



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Olsztynie

LOL.410.006.02.2017
P/17/016

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Olsztynie
ul. Artyleryjska 3e, 10-165 Olsztyn
T +48 89 678 82 00, F +48 89 678 82 30
lol@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-69, 10-950 Olsztyn

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 Delegatura w Olsztynie
Kontrolerzy	1. Izabela Kowalska-Jasiecka, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/64/2017 z 18 maja 2017 r. 2. Beata Saba, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/65/2017 z 18 maja 2017 r. 3. Adam Ruciński, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/81/2017 z 23 czerwca 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1-6)
Jednostka kontrolowana	Warmińsko-Mazurska Agencja Rozwoju Regionalnego S.A. w Olsztynie, 10-516 Olsztyn, Plac Gen. Józefa Bema 3 (dalej: „W-M ARR”, „Agencja” lub „IP II”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Zbigniew Ciechomski – Prezes Zarządu (dalej: „Prezes”) (dowód: akta kontroli str. 7)

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna

W okresie objętym kontrolą² W-M ARR prawidłowo realizowała zadania wynikające z umowy zawartej z Województwem Warmińsko-Mazurskim, polegające na udzielaniu przedsiębiorcom pomocy ze środków publicznych na cele związane z wdrażaniem innowacji. Agencja przestrzegała wytycznych przyjętych przez Instytucję Zarządzającą (tj. Zarząd Województwa Warmińsko-Mazurskiego, dalej: „IZ”), co umożliwiała wdrażanie innowacyjnych projektów, a także właściwy nadzór nad wydatkowaniem środków publicznych. Przyjęte kryteria dotyczące oceny wniosków o dofinansowanie zapewniały właściwą ich weryfikację w zakresie innowacyjności projektów. Prawidłowo dokonywano oceny formalnej i merytorycznej wniosków o dofinansowanie, jak również weryfikacji wniosków o płatność. Agencja przeprowadzała kontrole projektów w trakcie realizacji i na ich zakończenie, a od 2013 r. również kontrole ich trwałości.

Ustalono jednak, że 36 projektów zakończonych w latach 2008-2009 nie zostało ujętych w populacji przewidzianej do kontroli, a tym samym nie zostało skontrolowanych w okresie ich trwałości. Skutkiem tego Agencja nie posiada danych dotyczących tego, czy beneficjenci wywiązali się z zawartego w umowach o dofinansowanie obowiązku zachowania trwałości ww. projektów w okresie trzech lat od zakończenia ich realizacji.

W ocenie NIK nie można jednoznacznie stwierdzić, że środki publiczne przeznaczone na wdrożenie innowacyjnych projektów przyczyniły się do poprawy konkurencyjności przedsiębiorstw. Wskaźniki dotyczące konkurencyjności i innowacyjności beneficjentów, których projekty poddano szczegółowemu badaniu nie w pełni świadczą o poprawie ich kondycji ekonomicznej, mimo m.in. osiągnięcia wskaźników produktu i rezultatu i ich utrzymania w trakcie trwałości projektów.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

² Kontrolą objęto okres od 2011 do 2016 r., z uwzględnieniem zdarzeń wykraczających poza ten okres, istotnych dla kontrolowanej działalności.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu
faktycznego

1. System finansowania przedsiębiorstw środkami publicznymi przeznaczonymi na wdrażanie innowacji

1.1. Zadania w zakresie wdrażania Osi priorytetowej I – „Przedsiębiorczość” Regionalnego Programu Operacyjnego Warmia i Mazury na lata 2007-2013 (dalej: „RPO WiM”) W-M ARR realizowała na podstawie umowy zawartej z Województwem Warmińsko-Mazurskim³. Zgodnie z jej treścią, w okresie od lutego 2008 r. do grudnia 2015 r., Agencja odpowiedzialna była za wdrożenie poddziałań: 1.1.5. Wsparcie MŚP – promocja produktów i procesów przyjaznych dla środowiska, 1.1.6. Wsparcie na nowe inwestycje dla dużych przedsiębiorstw, 1.1.7. Dotacje inwestycyjne dla mikroprzedsiębiorstw i sektora MŚP w zakresie innowacji i nowych technologii, 1.1.8. Wsparcie przedsięwzięć przemysłowo-naukowych, 1.1.9. Inne inwestycje w przedsiębiorstwa. Do zadań W-M ARR należało m.in.:

- zamieszczanie ogłoszeń i informacji o konkursach,
- przyjmowanie i rejestracja wniosków o dofinansowanie składanych przez przedsiębiorców, w tym zorganizowanie punktu przyjęć tych wniosków,
- przeprowadzanie oceny wniosków i innych czynności niezbędnych w procesie wyboru projektów do dofinansowania,
- zawieranie z przedsiębiorcami umów o dofinansowanie projektów i ich rozliczanie,
- prowadzenie monitorowania projektów i sporządzanie sprawozdawczości,
- przeprowadzanie kontroli projektów na podstawie dostępnej dokumentacji oraz na miejscu realizacji projektu,
- zapewnienie powszechnego dostępu do informacji o możliwościach uzyskania wsparcia, w tym zasad i kryteriów wyboru projektów.

