WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Wojciech Kutyła

KGP.410.011.01.2015
P/15/022

TEKST UJEDNOLICONY

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Tekst dokumentu ujednolicony po rozpatrzeniu zastrzeżeń – zgłoszonych do wystąpienia pokontrolnego – przez Kolegium Najwyższej Izby Kontroli

(Uchwała Kolegium NIK Nr 38/2016 z dnia 24 sierpnia 2016 r.)

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 56 92, F +48 22 444 55 94
kgp@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/15/022 –Działalność ośrodków innowacji
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
Kontrolerzy	Adam Kazimierczuk, specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr 98961 z dnia 14 grudnia 2015 r. [Dowód: akta kontroli str. 1-2]
Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Rozwoju[1], Pl. Trzech Krzyży 3/5, Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mateusz Morawiecki, Wiceprezes Rady Ministrów, Minister Rozwoju[2] [Dowód: akta kontroli str. 2576, 2944]

II. Ocena kontrolowanej działalności[3]

Ocena ogólna

Minister właściwy do spraw gospodarki[4] w latach 2013-2015 wypełniał zadania związane z wdrażaniem instrumentów wsparcia dla działań proinnowacyjnych stymulujących wzrost efektywności wiedzy i pracy. Działania te były podejmowane zwłaszcza w sferze zmian regulacji prawnych oraz dysponowania środkami pomocowymi UE przeznaczonymi na rozwój ośrodków innowacji[5]. Minister Gospodarki pełnił ponadto funkcję koordynatora *Strategii Innowacyjności i Efektywności Gospodarki „Dynamiczna Polska 2020"*[6].

Zastosowanie finansowych instrumentów wsparcia przyczyniło się do unowocześnienia infrastruktury naukowo-badawczej ośrodków innowacji oraz poszerzenia ich oferty, kierowanej do przedsiębiorców, dotyczącej wspierania innowacyjności.

Stwierdzone w toku kontroli opóźnienia w realizacji przez OI projektów inwestycyjnych nie pozwalają na sformułowanie kompleksowej oceny efektywności instrumentów wykorzystywanych przez Ministra Gospodarki. Należy jednak zauważyć, że działania, mające na celu pobudzanie współpracy przedsiębiorców z instytucjami otoczenia biznesu, nie przyniosły dotychczas znaczącego

[1] Dalej: Ministerstwo lub MR, utworzone rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2015 r. *w sprawie utworzenia Ministerstwa Rozwoju oraz zniesienia Ministerstwa Gospodarki* (Dz.U. poz. 2076). Kontrola obejmowała zakres działania realizowany przez ministra właściwego ds. gospodarki, w tym Ministerstwo i Ministra Gospodarki.

[2] Minister Rozwoju kierujący działem administracji rządowej gospodarka i rozwój regionalny, powołany w dniu 16 listopada 2015 r. Poprzednio działem gospodarka kierował oraz sprawował nadzór nad działaniem 5.3 PO IG minister właściwy ds. gospodarki - Janusz Piechociński (od 6 grudnia 2012 r. do 16 listopada 2016 r.) oraz Waldemar Pawlak (od 16 listopada 2007 r. do 27 listopada 2012 r.).

[3] Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie..

[4] Dalej: Minister Gospodarki.

[5] Dalej: OI.

[6] Strategia przyjęta uchwałą nr 7 Rady Ministrów z dnia 15 stycznia 2013 r. (M.P. poz. 73). Dalej również: Strategia lub SIEG.

zwiększenia skali komercjalizacji wyników badań naukowych i intensywności wdrażania innowacyjnych technologii w gospodarce.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Minister Gospodarki podejmował działania związane z dostosowaniem systemu regulacji gospodarczych do potrzeb efektywnej i innowacyjnej gospodarki (w tym w ramach Programu *Lepsze regulacje 2015)*. Prace te miały na celu poprawę warunków prowadzenia działalności gospodarczej, w szczególności uproszczenie przepisów prawa i redukcję kosztów regulacyjnych. Prowadzono je tworząc i wdrażając rozwiązania konieczne do przeprowadzenia ekonomicznej analizy prawa gospodarczego, realizacji polityki nowej szansy oraz przeciwdziałania upadłościom.

Minister Gospodarki realizował także zadania związane z pełnieniem funkcji Instytucji Pośredniczącej dla Działania 5.3 Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka[7], zgodnie z Porozumieniem z dnia 8 maja 2007 r., zawartym z Ministrem Rozwoju Regionalnego. W ramach Działania 5.3 PO IG zostało zawartych 12 umów o dofinansowanie[8] na łączną kwotę 1 189 642,1 tys. zł, tj. na poziomie 114,9% środków przyznanych pierwotnie na realizację tego Działania. W wyniku przesunięć środków pomiędzy Działaniami PO IG możliwe było dokonanie na koniec 2015 r. płatności na rzecz 12 beneficjentów w wysokości 1 090 961,8 tys. zł, co stanowiło 105,4% alokacji. Według stanu na dzień 31 grudnia 2015 r. złożony został jeden wniosek o płatność końcową.

Zakładane projekty inwestycyjne, takie jak tworzenie i rozwój parków naukowo-technologicznych, ośrodków innowacji i transferu technologii oraz inkubatorów technologii zostały zrealizowane. Przyjęcie 20-letniego okresu trwałości projektów (liczonego od zakończenia realizacji projektu) i brak badań ewaluacyjnych - nie pozwala obecnie na ustalenie całkowitych efektów wsparcia udzielonego ośrodkom innowacji w ramach Działania 5.3 PO IG, według przyjętych dla poszczególnych projektów mierników.

Zdaniem NIK, powyższa 20-letnia perspektywa trwałości projektów wymaga zapewnienia przez Ministra Rozwoju skutecznych narzędzi monitorowania i oceny efektywności stosowanych instrumentów wsparcia udzielanego ośrodkom innowacji, zarówno pod względem ich jakościowego rozwoju i zdolności do samodzielnego funkcjonowania, a także możliwości wspierania przedsiębiorców w okresie trwałości projektów.

NIK zwraca uwagę na niski poziom innowacyjności gospodarki, zarówno w odniesieniu do wartości wskaźników zakładanych przez SIEG[9], jak i w odniesieniu do poziomu innych krajów UE. Według rankingu *Innovation Union Scoreboard 2015*[10], Polska ze wskaźnikiem sumarycznego indeksu innowacji (SII) w 2014 r. na poziomie 0,313 uplasowała się ex-aequo z Chorwacją na 23-24 miejscu wśród 28 krajów UE, przy średniej UE na poziomie 0,555. Jeszcze niżej Polska została sklasyfikowana w innym rankingu innowacyjności, tj. w indeksie GII[11]. Według tego rankingu Polska zajmowała przedostatnie miejsce wśród krajów UE, wyprzedzając jedynie Rumunię.

Biorąc pod uwagę wielkość środków publicznych przekazanych w ramach Działania 5.3 PO IG na tworzenie infrastruktury OI oraz długi (20-letni) okres trwałości projektów, niezbędne jest stworzenie mechanizmu monitorowania i kontroli sposobu wykorzystania wybudowanej infrastruktury, jak też prowadzenie badań analitycznych

---

[7] Dalej: PO IG.

[8] Pierwotna (przed zwiększeniami) wartość wsparcia dla 12 wniosków o dofinansowanie zatwierdzonych do realizacji przez IZ (po ocenie formalnej i merytorycznej) wyniosła 801 643,2 tys. zł, tj. 77,45% alokacji.

[9] Patrz str. 6 wystąpienia.

[10] http://ec.europa.eu/growth/industry/innovation/facts-figures/scoreboards/files/ius-2015_en.pdf

[11] *The Global Innovation Index 2015* - Ranking został opublikowany pod adresem: https://www.globalinnovationindex.org/userfiles/file/reportpdf/GII-2015-v5.pdf

określających wpływ tej infrastruktury na podnoszenie poziomu innowacyjności gospodarki.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Wsparcie działań proinnowacyjnych

1.1 Realizacja *Strategii Innowacyjności i Efektywności Gospodarki „Dynamiczna Polska 2020"*

Opis stanu faktycznego

Minister Gospodarki, zgodnie z art. 9 ustawy z dnia 4 września 1997 r. *o działach administracji rządowej*[12] był odpowiedzialny zarówno za podejmowanie działań sprzyjających wzrostowi konkurencyjności oraz innowacyjności gospodarki polskiej, jak i za kształtowanie warunków podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej. Minister Gospodarki w ramach swoich kompetencji realizował programy wieloletnie mające na celu wspieranie finansowe inwestycji realizowanych przez przedsiębiorców.

