



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji

KGP.410.003.02.2017

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 w NIK nr KPK-KPO.443.179.2017 z dnia 10 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 Kowalska-Frączyk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienia do kontroli: nr KGP/32/2017 z dnia 4 maja 2017 r. oraz nr KGP/74/2017 z dnia 31 sierpnia 2017 r. 2. Monika Kowalska-Rozkosz, inspektor kontroli państwowej, upoważnienia do kontroli nr KGP/33/2017 z dnia 4 maja 2017 r. oraz nr KGP/73/2017 z 31 sierpnia 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1-8)
Jednostka kontrolowana	Narodowe Centrum Badań i Rozwoju, Warszawa 00-695 ul. Nowogrodzka 47a (dalej: NCBR lub Centrum)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Od 13 kwietnia 2016 r. Dyrektorem NCBR jest prof. dr hab. inż. Maciej Chorowski. Poprzednimi kierownikami Centrum byli: od 20 stycznia 2016 r. do 13 kwietnia 2016 r. - prof. dr hab. inż. Jerzy Kątki Zastępca Dyrektora Centrum, od 1 stycznia 2011 r. do 20 stycznia 2016 r. - prof. dr hab. inż. Krzysztof Jan Kurzydłowski Dyrektor Centrum, od 2 lipca 2007 r. do 31 grudnia 2010 r. - gen. bryg. dr hab. inż. Bogusław Smólski - Dyrektor Centrum. (dowód: akta kontroli str. 2876)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

W programach i przedsięwzięciach, objętych kontrolą¹, rozdysponowano środki publiczne dla przedsiębiorców na projekty mające na celu opracowanie nowych produktów i technologii o potencjale innowacyjnym i ich wdrożenie. W wyniku zastosowanych procedur wyboru wniosków dofinansowanie otrzymały projekty charakteryzujące się cechami innowacyjności, choć stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości wskazują na nieprzejrzystość i uznaniowość zasad oceniania poszczególnych projektów. NCBR, w zakresie zadań związanych z realizacją powyższych programów, wywiązał się z nich, przy czym część działań wykonywał nieprawidłowo, w szczególności w zakresie monitoringu finansowego przebiegu projektu, a także egzekwowania od beneficjentów obowiązków wynikających z umów dotyczących zarządzania projektem. NIK wskazuje niewielki poziom zastosowania przez beneficjentów w działalności gospodarczej przedmiotu projektów, objętych dofinansowaniem. Jednocześnie – w ocenie NIK – NCBR nierzetelnie wykonywał zadania w zakresie monitorowania efektów udzielonej pomocy na wdrożenie innowacji przez przedsiębiorców.

¹ Projekty celowe, IniTech i Innotech oraz przedsięwzięcia Inicjatywa Technologiczna-1 oraz Wsparcie badań naukowych i prac rozwojowych w skali demonstracyjnej Demonstrator+, w których realizowane przez przedsiębiorców projekty zakończyły się (lub według pierwotnej umowy miały zakończyć się) w latach 2010-2014. W dalszej części wystąpienia określenia „program” i „przedsięwzięcie” będą używane zamiennie.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Dokonując oceny NIK wzięła pod uwagę, że zainicjowanie i ustanowienie przedsięwzięcia *Inicjatywa Technologiczna-1*, a także programu finansowania projektów celowych, ustalenie dla nich warunków konkursowych oraz przeprowadzenie naboru i oceny wniosków nastąpiło w Ministerstwie Nauki i Szkolnictwa Wyższego (MNiSW). Z kolei program *IniTech* został w całości przeprowadzony przez NCBR na zasadach określonych przez Ministra NiSW².

W pięciu programach objętych kontrolą, zawarto 646 umów, na podstawie których udzielono dofinansowania ze środków publicznych na projekty innowacyjne w łącznej wysokości 1 570 mln zł³. Środki te zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem, określonym w umowach o dofinansowanie.

W działalności NCBR związanej z realizacją zbadanych programów kontrola wykazała następujące nieprawidłowości:

- brak transparentnych zasad oceny merytorycznej wniosków w zakresie innowacyjności w programie *Demonstrator+*,
- nieadekwatność systemu punktacji przy ocenie merytorycznej wniosków do celów i założeń w programach *Demonstrator+* oraz *Innotech*,
- podjęcie decyzji o zawarciu aneksów, dotyczących 437 umów, zmieniających okres pobierania przez NCBR dochodów powstałych w wyniku komercyjnego rozporządzania prototypem, instalacją pilotażową lub demonstracyjną powstałymi w wyniku realizacji projektu, bez rzetelnej analizy skutków finansowych; skutkowało to ryzykiem bezzasadnego zmniejszenia dochodów NCBR z powyższego tytułu,
- nieegzekwowanie przez NCBR terminowego przedkładania okresowych i końcowych raportów przez wykonawców projektów,
- określenie w umowach o dofinansowanie, zawartych z beneficjentami, obowiązku przekazywania do NCBR sprawozdania z audytu zewnętrznego wydatkowania środków finansowych dopiero przy przekazywaniu raportu końcowego z realizacji projektu, co było sprzeczne z § 16 *rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 29 września 2011 r. w sprawie przeprowadzania audytu zewnętrznego wydatkowania środków finansowych na naukę*⁴,
- niedokonywanie oceny raportów z wdrożenia w programie *Innotech*,
- nieweryfikowanie informacji o efektach społecznych i gospodarczych prac wdrożeniowych w programie *Projekty celowe*, w tym w szczególności deklaracji o osiągnięciu tzw. parametrów wdrożenia (dotyczących głównie planowanej wielkości produkcji lub sprzedaży przedmiotu wdrożenia); uniemożliwiało to dokonanie oceny wywiązania się przez beneficjenta z umownego obowiązku osiągnięcia parametrów wdrożenia, a tym samym zasadności zastosowania w przypadku ich nieosiągnięcia kar umownych wynikających z § 9 ust. 5 umów o dofinansowanie⁵;

² W oparciu o rozporządzenie Ministra NiSW z 10 marca 2009 r. w sprawie Przedsięwzięcia "IniTech" (Dz.U. Nr 52, poz. 424), wydanego na podstawie art. 15 ust. 5 ustawy z dnia 8 października 2004 r. o zasadach finansowania nauki.

³ NCBR nie dysponowało pełnymi danymi dotyczącymi wartości dofinansowania w ramach tej kwoty bezpośrednio dla przedsiębiorców (część tych środków otrzymały jednostki naukowe).

⁴ Dz.U. Nr 207, poz. 1237.

⁵ Dotyczy Projektów celowych realizowanych na podstawie rozporządzenia Ministra NiSW z dnia 14 listopada 2007 r. w sprawie kryteriów i trybu przyznawania oraz rozliczania środków finansowych na naukę przeznaczonych na finansowanie projektów celowych (Dz.U. Nr 221 poz. 1640).

- uznanie pięciu z sześciu umów w ramach programu *Projekty celowe* za wykonane mimo, że nie osiągnięto wdrożenia wyników badań w zakresie wymaganym w umowie (wobec zaniechania analizy przyczyn nieosiągnięcia wymaganych parametrów wdrożenia NCBR nie miało podstaw do uznania, na podstawie § 12 ust. 1 pkt 2 umów o dofinansowanie, że zaistniały okoliczności nieprzewidywalne i można uznać umowy za wykonane),
- umorzenie beneficjentowi kary, z przekroczeniem uprawnień przez Dyrektora NCBR.

W ocenie NIK, mimo posiadania szeregu procedur i instrukcji prowadzenia projektów oraz zasady prowadzenia każdego projektu przez dwóch opiekunów (merytorycznego i finansowego), a także zaangażowania ekspertów w proces oceny raportów okresowych i końcowych, NCBR nie zapewniło skutecznego nadzoru i egzekwowania prawidłowej realizacji zbadanych projektów. Jedną z przyczyn takiego stanu był brak bieżącego monitorowania przebiegu realizacji projektów, pod względem merytorycznym oraz finansowym. Nie zapewniono w umowach o dofinansowanie obowiązku przedstawiania do rozliczeń szczegółowej dokumentacji, z jednoczesną możliwością przedstawiania kosztów do rozliczenia w dowolnych terminach. Nie przeprowadzano także kontroli na różnych etapach realizacji projektu. W zbadanych dwóch projektach ustanowionych i przeprowadzanych w NCBR (*Demonstrator+* i *Innotech*) NCBR przyjęło zasadę, że sprawozdanie z obowiązkowego audytu było równoznaczne z weryfikacją kosztów kwalifikowanych projektu. Na podstawie analizy skontrolowanych projektów NIK stwierdza, że faktycznie dopiero kontrole finansowe i merytoryczne przy współudziale ekspertów zewnętrznych, przeprowadzane w siedzibach beneficjentów po zakończeniu projektu lub pod koniec realizacji projektu, pozwalały na pełną ocenę prawidłowości realizacji projektów i identyfikację ryzyk.

Istotnym zaniedbaniem w działaniach NCBR było nieegzekwowanie od beneficjentów informacji i danych pozwalających na weryfikację oświadczeń o osiągnięciu parametrów wdrożenia realizowanych projektów. W konsekwencji tego nie prowadzono analiz skuteczności udzielanej pomocy na podstawie pełnych i rzetelnych danych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1 System finansowania przedsiębiorców na wdrażanie innowacji

Opis stanu
faktycznego

Zbadane programy, mimo różnic w szczegółach założeń, były ukierunkowane m.in. na wsparcie przedsięwzięć gospodarczych mających na celu opracowanie nowych produktów i technologii o potencjale innowacyjnym i wdrożeniowym.

Programy *Inicjatywa Technologiczna-1* oraz *Projekty celowe* zostały ustanowione przez Ministra Nauki Szkolnictwa Wyższego⁶ w latach 2007-2009. Zadania związane z finansowaniem i monitorowaniem projektów w ramach *Inicjatywy-Technologicznej-1* Minister NiSW przekazał do NCBR w dniu 29 lutego 2008 r. Na podstawie cesji, NCBR wstąpiło w prawa i obowiązki wynikające z umów już zawartych przez Ministerstwo. Ponadto Centrum zawarło pozostałe umowy na dofinansowanie ze środków zagwarantowanych na finansowanie tego programu, których nie podpisało wcześniej z beneficjentami w MNiSW. Na podstawie umowy z 25 lutego 2011 r.

⁶ Dalej: Minister NiSW.

Minister NiSW przekazał NCBR prawa i obowiązki wynikające z umów zawartych przez Ministerstwo w latach 2005-2010 na dofinansowanie *Projektów celowych*.

IniTech, zainicjowany przez Ministra NiSW⁷, w całości był realizowany przez NCBR. *Demonstrator+* oraz *Innotech* zostały ustanowione i przeprowadzone przez NCBR.

1.1. Zaangażowanie przedsiębiorców w uzyskanie środków publicznych

W ramach przedsięwzięcia *Demonstrator+* ze 140 złożonych wniosków 45 zakwalifikowano do dofinansowania i na ich podstawie zawarto w latach 2013-2014 umowy z beneficjentami (w tym z 59 przedsiębiorcami⁸). Wartość projektów określona w umowach wyniosła ogółem 781,8 mln zł (w tym dla przedsiębiorców 548,1 mln zł), z czego dofinansowanie ze środków publicznych wyniosło 423,3 mln zł (w tym dla przedsiębiorców 221,7 mln zł). Do 30 czerwca 2017 r. zakończono realizację 23 projektów o łącznej wartości 326,1 mln zł (w tym wartość dla przedsiębiorców 217,8 mln zł), z czego dofinansowanie ze środków publicznych wyniosło łącznie 149,2 mln zł (w tym dla przedsiębiorców 85,3 mln zł).

W programie *Innotech* złożono łącznie 1 517 wniosków. W latach 2011-2014 podpisano 311 umów dotyczących projektów o wartości ogółem 1 020,6 mln zł, w tym wartość dofinansowania wyniosła 652,3 mln zł. Do dnia 30 czerwca 2017 r. zakończono 287 projektów o wartości ogółem 774,4 mln zł, z czego dofinansowanie z budżetu krajowego wyniosło blisko 339,7 mln zł, a ze środków budżetu UE - 178,1 mln zł. NCBR nie posiadało danych dotyczących dofinansowania przedsiębiorców, z uwagi na brak możliwości wygenerowania ich przez system informatyczny.

MNiSW w latach 2005-2010 zawarło 152 umowy na realizację *Projektów celowych*, w których beneficjentami byli przedsiębiorcy. Wartość tych projektów wyniosła ogółem 794 mln zł, w tym dofinansowanie z budżetu krajowego wyniosło 247,3 mln zł. Realizację projektów zakończono w 2015 r. Wartość ogółem rozliczonych projektów celowych wyniosła 457,1 mln zł, zaś przekazane dofinansowanie na ich realizację stanowiło kwotę 230,6 mln zł. NCBR nie posiadało danych o liczbie złożonych wniosków oraz wysokości dofinansowania dla przedsiębiorców w ramach tego przedsięwzięcia.

W ramach przedsięwzięcia *Inicjatywa Technologiczna-1* złożono 200 wniosków, obejmujących dofinansowanie dla przedsiębiorców. W latach 2007-2009 NCBR i MNSiW zawarły 69 umów na realizację projektów o wartości ogółem 191,9 mln zł, dla których dofinansowanie wyniosło 87,5 mln zł. Wartość rozliczonych projektów wyniosła 159,2 mln zł (dla 54 projektów), z czego dofinansowanie ze środków publicznych stanowiło 72,3 mln zł. Realizację projektów zakończono w 2015 r. Nie rozliczono 15 umów, z uwagi na nieprawidłowości w ich realizacji (z tego 14 projektów Przedsiębiorstwa Farmaceutycznego LEK-AM Sp. z o.o.).

W ramach przedsięwzięcia *IniTech* złożono 180 wniosków. W 2010 r. Centrum zawarło 69 umów na realizację projektów o wartości ogółem 262,1 mln zł. Dofinansowanie wyniosło 159,3 mln zł (w tym dla przedsiębiorców 93,6 mln zł). Realizację projektów zakończono w 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 1441-1461, 2877-2880, 2900-2903, 2980-3042)

Projekty zakończone w latach 2010-2014 dotyczyły następujących rodzajów i skali innowacji:

⁷ Rozporządzenie Ministra NiSW z dnia 10 marca 2009 r. w sprawie Przedsięwzięcia "IniTech" (Dz.U. Nr 52, poz. 424). wydane na podstawie art. 15 ust. 5 ustawy z dnia 8 października 2004 r. o zasadach finansowania nauki.

⁸ Stronami umów były też jednostki naukowe.

- w programie *Innotech* 95 zakończonych projektów obejmowało innowację produktową (83 projekty), procesową (36 projektów) oraz po jednej innowacji marketingowej i organizacyjnej; NCBR nie prowadziło analiz skali innowacyjności poszczególnych projektów, ponieważ – jak wyjaśniono – miało to „ograniczoną możliwość praktycznego wykorzystania takich danych”⁹,
- z przedsięwzięcia *Demonstrator+* jedyny zakończony projekt obejmował innowację produktową w skali kraju,
- z 38 projektów w ramach *Inicjatywy Technologicznej-1* innowacja produktowa dotyczyła 18 projektów, a procesowa – 25,
- Spośród 144 *Projektów celowych* innowacje w skali świata stanowiło 10 projektów, w skali kraju – 72 i w skali przedsiębiorstwa – 62.

NCBR nie dysponowało pełnymi danymi dotyczącymi projektów realizowanych w ramach programów ustanowionych przez Ministra NiSW, w tym danymi o zaangażowaniu przedsiębiorców, rodzajach innowacyjności (w odniesieniu do części *Projektów celowych*), o skali innowacyjności (w ramach przedsięwzięcia *Inicjatywa Technologiczna-1*), a w przypadku *IniTech* – zarówno o rodzaju, jak i skali innowacji.

(dowód: akta kontroli str. 1441-1461, 2877-2879, 2966, 2980-2992, 3001, 3016-3028, 3031-3042)

1.2. Realizacja projektów o najwyższej kwocie dofinansowania

Do szczegółowej kontroli wybrano dziesięć projektów o największych kwotach dofinansowania ze środków publicznych spośród projektów, których termin zakończenia został ustalony w okresie 2010-2014. Było to sześć projektów celowych, dwa projekty realizowane w ramach *Inicjatywy Technologicznej-1* oraz po jednym projekcie z programów *Innotech* oraz *Demonstrator+*.

Dziewięć skontrolowanych projektów dotyczyło innowacji produktowych, jeden obejmował innowację produktową i procesową. Opis ustaleń dotyczących wdrożenia projektów znajduje się w punkcie 3.2. niniejszego wystąpienia.

(dowód: akta kontroli str. 1441-1461)

1.2.1. Projekty celowe

Projekt celowy został zdefiniowany w art. 2 pkt 14 *ustawy z dnia 8 października 2004 r. o zasadach finansowania nauki*¹⁰ jako obejmujący badania stosowane, prace rozwojowe, badania przemysłowe lub badania przedkonkurencyjne. Z dniem 1 lipca 2007 r.¹¹ definicja uległa zmianie i od tej daty przez projekt celowy należało rozumieć przedsięwzięcie prowadzone przez przedsiębiorcę lub inny podmiot posiadający zdolność do bezpośredniego zastosowania wyników projektu w nauce.

Do skontrolowanych sześciu *Projektów celowych* miały zastosowanie rozporządzenia regulujące warunki i tryb przyznawania pomocy publicznej¹² oraz określające kryteria i tryb przyznawania oraz rozliczania środków na finansowanie projektów¹³.

⁹ Wyjaśnienia Zastępcy Dyrektora Centrum z dnia 15 września 2017 r., znak WY/16233/09/2017.

¹⁰ Dz.U. z 2004 r. Nr 238, poz. 2390 ze zm.

¹¹ Dz.U. z 2007 r. Nr 115, poz. 79.

¹² Rozporządzenia Ministra NiSW: z 20 lutego 2007 r. w sprawie warunków i trybu przyznawania pomocy publicznej na badania przemysłowe i badania przedkonkurencyjne (Dz.U. Nr 36, poz. 230) oraz z 7 listopada 2008 r. w sprawie warunki i tryb przyznawania pomocy publicznej na realizację projektów celowych (Dz.U. Nr 201, poz. 1241).

¹³ Rozporządzenia Ministra Nauki i Cyfryzacji z 4 sierpnia 2005 r. w sprawie kryteriów i tryb przyznawania oraz rozliczania środków finansowych na naukę i rozporządzenia Ministra NiSW (Dz. U. Nr 161, poz. 1359) oraz z 14 listopada 2007 r. w sprawie kryteriów i tryb przyznawania oraz rozliczania środków finansowych na naukę przeznaczonych na finansowanie projektów celowych (Dz.U. Nr 221, poz. 1640).

Wnioski o współfinansowanie zbadanych projektów były opiniowane w MNiSW. Kwestionariusz recenzji projektu oraz protokół oceny uwzględniały m.in. elementy, określone wymienionymi przepisami: innowacyjność przedsięwzięcia, zapotrzebowanie na wynik projektu celowego, konkurencyjność wyniku projektu celowego (zwłaszcza w skali międzynarodowej), wpływ na rynek pracy, znaczenie dla rozwoju regionalnego, zasadność planowanych kosztów w stosunku do przedmiotu i zakresu przedsięwzięcia, możliwość wykonania badań i wdrożenia wyników projektu, efektywność ekonomiczną przedsięwzięcia. Oceny częściowe dotyczące poszczególnych kryteriów były przedstawiane opisowo. Najczęściej ocena ta była lakoniczna i zwięzła. Nie przyznawano ocen punktowych za poszczególne kryteria, natomiast przyjęto pięciostopniową skalę oceny końcowej projektu¹⁴. Wzór kwestionariusza recenzji nie odnosił się do rodzaju oraz skali innowacyjności. Wnioski o dofinansowanie nie stanowiły integralnej części umów zawieranych z beneficjentami.

W ramach otrzymanego dofinansowania beneficjenci mogli wykonywać badania przemysłowe (stosowane) oraz prace rozwojowe. Prace wdrożeniowe nie były dofinansowane ze środków publicznych. Umowy o dofinansowanie określały zobowiązania wnioskodawcy do wdrożenia (zastosowania) wyników badań i prac rozwojowych oraz zawierały – w różnym zakresie – parametry wdrożenia w załączniku nr 1 do umowy.

Opracowanie i wdrożenie nowej generacji rozwiązań konstrukcyjnych, technologicznych i materiałowych dla wirnika nośnego, śmigła ogonowych i elementów płatowca śmigłowca PZL W-3A Sokół – wnioskodawca Wytwórnia Sprzętu Komunikacyjnego PZL-Świdnik SA (nr umowy 03964/C.ZR6-6/2007)

Według wniosku o dofinansowanie z 29 marca 2007 r. projekt stanowił etap programu głębokiej modernizacji śmigłowca W-3A Sokół, która miała na celu wzmocnienie konkurencyjności produktu, dostosowanie do wymagań rynku lotniczego, użytkowników i przewidywanych zmian w zakresie przepisów lotniczych. We wniosku stwierdzono, że kompozytowe krawędzie natarcia dla łopat wirnika nośnego i śmigła ogonowego są rozwiązaniem innowacyjnym i stosowanym jedynie od niedawna przez kilku światowych producentów. Zakładano wielkość produkcji 38 nowych wirników nośnych rocznie, do osiągnięcia w 2013 r.

Z dwóch recenzentów wniosku pierwszy „wysoko” ocenił innowacyjność przedsięwzięcia oraz możliwości wykonywania badań i ich wdrożenia. W zakresie efektywności ekonomicznej przedsięwzięcia uznał, że przedstawione oszacowania mogą być niewłaściwe. Jako ocenę końcową projektu wskazał „dobry” (7). Drugi recenzent stwierdził, że w konstrukcjach zachodnich znane są rozwiązania jakie proponuje projekt, ale warunkiem zachowania konkurencyjności sprzedaży śmigłowca W-3A jest jego modernizacja. Oceniał, że istnieją realne możliwości wykonania badań i wdrożenia ich wyników. Wskazał jako ocenę końcową projektu „bardzo dobry” (8). Zespół Roboczy uzgodnił ocenę końcową projektu na poziomie „bardzo dobry (8)”, uznając spodziewany znaczny efekt ekonomiczny za dostatecznie udokumentowany.

W umowie z 12 października 2007 r. między MNiSW a PZL Świdnik oraz Instytutem Lotnictwa nakłady ogółem na realizację projektu określono na 75 557 tys. zł. Koszty kwalifikowane (dla badań przemysłowych i przedkonkurencyjnych) ustalono na kwotę 64 582 tys. zł, w tym dofinansowanie na kwotę 30 318 tys. zł. Nakłady na prace wdrożeniowo-inwestycyjne, finansowane ze środków własnych przez beneficjenta, przewidziano w wysokości 10 976 tys. zł. W umowie nie określono zakładanej wielkości produkcji i sprzedaży po roku od daty zakończenia projektu (taki wymóg

¹⁴ Od „1-nieemożliwy do przyjęcia” do „10-znakomity”.

wynikał z treści załącznika nr 1 do umowy), mimo że beneficjent we wniosku o dofinansowanie deklarował takie parametry.

Pierwotnie ustalone nakłady oraz dofinansowanie zmniejszono na podstawie aneksów nr 4/2010 oraz nr 6/2011 (drugi z tych aneksów zawierało NCBR, po przejęciu umowy od MNiSW). Po zmianach nakłady ogółem wynosiły 45 149 tys., koszty kwalifikowane 43 704 tys. zł, z czego dofinansowanie - 22 875 tys. zł. Nakłady na prace wdrożeniowo-inwestycyjne zmniejszono do 1 445 tys. zł. Zmiany dotyczyły też kosztorysu i harmonogramu oraz terminów niektórych zadań i zakończenia realizacji projektu (wydłużono o cztery miesiące, do 30 września 2012 r.). W drodze aneksu nr 4/2010 – po trzech latach prowadzenia projektu – istotnie zmieniono zakres przedmiotowy projektu. Pierwotnie efektem końcowym miał być całkowicie nowy pięciopłatowy układ wirnika z nową piastą i tarczą wirnika nośnego. Po zmianie przedmiot projektu objął zadania przemysłowe, przedkonkurencyjne i wdrożeniowe na rzecz rozwoju dotychczas stosowanego układu czteropłatowego (opracowanie nowej łopaty do zabudowy na czteropłatowej piaście wraz z zespołami piasty czteropłatowej umożliwiającymi zabudowę tej łopaty) z dodatkowym opracowaniem pregregowej łopatki śmigła ogonowego oraz statecznika poziomego. W związku z tym niektóre parametry przedmiotu wdrożenia uległy zmianom¹⁵. Z korespondencji prowadzonej w 2010 r. przez PZL-Świdnik z MNiSW wynika, że przyczyną wprowadzenia zmian była decyzja nowego właściciela, który wstrzymał dotychczas realizowany program.

Dwa zadania zrealizowano z opóźnieniem, a trzecie zrealizowano w 60 % z przyczyn niezależnych od wykonawcy. Zewnętrzny ekspert merytoryczny, zatrudniony przez NCBR stwierdziło jednak, że nie wpłynęło to negatywnie na osiągnięcie zaplanowanych celów. Uznał koszty projektu za zgodne z przyjętymi w umowie. Projekt ogólnie został oceniony na „dobrym poziomie” (14/20 pkt.). W wyniku wstępnego rozliczenia umowy, zatwierdzonego we wrześniu 2013 r., NCBR otrzymało od Instytutu Lotnictwa zwrot 454,7 tys. zł z tytułu niewykorzystanych zaliczek.

Faktycznie rozliczone nakłady ogółem na projekt wyniosły 36 147 tys. zł, w tym dofinansowanie stanowiło kwotę 16 948 tys. zł. Koszty wdrożeniowo – inwestycyjnych prac finansowanych przez PZL-Świdnik wyniosły 1 540 tys. zł.

(akta kontroli str. 3404-3740)

Opracowanie projektu, wykonanie prototypu oraz wdrożenie produkcji seryjnej nowej polskiej lokomotywy elektrycznej do przewozów towarowych typ (E6ACT) – wnioskodawca Zakłady Naprawcze Lokomotyw Elektrycznych SA w Gliwicach (od 20 lutego 2013 r. NEWAG Gliwice SA; nr umowy 03877/C.ZR6-6/2006)

Wniosek z 5 czerwca 2006 r. o dofinansowanie złożony przez Zakłady Naprawcze Lokomotyw Elektrycznych SA w Gliwicach (ZNLE) określił charakter projektu jako nowatorski i wskazał na podstawie badania rynku na duże zapotrzebowanie wśród polskich przewoźników na tanią, nowoczesną elektryczną lokomotywę, spełniającą wymogi normy UE i przystosowaną do prowadzenia ciężkich pociągów. Według wniosku planowanym efektem wdrożenia projektu miało być 30 lokomotyw w latach 2009-2010 oraz 30-50 lokomotyw w latach 2011-2012. Oszacowano, że wyprodukowanie 15 lokomotyw typu E6ACT rocznie, przy planowanej cenie 10 mln zł, przyniesie rocznie kwotę 7,5 mln zł zysku, a liczba nowych miejsc pracy po wdrożeniu produkcji seryjnej wyniesie około 300 w ZNLE i kilkaset w firmach kooperujących.

Wniosek został oceniony jako „znakomity” zarówno przez dwóch recenzentów (po 10/10 pkt.), jak i w ocenie końcowej Zespołu Roboczego. Recenzenci wskazali

¹⁵ Poprawa jakości aerodynamicznej łopaty - przesunięcie granicy oderwania o 60k/h (obniżono do 20 km/h); „żywość zmęczeniowa piasty i tarczy sterującej wirnika nośnego - 12 tys. h” został zmieniony na „żywość zmęczeniowa łopaty śmigła 7 tys. h”.

w szczególności na innowacyjność konstrukcji nośnej pojazdu, ergonomii oraz systemu sterowania i diagnozowania, bardzo zaawansowane rozwiązania techniczne, konkurencyjność cenową, rentowność przedsięwzięcia.

