



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Wojciech Kutyla

KGP – 4101-005-01/2014
P/14/021

TEKST UJEDNOLICONY

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

(Uchwała Kolegium NIK Nr 50/2015 z dnia 27 maja 2015 r.)

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/021 – Wsparanie rozwoju innowacyjnych przedsiębiorstw środkami Unii Europejskiej w ramach Działania 4.3 i 4.5 Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
Kontrolerzy	Rafał Pikus, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 92467 z dnia 29 września 2014 r. Adam Kazimierczuk, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 92471 z dnia 13 października 2014 r. Wioletta Kluczyk, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 92472 z dnia 30 października 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-6)
Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Gospodarki ¹ pl. Trzech Krzyży 3/5 00-507 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Janusz Piechociński – Minister Gospodarki (od 6 grudnia 2012 r.) Donald Tusk – Prezes Rady Ministrów z uwagi na czasowe nieobsadzenie urzędu Ministra Gospodarki (od 28 listopada 2012 r. do 5 grudnia 2012 r.) Waldemar Pawlak – Minister Gospodarki (od 16 listopada 2007 r. do 27 listopada 2012 r.) Piotr Woźniak – Minister Gospodarki (od 31 października 2005 r. do 16 listopada 2007 r.) (dowód: akta kontroli str. 8-11)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie² działania Ministerstwa Gospodarki związane ze wspieraniem rozwoju innowacyjnych przedsiębiorstw środkami Unii Europejskiej w ramach Działania 4.3 i 4.5 Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka³.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Pełniąc funkcję Instytucji Pośredniczącej⁴ dla Działania 4.3 Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka, Minister Gospodarki prawidłowo nadzorował pięć naborów wniosków o dofinansowanie przeprowadzonych w latach 2008–2012, właściwie przeprowadzał kontrole systemowe Instytucji Wdrażającej/Instytucji Pośredniczącej II stopnia⁵ (Bank Gospodarstwa Krajowego) dla tego Działania oraz prawidłowo monitorował realizację dofinansowanych projektów. W wyniku przeprowadzonych naborów, na 1 528 wniosków podpisanych zostało 717 umów o łącznej wartości dofinansowania 1 871 746 tys. zł.

¹ Dalej także: Ministerstwo lub MG.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

³ Dalej także: PO IG.

⁴ Dalej także: IP.

⁵ Dalej także: IW/IP II.

Minister Gospodarki, pełniąc funkcje IP oraz IW/IP II dla Działania 4.5 PO IG prawidłowo przeprowadzał proces naboru i oceny wnioskowanych projektów, zawierania umów o dofinansowanie, monitoring i rozliczenie realizowanych przez beneficjentów projektów. W wyniku przeprowadzenia w latach 2008–2012 dziewięciu naborów, ze złożonych 417 wniosków, zawartych zostało 161 umów o łącznej wartości dofinansowania 4 052 984,9 tys. zł.

Wprowadzone przez IW/IP II dla Działania 4.5 uproszczenia w procedurach rozliczania wniosków o płatność skróciły proces weryfikacji wniosków o płatność składanych przez beneficjentów.

Zastrzeżenia NIK dotyczyły długotrwałego i niezakończonego procesu wyjaśniania kwestii rozliczenia zaliczki wypłaconej dla GSG Towers Sp. z o.o. oraz niedochodzenia przez IW/IP II odsetek od tej kwoty.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1 Działalność Instytucji Pośredniczącej w ramach Działania 4.3 i 4.5 Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka

Opis stanu
faktycznego

Minister Gospodarki wykonywał funkcje Instytucji Pośredniczącej dla Działania 4.3 i 4.5 PO IG, na podstawie *Porozumienia w sprawie realizacji Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka*, zawartego z Ministrem Rozwoju Regionalnego (Instytucją Zarządzającą⁶ PO IG)⁷ na podstawie art. 27 *ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*⁸.

Zadania Instytucji Pośredniczącej w odniesieniu do Działania 4.3 i 4.5 PO IG od dnia 9 kwietnia 2013 r. realizował Departament Wdrażania Programów Operacyjnych⁹ Ministerstwa Gospodarki, poprzednio od dnia 19 kwietnia 2007 r. Departament Funduszy Europejskich¹⁰.

W odniesieniu do Działania 4.3 PO IG funkcję Instytucji Wdrażającej/Pośredniczącej II stopnia¹¹, wykonywał Bank Gospodarstwa Krajowego¹² na podstawie umowy zawartej w dniu 15 stycznia 2009 r. pomiędzy Ministrem Gospodarki a BGK¹³, określającej zadania powierzone IW/IP II w ramach Działania 4.3.

Dla Działania 4.5 w strukturze Ministerstwa w latach 2007 – 2009 funkcję Instytucji Pośredniczącej II stopnia i Instytucji Wdrażającej realizowały różne Departamenty:

1. Instytucja Pośrednicząca II stopnia:
 - Departament Instrumentów Wsparcia¹⁴ w okresie od 3 grudnia 2007 r. do 15 września 2008 r.,
 - Departament Wdrażania Programów Operacyjnych w okresie od 16 września 2008 r. do 29 kwietnia 2009 r.
2. Instytucja Wdrażająca – Departament Funduszy Europejskich od 19 kwietnia 2007 r. do 29 kwietnia 2009 r.

⁶ Dalej także: IZ.

⁷ Porozumienie zawarte w dniu 8 maja 2007 r. wraz z 3 aneksami z 26 czerwca 2009 r., 9 lutego 2010 r. i 14 kwietnia 2011 r.

⁸ Dz. U. z 2014 r. poz. 1649.

⁹ Dalej także: DPO.

¹⁰ Dalej także: DFE.

¹¹ Dalej także: IW/IP II.

¹² Dalej także: BGK.

¹³ Umowa PO IG nr 1 MG-BKG/2009 w sprawie systemu realizacji Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka, na lata 2007 – 2013 z 15 stycznia 2009 r., wraz z 3 aneksami z 11 sierpnia 2009 r., 13 maja 2011 r. i z 20 stycznia 2014 r.

¹⁴ Dalej także: DIW.

Od 30 kwietnia 2009 r. połączone funkcje Instytucji Wdrażającej i Instytucji Pośredniczącej II stopnia realizuje Departament Wdrażania Programów Operacyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 12-38, 3299-3371)

1.1 Środki będące w dyspozycji Instytucji Pośredniczącej w ramach Działów 4.3 i 4.5 PO IG i ich wykorzystanie

Opis stanu
faktycznego

Na realizację Działów 4.3 i 4.5, Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka w latach 2007-2013, alokacja środków finansowych wynosiła:

Działanie 4.3	tys. euro	równowartość w tys. zł
2007 r. rozpoczęcie PO IG	409 850,6	1 480 175,4
2014 r. czerwiec	432 601,8	1 811 781,2
zmiana	22 751,2	331 605,8

Działanie 4.5	tys. euro	równowartość w tys. zł
2007 r. rozpoczęcie PO IG	1 032 860	3 697 670,4
2014 r. czerwiec	868 220,2	3 616 900,2
zmiana	-164 639,8	-80 770,2

Zmiana kwoty dostępnych środków na Działania 4.3 i 4.5 PO IG w latach 2007 – 2014 w euro wynikała z realokacji środków pomiędzy Działaniami dokonanych przez Komitet Monitorujący PO IG i Instytucję Zarządzającą na wniosek IP¹⁵, natomiast zmiany w walucie polskiej były ponadto skutkiem zmiennego kursu euro/złoty.

(dowód: akta kontroli str. 989-1011, 3132-3155)

W ramach pięciu naborów prowadzonych dla Działania 4.3, do BGK wpłynęło łącznie 1 528 wniosków o wartości wnioskowanego dofinansowania 3 963 279 tys. zł. W ocenie formalnej pozytywnie zostało zakwalifikowanych 1 304 wnioski, z czego na etapie oceny merytorycznej pozytywną ocenę otrzymało 789 wniosków (2 049 604,6 tys. zł). Wnioski te zostały rekomendowane do dofinansowania przez Komisję Konkursową – IW/IP II, zaakceptowane przez IP i zatwierdzone przez IZ. Realizując Działanie 4.3 IW/IP II podpisała 717 umów o łącznej wartości dofinansowania 1 871 746 tys. zł, natomiast pozostałych 72 wnioskodawców zrezygnowało z podpisania umowy. Według danych IP łączna wartość wypłaconego dofinansowania, dla projektów realizowanych w Działaniu 4.3, wyniosła 1 390 784,3 tys. zł¹⁶, co stanowi 74,3% wartości podpisanych umów¹⁷.

(dowód: akta kontroli str. 482, 488, 990, 1004)

Głównym powodem rezygnacji z podpisania umów o dofinansowanie przez wnioskodawców, których wnioski zostały zatwierdzone do dofinansowania w ramach Działów 4.3 i 4.5 PO IG, była zmiana sytuacji rynkowej, zmiany planów inwestycyjnych niepozwalające na dotrzymanie zobowiązań określonych we wnioskach o dofinansowanie, istotne braki w wymaganej dokumentacji projektu nieuzupełnione w wymaganych terminach oraz pozyskanie dofinansowania na realizację projektów z innych Programów/Działów.

(dowód: akta kontroli str. 505-574)

Ustalono
nieprawidłowości

Nie stwierdzono nieprawidłowości.

¹⁵ Zwiększenie alokacji środków w Działaniu 4.3 o 22 751 225 euro: pismo IZ z 5 lipca 2013 r. środki z Działów 4.2, 4.2 i 4.5 PO IG. Zmniejszenie środków w Działaniu 4.5: pismo IZ z 22 marca 2012 r. realokacja 75 806 022 euro do Działów 4.3 i 4.4 PO IG, pismo IZ z 5 lipca 2013 r. realokacja 59 779 283 euro do Działania 4.3 i 4.6 PO IG, pismo IZ z 3 czerwca 2014 r. realokacja 20 054 502 euro do Działania 4.4.

¹⁶ Stan na 20 listopada 2014 r.

¹⁷ W odniesieniu do Działania 4.5 zagadnienia powyższe omówiono w pkt. 2.2 wystąpienia.

1.2 Nadzór Instytucji Pośredniczącej nad realizacją Działań 4.3 i 4.5 PO IG

Opis stanu faktycznego

W celu zapewnienia zgodności wybranych projektów z zasadami oraz celami wspólnotowymi i krajowymi, w ramach Działań 4.3 i 4.5 PO IG, IP m.in. uczestniczyła w tworzeniu dokumentacji ustalającej zasady naboru i oceny wniosków o dofinansowanie oraz zatwierdzała dokumentację konkursową dla naborów¹⁸ w Działaniach 4.3 i 4.5.

