



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Katowicach

LKA.410.013.02.2017
P/17/016

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Katowicach
ul. Powstańców 29, 40-039 Katowice
T +48 32 784 42 00, F +48 32 784 42 30
lka@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/17/016 - Wykorzystanie przez przedsiębiorców środków pomocowych na innowacje i prace badawczo-rozwojowe
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach
Kontrolerzy	1. Piotr Graca, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/166/2017 z dnia 31 maja 2017 r. 2. Izabela Pilarek, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/177/2017 z dnia 14 czerwca 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Śląskie Centrum Przedsiębiorczości, ul. Katowicka 47, 41 – 500 Chorzów ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Bartosz Rozpondek ² , p.o. Dyrektora

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie³ działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

W okresie objętym kontrolą (lata 2011-2016) Śląskie Centrum Przedsiębiorczości, jako samorządowa jednostka organizacyjna Województwa Śląskiego, pełniąc obowiązki Instytucji Pośredniczącej Drugiego Stopnia⁴, realizowało na mocy „Porozumienia w sprawie zasad realizacji RPO WSL na lata 2007-2013”⁵, zawartego 31 października 2007 r. z Województwem Śląskim, zadania związane ze wsparciem innowacyjności skierowanym do sektora mikro, małych i średnich przedsiębiorstw.

Pomoc finansową dla przedsiębiorców na wdrożenie innowacji ujęto w Regionalnym Programie Operacyjnym Województwa Śląskiego na lata 2007-2013⁶, w ramach Działania 1.2. Mikroprzedsiębiorstwa i MŚP⁷, Poddziałania 1.2.3. Innowacje w mikroprzedsiębiorstwach i MŚP, a jej celem było osiągnięcie przez ten sektor przewagi konkurencyjnej oraz wzrost zatrudnienia. W założeniach działania te wspierały wzrost konkurencyjności regionalnej gospodarki opartej na wiedzy. W ramach Poddziałania 1.2.3. udzielono przedsiębiorcom wsparcia finansowego na realizację 486 projektów w łącznej kwocie 227.975,1 tys. zł, z tego 193.778,8 tys. zł z budżetu UE oraz 34.196,3 tys. zł z budżetu krajowego.

¹ Zwane dalej także „Centrum”.

² W okresie objętym kontrolą kierownikami Centrum byli: Paweł Pikoń od 1 lipca 2010 r. do 31 marca 2014 r., Mieczysław Planeta od 1 kwietnia 2014 r. do 18 czerwca 2015 r., Zbigniew Faruga od 19 czerwca 2015 r. do 19 lipca 2016 r.

³ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

⁴ Zwanej dalej „IP2 RPO WSL”.

⁵ Zwanego dalej „Porozumieniem ws. RPO”.

⁶ Zwanego dalej „RPO WSL”.

⁷ Skrót od zwrotu: „małe i średnie przedsiębiorstwa”.

W badanej próbie 10 projektów⁸ o łącznej wartości 17.012,4 tys. zł, poniesione przez przedsiębiorców wydatki kwalifikowane wyniosły ogółem 13.500,0 tys. zł, z czego w ramach udzielonego wsparcia dofinansowano 7.500,0 tys. zł, w tym środkami UE 6.375,0 tys. zł. Beneficjenci w każdym przypadku nabyli na potrzeby prowadzonej działalności środki trwałe umożliwiające rozszerzenie lub unowocześnienie oferty produktów i usług.

Na podstawie ww. próby 10 projektów⁹ ustalono, że w procesie ich naboru do dofinansowania Centrum stosowało kryteria ocen określone w „Szczegółowym opisie priorytetów Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2007-2013”¹⁰, a wybrane do dofinansowania projekty odpowiadały celom Priorytetu I takim jak wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw oraz inwestycji bezpośrednich¹¹. Centrum rzetelnie prowadziło monitoring realizacji projektów, a skuteczność wykorzystania udzielonej pomocy oceniana była z uwzględnieniem wskaźników produktu i rezultatu każdego projektu.

W dwóch przypadkach zaaprobowano deklaracje przedsiębiorców, zgodnie z którymi dzięki realizacji projektów¹² utworzone miały zostać laboratoria badawczo-rozwojowe, co skutkowało przyznaniem każdemu z nich po dwa punkty (przy wadze dwa) za wpływ projektów na rozwój sektora B+R. NIK zwraca uwagę, że powyższej oceny punktowej dokonano w sytuacji braku definicji terminu „laboratorium badawczo-rozwojowe” w dokumentach regulujących przyznawanie pomocy w ramach skontrolowanych konkursów¹³. NIK zwraca również uwagę, że w odniesieniu do dwóch identycznych projektów realizowanych przez dwie spółki prawa handlowego w tej samej lokalizacji, stwierdzono brak dokumentacji jednoznacznie potwierdzającej zainstalowanie dwóch oddzielnych linii produkcyjnych pod tym samym adresem.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Działania w zakresie udzielania pomocy przedsiębiorcom ze środków publicznych na cele związane z wdrażaniem innowacji

Opis stanu
faktycznego

1.1. Kryteria wyboru innowacyjnych projektów

Zgodnie z postanowieniami Porozumienia ws. RPO, zadania Centrum dotyczyły m.in.: naboru i oceny projektów, przygotowania i podpisywania umów, rozliczania

⁸ Wybrane do kontroli projekty to: 1) Innowacyjna technologia obróbki kół zębatych szansą osiągnięcia przewagi konkurencyjnej przez firmę F.B., 2) Wdrożenie innowacyjnej technologii spawania laserem stali chromowej w procesie ciągłym, 3) Zwiększenie konkurencyjności i potencjału rozwojowego firmy D.C. poprzez wdrożenie innowacyjnego systemu skanowania i frezowania elementów protetycznych, 4) Zorganizowanie zakładu nakładania powłok cynkowych w oparciu o innowacyjną technologię w firmie F.F., 5) Integracja sieciowa procesu technologicznego w drukarni T. poprzez zakup najnowszej generacji maszyny offsetowej, 6) Zwiększenie konkurencyjności F.D.G. poprzez wdrożenie innowacyjnej technologii produkcji drutu, 7) Zwiększenie konkurencyjności I.T. poprzez wdrożenie innowacyjnej technologii produkcji gwoździ kaletowanych, 8) Dywersyfikacja działalności P.G. w zakresie produkcji gwoździ, 9) Wzrost konkurencyjności firmy dzięki wdrożeniu innowacyjnych rozwiązań procesowych, 10) Wdrożenie innowacyjnych metod diagnostycznych w klinice weterynaryjnej P.H.

