



WICEPREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI  
Małgorzata Motylow

LOL.410.004.02.2022

Grzegorz Puda  
Minister Funduszy i Polityki Regionalnej  
Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej  
ul. Wspólna 2/4, 00-926 Warszawa

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/22/073 - Rozwój nowych pomysłów biznesowych dofinansowanych z Programu Operacyjnego Polska  
Wschodnia

## I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, ul. Wspólna 2/4, 00-926 Warszawa (dalej: Ministerstwo lub IZ).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Grzegorz Puda, Minister Funduszy i Polityki Regionalnej – od 26 października 2021 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Tadeusz Kościński – od 6 października 2020 r. do 26 października 2021 r. oraz Małgorzata Bogumiła Jarosińska-Jedynak – od 15 listopada 2019 r. do 6 października 2020 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Przygotowanie Programu Operacyjnego Polska Wschodnia w zakresie działania platform startowych dla nowych pomysłów biznesowych.</li><li>2. Nadzór i kontrola nad procesem udzielania wsparcia dla innowacyjnych przedsięwzięć.</li></ol>
Okres objęty kontrolą	Lata 2014-2022 (I kwartał). Dla realizacji celów kontroli mogą być wykorzystane dane i dokumenty z okresu wcześniejszego i późniejszego w zakresie związanym z przedmiotem kontroli.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>1</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Andrzej Sibierski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/34/2022 z 14 marca 2022 r.</li><li>2. Sebastian Helbrecht, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/38/2022 z 14 marca 2022 r.</li><li>3. Waldemar Żarnoch, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/47/2022 z 29 marca 2022 r.</li></ol> <p style="text-align: right;">(akta kontroli str.1-6)</p>

## II. Ocena ogólna<sup>2</sup> kontrolowanej działalności

<b>OCENA OGÓLNA</b>	Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Ministerstwa w zbadanym zakresie.
Uzasadnienie oceny ogólnej	W Ministerstwie rzetelnie przygotowano Program Operacyjny Polska Wschodnia 2014-2020 w zakresie działania 1.1. Platformy startowe dla nowych pomysłów, m.in. przeprowadzając przed jego uruchomieniem analizy, badania i konsultacje, przejrzyste definiując cele i określając mierzalne wskaźniki służące ocenie ich rezultatu. Sprawowano również nadzór nad realizacją przez Instytucję Pośredniczącą, tj. Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości, zadań wynikających z działania 1.1., poprzez m.in. dokonywanie analiz przedstawianych informacji oraz zlecenie badań dotyczących jego realizacji, a także prowadzenie kontroli systemowych i doraźnych. Zgodnie z wymogami określonymi w <i>Wytucznych w zakresie informacji i promocji programów operacyjnych polityki spójności na lata 2014-2020</i> prowadzono również działania informacyjne i edukacyjne.

<sup>1</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

<sup>2</sup> Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

### **III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe<sup>3</sup> kontrolowanej działalności**

OBSZAR

#### **1. Przygotowanie Programu Operacyjnego Polska Wschodnia w zakresie działania platform startowych dla nowych pomysłów biznesowych**

Opis stanu faktycznego

1.1. Program Operacyjny Polska Wschodnia 2014-2020 (dalej: Program) przygotowany został jako instrument wsparcia rozwoju społeczno-gospodarczego pięciu województw: lubelskiego, podlaskiego, podkarpackiego, świętokrzyskiego i warmińsko-mazurskiego. Obejmował on m.in. wsparcie finansowe rozwoju innowacyjnej przedsiębiorczości oraz ważnych, z punktu widzenia spójności i dostępności terytorialnej makroregionu, inwestycji w komunikację miejską, drogi i kolej<sup>4</sup>. Realizację Programu powierzono Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości (dalej: PARP) na podstawie porozumienia zawartego 28 kwietnia 2015 r.<sup>5</sup> (dalej: porozumienie).

