



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Opolu

LOP - 4101-019-01-2014

P/14/101

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/101 – Wpływ projektów współfinansowanych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Opolskiego 2007-2013 na wzrost atrakcyjności gospodarczej województwa opolskiego
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu
Kontroler	Marcin Blajda, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 92334 z dnia 12 listopada 2014 r. (dowód: akta kontroli, str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Opolskiego ¹ , 45-082 Opole, ul. Piastowska 14
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Buła, Marszałek Województwa Opolskiego ² (od 12 listopada 2013 r.) (dowód: akta kontroli, str. 3-4)

II. Ocena kontrolowanej działalności³

Ocena ogólna

Zarząd Województwa Opolskiego zapewnił funkcjonowanie systemu monitoringu postępów w realizacji Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Opolskiego 2007-2013⁴ oraz stopnia osiągnięcia jego celów, o którym mowa w art. 66 rozporządzenia Rady (WE) z dnia 11 lipca 2006 r. nr 1083/2006 *ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1260/99⁵* oraz w art. 26 ust. 1 pkt 12 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. *o zasadach prowadzenia polityki rozwoju⁶*.

Wartości docelowe wskaźników na poziomie Osi priorytetowej 1 zostały oszacowane, na etapie opracowywania RPO WO 2007-2013, zgodnie z zasadami wymaganymi przez Komisję Europejską. W przypadku 12 z 13 tych wskaźników nie stwierdzono ryzyka braku osiągnięcia ich szacowanej wartości docelowej.

Uwagi NIK odnoszące się m.in. do wykazywania w niektórych projektach wskaźnika rezultatu *Dodatkowo wprowadzone inwestycje*, jako jedyne miernika oceny efektów udzielonego wsparcia, jak też do ryzyka błędnej interpretacji zakresu faktycznie udzielonego wsparcia w ramach poszczególnych wskaźników, wskazują na okoliczności, które zdaniem NIK mogą mieć wpływ na ograniczenie skuteczności działań podejmowanych w ramach ww. systemu.

¹ Dalej: Urząd lub UMWO.

² Dalej: Marszałek.

³ 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.

⁴ Dalej: RPO WO 2007-2013 lub Program.

⁵ Dz. U. L. 210 z 31 lipca 2006 r., str. 25 ze zm.; dalej: rozporządzenie nr 1083/2006.

⁶ Dz. U. z 2014 r. poz 1649 ze zm.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. System monitorowania i oceny stopnia osiągnięcia celów szczegółowych Osi Priorytetowej 1 *Wzmocnienie atrakcyjności gospodarczej regionu*

Opis stanu faktycznego

1.1. Regionalny Program Operacyjny Województwa Opolskiego 2007-2013⁷ został przyjęty decyzją⁸ Komisji Europejskiej z dnia 1 października 2007 r. oraz uchwałą⁹ Zarządu z dnia 27 października 2007 r. RPO WO 2007-2013 był dwukrotnie aktualizowany (modyfikowany).

Pierwsza zmiana miała związek z wejściem w życie w dniu 1 stycznia 2010 r. ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o *finansach publicznych*¹⁰. W związku z powyższym Zarząd Uchwałą nr 4198/2009 z dnia 8 grudnia 2009 r. przyjął RPO WO 2007-2013 w wersji obowiązującej od dnia 1 stycznia 2010 r.

Druga aktualizacja RPO WO 2007-2013 związana była z przeprowadzonym w 2011 r. przeglądem programu operacyjnego, zgodnie z art. 33 rozporządzenia nr 1083/2006. Zmiany wprowadzone do RPO WO 2007-2013 dotyczyły głównie podziału dodatkowych środków, które województwo opolskie otrzymało w ramach krajowej rezerwy wykonania oraz dostosowania technicznego, na poszczególne Osi priorytetowe i kategorie interwencji Programu, jak też modyfikacji systemu wskaźników.

(dowód: akta kontroli, str. 141-148)

Celem głównym RPO WO 2007-2013 było *zwiększenie konkurencyjności oraz zapewnienie spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej dla podniesienia atrakcyjności województwa opolskiego, jako miejsca do inwestowania, pracy i zamieszkania.*

Celem głównym Osi priorytetowej 1 było *wzmocnienie gospodarki regionu poprzez rozwój przedsiębiorczości, innowacyjności, sektora B+R oraz infrastruktury turystycznej i rekreacyjno-sportowej na rzecz rozwoju społeczno-gospodarczego.*

W ramach Osi priorytetowej 1 wyznaczono następujące cele szczegółowe:

1. *Tworzenie warunków dla inicjonowania i rozwoju przedsiębiorczości w regionie, rozwoju innowacji i gospodarki opartej na wiedzy.*
2. *Rozwój regionalnego sektora B+R na rzecz wzrostu przedsiębiorczości.*
3. *Wzrost znaczenia turystyki, rekreacji i sportu jako czynników wpływających na rozwój społeczno-gospodarczy regionu, szczególnie rynku pracy.*

(dowód: akta kontroli, str. 299, 306)

Zgodnie z art. 66 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 Instytucja Zarządzająca i Komitet Monitorujący Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Opolskiego 2007-2013¹¹ obowiązane były zapewnić jakość realizacji programu operacyjnego oraz monitorować go poprzez odniesienie do wskaźników finansowych i wskaźników, o których mowa w art. 37 ust. 1 lit. c) ww. rozporządzenia, określonych w programie operacyjnym.

⁷ Dalej: RPO WO 2007-2013 lub Program.

⁸ Decyzja Komisji Europejskiej z dnia 1 października 2007 r. w sprawie przyjęcia w ramach wspólnotowego programu operacyjnego z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego objętego celem „konwergencja” dla Województwa Opolskiego CC 2007 PL 161 PO 012.

⁹ Uchwała nr 1070/2007 z dnia 29 października 2007 r.

¹⁰ Dz. U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.

¹¹ Dalej: RPO WO 2007-2013.

Na podstawie uchwał¹² Zarządu Województwa Opolskiego¹³ w sprawie uchwalenia *Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Marszałkowskiego Województwa Opolskiego* obowiązki Instytucji Zarządzającej RPO WO 2007-2013, w okresie objętym kontrolą, pełnił Departament Koordynacji Programów Operacyjnych¹⁴. Uchwałą nr 1004/2007 z dnia 9 października 2007 r. Zarząd powołał Komitet Monitorujący oraz określił jego obowiązki, do których należało m.in. analizowanie rezultatów realizacji RPO WO 2007-2013, w szczególności osiągania celów wyznaczonych dla każdego priorytetu.

(dowód: akta kontroli, str. 5-34)

Jako mierniki osiągnięcia celu głównego Programu, Osi priorytetowej 1 oraz jej poszczególnych celów szczegółowych przyjęto na poziomie Osi priorytetowej 1 łącznie 13 wskaźników, w tym 7 wskaźników produktu (P) oraz 6 wskaźników rezultatu (R), tj.:

- 1.1. *Liczba projektów z zakresu B+R (P)*,
- 1.2. *Liczba projektów współpracy pomiędzy przedsiębiorstwami a jednostkami badawczymi (P)*,
- 1.3. *Liczba projektów dotyczących bezpośredniego wsparcia inwestycyjnego przedsiębiorstw (P)*,
- 1.4. *Liczba powstałych firm w wyniku wsparcia (P)*,
- 1.5. *Wartość środków przekazanych na wsparcie przedsiębiorstw w formie pożyczek i gwarancji (P)*,
- 1.6. *Liczba projektów z zakresu turystyki, rekreacji i sportu (P)*,
- 1.7. *Wartość inwestycji przedsiębiorstw w czyste technologie (P)*,
- 1.8. *Liczba utworzonych miejsc pracy w zakresie B+R – etaty badawcze (R)*,
- 1.9. *Utworzone miejsca pracy w przedsiębiorstwach (brutto, ekwiwalent całego etatu) (R)*,
- 1.10. *Liczba utworzonych miejsc pracy w turystyce (R)*,
- 1.11. *Liczba przedsiębiorstw ulokowanych w parkach technologicznych, inkubatorach (R)*,
- 1.12. *Dodatkowo wprowadzone inwestycje (R)*,
- 1.13. *Liczba wspartych przedsiębiorstw (R)*¹⁵.

W zakresie wskaźników 1.1., 1.3. 1.4., 1.8., 1.9. oraz 1.10. wprowadzono dodatkowe wskaźniki pomocnicze (podwskaźniki), tj. wyszczególniono liczbę projektów w podziale na małe i średnie przedsiębiorstwa (MSP) (wskaźnik 1.1.), ze względu na wielkość¹⁶ przedsiębiorstwa oraz rodzaj¹⁷ przedsięwzięcia (wskaźnik 1.3.), okres

¹² Od 1 czerwca 2012 r. w Urzędzie obowiązuje Regulamin Organizacyjny uchwalony Uchwałą Nr 2163/2012 Zarządu Województwa Opolskiego z dnia 30 kwietnia 2012 r. w sprawie uchwalenia *Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Marszałkowskiego Województwa Opolskiego*; poprzednio w Urzędzie obowiązywały dwa Regulaminy Organizacyjne uchwalone uchwałami Zarządu Województwa Opolskiego, tj. uchwałą Nr 355/2011 z dnia 24 lutego 2011 r. (obowiązujący od 1 marca 2011 r.) oraz uchwałą Nr 542/2007 z dnia 21 maja 2007 r. (obowiązujący od 1 czerwca 2007 r.); dalej *Regulamin organizacyjny*.

¹³ Dalej: Zarząd.

¹⁴ Dalej: DPO.

¹⁵ Wskaźnik przyjęty w zaktualizowanej wersji RPO WO 2007-2013 przyjętej przez Komisję Europejską Decyzją K(2011) 9364 z dnia 13 grudnia 2011 r. *zmieniającą decyzję K(2007)4558 w sprawie przyjęcia programu operacyjnego w ramach pomocy wspólnotowej z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego objętego celem Konwergencji dla regionu Opolskie w Polsce CCI007PL161PO012*.

¹⁶ Mikro: do 9 pracowników, małe: 10-49 pracowników, średnie: 50-249 pracowników.

¹⁷ W innowacyjne przedsięwzięcia, w przedsięwzięcia powiązane ze środowiskiem, firmy funkcjonujące nie dłużej niż dwa lata od założenia.

funkcjonowania firmy po powstaniu¹⁸ (wskaźnik 1.4), płęć (wskaźnik 1.8.) oraz płęć i miejsce utworzenia miejsca pracy¹⁹ (wskaźnik 1.9. i 1.10).

(dowód: akta kontroli, str. 539)

Dziewięć spośród ww. trzynastu wskaźników, tj. wskaźniki 1.1.-1.4, 1.6., 1.8-1.10 oraz 1.12. zostały przyjęte na podstawie noty metodologicznej²⁰ Komisji Europejskiej, w której wskazano państwom członkowskim kluczowe wskaźniki (tzw. „core indicators”) do zastosowania w ramach przyjętych programów operacyjnych, w tym dla obszaru tematycznego *Badanie i rozwój technologiczny, Bezpośrednia pomoc inwestycyjna dla MŚP oraz Turystyka*. W następstwie negocjacji pomiędzy państwami członkowskimi a Komisją Europejską, w nocy metodologicznej z lipca 2009 r.²¹ Komisja zredefiniowała listę wskaźników wskazaną przez nią w poprzedniej nocy oraz wprowadziła ich precyzyjne definicje. W zakresie wskazanych powyżej wskaźników (1.8.) oraz (1.4.) Komisja zrezygnowała z określania ram czasowych²², w celu ich uproszczenia oraz rozszerzyła definicje wskaźników, w tym służących do pomiaru osiągnięcia celów w ramach obszaru tematycznego *Badanie i rozwój technologiczny oraz bezpośrednio inwestycje w MŚP*. W zakresie wskaźnika *efekt dźwigni finansowej*²³ jego nazwa została zmieniona na *Wprowadzone inwestycje (investment induced)* oraz zaproponowano definicję „*prywatne inwestycje w przedsięwzięcia wspierające projekt*”²⁴.

(dowód: akta kontroli, str. 151-153, 180-181, 557-558, 567)

W sprawie zasadności przyjęcia pozostałych wskaźników nie wymaganych przez Komisję Europejską, tj. wskaźnika nr 1.5., 1.7., 1.11. oraz 1.13. Dyrektor DPO wyjaśniła, że zbiór wskaźników dla Osi Priorytetowej 1 został uzupełniony w drodze kontaktów roboczych przez Instytucję Koordynującą Programy Operacyjne w ówczesnym Ministerstwie Rozwoju Regionalnego²⁵ i które zdaniem Instytucji Zarządzającej były niezbędne dla pełnego, ilościowego przedstawienia realizacji celów osi priorytetowej. Prace nad listą wskaźników prowadzone były podczas wspólnych posiedzeń Grupy roboczej ds. sprawozdawczości oraz Zespołu zadaniowego ds. monitorowania wskaźników realizacji programów działających przy MRR²⁶. Zgodnie z sugestią MRR, aby uzupełnić listę wskaźników rezultatu w odniesieniu do wszystkich realizowanych obszarów, w roku 2011 podczas renegocjacji Programu Instytucja Zarządzająca dodała wskaźnik rezultatu *Liczba wspartych przedsiębiorstw*. Wartość docelową określono na podstawie szacowanej realizacji na projektach oraz dodatkowych środków przeznaczonych z Krajowej Rezerwy Wykonania (...) okres 2007-2013 był jednym z pierwszych, w którym wprowadzono wskaźniki. System wskaźników obciążony był pewnymi niedociągnięciami, na co IZ starała się na bieżąco reagować (...) Reasumując należy podkreślić, iż wskaźniki to ważny element monitorowania efektów

¹⁸ Funkcjonujące przez pierwsze 2 lata po założeniu.

¹⁹ Obszary wiejskie.

²⁰ Nota metodologiczna Komisji Europejskiej Dyrekcji Generalnej ds. Polityki Regionalnej “Nowy okres programowania 2007-2013 Przewodnik po metodach ewaluacji: Wskaźniki monitoringu i ewaluacji Dokument roboczy nr 2” z sierpnia 2006 r.

²¹ “Indicative Guidelines on Evaluation Methods: Reporting on core Indicators for the European Regional Development Fund and the Cohesion Fund” Working Document No. 7, July 2009.

²² W zakresie wskaźnika *Liczba utworzonych miejsca pracy* w obszarze tematycznym *Badania i rozwój technologiczny* zrezygnowano z zapisu “najlepiej w okresie 5 lat od rozpoczęcia projektu”, a w zakresie wskaźnika *Liczba założonych przedsiębiorstw*, którym udzielono wsparcia w obszarze tematycznym *Bezpośrednia pomoc inwestycyjna dla MŚP* zrezygnowano z zapisu „pierwsze dwa lata od założenia działalności”.

²³ W obszarze tematycznym *Bezpośrednia pomoc inwestycyjna dla MŚP*.

²⁴ W oryginale: Private investment in enterprise supporting projects.

²⁵ Dalej: MRR.

²⁶ Obecnie: Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju (MIR).

wdrażanych środków unijnych. Nie mogą być one jednak jedynym źródłem analizy jakości i efektów wdrażanych projektów. Taką rolę pełni raczej ewaluacja oraz analizy i badania prowadzone przez pracowników IZ. W tym celu prowadzony jest pogłębiony monitoring wdrażanych środków, a wyniki badań prezentowane są w sprawozdaniach, materiałach informacyjnych oraz licznych publikacjach. Wskaźniki są natomiast jedynie podstawowymi miernikami, na których realizację, mimo najdokładniej przeprowadzonych analiz i założeń, wpływ ma bardzo wiele czynników zewnętrznych.

(dowód: akta kontroli, str. 350-358, 527-533)

Wskaźnik rezultatu *Dodatkowo wprowadzone inwestycje* został przyjęty również na poziomie m.in. Poddziałania 1.1.1. *Wsparcie instytucji otoczenia biznesu*, 1.3.1. *Wsparcie sektora B+R oraz innowacji na rzecz przedsiębiorców* oraz 1.3.2. *Inwestycje w innowacje w przedsiębiorstwach* oraz na poziomie projektów realizowanych w ramach ww. Poddziałania. Był on odpowiednikiem wskaźnika *Efekt dźwigni finansowej* lub *Wprowadzone inwestycje (investment induced)* wskazanego w ww. notach metodologicznych.

Według definicji przyjętej przez Zarząd²⁷ wskaźnik ten odnosi się do wkładu własnego kosztów kwalifikowalnych beneficjenta.

W sprawie wykorzystania ww. wskaźnika do pomiaru osiągnięcia założonych celów Osi priorytetowej 1 oraz ww. Poddziałania Dyrektor DPO wyjaśniła: *Wskaźnik rezultatu „Dodatkowo wprowadzone inwestycje” mierzy poziom nakładów własnych przedsiębiorców poniesionych w ramach kosztów kwalifikowalnych projektu. Wkład własny to wartość środków finansowych, którą beneficjent musi dysponować, aby pokryć koszty realizacji projektu, a konieczne do osiągnięcia założonych w umowie celów realizacji projektu. Zdaniem IZ RPO WO 2007-2013 wzrost nakładów własnych w MŚP w obszarach takich jak: innowacje, badania i rozwój czy turystyka przyczyni się do zwiększenia konkurencyjności i trwałości przedsiębiorstw, a tym samym osiągnięcia wszystkich celów założonych w Osi priorytetowej 1. (...) na wprowadzenie takiego wskaźnika do RPO WO 2007-2013 Instytucja Zarządzająca uzyskała zgodę Komisji Europejskiej. Sposób prezentowania tego wskaźnika (ani w zakresie informacyjnym, ani w zakresie interpretacyjnym) nigdy nie budził wątpliwości zarówno w Komisji Europejskiej, jak i w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju. Należy podkreślić, iż Komisja Europejska, dostrzegając wartość informacyjną tego miernika, zaproponowała analogiczny wskaźnik dla okresu 2014-2020. Został on wprowadzony do RPO WO 2014-2020 i będzie mierzony na podobnych zasadach jak dotychczas, na wyraźne życzenie Komisji Europejskiej.*

(dowód: akta kontroli, str. 180, 270, 274, 281, 285, 350, 354, 530-531, 539-542, 567)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że wskaźnik *Dodatkowo wprowadzone inwestycje* w rzeczywistości nie opisuje zmian, jakie nastąpiły w wyniku wdrożenia projektów, a zatem ograniczona jest możliwość jego wykorzystania do oceny osiągnięcia celów zarówno Osi priorytetowej 1, jak i Poddziałania 1.1.1., 1.3.1. oraz 1.3.2. Szczególne znaczenie ma to w odniesieniu do projektów realizowanych w ramach Poddziałania 1.3.1. *Wsparcie sektora B+R oraz innowacji na rzecz przedsiębiorstw*, gdyż spośród 27 podpisanych²⁸ z beneficjentami umów o dofinansowanie²⁹ realizowanych

²⁷ Zarząd Województwa Opolskiego w dniu 28 maja 2010 r. przyjął (zaktualizował) dokument „Definicje wskaźników produktu i rezultatu na poziomie projektu” dla każdej z Osi priorytetowych; dalej: *dokument definicje wskaźników*.

²⁸ Stan na 31 stycznia 2015 r.

²⁹ Środkami Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz krajowymi.

projektów w łącznej kwocie 32 797,3 tys. zł, w 14 projektach³⁰ dofinansowanych w łącznej wysokości 11 496,3 tys. zł (35% łącznej kwoty dofinansowania projektów w ramach Poddziałania 1.3.1.) - jako jedyny wskaźnik rezultatu wykazano wskaźnik *Dodatkowo wprowadzone inwestycje*. Ograniczenie to potwierdza również fakt, że wskaźnik ten odnosi się jedynie do kwoty wkładu własnego beneficjenta, a nie dodatkowych inwestycji wygenerowanych przez dofinansowany projekt.

W powyższym zakresie Dyrektor DPO wyjaśniła: (...) w *Poddziałaniu 1.3.1. Wsparcie sektora B+R oraz innowacji na rzecz przedsiębiorstw, w ramach poszczególnych typów projektów beneficjenci mieli do wyboru od 2 do 7 wskaźników produktu oraz od 1 do 3 wskaźników rezultatu. Mając na uwadze dążenie do ograniczenia obciążeń administracyjnych dla beneficjentów uznano, iż takie zestawienie jest wystarczające dla oczekiwanego zakresu informacyjnego. Zgodnie z zasadami sprawozdawczości w sprawozdaniach rocznych i okresowych prezentowane są wskaźniki z poziomu RPO WO 2007-2013 oraz Uszczegółowienia. Informacje te, w razie takiej prośby, są przedstawiane we wszelkich materiałach monitoringowych. Ponadto niejednokrotnie wykorzystywane są dodatkowe informacje pochodzące z opisów poszczególnych projektów. Tym samym wszelkie informacje przedstawiane Marszałkowi Województwa Opolskiego, Członkom Zarządu bądź innym zainteresowanym podmiotom, obejmują zakres większy niż podlegający obowiązkowi sprawozdawczemu. Informacje takie zawsze przygotowywane są z największą starannością i rzetelnością. Ponadto w razie wątpliwości co do ogólnie przyjętych zasad monitoringowych, przedstawiane są odpowiednie wyjaśnienia.*

(dowód: akta kontroli, str. 36a, 527-533)

Również w badaniu ewaluacyjnym „Ocena systemu wskaźników produktu i rezultatu RPO WO 2007-2013”³¹ wskazano, iż wskaźnik ten jest błędnie przyporządkowany do kategorii rezultatu, gdyż zgodnie z przyjętą definicją jest to wskaźnik nakładowy, który według definicji nie mierzy dodatkowych inwestycji, które zostały wykreowane dzięki zrealizowanym projektom³². Ponadto wskazano, że dostosowanie definicji tego wskaźnika do intuicyjnego rozumienia, czyli rzeczywiście „dodatkowych” inwestycji, a nie wkładu własnego spowoduje, że wskaźnik ten będzie mógł zostać pozostawiony w grupie wskaźników rezultatu. W związku z powyższym zaproponowano jego zdefiniowanie w taki sposób, aby odnosił się do inwestycji zrealizowanych nie w ramach projektu, ale powiązanych z efektami wypracowanymi w ramach projektu, gdyż w dotychczasowej formie pozwala on jedynie monitorować wydatki/nakłady, a nie postępy w realizacji projektów/Programu, czy też stopień osiągnięcia celów (nie wnosi nowej informacji do systemu monitoringu).

Instytucja Zarządzająca nie przyjęła tej rekomendacji³³, argumentując to faktem, że proponowana definicja jest niezgodna z założeniami IZ RPO WO 2007-2013 oraz spowoduje trudności w monitorowaniu wskaźnika.

(dowód: akta kontroli, str. 359, 391, 394)

³⁰ W przypadku trzech z czterech realizowanych projektów przez Uniwersytet Opolski (nr umowy RPO 01.03.01-16.001/10, RPO 01.03.01-16.002/10 oraz RPO 01.03.01-16.025/10) oraz 11 z 18 realizowanych projektów przez Politechnikę Opolską (nr umowy RPOP.01.03.01-16-007/10, RPOP.01.03.01-16-007/12, RPOP.01.03.01-16-008/12, RPOP.01.03.01-16-009/10, RPOP.01.03.01-16-011/10, RPOP.01.03.01-16-012/10, RPOP.01.03.01-16-013/10, RPOP.01.03.01-16-015/10, RPOP.01.03.01-16-016/10, RPOP.01.03.01-16-017/10, RPOP.01.03.01-16-018/10).