Weryfikacja zgodności projektu z celami Działania weryfikowana była na etapie wyboru projektu w ramach procedury oceny wniosków. Warunkiem rekomendacji projektu do dofinansowania było w pierwszej kolejności spełnienie kryteriów wyboru projektów zatwierdzonych przez Komitet Monitorujący PO IG. Pozytywna ocena tych kryteriów świadczyła jednocześnie o zgodności z zasadami oraz celami wspólnotowymi i krajowymi Działania.

(dowód: akta kontroli str. 2997-3004)

Działanie 4.3 Kredyt technologiczny

Zasady naboru oraz oceny projektów do dofinansowania w ramach Działania 4.3 PO IG przez BGK ujęte zostały w *Instrukcji Wykonawczej BGK*¹⁹, zaakceptowanej przez IP. Przestrzeganie przez IW/IP II procedur zawartych w tej Instrukcji sprawdzane było między innymi przez IP podczas przeprowadzanych kontroli systemowych oraz poprzez weryfikację list rankingowych, suplementów i korekt²⁰. W latach 2010 – 2014 Instytucja Pośrednicząca przeprowadziła pięć takich kontroli. Kontrole te nie wykazały nieprawidłowości w procesie naboru i oceny wniosków o dofinansowanie przeprowadzanym przez BGK.

(dowód: akta kontroli str. 1023-1026)

Działanie 4.5 Wsparcie inwestycji o dużym znaczeniu dla gospodarki

Nadzór nad procesem naboru i wyboru projektów do dofinansowania w ramach Działania 4.5 PO IG, IP realizowała na podstawie procedur ujętych w *Instrukcji Wykonawczej Instytucji Pośredniczącej dla III, IV, V, i VI osi priorytetowej Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka 2007 – 2013*²¹. Instytucja Pośrednicząca, podobnie jak w Działaniu 4.3, uczestniczyła w procesie oceny projektów poprzez weryfikację list rankingowych oraz ich suplementów i korekt.

Przestrzeganie przez IW/IP II procedur w zakresie naboru projektów do dofinansowania i procesu podpisywania umów, IP sprawdzała także podczas kontroli systemowych, przeprowadzanych według wytycznych określonych w *Instrukcji Wykonawczej* i zgodnych z zakresem ujętym w *Wytycznych procesu kontroli*. W *Wytycznych* zawarto wymóg przeprowadzenia przez IP jednej kontroli systemowej w roku w każdej IW/IP II. W pięciu kontrolach systemowych przeprowadzonych w latach 2008-2014 w ramach nadzoru nad Działaniem 4.5 IP nie stwierdziła nieprawidłowości

¹⁸ Z wyjątkiem naboru w działaniu 4.3 w 2009 r., gdzie zgodnie z obowiązującym wtedy porozumieniem pomiędzy IP oraz IZ, zatwierdzenie dokumentacji konkursowej należało do kompetencji Instytucji Zarządzającej.

¹⁹ Instrukcja Wykonawcza Instytucji Pośredniczącej II stopnia dla Działania 4.3 Kredyt technologiczny – zatwierdzona przez Instytucję Pośredniczącą 25 września 2013 r., w której w Rozdziale 5 określony został proces wyboru projektu do dofinansowania w formie premii gwarancyjnej/technologicznej.

²⁰ Weryfikacja zgodnie z Instrukcją Wykonawczą Instytucji Pośredniczącej dla III, IV, V, i VI osi priorytetowej Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka 2007 – 2013 – Procedura 11.2 Przekazywanie przez Instytucję Pośredniczącą list rankingowych (korekt list rankingowych, suplementów do list rankingowych) do zatwierdzenia przez Instytucję Zarządzającą.

²¹ Dalej Instrukcja Wykonawcza.

w zakresie procesu naboru i oceny wniosków o dofinansowanie oraz podpisywania umów, w rozumieniu art. 2 pkt 7 Rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006²².

(dowód: akta kontroli str. 1077-1082)

W wyniku weryfikacji, przed akceptacją list rankingowych, IP stwierdziła w jednym przypadku niezgodność pomiędzy listą rankingową (4.5/1/2012 – podziałanie 4.5.1) przekazaną przez IW/IP II a protokołem z oceny Komisji Konkursowej. Instytucja Pośrednicząca wystąpiła do IW/IP II o usunięcie stwierdzonych niezgodności. W przypadku Działania 4.3 nie stwierdzono nieprawidłowości w sporządzaniu list rankingowych przekazanych przez IW/IP II.

(dowód: akta kontroli str. 1197-1749)

Ustalone
nieprawidłowości

Nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. W wyniku zmian w realizacji Działania 4.3 PO IG, wprowadzonych *ustawą z dnia 3 lutego 2011 r. o zmianie ustawy o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej*²³, uniezależniono wypłatę premii technologicznej od wysokości osiągniętych przychodów ze sprzedaży towarów lub usług będących wynikiem inwestycji technologicznej. Dokonaniu tej istotnej zmiany, zwiększającej zainteresowanie przedsiębiorców uczestnictwem w tym Działaniu nie towarzyszyło jednak wprowadzenie wskaźników rezultatu odnoszących się do efektywności projektów. W przypadku Działania 4.5, wskaźnik rezultatu odnoszący się do liczby miejsc pracy nie był wskaźnikiem obligatoryjnym, natomiast wskaźnik rezultatu odnoszący się do efektów ekonomicznych realizacji projektu był wskaźnikiem nieobligatoryjnym tylko w Poddziałaniu 4.5.2.

Instytucja Zarządzająca PO IG poinformowała²⁴, że:

- dla Działania 4.3 wskaźniki rezultatu podane we wnioskach o dofinansowanie, określone zostały zgodnie ze wskaźnikami rezultatu dla tego działania określonymi w *Szczegółowym opisie priorytetów Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka 2007 – 2013*²⁵. Wskaźniki te opisujące wprowadzone w przedsiębiorstwie innowacje produktowe i procesowe, w największym stopniu odnoszą się do celu IV osi priorytetowej PO IG,
- dla Działania 4.5 komponent prac badawczych nie był wymagany elementem dla wszystkich projektów, dlatego też nie było uzasadnione, żeby wskaźnik dotyczący przychodów ze sprzedaży wyników prac B+R był wskaźnikiem obligatoryjnym.

IW/IP II poinformowała²⁶, że:

- przyjęte w Działaniu 4.3 wskaźniki stanowią logiczną konsekwencję definicji nowej technologii zawartej w art. 2 ust. 1 pkt 9 *ustawy z dnia 30 maja 2008 r. o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej*²⁷,
- w momencie formułowania wskaźników rezultatu, na podstawie art. 9 ust. 6²⁸ ww. ustawy, osiągnięcie przychodów ze sprzedaży nowych (udo-

²² Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999 – Dz. Urz. UE L 210 z 31.07.2006 r. s. 25, ze zm.

²³ Dz.U. z 2011 r. Nr 85, poz. 457.

²⁴ Pismo z MliR DKI-X-073-3-TK/14 z 5 grudnia 2014 r.

²⁵ Dokument opracowany przez Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, poprzednio Ministerstwo Rozwoju Regionalnego. Dokument opracowany na podstawie Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka 2007 – 2013, zatwierdzonego decyzją Komisji Europejskiej z dnia 30 października 2007 r. K(2007) 4562 oraz uchwałą Rady Ministrów z dnia 30 października 2007 r. dalej także: SzOP.

²⁶ Pismo BGK nr DPE/064/6056/2014/MM z 22 grudnia 2014 r.

²⁷ Dz. U. z 2014 r. poz. 226.

skonalonych) usług (towarów) było warunkiem niezbędnym do wypłaty dofinansowania, tym samym określenie dodatkowego wskaźnika „osiągnięte przychody” lub „wzrost sprzedaży” nie miało wówczas uzasadnienia,

- definiowanie wskaźnika rezultatu projektu „wzrost zatrudnienia” było niecelowe, ponieważ wdrożenie innowacji o charakterze technologicznym wiąże się zazwyczaj z zastępowaniem dotychczasowych procesów, procesami zakładającymi automatyzację i robotyzację, tym samym co do zasady nie wpływają na wzrost zatrudnienia, ale mogą prowadzić do jego ograniczenia bądź utrzymania stałego jego poziomu w danym przedsiębiorstwie.

(dowód: akta kontroli str. 3272-3277)

2. W wyniku przeglądu 15 list rankingowych²⁹ wraz z ich suplementami i korektami, stwierdzono, że w korekcie nr 3 do Listy rankingowej 4.5.2/2/2012 z dnia 20 czerwca 2014 r. zaakceptowanej przez IP w dniu 26 czerwca 2014 r. i zatwierdzonej przez IZ w dniu 30 czerwca 2014 r., dla 35 projektów rekomendowanych do dofinansowania podano niższą o 9 536,3 tys. zł łączną kwotę wnioskowanego dofinansowania.

Według wyjaśnień DPO, była to ewidentna pomyłka pisarska, nie mająca wpływu na poziom wykorzystania alokacji w Działaniu 4.5.

(dowód: akta kontroli str. 1454-1461, 3114-3118)

1.3 Procedura odwoławcza przed Instytucją Pośredniczącą

Opis stanu
faktycznego

Procedura odwoławcza, zawierająca terminy i tryby rozpatrywania protestów wniesionych przez wnioskodawców, w ramach PO IG określona została w załączniku nr 4 do SzOP.

Na 1 528 wniosków o dofinansowanie podlegających ocenie przez IW/IP II, w ramach Działania 4.3 PO IG, 538 wnioskodawców (35,2%) złożyło protest do oceny ich wniosków, w tym 113 protestów dotyczyło oceny formalnej i 425 oceny merytorycznej. W odniesieniu do:

- 59 protestów (11%) postępowanie odwoławcze zostało zakończone na poziomie IW/IP II, w tym 48 protestów zostało uwzględnionych,
- 479 protestów (tj. 89%) zostało przekazanych do rozpatrzenia przez IP, która uwzględniła 46 protestów (tj. 9,6%).

W odniesieniu do 59 protestów nie uwzględnionych przez IP wnioskodawcy skierowali sprawę na drogę postępowania sądowego. W 12 przypadkach sądy uwzględniły wniesione protesty (tj. 20,3%).

(dowód: akta kontroli str. 483, 484, 576-811)

W ramach Działania 4.5 PO IG, protesty do oceny przez IW/IP II 417 wniosków o dofinansowanie złożyło 160 wnioskodawców. Protesty te stanowiły 38,4% liczby złożonych wniosków, przy czym 50 protestów dotyczyło oceny formalnej, a 110 oceny merytorycznej. W przypadku:

- 41 protestów (25,6%), postępowanie odwoławcze zostało zakończone na poziomie IW/IP II, w tym 36 protestów zostało uwzględnionych (tj. 22,5%),
- 119 protestów (tj. 74,4%), zostało przekazanych do rozpatrzenia przez Instytucję Pośredniczącą, która uwzględniła 21 protestów (tj. 17,6%).

