



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
WOJCIECH KUTYŁA

KGP – 4101-005-07/2014

P/14/021

WYSTĄPIENIE
POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/021 – „Wspieranie rozwoju innowacyjnych przedsiębiorstw środkami Unii Europejskiej w ramach Działów 4.3 i 4.5 Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka”
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
Kontroler	1. Jerzy Skalski, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr 93522 z dnia 2 lutego 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1, 2)
Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, ul. Wspólna 2/4 (00-926) Warszawa.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Pani Maria Wasiak, Minister Infrastruktury i Rozwoju od dnia 22.09.2014 r. Poprzednio stanowisko Ministra Rozwoju Regionalnego od dnia 16.11.2007 r. do dnia 27.11.2013 r., a następnie stanowisko Ministra Infrastruktury i Rozwoju od dnia 27.11.2013 r. do dnia 22.09.2014 r. pełniła pani Elżbieta Bieńkowska (dowód: akta kontroli str. 3, 4)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli odstępuje od formułowania oceny ogólnej z uwagi na wycinkowy charakter przeprowadzonych badań kontrolnych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Podział zadań pomiędzy instytucje uczestniczące w realizacji Działania 4.3 i 4.5 PO IG oraz stopień wykorzystania środków alokowanych na ten cel

Opis stanu faktycznego

Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka (PO IG) został zatwierdzony przez Komisję Europejską (KE) decyzją z dnia 1 października 2007 r. nr K (2007) 4562 w sprawie przyjęcia Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka w ramach pomocy wspólnotowej z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego objętego celem „konwergencja” w Polsce, a następnie przyjęty uchwałą nr 237 Rady Ministrów z dnia 30 października 2007 r. w sprawie przyjęcia Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka 2007-2013.

Zgodnie z art. 26 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju¹, Instytucja Zarządzająca (IZ) Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, a po zmianie nazwy Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju (MliR) opracowała szczegółowy opis priorytetów PO IG. W dokumencie tym stwierdzono m.in., że:

- na realizację PO IG alokowano środki finansowe w łącznej kwocie 10 186 030,6 tys. euro, na którą złożyły się środki pochodzące

¹ Dz. U. z 2014 r., poz. 1649.

z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) w wysokości 8 658 126 tys. euro (85%) oraz środki krajowe w formie dotacji celowej w kwocie 1 527 904,6 tys. euro (15%),

- na Działanie 4.3 - *Kredyt technologiczny* przeznaczono 432 601,8 tys. euro (4,2% alokacji na PO IG) i w całości przeznaczona była na wsparcie dla Małych Średnich Przedsiębiorstw (MSP),
- na Działanie 4.5 - *Wsparcie inwestycji o dużym znaczeniu dla gospodarki* przeznaczono 888 274,7 tys. euro (8,7% alokacji na PO IG), w tym dla MSP w kwocie 222 068,7 tys. euro, (25%),
- dla obu przedsięwzięć (Działanie 4.3 i 4.5) Instytucją Zarządzającą ustanowiono ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego, a Instytucją Pośredniczącą (IP) - ministra właściwego ds. gospodarki, (zadania w tym zakresie realizował Departament Wdrażania Programów Operacyjnych w Ministerstwie Gospodarki). Instytucją Wdrażającą/Instytucją Pośredniczącą II stopnia (IW/IP II) ustanowiono dla Działania 4.3 - Bank Gospodarstwa Krajowego, a dla Działania 4.5 - ministra właściwego ds. gospodarki, (zadania w tym zakresie realizował Departament Wdrażania Programów Operacyjnych w Ministerstwie Gospodarki).

Zadania Ministra Infrastruktury i Rozwoju (wcześniej Ministra Rozwoju Regionalnego) jako Instytucji Zarządzającej PO IG wykonywał Departament Konkurencyjności i Innowacyjności (DKiI), który w zakresie zarządzania finansowego (przekazywania środków z dotacji celowej) współpracował z Departamentem Budżetu Rozwoju MliR. Realizując zadania wynikające z pełnienia funkcji IZ PO IG, DKiI odpowiadał za sprawne i efektywne przygotowanie, wdrożenie, zarządzanie, kontrolę, ocenę i monitorowanie PO IG. W instrukcji wykonawczej IZ PO IG 2007-2013, zamieszczono m.in. instrukcję procesu kontroli, w tym w zakresie kontroli systemowych, kontroli krzyżowych, kontroli trwałości projektów, a także procedurę sporządzania planu kontroli. Roczny plan kontroli IZ sporządzany był na podstawie planów kontroli IP i IW/IP II. Roczny plan kontroli IZ PO IG zawierał szczegółowe zasady przeprowadzania kontroli systemowych przez IZ w instytucjach podległych, a także zasady kontroli IP w IW/IP II.