W zakresie wdrażania innowacji W-M ARR przeprowadziła sześć konkursów⁴, w ramach których złożono 407 wniosków na realizację projektów o łącznej wartości 1.150.943,5 tys. zł, z czego 367.640,9 tys. zł stanowiło dofinansowanie ze środków UE oraz 64.877,8 tys. zł ze środków z budżetu państwa. W ramach poddziałania:

- 1.1.6 – złożono 36 wniosków na kwotę 228.700,4 tys. zł (w tym: dofinansowanie 77.189,1 tys. zł ze środków UE i 13.621,6 tys. zł ze środków budżetu państwa),
- 1.1.7 – 356 wniosków na kwotę 827.231,2 tys. zł (odpowiednio: 260.527,2 tys. zł i 45.975,4 tys. zł),
- 1.1.8 – 15 wniosków na kwotę 95.011,8 tys. zł (29.924,6 tys. zł i 5.280,8 tys. zł).

Agencja, po przeprowadzeniu weryfikacji ww. wniosków, zawarła 290 umów na realizację projektów o łącznej wartości 868.365,0 tys. zł, udzielając dofinansowania w wysokości 282.308,5 tys. zł ze środków UE oraz 49.819,1 tys. zł z budżetu państwa. Umowy te dotyczyły następujących poddziałań:

- 1.1.6: 31 umów dotyczących projektów o wartości 201.697,2 tys. zł, z czego dofinansowanie ze środków UE w stanowiło 68.740,1 tys. zł, a środki budżetu państwa 12.130,6 tys. zł,
- 1.1.7: 245 umów na projekty o wartości 575.954,4 tys. zł, w tym odpowiednio: 183.835,1 tys. zł i 32.441,5 tys. zł,
- 1.1.8: 14 umów na projekty o wartości 90.713,3 tys. zł, (w tym: 29.733,1 tys. zł i 5.247,0 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 8-89)

³ Umowa nr ZP.333-15/2007 z dnia 20 lutego 2008 r. w sprawie powierzenia realizacji części osi priorytetowej „Przedsiębiorczość” Regionalnego Programu Operacyjnego Warmia i Mazury 2007-2013 ze zm.

⁴ Jeden konkurs w ramach poddziałania 1.1.6, trzy w ramach poddziałania 1.1.7, dwa – 1.1.8.

1.2. W ramach konkursów RPO WiM posługiwano się definicją innowacji opartą na Podręczniku Oslo⁵, zawartą w dokumencie programowym „Szczegółowy Opis Osi Priorytetowej Przedsiębiorczość Regionalnego Programu Operacyjnego Warmia i Mazury na lata 2007-2013” (dalej: „Szoop WiM”). W dokumencie tym zdefiniowano:

- innowację, jako wprowadzenie na rynek nowego lub ulepszanego produktu bądź zastosowanie w produkcji nowego lub ulepszanego procesu, przy czym produkt i proces są nowe przynajmniej z punktu widzenia wprowadzającego je przedsiębiorstwa,
- rozwiązanie innowacyjne na poziomie regionu – metoda produkcji lub w sektorze usług innowacja organizacyjna lub usługa stosowana w regionie nie dłużej niż 5 lat.

Nie zinterpretowano innowacji na poziomie światowym, gdyż jak wyjaśniła Dyrektor Wydziału Wdrażania Programów Unijnych (dalej: „Dyrektor”) kryteria oceny konkursów odwoływały się do innowacyjności wyłącznie w skali regionu. Nie było zatem potrzeby definiowania innowacji na poziomie światowym.

(dowód: akta kontroli str. 90-102)

1.2.1. W 2009 r. W-M ARR zgłosiła IZ uwagi do ustanowionych kryteriów wyboru projektów w poddziale 1.1.7, a dotyczyło to kryteriów pn.:

- „Projekt przyczynia się do zwiększenia liczby miejsc pracy”. Zmiany dotyczyły doprecyzowania definicji oraz rozdzielenia przedziałów punktowych dla przedsiębiorstw mikro oraz małych i średnich. Powodem tych zmian było uzyskiwanie przez przedsiębiorstwa „mikro” dodatkowej przewagi punktowej.
- „Projekt zakłada wdrożenie technologii znanej i stosowanej w regionie”: „>60 m-cy...”. Zaproponowano zwiększenie wagi kryterium.
- „Poziom zaangażowania środków własnych”. Zmiana dotyczyła zwiększenia wagi w tym kryterium, w celu dodatkowego punktowania wnioskodawców, którzy zdecydowali się zaangażować większą ilość środków własnych.

Zaproponowano również usunięcie kryterium pn.: „Projekt przyczynia się do utrzymania liczby miejsc pracy”. Wynikało to z faktu, iż kryterium to było już ujęte w innym stosowanym kryterium tj. nowoutworzonych miejsc pracy.

Zmiany zostały uwzględnione w karcie z definicjami kryteriów I Osi priorytetowej.

(dowód: akta kontroli str. 103-106)

1.2.2. Zgodnie z instrukcją wypełniania załączników do wniosku o dofinansowanie, wnioskodawcy obligatoryjnie składali opinię o innowacyjności projektu w skali regionu. Stosownie do wzoru⁶, opinia powinna potwierdzać okres i zakres stosowania technologii. Dodatkowym elementem opinii dla poddziału 1.1.6 była informacja, iż dana innowacja nie była wcześniej stosowana w regionie.