²⁸ Ust. 6 w art. 9 został wykreślony z dniem 23 maja 2011 r.

²⁹ Działanie 4.3 – 5 list rankingowych, Działanie 4.5 – 10 list rankingowych.

W odniesieniu do 22 protestów nie uwzględnionych przez IP, wnioskodawcy skierowali sprawę na drogę postępowania sądowego. W dwóch przypadkach sądy uwzględniły wniesione protesty (tj. 9,1%).

(dowód: akta kontroli str. 486, 487, 812-971)

Ustalone
nieprawidłowości

Nie stwierdzono nieprawidłowości.

1.4 Kontrole przeprowadzane przed Instytucją Pośredniczącą

Opis stanu
faktycznego

W Porozumieniu z dnia 8 maja 2007 r. w sprawie powierzenia Ministrowi Gospodarki funkcji Instytucji Pośredniczącej, zawarte zostało zobowiązanie do przeprowadzania przez IP kontroli systemowych i kontroli projektów na miejscu, zgodnie z rocznymi planami kontroli, zatwierdzonymi przez IZ oraz do przekazywania jej wykazów przeprowadzonych kontroli.

W latach 2007 – 2013, IP przeprowadziła po pięć kontroli systemowych w IW/IP II dla każdego z Działów 4.3 i 4.5 PO IG. Przy czym po połączeniu w Departamencie Wdrażania Programów Operacyjnych funkcji IP i IW/IP II, Departament ten nie przeprowadzał kontroli systemowych w odniesieniu dla Działania 4.5. Zmiany w zakresie kontroli systemowych nie obejmowały stałych elementów takich jak: nabór i ocena wniosków o dofinansowanie, podpisywanie umów o dofinansowanie, weryfikacja wniosków o płatność, wypełnianie obowiązków związanych z monitoringiem, sprawozdawczością, informacją i promocją, przeprowadzanie kontroli na miejscu realizacji projektu u beneficjenta. W informacjach pokontrolnych Instytucja Pośrednicząca formułowała zalecenia dotyczące kontrolowanych obszarów, w których stwierdzono uchybienia i nieprawidłowości.

Działalność Instytucji Pośredniczącej w zakresie wdrażania Działów 4.3 i 4.5 PO IG oraz IW/IP II dla Działania 4.5, podlegała kontrolom systemowym przeprowadzanym przez IZ, która w informacjach pokontrolnych formułowała zalecenia w zakresie stwierdzonych uchybień.

(dowód: akta kontroli str. 2235-2344)

Realizując obowiązki wynikające z porozumienia z 8 maja 2007 r., IP przekazywała do IZ w wymaganych terminach kwartalne zestawienia o przeprowadzonych kontrolach, a także raporty o nieprawidłowościach przekazywanych do Komisji Europejskiej (KE)³⁰ oraz zestawienia nieprawidłowości nieraportowanych do KE³¹.

(dowód: akta kontroli str. 2102-2331, 2343, 2344)

Ustalone
nieprawidłowości

Nie stwierdzono nieprawidłowości.

1.5 Monitorowanie przez IP wskaźników realizacji projektów w Działaniach 4.3 i 4.5

Opis stanu
faktycznego

Monitorowanie przez IP wskaźników realizacji Działów 4.3 i 4.5 było realizowane poprzez analizę danych przekazanych przez IW/IP II w ramach złożonych sprawozdań okresowych za pierwsze półrocze danego roku oraz sprawozdań rocznych.

³⁰ Jeden raport kwartalny dotyczący nieprawidłowości w Działaniu 4.3 oraz siedem raportów kwartalnych odnoszących się do Działania 4.5. o łącznej wartości wykazanych nieprawidłowości 5 183,8 tys. euro. Od 2012 r. raporty o nieprawidłowościach były sporządzane i przekazywane do IZ za pośrednictwem systemu IMS (*Irregularity Management System*).

³¹ Przykładowe nieprawidłowości nie były raportowane do KE: podwójna refundacja kosztów zatrudnienia w ramach 1 stanowiska pracy, zawyżenie wydatków, składka emerytalna i rentowa wyliczona w nadmiernej wysokości, nieprawidłowe wyliczenie składek emerytalno-rentowych, brak realizacji działań promocyjnych, niekwalifikowane wydatki ze względu na ich odtworzeniowy charakter, zaliczenie kosztów operacyjnych (przebieg) jako kwalifikowalne, wydatki nie spełniające kryteriów środków trwałych, rozbieżność kwot wykazana w dokumentach księgowych, nabycie materiałów bez dokumentów potwierdzających ich odbiór, brak związku kosztów dokumentacji z kategorią wydatków, wydatki na szkolenia nieobjęte projektem.

Informacje dotyczące trwałości realizacji projektów objętych dofinansowaniem IP otrzymywała od IW/IP II, która zagadnienie to sprawdzała w trakcie kontroli na miejscu realizacji projektu.

W przypadku Działania 4.5, weryfikacja trwałości projektów dokonywana była dodatkowo na podstawie informacji zamieszczanych przez beneficjentów w części sprawozdawczej wniosków o płatność.

W ramach Działania 4.3 IW/IP II nie stwierdziła przypadków niedochowania trwałości projektów przez beneficjentów.

W ramach Działania 4.5 IW/IP II stwierdziła niedotrzymanie obowiązku trwałości projektu u jednego beneficjenta, realizującego projekt *Stworzenie Centrum Badawczo-Rozwojowego Transsystem SA* (umowa PO IG.04.05.02-00-29/09). W dniu 5 września 2012 r. w Monitorze Sądowym i Gospodarczym ukazało się postanowienie o upadłości obejmującej likwidację majątku PPH Transsystem SA. W odpowiedzi na wystąpienie IW/IP II, syndyk masy upadłościowej poinformował, że projekt nie jest realizowany, a tym samym nie są utrzymywane wskaźniki projektu. W związku z powyższym IW/IP II wezwała³² beneficjenta do zwrotu całości dofinansowania w wysokości 1 979,9 tys. zł.

IW/IP II poinformowała³³, że:

1. Udział beneficjentów w Działaniach 4.3 i 4.5 przekłada się wprost na wzrost ich poziomu konkurencyjności na rynku lokalnym, krajowym i międzynarodowym, ponieważ zgodnie z założeniami PO IG na lata 2007 – 2013 projekty realizowane w ramach IV Osi Priorytetowej powinny cechować się dużym stopniem innowacyjności wdrażanego rozwiązania. W związku z tym wszystkie bieżące analizy dokonywane w ramach tych działań można również traktować jako analizy stopnia konkurencyjności beneficjentów, a wszelkie działania podejmowane przez IP i IW/IP II w celu poprawy istniejącego systemu wdrażania, jako działania zmierzające do poprawy pozycji konkurencyjnej beneficjentów. Działaniami w tym zakresie były m.in.:
 - zmiany w programach pomocowych: Działanie 4.3 – nowelizacja *ustawy o niektórych formach wsparcia działalności innowacyjnej*, Działanie 4.5 – nowelizacja *rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 2 kwietnia 2008 r. w sprawie udzielania pomocy finansowej dla inwestycji o dużym znaczeniu dla gospodarki w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka, 2007-2013*³⁴; zmiany te skutkowały zwiększeniem zainteresowania Działaniami przez potencjalnych wnioskodawców,
 - zmiana zasad zawierania umów o dofinansowanie (Działanie 4.5) – umożliwienie zawierania umów warunkowych z wnioskodawcami, których projekty zostały zatwierdzone do wsparcia lecz oczekiwały na dokumentację niezbędną do zawarcia umowy,
 - zmiana systemu oceny wniosków – wprowadzenie Panelu Ekspertów dla naborów wniosków przeprowadzonych w 2012 r. skutkujące usprawnieniem procesu oceny wniosków – Działanie 4.5,
 - zmiana kryteriów oceny wniosków – zwiększenie nacisku na poziom innowacyjności i komponentu B+R w ramach projektu; zmiana wpłynęła na jakość realizowanych projektów, które w jeszcze większym stopniu zostały zo-

³² Wezwanie do zwrotu doręczone 10 marca 2014 r. Do dnia 1 grudnia 2014 r. beneficjent nie dokonał zwrotu otrzymanego dofinansowania.

³³ Pismo Dyrektora DPO z dnia 16 grudnia 2014 r.

³⁴ Dz.U. z 2008 r. Nr 61, poz. 379, ze zm., zastąpione rozporządzeniem Ministra Gospodarki z dnia 8 maja 2009 r. w sprawie udzielania pomocy finansowej dla inwestycji o dużym znaczeniu dla gospodarki w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka, 2007-2013 (Dz.U. z 2009 r. Nr 75, poz. 638, ze zm.). Rozporządzenie utraciło moc z dniem 31 grudnia 2013 r.

rientowane na zwiększenie innowacyjności oraz prowadzenie prac badawczo-rozwojowych,

- zmiana dokumentacji rozliczeniowej – umożliwienie rozliczania kosztów miejsc pracy poprzez *Zestawienie kosztów dla nowoutworzonych miejsc pracy*, umożliwienie rozliczania wniosków o płatność na podstawie *Zestawień dokumentów księgowych* od pierwszego wniosku.
2. W obszarze zwiększenia zatrudnienia w ramach Działów 4.3 i 4.5, Instytucja Pośrednicząca w 2010 r. zrealizowała badanie ewaluacyjne – *Ocena wpływu wsparcia udzielanego w ramach IV Osi Priorytetowej Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka na tworzenie nowych, trwałych miejsc pracy*. Zgodnie z wynikami ewaluacji w ramach IV Osi Priorytetowej powinno zostać utworzonych od 48 do 50 tys. nowych miejsc pracy, przy początkowym założeniu utworzenia 42,5 tys. nowych miejsc pracy. Dla Działów 4.3 i 4.5 najważniejsze wnioski z przeprowadzonych badań dotyczyły:
- możliwości tworzenia nowych miejsc pracy w Działaniu 4.3, pomimo iż na etapie przygotowania działania nie założono odpowiedniego wskaźnika monitorującego,
 - wskazania Działania 4.5, jako generującego najwięcej nowych miejsc pracy, przy najniższych kosztach ich utworzenia w ramach IV Osi Priorytetowej.

Według danych zawartych w załączniku do sprawozdania Instytucji Pośredniczącej z realizacji Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka za I półrocze 2014 r. wynika, że w Działaniu 4.3 osiągnięte zostaną założone dla niego wskaźniki produktu i rezultatu, określone w załączniku 4.2 SzOP.