³¹ Przeprowadzonego w okresie luty-kwiecień 2009 r. przez firmę ECORYS Polska na zlecenie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Opolskiego (<http://rpo.opolskie.pl/rpo/index.php?id=6406>) str. 28; dalej: *badanie ewaluacyjne oceny systemu wskaźników*.

³² Przykładowo: jeżeli firma dzięki zakupowi technologii ze środków projektu (lub dzięki współpracy z Instytucją otoczenia biznesu) uzna, że na tej technologii jest w stanie rozwinąć produkt i powstanie w firmie nowa linia produkcyjna, to ta nowa linia produkcyjna jest właśnie „dodatkową inwestycją”.

³³ Niska skala ważności oraz nie kluczowa rekomendacja.

Dwa cele szczegółowe Osi priorytetowej 1 *Wzmocnienie atrakcyjności gospodarczej regionu*, tj. 1. *Tworzenie warunków dla inicjowania i rozwoju przedsiębiorczości w regionie, rozwój innowacji i gospodarki opartej na wiedzy* oraz 2. *Rozwój regionalnego sektora B+R na rzecz wzrostu przedsiębiorczości* realizowane były poprzez następujące Poddziałania:

- 1.1.1. *Wsparcie instytucji otoczenia biznesu*,
- 1.3.1. *Wsparcie sektora B+R oraz innowacji na rzecz przedsiębiorstw*,
- 1.3.2. *Inwestycje w innowacje w przedsiębiorstwach*³⁴.

(dowód: akta kontroli, str. 306)

W ramach Poddziałania 1.1.1. *Wsparcie instytucji otoczenia biznesu* od uruchomienia RPO WO 2007-2013 do dnia 31 stycznia 2015 r. Instytucja Zarządzająca realizowała łącznie 32 umowy o dofinansowanie (podpisane z 25 beneficjentami³⁵) na całkowitą wartość projektów w wysokości 162 280,8 tys. zł, dofinansowanych łączną kwotą 85 848,3 tys. zł, w tym ze środków pochodzących z EFRR w łącznej kwocie 77 574,4 tys. zł.

(dowód: akta kontroli, str. 35a)

W ramach Poddziałania 1.3.1. *Wsparcie sektora B+R oraz innowacji na rzecz przedsiębiorstw* - od uruchomienia RPO WO 2007-2013 do dnia 31 stycznia 2015 r. - Instytucja Zarządzająca realizowała łącznie 27 umów o dofinansowanie (podpisanych z 5 beneficjentami³⁶) na całkowitą wartość projektów w wysokości 45 561,1 tys. zł, dofinansowanych łączną kwotą 32 797,3 tys. zł, w tym ze środków pochodzących z EFRR w łącznej kwocie 31 973,2 tys. zł.

(dowód: akta kontroli, str. 36a)

Celem Poddziałania 1.1.1. było *wzmocnienie sektora otoczenia biznesu i ułatwienie firmom dostępu do profesjonalnych usług okołobiznesowych w celu zwiększenia konkurencyjności przedsiębiorstw województwa opolskiego*, a jako mierniki osiągnięcia tego celu przyjęto³⁷ pięć wskaźników na poziomie Poddziałania, tj. jeden wskaźnik produktu oraz cztery wskaźniki rezultatu, z których dwa miały bezpośrednie odniesienie do wskaźników Osi priorytetowej 1, tj.:

1. *Liczba wspartych instytucji otoczenia biznesu (P)*.
2. *Liczba przedsiębiorstw ulokowanych w parkach technologicznych, inkubatorach (R)* (odniesienie do wskaźnika nr 1.11. Osi priorytetowej 1).
3. *Liczba przedsiębiorstw wspartych przez instytucje otoczenia biznesu (R)*.
4. *Liczba nowych zmodernizowanych usług świadczonych przez instytucje otoczenia biznesu (R)*.
5. *Dodatkowo wprowadzone inwestycje (R)* (odniesienie do wskaźnika nr 1.12. Osi priorytetowej 1).

³⁴ Funkcję Instytucji Pośredniczącej II stopnia w zakresie Poddziałania 1.3.2 *Inwestycje w innowacje w przedsiębiorstwach*, pełni Opolskie Centrum Rozwoju Gospodarki, poprzez zawarcie przez Instytucję Zarządzającą pisemnego porozumienia, które określa zakres powierzonych zadań oraz obowiązki instytucji, do których zadania są delegowane.

³⁵ Siedmiu beneficjentów realizowało po 2 projekty.

³⁶ Jeden z beneficjentów realizował 18 projektów, drugi - 4 projekty, trzeci - 3 projekty, a dwóch pozostałych - po 1 projekcie.

³⁷ W załączniku nr 3 Tabela wskaźników produktu i rezultatu do Szczegółowego Opisu Osi priorytetowych RPO WO 2007-2013.

Na poziomie projektu w ramach realizacji Poddziałania 1.1.1. w dokumencie „definicje wskaźników” przyjęto łącznie 12 wskaźników, tj. 7 produktu, w tym 4 obligatoryjne i 3 pomocnicze oraz 5 obligatoryjnych wskaźników rezultatu.

Opis celów oraz mierników ich osiągnięcia przyjętych w ramach realizacji Poddziałania 1.3.1. oraz 1.3.2. przedstawiono w pkt III. 2.1 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli, str. 270-275, 302, 539-540)

Jak wyjaśniła Dyrektor DPO, przyjęty w ramach RPO WO 2007-2013 katalog wskaźników na poziomie Poddziałania 1.1.1, 1.3.1 i 1.3.2 powstał w oparciu o zalecenia Dyrekcji Generalnej ds. Polityki Regionalnej w Komisji Europejskiej zawarte w nocie metodologicznej. Dokonując wyboru wskaźników pod uwagę wzięto również wyniki ekspertyzy zewnętrznej pt. Wykaz wskaźników na poziomie projektu w ramach poszczególnych działań/poddziałania RPO WO 2007-2013³⁸ opracowanej przez eksperta zewnętrznego Pana Łukasza Dymka. Jednakże największy wpływ na kształt systemu wskaźników miały rekomendacje wypracowane przez Zespół zadaniowy ds. monitorowania wskaźników realizacji programów działający przy ówczesnym MRR. Podstawowym zadaniem tego zespołu było stworzenie katalogu wskaźników wraz z ich definicjami.

Przedstawiając działania mające na celu identyfikację ryzyka niedopasowania przyjętych wskaźników Osi priorytetowej 1 oraz Poddziałania 1.1.1., 1.3.1. oraz 1.3.2. do weryfikacji realizowanych projektów na osiągnięcie założonych celów zarówno Osi priorytetowej 1 oraz ww. Poddziałania Dyrektor DPO wskazała: *Odpowiedzi na powyższe kwestie IZ RPO WO 2007-2013 uzyskała na podstawie badania ewaluacyjnego pn. Ocena systemu wskaźników produktu i rezultatu RPO WO 2007-2013 (...) W przypadku Osi Priorytetowej 1 badanie wykazało, iż system wskaźników jest spójny, kompletny i mierzalny (...) Jednocześnie należy zauważyć, iż projekt Programu w zakresie celów jak i wskaźników był konsultowany i zatwierdzony przez KE oraz MRR. Obecnie na etapie wdrażania Programu każdego roku do KE i MIR przekazywane są sprawozdania roczne z realizacji celów i wskaźników. Do chwili obecnej żadna z powyższych instytucji w badanym obszarze nie zgłosiła uwag w zakresie doboru wskaźników do poszczególnych celów.*

(dowód: akta kontroli, str. 350-358)

Wskazana przez Dyrektor DPO *Ekspertyza – wykaz wskaźników* miała za zadanie m.in. ustalenie zależności pomiędzy celami programu, priorytetu oraz działania, a wskaźnikami na tych poziomach szczegółowości.

W ekspertyzie tej, w zakresie przyjętych celów i wskaźników na poziomie Poddziałania 1.1.1. wskazano, że dwa wskaźniki rezultatu, tj. *Dodatkowo wprowadzone inwestycje* oraz *Liczba przedsiębiorstw wspartych przez IOB*³⁹ pośrednio wypełniają cel Poddziałania. W przypadku pierwszego wskaźnika wskazano, że zwiększenie inwestycji nie wpłynie w sposób bezpośredni na cel działania, jednak wkład własny może przyczynić się w długim okresie do zwiększenia konkurencyjności oraz stanowi odniesienie do wskaźnika Osi priorytetowej 1 (nr 1.12). Drugi z tych wskaźników również - według autora opracowania - nie odzwierciedla w sposób bezpośredni celu działania, lecz może przyczynić się do wzmocnienia samego sektora otoczenia biznesu.

³⁸ Ekspertyza została wykonana celem identyfikacji wskaźników produktów i realizacji projektów realizowanych w ramach RPO WO 2007-2013 przez pracownika naukowego Katedry Badań Operacyjnych w Zarządzaniu Wydział Zarządzania i Inżynierii Produkcji Politechniki Opolskiej; dalej: *Ekspertyza - wykaz wskaźników*.

³⁹ Instytucje otoczenia biznesu.

Reasumując badanie zależności pomiędzy celami Programu, Osi priorytetowej 1 oraz Poddziałania 1.1.1., 1.3.1. oraz 1.3.2. a wskaźnikami na tych poziomach szczegółowości wskazało, że dopasowanie wskaźników zostało wykonane prawidłowo, jednak zapewnienie należytej realizacji części celów może zostać osiągnięte dopiero na etapie weryfikacji (oceny) projektów pod kątem jakościowym.

(dowód: akta kontroli, str. 292-305)

1.2. W zakresie oceny przyjętego systemu wskaźników produktu i rezultatu została przeprowadzona ewaluacja pn. *Ocena systemu wskaźników*, której celem było badanie przyjętych wskaźników (na poziomie osi priorytetowych, działań/poddziałania oraz projektów) pod kątem zapewnienia skutecznej i efektywnej realizacji RPO WO 2007-2013. W wyniku przeprowadzonej ewaluacji stwierdzono, że przyjęty katalog wskaźników jest wyczerpujący pod względem ilustrowania istotnych efektów realizacji projektów, a jednocześnie nie jest nadmiernie rozbudowany. Zaprojektowany sposób agregowania danych monitoringowych z poziomu pojedynczych projektów na poziom działań, a następnie na poziom poszczególnych osi priorytetowych uznano za poprawny. Jednak pomimo ogólnej pozytywnej oceny systemu wskaźników, zidentyfikowano problemy (błędy), w wyniku czego autorzy opracowania zaprezentowali 16 wniosków i rekomendacji, w tym 6 kluczowych zawierających propozycje ich skutecznego rozwiązania.

(dowód: akta kontroli, str. 359-397)

W zakresie wskaźników przyjętych na poziomie Poddziałania 1.1.1., 1.3.1. oraz 1.3.2. oraz na poziomie projektów realizowanych w ramach ww. Poddziałania ewaluator zidentyfikował następujące nieprawidłowości oraz zaprezentował następujące rekomendacje:

1. Nieprawidłowości w mechanizmie agregacji ze wskaźników na poziomie projektów do wskaźników na poziomie Poddziałania⁴⁰, tj. zarekomendowano agregację wskaźników: *Liczba projektów badawczych, rozwojowych i celowych zrealizowanych przy wykorzystaniu wspartej infrastruktury* (nr 1.3.1.23) oraz *Liczba nowych projektów B+R prowadzonych przez wsparte przedsiębiorstwa* (nr 1.3.2.14) do wskaźnika nr 1 *Liczba projektów z zakresu B+R* odpowiednio na poziomie Poddziałania 1.3.1. oraz 1.3.2.

Instytucja Zarządzająca nie przyjęła proponowanej rekomendacji uznając, że wskaźniki 1.3.1.23 oraz 1.3.2.14 są wskaźnikami rezultatu i nie mogą agregować się do wskaźników produktu, zgodnie z rekomendacją.

Ponadto zarekomendowano utworzenie *tabel agregacyjnych* celem zapewnienia przejrzystości mechanizmu agregacji, co uczyniono poprzez przyjęcie przez Zarząd⁴¹ dokumentu pn. *Wytyczne w zakresie wskaźników produktu i rezultatu RPO WO 2007-2013*⁴², którego załącznik nr 1 stanowiła *Tabela agregacyjna wskaźników*.

2. Nieśpójności w funkcjonującym mechanizmie przypisania wskaźników⁴³ RPO WO 2007-2013 do wskaźników KSI SIMIK 2007-2013⁴⁴, tj. zarekomendowano dodanie

⁴⁰ Wysoka skala ważności, kluczowa rekomendacja.

⁴¹ Uchwałą nr 3852/2009 z dnia 15 września 2009 r.

⁴² Dalej: Wytyczne w zakresie wskaźników.

⁴³ Wysoka skala ważności, kluczowa rekomendacja.

⁴⁴ Krajowy System Informatyczny SIMIK 07-13 zapewnia zdolność zbierania i agregacji na wyższych poziomach podstawowych danych dotyczących programów operacyjnych współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej w zakresie i formacie wymaganym przez Komisję Europejską na mocy regulacji wspólnotowych na lata 2007-2013 (art. 58 lit. d rozporządzenia ogólnego Rady (WE) nr 1083/2006) oraz wspiera bieżący proces zarządzania i monitorowania w zakresie programów współfinansowanych z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności; dalej: KSI SIMIK lub SIMIK.

do listy wskaźników RPO WO 2007-2013 na poziomie projektu wskaźników⁴⁵, które odpowiadają swym zakresem wskaźnikom KSI SIMIK.

Instytucja Zarządzająca wdrożyła w części ww. rekomendację poprzez dodanie dwóch wskaźników na poziomie projektu, tj. *Liczba transferów technologii dokonanych pomiędzy zaangażowanymi podmiotami* (nr 1.3.1.10 oraz 1.3.1.19.) oraz *Liczba nowych i zmodernizowanych usług świadczonych przez instytucje otoczenia biznesu* (nr 1.1.1.11.). W pozostałym zakresie nie przyjęła rekomendacji argumentując to faktem, że w Poddziałaniu 1.1.1. nie są realizowane kategorie interwencji, dla których przypisano w KSI zaproponowane wskaźniki.

3. Zidentyfikowano nieprecyzyjne definicje wskaźników⁴⁶, co mogło powodować wątpliwości interpretacyjne wśród beneficjentów, a tym samym prowadzić do nierzetelności gromadzenia danych w następujących zakresach:

- odniesienia definicji wskaźników⁴⁷ do stanu faktycznego, a nie do stanów przyszłych (potencjalnych). Instytucja Zarządzająca nie przyjęła tej rekomendacji argumentując to faktem, że wskaźnik rezultatu zawsze jest wartością potencjalną, deklarowaną przez beneficjenta;

- ujednoczenia definicji wskaźnika *Liczba wspartych instytucji otoczenia biznesu* (P, nr 1.1.1.4.), gdyż nazwa wskaźnika odnosi się do liczby instytucji, a definicja do liczby projektów. Instytucja Zarządzająca wdrożyła tą rekomendację poprzez przyjęcie dokumentu pn. *Definicje wskaźników*;

- zmiany definicji wskaźnika *Liczba wspartych powiązań kooperacyjnych* (P, nr 1.1.1.1.) na *Liczba projektów w których warunkiem koniecznym jest zaangażowanie kilku partnerów*. Instytucja Zarządzająca nie przyjęła tej rekomendacji argumentując to faktem, że wskaźnik w dotychczasowej formie jego definicji jest ujęty na liście wskaźników KSI, a jej zmiana nastąpi jedynie w przypadku zmiany dokonanej przez IK NSRO⁴⁸.

4. Nieprawidłowe przypisanie wskaźników⁴⁹ do grupy wskaźników produktów⁵⁰, a nie rezultatów, co może być źródłem wątpliwości interpretacyjnych gromadzonych danych monitoringowych. Instytucja Zarządzająca nie przyjęła tej rekomendacji, wskazując, że ww. wskaźniki są wskaźnikami produktu i umożliwiają ich agregację do wskaźników produktu listy KSI.

(dowód: akta kontroli, str. 210-247, 359-397)

⁴⁵ *Liczba wspartych sieci instytucji otoczenia biznesu* (wskaźnik produktu (P), agregacja do wskaźnika SIMIK 5.1.2.), *Liczba wspartych sieci inwestorów prywatnych* (P, SIMIK 5.2.1.), *Liczba inwestorów prywatnych zrzeszonych w sieci inwestorów prywatnych* (P, SIMIK 5.2.2.), *Liczba nowoutworzonych Centrów Obsługi Inwestorów* (P, SIMIK 5.7.1.), *Liczba wspartych działających Centrów Obsługi Inwestorów* (P, SIMIK 5.7.2.), *Liczba wspartych przedsiębiorstw prowadzących działalność gospodarczą związaną z gospodarką elektroniczną (usługi i aplikacje dla obywateli)* (P, SIMIK 13.4.1.), *Liczba transferów technologii dokonanych pomiędzy zaangażowanymi podmiotami* (wskaźnik rezultatu (R), SIMIK 3.1.1.), *Liczba nowych i zmodernizowanych usług świadczonych przez instytucje otoczenia biznesu* (R, SIMIK 3.2.3.), *Liczba projektów inwestycyjnych obsługiwanych przez Centra Obsługi Inwestorów* (R, SIMIK 5.7.1.).

⁴⁶ Wysoka skala ważności, kluczowa rekomendacja.

⁴⁷ *Liczba przedsiębiorstw ulokowanych w parkach technologicznych, inkubatorach* (R, nr 1.1.1.8.), *Liczba nowych przedsiębiorstw powstałych przy wsparciu instytucji otoczenia biznesu* (R, nr 1.1.1.12.) oraz *Liczba nowych produktów/usług* (R, nr 1.3.2.10.).

⁴⁸ Instytucja Koordynująca Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia.

⁴⁹ *Liczba przedsiębiorstw zaangażowanych w powiązania kooperacyjne* (nr 1.1.1.2.), *Liczba instytucji otoczenia biznesu zaangażowanych w powiązania kooperacyjne* (nr 1.1.1.3.), *Liczba projektów współpracy pomiędzy przedsiębiorstwami a jednostkami badawczymi*⁴⁹ (nr 1.3.1.1.), *Liczba wspartych przedsiębiorstw, prowadzących działalność B+R* (nr 1.3.2.5.), *Liczba przedsiębiorstw, które dokonały zmiany w produkcji w zakresie ochrony powietrza* (nr 1.3.2.2.) oraz *Liczba przedsiębiorstw, które dokonały zmiany w produkcji w zakresie gospodarki odpadami* (nr 1.3.2.3.).

⁵⁰ Średnia skala ważności, nie kluczowa rekomendacja.

Ponadto w wyniku przeprowadzonej ewaluacji pn. *Ocena systemu wskaźników* wskazano, że wskaźniki na poziomie projektów w ramach Osi priorytetowej 1 są bardziej ukierunkowane na odzwierciedlenie istotnych efektów realizacji projektów, niż na obrazowanie postępu w realizacji celów działań. Wskazano również, że dla niektórych celów, w tym m.in. celu Poddziałania 1.1.1. *Wzmocnienie sektora otoczenia biznesu i ułatwienie firmom dostępu do profesjonalnych usług okołobiznesowych w celu zwiększenia konkurencyjności przedsiębiorstw*, trudno dobrać odpowiednie wskaźniki mierzące postęp ich realizacji, co wynika ze sposobu sformułowania celów, które odnoszą się do kwestii trudno mierzalnych (np. „wzmocnienie sektora otoczenia biznesu”).

(dowód: akta kontroli, str. 356, 393-394)

1.3. Na potrzeby wewnętrzne Departamentu DPO zostały opracowane dwa dokumenty – metodologie szacowania wartości docelowych⁵¹ wskaźników, tj. *Metodologia szacowania wartości docelowych wskaźników dla RPO WO 2007-2013*⁵² oraz *Metodologia szacowania wartości docelowych wskaźników na poziomie działań dla RPO WO 2007-2013*⁵³. Metodologie te powstały w celu ujednoczenia sposobu szacowania i przedstawienia wartości docelowych wskaźników dla Osi priorytetowych, w tym dla Osi priorytetowej 1 (pierwsza metodologia) oraz wartości wskaźników produktu i rezultatu na poziomie działań/poddziałania (druga metodologia).

W obu tych dokumentach szacując wartości wskaźników opierano się na dotychczasowych doświadczeniach UMWO, wynikających z poprzedniego okresu programowania 2004-2006⁵⁴ lub w przypadku niemożności skorzystania ze wspomnianych doświadczeń, wskaźniki szacowano odnosząc się do np. danych statystycznych. Ponadto przy szacowaniu wartości docelowych wskaźników posługiwano się wartością alokacji przewidzianą na dane działanie/poddziałanie, alokację według kategorii interwencji, wartości brzegowe⁵⁵ dofinansowania oraz potencjalny projekt kluczowy w ramach danego działania/poddziałania.

Powyższe działania były zgodne z zapisami *noty metodologicznej KE*, wskazującymi metodologię szacowania wartości bazowych wskaźników.

(dowód: akta kontroli, str. 164, 413-478)

W ramach szacowania wartości docelowych wskaźników na poziomie Osi priorytetowej 1, w przypadku wskaźnika produktu nr 1.2. *Liczba projektów dotyczących współpracy pomiędzy przedsiębiorstwami a jednostkami badawczymi*, z uwagi na brak danych historycznych oszacowano jego wartość docelową na poziomie 20 szt. zakładając, że liczba projektów dotyczących współpracy pomiędzy przedsiębiorstwami a jednostkami badawczymi, będzie tożsama z liczbą projektów z zakresu B+R (obliczoną na podstawie danych historycznych dla wskaźnika nr 1.1. *Liczba projektów współpracy B+R*). Ponadto w przypadku dwóch wskaźników rezultatu odnoszących się do poziomu zatrudnienia, tj. wskaźnika nr 1.8. *Liczba utworzonych miejsc pracy w zakresie B+R – etaty badawcze* oraz nr 1.9. *Utworzone miejsca pracy w przedsiębiorstwach (brutto, ekwiwalent całego etatu)*,

⁵¹ Na 2013 r. i na 2015 r.

⁵² Opracowana przez Referat Zarządzania Funduszami Strukturalnymi UMWO we wrześniu 2007 r.

⁵³ Opracowana przez Referat Zarządzania Funduszami Strukturalnymi UMWO według stanu na dzień 17 marca 2008 r.

⁵⁴ *Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego na lata 2004-2006* oraz innych programów pomocowych.

⁵⁵ Wartości minimalne oraz maksymalne dofinansowania przewidziane w ramach danego działania.

założono, że każdy projekt w zakresie B+R lub w zakresie przedsiębiorczości wygeneruje co najmniej 2 miejsca pracy, jednocześnie zakładając, że proporcja nowych miejsc pracy w stosunku do płci wynosić będzie 50% do 50%.

(dowód: akta kontroli, str. 425, 434-435)

W ramach szacowania wartości docelowych wskaźników produktu i rezultatu dla siedmiu⁵⁶ wskaźników rezultatu na poziomie Poddziałania 1.1.1., 1.3.1. oraz 1.3.2. nie oszacowano wartości docelowej, wskazując jednocześnie, że wartość ta zostanie oszacowana w trakcie realizacji programu podczas dokonywania jego ocen.

