



LOP-4101-019-00/2014  
Nr ewid. 108/2015/P/14/101/LOP

Informacja o wynikach kontroli

**WPŁYW PROJEKTÓW WSPÓŁFINANSOWANYCH  
W RAMACH REGIONALNEGO PROGRAMU OPERACYJNEGO  
WOJEWÓDZTWA OPOLSKIEGO 2007–2013  
NA WZROST ATRAKCYJNOŚCI GOSPODARCZEJ  
WOJEWÓDZTWA OPOLSKIEGO**

DELEGATURA W OPOLU

## MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

## WIZJA

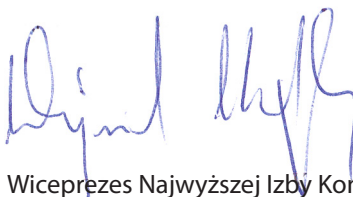
Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Dyrektor Delegatury NIK w Opolu:  
Iwona Zyman



**Zatwierdzam:**

Wojciech Kutyla



Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

**Zatwierdzam:**

Krzysztof Kwiatkowski



Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, dnia 10.07.2015r

Najwyższa Izba Kontroli  
ul. Filtrowa 57  
02-056 Warszawa  
T/F +48 22 444 50 00

[www.nik.gov.pl](http://www.nik.gov.pl)

<b>1. ZAŁOŻENIA KONTROLI .....</b>	<b>6</b>
1.1. Temat i numer kontroli.....	6
1.2. Uzasadnienie podjęcia kontroli .....	6
1.3. Cele kontroli.....	6
1.4. Zakres podmiotowy kontroli .....	7
1.5. Zakres przedmiotowy kontroli.....	7
1.6. Okres objęty kontrolą.....	7
<b>2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI.....</b>	<b>8</b>
2.1. Ocena ogólna kontrolowanej działalności .....	8
2.2. Synteza wyników kontroli.....	10
2.3. Uwagi i wnioski.....	14
<b>3. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI .....</b>	<b>18</b>
3.1. Ogólne tło badanej problematyki .....	18
3.2. Istotne ustalenia kontroli .....	18
3.2.1. Funkcjonowanie systemu monitoringu stopnia osiągnięcia celów RPO WO 2007–2013 .....	18
3.2.2. Proces naboru i kontroli projektów .....	23
3.2.3. Inwestycje w innowacje w przedsiębiorstwach.....	30
3.2.4. Zwiększenie oferty jednostek sektora B+R na potrzeby gospodarki regionu.....	34
3.2.5. Wzmocnienie sektora otoczenia biznesu.....	38
3.2.6. Zasady wydatkowania środków przez przedsiębiorców .....	42
3.3. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli .....	44
3.3.1. Organizacja i przebieg kontroli.....	44
3.3.2. Finansowe rezultaty kontroli .....	44
<b>4. ZAŁĄCZNIKI .....</b>	<b>45</b>

## Wykaz stosowanych skrótów i pojęć

<b>Beneficjent</b>	osoba fizyczna, osoba prawna lub inna jednostka organizacyjna realizująca projekty dofinansowane ze środków Unii Europejskiej w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Opolskiego 2007–2013.
<b>Działalność badawczo-rozwojowa/B+R</b>	praca twórcza podejmowana w sposób systematyczny w celu zwiększenia zasobów wiedzy oraz ich wykorzystania w tworzeniu nowych zastosowań.
<b>EFRR</b>	Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego – fundusz strukturalny, ze środków którego udzielane jest wsparcie finansowe na zmniejszanie dysproporcji w poziomie rozwoju regionów w Unii Europejskiej.
<b>EIS/UIIS</b>	metodologia wykorzystywana przez Komisję Europejską do pomiaru i porównania poziomu innowacyjności państw członkowskich Unii Europejskiej ( <i>European Innovation Scoreboard lub Innovation Union Scoreboard</i> ).
<b>Inkubator przedsiębiorczości</b>	niekomercyjny instrument rozwoju przedsiębiorczości, którego celem jest ułatwienie powstania i funkcjonowania przedsiębiorstw, poprzez wspomaganie tworzenia nowych miejsc pracy oraz pomoc w rozwijaniu różnych rodzajów działalności gospodarczej.
<b>Innowacja</b>	wdrożenie nowego lub znacząco udoskonalonego produktu (wyrobu lub usługi) lub procesu, nowej metody (marketingowej lub organizacyjnej) w praktyce gospodarczej, organizacji miejsca pracy lub w stosunkach z otoczeniem – zgodnie z definicją zawartą w tzw. <i>Podręczniku Oslo</i> <sup>1</sup> opisującym zasady gromadzenia i interpretacji danych dotyczących innowacji, wydanym wspólnie przez Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) i Urząd Statystyczny Wspólnot Europejskich (Eurostat).
<b>Innowacja na poziomie firmy</b>	produkty, procesy i metody, które dana firma opracowała jako pierwsza oraz te, które zostały przyswojone od innych podmiotów; minimalnym wymogiem zaistnienia innowacji jest, aby produkt, proces, metoda marketingowa lub organizacyjna były nowe (lub znacząco udoskonalone) dla firmy.
<b>Innowacja na poziomie rynku</b>	innowacja stanowi nowość dla danego rynku, jeśli firma jako pierwsza wprowadza ją na swoim rynku; zakres terytorialny nowości dla rynku zależy od tego, jak dany podmiot sam postrzega swój rynek działania, co oznacza, że może on obejmować zarówno przedsiębiorców krajowych jak i zagranicznych.
<b>Innowacja w skali światowej</b>	innowacja stanowi nowość w skali światowej, kiedy firma wprowadza ją jako pierwsza na wszystkich rynkach i we wszystkich sektorach, tak w kraju, jak i w skali międzynarodowej.
<b>Institucje otoczenia biznesu/IOB</b>	jednostki, których działalność służy nawiązywaniu kontaktów gospodarczych pomiędzy podmiotami gospodarczymi oraz wspieraniu rozwoju gospodarczego.
<b>IZ</b>	Institucja Zarządzająca, której funkcję pełni Zarząd Województwa Opolskiego.