Innowacyjność projektów była oceniana zgodnie z „Kartą z definicją kryterium” w ramach kryteriów merytorycznych punktowych⁷. W konkursach ogłaszanych w 2008 r. i 2009 r. w zakresie poddziału 1.1.7 i 1.1.8, stosowano kryterium pn.: Projekt zakłada wdrożenie technologii znanej i stosowanej w regionie”, w podziale na sześć okresów, tj. m.in. gdy technologia była stosowana powyżej 60 miesięcy, mniej niż 48-36 miesięcy oraz mniej niż 12 miesięcy. Okresom tym przypisywano odpowiednią liczbę punktów w skali od 0 do 5 punktów. W konkursie ogłoszonym w 2012 r. dla poddziału 1.1.7 zastosowano kryterium pn.: „Projekt zakłada wdrożenie technologii: nie stosowanej w kraju, stosowanej w kraju ale nie

⁵ OECD, Oslo Manual, Paris 1997 r.

⁶ Szablon opinii o innowacyjności stanowił załącznik do regulaminu naboru i oceny wniosków o dofinansowanie projektów do poszczególnych konkursów.

⁷ Stanowiąc załącznik do regulaminu naboru i oceny wniosków o dofinansowanie projektów do poszczególnych konkursów ogłaszanych przez W-M ARR w ramach RPO WiM.

stosowanej w regionie, stosowanej w regionie nie dłużej niż 3 lata” – z zastosowaniem skali od 1 do 3 punktów.

W ramach kryteriów merytorycznych w poddziałaniu 1.1.7 projekty mogły uzyskać od jednego oceniającego maksymalnie: 38 pkt, w tym 15 pkt (39,5%) za innowacyjność – w konkursie przeprowadzonym w 2008 r., 48 pkt w tym 20 pkt (42%) za innowacyjność – w konkursie z 2009 r., 48 pkt, w tym 18 (37,5%) za innowacyjność – w konkursie przeprowadzonym w 2012 r. W poddziałaniu 1.1.8 w obu przeprowadzonych konkursach projekt mógł uzyskać maksymalnie 48 pkt, w tym 15 pkt (31,3%) za innowacyjność. W zakresie poddziałania 1.1.6 potwierdzenie innowacyjności projektu następowało wyłącznie na etapie oceny formalnej, poprzez odniesienie się do innowacyjności w skali regionu i zaznaczeniu odpowiedzi „tak”, „nie” lub „nie dotyczy”.

(dowód: akta kontroli str. 107-151)

1.3. W wyniku weryfikacji 407 wniosków o dofinansowanie w ramach RPO WiM, Agencja odrzuciła 96 wniosków (68 na etapie oceny formalnej, a 28 na etapie oceny merytorycznej), zaś siedem wniosków wycofali beneficjenci. Badanie dotyczące przyczyn niezakwalifikowania wniosków na etapie oceny formalnej i merytorycznej przeprowadzono na dokumentacji dotyczącej 10 wniosków o dofinansowanie w łącznej kwocie 19.496,0 tys. zł⁸. Ustalono m.in., że:

- pięć wniosków nie zakwalifikowano do dofinansowania na etapie oceny formalnej, gdyż nie spełniały one kryterium zgodności z regulaminem konkursu i ogłoszeniem o konkursie oraz kompletności wniosków (brak pełnomocnictwa i umowy przedwstępnej pożyczki w formie aktu notarialnego),
- pięć wniosków odrzucono na etapie oceny merytorycznej, m.in. z powodu niewłaściwego przygotowania przez beneficjentów analizy finansowej projektu, braku spójności informacji zawartych we wniosku o dofinansowanie, braku wymaganej dokumentacji (m.in. projektu budowlanego i decyzji środowiskowej).

(dowód: akta kontroli str. 45-79, 152-169)

1.4. Na podstawie zawartych przez Agencję umów o dofinansowanie zrealizowanych zostało 231 projektów o łącznej wartości 618.780,6 tys. zł, dofinansowanych środkami UE w kwocie 197.947,1 tys. zł oraz ze środkami budżetu państwa w wysokości 34.931,8 tys. zł. W ramach poddziałania:

- 1.1.6 – zrealizowano 27 projektów o wartości 171.962,1 tys. zł, dofinansowanych środkami UE w wysokości 54.180,6 tys. zł i środkami budżetu państwa w kwocie 9.561,2 tys. zł,
- 1.1.7 – 195 projektów o wartości 397.916,0 tys. zł (odpowiednio: 8.126.591,1 tys. zł i 22.339,6 tys. zł),
- 1.1.8 – 9 projektów o wartości 48.902,3 tys. zł (odpowiednio: 17.175,4 tys. zł i 3.030,8 tys. zł).

Agencja nie podała rodzajów oraz skali innowacji ww. projektów, a Dyrektor wyjaśniła to tym, że nie ma możliwości wskazania tych danych z uwagi na fakt, że nie były one ewidencjonowane w elektronicznym systemie tworzenia i naboru wniosków „MAKS”. W systemie tym, utworzonym przez IZ, nie przewidziano pól dla rodzajów innowacji ani też skali innowacji. Informacja o okresie zastosowania technologii zawarta była wyłącznie w opinii o innowacyjności.