(dowód: akta kontroli, str. 451, 460, 473, 474-475, 477-478)

Na zlecenie UMWO została opracowana ekspertyza pn. *Ocena założeń Metodologii szacowania wartości docelowych wskaźników na poziomie działań RPO WO 2007-2013 wraz z szacowaniem wskaźników wcześniej nieoszacowanych lub z błędnymi założeniami*⁵⁷, w której wskazano, że podczas opracowywania dokumentu pn. *Metodologia (...) na poziomie działań (...)* wykorzystano wszystkie dostępne na ówczesny moment dane i dokonano szacowania zgodnie z najlepszą wiedzą autorów opracowania.

(dowód: akta kontroli, str. 479-484)

W opracowaniu pn. *Metodologia (...) na poziomie działań (...)* dokonano również oszacowania wartości docelowych tych wskaźników, dla których nie wyznaczono wcześniej wartości docelowych oraz przeprowadzono także weryfikację wartości dla pozostałych wskaźników, wraz z oceną przyjętych wcześniej założeń dotyczących sposobu ich kalkulacji.

Oszacowane wartości docelowe⁵⁸ wskaźników Poddziałania 1.1.1., 1.3.1. oraz 1.3.2., dla których pierwotnie nie oszacowano wartości docelowej w przypadku każdego wskaźnika były mniejsze niż ostatecznie przyjęte w wyniku realizacji Programu, podczas dokonywania jego ocen.

(dowód: akta kontroli, str. 493, 499-500, 509-511, 540-543)

⁵⁶ Liczba nowych i zmodernizowanych usług świadczonych przez IOB (dla Poddziałania 1.1.1.); Liczba transferu technologii dokonywanych pomiędzy zaangażowanymi podmiotami (dla Poddziałania 1.3.1.); Liczba nowych produktów i wytworzonych technologii wprowadzonych na rynek (dla Poddziałania 1.3.2.); Liczba nowych produktów/usług (dla Poddziałania 1.3.2.); Liczba udoskonalonych produktów/usług (dla Poddziałania 1.3.2.); Zmiana emisji głównych zanieczyszczeń powietrza: dwutlenku siarki, tlenku azotu, tony pyłów, dwutlenku węgla (dla Poddziałania 1.3.2.) oraz Zmiana ilości wytwarzanych odpadów (dla Poddziałania 1.3.2.).

⁵⁷ Opracowana przez zespół ECORYS Polska w okresie sierpień 2010 r.; dalej: *ekspertyza metodologii szacowania*.

⁵⁸ Liczba nowych i zmodernizowanych usług świadczonych przez IOB – w wyniku postępu w procesie wdrażania Poddziałania 1.1.1. zaproponowano ustalenie wartości docelowej tego wskaźnika na poziomie 14 szt.; Liczba transferu technologii dokonywanych pomiędzy zaangażowanymi podmiotami – system funkcjonowania uczelni wyższych nie promuje transferu technologii, a z kolei wśród wielu polskich przedsiębiorców panuje wciąż przekonanie, że polskie uczelnie i instytuty badawcze nie są w stanie zaoferować usług na wysokim poziomie – czynniki te w znacznym stopniu obniżają prawdopodobieństwo, że tego typu projekty będą faktycznie składane do dofinansowania w ramach RPO WO 2007-2013, dlatego też zalecono przyjęcie najmniejszej wartości dodatniej (1 szt.) jako wartości docelowej; Liczba nowych produktów/usług - w wyniku postępu w procesie wdrażania Poddziałania 1.3.2. zaproponowano ustalenie wartości docelowej tego wskaźnika na poziomie 252 szt.; Zmiana emisji głównych zanieczyszczeń powietrza: dwutlenku siarki, tlenku azotu, tony pyłów, dwutlenku węgla - w wyniku postępu w procesie wdrażania Poddziałania 1.3.2. zalecono przyjęcie najmniejszej wartości dodatniej (1 tona/rok) jako wartości docelowej oraz Zmiana ilości wytwarzanych odpadów - w wyniku postępu w procesie wdrażania Poddziałania 1.3.2. zalecono ustalenie wartości docelowej tego wskaźnika na poziomie 233,9 tona/rok.

Pierwotnie oszacowane wartości docelowe⁵⁹ wskaźników Osi Priorytetowej 1 odnoszących się do Poddziałania 1.3.1. oraz 1.3.2., tj. wskaźników produktu 1.1. *Liczba projektów z zakresu B+R*, 1.2. *Liczba projektów współpracy pomiędzy przedsiębiorstwami a jednostkami badawczymi*, 1.3. *Liczba projektów dotyczących bezpośredniego wsparcia inwestycyjnego przedsiębiorstw* oraz 1.7. *Wartość inwestycji przedsiębiorstw w czyste technologie* zostały zmodyfikowane poprzez przyjęcie przez Zarząd⁶⁰ ujednoliconej wersji RPO WO 2007-2013.

Wzrost wartości docelowej na 2015 r. wskaźników 1.1. *Liczba projektów z zakresu B+R*⁶¹, 1.2. *Liczba projektów współpracy pomiędzy przedsiębiorstwami a jednostkami badawczymi*⁶² oraz 1.7. *Wartość inwestycji przedsiębiorstw w czyste technologie*⁶³ wynikał z przeznaczenia dodatkowych środków na wsparcie projektów dotyczących B+R⁶⁴ oraz dotychczasowego doświadczenia przy realizacji programu⁶⁵.

Natomiast w przypadku wskaźnika 1.3. *Liczba projektów dotyczących bezpośredniego wsparcia inwestycyjnego przedsiębiorstw* jego wartość docelowa została obniżona⁶⁶, na co wpływ miał m.in. wpływ światowy kryzys gospodarczy, w wyniku którego beneficjenci wycofali się z realizacji projektów.

(dowód: akta kontroli, str. 148, 1624-1628)

1.4. Komisja Europejska decyzją z dnia 20 marca 2013 r. w sprawie zatwierdzenia wytycznych dotyczących zamknięcia programów operacyjnych przyjętych do celów pomocy z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności (2007-2013) wskazała Państwu Członkowskim, że jeżeli podczas zamknięcia wydaje się, że wskaźniki zgłoszone w sprawozdaniu końcowym znacznie odbiegają (tj. o ponad 25%) od celów ustalonych w Programie, wówczas państwo członkowskie powinno przedstawić wyjaśnienie i uzasadnienie, dlaczego cel nie został osiągnięty i dlaczego nie podjęto działań naprawczych w okresie realizacji.

(dowód: akta kontroli, str. 514-522)

⁵⁹ Na 2015 r. tj., 1.1. *Liczba projektów z zakresu B+R* – 30 szt. (20 szt. w Poddziałaniu 1.3.1 oraz 10 szt. w Poddziałaniu 1.3.2.); 1.2. *Liczba projektów dotyczących współpracy pomiędzy przedsiębiorstwami a jednostkami badawczymi* – 20 szt.; 1.3. *Liczba projektów dotyczących bezpośredniego wsparcia inwestycyjnego przedsiębiorstw* – 1 309 szt.; 1.7. *Wartość inwestycji w czyste technologie* – 1,8 mln euro; 1.8. *Liczba utworzonych miejsc pracy w zakresie B+R – etaty badawcze* – 68 szt.; 1.9. *Utworzone miejsca pracy w przedsiębiorstwach (brutto, ekwiwalent całego etatu)* – 3 080 szt. (w tym 280 szt. w Poddziałaniu 1.3.2.) oraz 1.11. *Liczba przedsiębiorstw ulokowanych w parkach technologicznych, inkubatorach* – 170 szt.

⁶⁰ Uchwałą nr 1624/2011.

⁶¹ Wzrost z 30 w 2015 r. w pierwotnej wersji RPO WO 2007-2013 do 80 w 2015 r. w zmodyfikowanej wersji RPO WO 2007-2013.

⁶² Wzrost z 20 w 2015 r. w pierwotnej wersji RPO WO 2007-2013 do 140 w 2015 r. w zmodyfikowanej wersji RPO WO 2007-2013.

⁶³ Wzrost z 1,8 mln euro w 2015 r. w pierwotnej wersji RPO WO 2007-2013 do 17,1 mln euro w 2015 r. w zmodyfikowanej wersji RPO WO 2007-2013.

⁶⁴ W przypadku wskaźnika nr 1.1. *Liczba projektów z zakresu B+R* przeznaczono dodatkowe 4,8 mln euro na wsparcie projektów dotyczących B+R, a w przypadku wskaźnika *Liczba projektów współpracy pomiędzy przedsiębiorstwami a jednostkami badawczymi* przeznaczono dodatkowe 2,8 mln euro na wsparcie projektów współpracy B+R.

⁶⁵ W ramach wskaźnika 1.2. na etapie programowania założono, że w ramach każdego projektu z zakresu B+R realizowanego przez instytucje naukowe realizowany będzie jeden projekt współpracy, gdy z dotychczasowej realizacji programu wynikało, że jeden projekt współpracy generuje ponad trzy projekty współpracy pomiędzy przedsiębiorstwami a jednostkami badawczymi a w ramach wskaźnika 1.7 założono, że wartość wskaźnika wynika z wysokości środków przeznaczonych na realizację kategorii interwencji 06, a z dotychczasowej realizacji programu wynika, że wskaźnik realizowany jest przez beneficjentów także w ramach kategorii 07.

⁶⁶ Z 1 309 szt. w 2015 r. w pierwotnej wersji RPO WO 2007-2013 do 674 szt. w 2015 r. w zmodyfikowanej wersji RPO WO 2007-2013.

W Instrukcji do sprawozdania rocznego z wdrażania programu operacyjnego w 2013 r. sporządzonej przez Instytucję Koordynującą Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia⁶⁷ w zakresie analizy postępu finansowego i rzeczowego wskazano na konieczność analizy stopnia realizacji wskaźników określonych na poziomie programu, w oparciu o wartości szacowane (z umów o dofinansowanie) oraz wartości osiągnięte (z wniosków o płatność końcową) w porównaniu z wartościami docelowymi zawartymi w programie operacyjnym. Ponadto wskazano, że w przypadku osiągnięcia niskich wartości wskaźnika dotyczącego utworzonych miejsc pracy, należy podać informację na temat podjętych działań zmierzających do zapewnienia maksymalnego poziomu zatrudnienia oraz dokonać analizy ewentualnie występujących różnic w realizacji podwskaźników w podziale na płeć oraz zaproponować rozwiązania umożliwiające zniwelowanie ww. dysproporcji.

(dowód: akta kontroli, str. 523-526)

Na dzień 30 listopada 2014 r. spośród wszystkich 13 wskaźników produktu i rezultatu na poziomie Osi priorytetowej 1 *Wzmocnienie atrakcyjności gospodarczej regionu*, w przypadku sześciu wskaźników stopień ich osiągnięcia⁶⁸ wynosił poniżej 75% wartości docelowych⁶⁹ ustalonych w RPO WO 2007-2013. I tak, w przypadku wskaźników:

- 1.1. *Liczba projektów z zakresu B+R* osiągnięto 68,8% wartości docelowej, tj. zrealizowano 55 szt. wobec zaplanowanych 80 szt.,
- 1.4. *Liczba powstałych firm w wyniku wsparcia* osiągnięto w 50%, tj. zrealizowano 18 szt. wobec zaplanowanych 36 szt.,
- 1.6. *Liczba projektów z zakresu turystyki* osiągnięto w 72,4%, tj. zrealizowano 126 szt. wobec zaplanowanych 174 szt.,
- 1.8. *Liczba utworzonych miejsc pracy w zakresie B+R* osiągnięto w 63,2%, tj. zrealizowano 43 szt./EPC wobec zaplanowanych 68 szt./EPC,
- 1.11. *Liczba przedsiębiorstw ulokowanych w parkach technologicznych, inkubatorach* osiągnięto w 61,2%, tj. zrealizowano 104 szt. wobec zaplanowanych 170 szt.,
- 1.12. *Dodatkowo wprowadzone inwestycje* osiągnięto w 66,1%, tj. zrealizowano 113,23 mln euro wobec zaplanowanych 171,2 mln euro.

Jedynie w przypadku wskaźnika 1.4., realizowanego w ramach Poddziałania 1.1.2. *Inwestycje w mikroprzedsiębiorstwach*, istnieje znaczne ryzyko braku osiągnięcia zakładanego poziomu. W sprawozdaniu rocznym⁷⁰ za 2013 r. wskazano, że na powyższe wpływ miały rezygnacje beneficjentów z podpisania umów, a także ich rozwiązanie oraz fakt, iż tylko 31% złożonych wniosków spełniało wymogi formalne.

(dowód: akta kontroli, str. 539)

Również w przypadku podwskaźników odnoszących się do poziomu zatrudnienia kobiet istnieje ww. ryzyko. W sprawozdaniu rocznym za 2013 r. wskazano, że dysproporcje w realizacji wskaźników w podziale na płeć wynikają z tego, że na etapie programowania (szacowania) założono, iż w miejsca pracy tworzone będą w połowie dla kobiet i w połowie dla mężczyzn, a na etapie wnioskowania o dofinansowanie beneficjenci *nie są w stanie zawsze trafnie określić płci osób, które zostaną zatrudnione.*

(dowód: akta kontroli, str. 539)

⁶⁷ Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju.

⁶⁸ Na podstawie wniosków o płatność końcową.

⁶⁹ Na 2015 r.

⁷⁰ Stanowiącym załącznik do uchwały nr 3/2014 Komitetu Monitorującego RPO WO 2007-2013 z dnia 9 czerwca 2014 r. (<http://rpo.opolskie.pl/rpo/index.php?id=13368>).

W zakresie wskaźników na poziomie Poddziałania 1.1.1. *Wsparcie instytucji otoczenia biznesu* zrealizowanie wartości docelowych wszystkich wskaźników, za wyjątkiem wskaźnika *Dodatkowo wprowadzone inwestycje*, aktualnie nie wydaje się być zagrożone. I tak, w przypadku każdego wskaźnika szacowany stopień jego realizacji w oparciu o wartości wynikające z umów o dofinansowanie powinien wynieść:

- 121,2% (*Liczba przedsiębiorstw ulokowanych w parkach technologicznych, inkubatorach*, przewiduje się wykonanie na poziomie 206 szt., przy wartości docelowej 170 szt.),

- 183,3% (*Liczba wspartych instytucji otoczenia biznesu*, przewiduje się wykonanie na poziomie 33 szt., przy wartości docelowej 18 szt.),

- 219,9% (*Liczba przedsiębiorstw wspartych przez instytucje otoczenia biznesu*, przewiduje się wykonanie na poziomie 5 443 szt., przy wartości docelowej 2 475 szt.),

- 236,5% (*Liczba nowych zmodernizowanych usług świadczonych przez instytucje otoczenia biznesu*, przewiduje się wykonanie na poziomie 175 szt., przy wartości docelowej 74 szt.).

(dowód: akta kontroli, str. 540)

W okresie realizacji RPO WO 2007-2013 w ramach Poddziałania 1.1.1. *Wsparcie instytucji otoczenia biznesu* zostało zawartych⁷¹ z 25 beneficjentami (instytucjami otoczenia biznesu) łącznie 32⁷² umowy o dofinansowanie projektów, które zostały wykazane jako liczba wspartych instytucji otoczenia biznesu (wartość wskaźnika produktu *Liczba wspartych instytucji otoczenia biznesu* przewidziano do osiągnięcia na poziomie 33 szt⁷³).

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że zgodnie z definicją ww. wskaźnika przyjętą w dokumencie pn. *Definicje wskaźników*, wskaźnik ten odnosi się do liczby *wspartych instytucji oferujących przedsiębiorcom usługi polegające na tworzeniu korzystnych warunków dla powstawania lub rozwoju przedsiębiorstw*, a nie do liczby umów zawartych z takimi podmiotami. Tym samym docelowa wartość tego wskaźnika nie odpowiada rzeczywistej liczbie podmiotów wspartych w ramach tego Poddziałania.

W powyższej sprawie Dyrektor DPO wyjaśniła, że wskaźnik „*Liczba wspartych instytucji otoczenia biznesu*” mierzony jest na podstawie podpisanych umów, bez względu na to, czy dany beneficjent podpisał jedną czy kilka umów. W okresie 2007-2013 była to powszechnie obowiązująca zasada, realizowana w całym kraju. Mimo wątpliwości co do zakresu informacyjnego takiego podejścia, jego zmiana nie była zasadna tylko w ramach jednego Programu oraz w trakcie realizowanego już wdrażania programów 2007-2013. Dlatego też obowiązek urealnienia wspartych podmiotów będzie wprowadzony jako powszechna zasada w okresie 2014-2020, tj. liczone będą pojedynczo te instytucje, które podpisały umowę o dofinansowanie, bez względu na to, ile umów na dofinansowanie podpisały w ramach danego

⁷¹ Stan na 31 stycznia 2015 r.

⁷² Z siedmioma beneficjentami podpisano dwie umowy o dofinansowanie projektów, tj. z Gminą Strzelce Opolskie (umowa nr RPOP.01.01.01-16-003/12-02 oraz nr RPOP.01.01.01-16-005/13-00), z Miastem Opole (umowa nr RPOP.01.01.01-16-001/10-07 oraz nr RPOP.01.01.01-16-007/11-03), z Izbą Rzemieślniczą w Opolu (umowa nr RPOP.01.01.01-16-003/11-02 oraz nr RPOP.01.01.01-16-008/09-06), z Państwową Wyższą Szkołą Zawodową w Nysie (umowa nr RPOP.01.01.01-16-010/11-03 oraz nr RPOP.01.01.01-16-013/10-06), Parkiem Naukowo-Technologicznym w Opolu (umowa nr RPOP.01.01.01-16-001/13-04 oraz RPOP.01.01.01-16-002/13-03), Powiatem Kluczborskim (umowa nr RPOP.01.01.01-16-004/10-01 oraz RPOP.01.01.01-16-008/12-01) oraz Uniwersytetem Opolskim (umowa nr RPOP.01.01.01-16-006/12-03 oraz nr RPOP.01.01.01-16-018/10-02).

⁷³ Dodatkowo z 1 beneficjentem-Fundacja Rozwoju Śląska oraz Wspierania Inicjatyw Lokalnych w ramach podpisanej umowy o dofinansowanie RPOP.01.01.01-16-008/11 w ramach wskaźnika *Liczba wspartych instytucji otoczenia biznesu* zaplanowano do osiągnięcia wartość 2 szt.

programu. Należy jednocześnie dodać, iż działania monitoringowe prowadzone w ramach RPO WO 2007-2013 umożliwiają przedstawienie danych urealnionych dla ww. wskaźnika. Tym samym, w razie konieczności, IZ dysponuje danymi co do faktycznie wspartych instytucji otoczenia biznesu. Dane takie przedstawiane są w licznych analizach, także w sprawozdaniach (...) Pewnych zmian nie można jednak wprowadzać w trakcie wdrażania, ponieważ generowałyby one informacje ze sobą nieporównywalne. Tym bardziej, kiedy podobne zasady obowiązują na poziomie całego kraju, a nawet Unii Europejskiej. Przedstawiciele IZ od 2007 r. pracują w Zespole ds. monitorowania postępu rzeczowego realizacji programów przy MliR i na tym forum dokładano licznych starań dla wypracowania działań naprawczych lub usprawniających monitorowanie wskaźników. Część niedociągnięć nie można było jednak zmienić ze względu na brak podstaw prawnych. W takich przypadkach IZ wprowadzała alternatywne działania lub przedstawiała odpowiednie wyjaśnienia.

(dowód: akta kontroli, str. 35a, 527-533, 540)

Również w ramach innych wskaźników istnieje ryzyko błędnej interpretacji zakresu faktycznie udzielonego wsparcia.

W przypadku wskaźnika rezultatu *Liczba przedsiębiorstw wspartych przez instytucje otoczenia biznesu*, zgodnie z jego definicją, odzwierciedla on *ilość podmiotów gospodarczych obsługiwanych w wyniku realizacji projektu przez instytucji otoczenia biznesu*. Istnieje natomiast ryzyko wykazywania przez beneficjentów realizujących co najmniej dwa projekty wsparcia udzielonego jednemu przedsiębiorcy, jako rezultat obu projektów lub wykazywania przez różnych beneficjentów wsparcia udzielonego temu samemu przedsiębiorcy.

W sprawie przyjętego systemu monitorowania tego wskaźnika Dyrektor DPO wyjaśniła, że (...) *ze względu na już dosyć skomplikowane i obszerne obciążenia administracyjne beneficjentów, ustalono, iż mają oni prawo zaproponować samodzielnie metodę obliczania i weryfikacji realizacji wskaźnika. Metody te są analizowane zawsze na etapie oceny wniosku i w razie wątpliwości wyjaśniane korespondencyjnie z wnioskodawcą. Realizacja zadeklarowanych procedur kontrolowana jest ponadto w trakcie prowadzonych kontroli. Należy podkreślić, iż dotychczas żadna z instytucji (ani kontrolujących, ani nadzorujących) nie wносиła uwag do wskaźnika, jego zakresu oraz definicji. W ocenie IZ wskaźnik spełnia swoje przeznaczenie, tj. mierzy całkowite możliwości realizacji zadań statutowych przez instytucje otoczenia biznesu (...)* Ponadto IZ dokładała starań, aby system wskaźników nie nakładał na beneficjentów dodatkowych obowiązków, których realizacja byłaby nieproporcjonalna do pozyskanego materiału informacyjnego.

Ustalenia dotyczące weryfikacji projektów pod kątem jakościowym, dokonanej na podstawie metody obliczania wskaźnika rezultatu *Liczba przedsiębiorstw wspartych przez instytucje otoczenia biznesu*, wykazywanej przez potencjalnych beneficjentów we wnioskach o dofinansowanie w ramach Poddziałania 1.1.1. *Wsparcie instytucji otoczenia biznesu*, przedstawiono w pkt III.5.1 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli, str. 527-533)

W przypadku wskaźnika *Liczba przedsiębiorstw ulokowanych w parkach technologicznych, inkubatorach*, zgodnie z jego definicją odzwierciedla on *ilość podmiotów gospodarczych, które w wyniku realizacji projektu zostaną ulokowane w parkach technologicznych, inkubatorach*. Nie zostało sprecyzowane natomiast, na czym ma polegać „*ulokowanie*” przedsiębiorcy w parku technologicznym, tj. czy działalność gospodarcza powinna być w nim prowadzona, czy też wystarczającą przesłanką do spełnienia wymogu „*ulokowania*” będzie wynajęcie przez przedsiębiorcę pomieszczenia oferowanego przez daną instytucję otoczenia

biznesu, który faktycznie prowadzi działalność w innym miejscu. Tym samym wsparcie mogło być udzielane podmiotom, dla których nie było ono warunkiem koniecznym do prowadzenia działalności gospodarczej.

Jak wyjaśniła Dyrektor DPO, wskaźnik *Liczba przedsiębiorstw ulokowanych w parkach technologicznych, inkubatorach* dotychczas nie budził wątpliwości. Z założenia wskaźnik mierzy liczbę podmiotów, które wynajmują powierzchnię w parku technologicznym lub inkubatorze, czyli otrzymują wsparcie najbardziej kosztochłonne w początkowej fazie prowadzenia działalności, w bardzo atrakcyjnej cenie. Najczęściej są to nowe podmioty, których zakres działalności nie wykracza poza granice województwa. Byłoby jednak życzeniem władz regionu, aby takie wsparcie umożliwiło szybki rozwój młodych firm, skutkujący ekspansją na zewnętrzne rynki (...) Inkubatory przedsiębiorczości stanowią instrumenty wspomagające tworzenie nowych miejsc pracy. Ponadto są narzędziem umożliwiającym pomoc w rozwijaniu różnych rodzajów działalności gospodarczej, prowadzą do powstania coraz większej liczby firm, w tym także wykorzystujących w swojej działalności wysoko rozwinięte technologie (...) Należy również zwrócić uwagę na fakt, iż instytucje otoczenia biznesu dokonują indywidualnej analizy potrzeb na obszarze swojej działalności i dostosowują zakres działalności do występującego na danym terenie potencjału. Zmiany gospodarcze w kraju wymagają od Instytucji Otoczenia Biznesu ciągłej analizy usług skierowanych do przedsiębiorców i elastycznego wprowadzania zmian, tak aby zapewniać jak najbardziej kompleksową i wszechstronną ofertę.

