weryfikowało informacji o efektach społecznych i gospodarczych prac wdrożeniowych w programie *Projekty celowe*, w tym w szczególności deklaracji o osiągnięciu tzw. parametrów wdrożenia (dotyczących głów-

[33] § 9 *rozporządzenia Ministra NiSW z 29 września 2011 r.*

[34] Zgodnie z § 2 ust. 3 *rozporządzenia Ministra NiSW z 29 września 2011 r.* audytowany podmiot dokonuje wyboru audytora zgodnie z przepisami o zamówieniach publicznych i ponosi koszty przeprowadzenia audytu.

nie planowanej wielkości produkcji lub sprzedaży przedmiotu wdrożenia). Uniemożliwiało to dokonanie oceny wywiązania się przez beneficjenta z umownego obowiązku osiągnięcia parametrów wdrożenia, a tym samym zasadności zastosowania w przypadku ich nieosiągnięcia kar umownych wynikających z § 9 ust. 5 umów wsparcia.

NCBR uznało pięć z sześciu zbadanych umów w ramach programu *Projekty celowe* za wykonane mimo, że nie osiągnięto wdrożenia wyników badań w zakresie wymaganym w umowie. Wobec zaniechania analizy przyczyn nieosiągnięcia wymaganych parametrów wdrożenia NCBR nie miało podstaw do uznania, na podstawie § 12 ust. 1 pkt 2 umów wsparcia, że zaistniały okoliczności nieprzewidywalne i można uznać umowy za wykonane.

- Postanowienie § 12 ust. 1 pkt 2 umów wsparcia stanowiło, że umowę można uznać za wykonaną w przypadku wdrożenia (zastosowania) wyników badań przemysłowych (stosowanych) i prac rozwojowych w innym zakresie niż przewiduje umowa, ale jedynie pod warunkiem, że NCBR uzna, że zmiana zakresu została spowodowana nadzwyczajną zmianą stosunków gospodarczych, których wnioskodawca nie mógł przewidzieć. NCBR w zbadanych projektach celowych nie podejmowało decyzji w tym zakresie i nie podejmowało starań, by ocenić przyczyny nieosiągnięcia wymaganego zakresu wdrożenia.

Nie można podzielić argumentacji Zastępcy Dyrektora Biura Dyrektora Centrum, że zapisy zawarte w § 9 ust. 5 umowy pozwalają na naliczenie kar umownych pod warunkiem nieuzyskania parametrów wykazanych w załączniku nr 1 do umowy i wykazanych w pkt L raportu końcowego, które beneficjent miał obowiązek wdrożyć (zastosować) do dnia zakończenia umowy, jako niemającego podstaw w postanowieniach umów wsparcia. Jak wskazano NCBR nie zweryfikował czy zaistniała nadzwyczajna zmiana warunków gospodarczych i można było uznać umowę za wykonaną w przypadku wdrożenia (zastosowania) wyników badań przemysłowych (stosowanych) i prac rozwojowych w innym zakresie nie przewidywała umowa. Brak monitorowania informacji o efektach ekonomicznych i społecznych projektów celowych, a jednocześnie niedokonywanie kompleksowej analizy efektów udzielanej pomocy ze środków publicznych – uniemożliwiało ocenę skuteczności tej formy pomocy publicznej w ramach *Projektów celowych*.

Tylko w jednym z sześciu zbadanych projektów celowych NCBR naliczył karę umowną, ale dotyczyła ona opóźnienia w terminie wdrożenia wyników badań przemysłowych i przedkonkurencyjnych przez NEWAG Gliwice SA. Kara w wysokości 53,5 tys. zł została następnie umorzona przez Dyrektora NCBR. Jednak umorzenie to nie miało podstaw w obowiązujących przepisach.

- Stosownie do przepisów art. 58 w zw. z art. 55 *ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych*[35], NCBR jako agencja wykonawcza nie było uprawnione do dokonywania umorzeń należności finansowych. Należ-

[35] Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, ze zm.

ność wobec NCBR w wysokości 53,5 tys. zł została naliczona według zasad określonych w umowie. Następnie Dyrektor NCBR, uwzględniając argumenty beneficjenta, przychylił się do prośby i powołując się na przepis § 84 ust. 2 pkt 2 *rozporządzenia Ministra Nauki i Informatyzacji z 4 sierpnia 2005 r. w sprawie kryteriów i trybu przyznawania i rozliczania środków finansowych na naukę* poinformował przedsiębiorcę o umorzeniu wcześniej nałożonej kary. Nie kwestionując zasadności umorzenia powyższej kary, nie można podzielić opinii Zastępcy Dyrektora Biura Dyrektora Centrum, że uprawnienie ministra właściwego do spraw nauki do umorzenia kary zostało przeniesione na Dyrektora NCBR w dniu 25 lutego 2011 r. w drodze cesji praw i obowiązków wynikających z umowy o dofinasowanie projektu, która w § 2 stanowiła, że do wykonywania projektu mają zastosowanie przepisy ww. rozporządzenia.

W odniesieniu do programu *Innotech* NCBR nie podjął do zakończenia kontroli żadnych działań mających na celu ocenę raportów z wdrożenia, które dają Centrum podstawę do nałożenia kar za brak zastosowania wyników badań w praktyce, wprost wynikającą z umowy. Z wyjaśnień Dyrektora Biura Dyrektora Generalnego wynikało, że prowadzone były działania zmierzające do powołania zespołu ds. oceny wdrożeń na poziomie całego NCBR (w tym w ramach *Innotech*). Ocena raportów przewidziana była już na etapie podpisywania umowy wsparcia w § 16 pkt 4 (w zbadanym projekcie był to lipiec 2012 r.), a zatem nieokreślenie dotychczas zasad oceny oraz składu zespołu, czy sposobu wyboru odpowiedniego eksperta należy uznać za nieuzasadnioną zwłokę. Ocena raportów jest bowiem jednym z kluczowych elementów oceny efektów wdrażania, a jedocześnie zgodnie z przywołanym zapisem umowy stanowi podstawę do ewentualnego żądania zwrotu 30,0% dofinansowania, w przypadku gdy zaniechanie wdrożenia nastąpiło z winy wykonawcy.

Nieskuteczne egzekwowanie zwrotu środków

Po kontroli merytorycznej przeprowadzonej w kwietniu 2015 r. w Sport Medica SA, NCBR dopiero w lipcu 2016 r. wezwał beneficjenta do zwrotu kwoty 2680,3 mln zł, stanowiącej część uzyskanego dofinansowania wraz z odsetkami, wraz z karą umowną w wysokości 10,0% dofinansowania (564,2 tys. zł) za niewykonanie umowy w części. Po bezskutecznych działaniach Dział Kontroli Projektów przekazał sprawę w grudniu 2016 r. do Działu Prawnego, celem podjęcia windykacji sądowej. Do zakończenia kontroli NIK, tj. po upływie prawie dwa i pół roku od stwierdzenia nieprawidłowości, Centrum nie wystąpiło jednak na drogę sądową celem odzyskania powyższej należności od beneficjenta.

Zmiana umów zawartych przez NCBR z beneficjentami w zakresie pobierania dochodów

NCBR podjęło w 2013 r. decyzję o zawarciu aneksów zmieniających okres pobierania przez NCBR dochodów powstałych w wyniku realizacji projektu i komercyjnego rozporządzania prototypem, instalacją pilotażową lub demonstracyjną, bez rzetelnej analizy skutków finansowych. Dotyczyło to 437 umów w ramach sześciu programów, w tym 69 umów z programu *Innotech*.

Inicjatywa NCBR dotycząca powyższej zmiany nie była poprzedzona analizą jej ekonomicznych skutków. Aneks zmieniający termin przekazywania przedmiotowych dochodów w skontrolowanym projekcie realizowanym

przez Rafinerię Nafty Jedlicze SA podpisano w dniu 31 grudnia 2013 r. Przed podpisaniem aneksu wszelkie dochody powstałe w wyniku komercyjnego rozporządzania prototypem, instalacją pilotażową lub demonstracyjną powstałymi w wyniku realizacji projektu miały być przekazywane do NCBR w okresie amortyzacji przedmiotu wdrożenia. Na mocy aneksu beneficjent miał obowiązek zwrócić do NCBR tylko dochody uzyskane w czasie trwania projektu. Według wyjaśnień Dyrektor Biura Dyrektora Centrum Joanny Bis zmiany dokonano zgodnie z obowiązującym wówczas w NCBR wzorem umowy, a celem było dostosowanie do obowiązujących zasad rozliczania i monitorowania projektów. Ujednolicenie warunków w poszczególnych umowach nie może stanowić przesłanki istotnej zmiany finansowych warunków wsparcia dla przedsiębiorców ze środków publicznych, na dodatek bez analizy finansowych skutków takiego działania. Prototyp, instalacja pilotażowa lub demonstracyjna były wynikiem przeprowadzonych prac, a zatem co do zasady powstawały w ostatniej fazie realizacji projektu. Natomiast ich amortyzacja mogła być rozliczana również po zakończeniu okresu realizacji projektu. W związku z powyższym aneksowana zmiana ograniczyła okres uzyskiwania dochodów przez NCBR, a tym samym zmniejszyła wartość tych dochodów.

5.3. Wykorzystanie przez przedsiębiorców pomocy ze środków publicznych na wdrożenie innowacji

Przedsiębiorcy, objęci kontrolą NIK, prawidłowo wykonywali obowiązki wynikające z umów wsparcia i zgodnie z przeznaczeniem wykorzystali przyznane środki publiczne na ich realizację. Zmiany zakresu rzeczowego następowały w uzgodnieniu z instytucją finansującą i nie miały wpływu na poziom innowacyjności projektów.

5.3.1. Udział środków publicznych w inicjatywach przedsiębiorców w zakresie wdrażania innowacji

Skala pomocy ze środków publicznych dla przedsiębiorców na wdrażanie innowacji

W latach 2010–2016 przedsiębiorcy, objęci badaniami (24), uzyskali dofinansowanie ze środków publicznych (w ramach POIG, RPO i wsparcia udzielanego przez NCBR) na realizację 113 projektów innowacyjnych mających na celu wprowadzenie przede wszystkim innowacji technicznych (produktowych i procesowych), a także innowacji organizacyjnych i marketingowych. Nie uzyskano wnioskowanego dofinansowania dla 30 projektów. Przyczyną odmowy była zbyt słaba pozycja rankingowa złożonego wniosku o wsparcie (16 projektów), niespełnianie kryteriów danego programu (siedem projektów), niska innowacyjność (pięć projektów) oraz błędy formalne w procedurze wnioskowania o środki (dwa projekty).

Decyzje przedsiębiorców dotyczące realizacji innowacyjnych projektów, dla których nie udało się uzyskać dofinansowania ze środków publicznych, wskazują na istotną rolę tych środków w podejmowaniu innowacyjnych przedsięwzięć przez przedsiębiorców.

- Z 30 projektów, które nie uzyskały dofinansowania, przedsiębiorcy ze środków własnych podjęli realizację sześciu projektów (20,0%), przy czym w trzech przypadkach ograniczono zakres rzeczowy projektów.

Ośmiu przedsiębiorców, poza bezpośrednim wsparciem finansowym, skorzystało z innych form wsparcia działalności innowacyjnej niż uzyskanie środków publicznych w ramach programów pomocowych. Dotyczyło to ulgi w podatku dochodowym dla trzech przedsiębiorców działających na terenie specjalnych stref ekonomicznych (łączna kwota ulgi wyniosła 53 803,0 tys. zł), ulgi w podatku dochodowym dla dwóch przedsiębiorców w związku z odliczeniem od podstawy opodatkowania kosztów uzyskania przychodów poniesionych na działalność B+R[36] (łączna kwota ulgi wyniosła 937,0 tys. zł) oraz ulgi w podatku od nieruchomości również dla dwóch przedsiębiorców (kwota ulgi wyniosła 9430,6 tys. zł). Trzech przedsiębiorców uzyskało wsparcie z budżetu krajowego w łącznej kwocie 35 808,9 tys. zł, w formie dotacji celowej. Jeden przedsiębiorca uzyskał dodatkowo wsparcie z budżetu krajowego w kwocie 17 723,4 tys. zł na podstawie rekomendacji z dnia 23 września 2014 r. Międzyresortowego Zespołu ds. Inwestycji o Istotnym Znaczeniu dla Gospodarki Polskiej, zgodnie z *Programem wspierania inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki polskiej na lata 2011–2020*[37]. Z tych form wsparcia działalności innowacyjnej skorzystały przede wszystkim duże przedsiębiorstwa – zatrudniające powyżej 250 osób.

Dwóch przedsiębiorców, (na realizację łącznie 4 projektów) uzyskało wsparcie w formie premii technologicznej (w łącznej kwocie 16 000,0 tys. zł) na spłatę części kapitału kredytu technologicznego. Żaden z kontrolowanych przedsiębiorców nie posiadał, jak również nie starał się o uzyskanie statusu centrum badawczo-rozwojowego[38].

W latach 2010–2016 na działalność innowacyjną w zakresie innowacji procesowych i produktowych 23 kontrolowanych przedsiębiorców[39] poniosło wydatki w łącznej kwocie 5 538 075,0 tys. zł[40], w tym ze środków własnych w kwocie 4 191 856,5 tys. zł (75,7 % ogółu poniesionych wydatków), ze środków budżetu państwa w kwocie 341 889,0 tys. zł (6,2 % ogółu poniesionych wydatków), ze środków UE w kwocie 812 516,0 tys. zł (14,7%) i z innych środków (w tym kredytu) w kwocie 118 454,1 tys. zł (2,1%). Przedsiębiorcy nie ponosili wydatków ze środków pochodzących z budżetu jednostek samorządu terytorialnego.

Największe wydatki na działalność innowacyjną przedsiębiorcy ponieśli w 2011 r. i w 2013 r. (odpowiednio: 1 191 742,4 tys. zł i 1 021 012,2 tys. zł). Natomiast od 2014 r. systematycznie malały kwoty wydatkowane na działalność innowacyjną, w tym kwoty wydatkowane ze środków publicznych.

[36] Na podstawie art. 18d *ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych* – Dz. U. z 2018 r. poz. 1036, ze zm.

[37] Do końca 2016 r. przedsiębiorca otrzymał i wykorzystał dotację w kwocie 12 302,9 tys. zł.

[38] Na podstawie art. 17 ustawy z dnia 30 maja 2010 r. *o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej* – Dz. U. z 2018 r. poz. 141, ze zm.

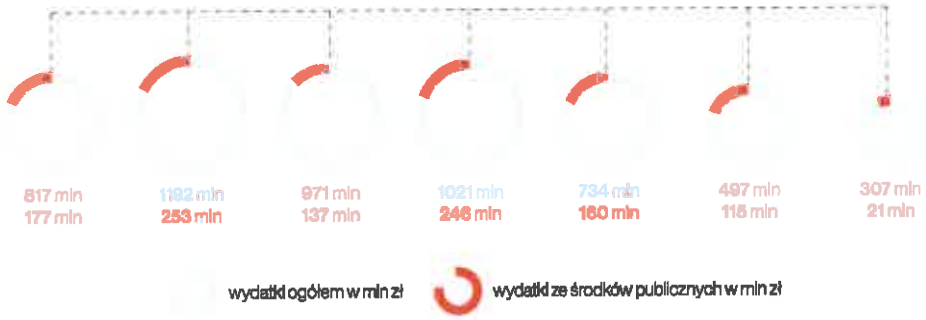
[39] Nie uwzględniono przedsiębiorcy Zakład Ceramiki Budowlanej Tadeusz Rucki, w związku z nieudostępnieniem danych.

[40] Prawie 50% wydatków poniosło pięciu przedsiębiorców: Samsung Electronics Poland Manufacturing sp. z o.o., FCA Powertrain Poland sp. z o.o., Pratt&Whitney Rzeszów SA, Volkswagen Motor Polska sp. z o.o. i Bridgestone Starogard sp. z o.o.

W 2014 r. wydatki te wyniosły 744 845,0 tys. zł (w tym ze środków publicznych – 160 279,2 tys. zł), w 2015 r. – 496 940,0 tys. zł (w tym ze środków publicznych – 115 026,4 tys. zł), a w 2016 r. – 306 830,5 tys. zł (w tym ze środków publicznych – 21 072,0 tys. zł).

Infografika nr 2

Wydatki na działalność inwestycyjną ponoszone w latach 2010-2016 przez skontrolowanych przedsiębiorców z uwzględnieniem wydatków ponoszonych ze środków publicznych



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych udostępnionych przez skontrolowanych przedsiębiorców.

Szczegółowej analizie poddano 46 projektów realizowanych przez 24 skontrolowanych przedsiębiorców, o najwyższej kwocie dofinansowania, których realizacja rozpoczęła się po 1 stycznia 2010 r. a zakończyła do 31 grudnia 2014 r. Spośród badanych projektów 26 uzyskały dofinansowanie z POIG, 17 z RPO, a trzy w ramach *Projektów celowych* realizowanych przez NCBR. Na realizację projektów pierwotnie zaplanowano wydatkowanie kwoty 4 084 263,2 tys. zł, w tym ze środków publicznych kwoty 992 740,7 tys. zł (24,3 % zaplanowanych wydatków). Ostatecznie kwota zaplanowanych wydatków wyniosła 4 333 4598,5 tys. zł, w tym 891 097,9 tys. zł stanowiły wydatki ze środków publicznych (20,6 %). Faktycznie wydatkowano kwotę 4 408 418,9 tys. zł[41], co stanowiło 107,9 % pierwotnie i 101,7 % ostatecznie zaplanowanej kwoty. Wydatki ze środków publicznych wyniosły 895 813,2 tys. zł (20,9 % ogółu wydatków). Wydatki kwalifikowane, które stanowiły 65,5 % ogółu wydatków (2 888 623,6 tys. zł) zostały poniesione przede wszystkim na zakup środków trwałych – urządzeń technicznych, aparatury badawczej itp. (2 548 347,6 tys. zł, tj. 88,2 % wydatków kwalifikowanych), realizację zadań badawczych (58 179,2 tys. zł, tj. 2,0% wydatków kwalifikowanych), zakup wartości niematerialnych i prawnych (6 475,0 tys. zł, tj. 0,2% wydatków kwalifikowanych) i usługi doradcze (6 080,3 tys. zł, tj. 0,2% wydatków kwalifikowanych). Wydatki niekwalifikowane wyniosły 1 502 453,1 tys. zł. Dofinansowane projekty dotyczyły głównie zakupu opracowanej i istniejącej już na rynku technologii bądź też zakupu istniejących urządzeń. Tylko w dziewięciu projektach (19,6% projektów poddanych szczegółowemu badaniu) zastosowano wyniki prac B+R samodzielnie przeprowadzonych przed przedsiębiorców (siedem projektów) bądź zakupionych na rynku, a zleconych przez przedsiębiorców realizujących projekty

[41] W tym na projekt firmy FCA Powertrain Poland sp. z o.o. pod nazwą *Budowa linii produkcyjnej nowatorskiego małego silnika benzynowego* wydatkowano kwotę 1 192 411,5 tys. zł, tj. 20,0% wydatków poniesionych na realizację projektów objętych badaniem.

(2 projekty). W siedmiu dalszych projektach wykorzystano prace B+R zrealizowane przez spółki wchodzące w skład grupy kapitałowej (nie mające swojej siedziby na terenie Polski).

Infografika nr 3
Podział wydatków kwalifikowanych



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych udostępnionych przez skontrolowanych przedsiębiorców.

5.3.2. Wykonywanie przez przedsiębiorców obowiązków wynikających z umów wsparcia działalności innowacyjnej ze środków publicznych

Wydatkowanie środków zgodnie z umowami wsparcia

Wydatki kwalifikowane na realizację 44 projektów ponoszone były zgodnie z zapisami umów wsparcia. Wydatkowanie środków niezgodnie z procedurami określonymi w tych umowach stwierdzono przy realizacji dwóch projektów (w łącznej kwocie1008,8 tys. zł, co stanowiło 0,03% wszystkich wydatków kwalifikowanych w zbadanych projektach).

Przykłady

Zakład Ceramiki Budowlanej Tadeusz Rucki[42] realizując projekt *Wdrożenie innowacyjnej technologii produkcji cegły klinkierowej* wnioskował o uznanie za koszt kwalifikowany i uzyskał refundację wydatków w kwocie 960,1 tys. zł poniesionych na pokrycie kosztów projektu linii technologicznej, pomimo, iż wykonanie projektu linii technologicznej nastąpiło przed początkiem okresu kwalifikowalności wydatków, a wydatki na ten projekt ostatecznie nie stanowiły kosztu dla przedsiębiorcy, bowiem firma wykonująca projekt zadeklarowała iż zaliczki na projekt zaliczone zostaną w poczet dostaw i montażu urządzeń.

Bridgestone Poznań sp. z o.o. realizując projekt Dywersyfikacja produkcji poprzez wdrożenie innowacyjnych rozwiązań technologicznych w branży oponiarskiej w związku z zakupem większej liczby stanowisk kontroli wizualnej niż określona w harmonogramie rzeczowo-finansowym projektu, niezgodnie z zapisami umowy wsparcia (§ 1 pkt 21 i (§ 6 ust. 2 pkt 2) uzyskała dofinansowanie w kwocie 48,7 tys. zł.

Skala innowacyjności badanych projektów

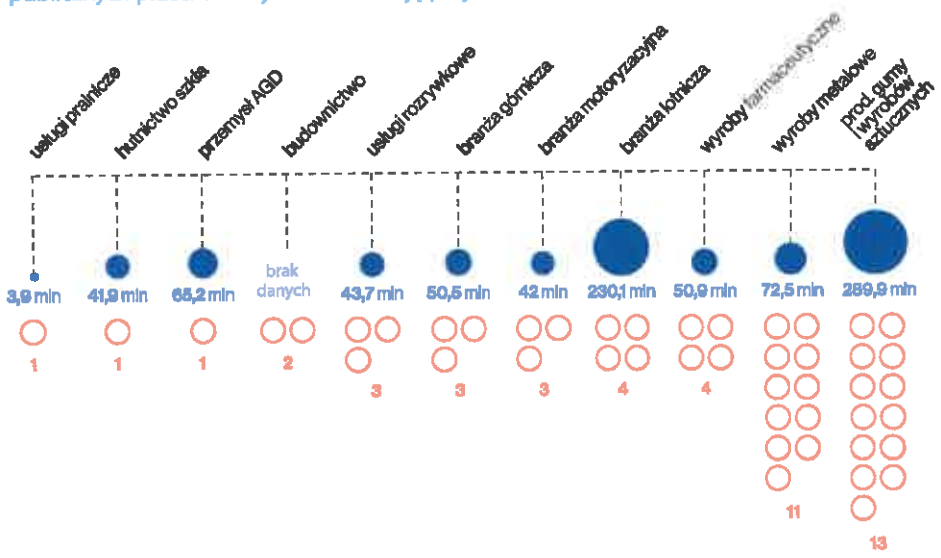
Z 46 projektów poddanych szczegółowej kontroli 42 projekty realizowane były przez 22 przedsiębiorców zaliczanych do sektora przemysłowego, a cztery projekty przez dwóch przedsiębiorców zaliczanych do sektora usług. Wśród projektów realizowanych w sektorze przemysłowym dominowały projekty związane z produkcją wyrobów z gumy i tworzyw sztucznych (13 projektów), wyrobów metalowych (11 projektów) i wyrobów farmaceutycznych (cztery projekty, w tym jeden projekt dotyczył utworzenia

[42] Dalej: ZCB TR.

laboratorium kontroli jakości). Pozostałe projekty związane były z wytworzeniem innowacyjnych produktów dla branży lotniczej (cztery projekty), motoryzacyjnej (trzy projekty), górniczej (trzy projekty), budownictwa (dwa projekty), AGD (jeden projekt) oraz hutnictwa szkła (jeden projekt). Natomiast wśród projektów realizowanych w sektorze usług trzy związane były z rekreacją (rozrywką) a jeden z usługą pralniczą.

Infografika nr 4

Podział skontrolowanych projektów według sektorów wraz z wielkością środków publicznych przeznaczonych na realizację projektów



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych udostępnionych przez skontrolowanych przedsiębiorców.