W latach 2008 – 2014 IZ wykonała wszystkie zaplanowane kontrole. Przeprowadziła po jednej kontroli systemowej w każdym roku w IW/IP II w ramach Działania 4.3 (BGK) i 4.5 (MG) oraz po jednej kontroli systemowej w IP w ramach Działania 4.3 i 4.5 w MG.

(dowód: akta kontroli str. 65÷94, 160

Według danych MliR, zaangażowanie i wydatkowanie środków na Działania 4.3 i 4.5 PO IG, według stanu na dzień 31 grudnia 2014 r., a także liczba zawartych i umów o dofinansowanie i zakończonych projektów przedstawiała się jak niżej:

wartość w tys. zł

Treść	Działanie 4.3	Działanie 4.5
1. Kwota alokacji*	1 814 972,8	3 411 688,5
2. Liczba aktywnych umów o dofinansowanie	680	131
3. Kwota dofinansowania	1 738 964,9	3 264 013,2
4. Udział kwoty dofinansowania w kwocie alokacji (wiersze 3/1, w %)	95,8	95,7

Treść	Działanie 4.3	Działanie 4.5
5. Liczba projektów zakończonych	520	51
6. Kwota dofinansowania	1 252 403,7	847 568,3
7. Stopień zaawansowania dokonanych wypłat (wiersze 6/3, w %)	72,0	26,0

* alokacja z arkusza kalkulacyjnego Ministra Finansów z dnia 5 grudnia 2014 r.
(dowód: akta kontroli str. 5÷45, 158)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

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

2. Niektóre aspekty działalności Instytucji Zarządzającej w ramach Działania 4.3 i 4.5 PO IG

2.1. Oprocentowanie zaliczek wypłacanych beneficjentom realizującym projekty w ramach Działania 4.5 PO IG

Opis stanu
faktycznego

W Programie Operacyjnym Innowacyjna Gospodarka 2007-2014 z października 2013 r. (PO IG), w rozdziale 6.3.2 *Procedury dotyczące uzyskanych odsetek* (str. 153) w punkcie 526 określono, że *Wszystkie rachunki bankowe, zarówno funduszowe jak i programowe będą oprocentowane, a odsetki będą dopisywane do stanów na rachunkach. Niezwłocznie po naliczeniu odsetek Instytucja przyjmująca środki z KE będzie przekazywała odpowiednie kwoty na rachunek dochodów Budżetu Państwa i będą one wykorzystane na współfinansowanie krajowe.*

Z informacji Instytucji Płatniczej² wynika, że łączna kwota odsetek od środków UE otrzymanych w poprzednich latach na realizację PO IG wyniosła 20 148,5 tys. euro i została przekazana na dochody Budżetu Państwa.

W kolejnym 527 punkcie ww. dokumentu postanowiono, że: *W przypadku, gdy beneficjent otrzymuje środki na realizację projektu w formie zaliczki, informacje na temat odsetek narosłych od tych środków beneficjent przekazuje do IP II. Środki przekazywane beneficjentom w ramach kolejnych transz są pomniejszane o wartość odsetek narosłych od środków przekazanych w formie zaliczki na rachunki beneficjentów.*

Zgodnie z § 5 pkt 13 obowiązującego wzoru umowy o dofinansowanie w przypadku wyboru przez beneficjenta płatności w formie zaliczki, był on zobowiązany do założenia odrębnego rachunku bankowego lub subkonta przeznaczonego wyłącznie do obsługi środków otrzymanych w formie zaliczki. Z kolei w § 5 pkt 12 wzoru umowy o dofinansowanie, zatwierdzonego przez IZ, zawarto postanowienie, że odsetki bankowe od przekazanych beneficjentowi płatności zaliczkowych są wykazywane we wniosku o płatność i pomniejszają kwotę kolejnych płatności na rzecz beneficjenta.