<sup>1</sup> Dostępny na stronie <http://www.pi.gov.pl>.

<b>Jednostki badawczo-rozwojowe/JBR</b>	jednostki naukowe, szkoły wyższe prowadzące działalność B+R oraz jednostki rozwojowe prowadzące prace badawczo-rozwojowe równoległe z inną działalnością.
<b>Konkurencyjność regionu</b>	zespół cech decydujących o atrakcyjności regionu z punktu widzenia lokowania inwestycji lub miejsca zamieszkania; wyraz przewagi technologicznej lub niższych cen produktów i usług wytwarzanych w regionie w porównaniu z innymi regionami.
<b>Monitorowanie</b>	proces systematycznego zbierania i analizowania informacji finansowych i rzeczowych dotyczących wdrażania projektów i programów.
<b>NUTS</b>	standard geograficzny służący do statystycznego podziału państw członkowskich Unii Europejskiej (ich terytoriów gospodarczych) na poziomy regionalne ( <i>Nomenclature of Territorial Units for Statistics</i> – Klasyfikacja Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych); klasyfikacja ta służy również kształtowaniu regionalnych polityk krajów Unii Europejskiej i jest niezbędna do przeprowadzania analiz stopnia rozwoju społeczno-gospodarczego regionów.
<b>NUTS2</b>	jeden z trzech poziomów NUTS, na którym wspierane są obszary problemowe o niskim poziomie rozwoju; obejmuje obszar Województwa Opolskiego.
<b>OCRG/IP2</b>	Opolskie Centrum Rozwoju Gospodarki, pełniące w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Opolskiego 2007–2013 funkcję Instytucji Pośredniczącej II stopnia.
<b>Oś priorytetowa</b>	jeden z priorytetów strategii zawarty w Regionalnym Programie Operacyjnym Województwa Opolskiego 2007–2013, obejmujący grupę powiązanych ze sobą operacji posiadających określone mierzalne cele.
<b>RIS</b>	metodologia wykorzystywana przez Komisję Europejską do pomiaru oraz porównania innowacyjności na poziomie regionów NUTS2 ( <i>Regional Innovation Scoreboard</i> – Tablica wyników innowacyjności regionów).
<b>RPO WO 2007–2013/Program</b>	Regionalny Program Operacyjny Województwa Opolskiego 2007–2013.
<b>UMWO</b>	Urząd Marszałkowski Województwa Opolskiego.
<b>Wskaźniki</b>	miara celów, jakie mają zostać osiągnięte, zaangażowanych zasobów, uzyskanych produktów, efektów oraz innych zmiennych (w szczególności ekonomicznych, społecznych, dotyczących ochrony środowiska).
<b>Vademecum</b>	<i>Vademecum dla beneficjentów RPO WO 2007–2013, Tom III – Realizacja i rozliczenie projektów</i> ; określa m.in. wymogi oraz warunki rozliczenia wydatków, poniesionych w ramach realizowanych projektów.