Dla 34 projektów przedsiębiorcy, składając wniosek o wsparcie dołączali opinię o innowacyjności projektu. Z 19 opinii wynikało, że inwestycje objęte projektem polegały na zakupie lub wdrożeniu rozwiązania technologicznego, które było stosowne na świecie nie dłużej niż jeden rok, bądź stopień rozprzestrzeniania zakupywanej lub wdrażanej technologii na świecie w danej branży nie przekraczał 5,0%, natomiast z czterech, że okres ten nie był dłuższy niż trzy lata a stopień rozprzestrzeniania nie przekraczał 15,0%. W kolejnych opiniach wskazano, że technologia wdrażana w ramach projektów była stosowana w Polsce przez okres krótszy niż pięć lat (dotyczyło czterech projektów) oraz, że wprowadzona innowacja w ramach projektu jest innowacją na poziomie przedsiębiorcy (dziewięć projektów). W jednej opinii wskazano, że opracowana technologia stanowiła własność intelektualną beneficjenta nie zastosowaną przez żadnego producenta w kraju i na świecie. W dziewięciu opiniach nie wskazano źródeł danych na podstawie których określono stopień innowacyjności technologii, z podaniem tytułów raportów, roczników statystycznych i dat ich wydania, adresów stron internetowych, roczników publikacji itp. oraz wskazaniem miejsc ich dostępności w celu zweryfikowania z informacjami przedstawionymi w opinii.

Jedynie w części skontrolowanych działań (poddziałań) wymagano opinii o innowacyjności projektu, a tam gdzie były one obligatoryjne nie przeprowadzano ich weryfikacji. Ponadto opinie opierały się na ogólnikowych

stwierdzeniach, przedstawiając bardziej projekt rozwiązań w danej dziedzinie niż udokumentowanie skali innowacyjności. Zbadane projekty i zasięg rozprzestrzeniania wdrożonych innowacji wskazuje, że przedkładane wraz z wnioskami o wsparcie opinie ekspertów opierały się na treści wniosków sporządzanych przez przedsiębiorców i nie podchodziły krytycznie do stwierdzeń przedsiębiorców co do skali danej innowacji. Potwierdzeniem tego jest fakt. że wdrożone innowacje charakteryzowały się znacznie mniejszą skalą, niż przedstawiano to we wnioskach i opiniach.

Zmiany warunków umów wsparcia

Zmiany warunków realizacji projektów zostały dokonane w 42 umowach (91,3% wszystkich umów) i dotyczyły przede wszystkim: kosztu realizacji inwestycji (w wyniku wprowadzonych zmian koszty 22 projektów wzrosły łącznie o 249 335,3 tys. zł, tj. o 6,1%), kwoty dofinansowania (dofinansowanie 11 projektów uległo zmniejszeniu łącznie o 101 642,7 tys. zł, tj. o 10,2%), zmiany zakresu rzeczowego projektu (w związku z możliwością zakupu nowszego urządzenia niż określone w pierwotnej umowie – dotyczyło 20 projektów), w tym zmiany w zakupie środka trwałego (17 projektów), terminu zakończenia realizacji inwestycji (33 projekty), zmiany wartości wskaźnika rezultatu (jeden projekt). Do wszystkich wniosków o dokonanie zmian w umowach wsparcia załączano wiarogodne i zgodnie ze stanem faktycznym uzasadnienia, zaakceptowane przez instytucję finansującą. W związku ze zmianami każdorazowo uaktualniano harmonogram rzeczowo-finansowy, harmonogram płatności, okres kwalifikowalności wydatków oraz wskaźniki produktu i rezultatu.

Dokonane zmiany w 41 umowach nie wpłynęły na obniżenie innowacyjności pierwotnych założeń projektów. W jednym przypadku istotnie zmieniono zakres rzeczowy projektu w stosunku do jego pierwotnych założeń.

Przykład

Wytwórnia Sprzętu Komunikacyjnego PZL-Świdnik SA po trzech latach realizacji projektu *Opracowanie i wdrożenie nowej generacji rozwiązań konstrukcyjnych, technologicznych i materiałowych dla wirnika nośnego, śmigieł ogonowych i elementów płatowca śmigłowca PZL W-3A Sokół* odstąpiła od zaprojektowania wirnika nośnego o pięciu łopatach i wprowadziła w to miejsce wirnik czterołopatowy o nowej konstrukcji i geometrii łopat oraz zrezygnowała z opracowania nowej piasty i tarczy sterującej, a wprowadziła w to miejsce łopatki śmigła ogonowego i dostosowanie aktualnej piasty do współpracy z łopatą nowego typu. Przyczyną wprowadzenia zmian była decyzja nowego właściciela, który w wyniku prywatyzacji spółki nabył akcje spółki i wstrzymał dotychczas realizowany program.

Opóźnienia w realizacji projektów

Zgodnie z pierwotnymi zapisami umów wsparcia czas realizacji prawie 90% projektów poddanych szczegółowemu badaniu obejmował okres od jednego roku do trzech lat (do jednego roku miało zakończyć się 12 projektów, do dwóch lat 16 projektów i do trzech lat 13 projektów). Okres realizacji jednego projektu obejmował cztery lata, natomiast pozostałych czterech projektów ponad pięć lat. Z 46 projektów podanych szczegółowemu badaniu 37 (80,4%) zakończyło się w terminie późniejszym niż określono pierwotnie w umowie, a jeden z projektów nie został zrealizowany (projekt Valdi Ceramica sp. z o.o.). Przy realizacji 32 projektów przedłużenie czasu realizacji projektów wyniosło od 1 do 17 miesięcy, a jego przyczyną była

przede wszystkim nieterminowość dostaw zamówionych towarów i usług oraz brak na rynku środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych o parametrach nie niższych niż wskazanych we wniosku o wsparcie.

Realizacja zakresu rzeczowego projektów

Zakres rzeczowy 45 projektów realizowany był zgodnie z założeniami zawartymi w umowie wsparcia oraz dokumentacją załączoną do wniosku o wsparcie. W jednym projekcie nie zrealizowano jednego z zadań wskazanych w harmonogramie rzeczowo-finansowym.

Przykład

Valdi Ceramica sp. z o.o.[43] realizujący projekt Budowa fabryki płytek ceramicznych opartej o innowacyjną technologię CONTINUA nie zrealizował zadania (nr 6) związanego z nabyciem środków transportu oraz wyposażeniem budynku biurowego. Przedsiębiorca kilkakrotnie (w okresie od lutego 2011 r. do grudnia 2013 r.) zwracał się do instytucji finansującej o wydłużenie okresu kwalifikowalności wydatków, argumentując złą sytuacją finansową spółki oraz możliwością prawidłowej realizacji celu głównego projektu bez konieczności realizacji zadania nr 6. Instytucja finansująca ostatecznie nie wyraziła zgody na wydłużenie terminu kwalifikowalności wydatków (z dnia 25 stycznia 2014 r. do dnia 25 lipca 2014 r.) uznając, że jego wydłużenie zagraża osiągnięciu celów projektu. W związku z ogłoszeniem upadłości przedsiębiorcy (Sąd Okręgowy w Kielcach w dniu 24 października 2014 r. wydał postanowienie o prowadzeniu likwidacyjnego postępowania upadłościowego) realizacja projektu nie była kontynuowana.

Prawidłowa realizacja pozostałych warunków umów wsparcia

Pozostałe zobowiązania określone w umowach oraz dokumentacji załączonej do wniosków o wsparcie[44], przedsiębiorcy zrealizowali zgodnie z założeniami. W księgach rachunkowych beneficjentów zostały wyodrębnione operacje gospodarcze dotyczące realizacji poszczególnych projektów a płatności za zakupy dokonywano za pośrednictwem odrębnych rachunków bankowych. Zarówno w okresie realizacji projektów, jak i w okresie trwałości projektów beneficjenci przedstawiali podmiotom udzielającym wsparcia informacje o stanie realizacji projektu jak też o zachowaniu jego trwałości[45]. Ponadto beneficjenci wywiązali się z obowiązku informowania opinii publicznej o otrzymaniu dofinansowania na realizację projektów (w ramach POIG i RPO)[46].

Jeden z beneficjentów (ZCB TR) pomimo obowiązku wynikającego z art. 2 ust. 1 pkt 2 *ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości*[47] oraz art. 24a ust. 4 *ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych*[48] w okresie realizacji projektu nie prowadził ksiąg rachunkowych. Nieprowadzenie ksiąg rachunkowych naruszało również postanowienia § 5 umowy wsparcia, zobowiązujące ZCB TR do zapewnienia ewidencjonowania operacji gospodarczych zgodnie z obowiązującymi przepisami.

43 Obecnie: Valdi Ceramica sp. z o.o. w upadłości likwidacyjnej w Stąporkowie.

44 Dotyczące: wyodrębnienia w księgach rachunkowych operacji gospodarczych dotyczących realizacji poszczególnych projektów, dokonywania płatności za zakupy za pośrednictwem odrębnych rachunków bankowych, przedstawiania podmiotom udzielającym wsparcia informacji o stanie realizacji projektu jak też o zachowaniu jego trwałości oraz informowaniu opinii publicznej o otrzymaniu dofinansowania na realizację projektów (w ramach POIG i RPO)

45 Jeżeli taki wymóg został określony w umowie wsparcia.

46 Na zakupionych maszynach, w miejscu prowadzenia działalności oraz na stronie internetowej umieszczono naklejki, plakaty i informacje o finansowym wsparciu z UE.

47 Dz. U. z 2018 r. poz. 395, ze zm.

48 Dz. U. z 2018 r. poz. 1509, ze zm.

5.4. Efekty wsparcia przedsiębiorców środkami publicznymi przeznaczonymi na wdrażanie innowacji

Pomoc ze środków publicznych na wdrożenie innowacji spowodowała rozszerzenie oferty produktowej przedsiębiorców, którzy otrzymali dofinansowanie, co skutkowało zwiększeniem ich przychodów.

Efekty na poziomie poszczególnych programów wsparcia były znacznie mniej zauważalne, pomimo rozdysponowania większości zaplanowanych środków na realizację przez przedsiębiorców innowacyjnych projektów. Wskaźniki realizacji celów osiągnięto jedynie częściowo (w niektórych przypadkach takich wskaźników nie określono lub nie ustalono pożądanych parametrów). Ponadto przyjęto wskaźniki nieadekwatne do celów, co powodowało iż wskaźniki te nie były w pełni stosowne, wiarygodne i miarodajne.

Analiza wskaźników innowacyjności dla Polski oraz regionów wskazuje, że realizacja poszczególnych programów wsparcia nie spowodowała jakościowej, pozytywnej zmiany stopnia innowacyjności gospodarki. Dynamika zmian wskaźników innowacyjności w województwach poddanych szczegółowej kontroli wskazuje, że dofinansowanie innowacyjnych projektów wdrażanych przez przedsiębiorców nie miało wystarczającej siły oddziaływania na innowacyjność gospodarki regionów, na co wskazywały pogarszające się wskaźniki dotyczące udziału przychodów netto ze sprzedaży produktów innowacyjnych do przychodów netto ze sprzedaży ogółem. Nie odnotowano również zmian w przyporządkowaniu kraju i poszczególnych regionów do grupy innowatorów w ramach prowadzonego przez Unię Europejską rankingu innowacyjności krajów (EIS) i regionów.

5.4.1. Jednostki udzielające wsparcia

Skala wykorzystania środków publicznych przeznaczonych na wdrażanie innowacji przez przedsiębiorców

Środki w ramach objętych kontrolą działań/poddziałań POIG oraz RPO wydatkowano w wysokości zaplanowanego wsparcia. Łącznie wydatkowano 13 321 858,9 tys. zł, tj. 98,6% zaplanowanej kwoty (13 516 298,6 tys. zł).

Wykorzystanie środków w ramach *Bonu na innowacje* i *Dużego bonu na innowacje* wyniosło 87,0% planowanego wydatkowania (plan – 54 250 tys. zł, plan po zmianach – 55 471,1 tys. zł i wykonanie – 48 406,0 tys. zł).

Środki w ramach dwóch programów NCBR – *Demonstrator+* i *Innotech* wydatkowano w 97,3% (plan – 1 105 137,0 tys. zł, wykonanie – 1 075 609,0 tys. zł). Natomiast w pozostałych trzech programach (*Projekty celowe*, *IniTech* i *Inicjatywa Technologiczna*) wydatkowano środki w kwocie 597 455,1 tys. zł. NCBR nie posiadał danych odnośnie planowanych wydatków w tych programach.

Częściowy brak mierników realizacji celów

Część dokumentów strategicznych określających politykę wsparcia przedsiębiorców we wdrażaniu innowacji była pozbawiona skutecznych narzędzi monitorowania efektów, z powodu nieokreślenia mierników realizacji celów lub nieokreślenia wartości oraz terminów osiągnięcia wskaźników osiągania celów.

Przykład

W *Strategii PARP 2010–2013* nie przyjęto mierników działań wdrażanych ze środków POIG i budżetu państwa ukierunkowanych na wspieranie innowacyjności przedsiębiorstw, nie można było więc wskazać w jakim stopniu zostały one zrealizowane. Opis realizacji celów Strategii nie mierzył efektów wdrożenia nowości do praktyki gospodarczej, co było celem bezpośrednim w POIG i pożyczkach udzielanych ze środków PARP, a pośrednim w programach bonów na innowację. Ponieważ w założeniach Strategii PARP 2010–2013 przyjęto, że jej efekt ma przyczynić się do poprawy pozycji konkurencyjnej polskiej gospodarki zarówno na rynkach UE, jak i światowych, wskazane byłoby określenie pożądanych parametrów określających stopień realizacji celów.

W trzech regionalnych strategiach innowacyjności (RSI WSL, RSI WL i RSI WM) nie określono terminu osiągnięcia oraz wartości docelowych wskaźników realizacji celów operacyjnych związanych z wdrażaniem przez przedsiębiorców innowacji, a w jednym urzędzie nie monitorowano w ogóle tych wskaźników.

Przykłady

Zarówno w RSI WSL jak i RSI WL monitorowanie innowacyjności regionu oparto m. in. o strukturę i metodologię EIS, pozwalającą ocenić wpływ realizacji RSI na poziom innowacyjności województwa w stosunku do innych regionów. W przypadku Urzędu Marszałkowskiego Województwa Lubelskiego wartości poszczególnych wskaźników miały być pozyskiwane z urzędu statystycznego oraz własnych badań.

Dla RSI WSL wykonano *Ocenę ex-post realizacji RSI WSL 2003–2013*, w której wskazano realizację wskaźników produktu i rezultatu celu szczegółowego 1.1.2 *Uporządkowanie systemu finansowania działalności innowacyjnej MŚP.* Wskazano m.in. liczbę i rodzaje instrumentów finansowych przeznaczonych na wspieranie działań innowacyjnych, rodzaje innych elementów wsparcia (informacje, szkolenia, usługi doradcze), a także wskazano odsetek MŚP zadowolonych z poziomu jakości oraz dostępności instrumentów finansowych na wspieranie działań innowacyjnych.

W Urzędzie Marszałkowskim Województwa Mazowieckiego w ogóle nie monitorowano wskaźników realizacji RSI WM.

Nie negując przyjętych wskaźników opartych o metodologię EIS, NIK wskazuje jednak że w każdej z trzech RSI została określona wizja województwa[49], która następnie została uszczegółowiona poprzez wyznaczenie celów strategicznych, celów operacyjnych i działań, poprzez które cele te miały być realizowane. Nie można dokonać oceny stopnia realizacji wyznaczonych celów, a tym samym oceny na ile wizja została urzeczywistniona, bez ustalenia mierników realizacji, w tym ich wartości normatywnych i docelowych oraz terminu ich osiągnięcia.

[49] W RSI WSL – RSI wspiera rozwijanie przyjaznego klimatu dla innowacji w województwie śląskim, tak aby kreatywność oraz synergia współpracy przy tworzeniu, ulepszaniu i wdrażaniu innowacji prowadziły do zwiększenia poziomu innowacyjności w środowisku gospodarczym i badawczo-rozwojowym wzmacniając konkurencyjność gospodarki województwa wobec innych regionów w Unii Europejskiej, w RSI WL – województwo lubelskie jako region, którego przewaga konkurencyjna będzie oparta na przedsiębiorczości, nowoczesnym rolnictwie, walorach ekologicznych oraz potencjale naukowo-badawczym i edukacyjnym i w RSI WM – Mazowsze najlepsze w Europie Środkowo-Wschodniej środowisko dla innowacji.

Brak wskaźników produktu i rezultatu w programach, z których następowało finansowanie wdrażania innowacji przez przedsiębiorców

W sześciu z 13 programów przeznaczonych na wsparcie przedsiębiorców wdrażających innowacyjne projekty, poddanych szczegółowej kontroli nie określono wskaźników produktu i rezultatu.

Z programów, realizowanych przez NCBR, na etapie inicjowania przedsięwzięć *Inicjatywa Technologiczna-1* i *IniTech* oraz *Projektów celowych* przez Ministra NiSW nie określono żadnych wskaźników (produktu i rezultatu). Natomiast w wykonanej w 2015 r. ewaluacji *Efekty gospodarcze i społeczne zakończonych projektów celowych współfinansowanych przez NCBR* (na podstawie 125 projektów, które były realizowane w latach 2010–2014) wskazano, że w przeważającej części innowacje miały charakter drobny, a cele zostały osiągnięte w 90,0% projektów. Interwencja w umiarkowanie trafny sposób odpowiedziała na potrzeby sektora B+R w Polsce. Głównym beneficjentem wsparcia były przedsiębiorstwa duże, które i tak miały największy potencjał B+R. W przedsięwzięciu *Demonstrator+* oraz w programie *Innotech* określono wskaźniki produktu, rezultatu i oddziaływania, jednak ich monitorowanie miało zakończyć się odpowiednio w 2022 i 2021 r.

W dokumentacji programowej *Bonu na innowacje*, *Dużego bonu na innowacje* i *Pożyczki* nie określono wskaźników produktu, rezultatu oraz obowiązku ich monitorowania przez PARP. Agencja nie oceniała więc wdrożenia efektów tych programów. Nie było możliwe potwierdzenie, czy i jakie trwałe zmiany, projekty zrealizowane w ramach powyższych programów, spowodowały w otoczeniu społeczno-ekonomicznym. Zakończenie monitorowania projektów *Bonów na innowacje* z wypłatą wsparcia pozwalało wprawdzie ocenić ilościowo nawiązanie lub kontynuowanie współpracy przedsiębiorców z jednostkami naukowymi, ale nie pozwalało na ocenę skali wykorzystania usług wykonanych przez jednostkę naukową, a pośrednio na innowacyjność przedsiębiorców i gospodarki.

Brak adekwatności do celów wskaźników produktu i rezultatu

Dla wszystkich działań (poddziałań) POIG i RPO, których celem była poprawa konkurencyjności przedsiębiorstw oraz wzmocnienie ich potencjału innowacyjnego, określone wskaźniki produktu i rezultatu dostarczały głównie danych na temat skali przekazanego wsparcia, liczby nowoutworzonych miejsc pracy, natomiast nie dostarczały danych i informacji, czy nastąpił wzrost konkurencyjności przedsiębiorców, którym udzielono finansowego wsparcia.

Przykłady

Celem działania 1.2 *Dotacje inwestycyjne dla mikroprzedsiębiorstw* RPO WL była poprawa konkurencyjności mikroprzedsiębiorstw realizujących innowacyjne projekty na terenie województwa lubelskiego, natomiast wskaźniki produktu dla tego działania zostały określone jako liczba projektów z zakresu bezpośredniego wsparcia inwestycyjnego dla MŚP a wskaźniki rezultatu jako liczba utworzonych miejsc pracy; dodatkowe inwestycje wykreowane dzięki wsparciu oraz liczba przedsiębiorstw, które wprowadziły innowacje/nowe produkty w wyniku bezpośredniego wsparcia.

Działanie 4.4. *Nowe inwestycje o wysokim potencjale innowacyjnym* POIG miało na celu wsparcie przedsiębiorstw produkcyjnych i usługowych dokonujących nowych inwestycji o bardzo wysokim potencjale innowacyjnym tworzącym nowe konkurencyjne towary i usługi. Wskaźniki produktu dotyczyły liczby

wspartych projektów, liczby wspartych przedsiębiorstw i liczby wspartych MŚP, a wskaźniki rezultatu liczby MŚP, które w wyniku wsparcia wprowadziły innowacje organizacyjne lub marketingowe, liczby przedsiębiorstw, które otrzymały wsparcie na wprowadzenie technologii środowiskowych lub na rozwój eko-produktów oraz liczby nowych miejsc pracy we wspartych przedsiębiorstwach.

Brak adekwatności wskaźników powodował, że nie były one skutecznym narzędziem rzetelnej oceny osiągania ustalonych celów.

Brak wskaźników oddziaływania

W większości zbadanych programów wsparcia nie określono wskaźników oddziaływania. Nie stworzono więc narzędzi, by ocenić konsekwencje danego programu wykraczające poza natychmiastowe efekty dla bezpośrednich beneficjentów. Tym samym nie podejmowano oceny udzielanej pomocy ze środków publicznych pod względem efektów, które pojawią się po pewnym czasie, jednak są bezpośrednio powiązane z podjętym działaniem, a także pod względem oddziaływania globalnego obejmującego efekty długookresowe.

Niski poziom wdrożenia projektów współfinansowanych przez NCBR

Stopień zastosowania innowacji, które były przedmiotem skontrolowanych projektów w NCBR, był niski. W sześciu na dziesięć projektów w ogóle nie nastąpiło wdrożenie efektów realizacji projektów do działalności gospodarczej, nie nastąpiła komercjalizacja sfinansowanych ze środków publicznych badań, a w dwóch kolejnych projektach takie efekty osiągnięto jedynie częściowo.

Przykład

Z sześciu przypadków, w których do zakończenia kontroli nie nastąpiło wdrożenie wyników badań w działalności gospodarczej przedsiębiorców, jeden beneficjent nie zrealizował wszystkich zadań, a w konsekwencji nie opracował produktu, który mógłby być przedmiotem wdrożenia w gospodarce. Kolejny przedsiębiorca, mimo potwierdzenia przez NCBR osiągnięcia celu projektu, nie zdołał osiągnąć zaplanowanych wyników badań umożliwiających ich komercjalizację. W przypadku dwóch projektów celowych beneficjent zgłosił do NCBR konieczność oczekiwania na stosowne certyfikaty, by móc rozpocząć produkcję i sprzedaż produktów, lecz NCBR nie zweryfikował wiarygodności tej deklaracji. Kolejny przedsiębiorca wskazał na problemy związane z trudnościami zakupu komponentów niezbędnych do wprowadzenia produktu do produkcji seryjnej. W szóstym przypadku jako powód braku wdrożenia podano brak zainteresowania produktem na rynku.

Szczególnie niski poziom zastosowania w działalności beneficjentów efektów wystąpił w ramach programu *Projekty celowe*. Z sześciu zbadanych projektów tylko w jednym przypadku w pełni osiągnięto parametry wdrożenia i wprowadzono do produkcji produkt będący przedmiotem projektu.

Tak niski poziom zastosowania innowacji występował w sytuacji, gdy NCBR nie monitorował realizacji projektów i uznawał umowy wsparcia za wykonane bez weryfikacji osiągniętych parametrów wdrożenia.

Kształtowanie się wskaźników innowacyjności w skontrolowanych województwach

Z danych Głównego Urzędu Statystycznego wynika, że w latach 2010–2015 udział przedsiębiorstw innowacyjnych w ogólnej liczbie przedsiębiorstw przemysłowych zmniejszył się w trzech z czterech województwach objętych badaniami kontrolnymi, a wzrósł w jednym województwie

(lubelskim – o 1,3 punktu procentowego). Udział przedsiębiorstw innowacyjnych w ogólnej liczbie przedsiębiorstw z sektora usług zmniejszył się we wszystkich czterech województwach.

Przykłady

Największy spadek spośród województw objętych analizą nastąpił w województwie warmińsko-mazurskim w przypadku przedsiębiorstw przemysłowych (o 3,4 punkty procentowe) oraz województwie śląskim w przypadku sektora usług (o 5,7 punktów procentowych).

Udział przychodów netto ze sprzedaży produktów innowacyjnych (nowych lub istotnie ulepszonych) na eksport w przychodach netto ze sprzedaży produktów, towarów i materiałów w przedsiębiorstwach przemysłowych zmniejszył się w trzech województwach (największy spadek o 5,9 punktów procentowych nastąpił w województwie warmińsko-mazurskim), a wzrósł w jednym województwie (lubelskim – o 2,2 punkty procentowe).

