



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji

KGP. 410.003.01.2017

P/17/016

TEKST UJEDNOLICONY

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

*(Uchwała Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej NIK Nr KPK-KPO.443.181.2017 z dnia 15
stycznia 2018 r.)*

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/17/016 – Wykorzystanie przez przedsiębiorców środków publicznych na innowacje i prace badawczo – rozwojowe.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
Kontrolerzy	1. Agnieszka Mrozik, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KGP/30/2017 z dnia 26 kwietnia 2017 r. 2. Małgorzata Kornaga, specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KGP/40/2017 z dnia 9 maja 2017 r. 3. Renata Patkowska, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KGP/31/2017 z dnia 26 kwietnia 2017 r. 4. Mirosław Wójtowicz, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KGP/58/2017 z dnia 14 czerwca 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1-8)
Jednostka kontrolowana	Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości ¹ ul. Pańska 81/83, 00-834 Warszawa.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Od dnia 1 kwietnia 2016 r. Patrycja Klarecka pełni funkcję Prezesa Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości. Od 19 stycznia do 31 marca 2016 r. funkcję p.o. Prezesa PARP pełnił Dariusz Szewczyk. Od 13 marca 2009 r. do 18 stycznia 2016 r. funkcję Prezesa PARP pełniła Bożena Lubińska – Kasprzak. (dowód: akta kontroli str. 9)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli² wsparcie finansowe udzielane przez PARP przedsiębiorcom na wdrażanie innowacji było realizowane zgodnie z przyjętymi założeniami. Nieprawidłowość stwierdzona w toku kontroli nie miała wpływu na ocenę kontrolowanej działalności.

NIK zauważa, że system wyłaniania projektów, objętych dofinansowaniem, w niedostatecznym stopniu uwzględniał elementy oceny dotyczące potencjału innowacji i ich oddziaływania na konkurencyjność gospodarki.

Uzasadnienie oceny ogólnej

PARP udzielała przedsiębiorcom wsparcia na wdrażanie innowacji ze środków Unii Europejskiej w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka³, ze środków budżetu państwa w ramach programu „dużego bonu” i „bonu na innowację” oraz ze środków własnych. Stosując przyjęte kryteria PARP prawidłowo oceniała wnioski o dofinansowanie projektów, a w ramach POIG dofinansowanie otrzymały projekty charakteryzujące się wysokim stopniem innowacyjności. Opierając się

¹ Dalej: PARP lub Agencja.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

³ Dalej: POIG.

o przyjęte założenia PARP planowała i prowadziła kontrolę u przedsiębiorców, którzy otrzymali wsparcie.

Na podstawie ustaleń kontroli NIK formuje następujące uwagi:

- zdefiniowane pojęcie innowacji oraz kryteria wyboru projektów nie w pełni odzwierciedlały cele przyjęte dla POIG, w tym przede wszystkim potencjał innowacji nie miał odpowiedniego odzwierciedlenia w systemie oceny wniosków,
- sposób analizy ekonomicznych założeń zbadanych projektów nie zapewniał rzetelnej oceny wniosków o dofinansowanie pod względem zdolności beneficjenta do wykonania i utrzymania trwałości zrealizowanego projektu,
- określone dla działań POIG: 1.4, 4.1 oraz 4.4 - wskaźniki produktu i rezultatu nie były adekwatne do celów tych działań związanych z poprawą innowacyjności przedsiębiorstw; ustalone wskaźniki nie odnosiły się także do efektów pod względem skali oddziaływania dofinansowywanych innowacji na konkurencyjność gospodarki.

Odnośnie do programu „bon” i „duży bon na innowację” oraz „pożyczka na innowację” NIK stwierdziła nieprawidłowość polegającą na nierzetelnej weryfikacji jednego z wniosków o płatność w ramach programu bon na innowację. Ponadto NIK zauważa, że:

- Agencja nienależycie monitorowała stan zabezpieczenia wekslowego umowy pożyczki zawartej ze spółką Artefloor Sp. z o.o. i nie wyegzekwowała kwoty 295,4 tys. zł należnej z tytułu udzielania pożyczki DOMENA.PL Sp. z o.o. na wdrażanie przedsięwzięć innowacyjnych, dla której nie ustanowiono zabezpieczeń rzeczowych spłaty pożyczki,
- nie ustanowiono monitorowania wskaźników oddziaływania programów bonów na innowację i pożyczki, zarówno na poziomie Ministra Rozwoju (poprzednio Ministra Gospodarki) jak i PARP, co powodowało, że nie było możliwe określenie efektów projektów zrealizowanych w tych programach w dłuższej perspektywie.

NIK zwraca ponadto uwagę, że w *Planie Strategicznym Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości na lata 2010-2013*⁴ nie zostały przyjęte mierniki skuteczności działań ukierunkowanych na wspieranie innowacyjnych rozwiązań przez przedsiębiorców.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. System finansowania przedsiębiorców środkami publicznymi przeznaczonymi na wdrażanie innowacji

1.1. Zgodność działań PARP związanych z dofinansowywaniem projektów przedsiębiorców dotyczących wdrażania innowacji z realizowaną strategią określającą cele w zakresie wspierania działalności innowacyjnej

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z *ustawą z dnia 9 listopada 2000 r. o utworzeniu Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości*⁵ PARP jest agencją wykonawczą, realizującą zadania zlecane przez ministra właściwego do spraw gospodarki, w tym m.in. w zakresie działalności innowacyjnej w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 3 *ustawy z dnia 30 maja 2008 r.*

⁴ Z 10 lutego 2010 r. Dokument opracowany przez PARP i wprowadzony do stosowania przez Prezesa PARP. Opublikowany na stronie internetowej Agencji w wersji skróconej. PARP nie dysponowała dowodem zatwierdzenia dokumentu przez Ministra Gospodarki. Dalej: *Strategia PARP 2010-2013*.

⁵ Dz. U. z 2016 r. poz. 359, ze zm. Dalej: *ustawa o PARP*.

o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej⁶. Zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 10 lit. b ustawy o PARP do zadań Agencji należy m.in. udzielanie pomocy finansowej przeznaczonej na wspomaganie inwestycji przedsiębiorców, w szczególności sprzyjających wzrostowi ich konkurencyjności lub innowacyjności. W latach 2007–2015 PARP udzielała przedsiębiorcom wsparcia na realizację i wdrożenie projektów innowacyjnych ze środków Unii Europejskiej w ramach I i IV osi priorytetowej POIG (działanie 1.4, 4.1, 4.2, 4.4 i 4.6) oraz pożyczek finansowanych ze środków własnych i wsparcia w ramach bonu i dużego bonu na innowacje⁷ ze środków budżetu państwa⁸. Wsparcie ze środków UE przekazywane w ramach działania 1.4 udzielane było na podstawie umowy zawartej w dniu 2 listopada 2007 r. z Ministrem Nauki i Szkolnictwa Wyższego⁹ a w ramach działań 4.1, 4.2, 4.4 i 4.6 na podstawie umowy zawartej w dniu 3 stycznia 2008 r.¹⁰ z Ministrem Gospodarki. W ramach powierzonych zadań PARP zobowiązana została w szczególności do:

- wyboru projektów do dofinansowania po uprzednio przeprowadzonej ocenie,
- zawierania z beneficjentami umów o dofinansowanie projektów,
- rozpatrywanie środków odwoławczych,
- weryfikacji wniosków o płatność i dokonywania płatności na rzecz beneficjentów,
- kontroli realizacji dofinansowywanych projektów,
- odzyskiwania kwot nienależnie wypłaconych beneficjentom,
- rejestracji danych o projektach w oparciu o krajowy system informatyczny,
- sprawozdawczości i monitorowania postępów realizacji działań w ramach I i IV osi POIG.

Partnerem PARP przy wdrażaniu działań POIG w poszczególnych województwach było 16 Regionalnych Instytucji Finansujących (RIF), z którymi Agencja w 2008 r. podpisała umowy ramowe (corocznie aneksowane). RIF miały realizować w danym województwie zadania zlecone przez Agencję, związane z udzielaniem pomocy finansowej, monitorowaniem i kontrolą zachowania trwałości projektów.

Celem I osi priorytetowej POIG *Badania i rozwój nowoczesnych technologii* było zwiększenie znaczenia sektora nauki w gospodarce przez realizację prac B+R w kierunkach uznanych za priorytetowe dla rozwoju społeczno-gospodarczego kraju. W ramach tej osi miały być wspierane m.in. projekty rozwojowe o charakterze aplikacyjnym ukierunkowane na bezpośrednie zastosowanie w praktyce na potrzeby branży/gałęzi gospodarki lub o szczególnym wymiarze społecznym. Natomiast celem IV osi priorytetowej *Inwestycje w innowacyjne przedsięwzięcia* było podniesienie poziomu innowacyjności przedsiębiorstw poprzez stymulowanie wykorzystania nowoczesnych rozwiązań w przedsiębiorstwach. Projekty wspierane w ramach tej osi musiały charakteryzować się wysokim poziomem innowacyjności stosowanych rozwiązań oraz stosunkowo wysoką wartością projektu (przede wszystkim wspierane miały być projekty związane z zastosowaniem technologii innowacyjnej na skalę światową). W ramach I oraz IV osi priorytetowej POIG

⁶ Dz. U. z 2015 r. poz. 1710, ze zm.

⁷ Dalej również programy: bon i duży bon lub również programy bonów.

⁸ PARP udzielała również wsparcia ze środków UE w ramach Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój 2014-2020.

⁹ Na podstawie umowy POIG nr 1 MNiSW – PARP/2007. Umowa była pięciokrotnie aneksowana w dniu: 16 sierpnia 2010 r., 11 maja 2011 r., 31 sierpnia 2011 r., 9 maja 2013 r. oraz 11 lutego 2015 r. Wraz z wejściem w życie z dniem 21 kwietnia 2012 r. rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 2 kwietnia 2012 r. w sprawie udzielania przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości pomocy finansowej w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka, 2007-2013 (Dz. U. poz. 438, ze zm. – weszło w życie w dniu 21 kwietnia 2012 r. – uchylone z dniem 1 lipca 2014 r.) PARP została wyłączona z udzielania wsparcia w ramach działania 1.4 POIG. Wdrażanie tego działania zostało powierzone Narodowemu Centrum Badań i Rozwoju.

¹⁰ Umowa PO IG nr I MG – PARP/2007. Przedmiotowa umowa była siedmiokrotnie aneksowana, w dniu: 9 października 2009 r., 10 lipca 2010 r., 13 maja 2011 r., 5 sierpnia 2011 r., 23 maja 2012 r., 2 czerwca 2015 r. i 20 grudnia 2016 r.

następujące działania były adresowane do przedsiębiorców wdrażających innowacje, z określonymi celami:

- działanie 1.4 *Wsparcie projektów celowych* - podniesienie innowacyjności przedsiębiorców dzięki wykorzystaniu rezultatów prac B+R, będących wynikiem projektu realizowanego w ramach działania,
- działanie 4.1 *Wsparcie wdrożeń wyników prac B+R* - poprawa poziomu innowacyjności przedsiębiorstw poprzez wspieranie wdrożeń wyników prac B+R realizowanych w ramach działania 1.4, a także wdrożenie wyników prac B+R będących rezultatem programu *Inicjatywa Technologiczna I*,
- działanie 4.2 *Stymulowanie działalności B+R przedsiębiorstw oraz wsparcie w zakresie wzornictwa przemysłowego* - rozwój działalności B+R w przedsiębiorstwach, w tym przekształcenia przedsiębiorcy w Centrum Badawczo-Rozwojowe oraz wsparcie przedsiębiorstw w zakresie opracowania wzoru przemysłowego lub użytkowego i wdrożenia go do produkcji,
- działanie 4.4 *Nowe inwestycje o wysokim potencjale innowacyjnym* - wsparcie przedsiębiorstw produkcyjnych i usługowych dokonujących nowych inwestycji o bardzo wysokim potencjale innowacyjnym tworzącym nowe konkurencyjne towary i usługi,
- działanie 4.6 *Wsparcie na pierwsze wdrożenie wynalazku* - wsparcie przedsiębiorstw, które planują wdrożenie wynalazków własnych bądź nabytych.

(dowód: akta kontroli str. 8020-8164, 10 361-10 374)

Wsparcie ze środków własnych Agencji w ramach pożyczki na realizację inwestycji o charakterze innowacyjnym miało na celu podniesienie konkurencyjności sektora małych i średnich przedsiębiorstw¹¹. Podstawą udzielanego wsparcia było *rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 2 grudnia 2006 r. w sprawie udzielania przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości pomocy finansowej niezwiązanej programami operacyjnymi*¹² (§ 9-10). Natomiast wsparcie udzielane ze środków budżetu państwa w ramach bonu i dużego bonu miało na celu zainicjowanie, rozwinięcie i utrwalenie współpracy przedsiębiorców z jednostkami naukowymi. Podstawą udzielania wsparcia był § 20a i § 18f *rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 2 grudnia 2006 r.*

(dowód: akta kontroli str. 82-85, 945-990)

Ustawa o PARP nie definiowała pojęcia innowacyjności i odsyła w tym zakresie do *ustawy z 2008 r. o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej*¹³, według której działalność innowacyjna to działalność polegająca na opracowaniu nowej technologii i uruchomieniu na jej podstawie wytwarzania nowych lub znacząco ulepszonych towarów, procesów lub usług (art. 2 ust. 1 pkt 3 ustawy).

W POIG pojęcie innowacji zostało zdefiniowane jako wprowadzenie do praktyki nowego lub znacząco ulepszanego rozwiązania w odniesieniu do produktu (towaru lub usługi), procesu, marketingu lub organizacji. Przyjęta definicja została oparta na *Oslo Manual, Guidelines for Collecting and Interpreting Innovation Data*¹⁴.

Na potrzeby realizacji programu pożyczek pojęcie innowacyjności zdefiniowano w art. 2 *Regulaminu udzielania pożyczek na realizację inwestycji o charakterze innowacyjnym finansowanych ze środków Polskiej Agencji Rozwoju*

¹¹ Dalej: MŚP.

¹² Dz.U. Nr 226, poz. 1651, ze zm. Weszło w życie w dniu 19 grudnia 2006 r. Dalej również *rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 2 grudnia 2006 r.*

¹³ Dz.U. z 2015 r. poz. 1710, ze zm.

¹⁴ Wydanie III z 2005 r. Powstała wyniku współpracy OECD i Eurostatu, polska wersja językowa podręcznika została wydana w 2008 r. przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego - *Podręcznik Oslo, Zasady gromadzenia i interpretacji danych dotyczących innowacji.*

*Przedsiębiorczości*¹⁵. Inwestycja o charakterze innowacyjnym, według tego regulaminu, to inwestycja związana z przygotowaniem i uruchomieniem wytwarzania nowych lub udoskonalonych materiałów, wyrobów, urządzeń, usług, procesów lub metod, przeznaczonych do wprowadzania na rynek albo do innego wykorzystania w praktyce.

Pojęcia innowacji nie zdefiniowano natomiast w dokumentacji programowej dotyczącej wdrażania i wytycznych dla wnioskodawców programów bon i duży bon. Jak wynika z wyjaśnień Zastępcy Prezesa PARP Małgorzaty Oleszczuk¹⁶, celem tych programów nie było wdrożenie innowacji poprzez wprowadzenie produktu/procesu na rynek, lecz wspieranie współpracy przedsiębiorców z jednostkami naukowymi i budowa w oparciu o tą współpracę potencjału innowacyjnego i konkurencyjnego przedsiębiorców, co w praktyce mogło prowadzić do wdrożenia innowacji. Wsparcie w programach bonu na innowację obejmowało zakup usług od jednostki naukowej, który nie miał bezpośrednio prowadzić do wdrożenia innowacji, tylko do niego przybliżyć.

(dowód: akta kontroli str. 82-85)

W *Planie Strategicznym Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości na lata 2010-2013* z czterech celów strategicznych jeden odnosił się bezpośrednio do innowacyjności. Był to cel strategiczny 1. *Tworzenie korzystnych warunków dla rozwoju innowacyjności przedsiębiorstw*. W ramach tego celu określono cel operacyjny 1. *Wspieranie działalności innowacyjnej przedsiębiorstw oraz wdrażania i komercjalizacji wyników badań naukowych* i miał być on realizowany poprzez wspieranie inwestycji opartych o najnowsze technologie lub rozwiązania biznesowe, wspieranie rozwoju działalności B+R przedsiębiorstw oraz prowadzenie badań, analiz i ewaluacji w zakresie innowacyjności polskiej gospodarki.

Wdrażanie działań POIG i programów finansowanych ze środków budżetu państwa w rocznych plany działalności PARP i sprawozdaniach z ich realizacji prezentowane było w powiązaniu w priorytetami *Strategii PARP 2010-2013*. W rocznych planach działalności (na lata 2011-2015) Agencja wskazywała działania, jakie miały być podjęte w związku z wdrażaniem programów finansowanych ze środków UE i budżetu państwa (planowane nabory wniosków, ilości wniosków planowanych do rozpatrzenia w danym roku, ilość zawartych umów, planowane kontrole u beneficjentów).

(dowód: akta kontroli str. 10-60, 169-219)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

1.2. Finansowanie przedsiębiorców środkami z POIG przeznaczonymi na wdrażanie innowacji

W latach 2007-2013 w ramach zbadanych działań POIG złożono 3 631 wniosków o łącznej wartości 38 707 546,8 tys. zł, z czego do realizacji przyjęto 2 173 wnioski na kwotę 37 400 580,1 tys. zł. Podpisano 2 539 umów o łącznej wartości

¹⁵ Nabór wniosków o pożyczkę prowadzony był trybie ciągłym. W tym czasie aktualna dokumentacja programową była dostępna dla przedsiębiorców na stronie internetowej PARP. M.in. udostępniano przedsiębiorcom regulamin udzielania pożyczek i oświadczenia beneficjentów wymagane w programie, wymagania PARP dotyczące zawartości biznes planu innowacyjnego przedsięwzięcia objętego pożyczką. Aktualny *Regulamin udzielania pożyczek na realizację inwestycji o charakterze innowacyjnym finansowanych ze środków Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości* stanowił obligatoryjny załącznik nr 2 do umowy pożyczki na realizację inwestycji o charakterze innowacyjnym. Regulamin PARP opracowała w 2007 r., na podstawie przepisów *rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 2 grudnia 2006 r.* PARP nie przekazała Regulaminu zawierającego datę zatwierdzenia przez Prezesa PARP i Ministra Gospodarki, bowiem dokumenty zostały zarchiwizowane. Przekazano natomiast zatwierdzoną przez Zastępcę Prezesa PARP w dniu 6 grudnia 2007 r. aktualizację procedury dotyczącej opisu wdrażania pożyczki na innowację. W *latach 2011-20015 Regulamin* nie był zmieniany.

¹⁶ Pismo z dnia 1 czerwca 2017 r. znak:BAW.081.KZK-12.2017.0.DT.78.

33 894 342,9 tys. zł, w tym dofinansowanie z UE wyniosło 15 993 625,7 tys. zł, a z budżetu państwa 2 091 394,8 tys. zł. Zakończono realizację 1 337 projektów o łącznej wartości 17 580 286,7 tys. zł z czego dofinansowanie ze środków UE wyniosło 6 101 112,1 tys. zł, a z budżetu państwa 1 076 666,8 tys. zł¹⁷.

W ramach POIG miały być wspierane działania z zakresu innowacji produktowej (towary i usługi), procesowej, marketingowej i organizacyjnej w sektorach produkcyjnych i usługowych, przyczyniające się do rozwoju innowacyjnych przedsiębiorstw. Agencja nie dysponowała danymi w zakresie skali innowacji którą cechowały się wsparte projekty (tj. czy były o skali światowej, krajowej, danej branży, czy też przedsiębiorstwa). Jak wynika z wyjaśnień Zastępcy Prezesa PARP Jadwigi Lesisz¹⁸ taka skala nie została wprowadzona na poziomie dokumentacji programowej. Wskaźniki monitorowania celów POIG również nie bazowały na pomiarze innowacyjności w podziale na skalę.

(dowód: akta kontroli str. 229-230, 3340-3341, 10 358-10 360)

Projekty obejmujące wdrożenie innowacji przez przedsiębiorców nie były uwzględnione w indywidualnych projektach kluczowych.

(dowód: akta kontroli str. 229-230)

Szczegółowym badaniem NIK objęto pięć projektów o największej kwocie dofinansowania (łączna wartość wnioskowanego dofinansowania wyniosła 207 631,3 tys. zł), których termin realizacji zakończył się w latach 2010-2014. Były to projekty (wszystkie realizowane w ramach działania 4.4):

- *Budowa nowego zakładu produkcyjnego oraz zakup wysoko innowacyjnej technologii* (beneficjent – Curtis Health Caps Sp. z o.o.),
- *Budowa innowacyjnego Parku Rozrywki i połączenie technologii, rozrywki, edukacji: edutainment* (ENERGY 2000 Technico M.A. Goczał Spółka Jawna),
- *Wdrożenie innowacyjnej technologii produkcji cegły klinkierowej* (Zakład Ceramiki Budowlanej Tadeusz Rucki w Chmielowie),
- *Budowa fabryki płytek ceramicznych oparta o innowacyjną technologię produkcji CONTINUA* (Valdi – Ceramika Sp. z o.o.),
- *Wdrożenie koncepcyjnej technologii w sektorze hutnictwa szkła* (Huta Szkła TUR Adam Szyburski).

Ponadto badaniem objęto projekt *Wdrożenie innowacyjnej technologii produkcji wysokoreaktywnych sorbentów wykorzystaniem aktywacji elektromagnetycznej*, realizowany przez WKG Trading Sp. z o.o. (kwota dofinansowania 21 075,5 tys. zł).