W przygotowanie Programu zaangażowane były łącznie 63 podmioty, w tym 15 urzędów centralnych, 10 jednostek samorządu terytorialnego z wschodniej Polski, 17 organizacji pozarządowych, przedstawiciele pracodawców, związków zawodowych, instytucji społeczeństwa obywatelskiego i organizacji eksperckich oraz 21 uczestników ewaluacji ex-ante. Spośród ww. podmiotów wnioski dotyczące treści odnoszących się do działania 1.1. zgłoszone zostały m.in. przez: Departament Pożytku Publicznego Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, Bank Gospodarstwa Krajowego, marszałków województw podkarpackiego, podlaskiego i warmińsko-mazurskiego, Wojewodę Podlaskiego, Naczelną Organizację Techniczną Federację Stowarzyszeń Naukowo-Technicznych, Ogólnopolską Federację Organizacji Pozarządowych, Podlaską Fundację Rozwoju Regionalnego, Warmińsko-Mazurską Agencję Rozwoju Regionalnego i Podlaski Związek Pracodawców. Z 28 zgłoszonych wniosków w Programie uwzględniono w całości 19 – z tego 16 wniosków dotyczyło rozszerzenia katalogu definiującego typy beneficjentów (w tym nieograniczanie ich grupy do absolwentów szkół wyższych), dwa wnioski – niepowielania działań realizowanych w ramach Programu i regionalnych programów operacyjnych, zaś jeden – przeformułowania celu szczegółowego dla Priorytetu Inwestycyjnego 3.1. (platformy startowe dla nowych pomysłów), poprzez zmianę użytego w nim określenia „tworzenie” jako nieokreślonego i niemierzalnego. Jeden wniosek został uwzględniony częściowo i dotyczył złagodzenia oczekiwań w stosunku do nowopowstałych małych i średnich przedsiębiorstw, poprzez usunięcie warunku innowacyjności oraz złagodzenia kryteriów uczestnictwa w programie (wskazano, że platformy startowe nie wykluczają pomysłów, które nie są ściśle związane ze średnimi i wysokimi technologiami).

Pozostałych osiem wniosków zostało odrzuconych ze względu na ich niezgodność z założeniami działań interwencyjnych będących podstawą powstania Programu. Dotyczyły one m.in.:

- zastosowania wsparcia finansowego w formie zwrotnej,

<sup>3</sup> Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

<sup>4</sup> Program zamieszczony został na stronie internetowej: <https://www.polskawschodnia.gov.pl/strony/o-programie/dokumenty/program-polska-wschodnia-2014-2020/>, natomiast Szczegółowy Opis Osi Priorytetowych Programu umieszczono na stronie: <https://www.polskawschodnia.gov.pl/strony/o-rogramie/dokumenty/szczegolowy-opis-osi-priorytetowych-programu-operacyjnego-polska-wschodnia-2014-2020/>.

<sup>5</sup> Porozumienie w sprawie powierzenia Programu Operacyjnego Polska Wschodnia 2014-2020 w zakresie osi priorytetowych I Przedsiębiorcza Polska Wschodnia i II Nowoczesna Infrastruktura Transportowa.

- powierzenia roli animatorów platform startowych jednostkom samorządu terytorialnego oraz ich jednostkom organizacyjnym,
- skierowania wsparcia do podmiotów organizowanych na zasadzie przedsiębiorczości społecznej,
- rozszerzenia grupy beneficjentów Programu o jednostki samorządu terytorialnego z umożliwieniem finansowania w jego ramach inkubatorów przedsiębiorczości i inkubatorów technologicznych,
- wsparcia budownictwa mieszkaniowego.

W okresie objętym kontrolą zlecono następujące ekspertyzy i analizy w obszarze Programu, obejmujące badania dotyczące platform startowych i pomoc udzielaną start-upom:

- ocena możliwości zastosowania poszczególnych form finansowania projektów w ramach osi priorytetowych *Innowacyjna Polska Wschodnia* i *Przedsiębiorcza Polska Wschodnia* (realizatorzy – PAG Uniconsult Sp. z o.o. i WYG PSDB Sp. z o.o.; koszt zlecenia – 72,4 tys. zł),
- ewaluacja ex-post pilotażu działania 1.1 *Programu Platformy startowe dla nowych pomysłów* (konsorcjum Realizacja Sp. z o.o. i Fundacja Instytut Przedsiębiorczości i Rozwoju Regionalnego; koszt – 180,0 tys. zł),
- analiza zasadności zastosowania poszczególnych form finansowania projektów w ramach osi priorytetowej Programu *Przedsiębiorcza Polska Wschodnia* (PAG Uniconsult Sp. z o.o. i IMAPP; koszt – 93,0 tys. zł),
- komplementarność i synergia wsparcia przedsiębiorstw makroregionu w ramach Programu, Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój 2014-2020 oraz pięciu regionalnych programów operacyjnych (Idea Instytut Sp. z o.o., koszt - 167,9 tys. zł),
- ewaluacja mid-term postępu rzeczowego i systemu realizacji Programu dla potrzeb przeglądu śródkresowego, w tym realizacji zapisów ram i rezerwy wykonania (IBC Group Central Europe Holding S.A. i Fundacja Rozwoju Badań Społecznych; koszt 198,2 tys. zł).

Łączna kwota przeznaczona na sfinansowanie ww. ekspertyz i analiz wyniosła 711,5 tys. zł. W ich wyniku nie stwierdzono zagrożeń dla realizacji działania 1.1. Wprowadzono jedynie zmiany w zapisach programu polegające na premiowaniu pomysłów zgłoszonych przez osoby do 35 roku życia (zamiast zapisu o skierowaniu oferty platformy startowej do osób do 35 roku życia – zmiana obowiązywała od 28 kwietnia 2018 r.) oraz zmianie wartości docelowych wskaźników produktu w priorytecie inwestycyjnym 3A (zmiana od 7 lutego 2020 r.).

