



KGP.430.009.2021

Nr ewid. 143/2021/D/21/504/KGP

Informacja o wynikach kontroli

**REALIZACJA
WYBRANYCH PROGRAMÓW SEKTOROWYCH
ORAZ DOFINANSOWANYCH W NICH PROJEKTÓW**

DEPARTAMENT GOSPODARKI,
SKARBU PAŃSTWA I PRYWATYZACJI

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest niezależna, profesjonalna kontrola zadań publicznych w interesie obywateli i państwa

Informacja o wynikach kontroli

Realizacja wybranych programów sektorowych oraz dofinansowanych w nich projektów

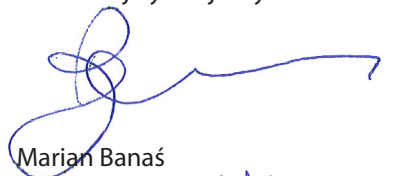
p.o. Dyrektor Departamentu Gospodarki,
Skarbu Państwa i Prywatyzacji



Maciej Maciejewski

Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Marian Banaś

Warszawa, dnia 17.02.2022

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ.....	4
1. WPROWADZENIE.....	8
2. OCENA OGÓLNA	11
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI	12
4. WNIOSKI.....	19
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	20
5.1. Przygotowanie i ustanowienie programów sektorowych	20
5.2. Wybór projektów w kontrolowanych programach sektorowych.....	29
5.2.1. Prawdliwość finansowania wybranych programów sektorowych.....	29
5.2.2. Prawdliwość przeprowadzania postępowań konkursowych oraz wyboru projektów i zawarcia umów	31
5.3. Nadzór nad przyznanym beneficjentom dofinansowaniem oraz osiąganymi efektami projektów i programów	40
5.4. Realizacja projektów przez beneficjentów w wybranych programach	46
6. ZAŁĄCZNIKI	55
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe.....	55
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych.....	61
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności	70
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....	72

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

B+R	Badania i rozwój.
Badania przemysłowe	Badania mające na celu zdobycie nowej wiedzy oraz umiejętności w celu opracowywania nowych produktów, procesów i usług lub wprowadzania znaczących ulepszeń do istniejących produktów, procesów i usług. Badania te uwzględniają tworzenie elementów składowych systemów złożonych, budowę prototypów w środowisku laboratoryjnym lub w środowisku symulującym istniejące systemy, szczególnie do oceny przydatności danych rodzajów technologii, a także budowę niezbędnych w tych badaniach linii pilotażowych.
Beneficjent	Podmiot realizujący na podstawie umowy o dofinansowanie, projekt współfinansowany ze środków europejskich w ramach m.in. programów sektorowych.
Dofinansowanie	Współfinansowanie Unii Europejskiej lub współfinansowanie krajowe z budżetu państwa, wypłacane na podstawie umowy o dofinansowanie projektu, umowy o powierzenie grantu lub umowy inwestycyjnej.
INNOLOT	Program sektorowy realizowany od 2013 r. (pierwszy konkurs). Celem głównym programu jest zwiększenie konkurencyjności polskiej gospodarki w obszarze produktów wysokiej techniki dla sektora lotniczego.
INNOMED	Program sektorowy realizowany od 2013 r. (pierwszy konkurs). Celem programu INNOMED było podniesienie konkurencyjności polskiej gospodarki i zwiększenie dostępności do produktów medycznych zaawansowanych technologii dla chorych w Polsce. Jako cele szczegółowe przyjęto: zwiększenie liczby opracowanych i wdrożonych innowacyjnych technologii w Polsce oraz wzmocnienie współpracy pomiędzy grupami naukowymi dysponującymi odpowiednim <i>know-how</i> i infrastrukturą badawczą a działami B+R firm farmaceutycznych.
INNOMOTO	Program sektorowy, w którym I konkurs został ogłoszony w 2016 r. Głównym celem Programu Sektorowego INNOMOTO jest zwiększenie innowacyjności i konkurencyjności polskiego sektora motoryzacyjnego w perspektywie roku 2026. Jako cele szczegółowe przyjęto wzrost innowacji produktowych i technologicznych w sektorze motoryzacyjnym w Polsce oraz zwiększenie aktywności podmiotów z sektora motoryzacyjnego w zakresie działalności B+R.
INNOSBZ	Program sektorowy rozpoczęty w 2016 r. Celem głównym Programu INNOSBZ jest zwiększenie konkurencyjności i innowacyjności polskiego sektora produkcji systemów bezzałogowych na rynku globalnym w perspektywie lat 2023–2026. Jako cele szczegółowe przyjęto zwiększenie aktywności B+R w sektorze produkcji systemów bezzałogowych, wzrost innowacji produktowych i technologicznych w sektorze SBZ oraz wzrost cywilnego zastosowania SBZ w wyniku realizacji Programu.
INNOTABOR	Program sektorowy, którego realizacja rozpoczęła się w połowie 2016 r. Głównym celem Programu INNOTABOR było zwiększenie innowacyjności i konkurencyjności polskiego sektora przemysłu taboru szynowego w perspektywie roku 2023. Jako cele szczegółowe przyjęto zwiększenie aktywności podmiotów z sektora przemysłu taboru szynowego w zakresie działalności B+R, zwiększenie liczby innowacji w sektorze oraz zmniejszenie negatywnego oddziaływania przemysłu i transportu szynowego na środowisko.

INNOTEXTILE Program sektorowy, którego realizacja rozpoczęła się w 2016 r. Głównym celem programu INNOTEXTILE było zwiększenie konkurencyjności i innowacyjności polskiego sektora włókienniczego w perspektywie roku 2023. Jako cele szczegółowe przyjęto wzrost innowacji technologicznych i procesowych w sektorze włókienniczym oraz zmniejszenie negatywnego oddziaływania sektora włókienniczego na środowisko.

IP Instytucja Pośrednicząca. Podmiot, któremu została powierzona, w drodze porozumienia z Instytucją Zarządzającą, realizacja zadań w ramach *Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój 2014–2020*. W przypadku programów sektorowych rolę instytucji pośredniczącej pełni NCBR.

IZ Instytucja Zarządzająca. Instytucja, której zadania zostały określone w art. 125 rozporządzenia ogólnego wydanego przez Parlament Europejski i Radę UE. W Polsce rolę Instytucji Zarządzającej m.in. w PO IR pełni minister właściwy ds. rozwoju regionalnego (obsługiwany przez Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej). Do zadań IZ należy odpowiedzialność za realizację całego programu. W ramach tych działań IZ m.in. przygotowuje procedury i kryteria wyboru projektów, ocenia i monitoruje postępy w realizacji programu, wspiera i organizuje prace komitetu monitorującego program. Część działań IZ może zostać przekazana Instytucji Pośredniczącej.

KIS Krajowa Inteligentna Specjalizacja. Krajowe Inteligentne Specjalizacje powinny koncentrować działania na wybranym obszarze merytorycznym (będącym obecną lub przyszłą specjalnością gospodarczą regionu lub kraju), a jednocześnie łączyć różny zestaw instrumentów działania.

Oś priorytetowa Element składowy programu operacyjnego, którego nazwa w skrótowy sposób odzwierciedla główne obszary, na które będzie przeznaczony wsparcie.

NCBR Narodowe Centrum Badań i Rozwoju lub Centrum.

PO IG Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka realizowany w latach 2007–2013. Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka w nowej perspektywie unijnej na lata 2014–2020 został zastąpiony Programem Operacyjnym Inteligentny Rozwój.

PO IR Program Operacyjny Inteligentny Rozwój 2014–2020, zaakceptowany przez Komisję Europejską w dniu 12 lutego 2015 r. ze zm. zaakceptowanymi 3 maja 2018 r., 13 marca 2020 r. oraz 17 lipca 2020 r. finansujący badania, rozwój oraz innowacje. Celem głównym Programu jest wzrost innowacyjności polskiej gospodarki. Cel ten zostanie osiągnięty przede wszystkim poprzez zwiększanie nakładów na działalność B+R ponoszonych przez przedsiębiorstwa.

Na realizację POIR przeznaczono ok. 8,6 mld euro z funduszy europejskich (w tym dla I i IV osi około 5 mld euro). Dzięki tym środkom naukowcy i przedsiębiorcy zyskują nowe możliwości prowadzenia wspólnych przedsięwzięć badawczo-rozwojowych, których wyniki będą praktycznie wykorzystane w gospodarce.

Programy sektorowe	Sektorowe programy B+R służą wsparciu realizacji dużych przedsięwzięć B+R, istotnych dla rozwoju poszczególnych branż/sektorów gospodarki. W programach sektorowych inicjatorem wspólnego przedsięwzięcia była grupa przedsiębiorstw, które występowały w imieniu branży (np. za pośrednictwem platformy technologicznej, inicjatywy klastrowej, etc.), przedstawiając zarys agendy badawczej wraz z konkretnym zapotrzebowaniem sektora na prace B+R. Dofinansowanie udzielane było na realizację projektów, które obejmowały badania przemysłowe i prace rozwojowe albo prace rozwojowe. Wsparcie kierowane było na projekty wpisujące się w KIS, w tym nowe specjalizacje wynikające z procesu przedsiębiorczego odkrywania.
Projekt	przedsięwzięcie realizowane w ramach strategicznego programu badań naukowych i prac rozwojowych albo innych zadań NCBR, o których mowa w art. 29 i art. 30 ust. 1 i 2 ustawy o NCBR, tj. m.in. współfinansowanie przedsięwzięć prowadzonych przez podmiot posiadający zdolność do zastosowania wyników projektu w praktyce, o określonej wartości finansowej, prowadzone w ustalonych ramach czasowych, na podstawie umowy o wykonanie i finansowanie w całości lub w części działań nim objętych, zawieranej między wykonawcą projektu a Centrum.
Pzp	Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. <i>Prawo zamówień publicznych</i> ¹ .
Prace rozwojowe	Zastosowanie prac badawczych do rozwiązań, które muszą skutkować opracowaniem efektu w postaci na przykład technologii, procesów, materiałów, urządzeń lub wyrobów. Kwestia prac rozwojowych jest ujęta w Międzynarodowym Standardzie Rachunkowości nr 38 – wartości niematerialne. Przykładami prac rozwojowych mogą być wykonanie i testowanie.
Regulamin lub RPK	Regulamin konkursu lub regulamin przeprowadzania konkursu. Podstawowy dokument określający zasady wyboru spośród złożonych wniosków dofinansowanych przez NCBR projektów, w tym w ramach programów sektorowych. Regulamin określał m.in. przeznaczenie i warunki dofinansowania, terminy, zasady oraz kryteria wyboru projektów, sposób wyceny wkładu własnego, maksymalny termin realizacji projektów oraz zakres tematyczny konkursów.
Rozporządzenia ogólne wydane przez Parlament Europejski i Radę UE	Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 ² , w którym ustanowiono ramy dla podejmowanych działań i określono w szczególności cele tematyczne, zasady i przepisy dotyczące programowania, monitorowania i ewaluacji, zarządzania i kontroli, zaimplementowane do prawa polskiego „ustawą wdrożeniową”.

¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm. Ilekroć jest mowa o tej ustawie, należy mieć na względzie, iż utraciła ona moc obowiązującą z dniem 1 stycznia 2021 r. Obecnie obowiązuje ustawa z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1129, ze zm.)

² Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013, s. 320, ze zm.

Rozporządzenie w sprawie realizacji zadań przez NCBR	Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 17 września 2010 r. w sprawie szczegółowego trybu realizacji zadań Narodowego Centrum Badań i Rozwoju ³ .
SL2014	Systemem informatyczny służący rozliczaniu projektów miękkich i twardych dofinansowanych z funduszy europejskich (wszystkie programy krajowe i regionalne). Zastąpił on tzw. Generatory Wniosków o Płatność.
Specustawa funduszowa	Ustawa z dnia 3 kwietnia 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach wspierających realizację programów operacyjnych w związku z wystąpieniem COVID-19 ⁴ .
SZOOP	Szczegółowy Opis Osi Priorytetowych Programu Inteligentny Rozwój 2014–2020.
UE	Unia Europejska.
Ufp	Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o <i>finansach publicznych</i> ⁵ .
Ustawa o języku polskim	Ustawy z dnia 7 października 1999 r. o <i>języku polskim</i> ⁶ .
Ustawa o NCBR	Ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. o <i>Narodowym Centrum Badań i Rozwoju</i> ⁷ .
Ustawa o NIK	Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o <i>Najwyższej Izbie Kontroli</i> ⁸ .
Ustawa o rachunkowości	Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o <i>rachunkowości</i> ⁹ .
Ustawa wdrożeniowa	Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 ¹⁰ .
Wniosek	Dokument składany przez podmioty aplikujące w konkursach o dofinansowanie projektów, w tym w ramach programów sektorowych. Wzór wniosku był załącznikiem do Regulaminu. Dane zawarte we wniosku determinowały ostateczny kształt umowy zawartej z beneficjentem.
Zasada konkurencyjności	Jedna z trzech procedur (obok tzw. rozeznania rynku oraz trybów przewidzianych w przepisach Pzp) wyboru wykonawcy, obowiązujących beneficjenta podczas udzielania zamówień w projekcie współfinansowanym z POIR. Zasada znajduje zastosowanie w przypadku zamówień, których wartość szacunkowa jest większa od 50 tys. zł netto. Zasada konkurencyjności jest trybem uregulowanym w <i>Wytycznych w zakresie kwalifikowalności wydatków w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności na lata 2014–2020</i> , które nakładają obowiązek wszczęcia postępowania w tym trybie poprzez zamieszczenie publicznego ogłoszenia w Bazie konkurencyjności. Postępowanie powinno być prowadzone w sposób transparentny i z zachowaniem uczciwej konkurencji, a zamawiający powinien dążyć do wyboru oferty obiektywnie najkorzystniejszej, złożonej przez wykonawcę spełniającego warunki udziału w postępowaniu.

³ Dz. U. Nr 178, poz. 1200.

⁴ Dz. U. z 2021 r. poz. 986.

⁵ Dz. U. 2021 poz. 305, ze zm.

⁶ Dz. U. z 2021 r. poz. 672.

⁷ Dz. U. z 2020 r. poz. 1861, ze zm.

⁸ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm.

⁹ Dz. U. z 2021 r. poz. 217, ze zm.

¹⁰ Dz. U. z 2020 r. poz. 818, ze zm.

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy NCBR prawidłowo i skutecznie realizuje programy sektorowe oraz czy beneficjenci w sposób prawidłowy i zgodny z postanowieniami umów wykonywali dofinansowane projekty?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli¹¹

1. Czy NCBR ustanowiło w sposób rzetelny i prawidłowy programy sektorowe finansowane ze środków krajowych oraz PO IR?
2. Czy NCBR w sposób prawidłowy i zgodny z założeniami wybrało dofinansowane w programach sektorowych projekty?
3. Czy NCBR prawidłowo i skutecznie nadzorowało wykorzystanie przez przedsiębiorców przyznanego dofinansowania i realizację postanowień zawartych umów oraz rzetelnie monitorowało osiągane efekty projektów i programów?
4. Czy beneficjenci programów sektorowych w sposób prawidłowy i zgodny z postanowieniami umów wykonywali dofinansowane projekty, w tym osiągalni założone rezultaty oraz w sposób prawidłowy i zgodny z postanowieniami umów raportowali NCBR osiągane efekty.

Informacja obejmuje zagadnienia dotyczące ustanowienia, realizacji oraz efektów programów sektorowych oraz realizowanych w nich projektów objęte kontrolą rozpoznawczą nr R/20/005 *Realizacja wybranych programów sektorowych przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju* oraz kontrolą doraźną nr D/21/504 *Realizacja wybranych projektów przez beneficjentów w programach sektorowych*. Obie kontrole zostały przeprowadzone z inicjatywy własnej NIK.

Założeniem formuły programów sektorowych było ich powstawanie przy współpracy przedstawicieli branży gospodarczych z NCBR. W wyniku tej współpracy w latach 2011–2012 zostały opracowane dwa programy sektorowe INNOLOT i INNOMED. Realizacja tych programów w pierwszej edycji miała być finansowana ze środków krajowych (dotacja celowa) oraz PO IG.

Od 2014 r. programy sektorowe były jedną z form realizacji celów PO IR 2014–2020, w tym celu głównego jakim jest wzrost innowacyjności polskiej gospodarki. Programy sektorowe (działanie 1.2. PO IR) miały służyć realizacji dużych przedsięwzięć B+R, istotnych dla rozwoju poszczególnych branż/sektorów gospodarki.

Przeprowadzona w 2015 r. przez NIK kontrola programów wsparcia komercjalizacji wyników badań naukowych¹² pozytywnie oceniła formułę programów sektorowych wskazując m.in., iż rozwój i prawidłowa realizacja programów sektorowych może przyczynić się również do większego zaangażowania podmiotów gospodarczych w finansowanie działalności B+R.

Badając programy wsparcia B+R stwierdzono jednak, iż poszczególne inicjatywy (programy i przedsięwzięcia) realizowane przez NCBR charakteryzowały się opóźnieniami, brakiem stabilności finansowania, niepełnym określeniem wskaźników oraz słabością nadzoru Ministra. Okoliczności te wskazywały na istnienie ryzyk, które zostały zweryfikowane w niniejszych kontrolach.

Od 2012 r. NCBR ustanowił łącznie 15 programów sektorowych, obejmujących szeroki i różnorodny zakres branż, w tym: włókiennictwo, elektroenergetykę, przemysł stalowy, chemiczny, lotniczy, systemy bezzałogowe, motoryzację, przemysł taboru szynowego, recykling surowców mineralnych, produkcja gier wideo, meblarstwo, sektor stoczniowy. W związku z rekomendacjami Rady Centrum z września i października 2018 r. NCBR zdecydowało o zamknięciu 11 z 15 programów sektorowych, tj. o nieogłaszaniu w nich nowych konkursów o dofinansowanie. Jednocześnie podjęto decyzję o nieustanowieniu nowego programu INNOLOT¹³.

Do 31 grudnia 2020 r. podpisano łącznie w ramach 15 programów 510 umów o dofinansowanie, a zakontraktowana w ich wyniku kwota dofinansowania wyniosła, po odliczeniu wartości rozwiązanych umów,

¹¹ Zestawiano łącznie cel główny i cele cząstkowe z kontroli R/20/005 *Realizacja wybranych programów sektorowych przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju* oraz kontroli D/21/504/KGP *Realizacja wybranych projektów przez beneficjentów w programach sektorowych*.

¹² Kontrola P/15/027 *Komercjalizacja wyników badań naukowych*.

¹³ Dotychczas prowadzony program INNOLOT został zakończony zgodnie z agendą.

Jednostki

kontrolowane

NCBR¹⁵ oraz dziesięciu beneficjentów programów sektorowych¹⁶ realizujących łącznie 15 projektów w ramach sześciu programów sektorowych, tj.: INNOLOT, INNOMED, INNOSBZ, INNOTEXTILE, INNOMOTO, INNOTABOR.

Okres objęty kontrolą

W NCBR 2014–2021 (5 marca), a w kontroli beneficjentów 2014–2021 (15 września)

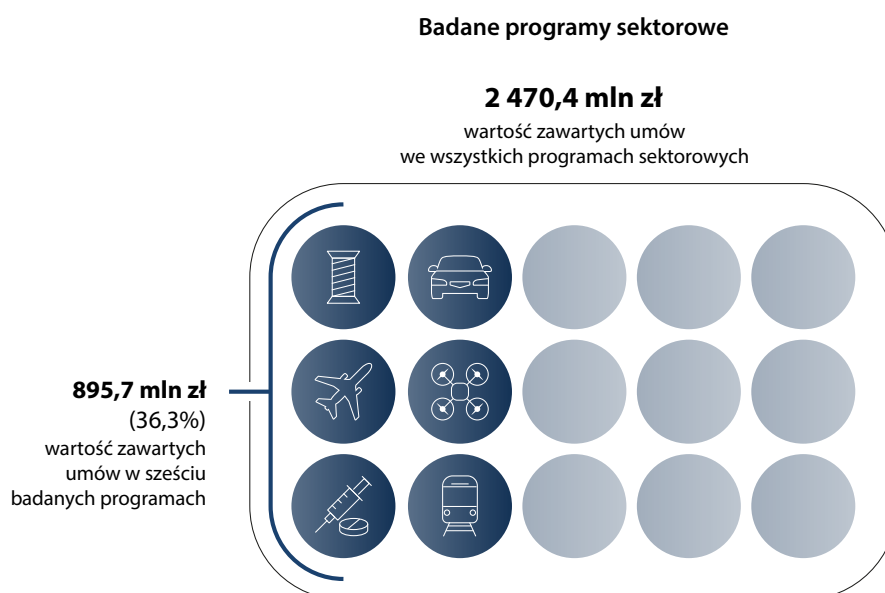
2470,4 mln zł¹⁴. W toku realizacji projektów rozliczono środki w wysokości 45% środków zakontraktowanych tj. 1121 mln zł. Rozwiązano 38 umów o dofinansowanie, co stanowiło 7,5% wszystkich podpisanych umów.

W kontroli R/20/005 *Realizacja wybranych programów sektorowych przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju* w NCBR objęto badaniami sześć programów sektorowych INNOLOT, INNOLOT, INNOTEXTILE, INNOMOTO, INNOTABOR oraz INNOSBZ. Łączna kwota alokacji określona w tych programach to 1051 mln zł, łączna kwota alokacji ogłoszona w poszczególnych konkursach to 1678,5 mln zł¹⁷, kwota zakontraktowana w umowach wyniosła 998 mln zł, a kwota faktycznie wydatkowana do końca to 573 mln zł tj. 57% wartości wszystkich zawartych umów w tych sześciu programach.

Poniżej wskazano na zakres przedmiotowy i finansowy kontrolowanych sześciu programów.

Infografika nr 1

Wartość zakontraktowanych umów w sześciu programach sektorowych wyniosła 998 mln zł (stan na koniec 2020 r.), a po odliczeniu umów rozwiązanych 895,7 mln zł



Źródło: analiza kontrolna danych NCBR.

Na podstawie weryfikacji i aktualizacji ryzyk w kontroli R/20/005 przeprowadzono następnie kontrolę D/21/504 *Realizacja wybranych projektów przez beneficjentów w programach sektorowych*. Kontrolą objęto 10 beneficjentów, którzy realizowali łącznie 15 projektów. Kontrolą u beneficjentów objęto 15 projektów ze 147 umów realizowanych przez beneficjentów

¹⁴ Kwota obejmuje zarówno finansowanie z PO IR (po odliczeniu umów rozwiązanych) w wysokości 2189,2 mln zł jak i finansowanie I edycji konkursów w programach INNOLOT i INNOMED w wysokości 281,2 mln zł.

¹⁵ Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o NIK.

¹⁶ Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o NIK (państwowe osoby prawne) lub art. 2 ust. 3 ustawy o NIK (podmioty komercyjne).

¹⁷ Kwota alokacji w ogłoszonych konkursach jest wyższa niż wskazana w dokumentacji ustanawiającej Programy.

w sześciu objętych szczegółową kontrolą programach sektorowych, co stanowiło ok. 10% populacji. Beneficjenci do kontroli zostali wybrani na podstawie zaktualizowanej podczas kontroli w NCBR analizy ryzyka dla każdego z sześciu programów sektorowych oraz stopnia zaawansowania danego projektu. Kontrola objęła projekty uznane za zakończone lub takie, które powinny zostać zakończone zgodnie z terminem. Wyboru projektów dokonano również na podstawie analizy ryzyka, do której danych dostarczyła kontrola w NCBR.

Przedłożona informacja zawiera ustalenia obu kontroli. Realizowane przez beneficjentów (przedsiębiorców) projekty zostały opisane zgodnie z postanowieniami art. 381 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce*¹⁸, stanowiącym, iż wnioski, opinie, umowy i raporty dotyczące zadań finansowanych m.in. ze środków finansowych, o których mowa w art. 365 pkt 11 powołanej ustawy, tj. zadania finansowane przez NCBR, w tym badania naukowe i prace rozwojowe na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa, stanowią tajemnicę przedsiębiorstwa w rozumieniu przepisów o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji.

¹⁸ Dz. U. z 2021 r. poz. 478, ze zm., dalej: *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce*.

2. OCENA OGÓLNA

NCBR w sposób zgodny z prawem ustanowiło programy sektorowe¹⁹, jednakże nie wykorzystało całościowo ich potencjału na rzecz rozwoju innowacyjności polskiej gospodarki, a dotychczasowe efekty realizacji programów sektorowych w części odbiegały od przyjętych pierwotnie założeń. Programy miały prowadzić do jak największego wzrostu innowacyjności wspartych sektorów gospodarki przy dostępnych środkach. Cel ten został osiągnięty tylko częściowo.

Analiza sześciu programów sektorowych wykazała, że na ten stan miało wpływ m.in. niedokonanie pełnych analiz kosztów realizacji zakładanych w programach zadań, możliwości ich technicznej wykonalności przy posiadanych zasobach i ramach czasowych. Skutkiem błędów w projektowaniu programów była następnie potrzeba nieuprawnionego przedłużania czasu realizacji projektów. Za problematyczną należy uznać też decyzję podjętą przez NCBR o zamknięciu, po okresie pilotażowym, siedmiu programów sektorowych²⁰ na podstawie danych, które nie wskazywały na taką potrzebę. Wpływ na niepełną skuteczność programów sektorowych miały również m.in. nieprawidłowości w organizacji konkursów oraz wady systemu monitorowania.

Nie wykorzystano części dostępnych środków dla programów sektorowych, na co wskazuje różnica pomiędzy możliwymi do wykorzystania w programach a faktycznie wykorzystanymi środkami. Wysokość alokacji wskazana dla działania 1.2 Sektorowe Programy B+R w SZOOP w marcu 2015 r. wyniosła 3,6 mld zł (875 mln EUR), a zakontraktowana do końca 2020 r. kwota dofinansowania wyniosła 2470,4 mln zł.²¹

Przyjęta w NCBR procedura oceny i wyboru projektów do dofinansowania, zawarta w regulaminach konkursów, zapewniała możliwość oceny projektów na podstawie zwymiarowanych, precyzyjnie określonych kryteriów. Jednakże, określone w procedurach konkursowych wymogi dotyczące sporządzania znacznej części dokumentacji konkursowej wyłącznie w języku angielskim stanowiły barierę w ubieganiu się o dofinansowanie polskich przedsiębiorców oraz było niezgodne z ustawą o języku polskim.

W przypadku ponad połowy objętych kontrolą projektów stwierdzono, iż były realizowane niezgodnie z postanowieniami umów o dofinansowanie. Zdaniem NIK wyniki kontroli u beneficjentów wskazują na luki w istniejącym w NCBR systemie kontroli i nadzoru nad realizacją projektów w programach sektorowych. W czterech z 15 badanych projektów stwierdzono niepowodzenia w realizacji polegające m.in. na nieosiągnięciu dotychczas celu i założeń projektu z powodu rezygnacji, przedłużania terminów wykonania lub braku wdrożenia. Wystąpiły również nieprawidłowości przy dokonywaniu wydatków w sześciu (40%) objętych kontrolą projektach. Nieprawidłowości te polegały m.in. na dokonywaniu wydatków w sposób niezgodny z zasadą konkurencyjności.

NCBR zgodnie z właściwymi przepisami ustanowiło programy sektorowe. Popołniono natomiast błędy w założeniach programów oraz w realizacji projektów, a także w systemie ich monitorowania.

¹⁹ Poprzez określenie opisów programów lub agend badawczych.

²⁰ Na podstawie przeprowadzonej ewaluacji rekomendowano do wygaszenia następujące programy: IUSER, WOODINN, INNOSBZ, INNOMED.

²¹ W tym 2189,2 mln zł realizowane umowy, które były finansowane z PO IR.

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Zgodne z prawem ustanowienie programów sektorowych

Wybrane do kontroli programy sektorowe²² zostały ustanowione przez NCBR w zakresie merytorycznym zgodnym z art. 35 ust. 2 ustawy o NCBR, tj. na podstawie dokumentów programowych określających zakres tematyczny, terminy i warunki realizacji danego programu. Dokumenty programowe pozytywnie zaopiniowała Rada NCBR oraz zaakceptował Dyrektor Centrum. [str. 24–25]

NCBR nie posiadało natomiast procedur określających zasady wprowadzania zmian w przyjętych programach, co skutkowało nieprawidłowościami przy dokonywaniu zmiany agendy badawczej. W dniu 4 września 2017 r. Zastępca Dyrektora NCBR dokonał zatwierdzenia zmiany Agendy badawczej programu INNOSBZ bez opinii Rady Centrum, co stanowiło naruszenie art. 35 ust. 2 ustawy o NCBR. Zmiana ta została wcześniej opracowana i rekomendowana przez Komitet Sterujący tego programu. [str. 26]

Braki w analizach

NCBR nie uwzględniło części aspektów ekonomicznych i technologicznych przy ustanawianiu programów sektorowych, co NIK ocenia jako działanie nierzetelne utrudniające prawidłową ich realizację.

Niewystarczająca weryfikacja

Słabością dokonywanej przez NCBR oceny składanych przez branżę studiów programowych było niedokonywanie przez NCBR pogłębionej udokumentowanej weryfikacji przedkładanych materiałów lub nieopracowanie własnych analiz/diagnoz dotyczących wysokości budżetów programów oraz prowadzenie uproszczonej analizy wykonalności technicznej i możliwości rynkowego wykorzystania produktów będących efektem programu.