W dniu 8 listopada 2006 r. Minister NiSW zawarł umowę z konsorcjum (ZNLE oraz Instytut Elektrotechniki w Warszawie i EC Engineering Sp. z o.o. w Krakowie). Wartość projektu ustalono na 20 760 tys. zł, z czego koszty badań przemysłowych i przedkonkurencyjnych ustalono na 10 720 tys. zł (w tym dofinansowanie w wysokości 5 353 tys. zł), a koszty prac wdrożeniowo-inwestycyjnych finansowanych przez ZNLE - na kwotę 10 040 tys. zł. Określony w załączniku nr 1 do umowy parametr dotyczący wielkości produkcji seryjnej i sprzedaży po roku od zakończenia projektu wyniósł „min. 1 lokomotywa”, mniej niż wskazano we wniosku.

Zakończenie realizacji projektu, w tym wdrożenie wyników badań oraz uzyskanie parametrów wdrożenia, ustalono do 30 kwietnia 2009 r. W wyniku trzykrotnego aneksowania umowy przez Ministra NiSW termin zakończenia projektu przesunięto do 31 października 2011 r.

W 2010 r. Ministerstwo NiSW w wyniku przeprowadzonej kontroli finansowej i merytorycznej projektu nie stwierdziło nieprawidłowości.

Projekt w zakresie wdrożenia (zastosowania) wyników badań został wydłużony przez beneficjenta o 30 dni. Z tego tytułu NCBR naliczyło karę umowną w wysokości 1% przyznanego dofinansowania (53 532,50 zł), którą następnie Dyrektor NCBR uznając wyjaśnienia beneficjenta, że przekroczenie umownego terminu wynikało z niemożliwych do przewidzenia zdarzeń (wielokrotne uszkodzenia układu przekształtnikowego) powodujących przerwy w próbach eksploatacyjnych lokomotywy na etapie prac niedofinansowanych przez NCBR. Wpłynęło to na przedłużenie prób niezbędnych do wydania przez Urząd Transportu Kolejowego świadectwa dla pojazdu trakcyjnego.

Koszty ogółem na realizację projektu wyniosły 17 497 tys. zł, czego dofinansowanie stanowiło 4 297 tys. zł. Koszty prac wdrożeniowo-inwestycyjnych w całości poniesione przez ZNLE wyniosły 8 343 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 3741-3913)

Opracowanie i wdrożenie proekologicznego wielopaliwowego lotniczego silnika tłokowego nowej generacji o mocy $N=200kW$ – wnioskodawca Wytwórnia Sprzętu Komunikacyjnego PZL-Kalisz SA (nr umowy 04300/C.ZR6-6/2009)

Wniosek o dofinansowanie złożono 18 kwietnia 2008 r. Określono w nim okres realizacji projektu od 23 marca 2009 r. do 31 grudnia 2011 r. Projekt zakładał opracowanie prototypowego silnika lotniczego, a jego celem było wprowadzenie do produkcji wyrobu finalnego o znacząco wyższych parametrach eksploatacyjnych uzyskanych przez zastosowanie oryginalnych rozwiązań konstrukcyjno-technologicznych oraz w zakresie układów sterowania i niezawodności, jak i zweryfikowanych eksploatacyjnie najnowszych rozwiązań silników. Prace wdrożeniowe polegać miały na sporządzeniu dokumentacji produkcyjnej i warunków odbioru technicznego oraz wykorzystanie serii informacyjnej dwóch lotniczych silników tłokowych wielopaliwowych. Realizacja projektu według wnioskodawcy miała przyczynić się do rozwoju dwóch regionów - wielkopolskiego i małopolskiego. Wnioskodawca przedstawił wykaz podmiotów, mogących być zainteresowanymi wynikami projektu (polski producent płatowców oraz producenci i użytkownicy z zagranicy). Poinformowano, że badanie rynku prowadzono poprzez bezpośredni kontakt z odbiorcami.

Według wniosku oczekiwane efekty ekonomiczne i społeczne wdrożenia wyników projektu miały nastąpić nie później niż 5 lat od realizacji projektu. Przewidywany zwrot nakładów poniesionych na realizację projektu wnioskodawca określił na 4 lat i jeden miesiąc, a przyrost zysku ze sprzedaży od czwartego roku 11 250 tys. zł rocznie. Wielkość produkcji oszacowano na 250 sztuk/rocznie i planowano jej osiągnięcie w 2013 r., a liczbę nowych miejsc pracy na 55.

Wartość projektu określono na 29 900 tys. zł, w tym prace wdrożeniowe 2 000 tys. zł. Wartość dofinansowania zaplanowano na 14 490 tys. zł.

Wniosek otrzymał dwie oceny bardzo dobre i jedną dobrą. Na kartach oceny dwóch recenzentów widnieją sformułowania: „zainteresowanie wynikami projektu może być znaczne”, „może być konkurencyjny”, „nasz kraj dysponuje odpowiednią kadrą i urządzeniami badawczymi oraz produkcyjnymi”. Karty nie zawierały oceny innowacyjności projektu, a jedynie stwierdzenie, czego projekt dotyczy. Trzeci z recenzentów stwierdził wysoki poziom innowacyjności przedsięwzięcia oraz podkreślił występowanie niszy na rynku na tego typu silniki. Recenzent zauważył, że wnioskodawca nie zamieścił „żadnych wiarygodnych informacji potwierdzających poziom zapotrzebowania (listów intencyjnych)”, które potwierdzałyby realność zbytu. W ocenie końcowej Zespół Roboczy ocenił wysoko innowacyjność przedsięwzięcia, projekt uznał za niszowy, a możliwość wykonywania badań i wdrożenia wyników projektu jako „dużą i realną ze względu na renomę jednostki wdrażającej”. Jednocześnie stwierdził brak danych odnośnie do prawidłowości i oceny wywiązywania się wnioskodawcy projektu z realizowanych uprzednio projektów celowych. Zdaniem Zespołu Roboczego strona finansowa i jej ocena zależna jest od koniunktury na rynku. W uzasadnieniu strony finansowej projektu nie dokonano analizy planowanych kosztów pod względem ich realności.

Umowa o dofinansowanie została podpisana w dniu 23 marca 2009 r. Termin zakończenia badań przemysłowych (stosowanych) i prac rozwojowych ustalono do 15 listopada 2011 r., a wdrożenia (zastosowania) wyników badań przemysłowych (stosowanych) i prac rozwojowych oraz do uzyskania parametrów przedmiotu wdrożenia w terminie do 31 grudnia 2011 r. Parametry przedmiotu wdrożenia zostały określone w załączniku nr 1 do umowy, ustalono w nim też zakładaną wielkość produkcji i sprzedaży po pierwszym roku od zakończenia projektu.

W wyniku trzykrotnego aneksowania umowy termin zakończenia badań przemysłowych (stosowanych) i prac rozwojowych został przedłużony do 31 maja 2012 r., a zakończenia prac wdrożeniowych do 22 marca 2014 r. Zmian dokonano zgodnie z rozporządzeniem, a wniosek był oceniany formalnie i merytorycznie według *Zasad monitorowania projektów w Dziale Zarządzania Programami Badań Stosowanych Narodowego Centrum Badań i Rozwoju z dnia 27 września 2011 r.* Ocena formalna dwóch wniosków o aneks nastąpiła z przekroczeniem terminu wynikającego z powyższych *Zasad*. Ocena merytoryczna dokonywana była przez pracownika NCBR.

Koszty realizacji projektu określone w raporcie końcowym zwiększyły się i wyniosły 30 379 tys. zł. Kwota dofinansowania nie uległa zmianie.

(dowód: akta kontroli str. 9-500)

Wielopaliowy system zasilania silnika ASZ-62IR” – wnioskodawca Wytwórnia Sprzętu Komunikacyjnego PZL-Kalisz SA (nr umowy 04305/C.ZR6-6/2009)

Wniosek o dofinansowanie złożono 23 kwietnia 2008 r. Okres realizacji projektu określono od 1 października 2008 r. do 15 listopada 2011 r. Wnioskodawca stwierdził, że celem projektu jest opracowanie i wdrożenie do produkcji przemysłowej silnika lotniczego ASz-62IR, przystosowanego do zasilania wtryskowego benzyną lotniczą,

benzyną samochodową, alkoholem etylowym i mieszaninami tych paliw. W ramach projektu planowano wykonanie prototypu doświadczalnego silnika i jego podzespołów (układu zasilania silnika paliwem). Zadania wdrożeniowo-inwestycyjne przedstawione w harmonogramie projektu obejmowały wykonanie prototypowego oprzyrządowania technologicznego do wykonania systemu paliwowego oraz wykonanie stanowisk do prób zdawczo- odbiorczych systemu paliwowego, opracowanie dokumentacji do serii próbnej, uzyskanie rozszerzenia „certyfikatu typu” dla silnika oraz wykonanie serii próbnej dwóch sztuk silników wyposażonych w wielopaliwowy system zasilania.

Wnioskodawca przedstawił wykaz podmiotów, mogących być zainteresowanymi wynikami projektu, jednak nie przedstawił listów intencyjnych. Według wniosku szacunkowa planowana wielkość sprzedaży miała osiągnąć w 2013 r. 40 sztuk. Z założeń projektu wynikało, iż nakłady poniesione na realizację projektu zostaną zwrócone w formie przyrostu zysku ze sprzedaży w okresie niecałych 4 lat. Nie określono we wniosku parametrów przedmiotu wdrożenia. Wartość projektu określono na 9 690 tys. zł, w tym prace wdrożeniowe – na 1 040 tys. zł. Wartość dofinansowania założono we wniosku w wysokości do 4 815 tys. zł.

Wniosek otrzymał od recenzentów oceny znakomitą, bardzo dobrą i dobrą. Dwie karty oceny zawierały stwierdzenia oparte na treści wniosku. Jeden z recenzentów wskazał międzynarodowy charakter innowacji, a także wpływ projektu na rozwój regionalny oraz współpracę między regionami. Na podstawie ocen recenzentów Zespół Roboczy przyznał projektowi ocenę bardzo dobrą.

Umowa o dofinansowanie została podpisana w dniu 23 marca 2009 r. Termin zakończenia badań przemysłowych (stosowanych) i prac rozwojowych ustalono do 15 listopada 2011 r., a wdrożenia (zastosowania) ich wyników oraz do uzyskania parametrów przedmiotu wdrożenia do 31 grudnia 2011 r. W załączniku nr 1 do umowy określono parametry przedmiotu wdrożenia (emisja związków ołowiu w spalinach, emisja dwutlenku węgla w spalinach silnika, wielkość produkcji silników lotniczych ASz 62IR po 1 roku od daty zakończenia projektu celowego oraz wielkość sprzedaży silników lotniczych ASz 62IR po roku od daty zakończenia projektu celowego).

W wyniku trzykrotnego aneksowania umowy termin zakończenia badań przemysłowych (stosowanych) i prac rozwojowych został przedłużony do 15 listopada 2012 r., a termin zakończenia prac wdrożeniowych do 31 grudnia 2013 r. Beneficjent uzasadniał te zmiany przede wszystkim koniecznością zmiany bazy certyfikującej w związku z decyzją Urzędu Lotnictwa Cywilnego. Przy każdej zmianie postanowień umowy wniosek beneficjenta był oceniany formalnie i merytorycznie według *Zasad monitorowania projektów w Dziale Zarządzania Programami Badań Stosowanych* z dnia 27 września 2011 r. Ocena merytoryczna wniosków o aneks dokonywana była przez pracownika NCBR.

Koszty realizacji projektu wykazane w raporcie końcowym zwiększyły się i wyniosły 10 551 tys. zł. Kwota dofinansowania nie uległa zmianie.

Dowód: akta kontroli str. 511-890)

Elektryczny zespół trakcyjny na napięcia zasilania 3 kV, 15 kV-16,6 Hz, 25 kV-50 Hz – wnioskodawca Zakłady Naprawcze Taboru Kolejowego w Mińsku Mazowieckim SA (nr umowy 04353/C.ZR6-6/2009)

Wniosek o dofinansowanie złożono 21 kwietnia 2008 r. Okres realizacji projektu według wniosku określono od 1 września 2008 r. do 31 sierpnia 2010 r. Wniosek dotyczył badań przemysłowych i prac rozwojowych dla wdrożenia do produkcji przez przemysł krajowy elektrycznego zespołu trakcyjnego o parametrach odpowiadających aktualnym normom europejskim oraz przepisom technicznym. Zadania projektowo-inwestycyjne miały być skoncentrowane w dwóch zagadnieniach: technologiczno-

konstrukcyjnym i wykonawczym. Wnioskodawca wskazał krajowe podmioty zainteresowane nabyciem pojazdów oraz zakładał ich eksport. Wskazując we wniosku oczekiwane efekty ekonomiczne i społeczne wdrożenia wyników projektu w okresie nie dłuższym niż 5 lat od daty realizacji projektu podano, że skalę popytu na przedmiot wdrożenia na rynku krajowym oparto na przyjętej w 2008 r. uchwale w sprawie przyjęcia *Strategii dla transportu kolejowego do 2013 r.* Przy założeniu, że projekt zostanie zakończony w 2011 r., w ciągu następnych trzech lat zakładano wyprodukowanie ok. 20-27 seryjnych elektrycznych zespołów trakcyjnych¹⁶, co pozwoliłoby na osiągnięcie zysku na poziomie ok. 9 340 tys. zł. Wnioskodawca założył, że realizacja projektu pozwoli na utworzenie 175 nowych miejsc pracy. Wartość projektu określono na 27 410 tys. zł, w tym prace wdrożeniowe na 15 420 tys. zł. Wartość dofinansowania zaplanowano w wysokości do 5 756 500 zł.

Wniosek otrzymał od recenzentów dwie maksymalne oceny (znakomity) oraz jedną ocenę dobrą. Recenzenci stwierdzili, że innowacyjność projektu ma charakter krajowy, a także podkreślili jego konkurencyjność w skali europejskiej. Zespół Roboczy przyznał ocenę bardzo dobrą stwierdzając, że zapotrzebowanie na wynik projektu, znaczenie przedsięwzięcia dla rozwoju regionalnego oraz możliwość wykonania badań i wdrożenia wyników projektu są bardzo duże. Ocena w dużej mierze była bardzo ogólna, brak uzasadnienia poszczególnych punktów.

W związku z wejściem w życie w dniu 13 listopada 2008 r. *rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z 7 listopada 2008 r. w sprawie warunków i trybu przyznawania pomocy publicznej na realizację projektów celowych* zaistniała konieczność obniżenia dofinansowania, do poziomu dopuszczalnej intensywności pomocy publicznej. Wnioskodawca otrzymał¹⁷ 5 493 500 zł dofinansowania.

Umowa o dofinansowanie została podpisana w dniu 23 kwietnia 2009 r. Termin zakończenia badań przemysłowych (stosowanych) i prac rozwojowych ustalono do 31 grudnia 2010 r., a wdrożenia (zastosowania) wyników badań przemysłowych (stosowanych) i prac rozwojowych oraz do uzyskania parametrów przedmiotu wdrożenia do 31 grudnia 2011 r. W załączniku nr 1 do umowy ustalono parametry przedmiotu wdrożenia (napięcie zasilania trakcyjnego, aranżacja wagonów e.z.t., układ sterowania hamulcem zespółonym, wyposażenie przedziału pasażerskiego, środowisko pracy maszynisty, wpływ na środowisko zewnętrzne, udogodnienia dla osób niepełnosprawnych, interoperacyjność taboru, energochłonność pojazdu).

Umowa była aneksowana trzykrotnie¹⁸, w wyniku czego zmianie uległ termin zakończenia realizacji niektórych zadań, a także termin zakończenia badań przemysłowych (stosowanych) i prac rozwojowych (z 31 grudnia 2010 r. na 31 grudnia 2011 r.) oraz wdrożenia (zastosowania) wyników badań oraz uzyskania parametrów przedmiotu wdrożenia (z 31 grudnia 2011 r. na 31 marca 2012 r.). W aneksie nr 2 dodatkowo zmieniono dwa parametry przedmiotu wdrożenia (napięcie zasilania trakcyjnego oraz aranżacja wagonów e.z.t.¹⁹). We wniosku o podpisanie aneksu nr 3 beneficjent wnioskował o przedłużenie terminu realizacji dwóch spośród trzynastu zadań. W ocenie formalnej pracownik NCBR zwrócił uwagę, że wniosek o przedłużenie terminu realizacji zadania nr 5 dotyczącego opracowania, wykonania i badania modelu systemów sterowania i hamowania przewidywanych do zastosowania w e.z.t. wpłynął po terminie realizacji tego zadania, jak również po dopuszczalnym terminie przedłużenia zadania bez aneksowania (umowa dopuszczała

¹⁶ Dalej: e.z.t.

¹⁷ Dofinansowanie przyznane na podstawie Ministra NiSW z dnia 22 kwietnia 2009 r.

¹⁸ Pierwsze dwa aneksy podpisał Minister NiSW, a trzeci - NCBR.

¹⁹ Zmieniono z „Możliwość elastycznego konfigurowania składu pociągu dwu-, trzy- lub czterowagonowego” na „Możliwość elastycznego konfigurowania składu pociągu trzy- lub sześciowagonowego”.

60-dniowy okres przedłużenia realizacji zadania bez konieczności aneksowania). Kierownik Sekcji Zarządzania Programami Badań INFOTECH Piotr Pryciński w dniu 17 listopada 2011 r. dopisał w kwestionariuszu oceny merytorycznej wniosku o aneks: „wprowadzenie wnioskowanych zmian jest zasadne, zmiana terminu realizacji zadania nr 5 odbywa się w obrębie roku 2011”. NCBR nie dokonywało oceny merytorycznej wniosku o aneks nr 3.

Koszty realizacji projektu wykazane w raporcie końcowym zwiększyły się i wyniosły 28 801 tys. zł. Kwota dofinansowania nie uległa zmianie.

(Dowód: akta kontroli str. 891-1109)

Uniwersalna lokomotywa elektryczna, wielosystemowa o budowie modułowej, na prędkość powyżej 200 km/h – wnioskodawca Pojazdy Szynowe PESA Bydgoszcz SA Holding (nr umowy 04425/C.ZR6-6/2009)

Decyzja Ministra NiSW z dnia 28 listopada 2008 r. o przyznaniu dofinansowania została podjęta na wniosek Zakładów Naprawczych Lokomotyw Elektrycznych w Gliwicach. Projekt miał być realizowany wraz z Instytutem Pojazdów Szynowych „Tabor” w Poznaniu. Instytut ten w kwietniu 2009 r. poinformował MNiSW o rezygnacji wnioskodawcy z zawarcia umowy na realizację projektu i załączył oświadczenie przedsiębiorstwa Pojazdy Szynowe PESA Bydgoszcz SA Holding²⁰ o gotowości zrealizowania tego projektu. Zgoda Ministra na zmianę wnioskodawcy projektu poprzedzona była pozytywną oceną Zespołu Roboczego ds. Infrastruktury.

Wniosek PESA złożyła 10 czerwca 2009 r. Okres realizacji projektu według wniosku określono od 1 grudnia 2008 r. do 30 listopada 2011 r. Przedsięwzięcie miało na celu skonstruowanie i wdrożenie seryjnej produkcji nowoczesnej polskiej lokomotywy uniwersalnej przeznaczonej do zaspokajania codziennych potrzeb przewozowych w firmach zajmujących się transportem kolejowym. Celem szczególnym projektu było opracowanie, wykonanie i zbadanie najnowocześniejszego układu napędowego do wielosystemowych lokomotyw elektrycznych i mocy ok. 6 MW. W zakresie zadań wdrożeniowo-inwestycyjnych zaplanowano opracowanie dokumentacji technologicznej i procedur kontrolnych, przystosowanie stanowisk produkcyjnych, uzupełnienie oprzyrządowania specjalizowanego, opracowanie dokumentacji do realizacji prototypu, ponadto kompletację podzespołów i systemów do pierwszej lokomotywy, przeprowadzanie szkoleń, montaż podzespołów i systemów na lokomotywie. W końcowej fazie projektu zaplanowano opracowanie zaktualizowanej dokumentacji konstrukcyjnej, techniczno-ruchowej i odbiorczej. Wnioskodawca stwierdził, iż zainteresowanie zakupem oparł na własnych badaniach rynku oraz bezpośrednich rozmowach z przewoźnikami i ankietach potwierdzających zapotrzebowanie. Podał, że realizacja projektu i wdrożenie jego wyników pozwoliłoby na zatrudnienie w PESA około 200 nowych pracowników i kilkuset w firmach kooperujących. Założono, że w ciągu dwóch lat po roku zakończenia realizacji projektu zostanie wyprodukowanych około 30 lokomotyw seryjnych o wartości 279 mln zł, a zysk wyniesie około 10,3 mln zł rocznie. Okres zwrotu nakładów określono na niespełna trzy lata od momentu wdrożenia produkcji seryjnej.

Wartość projektu określono we wniosku na 27 500 tys. zł, w tym prace wdrożeniowe oszacowano na 9 328 tys. zł. Wartość dofinansowania zaplanowano w wysokości do 8 943 tys. zł

Wniosek otrzymał od recenzentów dwie maksymalne oceny (znakomity) oraz jedną bardzo dobrą. Zespół Roboczy przyznał ocenę znakomitą, stwierdzając, podobnie jak

²⁰ Dalej: PESA SA Holding lub PESA.

recenzenci, że takie rozwiązanie nie było stosowane dotychczas w Polsce, a przedsięwzięcie ma duże znaczenie dla rozwoju regionalnego Polski.

W związku z wejściem w życie w dniu 13 listopada 2008 r. rozporządzenia Ministra NSiW z 7 listopada 2008 r. *w sprawie warunków i trybu przyznawania pomocy publicznej na realizację projektów celowych* zaistniała konieczność obniżenia dofinansowania, do dopuszczalnego poziomu intensywności pomocy publicznej określonego w nowych przepisach. Kwota przyznanego dofinansowania wyniosła 8 675 tys. zł.

Umowę o dofinansowanie zawarto w dniu 23 kwietnia 2009 r. Termin zakończenia badań przemysłowych (stosowanych) i prac rozwojowych ustalono do 31 grudnia 2011 r., a wdrożenia (zastosowania) ich wyników oraz do uzyskania parametrów przedmiotu wdrożenia do dnia 31 maja 2012 r. W załączniku nr 1 do umowy ustalono wskazane we wniosku parametry przedmiotu wdrożenia (napięcie zasilania trakcyjnego, moc znamionowa lokomotywy, maksymalna prędkość eksploatacyjna, układ sterowania hamulcem zespolonym, środowisko pracy maszynisty, wpływ na środowisko zewnętrzne, interoperacyjność taboru, system ETCS, energochłonność przejazdu oraz wskaźnik gotowości technicznej).

Na podstawie czterech aneksów do umowy zmieniono m.in. terminy poszczególnych zadań, zakończenia badań przemysłowych (stosowanych) i prac rozwojowych (przedłużenie do 31 sierpnia 2012 r.), zakończenia prac wdrożeniowych oraz uzyskania parametrów przedmiotu wdrożenia (do 31 grudnia 2013 r.), a także dokonano licznych przeniesień środków pomiędzy kategoriami kosztów. W przypadku szerokiego zakresu merytorycznych zmian, wniosek o aneks był przekazany do oceny merytorycznej eksperta zewnętrznego, który potwierdził zasadność wnioskowanych zmian i uznał, że nie powinny one wpłynąć negatywnie na osiągnięcie zamierzonych celów. Konieczność wprowadzenia zmian została uzasadniona poszerzeniem zakresu prac w stosunku do zawartego w umowie. Beneficjent wyjaśnił, iż lokomotywa zostanie dodatkowo wyposażona w agregat prądowłóczy o mocy około 400 kW, przeprowadzone zostaną także dodatkowe badania właściwości trakcyjnych, układu hamulca i oddziaływania na urządzenia przytorowe.

Koszty realizacji projektu wykazane w raporcie końcowym zwiększyły się i wyniosły 29 855 tys. zł. Kwota dofinansowania nie uległa zmianie.

(Dowód: akta kontroli str. 1110-1439)

1.3.2. Inicjatywa Technologiczna

Opis stanu
faktycznego

Podstawę prawną przedsięwzięcia stanowił art. 14 ust. 1 pkt 4 *ustawy z 8 października 2004 r. o zasadach finansowania nauki* oraz *rozporządzenie Ministra Nauki i Informatyzacji z 4 sierpnia 2005 r. w sprawie kryteriów i trybu rozliczania środków finansowych na naukę*. Konkurs na dofinansowanie został przeprowadzony w 2007 r. przez Ministra NiSW. Było ono ukierunkowane na rozwój nowych produktów i technologii w oparciu o polskie osiągnięcia naukowo-techniczne. Adresowane było do małych i średnich przedsiębiorców oraz zespołów badawczych, które były bezpośrednio powiązane z działalnością przemysłową.

W ramach *Inicjatywy Technologicznej-1* przewidziano dwa moduły. Moduł 1 był skierowany m.in. do podmiotów realizujących przedsięwzięcia innowacyjne prowadzone z wykorzystaniem wyników badań naukowych lub rozwojowych, z możliwością finansowania prac przygotowawczych niezbędnych do wdrożenia wyników tych prac. Procedura opisana w ogłoszeniu przedsięwzięcia w Module 1 wymagała złożenia wniosku obejmującego fazę badawczą (A) oraz fazę przygotowawczą do wdrożenia wyników (B). Przewidziano możliwość ubiegania się w tym module o wyłączne dofinansowanie fazy B, natomiast nie było możliwości

ubiegania się wyłącznie o dofinansowanie fazy A. Maksymalny okres trwania projektu finansowanego z Modułu 1 został określony na 5 lat (w tym dla fazy A – 3 lata, a dla fazy B – 2 lata, z możliwością wydłużenia fazy A kosztem fazy B). Określono możliwe przypadki zaprzestania finansowania projektu, m.in. w trakcie fazy A, gdy dalsze prowadzenie badań nie doprowadzi do osiągnięcia zakładanych celów lub po zakończeniu fazy A, z uwagi na brak spodziewanych efektów części badawczej.

Wnioski w ramach Modułu 1 były oceniane przy zastosowaniu dziesięciu kryteriów dla fazy A i siedmiu dla fazy B – w skali od 0 do 5 pkt., z uwzględnieniem różnej wagi określonej dla poszczególnych kryteriów. W opisie przedsięwzięcia nie wskazano, które z kryteriów będą podlegać wyłącznej ocenie przez eksperta naukowego, wyłącznej ocenie eksperta gospodarczego, a które będą podlegać podwójnej ocenie, a także w jaki sposób będzie obliczany wynik końcowy oceny merytorycznej wniosków. W przypadku dwóch zbadanych projektów, trzy z tych kryteriów – w zakresie nowoczesności proponowanych rozwiązań, możliwości komercjalizacji wyników w fazie A (waga 5) oraz posiadania przez wnioskodawcę technicznej zdolności do wdrożenia wyników projektu w fazie B (waga 2) – były oceniane zarówno przez ekspertów naukowych, jak i gospodarczych.

(dowód: akta kontroli str. 3914-3932)

Modelowanie matematyczne w planowaniu zabiegów osteotomii kończyny dolnej – wnioskodawca Sport Medica SA w Warszawie (nr umowy - KB/116/13245/IT1-B/U/08)

We wniosku o dofinansowanie z 27 kwietnia 2007 r. beneficjent określił, że celem jest stworzenie w pełni funkcjonalnego systemu projektowania i wspomagania zabiegów osteotomii kończyny dolnej o zupełnie nowej jakości, jaką jest przywrócenie układu biomechanicznego kończyny możliwie bliskiego poprawnemu stanowi. Wskazano, że integralną częścią projektu jest opracowanie metod wykorzystania oraz zasad pracy lekarza w konkretnych sytuacjach operacyjnych i celem ostatecznym jest wdrożenie oraz operacyjne stosowanie projektowanego systemu w zabiegach medycznych. We wniosku podano, że jednym z najważniejszych celów jest komercjalizacja wyników badań. Oszacowane we wniosku korzyści z opracowania programu określono na co najmniej 13,4 mln zł w okresie pierwszych czterech lat, w tym 6,4 mln zł z tytułu sprzedaży licencji (szacowany popyt na 40 licencji na oprogramowanie, co przy cenie 160 tys. zł), 960 tys. zł - ze sprzedaży sprzętu komputerowego z oprogramowaniem specjalnym, 3 mln zł - z tytułu odpłatnych szkoleń i konferencji dla 1500 lekarzy z Polski i Europy.