(dowód: akta kontroli, str. 527-533,1631, 1641)

Opis stanu faktycznego

W zakresie wskaźników na poziomie Poddziałania 1.3.1. *Wsparcie sektora B+R oraz innowacji na rzecz przedsiębiorstw* zrealizowanie poniższych wartości docelowych, nie wydaje się być aktualnie zagrożone. W oparciu o wartości szacowane wynikające z umów o dofinansowanie⁷⁴, w przypadku trzech wskaźników, poziom ten powinien wynieść:

- 295% (*Liczba wdrożeń powstałych w wyniku zrealizowanych projektów*, przewiduje się wykonanie na poziomie 59 szt., przy wartości docelowej 20 szt.),
- 250% (*Liczba transferu technologii dokonanych pomiędzy zaangażowanymi podmiotami* przewiduje się wykonanie na poziomie 20 szt., przy wartości docelowej 8 szt.),
- 102,1% (*Liczba projektów współpracy pomiędzy przedsiębiorstwami a jednostkami badawczymi*, przewiduje się wykonanie na poziomie 143 szt., przy wartości docelowej 140 szt.).

(dowód: akta kontroli, str. 541)

Uwagi dotyczące badanej działalności

W ocenie NIK, również w przypadku wskaźników wykorzystywanych na poziomie Poddziałania 1.3.1. istnieje ryzyko, że nie odzwierciedlają one rzeczywistego zakresu udzielonego wsparcia. Jak ustalono, definicja wskaźnika *Liczba projektów współpracy pomiędzy przedsiębiorstwami a jednostkami badawczymi* umożliwia wykazywanie w tym zakresie również umów/porozumień pomiędzy jednostkami badawczymi a przedsiębiorstwami, które stanowią jedynie deklarację przyszłej współpracy.

Opis stanu faktycznego

W przypadku dwóch pozostałych wskaźników na poziomie Poddziałania 1.3.1., tj. wskaźnika produktu *Liczba projektów z zakresu B+R* oraz rezultatu *Liczba utworzonych miejsc pracy w zakresie B+R – etaty badawcze* istnieje ryzyko braku osiągnięcia wartości docelowej. W przypadku wskaźnika rezultatu *Liczba utworzonych miejsc pracy w zakresie B+R – etaty badawcze*, w ramach którego

⁷⁴ Stan na 30 listopada 2014 r.

ustalono wartość docelową na poziomie 24 etatów/EPC⁷⁵, aktualnie przewiduje się do osiągnięcia jedynie 3 etaty/EPC (12,5% wartości docelowej), w tym jeden etat/EPC dla kobiet i dwa etaty/EPC dla mężczyzn. W przypadku wskaźnika produktu *Liczba projektów z zakresu B+R* wartość docelowa wynosi 42 szt., a aktualnie przewiduje się do osiągnięcia 27 szt.

W sprawie podejmowanych działań, w celu osiągnięcia wartości docelowych ww. wskaźników Dyrektor DPO wyjaśniła, że *IZ świadoma ryzyka nieosiągnięcia wskaźników z zakresu B+R, prowadziła w ostatnich latach działania mające spowodować wzrost realizacji odpowiednich mierników. W tym celu m.in. ogłaszano dodatkowe nabory, przesuując środki zaoszczędzone w innych działaniach. Prowadzono także pogłębione analizy poprawności określenia wskaźników przez beneficjentów. W przypadku wskaźnika z zakresu miejsc pracy prezentowane dane dotyczą wyłącznie etatów dla kobiet. Wskaźnik ten rzeczywiście jest na wyjątkowo niskim poziomie. Nie istnieje jednak ryzyko nieosiągnięcia wskaźnika ogólnego dotyczącego miejsc pracy, ponieważ zdecydowanie więcej niż zakładano etatów powstało w obszarze B+R dla mężczyzn. Zaistniała sytuacja jest wynikiem rozbieżności pomiędzy założeniami IZ na etapie programowania, a rzeczywistością (...) Natomiast w przypadku wskaźnika Liczba projektów z zakresu B+R dane prezentowane (...) dotyczą jedynie Poddziałania 1.3.1. (dotyczy uczelni, instytutów). Natomiast wskaźnik programowy obejmuje wartości zarówno z Poddziałania 1.3.1 jak i 1.3.2. i na tym poziomie nie występuje ryzyko jego nieosiągnięcia. Należy podkreślić, iż wskaźnik ten w Poddziałaniu 1.3.2. przekroczył zakładaną wartość, co jest szczególnie pożądane, ponieważ w Poddziałaniu tym beneficjentami byli przedsiębiorcy. Ma to wyjątkową wagę dla gospodarki regionu.*

(dowód: akta kontroli, str. 527-533, 541)

W zakresie wskaźników na poziomie Poddziałania 1.3.2. *Inwestycje w innowacje w przedsiębiorstwach* zrealizowanie wartości docelowych, w oparciu o wartości szacowane wynikające z umów o dofinansowanie⁷⁶, nie wydaje się być zagrożone, za wyjątkiem wskaźnika *Zmiana ilości wytwarzanych odpadów [tony/rok]*, w ramach którego ustalono wartość docelową na poziomie 9 792 ton/rok, a przewiduje się do osiągnięcia wartość 1 811,86 ton/rok, tj. 18,5% wartości docelowej.

W opracowaniu pn. *Metodologia (...) na poziomie działań (...)* wskazano, że w przypadku wskaźnika *Zmiana ilości wytwarzanych odpadów* ostatecznie osiągnięty poziom jest bezpośrednim wynikiem charakteru projektów, które uzyskały lub uzyskają dofinansowanie co oznacza, że zmiana w gospodarowaniu odpadami zależy od charakteru działalności przedsiębiorstw, które będą zainteresowane uzyskaniem dofinansowania i zgłaszanych przez nie projektów.

(dowód: akta kontroli, str. 511, 542-543)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Funkcjonujący w ramach RPO WO 2007-2013 system monitorowania oceny stopnia osiągnięcia celów szczegółowych Osi Priorytetowej 1 został zaprojektowany zgodnie z założeniami Komisji Europejskiej, a katalog wskaźników w ramach tego systemu został uzgodniony z Instytucją Koordynującą Programy Operacyjne. Spośród wszystkich 13 wskaźników produktu i rezultatu na poziomie Osi priorytetowej 1, w przypadku 12 wskaźników nie istnieje ryzyko braku osiągnięcia zakładanego poziomu. Nie kwestionując przyjętych w ramach tego systemu założeń, to jednak zdaniem NIK zidentyfikowane ryzyka przedstawione w *Uwagach dotyczących*

⁷⁵ Ekwiwalent pełnego czasu pracy, tzn. etaty częściowe są sumowane i zaokrąglane do pełnych jednostek (etatów).

⁷⁶ Stan na 30 listopada 2014 r.

badanej działalności, mogą ograniczać skuteczność podejmowanych działań w zakresie monitoringu oceny stopnia osiągnięcia celów określonych w Programie w ramach Osi Priorytetowej 1.

2. System monitorowania i oceny stopnia osiągnięcia celów Działania 1.3. *Innowacje, badania, rozwój technologiczny*

Opis stanu faktycznego

2.1. W ramach Działania 1.3. *Innowacje, badania, rozwój technologiczny* realizowane były dwa Poddziałania, tj. 1.3.1. *Wsparcie sektora B+R oraz innowacji na rzecz przedsiębiorstw* oraz 1.3.2. *Inwestycje w innowacje w przedsiębiorstwach*. Celem Poddziałania 1.3.1. było zwiększenie oferty jednostek sektora B+R na potrzeby gospodarki oraz zachęcanie przedsiębiorców do wykorzystania wyników prac B+R jako czynnika rozwoju przedsiębiorstw. Jako mierniki osiągnięcia tych celów przyjęto sześć wskaźników, tj. dwa wskaźniki produktu oraz cztery wskaźniki rezultatu:

1. Liczba projektów z zakresu B+R (P)
2. Liczba projektów współpracy pomiędzy przedsiębiorstwami a jednostkami badawczymi (P)
3. Liczba utworzonych miejsc pracy w zakresie B+R – etaty badawcze (R)
4. Liczba wdrożeń powstałych w wyniku zrealizowanych projektów (R)
5. Liczba transferów technologii dokonanych pomiędzy zaangażowanymi podmiotami (R)
6. Dodatkowo wprowadzone inwestycje (R).

Na poziomie projektu w ramach realizacji Poddziałania 1.3.1. przyjęto 15 wskaźników, tj. 9 produktu, w tym 5 obligatoryjnych oraz 4 pomocnicze oraz 6 obligatoryjnych rezultatu.

(dowód: akta kontroli, str. 279-283, 303-304, 541)

Celem Poddziałania 1.3.2. była *poprawa konkurencyjności przedsiębiorstw z województwa opolskiego poprzez wsparcie inwestycji prowadzących do wzrostu ich innowacyjności*, a jako mierniki osiągnięcia tego celu przyjęto 13 wskaźników, tj. 6 wskaźników produktu oraz 7 wskaźników rezultatu:

1. Liczba projektów z zakresu B+R (P)
2. Liczba projektów dotyczących bezpośredniego wsparcia inwestycyjnego przedsiębiorstw (P)
3. Wartość inwestycji przedsiębiorstw w czyste technologie (P)
4. Liczba przedsiębiorstw, które dokonały zmiany w produkcji w zakresie ochrony powietrza (P)
5. Liczba przedsiębiorstw, które dokonały zmiany w produkcji w zakresie gospodarki odpadami (P)
6. Liczba przedsiębiorstw, które dokonały zmiany w produkcji w zakresie gospodarki wodno-ściekowej (P)
7. Liczba utworzonych miejsc pracy w zakresie B+R – etaty badawcze (R)
8. Utworzone miejsca pracy w przedsiębiorstwach (R)
9. Liczba nowych produktów/usług (R)
10. Liczba wdrożonych wyników prac B+R (R)
11. Zmiana emisji głównych zanieczyszczeń powietrza: siarki, tlenu azotu, pyłów, dwutlenku węgla (R)
12. Zmiana ilości wytwarzanych odpadów (R)
13. Dodatkowo wprowadzone inwestycje (R).

Na poziomie projektu w ramach realizacji Poddziałania 1.3.2. przyjęto 17 wskaźników, tj. 9 obligatoryjnych produktu oraz 8 obligatoryjnych rezultatu.

(dowód: akta kontroli, str. 283-287, 304, 542-543)

W ekspertyzie pn. *Wykaz wskaźników w zakresie przyjętych celów i wskaźników na poziomie Poddziałania 1.3.1. oraz 1.3.2.* wskazano, że wszystkie przyjęte wskaźniki, wypełniają poszczególny cel Poddziałania lub/oraz odnoszą się do wskaźnika Osi priorytetowej 1. W zakresie Poddziałania 1.3.2. wskazano, że wskaźnik produktu *Wartość inwestycji przedsiębiorstw w czyste technologie* oraz dwa wskaźniki rezultatu, tj. *Zmiana emisji głównych zanieczyszczeń powietrza: dwutlenek siarki, tlenku azotu, tony pyłów, dwutlenku węgla* oraz *Zmiana ilości wytwarzanych odpadów* pośrednio wypełniają cel Poddziałania 1.3.2., jednak stanowią odwołanie do regulacji UE oraz odniesienie do wskaźnika Osi priorytetowej 1 (nr 1.7).

(dowód: akta kontroli, str. 303-305)

W badaniu ewaluacyjnym pn. *Ocena jakości projektów i ich wpływu na skuteczną i efektywną realizację celów RPO WO 2007-2013 wraz ze wskazaniem obszarów wymagających dalszego wsparcia*⁷⁷, w kontekście oceny realizacji Poddziałania 1.3.2. *Inwestycje w innowacje w przedsiębiorstwach*, ujęto m.in. następujący wniosek: wszystkie dofinansowane w Poddziałaniu 1.3.2. projekty niewątpliwie wpisują się w sformułowane w Programie kryteria innowacyjności, jednak zaznaczono, że przyjęta w RPO WO 2007-2013 definicja tego pojęcia jest szeroka i elastyczna. Tym samym umożliwia wsparcie inwestycji, które w bardzo różnicowany sposób przyczyniają się do podniesienia innowacyjności całego regionu.

(dowód: akta kontroli, str. 410-412)

Przyjęta w RPO WO 2007-2013 definicja pojęć „innowacja”⁷⁸ oraz „innowacyjność”⁷⁹ stwarzała możliwość uzyskania dofinansowania przez wnioskodawców projektów, dla których minimalnym wymogiem zaistnienia innowacji było, aby produkt, proces, metoda marketingowa lub metoda organizacyjna były nowe (lub znacząco udoskonalone) dla firmy. Wpisywało się to w założenia przyjęte w tzw. *Podręczniku Oslo*⁸⁰ opisującym zasady gromadzenia i interpretacji danych dotyczących innowacji. Natomiast w każdej wersji *Szczegółowego opisu osi priorytetowych RPO WO 2007-2013*⁸¹ w ramach Poddziałania 1.3.2. *Inwestycje w innowacje w przedsiębiorstwach* wskazano, że *udzielane będzie bezpośrednie wsparcie dla przedsiębiorstw na projekty o charakterze inwestycyjnym na rzecz wzrostu*

⁷⁷ Przeprowadzone w okresie maj-październik 2010 r. na zlecenie Urzędu przez firmę Instytut Badań Strukturalnych oraz Raytech sp. z o.o. (<http://rpo.opolskie.pl/rpo/index.php?id=8984>); dalej: badanie ewaluacyjne *Ocena jakości projektów*.

⁷⁸ *Idea, postępowanie lub rzecz, która jest jakościowo odmienna od dotychczasowych. Innowacje obejmują produkty i usługi oraz działania mające na celu doprowadzenie ich do nabywców oraz przekonanie o ich użyteczności. Stwarzają dla przedsiębiorców i menedżerów korzystne możliwości dokonania istotnych zmian, podjęcia nowej działalności, świadczenia nowych usług i pozyskiwania dzięki temu innowacyjnych nabywców. Sprawdzianem udanej innowacji jest jej powodzenie na rynku. [T. Szucki „Encyklopedia marketingu”, W-wa 1998.] W firmie przez innowacje rozumie się najczęściej nowości zastosowane w produktach, technice lub w zarządzaniu. Faktycznie innowacje w firmie dzielą się na procesowe, produktowe, organizacyjne, marketingowe i środowiskowe.*

⁷⁹ *Zdolność przedsiębiorstw do tworzenia i wdrażania innowacji oraz faktyczna umiejętność wprowadzania nowych i zmodernizowanych wyrobów, nowych lub zmienionych procesów technologicznych lub organizacyjno-technicznych.*

⁸⁰ Wydany wspólnie przez Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) i Urząd Statystyczny Wspólnot Europejskich (Eurostat). Na język polski przetłumaczone zostało trzecie wydanie, które zostało opublikowane w 2008 r. przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego. Po raz pierwszy *Podręcznik Oslo* został wydany w 1992 r. Dostępny m.in. na stronie http://www.pi.gov.pl/PARP/chapter_96019.asp?soid=7FCC92B1D36247E1BD8F1E5603D32C21.

⁸¹ Dalej: SZOP RPO WO 2007-2013.

innowacyjności, tj. zasadniczych zmian m.in. produkcji, produktu, lub procesu produkcyjnego. Dofinansowanie uzyskują projekty nowych i istniejących firm sektora MSP na inwestycje związane z wdrożeniem rozwiązań innowacyjnych (np. zakupy patentów, licencji, know-how, maszyn, urządzeń) w tym również na przedsięwzięcia prośrodowiskowe i ekoinnowacyjne, uwzględniające aspekt efektywności energetycznej, dla umożliwienia realizacji projektów odpowiadających celom systemowym II Polityki Ekologicznej Państwa.

(dowód: akta kontroli, str. 148)

W sprawie przyjęcia definicji pojęć „innowacja” oraz „innowacyjność” w RPO WO 2007-2013 Dyrektor DPO wyjaśniła, że prace nad RPO WO 2007-2013 rozpoczęto w 2005 r. Zapisy projektu Programu tworzone były przy udziale Rady Programowej oraz Zespołu Roboczego ds. Opracowania Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Opolskiego na lata 2007-2013, w którego ramach wyodrębnionych zostało 9 podzespołów roboczych. Na członków tych podzespołów powołano reprezentantów wszystkich środowisk związanych z kreowaniem i prowadzeniem polityki regionalnej, w tym przedstawicieli środowisk naukowych, a także partnerów społeczno-gospodarczych. Definicje pojęcia „innowacja” są różne i przedstawiane przez wielu autorów publikacji naukowych. Opracowując definicję innowacji na potrzeby RPO WO 2007-2013 IZ korzystała z dostępnych w tamtym czasie opracowań i publikacji, w tym m.in. z Encyklopedii marketingu autorstwa Tadeusza Szuckiego (Warszawa, 1998 r.). Projekt Programu wielokrotnie poddawano konsultacjom społecznym oraz negocjacjom z KE. Dokument był także akceptowany przez MRR, pełniące funkcję Instytucji Koordynującej Regionalne Programy Operacyjne. Treść Programu, w tym definicje umieszczone w słowniku pojęć zostały uzgodnione z KE i zaakceptowane Decyzją Komisji z dnia 1 października 2007 r. w sprawie przyjęcia w ramach wspólnotowego programu operacyjnego objętego celem „konwergencja” Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Opolskiego na lata 2007-2013 CCI 2007PL161PO012. Jednocześnie pragnę podkreślić, że na etapie negocjacji Programu KE nie wymagała od IZ doprecyzowywania pojęć w obszarze innowacji oraz opracowywania definicji poszczególnych rodzajów innowacji.

(dowód: akta kontroli, str. 350-358)

2.2. Wskaźniki produktu i rezultatu na poziomie Poddziałania 1.3. Innowacje, badania, rozwój technologiczny w każdej wersji SZOP RPO WO 2007-2013⁸² nie uwzględniały żadnego ze wskaźników⁸³ przyjętych w metodologii RIS⁸⁴ stosowanej

⁸² W załączniku nr 3.

⁸³ W wersji RIS 2006 zastosowano 7 wskaźników mierzenia innowacyjności na poziomie regionalnym, a w wersji RIS 2014 liczba ta wzrosła do 11. Pomimo modyfikacji wskaźników wykorzystywanych w metodologii RIS na przestrzeni ostatnich lat istnieje jednak katalog wskaźników niezmiennych, tj. wykorzystywanych we wszystkich wersjach RIS, tj.: udział % osób z wyższym wykształceniem w grupie wiekowej 25-64 (od 2012 r. w grupie wiekowej 30-34 lata), wydatki publiczne na B+R (%w regionalnym PKB), wydatki przedsiębiorstw na B+R (%w regionalnym PKB), liczba wynalazków zgłoszonych do *European Patent Office* (EPO) - europejskiej ochrony patentowej - na mln mieszkańców (od 2012 r. w przeliczeniu na regionalne PKB) oraz % zatrudnionych w sektorach przemysłu średnio-wysokiej i wysokiej techniki oraz w sektorach wiodących w liczbie osób ogółem zatrudnionych w przemyśle i usługach.

⁸⁴ Najbardziej zaawansowana metodologicznie i najczęściej wykorzystywana do pomiaru innowacyjności jest propozycja Komisji Europejskiej, stosowana od 2000 r. w raportach *European Innovation Scoreboard* (EIS) (*Europejska Tablica Wyników w Zakresie Innowacyjności*). Metodologia *European Innovation Scoreboard*, poza oceną innowacyjności na poziomie krajowym, zastosowana została również do pomiaru innowacyjności regionów europejskich na poziomie NUTS2, jako *Regional Innovation Scoreboard* (RIS). Sprawozdania RIS były publikowane w latach 2002, 2003, 2006, 2009, 2012 oraz 2014. Metodologia RIS wykorzystuje wybrane wskaźniki zastosowane w EIS, które są dostępne na poziomie regionalnym NUTS2. Wszystkie sprawozdania RIS dostępne są na stronie <http://ec.europa.eu/enterprise/policies/innovation/policy/regional-innovation/>.

przez Komisję Europejską do oceny innowacyjności regionów europejskich na poziomie NUTS2.

W sprawie podejmowanych działań przez IZ w celu rozważenia możliwości dokonywania pomiaru osiągnięcia założonych celów Działania 1.3. *Innowacje, badania, rozwój technologiczny* przy uwzględnieniu metodologii RIS oraz stosowania odmiennej od RIS metodologii mierzenia poziomu innowacyjności regionu Dyrektor DPO wyjaśniła, że (...) *Mając na uwadze datę przystąpienia Polski do Unii Europejskiej oraz fakt iż prace nad RPO WO 2007-2013 przebiegały w latach 2005-2007, jedynie metodologia z listopada 2006 r. (poprawiona w styczniu 2007 r.) mogła być brana pod uwagę w pracach na Programem.* Dyrektor DPO wskazała ponadto na następujące okoliczności:

- *dokument z roku 2006 zawierał tylko część wskaźników w podziale na wszystkie województwa kraju natomiast pozostałe wskaźniki były zaprezentowane w odniesieniu do większej grupy regionów. Województwo opolskie znalazło się w grupie regionów południowo-zachodnich, a tym samym niemożliwym byłoby dokonanie jakichkolwiek szczegółowych obliczeń dla naszego regionu jak również porównań z innymi państwami i regionami,*

- *wskaźniki zaprezentowane w RIS są wskaźnikami oddziaływania. W swojej nocie metodologicznej KE zwracała uwagę, iż wskaźniki oddziaływania wymagają bardziej zaawansowanych, niż w przypadku danych pozyskiwanych z monitoringu rozwiązań umożliwiających określenie ich wartości docelowych i zalecała stosowanie podejścia „krok po kroku”, tj. koncentrowania się na opracowaniu wysokiej jakości rzetelnych i mierzalnych wskaźników rezultatu, zamiast na tworzeniu wskaźników oddziaływania o wątpliwej wartości docelowej,*

- *KE podczas negocjacji Programu nie wymagała zastosowania w Programie wskaźników zawartych w RIS, zdając sobie sprawę, iż na wskaźniki oddziaływania wpływ mają także inne czynniki niezwiązane z realizacją Programu i tym samym wiedząc, że jedynie ewaluacja będzie mogła dostarczyć wiarygodnych danych w tym zakresie,*

- *część wskaźników mierzących poziom innowacyjności regionu stosowanych przez KE w RIS znajduje się w sprawozdaniach rocznych z realizacji RPO WO 2007-2013 przekazywanych do KE, w formie wskaźników kontekstowych zamieszczonych w załączniku do sprawozdania; przykładem takich wskaźników są nakłady na działalność badawczo-rozwojową w relacji do PKB i nakłady na działalność badawczo-rozwojową w relacji do PKB finansowane przez podmioty gospodarcze; wskaźniki kontekstowe dla województwa opolskiego opracowuje MliR – dane prezentowane są w ujęciu rocznym na podstawie informacji m. in. z GUS i Eurostatu.*

(dowód: akta kontroli, str. 350-358)

W badaniu ewaluacyjnym pn. *Ocena jakości projektów* zwrócono uwagę na stosunkowo niewielką liczbę punktów przyznawanych za faktyczną innowacyjność inwestycji oraz brak narzędzi do silniejszego preferowania innowacyjności o dużym zasięgu⁸⁵.