Poddane szczegółowej analizie projekty zostały zakwalifikowane do dofinansowania w ramach konkursów przeprowadzonych w latach 2008-2009. Ocena projektów w tych konkursach przebiegała w trzech etapach: ocena formalna, ocena merytoryczna obligatoryjna i ocena merytoryczna fakultatywna. Dofinansowanie mógł uzyskać projekt, który spełniał wszystkie kryteria formalne i wszystkie kryteria merytoryczne obligatoryjne (oceniane „tak-nie”) oraz uzyskał największą punktację za kryteria merytoryczne fakultatywne. Kryteria formalne dotyczyły m.in. właściwej formy wniosku i jego kompletności, uprawnienia wnioskodawcy o ubieganie się o dofinansowanie, zgodności projektu z zasadami finansowania projektów w ramach działania. Kryteria innowacyjności wskazane w kryteriach merytorycznych obligatoryjnych dotyczyły:

- zgodności projektu z celami i zakresem działania 4.4 – przy czym kryterium uważano za spełnione, gdy projekt spełniał pozostałe dwa kryteria dotyczące innowacyjności. W konkursach przeprowadzanych w 2009 r. zrezygnowano

¹⁷ Według danych udostępnionych przez PARP w piśmie z dnia 18 maja 2017 r. znak BAW.081.KZK-12.2017.0.DT.64.

¹⁸ Pismo znak: DWI.6.6.071.2017.HG(4970/7482) z 21 lipca 2017 r.

z tego kryterium natomiast wprowadzono dla przedsiębiorców innych niż MŚP kryterium zachęty¹⁹,

- inwestycji w aktywa materialne oraz aktywa niematerialne i prawne związane z tworzeniem nowej jednostki, rozbudową istniejącej jednostki, dywersyfikacją produkcji jednostki poprzez wprowadzenie nowych dodatkowych produktów lub zasadniczą zmianą dotyczącą procesu produkcyjnego istniejącej jednostki, związanej z zastosowaniem nowych rozwiązań technologicznych prowadzących do powstania i wprowadzenia na rynek nowego lub zasadniczo ulepszanego produktu,
- zakupu lub wdrożenia rozwiązania technologicznego, które było stosowane na świecie przez okres nie dłuższy niż 3 lata bądź technologii, której stopień rozprzestrzenienia na świecie w danej branży nie przekraczał 15 %.

Pozostałe kryteria merytoryczne obligatoryjne związane były z:

- określeniem wskaźników produktu i rezultatu, tak aby były one weryfikowalne, odzwierciedlające założone cele i adekwatne dla danego rodzaju projektu;
- opłacalnością finansową i zdolnością wnioskodawcy do sfinansowania projektu (promesa);
- kwalifikowalnością wydatków (uzasadnione, racjonalne i adekwatne do zakresu i celów projektu i działania);
- dysponowaniem przez wnioskodawcę zasobami gwarantującymi realizację projektu oraz licencjami, pozwoleniami niezbędnymi do realizacji inwestycji; (zrezygnowano z tego kryterium w konkursach w 2009 r.);
- możliwością zapewnienia przez wnioskodawcę trwałości rezultatu projektu (przez 3 bądź 5 lat - zrezygnowano z tego kryterium w konkursach w 2009 r.);
- neutralnym wpływem na polityki horyzontalne UE wymienione w art. 16 i 17 *Rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006* r.²⁰

Ocena kryteriów merytorycznych fakultatywnych była oceną punktową. Maksymalnie można było uzyskać 100 punktów, w tym za kryteria dotyczące innowacyjności projektu maksymalnie 50 pkt., 62 pkt. lub 53 pkt. (w zależności od konkursu). Kryteria te dotyczyły (w nawiasie podano maksymalną liczbę punktów):

- okresu stosowania danej technologii na świecie nie dłużej niż 1 rok bądź technologii, której stopień rozprzestrzenienia się na świecie w danej branży nie przekraczał 5 % (21 pkt. lub 23 pkt.); w drugim konkursie w 2009 r. kryterium zostało określone jako innowacja produktowa stanowiąca innowację o znaczeniu światowym (20 pkt.);
- objęcia technologii użytej w projekcie działaniami mającymi na celu ochronę praw własności przemysłowej (10 pkt. lub 12 pkt.); w drugim konkursie w 2009 r. zrezygnowano z tego kryterium;
- wykorzystania elementu prowadzonych lub zakupionych przez przedsiębiorcę wyników prac B+R (10 pkt., 14 pkt. lub 15 pkt.);
- utworzenia własnego działu B+R lub nawiązanie trwałej współpracy z jednostką badawczo-rozwojową w wyniku realizacji projektu (5 pkt., 9 pkt. lub 13 pkt.);

¹⁹ Kryterium było uznane za spełnione gdy Wnioskodawca zakładał spełnienie przynajmniej jednego z warunków: znaczące zwiększenie rozmiaru projektu dzięki dofinansowaniu; znaczące zwiększenie zasięgu projektu dzięki dofinansowaniu; znaczące zwiększenie całkowitej kwoty wydanej przez beneficjenta na projekt dzięki dofinansowaniu; znaczące przyspieszenie zakończenia projektu; niezrealizowanie projektu w obszarze objętym pomocą w przypadku braku dofinansowania. Wykazanie efektu zachęty weryfikowane miało być na podstawie deklaracji i przedstawienia we wniosku wyczerpującego uzasadnienia Wnioskodawcy w stosunku do wybranych kryteriów.

²⁰ *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, str. 25. Uchylone z dniem 1 stycznia 2014 r.

- uzyskania dodatkowego efektu projektu poprzez wprowadzenie nowych rozwiązań organizacyjnych lub nowych rozwiązań marketingowych prowadzących do poprawy produktywności i efektywności (4 pkt., 4 pkt. lub 5 pkt.)²¹.

Pozostałe kryteria merytoryczne fakultatywne dotyczyły:

- uzyskania przyrostu przychodów z eksportu towarów/usług w wyniku realizacji projektu 3 lata po jego zakończeniu powyżej 20 % (4 pkt.). W konkursach przeprowadzanych w 2009 r. kryterium określono jako procentowy udział przychodów z tytułu eksportu towarów/usług w wyniku realizacji inwestycji projektu w całkowitych przychodach z tytułu sprzedaży tych towarów/usług 30 miesięcy po zakończeniu projektu powyżej 20 % (5 pkt. lub 10 pkt.);
- utworzenie nowych miejsc pracy (2 pkt., 2 pkt. lub 5 pkt.);
- posiadanie doświadczenia w opracowywaniu koncepcji produktów uznanych za innowacyjne - otrzymanie nagrody głównej, bądź wyróżnienia w konkursie Polski Produkt Przyszłości (2 pkt., 2 pkt. lub 3 pkt.);
- posiadanie patentu na wynalazek lub prawa ochrony na wzór użytkowy lub prawa z rejestracji wzoru przemysłowego lub prawa z rejestracji topografii, układów scalonych (17 pkt., 15 pkt. lub 15 pkt.);
- przynależność do sektora MSP (20 pkt.); w obu konkursach przeprowadzanych w 2009 r. zrezygnowano z tego kryterium;
- posiadanie akredytowanego certyfikatu jakości w przedsiębiorstwie zgodnego z wymaganiami normy ISO 9001 lub akredytowanego certyfikatu Systemu Zarządzania BHP zgodnego z wymaganiami OHSAS 18001 lub PN-N-18001 lub akredytowanego certyfikatu Systemu Zarządzania Środowiskowego zgodnego z wymaganiami normy ISO 14001 lub rozporządzenia EMAS – (2 pkt., 1 pkt lub 2 pkt.);
- pozytywny wpływ projektu na polityki horyzontalne UE wymienione w art. 16 i 17 *Rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006* (6 pkt., 12 pkt. lub 10 pkt.)²², wpływ działalności wnioskodawcy na zmianę wzorców produkcji i konsumpcji na sprzyjające realizacji zasad zrównoważonego rozwoju²³ (4pkt., 1 pkt lub 2 pkt.)²⁴.

(dowód: akta kontroli str. 161-2168, 3144-3235, 3656-3689, 4428-4445, 4905-4924)

Ocena formalna przeprowadzana była przez dwie osoby (pracowników PARP lub RIF), a ocena merytoryczna (fakultatywna i obligatoryjna) przez Komisję Konkursową²⁵, powoływana decyzją²⁶ Prezesa PARP. W skład KK oprócz

²¹ W formularzu oceny to kryterium nie było przypisane jako „kryterium dotyczące innowacyjności projektu”.

²² Przedsiębiorca miał obowiązek opisać bariery w dostępie do stanowisk występujących w jego firmie oraz podać jakie działania zostaną podjęte w ramach projektu w celu ich eliminacji, np. prawidłowy opis wpływu projektu odnośnie wyrównania szans kobiet i mężczyzn miał zawierać kwestie oddziaływania zarówno na rynek pracy jak i w życiu społecznym (dostęp do zatrudnienia, kształcenia zawodowego, awans, warunki zatrudnienia).

²³ W tym za udostępnianie publicznie informacji dotyczącej celów oraz wyników realizacji polityki w zakresie zrównoważonego rozwoju – 1 pkt, za realizację polityki równych szans w zakresie zatrudnienia – 1pkt, za uwzględnianie kryteriów środowiskowych podczas realizacji zakupów oraz współpracy z podwykonawcami – 1 pkt i za uwzględnianie aspektów ochrony środowiska w rachunkowości.

²⁴ Kryterium dotyczyło działalności Wnioskodawcy do momentu złożenia wniosku o dofinansowanie, np. zasady zrównoważonego rozwoju mogły być spełnione gdy przedsiębiorca przedstawił konkretne sposoby upubliczniania informacji o realizowanej polityce zrównoważonego rozwoju – udostępnianie informacji o działaniach na rzecz ochrony środowiska, udostępnianie polityki środowiskowej, deklaracji środowiskowych, raportu społecznej odpowiedzialności itp.

²⁵ Składająca się z siedmiu osób. Dalej: KK.

²⁶ Decyzja Prezesa Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości nr 407 z dnia 25 lipca 2008 r. w sprawie powołania Komisji Konkursowej w tym powołująca 220 członków w tym 202 ekspertów zewnętrznych, Decyzja Prezesa Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości nr 592 z dnia 29 maja 2009 r. w sprawie powołania Komisji Konkursowej w tym powołująca 273 członków w tym 247 ekspertów zewnętrznych, Decyzja Prezesa Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości nr 663 z dnia 17 września 2009 r. w sprawie powołania Komisji Konkursowej w tym powołująca 274 członków w tym 246 ekspertów zewnętrznych, Decyzja Prezesa Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości nr 712b z dnia 8 grudnia 2009 r. w sprawie powołania Komisji Konkursowej w tym powołująca 270 członków w tym 245 ekspertów zewnętrznych, Decyzja Prezesa Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości nr 744 z dnia 11 lutego 2010 r. w sprawie powołania Komisji Konkursowej w tym powołująca 266 członków w tym 239 ekspertów zewnętrznych.

pracowników Agencji wchodziłi eksperci zewnętrzni. Ocena kryteriów związanych z innowacyjnością była dokonywana przez dwóch ekspertów zewnętrznych (niezależnie przez każdego eksperta) w ramach branż/specjalizacji/dziedzin nauki, które dany ekspert reprezentował. Przewodniczący KK posiadał uprawnienia do przydzielania wniosków o dofinansowanie odpowiednim członkom oceniającym. Ekspert posiadający rekomendację do oceny kryteriów innowacyjnych lub finansowych, mógł również dokonać oceny w zakresie innych kryteriów, natomiast ekspert posiadający rekomendację do oceny kryteriów pozostałych mógł dokonać oceny tylko w swoim zakresie. W przypadku rozbieżności w ocenie poszczególnych kryteriów wniosek był przedmiotem uzgodnień pomiędzy oceniającymi, a w przypadku braku osiągnięcia jednomyślności był przekazywany do oceny trzeciemu ekspertowi, który nie brał udziału w poprzednich ocenach. Wynikiem prac KK była lista rankingowa zawierająca projekty rekomendowane i nierekomendowane do wsparcia. Wnioskodawca miał prawo do złożenia odwołania od decyzji KK.

(dowód: akta kontroli str. 3055-3141, 3165-3182, 3204-3207, 3255, 9432-9528)

Od 2013 r. wprowadzono dodatkową ocenę przez Panel Ekspertów, w skład którego wchodziło siedem osób, w tym co najmniej czterech ekspertów. Podczas Panelu każdy projekt mógł otrzymać maksymalnie 100 punktów. W trakcie Panelu ocenie podlegała m.in. skala innowacyjności i opłacalność projektu, która była oceniana najwyżej (30 pkt.).

(dowód: akta kontroli str. 3171-3172, 3498-3499, 3625-3628)

W pierwszym konkursie w 2008 r. wnioskodawcy mogli dołączyć do wniosku opinię o innowacyjności dotyczącą technologii będącej przedmiotem projektu. Opinia musiała zostać wykonana przez jednostkę naukową²⁷. Opinia miała za zadanie potwierdzenie spełniania kryteriów merytorycznych i stanowiła podstawę do oceny innowacyjności projektu i przyznania punktów w tych kryteriach. Zasada ta zmieniona została w konkursach przeprowadzanych w 2009 r., gdzie przy ocenie innowacyjności opinia stanowiła dodatkowe źródło informacji dla ekspertów. Punkty za innowacyjność były przyznawane w oparciu o informacje zawarte we wniosku o dofinansowanie w odniesieniu do zapisów zawartych w opinii. W konkursach organizowanych w 2013 r. zrezygnowano z możliwości dołączenia opinii. Ocena innowacyjności dokonywana była wyłącznie przez ekspertów na podstawie ich wiedzy i doświadczenia, a także na podstawie informacji przedstawionych we wniosku o dofinansowanie.

(dowód: akta kontroli str. 3349-3351)

W umowach o dofinansowanie, zawieranych z beneficjentami, wyłonionymi w ramach zbadanych konkursów, zobowiązano beneficjentów do dokonywania zakupów w oparciu o najbardziej korzystną ofertę, z zachowaniem zasady przejrzystości i uczciwej konkurencji oraz do przedstawienia na żądanie m.in. PARP co najmniej trzech ofert, ważnych na dzień dokonywania zakupu lub złożenia zamówienia, o ile na rynku istniało trzech potencjalnych dostawców towarów, usług, robót budowlanych związanych z realizacją inwestycji (§11 pkt 2 i 3 umowy). W umowie nie wskazano sposobu postępowania beneficjenta w przypadku, gdy na rynku istniało mniej niż trzech dostawców. Jak wynika z wyjaśnień Zastępcy Prezesa PARP Jadwigi Lesisz²⁸, beneficjent miał obowiązek przestrzegać paragrafów umowy, co nie zmieniało faktu, że sposób rozliczania poniesionych wydatków w ramach projektu był oceniany indywidualnie.

²⁷ W rozumieniu art. 2 pkt. 9 ustawy z dnia 8 października 2004 r. o zasadach finansowania nauki (Dz.U. z 2008 r. Nr 169, poz. 1049). Przepis w brzmieniu obowiązującym do dnia 1 października 2010 r., z wyłączeniem lit. g, czyli jednostkę prowadzącą w sposób ciągły badania naukowe lub prace rozwojowe. Ustawa uchylona z dniem 31 grudnia 2010 r.

²⁸ Pismo z dnia 29 czerwca 2017 r., znak DWI.081.1.2017.6.HG(4571/6897).

Budowa nowego zakładu produkcyjnego oraz zakup wysoko innowacyjnej technologii (Curtis Health Caps Sp. z o.o.)

Celem projektu²⁹ było wprowadzenie na rynek innowacyjnej kapsułki elastycznej oraz kapsułki weterynaryjnej, a także zastosowanie nowej metody pakowania produktów i wprowadzenie nowej usługi laboratoryjnej. Jako najważniejsze czynniki decydujące o innowacyjności, w stosunku do istniejących rozwiązań na rynku, wskazano przygotowanie masy żelatynowej służącej do produkcji otoczki kapsułki w krótszym czasie, wytwarzanie kapsułek od razu po przygotowaniu masy żelatynowej, przechowywanie produktu, uzyskanie wyjątkowo jednorodnej masy, redukcja nakładów na obróbkę powietrza o 43 %, uzyskanie o 51 % większej wydajności w produkcji kapsułek, redukcję masy żelatynowej o 5 % oraz odpadów w trakcie wycinania blistrów o 10 %, synchronizacja blistarki i kartoniarki (przedmiot patentu nr EP1164099B1 i EP1170213B1), sterowanie linią technologiczną za pomocą systemu komputerowego³⁰. Całkowity koszt projektu określono na kwotę 115 101,5 tys. zł, z czego wydatki kwalifikowane na kwotę 84 165,5 tys. zł, a wydatki niekwalifikowane – 30 936,0 tys. zł. Dofinansowanie projektu wyniosło 41 101,1 tys. zł. Po dwukrotnym aneksowaniu umowy o dofinansowanie całkowity koszt realizacji ustalono na 102 913,4 tys. zł (w tym wydatki kwalifikowane na 84 145,3 tys. zł), a maksymalną wysokość dofinansowania na 41 094,9 tys. zł. Termin realizacji projektu, pierwotnie określony na okres od 1 maja 2009 r. do 31 marca 2011 r., przesunięto na okres od 1 sierpnia 2009 r. do 29 lutego 2012 r.

Załączona do wniosku o dofinansowanie opinia o innowacyjności, sporządzona 31 marca 2009 r. przez Instytut Technologii Mechanicznej Politechniki Poznańskiej stwierdzała, że inwestycja polega na zakupie lub wdrożeniu rozwiązania technologicznego, które jest stosowane na świecie przez nie dłużej niż 1 rok. Z przedstawionych informacji wynikało, że technologia dotycząca linii blistrowych była użyta po raz pierwszy w 2006 r., czyli jej stosowanie na świecie rozpoczęło się ponad 3 lata przed wydaniem opinii. Jak wynika z wyjaśnień Zastępcy Prezesa PARP Jadwigi Lesisz³¹ ocena kryterium w zakresie innowacyjności odnosiła się do technologii będącej główną osią projektu, a zatem nie do wszystkich nabywanych w ramach projektu urządzeń. Ponadto istotny w ocenie innowacyjności był stopień rozprzestrzeniania się technologii na świecie. W przypadku maszyn blistrujących w latach 2006-2007 sprzedano je w ilości 40 sztuk, co stanowiło poniżej 2 % całego światowego rynku. Pomimo faktu użycia systemu w 2006 r. wskazany stopień rozprzestrzeniania tej technologii nie przekraczał 5 %. Wniosek otrzymał 98 pkt., w tym 62 pkt. przyznano za innowacyjność. Nie przyznano punktów za posiadanie doświadczenia w opracowaniu koncepcji produktów uznanych za innowacyjne (2 pkt.).

Projekt zgodnie z wnioskiem o dofinansowanie zakładał wprowadzenie innowacji produktowej, organizacyjnej i marketingowej³². Koszty bezpośrednio związane innowacjami wynosiły 29 361,7 tys. zł, co stanowiło 71,5 % wartości dofinansowania. Wniosek o płatność końcową na kwotę 2 772,8 tys. zł został pozytywnie oceniony pod względem formalnym, merytorycznym i rachunkowym.

²⁹ Realizowany na podstawie wniosku o dofinansowanie POIG.04.04.00-30-020/09 z 15 kwietnia 2009 r. (I konkurs 2009) i na podstawie umowy Nr UDA- POIG.04.04.00-30-020/09-00 z 19 maja 2010 r.

³⁰ Redukcja czasu przygotowania masy żelowej z 4h do 1h, przechowywanie produktu przez 7 dni dotychczas było możliwe przechowywanie tylko przez 24 h, jednolitość masy uzyskana z oszczędnością do 75% czasu i energii elektrycznej.

³¹ Pismo z dnia 18 lipca 2017 r. DWI.6.6.071.2017.TSz(4914/7406)

³² Produktowa – wytwarzanie kapsułki żelatynowej w czasie o ¼ krótszym niż w stosowany na rynku urządzeniach oraz w większej wydajności przy oszczędności energii elektrycznej w wyniku uruchomienia linii technologicznej kapsułkarka oraz linii pakowania (blistrarka); organizacyjna – program komputerowy, prace B+R oraz wykończenie farmaceutyczne laboratorium zgodnie ze standardami GMP. marketingową – utworzono stronę internetową firmy.

Podstawę rozliczenia stanowiło zestawienie dokumentów potwierdzające poniesione wydatki objęte wnioskiem, wraz z kserokopią dokumentów finansowych, które były zgodne z założeniami umowy.

(dowód: akta kontroli str. 3343-3345, 4388-4445, 4475-4483, 4485-4571 i 4686-4737)

Wdrożenie innowacyjnej technologii produkcji wysokoreaktywnych sorbentów z wykorzystaniem aktywacji elektromagnetycznej (WKG Trading Sp. z o.o.)

Celem projektu³³ było wyprodukowanie innowacyjnego wysokoreaktywnego sorbentu do odsiarczania spalin, dzięki któremu miała zostać ograniczona emisja dwutlenku siarki oraz dwutlenku węgla do środowiska, przy jednoczesnym zmniejszeniu zużycia sorbentu. Całkowity koszt realizacji projektu określono w umowie o dofinansowanie na kwotę 43 209,4 tys. zł, w tym wydatki kwalifikowane na kwotę 35 180,0 tys. zł, a wydatki niekwalifikowane na kwotę 8 029,4 tys. zł. Kwota dofinansowania projektu wyniosła 21 075,5 tys. zł. W trakcie realizacji projektu dokonano zmiany kosztów projektu i w efekcie całkowity koszt ustalono na 29 646,7 tys. zł (kwota dofinansowania nie uległa zmianie). Okres realizacji projektu, pierwotnie określony od 1 stycznia 2010 r. do 29 lipca 2011 r., przedłużono do 29 lutego 2012 r.