(dowód: akta kontroli str. 45-79, 103-106)

1.5. Badaniu szczegółowemu poddano dokumentację dziewięciu projektów⁹, o wartości 62.277,8 tys. zł, dofinansowanych środkami UE w kwocie 18.684,9 tys. zł

⁸ Próba do szczegółowego badania została wyłoniona wg kwoty największego dofinansowania wniosków.

⁹ Doboru próby (10 projektów) do szczegółowego badania dokonano proporcjonalnie z liczby projektów, realizowanych w ramach konkursów przeprowadzonych w poszczególnych poddziałaniach, o najwyższej wartości dofinansowania ogółem.

oraz środkami budżetu państwa w wysokości 3.297,3 tys. zł. Projekty te zrealizowano w ramach poddziałań:

- 1.1.6 – projekt¹⁰ pn. „Wzmocnienie pozycji rynkowej firmy poprzez zakup innowacyjnej linii technologicznej do produkcji pellet”, o wartości 13.636,9 tys. zł i kwocie dofinansowania 3.999,9 tys. zł,
- 1.1.7 – siedem projektów¹¹ o łącznej wartości 38.638,3 tys. zł i kwocie dofinansowania 13.982,2 tys. zł, tj.: „Zakup innowacyjnych maszyn i urządzeń do rozkroju szkła, produkcji szkła malowanego płaskiego, giętego hartowanego, o nieregularnych kształtach i rozbudowa hali produkcyjnej”, „Rozwój oferty produktowej Spółki poprzez wprowadzenie innowacji procesowej i produktowej w zakresie wykonywania kopert aktowych”, „Nowy ciąg technologiczny do lakierowania i zdobienia szkła”, „Uruchomienie działalności w nowo utworzonym przedsiębiorstwie poprzez pozyskanie ciągu innowacyjnych maszyn do zakładu w Nowym Mieście Lubawskim”, „Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstwa poprzez pozyskanie innowacyjnej technologii wykorzystywanej do produkcji kruszyw budowlanych do żwirowni Łapka k. Barczewa”, „Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw na rynku meblarskim poprzez pozyskanie innowacyjnej technologii do zakładu w Smolnikach k/ławy”, „Wdrożenie innowacyjnej technologii diagnostyki kabli elektroenergetycznych WN”.
- 1.1.8 – projekt¹² pn. „Utworzenie linii do produkcji frontów meblowych w innowacyjnej technologii ABS” o wartości 10.002,4 tys. zł i dofinansowaniu w wysokości 3.999,9 tys. zł.

Analiza dokumentacji tych projektów wykazała, że dotyczyły one zastosowania nowych rozwiązań technologicznych prowadzących do powstania i wprowadzania na rynek nowego lub zasadniczo ulepszanego produktu. Do projektów załączone były opinie o innowacyjności sporządzone przez jednostki naukowe, w których wskazano, podając merytoryczne uzasadnienie, m.in. że rozwiązania technologiczne były stosowane w województwie nie dłużej niż rok (5 projektów), w kraju nie dłużej niż rok (1), nie stosowane w kraju (2), nie stosowane w województwie (1) oraz że pięć projektów dotyczyło innowacji procesowej, a cztery produktowej. W opiniach podano źródła danych wykorzystanych przy ich opracowywaniu, w tym m.in. literaturę branżową, materiały producentów. Innowacyjność projektów była weryfikowana przez pracowników W-M ARR na etapie oceny merytorycznej, a w przypadku jednego projektu (realizowanego w ramach poddziałania 1.1.6) na etapie oceny formalnej. Przy weryfikacji stosowano zasadę „dwóch par oczu”. Oceniający wniosek odnosili się do stosowania technologii w regionie, przyznając odpowiednią liczbę punktów, w zależności od okresu jej stosowania. Siedem projektów otrzymało maksymalną liczbę punktów w ramach tego kryterium, a jeden 90% maksymalnej punktacji.

Do oceny przyjęto również inne kryteria merytoryczne, tj. m.in.: efektywność finansową projektu (maksymalnie 8 pkt w ramach poddziałania 1.1.6, 8 lub 9 pkt w poddziałaniu 1.1.7 w poszczególnych konkursach oraz 8 pkt w poddziałaniu 1.1.8) oraz doświadczenie wnioskodawcy w prowadzeniu działalności (maksymalnie 8 pkt w ramach poddziałania 1.1.6 i 1.1.7 oraz 4 pkt w 1.1.8).

Dyrektor wyjaśniła, że badanie innowacyjności na etapie oceny merytorycznej projektów, przez pracowników Agencji, było wystarczające, ponieważ opinia

¹⁰ Projekt zrealizowany przez Zakłady Produkcyjno-Usługowe „PRAWDA” Sp. z o.o.

¹¹ Projekty zrealizowane przez: W-M Glass sp. z o.o., A&G Koperty Goldapska Fabryka Kopert sp. z o.o., SZKŁO sp. z o.o., Fabryka Mebli SZYNAKA sp. z o.o., TRANS-ŻWIR Jan Kitowicz, Warmińsko-Mazurski Klaster Meblowy sp. z o.o. spółka komandytowo-akcyjna, Zakład Usługowo-Handlowy Instalatorstwo i Art. Elektryczne Wiktor Wiśniewski.

¹² Projekt zrealizowany przez Oristo sp. z o.o.

o innowacyjności zawierała wszystkie potrzebne dane do przeprowadzenia oceny zgodnie z kryteriami Szop WiM, tj. przy użyciu arkusza oceny.