Zadania Ministra Gospodarki odnoszące się do działalności OI były określone w dwóch z czterech celów szczegółowych sformułowanych w Strategii: cel pierwszy *Dostosowanie otoczenia regulacyjnego i finansowego do potrzeb innowacyjnej i efektywnej gospodarki* oraz cel drugi *Stymulowanie innowacyjności poprzez wzrost efektywności wiedzy i pracy*. Realizując zadania w ramach celu pierwszego Ministerstwo Gospodarki[13] prowadziło działania dotyczące wdrożenia rozwiązań do przeprowadzenia ekonomicznej analizy prawa gospodarczego, w tym wdrożenia ustandaryzowanych wzorów dokumentów towarzyszących procesowi oceny wpływu (testu regulacyjnego, oceny skutków regulacji, oceny funkcjonowania ustawy – ocena skutków regulacji ex post), opracowania wytycznych do przeprowadzenia oceny wpływu oraz konsultacji społecznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego. Ministerstwo podejmowało także działania w celu przeprowadzenia (we współpracy z PARP[14]) pilotażowego projektu wdrożenia testu MŚP[15] (analizy wpływu projektowanych rozwiązań prawnych na sektor MŚP w ramach oceny skutków regulacji).

W ramach identyfikacji i wspierania rozwoju obszarów i technologii o największym potencjale wzrostu, na podstawie *ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej oraz ustawy o Krajowym Funduszu Kapitałowym*[16], MG uczestniczyło w uruchomieniu działania PO IR[17] pod nazwą *Kredyt na innowacje technologiczne*, mającego na celu wsparcie finansowe udzielane MŚP w procesie wdrażania nowych technologii.

W ramach ułatwienia przedsiębiorstwom dostępu do kapitału, ze szczególnym uwzględnieniem kapitału wysokiego ryzyka i sektora MŚP, MG realizowało zadania dotyczące wsparcia procesów mobilizacji oszczędności i formowania kapitału, rozwoju systemu pożyczkowego, poręczeniowego i gwarancyjnego, rozwoju systemu mikrofinansowania, rozwoju i promocji oraz alternatywnych do kredytu bankowego źródeł finansowania działalności, rozwoju systemu finansowania podwyższonego ryzyka oraz działania informacyjne i szkoleniowe. Jednym z działań z tego zakresu była realizacja w 2013 r., we współpracy z PARP, zadań ujętych w *Kierunkach rozwoju funduszy pożyczkowych i poręczeniowych dla małych*

[12] Dz. U. Nr 141 poz. 943, ze zm.
[13] Dalej: MG.
[14] Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości.
[15] Małych i średnich przedsiębiorstw.
[16] Dz.U. z 2015 r., poz. 1308.
[17] Program Operacyjny Innowacyjny Rozwój.

i średnich przedsiębiorstw[18], w ramach którego m.in. przeprowadzono audyt standardów funkcjonowania funduszy pożyczkowych i świadczenia usług pożyczkowych przez te fundusze. Ponadto podnoszono i rozwijano kompetencje konsultantów świadczących usługi pożyczkowe w ramach Krajowego Systemu Usług, monitorowano fundusze pożyczkowe, a także wdrożono Ogólnopolski System Wspierający Udzielenie Poręczeń oraz promowano fundusze pożyczkowe i poręczeniowe.

Realizując zadania określone w ramach celu drugiego SIEG, w zakresie wdrożenia proinnowacyjnych rozwiązań przy udzielaniu zamówień publicznych, MG zorganizowało wspólnie z Komisją Europejską oraz Urzędem Marszałkowskim Województwa Małopolskiego konferencję[19] na temat innowacyjnych zamówień publicznych i zamówień przedkomercyjnych, prowadziło uzgodnienia z Narodowym Centrum Badań i Rozwoju w kwestii podjęcia działań na rzecz uruchomienia, w ramach PO IR, pierwszego pilotażowego zamówienia przedkomercyjnego[20] oraz współpracowało z PARP w sprawie promocji innowacyjnych zamówień publicznych, realizowanych w ramach nowej perspektywy finansowej.

W 2013 r. MG współpracowało z PARP przy organizacji konferencji oraz sesji spotkań przedstawicieli klastrów Polski i Francji, posiedzeń Klubu Klastrów (tj. platformy wymiany opinii i pomysłów środowiska klastrowego).

W 2014 r. MG uczestniczyło w pracach nad utworzeniem systemu wyboru i wsparcia Krajowych Klastrów Kluczowych[21], w wyniku których opracowane zostały kryteria wyboru oraz regulamin konkursu o status KKK.

W 2015 r. MG zorganizowało[22] I rundę Konkursu o status KKK, w której ze złożonych 22 wniosków, po przeprowadzeniu oceny, status ten uzyskało siedem klastrów[23].

[Dowód: akta kontroli str. 22-47]

Według informacji zawartych w sprawozdaniach z realizacji SIEG, MG nie ponosiło wydatków na działania związane ze wsparciem współpracy w systemie innowacji (promocja współpracy i kooperacji podmiotów gospodarczych oraz innych partnerów w realizacji przedsięwzięć rozwojowych, w tym w obszarze działalności B+R+I[24]), w ramach klastrów oraz tworzeniem systemu brokerów technologii.

[Dowód: akta kontroli str. 6-369, 1443-1450, 1518-1520, 1559-1564, 1970-2266, 2945-2960]

Zgodnie z założeniami przyjętymi w Strategii, do monitorowania realizacji SIEG służyły sporządzane przez Ministra Gospodarki roczne sprawozdania (powstające na podstawie informacji przekazywanych przez realizatorów Strategii) oraz wskaźniki monitoringowe, pozyskiwane głównie ze źródeł statystyki publicznej.

Z realizacji Strategii sporządzone zostały dwa sprawozdania, tj. *Informacja o realizacji Strategii Innowacyjności i Efektywności Gospodarki w roku 2013* i *w roku 2014*[25].

---

[18] Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 3 lutego 2009 r., zmieniony w dniu 22 lutego 2011 r.

[19] Konferencja w Krakowie w dniach 14-15 listopada 2013 r.

[20] Zgłoszenia do pierwszego naboru propozycji przedkomercyjnych zamówień przyjmowane były przez NCBR do 19 sierpnia 2013 r.

[21] Dalej: KKK.

[22] W terminie 12 maja – 19 czerwca 2015 r.

[23] Klaster Dolina Lotnicza, Klaster Interizon, Klaster Obróbki Metali, Mazowiecki Klaster ICT, Polski Klaster Aluminium, Wschodni Klaster Budowlany, Zachodniopomorski Klaster Chemiczny.

[24] Działalność badawczo-rozwojowa i innowacyjna.

[25] Zatwierdzone przez Ministra Gospodarki jako koordynatora Strategii, w dniu 14 kwietnia 2015 r. (sprawozdanie za 2013 r.) i 9 listopada 2015 r. (sprawozdanie za 2014 r.). Zgodnie z par. 4 Zarządzenia nr 50 z dnia 4 lipca 2012 r. Prezesa Rady

Jak wynika z wyjaśnień Dyrektora Departamentu Strategii i Analiz[26], sporządzenie sprawozdania za rok 2015, na podstawie informacji otrzymanych od realizatorów Strategii w drugim kwartale 2016 r., planowane jest na trzeci kwartał 2016 r.

Realizacja wskaźników monitorujących SIEG, według danych ze sprawozdania za 2014 r., przedstawiała się następująco[27]:

1. W zakresie celu szczegółowego nr 1 – *Dostosowanie otoczenia regulacyjnego i finansowego do potrzeb innowacyjnej i efektywnej gospodarki*:
   - udział wydatków publicznych na B+R w PKB, plan na 2015 r. 0,6%, wykonanie 0,5%,
   - udział wydatków przedsiębiorstw na B+R w PKB, plan na 2015 r. 0,33%, wykonanie 0,44%,
   - udział inwestycji venture capital w przedsięwzięcia jako % PKB, plan na 2015 r. 0,1%, wykonanie 0,036% (w 2013 r.),
   - redukcja kosztów regulacyjnych (skumulowana wartość) jako % PKB, plan na 2015 r. 1%, wykonanie 0,7%.
2. W zakresie celu szczegółowego nr 2 – *Stymulowanie innowacyjności poprzez wzrost efektywności wiedzy i pracy*, podane zostały wskaźniki:
   - udział przedsiębiorstw wprowadzających innowacje produktowe lub procesowe jako % ogólnej liczby MŚP[28], plan na 2015 r. 20%, wykonanie 13,07% (w 2012 r.),
   - udział produktów wysokiej i średniowysokiej techniki w produkcji sprzedanej w przemyśle, plan 35%, wykonanie 31,9% (w 2013 r.),
   - udział przedsiębiorstw przemysłowych MŚP współpracujących w swej działalności innowacyjnej w inicjatywach klastrowych lub innych sformalizowanych formach współpracy, w liczbie przedsiębiorstw aktywnych innowacyjnie, plan 16, wykonanie 6,9,
   - wydatki na technologie informacyjne i telekomunikacyjne jako % PKB, plan 8,5%, wykonanie 4,5% (w 2010 r.).