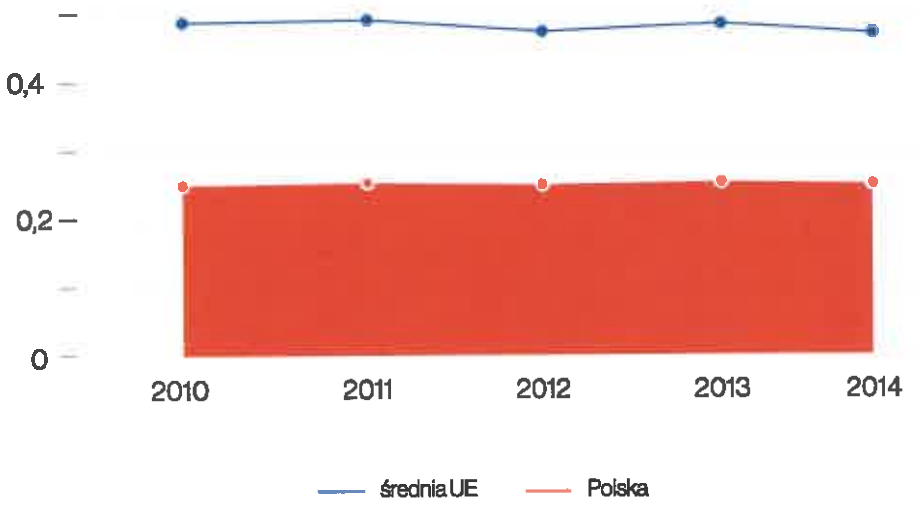
Udział przychodów netto ze sprzedaży produktów (nowych lub istotnie ulepszonych) w przychodach netto ze sprzedaży ogółem w przedsiębiorstwach przemysłowych zmniejszył się w trzech województwach (największy spadek o 7,1 punktów procentowych nastąpił w województwie warmińsko-mazurskim), natomiast zwiększył się w jednym województwie (lubelskim – o 2,1 punkty procentowe). W przedsiębiorstwach usługowych udział ten zmniejszył się we wszystkich czterech województwach (największy spadek nastąpił w województwie lubelskim o 17,0 punktów procentowych).

Z czterech poddanych analizie województw, według prowadzonego przez Unię Europejską rankingu innowacyjności regionów (*Regional Innovation Scoreboard* – RIS) w latach 2010–2016[50], dwa regiony (mazowiecki i śląski) znajdowały się w grupie innowatorów umiarkowanych a województwo warmińsko-mazurskie w grupie innowatorów o skromnych wynikach. Województwo lubelskie spadło do niższej grupy, z grupy umiarkowanych innowatorów w 2010 r. do grupy innowatorów o skromnych wynikach w 2014 r. i w 2016 r. Wskaźnik innowacyjności regionów w 2017 r. w porównaniu z 2011 r. wzrósł dla dwóch regionów: województwa lubelskiego z 0,182 do 0,215 i województwa śląskiego z 0,219 do 0,228. Pozostał na niezmienionym poziomie dla województwa mazowieckiego (0,289), a dla województwa warmińsko-mazurskiego zmniejszył się z 0,191 do 0,177.

Polska w ramach EIS w latach 2010–2016 znajdowała się w grupie umiarkowanych innowatorów plasując się na 25 (w 2015 r. na 26) miejscu wśród 28 państw europejskich, uzyskując od 42,8 punkty procentowe w 2010 r. do 54,8 punktów procentowych w 2016 r. Natomiast wskaźnik innowacyjności dla Polski w latach 2010–2016 kształtował się na zbliżonym poziomie i w 2016 r. wyniósł 0,270 (w 2010 r. – 0,261), podczas gdy średni wskaźnik dla UE w 2016 r. wyniósł 0,503 (w 2010 r. – 0,493)

[50] Wskaźnik innowacyjności dla poziomu regionów obliczany jest na podstawie 12 wskaźników co dwa lata i stanowi ocenę porównawczą osiągnięć w zakresie innowacji w 214 regionach 22 państw członkowskich Unii Europejskiej oraz Norwegii. Dane odnośnie sumarycznego wskaźnika innowacyjności dl regionów UE dostępne są dla lat: 2010, 2012, 2014 i 2016.

Infografika nr 5
Kształtowanie się wskaźnika innowacyjności dla Polski na tle średniego wskaźnika innowacyjności dla UE



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie European Innovation Scoreboard 2017 https://www.rvo.nl/sites/default/files/2017/06/European_Innovation_Scoreboard_2017.pdf

5.4.2. Beneficjenci

Brak adekwatności wskaźników rezultatu do celów projektu

We wnioskach o wsparcie przedsiębiorcy wskazywali jako cel projektów rozwój oraz zwiększenie innowacyjności, konkurencyjności i efektywności przedsiębiorstw (17 projektów, w tym dla trzech projektów wskazano, że celem jest wzrost innowacyjności i konkurencyjności przedsiębiorstwa w skali międzynarodowej) lub dywersyfikację produkcji poprzez wprowadzenie na rynek nowego innowacyjnego produktu (dziewięć projektów), wdrożenie innowacyjnej technologii (13 projektów) oraz rozbudowę (budowę) nowoczesnego zakładu (pięć projektów).

Przyjęte wskaźniki produktu i rezultatu w większości odnosiły się do zakresu rzeczowego projektów. Brak było wskaźników pozwalających ocenić realizację celów projektów w zakresie wzrostu konkurencyjności wspartych przedsiębiorstw, skali wdrażanej innowacji oraz jej oddziaływania na otoczenie. Tylko dla 12 projektów określono jako wskaźnik produktu wzrost przychodów z eksportu (bądź udział przychodów z eksportu w całkowitych przychodach), przy czym dla trzech projektów wskaźnik ten miał zostać osiągnięty w konkretnej dacie 30 miesięcy po zakończeniu projektu.

Przykład

Spółka Famur SA, która osiągnęła wartość zaplanowanych przychodów z eksportu w 30. miesiącu po zakończeniu projektu, w kolejnych latach istotnie je zmniejszyła osiągając od 18,4% do 57,3% ich wartości, osiągniętej w tym terminie.

Dla dziewięciu projektów określono wskaźnik dotyczący wzrostu przychodów w ogóle (bądź wzrost produkcji), a tylko dla 3 projektów wskazano wskaźnik dotyczący nawiązania nowych kontaktów biznesowych.

Realizacja celu głównego projektu

Dla 44 poddanych szczegółowej analizie projektów osiągnięto założony cel główny projektu. W jednym przypadku projekt nie został zrealizowany i PARP wystąpiła o zwrot dofinansowania w kwocie 32 137,0 tys. zł, co zostało opisane w punkcie 5.3. *Informacji*. Natomiast w stosunku do projektu realizowanego przez spółkę Volkswagen Motor Polska sp. z o.o. Komisja Europejska zakwestionowała zarówno osiągnięcie celu głównego projektu, jak i zgodność zrealizowanego projektu z celami programu, z którego została udzielona pomoc publiczna (POIG działanie 4.5 – *Wsparcie inwestycji o dużym znaczeniu dla gospodarki*).

Realizacja wskaźników produktu i rezultatu

Nie osiągnięto części wskaźników w pięciu projektach na 45 poddanych szczegółowemu badaniu. W przypadku dwóch kolejnych projektów przedsiębiorcy nie dysponowali dokumentami potwierdzającymi realizację łącznie pięciu wskaźników rezultatu.

Przykłady

Huta Szkła TUR sp. z o.o.[51], realizująca projekt *Wdrożenie koncepcyjnej technologii produkcji w sektorze hutnictwa szkła*, w związku z zaprzestaniem produkcji i ogłoszeniem upadłości likwidacyjnej nie osiągnęła wskaźników rezultatu projektu, w tym m.in. dotyczących wzrostu wartości przychodów z tytułu eksportu uzyskanych wyłącznie ze sprzedaży produktów będących wynikiem inwestycji, wzrostu przychodów w wyniku realizacji projektu i wzrostu produkcji.

Curtis Health Caps sp. z o.o., realizująca projekt *Budowa nowego zakładu produkcyjnego oraz zakup wysoko innowacyjnej technologii*, nie osiągnęła zadeklarowanej wartości całkowitych przychodów z tytułu sprzedaży produktów.

Fabryka Opakowań Foliowych Rossoplast D. i R. Rossochadccy SJ realizując projekt *Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstwa na rynku producentów opakowań poprzez wdrożenie nowej techniki wykonywania nadruku na cienkich foliach wraz z doborem farb i parametrów druku, w wyniku współpracy z jednostką naukowo-badawczą* nie osiągnęła dwóch założonych wskaźników rezultatu, tj. zatrudnienia 20 osób według stanu na dzień zakończenia rzeczowej realizacji tego projektu oraz zmniejszenia ilości odpadów technologicznych o 1200 kg rocznie powstających podczas ustawiania nadruku. Spółka według stanu na dzień 31 marca 2014 r. zatrudniała 104 zamiast 109 osób, a zamiast zaplanowanego zmniejszenia ilości odpadów technologicznych z drukarki w procesie nadruku nastąpił wzrost tych odpadów z ogółem 88,9 ton w 2010 r. (rok przed rozpoczęciem realizacji projektu) do 126 ton w 2014 r. i 135,5 ton w 2015 r. Brak realizacji wskaźnika dotyczącego zatrudnienia związany był z brakiem na rynku pracowników o wymaganych predyspozycjach, umiejętnościach i kompetencjach. Natomiast wzrost ilości powstających odpadów z drukarki był wynikiem wykonywania wysokiej jakości nadruków i zwiększenia częstotliwości zmian wzorów nadruków w jednostce czasu oraz zmniejszenia wielkości jednorazowego nakładu (zamówienia). W efekcie ilość ustawień maszyny drukowej na zmianę zwiększyła się kilkukrotnie, co automatycznie skutkowało większą ilością odpadów technologicznych z ustawień drukarki.

Odlewnia Ciśnieniowa METAL-ZEL sp. z o.o., realizując projekt *Wprowadzenie nowych technologii odlewania ciśnieniowego umożliwiających uzyskiwanie odlewów o wysokiej zwartości*, nie osiągnęła trzech wskaźników rezultatu. Przychody z tytułu eksportu uzyskane wyłącznie ze sprzedaży produktów (wyrobów) będących wynikiem inwestycji osiągnęły w 2013 r. 17,8% przychodów określonych wskaźnikiem, w 2014 r. – 67,3%, a w 2015 r. – 73,9%. Wskaźniki wzrostu przychodów w wyniku realizacji inwestycji oraz wzrostu produkcji osiągnięto tylko

[51] Obecnie Huta Szkła TUR sp. z o.o. w upadłości likwidacyjnej.

w 2013 r., natomiast w latach 2014–2016 osiągnięto odpowiednio 72,7%, 45,9% i 57,5% zadeklarowanych wartości wskaźników. Przyczyną nieosiągnięcia planowanej wartości wskaźników od 2014 r. był konflikt rosyjsko-ukraiński, skutkujący embargiem na produkty sprzedawane do Rosji i spadkiem sprzedaży wyrobów na Ukrainę, co wkonsekwencji doprowadziło do spadku wartości przychodów z tytułu eksportu uzyskanych ze sprzedaży produktów będących wynikami inwestycji.

DRUKPOL.FLEXO sp. z o.o. Spółka Komandytowa nie dysponowała dokumentami źródłowymi potwierdzającymi fakt osiągnięcia czterech wskaźników rezultatu w projekcie *Rozwój Zakładu Flexodruku Drukpol poprzez wprowadzenie innowacyjnej technologii*: zmiany energochłonności i materiałochłonności oraz zmniejszenia zużycia gazu i kosztochłonności produkcji, pomimo, iż zgodnie z § 9 ust. 25 umowy wsparcia, była zobowiązana do przechowywania wszelkich danych i dokumentów związanych z realizacją projektu przez okres co najmniej 10 lat od dnia wejście w życie umowy wsparcia.

Dostosowywanie wartości wskaźników do faktycznych wyników

Kontrola wykazała sytuacje, gdy wskaźniki były zmieniane tuż przed terminem ich osiągnięcia tak, by dostosować je do faktycznego stanu. Nie pełniły więc one żadnej funkcji monitorowania efektów.

Przykład

Spółka Famur SA zwróciła się o zmianę w umowie wsparcia w ramach jednego z realizowanych projektów wskaźnika dotyczącego sprzedaży na eksport w 2013 r. poprzez obniżenie aż o 70% w dniu 7 listopada 2013 r. (niecałe dwa miesiące przed umownym terminem jego osiągnięcia), dla drugiego z realizowanych projektów spółka zwróciła się o zmianę umowy w zakresie obniżenia zakładanej do osiągnięcia w 2013 r. wartości towarów wyprodukowanych w wyniku realizacji projektu o prawie 13 % w dniu 12 listopada 2013 r. W obu przypadkach było to dostosowanie wskaźników do uzyskiwanych przez beneficjenta faktycznych przychodów ze sprzedaży.

Wdrożenie projektu do działalności gospodarczej i utrzymanie w okresie trwałości

Do działalności gospodarczej nie wdrożono jednego ze skontrolowanych projektów, natomiast w stosunku do dwóch projektów nie zachowano ich trwałości w okresie wynikającym z umów wsparcia (trzy lata). Łączna kwota dofinansowania realizacji wszystkich trzech projektów wyniosła 123 864,7 tys. zł.

Przykłady

Wytwórnia Sprzętu Komunikacyjnego „PZL-Świdnik" SA w 2012 r. zakończyła realizację projektu (wykonała komplet łopat wirnika nośnego i wstępne próby w locie), jednak ze względu na wycofanie się producenta kluczowego materiału – prepregu – wykorzystywanego w projekcie i w związku koniecznością ponownego uruchomienia badań materiałowych oraz prób dowodowych, do zakończenia kontroli beneficjent nie rozpoczął produkcji seryjnej sprzedaży nowych łopat oraz stateczników.

Po upływie dwóch lat od zakończenia realizacji projektów *Wdrożenie innowacyjnej technologii produkcji cegły klinkierowej* oraz *Budowa nowego zakładu produkcyjnego i wdrożenie innowacyjnej technologii wytopu szkła typu LoNOx*, ogłoszono upadłość likwidacyjną ZCB TR i Huty Szkła TUR sp. z o.o. (odpowiednio w dniu: 24 lipca 2013 r. i 1 października 2004 r.). W obu przypadkach przyczyną była utrata zdolności do regulowania zobowiązań. Wierzytelność PARP wynikającą z przekazania środków dla ZCB TR (obejmującą kwotę dofi-

nansowania i odsetki) wpisano na listę wierzytelności, jednak ostatecznie Sąd Rejonowy w Tarnobrzegu rozpatrując wnoszone przez strony zażalenia i sprzeciwy nie uznał prawa do wierzytelności PARP z tytułu przekazanego dofinansowania. Uznano, iż projekt został zrealizowany, a upadłość nie była „upadłością oszukańczą". Huta Szkła TUR sp. z o.o. w upadłości likwidacyjnej została wydzierżawiona[52], a następnie w dniu 3 listopada 2015 r. sprzedana w trybie art. 316 w związku z art. 313 *ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. Prawo upadłościowe*[53]. W skład sprzedanego przedsiębiorstwa wchodziły w szczególności: własność zabudowanej nieruchomości, własność ruchomości (w tym nabytych w ramach projektu) oraz wartości niematerialne i prawne. PARP nie występowała o uwzględnienie środków przekazanych Hucie Szkła TUR sp. z o.o. na liście wierzytelności. Uznała, że nie zaistniały okoliczności mające w konsekwencji spowodować zwrot środków.

Poprawa sytuacji ekonomicznej beneficjentów

W analizie sytuacji ekonomicznej przedsiębiorców, którzy wdrożyli do działalności gospodarczej projekty innowacyjne, uwzględniono dane z roku przed rozpoczęciem realizacji projektów (rok bazowy). Dla wszystkich 20 przedsiębiorców na koniec 2016 r. upłynęło już przynajmniej dwa lata od zakończenia realizacji projektów[54], trzy lata od zakończenia realizacji projektów upłynęło dla 14 przedsiębiorców a pięć lat od zakończenia realizacji projektów dla ośmiu przedsiębiorców.

Łączne przychody netto ze sprzedaży produktów, towarów i materiałów 20 przedsiębiorców[55], po dwóch latach od wdrożenia projektów do działalności gospodarczej wyniosły 13 572 188,0 tys. zł[56] (po pierwszym roku – 15 316 561,2 tys. zł) i były prawie dwukrotnie wyższe od przychodów uzyskanych w roku przed rozpoczęciem realizacji projektów (7 553 885,2 tys. zł) i niższe o 3,5% od przychodów uzyskanych w roku zakończenia projektu (14 067 180,8 tys. zł).

Wzrost przychodów po dwóch latach od zakończenia projektu, w stosunku do roku bazowego, osiągnęli wszyscy skontrolowani przedsiębiorcy. W odniesieniu do roku zakończenia projektu po dwóch latach u czterech przedsiębiorców nastąpił spadek przychodów (od 3,2% do 20,5%), a 16 przedsiębiorców osiągnęło wzrost przychodów (dla 10 przedsiębiorców wzrost ten wyniósł do 50,0%, a wzrost powyżej 50,0% osiągnęło sześciu przedsiębiorców). Przychody netto ze sprzedaży produktów nowych lub istotnie ulepszonych po dwóch latach od wdrożenia projektu do działalności gospodarczej wyniosły 4 957 814,8 tys. zł, lecz w stosunku do roku zakończenia projektu zmniejszyły się o 16,0% (w roku zakończenia projektów wyniosły 5 916 821,8 tys. zł). Przychody z eksportu w drugim roku od zakończenia realizacji projektów wyniosły 10 104 451,1 tys. zł[57] (w pierwszym roku od zakończenia wyniosły

[52] Na podstawie umowy z 15 października 2014 r.

[53] Dz. U. z 2017 r. poz. 2344, ze zm.

[54] Bądź przynajmniej od zakończenia jednego projektu jeżeli przedsiębiorca realizował więcej niż jeden projekt.

[55] Nie uwzględniono danych od trzech przedsiębiorców, którzy ogłosili upadłość likwidacyjną i jednego przedsiębiorcy, który nie wdrożył projektu do działalności gospodarczej.

[56] Prawie 80,0% przychodów uzyskało czterech przedsiębiorców: Pratt&Whitney Rzeszów SA, General Motors Manufacturing Poland sp. z o.o., Samsung Electronics Poland Manufacturing sp. z o.o. i Bridgestone Poznań sp. z o.o.

[57] Przychody z eksportu wykazało 19 przedsiębiorców. Spółka TOM-MARG ZPCH sp. z o.o. nie uzyskiwała przychodów z eksportu.

12 069 901,1 tys. zł) i były wyższe prawie o 100,0% od przychodów z eksportu uzyskanych w roku bazowym (5 945 476,9 tys. zł) oraz o 10,0% niższe od przychodów uzyskanych w roku zakończenia projektów (11 229 412,4 tys. zł). Wzrost przychodów z eksportu (w drugim roku od zakończenia projektu) dotyczył 14 przedsiębiorców, a spadek pięciu przedsiębiorców (od 7,8% do 22,5%).

Stan zatrudnienia w drugim roku od zakończenia projektów wyniósł 16 941 etatów i był wyższy o 30,1% od zatrudnienia w roku bazowym (13 019 etatów) i o 15,17% od zatrudnienia w roku zakończenia projektów (14 723 etaty).

Łączne przychody netto ze sprzedaży produktów, towarów i materiałów 14 przedsiębiorców po trzech latach od wdrożenia projektów do działalności gospodarczej wyniosły 3 059 399,8 tys. zł (po pierwszym roku wyniosły 2 981 972,0 tys. zł a po drugim 3 010 271,5 tys. zł) i były trzykrotnie wyższe od przychodów uzyskanych w roku bazowym (908 879,8 tys. zł) i o 32,9% wyższe od przychodów uzyskanych w roku zakończenia projektów (2 301 932,6 tys. zł). Wzrost przychodów po trzech latach od zakończenia realizacji projektów w stosunku do roku bazowego osiągnęło 13 przedsiębiorców (jeden przedsiębiorca odnotował spadek o 11,1%), a w stosunku do roku zakończenia projektu 11 przedsiębiorców (trzech przedsiębiorców odnotowało stratę od 4,0% do 39,1%[58]). Natomiast przychody netto ze sprzedaży produktów nowych lub istotnie ulepszonych po trzech latach od wdrożenia projektów do działalności gospodarczej wyniosły 1 630 830,6 tys. zł (w tym 848 388,6 tys. zł, tj. 52,0% stanowiły przychody ze sprzedaży produktów nowych lub istotnie ulepszonych dla rynku, na którym działał przedsiębiorca a 782 442,0 tys. zł, tj. 48,0% przychody ze sprzedaży produktów nowych lub istotnie ulepszonych dla przedsiębiorcy). Przychody te w stosunku do roku zakończenia realizacji projektów zwiększyły się o 70,6% (w roku zakończenia realizacji projektów wyniosły 955 813,0 tys. zł w tym przychody ze sprzedaży produktów nowych lub istotnie ulepszonych dla rynku – 307 978,0 tys. zł i dla przedsiębiorcy – 647 835,0 tys. zł). Przychody z eksportu w trzecim roku od zakończenia realizacji projektów wyniosły 1 659 678,3 tys. zł[59] (w pierwszym roku od zakończenia projektów wyniosły 1 711 409,7 tys. zł a w drugim roku 1 610 758,9 tys. zł) i były ponad trzykrotnie wyższe od przychodów uzyskanych w roku bazowym, (526 680,9 tys. zł) i 24,7% wyższe od przychodów uzyskanych w roku zakończenia projektów (1 331 332,2 tys. zł). Przy czym wzrost przychodów z eksportu (w trzecim roku od zakończenia projektu w stosunku do roku zakończenia projektu) dotyczył 10 przedsiębiorców a spadek przychodów trzech przedsiębiorców (od 1,0% do 27,4%). Stan zatrudnienia w trzecim roku od zakończenia realizacji projektów wyniósł 6978,2 etatów i był wyższy o 27,5% od zatrudnienia w roku bazowym i wyższy o 14,6% od zatrudnienia w roku zakończenia projektów. Wzrost zatrudnienia odnotowało 10 przedsiębiorców a u czterech przedsiębiorców nastąpił spadek zatrudnienia (od 3,3% do 12,0%).

58 Największy spadek przychodów odnotowała spółka Odlewnia Ciśnieniowa METAL-ZEL sp. z o.o., wynikało to z tzw. „kryzysu ukraińskiego".

59 Przychody z eksportu wykazało 13 przedsiębiorców.

Łączne przychody netto ze sprzedaży produktów, towarów i materiałów ośmiu przedsiębiorców, po pięciu latach od wdrożenia projektów do działalności gospodarczej wyniosły 1 577 719,5 tys. zł (po pierwszym roku wyniosły 1 198 935,8 tys. zł, pod drugim roku 1 260 395,4 tys. zł, po trzecim 1 272 019,4 tys. zł i po czwartym 1 344 390,4 tys. zł) i były pięciokrotnie wyższe od przychodów w roku bazowym (296 069,2 tys. zł) i ponad dwukrotnie wyższe od przychodów uzyskanych w roku zakończenia projektów (639 739,2 tys. zł). Wszyscy przedsiębiorcy uzyskali wzrost przychodów po pięciu latach zarówno w odniesieniu do roku bazowego, jaki i do roku zakończenia realizacji projektów. Przy czym dla czterech przedsiębiorców wzrost ten wyniósł do 50,0 %, a dla czterech pozostałych pomiędzy 100,0% a 340,0%. Przychody netto ze sprzedaży produktów nowych lub istotnie ulepszonych po pięciu latach od zakończenia realizacji projektów wyniosły 1 284 393,4 tys. zł (po pierwszym roku – 824 322,1 tys. zł, po drugim – 685 365,1 tys. zł, po trzecim 778 100,2 tys. zł i po czwartym 1 014 881,9 tys. zł) i były ponad jedenastokrotnie wyższe od tych przychodów uzyskanych w roku zakończenia projektów (113 919,2 tys. zł). Przychody ze sprzedaży produktów nowych lub istotnie ulepszonych dla rynku, na którym działa przedsiębiorca[60] wyniosły 553 500,2 tys. zł (po pierwszym roku – 202 660,1 tys. zł, po drugim roku – 278 567,1 tys. zł, po trzecim roku 325 935,2 tys. zł i po czwartym roku 448 282,9 tys. zł) i były prawie pięciokrotnie wyższe niż w roku zakończenia projektów (113 091,1 tys. zł). Natomiast przychody ze sprzedaży produktów nowych lub istotnie ulepszonych dla przedsiębiorcy wyniosły[61] 730 695,0 tys. zł (po pierwszym roku – 621 662,0 tys. zł, po drugim – 406 798,0 tys. zł, po trzecim roku 452 165,0 tys. zł i po czwartym roku 566 599,0 tys. zł). W roku rozliczenia projektów przedsiębiorcy nie wykazali tych przychodów. Przychody z eksportu w piątym roku po zakończeniu projektu wyniosły 576 440,1 tys. zł[62] (w pierwszym roku wyniosły – 398 597,4 tys. zł, w drugim roku – 291 219,5 tys. zł, w trzecim roku 374 029,7 tys. zł i w czwartym roku 358 679,2 tys. zł) i były ponad sześciokrotnie wyższe od przychodów z eksportu uzyskanych w roku zakończenia projektu (91 951,6 tys. zł). Jeden z przedsiębiorców najwyższe przychody z eksportu uzyskał w pierwszym roku po zakończeniu projektu (268 778,0 tys. zł) natomiast w pozostałych latach przychody te było prawie o 50,0% niższe. Pozostali przedsiębiorcy corocznie zwiększali swoje przychody z eksportu. Stan zatrudnienia w piątym roku po zakończeniu projektu wyniósł 2877 etatów (po pierwszym roku – 1650 etatów, po drugim – 1644 etatów, po trzecim – 2314 etatów i po czwartym 2889 etatów) i był prawie trzykrotnie wyższym od zatrudnienia w roku bazowym (1100 etatów) i ponad dwukrotnie wyższy do zatrudnienia w roku zakończenia projektów (od zatrudnienia do zakończenia projektu (1382 etaty).