Sekretarz Stanu w Ministerstwie (dalej: Sekretarz) wyjaśniła, że wciąż nie została sformułowana oficjalna definicja start-upu, a na etapie tworzenia Programu nie dysponowano danymi GUS dotyczącymi liczby start-upów w poszczególnych województwach (pierwsze dane w tym zakresie zaczęły pojawiać się w 2015 r.). Podała także, że w związku z nowatorskim charakterem Programu, Komisja Europejska wyraziła zgodę na jego wprowadzenie w formie pilotażu, a jego rezultaty posłużyły do weryfikacji przyjętych założeń.

W ramach osi priorytetowej I. Programu i działania 1.1. Platformy startowe dla nowych pomysłów określono priorytet inwestycyjny 3A, dla którego ustalono cel szczegółowy *Większa liczba innowacyjnych przedsiębiorstw typu start-up w Polsce Wschodniej*. Jako specyficzny wskaźnik rezultatu tego celu wskazano udział małych i średnich przedsiębiorstw aktywnych innowacyjnie w ogólnej liczbie małych i średnich przedsiębiorstw we wschodniej Polsce i założono, że w odniesieniu do 2013 r.

wyniesienie on 14,6%<sup>6</sup>. Jako wspólne i specyficzne wskaźniki dla ww. priorytetu inwestycyjnego wyznaczono natomiast liczbę przedsiębiorstw otrzymujących wsparcie (wartość docelowa – 1490 sztuk w 2023 r.), w tym:

- liczbę przedsiębiorstw otrzymujących wsparcie – 1490,
- liczbę wspieranych nowych przedsiębiorstw – 1490,
- liczbę przedsiębiorstw otrzymujących wsparcie niefinansowe – 1490,
- liczbę przedsiębiorstw otrzymujących dotacje – 740.

Założono częstotliwość dokonywania pomiaru tych wskaźników jako „raz do roku”.

W Szczegółowym Opisie Osi Priorytetowych Programu Operacyjnego dla działania 1.1. przyjęto jako wskaźniki rezultatu bezpośredniego liczbę przedsiębiorstw powstałych przy wsparciu Instytucji Otoczenia Biznesu, określając jej wysokość na 1490 oraz liczbę wprowadzonych innowacji produktowych – 740. Pierwszy z tych wskaźników określał także zakładany rezultat poddziałania 1.1.1, a drugi – poddziałania 1.1.2.

Za wskaźniki produktu przyjęto:

- dla poddziałania 1.1.1 - liczbę przedsiębiorstw otrzymujących wsparcie (cel inwestycyjny<sup>7</sup> 1, wysokość ustalono na 1490 szt.), w tym:
  - liczbę wspieranych nowych przedsiębiorstw (odpowiednio: CI 5 i 1490),
  - liczbę przedsiębiorstw otrzymujących wsparcie niefinansowe (CI 4 i 1490);
- dla poddziałania 1.1.2:
  - liczbę przedsiębiorstw otrzymujących wsparcie (CI 1 i 740), w tym wspieranych nowych przedsiębiorstw (CI 5 i 740) i przedsiębiorstw otrzymujących dotacje (CI 12 i 740),
  - liczbę przedsiębiorstw objętych wsparciem w celu wprowadzenia produktów nowych dla firmy (CI 29 i 740),
  - liczbę przedsiębiorstw objętych wsparciem w celu wprowadzenia produktów nowych dla rynku (CI 28 i 740),
  - inwestycje prywatne uzupełniające wsparcie publiczne dla przedsiębiorstw – dotacje (CI 6 i 21 022 310 euro).

Sekretarz wyjaśniła, że dane dotyczące poziomu realizacji ww. wskaźników pozyskiwano m.in. z systemu SL2014, umów o dofinansowanie (szacowana wartość wskaźników) i zatwierdzonych wniosków o płatność (osiągnięta wartość wskaźników).

(dowód: akta kontroli str. 7-55, 131-151)

**1.2.** Grupa Sterująca do spraw Polski Wschodniej sformułowała m.in. następujące uwagi dotyczące działania 1.1. Programu:

- W 2015 r.:
  - postulowano usunięcie zapisu o możliwości wejścia w skład platformy startowej partnerów nie występujących w innych platformach startowych ubiegających się o dofinansowanie w ramach tej samej edycji konkursu (postulat ten został przyjęty),
  - zgłoszono zastrzeżenia dotyczące konieczności posiadania przez potencjalnego wnioskodawcę doświadczenia niezbędnego do udziału w pilotażu Programu (wydłużono termin z dwóch do trzech lat przed terminem złożenia wniosku o dofinansowanie liczonego dla łącznego doświadczenia

<sup>6</sup> W Ewaluacji mid-term postępu rzeczowego i systemu realizacji Programu Operacyjnego Polska Wschodnia 2014-2020 dla potrzeb przeglądu śródkresowego, w tym realizacji zapisów ram i rezerwy wykonania sporządzonej w 2019 r. (str. 30) wskazano na nietrafność doboru tego wskaźnika wyrażonego w % i zaproponowano jego zamianę na liczbę małych i średnich przedsiębiorstw aktywnych innowacyjnie w Polsce Wschodniej.