Do wniosku dołączono dwie opinie o innowacyjności (Zakładu Chemicznych Procesów Proekologicznych Wydziału Chemii Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu oraz Instytutu Inżynierii Ochrony Środowiska Politechniki Wrocławskiej). W opiniach wskazano, że realizacja założeń projektu stanowi pierwsze na świecie wdrożenie technologii objętej patentem wydanym przez Urząd Patentowy Wielkiej Brytanii³⁴. Obie opinie zawierały w pkt. 3 identyczną treść uzasadnienia: „przytoczone dane wskazują jednoznacznie, iż zapotrzebowanie na sorbenty do odsiarczania spalin zarówno w metodzie suchej, jak i mokrej wzrośnie trzykrotnie. Oczywiście tylko teoretycznie ponieważ procesy wiązania siarki nie przebiegają stechiometrycznie zatem praktyczne zapotrzebowanie wzrośnie ponad czterokrotnie”. Wskazano też te same źródła informacji, na podstawie których sporządzono opinie.

Projekt w wyniku oceny merytorycznej fakultatywnej otrzymał 97 punktów, w tym 53 pkt. przyznano za innowacyjność. Nie przyznano punktów za posiadanie doświadczenia w opracowaniu koncepcji produktów uznanych za innowacyjne (3 pkt.).

W wyniku realizacji wprowadzono innowację produktową³⁵ oraz organizacyjną³⁶. Koszty bezpośrednio związane z wymienionymi innowacjami wyniosły 10 347,6 tys. zł co stanowiło 58,0 % wartości dofinansowania. Wniosek o płatność końcową na 1 789,6 tys. zł został oceniony pod względem formalnym, merytorycznym i rachunkowym. PARP przeprowadziła kontrolę w trakcie realizacji projektu, na jego zakończenie oraz kontrolę trwałości projektu. Nie stwierdzono nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 3105-3106, 4892-4929, 5026-5051, 5152-5497)

Budowa innowacyjnego Parku Rozrywki i połączenie technologii, rozrywki, edukacji: edutainment (ENERGY 2000 – Technico M.A. Goczał Spółka Jawna)

³³ Wniosek o dofinansowanie POIG.04.04.00-10-026/09z 22 października 2009 r. (II konkurs 2009), umowa o dofinansowanie Nr UDA- POIG.04.04.00-10-026/09-00 z dnia 19 października 2010 r.

³⁴ Patent GB0915256.

³⁵ Wysokoreaktywny sorbent z trawertynu wytwarzany dzięki zakupionym liniom technologicznym.

³⁶ Zakupiono system do zarządzania logistyką i sprzedażą.

Celem projektu³⁷ było dostarczenie innowacyjnej usługi w zakresie rozrywki poprzez wybudowanie parku rozrywki z elementami edukacyjnymi. Całkowity koszt projektu określono na kwotę 73 829,7 tys. zł, w tym wydatki kwalifikowane 60 932,8 tys. zł, a wydatki niekwalifikowane 12 896,7 tys. zł. Kwota dofinansowania projektu wyniosła 41 753,0 tys. zł. W trakcie realizacji dwukrotnie zmniejszono całkowity koszt projektu, do 67 419,5 tys. zł, a kwotę dofinansowania do 41 098,6 tys. zł. Termin realizacji projektu, pierwotnie określony od 1 listopada 2011 r. do 30 czerwca 2014 r., przedłużono do 30 września 2014 r.

Do wniosku o dofinansowanie została dołączona opinia o innowacyjności, sporządzona przez Katedrę Dynamiki Układów Materialnych Instytutu Mechaniki Stosowanej Politechniki Krakowskiej. Stwierdzała ona, że technologia, polegająca na zastosowaniu urządzeń parku rozrywki w połączeniu z elementami edukacyjnymi i optymalnym systemem zarządzania czasem korzystania z urządzeń, stosowana była na świecie nie dłużej niż 3 lata i jednocześnie zaznaczono, że innowacja produktowa stanowi innowację o znaczeniu światowym. Ocena kryteriów innowacyjności była dokonana przez dwóch ekspertów zewnętrznych (eksperta ds. pozostałych kryteriów Polskiej Organizacji Pracodawców Osób Niepełnosprawnych oraz eksperta ds. pozostałych kryteriów NOT – Federacja Stowarzyszeń Naukowo – Technicznych). Projekt w wyniku oceny merytorycznej otrzymał 92 pkt. w tym 53 pkt. przyznano za innowacyjność.

W wyniku realizacji projektu wprowadzono innowację produktową³⁸ oraz organizacyjną³⁹. Koszty bezpośrednio związane z wymienionymi innowacjami wynosiły 28 623,9 zł co stanowiło 68,6 % wartości dofinansowania. Wniosek o płatność końcową na kwotę 1 509,82 tys. zł został oceniony pod względem formalnym, merytorycznym i rachunkowym. PARP pozytywnie oceniła wykonanie wskaźników realizacji projektu.

(dowód: akta kontroli str. 3144-3689, 3833-3884, 4275-4309, 4130-4171)

Wdrożenie innowacyjnej technologii produkcji cegły klinkierowej (Zakład Ceramiki Budowlanej Tadeusz Rucki)

Celem projektu⁴⁰ była dywersyfikacja produkcji poprzez uruchomienie produkcji cegły klinkierowej, opartej o innowacyjną technologię modyfikacji jej powierzchni. Jak stwierdzono we wniosku o dofinansowanie, ulepszony produkt miał stanowić nowość zarówno na rynku krajowym, jak i międzynarodowym, ponieważ żaden z producentów dotychczas nie oferował produktu o porównywalnych cechach i parametrach użytkowych. Innowacja polegała na osiągnięciu korzystniejszych parametrów w zakresie mrozoodporności, izolacji termicznej, przesiąkliwości, chropowatości, wytrzymałości mechanicznej oraz mnogości kolorów. Innowacyjność procesowa i organizacyjna polegała na uruchomieniu w pełni zautomatyzowanej linii produkcyjnej, mającej m.in. ograniczyć bariery w zatrudnieniu kobiet i osób niepełnosprawnych. Projekt zakładał również wprowadzenie innowacji marketingowej, m.in. poprzez wprowadzenie nowych kanałów sprzedaży oraz utworzenie salonu wystawienniczo/sprzedażowego.

Całkowity koszt projektu oszacowano na 75 130,1 tys. zł, wydatki kwalifikowane do 61 939,5 tys. zł, a dofinansowanie do 41 958,8 tys. zł. Okres realizacji projektu,

³⁷ Wniosek o dofinansowanie z 30 września 2009 r. (II runda konkurs 2009) POIG.04.04.00-12-057/09, umowa o dofinansowanie Nr UDA- POIG.04.04.00-12-057/09-00 z dnia 5 października 2012 r.

³⁸ Urządzenia (roller coaster), w których środek ciężkości użytkownika przy obrocie był poniżej linii serca, co gwarantowało, że użytkownik mimo bardzo dużych przeciążeń mógł korzystać z urządzeń komfortowo i unikał efektów ubocznych (zawroty głowy, złe samopoczucie i nudności).

³⁹ Zintegrowana aplikacja z bramkami wejściowymi do obiektu i poszczególnych urządzeń, optymalizująca szybkość obsługi.

⁴⁰ Wniosek o dofinansowanie z 30 września 2009 r. POIG.04.04.00-18-056/09, umowa o dofinansowanie Nr UDA- POIG.04.04.00-18-056/09 podpisana w dniu 18 października 2010 r.

pierwotnie ustalony od 1 maja 2010 r. do 30 kwietnia 2011 r., przedłużono do 31 lipca 2011 r.

Zaplanowane wydatki bezpośrednio związane z innowacją, obejmujące zakup instalacji maszynowej linii produkcyjnej, pieca i instalacji pieca, wyposażenia laboratorium, jak również szkolenie personelu w wysokości 63 959,7 tys. zł, stanowiły 85,1 % wydatków całkowitych, 103,2 % wydatków kwalifikowanych i 152,4 % wielkości przyznanego dofinansowania.

W trakcie dokonywania przez PARP oceny merytorycznej obligatoryjnej, jeden z członków KK w arkuszu oceny wskazał, że wskaźniki produktu są ogólne i trudno weryfikowalne, a wydatki na szkolenia pracowników są nieracjonalne i nieadekwatne do zakresu i celów projektu. Na podstawie § 7 pkt 5 *Regulaminu przeprowadzenia konkursu*, z uwagi na rozbieżność w ocenie, wniosek w kwestionowanym zakresie był poddany ocenie przez innego członka KK, który po uzyskaniu wyjaśnień stwierdził, że wskaźniki są obiektywne i weryfikowalne, a wydatki kwalifikowalne i uzasadnione. Według oceny merytorycznej fakultatywnej projekt uzyskał 97 pkt., w tym za innowacyjność 53 pkt. Nie przyznano punktów za brak doświadczenia w opracowaniu koncepcji produktów uznanych za innowacyjne (2 pkt.).

(dowód: akta kontroli str. 2367-2383, 2391-2505)

Biznes plan zawarty we wniosku o dofinansowanie nie uwzględniał budowy hali dołownika i modernizacji suszarni, będących elementami niezbędnymi do uruchomienia produkcji. Przedsiębiorca zaplanował inwestycję w tym zakresie w ramach innego projektu⁴¹, lecz nie uzyskał dofinansowania. W harmonogramie rzeczowo-finansowym nie zaplanowano wydatków na wprowadzenie innowacji marketingowej, m.in. uruchomienie centrum wystawienniczo-sprzedażowego. Kwestie te nie wpływały na ocenę wniosku w zakresie opłacalności przedsięwzięcia, ponieważ PARP nie prowadziła analizy opłacalności przyjmując w ocenie formalnej, iż promesa kredytowa udzielona przez bank potwierdza opłacalność projektu. Biznes plan oceniany był w części oceny formalnej (tak lub nie).

(dowód: akta kontroli str. 2426-2505, 2549-2626)

Projekt w zakresie określonym w umowie o dofinansowanie został zrealizowany w całości w ustalonym terminie⁴². Elementy ciągu technologicznego nieujęte w biznes planie zostały zrealizowane ze środków własnych przedsiębiorcy. Wniosek o płatność końcową z 17 sierpnia 2011 r. na kwotę 37,7 mln zł, został zweryfikowany i zaakceptowany przez RIF, zgodnie z procedurą *Rozliczenia projektu i wypłaty dofinansowania*⁴³. RIF w ramach kontroli wniosku o płatność końcową przeprowadziła kontrolę na miejscu, nie stwierdzając nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 2506-2540)

Po upływie dwóch lat od zakończenia realizacji projektu, w dniu 24 lipca 2013 r., Sąd Rejonowy w Tarnobrzegu ogłosił upadłość likwidacyjną ZCB TR. Przyczyną była utrata zdolności do regulowania zobowiązań. PARP po uzyskaniu informacji o prowadzonym śledztwie w sprawie zbywania przez ZCB TR cegły zabezpieczonej zastawem rejestrowym, zażądała zwrotu udzielonego dofinansowania. Wierzytelność PARP obejmującą kwotę dofinansowania i odsetki wpisano na listę wierzytelności, jednak ostatecznie Sąd Rejonowy w Tarnobrzegu rozpatrując wnoszone przez strony zażalenia i sprzeciwy nie uznał prawa do wierzytelności

⁴¹ W dniu 30 listopada 2009 r. złożył wniosek o dofinansowanie projektu Przeprowadzenie prac badawczych, wdrożenie wyników do procesu produkcji dachówki ceramicznej w ramach POIG Działanie 1.4 Wsparcie projektów celowych oraz działanie 4.1 Wsparcie wdrożeń wyników prac B+R.

⁴² Do 31 lipca 2011 r.

⁴³ Procedura „Rozliczenie projektu i wypłata dofinansowania (PARP)” PR-POIG-12a-4.4 Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka, 2007-2013 Działanie 4.4 Nowe inwestycje o wysokim potencjale innowacyjnym, obowiązująca od 7 czerwca 2011 r.

PARP z tytułu przekazanego dofinansowania. Uznano, iż projekt został zrealizowany, a upadłość nie była „upadłością oszukańczą”.

(dowód: akta kontroli str. 2359-2366, 3254)

Budowa fabryki płytek ceramicznych opartej o innowacyjną technologię produkcji „CONTINUA” (Valdi Ceramika Sp. z o.o.)

Celem projektu⁴⁴ była budowa nowoczesnej fabryki płytek ceramicznych. Innowacyjność została przedstawiona we wniosku jako produktowa o znaczeniu światowym i polegać miała na nowym sposobie zdobienia produktu ceramicznego, zastosowaniu systemu dozowania granulatów, jak i materiałów dekoracyjnych oraz archiwizowaniu projektów w pamięci urządzenia (co miało umożliwić szybką zmianę asortymentu pod potrzeby bieżących zamówień). Wnioskodawca Valdi Ceramika Sp. z o.o. była właścicielem patentu na sposób wytwarzania barwnika cyrkonowo-żelazowego, którego wykorzystanie zapewniało osiągnięcie zwiększonej klasy ścieralności płytek i zmniejszonej skłonności do zabrudzeń. Do najważniejszych czynników decydujących o innowacyjności, w stosunku do istniejących rozwiązań tego typu na rynku zaliczono pełne zautomatyzowanie produkcji, ograniczenie ilości urządzeń linii technologicznych skutkujące zmniejszeniem energochłonności o około 35 %, możliwość produkcji krótkich serii i kalibrację płytek do indywidualnych zamówień klienta, zastosowanie kabin dźwiękochłonnych, recyrkulację wszystkich odpadów produkcyjnych, zastosowanie nowych rozwiązań w zakresie odzysku i wykorzystania ciepła (zmniejszenie zużycie gazu). Realizacja projektu wiązała się z nabyciem gruntów i budynków po byłych zakładach wyrobów kamionkowych, budową nowej hali produkcyjnej, zakupem i montażem linii technologicznych, zakupem linii do polerowania i kalibracji płytek, zakupem maszyn i urządzeń pomocniczych, środków transportu oraz adaptacją pomieszczeń biurowych i socjalnych.

Całkowity koszt realizacji projektu oszacowano na 105 743,7 tys. zł, wydatki kwalifikowane do 90 107,3 tys. zł a dofinansowanie do 41 480,8 tys. zł. Okres realizacji projektu był wielokrotnie wydłużany (trzyście aneksów do umowy), ostatecznie został ustalony od 29 lipca 2009 r. do 25 stycznia 2014 r.

Wydatki bezpośrednio związane z innowacjami, obejmujące zakup urządzeń technologicznych i instalacji technicznych oraz szkolenia personelu wynosiły 72 824,6 tys. zł, co stanowiło 68,9 % wydatków całkowitych, 80,8 % wydatków kwalifikowanych i 175,6 % przyznanego dofinansowania.

(dowód: akta kontroli str. 2243-2303, 2307-2329, 2342-2358)

Według oceny merytorycznej fakultatywnej projekt uzyskał 84 pkt., w tym za innowacyjność 46 pkt. Projekt nie otrzymał punktów w zakresie nowych rozwiązań organizacyjnych i marketingowych (4 pkt.) przyrostu eksportu (4 pkt.), doświadczenia we wdrażaniu innowacyjności (2 pkt.), certyfikatów ISO (2 pkt.) i innych kryteriów wymienionych we wniosku (4 pkt.).

(dowód: akta kontroli str. 2165-2184)

W ustalonym terminie projekt nie został zrealizowany w całości. Nie zrealizowano zadania nr 6 obejmującego zakup środków transportowych i wyposażenia budynku administracyjnego. Według harmonogramu rzeczowo-finansowego koszt całkowity niezrealizowanego zadania wyniósł 1 055,0 tys. zł, a wnioskowane dofinansowanie 485,3 tys. zł. RIF w lipcu 2013 r. przeprowadziła kontrolę i ustaliła, że beneficjent zaprzestał produkcji, do której wykorzystywał zakupione w ramach projektu urządzenia. Beneficjent wyjaśnił, że tymczasowo wstrzymał produkcję w związku

⁴⁴ Wniosek o dofinansowanie z 29 lipca 2008 r. POIG.04.04.00-26-002/08, umowa o dofinansowanie Nr UDA- POIG.04.04.00-26-002/08-00 podpisanej w dniu z 30 grudnia 2008 r.

z niedoborem kapitału obrotowego, a przyczyną tego był m.in. wydłużony rozruch technologiczny, kryzys gospodarczy, a w szczególności nieotrzymanie dofinansowania z pierwszego wniosku o płatność (8 755,2 tys. zł).

W toku realizacji projektu beneficjent złożył 5 wniosków o płatność. W pierwszym wniosku⁴⁵ przedstawił do refundacji wydatki związane z nabyciem prawa własności budynków i gruntu w wysokości 19 033,0 tys. zł, z których wynikało dofinansowanie w kwocie 8 755,2 tys. zł. RIF w toku czynności weryfikacyjnych ustaliła, iż zapłata za nabycie nieruchomości nastąpiła w formie kompensaty wzajemnych zobowiązań pomiędzy Valdi Ceramika Sp. z o.o. reprezentowaną przez [...] a [...] jako osobą fizyczną. Wydatki dotyczące zakupu nieruchomości, uznane zostały za niekwalifikowane. Nie zrealizowano płatności. W kolejnych trzech wnioskach o płatność⁴⁷ PARP, po dokonaniu oceny merytorycznej, formalnej i rachunkowej, łącznie przekazała dofinansowanie w wysokości 32 137,0 tys. zł. Wniosek końcowy o płatność, w którym należało rozliczyć zadanie nr 6, beneficjent złożył 29 stycznia 2014 r., a wartość wydatków kwalifikowanych i wartość dofinansowania określił na poziomie 0 zł. Beneficjent nie zrealizował zadania, jak również nie uzyskał kolejnego przedłużenia terminu jego realizacji.

Pismem z 8 października 2013 r. beneficjent poinformował RIF, że Sąd Okręgowy w Kielcach ogłosił upadłość z możliwością zawarcia układu spółki Valdi Ceramika Sp. z o.o. RIF w dniu 25 lutego 2014 r. przeprowadziła kolejną kontrolę na miejscu realizacji projektu, stwierdzając brak realizacji zadania nr 6, a także brak prowadzenia działalności produkcyjnej. PARP wezwała w dniu 18 czerwca 2014 r. beneficjenta do zwrotu dofinansowania w wysokości 32 137,0 tys. zł, wraz z odsetkami. W toku postępowania PARP powzięła informację, że Sąd Rejonowy w Kielcach wydał postanowienie o zmianie sposobu prowadzenia postępowania upadłościowego Valdi Ceramika Sp. z o.o. z układowego na likwidacyjny. PARP po przeprowadzeniu postępowania dowodowego wydała decyzję⁴⁸ zobowiązującą syndyka masy upadłości Valdi Ceramika Sp. z o.o. do zwrotu przekazanego dofinansowania, od której syndyk odwołał się do Ministra Rozwoju. Minister Rozwoju działając jako IZ dla POIG, decyzją z 28 czerwca 2016 r. utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję PARP. Według wyjaśnień Zastępcy Prezesa PARP⁴⁹ wierzytelność PARP została ujęta na liście wierzytelności w kat. IV. Dalsze działania PARP uzależniła od rozpatrzenia wniosku i informacji syndyka. W dniu 29 września 2016 r. oraz 7 października 2016 r. Prokuratura Regionalna w Krakowie zajęła dokumentację finansowo-księgową Spółki za lata 2007-2015.

(dowód: akta kontroli str. 2198-2242, 3243-3247, 9402-9407)

Budowa nowego zakładu produkcyjnego i wdrożenie innowacyjnej technologii wytopu szkła typu Oxy LoNO_x (Huta Szkła TUR Sp. z o.o.)

Celem projektu⁵⁰ była budowa nowoczesnej fabryki oraz wdrożenie technologii wytopu szkła z zastosowaniem metody ekologicznego topienia tlenowo-paliwowego OxyLoNox. Innowacyjność procesowa o znaczeniu światowym polegała na łącznym zastosowaniu unikalnych rozwiązań technologicznych na poszczególnych etapach procesu produkcyjnego, tj.: wstępne podgrzewanie zestawu surowcowego, paliwowo-tlenowy system opalania wanny szklarskiej (pieca do topienia szkła),

⁴⁵ WNP-POIG.04.04.00-26-002/08-01 zarejestrowany w RIF 4 lutego 2009 r.

⁴⁶ Wyłączono dane osobowe. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej - Dz.U. z 2016 r. poz. 1764, ze zm. (zwanej dalej: *uodip*). Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie osoby fizycznej.

⁴⁷ WNP-POIG.04.04.00-26-002/08-02 za okres do 31 stycznia 2010 r., WNP-POIG.04.04.00-26-002/08-03 za okres do 31 marca 2010 r. WNP-POIG.04.04.00-26-002/08-04 za okres do 30 września 2010 r.

⁴⁸ Decyzja z dnia 1.09.2015, znak DWI/14.5/512/26-002/08/15/ABO(12734).

⁴⁹ Pismo z dnia 18 lipca 2017, DWI.6.6.071.2017.JBO (4915/7407).