⁹ Z łącznej liczby 486 projektów, co stanowiło 2,1% wszystkich projektów w Poddziałaniu 1.2.3.

¹⁰ Zwany dalej „Uszczegółowieniem RPO WSL” - dokumentem przygotowanym i zatwierdzonym przez Komitet Monitorujący RPO WSL dnia 21 lutego 2008 r.

¹¹ Priorytet I: *Badania i rozwój technologiczny (B+R), innowacje i przedsiębiorczość*, obejmował trzy cele szczegółowe: wzrost wartości bezpośrednich inwestycji w regionie, wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw, wzmocnienie potencjału sektora B+R i struktur sieciowych na rzecz innowacji.

¹² Polegających na zakupie i uruchomieniu linii do produkcji gwoździ kaletowanych.

¹³ Np. w regulaminach konkursów, instrukcjach wypełniania, wytycznych dla beneficjentów.

projektów, procedur finansowych, monitorowania i sprawozdawczości, kontroli, rozliczania działań/poddziałania, wykrywania i raportowania oraz usuwania nieprawidłowości. Do zadań Centrum należało także: przygotowywanie list rankingowych projektów, które zostały pozytywnie ocenione i przedkładanie ich do zatwierdzenia IZ, przygotowanie i podpisywanie aneksów do umów o dofinansowanie, dokonywanie płatności na rzecz beneficjentów, weryfikacja i poświadczanie wydatków, odzyskiwanie kwot nienależnie wypłaconych beneficjentom (w tym wydawanie decyzji o zwrocie środków), zgłaszanie nieprawidłowości w ramach procedury informowania o nieprawidłowościach, kontrola realizacji dofinansowanych projektów (w tym kontrola na miejscu), weryfikowanie i zatwierdzanie wniosków o płatność.

W latach 2009-2012, w ramach przeprowadzonych trzech konkursów na realizację przedsięwzięć w ramach Poddziałania 1.2.3., złożono 1.251 wniosków o łącznej wartości 1.394.808,1 tys. zł, z czego do realizacji przyjęto 570 wniosków na kwotę 680.797,7 tys. zł. Podpisano 486 umów o wartości 556.273,8 tys. zł, w tym dofinansowanie z UE 203.250,3 tys. zł, a ze środków budżetu państwa 35.713,2 tys. zł. Zakończonych zostało 486 projektów na kwotę 555.174,6 tys. zł, z czego dofinansowanie ze środków UE wyniosło 193.778,8 tys. zł, a z budżetu państwa 34.196,3 tys. zł.

W postępowaniach konkursowych w ramach kontrolowanego Poddziałania 1.2.3., stosownie do zapisów zawartych w „*Uszczegółowieniu RPO WSL*”, innowacyjność projektów oceniano następująco:

- a) W konkursie nr SCP-01.02.03-006_09¹⁴ ocenie podlegała skala innowacyjności (innowacyjność w skali: regionu - 2 punkty, kraju - 3 punkty, świata - 4 punkty) - przy zastosowaniu wagi 2, co umożliwiałoby uzyskanie maksymalnie 8 punktów oraz okres stosowania innowacji (do 3 lat w regionie - 1 punkt, do 3 lat w kraju - 2 punkty, do 3 lat na świecie - 3 punkty, nieznaną i niestosowaną dotychczas - 4 punkty), co przy zastosowaniu wagi 1 umożliwiałoby uzyskanie maksymalnie 4 punktów. Skalę i okres stosowania innowacji (wdrażanej przed przedsiębiorcą), określało dwóch niezależnych ekspertów w toku postępowania konkursowego. Punktacja za ww. dwa kryteria dotyczące innowacyjności, po uwzględnieniu przyjętej proporcji (60%)¹⁵, mogła stanowić w maksymalnej ocenie projektu 18%¹⁶.
- b) w konkursach nr SCP-01.02.03-012_10¹⁷ i nr 01.02.03-020_12¹⁸ oceniano stopień innowacyjności projektu, przy zastosowaniu wagi 2, co umożliwiałoby uzyskanie maksymalnie 8 punktów. Skalę i okres stosowania innowacji (wdrażanej przed przedsiębiorcą), określano na podstawie opinii o innowacyjności weryfikowanej przed dwóch niezależnych ekspertów w toku postępowania konkursowego. Punktacja za ww. kryterium po uwzględnieniu przyjętej proporcji (70%) mogła stanowić w maksymalnej ocenie projektu 14%¹⁹.

¹⁴ Zwanego dalej konkursem „nr 9”. Kryteria wyboru projektów w tym konkursie zostały przyjęte uchwałą nr 23 Komitetu Monitorującego RPO WSL na lata 2007-2013 z 20 lutego 2009 r. w sprawie przyjęcia kryteriów wyboru projektów RPO WSL na lata 2007-2013.

¹⁵ Zestawowi kryteriów przypisywano proporcje określające wpływ danego zestawu kryteriów na końcową ocenę merytoryczno-techniczną projektu.