<sup>7</sup> Dalej: „CI”.

- Animatora Platformy startowej i partnerów w realizacji programów wsparcia przedsiębiorstw typu start-up w obszarze preinkubacji i inkubacji),
- doprecyzowano kryterium dotyczące zapewnienia efektywnego sposobu zarządzania projektem, poprzez określenie ram czasowych dla doświadczenia wymaganego od poszczególnych specjalistów zaangażowanych w zarządzanie projektem,
  - podjęto decyzję o konieczności doprecyzowania kryteriów odnoszących się do wymaganego poziomu innowacyjności produktu.
- W 2018 r. (na wspólnym posiedzeniu z Grupą Roboczą Komitetu Monitorującego Programu):
    - zgłoszono sugestię doprecyzowania głównego miejsca realizacji projektu na poziomie kryteriów wyboru projektów, a nie regulaminu konkursu,
    - zgłoszono wątpliwość dotyczącą oceny szczególnej atrakcyjności ekosystemu ze względu na wysoki poziom subiektywizmu i uznaniowości (przedstawiciel PARP zadeklarował dopracowanie opisu punktacji w ww. zakresie),
    - zwrócono uwagę na „zbyt ambitny” wymóg dotyczący osiągnięcia przez wnioskodawcę samodzielności finansowej w zakresie możliwości funkcjonowania na rynku oraz, jako mało prawdopodobne, kontynuowanie działalności inkubacyjnej platformy zupełnie bez wsparcia środków publicznych (przedstawiciel PARP zwrócił uwagę, że stan taki wynika z założeń kryterium nr 6 II etapu oceny – *Koncepcja rozwoju działalności inkubacyjnej Wnioskodawcy, w tym możliwość jej kontynuacji po zakończeniu finansowania w ramach 1.1.1 POPW*).

Ponadto, na wspólnym posiedzeniu Grupy Roboczej Komitetu Monitorującego Programu i Grupy Sterującej do spraw Polski Wschodniej, które odbyło się w 2019 r., omówiono proponowane zmiany kryteriów wyboru projektów zgłoszone przez PARP oraz zmiany tabel finansowych i wskaźnikowych oraz opisu osi priorytetowej I.

(dowód: akta kontroli str. 56-64)

**1.3.** W latach 2015-2021, zgodnie z zapisami podrozdziałów 6.3a i 6.3b *Wytycznych w zakresie informacji i promocji programów operacyjnych polityki spójności na lata 2014-2020*, prowadzone były działania mające na celu promowanie nowych form wspierania i rozwoju przedsiębiorczości w postaci platform startowych i start-upów w ramach realizacji Programu. Obejmowały one m.in.:

- w 2015 r. – uruchomienie (w grudniu) strony internetowej [www.platformy.startowe.gov.pl](http://www.platformy.startowe.gov.pl), prowadzenie konsultacji dotyczących Programu przez Informatorium PARP, emisję ogłoszeń oraz artykułów sponsorowanych, spotkania z potencjalnymi beneficjentami Programu, warsztatowe sesje dla parków naukowo-technologicznych, zorganizowanie promowanej w serwisach społecznościowych konferencji *Start-up Summit 2015* oficjalnie otwierającej działanie *Platformy startowej dla nowych pomysłów* oraz realizację publikacji dotyczącej budowy start-upu;
- w 2016 r. – prowadzenie konsultacji przez Informatorium PARP, organizowanie szkoleń informacyjnych dla potencjalnych oraz rzeczywistych beneficjentów Programu oraz promowanie go w Internecie, zorganizowanie cyklu webinarów w uczelniach znajdujących się na terenie województw objętych Programem oraz aktualizację e-booka PARP *Jak zostać i pozostać przedsiębiorcą*;
- w 2017 r. – uruchomienie przez PARP systemu cotygodniowej wysyłki informacji mailowych dotyczących wszystkich konkursów i aktywności związanych z realizacją Programu, prowadzenie konsultacji przez Informatorium PARP,

organizowanie przez PARP szkoleń i spotkań informacyjnych dla beneficjentów Programu, zamówienie w TVP3 Rzeszów cyklu dziewięciu programów dotyczących Programu, zakupienie w Polskim Radiu czterech audycji poświęconych Programowi, organizację konferencji *Start-up Summer Camp* oraz aktualizację broszury informacyjnej (także w wersji elektronicznej);