[Dowód: akta kontroli str. 22- 42, 99-369]

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące badanej działalności

Minister Gospodarki, przedstawiając w sprawozdaniach z realizacji SIEG dane o poziomie wskaźników monitorujących realizację Strategii, opierał się na dostępnych informacjach, które nie zapewniały aktualnej wiedzy w momencie składania sprawozdania (harmonogram publikacji danych ze statystyki publicznej nie pokrywa się z okresem sprawozdawczym). Powodowało to sytuację, że w sprawozdaniu za 2014 r. Minister Gospodarki podał poziom wskaźnika *wydatki na technologie informacyjne i telekomunikacyjne jako % PKB* według stanu na 2010 r., wskaźnika *udział przedsiębiorstw wprowadzających innowacje produktowe lub procesowe jako % ogólnej liczby MŚP* według stanu na 2012 r., a dwóch kolejnych wskaźników według stanu na 2013 r. W konsekwencji sprawozdanie nie przedstawiało rzetelnego i aktualnego obrazu stanu realizacji poszczególnych mierników, a więc nie pozwalało na w pełni wiarygodne wnioskowanie o szansach osiągnięcia zakładanych celów.

Ministrów *w sprawie Komitetu Koordynacyjnego do spraw Polityki Rozwoju*, sprawozdania te były rozpatrzone, zaopiniowane i przyjęte przez Komitet Koordynacyjny ds. Polityki Rozwoju.

[26] Pismo z dnia 20 stycznia 2016 r.

[27] W sprawozdaniach przedstawiane są wartości wskaźników kluczowych według ostatniego dostępnego pomiaru (harmonogram publikacji danych ze statystyki publicznej nie pokrywa się z okresem sprawozdawczym).

[28] Małe i Średnie Przedsiębiorstwa.

Odnosząc się do wartości wskaźników zakładanych do osiągnięcia na koniec 2015 r. (docelowy poziom mierników realizacji SIEG ma być osiągnięty w 2020 r.), NIK wskazuje, iż niektóre mierniki znacznie odbiegały od poziomu planowanego na 2015 r. Przykładowo, *udział przedsiębiorstw wprowadzających innowacje produktowe lub procesowe jako % ogólnej liczby MŚP* powinien osiągnąć w 2015 r. 20%, tymczasem faktyczny poziom wynosił w 2012 r. 13,07%. Z danych Głównego Urzędu Statystycznego[29] wynika, że w latach 2012-2014 odsetek przedsiębiorstw, które wprowadziły innowacje produktowe lub procesowe, wzrósł o niecały jeden punkt procentowy (najczęściej takie innowacje wprowadzały podmioty o liczbie pracujących 250 osób i więcej). Uwzględniając powyższe, ryzyko nieosiągnięcia zakładanego na koniec 2015 r. poziomu udziału przedsiębiorstw wprowadzających innowacje produktowe lub procesowe w grupie MŚP należy ocenić jako wysokie.

Przywołane wartości wskaźników z realizacji SIEG wskazują, że osiągnięcie celów przyjętych w Strategii jest zagrożone. Zdaniem NIK, Minister Rozwoju powinien zintensyfikować działania mające zapewnić realizację wskaźników przyjętych w Strategii bądź doprowadzić do aktualizacji przyjętych założeń.

1.2 Program Rozwoju Przedsiębiorstw do 2020 r.

Opis stanu faktycznego

Jednym z programów wykonawczych SIEG (przy przygotowaniu którego uczestniczyło Ministerstwo Gospodarki), jest *Program Rozwoju Przedsiębiorstw do 2020 r.*[30], zawierający katalog instrumentów wsparcia rozwoju innowacyjności i przedsiębiorczości w Polsce, będący jednocześnie podstawą do stworzenia elementów programu operacyjnego dla perspektywy 2014–2020, w zakresie kompetencji MG, tzn. konkurencyjności, innowacyjności, przedsiębiorczości i dostosowania zasobów ludzkich do potrzeb gospodarki.

Elementem tego programu był (sporządzony przez MG przy współpracy z Ministerstwami: Infrastruktury i Rozwoju oraz Nauki i Szkolnictwa Wyższego) dokument pn. *Krajowa inteligentna specjalizacja*[31], którego celem było określenie priorytetów gospodarczych w obszarze badań, prac rozwojowych i innowacyjności (B+R+I) oraz skupienie inwestycji w obszarach zapewniających zwiększenie wartości dodanej gospodarki i jej konkurencyjności na rynkach zagranicznych. Do określenia KIS wykorzystany został dokument opracowany przez MNiSW na zlecenie MG pt. *Foresight technologiczny przemysłu InSight2030* oraz Krajowy Program Badań.

Realizując postanowienia KIS poprzez organizację spotkań informacyjnych dla zainteresowanych podmiotów, MG rozpoczęło w lipcu 2014 r. prace związane z utworzeniem *Grup Roboczych ds. krajowych inteligentnych specjalizacji*, które w założeniu miały jednoczyć świat nauki, biznesu i instytucje otoczenia biznesu.

Określenie inteligentnych specjalizacji stanowiło warunek dla uruchomienia środków finansowych w ramach perspektywy finansowej na lata 2014-2020[32] na wsparcie B+R+I), w obszarach o największym potencjale innowacyjnym i konkurencyjnym w skali kraju.

W ramach działań legislacyjnych, w *PRP 2020* została przedstawiona konstrukcja nowej ulgi podatkowej na działalność badawczo-rozwojową dla przedsiębiorców prowadzących prace B+R (możliwość zaliczania do kosztów uzyskania przychodów

[29] *Działalność innowacyjna przedsiębiorstw w latach 2012-2014.*

[30] Program przyjęty uchwałą nr 42/2014 Rady Ministrów z dnia 8 kwietnia 2014 r. (RM-111-35-14), zgodnie z art. 15, ust. 1 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. *o zasadach prowadzenia polityki rozwoju* (Dz.U. z 2016 r. poz. 383.). Dalej także: *PRP 2020*.

[31] Dalej: KIS.

[32] Od kwietnia 2015 r. w ramach PO IR, zostały uruchomione konkursy, mające na celu wspieranie projektów w obszarach zidentyfikowanych jako krajowe inteligentne specjalizacje.

kosztów szeroko pojmowanej działalności B+R w wysokości 150% poniesionych kosztów) i jednoczesna likwidacja ulgi na zakup nowych technologii. Konstrukcja ta nie uzyskała akceptacji Ministerstwa Finansów, które docelowo poparło, przygotowany w pierwszej połowie 2015 r., prezydencki projekt *ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wspieraniem innowacyjności*. W trakcie dalszych prac związanych z uzgodnieniem prezydenckiego projektu ustawy, przyjęte zostały propozycje MG związane z wprowadzeniem zmian podatkowych umożliwiających rozwój rynku venture capital oraz wspierania prowadzenia działalności badawczo-rozwojowej przez działania fiskalne, polegające na wprowadzeniu ulg podatkowych związanych z ponoszonymi kosztami na działalność badawczo-rozwojową. Prezydencki projekt przyjął postać *ustawy z dnia 25 września 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wspieraniem innowacyjności*[33].

[Dowód: akta kontroli str. 6-98]

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

1.3 Program *Lepsze regulacje 2015*

Opis stanu faktycznego

Przyjęty w 2013 r. Program *Lepsze regulacje 2015*[34], zawierał wykaz działań służących poprawie jakości tworzonego prawa (m.in. rozwój systemu ocen wpływu tworzonych regulacji, poprawa komunikacji z interesariuszami) oraz uproszczenia obowiązujących przepisów prawa (w tym redukcja obciążeń administracyjnych, kosztów dostosowawczych oraz innych kosztów funkcjonowania przedsiębiorstw i kosztów ponoszonych przez obywateli w związku ze skomplikowanymi procedurami w wybranych obszarach społeczno-gospodarczych).