Wartość naukowa projektu została oceniona przez eksperta na 73 z 75 możliwych pkt., w tym maksymalną liczbę 10 pkt. projekt otrzymał za fazę B. Ponadto ekspert naukowy całościowo pozytywnie ocenił fazę B, stwierdzając m.in., że oprogramowanie do planowania zabiegów osteotomii kończyny dolnej jest pionierskim rozwiązaniem na rynku polskim, jak i światowym, gdyż dotychczas funkcjonują jedynie dwuwymiarowe programy, które nie dają możliwości dokładnego zaplanowania zabiegu operacyjnego. Wyraził też opinię, że program ten będzie cieszył się dużą popularnością wśród polskich i zagranicznych chirurgów. Ekspert nie wypełnił części kwestionariusza w zakresie „oceny prawidłowości kwalifikacji zadań badawczych”. Wartość gospodarcza projektu została oceniona na 80 ze 135 możliwych pkt. dla fazy A oraz 65 na 105 możliwych pkt. dla fazy B (w sumie 124 na 240 możliwych pkt. - 60,4%). Ekspert stwierdził m.in., że projekt jest nowatorski, przewiduje relatywnie szybką komercjalizację, a zespół posiada konieczne, często unikalne doświadczenia medyczne i informatyczne oraz niezbędną wiedzę do wdrożenia przedsięwzięcia.

Obaj eksperci m.in. przyznali maksymalną liczbę punktów za dwa kryteria dla fazy A: nowoczesność proponowanych rozwiązań w porównaniu do aktualnego stanu wiedzy

oraz możliwość komercjalizacji wyników (po 25 pkt.) oraz za kryterium dla fazy B – posiadanie przez wnioskodawcę technicznej możliwości wdrożenia wyników projektu (po 10 pkt.). Ostatecznie projekt otrzymał uzgodnioną ocenę Zespołu Interdyscyplinarnego 4,5 z uwagą o konieczności zweryfikowania kosztorysu.

Na mocy decyzji Ministra NiSW z 30 listopada 2007 r. i 21 listopada 2008 r. projekt otrzymał dofinansowanie w pełnej wnioskowanej kwocie. Umowa z wnioskodawcą została zawarta przez NCBR w dniu 8 grudnia 2008 r. Załącznik nr 1 do umowy zawierał opis projektu i oczekiwanych efektów. W fazie A znalazły się cztery zadania: stworzenie matematycznego modelu stopy wzorcowej, opracowanie modelu matematycznego poszczególnych procedur operacyjnych, stworzenie algorytmu wyboru procedur operacyjnych i weryfikacja skuteczności przyjętej metodologii doboru procedur operacyjnych oraz opracowanie prototypu platformy sprzętowej. Faza B (przygotowania do wdrożenia wyników) miała na celu stworzenie dokumentacji systemowej, opracowanie podręcznika systemowego oraz zapewnienie ochrony znaku towarowego. Całkowity koszt realizacji projektu określono na kwotę 7 154 tys. zł, z czego dofinansowanie stanowiło 5 861 tys. zł. Koszty ogółem dla fazy B ustalono na 730 tys. zł, z czego dofinansowanie – na 657 tys. zł.

Pierwotnie umowa ustalała dla projektu 54-miesięczny okres realizacji od 1 lipca 2008 r. do 31 grudnia 2013 r. (trzy i pół roku na fazę A oraz rok na fazę B). Na mocy aneksu nr 5/2011 okres ten został wydłużony do 60 miesięcy (o sześć miesięcy w fazie A), bez zwiększenia kwot dofinansowania. Ponadto, w wyniku aneksowania umowy (łącznie zawarto osiem aneksów) dokonano przesunięcia kwot między zadaniami (niewykorzystane środki), latami oraz kategoriami kosztów.

Pierwszym aneksem z 22 października 2009 r. zmniejszono m.in. liczbę konsultacji lekarskich (z 600 na 425), liczbę ochotników (ze 150 na 100), liczbę zdjęć RTG (z 3650 na 1400), badania rezonansem zastąpiono badaniami podoskopem i tomografem komputerowym. Ekspert merytoryczny oceniający wniosek o aneks uznał, że zmiany są zasadne i pozwolą na osiągnięcie założonych celów projektu, a wnioskowane zmiany nie powinny wpłynąć na wyniki poszczególnych zadań. Zwrócił uwagę, że proponowane zmniejszenia ilości przeprowadzonych badań, konsultacji i zabiegów „dochodzą do 50% i więcej”, ale jednocześnie wprowadzono nowe rodzaje badań (badania podoskopem dynamicznym, tomografię komputerową zamiast rezonansu magnetycznego), co w powiązaniu z poszerzeniem zespołu badawczego powinno zapewnić uzyskanie w końcowym rozrachunku pożądaných wyników. W konkluzji ekspert stwierdził, że proponowane zmiany nie zmieniają merytorycznie charakteru projektu.

W kwestionariuszu oceny merytorycznej do wniosku o aneks nr 5/2011 ekspert merytoryczny zauważył celowość skontrolowania na początku 2012 r. zgodności deklarowanych przesunięć w harmonogramie ze stanem faktycznym. W ocenie merytorycznej do aneksu nr 7/2012 ekspert z kolei zauważył, że powodem konieczności przeprowadzania zmian jest zła kalkulacja kosztów przez beneficjenta. Główne zmiany w fazie A dotyczyły wzrostu dofinansowania w kategorii wynagrodzeń osób zatrudnionych przy prowadzeniu badań o 88,6% (z 339 tys. zł do 639,4 tys. zł), z jednoczesnym zmniejszeniem przede wszystkim kosztów amortyzacji aparatury naukowo-badawczej i innych urządzeń.

Rozliczone całkowite koszty projektu wyniosły 7 008 tys. zł, w tym dofinansowanie – 5 642 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 4256-4625)

Opracowanie polskiego innowacyjnego leku stosowanego w terapii schorzeń Ośrodkowego Układu Nerwowego: schizofrenii, depresji i lęku – badania

przedkliniczne – wnioskodawca ADMED Sp. o.o. w Czosnowie (nr umowy KB/88/12655/IT1-C/U/08)

Wniosek o dofinansowanie z 1 maja 2007 r. określał cel projektu jako opracowanie nowego leku psychotropowego o wyższej skuteczności niż wówczas stosowane, cechującego się zminimalizowanymi lub wykluczonymi działaniami niepożądanymi, szczególnie o charakterze metabolicznym. Wniosek zakładał prowadzenie badań pod kątem aktywności przeciwdepresyjnej i przeciwlękowej. W oczekiwanych efektach projektu wnioskodawca wskazał komercjalizację wyników poprzez nawiązanie współpracy ze strategicznym partnerem, zakładając licencjonowanie albo sprzedaż produktu branżowemu partnerowi. Wniosek, po spełnieniu wymogów formalnych, został poddany ocenie merytorycznej przez jednego eksperta naukowego oraz dwóch ekspertów gospodarczych. Ocena ta objęła zarówno fazę badawczą (A), jak i przygotowawczą do wdrożenia wyników (B).

Wartość naukowa projektu została, dla obu faz oceniona maksymalnie przez eksperta. Ekspert naukowy „całościowo” pozytywnie ocenił fazę B, stwierdzając m.in., że jest ona dobrze zaplanowana i w wyniku jej realizacji powstanie potencjalny lek psychotropowy spełniający kryteria dopuszczenia do I fazy badań klinicznych, ostatecznego celu projektu, które powinny być sfinansowane przez MNiSW. Ekspert naukowy wyraził zdanie, że mimo iż badania objęte projektem nie prowadzą do wprowadzenia leku na rynek, to w ich wyniku powstanie produkt o wartości handlowej. Dwóch ekspertów oceniło wartość gospodarczą projektu łącznie dla obu faz odpowiednio 191 i 228 pkt. na 240 pkt. możliwych do uzyskania. Wszyscy trzej eksperci oceniający wniosek przyznali maksymalną liczbę pkt. m.in. za dwa kryteria dla fazy A: nowoczesność proponowanych rozwiązań w porównaniu do aktualnego stanu wiedzy oraz możliwość komercjalizacji wyników (po 25 pkt.), wielkość spodziewanych przychodów (po 20 pkt.), a w ramach oceny fazy B za posiadanie przez wnioskodawcę technicznej możliwości wdrożenia wyników projektu (po 10 pkt.). Ostatecznie projekt otrzymał uzgodnioną ocenę Zespołu Interdyscyplinarnego 5, z uwagą że projekt jest bardzo drogi. Zespół zaproponował zmniejszenie dofinansowania dla beneficjenta do 50% (o 2 mln zł).

Decyzją z 30 listopada 2007 r. Minister NiSW przyznał projektowi dofinansowanie w kwocie wnioskowanej przez beneficjenta. Umowa została zawarta przez NCBR w dniu 5 września 2008 r. Koszt całkowity projektu został ustalony na kwotę 28 682 102 zł, z czego dofinansowanie wynosiło 16 402 520 zł (tj. 57%) wyłącznie dla fazy badawczej, obejmującej badania przemysłowe. Datę rozpoczęcia realizacji projektu ustalono na 1 maja 2008 r., a zakończenie na 31 października 2012 r. (54 miesiące). Umowa nie przewidywała obowiązku sporządzenia raportu po fazie A, lecz jedynie raport końcowy. Nie przewidywała też fazy B. W kwestii nieokreślenia w umowie zadań dla fazy B, przewidzianej dla wniosków składanych w Module 1 przedsięwzięcia, Zastępca Dyrektora Biura Dyrektora Centrum Joanna Bis wyjaśniła²¹, że Centrum nie było zaangażowane w proces oceny zakresu projektu, a jedynie otrzymało od MNiSW zlecenie podpisania umowy na podstawie obowiązującego wówczas art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy z 15 czerwca 2007 r. o Narodowym Centrum Badań i Rozwoju²².

Beneficjent wielokrotnie zwracał się o zmiany w umowie. Jeden z ekspertów merytorycznych (wcześniej niebiorący udziału w wydawaniu opinii w ramach tego projektu) negatywnie ocenił wniosek o zawarcie aneksu nr 5. Stwierdził m.in., że „pompatyczny tytuł projektu nie ma odzwierciedlenia w poszczególnych zadaniach

²¹ Pismo z 10 sierpnia 2017 r., znak WY 14078/08/2017.

²² Dz.U. Nr 115, poz. 789 ze zm.

projektu”, a „harmonogram nie zawiera zadań związanych z badaniami nad postacią leku”. Wskazał też, że projekt jest słabo zaawansowany i nie rokuje osiągnięcia pozytywnych rezultatów – „świadczy o tym aneksowanie terminów prawie wszystkich zadań łącznie z tymi, które powinny być już dawno zakończone”. NCBR skierowało wniosek do dotychczasowego eksperta i na podstawie jego pozytywnej oceny wyraził zgodę na wydłużenie projektu aneksem nr 5/2011 do 60 miesięcy. Beneficjent w trakcie oczekiwania na zawarcie tego aneksu złożył kolejny wniosek o aneks, dotyczący przesunięcia środków z roku 2011 na 2012 w 25 zadaniach na 36 realizowanych. Po zawarciu aneksu nr 6 w dniu 28 grudnia 2011 r. NCBR nie wyrażało zgody na kolejne aneksy wprowadzające zmiany w zakończonych zadaniach, na przesunięcie terminu realizacji projektu powyżej 60 miesięcy oraz na żadne inne zmiany. Ostatecznie do umowy wprowadzono zmiany obejmujące zmiany w harmonogramie, kosztorysie i opisie projektu (zmiany nazw pięciu zadań, odstępianie od zdania).

Rozliczone koszty ogółem projektu wyniosły 24 690 927,53 zł, w tym dofinansowanie - 14 138 105,94 zł (57,26%).

(dowód: akta kontroli str. 3933-4255)

1.3.3. *Innotech*

Opis stanu
faktycznego

Innotech to program wspierający rozwój innowacji technologicznych w gospodarce, w oparciu o współpracę sektora przemysłu z publicznym sektorem B+R w zakresie realizacji innowacyjnych przedsięwzięć. Głównymi celami programu było:

- zwiększenie liczby opracowanych i wdrożonych innowacji technologicznych,
- zwiększenie wydatków przedsiębiorstw na badania naukowe i prace rozwojowe służące gospodarce,
- wzmocnienie współpracy przedsiębiorstw z uczelniami i jednostkami badawczymi sektora publicznego.

W ramach programu przeprowadzono w latach 2011-2013 trzy konkursy (planowano pięć). Prawie połowę wszystkich wniosków złożono w ostatnim, trzecim konkursie. Trzeci konkurs ogłoszono 19 czerwca 2013 r. i w tym ogłoszeniu poinformowano, że jest to ostatni konkurs. Termin na składanie wniosków ustalono od 1 do 30 lipca 2013 r. Wnioskodawcy na przygotowanie i złożenie wniosku w systemie informatycznym mieli maksymalnie sześć tygodni. Projekty mają być finansowane do 2018 r., a monitoring wdrożenia wyników projektów – do 2023 r. W każdym konkursie wyróżniono dwie ścieżki programowe *In-Tech* (zmodyfikowana kontynuacja przedsięwzięcia *Initech*) oraz *Hi-Tech* (nowe przedsięwzięcie skierowane do MŚP w obszarze zaawansowanych technologii).

W pierwszym konkursie planowany budżet wynosił 130 mln zł (90 mln zł na ścieżkę *In-Tech* oraz 40 mln zł na ścieżkę *Hi-Tech*). Według listy rankingowej alokacja na ścieżkę *In-Tech* wyniosła ponad 180 mln zł.

Program zakładał podział zadań realizowanych przez beneficjenta na badania przemysłowe lub/i prace rozwojowe, zgodnie z definicjami w art. 2 pkt 3 i pkt 4 *ustawy z dnia 8 października 2004 r. o zasadach finansowania nauki*²³ (faza A) oraz prace przygotowawcze do wdrożenia (faza B). Dofinansowanie fazy B możliwe było po zaakceptowaniu wyników fazy A. Intensywność wsparcia uzależniona była od rodzaju badań i wielkości przedsiębiorstwa, a także fazy projektu (od 40 do 90%). Założono,

²³ Dz.U. z 2008 r. Nr 169, poz. 1049. Definicje w przepisach: art. 2 pkt 3 i pkt 4 *ustawy* – w brzmieniu obowiązującym do dnia 30 czerwca 2007 r. Od dnia 1 lipca 2007 r. (Dz.U. z 2007 r. Nr 115, poz. 795) nowe definicje badań przemysłowych i prac rozwojowych w: art. 2 pkt 2 lit. b i art. 2 pkt 3 lit. a-c *ustawy* w brzmieniu obowiązującym do dnia 30 września 2010 r.

że wsparcia w zarządzaniu programem udzielać będzie Komitet Monitorujący. Komitet Monitorujący nie został powołany.

Wnioski składane były dwuetapowo (wstępny wniosek i pełny wniosek). We wniosku wstępnym oceniane były dwa kryteria: czy przedmiotem projektu jest rozwiązanie innowacyjne w odniesieniu do aktualnego stanu w danej dziedzinie oraz czy zastosowanie wyników planowanych badań w praktyce gospodarczej jest realne i wynika z rzeczywistego zapotrzebowania rynku. Zakwalifikowanie do II etapu konkursu wymagało uzyskania średnio powyżej 1 pkt. (w skali dwupunktowej) w obydwu kryteriach. Pełny wniosek był oceniany według 8 kryteriów²⁴ punktowanych w skali od 0 do 5 oraz jednego kryterium niepunktowanego (zasadność planowanych kosztów w stosunku do zakresu zadań objętych projektem oraz w stosunku do oczekiwanych wyników). Rekomendowane do dofinansowania były tylko te wnioski, które uzyskiwały w każdym z kryteriów oceny określony próg punktowy oraz ocenę łączną co najmniej 20 pkt. Ocena innowacyjności była jednym z ośmiu punktowanych kryteriów (5/40 pkt.). Proóg punktowy wynosił 3, przy czym innowacyjność w skali międzynarodowej wymagała przyznania co najmniej 2 pkt. Ocena merytoryczna wniosków dokonywana była przez dwóch niezależnych ekspertów, a średnia punktów uzyskanych z tych ocen stanowiła ocenę końcową.

(dowód: akta kontroli str. 1511-1556)

Opracowanie nowej generacji płynów do obróbki metali oraz kompleksowej technologii ich wytwarzania opartej na bazach olejowych, pochodzących z recyklingu olejów odpadowych – konsorcjum reprezentowane przez Rafinerię Nafty Jedlicze SA (nr umowy INNOTECH-K1/IN1/62/149772/NCBR/12)

Projekt realizowany był przez konsorcjum, w skład którego wchodziła Rafineria Nafty Jedlicze SA jako Lider, Akademia Górniczo-Hutnicza w Krakowie Wydział Metali Niezależnych oraz Instytut Nafty i Gazu. Wniosek złożono 16 września 2011 r. Jego wartość określono na 8 050 tys. zł, wartość kosztów kwalifikowanych na 7 150 tys. zł, a wnioskowaną kwotę dofinansowania na 5 895 tys. zł.

Istotą przedsięwzięcia miało być opracowanie i wdrożenie nowej generacji płynów do obróbki metali opartych na bazach olejowych wytwarzanych w procesie głębokiej obróbki wodorem destylatów uzyskanych w procesie recyklingu olejów odpadowych. Zdaniem wnioskodawcy instalacja oraz technologia recyklingu olejów odpadowych miała być unikalna w skali światowej, a proces spełniać wymagania dyrektywy UE 2008/98/WE. Ponadto do produkcji płynów do obróbki metali wnioskodawca przewidywał wykorzystanie frakcji z przerobu ropy naftowej pochodzenia krajowego. Wniosek zawierał wykaz 19 zadań z zakresu badań przemysłowych i prac rozwojowych oraz 9 zadań z zakresu prac wdrożeniowych. Wnioskodawca na podstawie wyników badań i własnych analiz oszacował krajowy rynek cieczy do obróbki metali. Planowaną wielkość produkcji i sprzedaży w pierwszym roku (2015) określono na 500 ton gotowych produktów, z jednoczesnym zamiarem zwiększania do 3700 ton w 2019 r.

Dwóch recenzentów oceniło wniosek odpowiednio na 33 i 32 pkt., w tym w kryterium dotyczącym innowacyjności projektu odpowiednio na 4 i 3 pkt. Obaj przyznali maksymalną liczbę pkt. w kryterium odnoszącym się do potencjału komercjalizacyjnego. Pierwszy z recenzentów stwierdził, że proponowane rozwiązanie spowoduje powstanie nowego produktu na bazie istniejącej technologii, a proponowane rozwiązanie jest nowe w skali kraju. Drugi z recenzentów uznał, że

²⁴ Wartość naukowa projektu, innowacyjność rozwiązania będącego rezultatem projektu, dorobek wykonawców, posiadanie odpowiednich zasobów materialnych i ludzkich niezbędnych do wykonywania projektu, planowana współpraca przy wykonywaniu projektu między jednostkami naukowymi i przedsiębiorcami, przewidywane efekty ekonomiczne, potencjał komercjalizacyjny, udział środków przedsiębiorcy w finansowaniu fazy badawczej projektu.

„innovacyjna linia płynów do obróbki metali jest odpowiedzią na rzeczywiste potrzeby rynku i szeroko rozumiane potrzeby społeczne, odnoszące się głównie do aspektów ekologicznych”. Projekt znalazł się na liście rankingowej ze średnią 32,5 pkt.

W umowie z 5 lipca 2012 r. wartość kosztów kwalifikowanych i wartość projektu ustalono na poziomie zadeklarowanym we wniosku, obniżono kwotę dofinansowania do 5 535 tys. zł (faza A – 4 735 tys. zł i faza B – 800 tys. zł). Okres realizacji projektu ustalono od 1 stycznia 2012 r. do 31 grudnia 2014 r. W umowie wykonawca zobowiązał się m.in. do realizacji projektu zgodnie z opisem projektu, harmonogramem i kosztorysem (stanowiącymi załączniki do umowy) oraz do wdrożenia wyników projektu w praktyce. Umowa warunkowała przekazanie dofinansowania na realizację fazy B od pozytywnej oceny przez Centrum wykonania fazy A, potwierdzającej możliwość zastosowania wyników fazy A w działalności gospodarczej, na podstawie raportu po zakończeniu fazy A (§ 5 pkt 4). Według § 5 umowy wszelkie dochody, wynikające z rozporządzania prototypem, instalacją pilotażową lub demonstracyjną powstałą w wyniku realizacji projektu uzyskane przed zakończeniem okresu amortyzacji, podlegają zwrotowi na rachunek Centrum.

Umowa aneksowana była czterokrotnie, w tym m.in. aneksem nr 3 z 31 grudnia 2013 r. zmieniono w umowie okres, w którym NCBR było uprawnione do uzyskania dochodów wynikających z komercyjnego rozporządzania prototypem, instalacją pilotażową lub demonstracyjną powstałą w wyniku realizacji projektu. Zgodnie z zawartym aneksem NCBR uprawnione było do uzyskania dochodów osiągniętych przez beneficjentów z powyższego tytułu tylko w czasie trwania projektu, podczas gdy w pierwotnej umowie okres ten obejmował cały czas amortyzacji powstałego prototypu, instalacji pilotażowej lub demonstracyjnej. W § 11 dodano postanowienie o konieczności wykonania audytu i przedstawienia wyników z audytu wraz z raportem końcowym. Sprawozdanie z audytu było równoznaczne z weryfikacją kosztów kwalifikowanych projektu. Ostatni aneks przesunął termin zakończenia fazy A z 31 grudnia 2013 r. na 28 lutego 2014 r. Wniosek o aneks złożony został 29 stycznia 2014 r., a aneks podpisany w dniu 19 lutego 2014 r.

Na podstawie § 10 pkt 5 umowy beneficjent siedmiokrotnie korzystał z uprawnienia do dokonania zmian w realizacji umowy bez konieczności podpisywania aneksu. Zmiany dotyczyły przedłużenia realizacji poszczególnych zadań i przesunięć kosztów pomiędzy kategoriami.

(dowód: akta kontroli str. 1633-1954)

W ramach kontroli zbadano również pięć odrzuconych w programie wniosków o najwyższej wartości wnioskowanego wsparcia (od 9,2 mln zł do prawie 10 mln zł). Wszystkie zbadane wnioski zostały odrzucone na etapie oceny merytorycznej pełnego wniosku. Ilość pkt. uzyskanych od poszczególnych recenzentów przez tych wnioskodawców wyniosła od 15 do 33 pkt. (średnia pkt. wyniosła od 24 do 28), a próg punktowy w tym konkursie Dyrektor NCBR ustalił na 30,5 pkt²⁵. W dwóch przypadkach projekty nie osiągnęły wartości progowych – pierwszy w czterech kryteriach (posiadanie odpowiednich zasobów materialnych i ludzkich niezbędnych do wykonania projektu, planowana współpraca przy wykonywaniu projektu między jednostkami naukowymi i przedsiębiorcami, przewidywane efekty ekonomiczne oraz potencjał komercjalizacyjny), a drugi w trzech (innovacyjność rozwiązania będącego rezultatem projektu, posiadanie odpowiednich zasobów materialnych i ludzkich niezbędnych do wykonania projektu oraz przewidywane efekty ekonomiczne). Innovacyjność oceniona była od 2 do 5 pkt (średnio od 3,5 do 4,5 pkt). Maksymalną liczbę 5 pkt. otrzymały w jednej z ocen cztery z pięciu wniosków.

²⁵ Wyjaśnienia Zastępcy Dyrektora Biura Dyrektora Centrum Joanny Bis z dnia 15 września 2017 r., znak Y/16233/09/2017

1.3.4. Demonstrator +

Opis stanu
faktycznego

Podstawę przedsięwzięcia *Demonstrator+* stanowił art. 29 ust. 1 oraz 30 ust. 1 pkt 2 ustawy z 30 kwietnia 2010 r. o Narodowym Centrum Badań i Rozwoju²⁶. Dokumenty określające założenia przedsięwzięcia, określenie jego celów, sposobu ich monitorowania oraz regulamin konkursowy zostały zatwierdzone przez Zastępcę Dyrektora NCBR Leszka Grabarczyka w lutym 2013 r. Cel przedsięwzięcia został określony jako wzmocnienie transferu wyników badań do gospodarki poprzez wsparcie przedsięwzięć badawczo-rozwojowych w zakresie opracowania nowej technologii lub produktu obejmującego przetestowanie opracowanego rozwiązania w skali demonstracyjnej. Przedsięwzięcie miało wspierać duże zintegrowane przedsięwzięcia badawczo-rozwojowe nakierowane na ich komercjalizację. W warunkach dofinansowania wskazano m.in., że wartość kosztów kwalifikowanych nie może być niższa niż 5 mln zł, a kwota wnioskowanego dofinansowania nie może być wyższa niż 100 mln zł. Okres realizacji projektu nie mógł przekraczać 36 miesięcy.

Nabór wniosków był jednoetapowy, wnioskodawca mógł w konkursie złożyć tylko jeden wniosek. Procedura konkursu obejmowała ocenę formalną oraz dwustopniową merytoryczną. Ocena merytoryczna I stopnia obejmowała ocenę trzech ekspertów (niezależnych), w tym jednego z dziedziny analizy finansowej. Ocenę końcową stanowić miała średnia z powyższych ocen. Pozytywną ocenę merytoryczną na tym etapie otrzymywały wnioski, które uzyskały „ocenę sumaryczną wyższą lub równą 60% pkt.” (czyli co najmniej 45 pkt.). Pozytywna ocena kwalifikowała wniosek do oceny merytorycznej II stopnia, obejmującej prezentację danego projektu na panelu ekspertów (miał on możliwość przeprowadzenia negocjacji w celu ustalenia ostatecznej kwoty dofinansowania). W procedurze konkursowej wskazano, że ustalenie końcowej oceny danego projektu w drugim etapie oceny merytorycznej zostanie dokonane przez panel ekspertów, przy czym ocenę końcową projektu stanowił „wynik oceny panelu ekspertów w oparciu o ocenę merytoryczną I i II stopnia”. Na takiej podstawie panel ekspertów miał ustalić listę rankingową wniosków. Ocena projektu w kwestionariuszu oceny merytorycznej I stopnia obejmowała cztery elementy, za które można było uzyskać maksymalnie: za cel projektu – 15 pkt. (określono trzy punktowane kryteria pomocnicze), za opis projektu – 20 pkt. (określono pięć kryteriów pomocniczych), za zasoby wykorzystywane do realizacji projektu – 20 pkt. (określono dwa kryteria pomocnicze) oraz za analizę finansową – 20 pkt.

W ocenie opisu projektu brano pod uwagę m.in. kryterium „innowacyjność rozwiązania będąca rezultatem projektu; znaczenie i nowość rozwiązania w stosunku do stanu techniki w danej dziedzinie”, za które ekspert mógł przyznać do 4 pkt. za ustalone w kwestionariuszu pięć poziomów innowacyjności. W ramach oceny zasobów wykorzystywanych do realizacji projektu oceniane było m.in. kryterium „zarządzanie projektem”, za które beneficjent mógł otrzymać do 10 pkt. Karta oceny II stopnia uwzględniała cztery kryteria, żadne z nich nie odnosiło się do innowacyjności²⁷. Według wyjaśnień Dyrektora Biura Dyrektora Centrum²⁸ za pomocą tych kryteriów pośrednio weryfikowano zapotrzebowanie na daną innowacyjność.

²⁶ Dz.U. z 2017 r, poz. 1447.