(dowód: akta kontroli str. 2997-3113)

Ustalone
nieprawidłowości

Nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że pomimo zawarcia umów o dofinansowanie ze wszystkimi wnioskodawcami, których projekty zostały rekomendowane do dofinansowania, i którzy nie zrezygnowali z przyznanego dofinansowania, według danych zawartych w załączniku do sprawozdania IP z realizacji PO IG za I półrocze 2014 r., w realizacji Działania 4.5 nie zostaną osiągnięte założone wartości następujących wskaźników:

	2014 r. – I półrocze		wartość docelowa 2015	% realizacji wskaźnika w 2015
	realizacja – umowy zakończone	realizacja szacowana wg zawartych umów		
<i>wskaźniki produktu</i>				
liczba projektów wspartych ze środków działania 4.5	46	134	155	86,5%
liczba inwestycji, które uzyskały wsparcie – sektor produkcyjny	6	25	65	38,5%
<i>wskaźniki rezultatu</i>				
liczba utworzonych miejsc pracy – sektor produkcyjny	2 153	5 494	20 000	27,5%
liczba firm sektora MSP wspólnie pracujących z beneficjentami	334	331	2 000	16,6%

(dowód: akta kontroli str. 3101-3113)

Ocena częściowa

Pozytywna.

2 Działalność Instytucji Wdrażającej/Pośredniczącej II stopnia w ramach Działania 4.5 Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka

2.1 Przygotowanie konkursów i wybór projektów przez IW/IP II

Opis stanu faktycznego

Zasady aplikowania, reguły wyboru projektów do dofinansowania oraz przygotowanie i przebieg konkursów w ramach działania 4.5 PO IG, zostały określone w Instrukcji Wykonawczej IP dla III, IV, V, i VI osi priorytetowej PO IG oraz w Regulaminie przeprowadzania konkursu w ramach PO IG³⁵ (stanowiącym załącznik do Instrukcji). Zgodnie z ww. dokumentami IW/IP II ogłaszała nabór wniosków o dofinansowanie projektów na podstawie *ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 8 maja 2009 r. w sprawie udzielania pomocy finansowej dla inwestycji o dużym znaczeniu dla gospodarki w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka, lata 2007-2013*³⁶ oraz zatwierdzonymi procedurami³⁷ dla tego Działania.

Przed rozpoczęciem każdego naboru wniosków o dofinansowanie, IW/IP II dokonywała analizy dostępności środków, ustalała terminy i warunki konkursu oraz publikowała na stronach internetowych MG *Instrukcję wypełnienia wniosku w ramach działania 4.5 PO IG*.

IW/IP II we właściwy sposób publikowała wymagane ogłoszenia³⁸ o konkursach, zarówno w formie ogłoszeń w prasie ogólnokrajowej jak i na stronach internetowych MG oraz dokonywała weryfikacji poprawności i kompletności dokumentacji składającej się na wniosek. Nie wystąpiły przypadki rezygnacji z konkursu lub ograniczenia³⁹ jego zakresu z powodu braku środków.

(dowód: akta kontroli str. 1752-1753, 1799-1808)

W ramach Działania 4.5 PO IG w latach 2008-2012 nabory wniosków odbywały się w następujących terminach:

- w dniach 12 maja – 29 sierpnia 2008 r., na dofinansowanie w Poddziałaniach 4.5.1 i 4.5.2 przewidziano odpowiednio: 422 688 tys. zł i 281 790 tys. zł,
- w dniach 2 marca – 31 grudnia 2009 r., na Poddziałanie 4.5.1 przeznaczono 1 052 160 tys. zł oraz w dniach 25 maja – 31 grudnia 2009 r. na Poddziałanie 4.5.2 przeznaczono 1 059 360 tys. zł,

³⁵ Dokument zatwierdzony przez IP w dniu 5 listopada 2009 r. dalej zwany również Regulaminem, w którym określono zasady ubiegania się o wsparcie oraz zasady dokonywania oceny wniosków o dofinansowanie.

³⁶ Dz. U. z 2009 r. Nr 75 poz. 638.

³⁷ Wnioski o dofinansowanie w ramach poszczególnych naborów do działania 4.5 PO IG przyjmowane były zgodnie z ogłoszeniem o naborze wniosków zamieszczonym w prasie ogólnopolskiej, na stronie internetowej MG oraz w Regulaminie przeprowadzania konkursu w ramach PO IG, Priorytet 4: Inwestycje w innowacyjne przedsięwzięcia, Działanie 4.5: Wsparcie inwestycji o dużym znaczeniu dla gospodarki, rozdział: Zasady ubiegania się o wsparcie (nabór 2009-2010) oraz rozdział: Tryb przeprowadzania naboru i oceny wniosków o dofinansowanie realizacji projektu (nabór 2008) publikowanym na stronie internetowej IW wraz z ogłoszeniem o naborze wniosków.

³⁸ Ogłoszenia w formie harmonogramu realizacji działań w trybie konkursowym zawierały m.in. informacje o rodzaju projektów podlegających dofinansowaniu, rodzaju podmiotów, które mogą ubiegać się o dofinansowanie, kwocie środków przeznaczonych na dofinansowanie projektów, poziomie dofinansowania projektów, maksymalnej kwocie dofinansowania projektu, kryteriach wyboru projektów, terminie, miejscu i sposobie składania wniosków o dofinansowanie projektu terminie rozstrzygnięcia konkursu, oraz informacji, gdzie zamieszczona została pełna dokumentacja konkursowa. Wymagana dokumentacja była akceptowana i zatwierdzana przez IP i IZ.

³⁹ O bardzo dużym zainteresowaniu beneficjentów wsparciem w ramach działania 4.5 PO IG w 2012 r. (ostatni nabór wniosków realizowany od 16 do 27 stycznia 2012 r.) stanowi liczba i wartość złożonych wniosków o dofinansowanie. W ramach tego naboru wpłynęły 204 wnioski na łączną kwotę wnioskowanego dofinansowania 4 979 762 tys. zł (z czego w ramach Poddziałania 4.5.1 złożono 29 wniosków na kwotę wsparcia ok. 2 339 781 tys. zł, a w ramach Poddziałania 4.5.2 złożono 175 aplikacji na łączną kwotę wnioskowanego dofinansowania 2 639 981 tys. zł). W ramach tego naboru zawarto osiem umów w Poddziałaniu 4.5.1 (na kwotę dofinansowania 732 549 tys. zł) i 59 umów w Poddziałaniu 4.5.2 (na kwotę 606 858 tys. zł). Suma podpisanych umów nie przekroczyła wartości dostępnej alokacji na ten nabór. Pozostali wnioskodawcy nie spełniali kryteriów naboru.

- w dniach 31 marca – 24 czerwca 2010 r. oraz 2 listopada 2010 r. na Poddziałanie 4.5.1 przeznaczono kolejno 598 890 tys. zł i 931 232,5 tys. zł oraz w dniach 31 marca – 7 czerwca 2010 r. na Poddziałanie 4.5.2 przeznaczono 598 890 tys. zł,
- w dniach 16 – 27 stycznia 2012 r. na Poddziałania 4.5.1 i 4.5.2 przeznaczono odpowiednio 897 377 tys. zł i 679 280,5 tys. zł.

W trakcie oceny wniosków IW/IP II dokonywała oceny spełnienia kryteriów formalnych (stwierdzenie czy projekt „co do zasady” kwalifikuje się do wsparcia), natomiast powoływana Komisja Konkursowa ds. oceny projektów w ramach Działania 4.5, dokonywała oceny spełnienia kryteriów merytorycznych obligatoryjnych i fakultatywnych. Zakwalifikowane do wsparcia projekty były umieszczane na listach rankingowych, które były akceptowane przez IP i zatwierdzane przez IZ.

Zgodnie z obowiązującym regulaminem dla naborów wniosków o dofinansowanie przeprowadzanych w latach 2008-2010, ocena merytoryczna projektu dokonywana była indywidualnie przez co najmniej dwóch członków oceniających dla każdej grupy kryteriów (finansowe, innowacyjność i pozostałe). W przypadku wystąpienia rozbieżności⁴⁰ w ocenie merytorycznej pomiędzy członkami Komisji Konkursowej, wniosek kierowany był do trzeciej oceny merytorycznej, dokonywanej przez trzecią osobę, której ocena była decydująca w danym kryterium.

Z uwagi na charakter i specyfikę kryteriów merytorycznych obligatoryjnych ustalonych dla Działania 4.5 PO IG, w celu uniknięcia rozbieżności w ocenie ekspertów dla naboru wniosku, IW/IP II dokonała w 2012 r. modyfikacji systemu wyboru projektów⁴¹ polegającym na przeprowadzeniu w trakcie posiedzenia Komisji Konkursowej spotkań zespołu ekspertów w formie panelu ekspertów z wnioskodawcami prezentującymi swoje projekty. W ramach tego panelu ocenę przeprowadzało trzech ekspertów oceniających kryteria innowacyjności oraz po dwóch w zakresie kryteriów finansowych i pozostałych. Ocena merytoryczna fakultatywna odbywała się po uzyskaniu pozytywnej oceny z kryteriów merytorycznych obligatoryjnych. Warunkiem otrzymania oceny pozytywnej dla projektu było uzyskanie oceny pozytywnej od co najmniej dwóch ekspertów oceniających kryteria innowacyjności oraz co najmniej jednego eksperta oceniającego kryteria finansowe oraz pozostałe.

Do najważniejszych zmian jakie zostały wprowadzone w ramach realizacji działania 4.5, należały decyzje o złagodzeniu kryteriów wyboru projektów, dotyczące działalności B+R oraz tworzenia nowych miejsc pracy.

W ramach Poddziałania 4.5.2 w 2009 r. kryterium zdolności do realizacji prac badawczych, przeniesione zostało z obligatoryjnych do fakultatywnych, zmniejszono wagę kryterium fakultatywnego w zakresie udziału wśród nowozatrudnionych osób z wyższym wykształceniem.

W 2010 r. zmniejszono wagę kryterium dotyczącego wzrostu zatrudnienia (z min. 200 do 100 osób), zmniejszenie w kryterium fakultatywnym progu minimalnej liczby osób (zatrudnionych) z 201 do 101. W poddziałaniu 4.5.1 odpowiednio zmniejszono progi kryterium z 200 do 150 osób i z 201 do minimum 151 osób. Zmniejszone zostały również progi dla maksymalnej liczby punktów.

W 2012 r. wprowadzony został do oceny merytorycznej obligatoryjnej – panel ekspertów, kryterium komponent B+R oraz zdolność do realizacji prac badawczych (dla projektów w zakresie utworzenia czy rozbudowy centrum badawczo-rozwojowego

⁴⁰ Powodem rozbieżności w ocenie eksperckiej jaki pojawiał się w trakcie oceny merytorycznej, był m.in. aspekt innowacyjny i finansowy projektu odnoszący się w szczególności do kryterium „Planowane wydatki są kwalifikowane w ramach działania, uzasadnione, racjonalne i adekwatne do zakresu i celów działania” oraz kryterium „Informacje zawarte we wniosku lub załączone dokumenty (np. promesa kredytowa) potwierdzają zdolność wnioskodawcy do sfinalizowania projektu”.