NIK wskazuje, że w ww. zakresie NCBR polegało przede wszystkim na danych przekazywanych przez podmioty sporządzające studium wykonalności – nie weryfikując ich na podstawie własnych danych. W żadnym z poddanych analizie przypadkach NCBR nie dokonało korekty zaproponowanego planu finansowego oraz analizy kosztów opracowania proponowanych demonstratorów. Nie dokonywano porównania kosztów opracowania podobnych, innowacyjnych technologii zagranicą. Dotyczy to programów, w których dokładnie opisano mające powstać demonstratory technologii, tj.: INNOSBZ, INNOLOT, INNOTABOR. Wprawdzie *zasadność planowania kosztów oraz okresu realizacji programu* stanowiły jedno z kryteriów analiz ekspertów zewnętrznych oraz *Zespołu oceniającego*, jednakże wyniki analizy wyrażone były jedynie w formie oceny punktowej lub w kilkuzdaniowym komentarzu oceniającego. Oceniający nie odnosili się do zaproponowanych budżetów jako całości lub do kosztu budowy demonstratora, a analiza rynkowa, w tym komercjalizacji produktów, odnosiła się do ogólnej pozycji danego sektora oraz jego potencjalnego rozwoju. Ponadto w przypadku ustanowionych bez przedłożenia studiów wykonalności programów INNOLOT oraz INNOMED – nie dokonano ocen dokumentów programowych przez m.in. ekspertów zewnętrznych. Ze względu na zaistniałe nieprawidłowości, zarówno przy określaniu agend badawczych, jak i ich zmianie NIK wniosła m.in. o pełniejsze wykorzystywanie posiadanych przez Radę NCBR uprawnień oraz potencjału eksperckiego przy ustanawianiu programów przez NCBR, w tym w zakresie weryfikacji przedkładanych do zaopiniowania terminów realizacji oraz adekwatności przyjętych budżetów w programach do założeń ekonomicznych i technologicznych. [str. 24]

²² INNOMED, INNOLOT, INNOTEXTILE, INNOMOTO, INNOTABOR oraz INNOSBZ.

Wyniki kontroli u beneficjentów, w szczególności projektów realizowanych w ramach programów INNOSBZ oraz INNOTEXTILE potwierdzają niepełne przygotowanie formuły programów w zakresie m.in. terminów realizacji projektów, możliwości osiągnięcia założonych celów przy określonym budżecie projektów i programu. Okoliczność ta skutkowała m.in. nie w pełni skuteczną lub terminową realizacją części objętych badaniem kontrolnym projektów m.in. w programie INNOSBZ. [str. 25]

Zdaniem NIK jako problematyczne należy wskazać podjęcie przez organy NCBR decyzji o zamknięciu bez pełnego uwzględnienia danych zawartych w sporządzonych analizach, po okresie pilotażowym, siedmiu programów sektorowych, tj.: INNOTEXTILE, INNOMOTO, INNOTABOR, INNONEUROPHARM, INNOCHEM, INNOWACYJNY RECYCLING, PBSE.

Niepełne wykorzystanie potencjału programów sektorowych. Problematyczne zamknięcie.

Zamknięcie znacznej części programów w toku ich realizacji powinno być dokonane na podstawie niebudzących wątpliwości, rzetelnych analiz. Rada NCBR jako uzasadnienie rekomendacji dotyczącej zamknięcia jedenastu programów sektorowych wskazała m.in. konieczność dokonania szeregu modyfikacji w dokumentach programowych (służących zwiększeniu skuteczności i efektywności działania 1.2 *Sektorowe programy*) oraz wysoką aktywność wnioskodawców programów sektorowych w wykorzystaniu innych instrumentów wsparcia oferowanych przez NCBR, głównie w ramach poddziałania 1.1.1 „Szybka ścieżka”. Natomiast m.in. z opracowania sporządzonego przez firmę zewnętrzną i szczegółowej analizy opracowanej przez NCBR na potrzeby procesu decyzyjnego dotyczącej m.in. wykorzystania alokacji środków finansowych w poszczególnych postępowaniach konkursowych i programach wynikały przesłanki do zamknięcia/wygaszenia jedynie czterech programów. Pozostałe programy mogły potencjalnie przynieść oczekiwane efekty. [str. 27–28]

W ramach programów sektorowych do 31 grudnia 2020 r. podpisano łącznie 510 umów o dofinansowanie, a zakontraktowana w ich wyniku kwota dofinansowania wyniosła 2470,4 mln zł, w tym 2189,2 mln zł w konkursach finansowanych z POIR²³. W toku realizacji projektów rozliczono środki w wysokości 45% zakontraktowanych środków, tj. 1121 mln zł (wraz ze środkami z I edycji konkursów INNOLOT i INNOMED). Rozwiązano 38 umów o dofinansowanie, co stanowiło 7,5% wszystkich podpisanych umów.

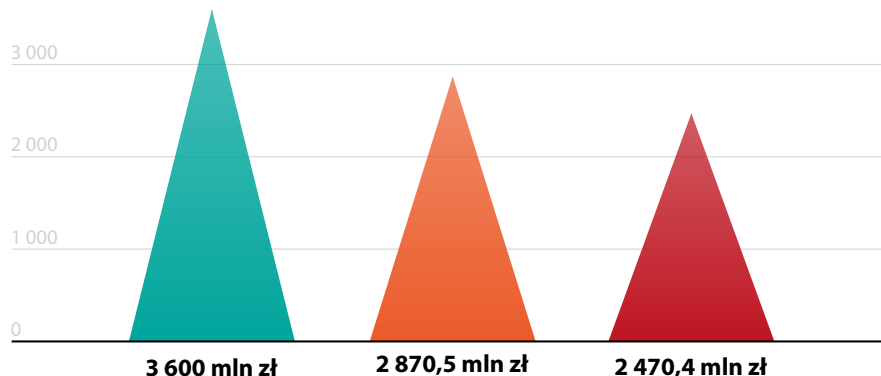
Niepełne wykorzystanie środków

W dokumentach ustanawiających realizację wszystkich 15 programów sektorowych przewidziano łączne środki na dofinansowanie konkursów w wysokości 2870,5 mln zł, natomiast przybliżona wysokość alokacji wskazana dla tego działania w SZOOP w marcu 2015 r. wyniosła 3,6 mld zł (875 mln EUR). Liczby te wskazują na niepełne wykorzystanie potencjału finansowego programów sektorowych, co miało wpływ na niepełną skuteczność ich realizacji. Zamieszczone poniżej w infografice dane pokazują różnice pomiędzy osiągniętym a potencjalnym finansowaniem programów sektorowych. [str. 30]

²³ Po odliczeniu wartości umów rozwiązanych.

Infografika nr 2

Tytuł



Źródło: analiza kontrolna danych NCBR.

Wybór projektów zgodny z procedurami

Dokumentacja konkursowa w badanych postępowaniach została przygotowana w sposób rzetelny i prawidłowy. Postanowienia poddanej badaniu dokumentacji konkursowej²⁴ były zgodne z przepisami ustawy o NCBR oraz ustawy wdrożeniowej. Przyjęta w NCBR procedura oceny i wyboru projektów do dofinansowania zapewniała możliwość oceny projektów na podstawie zwymiarowanych, jasno określonych kryteriów merytorycznych.

Wyniki badanej – podczas kontroli w NCBR – próby 12 projektów o łącznej wartości dofinansowania 94 mln zł z sześciu objętych kontrolą programów sektorowych²⁵ wskazują na prawidłowe i rzetelne stosowanie przyjętych procedur. Projekty zostały ocenione przez NCBR z zachowaniem obowiązujących procedur. Każdy z badanych projektów, który otrzymał dofinansowanie spełniał wszystkie kryteria formalne określone w konkursie. Jednocześnie w każdym z badanych projektów ocena została dokonana w oparciu o zwymiarowane kryteria oceny opisane w dokumentacji konkursowej. NCBR założyło również, iż projekty powinny spełniać minimalne kryteria merytoryczne (kryteria dostępu i kryteria punktowane) dla uzyskania pozytywnej oceny. [str. 30–31]

Niezgodna z założeniami realizacja dwóch programów

Realizacja objętych kontrolą sześciu programów sektorowych przez NCBR nie była w pełni rzetelna. Dwa z sześciu poddanych badaniu programów sektorowych tj. INNOLOT i INNOMED realizowane były w części niezgodnie z postanowieniami dokumentów je ustanawiających. NCBR dokonało wprowadzenia stosownych zmian w obu programach, ale nastąpiło to już po ogłoszeniu konkursów na dofinansowanie realizowanych w ich ramach projektów. Zmiany zostały zaktualizowane już po ogłoszeniu konkursów w tych programach tj. na podstawie suplementu dla programu INNOMED z dnia 29 czerwca 2016 r oraz suplementu dla programu INNOLOT z dnia 13 marca 2018 r. Rozbieżności dotyczyły różnicy pomiędzy faktycznie ogłoszonymi alokacjami konkursowymi w programie INNOMED i INNOLOT,

²⁴ Kontroli poddane zostało dziewięć konkursów ogłoszonych w ramach sześciu programów sektorowych podlegających badaniu z dwudziestu siedmiu konkursów przeprowadzonych w ramach Programów Sektorowych.

²⁵ Do badania kontrolnego dobrano po dwa projekty z każdego programu sektorowego. W przypadku programów INNOMED i INNOLOT uwzględniono zarówno projekty finansowane z PO IR jak i z dotacji celowej oraz PO IG. 12 projektów stanowiło 8% wszystkich zawartych umów w sześciu objętych szczegółowym badaniem programach sektorowych.

a określonymi w obowiązującej w tym czasie dokumentacji programowej²⁶. Między innymi w dokumentacji programowej programu INNOLOT określono łączne alokacje w wysokości 300 mln zł, a ogłoszono konkursy na dofinansowanie w łącznej wysokości 580 mln zł. [str. 30–31]

Wymóg sporządzania części dokumentacji aplikacyjnej w języku angielskim stanowił utrudnienie w ubieganiu się o dofinansowanie w ramach programów sektorowych dla polskich przedsiębiorców i był barierą dostępu do konkursu. Kwestię tę potwierdzają również wyniki kontroli przeprowadzonej przez NIK u beneficjentów. NCBR wymagało sporządzania w języku angielskim przez beneficjentów w programach sektorowych m.in. dokumentacji aplikacyjnej dotyczącej opisu założonych w programach sektorowych badań przemysłowych i prac rozwojowych oraz dokumentacji z przeprowadzonej oceny merytorycznej projektu.

Utrudnienia w ubieganiu się o dofinansowanie

Takie działanie stanowiło również naruszenie art. 5 ust. 1 ustawy *o języku polskim*. Art. 5 ust. 1 ustawy *o języku polskim* stanowi, iż podmioty wykonujące zadania publiczne na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej dokonują wszelkich czynności urzędowych oraz składają oświadczenia woli w języku polskim, chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej. Zgodnie z przyjętym w orzecznictwie poglądem czynności urzędowe to wszelkie czynności organów i instytucji powołanych do realizacji określonych zadań publicznych, związanych z realizacją ich konstytucyjnych i ustawowych kompetencji, chyba że z istoty tych czynności wynika konieczność posłużenia się językiem obcym. NCBR poprzez m.in. wskazane wyżej wymogi co do języka sporządzania dokumentacji naruszyło zasadę dokonywania czynności urzędowych w języku polskim.

NIK pozytywnie ocenia, iż po 2017 r. NCBR nie wymagało już w dokumentacji konkursowej przygotowania wniosków po angielsku. Stanowiło to reakcję na wskazaną w tym zakresie nieprawidłowość w kontroli P/17/023 *Realizacja strategicznego programu badań naukowych „Profilaktyka i leczenie chorób i cywilizacyjnych” – STRATEGMED*. [str. 33–34]

NCBR w trzech z 12 objętych szczegółowym badaniem projektów dokonał na wniosek beneficjenta przedłużenia okresu realizacji projektu niezgodnie z postanowieniami art. 52a *ustawy wdrożeniowej*²⁷, tj. wprowadzono zmiany, które skutkowały zmianą kryteriów, na podstawie których dwa projekty w programie INNOTEXTILE oraz jeden w programie INNOSBZ zostały wybrane do dofinansowania. NCBR dokonało przedłużenia okresu realizacji projektów ponad okres określony w regulaminie konkursu, mimo że dokumentacja konkursowa, w tym wzór umowy o dofinansowanie nie zawierały uregulowań dopuszczających możliwość wydłużenia realizacji projektów ponad okres wskazany w regulaminie konkursu z uwagi na problemy zaistniałe w trakcie ich realizacji.

Nieuprawnione przedłużanie okresu realizacji projektów w INNOTEXTILE i INNOSBZ

²⁶ Np. kwota alokacji drugiego konkursu programu sektorowego INNOLOT była ponad trzykrotnie wyższa niż założona w obowiązującym Opisie Programu.

²⁷ Powołany art. 52a *ustawy wdrożeniowej* stanowi, że umowa o dofinansowanie projektu oraz decyzja o dofinansowaniu projektu mogą zostać zmienione, w przypadku gdy zmiany nie wpływają na spełnianie kryteriów wyboru projektu w sposób, który skutkowałby negatywną oceną tego projektu.

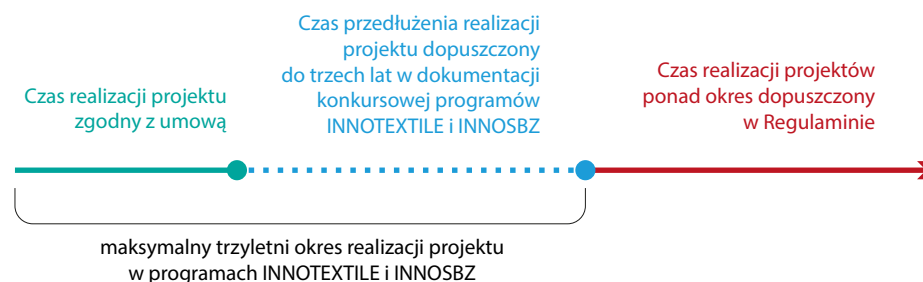
SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

NIK wskazuje, iż zgłoszony w postępowaniu konkursowym wniosek o realizację projektu w okresie przekraczającym czas określony w regulaminie konkursowym zostałby negatywnie oceniony.

Zamieszczona poniżej infografika różnicuje dopuszczalne i niedopuszczalne okresy przedłużeń realizowanych projektów. [str. 29, 38]

Infografika nr 3

Nieuprawnione przedłużenia okresu realizacji projektów w programach INNOSBZ i INNOTEXTILE



Źródło: opracowanie NIK. Wizualizacja ustaleń kontrolnych.

Jednocześnie NIK wskazuje, że w wyniku kontroli u beneficjentów realizujących projekty w programach sektorowych INNOTEXTILE i INNOSBZ również ustalono potrzebę dokonania nieuprawnionych przedłużeń projektów w celu ich realizacji. Zdaniem NIK wskazuje to na błędy w konstrukcji obu programów, w szczególności w zakresie przyjętych terminów realizacji projektów. [str. 38]

Luki w systemie monitorowania zasad monitorowania programów sektorowych

NCBR wdrożyło system monitorowania i sprawozdawczości dedykowany programom sektorowym, jednak wykazywał on istotne luki w zakresie opracowania adekwatnych, aktualnych wartości bazowych i docelowych dla przyjętych w programach wskaźników, co znacząco utrudniało monitorowanie osiągniętych efektów w programach sektorowych oraz realizowanych w nich projektach.

NCBR nie dokonało również w pełni rzetelnej integracji do wymogów monitorowania i sprawozdawczości w PO IR programów INNOLOT i INNOMED finansowanych początkowo z dotacji celowej i PO IG. Również w czterech objętych kontrolą programach sektorowych INNOMOTO, INNOTEXTILE, INNOTABOR, INNOSBZ NCBR nie dostosowało wartości bazowych i docelowych wskaźników do wymogów określonych we właściwych agendach lub nie dostosowano wartości do zmiany formuły programu.

Przestrzeganie przyjętych zasad monitorowania oraz opóźnienia w weryfikacji

Na podstawie badanej próby 12 projektów stwierdzono, że określone w umowach zasady dofinansowania i monitorowania/oceny realizacji projektów były przestrzegane. Stwierdzono natomiast nieuzasadnione opóźnienie w przypadku weryfikacji raportu końcowego z realizacji dwóch zakończonych projektów²⁸. [str. 42, 45–46]

Większość projektów realizowano merytorycznie poprawnie

Jedenaście z 15 objętych kontrolą projektów było realizowanych merytorycznie oraz wdrażanych w sposób zgodny z postanowieniami zawartych

²⁸ Dotyczyło to objętych badaniem kontrolnym w NCBR projektów z programu INNOMED i INNOLOT tj. projektu Laura oraz projektu Innogear.

umów. Wartość projektów objętych kontrolą wyniosła 237,7 mln zł, w tym wartość udzielonego w nich na podstawie zawartych umów dofinansowania 130,6 mln zł²⁹. [str. 46–47]

Realizacja większości projektów przyniosła oczekiwane efekty naukowe i technologiczne tj. m.in. została opracowana i wdrożona technologia obróbki materiałów zimną plazmą w celu wytwarzania oczekiwanych produktów, opracowano i wdrożono lek stosowany w leczeniu dislipidemii, opracowano i wdrożono w przemyśle lotniczym technologie przyrostowe oparte na bazie tworzyw sztucznych, a także w ramach programu INNOSBZ opracowano system mobilnych celi strzeleckich z zaawansowanym systemem detekcji trafień i nowoczesnym kompozytowym pancerzem ochronnym. [str. 47–48]

W dwóch przypadkach w programie INNOMOTO beneficjenci zrezygnowali z realizacji projektów, w tym w jednym przypadku beneficjent nie poinformował o tym fakcie NCBR w sposób określony w umowie o dofinansowanie, a w jednym skontrolowanym projekcie w programie INNOSBZ przeciągająca się dotychczas realizacja projektu nie doprowadziła do osiągnięcia założonego rezultatu. Natomiast w jednym kontrolowanym projekcie w programie INNOMED o wartości dofinansowania 2293,2 tys. zł osiągnięty rezultat projektu nie jest wystarczający, by dokonać wdrożenia oraz m.in. osiągać założone przychody, mimo trwającego już okresu trwałości, co może stanowić podstawę do rozwiązania przez NCBR zawartej umowy. O zaistniałych problemach beneficjent nie poinformował we właściwym trybie NCBR. [str. 48–49]

Zaistniały problemy w merytorycznej realizacji czterech projektów

W przypadku projektu realizowanego w programie INNOSBZ, mimo iż jego realizacja trwa łącznie już przez ponad pięć lat, przy dopuszczalnym trzyletnim okresie założonym w regulaminie konkursu, nadal nie został on sfinalizowany³⁰. Jednocześnie w wyniku kontroli u beneficjentów stwierdzono, że w dwóch projektach z programu INNOSBZ dotyczących m.in. opracowania statku powietrznego o założonych parametrach, mimo ich zakończenia lub przedłużającej się realizacji nie znaleziono dotychczas skutecznej koncepcji ich komercjalizacji. [str. 49]

W kontrolach u beneficjentów w szerszej skali stwierdzono nieprawidłowości przy dokonywaniu wydatków w objętych kontrolą projektach. W sześciu badanych projektach³¹ dokonano wydatków lub ich rozliczenia³², a także amortyzacji w sposób niezgodny m.in. z zasadą konkurencyjności, ustawą o rachunkowości oraz zawartymi umowami z NCBR lub kontrahentami.

Nieprawidłowości w gospodarowaniu środkami przez beneficjentów, w tym przy dokonywaniu wydatków

²⁹ Wybrane do kontroli jednostkowej projekty były realizowane w ramach sześciu objętych szczegółową kontrolą programach w NCBR, tj. ze względu na stan zaawansowania projektów dokonaną analizę ryzyka dziewięć z 15 projektów było realizowanych w ramach programu INNOLOT lub INNOMED.

³⁰ Projekt dotyczy realizacji statku bezzałogowego klasy MALE. Jest to największy pod względem dofinansowania z 13 projektów realizowanych w ramach programu INNOSBZ.

³¹ Po jednym badanym projekcie w programach: INNOSBZ, INNOMED, INNOMOTO oraz INNOLOT oraz w dwóch objętych kontrolą projektach w programie INNOTEXTILE.

³² W jednym z objętych kontrolą projekcie w programie INNOSBZ NCBR na podstawie weryfikacji wniosków o płatność beneficjenta zakwestionowało trzy postępowania w związku z naruszeniem zasady konkurencyjności. W wyniku przeprowadzonej weryfikacji NCBR wystąpiło do beneficjenta o zwrot środków w określonej wysokości wraz z odsetkami. Sprawy te są przedmiotem postępowania administracyjnego.

Wartość nieprawidłowości w związku z wydatkowaniem środków³³ z dofinansowania w badanych projektach stwierdzona w wyniku kontroli u beneficjentów programów sektorowych wyniosła 413,2 tys. zł, a wartość nieprawidłowości o charakterze sprawozdawczym 618,1 tys. zł. Jednocześnie w przypadku dwóch beneficjentów³⁴ stwierdzono nieprawidłowości w stosowanej przy rozliczaniu projektów polityce/zasadach rachunkowości polegające na braku zasad klasyfikacji zdarzeń w założowym planie kont, co stanowiło naruszenie przepisów *ustawy o rachunkowości*. W przypadku jednego projektu w programie INNOSBZ stwierdzono błędne ujęcie w księgach rachunkowych niektórych operacji gospodarczych, a w konsekwencji błędy w sprawozdaniach finansowych. Jednocześnie w samym projekcie w sposób nieprawidłowy dokonywano przeksięgowania kosztów badań przemysłowych. [str. 49]

Zdaniem NIK powyższe ustalenia kontroli wskazują na istnienie luki w systemie monitoringu i kontroli przez NCBR projektów realizowanych w programach sektorowych. Jednocześnie NIK wnioskowała do skontrolowanych beneficjentów w związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami m.in. o: dostosowanie posiadanej polityki/zasad rachunkowości do wymogów właściwych *Wytycznych* oraz *ustawy o rachunkowości*, dokonywanie wydatków w projektach zgodnie z zasadą konkurencyjności oraz rozliczanie kosztów amortyzacji środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych zgodnie z obowiązującymi w projekcie przepisami oraz obowiązującą polityką rachunkowości, a także niezwłoczne informowanie NCBR o odstępstwach od postanowień umowy zarówno w zakresie realizacji projektu jak i wdrożenia jego wyników. [str. 51–53]

³³ Jako nieprawidłowości z związku z wydatkowaniem środków w projektach przyjęto dwie kategorie: kwoty wydatków dokonane z naruszeniem prawa (np. nieprawidłowe określenie wysokości kosztów odpisów amortyzacyjnych rozliczanych w projekcie) lub kwoty wydatków dokonane w następstwie działań stanowiących naruszenie prawa m.in. wydatek dokonany w wyniku rozstrzygniętego postępowania, w którym naruszono zasadę konkurencyjności.

³⁴ Beneficjentów, którzy realizują objęte kontrolą projekty w ramach programu INNOSBZ oraz programu INNOTEXTILE

4. WNIOSKI

Mając na uwadze wyniki kontroli zarówno w Narodowym Centrum Badań i Rozwoju jak i u 10 beneficjentów, w tym komplementarność wyników kontroli, Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje o:

Dyrektor NCBR

- 1) W istotnych dla gospodarki programach sektorowych w procesie podejmowania decyzji o ich rozpoczęciu przeprowadzenie pogłębionej weryfikacji przedkładanych materiałów lub własnych analiz/prognoz w zakresie budżetów programów, procentowego udziału dofinansowania NCBR w programie, a także przeprowadzenie analizy wykonalności technicznej danego przedsięwzięcia w określonym czasie oraz możliwości komercjalizacji produktów będących wynikiem programów.
- 2) Zwiększenie przez NCBR zakresu i częstotliwości kontroli i monitoringu realizowanych projektów w programach sektorowych, w szczególności w zakresie dokonywanych wydatków.
- 3) Określanie terminów realizacji projektów oraz faz realizacyjnych programów w ustanowionych programach sektorowych w sposób zgodny z przeanalizowanymi i zweryfikowanymi możliwościami wykonawczymi beneficjentów, a także zasad ewentualnego aneksowania w sposób transparentny i zgodny z zasadą równego traktowania beneficjentów oraz wnioskodawców.
- 4) Dostosowanie wskaźników monitorowania i ich wartości docelowych w programach INNOLOT i INNOMED do wymogów i praktyki PO IR oraz w programach INNOMOTO, INNOTEXTILE, INNOTABOR wartości bazowych i docelowych określonych we właściwych agendach/opisach programów, tak aby były one narzędziem weryfikującym skuteczność zrealizowanych programów.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Wybrane do kontroli programy sektorowe zostały ustanowione przez NCBR w sposób merytorycznie zgodny z art. 35 ust. 2 ustawy o NCBR tj. na podstawie dokumentów programowych określających zakres tematyczny, terminy i warunki realizacji danego programu. Dokumenty te były pozytywnie opiniowane przez Radę oraz zaakceptowane przez Dyrektora NCBR. Jednak bez zaopiniowania przez Radę Centrum dokonano zmiany Agendy badawczej programu INNOSBZ, co stanowiło naruszenie art. 35 ust. 2 ustawy o NCBR, zgodnie z którym zakres tematyczny i warunki realizacji programu powinien określać dokument zatwierdzany przez Radę NCBR.

NIK pozytywnie ocenia określenie przez Dyrektora NCBR trybu i procedur inicjowania programów sektorowych. Przyjęte kryteria oraz metodologia oceny studium wykonalności zapewniały jednolite i równe traktowanie wnioskodawców. Natomiast słabą stroną dokonywanej oceny studium wykonalności jak i opracowania dokumentów programowych było niedokonanie pogłębionej weryfikacji przedkładanych materiałów m.in. w zakresie wysokości budżetów programów oraz wykonalności technicznej przyjętych założeń.

Zdaniem NIK za problematyczną należy uznać decyzję podjętą przez NCBR o zamknięciu, po okresie pilotażowym, siedmiu programów sektorowych na podstawie danych, które nie wskazywały na taką potrzebę. Takie działanie skutkowało postawieniem przedsiębiorców w problematycznej sytuacji, którzy swoje działania badawczo-wdrożeniowe zaplanowali z założeniem dalszej kontynuacji programów sektorowych. Angażując w takie przygotowania posiadane zasoby i środki.

5.1. Przygotowanie i ustanowienie programów sektorowych

Podstawowe
cele programów
sektorowych

Programy sektorowe były jedną z form realizacji celów PO IR 2014–2020³⁵, w tym celu głównego, którym był wzrost innowacyjności polskiej gospodarki. Cel ten miał być osiągnięty przede wszystkim poprzez zwiększanie nakładów i aktywności B+R przedsiębiorstw oraz wzmacnianie konkurencyjności małych i średnich przedsiębiorstw. Zgodnie ze SZOOP³⁶ dla PO IR – programy sektorowe (działanie 1.2) służyły realizacji dużych przedsięwzięć B+R, istotnych dla rozwoju poszczególnych branż/sektorów gospodarki. W programach sektorowych inicjatorem wspólnego przedsięwzięcia była grupa przedsiębiorstw, które występowały w imieniu branży i przedstawiały zarys agendy badawczej wraz z konkretnym zapotrzebowaniem sektora na prace B+R. Dofinansowanie udzielane było na realizację projektów B+R. Według SZOOP wsparcie powinno być kierowane na projekty wpisujące się w strategię inteligentnej specjalizacji, którą na poziomie krajowym

³⁵ PO IR został opracowany na podstawie rozporządzenia ogólnego wydanego przez Parlament Europejski i Radę UE, a także na podstawie ustawy wdrożeniowej.

³⁶ SZOOP został przygotowywany i przyjęty przez Instytucję Zarządzającą programem, tj. ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego. Stanowi on rozwinięcie zapisów programu operacyjnego i zawiera informacje odnoszące się do ogólnych zasad i reguł realizacji programu w podziale na priorytety, działania i poddziałania. Komunikat Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju z dnia 7 maja 2015 r. (M.P. z 2015 r. poz. 459).

stanowił załącznik do Programu Rozwoju Przedsiębiorstw – Krajowa Inteligentna Specjalizacja³⁷. W działaniu 1.2 *Programy sektorowe* NCBR pełniło rolę instytucji pośredniczącej.

W latach 2014–2017 wpłynęło 50 wniosków od podmiotów o ustanowienie programów sektorowych³⁸, z których NCBR odrzuciło 36. Dwa wnioski stały się podstawą ustanowienia jednego programu sektorowego³⁹, a pozostałe 12 stanowiło podstawę dla utworzenia 12 programów sektorowych. W okresie objętym kontrolą ustanowiono również dwa programy INNOLOT⁴⁰ i INNOMED⁴¹ nie na podstawie wniosków (jak zakładał SZOOP PO IR), a zawartych w 2012 r. przez NCBR Porozumień z przedstawicielami branży lotniczej i farmaceutyczno-medycznej. Od 2018 r., w związku z decyzją NCBR o nie tworzeniu nowych programów sektorowych, nie przyjmowano nowych wniosków.