(dowód: akta kontroli str. 90-102, 170-191)

**Ocena
częstkowa**

W-M ARR prawidłowo realizowała zadania wynikające z umowy zawartej z Województwem Warmińsko-Mazurskim, polegające na udzielaniu przedsiębiorcom pomocy ze środków publicznych, na cele związane z wdrażaniem innowacji. Wyboru projektów do dofinansowania dokonywano zgodnie z Instrukcją wykonawczą oraz obowiązującymi zasadami konkursów.

**Opis stanu
faktycznego**

2. System nadzoru i oceny skuteczności wykorzystania przez przedsiębiorców środków publicznych przeznaczonych na wdrażanie innowacji

2.1. Przy realizacji RPO WiM w Agencji obowiązywały procedury monitoringu i kontroli realizacji innowacyjnych projektów, a także badania efektywności udzielonej w tym zakresie pomocy, które zostały zawarte w Instrukcjach wykonawczych IP II RPO WiM (wersje I-XXIV). Określały one m.in.:

- zasady przeprowadzania kontroli,
- procedurę postępowania w przypadku nieosiągnięcia przez beneficjentów zakładanych wskaźników produktu i rezultatu,
- proces weryfikacji wniosków o płatność.

Zgodnie z Instrukcją wykonawczą Agencja przekazywała do IZ informacje miesięczne ze stanu realizacji na poziomie działania i poddziałań, sporządzała sprawozdania okresowe, roczne i końcowe oraz merytoryczne z realizacji umowy z IZ. Informacje ujmowane w sprawozdaniach dotyczyły m.in.:

- przebiegu realizacji działania, poddziałania, w tym stopnia osiągnięcia wskaźników postępu rzeczowego wraz z analizą jakościową osiągniętego stanu realizacji, danych na temat pojawiających się problemów we wdrażaniu oraz zastosowanych środków zaradczych,
- postępu finansowego działania/poddziałania,
- oceny zgodności realizacji działania/poddziałania z zasadami polityk wspólnotowych,
- wypełnienia zobowiązań w zakresie informacji i promocji działania i poddziałania,
- przeprowadzonych kontroli, w tym wykrytych nieprawidłowości i zastosowanych środków zaradczych (na poziomie projektów).

Dane do utworzenia sprawozdań z realizacji RPO WiM generowane były z elektronicznej bazy danych Krajowego Sytemu Informatycznego SIMIK 2007-2013.

W umowach o dofinansowanie W-MARR nakładał na beneficjentów m.in. następujące obowiązki:

- systematycznego monitorowania przebiegu realizacji projektu oraz niezwłocznego, w terminie nie dłuższym niż siedem dni, informowania o zaistniałych nieprawidłowościach lub zamiarze zaprzestania realizacji projektu,
- pomiaru wartości wskaźników produktu i rezultatu zgodnie ze wskaźnikami monitoringowymi zamieszczonymi we wniosku o dofinansowanie,
- składania, nie później niż do 15 lutego każdego roku, aktualnej prognozy wydatków na bieżący oraz następny rok budżetowy,
- składania, nie rzadziej niż raz na sześć miesięcy od dnia zawarcia umowy, wniosku o płatność,

- poddania się kontroli w dowolnym terminie w trakcie i na zakończenie realizacji projektu, a także przez okres pięciu lub trzech lat od dnia finansowego zakończenia projektu.

(dowód: akta kontroli str. 192-211)

2.2. Agencja sporządzała roczne plany kontroli, a także kwartalne sprawozdania z ich realizacji, które przekazywała do IZ. Zgodnie instrukcją wykonawczą W-M ARR przeprowadza m.in. kontrole:

- Na miejscu realizacji projektu, którym podlegało 100% projektów dofinansowanych w ramach RPO WiM. W trakcie kontroli weryfikowano, czy realizacja projektu przebiega prawidłowo i zgodnie z harmonogramem.
- Na zakończenie realizacji projektu, które przeprowadzano po ostatecznej weryfikacji wniosku o płatność końcową oraz zamknięciu czynności kontroli przeprowadzanej po złożeniu wniosku o płatność końcową. W ramach kontroli weryfikowano kompletność całej dokumentacji związanej z projektem.
- Trwałości, w ramach których weryfikowano utrzymanie celu projektu.

(dowód: akta kontroli str.212-243)

2.2.1. W-M ARR monitorowała wydatki i efekty rzeczowe realizowanych projektów, zgodnie z zasadami i procedurami określonymi w Instrukcji wykonawczej. W badanym okresie Agencja przeprowadziła kontrole przedsiębiorców wdrażających innowacje, tj.:

- 207 kontroli na podstawie rocznych planów kontroli, w tym m.in.: 196 kontroli na miejscu realizacji projektów (w ramach poddziałań: 1.1.6. – 37 kontroli, 1.1.7 – 147 i 1.1.8 – 12) oraz 11 kontroli trwałości projektów (w ramach poddziałań: 1.1.6. – jedna kontrola, 1.1.7 – dziesięć kontroli),
- 196 kontroli na zakończenie realizacji projektów,
- cztery kontrole doraźne.