⁴¹ Zmiany te związane były z koniecznością wprowadzenia zmian w Szczegółowym opisie priorytetów PO IG.

stał się obligatoryjny). Wprowadzono jako kryterium fakultatywne wzrost liczby personelu z wykształceniem wyższym w ramach komponentu B+R.

W latach 2009-2012 IW/IP II przeprowadzała działania informacyjno-promocyjne poświęcone wspieraniu inwestycji w ramach działania 4.5 PO IG, poprzez organizację konferencji, warsztatów, spotkań informacyjno-promocyjnych, seminariów poświęconych prawidłowemu przygotowaniu wniosku o dofinansowanie, omówieniu modelu finansowego (stanowiącego podstawę do oceny sytuacji ekonomiczno-finansowej wnioskodawcy), omówieniu kryteriów oceny formalnej i merytorycznej projektów, przygotowania dokumentacji środowiskowej, kontroli nieprawidłowości, rozliczania wydatków w ramach projektu.

Ponadto, w celu zminimalizowania powtarzających się we wnioskach o dofinansowanie uchybień, IW/IP II zamieściła na stronach internetowych MG listę najczęściej popełnianych przez wnioskodawców błędów⁴² oraz listę odpowiedzi na najczęściej zadawane pytania.

We wszystkich rundach w ramach Poddziałania 4.5.1 zgłoszono 23 protesty do dokonanej oceny, co stanowiło 32% liczby złożonych wniosków (72 projekty), z tego siedem do oceny formalnej i 16 do oceny merytorycznej. Spośród 14 protestów pozytywnie rozpatrzonych, dziewięć zostało uwzględnionych przez IW/IP II, a pięć przez IP/IZ. Do dofinansowania zatwierdzono łącznie 46 projektów, natomiast umowy o dofinansowanie zawarto na 32 projekty o łącznych całkowitych kosztach realizacji projektów w wysokości 12 418,2 tys. zł i dofinansowaniu na kwotę 2 484,4 tys. zł.

W ramach Poddziałania 4.5.2, na 345 złożonych wniosków zgłoszono 137 protestów do dokonanej oceny (40%), z tego 43 protesty dotyczyły oceny formalnej, zaś 94 - oceny merytorycznej. Spośród 43 protestów rozpatrzonych pozytywnie, 27 zostało uwzględnionych przez IW/IP II, a 16 na poziomie IP/IZ. Zatwierdzono do dofinansowania 155 wnioskowanych projektów, natomiast zawarto umowy o dofinansowanie dla 129 projektów o łącznych całkowitych kosztach realizacji projektów w wysokości 5 374,2 tys. zł oraz o łącznym dofinansowaniu na kwotę 1 568,6 tys. zł. Wśród głównych przyczyn niezakwalifikowania wniosków do wsparcia w ramach Działania 4.5 PO IG było niespełnienie przez wnioskodawcę kryterium w zakresie potwierdzenia zdolności sfinansowania projektu (np. brak uchwały właściwych organów wnioskodawcy o podwyższeniu kapitału⁴³), brak potwierdzenia, że planowane wydatki są kwalifikowane w ramach Działania (w tym, że są uzasadnione, racjonalne i adekwatne do zakresu i celów Działania) a także nieudokumentowanie zadeklarowanych źródeł finansowania projektu.

(dowód: akta kontroli str. 1799-1808, 1879-1882)

Ustalone
nieprawidłowości

Ne stwierdzono nieprawidłowości.

⁴² Najczęściej popełniane przez wnioskodawców działania 4.5 PO IG błędy dotyczyły: niewłaściwego określenia terminów realizacji poszczególnych działań w harmonogramie rzeczowo-finansowym, błędnie określonych wartości i dat składania poszczególnych wniosków o płatność, brak spójności pomiędzy datami zakończenia realizacji projektu i wniosku o płatność końcową, brak lub błędne wskazania wartości bazowych wskaźników realizacji projektu, błędy arytmetyczne, braki w niezbędnej dokumentacji, niezgodność wersji papierowej z wersją elektroniczną.

⁴³ Np. zdaniem IW/IP II, potwierdzenie podniesienia kapitału zakładowego w formie zapisu w umowie o promesie pożyczki ze spółką matką było niewystarczające – wymagana była właściwa uchwała organów spółki, której nie przedłożono.

2.2 Zawieranie umów z beneficjentami w Działaniu 4.5

W ramach naborów prowadzonych dla Działania 4.5 w trakcie dziewięciu rund aplikacyjnych do IW/IP II wpłynęło łącznie 417 wniosków o łącznej wartości wnioskowanego dofinansowania 11 602 087,5 tys. zł⁴⁴. W ocenie formalnej pozytywnie zostało ocenionych 341 wniosków, z czego na etapie oceny merytorycznej pozytywną ocenę otrzymało 201 wniosków, o wartości rekomendowanego dofinansowania 5 464 039,9 tys. zł. Wnioski te zostały rekomendowane do dofinansowania przez Komisje Konkursowe powołane przez IW/IP II, zaakceptowane przez IP i zatwierdzone przez IZ. Spośród 201 wnioskodawców, których wnioski zostały zatwierdzone przez IZ do dofinansowania, 39 wnioskodawców zrezygnowało z podpisania umowy o dofinansowanie. Ponadto w odniesieniu do jednego wnioskodawcy⁴⁵, IW/IP II odmówiła podpisania umowy z uwagi na ogłoszenie jego upadłości.

W latach 2008-2014 zawartych zostało 161 umów na łączną kwotę dofinansowania 4 052 984,9 tys. zł (2 484 366,7 tys. zł w Poddziałaniu 4.5.1 i 1 568 618,2 tys. zł w Poddziałaniu 4.5.2). W analizowanym Działaniu rozwiązanych zostało 30 umów na łączną kwotę dofinansowania w wysokości 760 030 tys. zł, co stanowiło 18,8% łącznej kwoty dofinansowania, z tego w Poddziałaniach 4.5.1 i 4.5.2 odpowiednio: 558 101,5 tys. zł (22,5%) i 201 928,5 tys. zł (12,9%).

Łączna kwota dofinansowania w 131 umowach aktywnych wyniosła 3 292 954,9 tys. zł, z tego w Poddziałaniach 4.5.1 i 4.5.2 odpowiednio: 1 926 265,2 tys. zł i 1 366 689,7 tys. zł. Całkowite koszty realizacji projektów w ramach ww. 131 umów aktywnych wyniosły 14 702 369,2 tys. zł, z tego 9 886 458 tys. zł w Poddziałaniu 4.5.1 i 4 815 911,2 tys. zł w Poddziałaniu 4.5.2.

Według stanu na dzień 17 listopada 2014 r., łączna kwota wypłaconego dofinansowania, dla projektów realizowanych w Działaniu 4.5 wyniosła 2 402 527,2 tys. zł, co stanowiło 73% wartości dofinansowania wynikającego z umów aktywnych. Zakończono realizację 48 umów na łączną kwotę dofinansowania 852 773,3 tys. zł, co stanowiło 25,9% kwoty dofinansowania, z tego w Poddziałaniach 4.5.1 i 4.5.2 odpowiednio: 439 241,1 tys. zł (22,8%) i 413 532,2 tys. zł (30,3%).

W celu potwierdzenia wkładu finansowego w ramach działania 4.5 PO IG, do KE przekazanych zostało 22 tzw. dużych projektów, z których dziewięć uzyskało⁴⁶ pozytywną decyzję, 12 projektów znajdowało się w trakcie oceny merytorycznej⁴⁷, a jeden projekt został przez KE odrzucony. Zdaniem KE⁴⁸, projekt ten nie był innowacyjny, bowiem proponowana technologia była powszechnie stosowana, a projekt nie spełniał kryteriów osi IV PO IG i nie służył efektywnemu wykorzystaniu alokowanych środków.

Na 161 zawartych umów o dofinansowanie, wystąpiło 12 przypadków opóźnień w ich terminowym zawieraniu⁴⁹. Najdłuższe opóźnienie w zawarciu umowy wyniosło 23 dni. Opóźnienia w zawieraniu umów o dofinansowanie spowodowane były oczekiwaniem na zatwierdzenie umowy przez Departament Budżetu i Finansów⁵⁰, ko-

⁴⁴ W kolejnych etapach oceny wniosków zrezygnowało łącznie 14 wnioskodawców, w tym ośmiu na etapie oceny formalnej i sześciu na etapie oceny merytorycznej.

⁴⁵ Dolnośląskie Surowce Skalne SA – upadłość spółki ogłoszona przez Sąd w dniu 17 kwietnia 2012 r.

⁴⁶ Według stanu na dzień 12 stycznia 2015 r.

⁴⁷ Pomimo udzielanych na bieżąco wyjaśnień i odpowiedzi na pytania KE przez beneficjentów (za pośrednictwem i po konsultacjach z IP i IZ oraz organizowanych spotkaniach roboczych pomiędzy stronami) rozpatrywanie projektów trwa kilka lat. Najdłużej rozpatrywany projekt znajdujący się w dalszym ciągu w ocenie KE, został przekazany po raz pierwszy do KE 21 maja 2010 r. Pozostałe projekty zostały złożone w 2012 lub 2013 r.

⁴⁸ Decyzja C(2014)2289 final z dnia 7 kwietnia 2014 r. dla projektu CCI2009PL161PR039.

⁴⁹ Pismo znak DPO-V-63521-119/21/14 z dnia 28 listopada 2014 r.

⁵⁰ Dalej także: DBF.

niecznością aktualizacji wzoru umowy dla beneficjenta czy też nieobecnością osoby uprawnionej do podpisania umowy ze strony IW/IP II.

(dowód: akta kontroli str. 480, 481, 486-488, 973-1002, 1754-1774, 1954-1957, 1962-2094, 3396-3399)

Wystąpiły dwa przypadki zmniejszenia, na wniosek beneficjenta, kwot dofinansowania przed zawarciem umowy. W trakcie realizacji umów o dofinansowanie wystąpiły przypadki zmniejszenia przyznanych kwot dofinansowania m.in. z powodu: niższej ceny nabycia środków trwałych, zmian zakresu rzeczowego projektu, uznania przez beneficjenta części środków trwałych za niekwalifikowalne w projekcie – pominięcia procedury konkurencyjności, uznanie przez IW/IP II na etapie weryfikacji wniosków o płatność części wydatków za niekwalifikowalne⁵¹.

W przypadku 48 zakończonych projektów zmniejszono dofinansowanie z ww. przyczyn na łączną kwotę 27 129,1 tys. zł. Środki te zostały przeznaczone na realizację kolejnych projektów.