W ramach wszystkich naborów projektów do Poddziałania 1.3.2. *Inwestycje w innowacje w przedsiębiorstwach*, ich innowacyjność podczas oceny merytorycznej II stopnia była oceniana i punktowana bezpośrednio za pomocą dwóch spośród sześciu⁸⁶, siedmiu⁸⁷ lub ośmiu⁸⁸ kryteriów oceny, tj. *Wdrożenie innowacji powstałej*

⁸⁵ Przykładowo identyczną liczbę punktów otrzymują projekty innowacyjne w skali regionu oraz w skali międzynarodowej.

⁸⁶ W ramach naboru I, IV, VI-VIII.

⁸⁷ W ramach naboru II-III.

⁸⁸ W ramach naboru V.

dzięki współpracy z sektorem B+R oraz Innowacyjność usług/produktów/procesów (technologia, organizacja) oferowanych dzięki realizacji projektu.

Łączna maksymalna⁸⁹ ocena punktowa możliwa do uzyskania w ramach ww. kryteriów w ramach naborów I-III wynosiła od 21 pkt⁹⁰ do 25 pkt⁹¹, co stanowiło 43% całkowitej maksymalnej oceny punktowej możliwej do uzyskania w ramach naboru I oraz 44% w ramach naborów II-III.

Od naboru IV została wprowadzona zmiana⁹² polegająca na modyfikacji dotychczasowych kryteriów oceny merytorycznej II stopnia osobno dla każdego rodzaju kategorii interwencji przewidzianej w ramach Poddziałania 1.3.2. *Inwestycje w innowacje w przedsiębiorstwach*, tj. w ramach kategorii interwencji 04⁹³ zrezygnowano z kryterium *Innowacyjność usług/produktów/procesów (technologia, organizacja) oferowanych dzięki realizacji projektu*, a w ramach kategorii interwencji 07⁹⁴ pozostawiono to kryterium oceny. Kryterium *Wdrożenie innowacji powstałej dzięki współpracy z sektorem B+R* również pozostawiono w ramach każdej kategorii interwencji, jednak od naboru V maksymalna⁹⁵ ocena punktowa możliwa do uzyskania w ramach ww. kryterium została zmniejszona z 16 pkt do 12 pkt.

W konsekwencji powyższych zmian maksymalna⁹⁶ ocena punktowa możliwa do uzyskania w ramach kryterium *Wdrożenie innowacji powstałej dzięki współpracy z sektorem B+R* w ramach naborów IV, VI-VIII zmniejszyła się z 16 pkt⁹⁷ do 12 pkt⁹⁸, co stanowiło 35% całkowitej maksymalnej oceny punktowej możliwej do uzyskania w ramach naboru IV oraz 25% w ramach naborów VI-VIII. Natomiast w ramach naboru V⁹⁹ łączna maksymalna¹⁰⁰ ocena punktowa możliwa do uzyskania w ramach ww. kryteriów wynosiła 21 pkt, co stanowiło 32% całkowitej maksymalnej oceny punktowej możliwej do uzyskania.

Powyższe wskazuje na ograniczony wpływ kryteriów odnoszących się do innowacyjności na ostateczną ocenę wniosków.

W sprawie wdrożenia wniosku wynikającego z badania ewaluacyjnego *Ocena jakości projektów w zakresie przyznanych punktów za innowacyjność projektu*, (w tym w ramach kategorii interwencji 07), tak aby wybrane projekty w większym stopniu przyczyniały się do podniesienia innowacyjności regionu w skali krajowej oraz międzynarodowej Dyrektor DPO wyjaśniła, że Zarząd (...) przyjął *Uchwałę nr 1384/2011 SZOP RPO WO 2007-2013*¹⁰¹, gdzie zawarto zaktualizowane kryteria wyboru projektów dostosowane szczegółowo do poszczególnych kategorii interwencji przewidzianych do realizacji w ramach poddziałania 1.3.2. *Dzięki ww. zmianom dokonano za pośrednictwem kryteriów (kryterium pn. Wdrożenia innowacji powstałej dzięki współpracy z sektorem B+R oraz Innowacyjność*

⁸⁹ Po uwzględnieniu wagi dla danego kryterium.

⁹⁰ W ramach naboru I.

⁹¹ W ramach naboru II-III.

⁹² Uchwałę nr 8/2011 Komitetu Monitorującego z dnia 19 października 2011 r. w sprawie zmiany uchwały (...) w sprawie zatwierdzenia wybranych kryteriów wyboru projektów (...).

⁹³ *Wsparcie na rzecz rozwoju B+RT, w szczególności w MSP (w tym dostęp do usług związanych z B+RT w ośrodkach badawczych).*

⁹⁴ *Inwestycje w przedsiębiorstwa bezpośrednio związane z dziedziną badań i innowacji (innowacyjne technologie, tworzenie przedsiębiorstw przez uczelnie, istniejące ośrodki B+RT i przedsiębiorstwa itp.).*

⁹⁵ Po uwzględnieniu wagi dla danego kryterium.

⁹⁶ Po uwzględnieniu wagi dla danego kryterium.

⁹⁷ W ramach naboru IV.

⁹⁸ W ramach naboru VI-VIII.

⁹⁹ Kategoria interwencji 07 *Inwestycje w przedsiębiorstwa bezpośrednio związane z dziedziną badań i innowacji (innowacyjne technologie, tworzenie przedsiębiorstw przez uczelnie, istniejące ośrodki B+RT i przedsiębiorstwa itp.).*

¹⁰⁰ Po uwzględnieniu wagi dla danego kryterium.

¹⁰¹ Wersja nr 31.

usług/produktów/procesów/organizacji działalności biznesowej oferowanych dzięki realizacji inwestycji) bezpośredniego odniesienia do innowacyjności wdrażanej w ramach planowanego do realizacji projektu (...) IZ nie stwierdziła konieczności ingerencji w treść kryterium merytorycznego II stopnia pn. Innowacyjność (...) w zakresie dotyczącym obszaru oddziaływania wdrażanej innowacji ponad obszar Województwa Opolskiego. Wskazane rozwiązanie pozwoliło na dofinansowanie projektów odznaczających się innowacją w skali ich najbliższego otoczenia.

(dowód: akta kontroli, str. 1615, 1618, 1629, 1636-1637, 1650)

Uwagi dotyczące badanej działalności

Nie kwestionując przysługującego prawa IZ do samodzielnego ustalania kryteriów wyborów projektów, jak też nieuwzględniania rekomendacji wynikających z ewaluacji, NIK zwraca jednak uwagę, że celem Poddziałania 1.3.2. była *poprawa konkurencyjności przedsiębiorstw z województwa opolskiego (...)*, dlatego też ograniczenie wpływu ocen dotyczących kryteriów rozstrzygających o innowacyjności, stwarza ryzyko pominięcia projektów wartościowych z punktu widzenia atrakcyjności gospodarczej regionu.

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z zapisami Programu wnioski o dofinansowanie projektów w ramach naborów do Poddziałania 1.3.2. *Inwestycje w innowacje w przedsiębiorstwach* pod kątem ich innowacyjnego charakteru były oceniane m.in. na podstawie tzw. opinii o innowacyjności, dla której Instytucja Zarządzająca nie przewidziała jednolitego standardu, wzoru oraz nie określiła zakresu treści, jaka powinna być zawarta w tej opinii.

W sprawie oczekiwań Instytucji Zarządzającej co do treści przedkładanych przez wnioskodawców opinii o innowacyjności Dyrektor DPO wyjaśniła, że *z uwagi na różnorodność zakresu rzeczowego, stopień złożoności możliwych do realizacji projektów składanych w ramach Poddziałania 1.3.2. RPO WO 2007-2013 IZ nie podjęła się próby opracowania wzoru dokumentu stanowiącego opinię o innowacyjności. Kwestie dotyczące weryfikacji zapisów przedłożonej przez wnioskodawcę opinii o innowacyjności pozostawiono do zbadania członkom zespołu oceniającego, którzy w razie wszelkich niejasności, wątpliwości mają możliwość zlecenia wykonania ekspertyzy zewnętrznej.*

(dowód: akta kontroli, str. 1637, 1650)

Uwagi dotyczące badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że dopuszczenie dowolności w formułowaniu treści opinii w zakresie rozstrzygającym o innowacyjnym charakterze projektu, których koszty sporządzenia ponosi potencjalny beneficjent, jak również brak wprowadzenia mechanizmów eliminujących wydawanie opinii beneficjentom przez podmioty/osoby z nimi powiązane (np. osobowo, kapitałowo itp.), stwarza ryzyko nieuzasadnionego zawyżania takich kosztów, jak i też ograniczenia możliwości dokonania rzetelnej oceny w tym zakresie wniosków o dofinansowanie w ramach Poddziałania 1.3.2. *Inwestycje w innowacje w przedsiębiorstwach.*

Ustalone nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Funkcjonujący system monitorowania i oceny stopnia osiągnięcia celów dwóch Poddziałania, tj. 1.3.1. *Wsparcie sektora B+R oraz innowacji na rzecz przedsiębiorstw* oraz 1.3.2. *Inwestycje w innowacje w przedsiębiorstwach* realizowanych w ramach Działania 1.3. *Innowacje, badania, rozwój technologiczny* uwzględniał zależności pomiędzy celami Osi Priorytetowej 1 oraz ww. Poddziałania, a wskaźnikami na ww. poziomach. Jednak z uwagi na ograniczony udział punktacji uzyskiwanej w ramach kryteriów oceny merytorycznej II stopnia, odnoszących się do innowacyjnego charakteru projektu w łącznej możliwej do uzyskania punktacji, istniało ryzyko pominięcia wartościowych projektów wpisujących się w cel Poddziałania 1.3.2. *Inwestycje w innowacje w przedsiębiorstwach.*

3. Proces dostosowania kryteriów wyboru projektów w ramach Poddziałania 1.1.1. Wsparcie instytucji otoczenia biznesu oraz Działania 1.3. Innowacje, badania, rozwój technologiczny

Opis stanu faktycznego

3.1. Wybór projektu do dofinansowania uzależniony był od spełnienia kryteriów zatwierdzonych przez Komitet Monitorujący, zgodnie z art. 65 lit. b rozporządzenia nr 1083/2006 oraz od zatwierdzenia projektu do dofinansowania przez IZ.

Kryteria wyboru projektów w ramach RPO WO 2007-2013 zatwierdzał Komitet Monitorujący, zgodnie z zapisami art. 65 lit. a) ww. rozporządzenia. Wykaz kryteriów formalnych oraz merytorycznych I i II stopnia (uniwersalnych/szczegółowych, bezwzględnych/względnych) oraz strategicznych stanowił załącznik nr 5 do SZOP RPO WO 2007-2013 obowiązującego podczas przeprowadzania naboru wniosków o dofinansowanie.

(dowód: akta kontroli, str. 148)

W zakresie oceny przyjętego systemu kryteriów wyboru projektów została przeprowadzona ewaluacja pn. *Ocena systemu kryteriów wyboru projektów (finansowanych operacji) zaprojektowanych w ramach RPO WO 2007-2013*¹⁰². Celem głównym badania było dokonanie oceny kryteriów pod kątem zapewnienia skutecznej i najbardziej efektywnej realizacji Programu. Realizacja celu głównego badania została dokonana poprzez ocenę jakości przyjętego systemu kryteriów wyboru projektów wyrażoną kardynalną lub porządkową funkcjonalnością badanego systemu, czyli stopniem i poziomem wyboru optymalnych projektów z punktu widzenia realizacji celów RPO WO 2007-2013.

Wyniki przeprowadzonych badań wskazywały na prawidłowe przeprowadzenie procedury opracowania kryteriów oceny, niemniej jednak w trakcie badania dostrzeżono elementy funkcjonującego systemu kryteriów oceny, które mogłyby zostać zmienione lub udoskonalone.

(dowód: akta kontroli, str. 398-409)

W wyniku przeprowadzonej ewaluacji pn. *Ocena systemu kryteriów wyboru w zakresie kryteriów oceny formalnej (uniwersalnej)*¹⁰³ (jednakowych dla potencjalnych beneficjentów wszystkich projektów) wskazano na konieczność realizacji dwóch rekomendacji¹⁰⁴ zmierzających do poprawienia czytelności, jasności i jednoznaczności sformułowań odnoszących się do:

- wymagań kryteriów oceny formalnej (wskazano na konieczność bardziej precyzyjnych zapisów kryteriów formalnych, które nie będą budzić wątpliwości w odniesieniu do nazwy kryterium oraz komentarza/uzasadnienia),
- poszczególnych nazw kryteriów oceny formalnej (z uwzględnieniem ich grupowania według dotychczas występujących kategorii i charakteru oraz dostosowaniem do zakresu zawartego w Komentarzu/uzasadnieniu¹⁰⁵).

Zaproponowane przez ewaluatora zmiany w zakresie innej formy zapisu tabeli kryteriów oceny formalnej nie zostały przyjęte przez IZ.

(dowód: akta kontroli, str. 398-400, 409)

¹⁰² Przeprowadzona w okresie maj-sierpień 2008 r. przez Wydział Zarządzania i Inżynierii Produkcji Politechniki Opolskiej na zlecenie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Opolskiego (<http://rpo.opolskie.pl/rpo/index.php?id=6296>); dalej: *ocena systemu kryteriów wyboru*.

¹⁰³ Kryteria uniwersalne, obejmują w głównej mierze kryteria dostępu oraz poprawność złożonej dokumentacji.

¹⁰⁴ Rekomendacje miały charakter propozycji/sugestii i miały zostać wykorzystane przez IZ do ewentualnych modyfikacji systemu kryteriów oceny.

¹⁰⁵ Sygnały od respondentów wskazywały na konieczność pogrupowania i uporządkowania kryteriów formalnych, aby były bardziej użyteczne dla beneficjentów.

W ramach przeprowadzonych czterech naborów¹⁰⁶ do Poddziałania 1.3.1. oraz sześciu naborów¹⁰⁷ do Poddziałania 1.1.1. na etapie oceny formalnej zostało odrzuconych odpowiednio 10 oraz 22 wniosków o dofinansowanie. Przyczyną odrzucenia wniosków o dofinansowanie było niespełnienie poszczególnych względnych¹⁰⁸ lub bezwzględnych kryteriów oceny formalnej lub niedostarczenie wymaganej korekty wniosku w wyznaczonym terminie.

(dowód: akta kontroli, str. 544-556)

Jako jedno z rozwiązań pomagających beneficjentom w prawidłowej identyfikacji wymagań formalnych, zaproponowano upublicznienie uszczegółowionych kart oceny wykorzystywanych zarówno na etapie przeprowadzenia oceny formalnej, jak również na kolejnych etapach procesu naboru, tj. oceny merytorycznej I i II stopnia (np. w formie kart sprawdzających), które wykorzystuje IZ lub IP II stopnia do oceny wniosków o dofinansowanie.

Powyższa rekomendacja nie została przyjęta przez Instytucję Zarządzającą. W zakresie kart ocen wykorzystywanych na etapie oceny formalnej odrzucenie powyższej rekomendacji uzasadniono tym, że karty oceny są dokumentem wewnętrznym, którego upublicznienie nie jest możliwe, a w zakresie kart ocen wykorzystywanych na etapie oceny merytorycznej I i II stopnia odrzucenie rekomendacji uzasadniono tym, że karty te są wierną kopią kryteriów oceny projektów dla poszczególnych działań/poddziałania, w związku z czym wnioskodawcy mają do nich nieograniczony dostęp.

(dowód: akta kontroli, str. 400,1615-1619)

W przeprowadzonej ewaluacji pn. *Ocena systemu kryteriów wyboru* wskazano również na możliwość wydania „Instrukcji wypełniania kart weryfikacji” dla członków komisji konkursowej i oceniającej projekty (w dokumencie tym ujawnione zostałyby szczegółowe procedury postępowania względem poszczególnych kryteriów oceny). Powyższa rekomendacja nie została przyjęta przez Instytucję Zarządzającą, gdyż w jej ocenie członkowie komisji konkursowych oraz osoby oceniające projekty mają do dyspozycji dokumenty, w których znajdują się informacje niezbędne do przeprowadzenia prawidłowej oceny wniosków o dofinansowanie.

W sprawie przyczyn nieprzyjęcia rekomendacji dotyczącej wydania „Instrukcji wypełniania kart weryfikacji” Dyrektor DPO wyjaśniła, że *Członkowie Komisji konkursowej (...) swoje obowiązki w zakresie dotyczącym oceny merytorycznej I i II stopnia wniosków wykonują zgodnie z zasadami określonymi w Regulaminie komisji konkursowej. Wszelkie niejasności są wyjaśniane na posiedzeniach Komisji konkursowej, a efektem wspólnych uzgodnień jest np. opracowany (...) dokument pn. Zasady punktacji. Mając na względzie powyższe IZ uważa, iż tworzenie dodatkowego dokumentu regulującego przedmiotowe kwestie jest niezasadne.*

(dowód: akta kontroli, str. 398-399, 1615-1620)

3.2. Do oceny spełnienia wymaganych kryteriów merytorycznych I stopnia (uniwersalnych) powołana została komisja konkursowa. Czynności oceniające polegały na zestawieniu informacji zawartych m.in. we wniosku i dokumentacji technicznej przedstawionej przez beneficjenta z danymi takimi jak: wykonalność projektu według planowanego harmonogramu, zakres rzeczowy, złożoność procedur przetargowych, innych okoliczności warunkujących terminową realizację

¹⁰⁶ Nabór I (01-15.03.2010), nabór II (14-28.09.2010), nabór III (05-20.04.2012) oraz nabór IV (07.05-01.06.2012).

¹⁰⁷ Nabór I (16-27.11.2009), nabór II (14-28.05.2010), nabór III (1-15.10.2010), nabór IV (16-30.12.2011), nabór V (8-22.10.2012), nabór VI (16-30.04.2013).

¹⁰⁸ Charakter względny oznaczał, iż IZ lub IP II stopnia mogła poprosić o stosowne wyjaśnienia lub uzupełnienia wnioskodawcę. W przypadku kryterium bezwzględnego działanie takie nie mogło już mieć miejsca.

projektu, wykonalność instytucjonalną, a także zgodność projektu z innymi regulacjami prawnymi, w tym wytycznymi Instytucji Zarządzającej (np. dotyczącymi kwalifikowalności wydatków).

(dowód: akta kontroli, str. 148)

W wyniku przeprowadzonej ewaluacji pn. *Ocena systemu kryteriów wyboru* w zakresie kryteriów oceny merytorycznej I stopnia jednakowych dla potencjalnych beneficjentów wszystkich projektów, wskazano na konieczność przeformułowania zapisów wymagań kryteriów oceny merytorycznej I stopnia, z punktu widzenia jasności, czytelności i jednoznaczności interpretacyjnej następujących kryteriów oceny:

- *Wykonalność projektu,*
- *Realność zakładanych wskaźników produktu i rezultatu,*
- *Założenia projektu zgodne z celami działania/poddziałania/rodzaju projektu,*
- *Realność i prawidłowość przygotowanych analiz finansowych.*

W zakresie kryterium *Wykonalność projektu*, wskazano że jest on zbieżny z zakresem kryterium *Realność zakładanych wskaźników produktu i rezultatu* oraz zarekomendowano „podpięcie” wskazanych kryteriów jako części całościowej kategorii oceny. Powyższa rekomendacja została wdrożona w całości poprzez przyjęcie uchwały nr 1/2009 Komitetu Monitorującego RPO WO 2007-2013 z dnia 20 lutego 2009 r. w sprawie zmiany uchwały (...) w sprawie zatwierdzenia wybranych kryteriów wyboru projektów (...).

(dowód: akta kontroli, str. 401)

W zakresie kryterium *Założenia projektu zgodne z celami działania/poddziałania/rodzaju projektu* wskazano, że ze względu na ogólny charakter tego kryterium, może być ono weryfikowane na etapie oceny formalnej. Powyższa rekomendacja nie została przyjęta przez Instytucję Zarządzającą.

(dowód: akta kontroli, str. 401)

W ramach przeprowadzonych czterech naborów do Poddziałania 1.3.1. oraz sześciu naborów do Poddziałania 1.1.1. na etapie oceny merytorycznej I stopnia doszło do odrzucenia dwóch wniosków o dofinansowanie (po jednym dla każdego Poddziałania). Przyczyną odrzucenia wniosków o dofinansowanie było niespełnienie poszczególnych względnych lub bezwzględnych kryteriów oceny merytorycznej I i II stopnia.

(dowód: akta kontroli, str. 544-556)

3.3. W wyniku przeprowadzonej ewaluacji pn. *Ocena systemu kryteriów wyboru* w zakresie kryteriów oceny merytorycznej II stopnia dla Poddziałania 1.1.1. *Wsparcie instytucji otoczenia biznesu* oraz 1.3.2. *Inwestycje w innowacje w przedsiębiorstwach* wskazano na wątpliwości w zakresie uprzywilejowania określonej grupy beneficjentów w ramach kryteriów:

- *Wzrost % liczby obsługiwanych podmiotów dzięki realizacji inwestycji w okresie 2 lat od zakończenia realizacji projektu* (kryterium Poddziałania 1.1.1.),
- *Wzrost procentowy zysku na koniec drugiego pełnego roku kalendarzowego po zakończeniu realizacji projektu* (kryterium Poddziałania 1.3.2.).

W związku z powyższym zaproponowano, aby uszczegółowić zapis postępowania lub zastąpić ww. kryteria innymi kryteriami. W zakresie wskaźnika *Wzrost procentowy zysku na koniec drugiego pełnego roku kalendarzowego po zakończeniu realizacji projektu*, weryfikacja przyjętych wielkości możliwa będzie dopiero po zakończeniu realizacji projektu, co w przypadku nowopowstałych jednostek stanowić może duże ryzyko dla *donatora*.

Powyższa rekomendacja została wdrożona w całości poprzez przyjęcie uchwał nr 1/2009 oraz 2/2009 Komitetu Monitorującego RPO WO 2007-2013 z dnia

20 lutego 2009 r. w sprawie zmiany uchwały (...) w sprawie zatwierdzenia wybranych kryteriów wyboru projektów (...), tj. uszczegółowiono opis uzasadnienia kryteriów - wskazano, że dla nowopowstałych podmiotów badana jest dynamika 2-go roku oraz zastąpiono od dnia 19 października 2011 r.¹⁰⁹ w ramach Poddziałania 1.3.2. kryterium *Wzrost procentowy zysku na koniec drugiego pełnego roku kalendarzowego po zakończeniu realizacji projektu* kryterium *Stopa zysku ważona*¹¹⁰, dla obliczenia której również uwzględniano wartości deklarowane przez wnioskodawcę.