Zgodnie z informacjami przedstawionymi w corocznych sprawozdaniach z realizacji poszczególnych działań w ramach Programu *Lepsze regulacje 2015*[35], MG realizowało działania służące kształtowaniu otoczenia regulacyjnego, ukierunkowane na poprawę warunków wykonywania działalności gospodarczej, które skupiały się na inicjatywach legislacyjnych[36], m.in. w zakresie redukcji niektórych obciążeń administracyjnych w gospodarce, standaryzacji niektórych wzorów pism w procedurach administracyjnych, ustanowienia prymatu działalności nad upadłością, wsparcia polubownych metod rozwiązywania sporów, uproszczeń procedur administracyjnych związanych z dokonywaniem zmian w Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej (w celu zwiększenia szybkości i sprawności obsługi przedsiębiorców) oraz wprowadzenia ponad 40 ułatwień w wykonywaniu działalności gospodarczej (głównie w zakresie ograniczenia obowiązków administracyjnych i informacyjnych, wpływających na uproszczenie kontaktów na linii przedsiębiorca – organy administracji i tym samym ograniczających koszty w tym zakresie).

Do realizowanych działań służących dostosowaniu otoczenia regulacyjnego do potrzeb innowacyjnej i efektywnej gospodarki o charakterze instytucjonalnym i wdrożeniowym, należało m.in. wprowadzenie tzw. *zasady dwóch terminów*

---

[33] Dz.U. z 2015 r., poz. 1767.

[34] Program przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 22 stycznia 2013 r. (uchwała nr 13/2013).

[35] Sprawozdanie za lata 2012-2013 sporządzone w lipcu 2014 r. i za rok 2014, sporządzone w 2015 r. Sprawozdania opracowane przez MG w oparciu o informacje uzyskane od ministerstw, Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Kancelarii Sejmu, Kancelarii Senatu oraz Rządowego Centrum Legislacji i analiz własnych MG.

[36] Główne inicjatywy legislacyjne przy których współpracowało MG, to m.in. *ustawa z dnia 16 listopada 2012 r. o redukcji niektórych obciążeń administracyjnych w gospodarce*, *ustawa z dnia 24 kwietnia 2014 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze standaryzacją niektórych wzorów pism w procedurach administracyjnych*, *ustawa z dnia 15 maja 2015 r. Prawo restrukturyzacyjne*, *ustawa z dnia 10 września 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wspieraniem polubownych metod rozwiązywania sporów*, *ustawa z dnia 25 września 2015 r. o zmianie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej*, *ustawa z dnia 7 listopada 2014 r. o ułatwieniu wykonywania działalności gospodarczej*.

(ograniczenie częstotliwości zmian w przepisach prawa)[37], uruchomienie systemu konsultacji on-line (www.konsultacje.gov.pl) zwiększające przejrzystość procesu legislacyjnego i ułatwienie udziału interesariuszy oraz powołanie *Zespołu ds. Doskonalenia Regulacji Gospodarczych*[38].

Wprowadzone zmiany, m.in. w zakresie ustaw deregulacyjnych, były opiniowane (z przewagą pozytywnych komentarzy) przez organizacje zrzeszające pracodawców i organizacje branżowe oraz omawiane na konferencjach uzgodnieniowych, a stanowiska przedstawiane były w sporządzanych przez partnerów społecznych opiniach do projektów ustaw.

[Dowód: akta kontroli str. 22-42, 1970-2266]

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

W ocenie NIK, Minister Gospodarki realizował zadania w obszarze, przedstawionym w pkt. 1 wystąpienia, w zakresie wyznaczonym w dokumentach rządowych. Efekty tych działań, określone poprzez mierniki realizacji SIEG, nie są możliwe do pełnej oceny na obecnym etapie realizacji Strategii, jednak analiza dostępnych danych wskazuję na ryzyko nieosiągnięcia zakładanych wartości niektórych mierników. Dodatkowo NIK wskazuje na nieskuteczny system bieżącego monitorowania zmian poszczególnych mierników. System ten nie zapewnia Ministrowi aktualnych danych dotyczących stanu realizacji SIEG.

2. Wsparcie ośrodków innowacji w ramach Działania 5.3 PO IG

Opis stanu faktycznego

Działanie 5.3 PO IG realizowane na podstawie *ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*[39] było nakierowane na wspieranie powstawania oraz rozwoju ośrodków innowacyjności, zlokalizowanych na obszarach o wysokim potencjale rozwoju. Wsparcie miały otrzymać wysoko wyspecjalizowane instytucje otoczenia biznesu, świadczące usługi o wysokim potencjale rynkowo-technologicznym, w tym podmioty zarządzające parkami naukowo-technologicznymi, inkubatorami technologii, centrami zaawansowanych technologii, centrami produktywności, innymi ośrodkami specjalistycznych usług dla przedsiębiorców, w szczególności MŚP.

Wsparcie w ramach Działania 5.3 PO IG udzielane było na podstawie *rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 30 stycznia 2009 r. w sprawie udzielania przez Polską Agencje Rozwoju Przedsiębiorczości pomocy finansowej w ramach działania 5.3 Wspieranie ośrodków innowacyjności PO IG 2007-2013*[40]. Realizowane były projekty wybrane do wsparcia w trybie indywidualnym[41], a udzielone OI wsparcie nie stanowiło pomocy publicznej.

---

[37] *Uchwała Rady Ministrów z 18 lutego 2014 r. w sprawie zaleceń ujednolicenia terminów wejścia w życie niektórych aktów normatywnych*.

[38] Zespół, jako organ pomocniczy Ministra Gospodarki, powołany został Zarządzeniem Ministra Gospodarki z dnia 23 maja 2012 r.

[39] Dalej: *ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*.

[40] Dz. U. Nr 21, poz. 116, z 2013 r. poz. 1398 oraz z 2014 r. poz. 797. Z dniem 1 stycznia 2015 r. zastąpione *rozporządzeniem Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 8 grudnia 2014 r. w sprawie udzielania przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości pomocy finansowej na wspieranie ośrodków innowacyjności w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka, 2007-2013* (Dz.U. z 2014 r. poz. 1869). Dalej też: rozporządzenie ws. udzielania przez PARP pomocy finansowej.

[41] Projekty w rozumieniu art. 28 ust. 1 pkt 1 ustawy *o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*. Projekty objęte wsparciem stanowiły przedsięwzięcia, których realizacja była istotna z punktu widzenia osiągnięcia zakładanych wskaźników rozwoju społeczno-gospodarczego kraju, a także istotna dla tworzenia i rozwoju środowiska innowacyjnego, zwiększającego dynamikę rozwoju kraju. Uzasadnieniem do takiej formy wsparcia najbardziej wyspecjalizowanych parków technologicznych (znajdujących się na Liście projektów indywidualnych) było udzielenie wsparcia o wyższej intensywności niż wówczas dopuszczalna przepisami unijnymi regionalna pomoc inwestycyjna (wsparcie na poziomie 85%, zamiast 30-50%). Zgodnie z konstrukcją Działania 5.3 PO IG, ośrodkowi innowacyjności przypisano funkcję pośrednika innowacji, zobowiązanego do

2.1 Instytucje uczestniczące w systemie wdrażania

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z *Wytycznymi w zakresie jednolitego systemu zarządzania i monitorowania projektów indywidualnych*[42], dla Działania 5.3 PO IG, funkcję Instytucji Zarządzającej (IZ) pełniło Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, funkcję Instytucji Pośredniczącej (IP)[43] pełnił Minister Gospodarki, a funkcję Instytucji Wdrażającej (IW)[44] powierzono PARP.

Po utworzeniu Ministerstwa Rozwoju, w związku z Zarządzeniem nr 13 Prezesa Rady Ministrów[45], zadania wynikające z pełnienia przez ministra funkcji IZ i IP dla Działania 5.3 PO IG realizowane były odpowiednio jako IZ w Departamencie Programów Wsparcia Innowacji i Rozwoju[46] oraz IP w Departamencie Innowacji[47]. PARP bez zmian pełnił rolę IW w tym Działaniu.