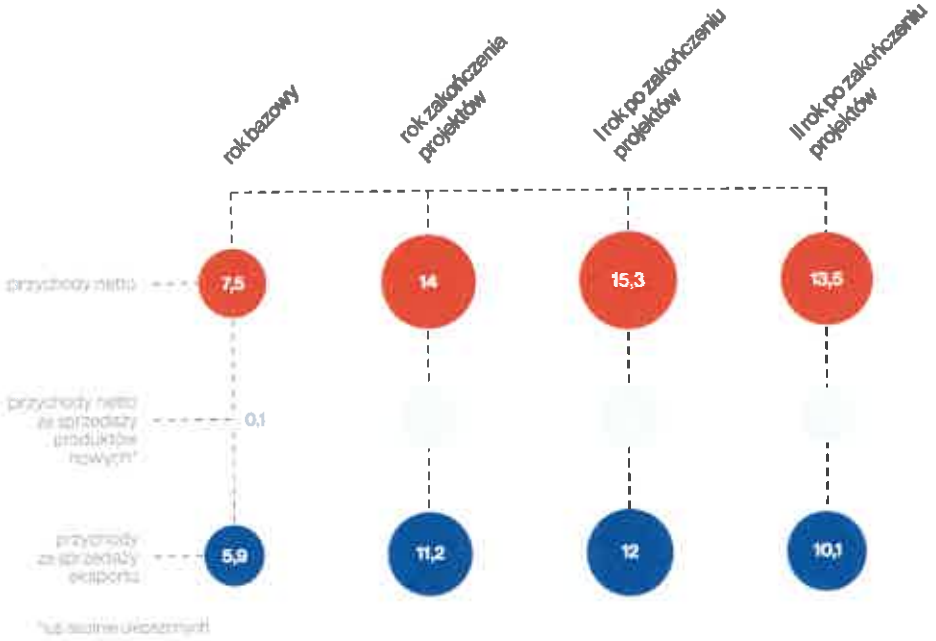
[60] Przychody te wykazało sześciu przedsiębiorców.

[61] Przychody te wykazał jeden przedsiębiorca.

[62] Przychody te osiągnęło siedmiu przedsiębiorców.

Infografika nr 6

Kształtowanie się wybranych wielkości ekonomicznych przed rozpoczęciem realizacji projektów oraz do dwóch lat po zakończeniu realizacji projektów (mld zł)

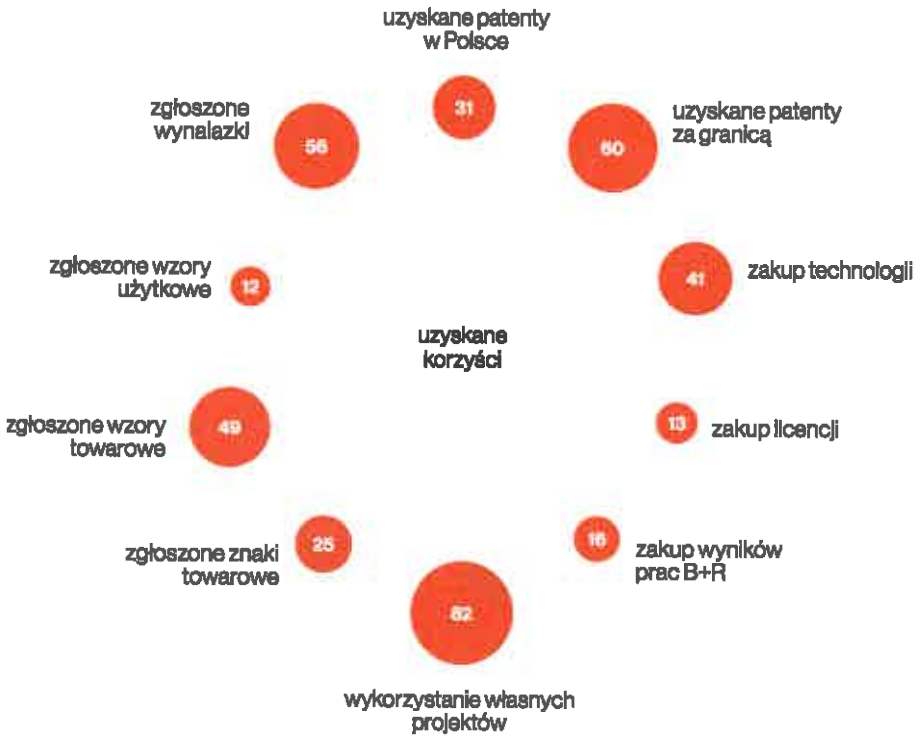


Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych udostępnionych przez skontrolowanych przedsiębiorców.

Z przedstawionych danych ekonomicznych wynika, że największy wzrost zarówno przychodów netto ze sprzedaży produktów, towarów i materiałów, jak też przychodów netto ze sprzedaży produktów nowych lub istotnie ulepszonych nastąpił w roku zakończenia projektów i w pierwszym roku po zakończeniu projektów, a największy wzrost przychodów z eksportu – w pierwszych roku po zakończeniu projektów. Może wskazywać to na krótkotrwały efekt a nie na trwały wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw, które wdrożyły projekty innowacyjne ze środków publicznych.

Łącznie skontrolowani przedsiębiorcy wprowadzili 865 innowacji, w tym ponad 80,0% (687) wprowadzonych innowacji dotyczyło tylko trzech przedsiębiorców. Z wprowadzonych innowacji 43,1% (373) stanowiły innowacje produktowe (w tym 243 innowacje dotyczyły wyrobów a 130 usług) a 46,9% (445) innowacje procesowe. Z innowacji procesowych 173 dotyczyło wprowadzenia nowych lub istotnie ulepszonych metod wytwarzania (produkcji) wyrobów i usług a 270 nowych lub istotnie ulepszonych metod (systemów) wspierających procesy. Tylko dla 576 wprowadzonych innowacji technicznych przedsiębiorcy potrafili określić czy są one nowe lub istotnie ulepszone dla rynku (338) czy też jedynie dla przedsiębiorcy (238). Przedsiębiorcy wprowadzili również 32 innowacje organizacyjne i 15 innowacji marketingowych. Dokonano zakupu 41 technologii, 13 licencji i 16 wyników prac B+R. Natomiast przedsiębiorcy nie sprzedawali własnych technologii, licencji oraz wyników prac B+R. Ośmiu przedsiębiorców (30% poddanych kontroli) wykorzystało własne projekty (82), przy czym ponad połowę tych projektów wykorzystał jeden przedsiębiorca (58). Pięciu przedsiębiorców zgłosiło 25 znaków towarowych, trzech przedsiębiorców zgłosiło 49 wzorów przemysłowych (w tym jeden – 43). Również trzech przedsiębiorców zgłosiło 12 wzorów użytkowych, a ośmiu 56 wynalazków. W Polsce patenty uzyskało siedmiu przedsiębiorców (31), a zagranicą jeden (60).

Infografika nr 7
Korzyści wynikające z wdrożenia innowacji



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych udostępnionych przez skontrolowanych przedsiębiorców.

Przedsiębiorcy poprzez wdrożenie rozwiązań innowacyjnych (co najmniej na poziomie przedsiębiorstwa) rozszerzyli swoją ofertę w ramach prowadzonej działalności gospodarczej. Natomiast skalę wprowadzonej innowacji określali na podstawie osiąganych przychodów z eksportu.

Większość przedsiębiorców nie analizowała, jak wdrożone innowacje zmieniały ich sytuację na rynku, na którym działali w okresie po zrealizowaniu projektów. Dla przedsiębiorców zwiększenie zdolności produkcyjnych, rozszerzenie portfela produktów i rozwinięcie technologii produkcji było jednoznaczne z poprawą ich pozycji rynkowej.

Z danych w zakresie wskaźników konkurencyjności i innowacyjności uzyskanych od 36 przedsiębiorców, których projekty poddano szczegółowej analizie w trakcie kontroli przeprowadzanej w Instytucjach Pośredniczących II stopnia[63] oraz w jednym Urzędzie Marszałkowskim wynikało, że w okresie od zakończenia realizacji projektów do końca 2016 r. zwiększyły się przychody 29 przedsiębiorców, przychody uzyskane przez pięciu przedsiębiorców utrzymywały się na zbliżonym poziomie, a uzyskane przez dwóch przedsiębiorców zmniejszyły się. Przedsiębiorstwa utrzymały bądź

[63] Tj. w: Mazowieckiej Jednostce Wdrażania Programów Unijnych, Śląskim Centrum Przedsiębiorczości, Lubelskiej Agencji Wspierania Przedsiębiorczości w Lublinie i Warmińsko-Mazurskiej Agencji Rozwoju Regionalnego SA.

zwiększyły swoją pozycję rynkową. Cztery pozostały na lokalnym rynku sprzedaży, dziewięciu utrzymało się na rynku krajowym, 16 utrzymało się na rynku międzynarodowym, jedno poszerzyło rynek sprzedaży z regionalnego na krajowy, a pięć z krajowego na międzynarodowy. Rentowność netto sprzedaży[64] czterech przedsiębiorstw utrzymywała się na podobnym poziomie, 13 przedsiębiorstw zanotowało wzrost rentowności a dziewięć jej spadek[65]. Sześć przedsiębiorstw zgłosiło łącznie 24 wnioski patentowe.

[64] ROS=zysk netto/przychody ze sprzedaży x 100%.

[65] Dane dotyczące rentowności uzyskano od 26 przedsiębiorców.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Celem głównym kontroli było udzielenie odpowiedzi na pytanie: Czy środki publiczne przekazywane przedsiębiorcom na wdrażanie innowacji są efektywnie wykorzystywane?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

Założono, że badania kontrolne umożliwią udzielenie odpowiedzi na następujące pytania szczegółowe:

1. Czy system finansowania przedsiębiorców środkami publicznymi przeznaczonymi na wdrażanie innowacji jest spójny i skuteczny?
2. Czy system nadzoru i oceny skuteczności wykorzystania przez przedsiębiorców środków publicznych przeznaczonych na wdrażanie innowacji zabezpieczał realizację wyznaczonych celów?
3. Czy przedsiębiorcy prawidłowo wykonują obowiązki wynikające z umów wsparcia działalności innowacyjnej ze środków publicznych?
4. Jakie są efekty wsparcia przedsiębiorców środkami publicznymi przeznaczonymi na wdrażanie innowacji?

Zakres podmiotowy

Kontrolą objęto 34 jednostki, w tym: PARP, NCBR, cztery urzędy marszałkowskie, cztery Instytucje Pośredniczące II stopnia oraz 24 przedsiębiorców.

Kryteria kontroli

Kontrolę przeprowadzono w:

- PARP, NCBR – na podstawie art. 2 ust 1 *ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli*[66] z uwzględnieniem kryteriów: legalności, gospodarności, celowości i rzetelności.
- Urzędach marszałkowskich – na podstawie art. 2 ust. 2 *ustawy o NIK* z uwzględnieniem kryteriów: legalności, gospodarności i rzetelności.
- Instytucjach Pośredniczących II stopnia w RPO – wojewódzkie jednostki organizacyjne oraz jednoosobowe spółki z udziałem samorządu terytorialnego na podstawie art. 2 ust. 2 *ustawy o NIK* pod względem: legalności, gospodarności i rzetelności, spółki z częściowym udziałem samorządu terytorialnego na podstawie art. 2 ust. 3 *ustawy o NIK* pod względem: legalności i gospodarności.
- Przedsiębiorcy – jednoosobowe spółki Skarbu Państwa na podstawie art. 2 ust. 1 *ustawy o NIK* pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności, jednoosobowe spółki z udziałem samorządu terytorialnego na podstawie art. 2 ust. 2 *ustawy o NIK* pod względem: legalności, gospodarności i rzetelności, spółki z częściowym udziałem Skarbu Państwa lub samorządu terytorialnego oraz podmioty prywatne na podstawie art. 2 ust. 3 *ustawy o NIK* pod względem: legalności i gospodarności.

Okres objęty kontrolą

Lata 2011–2016 z uwzględnieniem zdarzeń wykraczających poza ten okres, istotnych dla kontrolowanej działalności. Czynności kontrolne przeprowadzono od dnia 24 kwietnia 2017 r. do dnia 25 października 2017 r.

Działania na podstawie art. 29 *ustawy o NIK*

W ramach przygotowania przedkontrolnego w trybie art. 29 ust. 1 pkt1 *ustawy o NIK* uzyskano informacje dotyczące skali przekazanego przedsiębiorcom w latach 2010–2014 wsparcia na wdrażanie innowacji, w tym

[66] Dz. U. z 2017 r. poz. 524, ze zm. Dalej: *ustawa o NIK*.

informacje o projektach zakończonych do końca 2014 r., od PARP, NCBR i 16 urzędów marszałkowskich. Ponadto w trakcie czynności kontrolnych, w odniesieniu do podmiotów, których projekty były wybrane do szczegółowej kontroli w urzędach marszałkowskich/IPII uzyskano informacje o kształtowaniu się wskaźników konkurencyjności i innowacyjności tych przedsiębiorców po zakończeniu realizacji projektów objętych wsparciem.

Pozostałe informacje

Kontrola pt. *Wykorzystanie przez przedsiębiorców środków publicznych na innowacje i prace badawczo-rozwojowe* została podjęta z inicjatywy własnej Najwyższej Izby Kontroli. Poprzedziły ją analizy przedkontrolne prowadzone dla zidentyfikowanych obszarów (problemów) związanych z finansowaniem, realizacją i wdrażaniem do działalności gospodarczej projektów innowacyjnych przez przedsiębiorców. Wyboru jednostek do kontroli dokonano według następujących kryteriów:

- znaczenie podmiotów udzielających pomocy finansowej przedsiębiorcom dla procesu wsparcia w zakresie innowacji i prac badawczych przedsiębiorców ze środków publicznych (pod względem wielkości środków, którymi dysponowały oraz zadań realizowanych w systemie instytucji publicznych);
- przedsiębiorcy, którzy zakończyli do końca 2014 r. realizację projektów, na które otrzymali dofinansowanie ze środków publicznych (kryterium wyboru była wielkość środków otrzymanych na takie projekty).

Finansowe rezultaty kontroli

W wyniku kontroli stwierdzono:

- uszczuplenie środków NCBR w wysokości 53,5 tys. zł w związku z niezgodną z przepisami decyzją o umorzeniu kary umownej,
- szkody w ogólnym budżecie Wspólnot Europejskich, wykazane u dwóch beneficjentów na łączną kwotę 1008,8 tys. zł (bezpodstawne zakwalifikowanie części kosztów jako koszty kwalifikowane).

Stan realizacji wniosków pokontrolnych

Do pięciu wystąpień pokontrolnych kierownicy podmiotów kontrolowanych złożyli łącznie 67 zastrzeżeń, z czego 12 uwzględniono w całości, 13 w części a 42 oddalono.

Wyniki kontroli przedstawiono w 34 wystąpieniach. W sześciu wystąpieniach pokontrolnych sformułowano 17 wniosków pokontrolnych.

Z informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonywania wniosków pokontrolnych wynika, że zrealizowano pięć wniosków.

W kontroli uczestniczyły: Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji oraz sześć Delegatur NIK.

Wykaz jednostek kontrolowanych

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności
1.	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji	Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości	Patrycja Klarecka	opisowa
		Narodowe Centrum Badań i Rozwoju	prof. dr hab. inż. Maciej Chorowski	opisowa
		Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego	Adam Struzik	opisowa
		Mazowiecka Jednostka Wdrażania Programów Unijnych	Wiesław Raboszuk	opisowa
		Bridgestone Stargard sp. z o.o., Stargard	-	pozytywna
		Volkswagen Motor Polska sp. z o.o., Polkowice	-	opisowa
		Odlewnia Ciśnieniowa META-ZEL sp. z o.o., Wola Cicha	-	pozytywna
		FAMUR SA, Katowice	-	pozytywna
		Zakład Ceramiki Budowlanej Tadeusz Rucki w Upadłości Likwidacyjnej w Chmielowie, Chmielów	-	opisowa
		ENERGY 2000 sp. z o.o., Energylandia sp. komandytowa, Przytkowice	-	opisowa
		Pratt & Whitney Rzeszów SA, Rzeszów	-	pozytywna
2.	Delegatura NIK w Katowicach	Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego	Wojciech Saługa	opisowa
		Śląskie Centrum Przedsiębiorczości	Bartosz Rozpondek	pozytywna
		FCA Powertrain Poland sp. z o.o., Bielsko-Biała	-	pozytywna
		Opel Manufacturing Poland sp. z o.o. w Gliwicach	-	pozytywna
3.	Delegatura NIK w Kielcach	VALDI-CERAMICA sp. z o.o. w upadłości likwidacyjnej w Stąporkowie	-	opisowa
		TOM-MARG ZPCH sp. z o.o., Kraków	-	pozytywna
		Progress Eco sp. z o.o., sp. komandytowa, Dobrów	-	pozytywna

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności
4.	Delegatura NIK w Lublinie	Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego	Sławomir Sosnowski	
		Lubelska Agencja Wspierania Przedsiębiorczości w Lublinie	Marceli Niezgoda	
		Wytwórnia Sprzętu Komunikacyjnego PZL-Świdnik SA	-	opisowa
		EDBAK sp. z o.o., Piotrowice	-	pozytywna
5.	Delegatura NIK w Olsztynie	Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko-Mazurskiego	Gustaw Marek Brzezin	opisowa
		Warmińsko-Mazurska Agencja Rozwoju Regionalnego SA	Zbigniew Ciechomski	opisowa
		Laboratorium Galenowe Olsztyn sp. z o.o., Dywity	-	opisowa
		Fabryka Opakowań Folowych Rossoplast D. i R. Rossochaccy Spółka Jawna, Lidzbark Warm.	-	opisowa
6.	Delegatura NIK w Poznaniu	Bridgestone Poznań sp. z o.o., Poznań	-	pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
		Samsung Electronics Poland Manufacturing sp. z o.o., Wronki	-	pozytywna
		Huta Szkła TUR sp. z o.o. w upadłości likwidacyjnej, Poznań	-	opisowa
		Curtis Health Caps sp. z o.o., Wysogotowo	-	pozytywna
7.	Delegatura NIK w Warszawie	WITOPLAST KISIELIŃSCY Spółka jawna, Kołbiel	-	pozytywna
		Drukpol.Flexo sp. z o.o. Spółka komandytowa, Nowy Dwór Maz.	-	pozytywna
		QSGS Technology, Ostrołęka	-	pozytywna
		Zakład Produkcji Folii Efekt Plus sp. z o.o., Warszawa	-	pozytywna

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych

Analiza stanu prawnego

Ustawa o wspieraniu innowacji

Jednym z podstawowych aktów prawnych w sprawie pomocy państwa we współfinansowaniu przedsięwzięć innowacyjnych stanowi *ustawa z dnia 30 maja 2008 r. o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej*[67]. W art. 2 ust. 1 pkt 3 ustawy zdefiniowano, iż działalność innowacyjna polega na opracowaniu nowej technologii i uruchomieniu na jej podstawie wytwarzania nowych lub znacząco ulepszonych towarów, procesów lub usług; nowa technologia – technologia w postaci prawa własności przemysłowej lub wyników prac rozwojowych, lub wyników badań przemysłowych, lub nieopatentowanej wiedzy technicznej, która umożliwia wytwarzanie nowych lub znacząco ulepszonych, w stosunku do dotychczas wytwarzanych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, towarów, procesów lub usług (art. 2 ust. 1 pkt 9[68]); badania – badania naukowe w rozumieniu art. 2 pkt 3 *ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o zasadach finansowania nauki*[69] (art. 2.ust. 1 pkt 1); prace rozwojowe – w rozumieniu art. 2 pkt 4 ww. ustawy (art. 2.ust. 1 pkt 10); inwestycja technologiczna – inwestycja polegająca na: a) zakupie nowej technologii, jej wdrożeniu oraz uruchomieniu na jej podstawie wytwarzania nowych lub znacząco ulepszonych, w stosunku do dotychczas wytwarzanych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, towarów, procesów lub usług albo b) wdrożeniu własnej nowej technologii oraz uruchomieniu na jej podstawie wytwarzania nowych lub znacząco ulepszonych, w stosunku do dotychczas wytwarzanych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, towarów, procesów lub usług (art. 2 ust. 1 pkt 4[70]); kredyt technologiczny – kredyt udzielany przedsiębiorcy przez bank kredytujący na realizację inwestycji technologicznej, który jest częściowo spłacany ze środków Funduszu Kredytu Technologicznego w formie premii technologicznej, do wysokości i na warunkach określonych w ustawie (art. 2. ust. 1 pkt 6); premia technologiczna – kwota przyznawana przedsiębiorcy ze środków Funduszu Kredytu Technologicznego przez Bank Gospodarstwa Krajowego, na zasadach określonych w ustawie, na spłatę części kapitału kredytu technologicznego (art. 2 ust. 1 pkt 11); przedsiębiorca – przedsiębiorstwo w rozumieniu art. 1 załącznika I do *rozporządzenia Komisji nr 651/2014* (art. 2 ust. 1 pkt 12).

[67] Dz. U. z 2018 r. poz. 141, ze zm. – weszła w życie 17 lipca 2008 r. Przedstawiono przepisy w brzmieniu obowiązującym do 1 stycznia 2018 r.

[68] Definicja w brzmieniu obowiązującym od dnia 5 września 2015 r. (Dz. U. z 2015 r. poz. 1308). Wcześniej również zmienione brzmienie – od dnia 23 maja 2011 r. (Dz. U. z 2011r. Nr 85, poz. 457).

[69] Dz. U. z 2018 r. poz. 87 – uchylona z dniem 1 października 2018 r.

[70] Definicja w brzmieniu obowiązującym od dnia 5 września 2015 r. (Dz. U. z 2015 r. poz. 1308). Wcześniej inne brzmienie.(Dz. U. z 2014r. poz. 226).

W ustawie z dnia 30 kwietnia 2010 r. o zasadach finansowania nauki definicje, do których odsyła ustawa o wspieraniu innowacji, określono następująco:

Prace rozwojowe (art. 2 pkt 4)[71] – 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 z wyłączeniem prac obejmujących rutynowe i okresowe zmiany wprowadzane do produktów, linii produkcyjnych, procesów wytwórczych, istniejących usług oraz innych operacji w toku, nawet jeżeli takie zmiany mają charakter ulepszeń, w szczególności:

- opracowywanie prototypów i projektów pilotażowych oraz demonstracje, testowanie i walidację nowych lub ulepszonych produktów, procesów lub usług w otoczeniu stanowiącym model warunków rzeczywistego funkcjonowania, których głównym celem jest dalsze udoskonalenie techniczne produktów, procesów lub usług, których ostateczny kształt nie został określony;
- opracowywanie prototypów i projektów pilotażowych, które można wykorzystać do celów komercyjnych, w przypadku gdy prototyp lub projekt pilotażowy stanowi produkt końcowy gotowy do wykorzystania komercyjnego, a jego produkcja wyłącznie do celów demonstracyjnych i walidacyjnych jest zbyt kosztowna.

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.