(dowód: akta kontroli str. 972-988, 3385-3395)

IW/IP II dokonywała dwuetapowego sprawdzania wnioskodawcy w zakresie czy nie jest on wykluczony z możliwości otrzymania dofinansowania ze środków europejskich. Na etapie oceny wniosku sprawdzała czy wnioskodawca dołączył do wniosku o dofinansowanie stosowne oświadczenie. Następnie przed zawarciem umowy o dofinansowanie, weryfikowała prawdziwość złożonego oświadczenia, występując do Ministra Finansów o potwierdzenie, że wnioskodawca nie jest wykluczony z możliwości otrzymania finansowania ze środków europejskich.

Dyrektor DPO oświadczyła⁵², iż nie wystąpiły przypadki potwierdzenia, że wnioskodawca jest wykluczony z możliwości otrzymania finansowania ze środków europejskich.

(dowód: akta kontroli str. 1799-1808, 1879-1953)

Dyrektor DPO⁵³ wyjaśniła, iż potwierdzenie czy wnioskodawcy nie są wykluczeni z możliwości otrzymania finansowania ze środków europejskich dokonywane było jednorazowo, zgodnie ze stanowiskiem IZ przedstawionym w piśmie z dnia 30 sierpnia 2010 r.

(dowód: akta kontroli str. 4514-4527)

Zawarcie umowy z GSG Towers Sp. z o.o.

W dniu 9 kwietnia 2010 r. GSG Towers Sp. z o.o.⁵⁴ złożyła wniosek o dofinansowanie przedsięwzięcia w ramach poddziałania 4.5.1. pn. „Utworzenie nowego zakładu produkcyjnego wież wiatrowych typu *onshore* i *offshore*”⁵⁵. W dniu 26 maja 2010 r. projekt ten uzyskał negatywną ocenę dwóch zespołów eksperckich w zakresie kryterium finansowego, tj. zdolności wnioskodawcy do sfinansowania projektu. Ekspersi zwrócili uwagę na zadeklarowany przez GSG Towers sposób finansowania projektu⁵⁶. GSG Towers przedstawiła oświadczenie ISD Stocznia Sp. z o.o.⁵⁷, z którego wynika, że zobowiązuje się ona do współfinansowania Projektu w kwocie do 47,5 mln euro. W przedmiotowym oświadczeniu zawarto zapis umożliwiający GSG

⁵¹ Pismo znak DPO-X-0910-5/1/14 z dnia 25 listopada 2014 r.

⁵² Pismo znak DPO-II-63511-326/3/14 z dnia 5 grudnia 2014 r. i DPO-II-63511-326/7/14 z dnia 12 grudnia 2014 r.

⁵³ Pismo znak DPO-IV-0910-3/1/15 z dnia 15 stycznia 2015 r.

⁵⁴ Wcześniejsza nazwa Energia Towers Sp. z o.o. (zwana dalej GSG Towers).

⁵⁵ Wniosek został uzupełniony w dniu 11 maja 2010 r.

⁵⁶ Projekt miał być finansowany kwotą dofinansowania (30% kosztów kwalifikowanych) i pożyczką od udziałowca w kwocie 166 850 266,09 zł. przy braku własnych źródeł finansowania.

⁵⁷ Obecnie Gdańsk Shipyard Group Sp. z o.o., 100% udziałowiec GSG Towers (zwana dalej GSG).

przeniesienie zobowiązania na inny podmiot z jego Grupy Kapitałowej, na co GSG Towers wyraziła zgodę. W ocenie eksperta⁵⁸, realizacja tego postanowienia oznaczałaby pozbawienie GSG Towers zasadniczego źródła finansowania. Należy zaznaczyć, iż w przedmiotowym oświadczeniu, ta sama osoba reprezentowała obie strony, zarówno GSG – jako Wiceprezes Zarządu, jak i GSG Towers – jako Prezes jednoosobowego Zarządu.

(dowód: akta kontroli str. 4256-4275)

W dniu 4 sierpnia 2010 r. wnioskodawca złożył protest, w którym m.in. oświadczył, że: *Umowa pożyczki zostanie skonstruowana w taki sposób, by nie zagrażała w żaden sposób funkcjonowaniu Energia Towers. W szczególności umowa pożyczki będzie przewidywać zobowiązanie do podwyższenia kapitału w takiej wysokości, aby kapitały własne Spółki nigdy nie osiągnęły wartości ujemnych (w trybie art. 240 ksh, tj. bez formalnego zwołania zgromadzenia wspólników, co spowoduje, iż do podwyższenia kapitału dojdzie już z chwilą opłacenia kapitału, bez konieczności oczekiwania na rejestrację zmiany umowy Spółki) poprzez konwertowanie odpowiedniej części pożyczki na kapitał w terminie krótszym niż dwa tygodnie od powzięcia wiadomości od Spółki o zaistniałej sytuacji, w której kapitał własny osiągnął wartość ujemną.* Na skutek złożonego protestu w dniu 18 sierpnia 2010 r. osoba oceniająca projekt⁵⁹ w zakresie kryteriów finansowych uznała protest za zasadny i wydała opinię uznającą kryterium za spełnione. Jako warunek podpisania umowy na dofinansowanie wskazała przedstawienie umowy pożyczki od udziałowca na kwotę nie mniejszą niż 166 850,3 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 4276-4290)

W dniu 5 października 2010 r. projekt został zatwierdzony przez Ministra Rozwoju Regionalnego do udzielenia wsparcia w wysokości wnioskowanej przez GSG Towers. Uzupełniając dokumentację niezbędną do zawarcia umowy o dofinansowanie, GSG Towers przekazała w dniu 30 września 2011 r. umowę pożyczki zawartą w dniu 15 września 2011 r. ze Stoczną Gdańsk S.A.⁶⁰, a w piśmie z dnia 21 listopada 2011 r. wyjaśniła podstawy zawartej i przedłożonej umowy pożyczki.

W wyniku rekomendowania przez IW/IP II podpisania umowy⁶¹, w dniu 22 grudnia 2011 r. została zawarta umowa o dofinansowanie Nr POIG.04.05.01-00-003/10-00 projektu „Utworzenie nowego zakładu produkcyjnego wież wiatrowych typu *onshore* i *offshore*” w ramach Poddziałania 4.5.1 *Wsparcie inwestycji o dużym znaczeniu dla gospodarki* IV osi priorytetowej *Inwestycje w innowacyjne przedsięwzięcia* Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka, 2007-2013⁶².

Dyrektor DPO⁶³ wyjaśniła, iż nie zaistniała potrzeba przeprowadzenia dodatkowej analizy zdolności podmiotu trzeciego do udzielenia pożyczki, przed podpisaniem umowy o dofinansowanie. Dodatkowo Dyrektor DPO stwierdziła, iż stosowanie odrębnych procedur w zakresie możliwości finansowania projektu przez podmiot niebędący profesjonalną instytucją finansową przyczyniałoby się do nierównego traktowania przedsiębiorców ubiegających się o wsparcie. Odmienne postępowanie naruszałoby zasadę przejrzystości reguł konkursu oraz równego dostępu do pomocy dla wszystkich wnioskodawców.

(dowód: akta kontroli str. 4295-4350)

⁵⁸ Arkusz oceny – karta oceny merytorycznej obligatoryjnej, sporządzona w dniu 26 maja 2010 r.

⁵⁹ Arkusz oceny – karta oceny merytorycznej obligatoryjnej, sporządzona w dniu 18 sierpnia 2010 r.

⁶⁰ Podmiot z grupy GSG, spółka „siostra” GSG Towers.

⁶¹ Notatka DPO-VI-63511-19/4/11/5112 z dnia 22 grudnia 2011 r. skierowana do Ministra Gospodarki, zatwierdzona przez Mieczysława Kasprzaka, Sekretarza Stanu działającego z upoważnienia Ministra.

⁶² Ministra Gospodarki, jako stronę umowy, reprezentował Pan Mieczysław Kasprzak, Sekretarz Stanu.

⁶³ Pismo znak DPO-IV-63511-2 z dnia 9 stycznia 2015 r.

W okresie od dnia 1 września 2011 r. do 30 listopada 2011 r., a więc w czasie w którym zawierano powyższą umowę pożyczki, ta sama osoba reprezentująca Beneficjenta, jako członek Rady Nadzorczej Stoczni Gdańsk S.A., została jednocześnie oddelegowana do pełnienia funkcji jej Wiceprezesa⁶⁴.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. W przypadku wyboru przez Beneficjenta płatności w formie zaliczki, był on zobowiązany w umowie o dofinansowanie do założenia odrębnego rachunku bankowego lub subkonta przeznaczonego wyłącznie do obsługi środków otrzymanych w formie zaliczki.

W ramach zawartych 161 umów na dofinansowanie w Działaniu 4.5 PO IG, dla 42 projektów wypłacono dofinansowanie w formie zaliczki o łącznej wysokości 523 676,8 tys. zł⁶⁵, z czego Beneficjenci dokonali zwrotu 129 287,4 tys. zł, co stanowiło 24,7% wypłaconej kwoty zaliczek. Beneficjenci nieprawidłowo wykorzystali 673,3 tys. zł otrzymanego dofinansowania w formie zaliczek.

(dowód: akta kontroli str. 3132-3136, 3285-3290)

2. NIK dostrzega potrzebę dodatkowej procedury zabezpieczającej przed sytuacją, kiedy beneficjent uczestniczący w realizacji kilku równoległych projektów z tytułu różnych umów zostaje wykluczony na podstawie art. 207 ust 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁶⁶ wskutek zaistnienia odpowiednich przesłanek w związku z wykonywaniem jednej z nich. Natomiast, pomimo biegu okresu wykluczenia, nadal otrzymuje dofinansowanie z tytułu uczestniczenia w pozostałych projektach, których realizacja rozpoczęła się wcześniej tzn. przed rozpoczęciem biegu tego okresu. W opinii NIK obecny stan nie daje możliwości IW/IP II efektywnego sprawdzenia beneficjenta wykluczonego przed wypłatą każdej transzy dofinansowania, (choćby w formie złożenia przez niego stosownego oświadczenia) czy prawidłowo gospodaruje on otrzymanym dofinansowaniem z udziałem środków europejskich, właśnie w tych innych projektach realizowanych równolegle. Zdaniem NIK, IW/IP II winna mieć możliwość sprawdzenia przed wypłatą kolejnych transz dofinansowania, czy dany beneficjent nie figuruje na liście wykluczonych z dofinansowania. Informacja o wykluczeniu stanowiłaby dla IW/IP II podstawę do wnikliwej analizy i kontroli prawidłowości realizacji projektu.