(dowód: akta kontroli str. 244-246)

2.2.2. Analiza dokumentacji pięciu kontroli¹³ projektów o łącznej kwocie dofinansowania 15.981,3 tys. zł (tj. dwóch kontroli na miejscu, jednej na zakończenie realizacji projektu oraz dwóch kontroli trwałości) wykazała, że:

- Nie stwierdzono nieprawidłowości w realizacji projektów, nie sformułowano wniosków oraz nie wystąpiły korekty dofinansowania.
- W dwóch kontrolach (na miejscu i na zakończenie realizacji) pracownicy Agencji stwierdzili uchybienia polegające na niewywiązaniu się przez beneficjentów z obowiązku zatrudnienia, w terminach wskazanych we wnioskach o dofinansowanie, wymaganej liczby osób. W wyniku dokonania oceny wniosków o dofinansowanie ustalono, że znalazłyby się one na liście projektów do dofinansowania, wobec czego zarekomendowano wypłatę dofinansowania oraz realizację działań pokontrolnych. Zgodnie z raportami z kolejnych wizyt kontrolnych, beneficjenci spełnili wymogi dotyczące zatrudnienia wymaganej liczby osób w terminach wskazanych w rekomendacjach pokontrolnych.
- W przypadku kontroli trwałości ocenie poddano realizację celu projektu oraz czy nie wystąpiły modyfikacje wpływające na charakter i warunki jego realizacji.
- W przypadku kontroli na miejscu, szczegółowej weryfikacji poddawano dokumentację rozliczeniową projektu (faktury, dowody księgowe). Weryfikowano dokonane płatności i ich zgodność z terminami wskazanymi w umowie

¹³ Do badania przyjęto próbę dokumentacji sześciu kontroli projektów o łącznej kwocie dofinansowania 17.981,1 tys. zł, (po dwie z każdego rodzaju przeprowadzanych kontroli, tj. kontroli na miejscu, na zakończenie realizacji projektu i w okresie trwałości projektu) dotyczących projektów o największej kwocie dofinansowania.

o dofinansowanie, przyjęcie środków trwałych do ewidencji środków trwałych oraz osiągnięcie wskaźników produktu i rezultatu.

- Kontrole dokumentowano w raportach z wizyt kontrolnych i załączonych do nich m.in. listach sprawdzających.

(dowód: akta kontroli str. 247-286)

Ustalono
nieprawidłowości

Ustalono, że 36 projektów zrealizowanych w 2008 r. i 2009 r. w ramach poddziałania 1.1.7, dofinansowanych środkami w kwocie 21.651,8 tys. zł, zostało pominiętych w populacji projektów przewidzianych do kontroli trwałości na lata 2010-2012. Zgodnie z Systemem Zarządzania i Kontroli dla RPO WiM¹⁴, Agencja miała obowiązek przeprowadzania kontroli projektów na miejscu. Jednocześnie w umowach z beneficjentami W-M ARR nakładała obowiązek poddania się kontroli przez okres trzech lat od dnia zakończenia finansowego projektu. W wyniku nieuwzględnienia ww. projektów w populacji, żaden z nich nie został skontrolowany, a tym samym W-M ARR nie dysponowała informacjami, czy beneficjenci zachowali trwałość projektów przez okres trzech lat od ich zakończenia, do czego zobowiązały ich zapisy umów o dofinansowanie.

Dyrektor wyjaśniła, że do 2012 r. w zatwierdzonych przez IZ procedurach, nie było ujętej kontroli trwałości projektów. Wprowadzono ją dopiero w Instrukcji wykonawczej z dnia 29 października 2012 r, a ujęto w planie kontroli na 2013 r.

NIK nie podziela stanowiska Dyrektora, ponieważ fakt nieuwjęcia w Instrukcjach wykonawczych (sporządzanych przez W-M ARR) zagadnień dotyczących kontroli trwałości nie zwalnia z obowiązku ich przeprowadzania. Obowiązek monitorowania trwałości projektów został ujęty w art. 57 rozporządzenia Rady (WE)¹⁵, do przestrzegania którego W-M ARR była zobowiązana na podstawie umowy zawartej z Województwem Warmińsko-Mazurskim.

(dowód: akta kontroli str. 287-298)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca również uwagę, że W-M ARR nie monitorowała sytuacji finansowej beneficjentów po zakończeniu realizacji projektów realizowanych w ramach działania, którego celem była poprawa konkurencyjności, której wzrost przedsiębiorcy deklarowali we wnioskach o dofinansowanie.

Dyrektor wyjaśniła, że sytuacja finansowa beneficjentów nie była wskaźnikiem we wnioskach o dofinansowanie. Po zakończeniu projektu, zgodnie z obowiązującymi procedurami W-M ARR monitorował dane dotyczące zabezpieczenia trwałości projektów.

(dowód: akta kontroli str. 295-298)

Opis stanu
faktycznego

2.3. Analiza dziewięciu wniosków o płatność końcową na łączną kwotę dofinansowania w wysokości 25.279,6 tys. zł wykazała, że:

- zostały one zweryfikowane pod względem formalnym, merytorycznym i finansowym, zgodnie z zasadą „dwóch par oczu”,
- czynności tych dokonano terminowo, nie przekraczając wskazanego w Instrukcji wykonawczej terminu 40 dni,
- przed wypłatą środków dokonano kontroli na miejscu realizacji projektu.