Badania naukowe (art. 2 pkt 3)[72]:

- badania podstawowe – oryginalne prace badawcze eksperymentalne lub teoretyczne podejmowane przede wszystkim w celu zdobywania nowej wiedzy o podstawach zjawisk i obserwowalnych faktów bez nastawienia na bezpośrednie zastosowanie komercyjne;
- badania stosowane – prace badawcze podejmowane w celu zdobycia nowej wiedzy, zorientowane przede wszystkim na zastosowanie w praktyce;
- badania przemysłowe – badania mające na celu zdobycie nowej wiedzy oraz umiejętności w celu opracowywania nowych produktów, procesów i usług lub wprowadzania znaczących ulepszeń do istniejących produktów, procesów i usług; badania te uwzględniają tworzenie elementów składowych systemów złożonych, budowę prototypów w środowisku laboratoryjnym lub w środowisku symulującym istniejące systemy, szczególnie do oceny przydatności danych rodzajów technologii, a także budowę niezbędnych w tych badaniach linii pilotażowych, w tym do uzyskania dowodu w przypadku technologii generycznych.

W rozdziale 2 *ustawy o wspieraniu innowacji* zatytułowanym *Udzielanie kredytu technologicznego i premii technologicznej*, określono warunki, których spełnienie umożliwi przedsiębiorcom skorzystanie z pomocy państwa,

[71] Definicja w brzmieniu obowiązującym od dnia 25 maja 2015 r. (Dz. U. z 2015 r. poz. 249).

[72] Definicja w brzmieniu obowiązującym od dnia 25 maja 2015 r. (Dz. U. z 2015 r. poz. 249).

w postaci dofinansowania przedsięwzięcia innowacyjnego przy wykorzystaniu środków publicznych, w tym unijnych. W rozdziale 3 określono zasady funkcjonowania Funduszu Kredytu Technologicznego, a w rozdziale. 4 status i zasady funkcjonowania centrum badawczo-rozwojowego w tym tworzenie funduszu innowacyjności (art. 21 *ustawy*).

Aktem wykonawczym do *ustawy* jest *rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 26 sierpnia 2009 r. w sprawie funduszu innowacyjności*[73].

Ustawą z dnia 25 września 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wspieraniem innowacyjności[74] wprowadzono zmiany[75] m.in. w *ustawie z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych*[76]*; ustawie z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych*[77]*, ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*[78]. Zmiany te obejmowały m.in. zniesienie opodatkowania aportu własności intelektualnej i przemysłowej; umożliwienie rozwoju rynku venture capital w Polsce; wspieranie prowadzenia działalności badawczo-rozwojowej w Polsce. Wejście w życie tych zmian miało przyczynić się do intensyfikacji działalności B+R prowadzonej w Polsce, przynosząc pozytywne skutki dla przedsiębiorstw, rynku pracy, a w długim okresie dla całej gospodarki.

Ustawa z dnia 4 listopada 2016 r. o zmianie niektórych ustaw określających warunki prowadzenia działalności innowacyjnej[79] wprowadziła m.in. zmiany w*:*

- *ustawie z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych; ustawie z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych;*
- *ustawie z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa*[80]*;*
- *ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa*[81]*;*
- *ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska*[82]*;*
- *ustawie z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym*[83]*;*
- *ustawie z dnia 30 kwietnia 2010 r. o Narodowym Centrum Badań i Rozwoju*[84]*;*
- *ustawie z dnia 30 kwietnia 2010 r. o Polskiej Akademii Nauk*[85]*;*
- *ustawie z dnia 30 kwietnia 2010 r. o zasadach finansowania nauki;*

ustawie z dnia 25 września 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wspieraniem innowacyjności.

---

73 Dz. U z 2016 r. poz. 1201. Istotnie zmiany wprowadzono z dniem 24 kwietnia 2015 r. rozporządzeniem Ministra Gospodarki z dnia 13 kwietnia 2015 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie funduszu innowacyjności (Dz. U. poz. 563.)

74 Dz. U. poz. 1767, ze zm.

75 Weszły w życie z dniem 1 stycznia 2016 r.

76 Dz. U. z 2018 r. poz. 1509, ze zm.

77 Dz. U. z 2018 r. poz. 1036, ze zm.

78 Dz. U. z 2018 r. poz. 1265, ze zm.

79 Dz. U. poz. 1933, ze zm. – weszła w życie 31 grudnia 2016 r., a część przepisów 1 stycznia 2017 r.

80 Dz. U. z 2016 r. poz. 154, ze zm. – uchylone z dniem 1 stycznia 2017 r.

81 Dz. U. z 2017 r. poz. 201, ze zm.

82 Dz. U. z 2017 r. poz. 519, ze zm.

83 Dz. U. z 2017 r. poz. 2183, ze zm.

84 Dz. U. z 2018 r. poz. 1249, ze zm.

85 Dz. U. z 2018 r. poz. 1475, ze zm.

Zmiany w *ustawach o podatkach dochodowych* miały na celu wprowadzenie instrumentów podatkowych, które wspierałyby prowadzenie działalności badawczo-rozwojowej (B+R). Wprowadzono m.in. zniesienie opodatkowania aportu własności intelektualnej i przemysłowej, rozszerzenie listy kosztów kwalifikowanych o koszty uzyskania patentu, zwiększenie kwot kosztów kwalifikowanych, wydłużenie okresu możliwości odliczenia kosztów na działalność B+R, zwrot gotówkowy dla nowo powstających przedsiębiorstw (start-upów) prowadzących działalność B+R.

Wsparcie innowacyjnych przedsiębiorców ze środków UE

W ramach Funduszy Europejskich na lata 2007–2013 środki dla przedsiębiorców na działania w zakresie badania i rozwoju oraz wdrażania innowacji przewidziano w POIG, RPO.

Reguły postępowania uczestników POIG określają m.in. następujące akty prawa UE:

- *rozporządzenie Rady (WE) Nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999*[86];
- *rozporządzenie Komisji (WE) Nr 1828/2006 z dnia 8 grudnia 2006 r. ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności oraz rozporządzenia (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego*[87];
- *rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 539/2010 z dnia 16 czerwca 2010 r. zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności w odniesieniu do uproszczenia niektórych przepisów oraz w odniesieniu do niektórych przepisów w zakresie zarządzania finansowego*[88].
  W *rozporządzeniu Nr 1083/2006* zostały uregulowane ogólne zasady funkcjonowania systemów zarządzania i kontroli dla programów operacyjnych współfinansowanych z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności, najważniejsze instytucje systemu oraz pełnione przez nie funkcje, zasady monitorowania, informacji i promocji, a także obowiązki państw członkowskich w zakresie zarządzania i kontroli. Zgodnie z art. 58 *rozporządzenia 1083/2006* ustanowione przez państwa członkowskie systemy zarządzania i kontroli programów operacyjnych powinny zapewniać:

---

86 Dz. Urz. UE L 210 z 31.07.2006, s. 25, ze zm., zwane dalej *rozporządzeniem ogólnym WE lub rozporządzeniem 1083/2006*. Zostało ono uchylone z dniem 1 stycznia 2014 r. na podstawie art. 153 ust. 1 *rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006* (Dz. Urz. UE L 347 z 20.12. 2013, s. 320, ze zm.).

87 Dz. Urz. UE L 371 z 27.12.2006, s. 1, ze zm.

88 Dz. Urz. UE L 158 z 24.06.2010, s. 1.

- określenie funkcji podmiotów związanych z zarządzaniem i kontrolą oraz przydziału funkcji w obrębie każdego podmiotu;
- zgodność z zasadą rozdzielenia funkcji pomiędzy tymi podmiotami i w ich obrębie;
- procedury dla zapewnienia zasadności i prawidłowości wydatków zadeklarowanych w ramach programu operacyjnego;
- wiarygodne, skomputeryzowane systemy rachunkowości i księgowości, monitorowania i sprawozdawczości finansowej;
- system sprawozdawczości i monitorowania, w przypadku gdy podmiot odpowiedzialny powierza wykonanie zadań innemu podmiotowi;
- ustalenia dotyczące audytu funkcjonowania systemów;
- systemy i procedury w celu zapewnienia stosowania właściwej ścieżki audytu;
- procedury sprawozdawczości i monitorowania nieprawidłowości oraz odzyskiwania kwot nienależnie wypłaconych.

Zgodnie z art. 59 ust. 1 *rozporządzenia Nr 1083/2006* głównymi instytucjami systemu zarządzania i kontroli są: instytucja zarządzająca, instytucja certyfikująca i instytucja audytowa, które winny być wyznaczone przez państwo członkowskie dla każdego programu operacyjnego. Państwo członkowskie może wyznaczyć jedną lub kilka instytucji pośredniczących w celu wykonania części lub całości zadań instytucji zarządzającej lub instytucji certyfikującej, za które instytucja zarządzająca lub instytucja certyfikująca ponoszą odpowiedzialność (art. 59 ust. 2). W art. 60 *rozporządzenia 1083/2006* określono funkcje Instytucji Zarządzających. Należy do nich m.in. zapewnienie, że projekty (operacje) są wybierane do finansowania zgodnie z kryteriami mającymi zastosowanie do programu operacyjnego oraz, że spełniają one mające zastosowanie zasady wspólnotowe i krajowe przez cały okres ich realizacji (art. 60 lit. a).

Zgodnie z art. 57 ust. 1 *rozporządzenia Nr 1083/2006* państwo członkowskie lub instytucja zarządzająca zapewniają, aby operacja (projekt) obejmująca inwestycje w infrastrukturę lub inwestycje produkcyjne zachowała wkład funduszy wyłącznie jeżeli w terminie pięciu lat od jej zakończenia nie zostanie poddana zasadniczej modyfikacji wynikającej ze zmiany charakteru własności elementu infrastruktury albo z zaprzestania działalności produkcyjnej i mającej wpływ na charakter lub warunki realizacji operacji lub powodującej uzyskanie nieuzasadnionej korzyści przez przedsiębiorstwo lub podmiot publiczny. Państwa członkowskie ww. termin pięcioletni mogą skrócić do trzech lat w przypadkach dotyczących utrzymania inwestycji przez małe i średnie przedsiębiorstwa.

Instytucja zarządzająca i komitet monitorujący prowadzą monitorowanie poprzez odniesienie do wskaźników finansowych i wskaźników produktu i rezultatu określonych w programie operacyjnym (art. 66 ust. 2 *rozporządzenia Nr 1083/2006).*

Należy zauważyć, że *rozporządzenie Nr 1303/2013* uchylające z dniem 1 stycznia 2014 r *rozporządzenie Nr 1083/2006* nie ma wpływu na kontynuację albo modyfikację, w tym całkowite lub częściowe anulowanie pomocy (obejmującej programy operacyjne i duże projekty) zatwierdzonej

przez Komisję na podstawie *rozporządzenia Nr 1083/2006* lub wszelkich innych przepisów prawa mających zastosowanie do tej pomocy na dzień 31 grudnia 2013 r. To *rozporządzenie* lub także inne przepisy prawa mające zastosowanie stosują się nadal po dniu 31 grudnia 2013 r. do tej pomocy lub do danych operacji aż do ich zamknięcia. Wnioski o pomoc złożone lub zatwierdzone na podstawie *rozporządzenia Nr 1083/2006* zachowują ważność (art. 152 ust. 1 i 2 *rozporządzenia Nr 1303/2013*).

Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego – innowacje, badania i rozwój

Rozporządzenie (WE) Nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1783/1999[89]. *Rozporządzenie Nr 1080/2006* określa zadania Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), zakres udzielanego z niego wsparcia w ramach celów: Konwergencja, Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie oraz Europejska współpraca terytorialna, określonych w art. 3 ust. 2 *rozporządzenia (WE) nr 1083/2006*, a także zasady dotyczące kwalifikowalności do wsparcia.

Zgodnie z art. 17 ust. 1 *ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*[90] program operacyjny określa m.in.:
- diagnozę sytuacji społeczno-gospodarczej w odniesieniu do zakresu objętego programowaniem strategicznym oraz wyniki raportu ewaluacyjnego (pkt 1),
- cel główny i cele szczegółowe wraz z określonymi wskaźnikami (pkt 2),
- sposób monitorowania i oceny stopnia osiągania celu głównego i celów szczegółowych (pkt 4),
- podstawowe założenia systemu realizacji (pkt 6).

W myśl postanowień art. 25 *ustawy zppr* za prawidłową realizację programu operacyjnego odpowiada instytucja zarządzająca, którą w przypadku regionalnych programów operacyjnych jest zarząd województwa. Do zadań instytucji zarządzającej (art. 26 ust. 1 *ustawy*) należy m.in.:
- wypełnianie obowiązków wynikających z art. 60 *rozporządzenia 1083/2006* (pkt 1);
- przygotowanie szczegółowego opisu priorytetów programu operacyjnego oraz jego zmian, z uwzględnieniem wytycznych ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego (pkt 2);
- przygotowanie i przekazanie Komitetowi Monitorującemu do zatwierdzenia propozycji kryteriów wyboru projektów (pkt 3);
- wybór, w oparciu o kryteria zatwierdzone przez Komitet Monitorujący, projektów, które będą dofinansowane w ramach programu operacyjnego (pkt 4);
- zawieranie z beneficjentami umów o dofinansowanie projektu (pkt 5);
- określenie kryteriów kwalifikowalności wydatków objętych dofinansowaniem w ramach programu operacyjnego (pkt 6);
- określenie systemu realizacji programu operacyjnego (pkt 8);

89 Dz. Urz. UE L 210 z 31.07.2006, s. 1, ze zm. – uchylone z dniem 1 stycznia 2014 r.

90 Dz. U. z 2018 r. poz. 1307, ze zm. W brzmieniu obowiązującym od 20 grudnia 2008 r. dalej: *ustawa zppr*.

- monitorowanie postępów w realizacji, ewaluacja programu operacyjnego oraz stopnia osiągania jego celów (pkt 12);
- opracowywanie, w razie potrzeby, propozycji zmian w programie operacyjnym (pkt 13);
- prowadzenie kontroli realizacji programu operacyjnego, w tym kontroli realizacji poszczególnych dofinansowanych projektów (pkt 14);
- odzyskiwanie kwot podlegających zwrotowi (pkt 15).

Instytucja zarządzająca może, w drodze porozumienia, powierzyć instytucji pośredniczącej część zadań związanych z realizacją programu operacyjnego w zakresie określonym w art. 27 ust. 1 *ustawy*, jednak ponosi odpowiedzialność za prawidłowość realizacji zadań powierzonych instytucji pośredniczącej oraz zatwierdza procedury dokonywania czynności w ramach powierzonych zadań, opracowane przez instytucję pośredniczącą (art. 27 ust. 2 i 3 *ustawy).*

Podstawę dofinansowania projektu stanowi m.in. umowa o dofinansowanie projektu zawarta z beneficjentem przez instytucję zarządzającą albo działającą w jej imieniu instytucję pośredniczącą lub instytucję wdrażającą. Umowa określa warunki dofinansowania projektu, a także prawa i obowiązki beneficjenta z tym związane (art. 30 *ustawy*).

Zgodnie z art. 30a ust. 1 *ustawy zppr* umowa o dofinansowanie projektu jest zawierana zgodnie z systemem realizacji programu operacyjnego, w odniesieniu do projektu który pozytywnie przeszedł wszystkie etapy jego oceny i został zakwalifikowany do dofinansowania, oraz którego dofinansowanie jest możliwe w ramach dostępnej alokacji na realizację poszczególnych działań i priorytetów w ramach programu operacyjnego.

Minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego, w celu zapewnienia zgodności sposobu wdrażania programów operacyjnych z prawem Unii Europejskiej oraz spełniania wymagań określanych przez Komisję Europejską, a także w celu zapewnienia jednolitości zasad wdrażania programów operacyjnych, może, z uwzględnieniem art. 26, wydać wytyczne dotyczące programów operacyjnych w zakresie określonym w art. 35 ust. 3 *ustawy.*

Pomoc publiczna regulowana była m.in. następującymi aktami prawnymi UE:

Rozporządzenie Komisji (WE) Nr 800/2008 z dnia 6 sierpnia 2008 r. uznającego niektóre rodzaje pomocy za zgodne ze wspólnym rynkiem w zastosowaniu art. 87 i 88 Traktatu (ogólne rozporządzenie w sprawie wyłączeń blokowych)[91] – zastąpione następnie *rozporządzeniem Komisji (UE) Nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu*[92].

Rozporządzenie Rady (WE) NR 994/98 z dnia 7 maja 1998 r. dotyczące stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do niektórych kategorii horyzontalnej pomocy państwa[93].

[91] Dz. Urz. UE L 214 z 9.08.2008, s. 3, ze zm. (wejście w życie 29 sierpnia 2008 r. – wygaśnięcie z końcem dnia 30 czerwca 2014 r.).

[92] Dz. Urz. UE L 187 z 26.06.2014, s. 1, zwanego dalej *„rozporządzeniem Nr 651/2014"* (wejście w życie 1 lipca 2014 r. – wygaśnięcie z końcem dnia 31 grudnia 2020 r.).

[93] Dz. Urz. UE L 142 z 14.05.1998, s. 1 ze zm. (weszło w życie 15 maja 1998 r., uchylone z dniem 14 października 2015 r.).

Rozporządzenie Komisji (UE) Nr 1407/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis[94].

Narodowe Centrum Badań i Rozwoju

Ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. o Narodowym Centrum Badań i Rozwoju określa zasady działania NCBR. Centrum jest agencją wykonawczą w rozumieniu *ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych*[95], powołaną do realizacji zadań z zakresu polityki naukowej, naukowo-technicznej i innowacyjnej państwa.

Na potrzeby *ustawy o NCBR* zdefiniowano pojęcia (art. 2):

- projekt – należy rozumieć jako przedsięwzięcie realizowane w ramach strategicznego programu badań naukowych i prac rozwojowych albo innych zadań Centrum, o których mowa w art. 29 i art. 30 ust. 1 i *2 ustawy*, o określonej wartości finansowej, prowadzone w ustalonych ramach czasowych, na podstawie umowy o wykonanie i finansowanie w całości lub w części działań nim objętych, zawieranej między wykonawcą projektu a Centrum;
- program – należy rozumieć jako podstawowy instrument realizacji innych zadań Centrum, wyznaczający cele i działania niezbędne do ich osiągnięcia oraz definiujący w sposób mierzalny oczekiwane efekty;
- strategiczny program badań naukowych i prac rozwojowych – należy rozumieć jako program określony w ramach jednego ze strategicznych kierunków badań naukowych lub prac rozwojowych, określonego w Krajowym Programie Badań, o którym mowa w art. 4 *ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o zasadach finansowania nauki*

Zadania Dyrektora NCBR określono m.in. w art. 10 i art. 11 ust. 1 *ustawy o NCBR*. Zadania Centrum oraz źródła i zasady finansowania programów określają przepisy m.in. art. 27 i 29 *ustawy*.

Za pośrednictwem Centrum może być udzielana pomoc publiczna w związku z realizacją zadań, o których mowa w art. 27, 29 i 30 *ustawy* (art. 33 ust 1).

Nadzór nad NCBR sprawuje minister właściwy do spraw nauki w zakresie określonym w art. 34 *ustawy*.

Tryb realizacji zadań Centrum został określony przepisami zawartymi w rozdziale 4 *ustawy*.

Przyznawanie przez Centrum środków finansowych na wykonanie projektów następuje w drodze decyzji Dyrektora wydawanej na podstawie listy rankingowej pozytywnie zaopiniowanych wniosków. Od decyzji Dyrektora w sprawie przyznania środków finansowych na wykonanie projektu, o której mowa w ust. 1, lub promesy finansowania, o której mowa w art. 37 ust. 2 *ustawy*, w przypadku naruszenia procedury konkursowej lub innych naruszeń formalnych, wnioskodawcy przysługuje odwołanie do komisji odwo-

94 Dz. Urz. UE L 352 z 24.12.2013, s. 1, zwane dalej *„rozporządzeniem Nr 1407/2013"* (wejście w życie 1 styczeń 2014 r. – wygaśnięcie z końcem dnia 31 grudnia 2020 r.).

95 Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, ze zm.

ławczej Rady, a w przypadku konkursów, o których mowa w art. 17 pkt 6 *ustawy* – do Komitetu Sterującego, w terminie 14 dni od dnia doręczenia tej decyzji lub promesy. Komisja odwoławcza Rady lub Komitet Sterujący rozstrzyga w sprawie odwołania nie później niż w terminie trzech miesięcy od dnia złożenia odwołania. Na rozstrzygnięcie Komisji odwoławczej Rady lub Komitetu Sterującego przysługuje skarga do sądu administracyjnego (art. 40 *ustawy*).

W art. 41 *ustawy* postanowiono elementy obligatoryjne i fakultatywne umowy o wykonanie i finansowanie projektu, którą Dyrektor zawiera z wykonawcą projektu, wybranym w drodze konkursu, umowę o wykonanie i finansowanie projektu. Zakres nadzoru nad wykonaniem projektu wynika z art. 42 *ustawy*.

W razie dokonania wynalazku, wzoru użytkowego lub wzoru przemysłowego w wyniku prac lub zadań finansowanych przez Centrum, prawo do uzyskania patentu na wynalazek albo prawa ochronnego na wzór użytkowy, jak również prawa z rejestracji wzoru przemysłowego przysługuje podmiotowi, któremu Dyrektor przyznał środki finansowe, chyba że umowa między Centrum a podmiotem otrzymującym środki finansowe albo decyzja o przyznaniu środków stanowi inaczej. Do własności majątkowych praw autorskich powstałych w wyniku realizacji zadań finansowanych przez Centrum stosuje się przepisy *ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych*[96] (art. 32 ust.1 i 2 *ustawy o NCBR*). Zgodnie z art. 41 ust. 3 pkt 1 i 3 *ustawy* umowa może również określać m.in.: zakres praw stron wynikających z przyznania praw autorskich i pokrewnych oraz praw własności przemysłowej; sposoby i warunki rozporządzania prawami oraz ich wykorzystania dla celów komercyjnych i do dalszych badań.

Końcowa ocena merytoryczna projektu obejmuje kontrolę zgodności wykonania projektu z warunkami określonymi w umowie. Ocenę tę przeprowadzają eksperci lub zespoły ekspertów powoływani przez Dyrektora zgodnie z art. 38 ust. 1 *ustawy*, z zastrzeżeniem art. 17 pkt 11. Dyrektor, po uzyskaniu końcowej oceny merytorycznej projektu, dokonuje przyjęcia i oceny wyników projektu (art. 43 *ustawy*). Projekty, których całkowita wartość przyznanego dofinansowania przekracza 3 mln zł, podlegają obowiązkowemu zewnętrznemu audytowi (art. 44).

Ustawą z 20 lipca 2017 o zmianie ustawy o zasadach finansowania nauki oraz niektórych innych ustaw wprowadzono m.in. zmiany do *ustawy o NCBR*. Wprowadzono nowe przepisy m.in. art. 44a.[97] ust. 1, który stanowi, że należności finansowe wynikające z rozliczenia środków finansowych przyznanych na wykonanie projektów Dyrektor może umorzyć z urzędu albo na wniosek dłużnika[98], jeżeli:

– dłużnik został wykreślony z właściwego rejestru, a odpowiedzialność za długi nie przeszła na osoby trzecie;

[96] Dz. U. z 2018 r. poz. 1191, ze zm.

[97] Art. 44a dodany przez art. 2 ust 5 *ustawy z 20 lipca 2017 r.* (Dz. U. z 2017 r. poz. 1556) zmieniającej m.in. niniejszą ustawę z dniem 5 września 2017 r.

[98] Do czasu wprowadzenia przedmiotowego przepisu dyrektor NCBR był pozbawiony takiej możliwości i dokonać umorzenia mógł jedynie właściwy Minister.

- zachodzi uzasadnione przypuszczenie, że w postępowaniu egzekucyjnym nie uzyska się sumy wyższej od kosztów egzekucyjnych albo postępowanie egzekucyjne okazało się nieskuteczne;
- sąd oddalił wniosek o ogłoszenie upadłości dłużnika z przyczyn, o których mowa w art. 13 *ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. – Prawo upadłościowe*[99], albo umorzył postępowanie upadłościowe z przyczyn, o których mowa w art. 361 ust. 1 tej *ustawy*.

Dyrektor, na uzasadniony wniosek dłużnika albo z urzędu, może odroczyć termin spłaty lub rozłożyć na raty płatność należności finansowej wynikającej z rozliczenia środków finansowych przyznanych na wykonanie projektów, albo umorzyć w całości albo w części należność finansową wynikającą z rozliczenia środków finansowych przyznanych na wykonanie projektów, o ile umorzenie nie będzie stanowiło pomocy publicznej lub pomocy *de minimis*, jeżeli (art.44a ust.2): wystąpiła nadzwyczajna zmiana stosunków gospodarczych, której strony nie mogły przewidzieć w dniu otrzymania środków finansowych, z powodu której zapłata należności przez dłużnika groziłaby znacznym pogorszeniem jego sytuacji ekonomicznej; wystąpiły ważne zdarzenia losowe niezależne od dłużnika; jest to uzasadnione ryzykiem naukowym wynikającym z charakteru wykonywanego projektu; jest to uzasadnione ważnymi względami społecznymi lub gospodarczymi oraz uzasadnionym interesem Skarbu Państwa.