¹⁶ Za innowacyjność maksymalna liczba punktów, tj. 12 punktów x 0,6 daje 7,2 punktu, co w odniesieniu do 40 punktów (łączna możliwa do uzyskania liczba punktów) daje udział punktacji za innowacyjność w wysokości 18%.

¹⁷ Zwanego dalej konkursem „nr 10”.

¹⁸ Zwanego dalej konkursem „nr 12”.

¹⁹ Za innowacyjność maksymalna liczba punktów, tj. 8 punktów x 0,7 daje 5,6 punktu, co w odniesieniu do 40 punktów (łączna możliwa do uzyskania liczba punktów) daje udział punktacji za innowacyjność w wysokości 14%.

Ponadto, w ramach konkursów nr 10 i nr 12 jednym z kryteriów oceny merytoryczno-technicznej wniosku (z grupy dziesięciu kryteriów zasadniczych - specyficznych punktowanych z proporcją 70%) był wpływ projektu na rozwój sektora B+R. I tak: gdy oceniany projekt był efektem współpracy z instytucjami badawczymi oraz sferą B+R, (gdy wykorzystywał elementy prowadzonych lub zakupionych przez przedsiębiorcę wyników prac B+R) przyznawano jeden punkt, gdy wnioskodawca był twórcą technologii będącej przedmiotem inwestycji przyznawano jeden, gdy efektem projektu będzie stworzenie lub rozwój laboratorium badawczo – rozwojowego można było przyznać dwa punkty²⁰. Przy zastosowaniu wagi 1,5 w ramach konkursu nr 10 oraz wagi 2 w ramach konkursu nr 12, umożliwiała to uzyskanie maksymalnie odpowiednio 6 i 8 punktów przy uwzględnieniu proporcji 70%. Poszerzenie kryteriów wynikało z doświadczeń Centrum uzyskanych w związku z realizacją pierwszego konkursu w ramach Poddziałania 1.2.3. (tj. konkursu nr 9). Opinia o innowacyjności projektu była obligatoryjnym załącznikiem do wniosku aplikacyjnego.

(akta kontroli str. 25-341)

W toku wszystkich konkursów prowadzonych w ramach Poddziałania 1.2.3 ogółem, Centrum odrzuciło 524 wnioski spośród 1.251 złożonych (41,9%), z tego 173 wnioski odrzucono z przyczyn formalnych, w tym braku wymaganych załączników do wniosku aplikacyjnego, 310 z uwagi na negatywną ocenę merytoryczną (co zgodnie z treścią Załącznika nr 6 do „*Uszczegółowienia RPO WSL*” odpowiadało przyznaniu projektowi poniżej 24 punktów, tj. poniżej 60% maksymalnej liczby punktów), a 41 odrzucono z uwagi na negatywną ocenę merytoryczną któregośkolwiek z kryteriów zerojedynkowych (np. wykonalność projektu, realność wskaźników produktu i rezultatu, zasadność i odpowiednia wysokość przedstawionych w projekcie kosztów, realizacja celów Priorytetu, działania, podziałania RPO WSL).

(akta kontroli str. 12, 19-20)

Na podstawie próby pięciu odrzuconych wniosków²¹, których łączna kwota wnioskowanego dofinansowania wynosiła 2.069,3 tys. zł, stwierdzono, że ich odrzucenie było uzasadnione. Dwa wnioski odrzucono z przyczyn formalnych, m.in. z uwagi na błędne wskazanie typu/statusu wnioskodawcy lub niekompletność załączników (Biznes Planu). Wnioskodawców poinformowano o odrzuceniu wniosków, obydwaj złożyli protesty, które zostały rozpatrzone negatywnie.

W przypadku trzech kolejnych odrzuconych wniosków stwierdzono, że ich odrzucenie wynikało z niskiej punktacji łącznej (18,85 pkt, 21,55 pkt oraz 23,55 przy wymaganej 24 pkt) – m.in. ze względu na brak wpływu projektu na rozwój sektora B+R, brak lokalizacji projektu na terenie o zwiększonym bezrobociu, brak utworzenia nowych miejsc pracy. W przypadku jednego z tych wniosków (23,55 pkt), ekspert stwierdził, iż opinia o innowacyjności została nierzetelnie sformułowana. Dwaj wnioskodawcy nie złożyli protestu, w przypadku trzeciego z nich ocena wydana w procedurze odwoławczej również nie przewyższała pułapu 24 punktów (pozostała na poziomie 23,55 pkt). Wszystkie trzy projekty dotyczyły zakupu środków trwałych.

(akta kontroli str. 507-509)

²⁰ Zasady przyznawania określono m.in. w „*Przewodniku po kryteriach wyboru projektów Załącznika nr 6 do Szczegółowego opisu priorytetów Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2007-2013 w ramach podziałania 1.2.3 Innowacje w Mikroprzedsiębiorstwach i MŚP*”.

²¹ Wnioski o największej wnioskowanej kwocie dofinansowania.

W odniesieniu do 10 skontrolowanych projektów²², o łącznej wartości 17.012,4 tys. zł, objętych umowami wsparcia stwierdzono, że spełniały one przyjęte kryteria innowacyjności. W badanej próbie projektów:

- 6 dotyczyło innowacyjności procesowej²³,
 - 3 dotyczyły jednocześnie innowacyjności procesowej i produktowej²⁴,
 - 1 dotyczył innowacyjności produktowej²⁵,
- a jednocześnie:
- 4 projekty dotyczyły innowacyjności stosowanej w skali świata do trzech lat²⁶,
 - 3 projekty dotyczyły innowacyjności stosowanej w skali kraju do trzech lat²⁷,
 - 3 projekty dotyczyły innowacyjności stosowanej w skali regionu do trzech lat²⁸.