Ośrodki innowacji, które otrzymały wsparcie, zostały zobowiązane do świadczenia pomocy publicznej, realizując usługi na rzecz przedsiębiorców korzystających z infrastruktury OI (tzw. pomoc na drugim poziomie wsparcia). W celu wyeliminowania zagrożenia uznania wsparcia dla ośrodka innowacji jako pomocy publicznej (uzyskanie korzyści z udzielonego wsparcia), po 20 latach od czasu zakończenia realizacji projektu (okres trwałości projektu) ośrodki innowacji dokonają rozliczenia, zgodnie z algorytmem określonym w *rozporządzeniu ws. udzielania przez PARP pomocy finansowej*, natomiast IW powinna dokonać kontroli, czy OI przekazały zwaloryzowaną wysokość otrzymanego wsparcia w formie pomocy publicznej i pomocy de minimis.

[Dowód: akta kontroli str. 370-423, 943, 1871-1873, 2537-2539]

2.2 Trwałość projektów

Zgodnie z art. 57 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 - dotyczącego trwałości projektu i art. 7 Porozumienia IZ/IP oraz § 9 ust. 9 Umowy IP/IW - monitorowanie rezultatów dla poszczególnych projektów i sprawozdawczości z realizacji projektów w ramach Działania 5.3 PO IG, zadania te miały być wykonywane przez instytucje IP i IW w okresie do 5 lat po zakończeniu ich realizacji – w okresie trwałości projektów.

Po uzgodnieniu z KE zmiany schematu realizacji Działania 5.3 PO IG, wydłużony został okres trwałości projektów z 5 do 20 lat od zakończenia ich realizacji. Taki okres trwałości projektów oraz realizacji zadań w zakresie kontroli, audytu i monitorowania, wskazany został w umowach o udzielenie wsparcia, zawartych pomiędzy PARP a 12 beneficjentami.

Europejski Trybunał Obrachunkowy uznał zastosowanie 20-letniego okresu rozliczenia projektów za dobrą praktykę, pozwalającą na zwiększenie pozytywnych efektów związanych z funkcjonowaniem ośrodków innowacyjności[48] (zdaniem ETO, po standardowym 5-letnim okresie trwałości projektów, wiele ośrodków przestaje pełnić funkcję podmiotów wspierających rozwój przedsiębiorczości i innowacyjności, skupiając się na działalności czysto komercyjnej).

---

udzielania pomocy publicznej i pomocy de minimis odbiorcy ostatecznemu – czyli nowo utworzonemu lub istniejącemu przedsiębiorcy prowadzącemu działalność badawczą, rozwojową lub innowacyjną, korzystającego z pomocy ośrodka w formie usług po zredukowanych cenach.

[42] Wytyczne Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 12 sierpnia 2008 r.

[43] Na podstawie art. 27 *ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju* zawarte zostało Porozumienie z dnia 8 maja 2007 r. w sprawie systemu realizacji PO IG, na lata 2007-2013 dla osi priorytetowych: (…) 5. Dyfuzja innowacji (…) pomiędzy Ministrem Rozwoju Regionalnego jako IZ PO IG a Ministrem Gospodarki jako IP. Dalej też: Porozumienie IZ/IP.

[44] Zgodnie z Umową POIG nr I MG-PARP/2007 z dnia 3 stycznia 2007 r. *w sprawie systemu realizacji PO IG na lata 2007-2013* zawartą pomiędzy MG a PARP. Dalej: Umowa IP/IW.

[45] *Zarządzenie z dnia 28 stycznia 2016 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Rozwoju* (M.P. 2016 poz. 98).

[46] Dalej: DIR - dawny Departament Konkurencyjności i Innowacyjności MG.

[47] Dalej: DI. Dawny Departament Wdrażania Programów Operacyjnych MG.

[48] Special Report No 07/2014, pt. Has the ERDF successfully supported the development of business incubators? s.27.

IP nie występowała do IZ oraz nie otrzymała od IZ żadnej rekomendacji (np. w postaci aneksu do Porozumienia) związanej z wydłużeniem okresu trwałości projektów w ramach Działania 5.3 PO IG. Zmiana ta nie została również uwzględniona w umowie pomiędzy IP i IW.

[Dowód: akta kontroli str. 411, 1529-1532, 2537-2539]

2.3 Lista projektów

W dniu 25 stycznia 2007 r. IP przekazała[49] do IZ wstępną propozycję listy projektów indywidualnych do wsparcia w ramach Działania 5.3 PO IG. Po przyjęciu przez Radę Ministrów w dniu 27 lutego 2007 r., lista ta została opublikowana na stronie internetowej Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, w celu poddania jej konsultacjom społecznym i stworzenia możliwości zgłaszania nowych projektów oraz zgłaszania uwag do projektów z listy. Po przeprowadzeniu w okresie od 5 do 26 marca 2007 r. uzupełniającego naboru projektów, dotyczącego nowo powstających inicjatyw innowacyjnych o znaczeniu ponadregionalnym oraz zakończeniu procesu konsultacji, opracowana ostateczna lista projektów indywidualnych została opublikowana w formie obwieszczenia Ministra Rozwoju Regionalnego w Monitorze Polskim[50] i przekazana do wiadomości do KE.

Do dofinansowania w ramach Działania 5.3 PO IG przewidziano 14 projektów, z tego osiem na liście podstawowej i sześć na rezerwowej. W grudniu 2007 r. Minister Rozwoju Regionalnego podjął decyzję o dokonaniu weryfikacji wykazu projektów indywidualnych pod kątem zgodności z kryteriami strategicznymi oraz możliwości wdrożenia projektów w danej perspektywie finansowej z uwzględnieniem dostępnej alokacji.

Zgodnie z informacją podaną przez Dyrektora DIR[51], z punktu widzenia celów PO IG oraz efektywności przekazywanego wsparcia w ramach Działania 5.3 PO IG - wspierana była ograniczona liczba ośrodków innowacyjności o strategicznym charakterze, mająca na celu wzmocnienie ich potencjału innowacyjnego, a nie rozpraszanie wsparcia na większą liczbę podmiotów.

W ramach Działania 5.3 PO IG na ostatecznej liście projektów kluczowych, w tym dużych i rezerwowych, ujęto do wsparcia dziesięć projektów kluczowych i dwa projekty rezerwowe, przy orientacyjnym koszcie całkowitym inwestycji 301,54 mln euro i budżecie 190 mln euro.

[Dowód: akta kontroli str. 370-371, 1872, 1917, 2508-2509, 2538, 2578-2579, 2657]

W *Umowie IP/IW*, dotyczącej scedowania na IW obowiązku dokonywania oceny formalnej i merytorycznej wniosków, określono szczegółowe zasady dotyczące terminów uzupełnienia dokumentacji i zakresu dopuszczalnych uzupełnień oraz dokonywania ponownej oceny poprawionych wniosków. IW przeprowadziła ocenę tych projektów wg kryteriów zatwierdzonych przez Komitet Monitorujący[52]. IW przekazywała do akceptacji do IP ostateczne listy rankingowe projektów wraz z wynikami oceny merytorycznej oraz rekomendacjami.

Oceny projektów były akceptowane przez IP i IZ w ramach Listy projektów rekomendowanych (lub nie) do wsparcia.

---

[49] Zgodnie z art. 27 *ustawy* o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

[50] Zgodnie z art. 28 ust. 1a *ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*. Pierwotna lista projektów indywidualnych została ogłoszona 29 sierpnia 2007 r. (M.P. Nr 69, poz. 757), zmieniona obwieszczeniem z dnia 19 marca 2008 r. i ostatecznie ujęta w obwieszczeniu z dnia 6 sierpnia 2008 r. (M.P. Nr 60, poz. 536).

[51] Pismo z dnia 24 marca 2016 r.

[52] Komitet Monitorujący PO IG (KM PO IG) został powołany zarządzeniem nr 26 Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 30 października 2007 r. Na pierwszym posiedzeniu KM PO IG w dniu 30 listopada 2007 r. przyjęte zostały m.in. kryteria wyboru finansowanych operacji.

IP nadzorowała ocenianie projektów indywidualnych m.in. poprzez weryfikację protokołów z poszczególnych etapów oceny, sporządzanych przez Komisję Oceny Projektów oraz akceptację listy projektów rekomendowanych (lub nie) do wsparcia. Zaakceptowane przez IP listy przekazywane były ze stosowną rekomendacją do zatwierdzenia do IZ.