Formy ustanawiania programów sektorowych

Łącznie NCBR ustanowiło 15 programów sektorowych⁴², obejmujących szeroki i różnorodny zakres branż, w tym: włókiennictwo, elektroenergetykę, przemysł stalowy, chemiczny, lotniczy, systemy bezzałogowe, motoryzację, przemysł taboru szynowego, recykling surowców mineralnych, produkcje gier wideo, meblarstwo, sektor stoczniowy. Odrzucone wnioski dotyczyły sektorów: stalowego, górniczego, energii i energetyki, budowniczego, logistyki i teleinformatyki oraz sektora innowacji finansowej (banków).

Zakres tematyczny i finansowy programów sektorowych

Wartość potencjalnego dofinansowania ze strony NCBR w ustanowionych w latach 2014–2017 15 programach sektorowych wynosiła około 6,4 mld zł⁴³, odpowiednio (w mln zł): w 2014 r. 495,0; w 2015 r. 4208,5; w 2016 r. 1341,5; w 2017 r. 363,4.

Programy sektorowe ustanawiane były na podstawie ustawy o NCBR oraz rozporządzenia w sprawie realizacji zadań przez NCBR. Natomiast etap przygotowania i wyboru wniosków o utworzenie programu sektorowego nie został określony w aktach prawa powszechnie obowiązującego.

Podstawy prawne ustanawiania programów sektorowych

Podstawą diagnozy potrzeb i możliwości danego sektora gospodarki było studium wykonalności, będące w rzeczywistości wnioskiem „sektora” o ustanowienie programu. Wybór studium wykonalności w okresie 2014–2015 był dokumentowany w formie notatek, każdorazowo akceptowanych przez

³⁷ Program Rozwoju Przedsiębiorstw, którego integralną część stanowi KIS, skoncentrowany na własnych mocnych stronach, aby osiągać jak najlepsze wyniki w skali krajowej i międzynarodowej, został przyjęty przez Radę Ministrów 8 kwietnia 2014 r. Dokument przedstawia proces analityczny wyłaniania inteligentnych specjalizacji na poziomie krajowym, w gospodarce opartej na wiedzy i innowacji, na podstawie rozwoju kluczowych technologii oraz zarys procesu ich monitorowania i aktualizacji.

³⁸ Odpowiednio, w: 2014 r. – 30; 2015 r. – 11; 2017 r. – dziewięć.

³⁹ Uchwała Rady NCBR z 6/2016 - połączono pierwotne programy INNOPHARM i NEUROMEDYCYNY w nowy program: INNONEUROPHARM.

⁴⁰ Porozumienie z 19 stycznia 2012 r.

⁴¹ Porozumienie z 13 lipca 2012 r.

⁴² 1) INNOLOT, 2) INNOMED, 3) INNOMOTO, 4) INNOSBZ, 5) INNOTABOR, 6) INNOTEXTILE, 7) GAMEINN, 8) INNOCHEM, 9) INNONEUROPHARM 10) INNOWACYJNY RECYKLING, 11) INNOSTAL, 12) INNOSHIP, 13) IUSER, 14) PBSE, 15) WOODINN.

⁴³ Potencjalne dofinansowanie z PO IR przyjęte w 15 programach sektorowych (bez środków krajowych) dla całego okresu było mniejsze o wartość środków wypłaconych z innych źródeł w programie w INNOLOT i INNOMED i wynosiło ok. 6,1 mld zł.

Cel opracowania studiów wykonalności i sposób ich pozyskiwania

Dyrektora NCBR, a od 24 maja 2016 r. postępowano według procedury *PG3-2 Ustanawianie programu sektorowego*⁴⁴. Regulacje wewnętrzne przewidywały, że wnioskodawcą mogły być podmioty posiadające osobowość prawną zrzeszające przedsiębiorców, reprezentujące znaczną część sektora, np. stowarzyszenia. Regulacje te były zgodne z wymogami SZOOP.

Głównymi celami opracowania studiów wykonalności było zebranie informacji o potencjale B+R i innowacyjnym poszczególnych sektorów gospodarki oraz o ich potrzebach, a także uzyskanie propozycji strategicznych agend badawczych, których wdrożenie przyczyni się do rozwiązania zdefiniowanych problemów poszczególnych sektorów gospodarki. Decyzja o ustanowieniu programu sektorowego zależała od oceny studium wykonalności oraz zaakceptowania agendy badawczej danego programu przez NCBR oraz możliwości finansowych.

NCBR stosował dwie ścieżki składania studiów wykonalności: w ramach organizowanych konkursów ofert (z wyznaczeniem terminu jego zamknięcia) na przygotowanie studium wykonalności oraz indywidualną realizowaną w ramach naborów, w których studium wykonalności można było składać w sposób ciągły.

Przykłady

Zorganizowano dwa konkursy: pierwszy w ramach ogłoszenia o naborze umieszczonego na stronach internetowych NCBR – 13 czerwca 2014 r., drugi ustanowiony Regulaminem przeprowadzania naboru na studia wykonalności programów sektorowych z 18 listopada 2016 r.⁴⁵

Z 50 złożonych studiów wykonalności – 26 złożono w trybie konkursowym – z czego przyjęto sześć, a 24 w trybie indywidualnym – przyjęto osiem⁴⁶.

Obowiązujące procedury wyboru studiów wykonalności

W latach 2014–2016 (do przyjęcia *Procedury PG3-2*) proces i kryteria oceny studiów wykonalności były określane w formie notatek, *Regulaminu pracy Zespołu oceniającego studia wykonalności* lub zarządzeń Dyrektora NCBR. W regulacjach tych przyjęto pięć grup kryteriów poddawanych ocenie punktowej przy czym wysokość maksymalnej oceny końcowej, przy zachowaniu skali i wagi mnożnika, wynosiła dla wszystkich kryteriów łącznie 100 pkt, a najistotniejszymi kryteriami były:

- 1) sytuacja sektora – w tym potrzeba uruchomienia programu sektorowego oraz potencjał do jego realizacji, możliwości efektywnego wykorzystania jego oczekiwanych efektów, wpływ sektora na rozwój gospodarki w Polsce, potencjał B+R sektora oraz poziom jego innowacyjności – skala 0÷30 pkt;
- 2) zakres agendy badawczej, jej spójność i możliwość do zrealizowania, ambitność (przełomowe cele, nowość koncepcji), praktyczna użyteczność rezultatów prac B+R. W ramach tych założeń miano oceniać również wyłonienie/aktualizacje inteligentnej specjalizacji w skali kraju – skala 0÷50 pkt.

⁴⁴ Dalej: *Procedura PG3-2*.

⁴⁵ Dalej: Regulamin naboru na studia wykonalności.

⁴⁶ W tym jeden połączono.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Pozostałymi kryteriami przyjmowanymi do oceny były stopień reprezentacji sektora przez wnioskodawcę (0÷10 pkt), jakość projektu programu sektorowego i przygotowania studium (odpowiednio po 0÷5 pkt).

W maju 2016 r. proces oceny studiów wykonalności określono w *Procedurze PG3-2* i *Regulaminie naboru na studia wykonalności*, w którym przyjęto cztery podstawowe kryteria wyboru studium wykonalności (maksymalną ocenę pozostawiono na 100 pkt), oceniając: 1) sytuację i potencjał gospodarczy oraz reprezentatywność wnioskodawcy – 0÷20 pkt; 2) sytuację i potencjał badawczo-rozwojowy sektora – 0÷25 pkt; 3) projekt agendy badawczej, w tym adekwatność zaplanowanych kosztów do zakresu tematycznego agendy oraz okresu realizacji programu sektorowego – 0÷50 pkt; 4) jakość dokumentu – w rozumieniu metodologii jego opracowywania oraz rzetelności – 0÷5 pkt.

Określono zasady i tryb: oceny formalnej dokonywanej przez pracowników NCBR, oceny merytorycznej, w tym sporządzania recenzji przez indywidulanych ekspertów oraz pracy *Zespołu przeprowadzającego ocenę merytoryczną*.

Określenie całościowej i spójnej procedury

Przykład działania Zespołu

Zespół składał się z przedstawicieli Ministerstw: Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Rozwoju oraz Gospodarki. Zespół wydawał do każdego wniosku odpowiednią rekomendację, a następnie dzielił wnioski na trzy grupy zgodnie z wynikami oceny: Grupa A – studium wykonalności może stać się podstawą utworzenia programu sektorowego; Grupa B – studium wykonalności należy poprawić zgodnie z sugestiami Zespołu. Po wprowadzeniu zmian studium można je było przedstawić do ponownej oceny; Grupa C – studium wykonalności nie uzasadnia w wystarczający sposób konieczności utworzenia programu sektorowego w prezentowanym obszarze i nie może stać się podstawą utworzenia programu sektorowego.

Ustalono wzór studium wykonalności programu sektorowego oraz wzory oceny sporządzanej przez ekspertów oraz Zespół oceniający a także opiniującą rolę Rady NCBR w procesie oceny studium wykonalności. W *Procedurze PG3-2* uporządkowano i opisano cały proces ustanowienia programu sektorowego.

Szczegółowym badaniom poddano sześć studiów wykonalności wraz z dokumentacją ich oceny dla programów, tj. 1) INNOSBZ, 2) INNOTABOR, 3) INNOMOTOR, 4) INNOTEXTILE, 5) INNOLOT, 6) INNOMED. Łączna wartość dofinansowania wynosiła 2,4 mld zł, a całkowita wartość programów 4,8 mld zł. Analizie poddano również dwa odrzucone studia wykonalności, tj. wniosek złożony przez Polską Izbę Technologii i Wyrobów Naturalnych⁴⁷ oraz wniosek złożony przez Polskie Okna i Drzwi Związek Producentów, Dostawców i Dystrybutorów⁴⁸.

Badana próba programów

Dla uruchomionych programów INNOLOT oraz INNOMED nie opracowano studiów wykonalności, gdyż zostały one przekształcone w programy PO IR – na podstawie później opracowanej dokumentacji.

⁴⁷ Branża: Technologie i wyroby naturalne w rolnictwie, przetwórstwie oraz ochronie środowiska.

⁴⁸ Branża: Budownictwo.

Prawidłowe zastosowanie przyjętych kryteriów

Przyjęte kryteria oraz metodologia oceny studium wykonalności, w której dokonano wyboru studiów wykonalności dla programów: INNOMOTO, INNOTEXTILE, INNOSBZ, INNOTABOR zapewniały jednolite i równe traktowanie wnioskodawców. W wyniku badanej próby studiów stwierdzono, że przeprowadzona ocena formalna oraz merytoryczna zarówno przez ekspertów zewnętrznych jak i *Zespół oceniający* zapewniły wybór zgodny z założonymi kryteriami.

Zdiagnozowane słabości systemu oceny studiów wykonalności

Słabą stroną dokonywanej oceny studium wykonalności jak i opracowania dokumentów programowych było niedokonywanie przez NCBR pogłębionej udokumentowanej weryfikacji przedkładanych materiałów lub nieopracowywanie własnych analiz/diagnoz w zakresie wysokości budżetów.

NCBR nie sporządziło dla wybranych do kontroli programów analiz lub ekspertyz (oprócz opinii ekspertów zewnętrznych oceniających studium oraz dwóch ogólnych zestawień dotyczących: sektora lotniczego⁴⁹ oraz wysokości eksportu poszczególnych branż na podstawie danych GUS) wykorzystanych przy dokonywaniu ostatecznej oceny merytorycznej złożonych wniosków.

Wybrane do analizy kontrolnej studia wykonalności oraz Porozumienia określały całkowity budżet projektu oraz proponowaną wysokość dofinansowania ze środków NCBR (najczęściej w proporcji: 50% środki NCBR oraz 50% środki przedsiębiorców – w przypadku INNOLOT – 60% przedsiębiorcy, a INNOMED 65% przedsiębiorcy) oraz w przypadku INNOSBZ i INNOTABOR również koszt opracowania danej grupy/typu demonstratora/prototypu⁵⁰. NCBR nie przedstawiło zasad określania powyższej proporcji dofinansowania oraz materiałów wskazujących na dokonywanie weryfikacji lub prowadzenia własnych analiz dotyczących opracowania budżetów przedstawionych przez wnioskodawców lub kosztów analizy opracowania danego demonstratora/prototypu.

Przykład

Nie dokonywano porównania kosztów opracowania podobnych, innowacyjnych technologii zagranicą. Dotyczy to programów, w których dokładnie opisano mające powstać demonstratory technologii, tj.: INNOSBZ, INNOLOT, INNOTABOR. Wprawdzie zasadność planowania kosztów oraz okresu realizacji programu stanowiły jedno z kryteriów analiz ekspertów zewnętrznych oraz *Zespołu oceniającego* jednakże wyniki analizy wyrażone były jedynie w formie oceny punktowej lub w kilkudzaniowym komentarzu oceniającego. Oceniający nie odnosili się do zaproponowanych budżetów jako całości lub do kosztu budowy demonstratora. A analiza rynkowa, w tym komercjalizacji produktów, odnosiła się do ogólnej pozycji danego sektora oraz jego potencjalnego rozwoju.

NCBR nie posiadało również dokumentów potwierdzających weryfikację budżetów programów zaproponowanych w studium wykonalności.

⁴⁹ Analiza dotyczyła wartości przyjmowanych mierników – jednakże w ramach poddanego kontroli programu INNOLOT nie opracowywano studium więc analizy te były wykorzystywane w innej części opracowywania programu.

⁵⁰ Bezzałogowego statku latającego klasy MALE czy elektrycznego zespołu trakcyjnego IMPULS II o prędkości 250 km/h.

Wyniki kontroli projektów w programach INNOTEXTILE i INNOSBZ wskazują m.in. na systemowe niedoszacowanie czasu potrzebnego na realizację projektów.

Przykłady realizacji ponad trzy lata projektów w programach INNOTEXTILE oraz INNOSBZ

Z informacji NCBR wynika, iż z 15 podpisanych umów w programie INNOSBZ przedłużono w 2019 r. ponad trzyletni okres dopuszczony w regulaminie konkursu w trzech projektach. Natomiast w przypadku programu INNOTEXTILE z 10 zawartych umów przedłużenia ponad trzyletni okres dokonano w dwóch przypadkach.

NIK wskazuje na przedłużający się okres realizacji projektu FLARIS MALE⁵¹, w tym na fakt, że jeszcze przed 2020 r., tj. przed wejściem w życie przepisów związanych z sytuacją pandemiczną, Projekt na wniosek beneficjenta został za zgodą NCBR przedłużony o przeszło dwa lata ponad trzyletni okres określony w regulaminie konkursu, w ramach którego Projekt uzyskał dofinansowanie. Jednocześnie beneficjent zapowiedział w trakcie kontroli NIK w czerwcu 2021 r. wystąpienie z wnioskiem o kolejne wydłużenie realizacji Projektu o rok.

NIK podkreśla, że dotychczasowe zaawansowanie projektu FLARIS MALE wskazuje na ryzyko nie osiągnięcia wskaźnika komercjalizacji projektu w zakładanych wielkościach i terminie. Samolot bezzałogowy będący produktem projektu musi przejść proces certyfikacji. Dopiero uzyskanie certyfikatu umożliwi sprzedaż samolotów specjalnego przeznaczenia zarówno w kraju jak i za granicą. Dodatkowo dotychczasowe bezskuteczne poszukiwania przyszłych nabywców bezzałogowego samolotu mogą wydłużyć czas pozyskiwania potencjalnych kontrahentów, a co za tym idzie wydłużyć termin zaplanowany na komercjalizację rezultatów projektu.

Zgodnie z art. 35 ust. 2 ustawy o NCBR podstawą ustanowienia programów sektorowych jest zatwierdzany przez Radę NCBR dokument określający zakres tematyczny, terminy i warunki realizacji programu. Przedstawienie Radzie Centrum takiego dokumentu należy do zadań Dyrektora NCBR. W czterech z sześciu poddanych badaniu programów sektorowych: INNOSBZ, INNOTEXTILE, INNOMOTO, INNOTABOR dokumentem tym była opracowana dla każdego z programów *Agenda badawcza* powstała na podstawie pozytywnie ocenionego studium wykonalności.

W 2015 r. Rada Centrum pozytywnie zaopiniowała przedstawione studia wykonalności i zarekomendowała ustanowienie na ich podstawie programów sektorowych. Jednocześnie zwróciła szczególną uwagę na potrzebę: 1) weryfikacji *Agend badawczych* w celu skoncentrowania na kierunkach badań o największym potencjale innowacyjnym, 2) wprowadzenia 24-miesięcznego okresu pilotażowego, 3) weryfikacji wskaźników rezultatu pod kątem ich większej zgodności z celami programów oraz określenia ich wartości dla okresu pilotażu.

Wyniki kontroli u beneficjentów potwierdzają ryzyko niedoszacowania czasowego programów INNOTEXTILE i INNOSBZ

Rola Rady Centrum w procesie ustanawiania programów

⁵¹ Projekt pt. *Bezzałogowy statek powietrzny FLARIS MALE*. Zgodnie z umową okres kwalifikowalności kosztów dla Projektu rozpoczynał się od 18 lipca 2016 r. a kończył pierwotnie 17 lipca 2019 r. W wyniku trzech zmian datę złożenia wniosku o końcową płatność określono na 28 września 2021 r.

Agendy badawcze były opracowywane przez NCBR przy wsparciu członków powołanych dla każdego z programów Komitetów Sterujących, złożonych z przedstawicieli danego sektora, ekspertów wskazanych przez Dyrektora oraz ekspertów wskazanych przez Radę. Działania te były zgodne z zasadami określonymi w decyzji Dyrektora NCBR z kwietnia 2015 r.⁵² *Agendy badawcze* przewidywały finansowanie ww. programów sektorowych z PO IR oraz były oparte na treści studiów wykonalności – największe zmiany wobec studiów wykonalności dotyczyły określenia celów programu oraz mierników służących ocenie jego realizacji. Zakres agend spełniał wymagania ustawowe określone w ww. art. 35 ust. 2 ustawy o NCBR.

Pominięcie Rady
w procesie zmian
programów
sektorowych

W dniu 4 września 2017 r. zastępca Dyrektora NCBR dokonał zatwierdzenia zmiany *Agendy badawczej* programu INNOSBZ bez opinii Rady Centrum. Zmiana ta została wcześniej opracowana i rekomendowana przez Komitet Sterujący programu.

Działanie to stanowiło naruszenie art. 35 ust. 2 ustawy o NCBR zgodnie z którym zakres tematyczny i warunki realizacji programu powinien określać dokument zatwierdzany przez Radę NCBR. Przedstawienie Radzie Centrum takiego dokumentu należy do zadań Dyrektora NCBR. Zdaniem NIK tylko pozytywnie zaopiniowany przez Radę NCBR dokument mógł stanowić podstawę do ustanowienia programu sektorowego.

Podkreślić należy, że art. 35 ust. 2 ustawy o NCBR nie wyłącza w żaden sposób występowania NCBR w charakterze Instytucji Pośredniczącej w realizacji programów sektorowych. Takiego wyłączenia dla programów sektorowych nie zawierają również inne przepisy ustawy o NCBR.

Komplementarność
ustawy
o NCBR i ustawy
wdrożeńowej

Także stosowanie ustawy wdrożeniowej przez Centrum, w zakresie ustanawiania programów sektorowych, których status określony został w art. 30 ustawy o NCBR jako inne zadania Centrum, realizowane poza programami strategicznymi, nie oznacza wyłączenia stosowania ustawy o NCBR. Stosownie do art. 30 ust. 1 pkt 2 ustawy o NCBR do zadań Centrum należy bowiem inicjowanie i realizacja programów obejmujących finansowanie badań naukowych lub prac rozwojowych oraz działań przygotowujących do wdrożenia wyników badań naukowych lub prac rozwojowych. Oznacza to, że w zakresie nieuregulowanym w ustawie wdrożeniowej stosuje się ustawę o NCBR, także do realizacji innych zadań Centrum niż strategicznych programów badań naukowych i prac rozwojowych.

Żaden z przepisów zarówno w ustawie o NCBR jak i ustawie wdrożeniowej nie wyłącza obowiązków oraz uprawnień Rady NCBR określonych w art. 15 oraz art. 35 ust. 2 ustawy o NCBR.

Założenia
ewaluacyjne
w badanych
programach
sektorowych

Różnicą w *Agendach badawczych* INNOSBZ, INNOTEXTILE, INNOMOTO, INNOTABOR wobec pierwszych programów sektorowych (INNOLOT i INNOMED) było wprowadzenie 24-miesięcznego okresu pilotażowego. Po tym okresie miała być przeprowadzona ewaluacja oraz dokonanie oceny, w celu określenia dalszych działań. Natomiast w dokumentach pro-

⁵² Znak: WE/949/02/2015, pt. Zakres i forma udziału Rady NCBR w ustanawianiu programów sektorowych. Od 24 maja 2016 r. regulacje w zakresie trybu zatwierdzania Agend badawczych zawierała Procedura PG3-2.

gramowych dla INNOMED i INNOLOT znajdowały się zapisy o konieczności przeprowadzenia ewaluacji po zakończeniu finansowania projektów.

W 2018 r. NCBR przeprowadził ewaluację 14⁵³ z 15 programów sektorowych, której wyniki zostały przedstawione w *Ocenie wsparcia udzielonego w ramach Działania 1.2 PO IR na rozwój wybranych sektorów gospodarki*⁵⁴. W zakresie programów objętych badaniem kontrolnym w raporcie zawarto rekomendacje: kontynuacji programów INNOLOT i INNOMOTO; kontynuacji pod warunkiem wprowadzenia modyfikacji w *Agendach badawczych* INNOTEXTILE i INNOTABOR oraz wygaszenia INNOSBZ (poprzez połączenie z programem INNOLOT) i INNOMED (z uwagi na „dublowanie” programu z innymi programami, np. STRATEGMED czy INNONEUROPHARM). Dla całości poddanych ewaluacji ww. 14 programów sektorowych, rekomendowano kontynuację sześciu, w czterech wskazano na potrzebę modyfikacji *Agend badawczych* i ich kontynuacji, a w kolejnych czterech przypadkach stwierdzono brak szans na osiągnięcie celów programów.

W *Ocenie wsparcia* zawarto zalecenia dotyczące między innymi wprowadzenia zasad dokonywania zmian w *Agendach badawczych*, którą to rekomendację NCBR przyjęło w zakresie potrzeby wprowadzenia trybu modyfikacji tematyki programów oraz w harmonogramach realizowalnych konkursów. Do 15 lutego 2021 r.⁵⁵ NCBR było w toku jej wdrażania.

W dniu 20 września 2018 r. Dyrektor NCBR wystąpił do Rady Centrum o opinię w sprawie podjęcia rozstrzygnięć dotyczących realizacji wszystkich poddanych analizie programów sektorowych oraz warunków wdrożenia i alokacji. Do wniosku dołączono wyniki *Oceny wsparcia udzielonego w ramach działania 1.2 PO IR na rozwój wybranych sektorów gospodarki* oraz opracowaną przez NCBR analizę wykorzystania alokacji zarówno w proporcji do budżetu programu jak i do konkursów organizowanych w ramach poszczególnych programów sektorowych. Analiza zawierała propozycję zbieżną z wynikami ewaluacji w zakresie kontynuacji lub zakończenia programu, a także propozycje w zakresie modyfikacji budżetu programu.

Rada NCBR Uchwałami Nr 27/2018 z 28 września 2018 r. oraz Nr 29/2018 z 24 października 2018 r. rekomendowała: zamknięcie 11⁵⁶ z 15⁵⁷ programów, nie uruchomiła nowego programu INNOLOT oraz rekomendowała kontynuowanie jedynie trzech programów sektorowych⁵⁸. Rada jako uzasadnienie rekomendacji wskazała m.in. konieczność dokonania szeregu modyfikacji w dokumentach programowych (służących zwiększeniu skuteczności i efektywności działania 1.2 *Programy sektorowe*) oraz wysoką aktywność

Ewaluacja programów sektorowych z 2018 r. i jej zalecenia

Rekomendacje Rady i decyzja Dyrektora

⁵³ Program INNOSHIP nie podlegał ewaluacji z uwagi na jego uruchomienie 7 marca 2018 r.

⁵⁴ *Ocena wsparcia*. Materiał opracowano jako syntezę raportów cząstkowych opracowanych w 2018 r. przez IBC GROUP Central Europe Holding S.A. oraz Fundację Rozwoju Badań Społecznych.

⁵⁵ Do dnia zakończenia bezpośrednich czynności kontrolnych w jednostce.

⁵⁶ 1) INNOMED, 2) INNOMOTO, 3) INNOSBZ, 3) INNOTABOR, 4) INNOTEXTILE, 5) INNOCHEM, 6) INNO, 7) INNOSHIP, 8) IUSER, 9) PBSE, 10) WOODINN, 11) INNOWACYJNY RECYKLING.

⁵⁷ Program INNOSHIP – był dopiero na wstępnym etapie realizacji.

⁵⁸ Dotychczas prowadzony program INNOLOT został zakończony zgodnie z agendą. Rada Centrum nie uruchomiła nowego programu o tej samej nazwie.

wnioskodawców programów sektorowych w wykorzystywaniu innych instrumentów wsparcia oferowanych przez NCBR, głównie w ramach poddziałania 1.1.1 „Szybka ścieżka”. Wskazano również, że dla zamykania programów, w okresie pilotażowym wykorzystano wnioskowane w studiach wykonalności środki finansowe w wysokości od 7% do 42%. Dyrektor Centrum zgodził się ze stanowiskiem Rady. W wyniku powyższego w listopadzie 2018 r. przedstawiciele 10 sektorów (w tym wszyscy w poddanej badaniu próbie) zostali poinformowani o zamknięciu programów.

Problematyczność podjętych rozstrzygnięć w zakresie zamknięcia/niekontynuowania części programów sektorowych

NIK zwraca uwagę na problematyczną rozbieżność pomiędzy stanowiskami Rady NCBR, a dokumentem *Ocena wsparcia udzielonego w ramach działania 1.2. PO IR na rozwój wybranych sektorów gospodarki* i analizą wykorzystania alokacji oraz brak dodatkowych szczegółowych analiz i opracowań wskazujących na potrzebę zamknięcia 11 z 15 programów sektorowych. Z opracowania sporządzonego przez firmę zewnętrzną i szczegółowej analizy opracowanej przez NCBR, dotyczącej wykorzystania alokacji w ramach poszczególnych programów sektorowych, wynikały przesłanki do zamknięcia jedynie czterech programów. Zdaniem NIK, wyniki analiz powinny być podstawą podjęcia decyzji o kontynuacji lub zamknięciu danego programu, a uzasadnienie podjęcia decyzji powinno odwoływać się do konkretnych wniosków wynikających ze wskazanych analiz.

Reakcja interesariuszy

Rezygnacja z kontynuacji Programów sektorowych wywołała reakcję zaniepokojenia części przedstawicieli branż:

Przykłady

Przekazane do NCBR przez Izbę Gospodarczą Recyklingu i Metali Nieżelaznych oraz Polską Izbę Przemysłu Chemicznego skargi/wnioski wskazywały na problemy zarówno dotyczące trybu w jakim NCBR podjął decyzję o niekontynuowaniu m.in. takich programów sektorowych jak: INNOCHEM oraz INNOWACYJNY RECYCLING. Przedstawiciele programu INNOCHEM wskazali m.in. na fakt, iż zamknięcie programu INNOCHEM zmniejszy tempo działań proinnowacyjnych w sektorze chemicznym i spowoduje niewykorzystanie poczynionych przez branżę przygotowań np. miejsca pracy związane z obsługą/administrowaniem projektami z programu INNOCHEM.

Przedstawiciele branży recyklingowej zwracali natomiast uwagę, iż likwidacja programu zahamuje rozwój polskiego sektora recyklingu, zwłaszcza że zbiega się z innymi niekorzystnymi dla branży rozstrzygnięciami – co jest niezgodne z istniejącymi potrzebami i światowymi tendencjami.

W odpowiedzi na zgłaszane wątpliwości NCBR rekomendował ubieganie się o dofinansowanie przez podmioty z danych sektorów w ramach poddziałania 1.1.1 PO IR („Szybka Ścieżka”).

Na problematyczność przyjętego rozwiązania zwrócił również uwagę beneficjent programu INNOSBZ realizujący najbardziej kosztowny i złożony technologicznie projekt w programie (FLARIS MALE):

Spotkania dotyczące programu INNOSBZ zakładały, że opracowane w ramach pierwszej edycji systemy będą rozwijane w kolejnych edycjach programu INNOSBZ, że będzie to program wieloletni. Zakończenie programu sektorowego INNOSBZ ograniczyło, zdaniem Beneficjenta, rozwój konstrukcji w kierunku systemu MALE.

Kwota alokacji (dofinansowania) w działaniu 1.2 programy sektorowe B+R określona w SZOOP wynosiła w marcu 2015 r. około 875 mln EUR a w grudniu 2020 r. około 477 mln EUR, czyli odpowiednio około 3,60 mld zł oraz 2,20 mld zł⁵⁹ – tj. na poziomie blisko dwukrotnie niższym niż kwota dofinansowania ustanowiona przez NCBR do 2018 r. dla programów sektorowych – łącznie 6,4 mld zł.