⁵⁰ Wniosek o dofinansowanie z 31 lipca 2008 r. POIG.04.04.00-04-032/08, umowa o dofinansowanie Nr UDA- POIG.04.04.00-04-032/08-00 podpisanej w dniu 30 grudnia 2008 r.

formowanie wyrobów na automatach rzędowych sterowanych elektronicznie, automatyczny system kontroli jakości wyrobów, odprężanie wyrobów w urządzeniach o wysokim stopniu izolacji termicznej i niskiej energochłonności, odzysk ciepła gazów spalinowych do ogrzewania zestawu surowcowego, oczyszczanie i uzdatnianie wody obiegowej. Ponadto przewidywano stworzenie własnego laboratorium badawczo-rozwojowego celem testowania nowych rozwiązań i poszukiwania nowych możliwości w zakresie potrzeb rynku. Realizacja projektu polegała na zakupie dokumentacji technicznej obiektów budowlanych i instalacji technologicznych, budowie hal produkcyjnych, zakupie i montażu urządzeń linii technologicznych oraz zakupie szkoleń specjalistycznych.

Według opinii o innowacyjności, unikalność projektu polegała na jednoczesnym zastosowaniu nowatorskich rozwiązań technologicznych będących połączeniem najnowszych osiągnięć światowego przemysłu szklarskiego i własnych doświadczeń inwestora, które stanowiły unikalne rozwiązania w skali światowej, między innymi skutkujące maksymalnym wykorzystaniem energii przy ograniczeniu emisji związków szkodliwych dla otoczenia i zapewnienia postępu w produkcji krótkoseryjnych opakowań szklanych.

Całkowity koszt realizacji projektu oszacowano na 115 268,6 tys. zł, wydatki kwalifikowane do 111 069,1 tys. zł, dofinansowanie do 41 998,2 tys. zł. Okres realizacji projektu był wielokrotnie wydłużany (trzyście aneksów do umowy), ostatecznie projekt miał być zrealizowany w okresie od 1 stycznia 2009 r. do 31 sierpnia 2013 r. Wydatki bezpośrednio związane z innowacjami, obejmujące zakup urządzeń technologicznych i instalacji technicznych oraz szkolenia specjalistycznego wynosiły 94 010,1 tys. zł co stanowiło 81,6 % wydatków całkowitych, 84,8 % wydatków kwalifikowanych i 223,8 % przyznanego dofinansowania.

(dowód: akta kontroli str. 2703-2717, 2747-2823, 2834-2847)

Oceniając opłacalność projektu ekspert PARP uzasadniał, iż kryterium opłacalności zostało spełnione, gdyż beneficjent załączył promesę kredytową, a „zawarte w promesie informacje są zgodne z informacjami zamieszczonymi w dokumentacji programowej”. Według oceny merytorycznej fakultatywnej projekt uzyskał 98 pkt., w tym za innowacyjność 50 pkt. Projekt nie otrzymał punktów tylko w zakresie braku doświadczenia we wdrażaniu innowacyjności (2 pkt.).

(dowód: akta kontroli str. 2672-2702, 2848-2855)

Projekt został zrealizowany w całości w terminie (zmienionym aneksami do umowy o dofinansowanie), tj. do 31 sierpnia 2013 r.⁵¹ Wniosek o płatność końcową został zweryfikowany i zaakceptowany przez RIF, zgodnie z procedurą *Rozliczenia projektu i wypłaty dofinansowania*⁵². PARP dokonała oceny wniosku o płatność pod względem merytorycznym, formalnym i rachunkowym. W wyniku oceny wniosku o płatność końcową, PARP uwzględniła ustalenia kontroli UKS w Bydgoszczy⁵³, pomniejszając płatność końcową o 429,9 tys. zł⁵⁴. Ostateczna wielkość przekazanego dofinansowania (łącznie) wyniosła 41 504,2 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 2627-2671)

⁵¹ W umowie o dofinansowanie pierwotny termin kwalifikowalności wydatków upływał 31 marca 2011 r.

⁵² Procedura „Rozliczenie projektu i wypłata dofinansowania (PARP)” PR-POIG-12a-4.4 Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka, 2007-2013 Działanie 4.4 Nowe inwestycje o wysokim potencjale innowacyjnym, obowiązująca od 7 czerwca 2011 r., zatwierdzona przez Prezesa PARP Patrycję Zielińską w dniu 2 czerwca 2011 r.

⁵³ UKS w Bydgoszczy ustalił, że beneficjent dokonał zakupu usług szkoleniowych z naruszeniem postanowień § 13 ust 2 umowy o dofinansowanie przez co naruszył art. 207 ust 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2016 r. poz.1870, ze zm.)

⁵⁴ Wielkość wynikająca z ustaleń UKS wraz z odsetkami jak od zaległości podatkowych.

Po otrzymaniu w dniu 25 lutego 2015 r. informacji o upadłości beneficjenta, PARP dwukrotnie zwróciła się do syndyka⁵⁵ z prośbą o wyjaśnienie, czy upadłość spółki miała charakter „oszukiwczego bankructwa”, lub czy toczą się postępowania mogące świadczyć o wystąpieniu takiej upadłości. W odpowiedzi poinformowano⁵⁶ o wniosku BPS SA w Warszawie jako wierzyciela – o orzeczenie w stosunku do członków zarządu Huta Szkła TUR Sp. z o.o. zakazu, o którym mowa w art. 373 ustawy z dnia 23 lutego 2003 r. *Prawo upadłościowe*⁵⁷. PARP w lutym 2017 r. uzyskała również informacje⁵⁸ o prowadzonym postępowaniu przygotowawczym w sprawie o podejrzenie popełnienia przestępstwa w związku z zaciąganiem zobowiązań finansowych przez Hutę Szkła TUR Sp. z o.o. oraz prawdopodobnym przeznaczeniu środków pomocowych uzyskanych z PARP na realizację innego zobowiązania. Według wyjaśnień Prezes PARP⁵⁹, w związku informacją otrzymaną z Prokuratury Regionalnej w Poznaniu o podejrzeniu wykorzystania środków wsparcia niezgodnie z przeznaczeniem, PARP dokonała ponownej analizy dokumentacji pod kątem potencjalnych nieprawidłowości wskazanych przez prokuraturę, jednak nie zidentyfikowano okoliczności które miałyby w konsekwencji spowodować konieczność zwrotu środków.

(dowód: akta kontroli 2856-2914, 9402-9407)

Odrzucone wnioski o dofinansowanie projektów

Szczegółowej analizie poddano 15 odrzuconych wniosków⁶⁰ o dofinansowanie projektów z działań 1.4, 4.1, 4.2, 4.4 i 4.6 o łącznej kwocie dofinansowania 358 102,1 tys. zł (po trzy wnioski z każdego działania według największej wartości wnioskowanego wsparcia). W czterech przypadkach powodem nieuwzględnienia było niespełnienie kryteriów formalnych, a w pozostałych 11 przypadkach niespełnienie kryteriów merytorycznych. Przyczyny formalne odrzucenia wniosków, obejmowały m.in. brak niektórych wymaganych załączników oraz nieprawidłowe wyliczenia arytmetyczne (źle wyliczona intensywność pomocy).

Powodami odrzucenia wniosków na etapie oceny merytorycznej w zakresie kryteriów obligatoryjnych było przede wszystkim niespełnienie kryteriów:

- kwalifikowalności wydatków oraz ich racjonalności i adekwatności do celów projektu,
- istnienia zapotrzebowania rynkowego na objęty wnioskiem produkt/usługę,
- zdolności wnioskodawcy do sfinansowania projektu, a także zapewnienia realizacji projektu w zakresie technicznym i kadrowym (kadra B+R),
- adekwatności i możliwości obiektywnej weryfikacji oraz odzwierciedlenia celu projektu we wskaźnikach produktu i rezultatu;
- realizacji przedsięwzięcia zgodnie z harmonogramem;
- innowacyjności projektu oznaczającej inwestycję w nowy lub znacznie ulepszony produkt.

Dwa wnioski spełniające kryteria innowacyjności, zostały ocenione jako niespełniające kryteriów merytorycznych:

Wdrożenie innowacyjnej technologii produkcji sadzy technicznej metodą pirolizy opon samochodowych (wnioskodawca –KOREN Sp. z o. o. Działanie 4.4). Efektem

⁵⁵ Pismo z dnia 11 marca 2015 r. DWI.6.6.072.04.032.08.2015.KM 4496.

⁵⁶ Pismo syndyka z dnia 29 kwietnia 2015 r.

⁵⁷ Dz.U. z 2016 r. poz. 2171, ze zm.

⁵⁸ Pismo Prokuratury Regionalnej w Poznaniu z dnia 27 lutego 2017 r. RP I Ds.2.2016.

⁵⁹ Pismo z dnia 28 lipca 2017 r., DWI.6.6.071.TSz/AOK (5114/7690).

⁶⁰ Projekty: POIG.01.04.00-08-015/09, POIG.01.04.00-16-019/09, POIG.01.04.00-12-081/09, POIG.04.01.00-18-039/09, POIG.04.01.00-32-021/09, POIG.04.01.00-10-041/09, POIG.04.02.00-30-020/10, POIG.04.02.00-20-005/09, POIG.04.02.00-22-004/09, POIG.04.04.00-12-027/08, POIG.04.04.00-14-072/13, POIG.04.04.00-10-010/09, POIG.04.06.00-04-008/12, POIG.04.06.00-10-030/12, POIG.04.06.00-10-031/12.

projektu miała być budowa instalacji pirolitycznej powstałej na bazie nowatorskiego patentu na sposób odzyskiwania węgla i mieszaniny węglowodorów ze zużytych opon lub podobnego materiału polimerycznego poprzez obróbkę pirolityczną w reaktorze objęty patentem w 2007 r. (nr PL 195737 B1). Beneficjent wykupił licencję na wyłączne korzystanie z patentu. Wniosek został oceniony jako niespełniający kryteriów merytorycznych obligatoryjnych w zakresie wykazania gotowości do realizacji projektu (wykonalnego pod względem prawnym, technicznym i organizacyjnym) oraz prawidłowego uzasadnienia kosztów kwalifikowanych. W uzasadnieniu stwierdzono m.in., że opis wniosku nie pozwala na ocenę racjonalności poniesienia kosztów, a wskazane zasoby ludzkie, które miały być zatrudnione w trakcie realizacji projektu, nie dawały gwarancji sprawnego zarządzania projektem (beneficjent nie opisał – według oceniającego – w sposób wystarczająco precyzyjny m.in. doświadczenia, wykształcenia oraz dorobku naukowego osób mających realizować projekt).

Wdrożenie wynalazku jako celu produkcji innowacyjnej tektury falistej przez Bart Sp. z o.o. (BART Sp. z o.o. Działanie 4.6). Rezultatem projektu miały być innowacyjne produkty w postaci zmodyfikowanych opakowań tekturowych oraz tekturowych mebli i ich elementów. Realizacja projektu miała prowadzić do zmniejszenia kosztów produkcji dzięki energooszczędności, większej wydajności i mniejszym stratom produkcji. Produkty powstałe w wyniku projektu miały charakteryzować się mniejszą niedokładnością w zakresie cięcia i zadruku, brakiem uszkodzeń mechanicznych i wysokimi parametrami jakościowymi. Patent na wynalazek został zakupiony przez firmę BART Sp. z o.o. od firmy MarquipWardUnited (USA) i dotyczył elementu urządzenia służącego do produkcji opakowań i innych produktów z tektury falistej. Wniosek oceniono jako spełniający kryteria merytoryczne fakultatywne, w tym przyznano maksymalną punktację za innowacyjność. Oceniono natomiast, że wniosek nie spełnił jednego z obligatoryjnych kryteriów merytorycznych (ocenianych tak - nie). Powodem tego był fakt, że beneficjent w złożonym wniosku wykazał, że w wyniku realizacji projektu zostanie osiągnięty wskaźnik rezultatu „liczba patentów przyznanych w ramach realizowanego projektu”, a według opisu w biznes planie patent został już zakupiony, zatem nie powstał w ramach realizacji projektu.

(dowód: akta kontroli str. 6429-6497, 6570-6781)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. Zdefiniowanie pojęcia innowacji oraz kryteria wyboru projektów do dofinansowania w realizowanych przez PARP programach wsparcia dla przedsiębiorców na wdrożenie innowacji - nie w pełni odzwierciedlały cele określone dla tych programów. Wykorzystywano pojęcie innowacji zdefiniowane na ogólnym poziomie, określonym w Podręczniku Oslo. Nie wskazano rodzajów innowacji lub dziedzin, w których innowacje miały być preferowane przy udzielaniu dofinansowania. Biorąc pod uwagę cele *Strategii PARP 2010-2013*, zdefiniowanie innowacji w poszczególnych programach nie w pełni odpowiadało ustalonym celom działalności PARP, np. wspieranie inwestycji opartych o najnowsze technologie lub rozwiązania biznesowe czy wspieraniu projektów związanych z zastosowaniem technologii innowacyjnej na skalę światową.
2. Celem programu POIG, w tym celem działania 4.4 miało być wsparcie projektów o wysokim poziomie innowacyjności, z zastosowaniem technologii na skalę światową. Zdaniem NIK, przy tak określonym celu, skala innowacyjności powinna podlegać ocenie merytorycznej obligatoryjnej, a więc powodować, że do dalszej oceny – merytorycznej fakultatywnej przechodzą tylko projekty o najwyższym

stopniu innowacyjności. Tym bardziej, że w ocenie punktowej wniosku (kryteria fakultatywne oceny merytorycznej) przyjęto za kryterium okres stosowania danej technologii na świecie nie dłużej niż 1 rok bądź technologii, której stopień rozprzestrzeniania się na świecie w danej branży nie przekracza 5 % (innowacja produktowa stanowiąca innowację o znaczeniu światowym) beneficjent mógł uzyskać stosunkowo niski poziom punktacji od 20 pkt. do 23 pkt. na 100 pkt. możliwych do uzyskania.

3. Konstrukcja kryteriów oceny wniosków oraz sposób ich oceny stwarzały ryzyko nieuwzględnienia projektu o dużym potencjale innowacyjności ze względu na niespełnienie jednego z mniej istotnych podkryteriów.

Z jednej strony, ocena wykonalności projektów opierała się w istotnym stopniu na uznaniowych opiniach ekspertów, nie były określone wymierne kryteria oceny oraz sposób dokumentowania przez ekspertów swoich tez. Z drugiej strony, zasady oceny projektu wymagały, by przy niespełnieniu choćby jednego z podkryteriów w ramach kryterium gotowości do realizacji projektu (wykonalność pod względem prawnym, technicznym i organizacyjnym) uznać to kryterium za niespełnione, co przy systemie oceny „tak-nie” powodowało odrzucenie projektu.

W dwóch skontrolowanych przypadkach (wniosek KOREN Sp. z o. o. w ramach Działania 4.4 oraz wniosek BART Sp. z o.o. w ramach Działania 4.6) - projekty zostały ocenione jako spełniające kryteria innowacyjności na wysokim poziomie, jednak uznano za niespełnienie kryterium wykonalności z przyczyn, które nie decydowały o szansach powodzenia projektów oraz były łatwe do usunięcia. W pierwszym przypadku niespełnienie kryterium wykonalności uzasadniono m.in. tym, że opis wniosku nie był dla oceniającego wystarczająco precyzyjny, co nie pozwalało ocenić racjonalności poniesienia kosztów oraz uznać wskazane zasoby ludzkie za gwarantujące sprawne zarządzanie projektem. W drugim przypadku powodem był fakt, że patent będący deklarowanym wskaźnikiem rezultatu już był przez wnioskodawcę zakupiony. Jak stwierdził oceniający w arkuszu oceny, zgodnie z *Przewodnikiem po kryteriach* niespełnienie choćby jednego z podkryteriów powoduje iż należy uznać kryterium za niespełnione.

W opinii NIK, system oceny wniosków powinien być ukierunkowany na promocję projektów o najwyższym potencjale innowacyjności, zgodnie z określonymi celami realizowanych programów pomocy. W związku z tym system powinien umożliwiać uzupełnienie i uszczegółowienie danych lub informacji w sytuacji niesatysfakcjonującego ich zakresu albo skorygowanie założeń projektu, jeśli zmiany te były łatwe do wprowadzenia i nie decydowały o potencjale projektu lub szansie jego realizacji.

4. Sposób analizy ekonomicznej założeń zbadanych projektów nie zapewniał rzetelnej oceny wniosków o dofinansowanie w tym zakresie, a założenia przyjęte w regulaminach zbadanych konkursów i kryteria oceny wniosków w niedostatecznym stopniu uwzględniały zdolność beneficjenta do utrzymania trwałości zrealizowanego projektu. Skutkowało to przyznaniem dofinansowania projektom, których realizacja obarczona była ryzykiem wynikającym z niewłaściwych założeń biznes planu. W efekcie, z sześciu projektów zbadanych przez NIK, w trzech przypadkach nie osiągnięto zakładanej trwałości projektów z powodu upadłości przedsiębiorców-beneficjentów.

Eksperci dokonujący oceny opłacalności projektu dla wniosków z działania 4.4, w skontrolowanych naborach nie wykonywali analiz i nie weryfikowali założeń biznes planów załączonych do wniosków o dofinansowanie. Nie zostali do tego zobligowani przez PARP, która tym samym nie zapewniła rzetelnej oceny

opłacalności projektów. Pozytywna ocena ekonomicznego uzasadnienia danego projektu opierała się na deklaracjach zawartych w biznes planach oraz przedłożonych promesach kredytu. Według wyjaśnień Zastępcy Prezesa PARP⁶¹, zgodnie z regulaminem przeprowadzania konkursu w ramach POIG dla działania 4.4 w przypadku projektów, w których udział kredytu lub leasingu w kosztach kwalifikowanych wynosił co najmniej 30 %, a jednocześnie wnioskodawca dostarczył umowę kredytową lub promesę kredytową, kryterium opłacalności finansowej projektu, w tym opłacalności wprowadzenia na rynek uznawane było za spełnione. W ocenie NIK założenie, że wystarczająca do oceny opłacalności projektu była promesa instytucji kredytującej, a także nieweryfikowanie założeń przedłożonego biznes planu, nie spełniało wymogu rzetelnej oceny projektu pod względem ekonomicznej opłacalności. W zbadanym wniosku ZCB TR nie wzięto pod uwagę, że poza realizacją projektu niezbędne było zbudowanie innych elementów ciągu technologicznego (hala dołownika oraz dołownik), a ponadto deklarowane w ramach projektu przedsięwzięcia marketingowe nie uwzględniały kosztów z tym związanych. Wniosek nie przewidywał również modernizacji suszarni, dla osiągnięcia zakładanych parametrów wydajności produkcyjnej i wdrożenia innowacyjnej metody wykorzystania ciepła odzyskiwanego z etapu wypalania. Brakujące elementy ciągu technologicznego ZCB TR zamierzał wykonać ze środków uzyskanych w ramach odrębnego wniosku o dofinansowanie, a wobec nie otrzymania dofinansowania zrealizował tę inwestycję ze środków własnych. NIK zauważyła, że w drugim naborze w 2013 r. zmieniono opis kryterium w zakresie zdolności finansowej wnioskodawcy do zrealizowania projektu, rezygnując z uznania kryterium za spełnione wyłącznie na podstawie przedstawienia zgodnej ze wzorem i prawidłowo wypełnionej promesy kredytowej/leasingowej. Projekty, pomimo przedłożenia promesy, podlegały pełnej ocenie finansowej.

5. Kryterium przyrostu przychodów z eksportu towarów i usług po zakończeniu realizacji projektu, będące elementem oceny merytorycznej fakultatywnej (punktowej) w działaniu 4.4 (konkurs w 2008 r.) było zdefiniowane w sposób zmniejszający szanse przedsiębiorców o dużym potencjale innowacyjnym i konkurencyjnym, którzy do chwili złożenia wniosku o dofinansowanie nie osiągaliby przychodów z eksportu. Wnioskodawcy którzy w ostatnim roku obrachunkowym przed złożeniem wniosku nie osiągaliby przychodów z eksportu, nie otrzymywali za to kryterium punktów bez względu na to, jak duże przychody z eksportu mogliby wygenerować w efekcie realizacji projektu, dla którego wnioskowali o dofinansowanie⁶². Za uzyskanie przyrostu przychodów z eksportu towarów/usług w wyniku realizacji projektu 3 lata po jego zakończeniu powyżej 20% można było uzyskać 4 pkt., czyli 4% ogółu punktacji. Tak skonstruowane kryterium nie w pełni odpowiadało celowi działania 4.4, którym było wsparcie przedsiębiorstw produkcyjnych i usługowych dokonujących nowych inwestycji. Nie było też spójne z uzasadnieniem tego działania, według którego polskie przedsiębiorstwa cechuje niski udział produktów wysokoprzetworzonych i wysokiej techniki w sprzedaży na rynek krajowy i na eksport. Podmioty, które charakteryzowały się wskazanymi w analizie SWOT na potrzeby działania 4.4 słabymi stronami (m.in. brak lub niski udział przychodów z eksportu w przychodach ogółem) nie mogły spełnić tego kryterium bez względu na jakość oraz potencjał projektu, dla którego wnioskowali o dofinansowanie. W naborze 2009 r. sposób obliczenia spełnienia kryterium przyrostu eksportu został

⁶¹ Pismo z dnia 4 lipca 2016 r. znak: DWI.6.6.071.2017.JBO(4661/7026) .

⁶² Wskaźnik przyrostu eksportu (udział %) obliczano jako wartość przychodów z eksportu uzyskanych wyłącznie ze sprzedaży produktów będących wynikiem inwestycji do wartości eksportu w ostatnim roku obrachunkowym przed złożeniem wniosku x 100%

zmodyfikowany, poprzez zastąpienie wskaźnika przyrostu eksportu przez wskaźnik udziału przychodów z eksportu w przychodach całkowitych po upływie 30 miesięcy od zakończenia projektu.