Wszyscy wnioskodawcy załączyli do wniosków aplikacyjnych opinie o innowacyjności wydane przez jednostki naukowo-badawcze, centra badawczo-rozwojowe, instytuty przemysłowe lub uczelnie. W warunkach konkursu nr 9 nie sformułowano obowiązku przedłożenia opinii o innowacyjności²⁹. W odniesieniu do konkursów nr 10 i nr 12, zgodnie z postanowieniami „*Uszczegółowienia RPO WSL*”, opinia o innowacyjności była obligatoryjnym załącznikiem do wniosku. Wszystkie objęte badaniem wnioski (10) otrzymały maksymalną liczbę punktów za innowacyjność przewidzianą w danym w konkursie. W ocenie ekspertów, wszystkie wnioski zapewniały realizację celów priorytetu działania RPO WSL, w odniesieniu do wszystkich występowała także zgodność zakresu rzeczowego projektu z obszarami specjalizacji technologicznych przewidzianymi dla województwa śląskiego.

W procesie oceny wniosków każdy z dwóch ekspertów (ujętych w bazie ekspertów) sporządzających tzw. kartę oceny merytoryczno-technicznej, analizował m.in. opis projektu i technologii, którą zamierzał wdrożyć wnioskodawca oraz treść opinii o innowacyjności. W odniesieniu do badanych wniosków, opinie o innowacyjności

²² Wyboru projektów (z listy 486) dokonano z zachowaniem kryterium najwyższej kwoty wypłaconego dofinansowania (750 tys. zł) wskazując 10 pierwszych projektów z listy – Załącznik 5. Były one objęte umowami o dofinansowanie nr: UDA-RPSL.01.02.03-00-011/10-00 z 30.03.2011 r., UDA-RPSL.01.02.03-00-018/09-00 z 26.04.2010 r., UDA-RPSL.01.02.03-00-024/10-00 z 12.04.2011 r., UDA-RPSL.01.02.03-00-055/10-00 z 27.06.2013 r., UDA-RPSL.01.02.03-00-070/10-00 z 22.02.2011 r., UDA-RPSL.01.02.03-00-079/12-00 z 21.05.2013 r., UDA-RPSL.01.02.03-00-080/12-00 z 21.05.2013 r., UDA-RPSL.01.02.03-00-081/12-00 z 21.05.2013 r., UDA-RPSL.01.02.03-00-091/10-00 z 21.09.2011 r., UDA-RPSL.01.02.03-00-146/10-00 z 01.08.2011 r.

²³ Projekty p.n.: 1) Innowacyjna technologia obróbki kół zębatych szansą osiągnięcia przewagi konkurencyjnej przez firmę F.B., 2) Wdrożenie innowacyjnej technologii spawania laserem stali chromowej w procesie ciągłym (przedsiębiorca: PPHT P.), 3) Zorganizowanie zakładu nakładania powłok cynkowych w oparciu o innowacyjną technologię w firmie F.F., 4) Integracja sieciowa procesu technologicznego w drukarni T., poprzez zakup najnowszej generacji maszyny offsetowej, 5) Zwiększenie konkurencyjności F.D.G. poprzez wdrożenie innowacyjnej technologii produkcji drutu, 6) Wzrost konkurencyjności firmy dzięki wdrożeniu innowacyjnych rozwiązań procesowych, (przedsiębiorca: B.P. J.G.).

²⁴ Projekty p.n.: 1) Zwiększenie konkurencyjności i potencjału rozwojowego firmy D.C. poprzez wdrożenie innowacyjnego systemu skanowania i frezowania elementów protetycznych, 2) Zwiększenie konkurencyjności I.T. poprzez wdrożenie innowacyjnej technologii produkcji gwoździ kołowanych, 3) Dywersyfikacja działalności P.G. w zakresie produkcji gwoździ.

²⁵ Projekt p.n.: Wdrożenie innowacyjnych metod diagnostycznych w klinice weterynaryjnej P.H.

²⁶ Projekty p.n.: 1) Innowacyjna technologia obróbki kół zębatych szansą osiągnięcia przewagi konkurencyjnej przez firmę F.B., 2) Zwiększenie konkurencyjności i potencjału rozwojowego firmy D.C. poprzez wdrożenie innowacyjnego systemu skanowania i frezowania elementów protetycznych, 3) Integracja sieciowa procesu technologicznego w drukarni T., poprzez zakup najnowszej generacji maszyny offsetowej, 4) Wzrost konkurencyjności firmy dzięki wdrożeniu innowacyjnych rozwiązań procesowych (przedsiębiorca: B.P. J.G.).

²⁷ Projekty p. n.: 1) Wdrożenie innowacyjnej technologii spawania laserem stali chromowej w procesie ciągłym (przedsiębiorca PPHT P.), 2) Zorganizowanie zakładu nakładania powłok cynkowych w oparciu o innowacyjną technologię w firmie F., 3) Wdrożenie innowacyjnych metod diagnostycznych w klinice weterynaryjnej P.H.

²⁸ Projekty p.n.: 1) Zwiększenie konkurencyjności F.D.G. poprzez wdrożenie innowacyjnej technologii produkcji drutu, 2) Zwiększenie konkurencyjności I.T. poprzez wdrożenie innowacyjnej technologii produkcji gwoździ kołowanych, 3) Dywersyfikacja działalności P.G. w zakresie produkcji gwoździ.

²⁹ Jeden przedsiębiorca aplikujący o dofinansowanie w ramach tego konkursu ją przedłożył, stąd podlegała ona uwzględnieniu w procesie oceny wniosku zgodnie z zasadą oceny całości przedłożonej dokumentacji.

zawierały określenie rodzaju innowacji oraz skali i okresu ich stosowania wraz z uzasadnieniem. W opiniach wskazywano dane źródłowe będące podstawą ich sporządzenia, jak również deklarację bezstronności i poufności osób je sporządzających. Centrum dokonywało merytorycznej weryfikacji i oceny projektów zgodnie z przyjętą skalą punktacji i proporcji poszczególnych zestawów kryteriów³⁰. Ocena końcowa każdego projektu stanowiła średnią arytmetyczną z ocen łącznych przyznanych przez każdego z ekspertów.