- w 2018 r. – udzielanie informacji poprzez infolinię PARP, organizację szkoleń, emisję w Polskim Radiu dwóch audycji promocyjnych, organizację pięciu spotkań o charakterze edukacyjno-networkingowym kierowanych do młodych osób, wydanie broszury na temat Programu (także w wersji elektronicznej),
- w 2019 r. – prowadzenie konsultacji przez PARP, organizowanie szkoleń, zorganizowanie konferencji *Start-up Summer Camp 2019*, publikację broszur i biuletynów (także w wersji elektronicznej);
- w 2020 r. – prowadzenie konsultacji i szkoleń przez PARP (w tym 10 spotkań biznesowych i informacyjnych dla potencjalnych beneficjentów Programu – po jednym dla studentów i przedsiębiorców z każdego z województw objętych Programem), publikację trzech artykułów prasowych, organizację konferencji dla przedsiębiorców w formule on-line *PARP Forum Przedsiębiorczości* oraz powstanie czterech wydań elektronicznego biuletynu PARP;
- w 2021 r. – prowadzenie konsultacji i szkoleń przez PARP, organizację konferencji dla start-upów w formule on-line, wydanie trzech elektronicznych biuletynów PARP na temat przedsiębiorczości oraz ulotki promującej działanie 1.1.

Ponadto, w ww. okresie zamieszczano informacje dotyczące możliwości skorzystania z działania 1.1. Programu na powstałej w 2015 r. stronie internetowej [www.platformy.startowe.gov.pl](http://www.platformy.startowe.gov.pl), w mediach społecznościowych oraz podczas wydarzeń zewnętrznych. W okresie od maja 2016 r. do lutego 2022 r. Departament Komunikacji i Promocji Funduszy Europejskich Ministerstwa przygotował emisję przez stacje telewizyjne, radiowe i na stronach internetowych łącznie 94 audycji i publikacji dotyczących w całości lub w części promowania korzystania ze wsparcia oferowanego w ramach działania 1.1. Programu. Departament Programów Ponadregionalnych Ministerstwa, prowadząc działania w tym zakresie przygotował również m.in. trzy edycje akcji edukacyjnej *Lekcja o Funduszach Europejskich*, zamieszczał informacje na Portalu Funduszy Europejskich ([www.polska.wschodnia.gov.pl](http://www.polska.wschodnia.gov.pl)) wydał broszurę *Kierunek: Polska Wschodnia! Efekty Programu Operacyjnego Polska Wschodnia 2014-2020*, a w latach 2014-2020 wydawał Biuletyn Funduszy Europejskich.

Sekretarz wyjaśniła, że realizacja działań informacyjno-promocyjnych o charakterze ogólnopolskim została przypisana Departamentowi Promocji Funduszy Europejskich Ministerstwa, co zgodnie z podziałem zadań systemu instytucji realizujących takie działania w programach operacyjnych polityki spójności 2014-2020 sprawia, że nie wymagają one dodatkowej akceptacji.

(dowód: akta kontroli str. 66-105, 131-151)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Ministerstwa w zbadanym obszarze.

## 2. Nadzór i kontrola nad procesem udzielania wsparcia dla innowacyjnych przedsięwzięć

2.1. Monitorowanie w Ministerstwie postępów we wdrażaniu działania 1.1. Programu odbywało się m.in. poprzez analizę sprawozdawczości kwartalnej i rocznej wskazującej m.in. problemy oraz podjęte w tym zakresie działania, a także działania Komitetu Monitorującego Programu, obejmujące m.in. przegląd jego wdrażania w kontekście realizacji celów pośrednich i końcowych, analizowanie sytuacji mających wpływ na realizację Programu oraz przedstawianie uwag dotyczących wdrażania i ewaluacji. Prowadzony był monitoring przebiegu oceny, polegający na przedstawianiu przez PARP sprawozdań z cotygodniowego postępu realizacji oceny w trwających konkursach oraz monitoring realizacji działań prowadzonych przez platformy startowe – przedstawiane przez PARP w cyklu miesięcznym dane dotyczące realizacji projektów. Wykorzystywano również system kontrolowania platform startowych realizowany przez zespół ekspertów zewnętrznych, przekazujący swoje spostrzeżenia i uwagi w ramach cyklicznych spotkań grupy roboczej do spraw kontrolingu.

Ministerstwo posiadało dane dotyczące liczby start-upów funkcjonujących w okresie trwałości realizowanych przez nich projektów. W tym celu wykorzystywało dane zbierane przez PARP na podstawie § 8 pkt 3 porozumienia dotyczącego monitorowania projektów pod kątem realizacji zasady ich trwałości. Z danych tych wynikało, że spośród 105 zakończonych projektów poddziałania 1.1.2., do czerwca 2022 r. 97 z nich znajdowało się w okresie trwałości. W czerwcu 2022 r. w Ministerstwie posiadano również informacje świadczące o tym, że wszystkie spółki, które realizowały wsparte projekty nadal funkcjonowały.