(dowód: akta kontroli, str. 401, 403, 405)

W ocenie ewaluatora kryteria oceny odnoszące się do wartości deklarowanych nie są możliwe do zweryfikowania na podstawie dotychczasowego doświadczenia wnioskodawcy. W związku z powyższym zalecono przeformułowanie niektórych kryteriów oceny merytorycznej, które mają charakter deklaracyjny i uwzględnienie dotychczasowego doświadczenia oraz dostępnych zasobów wnioskodawców ubiegających się o wsparcie poprzez np. wprowadzenie dodatkowych kryteriów oceny lub wskaźników korygujących wielkości deklarowane. Ponadto zaproponowano wpisanie kryteriów oceny merytorycznej o deklaracyjnym charakterze do wskaźników rezultatu oraz określenie jednoznacznych zasad postępowania (konsekwencji) w przypadku braku osiągnięcia założonych wielkości. Z uwagi na to, że kryteria te były oceniane w trybie rankingowania, dlatego ewaluator zaproponował upublicznienie szczegółowego trybu postępowania w ramach ww. kryteriów lub zastąpienie procesu przyznawania punktacji w ramach rankingowania innym trybem (np. przedziały punktowe).

(dowód: akta kontroli, str. 399-400)

Powyższe rekomendacje nie zostały przyjęte przez Instytucję Zarządzającą. W uzasadnieniu wskazano, że niepodawanie do publicznej wiadomości szczegółowych informacji nt. kryteriów przyznawanych w trybie rankingowania wynika z konieczności zachowania reguł uczciwej konkurencji. Podanie do publicznej wiadomości konkretnych przedziałów, odpowiednio punktowanych może spowodować sytuację, w której wnioskodawcy będą podawać niewiarygodne i nieprawdziwe dane, celem uzyskania jak największej liczby punktów. Ponadto wskazano, że beneficjenci są świadomi konsekwencji, jakie mogą ponieść w przypadku podania nieprawdziwych informacji oraz zawyżonych wskaźników. W deklaracji beneficjenta znajdującej się na ostatniej stronie wniosku o dofinansowanie znajduje się zapis odnośnie stanu faktycznego oraz prawnego informacji zawartych we wniosku i załącznikach oraz, że beneficjent zobowiązuje się do osiągnięcia i utrzymania planowych efektów.

Odnośnie działań mających na celu wdrożenie rekomendacji dotyczących wpisania deklarowanych (prognozowanych) do osiągnięcia przez beneficjentów kwot zysku oraz zasad postępowania w przypadku braku ich osiągnięcia, Dyrektor DPO wskazała: *wdrożenie przez IZ ww. rekomendacji polegało na uszczegółowieniu*

¹⁰⁹ Na mocy Uchwały Nr 8/2011 Komitetu Monitorującego RPO WO 20072-2013 z dnia 19 października 2011 r. w sprawie zmiany Uchwały nr 4/2007 Komitetu Monitorującego RPO WO 2007-2013 w sprawie zatwierdzenia wybranych kryteriów wyboru projektów (wyboru finansowych operacji) (...).

¹¹⁰ Obliczona według wzoru: średnia ważona procentowego wzrostu zysku na koniec drugiego pełnego roku kalendarzowego po zakończeniu realizacji projektu w stosunku do zysku na koniec roku przed złożeniem dokumentacji projektowej n-1, procentowy wzrost zysku na drugi zakończony okres obrachunkowy przed złożeniem dokumentacji projektowej n-2, oraz procentowy wzrost zysku za ostatni zakończony okres obrachunkowy przed złożeniem dokumentacji projektowej n-1 w stosunku do okresu poprzedzającego; przy czym ustala się wagi na poziomie 70% dla zamkniętych okresów obrachunkowych i 30% dla prognozy zysku w drugim roku po zakończeniu realizacji projektu.

uzasadnienia przedmiotowego kryterium¹¹¹ (...) Kryterium Stopa zysku ważona (...) oceniane jest na podstawie danych przedstawianych przez beneficjenta w dokumentacji projektowej, w szczególności w Biznes planie. Dane te nie są prezentowane w formie typowych wskaźników ujętych w tablicach wskaźnikowych (...)

(dowód: akta kontroli, str. 399-400, 1615, 1618-1619, 1636, 1650, 1687, 1708)

Uwagi dotyczące badanej działalności

Uwzględnienie w systemie oceny wniosków o dofinansowanie wpływu elementów jedynie o deklaratoryjnym, przy jednoczesnym braku powiązania ich ze wskaźnikami, do których osiągnięcia zobowiązuje się potencjalny beneficjent, może stanowić zachętę do wykazywania nierzetelnie sporządzonych prognoz finansowych.

Opis stanu faktycznego

W ramach Poddziałania 1.1.1. sformułowano również rekomendacje odnoszące się do dwóch innych kryteriów oceny merytorycznej II stopnia, tj. *Ilość nowopowstałych miejsc pracy bezpośrednio w wyniku realizacji projektu w obsługiwanych podmiotach w okresie 1 roku od zakończenia realizacji projektu oraz Doświadczenie podmiotów zaangażowanych w realizację projektu.*

W zakresie pierwszego kryterium wskazano na trudności w jednoznacznej interpretacji, co do faktycznej liczby utworzonych nowych miejsc pracy (bez względu na wymiar etatu/ekwiwalent pełnych etatów). W związku z powyższym zaproponowano uszczegółowienie zapisu. W zakresie drugiego kryterium wskazano, że weryfikowana jest tylko liczba lat działania jednostki, która może nie w pełni odzwierciedlać doświadczenie, dlatego zaproponowano wprowadzenie dodatkowej kategorii weryfikacji doświadczenia wnioskodawcy.

Obie rekomendacje nie zostały przyjęte przez IZ. W zakresie pierwszego wskaźnika wskazano, że z definicji kryterium wynika, że należy podać ilość nowopowstałych miejsc pracy w wyniku realizacji projektu, a eksperci dokonują oceny kryterium w oparciu o opracowany ranking dla ocenianych wniosków, zgodnie ze wskaźnikami podanymi w dokumentacji projektowej opracowanej na podstawie *Wytycznych IZ*. W zakresie drugiego wskaźnika wskazano, że liczba podmiotów, którym jednostka udzieliła wsparcia również może nie odzwierciedlać doświadczenia podmiotu, gdyż należałoby zbadać równocześnie wartość podpisanych umów, a ocena na podstawie liczby lat działalności jest jedną z możliwych metod weryfikacji wskaźnika. W dniu 19 października 2011 r.¹¹² ostatecznie zrezygnowano z kryterium *Ilość nowopowstałych miejsc pracy bezpośrednio w wyniku realizacji projektu w obsługiwanych podmiotach w okresie 1 roku od zakończenia realizacji projektu* oraz dokonano istotnej modyfikacji kryterium dotyczącego doświadczenia. Modyfikacja ta polegała na zmianie kryterium *Doświadczenie w zakresie realizowanego projektu podmiotów zaangażowanych w jego realizację* na rzecz kryterium *Doświadczenie w zakresie udzielonej pomocy podmiotom gospodarczym z terenu województwa opolskiego*, które weryfikowane było na podstawie umów współpracy, porozumień czy realizowanych projektów itp.

(dowód: akta kontroli, str. 402-403)

W ramach Poddziałania 1.3.1. sformułowano jedną rekomendację odnoszącą się do jednego kryterium oceny merytorycznej II stopnia, tj. *Liczba podmiotów – odbiorców wyników badań/koszt kwalifikowalny projektu.* Wskazano, że dla jednostek naukowo-badawczych jednym z głównych produktów jest możliwość opublikowania

¹¹¹ Zmiana wprowadzona 31 marca 2009 r. uchwałą nr 3117/2009 Zarządu przyjmującą SZOP RPO WO 2007-2013, wersja 7.

¹¹² Na mocy Uchwały Nr 9/2011 Komitetu Monitorującego RPO WO 2007-2013 z dnia 19 października 2011 r. w sprawie zmiany Uchwały nr 2/2008 Komitetu Monitorującego RPO WO 2007-2013 w sprawie zatwierdzenia wybranych kryteriów wyboru projektów (wyboru finansowych operacji) (...).

wyników, co równocześnie powoduje możliwość odmiennego zinterpretowania liczby odbiorców, dlatego zaproponowano uszczegółowienie zapisu w zakresie akceptowanych form odbiorców wyniku badań (np. umowy, wdrożenia, cytowania). Instytucja Zarządzająca częściowo wdrożyła rekomendacje poprzez zmianę metodologii liczenia efektywności, tj. zrezygnowano z ww. kryterium na rzecz kryterium o nazwie *Nakład jednostkowy: koszt kwalifikowalny inwestycji/liczba podmiotów - odbiorców wyników badań*¹¹³, które obowiązywało do 19 października 2011 r.

(dowód: akta kontroli, str. 405)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

4. Proces wyboru projektów w ramach Poddziałania 1.1.1. Wsparcie instytucji otoczenia biznesu oraz Poddziałania 1.3.1. Wsparcie sektora B+R oraz innowacji na rzecz przedsiębiorstw

Opis stanu
faktycznego

4.1. System wyboru projektów w ramach Poddziałania 1.1.1., 1.3.1. oraz 1.3.2 RPO WO 2007-2013 realizowany był w dwóch trybach, tj. indywidualnym (dla projektów kluczowych) oraz konkursowym. Terminy¹¹⁴ przeprowadzenia ocen formalnych i merytorycznych I i II stopnia w ramach obowiązującej dla przedmiotowych naborów procedury konkursowej zostały określone w SZOP RPO WO 2007-2013.

W sprawie podejmowanych działań w celu usprawnienia procesu wyboru projektów oraz możliwości wprowadzenia dla projektów innowacyjnych otwartych naborów wniosków, w ramach których zainteresowani przedsiębiorcy mogliby składać projekty na bieżąco, bez konieczności wielomiesięcznego oczekiwania na zamknięty nabór Dyrektor DPO wyjaśniła, że (...) *Mając na względzie ilość naborów wniosków organizowanych w rozpatrywanym okresie przez OCRG niejednokrotnie zachodziła konieczność prowadzenia prac związanych z przeprowadzeniem procesu oceny wniosków dla różnych naborów. W efekcie ww. intensywności działań, nie było możliwe obligatoryjne skrócenie czasu trwania poszczególnych etapów oceny*

¹¹³ Obowiązywało na mocy uchwały nr 2/2009 Komitetu Monitorującego z dnia 20 lutego 2009 r. w sprawie zmiany uchwały (...) w sprawie zatwierdzenia wybranych kryteriów wyboru projektów (...).

¹¹⁴ Ocena formalna (obligatoryjna) – przeprowadzana w terminie 45 dni kalendarzowych od terminu zakończenia naboru wniosków (w uzasadnionych przypadkach termin mógł ulec wydłużeniu). Dokonywana w oparciu o kryteria formalne uniwersalne (tj. zgodności formalnej w zakresie poprawności złożonej dokumentacji projektowej) w systemie TAK/NIE lub 0/1 przez pracowników IZ/IP II (zgodnie z zasadą wielu par oczu), Ocena merytoryczna I stopnia – przeprowadzana w terminie 30 dni kalendarzowych od terminu zakończenia oceny formalnej wszystkich złożonych w naborze wniosków (w uzasadnionych przypadkach termin mógł ulec wydłużeniu). Dotyczyła analizy merytorycznej warstwy wniosku m.in. pod względem: wykonalności i trwałości projektu, realności zakładanych wskaźników, zgodności z zasadami udzielania pomocy publicznej. Możliwa do przeprowadzenia w systemie TAK/NIE lub 0/1 przez komisję konkursową na podstawie listy sprawdzającej do oceny wniosku pod kątem kryteriów merytorycznych I stopnia uniwersalnych i szczegółowych oraz Ocena merytoryczna II stopnia – przeprowadzana w terminie 30 dni roboczych od daty zakończenia oceny merytorycznej I stopnia wszystkich złożonych w naborze wniosków (w uzasadnionych przypadkach termin mógł ulec wydłużeniu). Polegała na nadaniu przez komisję konkursową określonej ilości punktów w oparciu o listę sprawdzającą do oceny wniosku pod kątem szczegółowych kryteriów merytorycznych II stopnia. Projekt, który w wyniku przeprowadzonej oceny uzyskał co najmniej 50% maksymalnej liczby punktów, został wpisany na listę rankingową projektów w ramach danego działania/poddziałania RPO WO 2007-2013.

wniosków. Wpływ na okres trwania procesu oceny niejednokrotnie miała zawartość merytoryczna wniosku, która wymagała od ekspertów przeprowadzenia szczegółowej analizy przedstawionej przez wnioskodawcę dokumentacji. Należy mieć na uwadze, że IZ w sytuacji kiedy było to możliwe podejmowała działania mające na celu przyśpieszenie etapu procedowania potencjalnych beneficjentów. Potwierdzeniem ww. działań były pisma wysyłane do wnioskodawców, których projekty znalazły się na liście projektów wybranych do dofinansowania z prośbą o dostarczenie niezbędnych załączników do podpisania umowy (...) w ramach RPO WO 2007-2013 nie przewidziano możliwości ogłoszenia naboru w formule „otwartej”. W związku z powyższym IZ w celu umożliwienia aplikowania o dofinansowanie w ramach przedmiotowego poddziałania 1.3.2. jak największej liczbie przedsiębiorców ogłosiła na przestrzeni siedmiu lat osiem naborów wniosków. W kwestii dotyczącej podjęcia działań zmierzających do podniesienia progu maksymalnej liczby punktów wyjaśniam, iż obowiązujące dla poszczególnych naborów kryteria oceny projektów umożliwiły wybór projektów o najwyższym poziomie innowacyjności.

(dowód: akta kontroli, str. 148,1614-1619)

4.2. Uchwałą nr 1164/2007 Zarządu z dnia 26 listopada 2007 r. został przyjęty Indykacyjny Plan Inwestycyjny¹¹⁵ dla RPO WO 2007-2013. Do tego planu w ramach Poddziałania 1.1.1. Wsparcie instytucji otoczenia biznesu wpisano dwa kluczowe projekty, tj. Regionalne Centrum Nauki i Biznesu (CeNaB)¹¹⁶, którego beneficjentem był Uniwersytet Opolski oraz Regionalne¹¹⁷ Centrum Biznesu – Budowa Opolskiego Centrum Wystawienniczo-Kongresowego w Opolu¹¹⁸, którego beneficjentem było Miasto Opole.

(dowód: akta kontroli, str. 1672)

Przed umieszczeniem projektów kluczowych, w tym dwóch w ramach Poddziałania 1.1.1. Wsparcie instytucji otoczenia biznesu w IPI¹¹⁹ zostały przeprowadzone¹²⁰ konsultacje społeczne w zakresie wstępnej wersji IPI.

W zakresie projektu CeNaB wpłynęły pozytywne uwagi od trzech podmiotów, tj. Instytutu Ciężkiej Syntezy Organicznej „Blachownia”, Urzędu Gminy Dąbrowa oraz Petrochemia – Blachownia S.A. Instytut Ciężkiej Syntezy Organicznej „Blachownia” wskazywał, że realizacja ww. projektu jest niezbędna ze względu na brak tego typu jednostek w regionie i przyczyni się do transferu wiedzy do biznesu, stworzy szansę wymiany poglądów, doświadczeń i informacji na styku nauki z przemysłem. Dwa pozostałe podmioty wskazywały, że realizacja projektu przyczyni się do odrestaurowania pałacu wraz z przyległymi do niego budynkami i terenami parku, co w sposób bezpośredni przyczyni się do rozwoju turystyki na terenie gminy oraz ukaże gminę jako miejsca otwartego na rozwój, potrzeby i obsługę inwestorów oraz zmniejszy bezrobocie poprzez wzrost zatrudnienia mieszkańców gminy przy realizacji projektu, jak również przy późniejszym funkcjonowaniu CeNaB.

W zakresie projektu Centrum Wystawienniczego nie wpłynęły żadne uwagi.

(dowód: akta kontroli, str. 1596-1613)

¹¹⁵ Indykacyjny Plan Inwestycyjny (IPI) stanowi indykacyjną listę indywidualnych projektów kluczowych w rozumieniu wytycznych MRR w zakresie jednolitego systemu zarządzania i monitoringu projektów indywidualnych zgodnych z art. 28 ust. 1 pkt 1 Ustawy z dn. 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju Dalej: IPI.

¹¹⁶ Całkowita wartość projektu 32 500 tys. zł, dofinansowanie z EFRR 16 250 tys. zł.

¹¹⁷ Całkowita wartość projektu 30 000 tys. zł, dofinansowanie z EFRR 15 000 tys. zł.

¹¹⁸ Dalej: Centrum Wystawiennicze.

¹¹⁹ W wersji z dnia 27 listopada 2007 r.

¹²⁰ W okresie 14 sierpnia – 14 września 2007 r.

Wpisanie ww. projektów do wstępnej wersji *IPI* również było poprzedzone dokonaną¹²¹ przez ekspertów oceną punktową skuteczności realizacji celów rozwojowych regionu w obszarze wsparcie infrastruktury otoczenia biznesu, w zakresie trzech kryteriów tj., znaczenia dla regionu, spójności oraz przygotowania i terminu realizacji projektu. Oba ww. projekty zostały ocenione pozytywnie, z tym, że projekt *CeNaB* uzyskał większą¹²² liczbę punktów niż projekt *Centrum Wystawiennicze*.

(dowód: akta kontroli, str. 1241-1260)

W dniu 24 listopada 2008 r. Uniwersytet Opolski ostatecznie odstąpił od realizacji¹²³ projektu *CeNaB*, który został usunięty¹²⁴ z *IPI*.

(dowód: akta kontroli, str. 1239-1240, 1673)

We wniosku¹²⁵ o dofinansowanie projektu *Centrum Wystawiennicze* jako cel główny realizacji projektu wskazano na (...) *długoterminowe korzyści z budowy Opolskiego Centrum Wystawienniczo-Kongresowego odczuwalne będą dla wielu grup beneficjentów. Z Centrum korzystać będą przede wszystkim firmy z sektora małych, średnich oraz dużych przedsiębiorstw. Możliwość organizacji targów, która daje budowa nowego obiektu, wpłynie w nieoceniony sposób na wartość firm (...) Targi stanowią dodatkową możliwość spotkania klientów oraz podtrzymania relacji z nimi (...) W dłuższej perspektywie możliwości organizacji targów i uczestnictwa w nich stanowią o konkurencyjności gospodarki lokalnej i regionalnej, a także wpływają na jej rozwój.*

Jako mierniki osiągnięcia ww. celu przyjęto trzy wskaźniki produktu oraz cztery wskaźniki rezultatu, tj.:

- Liczba wspartych instytucji otoczenia biznesu (P) – 1 szt.,
- Liczba wybudowanych, przebudowanych i wyremontowanych obiektów (P) – 1 szt.,
- Powierzchnia wybudowanych, przebudowanych i wyremontowanych obiektów (P) – 5 215,97 m²,
- Przewidywana całkowita liczba bezpośrednio utworzonych nowych miejsc pracy (etatów) (R) – 10 szt./EPC, w tym 5 szt./EPC dla kobiet,
- Liczba przedsiębiorstw wspartych przez instytucje otoczenia biznesu (R) – 800 szt.,
- Liczba nowych, zmodernizowanych usług świadczonych przez instytucje otoczenia biznesu (R) – 5 szt.,
- Dodatkowo wprowadzone inwestycje (R) – 18 125,5 tys. zł.

(dowód: akta kontroli, str. 1261-1274)

Wybór projektu *Centrum Wystawiennicze* przeprowadzony został w trybie procedury pozakonkursowej, z uwagi na ujęcie ww. projektu w *IPI*. Wniosek o dofinansowanie ww. projektu został poddany ocenie formalnej i merytorycznej I i II stopnia zgodnie z kryteriami przewidzianymi dla procedury konkursowej¹²⁶.

(dowód: akta kontroli, str. 1287-1312)

¹²¹ Projekt *CeNaB* w dniu 11 lipca 2007 r. a projekt *Centrum Wystawiennicze* w dniu 27 i 29 czerwca 2007 r.

¹²² Projekt *CeNaB* uzyskał od dwóch ekspertów odpowiednio 106 pkt oraz 100 pkt (na maksymalnie 115 pkt), a projekt *Centrum Wystawiennicze* uzyskał odpowiednio 85 pkt i 94 pkt.

¹²³ Na podstawie § 8 ust. 1 umowy nr RPO.01.01.01-16-02/08 z dnia 25 czerwca 2008 r.

¹²⁴ Na mocy uchwały nr 3239/2009 Zarządu w sprawie zmiany uchwały nr 2073/2008 Zarządu Województwa Opolskiego z dnia 8 lipca 2008 zmieniającej uchwałę nr 1164/2007 Zarządu Województwa Opolskiego z dnia 26 listopada 2007 r. w sprawie przyjęcia Indykatywnego Planu Inwestycyjnego dla Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Opolskiego na lata 2007-2013.

¹²⁵ Złożonym 18 stycznia 2010 r.

¹²⁶ Wskazanymi w załączniku nr 5 do SZOP RPO WO 2007-2013 obowiązującego w okresie przeprowadzonego naboru.

Ocena formalna wniosku o dofinansowanie projektu *Centrum Wystawiennicze* została przeprowadzona¹²⁷ 19 lutego 2010 r. przez dwóch pracowników IZ. W jej wyniku stwierdzono uchybienia/braki w zakresie pięciu względnych kryteriów oceny¹²⁸. W związku z powyższym skierowane zostało pismo¹²⁹ o dostarczenie skorygowanego wniosku i brakujących załączników w nieprzekraczalnym terminie do dnia 26 lutego 2010 r. Korekta wniosku o dofinansowanie projektu *Centrum Wystawiennicze* została złożona w wyznaczonym terminie. W wyniku dokonanej ponownej oceny formalnej, wniosek został skierowany do kolejnego etapu – oceny merytorycznej I i II stopnia.

(dowód: akta kontroli, str. 1575-1591)

Zarządzeniem nr 18/2010 Marszałka Województwa Opolskiego z dnia 28 stycznia 2010 r. została powołana komisja konkursowa do merytorycznej oceny indywidualnego projektu kluczowego *Centrum Wystawiennicze*. W skład podstawowej listy komisji konkursowej powołany został jeden ekspert¹³⁰, wykazany w obowiązującej wówczas bazie ekspertów prowadzonej przez Instytucję Zarządzającą oraz jeden¹³¹ pracownik Departamentu Infrastruktury i Gospodarki UMWO.

(dowód: akta kontroli, str. 582-591)

W wyniku dokonanej oceny merytorycznej I stopnia członkowie komisji konkursowej stwierdzili uchybienia/braki w zakresie m.in.: poprawy i uzupełnienia zapisów dotyczących kryteriów oceny merytorycznej II stopnia, tj. przedstawienia metodologii obliczania kryterium *Wzrost % liczby obsługiwanych podmiotów dzięki realizacji inwestycji w okresie 2 lat od zakończenia realizacji projektu* oraz dokładnego opisu posiadanego doświadczenia zgodnie z wymogiem kryterium *Doświadczenie w zakresie realizowanego projektu podmiotów zaangażowanych w jego realizację*, uzasadnienia wartości przyjętych dla wskaźnika rezultatu *Liczba nowych, zmodernizowanych usług świadczonych przez Instytucję Otoczenia Biznesu* oraz wyszczególnienia w przedstawionych danych wskaźnika rezultatu *Liczba przedsiębiorstw wspartych przez instytucje otoczenia biznesu* wartości w podziale na przedsiębiorstwa i osoby. W wyniku przedłożonych wyjaśnień wniosek został pozytywnie oceniony na etapie oceny merytorycznej I stopnia i przekazany do dalszej oceny.

(dowód: akta kontroli, str. 1289-1290, 1573-1577)

Na podstawie przyjętych zasad punktacji dla każdego kryterium merytorycznego II stopnia każdy z członków komisji konkursowej przyznał łącznie 48 pkt¹³², co stanowiło 96% maksymalnej możliwej do uzyskania punktacji.