Wnioski o płatność końcową były terminowo weryfikowane pod względem formalnym i merytoryczno-technicznym przez dwóch niezależnych pracowników Centrum. Objęte kontrolą dwa największe wydatki wskazane w każdym z 10 badanych wniosków końcowych na łączną wartość 10.789,4 tys. zł (63,4% łącznej wartości tych projektów) były bezpośrednio związane z realizacją kontrolowanych wniosków. Wydatki te dotyczyły nabycia gotowych środków trwałych i zostały uiszczone przez beneficjentów. Beneficjenci nie dokonywali znaczącej modyfikacji projektów, a także wywiązywali się z obowiązku utrzymania trwałości tych projektów. Nie wystąpiła konieczność zobligowania beneficjentów do zwrotu całości lub części dofinansowania.

(akta kontroli str. 25-341, 633)

Uwagi dotyczące
kontrolowanej
działalności

W przypadku dwóch identycznych projektów, polegających na zakupie i wdrożeniu linii do produkcji gwoździ kaletowanych wnioski dwóch przedsiębiorców zostały identycznie ocenione (każdy przez dwóch ekspertów) wg tzw. kryteriów zasadniczych-specyficznych, w ten sposób, że każdy z ekspertów przyznał po dwa punkty każdemu z wniosków za wpływ ocenianych projektów na rozwój sektora B+R. Było to związane z zapisami we wnioskach, stwierdzającymi, że dzięki realizacji projektów utworzone zostanie laboratorium badawczo-rozwojowe.

NIK zwraca uwagę, że wskazanie w dwóch wnioskach dotyczących zakupu i wdrożenia linii do produkcji gwoździ kaletowanych, iż na zakupionych maszynach będzie można wykonywać czynności badawcze, które pozwolą poprawić technologie produkcji gwoździ, nie jest równoznaczne z utworzeniem laboratorium badawczo-rozwojowego. Zdaniem NIK istotnym utrudnieniem weryfikacji powyższej deklaracji było niezdefiniowanie terminu „laboratorium badawczo-rozwojowe” w dokumentacji³¹ odnoszącej się do przedmiotowego konkursu nr 12 oraz nieobjęcie tego zagadnienia wskaźnikami produktu lub rezultatu.

(akta kontroli str. 726, 766, 323-368, 23-24, 537- 541, 621, 342, 793)

Ocena cząstkowa

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

2. Nadzór nad prawidłowym wykorzystaniem środków publicznych na wdrażanie innowacji

2.1 System monitorowania realizacji innowacyjnych projektów oraz oceny efektywności udzielonej pomocy

W związku z powierzeniem Centrum zadań m.in. w zakresie: monitorowania i sprawozdawczości, kontroli, rozliczania działań/poddziałów, wykrywania,

³⁰ Pierwszy zestaw kryteriów punktowanych: tzw. zasadnicze - podstawowe, drugi zestaw: tzw. zasadnicze - specyficzne.

³¹ Tj. w: Instrukcji wypełniania wniosku o dofinansowanie realizacji projektu ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach RPO WSL, Szczegółowym opisie priorytetów RPO WSL, Przewodniku po kryteriach wyboru projektów (...), Regulaminie konkursu zamkniętego nr SCP-01.02.03-020/12.

raportowania i usuwania nieprawidłowości, IZ opracowała „Podręcznik Procedur Wdrażania Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2007-2013”³², a pracownicy Centrum zaangażowani we wdrażanie RPO WSL zobligowani byli do stosowania zapisów w nim zawartych. W dokumencie określono m.in. zasady sporządzania wniosków o płatność³³ wraz z wymaganymi załącznikami, zasady weryfikacji wniosków o płatność, a także sposób postępowania w przypadku wykrycia nieprawidłowości i zasady przeprowadzania kontroli.

Szczegółowe zasady monitorowania realizacji projektów określały umowy o ich dofinansowanie zawierane z beneficjentami, zobowiązujące do: terminowego przekazywania IP2 RPO WSL prawidłowo sporządzonych i kompletnych wniosków o płatność, informowania o zdarzeniach mogących mieć wpływ na zakres przedmiotowy i warunki realizacji projektów, a także o zmianach dotyczących osiągnięcia zakładanych we wniosku o dofinansowanie wskaźników produktu i rezultatu, pisemnego zgłaszania IP2 RPO WSL zmian dotyczących realizacji projektów, a następnie uzgadniania zakresu zmian w umowie, pisemnego informowania o wszystkich realizowanych przez siebie projektach współfinansowanych z funduszy i programów Unii Europejskiej, zapewnienia trwałości projektu i niedokonywania znaczącej modyfikacji projektu.

(akta kontroli str. 482- 507)

Na podstawie „Wytycznych dla Instytucji Pośredniczącej Drugiego Stopnia w ramach RPO WSL na lata 2007-2013” IP2 RPO WSL sporządziła w okresie objętym kontrolą Roczne Plany Kontroli³⁴ dotyczące projektów realizowanych w ramach działania 1.2. Przy ich opracowaniu uwzględniono m.in. liczbę kontrolowanych projektów, zasoby ludzkie niezbędne do przeprowadzenia kontroli, rodzaje kontroli, ich zakres i tematykę oraz terminy przeprowadzenia. Powyższe plany weryfikowała i zatwierdzała Instytucja Zarządzająca RPO WSL³⁵.

W odniesieniu do projektów zrealizowanych w ramach Poddziałania 1.2.3, IP2 RPO WSL w latach 2010-2016 przeprowadziła 170 wizyt monitorujących, 497³⁶ kontroli na dokumentach oraz 163³⁷ kontrole w miejscu realizacji projektów (w tym kontrole trwałości projektów). W ich wyniku stwierdzono 50 nieprawidłowości, z których 13 skutkowało pomniejszeniem płatności objętych wnioskami, 24 zwrotami wypłaconych kwot, 4 rozwiązaniem umów o dofinansowanie.