Na podstawie § 7 ust. 3 Umowy IP/IW, IW zawarła umowy wstępne (pre-umowy) z każdym potencjalnym beneficjentem, ujętym na liście projektów indywidualnych[53]. Według wyjaśnień Dyrektora DI[54], nie zidentyfikowano odstępstw od procedury oraz nieprawidłowości w zakresie oceny projektów.

[Dowód: akta kontroli str. 16-26, 51-56, 370-423, 1872]

2.4 Alokacja

Według wyjaśnień Dyrektora DIR[55], po zakontraktowaniu projektów indywidualnych, IZ zidentyfikowała wolne środki w ramach dostępnej alokacji na Działanie 5.3 PO IG, z możliwością wykorzystania ich na rozszerzenie zakresów realizowanych projektów.

W 2013 r. IZ otrzymała zgodę Ministra Finansów na zastosowanie mechanizmu nadkontraktacji do poziomu 110% w skali całego programu PO IG. W efekcie pojawiła się możliwość wykorzystania dodatkowych środków na rozszerzenie zakresów rzeczowych projektów, wynikająca z analizy potrzeb dokonanych przez beneficjentów. Szerszy zakres rzeczowy projektów (np. budowa dodatkowej infrastruktury, zakup dodatkowego wyposażenia laboratoryjnego) miał na celu jak najefektywniejsze dostosowanie infrastruktury OI do realizacji zadań, do których zostały powołane, tj. wzmocnienia efektów oddziaływania ośrodków na rozwój innowacyjności np. poprzez zapewnienie szerszej oferty usług dla przedsiębiorców niż planowano w pierwotnej wersji projektu.

IP monitorowało poziom nadkontraktacji na etapie przekazywania do zatwierdzenia do IZ list rankingowych.

Zmiany w zakresie dofinansowania projektów wynikały z wnioskowanych przez beneficjentów rozszerzeń zakresów rzeczowych projektów[56]. W I rundzie przeprowadzonej w 2013 r. rozszerzeniem objęto 10 z 12 realizowanych projektów, w wyniku czego łączne dofinansowanie w tym Działaniu wzrosło z 847 528,5 tys. zł, do 1 026 298,1 tys. zł. W trakcie II rundy, przeprowadzonej w latach 2013-2014, rozszerzeniem objęto sześć projektów na kwotę 193 218,3 tys. zł, przy czym jeden beneficjent zrezygnował z realizacji zadania rozszerzającego na kwotę 7 615,3 tys. zł. Tym samym łączne dofinansowanie w Działaniu 5.3 PO IG zwiększono do kwoty 1 211 910,2 tys. zł.

Wartość dofinansowania według stanu realizacji Działania 5.3 PO IG na 31 grudnia 2015 r. (z uwzględnieniem kwot oszczędności na projektach i dokonanych korekt) wyniosła 1 189 642,1 tys. zł, co oznaczało wykorzystanie środków publicznych na

---

[53] Umieszczenie projektu na liście indywidualnej związane jest z rezerwacją środków na jego wsparcie. Zgodnie z przepisami rozporządzenia *ws. udzielania przez PARP pomocy finansowej*, ośrodek innowacyjności otrzyma wsparcie po spełnieniu wymogów formalnych i merytorycznych (pozytywna ocena formalno-merytoryczna na podstawie kryteriów wyboru dla Działania 5.3 PO IG i akceptacja przez IW złożonego wniosku o udzielenie wsparcia), terminowego przygotowania odpowiedniej dokumentacji aplikacyjnej i gotowości do wdrożenia projektu oraz akceptacji wniosku o dofinansowanie przez IP i IZ. Projekt, który nie spełniał tych warunków, mógł zostać usunięty z listy podstawowej.

[54] Pismo z dnia 20 stycznia 2016 r.

[55] Pismo z dnia 24 marca 2016 r.

[56] Przyznanie zwiększonego dofinansowania uwarunkowane było złożeniem przez beneficjenta stosownego wniosku, który podlegał ocenie IW, oceniającej zgodność pod kątem realizacji pierwotnych założeń inwestycyjnych oraz wartość dodanej propozycji rozszerzenia zakresu projektu. IW wskazywała rekomendacje w sprawie udzielenia dodatkowego dofinansowania do akceptacji przez IP i IZ. Szczegółowe argumentacje potrzeb rozszerzenia zakresu projektu zawarte były we wnioskach o dofinansowanie zawierające zadania rozszerzające.

poziomie 114,9%, w porównaniu do alokacji środków na to Działanie w wysokości 1 035 103,7 tys. zł (równowartość 248 580,8 tys. euro)[57].

[Dowód: akta kontroli str. 370-376, 424-425, 632-961, 1204-1205, 1512,1759-1824, 1904, 2537-3539]

2.5 Kryteria wyboru finansowanych operacji

Wszystkie projekty znajdujące się na liście projektów indywidualnych spełniały kryteria wyboru finansowanych operacji dla Działania 5.3 PO IG przyjęte przez Komitet Monitorujący.

W kryteriach merytorycznych obligatoryjnych określono, m.in., że: wnioskodawca jest wysoko wyspecjalizowaną instytucją otoczenia biznesu, projekt jest zgodny z celem i zakresem Działania 5.3 PO IG, wnioskodawca dysponuje zasobami umożliwiającymi realizację projektu (np. know-how, potencjał ekonomiczny, doświadczona kadra), kondycja finansowa wnioskodawcy umożliwia prawidłową i terminową realizację projektu. Kryteria te oceniane były w systemie 0-1.

W piśmie z dnia 8 stycznia 2007 r. do MG, odnoszącym się do merytorycznego zakresu wsparcia w ramach Działania 5.3 PO IG, Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego stwierdził, iż zasadne było umożliwienie wsparcia również dla inwestycji w nowo powstające ośrodki o wysokim potencjale innowacyjnym, przy czym niezbędne byłoby przeformułowanie kryteriów wyboru finansowanych operacji w sposób umożliwiający wsparcie, bez względu na fakt, czy dany ośrodek dotychczas istniał czy też nie.

Jak wynika z wyjaśnień Dyrektora DIR[58] rozszerzenie zakresu udzielenia wsparcia o nowo powstające OI nie stanowiło zmiany kryteriów wyboru finansowanych operacji, ponieważ pomimo braku własnej infrastruktury, wnioskodawca prowadził działalność w zakresie świadczenia ww. usług przedsiębiorcom.

Wymogi formalne jakie musiał spełniać wniosek, wnioskodawca i projekt oraz kryteria merytoryczne obligatoryjne określone zostały w *Przewodniku po kryteriach wyboru finansowanych operacji w ramach PO IG 2007-2013,* sporządzonym we wrześniu 2009 r. przez IP.

Zgodnie z Porozumieniem IZ/IP, kryteria wyboru projektów ujętych w indykatywnym wykazie indywidualnych projektów kluczowych były przedstawiane przez IP do zatwierdzenia przez IZ, a następnie do zatwierdzenia przez KM PO IG.

[Dowód: akta kontroli str. 370-376, 2506, 2510-2516, 2577-2578, 2589-2629, 2631-2634, 2657, 2841]

2.6 Wskaźniki i kryteria

Wskaźniki produktu i rezultatu określone zostały na poziomie Działania (w *Szczegółowym Opisie Priorytetów PO IG*, zatwierdzone przez IZ, na podstawie propozycji przekazanych przez IP) oraz na poziomie projektów (we wniosku o dofinansowanie projektu beneficjent określał cele projektu i wskaźniki ich osiągnięcia, obligatoryjne i własne wskaźniki, zaakceptowane na etapie oceny projektu).

Kryteria i wskaźniki realizacji celów Działania 5.3 PO IG dotyczyły powstania i rozwoju wyspecjalizowanych ośrodków. Zgodnie z metodologią KE[59] wskaźniki produktu odnoszą się do bezpośrednio do finansowanych działań (mierzą, czy zaplanowane działania zostały zrealizowane), a wskaźniki rezultatu odnoszą się do

[57] Według zestawienia sporządzonego zgodnie z alokacją zawartą w arkuszu kalkulacyjnym Ministerstwa Finansów z dnia 5 grudnia 2015 r.

[58] Wyjaśnienie zawarte w piśmie z dnia 7 kwietnia 2016 r.