(dowód: akta kontroli str. 163÷208)

² Pismo znak IP7.0811.3.2015 z dnia 10 lutego 2015 do kontrolera NIK.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia przyjęte rozwiązania związane ze współfinansowaniem realizacji projektów, w postaci udzielanych beneficjentom zaliczek. Ta dodatkowa forma pomocy niewątpliwie ułatwiła im terminową realizację projektów. W obowiązujących wzorach umowy o dofinansowanie w Działaniu 4.5 nie zawarto jednak zapisów, iż odrębny rachunek bankowy przeznaczony wyłącznie do obsługi środków otrzymanych w formie zaliczki powinien być oprocentowany.

W odpowiedzi na pytanie o przyczyny niezamieszczenia we wzorach umowy o dofinansowanie w Działaniu 4.5 PO IG obowiązku gromadzenia przez beneficjentów środków otrzymanych w formie zaliczki na oprocentowanych rachunkach, Dyrektor DKil stwierdził³ m.in., że zgodnie z porozumieniem zawartym w dniu 8 maja 2007 r. pomiędzy Ministrem Rozwoju Regionalnego a Ministrem Gospodarki, zmienionym aneksem nr 1 do ww. porozumienia, zawartym w dniu 26 czerwca 2009 r., IW/IP II zawierała umowy o dofinansowanie działając we własnym imieniu. Instytucja Zarządzająca odpowiedzialna była natomiast za przygotowanie dokumentu pn: *Zakres minimalnych warunków umowy o dofinansowanie projektu realizowanego ze środków Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka, 2007 – 2013*. Na podstawie tego dokumentu IP opracowywały i zatwierdzały wzory umów o dofinansowanie. Dyrektor DKil poinformował również o zawarciu w ww. dokumencie obowiązku umieszczenia w umowach o dofinansowanie sposobu pomniejszania kolejnych płatności zaliczkowych na rzecz beneficjenta o odsetki od przekazanych transz zaliczki wynikających z umowy rachunku bankowego, na którym były one przechowywane, a także konieczności pomniejszania o te odsetki kwoty kolejnych płatności na rzecz beneficjenta.

Przyjmując do wiadomości powyższe wyjaśnienia, Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że IW/IP II udzieliła beneficjentom Działania 4.5 PO IG 71 zaliczek na łączną kwotę 524 508,9 tys. zł⁴. Przyjmując jako średni - czteromiesięczny okres rozliczania zaliczek przez beneficjentów⁵ oraz wysokość stawek oprocentowania WIBOR dla depozytów miesięcznych aktualnych w dniach wypłaty poszczególnych zaliczek⁶, wpływy z tego tytułu wyniosłyby 4 508,2 tys. zł. W trakcie kontroli w tym zakresie, przeprowadzonej w Ministerstwie Gospodarki ustalono, że beneficjenci dokonali zwrotu niewykorzystanych zaliczek na łączną kwotę 129 287,4 tys. zł. Oznacza to, że środki w tej wysokości pozostawały przez kilka miesięcy na nieoprocentowanych rachunkach beneficjentów.

(dowód: akta kontroli str. 149÷151, 155÷157, 163÷208)

2.2. Wykluczanie beneficjentów z możliwości otrzymania środków przeznaczonych na realizację programów finansowanych z udziałem środków europejskich

Opis stanu
faktycznego

W procesie dofinansowania beneficjentów realizujących projekty w Działaniu 4.5, IW/IP II dokonywała - zgodnie ze stanowiskiem IZ w tej sprawie⁷ - dwuetapowego sprawdzenia wnioskodawcy w zakresie czy nie jest on wykluczony z możliwości otrzymania dofinansowania ze środków europejskich, o którym mowa w art. 207 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁸. Na etapie oceny

³ Pismo znak DKil.V.0810.2.2015.AMA.1 NK: 42461/15 z dnia 17 lutego 2015 r. Dyrektora DKil do kontrolera NIK.

⁴ Pismo Departamentu Wdrażania Programów Operacyjnych Ministerstwa Gospodarki znak DPO-V-63521-119/33/14 L.dz. 945/15 z dnia 17 lutego 2015 r. do kontrolera NIK.

⁵ Na beneficjentów nakładano obowiązek rozliczania tych zaliczek w okresie od trzech do sześciu miesięcy.

⁶ Źródło: <http://www.money.pl/pieniadze/depozyty/zlotowearch/>

⁷ Pismo znak DKil-V-82341-(1)-59-PN/118062/10 z dnia 30 sierpnia 2010 r. Departamentu Zarządzania Programami Konkurencyjności i Innowacyjności Ministerstwa Rozwoju Regionalnego do Dyrektora Departamentu Funduszy Europejskich Ministerstwa Gospodarki.