¹²⁷ Na podstawie listy sprawdzającej wniosków o przyznanie dofinansowania projektów ze Środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego – ocena wniosku kryteria formalne.

¹²⁸ Nr 1 Wniosek złożony poprawnie, zgodnie z wytycznymi Instytucji Zarządzającej, nr 2 Załączniki do wniosku są kompletne, zgodnie z wytycznymi Instytucji Zarządzającej, nr 3 Załączniki do wniosku są poprawne, zgodnie z wytycznymi Instytucji Zarządzającej, nr 7 Zabezpieczono źródła finansowania projektu oraz nr 8 Prawidłowo określono wydatki kwalifikujące się do wsparcia.

¹²⁹ DPO-II.EM.02183-3-1/10 z dnia 22 lutego 2010 r.

¹³⁰ Tomasz Ganczarek.

¹³¹ Adam Kowalczyk.

¹³² Po uwzględnieniu wagi dla poszczególnego kryterium oceny merytorycznej II stopnia.

Po przeprowadzeniu oceny formalnej oraz oceny merytorycznej I i II stopnia, Zarząd dokonał¹³³ wyboru do dofinansowania projektu *Centrum Wystawiennicze* ujętego w *IPI*.

(dowód: akta kontroli, str. 1284-1288, 1291-1306)

Umowa nr RPOP.01.01.01-16-001/10-00 o dofinansowanie w formie refundacji ww. projektu została zawarta w dniu 29 kwietnia 2010 r. Zgodnie z tą umową całkowita wartość projektu wynosiła 38 026,1 tys. zł, a całkowite wydatki kwalifikowalne projektu objęte pomocą publiczną 35 215,4 tys. zł. Przyznane dofinansowanie

w kwocie nieprzekraczającej 17 607,7 tys. zł, w tym ze środków europejskich w kwocie 14 966,6 tys. zł i ze środków krajowych w kwocie 2 641,2 tys. zł stanowiły nie więcej niż 50% kwoty całkowitych wydatków kwalifikowalnych projektu. Pozostałą kwotę 17 607,7 tys. zł stanowił wkład własny Beneficjenta. Datę rozpoczęcia realizacji projektu ustalono na 1 sierpnia 2010 r., datę zakończenia rzeczowego na 15 września 2012 r., a finansowego na 30 września 2012 r.

(dowód: akta kontroli, str. 1323-1346)

W okresie od 28 marca 2011 r. do 28 grudnia 2014 r. do ww. umowy zostało przyjętych łącznie osiem aneksów zmieniających jej treść lub treść załączników.

Żadna z wprowadzonych zmian nie odnosiła się do zakresu i przedmiotu projektu oraz nie spowodowała zmian w pierwotnie zaplanowanych wartościach docelowych wskaźników produktu i rezultatu, za wyjątkiem wartości wskaźnika rezultatu *Dodatkowo wprowadzone inwestycje* oraz *Przewidywana całkowita liczba bezpośrednio utworzonych nowych etatów*. Pierwotna wartość wskaźnika *Dodatkowo wprowadzone inwestycje* w kwocie 17 607,7 tys. zł została podwyższona do kwoty 19 929,8 tys. zł na skutek przyjęcia aneksu nr RPOP.01.01.01-16-001/10-06 z dnia 5 czerwca 2014 r. wprowadzającego zmiany polegające na zmniejszeniu ogólnej wartości całkowitej projektu, ogólnej kwoty wydatków kwalifikowalnych oraz ogólnej kwoty przyznanego dofinansowania. Ostatecznie zmieniono (zmniejszono) całkowitą wartość projektu do kwoty 36 485 tys. zł, całkowite wydatki kwalifikowalne projektu do kwoty 32 889,3 tys. zł oraz przyznane dofinansowanie w kwocie nieprzekraczającej 13 596,4 tys. zł, w tym ze środków europejskich w kwocie 11 556 tys. zł i ze środków krajowych w kwocie 2 039,4 tys. zł, co stanowiło nie więcej niż 41,34% kwoty całkowitych wydatków kwalifikowalnych projektu objętych pomocą publiczną. Pozostałą kwotę 19 292,8 tys. zł stanowił wkład własny Beneficjenta. Aneksem nr RPOP.01.01.01-16-001/10-08 z dnia 12 grudnia 2014 r. w zakresie wskaźnika rezultatu *Przewidywana całkowita liczba bezpośrednio utworzonych nowych etatów* podwyższono jego wartość z pierwotnych 10 szt./EPC (w tym 5 szt./EPC dla kobiet) do 21 szt./EPC (w tym 10 szt./EPC dla kobiet).

Ponadto aneksem nr RPOP.01.01.01-16-001/10-07 z dnia 8 września 2014 r. ostatecznie zmieniono datę zakończenia rzeczowego realizacji projektu na 30 listopada 2014 r., a finansowego na 31 grudnia 2014 r.

(dowód: akta kontroli, str. 1347-1481)

¹³³ Uchwałą nr 4795/2010 Zarządu z dnia 7 kwietnia 2010 r. w sprawie wyboru do dofinansowania projektu ujętego w Indykatoryjnym Planie Inwestycyjnym w ramach poddziałania 1.1.1. Wsparcie instytucji otoczenia biznesu (...).

4.3. W ramach naboru IV¹³⁴ do Poddziałania 1.3.1. *Wsparcie sektora B+R oraz innowacji na rzecz przedsiębiorstw*¹³⁵ złożone zostały dwa wnioski o dofinansowanie projektów, tj. *Opolska Platforma Innowacji*¹³⁶, którego wnioskodawcą było Województwo Opolskie, liderem projektu Opolskie Centrum Rozwoju Gospodarki¹³⁷ w Opolu, oraz projekt *Nowe media w MŚP – Utworzenie laboratorium sensorycznego na Wydziale Ekonomii i Zarządzania Politechniki Opolskiej w Opolu – zakup urządzeń, wyposażenia oraz wartości niematerialnych i prawnych* złożony przez Politechnikę Opolską. Ostatecznie na prośbę wnioskodawcy drugi z ww. projektów został wycofany z procedury konkursowej, a jako powód rezygnacji wskazano zamiar włączenia przedmiotowego przedsięwzięcia do projektu OPI.

(dowód: akta kontroli, str. 544, 594-595, 646-680)

Wniosek o dofinansowanie projektu OPI został złożony w dniu 1 czerwca 2012 r. przez Dyrektora OCRG – lidera projektu, w którym jako partnerów projektu wskazano Instytut Ciężkiej Syntezy Organicznej „Blachownia”¹³⁸, Instytut Ceramiki i Materiałów Budowlanych Oddział w Opolu¹³⁹, Wyższą Szkołę Zarządzania i Administracji w Opolu¹⁴⁰ oraz Miasto Opole. Politechnika Opolska po uprzednim wycofaniu wniosku o dofinansowanie projektu *Nowe media w MŚP (...)* została partnerem projektu w dniu 18 lipca 2012 r. poprzez zawarcie umowy partnerskiej.

(dowód: akta kontroli, str. 646-680, 774-789)

W złożonym w dniu 1 czerwca 2012 r. wniosku o dofinansowanie projektu OPI oraz jego korekcie złożonej 13 września 2012 r., jako cel główny projektu wskazano na *współdziałanie na rzecz wzmocnienia współpracy sektora B+R z przedsiębiorstwami, służące zwiększeniu transferu nowoczesnych rozwiązań technologicznych, produktowych oraz organizacyjnych do przedsiębiorstw i instytucji poprzez zakup maszyn, urządzeń, wyposażenia oraz wartości niematerialnych i prawnych związanych z rozwojem transferu technologii i udoskonalenia sieci współpracy między MSP a innymi przedsiębiorstwami, uczelniami, wszelkiego rodzaju instytucjami na poziomie szkolnictwa pomaturalnego, władzami regionalnymi, ośrodkami badawczymi oraz biegunami naukowymi i technologicznymi, a także poprzez promocję innowacji, transferu technologii, w tym udział w targach, wystawach, misjach gospodarczych, giełdach kooperacyjnych.*

Jako cele szczegółowe wskazano:

1. *Podniesienie konkurencyjności regionu poprzez zwiększenie jego potencjału badawczo-rozwojowego,*
2. *Zwiększenie oferty usług okołobiznesowych, świadczonych na rzecz rozwoju innowacyjnej gospodarki,*
3. *Transfer technologii i udoskonalenie sieci współpracy między firmami kształtującymi gospodarkę Opolszczyzny, uczelniami, instytucjami, władzami regionalnymi, ośrodkami badawczymi oraz parkami naukowymi i technologicznymi*
4. *Wzmocnienie współpracy sektora B+R z przedsiębiorstwami, służącej zwiększeniu transferu nowoczesnych rozwiązań technologicznych, produktowych oraz organizacyjnych do przedsiębiorstw i instytucji,*

¹³⁴ 7 maja – 1 czerwca 2012 r.

¹³⁵ Na kategorię interwencji 03 Transfer technologii i udoskonalenie sieci współpracy między MSP, między MSP a innymi przedsiębiorstwami, uczelniami, wszelkiego rodzaju instytucjami na poziomie szkolnictwa pomaturalnego, władzami regionalnymi, ośrodkami badawczymi oraz biegunami naukowymi i technologicznymi (parkami naukowymi i technologicznymi, technopoliami, itd.).

¹³⁶ Dalej: OPI.

¹³⁷ Dalej: OCRG.

¹³⁸ Dalej: ISCO.

¹³⁹ Dalej: ICiMB.

¹⁴⁰ Dalej: WSZiA.

5. Wzmocnienie szerokokorozumianej promocji innowacyjności i przedsiębiorczości,
6. Upowszechnianie praktyk proinnowacyjnych zwłaszcza wśród przedsiębiorców i instytucji publicznych poprzez komercjalizację wynalazków i wiedzy.

(dowód: akta kontroli, str. 646, 663, 681, 699)

W ramach OPI zaplanowano realizację następujących zadań przez lidera projektu, OCRG:

1. *Platformę wymiany informacji* – opracowanie narzędzia IT wspierającego zarządzanie procesami i projektami, a szczególności służące transferowi wiedzy,
2. *Akcelerator Innowacji* - identyfikowanie, inicjowanie oraz wspierania rozwoju klastrów zlokalizowanych na terenie Opolszczyzny, kompleksowy system opieki nad firmą w początkowym okresie jej istnienia,
3. *Klub 150* – transfer technologii i udoskonalenia sieci współpracy poprzez tworzenie powiązań branżowych pomiędzy uczestnikami Klubu i ich kooperantami, opiekę poinwestycyjną, tworzenie rozwiązań systemowych wsparcia kluczowych firm regionu, stworzenie uniwersalnego „barometru gospodarczego” wskazującego kierunki ekonomicznego rozwoju województwa.

Jako wskaźniki produktu i rezultatu wykazano do realizacji:

- Liczba bezpośrednio utworzonych nowych etatów (P) – 13,25 szt./EPC,
- Liczba projektów współpracy pomiędzy przedsiębiorstwami a jednostkami badawczymi (P) – 16 szt.,
- Liczba objętych wsparciem ośrodków badawczych (P) – 4 szt.,
- Liczba zakupionej aparatury naukowo-badawczej (P) – 97 szt.,
- Liczba zorganizowanych wystaw, targów, konferencji, imprez pomocniczych (P) – 23 szt.,
- Liczba utworzonych laboratoriów (P) – 10 szt.,
- Liczba wdrożeń powstałych w wyniku zrealizowania projektów (R) – 12 szt.,
- Liczba transferu technologii dokonanych pomiędzy zaangażowanymi podmiotami (R) – 9 szt.,
- Liczba projektów badawczych, rozwojowych i celowych zrealizowanych przy wykorzystaniu wspartej infrastruktury (R) – 10 szt.,
- Liczba przedsiębiorstw korzystających z usług laboratoriów (R) – 19 szt.,
- Dodatkowo wprowadzone inwestycje (R) – 5 512 tys. zł.

(dowód: akta kontroli, str. 700-706)

W ramach kosztów kwalifikowalnych projektu OPI nieobjętych pomocą publiczną zaplanowano¹⁴¹ łącznie 8 002,4 tys. zł, tj.:

1. *Platforma wymiany informacji* łącznie 998 tys. zł (318 tys. zł w 2013 r. oraz 680 tys. zł w 2014 r.),
2. *Akcelerator innowacji* łącznie 647,3 tys. zł (114 tys. zł w 2013 r. oraz 533,3 tys. zł w 2014 r.),
3. *Klub 150* łącznie 2 192,3 tys. zł (902,3 tys. zł w 2013 r. oraz 1 290 tys. zł w 2014 r.),
4. Koszty funkcjonowania łącznie 3 035,5 tys. zł (447,5 tys. zł w 2012 r., 1 235,6 tys. zł w 2013 r. oraz 1 325,3 tys. zł w 2014 r.),
5. Wyposażenie sal operacyjnych OPI łącznie 519,3 tys. zł (30 tys. zł w 2013 r. oraz 489,3 tys. zł w 2014 r.),
6. Promocja innowacji (Miasto Opole) łącznie 90 tys. zł (po 30 tys. zł w każdym roku 2012-2014),
7. Laboratorium sensoryczne na Wydziale Ekonomii i Zarządzania Politechniki Opolskiej – 520 tys. zł w 2013 r.

¹⁴¹ W korekcie wniosku o dofinansowanie złożonej 13 września 2012 r.

W ramach kosztów kwalifikowalnych objętych pomocą publiczną projektu OPI zaplanowano łącznie 8 623,3 tys. zł, tj. w ramach poszczególnych kategorii wydatków:

1. ISCO – Regionalne Laboratorium Chemii Specjalistycznej i Stosowanej łącznie 1 652,1 tys. zł (46,4 tys. zł w 2012 r., 332,2 tys. zł w 2013 r. oraz 1 273,6 tys. zł w 2014 r.),
2. ISCO – Centrum Dialogu łącznie 401,4 tys. zł (389,9 tys. zł w 2013 r. oraz 11,5 tys. zł w 2014 r.),
3. ICiMB – Laboratorium Innowacyjnych Materiałów i Monitorowania Środowiska 3 762,3 tys. zł w 2013 r.,
4. WSZiA – Platforma dla Przedsiębiorczości oraz współpracy i wsparcia sfery B+R z sektorem przedsiębiorstw łącznie 2 807,5 tys. zł (764,1 tys. zł w 2012 r., 1 763,4 tys. zł w 2013 r. oraz 280 tys. zł w 2014 r.).

Koszty kwalifikowalne (objęte i nie objęte pomocą publiczną) zaplanowano w łącznej kwocie 16 625,7 tys. zł

(dowód: akta kontroli, str. 681, 707-708)

Ocena formalna wniosku o dofinansowanie projektu OPI została przeprowadzona¹⁴² 3 lipca 2012 r. przez dwóch pracowników IZ. W jej wyniku stwierdzono uchybienia/braki w zakresie czterech¹⁴³ względnych kryteriów oceny. W związku z powyższym skierowano do OCRG pismo¹⁴⁴ o dostarczenie skorygowanego wniosku i brakujących załączników. Korekta wniosku o dofinansowanie projektu OPI została złożona w wyznaczonym terminie. W wyniku dokonanej ponownej oceny formalnej wniosek został skierowany na kolejny etap – oceny merytorycznej I i II stopnia.

(dowód: akta kontroli, str. 612-645)

W ramach naboru IV do Poddziałania 1.3.1. *Wsparcie sektora B+R oraz innowacji na rzecz przedsiębiorstw* do składu komisji konkursowej do merytorycznej oceny wniosków o dofinansowanie projektów Zarządzeniem nr 114/2012 Marszałka Województwa Opolskiego z dnia 4 lipca 2012 r. powołanych zostało dwóch członków zespołu oceniającego, którzy znajdowali się w bazie ekspertów prowadzonej przez IZ.

(dowód: akta kontroli, str. 571-578, 592-593)

W wyniku dokonanej oceny merytorycznej I stopnia członkowie komisji konkursowej pozytywnie ocenili wniosek o dofinansowanie projektu OPI i przekazali go do dalszej oceny. Na podstawie przyjętych zasad punktacji dla każdego kryterium merytorycznego II stopnia każdy z członków komisji konkursowej przyznał łącznie 43 pkt¹⁴⁵, co stanowiło 84,31% maksymalnej możliwej do uzyskania punktacji.

Po przeprowadzeniu oceny formalnej przez pracowników IZ oraz oceny merytorycznej I i II stopnia dokonanej przez komisję konkursową wniosku o dofinansowanie, Zarząd dokonał¹⁴⁶ wyboru do dofinansowania projektu OPI.

(dowód: akta kontroli, str. 718-724, 743-763)

¹⁴² Na podstawie listy sprawdzającej wniosek o przyznanie dofinansowania projektów ze Środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego – ocena wniosku kryteria formalne.

¹⁴³ Nr 5 Wniosek wypełniony poprawnie, zgodnie z wytycznymi Instytucji Zarządzającej, nr 6 Załączniki do wniosku są kompletne, zgodnie z wytycznymi Instytucji Zarządzającej, nr 7 Załączniki do wniosku są poprawne, zgodnie z wytycznymi Instytucji Zarządzającej oraz nr 10 Kwalifikowalność wydatków.

¹⁴⁴ DPO-II.432.16.19.2012.SG z dnia 5 lipca 2012 r.

¹⁴⁵ Po uwzględnieniu wagi dla poszczególnego kryterium oceny merytorycznej II stopnia.

¹⁴⁶ Uchwałą nr 2556/20102 Zarządu z dnia 1 sierpnia 2012 r. w sprawie wyboru listy projektów do dofinansowania w ramach IV naboru do poddziałania 1.3.1. *Wsparcie sektora B+R oraz innowacji na rzecz przedsiębiorców* (...).

Uchwałą z dnia 10 grudnia 2012 r.¹⁴⁷ Zarząd podjął decyzję nr RPO.01.03.01-16-016/12-00 o dofinansowaniu projektu OPI. Zgodnie z ww. umową całkowita wartość projektu wynosiła 17 963,3 tys. zł, a całkowite wydatki kwalifikowalne projektu 16 625,7 tys. zł. Przyznane dofinansowanie w kwocie nieprzekraczającej 11 113,6 tys. zł, w tym ze środków europejskich w kwocie 10 466,9 tys. zł i ze środków krajowych w kwocie 646,7 tys. zł stanowiło nie więcej niż 66,85% kwoty całkowitych wydatków kwalifikowalnych projektu. Pozostałą kwotę 5 512 tys. zł (co najmniej 33,15% wydatków kwalifikowalnych) stanowił wkład własny Beneficjenta. Datę rozpoczęcia realizacji projektu ustalono na 1 sierpnia 2012 r., datę zakończenia rzeczowego i finansowego na 31 grudnia 2014 r.

(dowód: akta kontroli, str. 844-866)

W okresie od 29 stycznia 2013 r. do 16 grudnia 2014 r. na podstawie Uchwał¹⁴⁸ Zarząd dokonał łącznie dziewięć zmian decyzji o dofinansowaniu projektu OPI. Żadna z przyjętych zmian nie odnosiła się do zakresu i przedmiotu projektu oraz nie spowodowała obniżenia pierwotnie zaplanowanych wartości docelowych wskaźników produktu i rezultatu, za wyjątkiem wartości wskaźnika rezultatu *Dodatkowo wprowadzone inwestycje*. Pierwotna wartość wskaźnika *Dodatkowo wprowadzone inwestycje* w kwocie 5 512 tys. zł została obniżona do kwoty 4 856,2 tys. zł na skutek przyjęcia Uchwałą¹⁴⁹ Zarządu zmiany decyzji o dofinansowanie projektu OPI w związku z przesunięciami kwot wydatków pomiędzy kategoriami, zmianami terminów realizacji projektu oraz zmniejszeniem ogólnej kwoty wydatków kwalifikowalnych. Ostatecznie zmieniono (zmniejszono) całkowitą wartość projektu do kwoty 17 125 tys. zł, a całkowite wydatki kwalifikowalne projektu do kwoty 15 787,8 tys. zł. Przyznane dofinansowanie również uległo obniżeniu do kwoty nieprzekraczającej 10 931,6 tys. zł, w tym ze środków europejskich do kwoty 10 398,5 tys. zł i ze środków krajowych do kwoty 533,1 tys. zł. Pozostałą kwotę 4 856,2 tys. zł stanowił wkład własny Beneficjenta. Datę zakończenia rzeczowego i finansowego realizacji projektu zmieniono na 30 czerwca 2015 r.

(dowód: akta kontroli, str. 867-1238)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli wybór projektów *Centrum Wystawiennicze* oraz OPI został dokonany zgodnie z obowiązującą w tym zakresie procedurą.

¹⁴⁷ Uchwała nr 3066/2012 Zarządu Województwa Opolskiego z dnia 10 grudnia 2012 r. w sprawie podjęcia Decyzji o dofinansowanie projektu typu zaprojektuj-wybuduj pn. *Opolska Platforma Innowacji z możliwością otrzymania zaliczki lub refundacji w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Opolskiego na lata 2007-2013, którego beneficjentem jest Województwo Opolskie.*

¹⁴⁸ Nr 3250/2013 z dnia 29 stycznia 2013 r., nr 8481/2013 z dnia 25 marca 2013 r., nr 3738/2013 z dnia 5 czerwca 2013 r., nr 4027/2013 z dnia 26 sierpnia 2013 r., nr 4104/2013 z dnia 18 września 2013 r., nr 4388/2013 z dnia 3 grudnia 2013 r., nr 4721/2014 z dnia 4 marca 2014 r., nr 5141/2014 z dnia 10 czerwca 2014 r., nr 59/2014 z dnia 16 grudnia 2014 r.

¹⁴⁹ Nr 59/2014 z dnia 16 grudnia 2014 r.

5. System nadzoru nad realizacją projektów w ramach Poddziałania 1.1.1. *Wsparcie instytucji otoczenia biznesu* oraz Poddziałania 1.3.1. *Wsparcie sektora B+R oraz innowacji na rzecz przedsiębiorstw*

Opis stanu faktycznego

5.1. W okresie realizacji RPO WO 2007-2013 Instytucja Zarządzająca zapewniła funkcjonowanie systemu jego kontroli m.in. poprzez przyjęcie¹⁵⁰ dokumentu *Wytyczne Instytucji Zarządzającej do przeprowadzania kontroli w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Opolskiego na lata 2007-2013*¹⁵¹, wyodrębnienie w strukturze organizacyjnej Urzędu w ramach DPO Referatu Kontroli Funduszy Strukturalnych¹⁵² oraz opracowanie i aktualizacje corocznych planów kontroli. W *Wytycznych IZ do przeprowadzania kontroli* zaprezentowano główne założenia systemu kontroli, w tym m.in. zakres podmiotowy i przedmiotowy kontroli, tryb przeprowadzania kontroli na miejscu oraz metodologię doboru próby projektów do tych kontroli. Powyższe było zgodne z art. 26 ust. 1 pkt 14 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, w myśl którego *do zadań instytucji zarządzającej należy w szczególności prowadzenie kontroli realizacji programu operacyjnego, w tym kontroli realizacji poszczególnych dofinansowanych projektów*. Projekty wybrane do dofinansowania w trybie procedury pozakonkursowej (indywidualnej) podlegały takim samym procedurom monitorowania i kontroli, jak projekty wybrane w trybie konkursowym.