(dowód: akta kontroli str. 122, 131-151)

2.2. W ramach prowadzonych przez Ministerstwo przeglądów realizacji Programu, w tym działania 1.1., w latach 2014-2022 zlecono podmiotom zewnętrznym przeprowadzenie następujących badań<sup>8</sup>:

- Ewaluacja ex ante Programu Operacyjnego Polska Wschodnia 2014-2020 (2014 r.),
- Ewaluacja systemu wyborów projektów w Programie Operacyjnym Polska Wschodnia 2014-2020 (2016 r.),
- Analiza zasadności zastosowania poszczególnych form finansowania projektów w ramach I osi priorytetowej Przedsiębiorcza Polska Wschodnia Programu Operacyjnego Polska Wschodnia 2014-2020 (2017 r.),
- Ewaluacja pilotażu instrumentu Platformy Startowe dla nowych pomysłów – działanie 1.1. Programu Operacyjnego Polska Wschodnia Etap I i II (2017 r.),
- Ocena ex ante wsparcia z instrumentów finansowych w ramach Programu Operacyjnego Polska Wschodnia 2014-2020, w tym ocena ryzyka dla gwarancji (2017 r.),
- Ewaluacja wdrażania zasady zrównoważonego rozwoju w ramach Programu Operacyjnego Polska Wschodnia 2014-2020 (2018 r.),
- Ewaluacja mid-term postępu rzeczowego i systemu realizacji Programu Operacyjnego Polska Wschodnia 2014-2020 dla potrzeb przeglądu śródkresowego, w tym realizacji zapisów ram i rezerw wykonania (2019 r.),

<sup>8</sup> Część z nich opisano także w punkcie 1.1 niniejszego wystąpienia. Badanie dotyczące ewaluacji pilotażu instrumentu Platformy Startowe dla nowych pomysłów – działanie 1.1 Programu Operacyjnego Polska Wschodnia Etap I i II zleciła PARP.



- Komplementarność i synergia wsparcia przedsiębiorstw makroregionu w ramach Programu Operacyjnego Polska Wschodnia 2014-2020, Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój 2014-2020 oraz pięciu regionalnych programów operacyjnych 2014-2020 województw lubelskiego, podkarpackiego, podlaskiego, świętokrzyskiego i warmińsko-mazurskiego (2019 r.).

W latach 2014-2022 Komitet Monitorujący Programu podjął dwie uchwały dotyczące zmian Programu obejmujących działanie 1.1. Dotyczyły one m.in. zmiany zapisu o skierowaniu ofert Platformy startowe do osób do 35 roku życia na zapis o premiowaniu pomysłów zgłoszonych przez osoby do 35 roku życia (uchwała nr 42) oraz ustalenia aktualnej wartości wskaźników produktu dla Priorytetu Inwestycyjnego 3A (uchwała nr 56). Ponadto, zmian w tabelach finansowych dokonała w 2019 r. Rada Ministrów (uchwała nr 91).

(dowód: akta kontroli str. 7-17, 83-106)

**2.3.** W latach 2015-2020 IZ otrzymywała od PARP kwartalne i roczne sprawozdania dotyczące realizacji Programu, dotyczące m.in. realizacji działania 1.1. i dokonywała ich analizy. W wyniku tych analiz sporządzano listy sprawdzające zawierające uwagi i zalecenia dla PARP, w tym uwagi i zalecenia dotyczące ww. działania. Odnosiły się one m.in. do sposobu wyliczenia szacowanej wartości wskaźnika CI 5 (1305) wraz z brakiem identyfikacji zagrożenia osiągnięcia jego wartości docelowej (1820) w sytuacji nieplanowania nowych naborów w poddziałaniu 1.1.1., a także niewłaściwego stwierdzenia braku zagrożenia realizacji docelowej wartości wskaźnika CI 2 przy uwzględnieniu m.in. faktu, że nie wszystkie start-upy wyinkubowane w ramach poddziałania 1.1.1. otrzymują dotację w ramach poddziałania 1.1.2. Przy sporządzaniu sprawozdań rocznych zalecono zachowanie spójności zawartych w nich danych z danymi z systemu SL2014 według stanu na koniec roku oraz aktualizowanie w tym systemie danych ze wszystkich umów i wniosków o płatność zatwierdzonych w danym roku oraz wszystkich zaleceń z audytów wskaźnikowych przekazanych przez IZ w nieprzekraczalnym terminie do końca roku sprawozdawczego.