6. Wzór umowy o dofinansowanie (obowiązujący w 2008 r. i w I konkursie 2009 r.) nie uwzględniał w pełni różnorodnych okoliczności związanych ze stosowaniem zasady konkurencyjności przy nabywaniu towarów, usług bądź robót budowlanych w ramach realizacji projektów objętych dofinansowaniem. Brak było odpowiedniej klauzuli dotyczącej sposobu postępowania w przypadku, gdy na rynku funkcjonował tylko jeden oferent, w kontekście innego warunku umownego by dokonywane zakupy były wynikiem wyboru najkorzystniejszej oferty spośród skierowanych do trzech dostawców.
7. PARP nie agregowała danych dotyczących rodzaju oraz skali innowacji będących przedmiotem projektów realizowanych w ramach zbadanych działań. NIK, zgadzając się z wyjaśnieniami złożonymi w trakcie kontroli, że dane dotyczące rodzajów oraz skali innowacji nie były wymagane w dokumentach monitoringowo-sprawozdawczych, wskazuje, iż był to jeden z elementów oceny wniosków a celem działania było wsparcie innowacji o znaczeniu światowym, tj. takich które miały przyczynić się do rozwoju danej branży lub też przyczynić się do powstania nowej branży w związku z tym PARP powinna dysponować wiedzą o ilości wspartych projektów w tym obszarze.

1.3. Pożyczka na innowacje finansowana ze środków funduszu pożyczkowego PARP

Opis stanu
faktycznego

Pożyczki finansowane były ze środków własnych Agencji bez określenia budżetu docelowego programu, a nabór wniosków był prowadzony w trybie ciągłym. Kwota udzielonej pożyczki nie mogła przekraczać 2 mln zł, a jej udział w finansowaniu innowacyjnego przedsięwzięcia nie mógł być wyższy niż 75 %. W programie nie wprowadzono obowiązku zachowania trwałości projektu. Umowa pożyczki zawierana była na planowany okres spłaty rat pożyczki i wygasła wraz ze spłatą ostatniej raty. Pożyczkobiorca zobowiązany był do zrealizowania przedsięwzięcia w czasie określonym w umowie, wdrożenia inwestycji o charakterze innowacyjnym (realizacja celu rzeczowego - zakup urządzenia, maszyny, wykonanie prac instalacyjnych), ustanowienia na rzecz PARP zabezpieczeń spłaty rat pożyczki oraz terminowej spłaty pożyczki wraz z odsetkami. W związku z decyzją Ministra Gospodarki o zawieszeniu przyjmowania przez PARP wniosków w programie pożyczki Agencja od czerwca 2015 r. ograniczyła swoje działania do monitorowania spłaty już udzielonych pożyczek.

(dowód: akta kontroli str. 258-260, 362-370, 1881-1883)

W latach 2007-2017 (I półrocze)⁶³ PARP zawarła i monitorowała spłatę pięciu umów pożyczki na łączną kwotę 2 122,1 tys. zł (w tym jedną umowę na kwotę 519,1 tys. zł rozwiązano przed przekazaniem środków). Na podstawie czterech umów przekazano przedsiębiorcom kwotę 1 603,0 tys. zł. Trzy pożyczki zostały spłacone, termin spłaty czwartej pożyczki przypadał na 2020 r. Umowy dotyczyły wdrożenia innowacji produktowej (trzy) i innowacji procesowej (jedna), a wdrażane innowacje były nowościami w skali przedsiębiorstwa.

(dowód: akta kontroli str. 82-85, 98-99, 200, 306)

⁶³ W latach 2007 – 2015 (ostatni rok przyjmowania wniosków) do PARP złożono 22 wnioski, z tego dwa nie spełniały kryteriów formalnych, 9 wymogów merytorycznych. Z sześciu wniosków, które złożono w 2015 r. dwa nie spełniały wymogów merytorycznych, a cztery formalnych.

PARP oceniała wnioski o pożyczkę pod kątem spełniania kryteriów formalnych oraz kompletności wniosku⁶⁴ i spełniania kryteriów merytorycznych. W ocenie merytorycznej oceniano m.in. poziom techniczny przedsięwzięcia, w tym skalę innowacyjności i techniczne możliwości wdrożenia innowacji (dodatkowo punktowane 8 pkt.). Z tytułu oceny skali innowacyjności oraz wdrożenia wniosków mógł uzyskać maksymalnie 30 pkt., a minimalnie 5 pkt. Procentowo udział tej oceny w maksymalnej punktacji (120 pkt.) ocenianego wniosku wynosił 25 %. W minimalnej punktacji, która była warunkiem rekomendowania udzielenia pożyczki (50 % +1 punkt) udział 5 pkt. (minimalna punktacja kryteriów oceny technicznej) wynosiła 8,1%. W ocenie merytorycznej nie wprowadzono, jako kryterium oceny, rodzaju (charakteru) innowacji. Informację o rodzaju innowacji, przedsiębiorca zobowiązany był przedstawić we wniosku (razem z krótką charakterystyką innowacji i jej zakresu). Wniosek poddawany był ocenie Komisji, która dokonywała oceny na podstawie informacji przedstawionych we wniosku, załączonym do niego biznes planie oraz dodatkowych informacji wnioskodawcy, do uzyskania których była uprawniona. PARP, przy ocenie wniosków nie korzystała z opinii ekspertów. W skład Komisji ds. oceny projektów wchodził pracownicy Agencji, posiadający doświadczenie we wdrażaniu programów pomocowych i ocenie projektów inwestycyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 82-85, 99, 526-533, 575-581, 797-804, 3275)

Szczegółowemu badaniu NIK poddano trzy wnioski wraz z umowami pożyczki na łączną kwotę 1 483,8 tys. zł, których spłata zakończyła się do końca 2016 r.

W dniu 10 grudnia 2009 r. PARP zawarła umowę pożyczki z przedsiębiorcą prowadzącym działalność pod nazwą Gabinet Lekarski Wojciech Grzybowski. Udzielono pożyczkę w wysokości 534,9 tys. zł na realizację inwestycji, której przedmiotem było wykorzystanie najnowszych osiągnięć badawczych i technologicznych w diagnostyce ultrasonograficznej ciąży a celem projektu był zakup aparatu ultrasonograficznego oraz wyposażenie gabinetu medycznego (m.in. w system klimatyzacji i projektor RTG) oraz wykonanie prac remontowych. Przedsiębiorca zobowiązał się do spłaty pożyczki w sześciu kwartalnych ratach do dnia 31 grudnia 2016 r. Pożyczkę za zgodą PARP spłacono przed terminem w grudniu 2015 r. Niewykorzystaną kwotę przedsiębiorca zwrócił na konto PARP. W ocenie merytorycznej wniosek uzyskał 20 pkt. (66,6 %), innowacja w skali kraju - 15 pkt. oraz dodatkowo 5 pkt. za ocenę realności wdrożenia (na 30 pkt. możliwych do uzyskania). Inwestycja została zrealizowana zgodnie planem. Wydatkowano 689,3 tys. zł (netto) z tego ze środków pożyczki 516,0 tys. zł (75 % kosztów kwalifikowanych bezpośrednio związanych z innowacją). Na zakup urządzenia ultrasonograficznego przeznaczono 277,6 tys. zł. PARP w trakcie wizyty monitorującej po zakończeniu realizacji projektu z września 2011 r. potwierdziła, że przedsiębiorca zrealizował cele rzeczowe projektu zgodnie z planem. Podsumowując efekt ekonomiczny udzielenia pożyczki i wprowadzonej innowacji PARP oceniła, że w pierwszym półroczu 2011 r. przedsiębiorca kilkakrotnie zwiększył swoje przychody z działalności prowadzonej w przychodni lekarskiej.

(dowód: akta kontroli str. 797-944, 991-1005)

W dniu 25 sierpnia 2014 r. Agencja zawarła umowę pożyczki z Przedsiębiorstwem Robót Drogowych „Drakom” Tomasz Wojtas (dalej Drakom). Udzielono pożyczki w wysokości 628,9 tys. zł na realizację inwestycji, której przedmiotem był zakup rozścielacza asfaltu SUMITOMO HA60C-7CE, tj. urządzenia z hydraulicznym stołem dla szerokości roboczych od 2,3 m do 6,0 m, do układania nawierzchni

⁶⁴ M.in. metodą zero - jedynkową oceniano przeznaczenie pożyczki na zakup i wdrożenie prac badawczo-rozwojowych, zakup licencji; udział pożyczki w finansowanym przedsięwzięciu (maksymalnie 75%); przedstawienie wymaganych załączników w tym biznes planu. Ocenie merytorycznej poddawano wnioski, które spełniały kryteria formalne.

mineralno-bitumicznych (stosowane w branży budowlanej układarki miały zasięg od 2,5 do 5,0 m oraz były ustawiany „ręcznie”). W ocenie merytorycznej wniosek uzyskał 13 pkt. (43,3 %). Pięć pkt. z tytułu innowacji w skali przedsiębiorstwa oraz dodatkowo 8 pkt. za ocenę realności wdrożenia. Udział pożyczki w kosztach kwalifikowanych wyniósł 75 %. Przedsiębiorca zobowiązał się do spłaty pożyczki w sześciu kwartalnych ratach do dnia 31 grudnia 2015 r. Pożyczkę spłacono terminowo. Na zakup maszyny przedsiębiorca przeznaczył 823,5 tys. zł (netto) z tego ze środków pożyczki 617,6 tys. zł (75% kosztów kwalifikowanych bezpośrednio związanych z innowacją). Inwestycja została zrealizowana zgodnie planem. Niewykorzystaną kwotę pożyczki zwrócono na konto PARP. W grudniu 2014 r. w trakcie wizyty monitorującej po zakończeniu projektu Agencja potwierdziła m.in.: realizację zakresu rzeczowego projektu oraz celów: ekologicznego i jakościowego. Oceniając sytuację ekonomiczną przedsiębiorcy po udzieleniu pożyczki i wprowadzeniu innowacji w wyniku weryfikacji sprawozdania finansowego za 2014 r. PARP stwierdziła, m.in. że rentowność przedsiębiorstwa rozumiana jako rentowność na sprzedaży, kapitale i aktywach była wyższa niż w latach poprzednich, przedsiębiorca nie zaciągał kredytów i wygenerował zysk.

(dowód: akta kontroli str. 711-796)

W dniu 28 lutego 2007 r. PARP udzieliła Artefloor Sp. z o.o. pożyczki w wysokości 320,0 tys. zł na realizację inwestycji, której przedmiotem była innowacyjna technologia produkcji nowatorskich parkietów dekoracyjnych. Innowacja polegała na wykorzystaniu nowoczesnych, tnących ploterów laserowych do produkcji niekonwencjonalnych parkietów drewnianych. W ocenie merytorycznej przedsiębiorca uzyskał 17 pkt. (w tym za innowację w skali branży 10 pkt.). W ocenie kryterium założeń biznes planu, w tym efektywność wdrożenia przedsięwzięcia – IRR, NPV, okresu zwrotu, wniosek uzyskał 1 pkt. na 5. Udział pożyczki w kosztach kwalifikowanych wynosił 75 % (planowany koszt przedsięwzięcia innowacyjnego 427,0 tys. zł). Przedmiot przedsięwzięcia miał być zrealizowany do dnia 27 czerwca 2007 r. Aneksem termin ten przedłużono do 30 września 2007 r. Zabezpieczeniem pożyczki oprócz weksla był zastaw rejestrowy, ubezpieczenie maszyn i urządzeń zakupionych z pożyczki z cesją na rzecz PARP. Ze środków pożyczki zakupiono: urządzenia produkcyjne – obrabiarkę tnącą i grawerującą; urządzenie pakujące i urządzenie pomiaru wilgotności drewna⁶⁵. Na realizację inwestycji przeznaczono 265,3 tys. zł (netto) z tego ze środków pożyczki 198,9 tys. zł (75% kosztów kwalifikowanych bezpośrednio związanych z innowacją). Niewykorzystaną kwotę pożyczki przedsiębiorca zwrócił na konto PARP. W trakcie wizyty monitorującej, po zakończeniu projektu w marcu 2008 r. PARP potwierdziła realizację celów rzeczowych, ekologicznych i jakościowych. Ustaliła również, że nie zrealizowano celów wdrożenia przedsięwzięcia innowacyjnego, zakładanych w biznes planie m.in.: nie rozpoczęto produkcji (wyprodukowano tylko materiały reklamowe); nie wykonano założeń eksportu produktów (poza uczestnictwem w targach zagranicznych). W czerwcu 2010 r., tj. ponad dwa lata przed terminem wynikającym z umowy, pożyczka została spłacona. Wspólnicy Artefloor Sp. z o.o. pomimo osiągnięcia celu rzeczowego projektu, zdecydowali o likwidacji spółki m.in. z uwagi na nieosiągnięcie założeń ekonomicznych i produkcyjnych inwestycji wynikających z biznes planu (brak zbytu na produkty przedsiębiorcy).

(dowód: akta kontroli str. 575-710)

Integralną część umowy zawartej z Artefloor Sp. z o.o. stanowił *Regulamin udzielania pożyczek*, w którym m.in. stwierdzono, że obligatoryjnym

⁶⁵ Sprawozdanie końcowe z realizacji inwestycji o charakterze innowacyjnym z dnia 29 października 2007 r.

zabezpieczeniem spłaty pożyczki jest weksel in blanco z deklaracją wekslową (art. 7 ust. 7 pkt 1). Do umowy pożyczki (§ 4 ust. 3) PARP wprowadziła uprawnienie dotyczące analizowania na bieżąco wysokości i rodzaju przyjętego prawnego zabezpieczenia spłaty pożyczki w tym m.in. zabezpieczenia ustanowionego w formie weksla in blanco, bez protestu wraz z deklaracją wekslową oraz dokumentami potwierdzającymi uprawnienia osób podpisanych na wekslu do zaciągania zobowiązań wekslowych. Aneksiem Nr 2 z dnia 14 stycznia 2008 r.⁶⁶ do umowy wprowadzono nowe dane dotyczące siedziby spółki Artefloor Sp. z o.o., zmieniając jednocześnie komparację umowy. W Aneksie tym zobowiązano Artefloor Sp. z o.o. do dostarczenia do PARP weksla in blanco bez protestu wraz z deklaracją wekslową w terminie 14 dni od dnia wejścia w życie aneksu (§ 2). Aneks wchodził w życie z dniem jego podpisania przez ostatnią ze stron, pod warunkiem dostarczenia przez pożyczkobiorcę weksla in blanco (§ 4). W dniu 3 czerwca 2009 r. (16 miesięcy po podpisaniu przez strony aneksu) PARP wezwała ArteFloor Sp. z o.o. do prawidłowego zabezpieczenia umowy tj. złożenia weksla in blanco wraz z deklaracją wekslową podpisaną przez wszystkich poręczycieli. Na dzień wystąpienia do przedsiębiorcy, oprócz zabezpieczeń rzeczowych, PARP dysponowała wekslem popisanym tylko przez członków Zarządu ArteFloor Sp. z o.o. Weksel i deklaracja wekslowa nie były natomiast podpisane przez trzech poręczycieli wekslowych.

(dowód: akta kontroli str. 368-369, 602-613, 679-680)

Szczegółowym badaniem NIK objęto również cztery⁶⁷ (o łącznej kwocie 8 940,0 tys. zł) z 11 wniosków o pożyczkę złożonych latach 2011-2014, które nie uzyskały rekomendacji Komisji ds. oceny projektów⁶⁸. Dwa wnioski zostały odrzucone na etapie oceny merytorycznej, tj. jeden nie uzyskał punktacji wymaganej do udzielenia rekomendacji (32 pkt. przy wymogu 61 pkt.), drugi nie był rekomendowany z uwagi na wysoki poziom ryzyka udzielenia pożyczki (zadłużenie kredytowe przedsiębiorcy oraz brak wystarczającego zabezpieczenia spłaty pożyczki). Kolejne dwa wnioski nie uzyskały rekomendacji członków Komisji na etapie oceny formalnej. W jednym przypadku kwota pożyczki, o którą wystąpił przedsiębiorca przekraczała maksymalną wysokość pożyczki udzielanej przez PARP (5 000,0 tys. zł). W drugim przypadku przedsiębiorca zwrócił się do PARP o bezzwrotną dotację, a nie pożyczkę.

(dowód: akta kontroli str. 378-574)

Ponadto szczegółowym badaniem NIK poddano jedną umowę pożyczki, którą PARP rozwiązała bez wypłaty środków oraz jedną w przypadku której prowadziła egzekucję. PARP w dniu 29 sierpnia 2011 r. zawarła umowę pożyczki w wysokości 519,1 tys. zł na realizację inwestycji produkcyjnej dotyczącej zastosowania nanomateriałów. W umowie pożyczkobiorca zobowiązał się zabezpieczenia spłaty pożyczki wraz odsetkami wekslem in blanco oraz gwarancjami bankowymi. W dniu 29 sierpnia 2011 r. pożyczkobiorca wystąpił do PARP o wypłatę pierwszej transzy pożyczki w kwocie 319,1 tys. zł., nie ustanawiając jednocześnie gwarancji bankowej tytułem zabezpieczenia spłaty rat pożyczki, która dla PARP była warunkiem wypłaty pożyczki. Z uwagi na niewywiązanie się z obowiązku ustanowienia zabezpieczenia⁶⁹ PARP w dniu 5 października 2011 r. rozwiązała umowę pożyczki bez wypłaty środków.

⁶⁶ Aneks dotyczył zmiany siedziby ArteFloor Sp. z o.o. (obowiązek informowania o przekształceniach własnościowych oraz danych pożyczkobiorcy wynikał z § 5 pkt 9-10).

⁶⁷ Wnioski złożone do PARP przez Instytut Technologii, Arcaro Aerospace Sp. z o.o., ED-SEB Sebastian Podlak, Dolnośląska Grupa Konsultingowo-Finansowa Sp. z o.o.

⁶⁸ Dalej również Komisja PARP.

⁶⁹ Zgodnie z umową pożyczki (§ 2 ust. 1.) wypłata pierwszej transzy pożyczki mogła nastąpić po ustanowieniu gwarancji bankowej. PARP miała prawo odstąpić od umowy w przypadku nie dostarczenia gwarancji bankowej w terminie 30 dni od zawarcia umowy pożyczki.

(dowód: akta kontroli str. 368-369, 311-377)

W dniu 15 stycznia 2007 r. PARP zawarła umowę pożyczki ze spółką DOMENA.PL Sp. z o.o. na kwotę 252,0 tys. zł, której przedmiotem był zakup licencji Multifax. Zabezpieczenie spłaty pożyczki stanowił weksel własny in blanco pożyczkobiorcy, poręczenie wekslowe spółki z o.o., poręczenie wekslowe osoby fizycznej oraz zastaw rejestrowy na udziałach pożyczkobiorcy DOMENA.PL Sp. z o.o.⁷⁰ PARP w dniu 12 listopada 2007 r. przekazała DOMENA.PL Sp. z o.o. odstąpienie od umowy pożyczki wraz z wezwaniem do zapłaty kwoty pożyczki wraz z odsetkami (łącznie 263,8 tys. zł). Umowę rozwiązano z uwagi na brak spłaty rat pożyczki. W dniu 11 stycznia 2008 r. Agencja wezwała dłużnika do wykupu weksla, a następnie poinformowała poręczyciela o wypełnieniu weksla. Natomiast w dniu 30 września 2008 r. Agencja przekazała do Prokuratury Rejonowej Warszawa-Wola zawiadomienie o popełnieniu przestępstwa wyłudzenia środków pieniężnych – pożyczki w kwocie 252,0 tys. zł. Prokuratura w akcie oskarżenia z dnia 5 lutego 2013 r. oskarżyła członków Zarządu DOMENA.PL Sp. z o.o. oraz poręczyciela wekslowego, że działając wspólnie i w porozumieniu doprowadzili PARP do niekorzystnego rozporządzenia mieniem, w ten sposób że w celu uzyskania pożyczki w kwocie 252,0 tys. zł przedłożyli dokumenty w postaci nierzetelnego sprawozdania finansowego spółki przez co wprowadzili Agencję w błąd, co do zamiaru wywiązania się z zawartej umowy. W dniu 24 maja 2014 r. uprawomocnił się wyrok sądowy uznającym członka Zarządu DOMENA.PL Sp. z o.o., a jednocześnie poręczyciela wekslowego, winnym doprowadzenia PARP do niekorzystnego rozporządzenia mieniem. Sąd nałożył na oskarżonego obowiązek naprawienia szkody poprzez zapłatę na rzecz Agencji kwoty 252,0 tys. zł. Egzekwując nie spłaconą pożyczkę PARP skierowała wnioski o wyjawienie majątku dłużników, a w listopadzie 2016 r. złożyła oświadczenie o zamiarze działania w charakterze oskarżyciela posiłkowego wraz z wnioskiem o naprawienie szkody w sprawie prowadzonej przeciwko drugiemu z członków Zarządu DOMENA.PL Sp. z o.o. Do dnia 28 czerwca 2017 r. od skazanego członka Zarządu PARP wyegzekwowała kwotę 7,5 tys. zł z należnej kwoty 302,9 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 247-257, 2091-2130)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. W jednej z czterech poddanych badaniu umów pożyczki PARP nie monitorowała na bieżąco ustanowionego zabezpieczenia wekslowego spłaty rat. PARP wezwała Artefloor Sp. z o.o. do dostarczenia weksla in blanco bez protestu wraz z deklaracją wekslową i podpisami poręczycieli w 16 miesięcy po terminie, w którym przedsiębiorca zobowiązany był przekazać weksel. W aneksie Nr 2 do umowy pożyczki PARP zobowiązała Artefloor Sp. z o.o. do dostarczenia prawidłowo wypełnionego weksla in blanco w terminie do 28 stycznia 2008 r. Pożyczkobiorca nie wykonał jednak tego obowiązku, aż do wezwania PARP z dnia 3 czerwca 2009 r.
2. Do czerwca 2017 r. PARP nie wyegzekwowała kwoty 295,4 tys. zł należnej Agencji z tytułu udzielania pożyczki DOMENA.PL Sp. z o.o. Jedną z przyczyn powodujących nieskuteczność egzekucji prowadzonej przez PARP był brak zabezpieczeń, gwarantujących skuteczną egzekucję spłaty pożyczki (np. hipoteka na nieruchomościach, zastaw rejestrowy na ruchomościach spółki) lub ustanowienia gwarancji bankowej. PARP w umowie pożyczki z dnia 15 stycznia 2007 r. zdecydowała o zabezpieczeniu spłaty pożyczki jedynie wekslem własnym

⁷⁰ Regulamin udzielania pożyczek... stanowiący załącznik do umowy z DOMENA.PL Sp. z o.o. oprócz weksla i poręczeń wekslowych wskazywał, że zabezpieczeniami nieobowiązkowymi mogą być: zastaw rejestrowy oraz inne zabezpieczenia.

in blanco pożyczkobiorcy, poręczeniem wekslowym spółki z o.o., poręczeniem wekslowym osoby fizycznej oraz zastawem rejestrowym na udziałach spółki DOMENA.PL Sp. z o.o., która była pożyczkobiorcą. Należy zauważyć, że przepisy rozporządzenia z dnia 17 sierpnia 2004 r. Ministra Gospodarki i Pracy w sprawie udzielania przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości pomocy finansowej niezwiązanej z programami operacyjnymi⁷¹ w § 20 ust. 9 stanowiły, że pożyczka na realizację inwestycji o charakterze innowacyjnym była udzielana po ustanowieniu należytego zabezpieczenia. Możliwymi do zastosowania formami zabezpieczenia zgodnie z *Regulaminem udzielania pożyczek* były wówczas np. hipoteka, zastaw rejestrowy, gwarancja bankowa. Jednocześnie należy podkreślić, że w objętych badaniem czterech umowach pożyczki udzielonych w oparciu o przepisy rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 2 grudnia 2006 r. PARP stosowała zabezpieczenia spłaty pożyczki gwarantującej jej wyegzekwowanie w sytuacji rozwiązania umowy (zabezpieczenie ustanowione na nieruchomościach, ruchomościach, blokada środków na rachunku bankowym).