Dodatkowej analizie poddano dwa największe wydatki wskazane we wnioskach o płatność końcową (faktury na łączną kwotę 21.122,8 tys. zł) i ustalono, że wydatki te były one zgodne z zasadami kwalifikowalności, określonymi w przepisach unijnych i krajowych oraz zgodne z zapisami umowy o dofinansowanie.

(dowód: akta kontroli str. 299-303)

¹⁴ Stanowiącym załącznik do Uchwały Zarządu Województwa Warmińsko-Mazurskiego z dnia 5 maja 2009 r.

¹⁵ Rozporządzenie Rady nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999.

Opis stanu
faktycznego

2.4. Spośród dziewięciu badanych projektów, w pięciu z nich beneficjenci¹⁶ byli zobowiązani do składania oświadczeń w okresie ich trwałości. Ich weryfikacja polegała na zaznaczeniu w liście sprawdzającej, że wymagane oświadczenia zostały złożone.

Dyrektor wyjaśniła, że procedury nie nakładały na W-M ARR obowiązku weryfikowania prawdziwości składanych oświadczeń. Były one weryfikowane w trakcie kontroli trwałości.

(dowód: akta kontroli str. 103-106, 304-305)

Ocena
częstkowa

W-M ARR sprawowała właściwy nadzór nad wykorzystaniem środków publicznych na cele związane z wdrażaniem innowacji. Wnioski o płatność weryfikowano zgodnie z procedurami określonymi w Instrukcji wykonawczej. Prowadzono kontrole zgodnie z przyjętymi planami kontroli, m.in. pod kątem realizacji celu projektu, osiągnięcia wskaźników produktu i rezultatu, a w przypadku nieosiągnięcia tych wskaźników podejmowano działania zgodne z przepisami. Ustalono jednak, że 36 projektów nie zostało ujętych w populacji projektów przewidzianych do kontroli, a tym samym nie zostało skontrolowanych w okresie ich trwałości.

3. Efekty wsparcia przedsiębiorców środkami publicznymi przeznaczonymi na wdrażanie innowacji

Opis stanu
faktycznego

3.1. Spośród 304 projektów zakwalifikowanych do dofinansowania w ramach RPO WiM, w 73 projekty nie zostały zrealizowane. W 14 przypadkach beneficjenci zrezygnowali z realizacji projektów przed podpisaniem umów o dofinansowanie, a w 59 umowy zostały rozwiązane.

W badanym okresie wystąpiły dwa przypadki rezygnacji przez beneficjentów z realizacji projektów przed podpisaniem umów. Szczegółowa analiza wykazała, że w jednym przypadku wnioskodawca zrezygnował z dofinansowania bez podania przyczyny, natomiast w drugim powodem był długi okres rozpatrywania wniosku i zmiany jakie zaszły na rynku w tym okresie, które spowodowały, że inwestycja stała się zbyt ryzykowna. Badanie terminowości rozpatrywania ww. wniosku wykazało, że dokonano tego w terminie wynikającym z obowiązującej Instrukcji wykonawczej.

Analiza pięciu przypadków¹⁷ rozwiązania umów o dofinansowanie wykazała natomiast, że było ono skutkiem niewniesienia przez beneficjentów dodatkowego zabezpieczenia prawidłowej realizacji umów. Zgodnie z zapisami umów nastąpić to powinno w terminie 30 dni od ich podpisania.

(dowód: akta kontroli str. 306-323)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że w przypadku jednego beneficjenta dopiero po 24 dniach od wyznaczonego terminu do wniesienia dodatkowego zabezpieczenia prawidłowej realizacji umowy Agencja wystąpiła do niego z pismem przypominającym o konieczności złożenia tego zabezpieczenia.

Dyrektor wyjaśniła, że to po stronie beneficjenta leżał obowiązek złożenia zabezpieczenia, a przypomnienie W-M ARR nie było obligatoryjne i nosiło charakter ostatniego monitu przed rozwiązaniem umowy.

(dowód: akta kontroli str. 292-294, 324-336)

Opis stanu
faktycznego

3.2. Analiza dokumentacji 19 projektów¹⁸ wykazała, że w jednym przypadku dokonano zmiany zakresu rzeczowego projektu. Projekt realizowano w ramach

¹⁶ Obowiązek składania oświadczeń: - o zachowaniu trwałości projektu, - o zachowaniu wskaźników produktu i rezultatu w okresie trwałości projektu (nie dotyczy miejsc pracy), - dotyczących utrzymania miejsc pracy w okresie minimum dwóch lat od zakończenia realizacji projektu, - VAT. wprowadzono w 2012 r.

¹⁷ Próba do szczegółowego badania została wyłoniona wg kwoty największego dofinansowania wniosków.

¹⁸ Badanie dotyczące zmiany rzeczowej projektów przeprowadzono na próbie wskazanej w przypisie 9 wystąpienia oraz dodatkowo wyłoniono 10 umów wg kwoty największego dofinansowania projektów.

poddziałania 1.1.8 i po zmianie zakresu kwota dofinansowania zmniejszyła się z 3.999,9 tys. zł do 3.137,4 tys. zł. Zmiana dotyczyła zakupu nowocześniejszej technologii produkcji pięciowarstwowej folii, zamiast starszej trzywarstwowej. Beneficjent przedłożył Agencji aneks do opinii o innowacyjności, dotyczący nowej technologii. Zmiana zakresu rzeczowego projektu dokonana została na uzasadniony wniosek beneficjenta, poprzez zawarcie aneksu do umowy o dofinansowanie. Nie wpłynęła ona negatywnie na innowacyjność projektu oraz nie skutkowało obniżeniem wartości docelowej wskaźników produktu i rezultatu.