(dowód: akta kontroli str.122)

**2.4.** Według danych na koniec I kwartału 2022 r. wartości wskaźników produktu działania 1.1., liczone na podstawie podpisanych umów o dofinansowanie, wyniosły 1381 dla liczby przedsiębiorstw otrzymujących wsparcie, liczby wspieranych nowych przedsiębiorstw i liczby przedsiębiorstw otrzymujących wsparcie niefinansowe (93% wartości docelowej) oraz 426 dla liczby przedsiębiorstw otrzymujących dotacje (58%). Wartości ww. wskaźników liczone na podstawie zatwierdzonych wniosków o płatność wyniosły odpowiednio: 1179 i 79% oraz 291 i 39%.

Pomiaru ww. wskaźników dokonywano co najmniej raz w roku. W trakcie kontroli NIK trwała wciąż kontraktacja wniosków z ostatniego naboru poddziałania 1.1.2.

W ramach ewaluacji mid-term postępu rzeczowego stwierdzono, że może wystąpić odchylenie od szacowanej na etapie programowania wartości docelowej wskaźników, związane koniecznością przeprowadzenia pilotażu, która blokowała możliwość uruchomienia całej kwoty z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Wskazano także na wyższy średni koszt inkubacji i wyższą średnią kwotę dofinansowania, a także niższą niż zakładano podaż odpowiedniej jakości pomysłów innowacyjnych. W związku z tym zwiększono wysokość maksymalnego dofinansowania w poddziałaniu 1.1.2. z 800 tys. zł do 1000 tys. zł i zmniejszono wartości docelowe wskaźników.

Problemy gospodarcze wynikające z pandemii COVID-19 spowodowały zjawisko wycofywania się części wnioskodawców projektów realizowanych w ramach

podziałania 1.1.2. W związku z tym podjęto działania minimalizujące obciążenia administracyjne i umożliwiające start-upom realizację projektów, polegające m.in. na:

- umożliwieniu przedłużenia terminu złożenia wniosków o dofinansowanie do 14 dni od zakończenia naboru,
- wprowadzeniu możliwości zawierania umów i aneksów do tych umów oraz wnoszenia protestów w formie elektronicznej,
- dokonywaniu oceny wniosków w ramach paneli ekspertów w formie wideokonferencji,
- wydłużeniu czasu realizacji projektów o 90 dni,
- wydłużeniu terminu złożenia wniosków o płatność o 30 dni.

Sekretarz wyjaśniła, że zgodnie z wytycznymi Komisji Europejskiej, w przypadku wskaźników programowych dopuszczalne jest odchylenie w wysokości 20% wartości docelowych, a z aktualnych danych dotyczących poziomu realizacji zadania 1.1. Programu wynika, że wskaźniki ram wykonania zostaną w pełni wykonane (istnieje nawet możliwość przekroczenia przyjętych wartości). Sekretarz podała także, że w kontekście planowanej na lata 2021-2027 kontynuacji wsparcia start-upów założono wprowadzenie ulepszeń i uproszczeń, przede wszystkim w zakresie zmniejszenia wymagań formalnych dotyczących określania zakresu, warunków i terminu współpracy podmiotów w ramach platform startowych, uproszczenie metod rozliczania kosztów ponoszonych przez start-upy oraz wypracowania mechanizmu pozwalającego platformom startowym na większą selektywność w procesie naboru pomysłów oraz realizacji inkubacji.

(dowód: akta kontroli str. 123, 131-151)

**2.5.** W latach 2016-2022 (do końca I kwartału) Departament Programów Regionalnych Ministerstwa przeprowadził łącznie cztery kontrole systemowe realizacji Programu obejmujące m.in. działanie 1.1. (po jednej w 2016 r., 2018 r., 2019 r. i 2021 r.). W każdym z ww. przypadków podmiotem kontrolowanym była PARP. Zakres przedmiotowy tych kontroli obejmował:

- sposób przeprowadzania konkursów i oceny wniosków o dofinansowanie, w tym terminowość przeprowadzania weryfikacji i oceny złożonych wniosków (kontrola z 2016 r.);
- zapewnienie prawidłowego i terminowego postępowania Instytucji Pośredniczącej w procesie rozwiązywania umów o dofinansowanie z uwzględnieniem aspektu rezygnacji wnioskodawców z podpisania umowy o dofinansowanie (2018 r.);
- weryfikację wniosku o płatność, w tym w zakresie przyjętej metodologii oceny, przygotowanie i prowadzenie kontroli na miejscu, postępowanie w przypadku kontroli doraźnej, przygotowanie i postępowanie z zaleceniami pokontrolnymi, nadzór nad wykonawcą zewnętrznym w procesie kontroli na miejscu, weryfikowanie zamówień u beneficjentów, stwierdzenie wystąpienia nieprawidłowości, w tym nadużyć finansowych oraz przekazywanie informacji na ich temat do IZ, wstrzymanie płatności, wzywanie beneficjenta do zwrotu środków lub potrącenia kwoty nieprawidłowości z wniosku o płatność, monitorowanie zwrotu środków, wykluczenie beneficjenta z możliwości otrzymania dofinansowania, prowadzenie rejestru przypadków konfliktu interesów (2019 r.),
- informację, promocję, szkolenia, w tym realizację działań informacyjno-promocyjnych i szkoleniowych w ramach POPW; nabór kandydatów na ekspertów i współpracę z ekspertami; wdrożenie rozwiązań specustawy (wybór projektów w trybie nadzwyczajnym, zmiana regulaminów konkursów,

sprawozdawczość i monitorowanie) oraz weryfikację sprawozdań i postępu finansowo-rzeczowego (2021 r.).