(akta kontroli str. 649-650)

W odniesieniu do sześciu zbadanych kontroli przeprowadzonych przez pracowników Centrum³⁸, tj. dwóch na dokumentach - na zakończenie realizacji projektu, dwóch kontroli na miejscu realizacji projektu i dwóch kontroli trwałości projektu (na miejscu), ustalono, że:

- w jednym przypadku³⁹ sformułowano wnioski pokontrolne – dotyczyły przedłożenia oryginału specyfikacji cenowej do faktury i skorygowania zapisów we wniosku o płatność w zakresie szkolenia - wnioski zostały zrealizowane przez beneficjenta,

³² Zwanego dalej „Podręcznikiem Procedur”. Dokument podlegał szeregu aktualizacjom - w IV kw. 2016 r. obowiązywała wersja 29. dokumentu.

³³ Instrukcja wypełniania wniosku o płatność, stanowi załącznik nr 8.2 do *Podręcznika Procedur*.

³⁴ Zwane dalej „RPK”.

³⁵ Wydziały Rozwoju Regionalnego i Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego Urzędu Marszałkowskiego Województwa Śląskiego.

³⁶ W latach 2011-2016 przeprowadzono 456 kontroli.

³⁷ W latach 2011-2016 przeprowadzono 156 kontroli.

³⁸ Pięć kontroli dotyczyły badanej próby 10 projektów, kolejną kontrolę wybrano losowo.

³⁹ Kontrola na zakończenie realizacji projektu.

- nie wystąpiły przypadki korekty przyznanego dofinansowania i konieczności egzekwowania przez IP2 RPO WSL zwrotu dofinansowania,
- nie wystąpiły przypadki zaniechania zastosowania przez IP2 RPO WSL korekt finansowych, gdyż w badanej próbie spraw nie stwierdzono okoliczności uzasadniających dokonywanie korekt finansowych.

(akta kontroli str. 651-652)

Uwagi dotyczące
kontrolowanej
działalności

NIK zwraca uwagę, że w odniesieniu do dwóch identycznych projektów realizowanych przez dwie spółki prawa handlowego w tym samym miejscu (lokalizacji)⁴⁰, stwierdzono brak dokumentacji zdjęciowej lub zapisów notatek z wizyty monitorującej przeprowadzonej przez pracowników Centrum 18 marca 2015 r., które jednoznacznie potwierdzałyby zainstalowanie dwóch oddzielnych linii produkcyjnych, w tej samej lokalizacji.

(akta kontroli str. 14-17c, 23-24, 364-366, 537- 542, 714-718, 756-758, 342, 793)

Ocena cząstkowa

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

3. Efekty wykorzystania przekazanych środków publicznych na wdrażanie innowacji

3.1. Stan wykorzystania środków publicznych przeznaczonych dla przedsiębiorców na wdrażanie innowacji

Opis stanu
faktycznego

Według stanu na 31 marca 2017 r. na realizację przez przedsiębiorców 486 projektów wydatkowano ogółem 227.975,1 tys. zł, z tego 193.778,8 tys. zł z budżetu UE oraz 34.196,3 tys. zł z budżetu krajowego.

Spośród 486 zrealizowanych przez przedsiębiorców projektów:

- 133 dotyczyło jednocześnie innowacyjności procesowej i produktowej,
- 125 dotyczyło innowacyjności procesowej,
- 88 dotyczyło innowacyjności produktowej,
- dla 140 projektów danych o rodzaju innowacyjności nie uwzględniono w dokumentacji aplikacyjnej.

W populacji 486 projektów skala innowacji przedstawiała się następująco:

- „nieznana i niestosowana dotychczas” dotyczyła 100 projektów,
- „innowacyjna w skali świata, stosowana w okresie do trzech lat” 209 projektów,
- „innowacyjna w skali kraju, stosowana w okresie do trzech lat” 161 projektów,
- „innowacyjna w skali regionu, stosowana w okresie do trzech lat” 16 projektów.

Innowacyjność w skali regionu, kraju i świata, zgodnie z postanowieniami ujętymi w Uszczegółowieniu RPO WSL, rozumiano jako nabycie lub wdrożenie innowacyjnych rozwiązań będących przedmiotem projektu które stosowano nie dłużej niż trzy lata (36 m-cy od złożenia wniosku) na obszarze odpowiednio: regionu (województwa), kraju, świata.

(akta kontroli str. 510)

3.2. Stan realizacji projektów zakwalifikowanych do dofinansowania

Spośród 655 projektów zakwalifikowanych do dofinansowania nie zrealizowano 169 projektów (25,8%), co spowodowane było:

⁴⁰ Tj, pod tym samym adresem odnoszącym się do nieruchomości przy której lub w której projekt był realizowany.