# 1 ZAŁOŻENIA KONTROLI

## 1.1 Temat i numer kontroli

Wpływ projektów współfinansowanych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Opolskiego 2007–2013 na wzrost atrakcyjności gospodarczej województwa opolskiego (P/14/101).

## 1.2 Uzasadnienie podjęcia kontroli

Kontrola została podjęta z inicjatywy własnej NIK, w ramach priorytetu: *Zapewnienie poprawy warunków życia obywateli w warunkach bieżącej i długookresowej stabilności finansowej państwa.*

Województwo Opolskie odznacza się relatywnie **wolnym tempem wzrostu gospodarczego** oraz niedoborem znaczących inwestycji, które mogłyby stanowić dźwignię rozwoju gospodarczego. Poprawa atrakcyjności gospodarczej stanowi zatem jedno z kluczowych zadań Samorządu Województwa Opolskiego. Dlatego też jego organy ukierunkowały swoje działania na *wzmocnienie potencjału innowacyjnego regionu poprzez wsparcie przedsiębiorców, instytucji otoczenia biznesu oraz jednostek prowadzących działalność badawczo-rozwojową.* W RPO WO 2007–2013 na realizację tych działań przewidziano kwotę 182 343 581 euro, stanowiącą 37% środków Programu. Z uwagi na końcowy etap jego realizacji, zasadnym była ocena wpływu dofinansowanych projektów na wzmocnienie gospodarki regionu, umożliwiającą sformułowanie ewentualnych wniosków dotyczących nowego okresu programowania 2014–2020.

Podejmując niniejszą kontrolę NIK miała również na uwadze rozbieżności pomiędzy powszechnym rozumieniem **pojęcia innowacyjność**, a jego definicją zawartą w *Podręczniku Oslo* oraz w RPO WO 2007–2013. Wbrew obiegowym opiniom, w dokumentach tych za innowację uznano wdrożenie przez przedsiębiorcę produktu, procesu lub metody (marketingowej lub organizacyjnej), które dostępne są powszechnie na rynku, jednak stanowią nowość dla tego przedsiębiorcy. Tym samym brak jest podstaw do uznawania za innowacyjne jedynie takich rozwiązań, które wymagają wdrożenia wyników prac badawczo-rozwojowych lub też dotyczą sektorów gospodarki, w których wykorzystuje się zaawansowane technologie. Mając powyższe na uwadze w ramach kontroli przewidziano dokonanie identyfikacji rzeczywistego zakresu działań uznanych za innowacyjne w kontekście wymagań Programu, w tym m.in. poprzez przeprowadzenie badania ankietowego wśród przedsiębiorców.

## 1.3 Cele kontroli

**Celem głównym** kontroli była ocena skuteczności i efektywności działań współfinansowanych w ramach RPO WO 2007–2013 na rzecz atrakcyjności gospodarczej regionu.

**Cele szczegółowe** obejmowały ocenę:

- prawidłowości procesu wyboru projektów oraz nadzoru nad ich realizacją (UMWO, OCRG),
- pomiaru atrakcyjności gospodarczej regionu (UMWO),
- wpływu projektów na atrakcyjność gospodarczą regionu oraz trwałość osiągniętych rezultatów i produktów wynikających z umów o dofinansowanie (IOB, JBR),
- trwałości osiągniętych rezultatów i produktów, ze szczególnym uwzględnieniem sposobu udzielania zamówień oraz ocenę, czy projekty spełniały wybrane kryteria innowacyjności i posiadały dowody na ich osiągnięcie (przedsiębiorcy).

#### 1.4 Zakres podmiotowy kontroli

Kontrola została przeprowadzona łącznie w 14 jednostkach, tj. w:

- UMWO oraz w OCRG z uwzględnieniem kryterium legalności, rzetelności i gospodarności<sup>2</sup>;
- dwóch JBR oraz w jednej IOB z uwzględnieniem kryterium legalności, celowości, rzetelności i gospodarności<sup>3</sup>;
- jednej IOB oraz u ośmiu przedsiębiorców z uwzględnieniem kryteriów legalności i gospodarności<sup>4</sup>.

W trakcie kontroli zostało przeprowadzone badanie ankietowe, obejmujące łącznie 339 przedsiębiorców, w tym 171 beneficjentów oraz 148 podmiotów, których wnioski o dofinansowanie projektów zostały odrzucone na etapie naborów prowadzonych przez OCRG.

Czynności kontrolne prowadzone były w okresie od 12 listopada 2014 r. do 31 marca 2015 r.