[59] The New Programing Period, 2007-2013. Indicative guidelines on evaluation methods: Monitoring and evaluation indicators.

bezpośrednich i natychmiastowych efektów dla beneficjentów pojawiających się w związku z realizowanym projektem (nowe przedsiębiorstwa funkcjonujące w ośrodkach innowacji i nowe usługi, świadczone dzięki wytworzonej infrastrukturze i nowych miejsc pracy). Zdaniem Dyrektora DIR[60], wskaźniki związane z pomiarem efektów w zakresie wzrostu innowacyjności przedsiębiorstw - lokatorów ośrodka, nie były objęte wskaźnikami produktu i rezultatu, ponieważ stanowią wskaźnik oddziaływania (rezultatu zapożyczonego przez inne czynniki). Czyli efekty nie stanowią bezpośredniego rezultatu udzielonego wsparcia, ale efekty te mogą stanowić przedmiot badań ewaluacyjnych.

Wskaźniki oddziaływania nie były przyjmowane do monitorowania rezultatów wdrażania Działania 5.3 PO IG.

[Dowód: akta kontroli str. 370-376, 2537-2574, 2841-2842]

2.7 Postęp rzeczowy

W sprawozdaniu z realizacji PO IG za rok 2015[61] dla oceny postępu rzeczowego Działania 5.3 PO IG, podane zostały następujące wartości:

a) wskaźników produktu:

- 12 projektów wspartych z PO IG,
- 12 podmiotów, którym udzielono wsparcia,
- 12 projektów zrealizowanych przy współpracy jednostek naukowo-badawczych i przedsiębiorstw,
- 4,45 tys. m^2, przy wartości docelowej 125 tys. m^2, wybudowanych/ zmodernizowanych budynków,
- 20,43 mln zł, przy wartości docelowej 450 mln zł, wybudowanej lub zmodernizowanej infrastruktury technicznej,
- 27,92 mln zł, przy wartości docelowej 100 mln zł zakupionego wyposażenia;

b) wskaźników rezultatu:

- 44 przedsiębiorstwa korzystające z zakupionego wyposażenia i infrastruktury technicznej, docelowo 400 przedsiębiorstw,
- jedna zrealizowana usługa doradcza na rzecz przedsiębiorców, docelowo 2000 usług,
- 13 nowych miejsc pracy utworzonych w przedsiębiorstwach korzystających ze wsparcia, docelowo 1300 miejsc pracy,
- 5 nowo utworzonych przedsiębiorstw na terenie objętym realizacją projektu, docelowo 150,
- 103 podmioty zaangażowane w prowadzenie działalności wynikającej z projektu, w tym jedna instytucja otoczenia biznesu, 51 przedsiębiorstw, 51 MŚP, przy wartości docelowej - 12/188/188.

Na podstawie dokumentów programowych oraz wytycznych w zakresie sprawozdawczości PO IG, IP monitorowała realizację wskaźników w odniesieniu do projektów już zakończonych (rozliczona płatność końcowa).

[Dowód: akta kontroli str. 375, 880, 892, 1828, 1869-1870, 2483, 2537-2539, 2841-2842]

2.8 Nadzór i kontrola

Roczne plany kontroli określające terminy kontroli trwałości projektów przez IW były akceptowane przez IP i zatwierdzane przez IZ. Opracowany przez IW plan kontroli na 2016 r., nie przewidywał kontroli trwałości w projektach realizowanych w ramach Działania 5.3 PO IG.

---

[60] Wyjaśnienia Dyrektora DIR zawarte w piśmie z dnia 24 marca 2016 r.

[61] W sprawozdaniach za poprzednie lata wskaźniki postępu rzeczowego wynosiły „0".

W ramach monitorowania[62] projektów, IP przekazywała do IZ miesięczne informacje o stanie przygotowania projektów indywidualnych do realizacji.

IP dokonywała weryfikacji informacji z przeprowadzonych przez IW kontroli u beneficjentów Działania 5.3 PO IG na podstawie sporządzanych co kwartał przez IW zestawień z przeprowadzonych kontroli oraz danych z systemu KSI SIMIK 2007-2013[63]. Informacje o nieprawidłowościach stwierdzonych przez IW były ujmowane w kwartalnych zestawieniach do momentu ich całkowitego usunięcia (rozliczenia).

Z przeprowadzonych przez IW kontroli w latach 2011-2015 zidentyfikowane zostały nieprawidłowości raportowane do KE w ramach systemu IMS - Irregularity Management System, u sześciu spośród 12 beneficjentów Działania 5.3 PO IG, na całkowitą kwotę nieprawidłowości 5 241 tys. zł, kwotę zadeklarowaną do KE 2 891 tys. zł i kwotę wycofaną/odzyskaną 2 349,1 tys. zł.

Nieprawidłowości te dotyczyły przede wszystkim naruszenia zasad uczciwej konkurencji, równego traktowania wykonawców oraz przejrzystości w postępowaniu przetargowym, zlecania zwycięzcy postępowania konkursowego kolejnych prac, nieobjętych postępowaniem, zastosowania trybu wyboru wykonawcy z wolnej ręki bez zachowania ustawowych przesłanek dla tego trybu oraz braku oryginałów niezbędnych dokumentów na podstawie których rozliczano wydatki.

Zidentyfikowane nieprawidłowości niepodlegające raportowaniu do KE obejmowały cztery realizowane projekty, o całkowitej kwocie nieprawidłowości 256,6 tys. zł i kwocie odzyskanej/wycofanej 110,3 tys. zł.

Nieprawidłowości te dotyczyły m.in. niewłaściwego zastosowania trybu wyboru wykonawcy z wolnej ręki, niewłaściwego sposobu opisania przedmiotu zamówienia mogącego utrudnić uczciwą konkurencję, niewłaściwego przeprowadzenia postępowania, podwójnego finansowania wydatków.

IP przeprowadzała kontrole zgodnie z otrzymanym od IZ planem kontroli PO IG na dany rok. W latach 2013-2015 Działanie 5.3 PO IG nie było objęte planem kontroli przez IP.

W związku ze stanowiskiem KE dotyczącym obowiązku stosowania *ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych*[64] przez Specjalne Strefy Ekonomiczne (SSE) (w związku z nowelizacją ustawy *o specjalnych strefach ekonomicznych*)[65], IZ wystąpiła do Instytucji Koordynującej Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia z wnioskiem o interpretację zmian oraz sposobu postępowania. Dotychczas IP/MG wyrażało pogląd, że SSE nie miały obowiązku stosowania Pzp, w przeciwieństwie do Urzędu Zamówień Publicznych oraz Europejskiego Urzędu ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych. Z przedstawionej w trakcie kontroli korespondencji pomiędzy IZ a IP i IW, wynika, że zagrożony uznaniem poniesionych wydatków za niekwalifikowalne, a tym samym zastosowaniem korekty finansowej, był projekt *Gdański Park Naukowo-Technologiczny - III Etap*, dofinansowany w kwocie 114 981,1 tys. zł, realizowany przez Pomorską Specjalną Strefę Ekonomiczną Sp. z o.o. w Sopocie. Projekt ten realizowany był zgodnie z umową o dofinansowanie, w związku z tym, IP podzieliło stanowisko IW, że w przypadku

[62] Wymóg monitorowania realizacji projektów indywidualnych przez IZ, IP lub IW na podstawie informacji uzyskiwanych od beneficjentów w ramach systemu sprawozdawczości projektów współfinansowanych z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności (zgodnych z *Wytycznymi Ministra Rozwoju Regionalnego w zakresie sprawozdawczości*) wynika z zapisów rozdziału 6 (punkty 113-115) *Wytycznych w zakresie jednolitego systemu zarządzania i monitorowania projektów indywidualnych* (zatwierdzonych przez Ministra Rozwoju Regionalnego dnia 12 sierpnia 2008 r., ze zm.), *zgodnych z art. 28 ust. 1 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*.

[63] Przy pomocy List sprawdzających – Zestawienie przeprowadzonych kontroli, stanowiących Załącznik nr 28.3-1 do Instrukcji Wykonawczej IP.

[64] Dz. U. z 2015 r. poz. 2164. Dalej: Pzp.

[65] Pismo z dnia 9 grudnia 2015 r. Ares(2015)5691883.

nałożenia na ten projekty korekt finansowych (w związku z rozbieżną kategoryzacją SSE jako podmiotów zobowiązanych do stosowania Pzp), korekty te należy uznać za błędy systemowe, bez konieczności zwrotu środków przez beneficjenta. Do czasu zakończenia kontroli nie nastąpiło rozstrzygnięcie tej sprawy.