1.4. Bon na innowacje i duży bon na innowacje – programy finansowane ze środków dotacji udzielanej PARP przez Ministra Gospodarki

Opis stanu
faktycznego

W ramach programu bonu na innowację wsparcie mogło wynieść maksymalnie 15 tys. zł (do 100% wydatków kwalifikujących się objęcia wsparciem). Wsparcie było przeznaczone na zakup usługi dotyczącej wdrożenia lub rozwoju produktu lub technologii realizowanej przez wykonawcę usługi (jednostka naukowa⁷²) mającej na celu opracowanie nowych lub udoskonalonych istniejących produktów lub technologii dla przedsiębiorstwa. Program był skierowany do przedsiębiorców prowadzących działalność produkcyjną i usługową. PARP wypłacała wsparcie bezpośrednio na rachunek jednostki naukowej, po weryfikacji wniosku o płatność złożonego przez przedsiębiorcę. Wsparcie w ramach programu dużego bonu na innowację w maksymalnej wysokości 50,0 tys. zł (80 % całkowitych wydatków kwalifikujących się objęcia wsparciem) było przeznaczone na zakup usługi polegającej m.in. na opracowaniu nowego wyrobu, projektu wzorniczego, nowej technologii produkcji. O wsparcie mogli się ubiegać przedsiębiorcy prowadzący działalność produkcyjną. W programach bon na innowację i duży bon na innowację w dokumentacji programowej nie wprowadzono obowiązku oceny, na etapie rekomendowania wsparcia, skali innowacji wdrażanego projektu, zachowania trwałości projektu i rodzaju innowacji. PARP przyjmowała, że innowacje objęte wnioskiem, co do zasady dotyczą innowacji w skali przedsiębiorstwa oraz obejmują innowację produktową lub procesową.

(dowód: akta kontroli str. 235-237, 947-990)

1.4.1. Bon na innowacje

Wnioski złożone w programie bonu na innowację podlegały wyłącznie ocenie formalnej, przeprowadzanej przez pracowników PARP metodą zero-jedynkową. Wsparcie uzyskiwał wniosek, który spełniał wszystkie wymogi oceny formalnej. W formularzu wniosku przedsiębiorca był m.in. zobowiązany do opisowego wypełnienia punktu: *Założenia projektu (czy i jaki projekt ma wpływ na podniesienie innowacyjności przedsiębiorstwa?)*. Brak opisu lub opis, który nie wskazywał wpływu wyniku usługi jednostki naukowej na efekt innowacji skutkował negatywnym wynikiem oceny formalnej i brakiem rekomendowania udzielenia wsparcia.

⁷¹ Dz.U. Nr 181, poz. 1877, ze zm. – uchylone z dniem 19 grudnia 2006 r.

⁷² W rozumieniu art. 2 ust. 9 ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o zasadach finansowania nauki (Dz.U. z 2016 r. poz. 2045, ze zm.)

(dowód: akta kontroli str. 237-238, 290 płyta CD, 303, 945-900)

W programie bon na innowacje w latach 2008-2014 wnioskodawcy złożyli 4 858 wniosków, z których zakończono i rozliczono 2 661 projektów (przedsiębiorców). Na realizację tego programu (siedem edycji) przeznaczono 39 790,0 tys. zł⁷³. Z 2 661 rozliczonych projektów tylko w 122 przypadkach (kwoty od 14,8 tys. zł do 2,9 tys. zł) wypłacono wsparcie niższe niż maksymalnie dopuszczana w programie kwota 15,0 tys. zł. Według danych z czerwca 2017 r., po rozliczeniu projektu rozwiązano 13 umów. W 11 rozwiązanych umowach nastąpił już zwrot wsparcia, a wobec dwóch przedsiębiorców PARP prowadziła działania egzekucyjne (kwotę 37,3 tys. zł objęto nakazami zapłaty).

(dowód: akta kontroli str. 244, 303, 2019, 2026-2028, 2061)

Szczegółowej ocenie poddano cztery wybrane losowo wnioski, które po ocenie formalnej uzyskały wsparcie w łącznej kwocie 60,0 tys. zł oraz jeden wniosek wybrany celowo (wsparcie 15,0 tys. zł)⁷⁴. Wsparcie PARP pozwoliło na wykonanie usługi bezpośrednio wprowadzającej innowację do przedsiębiorstwa lub wykonanie opracowania (analizy) dotyczącej możliwości wprowadzenia innowacji w przedsiębiorstwie. W wyniku realizacji usługi przez jednostkę naukową wprowadzono u przedsiębiorcy⁷⁵ m.in.:

- system zarządzania dokumentami w chmurze, dla przedsiębiorcy prowadzącego działalność usługową - doradztwo w zakresie zarządzania, jakością oraz prowadzenie audytów – edycja programu z 2011 r.,
- internetową aplikację modernizującą świadczenie usług w gabinecie stomatologicznym (e-rejestracja wizyty) – edycja programu z 2012 r.
- multimedialną stronę internetową dla kancelarii adwokackiej z możliwościami usług on-line (zaprojektowanie i wdrożenie) – edycja programu z 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 1042-1254)

W czwartym projekcie efektem usługi było opracowanie przez jednostkę naukową analizy rynku w zakresie otwarcia przez przedsiębiorcę fitness klubu w nowej lokalizacji (wnioskodawca prowadził już jeden klub fitness w Warszawie). Wniosek złożyła CORE STUDIO spółka cywilna Katarzyna Szmyd i Anna Ziemkowska⁷⁶. Spółka wnioskowała o wsparcie wykonania usługi *Analiza rynku w zakresie możliwości otworzenia fitness klubu*. We wniosku o wsparcie w punkcie cel i wpływ usługi na podniesienie innowacyjności przedsiębiorstwa Spółka stwierdziła, m.in. że *Identyfikacja poziomu zapotrzebowania na fitness club w okolicach miasta Warszawa stanowi główny cel projektu, informacje te pozwolą nam ocenić rentowność inwestycji. Wiedza, jaką zdobędziemy będzie podstawą podjęcia przemyślanych decyzji biznesowych obarczonych mniejszym ryzykiem niepowodzenia biznesowego. Otwarcie fitness klubu będzie stanowić innowację na poziomie firmy Core Studio, jak i miejscowości, w której powstanie fitness club podnoszącą poziom konkurencyjności i atrakcyjności regionu*. Wykonanie usługi analizy rynku Spółka powierzyła Wyższej Szkole Ubezpieczeń w Krakowie. Agencja w dniu 12 października 2012 r. zawarła z CORE STUDIO umowę o udzielenie

⁷³ W uzasadnieniu do zmiany rozporządzenia prognozowano roczny budżet na poziomie 7 500,0-8 000,0 tys. zł, co w perspektywie 2013-2016 stwarzało możliwość wsparcia około 500 przedsiębiorców. W uzasadnieniach do projektów rozporządzeń w ramach bonu na innowacje pierwotnie założono, że w latach 2008-2010 wsparciem objętych zostanie minimum dwa tysiące przedsiębiorców (w noweli rozporządzenia z 2008 r. łączny budżet na lata 2008-2010 określono na poziomie 3 000,0 tys. zł). W 2009 r. w kolejnej noweli przedmiotowego rozporządzenia dokonano korekty w zakresie wielkości budżetu do 18 000,0 tys. zł, co oznaczało możliwość wsparcia minimum 1 200 przedsiębiorców.

⁷⁴ Wydatki przedsiębiorców na każdy ze zrealizowanych projektów wyniosły 18,5 tys. zł. Z tego wkład własny przedsiębiorcy wyniósł 3,5 tys. zł (kwota podatku VAT naliczonego w fakturze wystawionej przez jednostkę naukową - wykonawcę usługi) oraz 15,0 tys. zł (wydatki kwalifikowane, 81,1% kosztu usługi).

⁷⁵ Wnioski przedsiębiorców: Krzysztof Stanisław Stefański, Przemysław Kazimierski Kancelaria Adwokacka, Gabinet Stomatologiczny Katarzyna Kozłowska.

⁷⁶ Dalej również CORE STUDIO.

wsparcia (Nr 331/BNI/DPP/12), której integralną część stanowił wniosek o udzielenie wsparcia. Umowa wygasła po pięciu latach od dnia wypłaty wsparcia. Według stanu na lipiec 2017 r. CORE STUDIO (informacja z Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej Rzeczypospolitej Polskiej) nie prowadziło działalności gospodarczej. CORE STUDIO nie poinformowało PARP o zakończeniu działalności gospodarczej, nie wykonując tym samym obowiązku informowania Agencji o zmianach prawno-organizacyjnych w statusie oraz danych identyfikacyjnych (§ 7 ust. 3 umowy). CORE STUDIO, reprezentowane przez Katarzynę Szmyd i Annę Ziemkowską, w dniu 27 września 2012 r. w *Raporcie z wykonania usługi (...)* potwierdziło realizację usługi wykonanej przez Wyższą Szkołę Ubezpieczeń w Krakowie. W dniu 25 października 2012 r. PARP pozytywnie zweryfikowała wniosek o płatność i wypłaciła kwotę 15,0 tys. zł⁷⁷. Integralną część wniosku o płatność stanowił *Raport z wykonania usługi (...)* z dnia 27 września 2012 r. W ramach kontroli merytorycznej wniosku o płatność PARP⁷⁸ potwierdziła zgodność formatu/rodzaju dokumentu źródłowego i dokumentów pomocniczych z umową udzielenia wsparcia zawartą z CORE STUDIO.

(dowód: akta kontroli str. 1090-1139, 1965-1998)

W piątym projekcie wybranym do badania w dniu 30 września 2012 r. PARP zawarła umowę udzielenia wsparcia (edycja z 2012 r.) z przedsiębiorcą Core Studio S.C. Katarzyna Szmyd wspólnik spółki cywilnej, na realizację projektu *Ocena możliwości otworzenia fitness klubu w miejscowości Wołomin*. Po kontroli merytorycznej i formalnej projekt rozliczono w dniu 22 października 2012 r. Umowa wygasła po pięciu latach od dnia wypłaty wsparcia. Analizę oceny otwarcia fitness klubu w Wołominie, która została sfinansowana ze wsparcia udzielonego przez PARP wykonała Wyższa Szkoła Ubezpieczeń w Krakowie. W *Wytycznych dla wnioskodawców* w programie bon na innowację z maja 2012 r. postanowiono m.in., że Agencja może odmówić udzielenia wsparcia wnioskodawcy, jeżeli prowadziłoby to do obejścia zasad udzielenia wsparcia, w tym warunków podmiotowych.

(dowód: akta kontroli str. płyta CD-290, płyta CD-1963, 3287-3339)

Szczegółowej ocenie NIK poddano również trzy losowo⁷⁹ wybrane wnioski przedsiębiorców, które po ocenie formalnej nie uzyskały rekomendacji udzielenia wsparcia. Dwa wnioski oceniono negatywnie ponieważ zakładany efekt usługi jednostki naukowej nie były związane z przedmiotem działalności gospodarczej prowadzonej przez przedsiębiorców⁸⁰. PARP nie udzieliła również wsparcia „przedsiębiorcy zagrożonemu”⁸¹, który wystąpił o wsparcie planowanego wdrożenia posprzedażowej usługi services desk. Zgodnie z założeniami programu wsparcie nie było udzielane wnioskodawcom znajdującym się w trudnej sytuacji ekonomicznej. Sytuację ekonomiczną przedsiębiorcy PARP oceniła na podstawie sprawozdań finansowych przedsiębiorcy i dodatkowych wyjaśnień.

(dowód: akta kontroli str. 1618-1664)

⁷⁷ Całkowity koszt usługi wynosił 18,5 tys. zł z tego kwotę wydatków kwalifikowanych wykonawcy wypłaciła PARP i 3,5 tys. zł wydatków niekwalifikowanych (podatek VAT) wypłacił wykonawca.

⁷⁸ Lista kontrolna do dokumentu źródłowego podpisana przez dwóch pracowników Departamentu Programów Pilotażowych oraz Dyrektora tego Departamentu. Wniosek o płatność wraz załącznikami (kopia faktury, dowód zapłaty wydatków nie objętych wsparciem, raport wykonawcy usługi) wraz z oświadczeniem beneficjenta, że dane zawarte we wniosku były zgodne z prawdą w PARP podlegały kontroli finansowej i merytorycznej.

⁷⁹ Wnioski Heka Sp. z o.o., Polskie Mleko Sp. z o.o., Nitrotek Sp. z o.o. Wyboru losowego dokonano spośród wniosków zgłoszonych do PARP w latach 2011-2014.

⁸⁰ Zgodnie z wytycznymi dla wnioskodawców składających wniosek o wsparcie w programie bonu na innowację, usługa jednostki naukowej powinna być dotyczyć wdrożenia lub rozwoju produktu lub technologii przedsiębiorstwa, przy czym pojęcie technologii oznacza metodę produkcji lub przetwarzania.

⁸¹ Wniosek nie spełniał kryterium podmiotowego udziału w programie. Wyłączono udzielenie wsparcia podmiotom prowadzącym działalność gospodarczą, znajdującym się w trudnej sytuacji ekonomicznej według kryteriów określonych w pkt 9-11 *Wytycznych wspólnotowych dotyczących pomocy państwa w celu ratowania i restrukturyzacji zagrożonych przedsiębiorstw* – Komunikat Komisji (Dz. Urz. UE C 244 z 01.10.2004, str. 2 ze zm.). Nieaktualny z dniem 1 sierpnia 2014 r.

1.4.2. Duży bon na innowacje

Wnioski złożone w programie dużego bonu podlegały ocenie formalnej (spełnienie wymogów udziału w programie) i merytorycznej obligatoryjnej przeprowadzanej metodą zero-jedynkową. Wniosek, który spełnił wymogi tej oceny był poddawany punktowej ocenie merytorycznej fakultatywnej. W punktowej ocenie merytorycznej (punktacja od 5 do 10 pkt.) premiowane były projekty, które obejmowały etap opracowania i etap wdrożenia projektu. W zakresie oddziaływania premiowano m.in. wnioski, które na podstawie opisu projektu wskazywały na możliwość: wejścia na rynek zagraniczny, wzrostu zatrudnienia, zmianę procesu produkcji.

(dowód: akta kontroli str. 237-238, płyta CD - 290, płyta CD-1963)

W programie dużego bonu w latach 2013-2015 wnioskodawcy złożyli 581 wniosków, z których zakończono i rozliczono 203 projekty. Na realizację tego programu (trzy edycje) przeznaczono kwotę 8 633,8 tys. zł⁸². Z 203 rozliczonych projektów w 137 przypadkach wypłacono wsparcie w wysokości od 40,0 tys. zł do 50,0 tys. zł. Po rozliczeniu projektów PARP do czerwca 2017 r. nie rozwiązała żadnej umowy wsparcia.

(dowód: akta kontroli str. 236, 244, 304)

Szczegółowym badaniem NIK objęto cztery wnioski na łączną kwotę 200,0 tys. zł (od 40% do 80% kosztów kwalifikowanych). W wyniku wykonania usługi przez jednostkę naukową dla przedsiębiorców:

- Opracowano i implementowano model dynamicznego ciała ludzkiego mającego zastosowanie w rekonstrukcji przebiegu wypadku drogowego. Efektem realizacji projektu było m.in. opracowanie kinematycznego modelu ciała ludzkiego i opracowanie kodu implementacji projektu napisanego w języku C++, przekazanego w wersji elektronicznej w postaci prototypu programu do symulacji.
- Opracowano prototyp urządzenia rejestrującego wejścia i wyjścia pracowników oraz dokumentację techniczną. Urządzenie było gotowe do testów w placówkach obsługiwanych przez beneficjenta, po pozytywnym wyniku testów planowano wprowadzenie urządzenia do oferty firmy.
- Opracowano koncepcje i prototyp gry planszowej „Świat filmu”. W raporcie z wykonania usługi przekazany PARP przedsiębiorca poinformował m.in., że realizacja projektu rozszerzyła portfolio spółki o *wysokiej jakości grę planszową*. Według stanu na lipiec 2017 r. przedsiębiorca na swojej stronie internetowej (sgb.com) nie oferował sprzedaży gry planszowej, opracowanej ze wsparcia programu dużego bonu na innowacje. Przedsiębiorca oferował świadczenie usług w zakresie opracowania grafiki (w tym gier planszowych), aplikacji internetowych i mobilnych, oprogramowania.
- Zrealizowano projekt pt. *Znaczące ulepszenie procesu prototypowania wielkogabarytowych obiektów 3D w tworzywach sztucznych i aluminium*. Efektem było wykonanie projektu maszyny oraz konstrukcji mechanicznej urządzenia, które wnioskodawca miał wykorzystać w prowadzonej działalności produkcyjnej m.in. pylonów, witaczy, wielkogabarytowych reklam świetlnych. W raporcie z wykonania usługi przedsiębiorca poinformował, że realizacja projektu wpłynęła w *znacznym stopniu na podniesienie innowacji przedsiębiorstwa*.

(dowód: akta kontroli str. 1255-1520)

⁸² W uzasadnieniu do zmiany rozporządzenia prognozowano roczny budżet na poziomie 7 500,0-8 000,0 tys. zł, co w perspektywie 2013-2016 stwarzało możliwość wsparcia około 500 przedsiębiorców.

Szczegółowej ocenie NIK poddano również trzy wybrane losowo wnioski⁸³, które po ocenie formalnej i merytorycznej fakultatywnej nie uzyskały wsparcia. Dwa wnioski złożone w edycji programu z 2013 r. i z 2015 r. nie uzyskały rekomendacji PARP, gdyż nie spełniały wymogów formalnych programu. Wnioskodawcy nie byli przedsiębiorcami produkcyjnymi, a program dużego bonu skierowany był wyłącznie do mikro i małych przedsiębiorców prowadzących działalność produkcyjną. Po ocenie merytorycznej fakultatywnej PARP nie rekomendowała wsparcia dla przedsiębiorcy, który złożył wniosek w edycji programu z 2014 r. We wniosku nie wskazano precyzyjnie, jakie działania miały być wykonane na etapie opracowania nowego dla przedsiębiorcy wyrobu/projekt/technologii (etap II obligatoryjny do pozytywnej oceny wniosku), a jakie działania miały być wykonane na etapie wdrożenia (etap III nie obligatoryjny). Przedsiębiorca w odpowiedzi na wezwanie PARP nie dokonał uzupełnienia wniosku.

(dowód: akta kontroli str. 1665-1773)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Z pięciu zbadanych wniosków, na podstawie których wypłacono wsparcie w wysokości 75,0 tys. zł, PARP nierzetelnie pod względem merytorycznym zweryfikowała *Wniosek o płatność* na kwotę 15,0 tys. zł złożony przez CORE STUDIO. Nierzetelnie zweryfikowano zgodność raportu wykonawcy z wykonanej usługi, poświadczony przez beneficjenta z zawartą umową. Weryfikując dokumenty potwierdzające wykonanie usługi PARP nie zwróciła uwagi, że CORE STUDIO nieprawidłowo wywiązała się z obowiązku nałożonego na beneficjentów w *Wytycznych dla Wnioskodawców* z maja 2012 r. Zgodnie z *Wytycznymi* w raporcie wykonawcy usługi, opis przedmiotu i zakresu oraz rezultatu/ów zrealizowanej usługi powinien odzwierciedlać opis zawarty we wniosku o udzielenie wsparcia, który otrzymał rekomendację do udzielenia wsparcia. W zakresie usługi Wyższa Szkoła Ubezpieczeń w Krakowie wskazała, że jej przedmiotem była analiza dotycząca oceny możliwości otwarcia fitness klubu w Warszawie. Natomiast zgodnie z umową celem projektu była identyfikacja poziomu zapotrzebowania na fitness klub w okolicach miasta Warszawa. Działania w celu wyjaśnienia niezgodności celu projektu wskazanego w umowie i wniosku o płatność (integralny element stanowił raport wykonawcy z wykonanej usługi) PARP podjęła dopiero w czerwcu 2017 r. w związku z pytaniami NIK⁸⁴. W odpowiedzi reprezentant Wyższej Szkoły Ubezpieczeń w Krakowie wyjaśnił PARP, że opracowując analizę rynku na zlecenie CORE STUDIO badaniem objęto respondentów z okolic Warszawy. Jednocześnie pracownik jednostki naukowej przyznał, że w raporcie będącym częścią dokumentacji rozliczeniowej wystąpił błąd o charakterze omyłki edytorskiej niezauważony przez wykonawcę i beneficjenta.