#### 1.5 Zakres przedmiotowy kontroli

W **UMWO** kontrola obejmowała:

- system monitorowania i oceny stopnia osiągnięcia celów szczegółowych Osi priorytetowej 1 *Wzmocnienie atrakcyjności gospodarczej regionu*,
- system monitorowania i oceny stopnia osiągnięcia celów Działania 1.3. *Innowacje, badania, rozwój technologiczny*,
- proces dostosowywania kryteriów wyboru projektów w ramach Poddziałania 1.1.1. *Wsparcie instytucji otoczenia biznesu* oraz Działania 1.3. *Innowacje, badania, rozwój technologiczny*,
- 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* oraz nadzoru nad ich realizacją.

W **Opolskim Centrum Rozwoju Gospodarki** kontrolą objęto proces wyboru projektów w ramach Poddziałania 1.3.2. *Inwestycje w innowacje w przedsiębiorstwach* oraz nadzoru nad ich realizacją.

Kontrola **beneficjentów** obejmowała efekty wdrożenia projektów.

**Badania ankietowe** koncentrowały się w szczególności na obszarach dostępności usług badawczo-rozwojowych w regionie, współpracy przedsiębiorstw, jednostek badawczo-rozwojowych oraz instytucji otoczenia biznesu, jak też zakresu działalności innowacyjnej przedsiębiorstw.

#### 1.6 Okres objęty kontrolą

Badaniami kontrolnymi objęto lata 2008–2013. Przewidziano również możliwość dokonywania ustaleń obejmujących okresy wcześniejsze i późniejsze, jeśli zdarzenia mające wówczas miejsce wpływały bezpośrednio na ustalenia dotyczące kontrolowanego okresu.

<sup>2</sup> Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o *Najwyższej Izbie Kontroli* (Dz. U. z 2015 r., poz. 1096), dalej: ustawa o *NIK*.

<sup>3</sup> Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o *NIK*.

<sup>4</sup> Na podstawie art. 2 ust. 3 ustawy o *NIK*.

### 2.1 Ocena ogólna kontrolowanej działalności

Samorząd Województwa Opolskiego stworzył w ramach RPO WO 2007–2013 warunki umożliwiające przekazanie, w ramach Osi priorytetowej 1 *Wzmocnienie atrakcyjności gospodarczej regionu, dofinansowania skierowanego na rozwój innowacyjności przedsiębiorstw, jak też na wzmocnienie sektora B+R oraz instytucji otoczenia biznesu*.

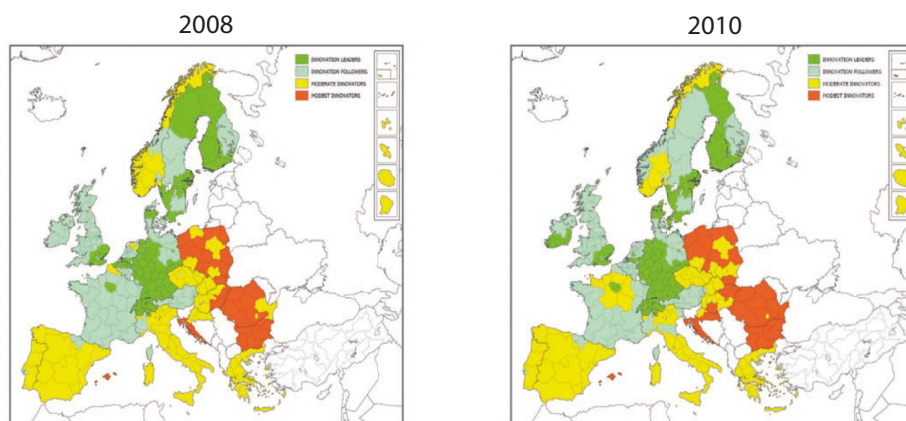
Jednak pomimo osiągnięcia zakładanych przez Zarząd Województwa Opolskiego celów udzielanego wsparcia, w dotychczasowych ocenach innowacyjności dokonywanych przez Komisję Europejską z wykorzystaniem metodologii *Regional Innovation Scoreboard* Województwo Opolskie każdorazowo klasyfikowane było na najniższym poziomie<sup>5</sup>, co świadczy o ograniczonej skuteczności podejmowanych do tej pory działań, w kontekście tego sposobu pomiaru oraz oceny regionów.

W ramach RPO WO 2007–2013 został stworzony **system monitoringu** postępów jego realizacji, a także stopnia osiągania przyjętych celów, z wykorzystaniem wskaźników, w tym 13 dla Osi priorytetowej 1. Tylko w przypadku jednego z tych wskaźników stwierdzono ryzyko braku osiągnięcia jego wartości docelowej. Dla pozostałych, dane wynikające z zawartych umów o dofinansowanie wskazują, że wskaźniki te przekroczą minimalny poziom wymagany przez Komisję Europejską (co najmniej 75% wartości docelowych).