²⁷ Były to: 1) potencjał komercjalizacyjny projektu; 2) realność zastosowania wyników planowanych badań lub prac rozwojowych w praktyce gospodarczej, zapotrzebowania rynku na rozwiązanie będące przedmiotem projektu, praktyczna użyteczność rezultatów prac B+R oraz opłacalność wdrożenia rezultatów prac B+R powstałych w wyniku realizacji projektu; 3) skalowalność rezultatów projektu - zdolność do rozbudowy w zależności od potrzeb praktycznych i zapotrzebowania gospodarczego na rezultaty/wyniki projektu; 4) potencjał wnioskodawcy/partnerów w tym do zarządzania projektami powyżej 5 mln zł oraz posiadane zasoby materialne i ludzkie niezbędne do realizacji projektu.

Dyrektor NCBR Krzysztof Kurzydłowski zaakceptował zasady pracy panelu ekspertów oraz wyboru kandydatów do zespołu ekspertów, przedstawione przez Kierownika Działu Infrastruktury Szkolnictwa Wyższego (DISW) Daniela Maksyma w notatce z 2 września 2013 r. Według tych zasad panel dokonywał rozstrzygnięć „na zasadzie konsensusu lub w drodze głosowania zwykłą większością głosów”.

(dowód: akta kontroli str. 2881-2885, 5066-5083)

Opracowanie i przetestowanie całkowicie niskopodłogowego tramwaju z niezależnie obracającymi się kołami w skali demonstracyjnej realizowanym – wnioskodawca Pojazdy Szynowe PESA Bydgoszcz SA (nr umowy - UOD-DEM-1-493/001)

Przedsiębiorca we wniosku wskazał jako okoliczność uzasadniającą ubieganie się o dofinansowanie „istotne skrócenie czasu realizacji projektu”, deklarując, że w przypadku otrzymania dotacji projekt zostanie zrealizowany w terminie 12 miesięcy. We wniosku beneficjent nie określił nazwy prototypu tramwaju, który miał być przedmiotem projektu. Nie wskazał konkretnych parametrów technicznych wprowadzanych innowacji, charakteryzując projekt sformułowaniami „zmniejszenie poziomu hałasu”, „ograniczenie zużycia energii”, „wprowadzenie ulepszeń w kwestii bezpieczeństwa przed wykołaceniem”, „zwiększenie komfortu jazdy”, „zwiększenie prędkości wymiany pasażerów na przystankach”. Z treści wniosku wynikało, że PESA podpisała kontrakt z m.st. Warszawa na dostawę 45 sztuk „nowoczesnych, niskopodłogowych tramwajów”. Według wniosku, w przypadku powodzenia projektu spółka planowała zastosować opracowany w jego wyniku prototyp do seryjnej produkcji tramwajów i wykorzystania ich w ramach wypełnienia powyższego kontraktu. Beneficjent oszacował spodziewane przychody ze sprzedaży tramwajów z niezależnie obracającymi się kołami w latach 2015-2020 na poziomie 280 mln zł. We wniosku beneficjent wskazał mierniki realizacji projektu oraz zaproponował wskaźniki realizacji projektu o wartościach docelowych. Dla wskaźnika „wartość przychodów z komercjalizacji wyników badań naukowych i prac rozwojowych przeprowadzonych w ramach projektu (do osiągnięcia w ciągu 5 lat od zakończenia projektu)” wartość docelowa została określona w wysokości 280 mln zł.

Po przeprowadzeniu oceny merytorycznej I stopnia projekt otrzymał 63,6 pkt i uplasował się na liście wniosków po końcowej ocenie merytorycznej I stopnia na 20 z 96 pozycji²⁹. W ramach tej oceny wniosek otrzymał 12,6 pkt (z możliwych 20 pkt) od eksperta finansowego. Elementy podlegające ocenie przez pozostałych dwóch ekspertów merytorycznych otrzymały odpowiednio 52 i 50 pkt. Za kryterium „innowacyjność rozwiązania będącego rezultatem projektu; znaczenie i nowość rozwiązania w stosunku do stanu techniki w danej dziedzinie” recenzenci przyznali odpowiednio 4 i 3 pkt.

W ramach oceny merytorycznej II stopnia panel ekspertów zaproponował pierwszą kategorię dofinansowania³⁰ z uwagi na wysoki potencjał komercjalizacyjny. W karcie oceny ekspert (moderator) wskazał w uzasadnieniu do kryterium dotyczącego posiadanych zasobów materiałowych i ludzkich niezbędnych do realizacji projektu, że dotacja zagwarantuje pełne zaangażowanie czasowe i merytoryczne pracowników.

Na podstawie decyzji z 11 października 2013 r. Kierownik DISW z upoważnienia Dyrektora NCBR przyznał beneficjentowi wsparcie finansowe na warunkach wynikających z wniosku. Umowa z 10 grudnia 2013 r. została zawarta przez Centrum z PESA Bydgoszcz SA, będącym liderem konsorcjum, w którego skład wchodziła też

²⁸ Pismo z 30 sierpnia 2017 r., znak WY/15018/08/2017.

²⁹ Lista została zatwierdzona przez Dyrektora NCBR w dniu 22 sierpnia w 2013 r.

³⁰ Zgodnie z kartą oceny merytorycznej panel musiał podać proponowaną kolejność dofinansowania (pierwsza, druga, trzecia).

Politechnika Warszawska – Wydział Transportu. Termin rozpoczęcia realizacji projektu ustalono na 1 maja 2013 r., a koniec – na 30 kwietnia 2014 r. (12 miesięcy). Całkowity koszt realizacji projektu (w całości koszty kwalifikowane) określono na 11 201 tys. zł, w tym dofinansowanie 5 179 tys. zł.

Nakłady poniesione według raportu końcowego wyniosły 11 221 tys. zł. Dofinansowanie stanowiła kwota wynikająca z umowy.

(dowód: akta kontroli str. 4626-5054)

Ponadto kontrolą objęto pięć wniosków o największej wartości o udzielenie wsparcia, które zostały odrzucone na etapie ich oceny w ramach konkursu.

Dwa z tych wniosków nie spełniły kryteriów formalnych. Z pozostałych trzech wniosków, jeden³¹ nie uzyskał pozytywnej oceny merytorycznej I stopnia z uwagi na nieosiągnięcie minimalnej liczby 45 pkt. (otrzymał 42,63 pkt.). W wyniku uwzględnienia odwołania wnioskodawcy ponowna ocena spowodowała przyznanie 46,63 pkt i w efekcie zakwalifikowanie do oceny merytorycznej II stopnia. Ostatecznie projekt znalazł się na przedostatnim miejscu ostatecznej listy rankingowej (110 projektów) i nie uzyskał dofinansowania. Dwa następne projekty uzyskały na etapie oceny merytorycznej I stopnia ocenę sumaryczną dokonaną przez trzech niezależnych ekspertów wysokości 68,6 pkt³² oraz 67,9 pkt³³, co uplasowało je po tej ocenie odpowiednio na 3 i 5 pozycji listy rankingowej. Powyższe projekty w związku z dokonaną przez panel ekspertów oceną końcową nie znalazły się liście rankingowej wniosków rekomendowanych do dofinansowania. W wyniku procedury odwoławczej wnioskodawcy nie uzyskali środków na powyższe projekty.

Wnioski WND-DEM-I-201/00 i WND-DEM-I-269/00 za kryterium dotyczące innowacyjności projektu otrzymały po 3 pkt. Eksperti uzasadniając ocenę tego kryterium wskazali na „całkowicie nowatorską koncepcję metody lub urządzenia oferującą znaczące podniesienie korzyści w stosunku do istniejących zastosowań” lub na „zupełnie nowe parametry technologiczne w stosunku do istniejących na świecie”.

(dowód: akta kontroli str. 3062-3193)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Zasady oceny wniosków w konkursie w ramach *Demonstrator+* nie zapewniały przejrzystych zasad kwalifikowania do finansowania ze względu na uznaniowy sposób dokonywania oceny wniosków przez panel ekspertów.

W regulaminie konkursu, zatwierdzonym przez Zastępcę Dyrektora NCBR w dniu 28 lutego 2013 r., nie wskazano jednoznacznych kryteriów oceny merytorycznej II stopnia oraz ustalania oceny końcowej wniosków. Ogólnikowa zasada, że „ocenę końcową projektu stanowić będzie wynik oceny panelu ekspertów w oparciu o ocenę merytoryczną I i II stopnia” powodowała, że po ocenie I stopnia – dokonanej na podstawie wymiernej, konkretnie zdefiniowanej punktacji – w ocenie II stopnia panel ekspertów stosował ocenę opisową, bez zwymiarowania jej w postaci punktów za poszczególne kryteria określone we wzorze karty, wśród których nie było kryteriów dotyczących innowacyjności projektu. Proponowana przez panel kolejność dofinansowania (grupa, miejsce) decydowała o umieszczeniu wniosku na liście wniosków rekomendowanych do dofinansowania, którą ostatecznie zatwierdzał Dyrektor NCBR.

³¹ WND-DEM-I-313/00.

³² WND-DEM-I-201/00.

³³ WND-DEM-I-269/00.

Analiza wniosków odrzuconych wskazuje, że projekty wysoko ocenione, według wymiennych kryteriów na pierwszym etapie ocen merytorycznych, nie zakwalifikowały się do dofinansowania wskutek uzyskania niskiej oceny na panelu ekspertów. Przykładowo dwa wnioski znalazły się po ocenie merytorycznej I stopnia na liście rankingowej 96 wniosków na trzeciej i piątej pozycji, uzyskując bardzo wysoką punktację (68,6 i 67,9 pkt. na 75 możliwych), a w wyniku oceny II stopnia dokonanej przez panel ekspertów nie zakwalifikowały się do listy 45 wniosków rekomendowanych do dofinansowania. We wnioskach tych innowacyjność rozwiązania będącego przedmiotem projektu została wysoko oceniona przez ekspertów na pierwszym etapie konkursu. Panel ekspertów, odnośnie jednego z tych wniosków uznał m.in., że wnioskodawca nie przedstawił koncepcji komercjalizacji wyników i zwrócił uwagę na bardzo wysoki koszt ogólny projektu (choć, jak wynika z założeń przedsięwzięcia – było ono zorientowane na duże projekty). Odnośnie drugiego z wniosków eksperci stwierdzili m.in., że faktycznie instalacja biofermentacji i biogazowania, będąca przedmiotem projektu jest tylko częścią instalacji do wytwarzania energii. Wskazali również na nieprzekonujący sposób komercjalizacji i skomplikowaną skalowalność rezultatów oraz na deklaratywność wkładu własnego i zawyżoną wartość dofinansowania (62 mln zł).

Z kolei wnioski bardzo nisko ocenione po pierwszym etapie oceny merytorycznej (na przykład pozycje 92 i 95 z punktacją odpowiednio: 47,6 i 46,7), dzięki ocenie panelu ekspertów zakwalifikowały się do dofinansowania wśród 45 projektów.

Punktacja przyznana na pierwszym etapie oceny merytorycznej, zdaniem NIK, nie miała zatem rzeczywistego znaczenia dla całościowej oceny projektu, a decydująca była ocena merytoryczna II stopnia, nieoparta o wymienną skalę oceny i nieobejmująca cech dotyczących innowacyjności projektu.

Ponadto zasady ustalania końcowej oceny I stopnia były niespójne. Według pkt IV.5.2) procedury konkursowej o pozytywnej ocenie merytorycznej tego etapu miała decydować „końcowa ocena sumaryczna” wniosku, wyższa lub równa 60 % pkt. wynikających z karty oceny. Z kolei z treści pkt IV.5.3) wynikało, że lista rankingowa po I etapie oceny merytorycznej będzie ustalona na podstawie oceny końcowej wniosków jako średnia z ocen trzech niezależnych ekspertów, w tym jednego z dziedziny analizy finansowej. Faktycznie ocena końcowa na przykładzie zbadanych projektów stanowiła sumę punktów uzyskanych z oceny finansowej (jeden ekspert) oraz średniej z ocen za pozostałe kryteria merytoryczne przyznanych przez dwóch innych ekspertów merytorycznych oceniających wniosek o dofinansowanie.

Dodatkowo skala punktacji (0-4 pkt. nie została ustalona stosownie do pięciu określonych poziomów innowacyjności wskazanych w karcie oceny merytorycznej I stopnia (pkt 2e).

Z dokumentacji wynika ponadto, że w poszczególnych projektach karta oceny została wypełniona i podpisana tylko przez przewodniczącego panelu. Natomiast z treści protokołów z posiedzeń panelu ekspertów wynika, że w trakcie panelu „każdy z ekspertów wypełniał karty dla poszczególnych wniosków o dofinansowanie”.

2. System punktacji merytorycznej w dwóch konkursach ogłoszonych przez NCBR w ramach *Innotech* (pierwszy konkurs) i *Demonstrator+* nie zapewniał odpowiedniego udziału kryteriów dotyczących innowacji w dokonywanej ocenie wniosków, co nie odpowiadało celom tych programów.

W programie *Innotech* ocena innowacyjności stanowiła maksymalnie 5 na 40 możliwych do uzyskania pkt. (czyli 12,5 %). Regulamin zawierał dodatkowy zapis, iż innowacyjność w skali międzynarodowej wymaga przyznania w ramach tych 5 pkt. co najmniej 2 pkt., przy jednoczesnym ustaleniu wartości progu punktowego na poziomie trzech. A zatem pomimo międzynarodowego charakteru innowacyjności danego projektu, mógł on nie przekroczyć wymaganego progu punktowego i nie znaleźć się na liście rankingowej wniosków rekomendowanych do dofinansowania. Dodatkowo dwa kryteria dotyczące potencjału wnioskodawcy (dorobek wykonawców oraz posiadanie odpowiednich zasobów materialnych i ludzkich niezbędnych do wykonania projektu) stanowiły aż 25 % całości możliwych do uzyskania punktów. Tak duży udział w punktacji tych kryteriów – dwukrotnie większy niż kryteriów dotyczących innowacji, nie zapewniał właściwej wagi kryterium innowacyjności, które powinno mieć pierwszorzędne znaczenie ze względu na cel programu. NIK zauważa, że w trzecim konkursie programu *Innotech* zmniejszono udział kryteriów dotyczących potencjału wnioskodawcy do 16,7% udziału w całości punktacji.

Również w przedsięwzięciu *Demonstrator+* główny cel – określony jako wzmocnienie transferu wyników badań do gospodarki poprzez wsparcie przedsięwzięć B+R w zakresie opracowania nowej technologii lub produktu obejmującego przetestowanie opracowanego rozwiązania w skali demonstracyjnej – nie miał adekwatnego odzwierciedlenia w kryteriach oceny. Według założeń ogólnych przedsięwzięcie dotyczyło wspierania „nowoczesnych rozwiązań i technologii zwiększających innowacyjność polskiej gospodarki”. Tymczasem według regulaminu oceny merytorycznej I stopnia wnioski za kryterium „innowacyjność rozwiązania będącego rezultatem” mogły otrzymać maksymalnie 4 pkt., co stanowiło 5,3 % z 75 pkt. ogółem możliwych do uzyskania na tym etapie. Jednocześnie za kryterium „zarządzanie projektem”, które odnosiło się do przyszłości (bez pełnej możliwości weryfikacji deklarowanych rozwiązań) beneficjent mógł otrzymać 10 pkt. (czyli 2,5 razy więcej niż za kryterium dotyczące innowacyjności). W projekcie realizowanym przez PESA SA (UOD-DEM-1-493/001), który otrzymał 9 pkt. za zarządzanie projektem, wydłużono jego realizację z 12 do 20 miesięcy z uwagi na błędne założenia dotyczące budowy i testowania tramwaju, a beneficjent nie zdołał przedstawić kompletnego raportu końcowego nawet kilka miesięcy po upływie terminu wynikającego z umowy. Tak przyjęty system punktacji stwarzał ryzyko, że wnioski zawierające nieweryfikowalne na etapie oceny deklaracje mogły wyeliminować z możliwości dofinansowania lepsze pod względem innowacyjności projekty.

Ponadto wzór karty oceny II stopnia w żadnym z czterech kryteriów nie uwzględniał bezpośrednio innowacyjności. Dyrektor Biura Dyrektora Centrum Robert Czarnecki wyjaśnił³⁴, że za pomocą tych kryteriów pośrednio weryfikowano zapotrzebowanie na daną innowacyjność.

Tak ustalone zasady konkursu nie zapewniały – w ocenie NIK – osiągnięcia celów programu, a w skrajnych przypadkach dofinansowanie mógł uzyskać projekt w ogóle pozbawiony cech innowacyjności.

(dowód: akta kontroli str. 1628-1632, 2894, 5066-5083)

3. NCBR podjęło w 2013 r. decyzję o zawarciu aneksów zmieniających okres pobierania przez NCBR dochodów powstałych w wyniku komercyjnego rozporządzania prototypem, instalacją pilotażową lub demonstracyjną powstałymi

³⁴ Pismo z dnia 30 sierpnia 2017 r., znak WY/15018/08/2017.

w wyniku realizacji projektu, bez rzetelnej analizy skutków finansowych. Dotyczyło to 437 umów w ramach sześciu programów, w tym 69 umów z programu *Innotech*.

Inicjatywa NCBR dotycząca powyższej zmiany nie była poprzedzona analizą jej ekonomicznych skutków. Aneks zmieniający termin przekazywania przedmiotowych dochodów w skontrolowanym projekcie realizowanym przez Rafinerię Nafty Jedlicze SA podpisano w dniu 31 grudnia 2013 r. Przed podpisaniem aneksu wszelkie dochody powstałe w wyniku komercyjnego rozporządzania prototypem, instalacją pilotażową lub demonstracyjną powstałymi w wyniku realizacji projektu miały być przekazywane do NCBR w okresie amortyzacji przedmiotu wdrożenia. Na mocy aneksu beneficjent miał obowiązek zwrócić do NCBR tylko dochody uzyskane w czasie trwania projektu. Według wyjaśnień Dyrektor Biura Dyrektora Centrum Joanny Bis zmiany dokonano zgodnie z obowiązującym wówczas w NCBR wzorem umowy, a celem było dostosowanie do obowiązujących zasad rozliczania i monitorowania projektów. W ocenie NIK, ujednolicenie warunków w poszczególnych umowach nie może stanowić przesłanki istotnej zmiany finansowych warunków wsparcia dla przedsiębiorców ze środków publicznych, na dodatek bez analizy finansowych skutków takiego działania. Prototyp, instalacja pilotażowa lub demonstracyjna były wynikiem przeprowadzonych prac, a zatem co do zasady powstawały w ostatniej fazie realizacji projektu. Natomiast ich amortyzacja mogła być rozliczana również po zakończeniu okresu realizacji projektu. W związku z powyższym aneksowana zmiana ograniczyła okres uzyskiwania dochodów przez NCBR, a tym samym zmniejszyła wartość tych dochodów.

4. Umorzenie przez Dyrektora NCBR kary nałożonej 19 czerwca 2013 r. przez Kierownika Działu Finansowego NCBR, w związku z miesięcznym opóźnieniem terminu wdrożenia (zastosowania) wyników badań przemysłowych i przedkonkurencyjnych przez NEWAG Gliwice SA, nie miało podstaw w obowiązujących przepisach. Stosownie bowiem do przepisów art. 58 w zw. z art. 55 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o *finansach publicznych*³⁵, NCBR - jako agencja wykonawcza, nie było uprawnione do dokonywania umorzeń należności finansowych.

Należność wobec NCBR w wysokości 53,5 tys. zł została naliczona według zasad określonych w umowie o dofinansowanie projektu celowego (nr 03877/C.ZR6-6/2006). Następnie Dyrektor NCBR, uwzględniając argumenty beneficjenta, przychylił się do prośby i powołując się na przepis § 84 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia Ministra Nauki i Informatyzacji z 4 sierpnia 2005 r. w *sprawie kryteriów i trybu przyznawania i rozliczania środków finansowych na naukę* poinformował przedsiębiorcę o umorzeniu wcześniej nałożonej kary.

NIK, nie kwestionując zasadności umorzenia powyższej kary, nie podziela opinii Zastępcy Dyrektora Biura Dyrektora Centrum Joanny Bis³⁶, że uprawnienie ministra właściwego do spraw nauki do umorzenia kary zostało przeniesione na Dyrektora NCBR w dniu 25 lutego 2011 r. w drodze cesji praw i obowiązków wynikających z umowy o dofinansowanie projektu, która w § 2 stanowiła, że do wykonywania projektu mają zastosowanie przepisy ww. rozporządzenia.

(dowód: akta kontroli str. 3053-3054, 3875-3881, 3914)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. W dwóch projektach NCBR zaakceptowało wnioski o aneksowanie umów w sytuacji naruszenia przez beneficjentów warunków umownych w zakresie składania wniosków o zawarcie aneksu.

³⁵ Dz.U. z 2017 r. poz. 1870, ze zm.

³⁶ Pismo z 8 sierpnia 2017 r., znak: WY/13925/08/2017.

Zawarcie z Zakładami Naprawczymi Taboru Kolejowego „Mińsk Mazowiecki” SA³⁷ aneksu nr 3 dotyczącego wydłużenia terminu realizacji zadania nr 5 nastąpiło na podstawie wniosku o aneks, który wpłynął do NCBR cztery miesiące po zakończeniu realizacji tego zadania i po okresie, w którym zgodnie z umową beneficjent mógł wykonywać zadanie bez konieczności aneksowania³⁸. Zmiana warunków umowy wymagała pisemnego wniosku beneficjenta, a wyjątki od tej zasady określał § 7 ust. 3 i 4 umowy, dopuszczający możliwość zmiany warunków realizacji projektu w ściśle określonych sytuacjach bez konieczności podpisywania aneksu. Jednym z takich przypadków była możliwość zmiany terminów realizacji poszczególnych zadań o nie więcej niż 60 dni. Tak więc w przypadku przedłużenia terminu realizacji zadania powyżej 60 dni konieczne było podpisanie aneksu. Beneficjent Zakłady Naprawcze Taboru Kolejowego „Mińsk Mazowiecki” SA wystąpił z wnioskiem o aneks m.in. dotyczący przedłużenia realizacji jednego zadania, którego termin zakończenia, a także możliwości przedłużenia bez aneksowania upłynął przed dniem złożenia wniosku o aneks. Pomimo zastrzeżeń opiekuna merytorycznego, że nie zostały spełnione warunki formalne Kierownik Sekcji Zarządzania Programami Badań Infotech Piotr Pryciński uznał, iż wprowadzenie wnioskowanych zmian jest zasadne, zmiana terminu realizacji zadania odbywa się w obrębie roku.

Przy realizacji projektu nr UOD-DEM-1-493/001 przez PESA Bydgoszcz SA w ramach programu *Demonstrator+*, 16 dni po upływie umownego terminu jego zakończenia, aneksem nr 2/2014 r. wydłużono ten termin o osiem miesięcy (do 31 grudnia 2014 r.) oraz dokonano zmian w harmonogramie i kosztorysie projektu. Wniosek powinien być złożony najpóźniej 3 miesiące przed określonym w umowie terminem zakończenia realizacji projektu, czyli najpóźniej do końca stycznia 2014 r., a złożono go dopiero 10 kwietnia 2014 r. Konieczność zmiany terminu końcowego beneficjent uzasadnił przede wszystkim dłuższą fazą testowania wybudowanego pojazdu. Na wydłużenie niektórych terminów zadań wpłynęło m.in. oczekiwanie na decyzję dotyczącą podpisania umowy o dofinansowanie oraz innowacyjność rozwiązania wymagająca dłuższej realizacji, czego nie przewidywano w momencie składania wniosku. Kolejnym aneksem nr 3/2014 z dnia 30 grudnia 2014 r. (dzień przed upływem przedłużonego terminu zakończenia realizacji projektu) NCBR wydłużyło termin realizacji czterech zadań. Wniosek wpłynął do NCBR z 23 grudnia 2014 r. Beneficjent wskazał m.in. na trudności w kompletacji parametrów pojazdu niezbędnych do budowy modelu pojazdu oraz na konieczność poszukiwania nowych specjalistów z obszaru dynamiki pojazdów niskopodłogowych, którzy z uwagi na długi czas oczekiwania na zawarcie umowy podjęli inną pracę.

NIK wskazuje na zasadność wprowadzania elastycznych warunków umownych określających obowiązki beneficjentów, zauważa jednak potrzebę respektowania ustalonych obowiązków przez beneficjenta. Przy zakładanej krótkiej realizacji projektu, obejmującego wiele zadań (projekt wykonywany przez PESA Bydgoszcz SA obejmował 21 zadań i miał być pierwotnie zrealizowany przez rok) wymóg złożenia wniosku o zmianę terminu nie później niż trzy miesiące przed określonym w umowie terminem zakończenia realizacji projektu mogło stanowić zbyt rygorystyczny warunek, nieuwzględniający specyfiki danego projektu. W opinii NIK wskazane przypadki świadczą o potrzebie większego indywidualizowania

³⁷ Umowa 04353/C.ZR6-6/2009, w ramach Projektów celowych.

³⁸ Wniosek o aneks nr 3 zarejestrowano w NCBR 3 listopada 2011 r. Z oceny formalnej wynika, iż wniosek złożono osobiście 31 października 2011 r. Wnioskował o przedłużenie realizacji zadania 5, które zgodnie z obowiązującym wówczas aneksem nr 2 zakończyło się 30 czerwca 2011 r.

warunków umów tak, by dostosować nakładane na beneficjentów obowiązki do specyfiki danego projektu.

2. PZL-Świdnik (umowa nr 03964/C.ZR6-6/2007) realizował niektóre zadania niezgodnie z harmonogramami realizacji projektu, bez odpowiedniego uregulowania tych zmian w umowie o dofinansowanie.

Taka sytuacja wystąpiła w odniesieniu do trzech zadań (nr 2, 4 i 5), które zakończyły się z 4-6 miesięcznym opóźnieniem oraz kilkunastu zakończonych z miesięcznym opóźnieniem. Umowa nie uprawniała beneficjenta do pozaaneksowych zmian terminów realizacji zadań, określonych w harmonogramie stanowiącym załącznik do umowy (np. taka możliwość była przewidziana odnośnie przesunięć między kategoriami kosztów w obrębie zadania). Według wyjaśnień Kierownika Sekcji Zarządzania Programami Badań INFOTECH Katarzyny Wrotek³⁹, wpływ na opóźnienia miała siła wyższa niezależna od wykonawcy, a ponadto umowa nie przewidywała konsekwencji prawno-formalnych związanych z nieterminową realizacją zadań. Przyjmując powyższe argumenty NIK zauważa, że NCBR nie podjęło inicjatywy zawarcia aneksu, mimo że beneficjent wcześniej sygnalizował problemy z zachowaniem terminowości niektórych zadań (np. w rocznych raportach).

(dowód: akta kontroli str. 2942)

3. Nabór wniosków w programie *Innotech* był prowadzony w sposób niezapewniający przejrzystości działań i przewidywalności warunków, na jakich można było składać wnioski.

NCBR pomimo podania do publicznej wiadomości (na stronie internetowej) 2 maja 2011 r. informacji o zaplanowaniu pięciu konkursów, przeprowadziło trzy, a informacje o tym, że trzeci konkurs będzie ostatnim w ramach tego programu podał w momencie jego ogłoszenia, czyli 19 czerwca 2013 r. Beneficjenci mieli możliwość składania wniosków od 1 do 30 lipca 2013 r. Z wyjaśnień Dyrektora Biura Dyrektora Centrum Roberta Czarneckiego⁴⁰ wynika, iż było to spowodowane wyczerpaniem zakładanego budżetu programu. Według wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Biura Dyrektora Centrum Joanny Bis⁴¹ o zwiększeniu alokacji na konkurs decydował Dyrektor NCBR, po zasięgnięciu opinii Rady NCBR. Uchwała Rady NCBR z dnia 23 lutego 2012 r. potwierdzała wprowadzenie zmian w programie *Innotech* (zmiana kwoty alokacji ze 130 mln do 250 mln dotyczyła jedynie II konkursu). NCBR nie przedstawiło dokumentów potwierdzających podjęcie decyzji o zwiększeniu alokacji w I konkursie *Innotech*. Biorąc pod uwagę, że w dwóch pierwszych konkursach zwiększono łączną kwotę środków rozdysponowanych na rzecz beneficjentów, już po drugim konkursie NCBR miało świadomość braku możliwości przeprowadzenia pięciu konkursów ze względu na wyczerpanie się środków. Poinformowanie o zmianie ilości planowanych konkursów -w momencie podjęcia decyzji o zwiększeniu alokacji w II konkursie zapewniłoby rzetelną wiedzę dostępną wszystkim zainteresowanym oraz równe szanse udziału w konkursie. Przekazanie takiej informacji dopiero w trakcie ogłaszania III konkursu spowodowało, że potencjalni wnioskodawcy planujący przygotowanie wniosków na czwarty lub piąty konkurs, zostali pozbawieni możliwości skorzystania ze wsparcia tego programu. Jednocześnie zwiększenie

³⁹ Pismo z 17 lipca 2017 r., znak WY/12294/07/2014.