(dowód: akta kontroli str. 337-354)

3.3. Badanie dziewięciu projektów wykazało, że wskaźniki określone we wnioskach o dofinansowanie zostały osiągnięte w terminach zakończenia realizacji projektów oraz utrzymane w okresie ich trwałości. Wyjątkiem były dwa przedsiębiorstwa, które nie dokonały pełnego zatrudnienia wskazanego we wnioskach o dofinansowanie – wymóg ten spełniono w terminach wskazanych przez W-M ARR. We wnioskach o dofinansowanie określono następujące wskaźniki:

- Produktu:
 - Liczba projektów współpracy pomiędzy przedsiębiorstwami a jednostkami badawczymi,
 - Liczba projektów z zakresu bezpośredniego wsparcia inwestycyjnego dla przedsiębiorstw, w tym (w zależności od wielkości przedsiębiorstwa): mikro, małe, średnie, duże oraz w przedsiębiorstwach innowacyjnych.
- Rezultatu:
 - Liczba utworzonych miejsc pracy (brutto), z tego dla kobiet i mężczyzn.

Dyrektor wyjaśniła, że jej zdaniem wskaźniki rezultatu działania 1.1 „liczba utworzonych miejsc pracy, w tym dla kobiet i mężczyzn, „dodatkowe inwestycje wykreowane dzięki wsparciu (euro)” odzwierciedlały realizację celów działania. Dodała, że realizacja osi Przedsiębiorczość wynikała z konieczności wzmocnienia gospodarki województwa oraz zapewnienia miejsc pracy zarówno dla osób dotkniętych bezrobociem, jak i młodzieży wchodzącej na rynek pracy. Uwarunkowania wewnętrzne woj. warmińsko-mazurskiego oraz tendencje krajowe i europejskie wskazywały, że kluczową rolę w tym zakresie powinny pełnić przedsiębiorstwa sektora prywatnego, w tym MŚP. Przedsiębiorstwa woj. warmińsko-mazurskiego w większości były słabe kapitałowo, technologicznie i kadrowo. Bariery ich rozwoju był brak własnych środków na inwestycje i ograniczony dostęp do zewnętrznych źródeł finansowania, co skutkowało niskim poziomem inwestycji. Szczególnie odczuwalne było to w zakresie inwestycji w nowoczesne technologie, bez których nie jest możliwy szybki postęp w rozwoju gospodarczym.

(dowód: akta kontroli str. 355-383)

3.4. Z informacji uzyskanych od sześciu przedsiębiorców¹⁹, którzy realizowali projekty wybrane do szczegółowego badania wynika, że od dnia podpisania umów o dofinansowanie do 2016 r. uległa zmianie wartość poszczególnych wskaźników. I tak:

- zwiększyły się przychody wszystkich jednostek,
- jedno przedsiębiorstwo zwiększyło swój zasięg działalności z rynku krajowego na międzynarodowy, natomiast pięć nie zmieniło swoich pozycji rynkowych (cztery przedsiębiorstwa na rynku międzynarodowym, jedno na regionalnym),
- trzy przedsiębiorstwa zanotowały wzrost rentowności, a trzy jej spadek,
- jedna jednostka zgłosiła trzy wnioski patentowe.

¹⁹ Na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli wystąpiono do dziewięciu beneficjentów, których projekty objęto szczegółową kontrolą o przedstawienie danych, w tym m.in.: wielkość przychodów oraz nakładów inwestycyjnych, rentowność, wielkość nakładów na B+R/ innowacje, współpraca z instytucjami naukowymi/ B+R, zatrudnienie w obszarze B+R, wdrożenie innowacji, zgłoszenie wniosku patentowego. Odpowiedzi udzieliło sześciu przedsiębiorców.

**Ocena
częstkowa**

W ocenie NIK nie można jednoznacznie stwierdzić, że środki publiczne przeznaczone na wdrożenie innowacyjnych projektów przyczyniły się do poprawy konkurencyjności przedsiębiorstw. Mimo, iż w objętych szczegółową kontrolą projektach zakładane wskaźniki produktu i rezultatu osiągnięte zostały przez beneficjentów i utrzymane w okresie trwałości, to w przypadku trzech przedsiębiorstw realizacja projektów nie przyczyniła się wzrostu ich rentowności. Odnotowały one bowiem spadek rentowności od 0,5 do 8,6 pkt procentowego. Tylko jedno z sześciu przedsiębiorstw zwiększyło zasięg prowadzonej działalności.

IV. Wnioski

Wnioski
pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli²⁰, wnosi o zapewnienie procesu ujmowania wszystkich podmiotów podlegających kontroli do populacji, w ramach której wyłonione zostaną przedsiębiorstwa do kontroli.

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 Delegatury NIK w Olsztynie.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania
uwag i wykonania
wniosku

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego 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.

Olsztyn, dnia 26 września 2017 r.

Kontroler:
Izabela Kowalska
specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Olsztynie
Dyrektor
Andrzej Zyśk

²⁰ Dz. U. z 2017 r. poz. 524.