W przeprowadzonych **naborach**<sup>6</sup> Instytucja Zarządzająca oraz Instytucja Pośrednicząca II stopnia wybrały projekty odpowiadające przyjętym celom dofinansowania. W ocenie NIK nie zostały jednak stworzone warunki istotnie preferujące projekty wykraczające poza innowacyjność na poziomie firmy. Ponadto sposób dokumentowania nowatorskiego charakteru projektów ubiegających się o dofinansowanie nie został jednoznacznie doprecyzowany, co utrudniało możliwość dokonania rzetelnej ich oceny. Na wybór projektów miały także wpływ prognozy przyszłych wyników finansowych firmy, do których osiągnięcia przedsiębiorca nie był później zobowiązany.

Mapa nr 1 i 2

Innowacyjność regionów europejskich na poziomie NUTS2 mierzona metodologią *RIS 2014*<sup>7</sup>



Źródło: *Regional Innovation Scoreboard 2014*<sup>8</sup>.

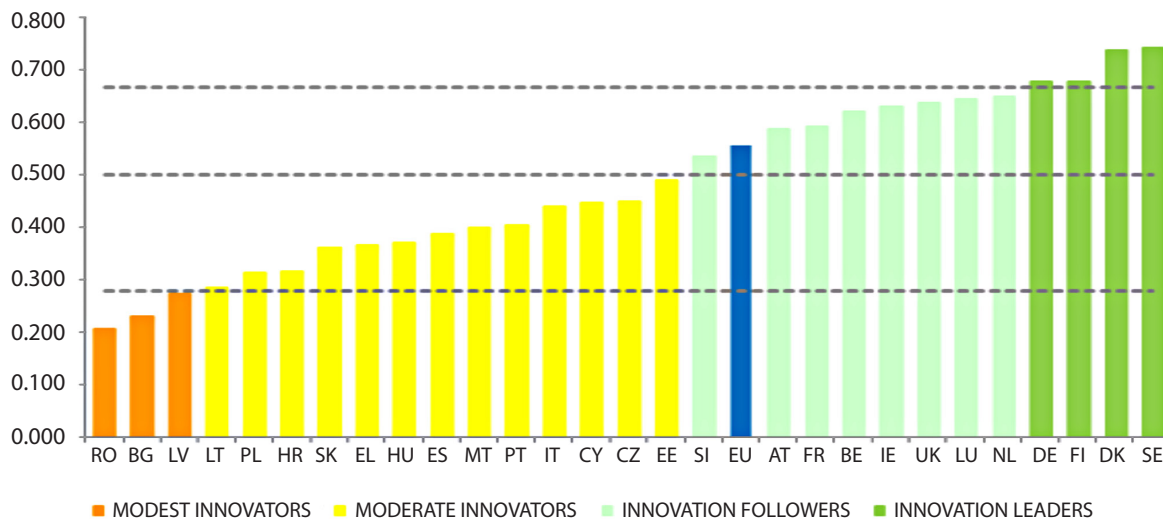
<sup>5</sup> W ocenie innowacyjności państw członkowskich UE sporządzonej z wykorzystaniem metodologii *Innovation Union Scoreboard 2015* Polska ujęta została w grupie krajów o umiarkowanej innowacyjności (*moderate innovators*) wyprzedzając Rumunię, Bułgarię, Łotwę oraz Litwę.

<sup>6</sup> Do Poddziałania 1.1.1. *Wsparcie instytucji otoczenia biznesu* oraz 1.3.1. *Wsparcie sektora B+R oraz innowacji na rzecz przedsiębiorstw* oraz do Poddziałania 1.3.2. *Inwestycje w innowacje w przedsiębiorstwach*.

<sup>7</sup> Na potrzeby *RIS 2014* wykorzystano najnowsze dane dostępne za 2010 r. dla ośmiu wskaźników (*Product or process innovators, Marketing or organisational innovators, Innovative SMEs collaborating with others, SMEs innovating in-house, Non-R&D innovation expenditure, Sales of new-to-market and new-to-firm innovations, R&D expenditure in the business or public sector*), a z pozostałych lat po jednym wskaźniku tj., *population having completed tertiary education (2012), employment in medium-high/high-tech manufacturing and knowledge-intensive services (2011)* oraz *EPO patent applications (2008)*.