⁴⁰ Pismo z 24 sierpnia 2017 r., znak WY/14478/08/2017.

⁴¹ Pismo z 15 września 2017 r., znak WY/16233/09/2017.

alokacji w I i II konkursie spowodowało, iż ilość punktów niezbędna do otrzymania dofinansowania uległa obniżeniu⁴².

(dowód: akta kontroli str.1486-1490,1511-1526, 1545-1552, 2866-2876)

4. NCBR zawarło z przedsiębiorcą Adamed Sp. z o.o. umowę KB/88/12655/IT1-C/U/08 na dofinansowanie projektu w ramach Modułu 1 przedsięwzięcia *Inicjatywa Technologiczna-1*, mimo że objęła ona jedynie fazę badawczą (A) i nie przewidywała fazy przygotowawczej do wdrożenia wyników (B). Tymczasem istotą Modułu 1 skierowanego m.in. do przedsiębiorców było - zgodnie z zasadami konkursu - objęcie jednym wnioskiem fazy A i B, bądź wyłącznie fazy B. Uznając iż zakres przedmiotowy umowy był niezgodny z warunkami przedsięwzięcia *Inicjatywa Technologiczna-1*, NIK zauważa że NCBR podpisał umowę zgodnie z wnioskiem o dofinansowanie ocenionym w ramach konkursu prowadzonego w MNiSW oraz pozytywną decyzją Ministra NiSW z 20 listopada 2007 r. i otrzymał od instytucji nadzorującej zlecenie podpisania tej umowy na podstawie art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy z 2007 r. o NCBR.

(dowód: akta kontroli str. 2916, 2920)

**Ocena
częstkowa**

W ocenie NIK procedury oceny wniosków w konkursach organizowanych przez NCBR nie były w pełni transparentne, ze względu na uznaniowość niektórych etapów oceny. Ponadto procedury były wewnętrznie niespójne, a kryteria oceny dotyczące cech innowacyjności projektów miały zbyt mały udział w ogólnej ocenie w stosunku do celów realizowanych programów. Stwarzało to ryzyko pominięcia w dofinansowaniu projektów o wysokim potencjale innowacyjnym.

NIK nie zgłasza istotnych zastrzeżeń co do zasadności zawierania przez NCBR aneksów zmieniających warunki zbadanych umów o dofinansowanie. Zauważa jednak potrzebę wzmocnienia systemu weryfikacji wniosków o aneks w przypadkach wielokrotnego ich zgłaszania w ramach tej samej umowy. Za nieprawidłowe działanie NIK uznała decyzję NCBR o zawarciu aneksów zmieniających okres pobierania przez NCBR dochodów powstałych w wyniku komercyjnego rozporządzania prototypem, instalacją pilotażową lub demonstracyjną powstałymi w wyniku realizacji projektu, bez rzetelnej analizy skutków takiej zmiany (dotyczyło to 437 umów). Mogło to zmienić to finansowe warunki realizacji projektów (zmiana wielkości środków przekazanych do NCBR).

2 Nadzór - monitorowanie i kontrole realizacji wybranych projektów

Opis stanu
faktycznego

2.1. Monitorowanie realizacji projektów

W odniesieniu do dziesięciu projektów, objętych szczegółową kontrolą NIK, NCBR prowadziło monitoring na podstawie raportów okresowych i końcowych z realizacji projektów, składanych przez beneficjentów.

Zasady okresowego raportowania z realizacji projektów różniły się w poszczególnych programach, w zależności od określonych w rozporządzeniach Ministra NiSW lub regulacjach NCBR postanowieniach. W ramach *Inicjatywy Technologicznej-1* beneficjenci składali raporty półroczne oraz po fazie A. W *Projektach celowych* oraz realizowanych w ramach programów *Demonstrator+* i *Innotech* beneficjenci byli zobowiązani do składania rocznych raportów, a w *Innotechu* – dodatkowo do składania raportu po fazie A.

⁴² Ilość punktów w I i II konkursie Innotech wyniosła 30,5 pkt., a w przypadku utrzymania alokacji na pierwotnie zakładanym poziomie ilość ta wyniosłaby odpowiednio 33,5 i 33 pkt.

Znacząca zwłoka w przekazaniu raportów okresowych wystąpiła w odniesieniu do trzech raportów (w dwóch projektach) i wynosiła od ponad miesiąca do 4 miesięcy⁴³. Raporty końcowe w terminach późniejszych od obowiązujących (60 dni) złożyło trzech beneficjentów. W dwóch przypadkach (PZL-Świdnik SA i PESA Bydgoszcz SA) uzyskali pozaumowną zgodę NCBR na przesunięcie tego obowiązku sprawozdawczego o trzy miesiące. Ogółem czterech beneficjentów z istotnym opóźnieniem wykonało obowiązki sprawozdawcze.

(dowód: akta kontroli str.4824-4910, 3568-3574, 3820- 3821, 2943, 5085)

W zbadanych projektach raporty okresowe i końcowe zostały poddane ocenie formalnej i merytorycznej. Spełnienie przez dokument wymogów formalnych oceniane było przez opiekuna merytorycznego projektu. Zgodnie z zasadami przyjętymi w NCBR czas sporządzenia oceny formalnej nie powinien przekraczać 14 dni roboczych⁴⁴. Ocenę merytoryczną przygotowywali zasadniczo eksperci zewnętrzni, a w niektórych przypadkach pracownicy merytoryczni NCBR, co było zgodne z przyjętymi w NCBR regułami (wykształcenie pracownika było związane z dziedziną, w której realizowano projekt lub ocenie poddawano raport w początkowej okresie jego realizacji). Według wyjaśnień Katarzyny Wrotek Kierownika Sekcji Zarządzania Programami Badań INFOTECH⁴⁵, w NCBR każdorazowo analizowano w porozumieniu z pracownikiem mającym dokonać oceny merytorycznej, czy jego wiedza i doświadczenie umożliwiają przeprowadzenie oceny w rzetelny sposób. W przypadku jakichkolwiek wątpliwości wnioski kierowany był do oceny przez eksperta zewnętrznego. Decyzja ta była podejmowana w uzgodnieniu z kierownikiem właściwej jednostki organizacyjnej. Pracownik NCBR był zobowiązany dokonać oceny w ciągu 21 dni roboczych.

Zasady i tryb wyboru ekspertów zewnętrznych oraz dokonywania przez nich oceny merytorycznej określały regulacje wewnętrzne NCBR dotyczące dostarczania ocen⁴⁶ oraz współpracy z ekspertami⁴⁷. Termin wykonania zewnętrznej oceny był umowny i wynikał ze złożonego zamówienia. Procesem pozyskiwania indywidualnych recenzji i dokonywaniem wyboru recenzentów do realizacji indywidualnych ocen merytorycznych zajmowała się w Centrum Sekcja Współpracy z Ekspertami, która działała na zlecenie komórek merytorycznych NCBR. Źródłem pozyskania recenzentów były bazy wewnętrzne (np. Baza Ekspertów Narodowego Centrum Badań i Rozwoju) oraz zewnętrzne (np. baza danych *Ludzie Nauki*). Dodatkowo Centrum korzystało z Systemu Wspomagania Wyboru Recenzentów NCBR, który pozwalał dokonywać wyboru na podstawie podanych kryteriów lub streszczenia tematyki projektu oraz umożliwiał wybór recenzentów za pomocą przetwarzania wsadowego. System generował listę ekspertów rekomendowanych do oceny wniosków. Ostateczny wybór należał do pracownika sekcji.

(dowód: akta kontroli str. 2939-2946, 5087-5090)

W zbadanych projektach wystąpiły przypadki, gdy recenzenci wskazywali na te elementy ocenianych raportów okresowych lub końcowych, które wymagały wyjaśnienia ze strony beneficjenta lub uzupełnienia. W zbadanych projektach realizowanych w ramach *Inicjatywy Technologicznej-1* oraz *Innotech* odstąpiono od

⁴³ W trzech projektach nr 03964/C.ZR6-6/2007 i KB/116/13245/IT1-B/U/08.

⁴⁴ Zasady monitorowania projektów w dziale zarządzania programami badań stosowanych NCBR z 27 września 2011 r., wcześniej Zasady monitorowania projektów w Narodowym Centrum Badań i Rozwoju z dnia 5 października 2009 r.

⁴⁵ Pismo NCBR z 17 lipca 2017 r., znak WY/12394/07/2017 r.

⁴⁶ Procedura PG2-1 *Dostarczanie ocen merytorycznych* z dnia 15 lutego 2013 r., 5 czerwca 2014 r., 23 lutego 2015 r., 15 czerwca 2015 r., 23 sierpnia 2016 r., 3 marca 2017 r., 21 sierpnia 2017 r., do której załącznikiem był Regulamin współpracy z Recenzentami NCBR.

⁴⁷ W latach 2008 – 2017 obowiązywało 19 Zarządzeń Dyrektora NCBR określających wybór i wynagrodzenia ekspertów NCBR.

merytorycznej oceny raportu okresowego w sytuacji jednoczesnego wpływu raportu po skończonej fazie A lub raportu końcowego, za zgodą Dyrekcji NCBR.

Stosownie do treści kwestionariuszy raportów okresowych ocena merytoryczna realizacji projektów obejmowała między innymi ustalenie zgodności zakresu zadań z założeniami umowy, zasadność dalszego finansowania, ocenę ryzyka niewykonania zadań zgodnie z umową oraz rekomendację kontynuowania finansowania, jego wstrzymania lub zmniejszenia czy odstąpienia od umowy wraz z ewentualnym zastosowaniem kar umownych. Akceptacji rekomendacji recenzenta dokonywał Dyrektor NCBR lub z jego upoważnienia pracownik Centrum.

Raporty końcowe, poza oceną formalną i merytoryczną, poddano także ocenie finansowej opiekuna finansowego. System dofinansowania był refundacyjno-zaliczkowy (*Projekty celowe*), refundacyjny (*Projekty celowe*, *Inicjatywa Technologiczna-1*) lub zaliczkowy (*Demonstrator+* i *Innotech*). Na zakończenie procesu oceny realizacji projektów opiekunowie finansowi dokonywali rozliczenia umów, które były zatwierdzane przez kierownictwo Działu Finansowego. W przypadku dwóch projektów celowych nastąpiło to po dokonaniu zwrotu niewykorzystanych środków przez beneficjenta lub umorzeniu wcześniej naliczonej kary za opóźnienie w realizacji projektu.

Wnioski opiekuna merytorycznego o przyjęcie wyników projektów we wszystkich zbadanych przypadkach zostały zatwierdzone przez kierownika merytorycznego lub koordynatora programu, którzy ostatecznie zarekomendowali Dyrektorowi NCBR uznanie umów za wykonane. Akceptacja tej rekomendacji nastąpiła z upoważnienia Dyrektora NCBR przez pracownika Działu Zarządzania Programami (zastępcę kierownika albo dyrektora lub jego zastępcę).

(dowód: akta kontroli str. 2914, 5087-5060)

W dziewięciu z dziesięciu zbadanych projektów, beneficjenci zostali zobowiązani do zlecenia audytu zewnętrznego projektu⁴⁸ oraz złożenia sprawozdania z tego audytu na podstawie ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o zasadach finansowania nauki⁴⁹ oraz rozporządzenia Ministra NiSW 29 września 2011 r. w sprawie przeprowadzania audytu zewnętrznego wydatkowania środków finansowych na naukę⁵⁰. Kwestie przeprowadzenia audytu zewnętrznego regulowały również zbadane umowy o dofinansowanie, realizowane w ramach programów *Inicjatywa Technologiczna-1*, *Demonstrator+* i *Innotech*. Umowy nakładały obowiązek przekazania sprawozdania z audytu razem z raportem końcowym. Na podstawie umów realizowanych w ramach programów *Demonstrator+* i *Innotech* beneficjent był ponadto zobowiązany do dostosowania się do zaleceń audytora i uwzględnienia ich w raporcie końcowym. Według postanowień tych umów sprawozdanie z audytu było równoznaczne z weryfikacją kosztów kwalifikowanych.

W ośmiu projektach audyt zakończył się przed złożeniem końcowego raportu z realizacji projektu, stosownie do przepisów powyższego rozporządzenia. Audytorzy badaniami obejmowali od 30% do 100% wydatków kwalifikowanych związanych z realizacją projektu poniesionych do czasu dokonywania audytu. Opinie wydane przez audytorów były zasadniczo pozytywne (bez zastrzeżeń), także w tych projektach, w których późniejsze kontrole NCBR wykazały istotne nieprawidłowości finansowe i merytoryczne w prowadzeniu projektów.

⁴⁸ Obowiązek przeprowadzenia audytu zewnętrznego został wprowadzony do ustawy z dnia 8 października 2004 r. o zasadach finansowania nauki zmianą, która weszła w życie z dnia 1 lipca 2007 r. Nie dotyczył więc umowy z dnia 8 listopada 2006 r., realizowanej przez ZNLE SA..

⁴⁹ Dz.U. z 2016 r., poz. 2045.

⁵⁰ Dz.U. Nr 207, poz. 1237. Dalej: rozporządzenie Ministra NiSW z 29 września 2011 r.

Pierwsza umowa była realizowana przez Sport Medica SA, u którego kontrola NCBR stwierdziła istotne nieprawidłowości i zrealizowanie projektu niezgodnie z umową, audytor zewnętrzny pozytywną opinię w zakresie rzeczowej i finansowej realizacji wydał na podstawie badania 100% dokumentacji finansowej (dostępnej w czasie dokonywania audytu). W drugim przypadku, PESA Bydgoszcz SA zleciła przeprowadzenie audytu zewnętrznego po zakończeniu realizacji projektu i przedłożyła sprawozdanie z audytu w lutym 2016 r., czyli prawie rok po upływie terminu, w którym zgodnie z umową powinna złożyć dokument w NCBR (razem z raportem końcowym). Audytorzy zewnętrzni poddali badaniu 87,13% wartości kosztów kwalifikujących się do dofinansowania dla przedsiębiorcy. Badaniem nie objęto wydatków poniesionych przez współwykonawcę – Politechnikę Warszawską (Wydział Transportu). Audytorzy stwierdzili m.in. poprawność dokumentowania i ujmowania operacji gospodarczych w wyodrębnionej dla danego projektu ewidencji księgowej. Zwrócili jednak uwagę na wykazywanie w księgach rachunkowych wydatków kwalifikowanych i niekwalifikowanych w łącznej kwocie i prowadzenie dodatkowej ewidencji z takim podziałem poza księgami. Koszty były księgowane na wydzielone konta związane z projektem, lecz podział na działania przypisane do poszczególnych zadań (analityka) został „uzgodniony w terminie późniejszym”. W kwietniu 2016 r. NCBR rozpoczęło kontrolę finansową u beneficjenta.

Według Zastępcy Dyrektora Biura Dyrektora Centrum Joanny Bis⁵¹, NCBR nie prowadzi dogłębnej analizy merytorycznej sprawozdań audytorów zewnętrznych. W przypadku działań kontrolnych realizowanych przez NCBR wiążącymi opiniami dotyczącymi osiągnięcia celu projektu oraz zgodności wydatków z umową są opinie ekspertów zatrudnionych przez Centrum, a ustalenia audytu zewnętrznego stanowią materiał pomocniczy. Według tych wyjaśnień analiza wyników poprzednich działań kontrolnych/audytowych, w tym przypadku sprawozdań z audytów zewnętrznych (zgodnie ze standardami kontroli) dostarczała danych na temat stwierdzonych uchybień, a także procesów i zjawisk generujących ryzyka podczas samej kontroli na miejscu. W wyjaśnieniach podano jednocześnie, że podczas tworzenia rocznych planów kontroli Dział Kontroli Projektów (DKP) nie uwzględnia bezpośrednio ryzyka opinii znajdujących się w sprawozdaniach z audytu, brana jest jednak ocena opiekunów merytorycznych i finansowych, którzy mogą zapoznać się z treścią raportów z audytu i przekazać informację na temat zidentyfikowanego ryzyka do DKP.

W zakresie wyboru audytora Zastępca Dyrektora Biura Dyrektora Centrum wyjaśniła, że wybór audytora może zostać poddany kontroli finansowej NCBR, jeśli był dokonywany na podstawie przepisów dotyczących zamówień publicznych lub trybu konkurencyjnego oraz zostanie wytypowany w próbie.

(dowód: akta kontroli str. 3048-3054, 4522-4546, 4325, 4820-4905, 4976, 4151-4166, 3993, 4722)

2.2. Kontrola finansowa i merytoryczna

Według danych DKP, spośród 152 dofinansowanych projektów realizowanych i zakończonych w latach 2010-2014 w ramach pięciu objętych kontrolą NIK programach, NCBR przeprowadziło kontrole (planowe lub doraźne) w 50 projektach⁵². Kontrolą finansową objęto 12 projektów, kontrolą merytoryczną – dwa projekty, a w 36 projektach przeprowadzono obie te kontrole.

Planowe kontrole projektów były przeprowadzane na podstawie rocznych planów, tworzonych w DKP we współpracy z innymi komórkami NCBR w oparciu o przyjętą metodologię. Podstawą do wytypowania projektów do kontroli były wyniki poprzednich

⁵¹ Pismo z 8 sierpnia 2017 r., znak WY/13925/08/2017.

⁵² Do zasad planowania i realizacji procesu kontrolnego w badanym okresie miała zastosowanie Procedura PG2-5 Kontrola w siedzibie wykonawcy

kontroli oraz przekazywane przez komórki organizacyjne w NCBR zestawienia projektów zawierające ocenę prawdopodobieństwa wystąpienia ryzyka nieprawidłowości, wykonaną dla każdego z projektów przez opiekuna merytorycznego.

Kontrole finansowe i merytoryczne w ramach *Projektów celowych* mogły być przeprowadzane zarówno w siedzibie beneficjenta, jak i wykonawcy. Według wyjaśnień Kierownika Sekcji Zarządzania Programami Badań INFOTECH Katarzyny Wrotek⁵³, z reguły kontrole były przeprowadzane w siedzibie beneficjenta.

Kontrole finansowe były prowadzone przy udziale ekspertów finansowych. Cele, zakres i tryb realizacji kontroli, tryb współpracy ekspertów z NCBR szczegółowo określały umowy zawarte z firmami zewnętrznymi wybieranymi przez Centrum⁵⁴.

Kontrole merytoryczne były prowadzone przy udziale zewnętrznych ekspertów naukowych na podstawie jednostkowych umów cywilno-prawnych. Według wyjaśnień Dyrektora Biura Dyrektora Centrum Roberta Czarneckiego⁵⁵, wybór ekspertów dokonywany był przez koordynatora kontroli z bazy ekspertów Centrum lub innych dostępnych baz. Dyrektor DKP sam zatwierdzał propozycje kandydatów na ekspertów lub przedstawiał je do akceptacji Dyrektorowi Centrum.

Ekspert naukowy był zobowiązany do złożenia oświadczenia o niewystępowaniu konfliktu interesów. W przypadku kontroli finansowych przez firmę zewnętrzną NCBR przyjęło zasadę, że obowiązek zapewnienia bezstronności eksperta finansowego oraz wykluczenia konfliktu między ekspertem a kontrolowanym beneficjentem spoczywał na firmie⁵⁶.

(dowód: akta kontroli str. 5056-5066, 5087-5090, 2897, 2948)

Zbadane umowy o dofinansowanie projektów zawierały postanowienia uprawniające do przeprowadzenia kontroli ich realizacji przez NCBR. Umowy dotyczące projektów celowych nie określały terminu, w ciągu którego byłaby możliwość kontrolowania ich po zakończeniu. Umowy zawarte w ramach przedsięwzięcia *Inicjatywa Technologiczna-1* zawierały uprawnienie do przeprowadzenia kontroli w okresie dwóch lat po zakończeniu realizacji projektu (czyli przed wpływem raportu z wdrożenia), a umowy na realizację projektów w ramach programów *Demonstrator + i Innotech* – w okresie pięciu lat.

W dziewięciu z dziesięciu skontrolowanych projektów NCBR przeprowadziło kontrole (wszystkie były planowe). Jeden projekt objęto kontrolą merytoryczną⁵⁷, trzy projekty – kontrolą finansową⁵⁸, a pięć projektów – zarówno kontrolą finansową, jak i merytoryczną⁵⁹. Kontrole te odbyły się w latach 2012-2017 w trakcie ich realizacji lub po ich zakończeniu, przy czym w jednym przypadku kontrola nie została sfinalizowana do dnia zakończenia niniejszej kontroli NIK.

Kontrole finansowe i merytoryczne ujawniły znaczące nieprawidłowości w odniesieniu do dwóch projektów. W przypadku realizacji umowy nr KB/116/13245/IT1-B/U/08 kontrole przeprowadzone w siedzibie Sport Medica SA. w październiku 2014 r. (finansowa) i kwietniu 2015 r. (merytoryczna) ujawniły nieuzyskanie zaplanowanych wyników/celów projektu oraz niewykonanie zakresu merytorycznego zadań

⁵³ Pismo NCBR z dnia 14 lipca 2017 r., znak WY/12267/07/2017.

⁵⁴ Na podstawie procedur NCBR dotyczących udzielania zamówień publicznych i zawierania umów w Centrum.

⁵⁵ Pismo z dnia 30 sierpnia 2017 r., znak WY/15018/08/2017.

⁵⁶ Zgodnie z *Instrukcją kontroli projektów* PG2-5/11 stanowiącą załącznik do procedury PG2-5 *Kontrola w siedzibie Wykonawcy*.

⁵⁷ Umowa nr 04300/C.ZR6-6/2009.

⁵⁸ Umowy nr 03877/C.ZR6-6/2006, 03964/C.ZR6-6/2007, 04425/C.ZR6-6/2009.

⁵⁹ Umowy nr: KB/88/12655/IT1-C/U/08, KB/116/13245/IT1-B/U/08, 04353/C.ZR6-6/2009, 03877/C.ZR6-6/2006, UOD-DEM-1-493/001.

określonych w umowie o dofinansowanie. Ekspert merytoryczny stwierdził, że brak jest podstaw do uznania za zrealizowane dwóch etapów fazy A projektu (faza badawcza), a także zadań fazy B (faza wdrożeniowa), w której powstałe dwa dokumenty nie noszą cech rzeczywistego wdrożenia wyników projektu. Wskazał też, że beneficjent nie osiągnął oczekiwanych efektów realizacji zadań fazy B, polegającej na komercjalizacji wyników badań. W związku z tymi ustaleniami przedsiębiorca został wezwany przez DKP w lipcu 2016 r. do zwrotu kwoty 2 680,3 tys. zł, stanowiącej część uzyskanego dofinansowania z odsetkami, wraz z karą umowną w wysokości 10% dofinansowania (564,2 tys. zł) za niewykonanie umowy w części. W związku z brakiem wpłaty Dział Finansowy wystąpił do beneficjenta z ostatecznym wezwaniem przedsądowym w październiku 2016 r. Po bezskutecznym wezwaniu dokumenty sprawy z Działu Finansowego zostały przekazane w grudniu 2016 r. do Działu Prawnego, celem podjęcia windykacji sądowej. Do dnia zakończenia kontroli NIK Centrum nie wystąpiło na drogę sądową celem odzyskania powyższej należności od beneficjenta. Z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Biura Dyrektora Centrum Joanny Bis⁶⁰ wynika, że proces sądowy zostanie zainicjowany niezwłocznie po zwrocie oryginałów dokumentów do Departamentu Prawnego po niniejszej kontroli NIK.

W PESA Bydgoszcz SA przeprowadzono kontrolę finansową i merytoryczną (kwiecień 2016 r.). Kontrola finansowa ujawniła m.in. nieprowadzenie wyodrębnionej ewidencji finansowo-księgowej projektu (ewidencja wprowadzona została po zakończeniu realizacji projektu – przeksięgowanie) oraz podwójne finansowanie kosztów projektu w zakresie wynagrodzeń. Po przeprowadzeniu kontroli merytorycznej przez eksperta naukowego NCBR zleciło wykonanie dodatkowych opinii dwóm kolejnym ekspertom (w lutym i lipcu 2017 r.) na temat realizacji projektu w celu wyjaśnienia znacznych rozbieżności między stanowiskiem wykonawcy, a pierwszym ekspertem naukowym. Do zakończenia kontroli NIK Centrum nie sformułowało ostatecznych wniosków na podstawie oceny realizacji projektów dokonanych przez trzech ekspertów naukowych, gdyż, jak wyjaśnił Dyrektor Biura Dyrektora Centrum⁶¹, trwają prace polegające na usystematyzowaniu informacji znajdujących się w trzech niezależnych opiniach. W przypadku odmiennej oceny poszczególnych zadań, etapów i prac Centrum będzie dążyło do wypracowania wspólnego stanowiska ekspertów.

Według protokołu kontroli merytorycznej i opinii wynika, że zrealizowano cel produkcyjny projektu (prototyp tramwaju), lecz cele merytoryczne przedstawione we wniosku o dofinansowanie projektów (związane z wdrożeniem innowacyjnych rozwiązań opartych na wynikach B+R) nie zostały w pełni zrealizowane lub nie zostały udokumentowane i dostatecznie wyjaśnione przez beneficjenta (brak satysfakcjonujących odpowiedzi). Jeden z ekspertów naukowych, któremu NCBR zleciło wykonanie opinii na temat realizacji projektu, zauważył, że przedstawiony we wniosku o dofinansowanie zakres prac był zbyt mało konkretny, co umożliwiło prowadzenie prac w różnym zakresie. We wniosku nie zdefiniowano, jaki rodzaj modelu, jakie założenia będą przyjmowane. Zdaniem eksperta beneficjent nie odniósł się we wniosku do „aktualnego stanu wiedzy, w tym najnowszych badań naukowych oraz „stanu wiedzy w Polsce i na świecie” co było wymagane zgodnie z treścią wzoru wniosku (pkt D1 a i b). Ekspert przedstawił szereg uwag do treści raportu końcowego.

Ponadto w przypadku projektu nr KB/88/12655/IT1-C/U/08 realizowanego przez Adamed Sp. z o.o. wynikiem kontroli eksperta naukowego przeprowadzonej w maju 2012 r. było m.in. zalecenie zwiększenia nacisku na czystość otrzymywanych

⁶⁰ Pismo z dnia 10 sierpnia 2017 r., znak WY/14078/08/2017.

⁶¹ Pismo z dnia 30 sierpnia 2017 r., znak WY/15018/08/2017.

produktów na etapie syntezy bibliotek związków chemicznych. Beneficjent przedstawił informację na temat sposobu wdrożenia zaleceń.

(dowód: akta kontroli str. 4611-4626, 5005-5050, 2920-2921, 4238-4255)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W dwóch zbadanych projektach NCBR nieskutecznie egzekwowało obowiązki sprawozdawcze od beneficjentów, nie wykorzystując uprawnień wynikających z zawartych umów o dofinansowanie. NCBR nie skorzystało w tych przypadkach z umownego uprawnienia do wstrzymania dofinansowania lub rozwiązania umowy i żądania zwrotu przekazanego dofinansowania wraz odsetkami.