NIK przyjmuje do wiadomości wyjaśnienia, iż zgodnie z obowiązującą procedurą, a także stanowiskiem IZ, skutkiem wpisania beneficjenta na listę podmiotów wykluczonych na podstawie art. 207 ust. 4 *uofp* jest rozwiązanie z nim umowy o dofinansowanie projektu, a także pozbawienie go możliwości zawarcia kolejnej umowy o dofinansowanie na okres trzech lat od dokonanego zwrotu środków publicznych, otrzymanych na realizację tego projektu. Jednak, zdaniem NIK, wykluczenie beneficjenta na podstawie art. 207 ust 4 *uofp* w związku z realizacją danego projektu, winno także skutkować podjęciem uważnego monitoringu, odnoszącego się do dofinansowania tych innych równolegle realizowanych, przez niego, projektów z udziałem środków europejskich. Bowiem w powyższym przypadku trzeba również mieć także na względzie, iż zaistniała ww. sytuacja, oznacza de facto kontynuowanie wsparcia przedsiębiorcy, który np. usiłował wyłudzić środki publiczne, bądź też popełnił w tym zakresie przestępstwo (art. 207 ust 4 pkt 1 i 4 *uofp*.).

⁶⁴ Wg danych z KRS-u Stoczni Gdańsk S.A.

⁶⁵ W tym 7 241 367,50 zł dotyczyło ponownej wypłaty zaliczki w związku z dokonanymi do 15 stycznia zwrotami zaliczek niewykorzystanych do 31 grudnia roku poprzedniego, w części dotyczącej środków z budżetu państwa.

⁶⁶ Dz. U. z 2013 r. poz. 885, zwana dalej *uofp*.

Należy zwrócić uwagę, że treść art. 207 *uofp* stanowi dostosowanie przepisów unijnych do polskiego porządku prawnego, jako iż w prawodawstwie UE przywiązuje się znaczącą wagę do kwestii przeciwdziałania nieprawidłowościom w wykorzystywaniu środków wspólnotowych. W art. 2 ust 1 *rozporządzenia Rady (WE, Euratom) Nr 2988/95 z dnia 18 grudnia 1995 r. w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich*⁶⁷, państwa członkowskie zostały zobowiązane do wprowadzenia *skutecznych, proporcjonalnych i odstraszających* środków i kar w celu zapewnienia odpowiedniej ochrony interesów finansowych UE. Z kolei art. 5 ust. 1 lit. c,d,e tego rozporządzenia stwarza możliwości wprowadzenia kar administracyjnych polegających m.in. na całkowitym lub częściowym odebraniu przyznanych korzyści, nawet jeżeli podmiot gospodarczy bezprawnie korzystał tylko z jej części, wyłączeniu bądź wycofaniu korzyści za okres po dokonaniu nieprawidłowości, a także tymczasowego cofnięcia zezwolenia lub uznania, niezbędnego do udziału w programie pomocy unijnej. Zatem instytucje powołane do przekazywania środków publicznych (europejskich), w tym do wdrażania odpowiednich procedur związanych z realizacją programów finansowanych z ich udziałem powinny w równym stopniu, co wspieranie beneficjentów, dbać o zapewnienie mechanizmów chroniących przed nieprawidłowym ich wykorzystaniem.

3. Zdaniem NIK zaistniała potrzeba przeprowadzenia dodatkowej analizy zdolności Stoczni Gdańsk S.A.⁶⁸ do udzielenia pożyczki dla GSG Towers. Do takiej analizy skłaniać powinna trudna sytuacja finansowa Stoczni Gdańsk S.A., która – jako przedsiębiorca zagrożony – otrzymała pomoc publiczną na restrukturyzację. Powyższy fakt nie wskazywał na możliwości finansowe Stoczni Gdańsk S.A. do udzielenia pożyczki, zwłaszcza w tak wysokiej kwocie.
4. W procedurach obowiązujących IW/IP II⁶⁹ brak było zapisów dotyczących obowiązku sprawdzenia ważności umów zapewniających finansowanie projektu, zawieranych przez beneficjenta z podmiotem niebędącym profesjonalną instytucją finansową, w tym np. z udziałowcem lub, tak jak w przypadku GSG Towers z podmiotem z grupy kapitałowej, wskazanym przez udziałowca. Brak takich zapisów może prowadzić do sytuacji nadużyć ze strony beneficjentów np. przez zawieranie umów dla pozoru w celu pozyskania dofinansowania.

2.3 Weryfikacja wniosków o płatność przez IW/IP II

Opis stanu faktycznego

IW/IP II przeprowadzała weryfikację wniosków o płatność w zakresie zgodności z postanowieniami umowy, w tym z harmonogramem płatności z wykorzystaniem *Formularza oceny wniosku Beneficjenta o płatność*. Formularz ten zawierający *listę kontrolną wniosku o płatność*, wypełniany był przez dwie osoby (weryfikującą i sprawdzającą) i akceptowany przez ich bezpośredniego przełożonego. Na podstawie analizowanej dokumentacji dotyczącej 47 wniosków nie stwierdzono odstępstwa od tej zasady.

(dowód: akta kontroli str. 3385-3395)

Zgodnie z obowiązującą do dnia 25 września 2012 r. procedurą składania wniosków o płatność i ich weryfikacji przez IW/IP II, beneficjent do wniosków o płatność załą-

⁶⁷ Dz. U. L 312 z 23.12.1995, s.1.

⁶⁸ IW/IP II nie sprawdziła, czy ze Statutu Stoczni Gdańsk SA nie wynikały dodatkowe warunki (np. niezbędne zgody korporacyjne), których brak powodowałby nieważność zawartej umowy.

⁶⁹ Instrukcja Wykonawcza Instytucji Pośredniczącej dla III, IV, V, i VI osi priorytetowej Programu Operacyjnego Programów Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka, 2007 – 2013.

czał kopie wszystkich dokumentów księgowych wydatków objętych wnioskiem. Dokumenty te podlegały weryfikacji przez IW/IP II. W dniu 25 września 2012 r. IZ zatwierdziła zmiany w procedurze, które umożliwiły przejście beneficjentom⁷⁰ (na podstawie aneksu do zawartej umowy) na uproszczony system rozliczania projektów. Uproszczenie to polegało na składaniu wraz z wnioskiem o płatność zestawień dokumentów księgowych, z którego IW wskazywała próbę dokumentów do weryfikacji. Jako podstawowy poziom próby zostało ustalone 10%⁷¹ dokumentów rozliczanych w danym wniosku. W przypadkach, gdy na podstawie dokumentów objętych próbą kontroli zostaną stwierdzone wydatki niekwalifikowane o wartości netto powyżej 10% wartości netto dokumentów objętych próbą, IW/IP II zwiększa próbę kontrolowanych dokumentów.

W dniu 21 marca 2013 r. do procedury wprowadzono kolejne⁷² zmiany, które umożliwiły rozliczanie wniosków o płatność wyłącznie na podstawie zestawień dokumentów bez próby dokumentów, poczynając od drugiego wniosku, po rozliczeniu pierwszego wniosku na podstawie wszystkich dokumentów księgowych. W dniu 7 października 2013 r. IZ zatwierdziła kolejne zmiany do procedury umożliwiające rozliczanie wniosków o płatność na podstawie zestawienia dokumentów księgowych, poczynając od pierwszego wniosku o płatność.

(dowód: akta kontroli str. 3815-3821)

W przypadku zmian w realizacji projektu, mających wpływ na złożony wniosek o płatność, IW/IP II uzależniała jego zatwierdzenie i wypłatę od akceptacji złożonego przez beneficjenta wniosku o wprowadzenie zmian do umowy.

IW/IP II⁷³ stwierdziła jeden przypadek niezrealizowania wskaźnika produktu⁷⁴. W projektach o kosztach kwalifikowanych na nowe miejsca pracy, występowały przypadki przejściowego niezrealizowania wskaźnika dotyczącego nowych miejsc pracy. W takich przypadkach IW/IP II występowała co do zasady o złożenie wyjaśnień. Po pozytywnej ocenie wyjaśnień IW/IP II dawała dyspozycje wypłaty. W sytuacji nieutworzenia miejsca pracy w zakładanym roku, praktyczny okres kwalifikowania wydatków ulegał skróceniu. IW/IP II uznawała bowiem, iż miejsca pracy powinny być utworzone w okresie wskazanym dla danego wskaźnika.

(dowód: akta kontroli str. 3385-3394)

Rozliczenie zaliczki udzielonej GSG Towers

W dniu 5 lipca 2012 r. GSG Towers złożyła wniosek o płatność zaliczkową, który po korekcie został zaakceptowany przez IW/IP II. W dniu 3 października 2012 r. kwota zaliczki 9 900 tys. zł-wskazana we wniosku, została przekazana na konto GSG Towers, utworzone do obsługi transz zaliczek, zgodnie z § 5 ust. 14 pkt 2 umowy o dofinansowanie.

W § 5 ust. 13 tej umowy, wypłaty z wyodrębnionego rachunku do obsługi zaliczki mogły być dokonywane wyłącznie jako płatności za wydatki kwalifikowane, w szczególności za usługi, dostawy, roboty budowlane w ramach realizacji projektu.

W dniu 2 stycznia 2013 r. beneficjent złożył wniosek o płatność w celu rozliczenia zaliczki, wskazując w nim poniesiony wydatek kwalifikowany z otrzymanej zaliczki w wysokości 597,6 tys. zł. Pozostała niewykorzystana kwota zaliczki w wysokości

⁷⁰ Po rozliczeniu pierwszego wniosku na podstawie wszystkich dokumentów księgowych

⁷¹ Załącznik Nr 9.9 do Instrukcji Wykonawczej

⁷² Zgoda IZ z dnia 15 marca 2013 r.

⁷³ Pismo znak DPO-X-0910-5/1/14 z dnia 25 listopada 2014 r.

⁷⁴ Składając w 2012 r. wniosek o płatność na kwotę 7 67 tys. zł, beneficjent wyjaśnił, że jego realizacja będzie możliwa po odbiorach budynków przewidzianych na 2013 r. IW/IP II poinformowała beneficjenta, że wydatki dokonywane po 31 grudnia 2012 r., tj. po terminie realizacji wskaźnika, stanowią wydatki niekwalifikowane.

9 302,4 tys. zł, została przez beneficjenta zwrócona w dniu 31 grudnia 2012 r. na rachunki bankowe Ministerstwa Gospodarki i Ministerstwa Finansów.

Ze zgromadzonej przez IW/IP II dokumentacji wynika, iż w dniu:

- 10 grudnia 2012 r. GSG Towers dokonała przelewu na rzecz ZPR Pipes Sp. z o.o. kwoty 9 800 tys. zł⁷⁵,
- 10 grudnia 2012 r. ZPR Pipes Sp. z o.o. dokonała przelewu kwoty 13 400 tys. zł⁷⁶, w tym kwoty 9 800 tys. zł, na rzecz GSG, podając w tytule przelewu: „przekazanie środków w imieniu Spółki GSG Towers”⁷⁷,
- 31 grudnia 2012 r. GSG dokonała przelewu na rachunek główny GSG Towers kwoty 12 900 tys. zł, zawierającej zwrot kwoty 9 800 tys. zł⁷⁸,
- 31 grudnia 2012 r. beneficjent dokonał przelewu ww. kwoty 9 800 tys. zł z własnego rachunku głównego na rachunek prowadzony do rozliczeń zaliczki⁷⁹, z którego dokonał zwrotu zaliczki na rachunki Ministerstwa Gospodarki i Ministerstwa Finansów i zapłacił kwoty 597,6 tys. zł na rzecz ZPR Pipes Sp. z o.o. jako częściowej należności za fakturę proforma 5/GSGT/2012.