<sup>8</sup> Publikacja dostępna na stronie <http://ec.europa.eu/enterprise/policies/innovation/policy/regional-innovation/>.

Wykres nr 1

Wyniki państw członkowskich UE w zakresie innowacji mierzone metodologią *Innovation Union Scoreboard 2015*<sup>9</sup>Źródło: *Innovation Union Scoreboard 2015*<sup>10</sup>

**1. Objęci kontrolą przedsiębiorcy, poprzez wprowadzenie rozwiązań innowacyjnych co najmniej na poziomie firmy, rozszerzyli swoją ofertę w ramach prowadzonej działalności gospodarczej. Jednakże tylko połowa z nich wdrażała wyniki prac badawczo-rozwojowych, a pozostali ograniczyli się do zakupu dostępnych na rynku produktów i usług.**

Stwierdzone przez NIK jednostkowe przypadki niezrealizowania pełnego zakresu rzeczowego projektów, w tym m.in. poprzez nieutrzymanie w okresie trwałości zadeklarowanego poziomu zatrudnienia, nie miały bezpośredniego wpływu na realizację celu udzielonego wsparcia.

**2. W ocenie NIK nie został w pełni wykorzystany potencjał sektora B+R oraz instytucji otoczenia biznesu, pomimo tego, że w większości przypadków podmioty te wywiązywały się z zobowiązań wynikających z umów o dofinansowanie.**

Dla większości projektów realizowanych przez uczelnie wyższe, udzielenie dofinansowania nie było warunkowane przekazaniem przedsiębiorcom wyników prowadzonych badań. Jednocześnie dopuszczono do swobody w definiowaniu przez instytucje otoczenia biznesu zakresu działań uznawanych przez te podmioty za udzielone wsparcie. Tym samym zasoby zaangażowane do sfinansowania objętych kontrolą projektów, jedynie w ograniczonym zakresie przysłużyły się do rozwoju przedsiębiorczości.

**3. W ramach istniejącego systemu kontroli i nadzoru Instytucja Zarządzająca oraz Instytucja Pośrednicząca II stopnia weryfikowały zarówno realizację zakresu rzeczowego, jak też wydatkowanie środków podlegających refundacji. Określenie w dokumentach Programu minimalnych wymagań dotyczących zasady oszczędnego wydatkowania środków, nie wyeliminowało jednak nieprawidłowości w tym zakresie.**

<sup>9</sup> Na potrzeby IUS 2015 wykorzystano najnowsze dane (dostępne przed końcem listopada 2014 r.) za 2012 r. dla 12 wskaźników, za 2013 r. dla 10 wskaźników, za 2011 r. dla dwóch wskaźników oraz za 2009 r. dla jednego wskaźnika.

<sup>10</sup> Publikacja dostępna na stronie [http://ec.europa.eu/growth/industry/innovation/facts-figures/scoreboards/files/ius-2015\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/growth/industry/innovation/facts-figures/scoreboards/files/ius-2015_en.pdf).

System kontroli i nadzoru obejmował zarówno kontrole administracyjne, jak i kontrole na miejscu, w trakcie których weryfikowano legalność i prawidłowość wydatków zgłoszonych do refundacji przez beneficjentów, jak też osiągnięcie zakładanych wskaźników. Z uwagi jednak na ograniczenie weryfikacji udzielania zamówień przy realizacji projektów jedynie do spełnienia przez beneficjentów wymogów formalnych określonych w *Vademecum*, naruszenie tej zasady stwierdzone w jednym przypadku przez NIK, nie zostało ujawnione w trakcie kontroli przeprowadzonej przez OCRG.

## 2.2 Synteza wyników kontroli

**1. Realizacja projektów w zakresie wspierania działalności innowacyjnej przedsiębiorstw oraz sektora badawczo-rozwojowego przyczyniła się do osiągnięcia zakładanych przez Zarząd Województwa Opolskiego celów, mierzonych za pomocą przyjętych w Programie wskaźników. Jednak podejmowane działania dotychczas nie znalazły odzwierciedlenia we wzroście potencjału innowacyjnego regionu ocenianego z wykorzystaniem metodologii *Regional Innovation Scoreboard*.**

Weryfikacja stopnia osiągnięcia celów założonych zarówno dla Osi priorytetowej 1 *Wzmocnienie atrakcyjności gospodarczej regionu*, jak też jej poszczególnych poddziałań, dokonywana była przez IZ z wykorzystaniem przyjętych wskaźników. Tylko w przypadku jednego z 19 wskaźników odnoszących się do wsparcia udzielanego JBR oraz przedsiębiorcom osiągnięcie jego wartości docelowej może być zagrożone.