W projekcie realizowanym przez ZNLE na podstawie nr 02877/C.ZR6-6/2006 przekazanie raportu końcowego nastąpiło z opóźnieniem 88 dni w stosunku do terminu wynikającego z umowy (30 grudnia 2011 r.). Z wyjaśnień przedsiębiorcy wynikało, że przyczyną opóźnienia było wydłużenie realizacji jednego z zadań projektu i w konsekwencji konieczność dłuższego oczekiwania na świadectwo dopuszczenia do eksploatacji, które zostało wydawane przez Urząd Transportu Kolejowego dopiero 27 stycznia 2012 r.

W przypadku projektu realizowanego przez PZL-Świdnik SA na podstawie umowy nr 03964/C.ZR6-6/2007 zwłoka w złożeniu przez wnioskodawcę raportów rocznych wyniosła: 82 dni (raport za 2010 r.) oraz 53 dni (raport za 2011 r.) w stosunku do obowiązującego terminu. Ponadto recenzenci w kwestionariuszach oceny merytorycznej tych raportów zwracali uwagę na ich niską jakość (również w stosunku do korygowanych już raportów na wniosek pracowników NCBR). Raporty te zawierały m.in. braki w opisach merytorycznych oraz opisach uzyskanych rezultatów, co zdaniem oceniających świadczyło o małym zaangażowaniu pracowników wnioskodawcy w ich przygotowanie.

Niska jakość powyższych rocznych raportów, wymagająca wyjaśnień ze strony beneficjenta oraz ich korygowania i uzupełniania była jedną z przyczyn długotrwałego procesu oceny tych dokumentów. W konsekwencji przyjęcie przez NCBR raportu za 2010 r. nastąpiło dopiero po ponad ośmiu miesiącach (grudzień 2011 r.), a raportu za 2011 r. po dziesięciu miesiącach (styczeń 2013 r.) – w stosunku do terminu, w którym powinny one wpłynąć (31 marca). NIK zwraca uwagę, że raport za 2011 r. faktycznie został przyjęty cztery miesiące po zakończeniu realizacji całego projektu, co nastąpiło 30 września 2012 r.

Przedkładanie sprawozdań z realizacji projektów z wielomiesięcznymi opóźnieniami powodowało, że system sprawozdawczości nie spełniał roli narzędzia bieżącego monitorowania realizacji projektów.

2. System dokonywania ocen formalnych i merytorycznych dokumentów sprawozdawczych składanych przez beneficjentów (raportów rocznych i końcowych) w zbadanych projektach był nieefektywny. Skutkowało to przewlekłością weryfikacji sprawozdań, co w przypadku raportów końcowych decydowało o ostatecznym rozliczeniu poszczególnych projektów ze znacznym opóźnieniem.

NCBR wielokrotnie dokonywało ocen projektów z przekroczeniem określonych w regulacjach wewnętrznych terminach (ocena formalna – 14 dni roboczych, merytoryczna pracownika NCBR – 21 dni roboczych). Przykładowo, w projekcie celowym realizowanym przez PZL-Kalisz SA nr umowy 4300/C.ZR6-6/2009 ocena merytoryczna pracownika NCBR raportu za 2012 r. trwała prawie pięć miesięcy, a formalna ocena raportu końcowego ponad 3 miesiące. W projekcie celowym

realizowanym przez PZL-Kalisz SA nr umowy 04305/C.ZR-6-6/2009 raport za rok 2010 oceniono formalnie po prawie dwóch miesiącach, w raporcie za 2012 rok między oceną formalną a merytoryczną upłynęło prawie pięć miesięcy, a raport końcowy oceniono formalnie po ponad pół roku. W projekcie realizowanym przez Rafinerię Nafty Jedlicze SA w ramach programu *Innotech* ocena formalna raportu rocznego za 2012 rok nastąpiła po dwóch miesiącach, a merytoryczna po upływie kolejnych dwóch.

W kilku przypadkach na długość oceny przez NCBR raportu końcowego wpływ miał czas wykonania oceny przez Dział Finansowy NCBR, np. w projekcie celowym 4300/C.ZR6-6/2009 od momentu przekazania raportu do Działu Finansowego do chwili jego otrzymania przez dział merytoryczny upłynęło prawie 15 miesięcy, a w projekcie 4305/C.ZR6-6/2009 ponad rok.

Z wyjaśnień przedstawionych przez Annę Ostapczuk Dyrektora DZP⁶² wynika, iż na wydłużony czas oceny formalnej i merytorycznej wpływ miał duży nakład obowiązków pracowników, którym zostało powierzone wykonanie tych ocen.

W badanych projektach od momentu złożenia raportu końcowego, poprzez wykonanie oceny formalnej, merytorycznej oraz finansowej, do uznania umowy za wykonaną upłynęło od 7 do 25 miesięcy⁶³.

NIK, biorąc pod uwagę powyższe wyjaśnienia, zauważa iż zgodnie z *Regulaminem organizacyjnym NCBR*⁶⁴ do zadań kierowników jednostek organizacyjnych należy takie kierowanie ich działalnością, aby powierzone zadania realizowane były prawidłowo i terminowo na każdym etapie.

Skutkiem przewlekłości w ocenie raportu końcowego było wystąpienie NCBR do Instytutu Lotnictwa (współwykonawca umowy nr 03964/C.ZR-6/2007) o zwrot niewykorzystanych środków przekazanych w ramach zaliczek w wysokości 454,7 tys. zł dopiero po upływie 11 miesięcy od zakończenia projektu celowego (30 września 2012 r.). Nastąpiło to po dokonaniu oceny finansowej raportu końcowego dopiero 10 września 2013 r. Z przedstawionych wyjaśnień wynika, że długi proces rozliczenia umowy wynikał także ze zgody NCBR na późniejsze przekazanie raportu końcowego (termin został wydłużony o 3 miesiące w stosunku do umownego terminu)⁶⁵ Należność została przez beneficjenta przekazana na rachunek Centrum w dniu 25 września 2013 r.

Poza kwestią nieprawidłowej organizacji działań związanych z oceną sprawozdań beneficjentów, NIK wskazuje, że wysoka liczba projektów, które nie zakończyły się wdrożeniem innowacji w działalności beneficjentów, wymaga analizy skuteczności systemu oceny realizacji projektów. Przedmiotem takiej analizy powinno być ewentualne wzmocnienie mechanizmów oceny zasadności kolejnych wniosków o przedłużenie terminów realizacji zadań i zmianę zakresu przedmiotowego, a także zasadności dalszego finansowania projektu oraz ryzyka niewykonania zadań w ramach projektu i nieosiągnięcie zakładanego efektu.

⁶² Pismo z dnia 25 lipca 2017 r., znak WY/13084/07/2017 oraz załącznik do pisma z dnia 17 lipca 2017 r., znak WY/12394/07/2017.

⁶³ Raport końcowy złożony został przez Rafinerię Nafty Jedlicze SA (nr umowy INNOTECH-K1/IN1/62/149772/NCBR/12) w dniu 3 marca 2015 r., a umowa została uznana za wykonaną 8 kwietnia 2016 r.

⁶⁴ Regulamin organizacyjny Biura NCBR – Zarządzenie nr 2/2007 z dnia 28 sierpnia 2007 r., Zarządzenie nr 7/2007 z dnia 28 grudnia 2007 r., Zarządzenie nr 6 z dnia 24 kwietnia 2008 r., Zarządzenie nr 15/2011 z dnia 5 kwietnia 2011 r., Zarządzenie nr 30/2011 z dnia 1 września 2011 r., Zarządzenie nr 1/2012 z dnia 10 stycznia 2012 r., Zarządzenie nr 21/2012 z dnia 11 maja 2012 r., Zarządzenie nr 13/2013 z dnia 27 lutego 2013 r., Zarządzenie nr 55/2013 z dnia 10 grudnia 2013 r., Zarządzenie nr 5/2015 z dnia 23 marca 2015 r., Zarządzenie nr 23/2015 z dnia 29 lipca 2015 r., Zarządzenie nr 2/2016 z dnia 14 stycznia 2016 r., Zarządzenie nr 9/2016 z dnia 27 marca 2016 r., Zarządzenie nr 38/2016 z dnia 15 lipca 2016 r., Zarządzenie nr 40/2017 z dnia 20 kwietnia 2017 r., Zarządzenie nr 72/2017 z dnia 19 lipca 2017 r. (Zarządzenie zmieniano 15 - krotnie).

⁶⁵ Na podstawie zgody NCBR, raport został złożony przez PZL-Świdnik SA w dniu 28 lutego 2013 r., zamiast w umownym terminie do 29 listopada 2012 r.

3. W odniesieniu do dwóch zbadanych projektów NCBR udzieliło zgód na przedłużenie terminu przekazania raportu końcowego przez beneficjenta, niezgodnie z obowiązującymi przepisami prawa lub postanowieniami umów o dofinansowanie.

W projekcie celowym realizowanym przez PZL-Świdnik SA (umowa nr 03964/C.ZR6-6/2007) zgoda⁶⁶ na przekazanie raportu w terminie wydłużonym o trzy miesiące w stosunku do obowiązującego terminu naruszała przepis § 60 ust. 2 rozporządzenia Ministra Nauki i Cyfryzacji z 4 sierpnia 2005 r. w sprawie kryteriów i tryb przyznawania oraz rozliczania środków finansowych na naukę oraz postanowienia § 11 ust. 1 i 2 umowy o dofinansowanie. Z ich postanowień wynikał 60-dniowy termin na przekazanie raportu końcowego, którego niedochowanie mogło skutkować rozwiązaniem umowy i zwrotem dofinansowania.

Podobnie w projekcie wykonywanym przez PESA Bydgoszcz SA w ramach przedsięwzięcia *Demonstrator+* (umowa nr UOD-DEM-1-493/001) NCBR dwukrotnie wyraziło zgodę⁶⁷, bez aneksowania umowy, na wydłużenie łącznie o 3 miesiące terminu na złożenie raportu końcowego. Umowa nie przewidywała odstępstw od 60-dniowego terminu na dokonanie tej czynności i przyznawała Centrum analogiczne uprawnienia w sytuacji opóźnień. NIK zauważa, że dodatkowo beneficjent dopuścił się (mimo wydłużenia terminu) 53-dniowej zwłoki w przesłaniu raportu. Raport, który powinien być przekazany w dniu 1 marca 2015 r., wpłynął do NCBR dopiero w dniu 27 lipca 2015. Mimo tak późnego przekazania tego dokumentu nie spełnił on wymogów formalnych (m.in. został podpisany niezgodnie z reprezentacją wynikającą z KRS) i zawierał braki w kilkunastu miejscach, w tym w załącznikach. Beneficjent nie przedłożył wraz z raportem końcowym sprawozdania z audytu, do czego był zobowiązany na podstawie § 11 ust. 2 umowy. Sprawozdanie z audytu zostało przekazane dopiero w lutym 2016 roku, czyli prawie siedem miesięcy później, niż i tak opóźniony raport końcowy.

Zdaniem NIK, wobec przedsiębiorców niewywiązujących się z obowiązków NCBR powinno korzystać ze środków egzekwowania sprawozdań, przewidzianych w umowach o dofinansowanie. Wskazane byłoby także ich uelastycznienie (nie tylko wypowiedzenie umowy i zwrot kwoty dofinansowania). NCBR powinno rozważyć wprowadzenie do umów gradacji tych instrumentów, umożliwiających faktyczne stosowanie racjonalnych i adekwatnych środków wobec beneficjentów uchylających się od realizacji umownych obowiązków w różnych przypadkach, a także wprowadzenie możliwości wydłużania terminów na złożenie raportów w szczególnych przypadkach.

NIK, dostrzegając potrzebę uwzględniania wszelkich okoliczności związanych z realizacją projektów innowacyjnych, w tym także wychodzenie naprzeciw potrzeb beneficjentów, wyraża wątpliwość, czy takim przypadkiem jest uczestnictwo beneficjenta w kilku innych projektach oraz przeprowadzane u beneficjenta kontrole, co podnosiła PESA Bydgoszcz SA. Należy zwrócić uwagę, że kierownik przedmiotowego projektu i pracownicy odpowiedzialni za właściwe i terminowe jego prowadzenie byli wynagradzani ze środków publicznych.

4. System sprawozdawczości finansowej skontrolowanych projektów nie zapewniał rzetelnej oceny poniesionych kosztów pod względem prawidłowości ich kwalifikowalności oraz ich zasadności.

⁶⁶ Zgody udzielił Zastępca Dyrektora NCBiR w dniu 18 lipca 2012 r.

⁶⁷ Zgody udzielił Kierownik Działu Rozwoju Infrastruktury.

Poza przypadkami przeprowadzenia kontroli finansowej u części beneficjentów, w projektach nieobjętych takimi kontrolami nie zadbane o dostęp do niezbędnych danych umożliwiających weryfikację przedstawionych informacji o dokonanych wydatkach. W ocenie NIK przedkładane przez beneficjentów zestawienia poniesionych kosztów nie pozwalały na pełną ich ocenę ze względu na ogólnikowość zawartych danych (np. brak numerów faktur czy wystarczającego opisu, czego dana faktura/dokument księgowy dotyczy). NIK zauważyła, że co prawda stopień szczegółowości zestawień był różny w zależności od programu, jednakże w żadnym z pięciu skontrolowanych programów nie był wystarczający, aby dokonać pełnej oceny kwalifikowalności i zasadności poniesienia wszystkich przedstawionych do rozliczenia kosztów.

Biorąc pod uwagę wyjaśnienia Zastępcy Dyrektora Biura Dyrektora Joanny Bis⁶⁸, że Centrum kontynuowało przyjęty przez MNiSW sposób monitoringu finansowego w odniesieniu do przejętych programów, NIK zauważyła, że w ciągu ponad sześciu lat system oceny projektów nie został poddany analizie pod względem skuteczności stosowanych procedur weryfikacji sprawozdań finansowych. Jednocześnie należy zauważyć, że również programy od początku realizowane przez NCBR były obarczone wskazanymi ryzykami. Aby system sprawozdawczości finansowej był skutecznym narzędziem kontroli prawidłowości wydatkowania środków publicznych na innowacyjne projekty, powinien być oparty na skutecznych mechanizmach, w tym na rzetelnej weryfikacji danych, np. zestawienia dokumentów np. w celu jednoznacznej identyfikacji poniesionych kosztów.

NIK przyjmuje wyjaśnienia Dyrektora Centrum Macieja Chorowskiego⁶⁹, że weryfikacja dokumentów źródłowych odbywała się podczas kontroli projektu lub w trakcie jego audytu zewnętrznego. Jednak należy zauważyć, że obowiązkowym audytem były objęte jedynie projekty, których wartość przekraczała 2 mln zł (od maja 2015 r. – 3 mln zł⁷⁰). Ponadto obowiązkowy audyt wykonywany był jednokrotnie w trakcie realizacji projektu i zgodnie z obowiązującymi przepisami⁷¹ powinien nastąpić przed zrealizowaniem 80% planowanych wydatków. Należy też wskazać, że kontrola ujawniła przypadki, gdy audyt zewnętrzny nie wykazał żadnych nieprawidłowości i dopiero bezpośrednia kontrola NCBR u beneficjenta wykryła istotne nieprawidłowości (miało to miejsce przypadku umowy KB/116/13245/IT1-B/U/08 i umowy UOD-DEM-1-493/001). Przyczyną niskiej skuteczności audytu zewnętrznego mogło być to, że audytorzy zewnętrznymi byli wybierani przez beneficjentów, a NCBR nie miało wpływu na wybór i zakres badań audytora zewnętrznego, jak również nie miał możliwości dokonywania odbioru jego prac, w ramach którego możliwa byłaby ocena kompletności i rzetelności przeprowadzonego audytu⁷². NCBR przyjęło zasadę, usankcjonowaną postanowieniami umów, że wyniki audytu są równoznaczne z weryfikacją kosztów kwalifikowanych.

W jednym przypadku w sprawozdaniu z audytu lub protokole z kontroli finansowej, zawarte były istotne informacje odnośnie sposobu kwalifikowalności przez beneficjentów wydatków w projektach, które w ocenie NIK nie zostały w pełni

⁶⁸ Wyjaśnienia z dnia 8 sierpnia 2017 r., znak WY/13925/08/2017.

⁶⁹ Pismo z dnia 20 lipca 2017 r., znak WY/12710/07/2017.

⁷⁰ Od 25 maja 2015 r. obowiązkowemu audytowi podlegają projekty, których całkowita wartość przyznanego dofinansowania przekracza 3 mln zł. – przepis zmieniono ustawą z dnia 15 stycznia 2015 r. o zmianie ustawy o zasadach finansowania nauki oraz niektórych innych ustaw (Dz.U.2015.249)

⁷¹ § 9 rozporządzenia Ministra NiSW z 29 września 2011 r.

⁷² Zgodnie z § 2 pkt 3 rozporządzenia Ministra NiSW z 29 września 2011 r. audytowany podmiot dokonuje wyboru audytora i ponosi koszty przeprowadzenia audytu.

wyjaśnione, aby można było stwierdzić prawidłowość poniesionych kosztów. W projekcie realizowanym przez Rafinerię Nafty Jedlicze SA (nr umowy INNOTECH-K1/IN1/62/149772/NCBR/12) audytor⁷³ zauważył, iż koszty wynagrodzeń wraz z pochodnymi pracodawcy naliczane są w oparciu o rzeczywiste, miesięczne stawki osobowe oraz narzut pozapłacowych kosztów pracy i kosztów funkcjonowania komórek organizacyjnych i czas pracy zaraportowany na realizację zadania oraz na podstawie umów cywilnoprawnych. Załącznik nr 1 do regulaminu konkursu *Innotech* z dnia 2 maja 2011 r. definiuje kategorię wynagrodzenia w fazie A jako koszty wynagrodzeń wraz z pozapłacowymi kosztami pracy, w tym składkami na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne, osób zatrudnionych przy prowadzeniu badań przemysłowych lub prac rozwojowych w części, w jakiej wynagrodzenia te są bezpośrednio związane z realizacją projektu objętego pomocą. Kategoria wynagrodzenia w fazie B obejmuje koszty zatrudnienia osób wykonujących projekt. Regulamin nie stanowi zatem o możliwości kwalifikowania „kosztów funkcjonowania komórek organizacyjnych” do kategorii wynagrodzenia. Z przywołanych wyjaśnień wynika, iż NCBR opiera się jedynie na oszacowaniach audytora. W opinii NIK powyższa sytuacja wymagała jednak rzetelnego wyjaśnienia kwalifikowalności kosztów w oparciu o ponowną analizę dokumentów źródłowych lub wyjaśnienia przedmiotowej kwestii z audytorem.

Zdaniem NIK ustalenia kontroli dają podstawy do rozważenia, by opiekun finansowy danego projektu weryfikował informacje zawarte w sprawozdaniach z audytu lub kontroli finansowej, a także otrzymał narzędzia do pozyskania dodatkowych wyjaśnień, danych itp. niezbędnych dla rzetelnej oceny dokonanych wydatków przez beneficjenta, lub do wnioskowania o uzupełnienie badań przez audytora zewnętrznego.

W przypadku projektów realizowanych w programach *Demonstrator+* oraz *Innotech* specyfikacja dokumentów potwierdzających poniesione koszty była składana – jak wynika z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Biura Dyrektora NCBR Joanny Bis⁷⁴ – w przypadkach, gdy projekt nie podlegał audytowi zewnętrznemu. W sytuacjach, gdy projekt podlegał obowiązkowi przeprowadzenia audytu przyjęto zasadę, usankcjonowaną postanowieniami umów, że jest ona równoznaczna z weryfikacją kosztów kwalifikowanych. Z wyjaśnień tych wynika jednocześnie, że NCBR nie prowadzi dogłębnej analizy merytorycznej tych sprawozdań z audytu. Z kolei kontrole finansowe NCBR z udziałem ekspertów obejmowały tylko część projektów. Przyjęta praktyka powodowała, że projekty nieobjęte audytem zewnętrznym lub kontrolą finansową w siedzibie beneficjenta faktycznie nie podlegały weryfikacji pod względem prawidłowości dokonywanych wydatków.

(dowód: akta kontroli str. 456-464, 2033-2057)

5. Postanowienia zbadanych umów o dofinansowanie projektów zawieranych przez NCBR (w ramach programów *Inicjatywa Technologiczna-1*, *Demonstrator+* i *Innotech*), które nakładały zobowiązanie przekazywania sprawozdań z obowiązkowego audytu dopiero razem raportem końcowym (załącznik), były sprzeczne z § 16 rozporządzenia Ministra NiSW 29 września 2011 r. w sprawie *przeprowadzania audytu zewnętrznego wydatkowania środków finansowych na naukę*. Z tego przepisu wynikał obowiązek audytowanego podmiotu do przekazania egzemplarza sprawozdania oraz ewentualnego stanowiska do ustaleń w terminie 21 dni od dnia otrzymania tego dokumentu, a nie po zakończeniu projektu. Za bezzwłocznym przekazywaniem sprawozdań z audytu do NCBR przemawiała też celowość posiadania przez Centrum bieżących informacji na

⁷³ Sprawozdanie z audytu zewnętrznego z dnia 13 grudnia 2013 r.

⁷⁴ Pismo z 8 sierpnia 2017 r., znak WY/13925/08/2017.

temat ewentualnych nieprawidłowości w realizowanych projektach stwierdzonych w ramach audytu, który zgodnie z przepisami może być przeprowadzony także na wczesnym etapie realizacji projektu (nie może rozpocząć się później niż przed zrealizowaniem 80% planowanych wydatków).

6. Działania NCBR związane z egzekwowaniem należności z tytułu nieprawidłowego wykonywania projektu przez Sport Medica SA, w związku z umową nr KB/116/13245/IT1-B/U/08, były nierzetelne. Po kontroli merytorycznej, przeprowadzonej w kwietniu 2015 r., która wykazała istotne nieprawidłowości, NCBR dopiero w lipcu 2016 r. wezwał beneficjenta do zwrotu kwoty 2 680,3 tys. zł, stanowiącej część uzyskanego dofinansowania z odsetkami, wraz z karą umowną w wysokości 10% dofinansowania (564,2 tys. zł) za niewykonanie umowy w części. Po bezskutecznych działaniach DKP przekazał sprawę w grudniu 2016 r. do Działu Prawnego, celem podjęcia windykacji sądowej. Do zakończenia kontroli NIK Centrum nie wystąpiło jednak na drogę sądową celem odzyskania powyższej należności od beneficjenta. W efekcie, mimo upływu dwa i pół roku od stwierdzenia nieprawidłowości w działaniach beneficjenta nie wyegzekwowano kary umownej.

Uwagi dotyczące
badanej
działalności

1. Ocena realizacji projektu w zakresie merytorycznym na podstawie sprawozdań beneficjentów stanowiła faktycznie ocenę formalną potwierdzającą jedynie zgodność deklaracji beneficjentów z postanowieniami umowy. Dopiero kontrole NCBR prowadzone z udziałem ekspertów wykryły nieprawidłowości w dwóch zbadanych projektach, mimo że na podstawie przyjętych w NCBR zasad oceny realizacji projektów akceptowano osiągnięte wyniki projektu, jako zgodne z umową.

Przykładowo w jednym ze zbadanych projektów, realizowanych przez Sport Medica SA (KB/116/13245/IT1-B/U/08), w którym kontrola NCBR stwierdziła niewykonanie dwóch zadań fazy A i brak wdrożenia w fazie B, merytoryczny ekspert zewnętrzny przez pięcioletni okres trwania projektu pozytywnie oceniał półroczne raporty z jego realizacji i rekomendował kontynuowanie dofinansowania. Opiniując raport przekazany przez beneficjenta po fazie A, dotychczasowy ekspert odnosząc się do poszczególnych elementów oceny zawartej w kwestionariuszu, zastrzegł jednak, że jego ocena wyników projektu (i kosztów) wynika z treści tego sprawozdania. Podobnie dokonując oceny raportu nr 10 w połowie okresu realizacji zadania 5 (faza B - *Opracowanie podręczników do programowania oraz ochrona znaków towarowych*) ekspert ten wielokrotnie podkreślał w kwestionariuszu oceny raportu, że jego ocena wynika z treści nadesłanych sprawozdań. Stwierdził tam m.in., że „z przedstawionego sprawozdania wynika”, że zadanie zostało zrealizowane, a tym samym zakres merytoryczny jest zgodny z założeniami umowy.

(dowód, akta kontroli str. 4490,4501-4502)

2. Uznanie za wykonaną umowę nr UOD-DEM-1-493/001 realizowaną przez PESA Bydgoszcz SA przez Dyrektora Działu Zarządzania Projektami (działającą z upoważnienia Dyrektora NCBR), na podstawie rekomendacji Koordynatora programu, nastąpiło w trakcie kontroli przeprowadzanej przez Dział Kontroli Projektów, która wykazywała szereg nieprawidłowości w projekcie.

Opiekun merytoryczny projektu we wniosku o przyjęcie wyników z 19 stycznia 2017 r. zarekomendował uznanie umowy za wykonaną zgodnie z oceną merytoryczną raportu końcowego oraz oceną formalno-rachunkową. Jednocześnie wskazał, zgodnie z wymogiem kwestionariusza, że na dzień sporządzania wniosku wykonawca nie zastosował się do zaleceń przeprowadzonej kontroli z uwagi na dotychczasowy brak ostatecznych wyników kontroli i sformułowanych zaleceń

pokontrolnych. Finansowa kontrola projektu została wszczęta w kwietniu 2016 r. i z uwagi na stwierdzone nieprawidłowości została poszerzona o kontrolę merytoryczną z udziałem ekspertów zewnętrznych. Z uwagi na rozbieżności w ocenie prawidłowości realizacji projektu między powoływanymi przez NCBR ekspertami, a beneficjentem nie została ona sfinalizowana do dnia zakończenia czynności kontrolnych NIK. Przyjęcie wyników projektu nastąpiło bez daty.

(dowód: akta kontroli str. 4910)

3. NCBR nie objęło kontrolą projektu nr 03964/C.ZR6-6/2007, realizowanego przez PZL-Świdnik SA i Instytut Lotnictwa kontrolą merytoryczną (doraźną lub planową) mimo rekomendacji eksperta naukowego ze stycznia 2013 r., przedstawionej w kwestionariuszu oceny raportu rocznego za 2011 r. oraz zgłoszenia tego projektu przez DZP do planu kontroli na rok 2013 i 2014 (duże ryzyko wystąpienia nieprawidłowości). Według wyjaśnień Dyrektora Biura Dyrektora Centrum Roberta Czarneckiego⁷⁵, projekt ten nie zakwalifikował się do populacji projektów o najwyższym wskaźniku istotności ryzyka i nie trafił do puli projektów celowych objętych planową kontrolą merytoryczną. Z kolei do DKP nie wpłynął wniosek o przeprowadzenie doraźnej kontroli merytorycznej, a ekspert przeprowadzający kontrolę finansową nie wykazał nieprawidłowości finansowych w projekcie, co mogłoby stanowić podstawę do wszczęcia takiej kontroli.

Zdaniem NIK celowe było objęcie merytoryczną kontrolą umowy nr 03964/C.ZR6-6/2007 realizowanej przez przedsiębiorcę PZL-Świdnik z uwagi na istotną zmianę rzeczowego zakresu projektu, opóźnienia w realizacji obowiązków sprawozdawczych, czy stwierdzone przez ekspertów braki merytoryczne raportów okresowych.

(dowód: akta kontroli str. 2936, 2950)

4. System nadzoru finansowego NCBR nie zabezpieczał przed sytuacjami podwójnego finansowania tych samych kosztów z różnych źródeł lub projektów.

Przypadek taki wystąpił przy realizacji umowy nr UOD-DEM-1-493/001 przez PESA Bydgoszcz SA. Przeprowadzona przez NCBR kontrola finansowa tego projektu przy udziale eksperta finansowego stwierdziła, że kilka osób wynagradzanych w projekcie *Demonstrator+* w tym samym czasie miało rozliczone pełne wynagrodzenie w ramach POIG (przeprowadzony audyt zewnętrzny projektu nie zidentyfikował tej nieprawidłowości).

Zdaniem NIK wskazane byłoby podjęcie działań w celu wprowadzenia bazy danych o wszystkich projektach finansowanych ze środków publicznych, która umożliwiałaby zidentyfikowanie podwójnego kwalifikowania tych samych kosztów w różnych projektach.