Umorzenie należności finansowej wynikającej z rozliczenia środków finansowych przyznanych na wykonanie projektów wymaga zgody Ministra w przypadku, o którym mowa: 1) w ust. 1 pkt 3 i ust. 2 pkt 1–3, jeżeli wartość należności finansowej przekracza 150 000 zł; 2) w ust. 2 pkt 4 (art. 44a ust. 3).

Spłata należności finansowej odroczonej albo rozłożonej na raty następuje na podstawie umowy zawartej z dłużnikiem. Do umorzenia należności finansowych wynikających z rozliczenia środków finansowych przyznanych na wykonanie projektów w przypadkach, o których mowa w ust. 1, stosuje się odpowiednio przepisy o pomocy publicznej lub pomocy *de minimis*. (art. 44a ust. 4 i 5).

Dyrektor zamieszcza, na stronie podmiotowej Centrum w Biuletynie Informacji Publicznej, kwartalną informację o umorzeniach należności finansowych wynikających z rozliczenia środków finansowych przyznanych na wykonanie projektów, zawierającą wykaz podmiotów wraz ze wskazaniem wysokości umorzonych kwot i przyczyn umorzenia, do końca miesiąca następującego po zakończeniu kwartału (ust. 6 art. 44a).

Istotniejsze rozporządzenia wykonawcze do *ustawy o NCBR i innych ustaw w zakresie nadzoru NCBR nad badanymi projektami w odniesieniu do zrealizowanej kontroli*

Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 28 października 2010 r. w sprawie warunków i trybu udzielania pomocy publicznej i pomocy de minimis za pośrednictwem Narodowego Centrum Badań i Rozwoju[100]. Rozporządzenie określa przeznaczenie, warunki i tryb udzielania pomocy publicznej i pomocy *de minimis* za pośrednictwem NCBR na wykonywanie projektów

[99] Dz. U. z 2017 r. poz. 2344, ze zm.

[100] Dz. U. z 2013 r. poz.1514, ze zm. (weszło w życie 1 grudnia 2010 r. i zostało uchylone z dniem 5 marca 2015 r.).

w ramach zadań określonych w art. 27, 29 i 30 *ustawy o NCBR*. Do powyższej pomocy, mają zastosowanie przepisy *rozporządzenia Nr 800/2008* oraz *rozporządzenia Nr 1407/2013*.

Powyższe rozporządzenie zostało zastąpione *rozporządzeniem Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 25 lutego 2015 r. w sprawie warunków i trybu udzielania pomocy publicznej i pomocy de minimis za pośrednictwem Narodowego Centrum Badań i Rozwoju*[101]. Do pomocy udzielnej w oparciu o przepisy *rozporządzenia*, mają zastosowanie przepisy *rozporządzenia Nr 651/2014* oraz rozporządzenia Nr 1407/2013.

Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 17 września 2010 r. w sprawie szczegółowego trybu realizacji zadań Narodowego Centrum Badań i Rozwoju[102].

W toku prowadzonej kontroli z punktu widzenia oceny realizacji projektów nadzorowanych przez NCBR istotne okazały się ponadto przepisy następujących aktów normatywnych m.in. *ustawy z dnia 8 października 2004 r. o zasadach finansowania nauki*[103] – zastąpionej przez *ustawę z dnia 30 kwietnia 2010 r. o zasadach finansowania nauki*[104]. W ramach rozporządzeń wykonawczych należało zwrócić uwagę na:

- *Rozporządzenie Ministra Nauki i Informatyzacji z dnia 4 sierpnia 2005 r. w sprawie kryteriów i trybu przyznawania oraz rozliczania środków finansowych na naukę*[105];
- *Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego: z dnia 20 lutego 2007 r. w sprawie warunków i trybu przyznawania pomocy publicznej na badania przemysłowe i badania przedkonkurencyjne*[106];
- *Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 14 listopada 2007 r. w sprawie kryteriów i trybu przyznawania oraz rozliczania środków finansowych na naukę przeznaczonych na finansowanie projektów celowych*[107];
- *Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 12 lutego 2010 r. w sprawie kryteriów i trybu przyznawania oraz rozliczania środków finansowych na naukę przeznaczonych na finansowanie projektów celowych*[108];
- *Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 29 września 2011 r. w sprawie przeprowadzania audytu zewnętrznego wydatkowania środków finansowych na naukę*[109];
- *Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 7 listopada 2008 r. w sprawie warunków i trybu przyznawania pomocy publicznej na realizację projektów celowych*[110];
- *Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 10 marca 2009 r. w sprawie Przedsięwzięcia „IniTech"*[111].

[101] Dz. U. poz. 299 – weszło w życie 5 marca 2015 r.

[102] Dz. U. Nr 178, poz. 1200 – weszło w życie 1 października 2010 r.

[103] Dz. U. z 2008 r. Nr 169, poz. 1049, ze zm. – uchylona z dniem 31 grudnia 2010 r.

[104] Dz. U. z 2018 r. poz. 87 – uchylona z dniem 1 października 2018 r.

[105] Dz. U. Nr 161, poz. 1359 – uchylone z dniem 1 lipca 2007 r.

[106] Dz. U. Nr 36, poz. 230 – uchylone z dniem 1 lipca 2007 r.

[107] Dz. U. Nr 221, poz. 1640 – uchylone z dniem 11 marca 2010 r.

[108] Dz. U. Nr 31, poz. 161 – uchylone z dniem 1 października 2010 r.

[109] Dz. U. Nr 207, poz. 1237 – uchylone z dniem 1 października 2018 r.

[110] Dz. U. Nr 201, poz. 1241 – uchylone z dniem 1 października 2010 r.

[111] Dz. U. Nr 52, poz. 424 – uchylone z dniem 2 października 2011 r.

Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości

PARP, realizująca zadania w zakresie wspierania działalności innowacyjnej, działa na podstawie *ustawy z dnia 9 listopada 2000 r. o utworzeniu Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości*[112]. Zgodnie z art. 1 ust. 2 oraz art. 4 ust. 1 pkt 4 *ustawy o PARP*, jest to państwowa osoba prawna, realizującą zadania m.in. w zakresie wspierania działalności innowacyjnej w rozumieniu przepisów o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej. Należą do nich m.in. zadania określone w art. 4 ust. 4 pkt 1–6 *ustawy o PARP*:

- działanie na rzecz realizacji założeń polityki innowacyjnej państwa;
- wspieranie i promocja przedsięwzięć, w tym programów, centralnych i regionalnych w zakresie rozwoju innowacyjności;
- przygotowywanie i realizacja własnych programów działań wspierających działalność innowacyjną;
- wspomaganie organów administracji rządowej i samorządowej w zbieraniu i przetwarzaniu danych o potrzebach gospodarki narodowej w zakresie innowacyjności;
- wspieranie działalności instytucji otoczenia przedsiębiorstw działających na rzecz wzrostu innowacyjności przedsiębiorstw i gospodarki, takich jak: instytuty badawcze, centra badawczo-rozwojowe, centra transferu technologii, inkubatory przedsiębiorczości i parki technologiczne;
- współpraca międzynarodowa w zakresie promocji i rozwoju innowacyjności.

Rozporządzenia wykonawcze do *ustawy o PARP* w zakresie objętym tematyką kontroli to m.in.:

- *rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 2 grudnia 2006 r. w sprawie udzielania przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości pomocy finansowej niezwiązanej z programami operacyjnymi*[113];
- *rozporządzenie Ministra Rozwoju z dnia 20 maja 2016 r. w sprawie udzielania przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości pożyczek na innowacyjne przedsięwzięcia w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka, 2007–2013*[114];
- *rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 7 kwietnia 2008 r. w sprawie udzielania przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości pomocy finansowej w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka, 2007–2013*[115];
- *rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 2 kwietnia 2012 r. w sprawie udzielania przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości pomocy finansowej w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka, 2007–2013*[116];
- *rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 18 czerwca 2014 r. w sprawie udzielania przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości pomocy finansowej w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka, 2007–2013*[117].

112 Dz. U. z 2018 r. poz. 110, ze zm.

113 Dz. U. z 2018 r. poz. 315.

114 Dz. U. poz. 766, ze zm. – wygaśnięcie z końcem dnia 28 lutego 2017 r.

115 Dz. U. Nr 68, poz. 414, ze zm. – uchylone z dniem 21 kwietnia 2012 r.

116 Dz. U. poz. 438, ze zm. – weszło w życie w dniu 21 kwietnia 2012 r. – uchylone z dniem 1 lipca 2014 r.

117 Dz. U. z 2017 r. poz. 2021 – weszło w życie w dniu 1 lipca 2014 r. – wygaśnięcie z końcem dnia 30 czerwca 2021 r.

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych

W myśl art. 5 ust. 1 pkt 2 *ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych*[118] środkami publicznymi są środki pochodzące z budżetu UE oraz niepodlegające zwrotowi środki z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA. W ust. 3 art. 5 ww. *ustawy* wskazano jakie środki zalicza się do środków europejskich. Zgodnie z art. 127 ust. 2 pkt 5 *ustawy o finansach publicznych* środki przeznaczone na współfinansowanie realizacji programów finansowanych z udziałem środków europejskich są dotacjami celowymi. Zgodnie z art. 169 ust. 1 *ustawy o finansach publicznych* dotacje udzielone z budżetu państwa wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem, pobrane nienależnie lub w nadmiernej wysokości podlegają zwrotowi do budżetu państwa wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych.

W dziale IV *ustawy o finansach publicznych* określono zasady wydatkowania środków europejskich i innych środków pochodzących ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi, w tym m.in. określono, że:

- szczegółowe warunki dofinansowania projektu określa umowa o dofinansowanie projektu (art. 206 ust. 1) oraz jakie kwestie w szczególności powinny być uregulowane w tej umowie (art. 206 ust. 2);
- środki przeznaczone na realizację programów finansowanych z udziałem środków europejskich wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem, wykorzystane z naruszeniem procedur, pobrane nienależnie lub w nadmiernej wysokości podlegają zwrotowi przez beneficjenta wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, liczonymi od dnia przekazania środków (art. 207 ust. 1);
- Minister Finansów prowadzi rejestr podmiotów wykluczonych (art. 210 ust.1), a podstawy wykluczenia oraz tryb postępowania określone zostały w art. 207 ust. 4–13.

Ustawa z dnia 9 listopada 2017 r. o zmianie niektórych ustaw w celu poprawy otoczenia prawnego działalności innowacyjnej[119]

Przedmiotową ustawą zmieniono m.in.: *ustawę z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawę z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych, ustawę z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, ustawę z dnia 9 listopada 2000 r. o utworzeniu Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości, ustawę z dnia 21 grudnia 2000 r. o dozorze technicznym*[120] *, ustawę z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym*[121] *, ustawę z dnia 30 maja 2008 r. o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej, ustawę z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych*[122]*, ustawę z dnia 30 kwietnia 2010 r. o Narodowym Centrum Badań i Rozwoju, ustawę z dnia 30 kwietnia 2010 r. o Polskiej Akademii Nauk*[123]*, ustawę z dnia 30 kwietnia 2010 r. o zasadach finansowania nauki, ustawę z dnia 25 września 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wspie-*

[118] Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, ze zm. Dalej: *ustawa o finansach publicznych.*

[119] Dz. U. poz. 2201 weszła w życie w dniu 1 stycznia 2018 r.

[120] Dz. U. z 2017 r. poz. 1040, ze zm.

[121] Dz. U. z 2017 r. poz. 2183, ze zm.

[122] Dz. U. z 2017 r. poz. 1158, ze zm.

[123] Dz. U. z 2018 r. poz. 1475, ze zm.

raniem innowacyjności. Ustawa przewiduje zmiany mające na celu likwidację lub ograniczenie barier w prowadzeniu działalności innowacyjnej oraz podniesienie atrakcyjności podatkowych instrumentów wsparcia działalności innowacyjnej w Polsce. Stanowi także realizację zobowiązań wynikających z Planu na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju przyjętego przez Radę Ministrów w dniu 16 lutego 2016 r., Strategii doskonałości naukowej, nowoczesnego szkolnictwa wyższego partnerstwa z biznesem i społecznej odpowiedzialności nauki ogłoszonej przez MNiSW we wrześniu 2016 r. oraz Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju przyjętej przez Radę Ministrów w dniu 14 lutego 2017 r. Ustawa ma charakter horyzontalny tzn. zakłada zmianę przepisów ograniczających innowacyjność w różnych ustawach.

Uwarunkowania organizacyjno-ekonomiczne

W latach 2014–2016 przedsiębiorstwa przemysłowe oraz usługowe aktywne w zakresie innowacji produktowych i procesowych stanowiły odpowiednio 20,3% oraz 14,5% ogólnej liczby podmiotów (wobec 18,9% i 10,6% w latach 2013–2015), przy czym w obu okresach największy odsetek podmiotów aktywnych innowacyjnie występował wśród jednostek o liczbie pracujących 250 osób i więcej. Wyniki badań GUS wskazują, że wyższy był udział podmiotów, które w latach 2014–2016 wprowadziły innowacje procesowe (nowe lub istotnie ulepszone procesy) niż innowacje produktowe (nowe lub istotnie ulepszone produkty) i była to sytuacja analogiczna jak w latach 2013–2015. W porównaniu z latami 2013–2015 odsetek przedsiębiorstw, które wprowadziły innowacyjny produkt i proces wzrósł zarówno w przedsiębiorstwach przemysłowych (o 1,8 punktu procentowego) jak i w przedsiębiorstwach usługowych (o 1,3 punktu procentowego) W latach 2014–2016 innowacje organizacyjne wdrożyło po 9,5% przedsiębiorstw przemysłowych oraz 7,6% przedsiębiorstw usługowych (tj. więcej o 1,4 punktu procentowego przedsiębiorstw przemysłowych i mniej o 0,5 punktu procentowego przedsiębiorstw usługowych niż w latach 2013–2015), a innowacje marketingowe wdrożyło 9,2% przedsiębiorstw przemysłowych oraz 7,2% przedsiębiorstw usługowych (w poprzednim badanym okresie odsetek tych jednostek był niższy odpowiednio o 2,1 punktu procentowego i 0,6 punktu procentowego). Głównym źródłem finansowania nakładów na działalność innowacyjną w 2016 r., podobnie jak wcześniej, były środki własne, które w przedsiębiorstwach przemysłowych stanowiły 71,6% wszystkich poniesionych na ten cel nakładów (wobec 62,0% w 2015 r.), a w przedsiębiorstwach usługowych – 88,2% (w 2015 r. – 73,0%).

Wg stanu na koniec 2014 r. na inwestycje w przedsiębiorstwa bezpośrednio związane z dziedziną badań i innowacji przeznaczono środki UE w wysokości 28,5 mld zł. Łączna wartość umów o dofinansowanie wynosząca 30,2 mld zł na koniec 2014 r., wyczerpywała dostępną alokację środków. Bezpośrednie wsparcie w zakresie działalności B+R, innowacji oraz innych inwestycji w przedmiotowym obszarze uzyskało 19,9 tys. przedsiębiorstw. Zgodnie z założeniami wynikającymi z zawartych umów, w wyniku realizacji projektów w tym obszarze m.in. inkubowanych zostanie blisko 3 tys. pomysłów innowacyjnych, wdrożonych zostanie 2,6 tys. wyników prac B+R prowadzonych przez przedsiębiorstwa oraz 3,5 tys. technologii jako efekt nowych inwestycji przedsiębiorstw o wysokim potencjale innowacyjnych.

6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

Prawo unijne:

1. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana – Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2, ze zm.
2. Rozporządzenie Rady (WE, EURATOM) Nr 2988/95 z dnia 18 grudnia 1995 r. w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich – Dz. Urz. UE L 312 z 23.12.1995, s. 1.
3. Rozporządzenie Rady (WE) Nr 994/98 z dnia 7 maja 1998 r. dotyczące stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do niektórych kategorii horyzontalnej pomocy państwa – Dz. Urz. UE L 142 z 14.05.1998, s. 1, ze zm. (wejście w życie w dniu 15 maja 1998 r. – uchylone z dniem 14 października 2015 r.).
4. Rozporządzenie (WE) Nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1783/1999 – Dz. Urz. UE L 210 z 31.07.2006, s. 1, ze zm. – uchylone z dniem 1 stycznia 2014 r.
5. Rozporządzenie Rady (WE) Nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999 – Dz. Urz. UE L 210 z 31.07.2006, s. 25, ze zm. – uchylone z dniem 1 stycznia 2014 r.
6. Rozporządzenie Komisji (WE) Nr 1828/2006 z dnia 8 grudnia 2006 r. ustanawiającego szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności oraz rozporządzenia (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego – Dz. Urz. UE L 371 z 27.12.2006, s. 1, ze zm. – wejście w życie w dniu 16 stycznia 2007 r.
7. Rozporządzenie Komisji (WE) Nr 1998/2006 z dnia 15 grudnia 2006 r. w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu do pomocy de minimis – Dz. Urz. UE L 379 z 28.12.2006, s. 5 – (wejście w życie w dniu 1 stycznia 2007 r. – wygaśniecie z końcem dnia 31 grudnia 2013 r.).
8. Rozporządzenie Komisji (WE) Nr 800/2008 z dnia 6 sierpnia 2008 r. uznającego niektóre rodzaje pomocy za zgodne ze wspólnym rynkiem w zastosowaniu art. 87 i 88 Traktatu (ogólne rozporządzenie w sprawie wyłączeń blokowych) – Dz. Urz. UE L 214 z 9.08.2008, s. 3, ze zm. – (wejście w życie w dniu 29 sierpnia 2008 r. – wygaśnięcie z końcem dnia 30 czerwca 2014 r.).
9. Rozporządzenie Rady (WE) Nr 659/1999 z dnia 22 marca 1999 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. 108 (93) Traktatu WE – Dz. Urz. UE L 83 z 27.03.1999, s.1, ze zm. – uchylone z dniem 14 października 2015 r.

10. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 539/2010 z dnia 16 czerwca 2010 r. zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności w odniesieniu do uproszczenia niektórych przepisów oraz w odniesieniu do niektórych przepisów w zakresie zarządzania finansowego – Dz. Urz. UE L 158 z 24.06.2010, s. 1.
11. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 1301/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i przepisów szczególnych dotyczących celu „Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia" oraz w sprawie uchylenia rozporządzenia (WE) nr 1080/2006 – Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013, s. 289, ze zm. – wejście w życie w dniu 21 grudnia 2013 r., a część przepisów w dniu 1 stycznia 2014 r.
12. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 083/2006 – Dz. Urz. UE L 347 z 20.12. 2013, s. 320, ze zm. – wejście w życie 21 grudnia 2013 r., a w część przepisów dniu 1 stycznia 2014 r.
13. Rozporządzenie Komisji (UE) Nr 1407/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis* – Dz. Urz. UE L 352 z 24.12.2013, s. 1, ze zm. (wejście w życie w dniu 1 stycznia 2014 r. – wygaśnięcie z końcem dnia 31 grudnia 2020 r.).
14. Rozporządzenie Komisji (UE) Nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu – Dz. Urz. UE L 187 z 26.06.2014, s. 1 (wejście w życie w dniu 1 lipca 2014 r., wygaśnięcie z końcem dnia 31 grudnia 2020 r.).
15. Rozporządzenie Rady (UE) Nr 2015/1589 z dnia 13 lipca 2015 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania art. 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (tekst jednolity) – Dz. Urz. UE L 248 z 24.09.2015, s. 9 – wejście w życie w dniu 14 października 2015 r.
16. Decyzja Nr 1982/2006 (WE) Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 grudnia 2006 r. dotycząca siódmego programu ramowego Wspólnoty Europejskiej w zakresie badań, rozwoju technologicznego i demonstracji (2007–2013) – Dz. Urz. UE L 412 z 30.12.2006, s. 1 – wygaśnięcie z końcem dnia 31 grudnia 2013 r.
17. Wytyczne w sprawie krajowej pomocy regionalnej na lata 2007–2013 – Krajowa mapa pomocy regionalnej: Słowenia, Republika Słowacka, Węgry, Polska – Dz. Urz. UE C 256 z 24.10.2006, s. 6.

18. Wytyczne wspólnotowe dotyczące pomocy państwa w celu ratowania i restrukturyzacji zagrożonych przedsiębiorstw – Komunikat Komisji (Dz. Urz. UE C 244 z 01.10.2004, s. 2, ze zm.). Nieaktualny z dniem 1 sierpnia 2014 r.
19. Zalecenie Komisji z dnia 6 maja 2003 r. dotyczące definicji przedsiębiorstw mikro, małych i średnich (notyfikowane jako dokument nr C (2003) 1422) – Dz. Urz. UE L 124 z 20.05.2003, s. 36.

– polska wersja językowa dostępna m.in. w: „Nowa definicja MŚP. Poradnik dla użytkowników i wzór oświadczenia" (http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/facts-figures-analysis/sme-definition/index_en.htm).

Prawo krajowe:

1. Ustawa z dnia 9 listopada 2000 r. o utworzeniu Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości – Dz. U. z 2018 r. poz. 110, ze zm.
2. Ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. o Narodowym Centrum Badań i Rozwoju – Dz. U. z 2018 r. poz. 1249, ze zm.
3. Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej – Dz. U. z 2017 r. poz. 2168, ze zm – uchylona z dniem 30 kwietnia 2018 r.
4. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych – Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, ze zm.
5. Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości – Dz. U. z 2018 r. poz. 395, ze zm.
6. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych – Dz. U. z 2018 r. poz. 1986, ze zm.
7. Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych – Dz. U. z 2018 r. poz. 1509, ze zm.
8. Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych – Dz. U. z 2018 r. poz. 1036, ze zm.
9. Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług – Dz. U. z 2017 r. poz. 1221, ze zm.
10. Ustawa z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej – Dz. U. z 2018 r. poz. 362.
11. Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych – Dz. U. z 2018 r. poz. 1458, ze zm.
12. Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju – Dz. U. z 2018 r. poz. 1307, ze zm.
13. Ustawa z dnia 30 czerwca 2000 r. Prawo własności przemysłowej – Dz. U. z 2017 r. poz. 776.
14. Ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych – Dz. U. z 2018 r. poz. 1191, ze zm.
15. Ustawa z dnia 30 maja 2008 r. o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej – Dz. U. z 2018 r. poz. 141, ze zm.
16. Ustawa z dnia 25 września 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wspieraniem innowacyjności - Dz. U. poz. 1767, ze zm. – weszła w życie 1 stycznia 2016 r.
17. Ustawa z dnia 4 listopada 2016 r. o zmianie niektórych ustaw określających warunki prowadzenia działalności innowacyjnej – Dz. U. poz. 1933, ze zm. – weszła w życie 31 grudnia 2016 r.