(dowód: akta kontroli str. 1090-1098, 1101-1103, płyta CD – 1963, 1964-1977)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Katarzyna Szmyd dwukrotnie była beneficjentem wsparcia w programie bon na innowacje w edycji przeprowadzonej w 2012 r. Wsparcie w tej edycji otrzymała bowiem CORE STUDIO spółka cywilna Katarzyna Szmyd i Anna Ziemkowska, w której Katarzyna Szmyd była współwłaścicielem oraz Katarzyna Szmyd osoba fizyczna, prowadząca działalność gospodarczą. Zakres prac w obu wnioskach, które otrzymały wsparcie z PARP, dotyczył analizy rynku w zakresie otwarcia kolejnego klubu fitness. Zgodnie z art. 4 ust. 2 *ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie*

⁸³ Wybrano losowo wnioski nierekomentowane do udzielenia wsparcia z wniosków o najwyższej kwocie wnioskowanego wsparcia od 40,0 tys. zł do 50,0 tys. zł. Badaniu poddano wnioski złożone przez: plus8.pl.s.c. (...), EM - FAMING Podstawka Sebastian, Plastrum Sp. z o.o.

⁸⁴ Wyjaśnienie Anny Forin Dyrektora Departamentu Usług Proinwestycyjnych z dnia 7 lipca 2017 r. znak: DPU.081.1.2017.0.AMI.1 (4276).

działalności gospodarczej⁸⁵, przedsiębiorcami są poszczególni wspólnicy spółki cywilnej w zakresie wykonywanej przez nich działalności gospodarczej. Natomiast stroną umowy zawieranej przez spółkę cywilną są wszyscy wspólnicy, a nie spółka cywilna. Zgodnie z wytycznymi dla wnioskodawców opracowanymi przez PARP przez przedsiębiorcę należało rozumieć przedsiębiorcę w rozumieniu ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. Według wyjaśnień Prezesa PARP Patrycji Klareckiej⁸⁶ Agencja oceniając wniosek potraktowała rozdzielnie działalność prowadzoną przez Katarzynę Szmyd jako wspólnika spółki, oraz osobę fizyczną prowadzącą działalność gospodarczą. Według wyjaśnień Prezesa PARP pomoc w ramach programu mogła być udzielana konkretnemu przedsiębiorcy na rozwój prowadzonej przez niego działalności oraz w ścisłym związku z prowadzoną przez niego działalnością gospodarczą. PARP we wzorze wniosku stosowanym w programie dużego bonu na innowację w edycja z 2015 r. wprowadziła obowiązek składania przez przedsiębiorców oświadczenia, że złożył oni tylko jeden wniosek w ramach danego naboru wniosków o wsparcie.

(dowód: akta kontroli str. 3281-3283, 3287-3339)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonej nieprawidłowości działalność w badanym obszarze.

2. Nadzór nad wykorzystaniem przez przedsiębiorców środków na wdrażanie innowacji

2.1. Monitorowanie i kontrola projektów z działań 1.4, 4.1, 4.2, 4.4 i 4.6 POIG

Zgodnie z umową o dofinansowanie, beneficjenci zobowiązani byli do złożenia wniosku o płatność końcową, w którym w części sprawozdawczej przedstawiali informację o przebiegu realizacji projektu oraz wykazywali wartości osiągniętych wskaźników produktu i rezultatu na dzień zakończenia realizacji projektu. Umowa o dofinansowanie nie nakładała dalszych obowiązków sprawozdawczych na beneficjenta zarówno z poziomu osiągniętych wskaźników w okresie trwałości projektu, jak również innych założeń projektu nieodzwierciedlonych we wskaźnikach. Jak wynika z wyjaśnień Zastępcy Prezesa PARP Jadwigi Lesisz⁸⁷, załącznikiem do procedur kontroli trwałości projektów, wprowadzonych 2 stycznia 2014 r. było „Oświadczenie dotyczące utrzymania trwałości projektu przez beneficjenta Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka, na lata 2007-2013”. Od 2015 r. Beneficjenci byli zobowiązani do jego złożenia za rok poprzedni.

(dowód: akta kontroli str. 3346- 3348)

Zgodnie z przyjętymi przez PARP i zatwierdzonymi przez Instytucję Pośredniczącą procedurami, wszystkie projekty w ramach działań 1.4, 4.1, 4.2, 4.4, 4.6 były kontrolowane obligatoryjnie, co najmniej dwa razy: w okresie realizacji projektu oraz po złożeniu wniosku o płatność końcową. Ponadto min. 5 % projektów podlegało kontroli trwałości, w zakresie utrzymania efektów i stopnia realizacji wskaźników rezultatu. System kontroli obejmował kontrole planowe (na podstawie zatwierdzonego planu kontroli, przeprowadzane po złożeniu pierwszego/drugiego wniosku o płatność), kontrole pozaplanowe (przeprowadzane w przypadku uzyskania informacji o podejrzeniu powstania uchybień/nieprawidłowości lub wystąpienia innych okoliczności uznanych przez PARP/RIF za podstawę do przeprowadzenia kontroli) oraz kontrole trwałości (prowadzone w oparciu o zatwierdzony przez Instytucję Zarządzającą plan kontroli trwałości projektów).

⁸⁵ Dz. U. z 2016 r. poz. 1829, ze zm.

⁸⁶ Pismo z dnia 27 lipca 2017 r. znak: DPU.071.1.2016.10.2.2.

⁸⁷ Pismo z dnia 19 lipca 2017 r. znak: DWI.6.6.071.2017.HG(4942/7438).

W latach 2011–2016 w odniesieniu do badanych działań w ramach POIG, PARP/RIF przeprowadziła łącznie 4 946 kontroli, w tym w 2011 r. – 764 kontroli, 2012 – 992, w 2013 – 832, w 2014 – 664, w 2015 – 933 i w 2016 – 761 kontroli.

Szczegółowym badaniem NIK objęto łącznie sześć kontroli, po jednej dla działania: 1.4, 4.1, 4.2, 4.6 oraz dwie kontrole z działania 4.4. Trzy kontrole dotyczyły projektów, które znajdowały się w okresie trwałości⁸⁸ a trzy kontrole zostały przeprowadzone na zakończenie realizacji projektu⁸⁹. W trzech z sześciu badanych kontroli zostały sformułowane wnioski pokontrolne (w tym w jednym przypadku ustalono wydatki nie będące kosztem kwalifikowanym). Wystosowane do beneficjentów wnioski pokontrolne zostały zrealizowane. W przypadku ustalenia kosztów niekwalifikowanych w ramach projektu na podstawie art. 207 ust. 8 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych wezwano beneficjenta do zwrotu nieprawidłowo wydatkowanej kwoty w wysokości 39 760,74 zł. powiększonej o odsetki w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, liczone od dnia przekazania środków do dnia zwrotu. Dnia 11 stycznia 2017 r. beneficjent dokonał zwrotu nieprawidłowo wydatkowanej kwoty wraz z odsetkami ustawowymi w łącznej wysokości 43 370,74 zł.

(dowód: akta kontroli str. 7739-8015, 9540-9543, 9774-10149)

2.2. Monitorowanie i kontrola projektów z programów bonu na innowację i pożyczki na realizację inwestycji o charakterze innowacyjnym

PARP była uprawniona do przeprowadzenia kontroli przez cały okres obowiązywania umowy. Uprawnienia kontrolne PARP przeniosła do umów udzielenia wsparcia zawieranych w programach bonów na innowację.

(dowód: akta kontroli str. 1236-1237, 1261-1264, płyta CD-1963)

PARP nie opracowywała odrębnych planów kontroli projektów z programów bon na innowację i duży bon na innowację. W doborze próby do kontroli w tych programach, Agencja przyjęła regułę typowania około 10% projektów zrealizowanych w ramach danej edycji. W ramach programu bon na innowację, ze względu na kwotę dotacji (15,0 tys. zł) oraz brak występowania ryzyk przy realizacji projektów, dobór próby do kontroli przez PARP był losowy. W ramach kontroli projektów programu bon na innowację w kontrolach na miejscu - do 30 czerwca 2017 r. skontrolowano 286 z 2 792 zrealizowanych projektów (11%). Kontrole u przedsiębiorców potwierdzały, że beneficjenci prawidłowo zrealizowali projekty objęte wsparciem. PARP przeprowadziła również 14 kontroli „na dokumentach”. W wyniku kontroli przeprowadzonych przez Urzędy Kontroli Skarbowe PARP rozwiązała dwie umowy zrealizowane w programie bon na innowację. W programie dużego bonu na innowację do 30 czerwca 2017 r. PARP skontrolowała 10 projektów zrealizowanych w latach 2013-2014 (4%). Na 2018 r. zaplanowano jeszcze 11 kontroli projektów w tym programie.

(dowód: akta kontroli str. 243-244, 1884-1962)

Szczegółowym badaniem NIK objęto wybrane losowo kontrole na miejscu zrealizowane przez PARP w programach: bon na innowację (trzy projekty z edycji programu w 2012 r.) i duży bon na innowację (cztery projekty z edycji programu 2013 r.). Kontrole dokumentów przedłożonych przez PARP oraz dodatkowe wyjaśnienia przedsiębiorców potwierdziły, że umowy zostały zrealizowane prawidłowo, a cele projektów zostały osiągnięte.

⁸⁸ Nr projektu i nazwa beneficjenta: 1. POIG.01.04.00-10-051/09 beneficjent MABION SA, 2. POIG.04.01.00-12-119/09 Przedsiębiorstwo produkcyjne OKNOPLAST – Kraków Sp. z o.o., 3. POIG.04.02.00-14-024/09 SANTE A. Kowalski Spółka Jawna.

⁸⁹ Nr projektu i nazwa beneficjenta: 1. POIG.04.04.00-10-025/09 Przedsiębiorstwo Produkcyjno-Handlowe „Eko-Świat” Jarosław Śliwakowski, 2. POIG.04.06.00-04-002/12 AIRON Investment SA, 3. POIG.04.04.00-10-053/13 Carolin Sp. z o.o.

(dowód: akta kontroli str. 1779-1878)

Szczegółowym badaniem NIK objęto wizyty monitorujące w trzech umowach, które PARP przeprowadziła po zakończeniu realizacji projektu⁹⁰. Wizyty monitorujące potwierdziły, że przedsięwzięcia zrealizowano zgodnie z opisem zawartym w umowie, osiągnięto zakładane efekty rzeczowe (zakupiono maszyny/urządzenia), a źródła finansowania projektów były zgodne z zasadami programowania. Badanie NIK objęło również dwie kontrole zabezpieczeń spłaty pożyczki przeprowadzone przez Agencję w związku wypłatą przedsiębiorcy kolejnych transz pożyczki (kontrola na dokumentach), które potwierdziły, że PARP monitorowała i oceniała ustanowienie zabezpieczeń.

(dowód: akta kontroli str. 681-688, 782-792, 866-868, 879-880, 902-915)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Zawierając umowy o dofinansowanie w ramach POIG nie stworzono skutecznego systemu monitorowania w zakresie zachowania trwałości projektu. Beneficjenci nie mieli obowiązku okresowego informowania (po zakończeniu realizacji projektu) PARP o zachowaniu lub osiąganiu wskaźników rezultatu ustalonych w umowie o dofinansowanie. Zagwarantowano jedynie obowiązek poddania się kontroli lub informowania na żądanie PARP. Zatem, informacje o zaprzestaniu realizacji projektu po rozliczeniu płatności końcowej a przed upływem okresu trwałości, mogły docierać do PARP ze znacznym opóźnieniem, jak również istniało ryzyko niepodejmowania informacji, które mogłyby skutkować ewentualnymi działaniami PARP w kierunku zwrotu dofinansowania.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

3. Efekty wsparcia przedsiębiorców środkami POIG, z funduszu PARP i środkami z budżetu państwa

Opis stan
faktycznego

Na 31 marca 2017 r. ⁹¹ średnie wykorzystanie środków finansowych dla osi 1 *Badania i rozwój nowoczesnych technologii* wyniosło 102,0%, a dla osi 4: *Inwestycje w innowacyjne przedsięwzięcia* 90,8 %. Stan wykorzystania środków przyznanych przedsiębiorcom na wdrażanie innowacji był następujący:

- działanie 1.4 – 1 206 858,5 tys. zł, co stanowiło 90,0% zakładanej alokacji środków oraz było niższe o 12 pkt. procentowych od średniej dla osi,
- działanie 4.1 – 1 073 539,0 tys. zł, co stanowiło 79,0% zakładanej alokacji środków oraz było niższe o 10,2 pkt. Procentowych od średniej dla osi,
- działanie 4.2 – 712 592,1 tys. zł, co stanowiło 92,0% zakładanej alokacji środków oraz było wyższe o 1,2 pkt. procentowych od średniej dla osi,
- działanie 4.4 – 7 366 808,0 tys. zł, co stanowiło 103,0% zakładanej alokacji środków oraz było wyższe o 11 pkt. procentowych od średniej dla osi,
- działanie 4.6 – 7 366 808,0 tys. zł, co stanowiło 98,0% zakładanej alokacji środków oraz było wyższe o 6 pkt. procentowych od średniej dla osi.

Środki pochodzące z budżetu państwa, przyznane w ramach bonu na innowacje w latach 2008-2014 oraz w ramach dużego bonu w latach 2013-2015 zostały wykorzystane w 87% (w kwocie odpowiednio: 8 633,7 tys. zł i 39 772,3 tys. zł).

⁹⁰ Kontrola umów zawartych z Artefloor Sp. z o.o., Drakom i Gabinet Lekarski Wojciech Grzybowski oraz kontrola stanu zabezpieczeń spłaty pożyczki przez Gabinet Lekarski Wojciech Grzybowski.

⁹¹ Wartość płatności dokonanych na rzecz beneficjentów. W przypadku PO IG wartość podana przez PARP zgodnie z ostatnią przekazaną do Ministerstwa Rozwoju Deklaracją wydatków za okres do 13 lutego 2017 r.

Jak wynika z wyjaśnień Zastępcy Prezesa PARP Jadwigi Lesisz⁹², niepełne wykorzystanie środków pochodzących z budżetu UE w odniesieniu do działania 1.4 wynikało z faktu, iż od 2012 r. organizację konkursów i prowadzenie projektów z tych konkursów przejęło NCBR i PARP nie miała możliwości kontraktowania w kolejnych konkursach oszczędności powstających w projektach z poprzednich konkursów. W przypadku pozostałych działań różnica wynikała przede wszystkim z rozwiązywania umów, wykrywania nieprawidłowości w projektach, skutkującego pomniejszeniem wypłaty środków, wykazywaniem przez beneficjentów wydatków w mniejszej wysokości niż zakładał budżet projektu (oszczędności w realizacji) oraz braku możliwości kontraktowania w kolejnych konkursach powstałych oszczędności w projektach. Natomiast niepełne wykorzystanie środków pochodzących z budżetu państwa wynikało z faktu, iż w poszczególnych latach zdarzały się przypadki, w których przedsiębiorcy rezygnowali z uzyskania wsparcia na różnych etapach konkursów (rezygnacja z zawarcia umowy, rozwiązania zawartych umów). Ponadto jak wynika z wyjaśnień Wiceprezes PARP, wykorzystanie w 103% przyznanej alokacji w działaniu 4.4, było to spowodowane tym, że w ostatnich konkursach 2013 r. alokowano środki niewykorzystane w ramach 4 osi oraz wykorzystano mechanizm nadkontraktacji⁹³.

(dowód: akta kontroli str. 291-296, 7255-7261, 9408-9431)

3.1.Przypadki niezrealizowania projektów zakwalifikowanych do dofinansowania

W zakresie niezrealizowania projektów zakwalifikowanych do dofinansowania ramach środków z UE szczegółowym badaniem objęto cztery wnioski o największej kwocie dofinansowania. Przyczyny niezrealizowania projektów były następujące:

- rezygnacja przez przedsiębiorcę z realizacji projektu przed zawarciem umowy – dokumentacja niezbędna do zawarcia umowy o dofinansowanie została złożona do Małopolskiej Agencji Rozwoju Regionalnego SA (RIF) dniu 2 lipca 2014 r., tj. po utraceniu mocy przez uprawniające do przyznania tej pomocy akty prawne (wsparcie projektów w ramach działania 4.4 możliwe było do dnia 30 czerwca 2014 r.);
- rezygnacja przez przedsiębiorcę z realizacji projektu po zawarciu umowy – beneficjent Centrum Badawcze CLEAR AIR Sp. z o.o. (działanie 4.4 projekt „Metatechnologia NanoEOM Composites”). Beneficjent, w dniu 12 września 2014 r. zwrócił się o rozwiązanie umowy, w związku z „prowadzonymi względem niego działaniami uniemożliwiającymi normalną działalność firmy i realizację projektu”. Umowa została rozwiązana z dniem 12 października 2014 r. (beneficjent nie otrzymał wsparcia);
- rozwiązanie umowy z inicjatywy jednostki finansującej. Beneficjent Energo-Eko I SA (działanie 4.4 projekt „Budowa innowacyjnego zakładu przetwórstwa odpadów komunalnych i przemysłowych”). W związku z wnioskiem beneficjenta o wydłużenie terminu realizacji projektu do 31 grudnia 2017 r.⁹⁴ PARP zażądała

⁹² Pismo PARP znak: DWI.6.6.071.2017.HG(5381/8032) z dnia 9 sierpnia 2017 r.

⁹³ Oznacza to, że podpisano umowy na nieco większą kwotę niż wynosi alokacja dla działania 4.4. PO IG. Mechanizm nadkontraktacji, a więc zawierania umów z beneficjentami na kwotę przekraczającą 100 proc. alokacji dla programu, jest stosowany we wszystkich państwach członkowskich UE. Przemawia za nim przede wszystkim poziom oszczędności pojawiających się podczas realizacji programów. Oszczędności te wynikają m.in. z zaniechania realizacji projektów, niższych kosztów ich realizacji lub też przykładowo z nieprawidłowości w poniesionych wydatkach.

⁹⁴ Zgodnie z zapisami wniosku o dofinansowanie projekt miał być realizowany w okresie od maja 2009 r. do lutego 2012 r. (2 lata i 10 miesięcy). W zawartej w dniu 5 grudnia 2011 r. umowie okres realizacji projektu trwał od stycznia 2012 r. do stycznia 2015 r. (4 lata i 1 miesiąc). Aneks nr 3 wydłużono termin realizacji projektu do lipca 2015 r., aneksem nr 4 do listopada 2015 r., aneksem nr 5 do czerwca 2016 r. Zgodnie z obowiązującą umową czas realizacji projektu wynosił 5 lat i 6 miesięcy, tj. okres prawie dwukrotnie dłuższy niż zakładany we wniosku o dofinansowanie. Natomiast po przyjęciu wnioskowanego terminu 31 grudnia 2017 r. okres realizacji wydłużyłby się do 6 lat.

dostarczenia w nieprzekraczalnym terminie do 25 stycznia 2017 r. dodatkowego zabezpieczenia należytego wykonania zobowiązań wynikających z umowy w formie gwarancji bankowej lub gwarancji ubezpieczeniowej ustanowionej na kwotę wypłaconego dofinansowania. W związku z nieprzedstawieniem dodatkowego zabezpieczenia, upływem okresu kwalifikowalności wydatków (30 czerwca 2016 r.) oraz małego zaawansowania w realizacji projektu Agencja w dniu 3 marca 2017 r. wypowiedziała umowę ze skutkiem natychmiastowym oraz wezwała do zwrotu dofinansowania w kwocie 10 161,8 tys. zł wraz z odsetkami. Na dzień zakończenia czynności kontrolnych NIK, tj. 31 lipca 2017 r. beneficjent nie dokonał zwrotu środków⁹⁵;

- likwidacja działalności przez beneficjenta (w tym upadłości). Beneficjent NANO-TECH Sp. z o.o. (działanie 4.6, projekt *Wdrożenie opatentowanej technologii produkcji nanomiedzi umożliwiającej masowe innowacyjne zastosowania przemysłowe*). Na podstawie umowy zawartej z PARP dnia 9 kwietnia 2013 r., beneficjent otrzymał 5 płatności zaliczkowych. Okres kwalifikowalności wydatków zakończył się 31 maja 2015 r. W tym terminie beneficjent był zobowiązany do zakończenia realizacji zakresu rzeczowego i finansowego projektu. W związku z otrzymaniem w dniu 18 marca 2015 r. od Komornika Sądowego przy Sądzie Rejonowym w Zabrzu informacji o prowadzonym postępowaniu egzekucyjnym, Agencja zwróciła się do Spółki o informację, czy realizacja projektu nie jest zagrożona, oraz o przedstawienie informacji w zakresie bieżącego stanu realizacji projektu. Pismem z dnia 24 kwietnia 2015 r. beneficjent wnioskował o wydłużenie terminu realizacji projektu oraz okresu kwalifikowalności wydatków do dnia 30 listopada 2015 r. PARP stwierdziła, że występuje ryzyko niezrealizowania projektu i pismem z dnia 5 sierpnia 2015 r. wypowiedziała umowę ze skutkiem natychmiastowym i wezwała do zwrotu środków w wysokości 10 000 tys. zł wraz z odsetkami. W związku z nieotrzymaniem zwrotu dofinansowania, pismem z dnia 10 czerwca 2016 r. PARP dokonała zgłoszenia do Sądu Rejonowego dla m.st. Warszawy wierzytelności w kwocie 11 199,1 tys. zł. Wierzytelność została zaliczona do kategorii IV i V (art. 342 ust. 1 pkt 4 i 5 ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. *Prawo upadłościowe*⁹⁶)

(dowód: akta kontroli str. 290, 9529-9536, 9544-9773)

W odniesieniu do niezrealizowanych projektów w ramach programów bon i duży bon na innowację - łącznie zbadano pięć wniosków. W czterech przypadkach przedsiębiorcy zrezygnowali z realizacji projektu przed zawarciem umowy. Dwóch przedsiębiorców nie dostarczyło w wymaganym 14 dniowym terminie podpisanej umowy wsparcia, a kolejnych dwóch poinformowało o rezygnacji z dotacji. Rezygnacja z realizacji umowy po jej zawarciu związana była z niemożnością zrealizowania usługi przez wybraną jednostkę naukową.