W wyniku tych kontroli nie stwierdzono uchybień i nieprawidłowości dotyczących realizacji przez PARP zadań związanych z działaniem 1.1.

W ww. okresie Departament przeprowadził w tym zakresie również dwie kontrole doraźne – obie w 2018 r. Skontrolowano wówczas, w związku z nieprawidłowościami zgłaszanymi przez beneficjenta działania 1.1., PARP i Gminę Kielce – Kielecki Park Technologiczny. W obu przypadkach stwierdzono uchybienia lub nieprawidłowości, formułując w ich wyniku zalecenia i rekomendacje. W przypadku PARP dotyczyły one m.in. zgodności prowadzenia postępowań konkursowych z obowiązującymi regulaminami, zwłaszcza w zakresie terminowości wywiązywania się z wynikających z nich obowiązków. W przypadku drugiego kontrolowanego podmiotu, mimo stwierdzania wielu uchybień, nie wskazano na konieczność podjęcia działań naprawczych ze względu na zakończenie realizacji projektu. W ww. okresie Ministerstwo przeprowadziło w PARP jedną kontrolę realizacji porozumienia w odniesieniu do prawidłowości postępowania PARP w procesie rozwiązywania umów o dofinansowanie projektów w ramach działania 1.1. Programu<sup>9</sup>.

Sekretarz wyjaśniła, że z danych posiadanych przez IZ wynikało, że na dziewięć umów zawartych w ramach poddziałania 1.1.1. tylko jedna umowa została rozwiązana, co stanowiło ok. 11% takich umów, a na 464 umowy zawarte w ramach poddziałania 1.1.2. rozwiązanych zostało tylko 12, co stanowiło 2,6% umów zawartych ogółem, natomiast nieprawidłowości stwierdzono w około 8% zawartych umów w poddziałaniu 1.1.2.

(dowód: akta kontroli str. zestawienie 124-126, 152-156)

**2.6.** W latach 2014-2022 (do końca I kwartału) do IZ nie wpłynęły skargi i wnioski (w rozumieniu ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego<sup>10</sup>) dotyczące sposobu wdrażania działania 1.1. Otrzymała ona natomiast sześć wystąpień obywatelskich dotyczących ewentualnych nieprawidłowości w tym zakresie (po jednym w 2017 r., 2019 r. i 2020 r. oraz trzy w 2022 r.)<sup>11</sup>. We wszystkich przypadkach zwrócono się do PARP o udzielenie wyjaśnień, a po ich otrzymaniu poinformowano zgłaszającego wystąpienie o sposobie załatwienia sprawy. Otrzymane w 2017 r. wystąpienie obywatelskie skutkowało także przeprowadzeniem (na początku 2018 r.) ww. kontroli doraźnych w PARP i Kieleckim Parku Technologicznym. W przypadku wstąpień z 2019 r. i 2020 r. sprawy konsultowano odpowiednio z Rzecznikiem Małych i Średnich Przedsiębiorców oraz Rzecznikiem Funduszy Europejskich.

Ponadto, w 2017 r. IZ otrzymała jedno wystąpienie obywatelskie, przekazane za pośrednictwem Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, z prośbą o wsparcie projektu realizowanego w Białostockim Parku Naukowo-Technologicznym poprzez pomoc w nawiązaniu kontaktów z jednostkami naukowymi oraz krajowymi i zagranicznymi inwestorami. Autorom wystąpienia udzielono szczegółowej informacji w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str.127-130)

Stwierdzone  
 nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Ministerstwa w zbadanym obszarze.

<sup>9</sup> Dotyczyło to umowy rozwiązanej na wniosek beneficjenta.

<sup>10</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 735, ze zm.

<sup>11</sup> W tym po jednym za przekazanym na pośrednictwem Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Ministerstwa Rozwoju i Ministerstwa Rozwoju i Technologii.

## **IV. Uwagi i wnioski**

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag ani wniosków pokontrolnych.

## **V. 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 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 NIK. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Warszawa,     lipca 2022 r.

Wiceprezes  
Najwyższa Izba Kontroli  
Małgorzata Motylow

.....  
*podpis*