[Dowód: akta kontroli str. 370-376, 974-975, 994-995, 1016-1017, 1033-1034, 1529-1558, 1868, 1872, 2267, 2479-2539, 2635-2656, 2841-2943]

2.9 Badania ewaluacyjne

Zgodnie z art. 8 Porozumienia IZ/IP, zadaniem IP jest współpraca z IZ przy realizacji ocen dotyczących realizowanego Działania 5.3 PO IG.

Według wyjaśnień Dyrektora DI[66], do chwili zakończenia (złożenie wniosku o płatność końcową, do końca 2015 r.) i rozliczenia projektów indywidualnych, w opinii IP nie było zasadnym przeprowadzenie analizy/ewaluacji efektów Działania 5.3 PO IG.

Jedynym zaplanowanym badaniem ewaluacyjnym[67] związanym z udzielonym ośrodkom innowacji wsparciem w ramach Działania 5.3 PO IG, było badanie pt.: *Ocena potencjału ośrodków innowacji w świadczeniu usług proinnowacyjnych*, które ma być sfinansowane w ramach PO IR.

Zdaniem Dyrektora DIR[68], badania ewaluacyjne nie są jedynym instrumentem oceny efektów działania w ramach programów operacyjnych współfinansowanych ze środków UE. Podstawowa ocena efektów wdrożenia działania odbywa się na podstawie wskaźników zrealizowanych przez zakończone projekty. Dodatkowo po zakończeniu realizacji projektów przeprowadza się kontrole trwałości.

[Dowód: akta kontroli str. 374-375, 1529-1532, 1872-1920, 2472-2475, 2537-2539]

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące badanej działalności

Realizacja niektórych projektów wiąże się z dużym ryzykiem nieprzekazania przez OI całości otrzymanego wsparcia na rzecz przedsiębiorców korzystających z usług OI, w 20 letnim okresie trwałości.

Dotyczy to zwłaszcza projektu *Park Technologiczny - Miasteczko Multimedialne*, który z uwagi na problemy ze spełnieniem kryterium kondycji finansowej przy rozpatrywaniu wniosku był wielokrotnie, już na etapie oceny merytorycznej, korygowany i uzupełniany. Wnioskodawca miał także problemy z potwierdzeniem dysponowania zasobami umożliwiającymi realizację projektu (np. know-how, potencjał ekonomiczny, doświadczona kadra) oraz z uzyskaniem promesy bankowej jako zabezpieczenia wkładu własnego realizowanego projektu.

Mając powyższe na uwadze, zdaniem NIK, zrealizowane projekty powinny być objęte szczególnym nadzorem ze strony IW, jak też IP/IZ, który nie powinien ograniczać się jedynie do kontroli po terminie zakończenia okresu trwałości projektów. Tym bardziej, że w związku z wydłużeniem w schemacie Działania 5.3 POIG okresu trwałości projektów (pierwotny okres 5-letni zmieniono na 20 lat) brak jest właściwych uregulowań w zakresie m.in. monitorowania, kontroli trwałości projektów, czy też przechowywania i archiwizowania dokumentacji[69].

---

[66] Pismo z dnia 20 stycznia 2016 r.

[67] Pierwotnie badanie to zaplanowane było w Planie ewaluacji PO IG na rok 2015, na wniosek MG przesunięte zostało na rok 2016.

[68] Pismo z dnia 1 marca 2016 r.

[69] W Porozumieniu IZ/IP (art. 12) określono m.in., że IP zapewnia, w okresie co najmniej 5 lat następujących po zamknięciu pomocy w ramach PO IG, archiwizację dokumentów.

Zdaniem NIK, wskazane jest uregulowanie kwestii związanych z realizacją i ze sposobem finansowania zadań związanych z monitorowaniem, kontrolą trwałości projektów, przechowywania i archiwizowania dokumentacji.

Realizowane w ramach projektów inwestycje dotyczące budowy/modernizacji ośrodków innowacji, odbywały się etapami (budowa infrastruktury – budynki i otoczenie, wyposażenie podstawowe, nabór lokatorów parku, zakup specjalistycznego wyposażenia, uruchomienie całości parku), a zakończenie kolejnych etapów (zwłaszcza pierwszego, w zakresie budowy) wiązało się z wydatkowaniem znacznych środków, co nie miało swojego odzwierciedlenia w osiąganych wskaźnikach, co uniemożliwia ewaluację efektu wsparcia. Z przedstawionych w trakcie kontroli dokumentów wynika, że przyjęte w ramach Działania 5.3 PO IG wskaźniki produktu[70] i rezultatu oraz ich realizacja, nie pozwalają na określenie uzyskanych efektów na chwilę zakończenia kwalifikowalności wydatków w ramach projektów (do końca 2015 r.). Efekty wsparcia udzielonego OI, w tym transferu do przedsiębiorstw korzystających z infrastruktury OI, widoczne mogą być dopiero w dalszej perspektywie czasowej.

Właściwym działaniem byłoby określenie sposobu monitorowania i dokonywania okresowych ocen uzyskanego efektu wsparcia ośrodków innowacji, w całym okresie trwałości projektów, a nie tylko na zakończenie 20 letniego okresu trwałości projektów. Zwiększony nadzór nad prawidłowym funkcjonowaniem OI jest uzasadniony zwłaszcza w odniesieniu do podmiotów wobec których można zidentyfikować ryzyka niedotrzymania trwałości projektu.
NIK zwraca uwagę, że brak jest oceny (lub informacji o planie i terminie jej sporządzenia) uzyskanego efektu wsparcia ośrodków innowacji w działaniu 5.3 PO IG.

Brak zaplanowanych badań ewaluacyjnych (poza jednym zaplanowanym badaniem w zakresie oceny potencjału OI) oraz brak możliwości realnego określenia terminów realizacji wskaźników, nie pozwala na dokonanie (w przewidywalnej perspektywie czasowej) obiektywnej oceny udzielonego wsparcia ośrodkom innowacji.

Według aktualnie dostępnych informacji, po wydatkowaniu kwoty ponad 1,047 mld zł na wsparcie dla 12 ośrodków innowacji, nie można w obiektywny sposób określić m.in. trafności wyboru danego projektu, poziomu realizacji wskaźników czy celowości wydatkowania powyższych środków.

Zdaniem NIK, dla dokonania właściwej i kompleksowej oceny wsparcia OI w ramach działania 5.3 PO IG, niezbędna jest ewaluacja m.in. w zakresie oceny skuteczności wsparcia (zdolność osiągnięcia zakładanych celów Działania 5.3), oceny efektywności wsparcia (współmierność uzyskanych efektów do wysokości środków przeznaczonych na wsparcie), oceny trwałości wsparcia, a także wprowadzenia ewentualnych działań korygujących w celu zapewnienia kontynuacji pozytywnych efektów wsparcia widocznych po zakończeniu realizacji projektu. Wyniki kontroli OI ujawniły ryzyko niesprostania części z nich obowiązkowi utrzymania, a zwłaszcza koniecznego odnawiania infrastruktury powstałej w wyniku wsparcia środkami UE.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

[70] Informacje jakie uzyskuje się ze sprawozdań z realizacji PO IG, z zestawienia postępu rzeczowego i realizacji dla trzech z sześciu przyjętych wskaźników produktu (tj. liczba projektów -12 szt., liczba podmiotów – 12 szt., liczba projektów realizowanych przy współpracy ...- 12 szt.), nie zawierają żadnej wartości dodanej.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 *ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli*[71], wnosi o:

1. Zintensyfikowanie działań zmierzających do realizacji wskaźników przyjętych w Strategii bądź doprowadzenie do aktualizacji przyjętych założeń.
2. Uregulowanie sposobu realizacji zadań związanych z monitorowaniem, kontrolą trwałości projektów, przechowywania i archiwizowania dokumentacji dotyczących Działania 5.3 PO IG.
3. Określenie sposobu dokonywania okresowych ocen uzyskanego efektu wsparcia ośrodków innowacji, w całym okresie trwałości projektów, a nie tylko na zakończenie 20 letniego okresu trwałości projektów.
4. Rozważenie wprowadzenia wskaźników oddziaływania, jako mechanizmów oceny skuteczności udzielonego OI wsparcia na rozwój przedsiębiorstw innowacyjnych, korzystających z pomocy tych ośrodków.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 *ustawy o NIK* kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, dnia 9 września 2016 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Dyrektor Departamentu Gospodarki,
Skarbu Państwa i Prywatyzacji
(-)*Sławomir Grzelak*

.....
podpis

[71] Dz. U. z 2015 r., poz. 1096 oraz z 2016 r., poz. 677. Dalej: *ustawa o NIK*.