(dowód: akta kontroli str. 290, 9529-9533, 9537-9531, 8165-8286)

3.2.Zmiany zakresu rzeczowego projektów.

Beneficjenci, w celu rozliczenia kolejnych etapów projektów i uzyskania zwrotu poniesionych nakładów, składali wnioski o płatność. Wniosek o płatność pełnił funkcję sprawozdania z postępu rzeczowego projektu i stanowił narzędzie umożliwiające monitorowanie postępu rzeczowego pojedynczego projektu. Przyjęte w PARP systemy informatyczne LSI (Lokalny System Informatyczny) i KSI (Krajowy System Informatyczny) nie zawierały informacji wskazujących czy zawarty aneks do

⁹⁵ Tytułem zabezpieczenia zwrotu środków Agencja dysponowała oświadczeniem dwóch osób reprezentujących spółkę o dobrowolnym poddaniu się egzekucji na podstawie aktu notarialnego. Zabezpieczenie na rzecz PARP ustanowiono do dnia 31 maja 2018 r.

⁹⁶ Dz. U. z 2016 r. poz. 2171, ze zm.

umowy dotyczył zmian zakresu rzeczowego projektu. Zmiany zakresu rzeczowego projektu były analizowane przez PARP w powiązaniu ze zmianami finansowymi i jako całość stanowiły aktualizację harmonogramu rzeczowo-finansowego. Badaniem kontrolnym NIK w odniesieniu do zmian zakresu rzeczowego projektu, objęto sześć projektów, wymienionych w części 1.2. wystąpienia pokontrolnego. Zmiany wprowadzane były w formie aneksu, na wniosek beneficjenta lub na wniosek PARP - jako zmiany harmonogramu rzeczowo-finansowego. Ocena merytoryczna była przeprowadzana przez pracowników PARP. Zmiany obejmowały przede wszystkim przesunięcia czasowe realizacji poszczególnych etapów projektu oraz przesunięcia wydatków między poszczególnymi kategoriami. Wprowadzone aktualizacje harmonogramów nie wpływały negatywnie na innowacyjność projektów oraz nie skutkowały obniżeniem wartości docelowej wskaźników produktu i rezultatu.

(dowód: akta kontroli str. 3367-3368, 4715-4721, 4275-4289, 5152-5187)

3.3. Stopień osiągnięcia poszczególnych wskaźników produktu i rezultatu w ramach POIG

PARP prowadziła monitorowanie wskaźników produktu i rezultatu w oparciu o LSI i KSI. Wskaźniki monitorowania projektów rejestrowane w LSI wynikały bezpośrednio z danych wpisanych przez beneficjenta we wnioskach o płatność. System LSI zawierał słownik wskaźników zgodny z SZOOP, a katalog danych zawartych w systemie KSI miał charakter uzupełniający w stosunku do danych zawartych w LSI. Część danych dotyczących wskaźników faktycznie osiągniętych w projektach nie miało swojego odzwierciedlenia w raportach generowanych z KSI. Osiągnięcie zaplanowanych wskaźników produktu i rezultatu określonych w SZOOP dla poszczególnych działań POIG, z których następowało finansowanie wdrażania innowacji przez przedsiębiorców przedstawia się następująco⁹⁷:

działanie 1.4, wskaźniki produktu:

- liczba projektów celowych, dofinansowanych w ramach działania 900 szt., osiągnięto 697 szt.
- liczba przedsiębiorstw współpracujących z jednostkami naukowymi przy realizacji projektów celowych dofinansowanych w ramach działania 350 szt., osiągnięto 249 szt.

wskaźnik rezultatu⁹⁸:

- liczba wdrożeń jako efekt realizacji dofinansowanych projektów celowych 900 szt. osiągnięto 428 szt.,
- wzrost zatrudnienia w działalności B+R w przedsiębiorstwach realizujących projekty celowe dofinansowane 600 osób, osiągnięto 1349,
- wzrost nakładów na działalność B+R w przedsiębiorstwach dofinansowanych w ramach działania - 2 115 mln zł, osiągnięto 1 412 mln zł,
- liczba wynalazków zgłoszonych do ochrony patentowej jako efekt realizacji projektu celowego wspartego w ramach działania, w tym patenty w zakresie wysokich technologii - 400 szt., osiągnięto 415 szt.,

działanie 4.1 wskaźnik produktu:

⁹⁷ Na podstawie zestawienia danych przekazanych przez PARP pismo z dnia 20 lipca 2017 r. znak DKW.040.1.2017.15.MSZ

⁹⁸ Stan wskaźników obowiązujący w PARP do czasu przekazania zadania 1.4 i 4.1 do NCBIIR zgodnie z rozporządzeniem Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 2 kwietnia 2012 r. w sprawie udzielania przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości pomocy finansowej w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka, 2007-2013 (Dz.U. poz. 438, ze zm. Uchylone z dniem 1 lipca 2014 r. przez rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 18 czerwca 2014 r. w sprawie udzielania przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości pomocy finansowej w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka, 2007-2013 - Dz. U. poz. 854, ze zm.), w którym PARP została wyłączona z udzielania wsparcia w ramach działania 1.4. PO IG ze względu na powierzenie wdrażania tego działania Narodowemu Centrum Badań i Rozwoju.

- liczba projektów wspartych 500 szt., osiągnięto 341 szt.,
- liczba wspartych przedsiębiorców 400 szt., osiągnięto 287 szt.,
- liczba wspartych przedsiębiorstw MŚP 300 szt., osiągnięto 214 szt.

wskaźnik rezultatu:

- wartość środków prywatnych zmobilizowanych na wdrożenia – 260,0 mln euro, osiągnięto 399,2 mln euro,
- liczba wprowadzonych na rynek nowych produktów lub technologii przez podmioty, które otrzymały wsparcie 800 szt., osiągnięto 1042 szt.

działanie 4.2 wskaźnik produktu:

- liczba wspartych projektów 200 szt., osiągnięto 190 szt.,
- liczba wspartych przedsiębiorstw 180 szt., osiągnięto 169 szt.,
- liczba wspartych przedsiębiorstw MŚP 150 szt., osiągnięto 139 szt.
- liczba zmodernizowanych oraz nowo wybudowanych laboratoriów badawczych i specjalistycznych 60 szt., osiągnięto 67 szt.
- liczba wspartych przedsiębiorstw (w tym MŚP), które wprowadziły innowacje samodzielnie 60 (40) szt., osiągnięto 51 (40) szt.

wskaźniki rezultatu:

- liczba wynalazków zgłoszonych do ochrony patentowej w wyniku realizacji projektu (w tym MŚP) 30 szt., osiągnięto 14 (7) szt.,
- liczba zgłoszonych wzorów przemysłowych (w tym MŚP) 150 szt., osiągnięto 252 (219) szt.,
- liczba zgłoszonych wzorów użytkowych (w tym MŚP) 150 szt., osiągnięto 182 (157) szt.
- liczba nowopowstałych CBR 20 szt., osiągnięto 7 szt.,
- liczba przedsiębiorstw (w tym MŚP, które wyniku wsparcia rozpoczęły lub rozwinęły działalność B+R 30/15 szt., osiągnięto 2 (2) szt.,
- liczba dodatkowych lub ulepszonych prac z zakresu B+R realizowanych przez przedsiębiorstwa w wyniku udzielonego wsparcia rezultat 100 szt., osiągnięto 125 szt.

działanie 4.4, wskaźnik produktu:

- liczba wspartych projektów 200 szt., osiągnięto 522 szt.,
- liczba wspartych przedsiębiorstw 180 szt., osiągnięto 489 szt.,
- liczba wspartych MŚP 150 szt., osiągnięto 422 szt.

wskaźnik rezultatu:

- liczba MŚP, które w wyniku wsparcia wprowadziły innowacje organizacyjne lub marketingowe 115 szt., osiągnięto 416 szt.,
- liczba przedsiębiorstw, które otrzymały wsparcie na wprowadzenie technologii środowiskowych lub na rozwój eko-produktów 20 szt., osiągnięto 185 szt.
- liczba MŚP, które otrzymały wsparcie na wprowadzenie technologii środowiskowych lub na rozwój eko-produktów 15 szt., osiągnięto 153 szt.,
- liczba nowych miejsc pracy we wspartych przedsiębiorstwach, w tym MŚP 2 000 /1 000 szt., osiągnięto 13 571,65 (10219,15) szt.

działanie 4.6 wskaźnik produktu:

- liczba wspartych projektów 118 szt., osiągnięto 85 szt.,
- liczba wspartych przedsiębiorstw (w tym MŚP), które wprowadziły innowacje samodzielnie 120 (120) szt., osiągnięto 46 (46) szt.,

wskaźnik rezultatu:

- liczba miejsc pracy nowo utworzonych we wspartych przedsiębiorstwach (ogółem i w podziale na kobiety i mężczyzn) w tym w MSP (liczba bezpośrednio utworzonych etatów (EPC)) 50 szt., osiągnięto 375 (375) szt.,
- liczba patentów przyznanych przedsiębiorstwom (w tym MSP) w ramach realizowanych projektów 20 szt., osiągnięto 19 (19) szt.,
- liczba MSP, które w ramach udzielonego wsparcia wprowadziły innowacje organizacyjne 10 szt., osiągnięto 25 szt.

Jak wynika z wyjaśnień Zastępcy Prezesa PARP Jadwigi Lesisz⁹⁹, rozbieżność w zakresie wskaźników produktu i rezultatu pomiędzy wartościami zakładanymi a osiągniętymi, wynika przede wszystkim z ujęcia w tych danych umów rozwiązyanych dla których nie zostały złożone i zarejestrowane w KSI wnioski o płatność końcową.

Jak wynika z informacji, uzyskanych na podstawie art. 29 ust. 2 *ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli*¹⁰⁰ od Zastępcy Dyrektora Departamentu Programów Wsparcia Innowacji i Rozwoju w Ministerstwie Rozwoju Moniki Przybyły¹⁰¹, podstawą tworzenia systemu wskaźników dla programów operacyjnych na okres 2007-2013 były wytyczne Komisji Europejskiej. Zgodnie z tymi wytycznymi, Program POIG na poziomie kluczowych celów programu odnosi się do wskaźników oddziaływania, a na poziomie działań i projektów określone zostały wskaźniki produktu i rezultatu.

Według powyższych wyjaśnień, wymienione w Programie POIG wartości docelowe wskaźników były określane na podstawie szacunków Instytucji Pośredniczącej i Wdrażającej co oznaczało, że mogły ulegać zmianie i faktycznie ulegały zmianie w okresie programowania. Stopień realizacji wskaźników produktu i rezultatu we wszystkich działaniach POIG realizowanych przez PARP był raportowany w półrocznych sprawozdaniach z realizacji działań do Instytucji Zarządzającej POIG, której funkcję pełnił Minister Rozwoju.

(dowód: akta kontroli str. 230, 3352-3366, 3381-3385, 10375-10383)

PARP monitorowała realizację wskaźników w poszczególnych sześciu projektach poddanych szczegółowemu badaniu NIK. Z analizy raportów z kontroli trwałości wynika, że w trzech z sześciu badanych projektów, zostały osiągnięte wskaźniki produktu i rezultatu określone w umowach i utrzymane w okresie trwałości projektu. Pozostałych trzech beneficjentów znalazło się w upadłości po zakończeniu realizacji projektu. W przypadku projektu ZCB TR na zakończenie realizacji projektu zostały osiągnięte wskaźniki produktu, a wskaźniki rezultatu tylko inwestycyjne. Projekt firmy Huta Szkła TUR Sp. z o.o. osiągnął wskaźniki produktu na zakończenie realizacji projektu, a wskaźniki rezultatu zostały wykazane tylko w odniesieniu do rzeczowego zakresu projektu.

(dowód: akta kontroli str. 3381-3383, 3386-3404, 4740-4891)

Trzech przedsiębiorców: Energy 2000 Technicom M.A. Goczał, Curtis Healthcare Sp. z o.o. i WKG Trading Sp. z o.o. osiągnęło zakładane wskaźniki produktu, które dotyczyły budowy zakładów produkcyjnych, zakupu i instalacji linii technologicznych, i niezbędnego wyposażenia. Wskaźniki rezultatu osiągnięte przez tych przedsiębiorców dotyczyły: liczby nowych miejsc pracy, liczby nowych wyrobów i usług, wprowadzenia innowacji organizacyjnej i marketingowej, utworzenia działu B+R, zmiany energochłonności, materiałochłonności i ilości zużycia wody, wartości przychodów z tytułu wywozu na Jednolity Rynek Europejski (JRE) oraz eksportu produktów będących wynikiem inwestycji w ciągu 30 miesięcy po zakończeniu

⁹⁹ Pismo z dnia 20 lipca 2017 r. znak DKW.040.I.2017.15.MSZ.

¹⁰⁰ Dz.U. z 2017 r. poz. 524. Dalej: *ustawa o NIK*.

¹⁰¹ Pismo MRR z dnia 14 lipca 2017 r. znak DIR-V.7340.31.2017.DSK.,IK:386263.

projektu, wartości całkowitych produktów z tytułu sprzedaży produktów będących wynikiem inwestycji w ciągu 30 miesięcy po zakończeniu projektu, osiągnięcia zakładanego wskaźnika udziału eksportu w całkowitych przychodach. Ponadto, przedsiębiorcy wykazywali osiągnięcie wskaźników rezultatu charakterystycznych dla realizowanego projektu, i tak:

Curtis Healthcare Sp. z o.o. - wydłużenie czasu użytkowania półproduktu, zmiana ilości odpadu do utylizacji, Energy 2000 Technicom M.A. Goczał – wprowadzenia technologii środowiskowych lub rozwój ekoproductów, WKG Trading Sp. z o.o. – ilość zlikwidowanych barier w dostępie do zatrudnienia, ograniczenie emisji gazów technologicznych, emisji pyłów, zwiększenia udziału odnawialnych źródeł energii w bilansie energetycznym.

(dowód: akta kontroli str. 3381-3383, 3386-3404, 4319-4326, 4208-4217, 4740-4891)

W dokumentacji programowej bonu na innowację, dużego bonu na innowację i pożyczki - nie określono wskaźników produktu, rezultatu i oddziaływania oraz obowiązku ich monitorowania przez PARP¹⁰² w związku z udzielanym wsparciem. Obowiązek monitorowania powyższych wskaźników nie był również uwzględnionych w zawieranych corocznie umowach dotacji celowych dotyczących wdrażania programów finansowanych ze środków budżetu państwa.

Jak wynika z informacji uzyskanych na podstawie art. 29 ust. 2 lit. f) ustawy o NIK od Dyrektora Biura Kontroli w Ministerstwa Rozwoju Aleksandry Kutowskiej¹⁰³ konieczność zachowania trwałości dotyczy projektów realizowanych ze środków unijnych i odbywa się na zasadach wynikających z art. 71 Rozporządzenia 1303/2013¹⁰⁴ (tzw. „ogólnego”). Obowiązek ten dotyczy przede wszystkim inwestycji w infrastrukturę lub inwestycji produkcyjnych. W przypadku niektórych typów projektów, ze względu na ich specyfikę, zasada ta nie ma zastosowania. Takim rodzajem projektów są m.in. bony na innowacje oferowane w ramach programów operacyjnych. W związku z powyższym w odniesieniu do instrumentów: bon na innowacje oraz duży bon, finansowanych ze środków krajowych nie było obowiązku zachowania trwałości projektów, a to spowodowało, że nie zostały określone dla nich wskaźniki oddziaływania i obowiązek ich monitorowania.

(dowód: akta kontroli str. 238-240, 307, 1521-1617)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. W *Strategii PARP 2010-2013* nie przyjęto mierników działań wdrażanych ze środków POIG i budżetu państwa ukierunkowanych na wspieranie innowacyjności przedsiębiorstw. Przyjęty przez Agencję opisowy sposób monitorowania postępu założeń rocznego planu działalności i powiązanych z nim założeń *Strategii* wskazywał jedynie na skalę podejmowanych działań ale nie wskazywał jakie efekty przynosi wsparcie udzielane przedsiębiorcom. Opis realizacji celów *Strategii* nie mierzył efektów wdrożenia nowości do praktyki gospodarczej, co było celem bezpośrednim w POIG i pożyczkach udzielanych ze środków PARP, a pośrednim w programach bonów na innowację. W założeniach *Strategii PARP 2010-2013* przyjęto, że jej efekt ma przyczynić się do poprawy pozycji konkurencyjnej polskiej gospodarki zarówno na rynkach UE, jak

¹⁰² Pismo z dnia 28 czerwca 2017 r. znak:DPU.071.1.2016.10.2.2.

¹⁰³ Pismo z dnia 12 lipca znak:IK.37034.

¹⁰⁴ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013 r., str. 320, ze zm.)

i światowych. W celu monitorowania osiągania ustalonych celów wskazane byłoby więc określenie pożądanych parametrów określających stopień realizacji celów.

2. Z uwagi na brak obowiązków wynikających z dokumentacji programowej, PARP nie oceniała wdrożenia efektów programów bonów na innowację i pożyczki, a tym samym nie było możliwe określenie efektów projektów zrealizowanych przez przedsiębiorców. W szczególności nie było możliwe potwierdzenie, czy i jakie trwałe zmiany, projekty zrealizowane w ramach powyższych programów, spowodowały w otoczeniu społeczno-ekonomicznym. Oceny oddziaływania powinny być uwzględniane na etapie programowania niezależnie od tego, czy dany program tak jak bony na innowacje pośrednio, czy bezpośrednio przyczynia się do wzrostu innowacyjności przedsiębiorstw. Tym samym w programach bonów na innowacje nie została zachowana zasada efektywności finansów publicznych, która polega na osiągnięciu akceptowanej relacji między wielkością wykorzystanych środków publicznych i efektami ich wykorzystania. Pomiar zaś dotyczy porównania nakładów (wielkością wykorzystanych środków) do efektów zewnętrznych. Zakończenie monitorowania projektów bonów na innowację z wypłatą wsparcia pozwala wprowadzić ocenić ilościowo nawiązanie lub kontynuowanie współpracy przedsiębiorców z jednostkami naukowymi, ale nie pozwala na ocenę skali wykorzystania usług wykonanych przez jednostkę naukową, a pośrednio na innowacyjność przedsiębiorców i gospodarki.
3. Określone dla działania 4.4 wskaźniki produktu i rezultatu odnosiły się do ilości wspartych projektów i przedsiębiorstw oraz utworzonych miejsc pracy, natomiast nie pozwalały ocenić stopnia osiągnięcia celów działania, jak wsparcie przedsiębiorstw produkcyjnych i usługowych dokonujących nowych inwestycji o bardzo wysokim potencjale innowacyjnym tworzącym nowe konkurencyjne towary i usługi. Ponadto również w działaniach 1.4, 4.1 określone wskaźniki produktu i rezultatu nie były adekwatne do celów tych działań związanych z poprawą innowacyjności przedsiębiorstw. Ustalone wskaźniki nie odnosiły się także do efektów pod względem skali oddziaływania dofinansowywanych innowacji na konkurencyjność gospodarki, np. nie mierzono skali innowacji, zasięgu jej rozprzestrzeniania, pozycji rynkowej podmiotów wdrażających innowacje itp.
4. Wskaźnik wartość przychodów z tytułu wywozu na JRE oraz eksportu produktów będących wynikiem inwestycji, a także wartość całkowitych przychodów z tytułu sprzedaży produktów miał zostać osiągnięty w konkretnej dacie, tj. 30 miesięcy po zakończeniu projektu. Zdaniem NIK, takie określenie terminu osiągnięcia wskaźnika nie odzwierciedla dynamiki jego zmian i nie obrazuje rzeczywistego wpływu zrealizowanego projektu na pozycję rynkową przedsiębiorcy. Przyjęte wskaźniki powinny służyć zobrazowaniu na ile efekty udzielonego wsparcia były trwałe.

Ocena częściowa

Ustalone wskaźniki realizacji zbadanych działań POIG zostały w większości osiągnięte. W ocenie NIK nie odpowiadały one jednak w pełni celom tych działań, co powodowało, iż nie były skutecznym narzędziem rzetelnej oceny osiągania ustalonych celów. Ponadto nieprzyjęcie w *Strategii PARP 2010-2013* mierników realizowanych działań utrudniało ocenę efektywności udzielanej pomocy przedsiębiorcom na wdrażanie innowacji.

IV. 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 dyrektora Departamentu Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosku

Zgodnie z art. 62 *ustawy o NIK* proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag 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 15 marca 2018 r.

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