(dowód: akta kontroli, str. 5, 9, 19, 24, 37-38, 47-88, 136-139)

W ramach funkcjonującego systemu kontroli RPO WO 2007-2013 Instytucja Zarządzająca zapewniła realizację dwóch typów kontroli, tj.:

- kontroli systemowej, polegającej na weryfikacji zadań realizowanych przez OCRG, pełniącego funkcję Instytucji Pośredniczącej II Stopnia¹⁵³ w zakresie Działań Osi Priorytetowej 1 *Wzmacnianie atrakcyjności gospodarczej regionu*, z wyłączeniem Poddziałania 1.1.1., 1.3.1. oraz 1.4.2.,

- weryfikacji wydatków, polegającej na sprawdzeniu dostarczenia towarów i usług współfinansowanych w ramach projektów, faktyczności poniesienia wydatków oraz ich zgodności z zasadami wspólnotowymi oraz krajowymi.

Oba typy kontroli obejmowały:

- kontrolę dokumentacji, która w ramach kontroli systemowej polegała m.in. na weryfikacji i zatwierdzaniu poświadczenia i deklaracji wydatków, sprawozdań, instrukcji wykonawczych, rocznych planów kontroli składanych przez IP2, a w przypadku weryfikacji wydatków polegała na administracyjnej weryfikacji wszystkich wniosków o płatność składanych przez beneficjentów (kontrola dokumentacji „zza biurka”),

- kontrolę na miejscu, która w ramach kontroli systemowej polegała m.in. na weryfikacji prawidłowości przeprowadzenia konkursów w sprawie wyboru projektów do dofinansowania, zgodności wybieranych projektów z odpowiednimi kryteriami, terminowości podpisywania umów o dofinansowanie, a w przypadku weryfikacji

¹⁵⁰ W okresie realizacji RPO WO 2007-2013 Zarząd Województwa Opolskiego przyjął uchwałami siedem wersji dokumentu *Wytyczne Instytucji Zarządzającej do przeprowadzania kontroli w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Opolskiego na lata 2007-2013*, tj. uchwałą nr 2576/2008 z dnia 18 listopada 2008 r., uchwałą nr 2889/2009 z dnia 11 lutego 2009 r., uchwałą nr 3358/2009 z dnia 21 maja 2009 r., uchwałą nr 3891/2009 z dnia 22 września 2009 r., uchwałą nr 5647/2010 z dnia 5 października 2010 r., uchwałą nr 1089/2011 z dnia 16 sierpnia 2011 r. oraz uchwałą nr 5720/2014 z dnia 13 listopada 2014 r.

¹⁵¹ Dalej: *Wytyczne IZ do przeprowadzania kontroli*.

¹⁵² Dalej: RKFS.

¹⁵³ Dalej: IP2.

wydatków polegała m.in. na kontroli projektu pod kątem zgodności realizacji z podpisaną umową o dofinansowanie i obowiązującymi przepisami prawa, ocenę kwalifikowalności wydatków, sprawdzenie faktycznego postępu rzeczowego projektu, monitoring zakładanych do osiągnięcia przez beneficjenta we wniosku o dofinansowanie wskaźników produktu/rezultatu.

Kontrole na miejscu (zarówno systemowe jak i w ramach weryfikacji wydatków) przeprowadzane były na podstawie rocznego planu kontroli (kontrole planowe), a w przypadku podejrzenia istotnych uchybień w realizacji zadań przez IP2 (w ramach kontroli systemowej) lub podejrzenia popełnienia poważnych nieprawidłowości przez beneficjenta (w ramach weryfikacji wydatków) przewidziano możliwość przeprowadzenia kontroli doraźnych (nie ujętych w rocznym planie pracy).

(dowód: akta kontroli, str. 51-59)

Ponadto w *Wytycznych IZ do przeprowadzenia kontroli* wskazano m.in. na:

- obligatoryjność przeprowadzania kontroli na zakończenie realizacji projektu (po złożeniu przez beneficjenta wniosku o płatność końcową, a przed akceptacją tego wniosku i ostatecznym rozliczeniem projektu) polegającą na sprawdzeniu kompletności i zgodności z przepisami dokumentacji związanej z realizacją projektu,
- fakultatywność przeprowadzania kontroli na zakończenie realizacji projektu polegającej na sprawdzeniu efektu rzeczowego w miejscu jego realizacji,
- fakultatywność przeprowadzania kontroli sprawdzającej (w celu weryfikacji wykonania zaleceń pokontrolnych) oraz kontroli doraźnych,
- metodologię doboru próby projektów do kontroli na miejscu, wizyt monitorujących (służących upewnieniu się, że projekt realizowany jest zgodnie ze składanymi wnioskami o płatność, wyniki przedstawione przez beneficjenta w sprawozdaniach są autentyczne, a wskaźniki monitorowane), trwałości projektu oraz do kontroli krzyżowych służących wykrywaniu i eliminowaniu podwójnego finansowania wydatków w odniesieniu do beneficjentów realizujących więcej niż jeden projekt w ramach RPO WO 2007-2013 (kontrola krzyżowa programu) lub w ramach dwóch programów operacyjnych, tj. RPO WO 2007-2013, Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 07-13 lub Programu Operacyjnego RYBY (kontrola krzyżowa horyzontalna).

(dowód: akta kontroli, str. 72-88)

W ramach Poddziałania 1.1.1 *Wsparcie instytucji otoczenia biznesu* od uruchomienia RPO WO 2007-2013 do 13 listopada 2014 r. pracownicy RFSK przeprowadzili łącznie cztery kontrole¹⁵⁴ na miejscu (trzy kontrole planowe po zakończeniu realizacji projektu oraz jedną kontrolę trwałości) obejmujące trzy projekty spośród 32 realizowanych. Skontrolowane projekty uzyskały dofinansowanie w łącznej kwocie 12 857,9 tys. zł, co stanowiło 15% ogółem przyznanego dofinansowania w ramach Poddziałania 1.1.1. W wyniku wszystkich czterech przeprowadzonych kontroli nie stwierdzono błędów, uchybień i nieprawidłowości oraz odstąpiono od sformułowania zaleceń pokontrolnych.

W sprawie weryfikacji zakresu udzielonego wsparcia przez instytucje otoczenia biznesu oraz efektów (korzyści), jakie odnoszą przedsiębiorcy w ramach udzielonego wsparcia w ramach wskaźnika rezultatu *Liczba przedsiębiorstw wspartych przez instytucje otoczenia biznesu* podczas przeprowadzanych kontroli na miejscu Dyrektor DPO wyjaśniła, że (...) *wskaźnik rezultatu Liczba przedsiębiorstw wspartych przez instytucje otoczenia biznesu jest weryfikowany w oparciu o metodologię monitoringu wskaźnika przyjętą we wniosku*

¹⁵⁴ Dwie kontrole (na zakończenie realizacji projektu oraz trwałości) dotyczyły jednego projektu (RPOP.01.01.01-16-002/09).

o dofinansowanie projektu. W ramach dotychczas skontrolowanych projektów poza weryfikacją ilości umów zawartych ze wspieranymi podmiotami, przeglądane były także dokumenty potwierdzające realizację usług na rzecz wspieranych podmiotów (faktury, rachunki za zrealizowane usługi).

W sprawie sposobu i efektów weryfikacji metody obliczania wskaźników rezultatu Liczba przedsiębiorstw wspartych przez instytucje otoczenia biznesu oraz Liczba nowych przedsiębiorstw powstałych przy wsparciu instytucji otoczenia biznesu wykazywanej przez potencjalnych beneficjentów we wnioskach o dofinansowanie Dyrektor DPO wyjaśniła, że na etapie oceny oraz wyboru wniosków o dofinansowanie w ramach procedury konkursowej ewentualne uwagi i zastrzeżenia dotyczące wskaźników rezultatu dotyczyły ich zgodności z efektami realizacji projektu, realności ich osiągnięcia, metody obliczania oraz zachowania spójności z przynależną do danego wskaźnika definicją zawartą w dokumencie definicje wskaźników.

(dowód: akta kontroli, str. 35a, 121, 133, 36-137, 1620-1623, 1630-1635, 1638, 1645)

Spośród realizowanych projektów w ramach Poddziałania 1.1.1. Wsparcie instytucji otoczenia biznesu cztery projekty ujęte w planie kontroli na dany rok oraz dwa projekty w ramach Poddziałania 1.3.1. Wsparcie sektora B+R oraz innowacji na rzecz przedsiębiorstw, nie zostały ostatecznie poddane kontroli¹⁵⁵, tj.:

- Centrum Wystawiennicze¹⁵⁶,
- Stworzenie Regionalnego Inkubatora Przedsiębiorczości w Prudniku¹⁵⁷,
- Budowa obiektu instytucji otoczenia biznesu – Opolskie Centrum Wysokich Technologii na rzecz Zrównoważonego Rozwoju¹⁵⁸,
- Regionalne Centrum Transferu Wiedzy i Technologii Innowacyjnych przy PWSZ w Nysie¹⁵⁹,
- Wyposażenie laboratoriów Wydziału Chemii Uniwersytetu Opolskiego w sprzęt badawczy – etap III¹⁶⁰,
- OPI¹⁶¹.

W sprawie nieprzeprowadzenia zaplanowanych kontroli projektów w ramach Poddziałania 1.1.1. oraz 1.3.1. Dyrektor DPO wyjaśniła, że IZ sporządzając Roczny plan kontroli, przeprowadza analizę ryzyka na podstawie Wytocznych IZ do przeprowadzania kontroli (...) uwzględniając zasoby ludzkie (...) skład osobowy pracowników RFSK (...) oraz aspekty czasowe (tj. ile dni roboczych pracownicy IZ będą mogli spędzić na kontrolach biorąc pod uwagę inne obowiązki jak szkolenia, urlopy (...)) Wobec powyższego liczba projektów wybranych do kontroli jest wypadkową przeprowadzonej analizy ryzyka, uwzględniającej posiadane zasoby ludzkie, przy założeniu nie występowania absencji pracowników z powodu tzw. zwolnień lekarskich. Jednakże dotychczas praktycznie w trakcie każdego roku kalendarzowego występowały okresy absencji chorobowej pracowników oraz potrzeba przeprowadzenia kontroli doraźnych (...). Przedmiotowe kontrole są najczęściej efektem nieprawidłowości stwierdzonych w toku prowadzonych przez UKS i inne organy (...) audytów i kontroli bądź zewnętrznych zawiadomień o podejrzeniu zaistnienia nieprawidłowości w trakcie realizacji projektu. Zatem konieczność przeprowadzania obok kontroli planowych, również kontroli doraźnych (cechujących się często znacznie obszerniejszym i bardziej skomplikowanym

¹⁵⁵ Do dnia 13 listopada 2014 r.

¹⁵⁶ Ujęte w planie kontroli na 2012 r. oraz 2014 r.

¹⁵⁷ Ujęte w planie kontroli na 2013 r. oraz 2014 r.

¹⁵⁸ Ujęte w planie kontroli na 2013 r.

¹⁵⁹ Ujęte w planie kontroli na 2012 r. oraz 2013 r.

¹⁶⁰ Ujęte w planie kontroli na 2014 r.

¹⁶¹ Ujęte w planie kontroli na 2014 r.

zakresem) przy zmniejszonym składzie zespołów kontrolujących nie zawsze umożliwiając wykonanie przyjętych w Rocznym Planie Kontroli Założeń. Należy także nadmienić, iż w przypadku stwierdzenia w trakcie kontroli nieprawidłowości i konieczności prowadzenia procesu odzyskiwania nieprawidłowo wydatkowanych środków z wykorzystaniem procedur opisanych w art. 207 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (...) w znaczący sposób ulega wydłużeniu sam proces kontroli, skutkując brakiem możliwości zaangażowania zespołów kontrolujących w nowe kontrole.

(dowód: akta kontroli, str. 136-139, 1620-1623)

W ramach Poddziałania 1.3.1 *Wsparcie sektora B+R oraz innowacji na rzecz przedsiębiorstw* od uruchomienia RPO WO 2007-2013 do 13 listopada 2014 r. pracownicy RFSK przeprowadzili łącznie dziewięć kontroli¹⁶² (siedem kontroli planowych po zakończeniu realizacji projektu oraz po jednej kontroli doraźnej oraz trwałości) obejmujące dziewięć projektów spośród 27 realizowanych.

Skontrolowane projekty uzyskały dofinansowanie w łącznej kwocie 10 166,5 tys. zł, co stanowiło 31% ogółem przyznanego dofinansowania w ramach Poddziałania 1.3.1. *Wsparcie sektora B+R oraz innowacji na rzecz przedsiębiorstw*.

W wyniku przeprowadzonych kontroli w sześciu przypadkach stwierdzono błędy, uchybienia lub nieprawidłowości w zakresie przeprowadzanych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, w tym w jednym przypadku nałożono na beneficjenta korektę finansową w wysokości 62,2 tys. zł¹⁶³. W każdym przypadku stwierdzonych nieprawidłowości beneficjenci realizowali zalecenia pokontrolne.

W pozostałych trzech przypadkach nie stwierdzono błędów, uchybień i nieprawidłowości oraz odstąpiono od sformułowania zaleceń pokontrolnych.

W sprawie weryfikacji efektów współpracy przedsiębiorców z jednostkami badawczymi w ramach wskaźnika rezultatu *Liczba projektów współpracy pomiędzy przedsiębiorstwami a jednostkami badawczymi* podczas przeprowadzanych kontroli na miejscu Dyrektor DPO wyjaśniła, że (...) *realizacja przedmiotowego wskaźnika jest weryfikowana w oparciu o metodologię monitoringu wskaźnika przyjętą we wniosku o dofinansowanie projektu. W ramach dotychczas skontrolowanych projektów podstawą weryfikacji wskaźnika była liczba umów/porozumień o współpracy zawartych pomiędzy przedsiębiorstwami a jednostkami badawczymi, zgodnie z metodologią monitoringu wskaźnika przyjętą we wniosku o dofinansowanie projektu.*

(dowód: akta kontroli, str. 36a,121-135, 138-139, 1620-1623)

W dokumencie pn. *Wytyczne w zakresie wskaźników* przyjętym uchwałą¹⁶⁴ Zarządu w wersji obowiązującej od dnia 2 sierpnia 2011 r.¹⁶⁵ określono procedurę postępowania w przypadku nieosiągnięcia wartości wskaźników rezultatu przez beneficjentów.

W dokumencie tym wskazano, że jednostka organizacyjna IZ lub IP2 odpowiedzialna za dany etap realizacji projektu w przypadku stwierdzenia rozbieżności pomiędzy wartością zakładaną a osiągniętą oraz w odniesieniu do uzasadnienia przedstawionego przez beneficjenta kieruje opinię w przedmiotowej sprawie do Dyrektora DPO (lub Dyrektora OCRG w przypadku IP2), jeżeli nieosiągnięcie wskaźnika wynosi 20% i mniej od zakładanej wartości lub do Zarządu

¹⁶² U jednego beneficjenta (Politechnika Opolska) przeprowadzono siedem kontroli, u pozostałych dwóch (Uniwersytet Opolski oraz ISCO) po jednej kontroli.

¹⁶³ 12,5% wartości wydatków kwalifikowalnych zamówienia publicznego nr ZP/D/33/2011 w części współfinansowanej z EFRR.

¹⁶⁴ Nr 3852/2009 z dnia 15 września 2009 r. ze zm.

¹⁶⁵ Przyjętej uchwałą nr 1026/2011 Zarządu z dnia 2 sierpnia 2011 r. w sprawie zmiany Uchwały nr 3852/2009 (...).

jeżeli nieosiągnięcie wskaźnika przekracza 20% zadeklarowanej wartości oraz wszystkie przypadki odchyłeń wskaźników mających wpływ na wybór projektu do dofinansowania (niezależnie od poziomu odchylenia).

Na podstawie Uchwały¹⁶⁶ Zarządu od dnia 24 września 2012 r. z powyższej procedury został wyłączony jeden wskaźnik, tj. *Dodatkowo wprowadzone inwestycje*.

(dowód: akta kontroli, str. 212-214, 1668-1671)

W ramach Poddziałania 1.1.1. *Wsparcie instytucji otoczenia biznesu* oraz 1.3.1. *Wsparcie sektora B+R oraz innowacji na rzecz przedsiębiorstw* od 2 sierpnia 2011 r. do 20 marca 2015 r. nie stwierdzono przypadków odchyłeń (zmniejszenia) wartości osiągniętej od wartości zadeklarowanej przez beneficjentów.

(dowód: akta kontroli, str. 1688-1694)

W ramach Poddziałania 1.3.2. *Inwestycje w innowacje w przedsiębiorstwach* od 2 sierpnia 2011 r. do 20 marca 2015 r. do Zarządu zostało skierowanych łącznie dziesięć opinii w zakresie odchyłeń (zmniejszenia) przekraczających powyżej¹⁶⁷ 20% wartości osiągniętej od wartości zadeklarowanej przez beneficjentów w ramach dwóch podwskaźników rezultatu, tj.:

- *Przewidywana całkowita liczba bezpośrednio utworzonych nowych miejsc pracy, w tym kobiety* (pięć opinii),

- *Liczba utworzonych nowych etatów badawczych-w tym dla kobiet* (pięć opinii).

We wszystkich przypadkach Zarząd uznał wyjaśnienia beneficjenta w sprawie powodów nieosiągnięcia zakładanej wartości wskaźnika i wyraził zgodę na zmianę jego pierwotnej wartości oraz pozostawieniu na niezmiennym poziomie wartości dofinansowania.

(dowód: akta kontroli, str. 1695-1703)

W dokumencie pn. *Wytyczne w zakresie wskaźników*¹⁶⁸ oraz dokumencie *Vademecum dla beneficjentów RPO WO 2007-2013. Tom III – Realizacja i rozliczenie projektów w ramach RPO WO 2007-2013*¹⁶⁹ zobowiązano beneficjentów do przekazania informacji (sprawozdania) z osiągniętych wskaźników rezultatu w ciągu 30 dni kalendarzowych po upływie roku od daty zakończenia finansowej realizacji projektu, jednocześnie nie nakładając obowiązku przekazywania wraz ze sprawozdaniami dokumentów potwierdzających osiągnięcie tych wskaźników.

(dowód: akta kontroli, str. 1652-1667)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W powyższym zakresie NIK zwraca uwagę na brak zobowiązania beneficjentów do przedkładania dokumentów potwierdzających zrealizowanie zakładanych wartości wskaźników rezultatu, w szczególności dotyczących poziomu zatrudnienia, jak również na brak wypracowania w całym okresie realizacji RPO WO 2007-2013 metodologii obliczania korekty kwoty dofinansowania w przypadku niezrealizowania zakładanych wskaźników.

W sprawie niewymagania od beneficjentów przedstawienia ww. dokumentacji Dyrektor DPO wyjaśniła: *IZ i IP II stopnia weryfikacji rzetelności (wiarygodności) wartości wskaźników rezultatu wykazywanych we wszystkich „Sprawozdaniach z osiągniętych wskaźników rezultatu” dokonuje na podstawie danych deklarowanych przez Beneficjentów w tych sprawozdaniach. Instytucja Zarządzająca tworząc zasady sprawozdawania przez Beneficjentów z osiągniętych wskaźników rezultatu, przyjęła za miarodajne wartości wykazywane przez Beneficjentów*

¹⁶⁶ Nr 2777/2012 z dnia 24 września 2012 r. w sprawie zmiany Uchwały nr 3852/2009 (...).

¹⁶⁷ W przedziale od (-) 100% do (-) 10%.

¹⁶⁸ Obowiązującym od 2 sierpnia 2011 r.

¹⁶⁹ Od wersji nr 14 przyjętej przez Zarząd uchwałą nr 1119/2011 z dnia 24 sierpnia 2011 r.

w sprawozdaniach. IZ nie rozważała wprowadzenia dodatkowych obowiązków systemowego monitorowania realizacji wskaźników przez beneficjentów (poza działaniami kontrolnymi) m.in. ze względu na dążenie do ograniczenia nadmiernego obciążenia administracyjnego beneficjentów. Tym bardziej, iż zasady sprawozdawczości określone przez MIR oraz KE nie wskazują takiego obowiązku (...) Ponadto pragnę poinformować, że w perspektywie finansowej 2007-2013 Komisja Europejska nie nakłada na kraje członkowskie żadnych sankcji finansowych związanych z nieosiągnięciem przez beneficjentów regionalnych programów operacyjnych wskaźników rezultatu.

(dowód: akta kontroli, str. 1687,1641, 1687,1707)

Opis stanu faktycznego

Zawierane z beneficjentami w ramach Poddziałania 1.3.2. *Inwestycje w innowacje w przedsiębiorstwach* umowy o dofinansowanie projektów w formie zaliczki lub refundacji (...) oraz w ramach 1.1.1. *Wsparcie instytucji otoczenia biznesu* oraz 1.3.1. *Wsparcie sektora B+R oraz innowacji na rzecz przedsiębiorstw* umowy o dofinansowanie Projektu w formie refundacji (...) zgodnie w § 13 ust. 4 nakładały na beneficjentów obowiązek zapewnienia Instytucji Zarządzającej Programem/IP II oraz innym instytucjom uprawnionym do przeprowadzenia kontroli lub audytu w zakresie prawidłowości realizacji Projektu, wglądu we wszystkie dokumenty, w tym dokumenty elektroniczne, przez cały okres ich przechowywania określony w § 15 (tj. do 31 grudnia 2020 r.).

W sprawie sankcji za nierealizowanie obowiązku zapewnienia wglądu we wszystkie dokumenty po upływie trwałości projektu Dyrektor DPO wyjaśniła, że (...) zapisy § 13 ust. 8 umowy wskazują iż, niespełnienie przez beneficjenta warunków określonych w ust. 4-6 lub stosowanie innych utrudnień w przeprowadzeniu kontroli lub audytu traktowane będą jako odmowa poddania się kontroli lub audytu i powodują odpowiednio wstrzymanie dofinansowania na rzecz beneficjenta lub wezwanie do zwrotu dofinansowania (...) jedyną sankcją, która mogłaby mieć zastosowanie, mogłaby być sankcja w postaci wezwania do zwrotu dofinansowania. Wezwanie do zwrotu dofinansowania jest działaniem ostatecznym. W pierwszej kolejności IZ/IP II na podstawie i ze wskazaniem odpowiednich zapisów umowy o dofinansowanie wymagałaby od beneficjenta wywiązywania się z zapisów § 13 ust. 4 umowy.

(dowód: akta kontroli, str. 1323-1346, 1636-1637, 1647)

Wydatki beneficjentów ponoszone przy realizacji projektów w ramach Poddziałania 1.3.2. *Inwestycje w innowacje w przedsiębiorstwach* były realizowane na podstawie przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*¹⁷⁰ lub na zasadach wynikających z umowy o dofinansowanie/*Vademecum* dla *Beneficjentów RPO WO 2007-2013 Tom III – Realizacja i rozliczenie projektów w ramach RPO WO 2007-2013*. W trakcie realizacji RPO WO 2007-2013 zasady te zostały uszczegółowione¹⁷¹ przez IZ.

Ustalone nieprawidłowości

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

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

Ocena cząstkowa

¹⁷⁰ Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm., dalej: Pzp.

¹⁷¹ Od wersji nr 5 z lutego 2009 r. oraz wersji nr 13 z czerwca 2011 r.

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

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.

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.

Opole, dnia 31 marca 2015 r.

Kontroler
Marcin Blajda
Starszy inspektor kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Opolu
Dyrektor

.....
podpis

.....
podpis