**Założona
nadkontraktacja i jej
uwarunkowania**

Ostateczne kwoty dofinansowania ze strony NCBR były ustalane na etapie realizacji samego konkursu, które były zdefiniowane w jego regulaminie. Dodatkowo limit alokacji SZOOP również podlegał zmianie, weryfikacji bieżącej (roboczej) jak i tej, odzwierciedlonej w ostatecznie zatwierdzonym regulaminie. Finalne decyzje dotyczące wysokości alokacji na poszczególne działania w ramach PO IR podejmowała Instytucja Zarządzająca PO IR. Według wyjaśnień NCBR w celu wykorzystania pełnej alokacji na działanie konieczna jest nadkontraktacja.

5.2. Wybór projektów w kontrolowanych programach sektorowych

Postanowienia dokumentacji konkursowej, poddane badaniu NIK, były zgodne z przepisami ustawy o NCBR oraz ustawy wdrożeniowej. Przyjęta w NCBR procedura oceny i wyboru projektów do dofinansowania zapewniała możliwość dokonania oceny projektów na podstawie zwymiarowanych, jasno określonych kryteriów merytorycznych.

Jednak dwa z sześciu poddanych kontroli programów sektorowych tj. INNOLOT i INNOMED realizowane były w części niezgodnie z postanowieniami dokumentów je ustawiających. Praktyka wprowadzania zmian do postanowień umów o dofinansowanie w trzech z 12 umów naruszała postanowienia art. 52a ustawy wdrożeniowej w zakresie dopuszczalności kryteriów, na podstawie których projekty otrzymały dofinansowanie.

Wymogi tworzenia dokumentacji w języku angielskim przedkładanej w postępowaniach konkursowych były niezgodne z postanowieniami ustawy o języku polskim. Jednocześnie wymóg ten stanowił utrudnienie przy wnioskowaniu o dofinansowanie przez polskich przedsiębiorców, którzy skomplikowane merytorycznie opisy techniczne musieli jeszcze tłumaczyć na język angielski. Taki zapis regulaminu konkursu tworzył barierę dostępu do konkursu dla polskich przedsiębiorstw.

5.2.1. Prawidłowość finansowania wybranych programów sektorowych

W dokumentach ustanawiających realizację wszystkich 15 programów sektorowych przewidziano łączne środki na dofinansowanie konkursów w wysokości 2870,5 mln zł⁶⁰. Natomiast środki jakie ostatecznie zostały wskazane jako alokacja dla ogłoszonych konkursów realizowanych w ramach programów sektorowych wyniosły 4362,9 mln zł, tj. o 52% więcej niż pierwotnie założono.

⁵⁹ Według średniego kursu NBP na dzień 31 grudnia danego roku.

⁶⁰ Agendy ustanawiające niektóre programy sektorowe jak INNOCHEM czy Innowacyjny Recykling określały wysokość dofinansowania w pierwszym konkursie i zakładały realizację kolejnych lub kolejnego konkursu, ale nie określały kwoty alokacji na nie przeznaczoną.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Łączne finansowanie programów sektorowych	W ramach programów sektorowych do 31 grudnia 2020 r. podpisano łącznie 510 umów o dofinansowanie, a zakontraktowana w ich wyniku kwota dofinansowania wyniosła, po odliczeniu wartości umów rozwiązanych, 2470,4 mln zł. ⁶¹ W toku realizacji projektów rozliczono środki w wysokości 45% środków zakontraktowanych, tj. 1121 mln zł. Rozwiązano 38 umów o dofinansowanie co stanowiło 7,5% wszystkich podpisanych umów.
Alokacje konkursowe z PO IR w 15 programach	Kwota alokacji dla ogłoszonych konkursów realizowanych w działaniu 1.2 PO IR <i>Programy sektorowe</i> wyniosła 4085,4 mln zł i przekroczyła kwotę alokacji wskazaną dla tego działania w SZOOP wynoszącą w przybliżeniu 3,6 mld zł (875,0 mln EUR). Powyższe wynikało z przesunięć środków niewykorzystanych w ogłoszonych konkursach na kolejne planowane konkursy oraz aktualizacji zapisów SZOOP i związanej z tym relokacji środków pomiędzy poszczególnymi działaniami.
Alokacje, kontrakcje oraz dotychczasowe wykorzystanie środków w sześciu objętych szczegółową kontrolą programach	Łączne kwoty alokacji konkursowej założonej dla sześciu programów sektorowych poddanych badaniu kontrolnemu, tj.: INNOMED, INNOLOT, INNOTEXTILE, INNOMOTO, INNOTABOR oraz INNOSBZ, kwoty alokacji faktycznie ogłoszone w poszczególnych konkursach jak również kwoty zakontraktowane w wyniku rozstrzygnięcia tych konkursów i faktycznie rozliczonego dofinansowania, kształtowały się następująco: łączna kwota alokacji określona w tych programach to 1051 mln zł, łączna kwota alokacji ogłoszona w poszczególnych konkursach to 1678,5 mln zł, kwota zakontraktowana w umowach wyniosła 998 mln zł, a kwota faktycznie wydatkowana to 573,0 mln zł, tj. 57% wartości zawartych umów.
Różnice pomiędzy faktycznymi, a założonymi wysokościami alokacji konkursowych	Kwota alokacji w ogłoszonych konkursach była wyższa niż wskazana w dokumentacji ustanawiającej Programy. NCBR ogłosiło drugi konkurs dla programu sektorowego INNOMOTO oraz dla programu INNOSBZ (odpowiednio kwoty alokacji to 300 mln zł oraz 50 mln zł) które nie zostały określone w agendach badawczych programów. Ponadto ogłoszona alokacja dla drugiego konkursu INNOLOT wyniosła 400 mln zł i była o 280 mln zł wyższa niż wynikało z postanowień dokumentacji programowej (<i>Opis Programu</i>). Łączna kwota alokacji dla programu sektorowego INNOMED była niższa o 2,5 mln zł od kwoty 195 mln zł, czyli tej założonej w dokumentacji ustanawiającej program.
Uruchomienie zgodne z harmonogramami i przedłużenia realizacji	W harmonogramach realizacji programów sektorowych, objętych badaniem kontrolnym NIK, zarówno terminy ogłaszanych konkursów jak i uruchomienie realizacji poszczególnych projektów były zgodne z terminami założonymi w poszczególnych <i>Agendach badawczych</i> oraz opisach i złożeniach programów (INNOLOT, INNOMED). Dla czterech programów tj. INNOTEXTILE, INNOMOTO, INNOSBZ oraz projektów w ramach drugiego konkursu INNOMED, w wyniku problemów na etapie wykonywania poszczególnych projektów, realizacja każdego z badanych programów wydłużyła się. Przykładowo w programie INNOSBZ

⁶¹ W programach sektorowych finansowanych z PO IR podpisano łącznie 481 umów o dofinansowanie z których 35 rozwiązano a w ramach finansowanych z PO IG i środków krajowych pierwszych konkursów w programach sektorowych INNOLOT oraz INNOMED podpisano 29 umów o dofinansowanie, z czego trzy umowy rozwiązano.

założono zakończenie fazy realizacji programów do końca pierwszej połowy 2020 r. Jeden z objętych kontrolą projektów w programie INNOSBZ był jeszcze realizowany w drugiej połowie 2021 r.

Programy sektorowe INNOMED i INNOLOT (dwa z sześciu objętych szczegółową kontrolą) były realizowane niezgodnie z ich założeniami w zakresie źródeł finansowania projektów, liczby ogłaszanych konkursów w programach oraz kwot alokacji przeznaczonych na ich realizację.

Nieprawidłowa realizacja dwóch programów m.in. w zakresie założonych źródeł finansowania

Projekty, które uzyskały dofinansowanie w ramach konkursów z programów sektorowych INNOLOT oraz INNOMED były finansowane z innych źródeł niż założono to w dokumentacji ustanawiającej te programy. W przedmiotowej dokumentacji wskazano, iż będą one finansowane ze środków NCBR (dotacja celowa), podczas gdy projekty realizowane w obu konkursach otrzymały dofinansowanie z dotacji celowej oraz ze środków PO IG a kolejne konkursy ogłoszone w obu programach, finansowane były ze środków PO IR. Aktualizacji obu programów w zakresie m.in. źródeł finansowania dokonano już po ogłoszeniu I i II konkursu⁶².

W założeniach programu sektorowego INNOMED z dnia 19 września 2012 r. przewidziano realizację jednego konkursu na kwotę dofinansowania w wysokości 195 mln zł, podczas gdy Dyrektor NCBR ogłosił dwa konkursy z alokacjami w wysokości 97,5 mln zł oraz 95 mln zł. Kwota alokacji drugiego konkursu programu sektorowego INNOLOT wskazana w regulaminie konkursu była ponad trzykrotnie wyższa niż założona w Opisie Programu (120 mln zł) i wyniosła 400 mln zł (z czego zakontraktowano środki w wysokości 149,5 mln zł a wydatkowano 99 mln zł). Tym samym łączna kwota alokacji wskazana w obu konkursach przekroczyła dofinansowanie określone dla całego programu sektorowego tj. 300 mln zł.

Niezgodne z opisem/agendą alokacje w programie INNOLOT i INNOMED

NIK wskazuje, że elementem programu są m.in. warunki realizacji programu, w tym warunki jego finansowania. Zdaniem NIK art. 35 ust. 2 ustawy o NCBR nie wyłącza w żaden sposób programów sektorowych spod warunków ustanowionych w nim dla dokumentów programowych.

5.2.2. Prawidłowość przeprowadzania postępowań konkursowych oraz wyboru projektów i zawarcia umów

Kontroli poddane zostało dziewięć konkursów ogłoszonych w ramach sześciu programów sektorowych podlegających badaniu z dwudziestu siedmiu konkursów przeprowadzonych w ramach Programów Sektorowych⁶³.

Na podstawie ustawy o NCBR 15 maja 2013 r. uruchomiono pierwszy konkurs dla programu sektorowego INNOLOT, a 10 maja 2013 r. uruchomiono

Podstawy prawne konkursów w programach sektorowych

⁶² Zmiany zostały dokonane w dniu 29 czerwca 2016 r. na podstawie Suplementu dla Programu INNOMED oraz w dniu 13 marca 2018 r. na Suplementem dla Programu INNOLOT.

⁶³ Program sektorowy INNOTEXTILE konkurs nr 1/1.2/2016/POIR ogłoszony 15.03.2016 r.; Program sektorowy INNOSBZ konkurs nr 4/1.2/2016/POIR ogłoszony 09.05.2016 r. oraz konkurs nr 8/1.2/2017/POIR ogłoszony 16.08.2017 r.; Program sektorowy INNOMOTO konkurs nr 6/1.2/2016/POIR ogłoszony 05.09.2016 r.; Program sektorowy INNOTABOR konkurs nr 5/1.2/2016/POIR ogłoszony 15.07.2016 r.; Program sektorowy INNOMED konkurs nr 2/1.2/2015/POIR ogłoszony 31.07.2015 r. oraz pierwszy konkurs programu INNOMED nabór rozpoczęty 10.05.2013 r.; Program sektorowy INNOLOT konkurs nr 1/1.2/2015/POIR ogłoszony 16.04.2015 r. oraz pierwszy konkurs programu INNOLOT nabór rozpoczęty 15.05.2013 r.

pierwszy konkurs dla programu sektorowego INNOMED. Kolejne konkursy w obu programach realizowane były również na podstawie ustawy wdrożeniowej i *Porozumienia w sprawie powierzenia realizacji Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój 2014–2020* z dnia 17 grudnia 2014 r.

Ogłoszenia i terminy w konkursach

Ogłoszenia o konkursach w każdym z badanych przypadków podawane były do publicznej wiadomości w dziennikach ogólnopolskich jak i na stronie internetowej NCBR, a dla konkursów realizowanych w ramach PO IR także na portalu internetowym dedykowanym funduszom europejskim: www.funduszeuropejskie.gov.pl.⁶⁴ Terminy ogłoszenia konkursów oraz okresy przewidziane na nabór wniosków o dofinansowanie wypełniały postanowienia wynikające z ustawy o NCBR oraz ustawy wdrożeniowej i wytycznych w zakresie trybu wyboru projektów na lata 2014–2020⁶⁵.

Regulaminy i kryteria oceny projektów w badanych postępowaniach

Dla każdego z przeprowadzanych konkursów NCBR opracowało Regulamin Przeprowadzenia Konkursu, który zawierał informacje o sposobie i formie aplikowania w naborze oraz zasadach dokonywania oceny projektów. Ocena dokonywana była w odniesieniu do opisanych w Regulaminie kryteriów wyboru projektów. Sposób spełniania kryteriów, ich waga oraz możliwa do uzyskania punktacja były określone i zwymiarowane.

W badanych postępowaniach konkursowych ocena projektów została podzielona na dwa etapy: ocenę formalną dokonywaną przez pracowników NCBR oraz ocenę merytoryczną dokonywaną przez ekspertów zewnętrznych. W trakcie oceny formalnej weryfikowano m.in. prawidłowość przygotowania wniosku o dofinansowanie zgodnie z wymogami Regulaminu, spełnienie przez wnioskodawcę kryteriów podmiotowych, w tym prowadzenie działalności na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

W ocenie merytorycznej określono kryteria dostępu, bez których projekt nie mógł otrzymać dofinansowania oraz kryteria punktowane oceniające jakość proponowanych rozwiązań, dla których również założono minimalne progi punktowe warunkujące pozytywną ocenę projektu. Każdorazowo ocena merytoryczna składała się z dwóch etapów, gdzie etapem końcowym był panel ekspertów. Pierwszy etap miał formę pre-panelu lub oceny indywidualnej. Ocena merytoryczna dokonywana była przez ekspertów zewnętrznych będących specjalistami w dziedzinie objętej konkursem.

Oświadczenia o braku konfliktu interesów oraz szkolenia antykorupcyjne

W celu uniknięcia ewentualnego konfliktu interesów mogącego mieć wpływ na bezstronność i niezależność ekspertów zewnętrznych oceniających wnioski o dofinansowanie, składali oni pod rygorem odpowiedzialności karnej oświadczenie o braku okoliczności mogących mieć wpływ na dokonywane przez nich oceny. Współpracujący z NCBR eksperci byli również objęci obowiązkowym szkoleniem antykorupcyjnym.

⁶⁴ Stworzenie jednego portalu internetowego dostarczającego informacje na temat wszystkich programów operacyjnych w danym państwie członkowskim wymagane jest art. 115 ust. 1 lit. b Rozporządzenia ogólnego wydanego przez Parlament Europejski i Radę UE.

⁶⁵ Wytyczne to instrument prawny określający ujednolicone warunki i procedury wdrażania funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności skierowane do instytucji uczestniczących w realizacji programów operacyjnych. Pierwszy konkurs w programie sektorowym INNOMED oraz pierwszy konkurs w programie sektorowym INNOLOT ogłoszone zostały na podstawie ustawy o NCBR i nie podlegały pod zapisy wytycznych w zakresie trybu wyboru projektów na lata 2014–2020 oraz zapisy ustawy wdrożeniowej.

Regulaminy przeprowadzania konkursu oraz w przypadku konkursów realizowanych w ramach PO IR również Regulaminy Pracy Komisji Oceny Projektów określały sposób pracy i tryb podejmowania decyzji w przypadku znacznych rozbieżności w ocenie dokonanej przez ekspertów. W każdym z badanych konkursów przewidziano możliwość uzupełnienia braków formalnych lub poprawy oczywistych omyłek pisarskich stwierdzonych w toku oceny formalnej, dokonywanej przez pracowników NCBR. Określono również zgodne z ustawą *wdrożeniową* oraz ustawą *o NCBR* tryb i zasady wnoszenia odwołań od otrzymanej negatywnej oceny projektu lub decyzji Dyrektora Centrum w sprawie odmowy przyznania środków finansowych.

Obowiązujące w konkursach zasady dot. m.in. oceny projektów, omyłek pisarskich oraz wprowadzanych zmian

Do dokumentacji konkursowej załączone były wzory umów o dofinansowanie oraz informacje o dokumentach i czynnościach, których należało dokonać przed podpisaniem umowy. Informacje o zmianach w procedurze konkursowej dotyczące np. wydłużenia terminów naboru, czy zwiększenia alokacji były publikowane na tych samych stronach internetowych, na których wcześniej zamieszczano ogłoszenia o konkursie.

W każdym z badanych konkursów, dla:

- części wniosku o dofinansowanie dotyczącej opisu założonych w projekcie badań przemysłowych i prac rozwojowych,
- dokumentacji z przeprowadzonej oceny merytorycznej projektu,
- części merytorycznej protestu złożonego w toku procedury konkursowej oraz dokumentacji z jego oceny,

wymagano sporządzenia stosownej dokumentacji w języku angielskim. Stosownie do art. 5 pkt 1 ustawy *o języku polskim* dokonywanie czynności urzędowych w języku innym niż język polski możliwe jest wyłącznie na podstawie przepisów szczególnych.

Naruszanie ustawy o języku polskim w procedurze konkursowej

Nie zaistniały w danej sytuacji przesłanki stanowiące o wyjątku od zasady posługiwania się przy czynnościach urzędowych językiem polskim. Wymaganie sporządzenia w języku angielskim dokumentacji aplikacyjnej oraz odwołania od otrzymanej oceny w części dokumentacji dotyczącej opisu planowanych badań przemysłowych i prac rozwojowych oraz dokumentacji z przeprowadzonej oceny merytorycznej projektu oraz ewentualnego odwołania od tej oceny było więc niezgodne z art. 5 pkt 1 ustawy *o języku polskim*. Przepis ten stanowi, że dokonywanie czynności urzędowych w języku innym niż język polski możliwe jest wyłącznie na podstawie przepisów szczególnych które w przedmiotowym przypadku nie wystąpiły.

Jednocześnie NIK wskazuje, iż nie można kwalifikować wniosków o dofinansowanie badań naukowych jako twórczości naukowej wyłączonej na podstawie art. 11 pkt 4 spod stosowania ustawy *o języku polskim*.

Twórczość naukowa i artystyczna polega przede wszystkim na prezentowaniu swoich osiągnięć i dokonań z dziedziny sztuki bądź nauki na rozmaitych forach i różnym adresatom, przy czym istotna jest koncentracja na twórcy, a dopiero w dalszej kolejności liczą się wrażenia odbiorcy⁶⁶.

⁶⁶ P. Czarnecki [w:] *Ustawa o języku polskim. Komentarz*, Warszawa 2014 r., art. 11.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Wnioski konkursowe
nie są przejawem
twórczości naukowej

W danym przypadku wszystkie czynności mające na celu wydanie przez Dyrektora NCBR decyzji o przyznaniu lub nie dofinansowania miały charakter czynności urzędowych, a nie twórczości naukowej. Zatem stosowanie przez NCBR wymogu sporządzania części dokumentacji aplikacyjnej oraz dokumentacji dotyczącej oceny merytorycznej protestu w języku angielskim pozostawało w sprzeczności z art. 5 pkt 1 ustawy o *języku polskim*.

Anglojęzyczna
dokumentacja barierą
dla wnioskodawców

Jak wynika z kontroli NIK przeprowadzonej u beneficjentów konieczność przygotowania dokumentacji w języku angielskim stanowiła utrudnienie przy wnioskowaniu o dofinansowanie.

Przykłady

Beneficjent P.P.U.H. „BRYK” Witold Bryk wskazał m.in. w trakcie kontroli NIK: „Konieczność przygotowania wniosku o dofinansowanie, który zawierał treści techniczne i technologiczne w wersji anglojęzycznej była dla BRYK sporym utrudnieniem. W opracowaniu dokumentacji aplikacyjnej BRYK korzystał z pomocy zewnętrznej firmy consultingowej, a także z pomocy zewnętrznych podmiotów w kwestii tłumaczeń dokumentacji na język angielski, ponosząc wysokie koszty”.

Natomiast przedsiębiorca realizujący projekt FLARIS MALE wyjaśnił m.in., że konieczność przygotowania wniosku po angielsku a następnie również sporządzanie raportów okresowych wyłącznie po angielsku wymagało skorzystania z usług tłumacza, co niekiedy powodowało pomyłki w tłumaczeniu specjalistycznego tekstu technicznego, które firma starała się poprawiać.

Jednocześnie NCBR poinformowało m.in. w kontroli beneficjenta Pratt&Whitney Rzeszów S.A., że nie dokonywało tłumaczenia na język polski składanych przez Beneficjenta dokumentów. Jak podano, postępowanie konkursowe oraz monitorowanie postępów realizacji projektów odbywały się przy udziale ekspertów zagranicznych oraz polskich posługujących się językiem angielskim.

Odejście od wymogu
anglojęzycznej
dokumentacji
konkursowej w wyniku
kontroli NIK w 2017 r.

NIK pozytywnie ocenia, iż po roku 2017 NCBR nie stosował już w dokumentacji konkursowej postanowień zobowiązujących wnioskodawców do przygotowywania dokumentacji aplikacyjnej w języku angielskim. Stanowiło to reakcję na wskazaną w tym zakresie nieprawidłowość w kontroli nr P/17/023 *Realizacja strategicznego programu badań naukowych „Profilaktyka i leczenie chorób i cywilizacyjnych” – STRATEGMED*.

Próba projektów
w badaniu zgodności
wyboru projektów przez
NCBR z obowiązującymi
przepisami i procedurami

W programach sektorowych poddanych badaniu NIK zawarto 147 umów o dofinansowanie na kwotę 998,0 mln zł. Badanie kontrolne przeprowadzono na podstawie dokumentacji 12 projektów⁶⁷ wybranych do dofinansowania na łączną kwotę 94 mln zł co stanowiło 8,2% wartości wszystkich umów zawartych w programach sektorowych i 9,4% wartości zakontraktowanych środków przeznaczonych na ich dofinansowanie.

Każdy z badanych 12 projektów, który otrzymał dofinansowanie spełniał wszystkie kryteria formalne określone w konkursie. W ośmiu z dziewięciu konkursów na etapie oceny formalnej weryfikowano zawarcie umowy kon-

⁶⁷ 10 projektów objętych badaniem kontrolnym było finansowanych z PO IR tj.: projekty z programu INNOMO, INNOTABOR, INNOSBZ, INNOTEXTILE oraz łącznie dwa projekty z II konkursu programu INNOLOT i INNOMED. Dwa projekty z I konkursów programu INNOLOT i INNOMED były finansowane ze środków PO IG.

sorcjum jeśli aplikowało konsorcjum. W pierwszym konkursie w programie INNOMED wymóg przedkładania umowy konsorcjum weryfikowano na etapie zawierania umowy o dofinansowanie⁶⁸.

Oceny formalnej dokonywali pracownicy NCBR, a jej przeprowadzenie dokumentowali poprzez wypełnienie formularza *Karty oceny formalnej*. Pracownicy oceniający projekty składali oświadczenia o bezstronności i niezależności w celu uniknięcia konfliktu interesów. Sprawdzano, czy złożony wniosek o dofinansowanie był kompletny i przygotowany zgodnie z instrukcją oraz wymogami regulaminu. Weryfikowano również zgodność statusu podmiotowego wnioskodawców z wymogami konkursu w tym prowadzenie działalności na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Pracownicy NCBR weryfikowali także, czy przedmiot projektu nie dotyczył rodzajów działalności wykluczonych z możliwości uzyskania pomocy oraz sprawdzali spełnienie pozostałych kryteriów formalnych określonych w dokumentacji konkursowej.

Dla projektów realizowanych w ramach PO IR tj. 10 z 12 w badanej próbie, na podstawie oświadczenia wnioskodawcy dołączonego do dokumentacji projektu, weryfikowano czy podlegał on wykluczeniu z ubiegania się o dofinansowanie. Przed podpisaniem umowy o dofinansowanie NCBR dodatkowo występował do Ministra Finansów o informację, czy wyłoniony wnioskodawca nie figuruje w rejestrze podmiotów wykluczonych prowadzonym przez Ministerstwo.

Sposób dokonywania oceny formalnej

Przesłanki prawne wykluczenia

Wnioskodawcy, w odniesieniu do których zachodzą przesłanki określone:

- a) w art. 207 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych dotyczącym zasad zwrotu środków europejskich m.in. z powodu wykorzystania niezgodnie z przeznaczeniem,
 - b) w art. 12 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 15 czerwca 2012 r. o skutkach powierzania wykonywania pracy cudzoziemcom przebywającym wbrew przepisom na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej dotyczącym skutków prawnych skazania za przestępstwo powierzenia wykonywania pracy cudzoziemcowi przebywającemu bez ważnego dokumentu uprawniającego do pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej m.in. w warunkach szczególnego wykorzystania. W tym skutkach prawnych polegających na zakazie dostępu do środków publicznych,
 - c) w ustawie z dnia 28 października 2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary
- są wykluczeni z możliwości otrzymania środków przeznaczonych na realizację programów finansowanych z udziałem środków europejskich.

Wnioskodawcy w przypadku każdego z konkursów mieli jednokrotną możliwość poprawienia w złożonych wnioskach o dofinansowanie oczywistych omyłek pisarskich oraz uzupełnienia braków formalnych w terminie siedmiu dni od wezwania do uzupełnień. Wnioski będące przedmiotem wezwania do uzupełnień zostały ponownie zweryfikowane przez pracowników NCBR w terminach oraz w sposób przewidziany w Regulaminie Przeprowadzania Konkursu.

Oczywiste omyłki oraz uzupełnienia

⁶⁸ We wskazanym konkursie wnioskodawcy mogli występować jako wykonawcy/współwykonawcy projektów w maksymalnie dwóch wnioskach o dofinansowanie. W przypadku wpływu trzech lub większej ilości wniosków przewidujących udział tego samego przedsiębiorcy NCBR informowało wykonawcę o konieczności wycofania się z nadliczbowych wniosków.

Ocena merytoryczna. Sposób przeprowadzania i kryteria

W wyniku oceny formalnej wnioski mogły zostać odrzucone lub skierowane do oceny merytorycznej. Sposób przeprowadzenia oceny merytorycznej określał Regulamin, a dla projektów realizowanych w ramach PO IR także regulaminy pracy Komisji Oceny Projektów. Ocena merytoryczna każdego z badanych projektów została udokumentowana i przeprowadzona zgodnie z zasadami określonymi w ww. dokumentach.

W 11 z 12 badanych projektów ocena merytoryczna miała formę oceny dwuetapowej gdzie uzyskanie pozytywnej oceny z pierwszego etapu decydowało o kwalifikacji do oceny panelowej w drugim etapie. Konkurs ogłoszony w 2013 r. dla programu sektorowego INNOMED zakładał przeprowadzenie jednoetapowej oceny merytorycznej.

W każdym z badanych projektów ocena dokonywana była w oparciu o zwymiarowane kryteria oceny opisane w dokumentacji konkursowej. NCBR założył również iż projekty powinny spełniać minimalne kryteria merytoryczne (kryteria dostępu i kryteria punktowane) dla uzyskania pozytywnej oceny. Oceniający projekty eksperci weryfikowali oraz przyznawali punktację za spełnienie kryteriów, w tym zgodność z zakresem tematycznym danego konkursu.

Końcowa ocena merytoryczna badanych wniosków została przeprowadzona zgodnie z zasadami określonymi w dokumentacji konkursowej, a po jej dokonaniu NCBR sporządzał wymagane RPK listy rankingowe uszeregowane w kolejności od projektów z najwyższą punktacją do projektów najniżej ocenionych.

Prawidłowość rozstrzygnięć o nieprzyznaniu dofinansowania oraz w procedurze odwoławczej

Dwa z 12 badanych projektów⁶⁹ uzyskały dofinansowanie w wyniku uwzględnienia złożonego protestu. Procedura odwoławcza w obu przypadkach została przeprowadzona zgodnie z RPK oraz przepisami ustawy wdrożeniowej. Badaniem kontrolnym objęto również cztery projekty, które nie otrzymały dofinansowania. Ocena tych projektów została dokonana zgodnie z wymogami dokumentacji konkursowej.

W dziewięciu poddanych badaniu konkursach złożono łącznie 240 wniosków o dofinansowanie z czego rekomendowano do dofinansowania 150 wniosków. Wnioskodawcy 30 projektów, które nie uzyskały rekomendacji do dofinansowania złożyli protesty z czego 11 zostało rozpatrzonych pozytywnie.

Informowanie i procedury poprzedzające zawarcie umowy

NCBR informował pisemnie wnioskodawców o uzyskanej w ramach naboru ocenie oraz o przyznaniu dofinansowania stosownie do art. 46 ust. 3 ustawy wdrożeniowej. Dla projektów które uzyskały dofinansowanie z pierwszych konkursów w programach INNOLOT oraz INNOMED wydano także decyzje Dyrektora NCBR o przyznaniu środków finansowych zgodnie z art. 40 ustawy o NCBR.

Przed podpisaniem umowy o dofinansowanie pracownicy NCBR dokonywali technicznej weryfikacji wniosku o dofinansowanie, w ramach której sprawdzano m.in. prawidłowość przypisania kosztów kwalifikowanych

⁶⁹ Protesty złożyli wnioskodawcy projektów nr POIR.01.02.00-00-0059/16 oraz nr POIR.01.02.00-00-0301/16-00.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

do właściwej kategorii prac badawczo-rozwojowych, prawidłowość opisu kamieni milowych, czy właściwe określenie poziomu dofinansowania. W toku weryfikacji sporządzano listy sprawdzające i prowadzono korespondencję z wnioskodawcami.