O rozważenie stworzenia takiej bazy we współpracy z ministrem właściwym do spraw nauki NIK wnioskowała w wystąpieniu pokontrolnym w związku z kontrolą komercjalizacji wyników badań naukowych⁷⁶.

(dowód: akta kontroli str. 4976-5004)

Ocena
częstkowa

Działania NCBR w zakresie monitorowania i kontroli realizacji skontrolowanych projektów nie zapewniały skutecznego nadzoru nad prawidłowym wykonywaniem zobowiązań przez beneficjentów przez cały okres ich realizacji. NCBR nie wykorzystywało posiadanych uprawnień do egzekwowania terminowych i rzetelnych informacji o merytorycznej i finansowej realizacji projektów. Merytoryczna i finansowa ocena realizacji projektów, dokonywana przez ekspertów i audytorów zewnętrznych,

⁷⁵ Pismo z 14 lipca 2017 r., znak WY/12267/07/2017.

⁷⁶ Pismo znak KNO.410.006.002.2015 z dnia 30 października 2015 r.

nie była w pełni skuteczna, a NCBR nie zapewniło sobie wpływu na wyegzekwowanie odpowiedniego zakresu badań w ramach audytu zewnętrznego. NCBR nie zapewniło też możliwości skutecznego odzyskania należności z tytułu niewykonania umowy w części (przez dwa i pół roku od przeprowadzenia kontroli, która wykazała nieprawidłowości nie wyegzekwowano kwoty w wysokości 2 680,3 tys. zł) oraz zwrotu niewykorzystanych środków przekazanych w ramach zaliczek (454,7 tys. zł uzyskano dopiero po upływie 11 miesięcy od zakończenia projektu).

3. Efekty wsparcia i ewaluacja

Opis stanu
faktycznego

3.1. Ewaluacja oraz monitorowanie wskaźników w badanych Programach/Przedsięwzięciach

W pięciu przedsięwzięciach/programach objętych kontrolą NCBR przeprowadziło badania ewaluacyjne lub zleciło wykonanie przez firmy zewnętrzne⁷⁷. Beneficjenci realizujący projekty w ramach przedsięwzięcia *Demonstrator+* i programu *Innotech* zostali w umowach o dofinansowanie zobowiązani do współpracy w procesie ewaluacji z Centrum lub podmiotem upoważnionym.

Projekty celowe, Inicjatywa Technologiczna-1, IniTech

Z informacji przekazanych przez Dyrektora DZP Annę Ostapczuk wynika⁷⁸, że na etapie ustanawiania przedsięwzięć *Inicjatywa Technologiczna-1* i *IniTech* oraz projektów celowych przez Ministra NiSW nie określono żadnych wskaźników (produktu, realizacji projektów, czy oddziaływania), nie można więc wskazać stopnia ich realizacji.

W odniesieniu do projektów celowych sekcja studiów, analiz i ewaluacji NCBR w 2015 r. przeprowadziło ewaluację mającą charakter wczesnego badania ex post, której wyniki przedstawiła w opracowaniu *Efekty gospodarcze i społeczne zakończonych projektów celowych współfinansowanych przez NCBR*. Badaniem objęto 125 spośród 151 projektów które były realizowane w latach 2010-2014. Wskazano, że w przeważającej części innowacje miały charakter drobny, a cele zostały osiągnięte w 90% projektów. Oceniono, że projekty celowe były interwencją, która w umiarkowanie trafny sposób odpowiadała na potrzeby sektora B+R w Polsce. Zapewniła wsparcie realizacji projektów poprzez finansowanie części ryzyka związanego z ich prowadzeniem poprzez finansowanie go ze środków publicznych oraz trafnie określiła grupę docelową (przedsiębiorcy), a także zabezpieczyła (poprzez wymóg wdrożenia zapisany w umowie) osiągnięcie głównego wskaźnika programu – liczby wdrożeń B+R. Trwałość interwencji obniżyła natomiast, zdaniem autorów raportu, jej forma, która „nie umożliwiła konkurowania między sobą podmiotów o porównywalnym potencjale i zasobach, co spowodowało, że głównym beneficjentem wsparcia były przedsiębiorstwa duże, które i tak miały największy potencjał B+R”.

⁷⁷ Raporty: *Ewaluacja dotychczasowych efektów Przedsięwzięcia Inicjatywa Technologiczna 1* z czerwca 2012 r., przygotowany przez Taylor Economics; *Wyliczenie efektu netto dla dwóch programów realizowanych przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju na potrzeby oceny możliwości realizacji analiz kontrfaktycznych udzielanego przez Centrum ze środków Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój oraz określenia zakresu niezbędnych danych* (dotyczył projektów celowych i IniTech), przygotowany przez Urząd Statystyczny w Szczecinie (brak daty); *Efekty gospodarcze i społeczne zakończonych projektów celowych współfinansowanych przez NCBR*, przygotowany przez Sekcję studiów, analiz i ewaluacji NCBR w 2015 r.; *Badanie ewaluacyjne Projektu Systemowego w ramach Działania 1.5.POIG Wsparcie badań naukowych i prac rozwojowych w skali Demonstracyjnej Demonstrator+ w obszarze INFO, BIO oraz w obszarze TECH* z listopada 2014 r., opracowany przez Taylor Economics; *Podsumowanie projektów systemowych realizowanych przez NCBR w ramach Działania 1.5 POIG* (dotyczył m.in. przedsięwzięć Demonstrator+ i Innotech) z grudnia 2015 r., wykonany przez Ecorys i Taylor Economics; *In-Tech Impact Evaluation* (dotyczy części programu Innotech) z listopada 2016 r., wykonany przez World Bank Group.

⁷⁸ Pisma: z 6 czerwca 2017 r. (znak NK:WY/10048/06/2017), z 10 sierpnia 2017 r. (WE/1718/08/2017) - zestawienie nr 3 oraz z czerwca 2017 r. (bez znaku).

W wyniku ewaluacji przeprowadzonej w 2012 r. przez Taylor Economics Ltd.⁷⁹ w zakresie efektów przedsięwzięcia *Inicjatywa Technologiczna-1* sformułowano kluczowe obserwacje: wysoce użyteczny charakter projektów realizowanych przez przedsiębiorców, około 75% realizowanych projektów to budowa maszyn/urządzeń, opracowanie dokumentacji i aplikacje informatyczne, większość to innowacje rezydualne („choć spora część to nowość dla rynku”), wdrożenie wewnętrzne polegające na rozbudowie oferty. W raporcie z ewaluacji wskazano m.in., że zasady udzielania wsparcia na projekty realizowane przez przedsiębiorców powinny ograniczyć możliwość ubiegania się o dofinansowanie ze strony dużych podmiotów, alternatywnie dopuścić jedynie finansowanie projektów o bardzo wysokim poziomie innowacyjności.

(dowód: akta kontroli str. 1844, 2980, 3001, 3042, 3194-3403)

Demonstrator+ i Innotech

W programach *Demonstrator+* i *Innotech* monitorowanie i ocena stopnia osiągania celu głównego i celów szczegółowych następowała za pomocą raportów okresowych i końcowych zawierających wartości wskaźników (ocenianych przez zewnętrznych ekspertów merytorycznych). Ponadto źródłem monitorowania miały być raporty z wdrożenia (składane po dwóch latach od zakończeniu projektu) oraz raporty „ex post” (składane po pięciu latach po zakończeniu projektu).

Dyrektor Biura Dyrektora NCBR wyjaśnił⁸⁰, że dodatkowo w celu oceny wpływu przedsięwzięć/programów może zostać przeprowadzona ewaluacja jego rezultatów, która zweryfikuje również cele szczegółowe.

(dowód: akta kontroli str.2893, 4718)

W przedsięwzięciu *Demonstrator+* przyjęto jeden wskaźnik produktu dla celu głównego oraz pięć wskaźników (produktu, rezultatu i wpływu) dla trzech celów szczegółowych⁸¹. Na 30 czerwca 2017 r. wskaźniki przedstawiają się następująco:

- Dla celu głównego „wzmocnienie transferu wyników badań do gospodarki”
 - 234,6 instalacji pilotażowych/demonstracyjnych służących testowaniu rozwiązań będących wynikiem dofinansowanych projektów – przy założonej docelowej liczbie 10 instalacji.
- Dla celu szczegółowego „pobudzenie inwestowania przez przedsiębiorców w działalność badawczo-rozwojową”
 - 201,5 mln zł wkładów finansowych i rzeczowych, pochodzących ze źródeł prywatnych przeznaczonych na współfinansowanie projektów w ramach przedsięwzięcia – przy założonej docelowej wartości 330 mln zł; w raporcie z ewaluacji z 2015 r.⁸² podano, że osiągnięcie powyższego wskaźnika będzie najprawdopodobniej niemożliwe z uwagi na wprowadzane zmiany do umów,
 - NCBR dla celów niniejszej kontroli nie przedstawiło danych w kwestii osiągniętej wartości inwestycji przedsiębiorców w B+R w konsorcjach naukowych o organizacjach badawczych będących beneficjentami

⁷⁹ Na zlecenie NCBR.

⁸⁰ Pismo z 30 sierpnia 2017 r., znak WY/15018/08/2017.

⁸¹ Przedsięwzięcie uruchomiono w 2013 r. w oparciu o środki budżetu państwa. Następnie zostało ono przeniesione do realizacji z funduszy strukturalnych - do PO IG w formie dwóch tzw. projektów systemowych (INFO-BIO oraz TECH) w Działaniu 1.5., co spowodowało zmiany także w zakresie wskaźników rezultatów, które zostały znacząco ograniczone. Z punktu widzenia projektów systemowych określone wskaźniki produktu i rezultatu zostały osiągnięte, co wskazano w badaniu ewaluacyjnym w 2015 r. Wskaźniki przyjęte dla przedsięwzięcia *Demonstrator+* na początkowym etapie były w związku z powyższą zmianą finansowania traktowane fakultatywnie.

⁸² Raport „Podsumowanie projektów systemowych realizowanych przez NCBR w ramach Działania 1.5 PO IG” z grudnia 2015 r. wykonany przez Ecorys i Taylor Economics,

przedsięwzięcia w okresie 5 lat od zakończenia projektów – założono docelową wartość na poziomie 250 mln zł; w raporcie z ewaluacji z grudnia 2015 r. wskazano, że zgodnie z analizą baz danych beneficjenci realizują projekty z wkładem własnym na poziomie 72 mln zł.

- Dla celu szczegółowego „zwiększenie skuteczności wykorzystywania w gospodarce wyników badań dofinansowanych ze środków publicznych”
 - 198 transakcji, których przedmiotem będzie komercjalizacja B+R przeprowadzonych w ramach przedsięwzięcia – przy założonej docelowej liczbie 10 transakcji.
 - 329,3 mln zł z przychodów z komercjalizacji wyników B+R przeprowadzonych w ramach przedsięwzięcia – przy zakładanej wartości 330 mln zł do osiągnięcia w ciągu 5 lat od zakończenia projektów.
- Dla celu szczegółowego „Pobudzenie trwałej współpracy pomiędzy jednostkami naukowymi i przedsiębiorcami ukierunkowanej na wykorzystanie wyników badań w gospodarce.”
 - Według wyżej przywołanego raportu z ewaluacji z grudnia 2015 r. nie ma zagrożenia wykonania wskaźnika wpływu o wartości „4” dla liczby konsorcjów naukowych lub organizacji badawczych będących beneficjentami przedsięwzięcia, prowadzących działalność co najmniej przez 5 lat od zakończenia projektu - zgodnie z analizą bazy umów wartość ta została osiągnięta. Dyrektor Biura Dyrektora NCBR poinformował⁸³, że wartość tego wskaźnika będzie znana po złożeniu przez wykonawców projektów raportów *ex post*.

(dowód: akta kontroli str. 5072, 2903, 3399-3400)

W założeniach programu *Innotech* określono główne jego cele: zwiększenie liczby opracowanych i wdrożonych innowacji technologicznych, zwiększenie wydatków przedsiębiorstw na badania naukowe i prace rozwojowe służące gospodarce oraz wzmocnienie współpracy przedsiębiorstw z uczelniami i jednostkami badawczymi sektora publicznego.

Celami szczegółowymi do końca 2018 r. miały być: zwiększenie wydatków na B+R w co najmniej 300 innowacyjnych przedsiębiorstwach bazujących na zaawansowanych technologiach i biorących udział w programie, wdrożenie do praktyki gospodarczej co najmniej 300 rozwiązań innowacyjnych bazujących na zaawansowanych technologiach oraz nawiązanie współpracy pomiędzy jednostkami naukowymi i przedsiębiorstwami w co najmniej 300 przypadkach uczestników programu *Innotech*.

Wskaźniki produktu oraz ich wartości docelowe określono w założeniach programu *Innotech*. Na 30 czerwca 2017 r. osiągnięto następujące wartości tych wskaźników:

- 431 przedsiębiorstw biorących udział w programie *Innotech* – przy zakładanej w programie liczbie 500 przedsiębiorstw.
- 1022 zawiązane formy współpracy jednostek B+R z przedsiębiorstwami – przy zakładanej wartości docelowej 300.
- 774 innowacyjne rozwiązania technologiczne, przygotowane do wdrożenia – przy zakładanej wartości 300.
- 874 nowych miejsc pracy utworzonych w przedsiębiorstwie (w tym w działach B+R 288) w czasie trwania projektu – przy zakładanej wielkości 300.

⁸³ Pismo z 30 sierpnia 2017 r., znak WY/15018/08/2017.

Powyższe wskaźniki (oprócz liczby przedsiębiorstw biorących udział w programie) wynikają z danych przedstawianych przez beneficjentów w raportach po fazie A oraz w raportach końcowych.

Wskaźniki rezultatu oraz oddziaływania określono w Suplemencie 2 do programu *Innotech*. Ich wartości docelowe zaplanowano do osiągnięcia w 2020 r. (wskaźniki rezultatu) oraz w 2023 r. (wskaźniki oddziaływania). Źródło informacji do monitorowania stanowią mają raporty z wdrożenia oraz raporty ex-post.

Określone wskaźniki rezultatu odnoszą się do następujących kwestii:

- wzrostu wydatków na B+R w przedsiębiorstwach po zakończeniu finansowania projektów w ramach programu *Innotech* – wartość docelowa określona została na 20%,
- liczba innowacyjnych rozwiązań technologicznych wdrożonych po zakończeniu finansowania projektów w ramach programu *Innotech* – wartość docelowa określona została na 150 sztuk.
- liczba nowych miejsc pracy utworzonych w przedsiębiorstwie, w tym w działach B+R po zakończeniu realizacji projektu – wartość docelowa określona została na 390, w tym 39 w działach B+R.

Zaplanowane wskaźniki oddziaływania odnoszą się do następujących kwestii:

- zwiększenia udziału przychodów ze sprzedaży innowacyjnych produktów w strukturze przychodów przedsiębiorstw, które brały udział w programie – wartość docelową określono na 8%,
- liczby wspólnych projektów realizowanych przez jednostkę i przedsiębiorcę w wyniku nawiązanej współpracy jednostkami naukowymi i przedsiębiorstwami jako uczestnikami programu *Innotech* – wartość docelowa – 215 sztuk,
- efektywności ekonomicznej nakładów na B+R (stosunek przychodów ze sprzedaży innowacyjnych produktów do nakładów poniesionych na B+R w celu ich wytworzenia w ramach realizacji projektów w programie *Innotech* – określona wartość docelowa wynosi 100%.

NCBR nie posiada danych dotyczących wartości osiągniętych na dzień 30 czerwca 2017 r. wskaźników rezultatu i oddziaływania określonych w programie *Innotech*.

(dowód: akta kontroli str. 1486-1490,1511-1556)

3.2. Efekty wdrożenia (zastosowania) wyników na przykładzie 10 zbadanych projektów

Wykonawcy byli zobowiązani do przedstawiania danych w zakresie osiągnięcia zaplanowanych wartości podstawowych parametrów/wskaźników przedmiotu zastosowania (wdrożenia) w raportach końcowych oraz w raportach z wdrożenia wyników projektu lub „informacjach o wykorzystaniu wyników projektu celowego oraz efektach społecznych i gospodarczych prac wdrożeniowych”⁸⁴.

W zbadanych projektach złożone przez beneficjentów raporty z wdrożenia wyników projekty i informacje o wykorzystaniu wyników projektu celowego nie były przedmiotem oceny merytorycznej NCBR.

Umowy na dofinansowanie projektów realizowanych w ramach programów *Innotech* i *Demonstrator+* przewidywały uprawnienie dla NCBR do żądania zwrotu 30% dofinansowania na podstawie oceny raportu z wdrożenia (zawinione zaniechanie lub

⁸⁴ Wzory, wymagana treść tych raportów lub informacji określone zostały przez Ministra NiSW (rozporządzenia) lub przez NCBR. W zależności od programu/przedsięwzięcia obowiązywały różne terminy przekazania ich do NCBR.

niewłaściwe wykorzystanie wyników projektu). W odniesieniu do projektu realizowanego w ramach przedsięwzięcia *Demonstrator+* raport z wdrożenia został poddany formalnej ocenie opiekuna merytorycznego, którą zatwierdził kierownik właściwej sekcji w DZP. Ponadto dane o efektach programu *Innotech* i przedsięwzięcia *Demonstrator+* będą także wynikały z raportów „ex post” składanych przez beneficjentów po upływie pięciu lat od zakończenia realizacji projektów. Do czasu zakończenia kontroli NIK w żadnym z dwóch badanych w ramach tych programów projektów okres ten jeszcze nie upłynął.

Inicjatywa Technologiczna

W zbadanych dwóch projektach beneficjenci w raportach końcowych przedstawili syntetyczny (stosownie do obowiązującego wzoru) opis uzyskanych rezultatów oraz oświadczyli, że uzyskane rezultaty są zgodne z celami projektu wskazanymi w załączniku nr 1 do umowy pn. *Opis projektu i oczekiwanych efektów jego realizacji*. Raporty zostały ocenione przez ekspertów naukowych:

- W projekcie nr KB/88/12655/IT1-C/U/08, realizowanym przez Adamed Sp. z o.o., zewnętrzny ekspert merytoryczny oceniający raport końcowy stwierdził, że cel projektu został w pełni osiągnięty, a końcowym efektem realizacji celów szczegółowych było wskazanie i przetestowanie cząsteczek o najwyższym potencjale terapeutycznym, co jednoznacznie wskazuje na osiągnięcie pełnego sukcesu poprzez realizację w ten sposób również założonego celu głównego wymagającego jeszcze pewnych dalszych rutynowych działań technicznych i organizacyjnych.

Możliwość wykorzystania uzyskanych w projekcie wyników w gospodarce została oceniona na poziomie 4 z 5 pkt. dla projektu realizowanego przez Adamed Sp. z o.o. W tym zakresie ekspert stwierdził jednak, że fakt opatentowania części wyników nie czyni jeszcze z opracowania produktów użytecznego materiału handlowego, bo choć potencjał wdrożeniowy efektów uzyskanych podczas realizacji tego projektu „jest niezwykle wysoki, ale niestety ciągle jeszcze dość odległy”.

- W kwestionariuszu oceny raportu końcowego projektu nr KB/116/13245/IT1-B/U/08, realizowanego przez Sport Medica SA, ekspert zewnętrzny ocenił zgodność zakresu merytorycznego z umową, stwierdzając m.in. „że prace wskazujące na przyszłe wdrożenia uzyskanych wyników obejmowały przygotowanie podręczników do oprogramowania i ochrony znaków towarowych.”
- Możliwość wykorzystania uzyskanych w projekcie wyników w gospodarce została oceniona na maksymalnym poziomie (5 pkt.) z uwagi na możliwość wykorzystania wyników przez lekarzy ortopedów w ośrodkach szpitalnych, zwiększenia liczby operacji chirurgicznych i ograniczenia komplikacji i nieudanych zabiegów operacyjnych.

Eksperti merytoryczni w obu przypadkach uznali projekty za wykonane zgodnie z umowami i w kwestionariuszach oceny merytorycznej raportu końcowego dokonali oceny w zakresie czterech kryteriów⁸⁵. Oba projekty otrzymały łączną ocenę 18 pkt. z 20 możliwych, co uplasowało je na „wysokim poziomie”.

(dowód: akta kontroli str. 4504-4521, 4194-4220)

⁸⁵ Kryteria: 1/ Ocena zastosowanych metod badawczych; 2/ Wartość naukowa wyników projektu i ich znaczenie dla rozwoju nauki; 3/ Ocena możliwości wykorzystania uzyskanych w projekcie wyników w gospodarczych; 4/ Ocena rodzaju i miejsca prezentacji lub upowszechniania wyników.

Beneficjenci, zgodnie z obowiązkiem wynikającym z umów o dofinansowanie przestali raporty z wdrożenia wyników projektu⁸⁶, w terminie 30 dni po upływie dwóch lat od daty zakończenia ich realizacji:

- Adamed Sp. z o.o. w raporcie z wdrożenia wyników projektu stwierdził niezgodność osiągniętych rezultatów z planowymi we wniosku, mimo wykonania wszystkich prac badawczych. Przedsiębiorca stwierdził, że pojawienie się toksyczności związku innowacyjnego jest kwalifikowane jako ryzyko badawcze. Pozostałe interesujące molekuly zidentyfikowane w ramach projektu nie są jeszcze na etapie rozwoju umożliwiającym dokonanie formalnego wdrożenia. Beneficjent w związku z powyższym nie określił przedmiotów wdrożenia oraz ich mierników i rezultatów oraz uzyskanych wielkości zgodnie z wymogami określonymi w raporcie z wdrożenia.
- Sport Medica SA w raporcie z wdrożenia wyników projektu wskazał, że rezultaty poszczególnych projektowych zadań są zgodne z założonymi we wniosku celami projektu, lecz rezultaty prac wdrożeniowych nie są zgodne z planowanymi. Beneficjent wskazał, że wdrożenie opracowanego systemu do praktyki klinicznej wykonawcy projektu, jak i ośrodków partnerskich zostało zahamowane przez funkcjonujący aktualnie w polskim środowisku ortopedycznym standard planowania przedoperacyjnego leczenia deformacji palucha koślawego opartego na analizie dwuwymiarowych zdjęć RTG. Beneficjent zadeklarował, że działania planowane i realizowane w obszarze wiedzy i komercjalizacji wyników będą koncentrować się w przewidywalnej przyszłości na wykorzystaniu wyników projektu jako podstawa działań edukacyjnych, a „po zbudowaniu świadomości” – na intensyfikacji działań dotyczących prób komercjalizacji samego rozwiązania technologicznego.

W wyniku kontroli przeprowadzonej przez NCBR przy udziale eksperta naukowego w siedzibie Sport Medica SA stwierdzono, że projekt w części nie został zrealizowany. W konsekwencji beneficjent m.in. nie osiągnął oczekiwanych efektów w zakresie komercjalizacji wyników badań, w tym nie dokonał planowanej sprzedaży licencji na oprogramowanie, dedykowanego sprzętu komputerowego z oprogramowaniem specjalnym, nie zorganizował w planowanej liczbie szkoleń i konferencji poświęconych deformacjom kończyny dolnej i sposobom ich leczenia.

Z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Biura Dyrektora Centrum Joanny Bis wynika⁸⁷, że zgodnie z zapisami umów o dofinansowanie raporty z wdrożenia składane były w celach informacyjnych i nie podlegały ocenie. Były natomiast wykorzystywane dla celów ewaluacyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 2919, 4231-4237, 4601-4625)

Projekty celowe

W przypadku projektów celowych beneficjenci zostali zobowiązani do osiągania parametrów przedmiotu umów (określonych w załącznikach nr 1), co według wyjaśnień Dyrektora Działu DZP Anny Ostapczuk⁸⁸ było przedmiotem weryfikacji podczas oceny raportów końcowych.

W zbadanych sześciu projektach eksperci merytoryczni oceniający raporty końcowe uznali projekty za wykonane zgodnie z umowami i w kwestionariuszach oceny merytorycznej ocenili m.in., że osiągnięto zaplanowane cele projektu, wskazując w niektórych przypadkach⁸⁹ na opóźnienia zadań i niepełną ich realizację. Dokonali

⁸⁶ W celach informacyjnych – zgodnie z postanowieniami umów o dofinansowanie w ramach IT-1.

⁸⁷ Pismo z 10 sierpnia 2017 r., znak WY/14078/08/2017.

⁸⁸ Pismo z 6 czerwca 2017 r., znak NK:WY/10048/06/2017.

⁸⁹ Np. w projekcie nr 03964/C.ZR6-6/2007.

również oceny projektów w zakresie czterech kryteriów, z których jedno dotyczyło oceny „możliwości wykorzystania uzyskanych w projekcie wyników w gospodarce”. Cztery skontrolowane projekty otrzymały za to kryterium najwyższą ocenę – 5 pkt., a dwa projekty – 4 pkt.

Zgodnie z postanowieniami rozporządzeń Ministra NiSW oraz umowami o ich dofinansowanie beneficjent był zobowiązany do przedłożenia informacji o wykorzystaniu wyników projektu oraz efektach społecznych i gospodarczych prac wdrożeniowych w terminie 14 dni od upływu roku od uznania umowy za wykonaną (według określonego wzoru). W konsekwencji przyjęcia takiego rozwiązania termin na przesłanie tych informacji zależał od daty rozliczenia projektu.

Informacje o wykorzystaniu wyników projektów celowych we wszystkich sześciu zbadanych projektach celowych zostały przesłane przez przedsiębiorców z opóźnieniem wynoszącym od 4 miesięcy do prawie dwóch lat⁹⁰. We wszystkich przypadkach nastąpiło to po wcześniejszych monitach przesłanych przez NCBR do zobowiązanych przedsiębiorców, przy czym w przypadku największych opóźnień, monit ze strony NCBR następował dopiero po upływie kilkunastu miesięcy od terminu, w którym beneficjent powinien spełnić powyższy obowiązek sprawozdawczy. W tych przypadkach odpowiedź beneficjenta nastąpiła w ciągu miesiąca od wystosowania monitu. Np. *Informacja o wykorzystaniu wyników projektu celowego oraz efektach społecznych i gospodarczych prac wdrożeniowych* została przesłana przez Zakłady Naprawcze Taboru Kolejowego w Mińsku Mazowieckim SA (nr umowy 04353/C.ZR6-6/2009) 19 stycznia 2015 r. – prawie z rocznym opóźnieniem. Wykonawca otrzymał od NCBR wezwanie do złożenia tej informacji dopiero 10 miesięcy po upływie wymaganego terminu w dniu 15 grudnia 2014 r.

Z przesłanych informacji o wykorzystaniu wyników projektu celowego oraz o efektach społecznych i gospodarczych prac wdrożeniowych wynika, że w czterech na sześć zbadanych projektach celowych nie wprowadzono do produkcji lub do sprzedaży wyrobu powstałego w efekcie realizacji projektu, a w jednym projekcie wprowadzono go częściowo:

- Beneficjent - Zakłady Naprawcze Taboru Kolejowego w Mińsku Mazowieckim SA (nr umowy - 04353/C.ZR6-6/2009) wykazał, że wdrożył do sprzedaży elektryczny zespół trakcyjny o określonych parametrach technicznych, lecz osiągnięta wielkość sprzedaży wyrobu powstałego w efekcie realizacji projektu wyniosła 36 mln zł netto; beneficjent nie określił dalszej spodziewanej sprzedaży (we wniosku wartość sprzedaży określono na 378 mln zł). NCBR nie posiadało dodatkowych informacji odnośnie zmiany wartości produkcji i sprzedaży.
- W dwóch przypadkach (umowa nr 04300/C.ZR6-6/2009 i nr 04305/C.ZR6-6/2009) PZL-Kalisz SA poinformował, iż konieczne jest uzyskanie certyfikatów dla silników wyprodukowanych w wyniku realizacji obu projektów celowych. W przypadku pierwszej umowy beneficjent wskazał, że w wyniku realizacji prac wdrożeniowo-inwestycyjnych, wyprodukowano dwa silniki PZL-200 serii informacyjnej. Oświadczył, iż uzyskano planowane wartości podstawowych parametrów wdrożenia zgodnie z załącznikiem nr 1 do umowy, za wyjątkiem uzyskania wielkości produkcji i sprzedaży po pierwszym roku od zakończenia. Poinformował, że planowana produkcja i sprzedaż jest uzależniona od zatwierdzenia certyfikacji silnika przez władze nadzoru lotniczego EASA⁹¹, co jest związane z koniecznością przystosowania stoiska do przeprowadzenia prób długotrwałych oraz wprowadzenia

⁹⁰ PESA Bydgoszcz SA Holding (nr umowy 04425/C.ZR6-6/2009) złożył w dniu 23 maja 2017 roku (prawie 2 lata po terminie wynikającym z umowy). NCBR wezwało beneficjenta do złożenia informacji w dniu 16 maja 2017 r. (w trakcie niniejszej kontroli NIK).