⁸ Dz. U. z 2013 r. poz. 885, zwana dalej *uofp*.

wniosku IW/IP II sprawdzała w tym zakresie wnioskodawców na podstawie ich oświadczenia dołączonego do wniosku o dofinansowanie. Następnie przed zawarciem umowy o dofinansowanie, weryfikowała prawdziwość złożonego oświadczenia, występując do Ministerstwa Finansów o potwierdzenie czy wnioskodawca nie znajduje się na liście podmiotów wykluczonych z możliwości otrzymania finansowania ze środków europejskich.

(dowód: akta kontroli str. 161, 162, 168÷208)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK dostrzega potrzebę wprowadzenia dodatkowej procedury zabezpieczającej przed hipotetyczną sytuacją, kiedy beneficjent uczestniczący w realizacji kilku równoległych projektów z tytułu różnych umów zostaje wykluczony na podstawie art. 207 ust. 4 *uofp* 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 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.

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*⁹, 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

⁹ Dz. U. L 312 z 23.12.1995, s.1.

o zapewnienie mechanizmów chroniących przed nieprawidłowym ich wykorzystaniem.

2.3. Wskaźniki rezultatu w Działaniu 4.3 i 4.5 PO IG

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie ze *Szczegółowym opisem priorytetów Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka 2007 – 2013*¹⁰, wskaźnikami rezultatu określono:

1. Dla projektów realizowanych w ramach Działania 4.3:
 - liczba nowych produktów lub usług powstałych w wyniku realizacji Działania,
 - liczba udoskonalonych produktów lub usług powstałych w wyniku realizacji Działania,
2. Dla projektów realizowanych w ramach Działania 4.5:
 - liczba utworzonych miejsc pracy (sektor produkcyjny i sektor usług),
 - liczba nowoutworzonych miejsc pracy B+R w sektorze przedsiębiorstw powstałych w wyniku udzielonego wsparcia,
 - liczba firm sektora MSP współpracujących z beneficjentami,
 - liczba przedsiębiorstw, które w wyniku wsparcia rozpoczęły działalność B+R.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli nie wnosi uwag co do zasadności przyjęcia ww. wskaźników rezultatu. Nie mniej jednak zwraca uwagę, iż w Działaniu 4.3 i Poddziałaniu 4.5.1 nie określono wskaźników rezultatu odnoszących się do efektów z realizacji projektu w postaci przychodów ze sprzedaży nowych produktów, zaś w przypadku Poddziałania 4.5.2 tylko jeden wskaźnik rezultatu, nieobligatoryjny, odnosił się do efektów ekonomicznych realizacji projektu.

W przypadku Działania 4.3 PO IG, do dnia 23 maja 2011 r., rolę wskaźnika rezultatu w postaci przyrostu przychodów ze sprzedaży nowych produktów zastępowała w pewnym zakresie procedura wypłaty premii technologicznej. określona w art. 9 ust. 3-6 *ustawy z dnia 30 maja 2008 r. o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej*¹¹. Zgodnie z postanowieniami tego przepisu, wypłata premii technologicznej w całości lub w ratach uzależniona była bowiem od postępów w sprzedaży towarów lub usług. Z dniem 23 maja 2011 r. powyższe przepisy zostały uchylone.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie sprawowany nadzór nad przestrzeganiem obowiązujących procedur we wdrażaniu Działań 4.3 i 4.5 PO IG, wskazując równocześnie na możliwości dokonania ich modyfikacji w kolejnej perspektywie finansowej 2014-2020.

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 Kontroli¹², wnosi o rozważenie:

¹⁰ Dokument opracowany przez Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, (poprzednio Ministerstwo Rozwoju Regionalnego) 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.

¹¹ Dz. U. z 2014 r. poz. 226.

¹² Dz.U. z 2012 r., poz.82 ze zm.

1. zmiany sposobu udzielania zaliczek w celu zminimalizowania okresu pozostawiania tych środków u beneficjentów na rachunkach nieoprocentowanych,
2. wprowadzenia do umów o dofinansowanie zapisu dotyczącego składania przez beneficjenta we wniosku o płatność informacji, w formie oświadczenia, w kwestii pozostawiania liście podmiotów wykluczonych z dofinansowania, na podstawie art. 207 ust. 4 *uofp*,
3. 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 1 kwietnia 2015 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
(-)Wojciech Kutyla

.....
podpis