Pomimo jednak podejmowania w ramach Programu szeregu działań na rzecz zwiększenia potencjału innowacyjnego regionu, nie doprowadziły one dotychczas do zmiany oceny innowacyjności regionu, który w badaniach *RIS 2009, 2012, 2014* klasyfikowany był na najniższym poziomie. Wynikało to zarówno z ograniczonej skuteczności działań na rzecz transferu wyników prac B+R do podmiotów gospodarczych, jak też z rozbieżności w sposobie monitorowania Programu, a metodologią badań *RIS*, które obejmowały również kwestie zatrudnienia osób w sektorach przemysłu wykorzystujących zaawansowane technologie, relacji nakładów na B+R do PKB, jak też skalę nowatorskich rozwiązań obejmowanych ochroną patentową. [str. 18–21]

**2. Zarząd Województwa Opolskiego zapewnił funkcjonowanie systemu monitoringu postępów w realizacji RPO WO 2007–2013 oraz stopnia osiągania 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 1260/99<sup>11</sup> oraz w art. 26 ust. 1 pkt 12 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju<sup>12</sup>.**

Osiągnięcie założonych wartości docelowych wskaźników, zarówno na poziomie Osi priorytetowej 1, poddziałań, jak też poszczególnych projektów było monitorowane przez IZ na bieżąco, co umożliwiało podjęcie skutecznych działań korygujących.

W trakcie realizacji Programu identyfikowane były również obszary wymagające wprowadzenia zmian w celu poprawy jakości funkcjonowania systemu. W wyniku przeprowadzonych zewnętrznych badań ewaluacyjnych zostały sformułowane niewiążące IZ rekomendacje, z których jednak część zostało przyjętych do realizacji. Działania te zapewniły większą czytelność dokumentów programowych, w tym m.in. ograniczenie dowolności interpretacji kryteriów oceny wniosków.

<sup>11</sup> Dz. U. L. 210 z 31 lipca 2006 r., str. 25 ze zm.; dalej: rozporządzenie nr 1083/2006.

<sup>12</sup> Dz. U. z 2014 r., poz. 1649 ze zm.

Nie kwestionując przysługującego IZ prawa do nieuwzględniania rekomendacji ewaluatorów, to zaniechanie wprowadzenia postulowanych zmian odnoszących się do silniejszego preferowania innowacyjności<sup>13</sup> wykraczającej poza dofinansowany podmiot, jak też wprowadzenia do katalogu wskaźników rezultatu deklarowanych do osiągnięcia przez beneficjentów kwot zysku<sup>14</sup>, zdaniem NIK mogło skutkować pominięciem projektów wartościowych z punktu widzenia atrakcyjności gospodarczej regionu, jak też wyborem takich, które oparto o nierzetelne (zawyżone) prognozy wyniku finansowego. [str. 18–23, 28]

**3. W przypadku pierwszego naboru<sup>15</sup> wniosków o dofinansowanie w ramach Poddziałania 1.3.2. Inwestycje w innowacje w przedsiębiorstwach, brak rzetelności działań członków komisji konkursowej uniemożliwił weryfikację prawidłowości dokonanej oceny merytorycznej. W pozostałych naborach takie oceny zostały przeprowadzone i udokumentowane zgodnie z przyjętymi zasadami.**

Pomimo tego, że procedury naborów projektów przewidywały rozwiązania mające na celu zapewnienie przejrzystości tych postępowań, to w naborze I członkowie komisji konkursowej zaniechali rzetelnego pisemnego uzasadniania dokonanych ocen, jak również liczby przyznanych punktów. OCRG nie udokumentowało też sposobu wyznaczenia przedziałów punktowych, do których przyporządkowywane były składane wnioski (w dwóch z sześciu kryteriów oceny merytorycznej II stopnia). W pozostałych naborach (II–VIII) nieprawidłowości takie nie wystąpiły. Również kontrola, którą objęto przeprowadzony przez IZ nabór projektów *Budowa Opolskiego Centrum Wystawienniczo-Kongresowego w Opolu*<sup>16</sup> oraz *Opolska Platforma Innowacji*<sup>17</sup> nie wykazała nieprawidłowości w dokonywaniu i dokumentowaniu oceny merytorycznej wniosków. [str. 23–27]

**4. W każdym ze skontrolowanych projektów, do wniosku o dofinansowanie przedsiębiorcy przedkładali dokumenty, których treść miała potwierdzać jego innowacyjny charakter. Pomimo tego, że dokumenty te wykorzystywane były do oceny wniosków na etapie naborów projektów, to jednak IZ nie wypracowała jednolitego standardu wymagań co do ich treści.**