⁹¹ European Aviation Safety Agency (Europejska Agencja Bezpieczeństwa Lotniczego)

wszelkich niezbędnych zmian w silniku wynikłym w trakcie certyfikacji. Proces certyfikacji i prace z nim związane nie były przedmiotem projektu celowego.

Podobnie w przypadku drugiego projektu PZL-Kalisz wskazał, że projekt został wdrożony. Efektem projektu jest wykonanie dwóch sztuk silników serii informacyjnej ASz-62-IR-16E. Wykonanie produkcji kolejnych egzemplarzy beneficjent uzależnia od uzyskania certyfikatu na dopuszczenie przedmiotowego do eksploatacji na samolocie An-2. W dniu 8 sierpnia 2016 r. beneficjent zawarł umowę z Instytutem Lotnictwa z terminem do 8 maja 2017 r. „na prace certyfikacyjne płatowcowej instalacji paliwowej samolotu An-2 z silnikiem wtryskowym typu ASz-62-IR-16E w celu uzyskania Rozszerzenia Certyfikatu Typu (STC-Supplementary Type Certificate) na samolot”.

Według Zastępcy Dyrektora Centrum⁹² NCBR nie posiada wiedzy, czy powyższe certyfikaty są niezbędne do osiągnięcia celów projektu, czy proces certyfikowania prowadzony jest przez beneficjentów rzetelnie i celowo. Wskazano jednocześnie, że Centrum planuje weryfikowanie danych przedstawionych w informacjach o wykorzystaniu wyników projektu celowego oraz efektach społecznych i gospodarczych prac wdrożeniowych za pośrednictwem oceny eksperckiej oraz spotkań z wykonawcami.

- W przypadku projektu nr 04425/C.ZR6-6/2009 dotyczącego uniwersalnej lokomotywy elektrycznej wielosystemowej o budowie modułowej, na prędkość powyżej 200km/h beneficjent Pojazdy Szynowe PESA Bydgoszcz SA w przesłanej informacji oświadczył, że zadania wdrożeniowo-inwestycyjne zostały w pełni zrealizowane w trakcie realizacji projektu. Z Informacji wynika, iż nie osiągnięto żadnej sprzedaży w okresie 12 miesięcy po rozliczeniu projektu, natomiast spodziewana jest sprzedaż w ciągu roku od złożenia Informacji na poziomie 26 mln zł. Beneficjent wykazał dodatkowo, iż w związku z realizowanym projektem uzyskał w Polsce ochronę na dwa wzory użytkowe⁹³ oraz wynalazek⁹⁴, a także obowiązujący w UE wzór przemysłowy⁹⁵.
- PZL-Świdnik SA (nr umowy 03964/C.ZR6-6/2007) wskazał, że kolejnym etapem prac realizowanych po zakończeniu projektu było wykonanie kompletu łopat wirnika nośnego umożliwiającego wykonanie wstępnych prób w locie, które potwierdziły wartości parametrów uzyskanych w projekcie na drodze obliczeń numerycznych. Kolejnych serii prób nie wykonano, gdyż w listopadzie 2012 r. producent materiałów prepregowych użytych w projekcie poinformował swoich klientów, że z powodu poddostawcy komponentów wycofuje z produkcji te materiały, które są kluczowe we wdrażanym projekcie. Konieczność zmiany materiału wiąże się z koniecznością ponownego uruchomienia badań materiałowych oraz prób dowodowych. W związku z powyższym beneficjent nie rozpoczął produkcji seryjnej i sprzedaży nowych łopat oraz stateczników.
(dowód: akta kontroli str.431-436, 744-749,1055-1057,1350-1353)

Realizacja produkcji i sprzedaż po roku od zakończenia sprzedaży nastąpiła w projekcie nr 03877/C.ZR6-6/2006, przeprowadzonym przez wnioskodawcę NEWAG Gliwice SA⁹⁶. Przedsiębiorca w informacji o wynikach projektu celowego podał, że w pierwszej połowie 2014 r. zrealizował dostawę ośmiu lokomotyw typu E6ACT oraz podpisał kolejny kontrakt (w umowie określono minimum jeden

⁹² Pismo z dnia 15 września 2017 r., znak WY/16233/09/2017.

⁹³ Moduł toalety W.121550 (PL 67875) Polska oraz Korpus zbiornika paliwa lokomotywy spalinowej W.124518 Polska

⁹⁴ Absorber pojazdu szynowego P.412437 Polska

⁹⁵ Lokomotywa Gama 002173419-0001 UE

⁹⁶ Dawne Zakłady Naprawcze Lokomotyw Elektrycznych SA w Gliwicach.

egzemplarz nowej lokomotywy). Wartość sprzedaży uzyskana w okresie 12 miesięcy z tytułu sprzedaży lokomotyw będących przedmiotem projektu (w tym udoskonalonych, zmodyfikowanych) wyniosła 105,5 mln zł, a spodziewana wartość sprzedaży w ciągu 12 miesięcy od dnia sporządzenia informacji wyniesie (dla lokomotywy w wersji E6DCF-DP) - 58,8 mln zł. Oszacował, że wyprodukowanie 9 lokomotyw dało zatrudnienie 60 pracownikom produkcyjnym i 20 pracownikom zaplecza technicznego przez rok czasu. Wysokość nakładów na realizację projektu wraz z poniesionymi po złożeniu raportu końcowego wyniosła 21,6 mln zł. Prototyp lokomotywy E6ACT otrzymał wyróżnienie na Międzynarodowych Targach Kolejowych TRAKO 2009.

W każdym z powyższych przypadków beneficjenci w informacjach o wynikach projektu celowego wykazali, że wdrożenie projektu w zakresie przewidzianym w umowie zostało w pełni zrealizowane w chwili sporządzania raportu końcowego.

(dowód: akta kontroli str. 431-436, 744-749, 1055-1057, 1350-1353, 3793-3874, 3459, 3503, 3540, 3721-37233707-3712)

Demonstrator+

PESA Bydgoszcz SA, stosownie do wymogów odniosła się w raporcie końcowym⁹⁷ do wdrożenia/zastosowania oraz komercjalizacji wyników prac B+R. W raporcie z 15 lutego 2016 r. wskazał, że wdrożenie nastąpiło u przedsiębiorcy, który był liderem projektu, a wynik projektu stanowi innowacyjność w skali przedsiębiorstwa, rynku i kraju. Jako efekty komercjalizacji podał dostawę 45 niskopodłogowych tramwajów typu 128N do m.st. Warszawy oraz kolejne kontrakty⁹⁸ (z informacji przedstawionych we wniosku o dofinansowanie wynika, że powyższa umowa na dostawę tramwajów dla m.st. Warszawy została zawarta przed przystąpieniem do konkursu o dofinansowanie projektu). W punkcie dotyczącym analizy rynku (pkt 6.6) podał, że opracowany projekt całkowicie niskopodłogowego tramwaju wykorzystujący innowacyjne rozwiązania to pierwszy krajowy pojazd tego typu, który dotychczas nie ma odpowiednika w produktach rodzimej konkurencji i po raz pierwszy został zaoferowany przez polską firmę w przetargach prowadzonych poza granicami Polski (Paryż, Bruksela, Lozanna, Antalya). Przedsiębiorca wskazał, że opracowanie pojazdu z całkowicie niską podłogą okazało się przedsięwzięciem trudnym od strony technicznej, co ma odzwierciedlenie w cenie tramwaju.

Stosownie do wymogów raportu końcowego (pkt 9) PESA Bydgoszcz SA podała wartości realizacji wskaźników obowiązkowych (ustalonych w umowie) oraz fakultatywnych - produktu i rezultatu, osiągnięte od początku realizacji projektu. Z przedstawionych danych wynika, że stopień realizacji wskaźników uzyskał poziom co najmniej 100% wartości docelowej. I tak wartość wskaźników obowiązkowych była następująca: liczba instalacji pilotażowych/demonstracyjnych – 1 szt.; wartość prywatnych wkładów finansowych i rzeczowych – 6,0 mln zł; wartość przychodów z komercjalizacji wyników B+R (do osiągnięcia w okresie 5 lat od zakończenia projektu) – 283 mln zł. Wartość fakultatywnych wskaźników wyniosła: wielkość poniesionych wydatków – 11,2 mln zł, opracowanie kompletu⁹⁹ dokumentacji pozwalającej na wybudowanie prototypu przedmiotowego tramwaju – 1 komplet, wybudowanie prototypu przedmiotowego tramwaju odpowiadającego założeniom dokumentacji projektowej – 1 sztuka; opracowanie dokumentacji z badań

⁹⁷ Raport końcowy pierwotnie został przedstawiony z opóźnieniem w dniu 27 lipca 2015 r. i zawierał szereg braków. PESA była dwukrotnie wzywana do ich uzupełnienia i ostatecznie poprawiony raport końcowy z 15 lutego 2016 r. został formalnie przyjęty przez NCBR w dniu 22 lutego 2016 r.

⁹⁸ Kontrakt na kolejne 5 szt. tramwaju typu 128N i następnie 30 szt. typu 134N (w którym wykorzystano szereg rozwiązań technicznych opracowanych w ramach realizacji projektu - tramwaj całkowicie niskopodłogowy na wózkach bezosiowych, ale z trzema członami, zamiast pięciu) dla m. st. Warszawy oraz umowa na 5 szt. tramwaju dla miasta Gdańsk (typ 128NG).

materiałowych i statycznych pojazdu – 1 sztuka; uzyskanie homologacji pojazdu – 1 szt.

Z raportu końcowego wynika, że w okresie 2012 -2014 realizacja projektu nie miała wpływu na utworzenie nowych miejsc pracy w sektorze wysokich i średnich technologii oraz na stanowiskach naukowo-badawczych.

Ekspert merytoryczny na podstawie raportu końcowego pozytywnie ocenił gospodarczą i społeczną użyteczność rezultatu projektu oraz zasadność przyjętego modelu komercjalizacji wyników prac B+R.

(dowód: akta kontroli str. 4835-4874)

W raporcie z wdrożenia beneficjent stwierdził m.in., że projekt osiągnął sukces komercjalizacyjny już w pierwszym roku od jego zakończenia. Rezultatem było poszerzenie asortymentu produkcyjnego beneficjenta oraz umocnienie jego konkurencyjności „na danym rynku”. Podał parametry innowacyjności: typ produktowy, o charakterze średnim (przyrostowym)¹⁰⁰, innowacyjność w skali kraju. Wśród efektów ekonomicznych wdrożenia przedsiębiorca wskazał: zgłoszenie układu aktywnego sterowania z niezależnie obracającymi się kołami napędowego wózka pojazdu szynowego (autorskie i innowacyjne rozwiązanie), „znaczący wzrost przychodów ze sprzedaży nowych produktów”, całkowity udział w rynku krajowym na tego typu pojazd, podniesienie pozycji konkurencyjnej jako jedyne go producenta takiego taboru w kraju. Wskazał jednocześnie na dotychczasowy brak eksportu tramwaju i na uczestnictwo przedsiębiorcy w zagranicznych przetargach.

(dowód: akta kontroli str. 4951-4975)

Innotech

Rafineria Nafty Jedlicze SA¹⁰¹ w przesłanym 31 stycznia 2017 r. raporcie z wdrożenia poinformowała, że komercjalizacja wyników projektu nie została zrealizowana w zaplanowanym kształcie. Rezultatem projektu miało być wprowadzenie na rynek 30 nowych produktów. W pierwszym okresie wdrożenia przygotowano ofertę na 12 produktów, z których tylko jeden znalazł klienta ze względu na specyficzne właściwości. Wyprodukowano 7,28 ton oleju hartowniczego, natomiast sprzedaż wyniosła 5,47 ton. Zysk netto określono na 2,1 tys. zł. Początkowo na etapie wnioskowania planowano produkcję i sprzedaż na poziomie 500 ton produktów w 2015 roku do 3700 ton w 2019 roku, a zysk określono na 1 438 tys. zł w 2015 roku do 10 645 tys. zł w 2019 r. Beneficjent wyjaśnił, iż czynnikiem decydującym o znacznie mniejszym od planowanego wprowadzenia na rynek nowych produktów opracowanych w ramach projektu, był brak opłacalności ekonomicznej. Beneficjent wskazał, iż rezultatami projektu są poszerzenie asortymentu produkcyjnego podmiotu wdrażającego oraz wejście podmiotu wdrażającego na nowe rynki zbytu. Z informacji zawartych w przekazanym raporcie wynika, iż nakłady faktycznie poniesione na wdrażanie wyniosły 30,5 tys. zł. (wartość nakładów inwestycyjnych własnych zaplanowanych we wniosku do poniesienia przez Rafinerię Nafty Jedlicze SA na uruchomienie produkcji miała wynieść 3 mln zł). Raport z wdrożenia zawiera również informacje o wartości nakładów na działalność badawczo-rozwojową rok po zakończeniu realizacji projektu, która zmalała z 1 200 mln zł do 807,5 mln zł, a także o zatrudnieniu w działach B+R, które zmniejszyło się z 9,5 na 6 osób, przy równoczesnym zwiększeniu liczby wszystkich zatrudnionych ponad dwukrotnie z 304

¹⁰⁰ Tzn. modernizowany produkt prowadzące do zmiany charakteru przedsiębiorstwa.

¹⁰¹ Od 5 stycznia 2015 r. ORLEN Południe Spółka Akcyjna. Pisma informujące o połączeniu w drodze przejęcia przez Rafinerię Trzebinia SA (Spółka przejmująca) spółki Rafineria Nafty Jedlicze SA (Spółka przejmowana) z dnia 31 października 2014 r.

osób na 634. Powyższe informacje mogą być pomocne do monitorowania wskaźników rezultatu, jednakże nie stanowią ich odzwierciedlenia.¹⁰²

(dowód: akta kontroli str. 1503-1509)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. NCBR nierzetelnie monitorowało efekty ekonomiczne i społeczne zbadanych projektów celowych i nie podejmował analizy efektów udzielonej pomocy ze środków publicznych.

NCBR ograniczyło się do odbioru informacji o wykorzystaniu wyników projektu oraz efektach społecznych i gospodarczych prac wdrożeniowych, przy czym nie były one przysyłane w wymaganym terminie. Zawarte w tych informacjach dane dotyczące parametrów wdrożenia nie były w NCBR weryfikowane pod względem ich zgodności ze stanem faktycznym. Nie weryfikowano też deklaracji o zaistnieniu niezależnych od beneficjenta okoliczności, powodujących nieosiągnięcie parametrów wdrożenia określonych w umowie o dofinansowanie. Zaniechanie tych działań uniemożliwiało ustalenie, czy w poszczególnych przypadkach zaistniały podstawy do zastosowania kary umownej z tytułu niez uzyskania tych parametrów (§ 9 ust. 2 oraz § 9 ust. 5 umowy o dofinansowanie).

W czterech projektach celowych faktycznie nie osiągnięto parametrów przedmiotu wdrożenia, określonych w załączniku nr 1 do umów o dofinansowanie, bowiem nie wprowadzono do produkcji lub do sprzedaży produktu powstałego w efekcie realizacji projektu. W piątym zbadanym projekcie parametry wdrożenia osiągnięto jedynie częściowo. NCBR na podstawie opinii opiekuna merytorycznego umowy, opiekuna finansowego i eksperta zewnętrznego oceniającego raport końcowy z realizacji projektu - uznało umowy za wykonane.

Według wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Biura Dyrektora Centrum Joanny Bis¹⁰³ zapisy zawarte w § 9 ust. 5 umowy pozwalają na naliczenie kar umownych pod warunkiem niez uzyskania parametrów wykazanych w załączniku nr 1 do umowy i wykazanych w pkt. L raportu końcowego, które beneficjent miał obowiązek wdrożyć (zastosować) do dnia zakończenia umowy. NIK nie podziela takiego stanowiska jako niemającego podstaw w postanowieniach umów o dofinansowanie. Należy zauważyć, że NCBR w pięciu z sześciu projektów celowych nie miało podstaw do rezygnacji z naliczania kar umownych i uznania umów za wykonane, bowiem nie została spełniona przesłanka § 12 ust. 1 pkt 2 umowy o dofinansowanie. Postanowienie to stanowi, że umowę można uznać za wykonaną w przypadku wdrożenia (zastosowania) wyników badań przemysłowych (stosowanych) i prac rozwojowych w innym zakresie niż przewiduje umowa, ale jedynie pod warunkiem, że NCBR (który wszedł w prawa Ministra NiSW) uzna, że zmiana zakresu została spowodowana nadzwyczajną zmianą stosunków gospodarczych, których wnioskodawca nie mógł przewidzieć. NCBR w zbadanych projektach celowych nie podejmowało decyzji w tym zakresie i nie podejmowało starań, by ocenić przyczyny nieosiągnięcia wymaganego zakresu wdrożenia.

Treść informacji o wykorzystaniu wyników projektu celowego oraz o efektach społecznych i gospodarczych prac wdrożeniowych wskazuje zróżnicowane powody nieosiągnięcia parametrów wdrożenia w poszczególnych przypadkach. Informacje te zawierały jednak jedynie oświadczenia beneficjentów, bez

¹⁰² Wskaźnik (miernik) rezultatu dotyczący wydatków na B+R w przedsiębiorstwach po zakończeniu finansowania projektów w ramach programu jest wyrażony w procentach. Natomiast wskaźnik dotyczący zatrudnienia w przedsiębiorstwach dotyczy miejsc pracy nowoutworzonych.

¹⁰³ Pismo z dnia 15 września 2017 r., znak WY/16233/09/2017

udokumentowania zaistniałych przyczyn nieosiągnięcia tych parametrów. Brak działań ze strony NCBR służących ocenie wiarygodności przekazywanych w powyższym zakresie danych i informacji było w tej sytuacji działaniem nierzetelnym i niecelowym, pozbawiającym możliwości wyegzekwowania kar umownych w uzasadnionych przypadkach.

W ocenie NIK, brak monitorowania informacji o efektach ekonomicznych i społecznych projektów celowych, a jednocześnie niedokonywanie kompleksowej analizy efektów udzielanej pomocy ze środków publicznych - uniemożliwiało ocenę skuteczności tej formy pomocy publicznej w ramach *Projektów celowych*.

(dowód: akta kontroli str.2866-2876)

2. Niedokonywanie oceny raportów z wdrożenia w programie *Innotech* przez NCBR było działaniem nierzetelnym. Z wyjaśnień NCBR z dnia 24 sierpnia 2017 r.¹⁰⁴ wynika, że „aktualnie prowadzone są działania zmierzające do powołania zespołu ds. oceny wdrożeń na poziomie całego NCBR (w tym w ramach *Innotech*)”, jednak należy wskazać iż ocena raportów przewidziana była już na etapie podpisywania umowy o dofinansowanie w §16 pkt 4 (w zbadanym projekcie był to lipiec 2012 r.), a zatem nieokreślenie dotychczas zasad oceny oraz składu zespołu, czy sposobu wyboru odpowiedniego eksperta należy uznać za nieuzasadnioną zwłokę. Ocena raportów jest bowiem jednym z kluczowych elementów oceny efektów wdrażania, a jednocześnie zgodnie z przywołanym zapisem umowy stanowi podstawę do ewentualnego żądania zwrotu 30% dofinansowania, w przypadku gdy zaniechanie wdrożenia nastąpiło z winy wykonawcy.

(dowód: akta kontroli str.1486-1488, 1837-1847)

Uwagi dotyczące
badanej
działalności

1. W przedsięwzięciu *Demonstrator+* przy przewidzianym wkładzie środków publicznych w wysokości 500 mln zł założono wsparcie jedynie dla 10 instalacji pilotażowych/demonstracyjnych służących testowaniu rozwiązań będących wynikiem prac badawczo-rozwojowych, zbudowanych w ramach tego przedsięwzięcia. Świadczy to o tym, że miało być ono skierowane do dużych przedsiębiorstw, które i tak miały największy potencjał B+R. Potwierdzają to wyjaśnienia Dyrektora Biura Dyrektora Centrum, w których wskazano że przedsięwzięcie miało na celu realizację dużych zintegrowanych projektów badawczo-rozwojowych i że w większości realizowane będą przez duże przedsiębiorstwa i ich sala będzie znaczna. Faktycznie jednak w ramach konkursu dofinansowano 671 instalacji na podstawie 45 umów. Zatem założenia dla tego przedsięwzięcia nie zostały właściwie ocenione i oszacowane w stosunku do potrzeb rynku.

Przy konstruowaniu założeń przedsięwzięcia *Demonstrator+*, NCBR nie wykorzystało rekomendacji zawartych w opracowaniu ewaluacyjnym z 2012 r. dotyczącym przedsięwzięcia *Inicjatywa Technologiczna-1* (wykonanym przez Taylor Economics Ltd.). Wskazywały one na zasadność ograniczenia możliwości ubiegania się o dofinansowanie dużych podmiotów lub dopuszczenia do finansowania jedynie projektów o bardzo wysokim poziomie innowacyjności. Rekomendacje dotyczące finansowania przedsiębiorstw tej samej wielkości w ramach danej interwencji oraz wspierania projektów bardziej ryzykownych (charakteryzujących się większą innowacyjnością przynajmniej na skalę krajową i niezapewniających zbyt szybkiego i wysokiego zwrotu – bo takie mogłyby być sfinansowane przez samego wnioskodawcę) - wskazywała także Sekcja Studiów, Analiz i Ewaluacji w NCBR w opracowaniu dotyczącym efektów projektów celowych w 2015 r.

¹⁰⁴ Pismo z dnia 24 sierpnia 2017 r., znak WY/14478/08/2017

2. Stopień zastosowania innowacji, które były przedmiotem skontrolowanych projektów, był niski. Sześć na dziesięć projektów w ogóle nie przyniosło takich efektów i nie nastąpiła komercjalizacja sfinansowanych ze środków publicznych badań, a w dwóch kolejnych takie efekty osiągnięto jedynie częściowo.

Zastosowanie wyników w gospodarce wystąpiło w całości w projektach 03877/C.ZR6-6/2006 i UOD-DEM-1-493/001, natomiast częściowo nastąpiło to w projektach 04353/C.ZR6-6/2009 oraz INNOTECH-K1/IN1/62/149772/NCBR/12. W pozostałych sześciu przypadkach do zakończenia niniejszej kontroli wdrożenie wyników badań w działalności gospodarczej przedsiębiorców w ogóle nie nastąpiło. Jeden beneficjent nie zrealizował wszystkich zadań (co wykazała kontrola NCBR), a w konsekwencji nie opracował produktu, który mógłby być przedmiotem wdrożenia w gospodarce. Kolejny przedsiębiorca, mimo potwierdzenia przez NCBR osiągnięcia celu projektu, nie zdołał osiągnąć zaplanowanych wyników badań umożliwiających ich komercjalizację. W przypadku dwóch projektów celowych beneficjent zgłosił do NCBR konieczność oczekiwania na stosowne certyfikaty, by móc rozpocząć produkcję i sprzedaż produktów. Kolejny przedsiębiorca wskazał na problemy związane z trudnościami zakupu komponentów niezbędnych do wprowadzenia produktu do produkcji seryjnej. W szóstym przypadku jako powód braku wdrożenia podano brak zainteresowania produktem na rynku.

NIK zauważył szczególnie niski poziom zastosowania w działalności beneficjentów efektów realizowanych *Projektów celowych*. Z sześciu zbadanych projektów tylko w jednym przypadku w pełni osiągnięto parametry wdrożenia i wprowadzono do produkcji produkt będący przedmiotem projektu.

**Ocena
częstkowa**

Projekty innowacyjne, dofinansowane ze środków publicznych, w istotnym stopniu osiągnęły cele związane z etapem działalności badawczo-rozwojowej. Skontrolowane projekty w większości nie osiągnęły w ogóle (sześć) lub osiągnęły częściowo (dwa) założone i określone w umowach parametry wdrożenia.

NIK ocenia negatywnie zaniedbanie monitoringu i analizy efektów udzielonej pomocy publicznej, jak również nieegzekwowanie od beneficjentów zarówno rzetelnej informacji w zakresie parametrów wdrożenia, jak i skutecznej komercjalizacji dofinansowanych badań. Bardzo niski stopień zastosowania w działalności beneficjentów produktów osiągniętych w ramach skontrolowanych projektów świadczy o potrzebie podjęcia działań służących identyfikacji przyczyn i poprawie skuteczności udzielanej pomocy.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 *ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli*¹⁰⁵, wnosi o:

- 1) podjęcie analizy zasad oceny wniosków o dofinansowanie w poszczególnych programach w celu ich skorygowania pod względem transparentności i spójności oraz eliminacji uznaniowych elementów oceny, a także adekwatności systemu punktacji do celów programów;
- 2) przeanalizowanie wzorów umów o dofinansowanie pod względem występujących w nich ograniczeń lub niespójności w określaniu obowiązków

¹⁰⁵ Dz.U. z 2012 r., poz.82 ze zm.

beneficjentów oraz zapewnienie wprowadzania do poszczególnych umów postanowień uwzględniających specyfikę danego projektu;

- 3) przeanalizowanie stosowanych w umowach o dofinansowanie systemu kar umownych pod względem wprowadzenia większego ich zróżnicowania, pozwalającego na bardziej elastyczne reagowanie w sytuacji niewywiązywania się przez beneficjentów z warunków realizacji projektów (bez potrzeby wypowiedzania umowy i zwrotu wszystkich otrzymanych środków);
- 4) zapewnienie skutecznego procesu analizowania zasadności nałożenia kar umownych w przypadku stwierdzonych nieprawidłowości oraz niezwłocznego egzekwowania ich;
- 5) zapewnienie skutecznej organizacji procesu nadzoru nad prawidłowością realizacji projektów, na które udzielono dofinansowania;
- 6) wprowadzenie mechanizmów skutecznej oceny w trakcie realizacji projektów zasadności zgłaszanych wniosków o zmiany zakresu rzeczowego projektów, warunków finansowania lub terminów wykonania, w kontekście dalszego finansowania projektu oraz identyfikacji ryzyk związanych z założonymi celami;
- 7) zapewnienie opiekunom projektów dostępu do pełnych i rzetelnych danych o kosztach kwalifikowanych i prawidłowej realizacji harmonogramu rzeczowo-finansowego;
- 8) wprowadzenie mechanizmów szczegółowej analizy przez opiekunów finansowych sprawozdań z audytu i kontroli finansowej jako jednego ze źródeł informacji o sposobie realizowania projektu przez beneficjentów;
- 9) zapewnienie wykonywania przez beneficjentów obowiązku przekazywania sprawozdań z obowiązkowego audytu zewnętrznego w terminach wynikających z przepisów prawa;
- 10) podjęcie działań umożliwiających stworzenie systemu eliminacji podwójnego dofinansowania tych samych kosztów w ramach różnych projektów (np. poprzez bazę informatyczną);
- 11) wprowadzenie mechanizmów oceny merytorycznej raportów z wdrożenia wyników projektu oraz informacji o wykorzystaniu wyników projektu celowego oraz efektach społecznych i gospodarczych prac wdrożeniowych oraz egzekwowania od beneficjentów umownych obowiązków w tym zakresie.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

Obowiązek
poinformowania NIK o
sposobie
wykorzystania uwag i
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, dnia 2 marca 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Gospodarki,
Skarbu Państwa i Prywatyzacji

Dyrektor
Z up. Dariusz Szalkowski
Wicedyrektor (-)