18. Ustawa z dnia 8 października 2004 r. o zasadach finansowania nauki – Dz. U. z 2008r. Nr 169, poz. 1049, ze zm. – uchylona z dniem 31 grudnia 2010 r.
19. Ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. o zasadach finansowania nauki Dz. U. z 2018 r. poz. 87 – uchylona z dniem 1 października 2018 r.
20. Ustawa z dnia 23 lutego 2003 r. Prawo upadłościowe – Dz. U. z 2017 r. poz. 2344, ze zm.
21. Ustawia z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju – Dz. U. z 2018 r. poz. 478, ze zm.
22. Ustawia z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 – Dz. U. z 2018 r. poz. 1431.
23. Ustawa z dnia 9 listopada 2017 r. o zmianie niektórych ustaw w celu poprawy otoczenia prawnego działalności innowacyjnej – Dz. U. poz. 2201.
24. Rozporządzenie Ministra Nauki i Informatyzacji z dnia 4 sierpnia 2005 r. w sprawie kryteriów i trybu przyznawania oraz rozliczania środków finansowych na naukę – Dz. U. Nr 161, poz. 1359 – uchylone z dniem 1 lipca 2007 r.
25. Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego: z dnia 20 lutego 2007 r. w sprawie warunków i trybu przyznawania pomocy publicznej na badania przemysłowe i badania przedkonkurencyjne – Dz. U. Nr 36, poz. 230 – uchylone z dniem 1 lipca 2007 r.
26. Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 14 listopada 2007 r. w sprawie kryteriów i trybu przyznawania oraz rozliczania środków finansowych na naukę przeznaczonych na finansowanie projektów celowych – Dz. U. Nr 221, poz. 1640 – uchylone z dniem 11 marca 2010 r.
27. Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 12 lutego 2010 r. w sprawie kryteriów i trybu przyznawania oraz rozliczania środków finansowych na naukę przeznaczonych na finansowanie projektów celowych – Dz. U. Nr 31, poz. 161 – uchylone z dniem 1 października 2010 r.
28. Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 29 września 2011 r. w sprawie przeprowadzania audytu zewnętrznego wydatkowania środków finansowych na naukę – Dz. U. Nr 207, poz. 1237 – uchylone z dniem 1 października 2018 r.
29. Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 7 listopada 2008 r. w sprawie warunków i trybu przyznawania pomocy publicznej na realizację projektów celowych – Dz. U. Nr 201, poz. 1241 – uchylone z dniem 1 października 2010 r.
30. Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 10 marca 2009 r. w sprawie Przedsięwzięcia „IniTech" – Dz. U. Nr 52, poz. 424 – uchylone z dniem 2 października 2011 r.
31. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 września 2001 r. w sprawie dokonywania i rozpatrywania zgłoszeń wynalazków i wzorów użytkowych – Dz. U. Nr 102, poz. 1119, ze zm.

32. Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 2 lutego 2009 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie udzielania przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości pomocy finansowej w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka, 2007–2013 – Dz. U. Nr 19, poz. 103.
33. Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 8 maja 2009 r. w sprawie udzielania pomocy finansowej dla inwestycji o dużym znaczeniu dla gospodarki w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka, 2007–2013 – Dz. U. Nr 75, poz. 638, ze zm. – wygasło z dniem 31 grudnia 2013 r.
34. Rozporządzenie Ministra Gospodarki dnia 26 sierpnia 2009 r. w sprawie funduszu innowacyjności – Dz. U z 2016 r. poz. 1201 – wygaśnięcie z końcem dnia 30 czerwca 2021 r.
35. Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 13 kwietnia 2015 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie funduszu innowacyjności – Dz. U. poz. 563.
36. Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 7 kwietnia 2008 r. w sprawie udzielania pomocy finansowej dla inwestycji o dużym znaczeniu dla gospodarki w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka, 2007–2013 – Dz. U. Nr 68 poz. 414, ze zm. – uchylone z dniem 21 kwietnia 2012 r.
37. Rozporządzenie z dnia 17 sierpnia 2004 r. Ministra Gospodarki i Pracy w sprawie udzielania przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości pomocy finansowej niezwiązanej z programami operacyjnymi Dz. U. Nr 181, poz. 1877, ze zm. – uchylone z dniem 19 grudnia 2006 r.
38. Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 2 grudnia 2006 r. w sprawie udzielania przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości pomocy finansowej niezwiązanej z programami operacyjnymi – Dz. U. z 2018 r. poz. 315.
39. Rozporządzenie Ministra Rozwoju z dnia 20 maja 2016 r. w sprawie udzielania przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości pożyczek na innowacyjne przedsięwzięcia w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka, 2007–2013 – Dz. U. poz. 766, ze zm. – obowiązywało do dnia 28 lutego 2017 r.
40. Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 7 kwietnia 2008 r. w sprawie udzielania przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości pomocy finansowej w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka, 2007–2013 – Dz. U. Nr 68, poz. 414, ze zm. – uchylone z dniem 21 kwietnia 2012 r.
41. Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 2 kwietnia 2012 r. w sprawie udzielania przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości pomocy finansowej w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka, 2007–2013 – Dz. U. poz. 438, ze zm. – weszło w życie w dniu 21 kwietnia 2012 r. – uchylone z dniem 1 lipca 2014 r.
42. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 18 czerwca 2014 r. w sprawie udzielania przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości pomocy finansowej w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka, 2007–2013 – Dz. U. z 2017 r. poz. 2021 – weszło w życie w dniu 1 lipca 2014 r. – wygaśnięcie z końcem dnia 30 czerwca 2021 r.

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. Minister Przedsiębiorczości i Technologii
6. Minister Inwestycji i Rozwoju
7. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
8. Rzecznik Praw Obywatelskich
9. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
10. Komisja Gospodarki i Rozwoju Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
11. Komisja Cyfryzacji, Innowacyjności i Nowoczesnych Technologii Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
12. Komisja Gospodarki Narodowej i Innowacyjności Senatu Rzeczypospolitej Polskiej

6.5. Stanowisko Ministra Przedsiębiorczości i Technologii do informacji o wynikach kontroli

MINISTER
PRZEDSIĘBIORCZOŚCI
I TECHNOLOGII

Warszawa, 29.06. 2018 r.

BK-II.0810.7.2018.JP
IK:779395

Pan
Krzysztof Kwiatkowski
Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie Prezesie

w związku z przekazaniem informacji o wynikach kontroli: „Wykorzystanie przez przedsiębiorców środków publicznych na innowacje i prace badawczo-rozwojowe"[1], na podstawie art. 64 ust. 2 *ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli*[2], przedstawiam stanowisko do przedmiotowego dokumentu.

Najwyższa Izba Kontroli sformułowała w przekazanej informacji wnioski adresowane do Ministra Przedsiębiorczości i Technologii oraz Ministra Inwestycji i Rozwoju wskazując na konieczność przeanalizowania kierunków interwencji w zakresie wsparcia przedsiębiorców w działaniach innowacyjnych w celu wypracowania spójnego modelu udzielania pomocy i zwiększenia efektywności wydatkowania środków publicznych na ten cel.

Biorąc pod uwagę, że kontrolą objęto instrumenty wsparcia współfinansowane ze środków Unii Europejskiej (Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka i Regionalne Programy Operacyjne) oraz instrumenty wsparcia finansowane ze środków krajowych przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju należy zaznaczyć, że kompetencje w powyższym zakresie należą przede wszystkim do Ministra Inwestycji i Rozwoju, Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego oraz samorządów województw.

Odnośnie do wniosku dotyczącego konieczności zdefiniowania priorytetowych celów państwa w zakresie promocji określonych rodzajów innowacji uprzejmie informuję, że w *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*, przyjętej przez Radę Ministrów w lutym 2017 roku, określono cele rozwojowe wskazując rozwój innowacyjnych firm jako jeden z kluczowych obszarów działań. W dokumencie tym opisano zarówno kierunki interwencji, jak i planowane do realizacji projekty o charakterze strategicznym.

Wniosek dotyczący potrzeby powiązania poszczególnych programów wsparcia dla innowacyjnych przedsiębiorców z regionalno-branżowymi specjalizacjami również został zrealizowany. Warunkiem uruchomienia programów operacyjnych finansowanych ze środków Unii Europejskiej na lata 2014-2020 w zakresie wspierania innowacyjności było określenie tzw. *inteligentnych specjalizacji*. Specjalizacje te zostały w Polsce zdefiniowane w procesie przedsiębiorczego odkrywania na poziomie krajowym - *krajowe inteligentne specjalizacje* i na poziomie regionalnym - *regionalne inteligentne specjalizacje* oraz znalazły

[1] Dalej: „Informacja".
[2] Dz. U. z 2017 r. poz. 524 (t.j.).

odzwierciedlenie w kryteriach wyboru projektów stosowanych w Programie Operacyjnym Inteligentny Rozwój oraz Regionalnych Programach Operacyjnych.

Odnosząc się natomiast do wniosku dotyczącego konieczności określenia odpowiedniego udziału małych i średnich przedsiębiorstw[3] w udzielanej pomocy (w opinii NIK obecne zasady preferują duże podmioty), należy zaznaczyć, że wniosek ten nie znajduje potwierdzenia w posiadanych danych. Większość środków finansowych dostępnych w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka (65% alokacji) trafiła do firm z sektora MŚP. Wiele instrumentów wsparcia innowacyjności firm wdrażanych w Polsce jest dedykowanych wyłącznie małym i średnim przedsiębiorcom, a w budżetach programów operacyjnych współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej określono limity dla firm dużych. Jednocześnie należy zwrócić uwagę na fakt, że objęcie interwencją publiczną dużych firm jest również bardzo ważne. Przede wszystkim duże firmy mają największy potencjał do wdrażania i rozpowszechniania innowacyjnych rozwiązań oraz są w stanie konkurować na rynku globalnym z dużymi przedsiębiorstwami spoza Unii Europejskiej.

Z wyrazami szacunku

z up. MINISTER
Marcin Ociepa
Podsekretarz Stanu
Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii

[3] Dalej: MŚP.

6.6. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra Przedsiębiorczości i Technologii

PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
KRZYSZTOF KWIATKOWSKI

OPINIA

PREZESA
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

do stanowiska Ministra Przedsiębiorczości i Technologii z dnia 29 czerwca 2018 r. do *Informacji o wynikach kontroli wykorzystania przez przedsiębiorców środków publicznych na innowacje i prace badawczo-rozwojowe*

Minister Przedsiębiorczości i Technologii odniosła się do wniosków sformułowanych w informacji o wynikach kontroli wskazując, że kompetencje w zakresie zbadanych instrumentów wsparcia należą także do Ministra Inwestycji i Rozwoju, Ministra Nauki i Szkolnictwa oraz samorządów województw.

W stanowisku wskazano działania, jakie już zostały podjęte w zakresie spraw, będących przedmiotem wniosków przedstawionych w informacji, skierowanych do Ministra PiT. Minister potwierdziła zrealizowanie trzech wniosków, natomiast w przypadku wniosku dotyczącego konieczności określenia odpowiedniego udziału małych i średnich przedsiębiorstw w udzielanej pomocy wskazała, że większość środków finansowych dostępnych w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka trafiła do tej właśnie grupy podmiotów (65 % alokacji).

NIK zauważa, że w odniesieniu do Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka uwaga Pani Minister jest słuszna, natomiast przedmiotowy wniosek odnosił się do wszystkich skontrolowanych programów pomocy publicznej adresowanych do innowacyjnych przedsiębiorców.

6.7. Stanowisko Ministra Inwestycji i Rozwoju do informacji o wynikach kontroli

MINISTER
INWESTYCJI I ROZWOJU

data: 10 września 2018 r.
znak sprawy: DKN-I.0810.22.2018.MB
telefon: 22 273 88 69
e-mail: monika.bugajska@miir.gov.pl

Adresat
Pan Mieczysław Łuczak
Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Dotyczy: stanowiska do informacji o wynikach kontroli pn. *Wykorzystanie przez przedsiębiorców środków publicznych na innowacje i prace badawczo – rozwojowe.*

Szanowny Panie Prezesie,

w odpowiedzi na otrzymaną w dniu 27 sierpnia 2018 r. Informację o wynikach kontroli *Wykorzystanie przez przedsiębiorców środków publicznych na innowacje i prace badawczo – rozwojowe*, stosownie do postanowień art. 64 ust. 2 ustawy *o Najwyższej Izbie Kontroli*, przedstawiam stanowisko do tego dokumentu.

W pierwszej kolejności należy zaznaczyć, iż wnioski i zalecenia przedstawione w Informacji o wynikach kontroli odnoszące się do usprawnienia systemu wspierania innowacyjnych przedsięwzięć, ukierunkowania na innowacyjne projekty poprzez sposób sformułowania kryteriów wyboru projektów, jak i samego procesu selekcji znalazły odzwierciedlenie w zmianach, jakie podczas trwania Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka[1] wprowadzały właściwe instytucje wdrażające POIG. Proces modyfikacji i usprawnień całego systemu następował w wyniku zdobywania doświadczenia w realizacji kolejnych instrumentów, a także w oparciu o efekty badań ewaluacyjnych, zawierających szczegółowe rekomendacje.

Należy wskazać, iż Informacja o wynikach kontroli obejmuje różne Programy wspierające projekty innowacyjne i badawczo-rozwojowe środkami krajowymi, jak i unijnymi, a więc niniejsze stanowisko odnosi się wyłącznie do kwestii dotyczących projektów realizowanych w ramach POIG. Jedynie część kontrolowanych przez NIK projektów, dla których stroną

[1] dalej POIG;

umowy była Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości była realizowana dzięki wsparciu POIG.

Z zadowoleniem należy przyjąć informację o istotnej roli środków publicznych w podejmowaniu przez przedsiębiorców decyzji o rozpoczęciu działalności innowacyjnej. Przedsiębiorcy bowiem ze względu na liczne bariery, konieczność poniesienia wysokich nakładów, wysokie ryzyko niepowodzenia realizacji innowacyjnych projektów rzadziej podejmują się wdrażania tego typu inwestycji w ramach własnych zasobów. Brak dostępu do wsparcia publicznego znacznie ogranicza zdolność rozwoju przedsiębiorstw. W związku z powyższym, możliwości uzyskania wsparcia pozwalała na stymulowanie rozwoju polskich przedsiębiorstw oraz podniesienie poziomu innowacyjności realizowanych przez nie inwestycji.

Ocena ogólna w informacji o wynikach kontroli została sformułowana w oparciu o kontrolę 13 Programów, w ramach których przedsiębiorcy otrzymywali wsparcie publiczne na wdrażanie innowacji, przy, jak sam NIK wskazuje, 60 funkcjonujących programach ukierunkowanych bezpośrednio lub pośrednio na wsparcie tego obszaru. NIK szczegółową weryfikacją objęła 68 projektów na kwotę dofinansowania 426 mln PLN u dysponentów środków i 46 projektów na kwotę dofinansowania 896 mln PLN u bezpośrednich beneficjentów wsparcia – do weryfikacji wyselekcjonowano projekty o największej kwocie dofinansowania. Dla porównania warto wskazać, iż w samym POIG, którego głównym celem był rozwój polskiej gospodarki w oparciu o innowacyjne przedsiębiorstwa, 15 421[2] projektów było realizowanych przez przedsiębiorców, a wartość udzielonego im wsparcia ze środków POIG osiągnęła poziom 5,6 mld EUR. Natomiast zgodnie z danymi GUS na koniec 2016 r. 4 871 przedsiębiorstw ponosiło nakłady na B+R (badaniem GUS nie są objęte przedsiębiorstwa zatrudniające poniżej 10 osób). Szczegółowym badaniem w zakresie poniesionych wydatków na działalność innowacyjną NIK objęła łącznie 26 projektów POIG. W zakresie wsparcia udzielonego na wdrażanie innowacji skupiono się na działaniu 4.4 Nowe inwestycje o wysokim potencjale innowacyjnym, a kontrola dotyczyła 6 projektów o najwyższej kwocie dofinansowania. Podczas gdy w ramach ww. działania zawarto 554 umów o wartości dofinansowania 1,67 mld EUR[3].

[2] Sprawozdanie końcowe z realizacji Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka;
[3] j.w.;

Biorąc pod uwagę powyższe wartości w zakresie liczby projektów objętych kontrolą i ich łącznej wartości do całości Programu (próba wyniosła niewiele ponad 1% projektów z działania 4.4 POIG), wydaje się, że wnioski w zakresie funkcjonowania systemu czy oceny innowacyjności mogą być zbyt ogólne lub nieadekwatne.

Należy również zwrócić uwagę, że forma i sposób prezentowania wniosków w Informacji o wynikach kontroli, zdaniem IZ POIG, niejednokrotnie utrudnia identyfikację Programów, do których odnoszą się poszczególne uwagi. Dodatkowo, konkluzje zawarte w Informacji o wynikach kontroli w odniesieniu do konkretnego kontrolowanego Programu formułowane są w sposób ogólny, co powoduje, że mogą zostać również przypisane do pozostałych Programów (mimo prawidłowej ich realizacji, o czym jest mowa w innych rozdziałach dokumentu). A to z kolei prowadzić może do wyciągania niewłaściwych wniosków.

W Informacji o wynikach kontroli NIK wskazuje, iż efektywność rozdysponowanych środków publicznych była ograniczona ze względu na nieokreślenie kryteriów wyboru projektów odpowiednich do celów Programu, a zdefiniowane pojęcie innowacji oraz kryteria nie w pełni odzwierciedlały cele przyjęte dla POIG. Należy jednak zauważyć, że zarówno definicja innowacyjności,[4] jak i sposób weryfikowania poziomu innowacyjności[5] zostały już określone w samym Programie Operacyjnym. Wprowadzenie w systemie kryteriów wyboru dla działania 4.4 POIG koncepcji innowacyjności opartej na podręczniku Oslo oraz miernika poziomu innowacyjności w postaci okresu stosowania i stopnia rozpowszechnienia danej technologii stanowiło zatem uwzględnienie zapisów dokumentu o wyższej randze strategicznej i generalnym charakterze, jakim był POIG. Z tego punktu widzenia teza o niespójności ww. kryteriów z celami POIG nie znajduje uzasadnienia.

Dodatkowo podkreślam, iż w trakcie wdrażania POIG dokonywana była analiza poprawności doboru kryteriów do poszczególnych działań. Począwszy od 2008 r. zlecano niezależnym ekspertom dokonanie oceny/przeprowadzenie ewaluacji uwzgledniających szeroką próbę badawczą projektów[6]. Kluczowe rekomendacje wynikające z ww. ewaluacji

[4] *Przez innowacyjność w POIG rozumie się wdrożenie nowości do praktyki gospodarczej. Uszczegóławiając tę definicję, przez innowację rozumie się wprowadzenie do praktyki nowego lub znacząco ulepszonego rozwiązania w odniesieniu do produktu (towaru lub usługi), procesu, marketingu lub organizacji.* POIG s. 7

[5] *W przypadku wspierania innowacyjnych projektów mających charakter przełomowy w ramach POIG wspierane będą projekty, których poziom innowacyjności rozwiązania technologicznego określony będzie poprzez jej czas stosowanie na świecie bądź stopień rozpowszechnienia danej technologii w danej branży na świecie* POIG, s. 72

[6] Ewaluacje poświęcone tej tematyce przeprowadzone zostały w 2008 r.: „Ocena trafności doboru kryteriów wyboru projektów dla Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka", CASE-Doradcy Sp. z o o., 2009 r.: ekspertyza wykonana na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, obejmująca: „Pomiar ogólnego kryterium innowacyjności za pomocą kilku składowych podkryteriów innowacyjności", „Metodologię pomiaru kryterium „dyfuzji innowacji" w ramach działań Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka", 2007-2013, Polska Izba Gospodarcza Zaawansowanych Technologii. W 2010 r. „Ewaluacja funkcjonowania systemu oceny i wyboru projektów w ramach POIG – etap II – po rozpoczęciu rund aplikacyjnych", CASE-Doradcy Sp. z o. o. i w 2013 r.

były wdrażane przez odpowiednie instytucje poprzez odpowiednią zmianę kryteriów, m.in. dla działania 4.4 POIG.

Biorąc pod uwagę wnioski NIK dotyczące wspierania mało innowacyjnych projektów, należy zwrócić uwagę, iż wskazane kwestie zostały zidentyfikowane przez IZ POIG jeszcze podczas realizacji POIG. Znalazło to wyraz m.in. w zmienionych zasadach oceny w naborze w 2013 r. w działaniu 4.4 POIG (a wcześniej w ramach Pilotażu Wsparcie na pierwsze wdrożenie wynalazku w 2012 r.), w którym zastosowano:

- zmianę brzmienia kryterium fakultatywnego „Innowacja produktowa stanowi innowację o znaczeniu światowym" i nadanie mu wagi 25 punktów na 100 możliwych – co odpowiada rekomendacji NIK dotyczącej nadania odpowiedniej wagi tym zagadnieniom w systemie wyboru projektów;
- odejście od opinii o innowacyjności, jako dokumentu potwierdzającego spełnienie kryterium merytorycznego obligatoryjnego dotyczącego innowacyjności. Zgodnie z opisem ww. kryterium w przywołanym naborze ocena dokonywana była przede wszystkim na podstawie opisu we wniosku o dofinansowanie oraz wiedzy eksperta oceniającego – co odpowiada konkluzjom NIK, o nieadekwatności podejścia polegającego na oparciu się na ww. dokumentach z uwagi na ich niewystarczającą jakość i wiarygodność;
- wprowadzenie dodatkowego etapu oceny polegającego na porównaniu i rankingowaniu projektów, wyłonionych wcześniej podczas oceny merytorycznej, obligatoryjnej i fakultatywnej, w oparciu o ocenę następujących 5 aspektów (każdy o wadze 20 punktów)

  1) innowacyjność produktu w skali międzynarodowej;

  2) opłacalność projektu;

  3) konkurencyjność produktu na rynku międzynarodowym;

  4) strategia zarządzania realizacją projektu w ujęciu organizacyjnym, kadrowym, kosztowym i kontrolnym;

  5) strategia marketingowa wprowadzenia produktu na rynek.

„Ewaluacja zmian w systemie wyboru projektów w ramach wybranych działań POIG 2007-2013", Instytut Badań Strukturalnych i Reytech Sp. z o.o.

Jak można zauważyć, trzy pierwsze z ww. aspektów bezpośrednio odnosiły się do światowej innowacyjności i konkurencyjności produktu, co w pełni odpowiada rekomendacjom NIK o nadanie odpowiedniego znaczenia tym zagadnieniom. Liczba uzyskanych w ten sposób punktów w zestawieniu z liczbą punktów uzyskanych na ocenie merytorycznej fakultatywnej (w stosunku 50/50) tworzyła ostateczną ocenę projektu. Równocześnie do oceny przez Panel Ekspertów wybrane zostały aspekty uznane za najistotniejsze dla skutecznego i zakończonego także komercyjnym sukcesem wdrożenia rozwiązania charakteryzującego się wysokim poziomem innowacyjności. Wprowadzone zostało premiowanie rozwiązań i technologii posiadających potencjał i możliwości skutecznego konkurowania na rynku międzynarodowym oraz zminimalizowanie ryzyka wsparcia projektu, którego realizacja mogłaby zostać zagrożona z uwagi na przyjęcie niewłaściwej strategii zarządzania projektem oraz zasobami zaangażowanymi w jego wdrożenie.

- wprowadzenie instytucji Panelu Ekspertów - rozwiązanie to wprowadzono już w ramach Pilotażu Wsparcie na pierwsze wdrożenie wynalazku POIG w 2012 r. Służyło ono kreowaniu wartości dodanej w wyniku połączenia wiedzy i doświadczenia kilku ekspertów podczas opiniotwórczej dyskusji. Na posiedzenia Panelu zapraszani byli Wnioskodawcy, którzy mieli możliwość bezpośredniego zaprezentowania projektu oceniającym. Równocześnie Eksperci mieli możliwość zadawania Wnioskodawcom pytań w celu wyjaśnienia swoich wątpliwości. Wprowadzone zmiany były zbieżne z rekomendacjami NIK dotyczącymi wprowadzenia możliwości poprawy i uzupełnień do wniosku o dofinansowanie.

Biorąc pod uwagę powyższe, w ocenie IZ POIG, wskazane jest, żeby powyższa informacja dotycząca usprawniania funkcjonowania systemu i wdrażania POIG, znalazła swoje odzwierciedlenie również w Informacji o wynikach kontroli NIK.

Dodatkowo przedstawiam szczegółowe odniesienie do opinii zawartej w Informacji o wynikach kontroli NIK.

W Informacji NIK w kontekście POIG wskazano, że nie preferowano wsparcia produktów lub technologii, które miały zostać wprowadzone jako pierwsze w skali regionu lub kraju, a także w skali międzynarodowej. W Informacji o wynikach kontroli odniesiono się głównie do działania 4.4 POIG, które miało na celu wsparcie przedsiębiorców we wdrożeniu innowacyjnych rozwiązań. Wsparcie dotyczyło zakupu lub wdrożenia rozwiązania technologicznego, które jest stosowane na świecie przez okres nie dłuższy niż 3 lata bądź

technologii, która jest stosowana dłużej niż 3 lata pod warunkiem, że stopień jej rozprzestrzenienia na świecie w danej branży nie przekracza 15%. Zdaniem NIK, w praktyce tak określone kryterium umożliwiało współfinansowanie projektów dotyczących wprowadzania rozwiązań nowych dla firmy, ale znanych i stosowanych wcześniej w innych branżach, czy sektorach. Należy jednak podkreślić, iż było to kryterium merytoryczne obligatoryjne, którego niespełnienie oznaczało negatywną ocenę projektu. Natomiast z uwagi na silną konkurencję licznych Wnioskodawców ubiegających się o środki z działania 4.4. POIG, znaczenie decydujące o przyznaniu wsparcia odgrywały kryteria merytoryczne fakultatywne, które premiowały projekty dotyczące innowacji o znaczeniu światowym. W dwóch pierwszych naborach w ramach działania 4.4 POIG obowiązywało kryterium merytoryczne fakultatywne: „Projekt zakłada zakup lub wdrożenie technologii znanej i stosowanej na świecie nie dłużej niż 1 rok bądź technologii, której stopień rozprzestrzenienia się na świecie w danej branży nie przekracza 5%". W kolejnych konkursach w 2009 r. oraz konkursie zrealizowanym w 2013 r. wprowadzono kryterium: „Innowacja produktowa stanowi innowację o znaczeniu światowym".