- a) odstąpieniem przez 43 wnioskodawców od realizacji projektów jeszcze przed zawarciem umów o dofinansowanie, w korespondencji skierowanej do Centrum podano, m.in. takie przyczyny rezygnacji jak: otrzymanie dofinansowania z innych projektów (osiem przypadków), zmiana uwarunkowań funkcjonowania firm (pięć rezygnacji), ograniczenia finansowe wnioskodawców (dwie rezygnacje), zmiana statusu przedsiębiorcy (dwie rezygnacje), trudności w uzyskaniu opinii dotyczącej oddziaływania projektu na środowisko (dwa przypadki), 18 przedsiębiorców w pismach informujących o rezygnacji z zawarcia umowy nie wskazało przyczyn;
- b) rezygnacją przez 32 przedsiębiorców z realizacji projektów po zawarciu umów o dofinansowanie - w pięciu przeanalizowanych przypadkach było to spowodowane: wzrostem nakładów inwestycyjnych w porównaniu do opracowanych wcześniej kosztorysów oraz ogólną sytuacją na rynku, powodami zdrowotnymi przedsiębiorcy, pogorszeniem się sytuacji finansowej wnioskodawcy, długotrwałością procesu opracowania dokumentów niezbędnych do wdrożenia projektu, co uniemożliwiało jego terminową realizację, odmową udzielenia przez bank kredytu;
- c) rozwiązaniem 92 umów o dofinansowanie z inicjatywy Centrum ze względu na niewywiązywanie się beneficjentów z warunków umów, a najczęściej stwierdzone okoliczności uzasadniające rozwiązanie umów to: rozpoczęcie realizacji projektu przed złożeniem wniosku o dofinansowanie, niezłożenie wniosku o płatność końcową, niezłożenie wniosku o płatność wraz z niezbędną częścią sprawozdawczą, brak realizacji projektu, odmowa poddania się kontroli przez przedsiębiorcę. Rozwiązanie umów z beneficjentami wynikało z nieprzestrzegania przez nich zapisów umów o dofinansowanie.
- d) likwidacją działalności przez dwóch beneficjentów przed otrzymaniem dofinansowania.

(akta kontroli str. 19-20, 436-440, 653-710, 794)

W zbadanej próbie pięciu przypadków, których łączna kwota wnioskowanego dofinansowania wynosiła 3.333,0 tys. zł, przyczyną rezygnacji przez beneficjentów z realizacji projektów było:

- a) wzrost nakładów inwestycyjnych w porównaniu do opracowanych wcześniej kosztorysów oraz ogólna sytuacja na rynku – brak możliwości przeprowadzenia inwestycji w ciągu najbliższych dwóch lat⁴¹,
- b) powody zdrowotne⁴²,
- c) zła sytuacja finansowa beneficjenta⁴³,
- d) długotrwałość procesu opracowania dokumentów niezbędnych do wdrożenia projektu, co uniemożliwiało jego terminową realizację⁴⁴,
- e) odmowa udzielenia przez bank kredytu niezbędnego do realizacji projektu⁴⁵.

W badanej próbie 10 projektów w jednym przypadku wystąpiła zmiana zakresu rzeczowego projektu. Na etapie zbierania ofert związanych z zakupem urządzeń okazało się, że ze względu na specyfikę i unikalność produkcji należy zastosować o 2 sztuki większą liczbę środków trwałych niż przewidywano we wniosku o dofinansowanie, w związku z czym zakupiono ogółem 11 sztuk środków trwałych zamiast dziewięciu. W czterech innych wybranych losowo projektach zmiany zakresu rzeczowego polegały na:

⁴¹ S.T. sp. z o.o.

⁴² BBG ASP M.M.

⁴³ S. sp. z o.o.

⁴⁴ E. S.C.

⁴⁵ M. sp. z o.o..

- zmianie parametrów urządzeń: serwera z 8-rdzeniowego na 6-rdzeniowy kasetowy wraz z oprogramowaniem, co zdaniem wnioskodawcy było bardziej ekonomiczne – przy cenie nie ulegającej zmianie uzyskano lepsze parametry pamięci RAM, a tym samym większą wydajność systemu;
- przesunięciu środków pomiędzy poszczególnymi środkami trwałymi, przedsiębiorca nabył 8 środków trwałych (maszyn, urządzeń), z których siedem kupił za wyższą cenę niż zaplanowana w harmonogramie rzeczowo-finansowym, a jeden środek (wtryskarka hydrauliczna) został nabyty za niższą cenę, zamiana polegała na dostosowaniu kwoty wydatków na poszczególne środki trwałe do stanu wynikającego ze sfinalizowanych transakcji;
- korekcie kwot wydatków w harmonogramie rzeczowo finansowym, w którym w poz. 13. widniał przełącznik kanałów z oprogramowaniem za kwotę 28.500 zł, a w poz. 14. oprogramowanie specjalistyczne do wzorcowania termoelementów metodą punktów stałych na kwotę 85.000 zł, podczas gdy prawidłowy koszt dla poz. 13. winien wynosić 85.000 zł, a koszt pozycji 14. to 28.500 zł (korekty te nazwano omyłkami pisarskimi), ponadto z uwagi na stan zaawansowania projektu znane były także wydatki poniesione na inne pozycje kosztów kwalifikowanych, co skutkowało dostosowaniem kwoty wydatków na poszczególne środki trwałe do stanu wynikającego ze sfinalizowanych transakcji oraz zmniejszeniem łącznej wartości kosztów kwalifikowanych o 294,4 tys. zł;
- zmianie harmonogramu rzeczowo-finansowego, tj. przesunięciu kwot pomiędzy wydatkami, zmianie urządzeń (zamiast agregatu chłodzącego – agregat stabilizujący), zmianie parametrów komory solnej oraz komputerów, zakupie narzędzi do produkcji nowego produktu.

We wszystkich skontrolowanych przypadkach pracownicy Centrum przeanalizowali wnioski przedsiębiorców, w czterech przypadkach akceptacji zmian dokonały komisje ds. zmian w realizacji projektów, a w jednym przypadku sporządzono listę sprawdzającą zatwierdzającą zmiany. Zgody IP2 RPO WSL znalazły odzwierciedlenie w zawartych aneksach do umów o dofinansowanie.

Zmiany zakresu rzeczowego nie wpłynęły na obniżenie innowacyjności projektów, ani na obniżenie wskaźników produktu i rezultatu, bądź obniżenie parametrów docelowych zainstalowanych środków produkcji.