(dowód: akta kontroli str. 4351-4442)

Po uzyskaniu informacji w dniu 6 czerwca 2013 r. o przelaniu środków finansowych przez ZPR Pipes Sp. z o.o. na konto GSG, IW/IP II w dniu 28 czerwca 2013 r.⁸⁰ wystąpiła do GSG Towers o wyjaśnienia. W odpowiedzi GSG Towers występowała o odroczenie terminu przekazania powyższych informacji i otrzymywała akceptację IW/IP II na wydłużenie terminu. Ostatnie odroczenie terminu przez IW/IP II nastąpiło do 1 grudnia 2014 r.⁸¹.

(dowód: akta kontroli str. 4368-4395)

Dyrektor DPO⁸² wyjaśniła, że IW/IP II wystąpiła w dniu 8 sierpnia 2013 r. do GSG Towers o przedłożenie wyciągu z rachunku bankowego GSG, potwierdzającego stałe saldo w wysokości 9 800 tys. zł przez pełen okres w jakim środki pochodzące z zaliczki pozostawały w dyspozycji GSG oraz dokumentu potwierdzającego, że nie uzyskano odsetek z tytułu posiadania na rachunku tej kwoty i że ww. rachunek nie jest oprocentowany. Dodatkowo Dyrektor DPO wyjaśniła, że GSG Towers zwróciła niewykorzystaną kwotę zaliczki, w związku z tym, do zwrotu pozostanie, w przypadku ewentualnego stwierdzenia wydatkowania środków niezgodnie z przeznaczeniem, kwota odsetek jak dla zaległości podatkowych liczona od dnia przekazania środków. Tym samym, ewentualne stwierdzenie nieprawidłowości nie wywoła negatywnych skutków dla budżetu państwa.

(dowód: akta kontroli str. 4229-4240)

⁷⁵ Pismo GSG Towers do IW/IP II z dnia 15 kwietnia 2013 r.

⁷⁶ Zgodnie z informacją GSG Towers z dnia 5 czerwca 2013 r. kwota ta obejmuje zwrot zaliczki zapłaconej na rzecz ZPR Pipes Sp. z o.o.

⁷⁷ Pismo GSG Towers do IW/IP II z dnia 5 czerwca 2013 r., otrzymane przez MG w dniu 6 czerwca 2013 r.

⁷⁸ Pismo GSG Towers do IW/IP II z dnia 9 maja 2013 r.

⁷⁹ Pismo GSG Towers do IW/IP II z dnia 15 kwietnia 2013 r.

⁸⁰ Pismo znak DPO-IV-63511-3/5/13 z dnia 28 czerwca 2013 r.

⁸¹ Pismo znak DPO-IV-63511-520/5/13 z dnia 25 listopada 2014 r.

⁸² Pismo znak DPO-IV-63511-2/1/14 z dnia 9 stycznia 2015 r.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Zdaniem NIK, proces wyjaśniania przez IW/IP II kwestii związanych z zaliczką wypłaconą na rzecz GSG Towers trwał zbyt długo w porównaniu do poziomu skomplikowania zagadnienia, jak również brak było podstaw do zwlekania z dochodzenia odsetek od kwoty tej zaliczki.

Zgodnie z art. 207 ust. 1 *uofp*, w przypadku gdy środki przeznaczone na realizację programów finansowanych z udziałem środków europejskich są m.in. wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem, podlegają zwrotowi wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, liczonymi od dnia przekazania tych środków.

Dyrektor DPO⁸³ wyjaśniła, że ewentualne stwierdzenie, iż naruszono § 5 ust. 13 umowy o dofinansowanie oraz wystąpiły przesłanki określone w art. 207 *uofp* wraz z koniecznością naliczenia odsetek ustawowych, będzie możliwe po uzyskaniu od GSG Towers wymaganych dokumentów, potwierdzających brak uzyskania korzyści przez GSG.

NIK nie podziela tego stanowiska IW/IP II, gdyż wykorzystanie środków niezgodnie z przeznaczeniem następuje przez zapłatę za zrealizowane zadania, inne niż te, na które środki były przyznane. Dotyczy to sfinansowanych zadań będących poza zakresem rzeczowym projektu, na który środki zostały przekazane, wydatki niezwiązane bezpośrednio z realizacją projektu, nieprzyczyniające się do osiągnięcia celu określonego w umowie o dofinansowanie, które nie mogą zostać uznane za kwalifikowalne⁸⁴. Z dokumentacji zgromadzonej przez IW/IP II wynika, że środki przekazane GSG Towers od dnia 10 grudnia 2012 r. do 31 grudnia 2012 r. znajdowały się w posiadaniu GSG, która nie była stroną umowy o dofinansowanie i beneficjentem środków z niej wynikających, natomiast ich przekazanie na rzecz GSG nastąpiło przez ZPR Pipes Sp. z o.o. w imieniu GSG Towers. Z powyższego wynika więc, że ZPR Pipes Sp. z o.o. była tylko pośrednikiem w przekazaniu środków pochodzących z zaliczki pomiędzy spółką „córką” i spółką „matką”. Informacje takie posiada IW/IP II od dnia 6 czerwca 2013 r.

Dodatkowo należy zauważyć, iż zarówno GSG, jak i GSG Towers, w okresie dysponowania ww. kwotą zaliczki, reprezentowana była przez tę samą osobę, jako Prezesa Zarządu obu tych spółek i z racji wykonywanych funkcji posiadał on wiedzę w przedmiotowej sprawie.

2.4 Monitorowanie i kontrola realizacji projektów przez IW/IP II

Opis stanu
faktycznego

Kontrola projektów przez IW/IP II przeprowadzana była na podstawie zatwierdzonych przez IP (i zaakceptowanych przez Instytucję Koordynującą NSRO⁸⁵ - MRR) rocznych planów kontroli.

Kryteria jakie miały wpływ na czynniki ryzyka i określenie grupy ryzyka przy ustalaniu próby do kontroli to: wartość inwestycji, termin zakończenia realizacji projektu, wartość wypłaconego dofinansowania, wcześniejsze kontrole.

W okresie od 3 czerwca 2009 r. do 21 października 2014 r. IW/IP II przeprowadziła 92 kontrole u beneficjentów działania 4.5 w miejscu realizacji projektu, obejmujące 61 beneficjentów, tj. 37,9% podpisanych umów na dofinansowanie (niektóre projekty kontrolowane były kilkukrotnie), z których 72 odbyły się w trakcie realizacji projektu, a 20 po zakończeniu realizacji projektu. Zrealizowano 87 kontroli planowych i 5 do-

⁸³ Pismo znak DPO-IV-63511-2/1/14 z dnia 9 stycznia 2015 r.

⁸⁴ Por. L. Lipiec-Warzecha, Komentarz do art. 207 ustawy o finansach publicznych.

⁸⁵ Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013.

rażnych, realizacja zaplanowanego do kontroli jednego projektu nie została rozpoczęta z powodu wypowiedzenia umowy przez IP.

W trakcie kontroli IW/IP II zidentyfikowała m.in. następujące przypadki niezgodności realizowanego projektu z zapisami umowy: realizację projektu niezgodnie z terminami ujętymi w harmonogramie rzeczowo-finansowym, brak podwyższenia kapitału własnego, brak właściwych działań w zakresie promocji lub informacji na temat projektu (w tym np. brak tablic pamiątkowych, informacji na stronach internetowych, brak takich stron czy braku oklejenia logo UE, EFRR i PO IG segregatorów), niedotrzymanie warunków w zakresie okresu kwalifikowalności wydatków, brak właściwych informacji w zakresie przeprowadzanego postępowania zamówienia publicznego, przedstawianie we wnioskach o płatność wydatków niekwalifikowalnych, nieosiąganie założonych wskaźników produktów i rezultatów (np. liczba nowych miejsc pracy czy przychodów z B+R), brak prowadzenia odrębnej informatycznej ewidencji księgowej dla identyfikacji wydatków związanych z projektem, brak podziału na koszty kwalifikowalne i niekwalifikowalne w ramach projektu, brak informacji o źródłach finansowania projektu innych niż środki publiczne lub niezgodności złożonego w trakcie kontroli oświadczenia o źródłach finansowania z informacjami przedstawionymi w aneksie do umowy, brak prowadzenia działalności przez beneficjenta, nieprawidłowości w zakresie stosowania zasad konkurencyjności, jawności i przejrzystości przy zamówieniu publicznym skutkująca wymierzeniem 10% korekty finansowej (np. projekt POIG.4.5.1-00-015/12), zastosowanie nieprawidłowego kursu walut dla wydatku wskazanego we wniosku o płatność.

Ww. niezgodności z zapisami umowy wiązały się działaniami naprawczymi polegającymi m.in. na realizacji przez beneficjenta zaleceń pokontrolnych IW/IP II, wnioskowaniu o zmianę harmonogramu realizacji działań, rozwiązaniu umowy o dofinansowanie, uzupełnieniu dokumentacji, zwrocie środków wraz z należnymi odsetkami, aktualizacji wymaganych oświadczeń, złożeniu wyjaśnień i planu działań naprawczych w celu osiągnięcia zakładanych wartości wskaźników, przekazaniu informacji o wykonaniu działań promocyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 1754-1798, 1839-1866, 1959-1961)

Ustalone
nieprawidłowości

Nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Pozytywna pomimo stwierdzonych nieprawidłowości.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁸⁶, wnosi o:

- 1) Niezwłoczne zakończenie procedury rozliczania zaliczki wypłaconej spółce GSG Towers w dniu 3 października 2012 r.,
- 2) Uważną analizę możliwości wykonania warunków zawartych w protestach złożonych przez beneficjentów przed sformulowaniem rekomendacji podpisania umowy przez IW/IP II,

⁸⁶ Dz.U. z 2012 r., poz.82 ze zm.

- 3) Rozważenie wystąpienia do Instytucji Zarządzającej z propozycją wprowadzenia do umów o dofinansowanie zapisu dotyczącego składania przez beneficjenta we wniosku o płatność informacji, w formie oświadczenia, w kwestii ewentualnego figurowania na liście podmiotów wykluczonych z dofinansowania,
- 4) Rozpatrzenie kwestii ustanowienia w ramach perspektywy finansowej na lata 2014-2020 zasady wprowadzania do umów o dofinansowanie, dotyczących zwłaszcza sfery produkcji i usług, wskaźników rezultatu odnoszących się do efektywności realizowanych projektów,

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, dnia 17 czerwca 2015 r.

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

.....
podpis