Przed podpisaniem umowy o dofinansowanie w ramach PO IR NCBR zobowiązany był zgodnie z RPK dokonać analizy ryzyka wystąpienia nieprawidłowości w zakresie merytorycznej lub finansowej realizacji projektu.

Sposób weryfikacji ryzyk przed zawarciem umowy

Weryfikacja ryzyk została przeprowadzona w oparciu o dokument *Sytuacja finansowa Wnioskodawcy* będący załącznikiem do wniosku o dofinansowanie i zawierający informacje na temat sytuacji finansowej wnioskodawcy za okres trzech lat poprzedzających rok złożenia wniosku o dofinansowanie, informacje na temat projektów, jakie Wnioskodawca realizuje lub realizował w NCBR oraz wywiadu gospodarczego na temat Wnioskodawcy oraz jego powiązań biznesowych. Wyniki weryfikacji ryzyk dokumentowano na formularzu pn. *System oceny ryzyka do umów o dofinansowanie projektów w przypadku wsparcia udzielanego małym, średnim i mikro przedsiębiorcom*. W dokumentacji konkursowej pierwszego konkursu programów sektorowych INNOLOT i INNOMED nie zawarto wymogu analizy ryzyka dla wybranych do dofinansowania projektów.

W przypadku stwierdzenia wysokiego ryzyka wystąpienia nieprawidłowości zastrzeżono możliwość m. in. rozliczania projektu wyłącznie na podstawie refundacji bez możliwości wypłacenia zaliczki.

Przykłady innych procedur minimalizujących ryzyka przy dofinansowaniu projektów

Kolejne dwa mechanizmy minimalizujące ryzyko to: a) wypłacenie beneficjentowi pierwszej zaliczki w wysokości maksymalnie 10% dofinansowania, którą ten będzie zobowiązany rozliczyć w terminach i na zasadach określonych w umowie o dofinansowanie – akceptacja rozliczenia tej zaliczki przez NCBR zostanie poprzedzona weryfikacją w siedzibie beneficjenta dokumentów potwierdzających rozliczone wydatki oraz sposobu i miejsca realizacji projektu; b) w przypadku decyzji o wypłacie zaliczek, NCBR mogło wymagać od beneficjenta dodatkowego zabezpieczenia (poza wekslem), np. w postaci gwarancji bankowej, hipoteki itp.

W trzech projektach⁷⁰ NCBR stwierdził ryzyko wystąpienia nieprawidłowości i obniżył wysokość wypłacanej beneficjentom zaliczki a beneficjenta jednego z projektów⁷¹ – dla którego również stwierdzono przedmiotowe ryzyko – zobowiązano do złożenia dodatkowego zabezpieczenia⁷² realizacji projektu w wysokości 150 % kwoty najwyższej transzy zaliczki.

Zmiany w treści realizowanego projektu (umowy) dokonywane były w oparciu o procedurę PR-NWF-01 *Nadzór nad wykonaniem i finansowaniem projektu w ramach umowy I, IV oś PO IR*. Wniosek beneficjenta każdorazowo podlegał ocenie pod względem jego zasadności przez opiekuna projektu. Jeśli proponowane zmiany dotyczyły zakresu merytorycznego

Sposób dokonywania zmian zawartych umów w badanych programach sektorowych

⁷⁰ W projektach nr POIR.01.02.00-00-0059/16-00 oraz nr POIR.01.02.00-00-0301/16-00 i nr POIR.01.02.00-00-0078/16.

⁷¹ W projekcie nr POIR.01.02.00-00-0034/15-00.

⁷² Poprzez weksel lub gwarancję bankową.

prowadzonych badań/prac rozwojowych wniosków w przedmiotowym zakresie oceniany był przez eksperta merytorycznego, który wyrażał opinię co do zasadności wnioskowanych zmian oraz ich wpływu na osiągnięcie celów projektu. Jeśli zachodziła taka potrzeba wniosków o zmiany mógł być również skierowany do analizy Działu Prawnego NCBR.

Po akceptacji zaproponowanych przez beneficjenta zmian, a przed podpisaniem aneksu do umowy o dofinansowanie przesłana przez beneficjenta dokumentacja weryfikowana była przez opiekuna projektu co do poprawności wprowadzonych zmian.

Naruszenie równego traktowania wnioskodawców oraz ustawy wdrożeniowej

Sposób procedowania, przede wszystkim w 2019 r., przez NCBR zmian w badanych umowach o dofinansowanie nie zapewnił zgodności z art. 52a ustawy wdrożeniowej, także z uwzględnieniem zmian wynikających z art. 12 ustawy z dnia 3 kwietnia 2020 r. *o szczególnych rozwiązaniach wspierających realizację programów operacyjnych w związku z wystąpieniem COVID-19 oraz przestrzegania zasady równego traktowania wnioskodawców i beneficjentów*. W trzech objętych kontrolą przypadkach NCBR aneksując umowy o dofinansowanie wydłużył w sposób nieuprawniony okres realizacji projektów.

NCBR wprowadziło zmiany w trzech z 12 badanych przez NIK umowach (projektach) o dofinansowanie wbrew postanowieniom art. 52a ustawy wdrożeniowej tj. zostały wprowadzone zmiany, które skutkowały zmianą kryteriów. Na podstawie tych kryteriów projekty otrzymały uprzednio dofinansowanie w postępowaniach konkursowych. Konsekwencją tego było nierówne traktowanie wnioskodawców i beneficjentów. Zmiany dotyczyły projektów wybranych w konkursie ogłoszonym dla programu INNOTEXTILE (POIR.01.02.00-00-0063/16-00 oraz POIR.01.02.00-00-0059/16-00) oraz konkursu ogłoszonego dla programu INNOSBZ (POIR.01.02.00-00-0078/16-00), dla których NCBR wydłużył okres ich realizacji ponad termin określony regulaminem konkursu. Na podstawie w taki sposób przedłużonych umów NCBR potencjalnie mogło⁷³ wypłacić beneficjentom kwotę 5345, 7 tys. zł.

NIK wskazuje, iż dokumentacja konkursowa, w tym wzór umowy o dofinansowanie nie zawierały uregulowań dopuszczających możliwość wydłużenia realizacji projektów ponad okres wskazany w RPK z uwagi na problemy zaistniałe w trakcie ich realizacji. Natomiast w umowach zawieranych z beneficjentami realizującymi projekty w ramach programów sektorowych finansowanych z PO IR, zawarte były m.in. postanowienia dotyczące możliwości zmian tych umów. Zgodnie z tymi postanowieniami: „nie jest dopuszczalna taka zmiana Umowy, w rezultacie której Projekt przestałby

⁷³ Kwota oszacowana, jako wysokość środków przeznaczonych na dofinansowanie projektów pomniejszonych o środki, które wydatkowane były prawidłowo w okresie nieprzekraczającym okresu wskazanego w regulaminie konkursu wyliczonych w oparciu o złożone formularze wniosków o płatność. Jako wydatkowane prawidłowo uwzględniono również wydatki: na wynagrodzenia oraz ich pochodne dla pracowników wykonujących obowiązki w okresie zgodnym z regulaminem konkursu, mimo iż wydatki te zostały opłacone w okresie późniejszym; całość kosztów rozliczanych ryczałtem. Szacunki NIK na podstawie zawartych aneksów oraz stanu wykonania trzech zawartych umów.

spełniać kryteria wyboru projektów, według których był oceniany⁷⁴, zawarte w dokumencie *Przewodnik po kryteriach wyboru finansowanych operacji w ramach 'Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój 2014–2020 – Działanie 1.2 PO IR Programy sektorowe'* oraz „nie jest dopuszczalna taka zmiana Umowy, której rezultatem byłoby nieprzyznanie Projektowi dofinansowania w czasie, gdy Projekt podlegał ocenie w ramach procedury wyboru projektów”.

Przykład nieuzasadnionego przedłużenia okresu realizacji umowy przez NCBR w 2019 r.

Miranda sp. z o.o. jako beneficjent projektu: *Przeprowadzenie prac B+R przez Spółkę MIRANDA sp. z o.o. mających na celu opracowanie i przygotowanie do wdrożenia technologii obróbki powierzchniowej zimną plazmą płaskich wyrobów włókienniczych* (zgodnie z umową realizowaną w okresie 1 stycznia 2017–31 grudnia 2019 r.) zwróciła się w dniu 8 sierpnia 2019 r. do NCBR o określenie okresów kwalifikowalności kosztów w projekcie od 1 stycznia 2017 r. do 28 lutego 2019 r. oraz od 1 grudnia 2019 r. do 30 września 2020 r. (zmiana została zaakceptowana przez NCBR), a następnie zwróciła się w dniu 31 marca 2020 r. o aneksowanie umowy w zakresie określenia okresów kwalifikowalności wydatków w projekcie. Pierwsza zmiana postanowień umowy została wprowadzona na podstawie aneksu nr 1 z dnia 19 sierpnia 2019 r. Czas realizacji projektu PLAZMA po zawarciu pierwszego aneksu z NCBR wynosił 3 lata i 9 miesięcy, w sytuacji gdy maksymalny okres realizacji projektów dopuszczony w regulaminie konkursu INNOTEXTILE wynosił trzy lata⁷⁵.

Druga zmiana została wprowadzona na podstawie aneksu nr 2 z dnia 23 kwietnia 2020 r., okres kwalifikowalności wydatków został przesunięty do 31 marca 2021 r., tj. w okresie obowiązywania rozwiązań szczególnych w związku z wystąpieniem choroby zakaźnej SARS-CoV-2⁷⁶.

Spółka motywowała **pierwszą prośbę** faktem braku możliwości zakupu u jednego producenta urządzenia do obróbki zimną plazmą oraz sprzętu do następnej obróbki uszlachetniającej, natomiast prośba o zawarcie drugiego aneksu była motywowana problemami z dostawą kalandra⁷⁷, przez firmę z Włoch w okresie pandemicznym.

W ocenie NIK praktyka wydłużania okresu realizacji projektów ponad okres wskazany w dokumentacji konkursowej jako maksymalny powinna być oceniona z uwzględnieniem art. 52a ustawy wdrożeniowej, w tym nie naruszać zasady równego traktowania beneficjentów lub/i wnioskodawców. Nieuzasadnionym jest twierdzenie, iż w każdym przypadku występowała odmienna sytuacja faktyczna i prawna gdyż zasady udziału w konkursie i dalszej realizacji projektu były jednolite dla wszystkich. Nie można bowiem wykluczyć, iż część zainteresowanych konkursem podmiotów

⁷⁴ Np. nie dłuższy niż określony w regulaminie konkursu czas realizacji.

⁷⁵ Konkurs 1/1.2/2016 INNOTEXTILE (ncbr.gov.pl).

⁷⁶ O tym decydował art. 13 specustawy funduszowej, który został uchylony z dniem 22 grudnia 2020 r. W art. 5 ustawy zmieniającej specustawę (Dz. U. z 2020 r. poz. 2327) wprowadzono przepis przejściowy, wskazujący, że terminy, które z dniem wejścia w życie specustawy funduszowej zostały wydłużone na podstawie jej dotychczasowego art. 13, pozostają w mocy. Wprowadzenie przedmiotowej regulacji przejściowej w sposób jednoznaczny przesądza, że zachowane zostały skutki prawne polegające na wydłużeniu terminów, o których mowa w art. 13.

⁷⁷ Urządzenie o obrotowych walcach służące m.in. do nadawania połysku i wygładzania folii z tworzywa oraz tkanin, dzianin etc.

nie wzięła w nim udziału ze względu na jednoznacznie brzmiące zapis regulaminu i niedopuszczające do udziału projektów dłuższych niż określono w RPK.

NIK wskazuje również, iż NCBR formułując kryteria wyboru projektów miał możliwość wskazania warunków odstąpienia od nich na etapie realizacji projektu, co zapewniłoby równy dostęp do informacji o sposobie wyboru i realizacji projektów.

Brak wystąpienia siły wyższej w przypadku przedłużanych projektów

Uzasadnieniem dla dokonania zmiany jest też wystąpienie przesłanek nadzwyczajnych w postaci siły wyższej, tj.:

zdarzenia zewnętrznego, niemożliwego do przewidzenia, którego skutkom nie można było zapobiec. Zdarzenia takie związane są w szczególności: z działaniem sił przyrody – np. powodzie, pożary, epidemie⁷⁸, z niecodziennymi zachowaniami zbiorowości – np. zamieszki, strajki czy działania zbrojne; z działaniami władz – np. zakazami importu i eksportu, blokady granic i portów, czy też np. wyłączeniem.

Pojęcie siły wyższej należy jednak interpretować wąsko, gdyż jest to daleko idący wyjątek od reguły nakazującej wykonanie zobowiązania zgodnie z jego treścią.

W świetle powyższego nie można uznać za siłę wyższą na przykład działania producentów zamówionego sprzętu lub oprogramowania czy sezonu urlopowego. Za siłę wyższą nie można również uznać problemów z dostawą instalacji czy konieczność dostosowania do zmieniających się uwarunkowań i braków kadrowych, o ile nie wynikałyby np. z sytuacji pandemicznej.

5.3. Nadzór nad przyznanym beneficjentom dofinansowaniem oraz osiąganymi efektami projektów i programów

NCBR stworzyło i wdrożyło system monitorowania i sprawozdawczości dedykowany programom sektorowym. System ten wykazuje jednak istotne luki dotyczące wypracowania/określenia adekwatnych, aktualnych wartości bazowych i docelowych dla przyjętych w programach wskaźników stopnia ich realizacji. W szczególności w czterech skontrolowanych programach sektorowych NCBR nie dostosowało wartości bazowych i docelowych wskaźników do wymogów określonych we właściwych agendach lub nie dostosowano wartości wskaźników do decyzji o zakończeniu realizacji programu. Nie zintegrowano też sposobu mierzenia rezultatów dla dwóch edycji konkursów w programach INNOLOT i INNOMED. Taki obciążony wadami system, zdaniem NIK, obniża jakość i efektywność prowadzonego monitoringu projektów przez NCBR.

Kontrolowane programy posiadały cele oraz wskaźniki

Sześć objętych badaniem kontrolnym programów sektorowych miało stosownie do § 3 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia w sprawie realizacji zadań NCBR określone cele (główny i szczegółowe) oraz stosownie do § 3 ust. 1 pkt 3 powołanego rozporządzenia wskaźniki do ich monitorowania.

⁷⁸ W związku z sytuacją pandemiczną od 2020 r. kwestię tę określa specustawa funduszowa.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W każdym z sześciu badanych programów przyjęte wartości docelowe oraz bazowe wskaźników przynajmniej w części okazały się w toku realizacji programów nieadekwatne, niedookreślone lub/i nieaktualne.

Brak adekwatnych wartości wskaźników w sześciu programach

NCBR nie dostosowało w programie INNOLOT oraz INNOMED wskaźników i ich wartości docelowych do wymogów i praktyki PO IR.

W programie INNOLOT nadal, mimo przyjęcia w 2018 r. *Suplementu* nie określono wskaźników oraz ich wartości docelowych faktycznie realizowanych w ramach dofinansowanych projektów oraz monitorowanych poza systemem wskaźników programu przez NCBR dla projektów z II konkursu INNOLOT. Projekty z drugiego konkursu były objęte monitorowaniem wskaźników programu PO IR.

Niedostosowanie wskaźników w programie INNOLOT do wymogów PO IR

Przykład

W konsekwencji sprawozdania z realizacji programu INNOLOT za 2019 r. i 2020 r. nie zawierały wyszczególnionych wskaźników osiąganych przez projekty realizowane i finansowane w ramach I konkursu INNOLOT. Jednocześnie monitorowane wskaźniki w ramach PO IR takie jak m.in.: liczba realizowanych prac B+R, liczba dokonanych zgłoszeń patentowych, liczba wdrożonych wyników prac B+R nie zostały ujęte w obowiązującym opisie programu.

W rocznych sprawozdaniach z realizacji programu NCBR przyjmowało, iż końcowa wartość wskaźników uzyskanych w ramach Programu INNOLOT będzie możliwa do określenia najwcześniej po uzyskaniu końcowych ocen wszystkich realizowanych w ramach Programu projektów. Tym samym wskaźnik produktu tj.: odsetek przebadanych (ocenionych pozytywnie) demonstratorów osiągających parametry produktu określone we wnioskach (min. 90% tych, które otrzymały dofinansowanie) będzie możliwy do określenia po zakończeniu i ocenie wszystkich projektów i wytworzonych w ich wyniku demonstratorów. Wartości wskaźników specyficznych dla programu zostaną zweryfikowane po zakończeniu realizacji projektów wspartych w ramach programu, do końca okresu trwałości.

NIK wskazuje, że po I edycji konkursów programów INNOLOT i INNOMED (finansowanych m.in. z PO IG) i zmianie finansowania na PO IR, NCBR nie dostosowało wskaźników programu i ich wartości docelowych, do wskaźników monitorowanych (zgodnie z założeniami i faktycznie) w ramach PO IR, tj. m.in. liczby realizowanych prac B+R, liczby dokonanych zgłoszeń patentowych, liczby wdrożonych prac B+R. Stan taki oznaczał, że w przypadku programu INNOLOT monitorowanie projektów odbywało się w istocie poza ustanowionym programem i określonymi w nim wskaźnikami, co ograniczało i ogranicza m.in. możliwość weryfikacji oraz ewaluacji osiąganych rezultatów w programie. Zdaniem NIK taki system monitorowania programu rodzi m.in. ryzyko końcowego „dopasowywania” mierników i wskaźników monitorowania do ostatecznie osiągniętych efektów programu.

W programie INNOMED aktualizacji wskaźników dokonano w 2016 r., tj. już po ogłoszeniu II konkursu w programie. Dla części wskaźników celów szczegółowych programu dotychczas nie zdefiniowano w sposób wymierny wartości docelowych – co najmniej do końca lutego 2021 r.

Opóźniona aktualizacja wskaźników w INNOMED

Przykład

W programie INNOMED wskaźniki oraz część ich wartości docelowych stosownie do zasad PO IR zostały zdefiniowane na podstawie zaakceptowanego przez Radę NCBR *Suplementu* z dnia 29 czerwca 2016 r., tj. już po ogłoszeniu II (ostatniego) konkursu w programie. Jednocześnie we wskazanym *Suplemencie* dla części wskaźników, tj.: przychód z wdrożonych prac B+R, liczba zatrudnionych we wspieranych przedsiębiorstwach wskazano, iż wartość wskaźnika zostanie określona po ostatecznym rozstrzygnięciu II konkursu na podstawie informacji zawartych we wnioskach oraz po zebraniu danych od wykonawców z I konkursu na podstawie raportów rocznych.

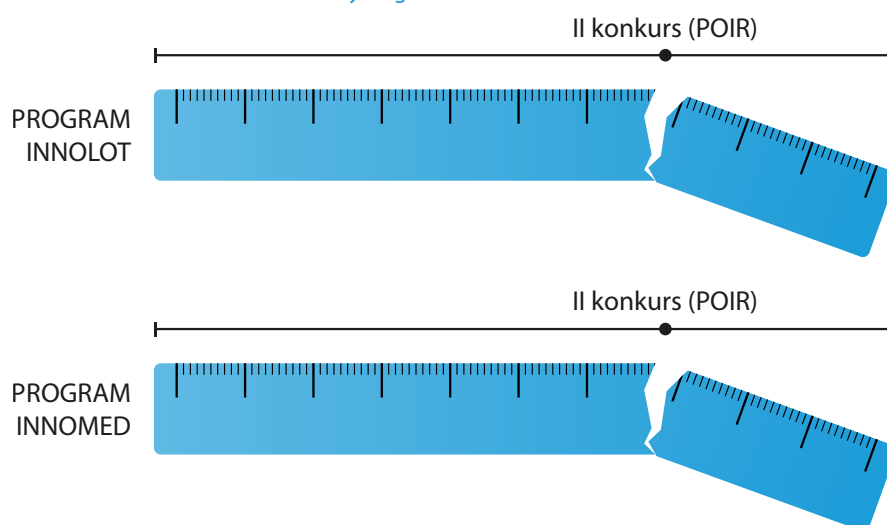
NIK wskazuje, iż program INNOMED, po zmianie finansowania na PO IR, a przed aktualizacją w 2016 r. wskaźników i części ich wartości docelowych był programem w znacznej mierze niemożliwym do monitorowania, z punktu widzenia celów PO IR, a w konsekwencji ograniczało to możliwość weryfikacji oraz ewaluacji osiągniętych rezultatów w tym programie.

Brak adekwatnych wskaźników, naruszenie ustawy o NCBR

Powyższe działania NCBR dotyczące określenia mierników i ich wartości docelowych były nierzetelne, gdyż tak skonstruowane programy nie spełniały wymogu zdefiniowania w programie w sposób mierzalny oczekiwanych rezultatów realizacji programu. Program jest stosownie do art. 2 pkt 2 ustawy o NCBR podstawowym instrumentem realizacji zadań NCBR, wyznaczającym cele i działania niezbędne do ich osiągnięcia oraz definiującym w sposób mierzalny oczekiwane efekty. Zatem z założeń programów INNOLOT i INNOMED powinny wynikać zasady realizacji projektów (w tym oczekiwane efekty), a nie z efektów realizowanych projektów założenia programów.

Brak dostosowania wskaźników i ich wartości docelowych w programach INNOLOT i INNOMED do finansowania z PO IR przedstawia poniższa infografika.

Infografika nr 4
Niedostosowanie wskaźników do wymogów POIR



Źródło: opracowanie NIK. Wizualizacja ustaleń kontrolnych.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W czterech objętych kontrolą programach sektorowych: INNOMOTO, INNOTEXTILE, INNOTABOR i INNOSBZ nie dostosowano wartości bazowych i docelowych wskaźników do wymogów określonych zarówno we właściwych agendach/opisach programu (np. wymóg określenia wartości docelowych i bazowych części wskaźników na podstawie danych z konkursu w okresie pilotażowym) lub nie dostosowano wartości docelowych do zmiany formuły realizacji programu np. jego zakończenia.

W przypadku programów INNOMOTO i INNOTEXTILE nie określono w sposób wymierny w agendach badawczych/opisach programu wartości bazowych oraz docelowych wskaźników, także po okresie pilotażowym. Zdaniem NIK tak zdefiniowane wartości docelowe wskaźników utrudniają weryfikację faktycznego stopnia realizacji programu i jego ocenę ze względu na brak wartości postulowanych/referencyjnych, a więc nie spełniały w pełni wymogu mierzalności efektów.

Przykład

Przyjęte i określone dokładne wartości docelowe/referencyjne dla wskaźników w programach INNOTABOR oraz INNOSBZ wymagały zmiany i aktualizacji przede wszystkim w związku z podjętą w 2018 r. decyzją organów NCBR o niekontynuowaniu 11 programów sektorowych w tym INNOTABOR i INNOSBZ.

W programach INNOMOTO i INNOTEXTILE nie zostały określone w agendach/opisach programu wartości liczbowe przyjętych wskaźników bazowych i docelowych. Przykładowo w programie INNOMOTO przyjęto dla wskaźnika: Liczba opracowanych technologii i produktów w wyniku realizacji programu – nowych; wartość bazowa w 2016 r. – 0, wartość docelowa w 2020/2023 r. $(-)X (+)X\%$.

W agendzie programu INNOMOTO założono, iż bazowa i docelowa wartość wskaźnika zostanie określona po rozstrzygnięciu konkursu na podstawie informacji zawartych we wnioskach o dofinansowanie.

W programie INNOTEXTILE analogicznie jak w powyższych programach nie wskazano wymiernych wartości liczbowych. I tak dla wskaźnika: liczba wdrożonych przez beneficjentów programu wyników prac B+R (PO IR), wartość bazowa w 2015 r. – X, wartość docelowa wskaźnika w latach 2020/2023 – X (w 2020 r. założono osiągnięcie wartości docelowej wskaźników projektów z fazy pilotażowej), a w 2023 r. dla projektów z pozostałych konkursów.

NIK wskazuje m.in., iż brak dostosowanych wskaźników docelowych do faktycznej realizacji wskaźników referencyjnych zaburza integralność programu jako wyodrębnionego instrumentu realizacji i monitorowania zadań.

Założone do uzupełnienia wartości bazowe i docelowe wskaźników w INNOMOTO i INNOTEXTILE nie zostały określone i przyjęte w dokumentacji programowej. Nie dokonano tego także po okresie pilotażowym.

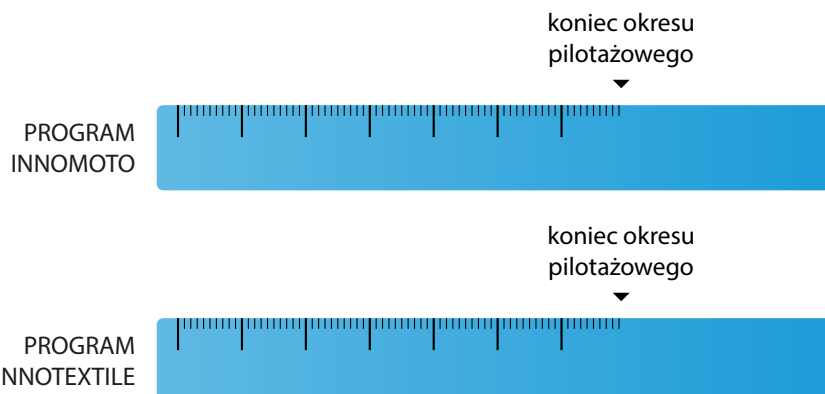
W czterech programach nie określono adekwatnych wartości docelowych

Skutki braku podjęcia przez NCBR działań dostosowawczych wskaźników dotyczące czterech objętych kontrolą programów

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 5

Nieokreślenie mierników dla programów INNOMOTO i INNOTEXTILE po okresie pilotażowym.



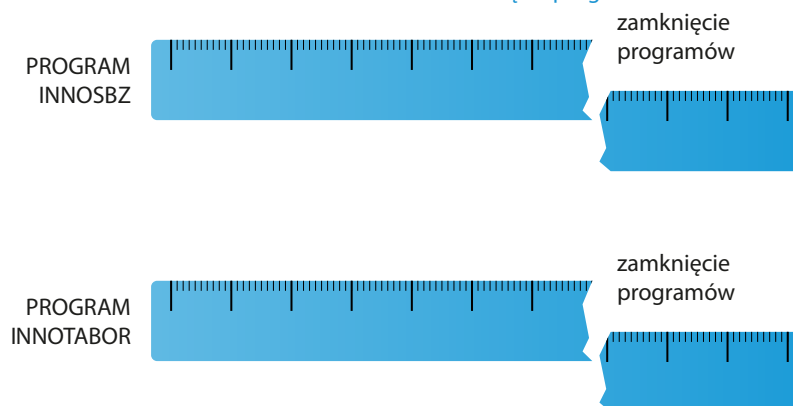
Źródło: opracowanie NIK. Wizualizacja ustaleń kontrolnych.

W obiegu prawnym pozostają również, przyjęte zgodnie z obowiązującymi w NCBR procedurami, wartości wskaźników określone przy ustanawianiu programów INNOSBZ oraz INNOTABOR. Wskaźniki te zostały przyjęte przy założeniu realizacji trzech postępowań konkursowych, których nie przeprowadzono ze względu na podjętą we wrześniu i październiku 2018 r. decyzję o zamknięciu 11 programów sektorowych tj. nieorganizowaniu w nich dalszych naborów/konkursów.

Wizualizację braku adekwatnych, zaktualizowanych mierników (i w konsekwencji bardzo utrudnionej możliwości monitorowania) w programach INNOSBZ oraz INNOTABOR po decyzji z 2018 r. o zamknięciu programów przedstawia poniższa infografika.

Infografika nr 6

Brak dostosowania wartości wskaźników do zamknięcia programów w 2018 roku



Źródło: opracowanie NIK. Wizualizacja ustaleń kontrolnych.

Prawidłowość finansowania badanych w NCBR projektów

Dwanaście projektów objętych badaniem było przez NCBR finansowane zgodnie z założeniami zawartych umów (i ich aneksami), tj.: przestrzegano przyjętych w umowach o dofinansowanie projektów okresów kwalifikowalności wydatków. Podstawą wypłaty/rozliczenia dofinansowania były składane wnioski o płatność. Dla projektów finansowanych z PO IR wnioski te były składane w systemie SL 2014. Wnioski o płatność były weryfikowane m.in. pod względem kwalifikowalności zawartych w nich wydatków.

Po weryfikacji, także z dokonaną korektą, beneficjent otrzymywał od NCBR informację, że akceptacja wniosku nie oznacza akceptacji kosztów w nim zawartych pod względem merytorycznym. Jeśli podstawą było zestawienie wydatków, a nie źródłowa dokumentacja wydatków, beneficjenci otrzymywali informację, że weryfikacja wydatków kwalifikowanych jedynie na podstawie zestawienia dokumentów nie zwalnia beneficjenta z obowiązku posiadania dokumentów potwierdzających wszystkie wydatki poniesione na rzecz realizacji projektu przedstawione do refundacji.