(akta kontroli str. 711-713)

3.3. Stopień osiągnięcia wskaźników produktu i rezultatu

Dla Poddziałania 1.2.3. przyjęto i osiągnięto na 31 marca 2017 r. następujące wskaźniki produktu:

- liczba projektów z zakresu bezpośredniego wsparcia inwestycyjnego dla MSP – zaplanowano 737, osiągnięto 486 (65,9%),
- liczba przedsiębiorstw objętych wsparciem w zakresie innowacji – zaplanowano 558, osiągnięto 426 (76,3%),
- liczba projektów w zakresie B+R – zaplanowano 200, osiągnięto 7 (3,5%).

Wskaźniki rezultatu przedstawiały się następująco:

- dodatkowe inwestycje wykreowane dzięki wsparciu – zaplanowano na 63 mln euro, a osiągnięto w wysokości 77,5 mln euro⁴⁶,
- liczba bezpośrednio utworzonych nowych miejsc pracy⁴⁷ – założono 1.554, a osiągnięto 1.722 (110,7%).

(akta kontroli str. 795)

⁴⁶ Wartość wskaźnika w złotych 327.199,5 tys. zł przeliczona wg średniego kursu NBP wg tabeli nr 64/A/NBP/2017 z dnia 31 marca 2017.

⁴⁷ Zgodnie z ekwiwalentem pełnego czasu pracy (EPC).

Dziesięciu przedsiębiorców zrealizowało projekty o łącznej wartości 17.012,4 tys. zł, poniesione przez nich wydatki kwalifikowane wyniosły ogółem 13.500,0 tys. zł, z czego w ramach udzielonego wsparcia dofinansowano 7.500,0 tys. zł, w tym dofinansowanie ze środków europejskich 6.375,0 tys. zł.

W badanej próbie 10 projektów w odniesieniu do każdego projektu osiągnięto wskaźniki produktu, do których należały: liczba wdrożonych innowacji i nowych technologii, liczba nabytych środków trwałych, liczba przedsiębiorstw wspartych przez inwestycje oraz wskaźniki rezultatu, do których należały: liczba nowych produktów wprowadzonych w przedsiębiorstwie, liczba firm opartych na nowych technologiach, liczba utworzonych nowych miejsc pracy (łącznie w ramach ww. projektów utworzono 70 nowych miejsc pracy).

(akta kontroli str. 441-444, 633-635, 730)

Analiza wybranych wskaźników konkurencyjności i innowacyjności dotyczących 10 wybranych przedsiębiorców wykazała, że:

- Spośród 10 firm, które otrzymały wsparcie 7 odnotowało w okresie od roku podpisania umowy wsparcia do roku 2016 wzrost rocznych przychodów z prowadzonej działalności (wzrost rocznych przychodów dla tej grupy wyniósł łącznie 30,5%)⁴⁸;
- Łączna wartość poniesionych nakładów inwestycyjnych ww. 10 firm w okresie od roku podpisania umów wsparcia do roku 2016 wyniosła 116.239,1 tys. zł, z czego środki dofinansowania poddziałania 1.2.3. stanowiły 6,5% poniesionych nakładów w tym okresie⁴⁹. Jedynie 3 firmy skoncentrowały działalność inwestycyjną głównie w okresie realizacji projektów objętych kontrolą;
- Czterech z 10 przedsiębiorców prowadziło działalność prowadząc sprzedaż wyłącznie na rynek krajowy, a jedna z firm po realizacji projektu wsparcia rozszerzyła sprzedaż na rynek międzynarodowy;
- Na łączną liczbę 53 okresów obrachunkowych, odpowiadających działalności ww. 10 firm w okresie od roku podpisania umów wsparcia do roku 2016, jedynie w ośmiu okresach niektóre z firm poniosły stratę;
- Nakłady inwestycyjne na B+R/innowacje u 7 przedsiębiorców ponoszono przede wszystkim w latach realizacji projektów objętych kontrolą, a w pozostałych latach (do 2016 r.) były znikome lub zerowe. Trzej przedsiębiorcy ponosili ww. nakłady także w okresie po zakończeniu przedmiotowych projektów;
- Żaden z przedsiębiorców nie zatrudniał pracowników w obszarze B+R, tylko jeden nawiązał współpracę z branżą B+R;
- Żaden przedsiębiorca nie zgłosił wniosku patentowego, ani nie uzyskał ochrony patentowej w okresie od zawarcia umowy o dofinansowanie do 2016 r. włącznie;
- Wdrożenia innowacji u 8 przedsiębiorców dotyczyły tylko kontrolowanych projektów (w pozostałych latach nie występowały). Dwaj przedsiębiorcy wdrażali innowacje także w okresie po zakończeniu projektów objętych wsparciem.

(akta kontroli str. 513-556)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania jednostki kontrolowanej skutkujące wzrostem wartości inwestycji bezpośrednich oraz konkurencyjności przedsiębiorstw wspartych środkami na nabycie nowoczesnych maszyn i urządzeń. Innowacje⁵⁰ były jednak wdrażane przez przedsiębiorców głównie w okresie

⁴⁸ Ich roczne przychody w roku podpisania umów wsparcia wyniosły 105.709,6 tys. zł, a w 2016 r. wyniosły 137.951,6 tys. zł.

⁴⁹ Przy czym 3 firmy, które w 2016 r. miały niższe przychody z działalności w porównaniu do roku podpisania umów, należały do grupy firm intensywnie inwestujących.

⁵⁰ Na podstawie badanej próby 10 przedsiębiorców i realizowanych przez nich projektów.

realizacji projektów w ramach Poddziałania 1.2.3, a w następnych latach skala wdrożeń innowacji i związanych z nimi nakładów, a także aktywność w obszarze B+R, były niewielkie.

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

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

*Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń*

Zgodnie z art. 54 o ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁵¹ 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 Dyrektora Delegatury NIK w Katowicach.

Katowice, dnia 29 września 2017 r.

**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach**

**Kontroler
Piotr Graca
Gł. specjalista kontroli państwowej**

.....

⁵¹ Dz.U. z 2017 r., poz. 524.