W Informacji o wynikach kontroli pominięto inne kryteria merytoryczne fakultatywne, których rolą było stwarzanie preferencji dla określonych rodzajów projektów lub Wnioskodawców, a które również odnosiły się do innowacyjności w skali krajowej lub w skali światowej. Były to:

- Nowy lub znacząco ulepszony produkt będący wynikiem realizacji projektu będzie konkurencyjny na rynku europejskim lub międzynarodowym (kryterium wprowadzone w konkursie w 2013 r.) – kryterium bezpośrednio odnoszące się do światowej innowacyjności i konkurencyjności;
- *„Technologia użyta w projekcie została lub zostanie objęta działaniami mającymi na celu ochronę praw własności przemysłowej"*, w I konkursie 2009 r. kryterium to uzyskało brzmienie: *„Technologia użyta w projekcie została lub zostanie objęta działaniami mającymi na celu ochronę praw własności przemysłowej i/lub produkt będący wynikiem inwestycji został lub zostanie objęty działaniami mającymi na celu ochronę praw własności przemysłowej"*;
- *Wnioskodawca posiada:*
  - *Patent na wynalazek lub*
  - *Prawo ochronne na wzór użytkowy lub*

- *Prawo z rejestracji wzoru przemysłowego lub*
- *Prawo z rejestracji topografii układów scalonych.*

W konkursie w 2013 r. kryterium uzyskało brzmienie: „*Wnioskodawca posiada wyłączne prawo do korzystania: z patentu na wynalazek lub z prawa ochronnego na wzór użytkowy jakie zastosowane zostaną jako zasadniczy element produktu i/lub technologii decydujący o jego innowacyjności lub zasadniczy element produktu i/lub technologii użytej w projekcie decydujący o jego/jej innowacyjności objęty został działaniami mającymi na celu ochronę wyłącznych praw własności przemysłowej Wnioskodawcy (w zakresie uzyskania patentu lub ochrony wzoru użytkowego), a sporządzone sprawozdanie o stanie techniki (bądź równoważny dokument w procedurze międzynarodowej) nie podważyło w przypadku wynalazku zdolności patentowej, wzoru ochronnego zdolności użytkowej*". Posiadanie prawa własności przemysłowej na dane rozwiązanie przesądzało o nowości danego rozwiązania technologicznego w chwili zgłoszenia. Z uwagi na wyłączny charakter tych praw gwarantowały one, że nie były wcześniej wdrożone do praktyki gospodarczej. Mając na uwadze powyższe kryteria, w ocenie IZ POIG opinia NIK cyt.: „programy wsparcia nie preferowały produktów lub technologii, które miały zostać wprowadzone do działalności gospodarczej po raz pierwszy w skali regionu lub kraju, a także w skali międzynarodowej", nie znajduje uzasadnienia.

W Informacji o wynikach kontroli pominięto fakt wprowadzenia w 2013 r., w konkursie w działaniu 4.4 POIG, pięciu tzw. aspektów oceny, według których Panel Ekspertów, w ramach dodatkowego etapu oceny, rankingował projekty wyłonione podczas oceny merytorycznej obligatoryjnej i fakultatywnej. Dwa z nich tyczyły się światowej innowacyjności i konkurencyjności produktu „Innowacyjność produktu w skali międzynarodowej" oraz „Konkurencyjność produktu na rynku międzynarodowym". Świadczyło to bezpośrednio o zapewnieniu preferencji dla najbardziej innowacyjnych przedsięwzięć. Ponadto możliwość spotkania z Wnioskodawcą i bezpośredniego wyjaśnienia wątpliwości członków Panelu Ekspertów zapewniły możliwość dodatkowej weryfikacji faktycznej, a nie tylko deklaratywnej i opartej na dokumentacji aplikacyjnej innowacyjności przedsięwzięcia, co nie potwierdza tezy NIK cyt.: „procedury oceny wniosków i wyboru projektów do dofinansowania nie zapewniały wsparcia dla najbardziej innowacyjnych przedsięwzięć i jednocześnie nie stwarzały możliwości weryfikacji deklarowanych przez Wnioskodawców cech innowacyjności oraz zakładanej ich skali". Powyższy stan faktyczny nie uzasadnia zatem tezy NIK, że dysponenci środków POIG nie

zdefiniowali skali innowacji, która ze względu na znaczenie dla gospodarki byłaby preferowana. Działanie 4.4 POIG było tylko jednym z kilkunastu działań, które było finansowanie w ramach tego Programu. W kontroli NIK nie analizowano wyników realizacji takich działań jak np.: działanie 4.6 Pierwsze wdrożenie wynalazku, którego istotą było pierwsze zastosowanie patentu oraz gdzie premiowana była innowacyjność na skalę Europy. Dzięki działaniu 4.6 POIG 118 wynalazków zostało zaimplementowanych po raz pierwszy do działalności gospodarczej polskich przedsiębiorstw.

Zdaniem NIK sposób analizy ekonomicznej założeń zbadanych projektów nie zapewniał rzetelnej oceny wniosków o dofinansowanie w tym zakresie, a założenia przyjęte w regulaminach zbadanych konkursów i kryteria oceny wniosków w niedostatecznym stopniu uwzględniały zdolność beneficjenta do utrzymania trwałości zrealizowanego projektu. Skutkowało to przyznaniem dofinansowania projektom, których realizacja obarczona była ryzykiem wynikającym z niewłaściwych założeń biznes planu. W efekcie, z 6 projektów zbadanych przez NIK, w trzech przypadkach nie osiągnięto zakładanej trwałości projektów z powodu upadłości przedsiębiorców-beneficjentów. NIK stwierdza, że eksperci dokonujący oceny opłacalności projektu dla wniosków z działania 4.4 POIG, w skontrolowanych naborach nie wykonywali analiz i nie weryfikowali założeń biznes planów załączonych do wniosków o dofinansowanie. Nie zostali do tego zobligowani przez PARP, która tym samym nie zapewniła rzetelnej oceny opłacalności projektów. Pozytywna ocena ekonomicznego uzasadnienia danego projektu, opierała się na deklaracjach zawartych w biznes planach oraz przedłożonych promesach kredytu bądź leasingu.

Odnosząc się do powyższego, w opinii IZ POIG w pierwszej kolejności należy podkreślić, iż kryterium opłacalności finansowej dopuszczało dwa warianty oceny. W przypadku braku dokumentów, tj. umowy bądź promesy kredytu, leasingu, ocena była w pełni przeprowadzana przez ekspertów. Gdy Wnioskodawca posiadał ww. dokumenty kryterium mogło zostać uznane za spełnione. Należy mieć na uwadze, iż promesy stanowią przyrzeczenie zawarcia umowy, stąd zgodnie z art. 70 ustawy Prawo bankowe mogą zostać wystawione tylko w przypadku, gdy Wnioskodawca posiada zdolność kredytową. Jednakże w 2013 r. zmieniono opis kryterium w zakresie zdolności finansowej Wnioskodawcy do zrealizowania projektu, rezygnując z uznania kryterium za spełnione wyłącznie na podstawie przedstawionej promesy kredytowej/leasingowej. Projekty, pomimo przedłożenia promesy, podlegały pełnej ocenie finansowej. Ponadto, w konkursie tym wprowadzono, w ramach dodatkowego etapu oceny polegającego na porównaniu i rankingowaniu przez Panel Ekspertów projektów wyłonionych wcześniej w wyniku oceny

merytorycznej obligatoryjnej i fakultatywnej, ocenę projektów pod kątem spełniania 5 aspektów, z których jeden dotyczył opłacalności projektu. W ramach tego etapu możliwe było spotkanie z Wnioskodawcą i wyjaśnianie wątpliwości oceniających na bieżąco.

Dodatkowo, w odniesieniu do kwestii dotyczących niewystarczającej weryfikacji zdolności Wnioskodawców do zapewnienia trwałości projektów należy podkreślić, że Komisja Konkursowa dysponowała projektami zawierającymi plany realizacji przedsięwzięć innowacyjnych, przygotowanych w określonych założeniach oraz przewidujących osiągnięcie konkretnych efektów. Wiele czynników, zależnych oraz niezależnych od Wnioskodawcy, może wpłynąć na możliwość osiągnięcia efektów zaplanowanych w projekcie. Należy pamiętać, że przedsiębiorca – beneficjent środków publicznych – tak jak każdy inny przedsiębiorca działa w konkurencyjnym otoczeniu, które dodatkowo jest warunkowane zamieniającymi się regulacjami i przepisami prawa.

W Informacji o wynikach kontroli NIK podano, że w systemie wyboru projektów nie wskazywano dziedzin, w których innowacje miały być preferowane (np. produkty wysoko przetworzone i wysokiej techniki w sprzedaży na rynek krajowy i na eksport) oraz że nieokreślenie preferowanych specjalizacji, technologii, itp., powodowało, że dofinansowanie kierowano w dużym stopniu na przedsięwzięcia o znikomym znaczeniu dla regionalnej lub krajowej gospodarki. Należy jednak wskazać, że brak ukierunkowania branżowego w kryteriach wyboru projektów w POIG był świadomym działaniem, wynikającym z założeń samego Programu Operacyjnego. W punkcie 211 Programu, w części Strategia realizacji celów szczegółowych, wskazano jasno, że wsparcie przewidziane w ramach POIG udzielane jest niezależnie od sektora czy branży, której dotyczy (przy ograniczeniach wynikających z zakresu interwencji EFRR oraz zasad udzielania pomocy publicznej) i jest uzupełnieniem działań przewidzianych w ramach 16 RPO, POKL, PORPW, POIiŚ oraz POROW. Działania POIG nakierowane zostały na wspieranie zarówno innowacji o charakterze przełomowym (radical), jak i innowacji o charakterze ulepszeń (incremental), dlatego w ramach POIG wspierane były również projekty realizowane przez przedsiębiorstwa działające w sektorach tradycyjnych pod warunkiem spełnienia przez te projekty kryterium innowacyjności. Postulowane przez NIK wprowadzenie kryteriów branżowych byłoby zatem sprzeczne z założeniami samego Programu Operacyjnego. Istotne z punktu widzenia rozwoju innowacyjności polskiej gospodarki było bowiem, jej pobudzenie, niezależnie od sektora, z którego pochodzi. Należy także zauważyć, że w perspektywie finansowej na lata 2007-2013 nie istniały

wymogi prawne ani strategiczne dotyczące koncentracji tematycznej wsparcia, zarówno na poziomie wspólnotowym jak i krajowym.

Ponadto, w Informacji o wynikach kontroli NIK wskazuje, że pomoc ze środków publicznych nie wpłynęła na wskaźniki innowacyjności w skali kraju. W pierwszej kolejności należy wskazać, że w Informacji NIK nie uwzględniono bardzo ważnej kwestii, iż wskaźniki innowacyjności badane przez GUS oraz EUROSTAT odnoszą się do wszystkich przedsiębiorstw prowadzących działalność gospodarczą w Polsce. Przy czym w przypadku niektórych wskaźników, GUS nie uwzględnia mikroprzedsiębiorstw, które stanowią większość przedsiębiorstw w Polsce. Bezsprzecznym jest też fakt, iż na osiągane wartości wskaźników w okresie objętym kontrolą znaczący wpływ miał światowy kryzys gospodarczy w latach 2008-2009, który spowodował znaczne obniżenie tempa wzrostu gospodarczego na świecie i w Polsce, widoczne także w kolejnych latach. Doprowadził on m.in. do znacznego ograniczenia aktywności inwestycyjnej przedsiębiorstw, co przełożyło się także na ograniczenie ich wydatków innowacyjnych. Natomiast wsparcie z funduszy unijnych na innowacje, mimo iż znaczące pod względem finansowym, nie pokrywało pełnego zapotrzebowania na środki na działalność innowacyjną oraz nie obejmowało wszystkich firm w Polsce, tak aby móc przełożyć się w istotny sposób na widoczny wzrost wskaźników innowacyjności.

Ponadto, NIK wyciągnęła wnioski dotyczące stopnia innowacyjności gospodarki Polski na podstawie kilku wskaźników statystyki publicznej wymienionych w przypisie 7 na str. 11. Możliwe jest natomiast wskazanie innych wskaźników i przeprowadzenie ich szerszej analizy w kontekście wdrażania POIG. Takie analizy były dokonywane w badaniach ewaluacyjnych przeprowadzanych na potrzeby POIG. Instytucja Zarządzająca dla POIG, a także Instytucje uczestniczące w jego realizacji, zlecały wykonanie przez zewnętrznych, niezależnych ekspertów ewaluacji prezentujących postęp w realizacji Programu oraz mierzących jego efekty. Ewaluacje te wskazują generalnie pozytywny wpływ realizacji POIG (a także innych Programów) na konkurencyjność oraz innowacyjność polskiej gospodarki[7].

W odniesieniu do spostrzeżeń NIK w zakresie wskaźników monitorowania, należy podkreślić, iż wskaźniki produktu i rezultatu pełnią określone funkcje i są one wspólne dla

[7] Badanie pt. Ewaluacja ex-post wpływu funduszy unijnych w ramach perspektywy finansowej 2007-2013 na podstawowe wskaźniki innowacyjności i działalności B+R realizowane przez Imapp sp. z o.o. Fundację Naukową Instytutu Badań Strukturalnych z września 2017 r. oraz badanie pt. Analiza wybranych działań POIG na poziomie sektorowym i makroekonomicznym za pomocą modelu przepływów międzygałęziowych realizowane na zlecenie Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości (w ramach działań PARP: 1.4, 4.1, 3.3.2, 4.2, 4.4, 5.4.1, 6.1, 8.1 i 8.2 POIG) przez WiseEuropa - Fundacja Warszawski Instytut Studiów Ekonomicznych i Europejskich i Ośrodek Przetwarzania Informacji – Państwowy Instytut Badawczy z września 2017 r.

programów operacyjnych realizowanych w perspektywie finansowej 2007-2013. Wskaźniki produktu to bezpośrednie wytwory materialne i usługi, które otrzymuje lub wytwarza beneficjent w trakcie realizacji projektu przy wykorzystaniu zaangażowanych zasobów finansowych.

Z kolei wskaźniki rezultatu to bezpośrednie i natychmiastowe efekty projektu, zmiany jakie nastąpiły w wyniku wdrożenia projektu. Natomiast wskaźniki oddziaływania to konsekwencje danego projektu lub programu wykraczające poza bezpośrednie i natychmiastowe efekty. Zarówno wskaźniki produktu jak również wskaźniki rezultatu odnoszą się bezpośrednio do realizowanego projektu. Ich rolą jest pomiar określonych w konkretnym projekcie produktów lub rezultatów. Wskaźniki z poziomu projektów były agregowane na poziom Programu, a następnie na poziom Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia[8]. W POIG określone zostały wskaźniki wpływu (oddziaływania) na poziomie celu głównego oraz celów szczegółowych Programu, a także wskaźniki produktu i rezultatu określone na poziomie poszczególnych osi priorytetowych. Poszczególne kategorie wskaźników określone zostały zgodnie z podejściem metodologicznym, opisanym przez Komisję Europejską w dokumencie roboczym [9].

Nie można zatem stwierdzić na podstawie analizy niewielkiej liczby projektów badanych przez NIK, że wskaźniki w Programie były nieadekwatne do określonych celów, albo że nie były wiarygodne i miarodajne, ponieważ pełniły one inną rolę. Ocena efektów wsparcia jest możliwa za pomocą dwóch narzędzi: pierwsze narzędzie stanowią wskaźniki monitorowania postępu rzeczowego (w szczególności wskaźniki rezultatu, które pokazują efekty projektu), natomiast drugie narzędzie to ewaluacja.

W ramach POIG wskaźniki rezultatu mierzone były na podstawie zakończonych i rozliczonych projektów, w stosunku do określonych w dokumentach programowych wartości docelowych. Wskaźniki oddziaływania, czyli wskaźniki związane z pomiarem efektów np. w zakresie wzrostu innowacyjności przedsiębiorstw stanowią rezultat, który jest wypadkową również dodatkowych, innych czynników, nie tylko realizowanego Programu. Takie efekty, nie stanowiące bezpośredniego rezultatu udzielonego wsparcia stanowić mogą dopiero przedmiot ewaluacji.

[8] Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia – dokument określał kierunki wsparcia ze środków finansowych dostępnych z budżetu UE w okresie 2007-2013 w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności. NSRO był instrumentem odniesienia dla przygotowania programów operacyjnych, uwzględniającym jednocześnie zapisy Strategii Rozwoju Kraju na lata 2007-2015 oraz Krajowego Programu Reform na lata 2005-2008 wyznaczającego krótkookresowe cele i środki realizacji polityki wzrostu i zatrudnienia, sformułowane w ramach Strategii Lizbońskiej.

[9] Poszczególne kategorie wskaźników określone zostały zgodnie z podejściem metodologicznym, opisanym przez Komisję Europejską w dokumencie roboczym: The New Programming Period, 2007-2013. Indicative guidelines on evaluation methods: Monitoring and evaluation indicators (dokument dostępny: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2007/working/wd2indic_082006_en.pdf.

W odniesieniu do spostrzeżenia NIK, że część dokumentów strategicznych określających politykę wsparcia przedsiębiorców we wdrażaniu innowacji była pozbawiona skutecznych narzędzi monitorowania efektów z powodu nieokreślenia mierników realizacji celów lub nieokreślenia wartości oraz terminów osiągnięcia wskaźników osiągania celów nie odnosi się bezpośrednio do POIG. Podstawowymi średniookresowymi dokumentami strategicznymi, do założeń których odnosił się POIG, była odnowiona w 2005 r. Strategia Lizbońska, wyznaczająca dwa podstawowe cele – wzrost gospodarczy i zatrudnienie przy zachowaniu pełnej zgodności z celami zrównoważonego rozwoju oraz Strategiczne Wytyczne Wspólnoty. Strategia Europa 2020 była kolejnym, długookresowym programem rozwoju społeczno-gospodarczego Unii Europejskiej (UE), który zastąpił realizowaną od 2000 r. Strategię Lizbońską. W Strategii Europa 2020 – Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu podkreślona została potrzeba wspólnego działania państw członkowskich na rzecz wychodzenia z kryzysu oraz wdrażania reform umożliwiających stawienie czoła wyzwaniom związanym z globalizacją, starzeniem się społeczeństw, czy rosnącą potrzebą racjonalnego wykorzystywania zasobów. Realizacja POIG, jako instrumentu sprzyjającego rozwojowi nowoczesnej gospodarki, wpisywała się w szczególności w dwa pierwsze priorytety Europy 2020, w inteligentny rozwój oraz zrównoważony rozwój. W ramach POIG monitorowane były również wskaźniki odnoszące się do Strategii UE dla Regionu Morza Bałtyckiego. Dokumentami komplementarnymi na poziomie krajowym były natomiast: Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia, Strategia Rozwoju Kraju 2020 oraz Krajowy Program Reform na rzecz realizacji Strategii Europa 2020.

Kolejna kwestia, która została wskazana w Informacji o wynikach kontroli NIK, dotyczy oceny innowacyjności projektu. Doświadczenia realizacji POIG wskazują, że ocena innowacyjności powinna być oceną ekspercką, bazującą na wiedzy i doświadczeniu osób zaangażowanych do oceny. W opinii NIK sztywne parametryzowanie oceny innowacyjności, a więc stosowanie konkretnie zdefiniowanej punktacji, jest dobrym rozwiązaniem, jednak badania ewaluacyjne pokazują, że takie podejście często nie pozwala na wyłonienie najbardziej innowacyjnych projektów. Dopiero ocena przeprowadzona przez Panel Ekspertów (grupę ekspertów dyskutujących nad projektem) oraz, na bezpośrednie spotkanie z Wnioskodawcą, pozwala zauważyć faktyczne atuty rozwiązania będącego przedmiotem projektu.

Formułując zastrzeżenie dotyczące dostosowywania wartości wskaźników do faktycznych wyników oraz stwierdzenie, że wskaźniki zmieniane były tuż przed terminem ich

osiągnięcia tak, aby dostosować je do faktycznego stanu i w związku z tym, że nie pełniły one funkcji monitorowania efektów, należy pamiętać, że na realizację projektów POIG wpływ miał kryzys gospodarczy. W części umów beneficjenci zakładali wartości wskaźników, które okazały się niemożliwe do osiągnięcia ze względu na zaistniałą sytuację gospodarczą, której nikt nie mógł przewidzieć składając wniosek. W związku z powyższym, w uzasadnionych przypadkach konieczne było obniżanie wartości docelowej wskaźników, jednak decyzja taka była podejmowana indywidualnie dla każdego projektu. Nie można zatem stwierdzić, że cały system nie pełnił funkcji monitorowania efektów.

Odnosząc się również do spostrzeżeń NIK dotyczących braku obowiązku okresowego informowania (po zakończeniu realizacji projektu) PARP o zachowaniu lub osiąganiu wskaźników rezultatu ustalonych w umowie o dofinansowanie, należy pamiętać, że w umowach o dofinansowanie podpisywanych w ramach POIG beneficjent był zobowiązany do osiągnięcia założonych celów i wskaźników określonych we wniosku o dofinansowanie i umowie oraz zapewnienia trwałości efektów realizacji Projektu.

W odniesieniu do kwestii braku zapisów dotyczących składania oświadczeń dotyczących zachowania trwałości projektów informuję, że PARP uzupełniła procedury Kontroli trwałości projektów o proces dotyczący weryfikacji oświadczeń dotyczących utrzymania trwałości projektu składanych przez beneficjentów w ramach POIG. Beneficjenci zostali również zobowiązani do wypełnienia oraz przesłania Oświadczenia dotyczącego utrzymania trwałości projektu w ramach POIG.

Ponadto, od 2013 r. zgodnie z Rocznym Planem Kontroli Trwałości Projektu PARP przeprowadzała kontrole w nadzorowanych projektach. Kontrole są przeprowadzone rokrocznie i do końca 2017 r. w ramach działania 4.4 POIG skontrolowanych zostało 122 projektów.

Podsumowując, w odniesieniu do wniosków NIK, należy podkreślić, że w ramach realizacji Programu IZ POIG na bieżąco reagowała na pojawiające się niedoskonałości systemu i dokonywała niezbędnych działań celem wdrożenia możliwych usprawnień, które znalazły swoje odzwierciedlenie w ramach systemu i realizacji Programu, o czym była mowa w przedstawionych powyżej wyjaśnieniach do Informacji o wynikach kontroli.

W związku z powyższym, wnoszę o uwzględnienie stanowiska poprzez uzupełnienie Informacji o wynikach kontroli NIK o informacje dotyczące usprawnienia, funkcjonowania i wdrażania POIG.

3 poprawki

z up

MINISTER
Paweł Chorąży
Sekretarz Stanu

13

6.8. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra Inwestycji i Rozwoju

PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
KRZYSZTOF KWIATKOWSKI

OPINIA

PREZESA
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

do stanowiska Ministra Inwestycji i Rozwoju z dnia 10 września 2018 r. do *Informacji o wynikach kontroli wykorzystania przez przedsiębiorców środków publicznych na innowacje i prace badawczo-rozwojowe*

Minister Inwestycji i Rozwoju, odnosząc się do wniosków zawartych w informacji o wynikach kontroli, stwierdził, że znalazły one odzwierciedlenie w zmianach dokonywanych w trakcie realizacji Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka (POIG). W stanowisku odniesiono się także do zawartych w informacji ocen, przedstawiając argumenty i wyjaśnienia dotyczące tych ocen. Wskazano przy tym, że NIK skontrolowała jedynie część instrumentów wsparcia, dostępnych dla przedsiębiorców.

W *Informacji* NIK precyzyjnie opisano jakie mechanizmy wsparcia zostały objęte kontrolą. Sformułowane w tym dokumencie oceny odnoszą się do skontrolowanego zakresu działań administracji publicznej. W odniesieniu do badanych programów, w tym POIG, oceny działań podejmowanych w kontrolowanym okresie zostały uzupełnione informacjami o wprowadzonych zmianach likwidujących ryzyka występujące w realizacji tych programów, o ile takie zmiany nastąpiły.