W ramach projektów finansowanych z PO IR była wypełniana i analizowana przez pracowników NCBR Karta Oceny Wniosku Beneficjenta o Płatność. W ramach sprawdzenia wniosku o płatność były badane i weryfikowane m.in.: zgodność realizowanych wydatków z budżetem projektu, ewentualne przekroczenia wydatków kwalifikowanych w obrębie danej kategorii wydatków, prawidłowość wyliczenia ryczału kosztów pośrednich, opisanie etapów/zadań planowanych do realizacji do czasu złożenia kolejnego wniosku o płatność, zamieszczenie we wniosku wskaźników produktu osiągniętych od złożenia poprzedniego wniosku o płatność. Sprawdzając kompletność dokumentacji NCBR weryfikował m.in. koszty wynagrodzeń oraz przestrzeganie przez beneficjenta zasady konkurencyjności przy dokonywaniu zamówień.

Na podstawie badanej w NCBR próby 12 projektów stwierdzono, że określone w umowach zasady dofinansowania i monitorowania/oceny realizacji projektów były przestrzegane. Stwierdzono natomiast nieuzasadnione opóźnienie weryfikacji raportu końcowego z realizacji dwóch zakończonych projektów tj. Laura i Innogear, które trwały ponad dwa lata od złożenia raportu końcowego przez beneficjentów.

Zasady i sposób weryfikacji wniosków o płatność

NCBR przestrzegało przyjętego trybu monitorowania projektów, jednak niezasadnie długo weryfikowało raporty końcowe

Przykład

Mimo upływu ponad dwóch lat od złożenia raportów końcowych z realizacji projektów INNOMED/I/3/NCBR/2014 oraz INNOLOT/I/10/NCBR/2014 raporty te nie zostały do początku lutego 2021 r. finalnie ocenione przez NCBR. W projekcie nr INNOLOT/I/10/NCBR/2014⁷⁹ raport końcowy z realizacji projektu INNOGear w okresie od 1 lipca 2013 r. do 30 czerwca 2018 r. złożony został w dniu 31 sierpnia 2018 r., a projekcie INNOMED/I/3/NCBR/2014⁸⁰, który po aneksowaniu był realizowany w okresie od 4 listopada 2013 r. do 31 października 2018 r., beneficjent złożył w dniu 21 grudnia 2018 r. raport końcowy z realizacji projektu.

Jak wynika z ustaleń kontroli NIK w Pratt & Whitney Rzeszów S.A. w Rzeszowie beneficjenta projektu INNOGear, w dniu 7 maja 2021 r. audytorzy NCBR sporządzili protokół z kontroli merytorycznej projektu INNOGear, po jego zakończeniu, której celem była weryfikacja prawidłowości realizacji projektu zgodnie z umową, celowość i zgodność wydatków z projektem, ocena merytorycznych parametrów wdrożenia wyników projektu oraz weryfikacja zasadności rozliczenia kosztów projektu na podstawie wybranej próby dokumentacji finansowej.

⁷⁹ Projekt INNOGear pt. *Zaawansowane techniki wytwarzania przekładni lotniczych*.

⁸⁰ Projekt LAURA pt. *Laura – Antiseptic medical product for skin and wounds*.

Audytorzy stwierdzili, że projekt został wykonany w całości i zgodnie z harmonogramem czasowym, finansowym i rzeczowym. Raport ten powstał ponad 2,5 roku od momentu przedłożenia przez beneficjenta raportu końcowego.

W lutym 2021 r. wskazany projekt o akronimie LAURA został rozliczony, a raport końcowy z realizacji projektu został uznany za niewykonany w części. Oceny/weryfikacja raportu końcowego dokonano ponad dwa lata po jego złożeniu⁸¹.

NIK przyjmuje do wiadomości uwarunkowania organizacyjne, kadrowe NCBR oraz wynikające z sytuacji pandemicznej od marca 2020 r., a także potrzebę przeprowadzenia kontroli, które często przynoszą prawdziwy obraz faktycznie zrealizowanych zadań. Wskazuje jednak, że tak długi okres oczekiwania na ocenę projektu ma wpływ zarówno na sytuację beneficjenta jak i wiarygodność danych z monitorowania programu raportowanych przez NCBR.

5.4. Realizacja projektów przez beneficjentów w wybranych programach

Większość z objętych kontrolą 15 projektów była realizowana oraz wdrażana przez beneficjentów w sposób prawidłowy i zgodny z postanowieniami zawartych umów. Realizacja projektów przyniosła w ok. 70% badanych projektów oczekiwane efekty naukowe i technologiczne. Natomiast w dwóch przypadkach beneficjenci zrezygnowali z realizacji projektów, w tym w jednym przypadku nie poinformowali o tym fakcie NCBR w sposób określony w postanowieniach umowy o dofinansowanie, a w jednym przeciągająca się dotychczas realizacja projektu nie doprowadziła do osiągnięcia założonego rezultatu. Ponadto jeden z beneficjentów w programie INNOMED nie rozpoczął fazy wdrożenia wyników projektu, mimo zakończenia okresu realizacji i rozpoczęcia okresu trwałości. Nie poinformował też o tym fakcie NCBR, naruszając przyjęte zasady raportowania.

Natomiast w sześciu projektach tj. ok. 40% przypadków dokonano wydatków lub ich rozliczenia, a także amortyzacji w sposób niezgodny m.in. z zasadą konkurencyjności⁸², ustawą o rachunkowości oraz zawartymi umowami z NCBR lub kontrahentami.

**Badana próba
15 projektów
u beneficjentów**

Kontrolą objęto 15 projektów realizowanych przez 10 beneficjentów. Wartość projektów objętych kontrolą wyniosła 237,7 mln zł, w tym wartość udzielonego w nich na podstawie zawartych umów dofinansowania 130,6 mln zł. Badaniem kontrolnym objęto następujące projekty:

- 1) Technologie wytwarzania narzędzi do obróbki skrawaniem wyrobów o złożonej geometrii z trudnoobrabialnych materiałów (nr umowy INNOLOT/1/2/NCBR/2013);
- 2) Technologie kształtowania mikro i makrogeometrii narzędzi z materiałów super twardych w procesie implementacji zaawansowanych technik laserowych (nr POIR.01.02.00-00-0008/15-00);

⁸¹ Pismo NCBR z dnia 17 stycznia 2022 r., nr BDP-SKO.090.12.2021.MG2.

⁸² W przypadku jednego projektu w programie INNOSBZ NCBR zakwestionowało trzy postępowania przeprowadzone przez beneficjenta w związku z naruszeniem zasady konkurencyjności.

- 3) Zaawansowane techniki wytwarzania kadłuba silników lotniczych (nr INNOLOT/I/9/NCBR/2013);
- 4) Zaawansowane techniki wytwarzania przekładni lotniczych (nr INNOLOT/I/10/NCBR/2014);
- 5) Badania technologii przyrostowych i procesów hybrydyzacji obróbki dla potrzeb rozwoju innowacyjnej produkcji lotniczej (nr INNOLOT/I/6/NCBR/2013);
- 6) Badania i rozwój nowych, innowacyjnych metod projektowania i wytwarzania kompozytowych lotniczych struktur pierwszorzędowych (nr POIR.01.02.00-00-0001/15-00);
- 7) Opracowanie i wdrożenie nowoczesnych leków do terapii dyslipidemii – DIONA (nr INNOMED/I/9/NCBR/2014);
- 8) Rozwój przedkliniczny innowacyjnego leku przeciwnowotworowego wykorzystującego mechanizm reaktywacji białka – ONCO-P53 (nr POIR.01.02.00-00-0031/15-000);
- 9) System inteligentnych, mobilnych celi strzeleckich z zaawansowanym systemem detekcji trafień i nowoczesnym kompozytowym pancerzem ochronnym MOBI-TARGET (POIR.01.02.00-IP.01-00-IB1/160);
- 10) Bezzałogowy statek powietrzny FLARIS MALE (POIR.01.02.00-00-0078/16-00);
- 11) Wielowariantowe formułacje peptydu DOTA-TATE jako prekursora do otrzymywania radiofarmaceutyków (nr POIR.01.02.00-00-0041/15-00);
- 12) Platforma bazowa z zawieszeniem niezależnym oraz z opcją napędu hybrydowego dedykowana do wieloosiowych pojazdów specjalnych o wysokiej mobilności (nr POIR.01.02.00-00-0279/16-00);
- 13) Wdrożenie innowacyjnych technologii w wieloseryjnym procesie produkcji przewodów do transmisji płynów (POIR.01.02.00-00-0297/16-00);
- 14) Opracowanie nowoczesnego systemu maskowania zabezpieczającego przed wykryciem wielozakresowym, szczególnie najnowszymi czujnikami kamer hiperspektralnych, przy wykorzystaniu innowacyjnych technologii produkcyjnych – SWIRTEX (POIR.01.02.00-00-0061/16-00);
- 15) Przeprowadzenie prac B+R przez Spółkę MIRANDA sp. z o.o. mających na celu opracowanie i przygotowanie do wdrożenia technologii obróbki powierzchniowej zimną plazmą płaskich wyrobów włókienniczych – PLAZMA (POIR.01.02.00-00-0063/16-00).

Większość (11 z 15) objętych kontrolą projektów była realizowana oraz wdrażana w sposób prawidłowy i zgodny z postanowieniami zawartych umów. Realizacja projektów przyniosła oczekiwane efekty naukowe i technologiczne tj. m.in.: została opracowana i wdrożona technologia obróbki materiałów zimną plazmą w celu wytwarzania oczekiwanych produktów, opracowano i wdrożono lek stosowany w leczeniu dyslipidemii, opracowano i wdrożono w przemyśle lotniczym technologie przyrostowe oparte na bazie tworzyw sztucznych, a także w ramach programu INNOSBZ opracowano system mobilnych celi strzeleckich z zaawansowanym systemem detekcji trafień i nowoczesnym kompozytowym pancerzem ochronnym.

Większość badanych projektów była prawidłowo realizowana pod względem merytorycznym

Przykłady zrealizowanych projektów

PLAZMA

W ramach realizacji projektu PLAZMA przez Miranda sp. z o.o. została m.in. wykonana instalacja, której praca polega na odpowiednim oddziaływaniu plazmy/zjonizowanych gazów z generatora na powierzchnię materiału tekstylnego. Działanie to aktywuje daną powierzchnię, co powoduje, iż staje się odpowiednio łatwiejsza w obróbce i mniej energochłonna. Jednocześnie mniej surowców np. wody jest potrzebnych do właściwego przygotowania

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

m.in. tkaniny. Aktywacja powierzchni ogranicza potrzebny zakres płukania materiałów poddawanych danej obróbce, co ma ograniczać również obciążenia środowiskowe.

MOBI-TARGET

Wszystkie opisane prace zrealizowane przez beneficjenta Sieć Badawczą Łukasiewicz – Przemysłowy Instytut Automatyki i Pomiarów PIAP pozwoliły na zrealizowanie podstawowego celu projektu, czyli opracowanie innowacyjnego produktu pod nazwą „System inteligentnych, mobilnych celi strzeleckich z zaawansowanym systemem detekcji trafień i nowoczesnym kompozytowym pancerzem ochronnym MOBI-TARGET” wyróżniającego się modułową budową i wysoką mobilnością platformy mobilnej oraz systemem identyfikacji i parametryzacji trafienia z manekinem 3D, a także możliwością poruszania się w sposób autonomiczny po terenie otwartej strzelnicy poligonowej.

DIONA

W wyniku realizacji projektu DIONA przez Adamed Pharma SA, powstały dwa nowe produkty lecznicze o nazwach Ezechron i Ezechron Duo⁸³, oparte na nowej technologii opracowanej przez Adamed SA., stosowane w terapii obniżenia stężenia cholesterolu we krwi.

INNOGEAR

W projekcie INNOGEAR osiągnięto założony cel, tj. m.in. dopracowanie technologii wytwarzania cienkościennych, pierścieniowatych kół zębatach, wypracowanie procesu, zapewniającego minimalne, akceptowalne deformacje po obróbce cieplno-chemicznej, opracowanie narzędzi i algorytmów, zapobiegających deformacji kół zębatach, opracowania algorytmów programistycznych oraz ścieżek prowadzenia narzędzi i dobór samych narzędzi, budowę stanowiska badawczego, służącego do diagnozowania katastrofalnego zużycia ostrza, działającego w oparciu o sieci neuronowe, opracowanie technologii wygładzania powierzchni kół zębatach w procesie produkcyjnym. Potwierdzono też zbudowanie pełnowymiarowego demonstratora przekładni planetarnej.

Nieprawidłowe informowanie o braku możliwości realizacji projektu

W dwóch przypadkach w programie INNOMOTO beneficjenci zrezygnowali z realizacji projektów, w tym w jednym przypadku beneficjent nie poinformował o tym fakcie NCBR w sposób określony w postanowieniach umowy o dofinansowanie.

Przykład niewłaściwego informowania o stanie realizacji projektu

Beneficjent (Boryszew Spółka Akcyjna w Warszawie) niezgodnie z postanowieniami § 3 ust. 14 oraz § 12 ust. 3 umowy o dofinansowanie nie poinformował Instytucji Pośredniczącej (NCBR) o braku możliwości dalszej realizacji projektu dotyczącego wdrożenia innowacyjnych technologii w wieloseryjnym procesie produkcji przewodów do transmisji płynów oraz nie złożył wymaganego w takiej sytuacji wniosku o płatność końcową, mimo iż już w czerwcu 2019 r. została wstrzymana realizacja zadania nr 4. Ostatecznie realizacja umowy została zakończona na podstawie rekomendacji NCBR z lutego 2021 r.

Brak możliwości wdrożenia skontrolowanego projektu z programu INNOMED

Natomiast w jednym z kontrolowanych projektów w programie INNOMED osiągnięty rezultat projektu nie jest wystarczający, by dokonać wdrożenia oraz m.in. osiągać założone przychody, mimo trwającego już okresu trwałości. O zaistniałych problemach beneficjent nie poinformował we właściwym trybie NCBR.

⁸³ Odmiana złożona powstałego produktu.

Przykład

Przebieg i rezultaty wdrożenia wyników Projektu Wielowariantowe formu-
lacje peptydu DOTA-TATE jako prekursora do otrzymywania radiofarmaceu-
tyków (POIR.01.02.00-00-0041/15-00) były niezgodne z założeniami zawar-
tymi we Wniosku, o czym beneficjent (Narodowe Centrum Badań Jądrowych)⁸⁴
nie informował NCBR jako Instytucji Pośredniczącej. Oznacza to, że zostały
naruszony § 3 ust. 1 pkt 1 oraz §12 ust. 3 umowy o dofinansowanie zawartej
przez NCBJ z NCBR. Naruszenie tych przepisów stanowi przesłankę rozwią-
zania umowy ze skutkiem natychmiastowym, w trybie § 16 ust. 3 pkt 5 lub
pkt 18 Umowy.

Stosownie do powołanych postanowień umowy o dofinansowanie NCBR jako
Instytucja Pośrednicząca może rozwiązać umowę ze skutkiem natychmiasto-
wym, w przypadku, gdy w celu uzyskania dofinansowania lub na etapie reali-
zacji Projektu, lub jego trwałości beneficjent przedstawił fałszywe lub niepełne
oświadczenia lub dokumenty lub beneficjent, bez zgody Instytucji Pośredni-
czącej, nie wdrożył wyników badań przemysłowych lub prac rozwojowych lub
wdrożył je w innym zakresie, niż określony we wniosku o dofinansowanie.

NIK zwraca uwagę, że wobec niewystąpienia dotychczas przez NCBJ z wnio-
skem o wydanie pozwolenia na dopuszczenie do obrotu wytworzonego
w ramach Projektu zestawu MultiSom tj. po upływie ponad roku okresu trwa-
łości, istnieje ryzyko niewdrożenia rezultatów Projektu związanych z wykorzy-
staniem tego produktu do usprawniania procesu przygotowania odpowiednich
radiofarmaceutyków w placówkach służby zdrowia, w przewidzianym Umową
terminie.

W przypadku projektu FLARIS MALE realizowanego w programie INNOSBZ,
mimo iż jego realizacja trwa łącznie już przez ponad pięć lat, przy dopusz-
czalnym trzyletnim okresie założonym w regulaminie konkursu, nadal nie
został on sfinalizowany⁸⁵.

W kontrolach u beneficjentów w szerszej skali stwierdzono nieprawidłowo-
ści przy dokonywaniu wydatków w objętych kontrolą projektach. W sześciu
badanych projektach⁸⁶ dokonano wydatków lub ich rozliczenia, a także
amortyzacji w sposób niezgodny m.in. z zasadą konkurencyjności, ustawą
o rachunkowości oraz zawartymi umowami z NCBR lub kontrahentami.

Wartość nieprawidłowości w związku z wydatkowaniem środków z dofi-
nansowania⁸⁷ w badanych projektach stwierdzona w wyniku kontroli
u beneficjentów programów sektorowych wyniosła 413,2 tys. zł, a wyso-
kość nieprawidłowości o charakterze sprawozdawczym 618, 1 tys. zł.

Nieprawidłowości
w dokonywanych
wydatkach

⁸⁴ Dalej: NCBJ.

⁸⁵ Projekt dotyczy realizacji statku bezzałogowego klasy MALE. Jest to największy pod względem dofinansowania z 13 projektów realizowanych w ramach programu INNOSBZ.

⁸⁶ Po jednym badanym projekcie w programach: INNOSBZ, INNOMED, INNOMOTO oraz INNOLOT oraz w dwóch objętych kontrolą projektach w programie INNOTEXTILE. W przypadku jednego projektu z programu INNOSBZ naruszenie zasad konkurencyjności stwierdzono na podstawie wyników kontroli NCBR.

⁸⁷ Jako nieprawidłowości z związku z wydatkowaniem środków w projektach przyjęto dwie kategorie: kwoty wydatków dokonane z naruszeniem prawa (np. nieprawidłowe określenie wysokości kosztów odpisów amortyzacyjnych rozliczanych w projekcie) lub kwoty wydatków dokonane w następstwie działań stanowiących naruszenie prawa m.in. wydatek dokonany w wyniku rozstrzygniętego postępowania, w którym naruszono zasadę konkurencyjności.

Błędne szacowanie wartości zamówienia

Przykłady nieprawidłowych postępowań, wydatków lub rozliczeń

W projekcie ONCO-P53 w związku z zawarciem umowy warunkującej dokonanie wydatku dotyczącego zakupu zwierząt laboratoryjnych, oszacowanie wartości przedmiotu zamówienia w oparciu o ceny jednostkowe zostało wykonane niezgodnie z zasadami określonymi w Załączniku nr 3 *Sposób ponoszenia wydatków zgodnie z zasadą uczciwej konkurencji* stanowiącego część załącznika nr 2 *Przewodnik kwalifikowalności kosztów w ramach Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój* do właściwego Regulaminu przeprowadzania konkursu, tj. niezgodnie z zasadą konkurencyjności.

NIK wskazuje, iż wartością umowy ramowej, a taką była umowa wykonawcza, powinna być łączna wartość zamówień, których Beneficjent zamierza udzielić w okresie jej obowiązywania. Oszacowania dokonano poprzez określenie cen jednostkowych za poszczególne zwierzęta laboratoryjne, bazując na otrzymanych ofertach. Tym samym jako wartość całości zamówienia Beneficjent przyjął każdorazową cenę jednostkową. Ponadto oszacowanie przeprowadzono na podstawie dwóch ofert, a nie trzech jak wymagał tego Załącznik nr 3, jak również nie określono przyszłej formy umowy wykonawczej jako ramowej. Adamed SA, nie sporządził protokołu z przeprowadzenia procedury wstępnego szacowania zamówienia. W konsekwencji niepoprawnego oszacowania zamówienia Beneficjent nie był w stanie wybrać właściwego trybu postępowania, który był uzależniony od szacunkowej wartości przedmiotu zamówienia. Zgodnie z przyjętymi procedurami Beneficjenta przewidywano inny tryb wyboru oferty w przypadku wartości planowanego zamówienia w wysokości 500 tys. zł, a inny w przypadku 2000 tys. zł netto.

Finalnie Beneficjent zawarł aneks do umowy wykonawczej tego samego dnia, w którym została zawarta Umowa, tj. 15 września 2017 r. Zmiana umowy dotyczyła obniżenia wartości zamówienia z 2000 tys. zł do 500 tys. zł.

Na podstawie powołanej umowy wydatkowano kwotę 385 tys. zł.

Niewłaściwe odpisy wartości niematerialnej i prawnej w projekcie PLAZMA

Miranda sp. z o.o. niezgodnie z przyjętymi zasadami/polityką rachunkowości, w tym w szczególności z własnym Zarządzeniem nr 3/27.01.2017⁸⁸, a także właściwymi *Wytycznymi*⁸⁹ dokonała w projekcie PLAZMA odpisów wartości niematerialnej i prawnej (know-how) o wartości 60 tys. zł. NIK wskazuje, iż stosownie do postanowień powołanego zarządzenia wartości niematerialne i prawne sfinansowane częściowo dotacją amortyzuje się według zasad ogólnych określonych w ustawie *o rachunkowości*. Dokonując odpisów amortyzacyjnych *know-how* Miranda nie uwzględniła właściwych przepisów ustawy *o rachunkowości* tj. art. 32 ust. 1 oraz art. 3 ust. 1 pkt 14 ustawy, do których stosowania była zobligowana zgodnie z właściwymi *Wytycznymi* oraz Zarządzeniem nr 3/27.01.2017.

W kontroli realizacji projektu TechLaser wykonywanego przez BRYK stwierdzono cztery przypadki regulowania zobowiązań za wykonanie zadań badawczych po terminach ustalonych w umowach na ich wykonanie.

W § 2 ust. 2 umowy nr M-6/771/2016/P, zawartej z Politechniką Krakowską w Krakowie w dniu 22 grudnia 2016 r. Przedsiębiorca zobowiązał się regulować płatności w ciągu 14 dni od daty otrzymania faktury. Fakturę na kwotę

Regulowanie zobowiązań z kontrahentami po terminie

⁸⁸ Zarządzenie nr 3/27.01.2017 Wiceprezesa Zarządu Spółki działającej pod firmą „Miranda” Spółka z o.o. z siedzibą w Turku, przy ul. Jedwabniczej 1 z dnia 27 stycznia 2017 r. w sprawie określenia Zasad rachunkowości dotyczących rozliczania środków finansowych związanych z realizacją Projektu pt. „Przeprowadzenie prac B+R przez Spółkę Miranda sp. z o.o. mających na celu opracowanie i przygotowanie do wdrożenia technologii obróbki powierzchniowej zimną plazmą płaskich wyrobów włókienniczych” w ramach działania 1.2 POIR „Sektorowe programy B+R” o numerze POIR.01.02.00-00-0063/16.

⁸⁹ Wytyczne w zakresie kwalifikowalności wydatków w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności na latach 2014–2020.

netto 50 tys. zł uregulowano 26 lipca 2017 r., tj. po 16 dniach po terminie, płacąc odsetki z tego tytułu w kwocie 0,3 tys. zł, które nie stanowiły kosztów kwalifikowalnych Projektu. Fakturę na kwotę netto 225 tys. zł uregulowano 28 listopada 2017 r., tj. po półtora miesiąca po terminie płatności, nie płacąc odsetek.

W pkt 6.2 umowy zawartej z Instytutem Energetyki Oddział Ceramiki CEREL w dniu 16 marca 2017 r. Przedsiębiorca zobowiązał się regulować zobowiązania w ciągu 21 dni po zaakceptowanym protokole realizacji zadań. Faktury, każda na kwotę netto 50 tys. zł, uregulowano odpowiednio: 5 grudnia 2018 r., tj. po półtora miesiąca po terminie płatności, nie płacąc odsetek oraz w ratach od 8 do 19 marca 2019 r., tj. po trzech miesiącach po terminie płatności, nie płacąc odsetek.

W przypadku dwóch beneficjentów tj. Miranda sp. z o.o. i Sieć Badawcza Łukasiewicz – Przemysłowy Instytut Automatyki i Pomiarów PIAP stwierdzono nieprawidłowości w stosowanej przy rozliczaniu projektów polityce/zasadach rachunkowości polegające na braku zasad klasyfikacji zdarzeń w zakładowym planie kont, co stanowiło naruszenie przepisów ustawy o rachunkowości.

**Błędy w polityce/
zasadach rachunkowości
w dwóch
skontrolowanych
jednostkach**

Przykład

Obowiązujące w Miranda sp. z o.o. zasady/polityka rachunkowości nie były w pełni zgodne z postanowieniami ustawy o rachunkowości w zakresie planu kont. W zakładowym planie kont nie określono zasad klasyfikacji zdarzeń, mimo że stosownie do art. 10 ust. 1 pkt 3 lit. a ustawy *o rachunkowości* Spółka powinna posiadać dokumentację opisującą w języku polskim przyjęte przez nią zasady (politykę) rachunkowości, a w szczególności dotyczące sposobu prowadzenia ksiąg rachunkowych, w tym co najmniej: zakładowego planu kont, ustalającego wykaz kont księgi głównej, przyjęte zasady klasyfikacji zdarzeń, zasady prowadzenia kont ksiąg pomocniczych oraz ich powiązania z kontami księgi głównej. W Zarządzeniu nr 4/27.01.2017. również nie określono przyjętych zasad klasyfikacji zdarzeń. Jednocześnie NIK podkreśla, iż powiązanie klasyfikacji zdarzeń z zakładowym planem kont wynika zarówno z treści art. 10 ust. 1 pkt 3 litera a, wiążącej klasyfikację zdarzeń z zakładowym planem kont oraz faktem, że zdarzenia /operacje ujmują się na kontach księgi głównej, a zasady/polityka rachunkowości są wynikającym z właściwych Wytycznych wyznacznikiem prawidłowej realizacji projektu finansowanego w ramach programów sektorowych i winny być zgodne z ustawą o rachunkowości.

Natomiast w przypadku badanego projektu MOBI-TARGET realizowanego przez PIAP w programie INNOSBZ stwierdzono błędne ujęcie w księgach rachunkowych niektórych operacji gospodarczych, a w konsekwencji błędy w sprawozdaniach finansowych. Jednocześnie stwierdzono, iż beneficjent w sposób nieprawidłowy dokonywał przeksięgowania kosztów badań przemysłowych na konto 603 „Produkcja w toku”.

MOBI-TARGET

Przykłady

W toku kontroli NIK stwierdzono błędy w księgowaniu w trakcie realizacji projektu, skutkujące wykazaniem na dzień 31 grudnia 2020 r., na koncie 214 „Rozrachunki z tytułu realizacji proj. B+R w PLN” należności NCBR w kwocie 637 168,77 zł, a także w Bilansie (w sprawozdaniu finansowym) w Aktywach oraz na koncie 848 „Rozlicz. międzyokresowe przychodów – projekty w PLN” w kwocie 618 117,51 zł (w Bilansie, w Pasywach).

**Nieprawidłowe
księgowanie przez PIAP
należności NCBR**

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Nieprawidłowe
przebieganie
kosztów badań
przemysłowych
na konto 603 „Produkcja
niezakończona”

W wyniku kontroli NIK, 23 lipca 2021 r., PIAP dokonał korekty w księgach rachunkowych (2021 r.) na kwotę 618 117,51 zł, w rezultacie której saldo dla kontrolowanego projektu na koncie 840 wynosiło 0,0 zł, a saldo należności od NCBR wynosiło 19 051,26 zł.

Nieprawidłowej ewidencji w latach 2018–2020 na koncie 603 „Produkcja niezakończona” wydatków ponoszonych w ramach tego projektu na badania przemysłowe, a tym samym nieuzasadnionym wykazywaniem w Bilansie kwot dotyczących tego projektu w pozycji: B.I.2 Półprodukty i produkty w toku oraz w Rachunku zysków i strat w pozycji A.II Zmiana stanu produktów.

W PIAP dokonywano przebiegania kosztów na konto 603, mimo że były to koszty badań przemysłowych, które ewidencjonowane były bezpośrednio w koszty bieżącego okresu i nie były wytwarzane z nich produkty, nie mogło być więc produkcji niezakończonej.

NIK zwraca uwagę, że wydatki na badania przemysłowe powinny być ujmowane w ciężar kosztów, w dacie ich poniesienia, zgodnie z Międzynarodowym Standardem Rachunkowości nr 38. Koszty te nie powinny być aktywowane z uwagi na fakt, iż na etapie prac badawczych nie ma możliwości udowodnienia istnienia składnika wartości niematerialnych, który będzie wytwarzał prawdopodobne przyszłe korzyści ekonomiczne

Zdaniem NIK powyższe ustalenia kontroli wskazują na istnieniu luk w systemie monitoringu i kontroli przez NCBR projektów realizowanych w programach sektorowych.

Wyniki weryfikacji
i kontroli NCBR
potwierdzają
występowanie istotnych
ryzyk w realizacji
projektów

Także objęte badaniem kontrolnym ustalenia weryfikacji oraz kontroli prowadzonych przez NCBR wskazują na duże ryzyko wystąpienia nieprawidłowości w realizacji projektów.

W projekcie MOBI-TARGET realizowanym przez PIAP w programie INNOSBZ NCBR na podstawie weryfikacji wniosków o płatność beneficjenta zakwestionowało trzy postępowania w związku z naruszeniem zasady konkurencyjności.

Naruszenie zasady konkurencyjności polegało na opisanu przedmiotu zamówienia w dyskryminujący sposób (wskazanie nazwy producenta bez dopuszczenia rozwiązań równoważnych). Natomiast nieprawidłowość w postępowaniu KZP/09/2019 (opracowanie i dostawa dwóch kompletów osłon balistycznych dla platformy mobilnej) dotyczyła sformułowania dyskryminującego warunku udziału w postępowaniu, poprzez uzależnienie dostępu do zamówienia od konieczności posiadania statusu jednostki naukowej z kategorią co najmniej B.

W wyniku przeprowadzonej weryfikacji NCBR wystąpiło do beneficjenta o zwrot środków w określonej wysokości wraz z odsetkami. Sprawy te są przedmiotem postępowania administracyjnego⁹⁰.

Natomiast wyniki kontroli przeprowadzonej przez NCBR po zakończeniu realizacji projektu nr POIR.01.02.00-00-0059/16 wskazują na istnieniu ryzyka, że beneficjent nie może przedstawić dowodów na podstawie kontroli na miejscu.

⁹⁰ Z informacji NCBR z dnia 17 stycznia 2022 r. (nr pisma BDP-SKO.090.12.2021.MGZ) wynika, iż w chwili obecnej postępowanie dowodowe w przedmiotowej sprawie jest w fazie końcowej. Po całościowej analizie dowodów zgromadzonych w aktach sprawy, do Strony (PIAP) zostanie wystosowane postanowienie dowodowe oraz zawiadomienie o zebraniu materiału dowodowego. Postępowanie administracyjne przed NCBR powinno zostać zakończone w I kwartale 2022 r.

ryzyko niewychwycenia nieprawidłowości (lub niepełnego stanu wiedzy) w realizacji merytorycznej i finansowej projektu przy stosowaniu innych metod weryfikacji stanu faktycznego niż przeprowadzeniem kontroli na miejscu.

Przykłady

Informacja pokontrolna z kontroli doraźnej projektu wykonywanego w programie INNOTEXTILE pn. *Opracowanie optymalnej, zautomatyzowanej technologii umożliwiającej realizację zleceń wykonania małych partii lub pojedynczych egzemplarzy odzieży dedykowanej pod indywidualne zamówienie użytkownika końcowego*. Informacja została przekazana w dniu 20 listopada 2020 r.

W wyniku kontroli, obejmującej zarówno aspekty finansowe jak i merytoryczne ustalono m.in., że zaangażowany do projektu skład zespołu badawczego i kadry zarządzającej w większości nie pokrywał się z opisem personelu kluczowego zawartym we wniosku o dofinansowanie, stwierdzono również naruszenia zasady konkurencyjności w zakresie zamawianych i odbieranych urządzeń w związku z realizacją projektu. Natomiast w wyniku przeprowadzonej kontroli merytorycznej stwierdzono, że zakres wykonanych w ramach etapów/zadań prac merytorycznych nie był zgodny z zaplanowanymi we wniosku/umowie o dofinansowanie, a informacje przekazywane przez beneficjenta w raportach okresowych na temat stanu realizacji projektu nie były zgodne ze stwierdzonym stanem faktycznym.

W okresie realizacji projektu umowa z beneficjentem była trzykrotnie aneksowana za zgodą NCBR po pozytywnym zaopiniowaniu wniosku przez beneficjenta. 20 wniosków o płatność zostało zatwierdzonych przez NCBR. NCBR wyraziło zgodę na przedłużenie realizacji projektu do dnia 31 lipca 2020 r. – określonym w umowie pierwotnym terminem był 31 grudnia 2019 r. Jako przesłankę przedłużenia realizacji projektu wskazano m.in. opinię ekspertów dotyczącą raportów z realizacji projektu za 2017 r. i 2018 r., w których zalecano kontynuację projektu jako prowadzącą do powstania prototypowych rozwiązań oraz osiągnięcia zakładanych wyników. Wskazywano również, że w 2019 r. wystąpiło wyraźne zwiększenie stopnia realizacji projektu.

W dniu 10 grudnia 2020 r. beneficjent wniósł odwołanie od wyników kontroli. Jak wynika z informacji NCBR z dnia 17 stycznia 2022 r.⁹¹: w dniu 22 grudnia 2021 r. przedstawił informację o stanie realizacji zaleceń pokontrolnych. W dniu 25 stycznia 2021 r. zespół kontrolujący podtrzymał wcześniejsze ustalenia.

W dniu 22 lutego 2021 r. beneficjent poinformował o sposobie wdrożenia zaleceń pokontrolnych. Ponadto beneficjent przekazał dodatkowe, nieprzedstawione w trakcie kontroli, dokumenty. Dokumenty te zostały przedstawione przez właściwy dział NCBR niezależnemu ekspertowi. W związku z pozytywną opinią eksperta dotyczącą zrealizowanych w projekcie prac Dyrektor Działu Współpracy z Beneficjentem uznał koszty i odstąpił od dochodzenia zwrotu zakwestionowanych w wyniku kontroli wydatków.

Projekt nie został jeszcze zakończony, a wniosek o płatność końcową ma status niezatwierdzony.

⁹¹ Pismo NCBR nr BDP-SKO.090.12.2021.MG2.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Zasady i sposób prowadzenia kontroli przez NCBR

Podstawą prowadzonych przez NCBR kontroli, w tym także kontroli projektów w programach sektorowych, były Roczne Plany Kontroli zatwierdzane przez Dyrektora NCBR. Projekty do kontroli w danym roku były typowane na podstawie analizy ryzyka. Jako wagi/czynniki ryzyka uwzględniano m.in.: wartość projektu; liczbę realizowanych projektów przez danego wykonawcę; ustalenia poprzednich kontroli; ocenę opiekuna merytorycznego projektu; ocenę opiekuna finansowego projektu. Kontrole finansowe przeprowadzane były przez wyłonionego w trybie przetargu nieograniczonego wykonawcę zewnętrznego. Kontrole merytoryczne realizowane były przy udziale ekspertów zewnętrznych. Po zakończeniu czynności kontrolnych sporządzane były protokoły z kontroli, które udostępniano wykonawcy projektu. Po zakończeniu procedury kontradyktoryjnej sporządzane były wnioski i zalecenia z kontroli, które przekazywano wykonawcy i komórkom NCBR odpowiedzialnym za nadzór nad realizacją projektu celem podjęcia dalszych działań. Poza planem kontroli realizowane były kontrole doraźne.

Liczba przeprowadzonych kontroli przez NCBR w ramach programów sektorowych

W latach 2016–2017 zaplanowano trzy kontrole, a zrealizowano cztery dotyczące projektów realizowanych w ramach programów sektorowych w okresie 2017–2018, odpowiednio: trzy i pięć, w 2018–2019 odpowiednio: osiem i osiem, w 2019–2020 odpowiednio: 26 i 26 oraz jedną kontrolę trwałości, w 2020–2021 zaplanowano: 30 kontroli, a do dnia 24 listopada 2020 r. przeprowadzono 22, w tym 10 w tzw. trybie covidowym.

Nie stwierdzono w kontroli u 10 beneficjentów podwójnego finansowania objętych szczegółową kontrolą projektów.

Weryfikacja ryzyka podwójnego finansowania – niepełna realizacja wniosku pokontrolnego przez NCBR

Nie został natomiast w pełni zrealizowany wniosek pokontrolny NIK z kontroli P/17/016 pn. *Wykorzystanie przez przedsiębiorców środków publicznych na innowacje i prace badawczo rozwojowe* NCBR nie wdrożył działań polegających na stworzeniu systemu eliminacji podwójnego dofinansowania tych samych kosztów w ramach różnych projektów w postaci bazy informatycznej.

Faktycznie podejmowane działania przez NCBR w celu minimalizacji ryzyka podwójnego finansowania

Natomiast NCBR podejmowało inne czynności w celu zapobiegania podwójnemu finansowaniu, w tym kontrole krzyżowe kilku projektów finansowanych przez NCBR i realizowanych przez jednego beneficjenta. W ramach swoich możliwości NCBR weryfikowało także możliwości podwójnego dofinansowania w bazie danych o nazwie plagiator. Baza zawiera dane o wnioskach złożonych do NCBR w ramach konkursów POIR i środków krajowych. Porównywany jest skrócony opis danego projektu z opisami wszystkich wniosków z bazy (nie tylko ocenionymi pozytywnie). Jeżeli zbieżność wychodzi wysoka – ok. 70%, to pracownik zapoznawał się ze skróconymi opisami i ewentualnie analizował złożone wnioski. Powyższe działania nie były opisane w procedurach wewnętrznych NCBR.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Celem głównym łącznym dla kontroli R/20/005⁹² oraz D/21/504⁹³ było udzielenie odpowiedzi na pytanie: Czy NCBR prawidłowo i skutecznie realizuje programy sektorowe oraz czy beneficjenci w sposób prawidłowy i zgodny z postanowieniami umów wykonywali dofinansowane projekty?

Cel główny kontroli

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli:

Cele szczegółowe

1. Czy NCBR ustanowiło w sposób rzetelny i prawidłowy programy sektorowe finansowane ze środków krajowych oraz PO IR?
2. Czy NCBR w sposób prawidłowy i zgodny z założeniami wybrało dofinansowane w programach sektorowych projekty?
3. Czy NCBR prawidłowo i skutecznie nadzorowało wykorzystanie przez przedsiębiorców przyznanego dofinansowania i realizację postanowień zawartych umów oraz rzetelnie monitorowało osiągnięte efekty projektów i programów?
4. Czy beneficjenci programów sektorowych w sposób prawidłowy i zgodny z postanowieniami umów wykonywali dofinansowane projekty, w tym osiągnęli założone rezultaty oraz w sposób prawidłowy i zgodny z postanowieniami umów raportowali NCBR osiągnięte efekty.

Zakres podmiotowy

Łącznie kontrolą objęto 11 jednostek, w tym: Narodowe Centrum Badań i Rozwoju oraz 10 beneficjentów dofinansowania.

W Narodowym Centrum Badań i Rozwoju oraz u wykonawców projektów mających status państwowego instytutu badawczego, kontrolę przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy *o NIK*, z zastosowaniem kryteriów legalności, gospodarności, celowości i rzetelności (art. 5 ust. 1 ustawy *o NIK*). Kontrolę prywatnych przedsiębiorców-beneficjentów dofinansowania przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 3 ustawy *o NIK*, z uwzględnieniem kryteriów określonych w art. 5 ust. 2 tej ustawy, tj. pod względem legalności i gospodarności.

Kryteria kontroli

Kontrolą objęto lata 2014–2021 (do czasu zakończenia kontroli) z uwzględnieniem faktów spoza tego okresu, mających znaczenie dla kontrolowanej działalności. Czynności kontrolne przeprowadzono w okresie od 24 listopada 2020 r. do 5 marca 2021 r. (kontrola nr R/20/005) oraz w okresie od 12 maja do 15 września 2021 r. (kontrola nr D/21/504).

Okres objęty kontrolą

Najwyższa Izba Kontroli pozyskała w trybie art. 29 ust. 1 pkt. 2 lit. f ustawy *o NIK* informacje o:

- a) NCBR – zapytania kierowano w ramach dziewięciu z 10 kontroli jednostkowych beneficjentów dofinansowania (kontrola nr D/21/504). Zapytania dotyczyły m.in.: przeprowadzonych w podmiocie kontroli i weryfikacji wniosków o płatność; przyczyn wyrażenia zgody na przedłużenie okresu realizacji projektów; terminów analizy i zatwierdzania np. przedłożonych przez beneficjentów raportów rocznych oraz końcowych; ewentualnych tłumaczeń dokumentacji anglojęzycznych, sprawozdań z realizacji pięciu programów za 2020 r., dokonywanych

Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK

⁹² Realizacja wybranych programów sektorowych.

⁹³ Realizacja wybranych projektów przez beneficjentów programów sektorowych.

przez beneficjentów korekt sprawozdań; metodologii wykonywania przez NCBR kontroli finansowych u beneficjentów;

- b) Ministerstwa Obrony Narodowej (kontrola nr D/21/504 – informacja o zainteresowaniu przez MON dronami klasy MALE;
- c) Straż Graniczna (kontrola nr D/21/504 – informacja o potencjalnym zainteresowaniu polskim rynkiem dronów;
- d) Generalny Inspektor Farmaceutyczny (kontrola nr D/21/504) – informacja o przeprowadzonych kontrolach i ich wynikach w Narodowym Centrum Badań Jądrowych; status wytwarzanej w NCBJ substancji w rozumieniu ustawy z dnia 6 września 2001 r. *Prawo farmaceutyczne*⁹⁴

Stan realizacji wniosków pokontrolnych

Wyniki kontroli przedstawiono łącznie w 11 wystąpieniach pokontrolnych, w tym w kontroli nr R/20/005 jedno wystąpienie do NCBR, a w kontroli nr D/21/504 10 wystąpień pokontrolnych do beneficjentów dofinansowania w programach sektorowych. Łącznie w 11 wystąpieniach sformułowano 18 wniosków pokontrolnych.

Trzy z 11 skontrolowanych podmiotów wniosły zastrzeżenia do wystąpień pokontrolnych:

- a) w dniu 31 marca 2021 r. – Narodowe Centrum Badań i Rozwoju;
- b) w dniu 28 września 2021 r. Sieć Badawcza Łukasiewicz – Przemysłowy Instytut Automatyki i Pomiarów PIAP;
- c) w dniu 23 września 2021 r. Narodowe Centrum Badań Jądrowych (NCBJ).
- d) w sprawie zastrzeżeń NCBR Zespół Orzekający Komisji Rozstrzygającej NIK w dniu 18 czerwca 2021 r. podjął uchwałę u uwzględnieniu w części dwóch z 11 zastrzeżeń. W sprawie zastrzeżeń zgłoszonych przez Sieć Badawczą Łukasiewicz – Przemysłowy Instytut Automatyki i Pomiarów PIAP Zespół Orzekający Komisji Rozstrzygającej NIK podjął w dniu 18 listopada 2021 r. uchwałę o uwzględnieniu w całości jednego oraz w części jednego zastrzeżenia, a sprawie NCBJ Zespół Orzekający Komisji Rozstrzygającej NIK podjął w dniu 7 grudnia 2021 r. uchwałę o uwzględnieniu jednego zastrzeżenia w całości, dwóch w części, a w pozostałym zakresie oddalił zastrzeżenia;
- e) w sprawie zastrzeżeń PIAP Zespół Orzekający Komisji Rozstrzygającej w dniu 18 listopada 2021 r. uwzględnił w całości jedno zastrzeżenie dotyczące nieprawidłowości w zakresie zawyżania obrotów na kontach w księgach rachunkowych, uwzględnił w części zastrzeżenie nr 3, dotyczące uzasadnienia oceny ogólnej odnoszące się do dokonania przez PIAP korekty zapisów księgowych na kwotę 618 117,51 zł oraz oddalił zastrzeżenia w pozostałym zakresie;
- f) w sprawie zastrzeżeń NCBJ Zespół Orzekający Komisji Rozstrzygającej w dniu 7 grudnia 2021 r. uwzględnił w całości zastrzeżenie nr 3 dotyczące zawartego w opisie nieprawidłowości stwierdzenia, że substancja DOTA-TATE nie mogła być wyłącznie produktem projektu *Wielowarian-*

⁹⁴ Dz. U. z 2021 r. poz. 1977.

towe formułacje peptydu DOTA-TATE jako prekursora do otrzymywania radiofarmaceutyków, a także uwzględnił w części zastrzeżenie nr 1, dotyczące nieprawidłowości, zgodnie z którą przebieg i rezultaty wdrożenia wyników projektu Wielowariantowe formułacje peptydu DOTA-TATE jako prekursora do otrzymywania radiofarmaceutyków były niezgodne z założeniami zawartymi we wniosku o dofinansowanie z dnia 1 października 2015 r. oraz zastrzeżenie nr 2 dotyczące nieprawidłowości polegającej na nierzetelnym informowaniu NCBR o przebiegu wdrożenia badań przemysłowych i prac rozwojowych projektu Wielowariantowe formułacje peptydu DOTA-TATE jako prekursora do otrzymywania radiofarmaceutyków.

Według stanu na 12 stycznia 2022 r. zrealizowano siedem wniosków pokontrolnych, dziewięć było w trakcie realizacji, a dwa wnioski były niezrealizowane.

W sześciu skontrolowanych jednostkach: NCBR, Miranda Sp. z o.o., Adamed Pharma SA, Sieć Badawczą Łukasiewicz – Przemysłowy Instytut Automatyki i Pomiarów PIAP, Boryszew SA oraz NCBJ, finansowe rezultaty kontroli (wraz ze sprawozdawczymi i potencjalnymi) wyniosły łącznie: 8670, 3 tys. zł, z tego:

Finansowe rezultaty kontroli

- a) 5 345 727, 94 zł – z tytułu nieuprawnionego przedłużenia przez NCBR trzech umów. Wskazana wartość oznacza potencjalną wysokość dofinansowania wydatków przez NCBR z tytułu możliwych do dokonania na podstawie trzech niezgodnych z prawem aneksów⁹⁵;
- b) kwota została oszacowana jako wysokość środków przeznaczonych na dofinansowanie trzech badanych projektów pomniejszonych o środki, które wydatkowane były prawidłowo w okresie nieprzekraczającym okresu wskazanego w regulaminie konkursu wyliczonych w oparciu o złożone formularze wniosków o płatność. Jako wydatkowane prawidłowo uwzględniono również wydatki: na wynagrodzenia oraz ich pochodne dla pracowników wykonujących obowiązki w okresie zgodnym z regulaminem konkursu, mimo iż wydatki te zostały opłacone w okresie późniejszym; całość kosztów rozliczanych ryczałtem;
- c) 618 117,51 zł – w wyniku błędnego księgowania PIAP zawyżył w księgach kwotę należności od NCBR za 2020 r. Błąd został skorygowany w wyniku kontroli NIK w lipcu 2021 r.;
- d) 153,2 tys. zł – w wyniku naruszenia przepisów ustawy o rachunkowości przez Mirandę sp. z o.o. polegającym na nieprawidłowym dokonaniu rozliczeniu kosztów odpisów wartości niematerialnej i prawnej (know-how) w projekcie PLAZMA o wartości 60 000 zł, w tym 39 tys. zł z dofinansowania, a także kwotę 114,2 tys. zł dofinansowania z tytułu dokonania przez Mirandę sp. z o.o. wydatku w wysokości 185 tys. zł w projekcie SWIRTEX na podstawie rozstrzygniętego postępowania, w którym naruszono zasadę konkurencyjności;

⁹⁵ Dotyczy: POIR.01.02.00-00-0063/16-00, POIR.01.02.00-00-0059/16-00) oraz POIR.01.02.00-00-0078/16-00).

- e) 220 000 zł – w wyniku dokonania wydatku przez Adamed Pharma SA w projekcie ONCO-P53, na podstawie rozstrzygnięcia postępowania, w którym w sposób nieprawidłowy oszacowano wartość zamówienia;
- f) 40 000 zł – Boryszew SA dopiero po monitach NCBR zwrócił we wrześniu 2018 r. zaliczkę⁹⁶, którą otrzymał w grudniu 2017 r.;
- g) 2 293 216,29 zł – przebieg i rezultaty wdrożenia wyników projektu *Wielowariantowe formulacje peptydu DOTA-TATE jako prekursora do otrzymywania radiofarmaceutyków* (POIR.01.02.00-00-0041/15-00) były niezgodne z założeniami zawartymi we Wniosku, o czym beneficjent (NCBJ) nie informował Narodowego Centrum Badań i Rozwoju (NCBR) jako Instytucji Pośredniczącej. Oznacza to, że zostały naruszone § 3 ust. 1 pkt 1 oraz §12 ust. 3 Umowy o dofinansowanie zawartej przez NCBJ z NCBR. Naruszenie tych przepisów stanowi przesłankę rozwiązania Umowy ze skutkiem natychmiastowym, w trybie § 16 ust. 3 pkt 5 lub pkt 18 Umowy. Stosownie do powołanych postanowień Umowy NCBR jako Instytucja Pośrednicząca może rozwiązać umowę ze skutkiem natychmiastowym, w przypadku, gdy w celu uzyskania dofinansowania lub na etapie realizacji Projektu, lub jego trwałości beneficjent przedstawił fałszywe lub niepełne oświadczenia lub dokumenty lub beneficjent, bez zgody Instytucji Pośredniczącej, nie wdrożył wyników badań przemysłowych lub prac rozwojowych lub wdrożył je w innym zakresie, niż określony we wniosku o dofinansowanie.

Ewentualny zwrot całości lub części dofinansowania uzależniony jest od decyzji NCBR.

Trzy z sześciu jednostek, którym przedstawiono wnioski pokontrolne, poinformowały NIK o sposobie ich realizacji. Narodowe Centrum Badań i Rozwoju podało m.in. w odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne o następujących działaniach podjętych w związku z realizacją wniosków pokontrolnych:

1. NCBR zainicjuje zmiany dotyczące uregulowania kompetencji Rady Centrum w odniesieniu do programów operacyjnych w ramach prac nad ustawą wdrożeniową dot. nowej perspektywy finansowej.
2. NCBR zapewniło, że dołoży należytej staranności w przygotowywaniu i realizacji programów badań naukowych oraz konkursów. W toku prac przygotowawczych NCBR dążyło i będzie dążyć do pozyskiwania wszechstronnych i szczegółowych analiz oraz będzie dokonywało konsultacji założeń programu, mając na względzie potrzeby poszczególnych branż gospodarki. NCBR prowadziło już analizy dotyczące oceny potencjału gospodarczego poszczególnych sektorów, wykorzystując do tego celu m.in. nowoczesne narzędzia *big data*. Analizy te stały się podstawą do sformułowania *Strategii NCBR na lata 2021–2025*. Jednocześnie Centrum wzmocniło kadrowo odpowiednią sekcję odpowiedzialną za prowadzenie analiz, prognoz, diagnoz i ewaluacji. Wdrożono również rozwiązania pozwalające określić, każdorazowo, koszt nowo uruchamianego programu/przedsięwzięcia, zarówno w zakresie koniecznych środków finansowych, jak i zaangażowania niezbędnego personelu.

⁹⁶ W projekcie nr POIR.01.02.00-00-0297/16-00.

3. W kwestii dotyczącej wyeliminowania przypadków nieuprawnionego wydłużania okresu realizacji projektów ponad termin określony Regulaminem Przeprowadzania Konkursów, Centrum wprowadzi w odniesieniu do nowych konkursów postanowienia w regulaminach konkursów jak i we wzorze umowy szczegółowo określające możliwości wydłużenia okresu realizacji projektu, a także do precyzyjnego redagowania kryteriów wyboru projektów w kontekście maksymalnego okresu ich realizacji.
4. NCBR zadeklarowało dołożenie starań w celu zachowania spójności dokumentacji konkursowej z dokumentacją programową, a także dokonywać aktualizacji dokumentów programowych, które będą wynikać z zasadniczych zmian warunków realizacji programów.
5. Wskaźniki i ich wartości docelowe w programach INNOLOT oraz INNO-MED zostaną poddane ponownej analizie przez NCBR z uwzględnieniem źródeł finansowania, w kierunku uspoźnienia pomiaru rezultatów całego programu, a także wartości bazowe i docelowe wskaźników w programach INNOMOTO, INNOTEXTILE, INNOTABOR i INNOSBZ zostaną zweryfikowane i uzupełnione z uwzględnieniem wymogów określonych we właściwych agendach/opisach programów oraz dostosowane do zmiany formuły realizacji np. zakończenia.
6. NCBR podjęło działania w celu sprawniejszej weryfikacji składanych raportów końcowych z realizacji projektów. We właściwej procedurze dotyczącej nadzoru nad wykonaniem i finansowaniem projektu z dnia 5 maja 2020 r. zostały określone terminy na ocenę formalną i merytoryczną raportu końcowego.

Jednocześnie Centrum rozpoczęło pracę nad systemem informatycznym mającym na celu wsparcie opiekunów w bieżącym monitoringu zadań (ustalenie statusów sprawy, monitoring terminów i częściową automatyzację pracy). Wdrożenie systemu będzie przebiegać etapami, a zakończenie prac w obszarze obsługi raportów końcowych planowane jest w 2022 r.

W dniu 12 stycznia 2022 r. Pan Marian Banaś, Prezes NIK powiadomił na podstawie art. 62a ustawy o NIK Pana Wojciecha Kamienieckiego, Dyrektora Narodowego Centrum Badań i Rozwoju m.in. o uwagach, ocenach i wnioskach dotyczących realizowanych przez beneficjentów, objętych kontrolą, projektów w programach sektorowych. Powiadomienie dotyczyło kontroli nr D/21/504 pn. *Realizacja wybranych projektów przez beneficjentów w programach sektorowych*.

W dniu 8 lutego 2022 r. NCBR poinformowało NIK m.in. o zajętym stanowisku i podjętych działaniach. NCBR wskazało, iż na bieżąco monitorowało oraz nadzorowało proces wdrażania wniosków i rekomendacji pokontrolnych. NCBR wystąpiło do beneficjentów m.in. o udzielone NIK odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne. W dwóch przypadkach NCBR otrzymało zapewnienia dotyczące poprawnego dokonywania odpisów amortyzacyjnych lub korekty polityki rachunkowości, a w jednym NCBR wystąpiło do beneficjenta o dokumentację przeprowadzonego postępowania w celu jego weryfikacji. W przypadku Narodowego Centrum Badań Jądrowych NCBR przedstawiło otrzymane od podmiotu informacje sprawozdawcze.

Powiadomienie
Dyrektora NCBR
na podstawie art. 62a
ustawy o NIK

ZAŁĄCZNIKI

Wykaz jednostek kontrolowanych

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji	Narodowe Centrum Badań i Rozwoju	Wojciech Kamieniecki
2.	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji	Polskie Zakłady Lotnicze sp. z o.o. w Mielcu	Janusz Zakręcki
3.	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji	Adamed Pharma SA w Pieńkowie	Paweł Roszczyk
4.	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji	Narodowe Centrum Badań Jądrowych	Krzysztof Kurek
5.	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji	Metal Master Sylwia Ładzińska	Sylwia Ładzińska
6.	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji	Miranda Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością w Turku	Grzegorz Dybus
7.	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji	SKB Drive Tech SA	Jacek Lis
8.	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji	Boryszew Spółka Akcyjna w Warszawie	Wojciech Kowalczyk
9.	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji	Sieć Badawcza Łukasiewicz – Przemysłowy Instytut Automatyki i Pomiarów PIAP	Piotr Szynkarczyk
10.	Delegatura NIK w Rzeszowie	P.P.H.U. „BRYK” Witold Bryk	Witold Bryk
11.	Delegatura NIK w Rzeszowie	Pratt & Whitney Rzeszów S.A. w Rzeszowie	Wojciech Wasik

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych

Komisja Europejska 3 marca 2010 r. przyjęła strategię w celu stymulowania rozwoju gospodarki Unii Europejskiej pn. EUROPA 2020. *Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*⁹⁷, będąca podstawą dla programowania polityk redystrybucyjnych Unii Europejskiej w ramach wieloletnich ram finansowych 2014–2020, w tym projekt przewodni strategii Europa 2020: *Unia innowacji*⁹⁸. Inicjatywa ta ma na celu poprawienie warunków ramowych oraz dostępu do finansowania badań i innowacji dla wzmocnienia łańcucha innowacji oraz zwiększenia poziomu inwestycji w całej Unii Europejskiej.

Zasady ogólne

Prowadzenie polityki rozwoju w obszarach strategicznej interwencji państwa, a więc także w obszarze rozwoju innowacyjności, obejmuje dwa podstawowe etapy: planowanie i programowanie oraz realizację wytyczonych w strategiach, planach lub programach priorytetów i celów. Dokumenty programowe, za pomocą których na podstawie art. 5 ustawy wdrożeniowej minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego określa ujednolicone warunki i procedury wdrażania funduszy strukturalnych wyznaczają zakres działań przewidzianych do realizacji zgodnie z ustalonym systemem finansowania oraz określają podmioty za to odpowiedzialne. Programy przyjmuje się w drodze uchwały lub decyzji właściwego organu. Koordynacja realizacji programów występuje na wszystkich etapach związanych z wydatkowaniem środków unijnych – od programowania poprzez wdrażanie zatwierdzonych programów operacyjnych, aż do zamknięcia i rozliczenia pomocy unijnej. Krajowe regulacje prawne obowiązują w trakcie określonej perspektywy finansowej (2007–2013, 2014–2020) i mają zastosowanie wyłącznie do środków unijnych zaprogramowanych na ten okres. Ważną rolę dla osiągnięcia celów strategii „Europa 2020” związanych z badaniami i innowacją ma do odegrania polityka spójności (zwana także polityką regionalną lub strukturalną), poprzez budowanie potencjału i umożliwienie osiągnięcia doskonałości. Zasady realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020, podmioty uczestniczące w realizacji tych programów i polityki oraz tryb współpracy między nimi określa ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020⁹⁹. Zgodnie z ustawą wdrożeniową w realizacji programów operacyjnych na lata 2014–2020 może uczestniczyć NCBR, jak również może wykonywać inne zadania niż określone w art. 30 ust. 1 ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o Narodowym Centrum Badań i Rozwoju¹⁰⁰.

⁹⁷ Komunikat Komisji z 3.03.2010 r., COM (2010) 2020 final, Bruksela 2010. Stanowi ona kontynuację strategii lizbońskiej z lat 2000–2010.

⁹⁸ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów, COM (2010) 546 final, Bruksela 2010.

⁹⁹ Dz. U. z 2020 r. poz. 818, ze zm. – ustawa wdrożeniowa.

¹⁰⁰ Dz. U. z 2020 r. poz. 1861, ze zm.

Program Operacyjny Inteligentny Rozwój (PO IR) to największy w Unii Europejskiej program finansujący badania, rozwój i innowacje ze środków funduszy strukturalnych oraz drugi pod względem budżetu krajowy program na lata 2014–2020. Ze środków PO IR korzystają również podmioty sektora B+R, w tym instytuty badawcze, jednostki badawczo-rozwojowe, uczelnie, w tym w ramach 1 osi priorytetowej – Wsparcie prowadzenia prac B+R przez przedsiębiorstwa, Działanie 1.2 Sektorowe programy B+R (programy objęte niniejszą kontrolą).

Celem stworzenie warunków do prawidłowej realizacji i finalizacji, w maksymalnym stopniu, przedsięwzięć realizowanych w ramach programów operacyjnych, na które negatywnie wpłynęło wystąpienie COVID-19 aż do zakończenia bieżącej perspektywy finansowej UE ustawą z dnia 3 kwietnia 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach wspierających realizację programów operacyjnych w związku z wystąpieniem COVID-19¹⁰¹ wprowadzono szczególne rozwiązania prawne, które wpisują się w podejmowane przez Rząd RP działania związane z Rządowym Pakietem Antykryzysowym, który został wprowadzony w drodze specustawy gospodarczej mającej na celu przeciwdziałanie skutkom gospodarczym COVID-19, co miało przyczynić się do zminimalizowania negatywnych skutków wystąpienia pandemii w gospodarce. Ustawa zawiera m.in. stosowne regulacje dotyczące postępowań administracyjnych, w tym umożliwiające wydłużenie terminu na załatwienie sprawy, oraz pozwalające, gdy jest to konieczne, zawiesić prowadzone postępowanie oraz wstrzymać wykonalność wydanej decyzji, na okres nie dłuższy niż 180 dni.

Właściwa instytucja każdorazowo powinna zagwarantować przestrzeganie zasady równego traktowania wnioskodawców oraz zasad horyzontalnych dla wyboru projektów, określonych w ustawie wdrożeniowej, tj. przejrzystości, rzetelności, bezstronności oraz równego dostępu do informacji o warunkach i sposobie wyboru projektów do dofinansowania. Kryteria wyboru projektów i regulaminy konkursów obowiązują niezmiennie w kształcie, w jakim obowiązywały w momencie rozpoczęcia danego postępowania w zakresie wyboru projektów do dofinansowania. Natomiast komitet monitorujący, którego zadaniem jest monitorowanie realizacji programu operacyjnego, może w każdym czasie, w szczególnie uzasadnionych przypadkach upoważnić, w drodze uchwały, instytucję zarządzającą, instytucję pośredniczącą lub wspólny sekretariat do dokonywania, na wniosek beneficjenta, zmian w projekcie skutkujących niespełnieniem kryteriów wyboru projektów. Takie zmiany dokonywane trybie art. 4 pkt 1 specustawy funduszowej, jeżeli zmiana kryteriów dokonywana jest w celu ograniczenia negatywnego wpływu wystąpienia COVID-19 na realizację danego programu operacyjnego, powodowała, że wydatki na operacje mające na celu wzmocnienie zdolności reagowania kryzysowego w kontekście epidemii COVID-19 są kwalifikowalne od dnia 1 lutego 2020 r., czyli daty wejścia w życie większości przepisów specustawy funduszowej.

¹⁰¹ Dz. U. z 2021 r. poz. 986 – specustawa funduszowa, jest ustawą szczególną w stosunku do ogólnych przepisów tarczy antykryzysowej. Stan epidemii w Polsce został formalnie ogłoszony z dniem 20 marca 2020 r. na podstawie rozporządzenia Ministra Zdrowia z 20.03.2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz. U. poz. 491, ze zm.).

Ustawa o NCBR

Stosownie do art. 10 ust. 1 ustawy o NCBR stanowi, że Centrum jest agencją wykonawczą w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁰², powołaną do realizacji zadań z zakresu polityki naukowej państwa, o której mowa w art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce¹⁰³. Za pośrednictwem Centrum może być udzielana pomoc publiczna w związku z realizacją zadań, o których mowa w art. 27, 29 i 30. Działalnością Centrum kieruje dyrektor, w szczególności podejmuje decyzje w sprawach związanych z realizacją i podziałem środków finansowych na realizację strategicznych programów badań naukowych i prac rozwojowych oraz realizacją innych zadań Centrum. Zgodnie z art. 27 ust. 3 ustawy o NCBR Centrum może realizować programy badań naukowych lub prac rozwojowych, które nie zostały ustanowione w polityce naukowej państwa, oraz inne zadania Centrum finansowane ze środków pochodzących z innych źródeł niż budżet państwa, np. programy sektorowe wdrażane przez instytuty badawcze wspólnie z przedsiębiorstwami. Programy sektorowe były ustanawiane na podstawie ustawy o NCBR oraz rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 17 września 2010 r. w sprawie szczegółowego trybu realizacji zadań Narodowego Centrum Badań i Rozwoju stanowiły działania 1.2 Programy sektorowe B+R Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój, a wcześniej Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka. Dyrektor jest odpowiedzialny za prawidłowość i sprawność realizacji zadań Centrum. Jednocześnie stosownie do art. 35 ust. 1 realizacja zadań Centrum obejmuje w szczególności: 1) określanie zakresów tematycznych programów, terminów i warunków ich realizacji; 2) ogłaszanie konkursów na wykonanie projektów w ramach realizowanych programów; 3) ocenę i wybór wniosków dotyczących wykonania projektów, zwanych dalej „wnioskami”; 4) zawieranie umów o wykonanie projektów i ich finansowanie; 5) nadzór nad wykonaniem projektów, ich odbiór, ocenę i rozliczenie finansowe.

Jednocześnie zgodnie z art. 35 ust. 2 Dyrektor określa i przedstawia do zatwierdzenia Radzie zakresy tematyczne, terminy i warunki realizacji programów, z zastrzeżeniem realizowanych w innym trybie programów strategicznych oraz badań naukowych i prac rozwojowych z zakresu bezpieczeństwa i obronności państwa. Natomiast Rada Centrum zgodnie z art. 15 ust. 2 wyraża opinię m.in. w sprawach realizacji innych zadań Centrum. Ustawa o NCBR ma zastosowanie do projektów w programach sektorowych z POIR, o ile nie pozostaje w kolizji z ustawą wdrożeniową.

Art. 32 ust. 2 i 3 ustawy o NCBR reguluje kwestie praw własności intelektualnej i praw autorskich w przypadku wyników prac badawczo-rozwojowych powstałych w ramach tych prac oraz know-how związanego z tymi wynikami. Natomiast wg art. 381 ust. 1 w zw. z art. 365 w pkt 9 ustawy o szkolnictwie wyższym i nauce nie wskazano wprost czy wnioski, opinie, umowy i raporty dotyczące zadań finansowanych ze środków finansowych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej albo

¹⁰² Dz. U. z 2021 r. poz. 305, ze zm.

¹⁰³ Dz. U. z 2021 r. poz. 478, ze zm.

z niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA), albo z innych środków pochodzących ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi, stanowią tajemnicę przedsiębiorstwa w rozumieniu przepisów o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (jak to wskazano w odniesieniu do pkt 4 lit. b oraz pkt 5, 7, 11 i 12 art. 365). Dlatego należy przyjąć, że prawa autorskie i prawa do własności intelektualnej i własności przemysłowej przysługują twórcom tych dokumentów, gdyż przedmiotem tych dokumentów zawierających dane o pracach badawczo-rozwojowych są też dobra niematerialne, chronione prawnie. Natomiast informacje, o których mowa w art. 381 ust. 2 i 3 ustawy *o szkolnictwie wyższym i nauce*, czyli dokumenty wytworzone w toku prac zespołu doradczego oraz dane dotyczące ekspertów biorących udział w ocenie wniosków o przyznanie środków finansowych, nie stanowią informacji publicznej, dlatego nie podlegają udostępnieniu na zasadach i w trybie określonym w ustawie o dostępie do informacji publicznej. Informacje, o których mowa w art. 381 ustawy *o szkolnictwie wyższym i nauce* mogą być upubliczniane, gdy jako całość lub w szczególnym zestawie i zespole ich elementów są ogólnie znane lub łatwo dostępne dla osób z kręgów, które normalnie zajmują się tym rodzajem informacji lub sami zainteresowani zgadzają się na ich upublicznienie.

Instytuty badawcze

W myśl art. 1 ust. 1 tej ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. *o instytutach badawczych*¹⁰⁴ są one państwowymi jednostkami organizacyjnymi wyodrębnionymi pod względem prawnym, organizacyjnym i ekonomiczno-finansowym, które prowadzą badania naukowe i prace rozwojowe ukierunkowane na ich wdrożenie i zastosowanie w praktyce. Z art. 2 ust. 1 ustawy wynika, że do zadań instytutów należy w szczególności: prowadzenie badań naukowych i prac rozwojowych, przystosowanie wyników badań i prowadzonych prac do potrzeb praktyki oraz wdrażanie wyników badań i prac rozwojowych. Potrzeba realizacji powyższych zadań stanowi zasadniczy cel tworzenia instytutów badawczych w określonych dziedzinach gospodarki narodowej i życia społecznego. Poza realizowaniem powyższych zadań instytuty badawcze mogą prowadzić także inną działalność niż wymieniona w art. 2 ust. 1 ustawy. Działalność ta jest wydzielona pod względem finansowym i rachunkowym z działalności określonej w art. 2 ust. 1 ustawy *o instytutach badawczych* (art. 2 ust. 4 ustawy).

Do prowadzenia rachunkowości przez instytuty badawcze ma zastosowanie ustawa z dnia 29 września 1994 r. *o rachunkowości*¹⁰⁵. Z ustawy tej wynika m.in., że koszt zakupu wartości niematerialnych i prawnych podlegający amortyzacji uznaje się za koszt kwalifikowalny, o ile będzie stanowić aktywa beneficjenta w okresie ich ekonomicznej użyteczności (art. 33 ust. 1).

¹⁰⁴ Dz. U. z 2020 r. poz. 138,3 ze zm.

¹⁰⁵ Dz. U. z 2021 r. poz. 217, ze zm.

Państwowe instytuty badawcze nie są zaliczane do sektora finansów publicznych¹⁰⁶, tym niemniej posiadają status podmiotu prawa publicznego jako państwowe jednostki organizacyjne posiadające osobowość prawną, biorąc pod uwagę szczególny cel działalności instytutów badawczych, tj. zaspokajania potrzeb leżących w interesie ogólnospołecznym (rozwój naukowy i innowacja) o charakterze powszechnym, niemających charakteru przemysłowego ani handlowego. W stosunku do państwowych instytutów badawczych są spełnione przesłanki stosowania przepisów o zamówieniach publicznych, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 3 obowiązującej do 31 grudnia 2020 r. ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*¹⁰⁷, a także obecnie obowiązującej ustawy Prawo zamówień publicznych.

Ustawa wdrożeniowa

Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. *o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020* implementuje do prawa krajowego rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (rozporządzenie ogólne). Przepisy unijne określają jedynie niektóre wymogi związane z wykorzystaniem środków pochodzących z budżetu ogólnego UE (np. ogólne ramy kwalifikowalności wydatków), pozostawiając państwom członkowskim ustanowienie pozostałych reguł na poziomie krajowym. Prawo unijne nie ustanawia również szczegółowych przepisów proceduralnych, pozostawia zatem organom krajowym możliwość formułowania własnych celów i zamierzeń rozwojowych oraz określenia sposobu ich realizacji zgodnie z zasadami obowiązującymi w wewnętrznym systemie prawnym.

Obowiązujące zasady ogólne wyboru projektu dotyczące wszystkich trybów wyłaniania projektów do dofinansowania zawarto w art. 37 ust. 1 ustawy wdrożeniowej. Są to zasada przejrzystości, rzetelności i bezstronności wyboru projektów oraz równości wnioskodawców w dostępie do informacji o zasadach i sposobie wyboru projektów do dofinansowania. Wymieniona tam przejrzystości, rzetelności, bezstronności dotyczy każdego etapu konkursu – począwszy do momentu przygotowywania regulaminu konkursu i formularza aplikacyjnego. Zasady te mają charakter normatywny i stanowią gwarancję równego traktowania wszystkich potencjalnych beneficjen-

¹⁰⁶ Art. 9 pkt 14 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych* wylicza inne państwowe lub samorządowe osoby prawne zaliczane do sektora finansów publicznych, z wyłączeniem m. in. instytutów badawczych.

¹⁰⁷ Dz. U. z 2017 r. poz. 1579, ze zm. Od 1 stycznia 2021 r. obowiązuje ustawa z dnia 11 września 2019 r. *Prawo zamówień publicznych* (Dz. U. z 2021 r. poz. 1129, ze zm.).

tów pomocy unijnej. Zasady te dotyczą także uzasadnienia stanowiska czy to na etapie oceny formalnej czy merytorycznej projektu jak też na etapie oceny słuszności zarzutów protestu.

Zasada przejrzystości jest realizowana co najmniej poprzez udzielanie na wniosek wnioskodawcy informacji o postępowaniu, jakie toczy się w odniesieniu do jego projektu, a także poprzez bieżące zamieszczanie na stronie internetowej instytucji organizującej konkurs informacji o etapie, na którym znajduje się dany konkurs lub innych informacji związanych z jego przebiegiem. Rzetelność rozumiana jest jako obowiązek zgodnej z ustanowionymi regułami oceny każdego projektu. Zasada ta jest realizowana co najmniej poprzez pisemne uzasadnienie wyniku oceny spełniania każdego z kryteriów, które zostało ocenione negatywnie oraz w przypadku kryterium punktowego nie przyznano maksymalnej możliwej do uzyskania liczby punktów. Każde uzasadnienie zawiera przynajmniej wskazanie wszystkich okoliczności, które przesądziły o negatywnym wyniku oceny spełniania danego kryterium lub wskazanie okoliczności uniemożliwiających przyznanie maksymalnej możliwej do uzyskania liczby punktów lub wskazanie okoliczności, które zdecydowały o przyznaniu określonej liczby punktów. Podobnie instytucja rozpatrująca protest powinna przeprowadzić szczegółową analizę tego środka procesowego z uwzględnieniem zarzutów podniesionych zarówno przez ekspertów w kartach ocen merytorycznych, jak i w treści złożonego protestu. Zasada bezstronności ustanawia zakaz wprowadzania preferencji dla określonych grup czy rodzajów wnioskodawców lub projektów.

Sposób realizacji m.in. zasady przejrzystości i bezstronności reguł oceny wynika z przyjętych zasad rozumienia tych pojęć na gruncie np. art. 16 ustawy z dnia 11 września 2019 r. *Prawo zamówień publicznych* – ustawa weszła w życie z dniem 1 stycznia 2021 r. Uprzednio zasady, o których mowa, określał art. 7 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – *Prawo zamówień publicznych*. W literaturze przedmiotu określa się zasadę przejrzystości jako warunkującą zachowanie uczciwej konkurencji. Jednocześnie wskazując, iż powyższa interpretacja wynika z zasad określonych w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej¹⁰⁸.

Zasady te wyrażają się też w obowiązku jasnego, precyzyjnego i dostępnego dla wszystkich wnioskodawców określenia przez właściwą instytucję kryteriów wyboru projektów, co oznacza, że wymogi stawiane wnioskującym o udzielenie wsparcia, jeżeli na podstawie oceny ich spełnienia, miałyby to skutkować negatywnymi konsekwencjami, muszą być formułowane w sposób jednoznaczny, jasny i precyzyjny, a więc tak, aby nie pozostawiało to żadnych wątpliwości odnośnie do przyjmowanych w danym postępowaniu konkursowym kryteriów oceny projektów oraz zasad ich spełniania, co służy gwarantowaniu pewności i stałości obowiązywania kryteriów oceny oraz eliminowaniu w tym zakresie dowolności.

Naruszenie którejkolwiek z zasad wymienionych w art. 37 ust. 1 ustawy z 2014 r. *o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności*

¹⁰⁸ <http://www.praktycznezamowieniapubliczne.pl/tag/naruszenie-posrednie-art-7-ust-1-ustawy-pzp/>

finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 wdrożeniowej na jakimkolwiek etapie oceny projektu stanowi naruszenie zasady równego dostępu do pomocy.

Stosownie do art. 40 ust. 1 ustawy wdrożeniowej właściwa instytucja podaje do publicznej wiadomości, w szczególności na swojej stronie internetowej oraz na portalu, ogłoszenie o konkursie, co najmniej 30 dni przed planowanym rozpoczęciem naboru wniosków o dofinansowanie projektu. Zgodnie z art. 41 ust. 1 ustawy właściwa instytucja przeprowadza konkurs na podstawie określonego przez siebie regulaminu

Stosownie do art. 45 ust. 6 ustawy wdrożeniowej komisja oceny projektów przygotowuje listę ocenionych projektów zawierającą przyznane oceny, wskazując projekty, które stosownie do art. 39 ust. 2 ustawy wdrożeniowej uzyskały odpowiednią liczbę punktów. Natomiast zgodnie z art. 46 ust. 1 właściwa instytucja rozstrzyga konkurs, zatwierdzając listę, o której mowa w art. 45 ust. 6. Złożony w postępowaniu konkursowym wniosek ma szczególne znaczenie dla dalszej realizacji projektu w przypadku przyznania dofinansowania. Staje się integralną częścią umowy zawieranej z beneficjentem przez NCBR.

PO IR 2014–2020 – działanie 1.2 Sektorowe programy B+R

Tekst Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój 2014–2020 został zaakceptowany decyzją wykonawczą Komisji Europejskiej z dnia 12 lutego 2015 r. nr C(2015) 885 przyjmującą niektóre elementy programu operacyjnego „Inteligentny Rozwój na lata 2014–2020” do wsparcia z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach celu „Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia w Polsce” oraz przyjęty uchwałą nr 91/2014 Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2014 r. w sprawie przyjęcia projektu Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój na lata 2014–2020¹⁰⁹. Minister Inwestycji i Rozwoju ogłosił również *Szczegółowy opis osi priorytetowych Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój 2014–2020*, który był stosowany od 27 marca 2015 r.¹¹⁰

Komunikatem Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 22 września 2015 r. wprowadzono wytyczne Ministra Infrastruktury i Rozwoju w zakresie kwalifikowalności wydatków w Programie Operacyjnym Inteligentny Rozwój 2014–2020, wydane na podstawie art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. *o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020*¹¹¹, stosowane od dnia 28 sierpnia

¹⁰⁹ Zmieniona treść Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój 2014–2020 została zamieszczona na stronie internetowej administrowanej przez Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju: <http://www.poir.gov.pl> oraz na portalu: <http://www.funduszeuropejskie.gov.pl> w dziale Zapoznaj się z prawem i dokumentami.

¹¹⁰ Szczegółowy opis osi priorytetowych Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój 2014–2020 został zamieszczony na stronie internetowej administrowanej przez Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju: <http://www.poir.gov.pl> oraz na portalu <http://www.funduszeuropejskie.gov.pl> w dziale Zapoznaj się z prawem i dokumentami, a także sześć zmian do tego szczegółowego opisu (z dnia 22 września 2015 r., 13 listopada 2015 r., 1 czerwca 2016 r., 17 stycznia 2017 r., 10 lipca 2017 r., 10 sierpnia 2017 r.)

¹¹¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 818.

2015 r., których treść została zmieniona z dniem 16 grudnia 2016 r.¹¹² Powyższy art. 7 został uchylony z dniem 2 września 2017 r. na podstawie powołanej ustawy z dnia 7 lipca 2017 r. *o zmianie ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 oraz niektórych innych ustaw*. Obecnie podstawę wydawania wytycznych stanowi art. 5 ust. 1 ustawy wdrożeniowej.

Główny cel PO IR to wzrost innowacyjności polskiej gospodarki, poprzez zwiększenie nakładów na B+R ponoszonych przez przedsiębiorstwa, realizujące cele tematyczne: 1. Wzmacnianie badań naukowych, rozwoju technologicznego i innowacji oraz 2. Wzmacnianie konkurencyjności średnich i małych przedsiębiorstw. Ogólny budżet z EFRR na działanie 1.2 obejmujące programy sektorowe B+R to 488 451 288 euro. Działanie to ma wspierać realizację dużych przedsięwzięć istotnych dla poszczególnych branż/sektorów gospodarczych. Priorytety inwestycyjne działania 1.2. w ramach celu tematycznego 1. to:

- promowanie inwestycji przedsiębiorstw w badania i innowacje;
- rozwijanie powiązań i synergii między przedsiębiorstwami, ośrodkami badawczo-rozwojowymi i sektorem szkolnictwa wyższego;
- promowanie inwestycji w zakresie rozwoju produktów i usług, transferu technologii, innowacji społecznych, ekoinnowacji, zastosowań w dziedzinie usług publicznych;
- pobudzania popytu;
- tworzenia sieci, klastrów i otwartych innowacji¹¹³ przewidzianych w rozporządzeniu Ministra Gospodarki z dnia 3 listopada 2015 r. w sprawie udzielania pomocy na Otwarte innowacje – wspieranie transferu technologii w ramach Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój 2014–2020¹¹⁴ poprzez inteligentną specjalizację;
- wspieranie badań technologicznych i stosowanych, linii pilotażowych, działań w zakresie wczesnej walidacji produktów, zaawansowanych zdolności produkcyjnych i pierwszej produkcji, w szczególności w dziedzinie kluczowych technologii wspomagających;
- rozpowszechnianie technologii o ogólnym przeznaczeniu.

Inicjatorem programu sektorowego była grupa przedsiębiorstw, którzy występowali w imieniu branży (np. za pośrednictwem platformy technologicznej, inicjatywy klastrowej itp.) przedstawiając zarys agendy badawczej wraz z konkretnym zapotrzebowaniem sektora na prace B+R. Dofinansowanie udzielane jest na realizację projektów, które obejmują badania przemysłowe i prace rozwojowe albo prace rozwojowe (projekty bez prac rozwojowych nie mogły otrzymać dofinansowania). Uzupełnieniem wspar-

¹¹² Zostały zamieszczone na stronie internetowej administrowanej przez Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju: <http://www.mir.gov.pl> oraz na portalu <http://www.funduszeuropejskie.gov.pl> w dziale Zapoznaj się z prawem i dokumentami.

¹¹³ Jest to innowacja bazująca na otwartym dostępie do wiedzy i korzystająca z pomysłów płynących z otoczenia społecznego, w tym zwłaszcza sieci współpracy różnych aktorów i instytucji. Otwarte innowacje powstają dzięki dostępności technologii i standardów, ale również w wyniku otwartości organizacyjnej umożliwiającej swobodny kontakt między pracownikami przedsiębiorstw, naukowcami, urzędnikami, a nawet konkurentami, w celu swobodnej wymiany wiedzy i doświadczeń.

¹¹⁴ Dz. U. z 2018 r. poz. 766, ze zm.

cia mogło być dofinansowanie prac przedwdrożeniowych wyników prac B+R w działalności gospodarczej. Wsparcie kierowane było na projekty wpisujące się w Krajową Inteligentną Specjalizację¹¹⁵, w tym nowe specjalizacje wynikające z procesu przedsiębiorczego odkrywania, o charakterze eksperymentalnym. Na realizację działań o charakterze eksperymentalnym, zapewniających wybór projektów potencjalnie przyczyniających się do wyłonienia i rozwoju nowych inteligentnych specjalizacji (w ramach procesu monitorowania KIS), zostało przeznaczonych nie więcej niż 2% środków programu przypisanych do celu tematycznego 1, określonego w rozporządzeniu ogólnym Wzmocnienie badań naukowych, rozwoju technologicznego i innowacji.

W projekcie, którego całkowity koszt kwalifikowalny jest równy lub większy niż 1 mln euro realizowanym przez konsorcjum, w którego skład wchodziła co najmniej jedna jednostka naukowa pomoc publiczna mogła być udzielana beneficjentom na podstawie rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 25 lutego 2015 r. w sprawie warunków i trybu udzielania pomocy publicznej i pomocy *de minimis* za pośrednictwem Narodowego Centrum Badań i Rozwoju¹¹⁶. Maksymalny poziom dofinansowania UE wydatków kwalifikowanych to 100% w przypadku jednostek naukowych oraz dla przedsiębiorstw maksymalnie 25–80% w zależności od możliwej do przyznania intensywności pomocy¹¹⁷. Przewidziano uproszczone formy rozliczania wydatków w przypadku kosztów pośrednich w wysokości maksymalnej 25% bezpośrednich kosztów kwalifikowanych z wyłączeniem kwalifikowanych kosztów podwykonawstwa, a także możliwość wypłacania planowanych zaliczek dla beneficjentów. Natomiast nie przewidziano dofinansowania z budżetu państwa.

¹¹⁵ Inteligentna specjalizacja stanowi kierunek, jaki Komisja Europejska wytyczyła państwom członkowskim na lata 2014–2020. Strategie inteligentnej specjalizacji mają służyć rozwojowi partnerstwa terytorialnego obejmującego przedsiębiorstwa, ośrodki badawcze i szkoły wyższe. Mają one wspólnie z władzami publicznymi uczestniczyć w procesie programowania strategii, a więc wspólnie określić najbardziej obiecujące obszary specjalizacji w danym regionie, ale również słabości utrudniające wprowadzanie innowacji. Strategie inteligentnej specjalizacji powinny koncentrować działania na wybranym obszarze merytorycznym (będącym obecną lub przyszłą specjalnością gospodarczą regionu lub kraju), a jednocześnie łączyć różny zestaw instrumentów działania.

¹¹⁶ Dz. U. z 2015 r. poz. 299, uchylone z dniem 31 sierpnia 2020 r., zastąpione *rozporządzeniem Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 19 sierpnia 2020 r. w sprawie udzielania pomocy publicznej za pośrednictwem Narodowego Centrum Badań i Rozwoju* (Dz. U. poz. 1456).

¹¹⁷ „Intensywność pomocy” oznacza kwotę pomocy brutto wyrażoną jako odsetek kosztów kwalifikowalnych, przed potrąceniem podatku lub innych opłat.

6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz. U. L 347 z 20.12.2013, s. 320 – rozporządzenie ogólne).
2. Komunikat Komisji z 3.03.2010 r., COM (2010) 2020 final, Bruksela 2010.
3. Komunikat Komisji COM (2010) 546 final, Bruksela 2010.
4. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.).
5. Ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. o Narodowym Centrum Badań i Rozwoju (Dz. U. z 2020 r. poz. 1861, ze zm.).
6. Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. z 2021 r. poz. 478, ze zm.).
7. Ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych ((Dz. U. z 2020 r. poz. 1383, ze zm.).
8. Ustawy z dnia 7 października 1999 r. o języku polskim (Dz. U. z 2021 r. poz. 672).
9. Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2020 r., poz. 1200).
10. Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2021 r. poz. 217 ze zm.).
11. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1579, ze zm.).
12. Ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1129, ze zm.).
13. Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 (Dz. U. z 2020 r. poz. 818, ze zm. – ustawa wdrożeniowa).
14. Ustawa z dnia 3 kwietnia 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach wspierających realizację programów operacyjnych w związku z wystąpieniem COVID-19 (Dz. U. z 2021 r. poz. 986 – specustawa funduszowa).
15. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305, ze zm.).

16. Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2020 r. poz. 2176).
17. Ustawa z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2020 r. poz. 1913).
18. Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 25 lutego 2015 r. w sprawie warunków i trybu udzielania pomocy publicznej i pomocy de minimis za pośrednictwem Narodowego Centrum Badań i Rozwoju (Dz. U. z 2015 r. poz. 299).
19. Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 19 sierpnia 2020 r. w sprawie udzielania pomocy publicznej za pośrednictwem Narodowego Centrum Badań i Rozwoju (Dz. U. poz. 1456).
20. Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 3 listopada 2015 r. w sprawie udzielania pomocy na Otwarte innowacje – wspieranie transferu technologii w ramach Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój 2014–2020 (Dz. U. z 2018 r. poz. 766, ze zm.).
21. Rozporządzenie Ministra Zdrowia z 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz. U. poz. 491, ze zm.).

6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Minister Edukacji i Nauki
6. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
7. Rzecznik Praw Obywatelskich
8. Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców
9. Komisja Edukacji, Nauki i Młodzieży Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (ENM)
10. Komisja do Spraw Kontroli Państwowej Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (KOP)
11. Komisja Cyfryzacji, Innowacyjności i Nowoczesnych Technologii Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (CNT)
12. Komisja Nauki, Edukacji i Sportu Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
13. Dyrektor Narodowego Centrum Badań i Rozwoju