Sporządzane na potrzeby przedsiębiorców opinie miały zróżnicowany charakter, a ich treść w zakresie rozstrzygającym o innowacyjności projektu, była dowolnie formułowana. Nie zostały ponadto wprowadzone mechanizmy ograniczające ryzyko wydawania opinii beneficjentom przez podmioty/osoby z nimi powiązane lub deklarujące współpracę przy realizacji projektu, co w dwóch przypadkach zostało ujawnione przez NIK. Powyższe utrudniało sformułowanie, na etapie oceny merytorycznej wniosku, rzetelnego stanowiska co do nowatorskiego charakteru projektu. [str. 27–28]

**5. Inwestycje w innowacje dokonywane przez wszystkich ośmiu<sup>18</sup> objętych kontrolą przedsiębiorców, przyczyniły się do rozszerzenia ich oferty w ramach prowadzonej działalności gospodarczej. W części skontrolowanych projektów, wdrożone zostały również wyniki prac B+R. Nie wszyscy przedsiębiorcy zrealizowali jednak w pełni obowiązki wynikające z umów o dofinansowanie. Skutkowało to brakiem osiągnięcia, w pięciu projektach, zadeklarowanych poziomów niektórych wskaźników.**

<sup>13</sup> W ramach kryterium oceny merytorycznej II stopnia *Innowacyjność usług/produktów/procesów (technologia, organizacja) oferowanych dzięki realizacji projektu dla Poddziałania 1.3.2. Inwestycje w innowacje w przedsiębiorstwach.*

<sup>14</sup> W ramach kryterium oceny merytorycznej II stopnia *Wzrost procentowy zysku na koniec drugiego pełnego roku kalendarzowego po zakończeniu realizacji projekt lub Stopa zysku ważona do Poddziałania 1.3.2. Inwestycje w innowacje w przedsiębiorstwach.*

<sup>15</sup> W ramach przeprowadzonego naboru I dofinansowanie uzyskało łącznie 73 projektów, co stanowiło 33,64% wszystkich realizowanych projektów RPO WO 2007–2013.

<sup>16</sup> W ramach Poddziałania 1.1.1. *Wsparcie instytucji otoczenia biznesu.*

<sup>17</sup> W ramach Poddziałania 1.3.1. *Wsparcie sektora B+R oraz innowacji na rzecz przedsiębiorstw.*

<sup>18</sup> Liczba ta oznacza beneficjentów, z którymi zostały zawarte umowy o dofinansowanie projektu w formie zaliczki lub refundacji.

Wszystkie objęte kontrolą projekty, w okresie ich trwałości<sup>19</sup>, wpisywały się w cel przyjęty dla Poddziałania 1.3.2. *Inwestycje w innowacje w przedsiębiorstwach, tj. poprawę konkurencyjności przedsiębiorstw poprzez wsparcie inwestycji prowadzących do wzrostu ich innowacyjności*. Innowacyjność tych projektów odnosiła się co najmniej do poziomu dofinansowanej firmy, co było zgodne z założeniami Programu. Jednocześnie realizacja większości projektów (8 z 13) umożliwiła wprowadzenie rozwiązań innowacyjnych w skali lokalnego rynku. Zakres innowacji wykazywanej w tych projektach obejmował zarówno innowacje produktowe, jak też procesowe oraz organizacyjne<sup>20</sup>, jednakże nie we wszystkich przypadkach związane były one z wdrożeniem wyników prac badawczo-rozwojowych.

Stwierdzone w kontroli przypadki braku realizacji pełnego zakresu rzeczowego projektów polegały w szczególności na: nieutrzymaniu w okresie trwałości zadeklarowanego poziomu zatrudnienia, niewydatkowaniu części zadeklarowanej kwoty wkładu własnego (z uwagi na uzyskane oszczędności), jak również nieuzyskaniu zakładanej liczby środków trwałych. W ocenie NIK nie miało to jednak bezpośredniego wpływu na realizację celu udzielonego wsparcia, polegającego na poprawie konkurencyjności tych przedsiębiorców. [str. 30–34]

**6. Nie został w pełni wykorzystany potencjał dwóch opolskich publicznych uczelni akademickich, gdyż nie wszystkie realizowane przez nie projekty przewidywały transfer do przedsiębiorców wyników prac B+R prowadzonych z wykorzystaniem składników majątkowych sfinansowanych ze środków Programu.**

W większości objętych kontrolą projektów zrealizowanych przez jednostki B+R (w 14 spośród 22) IZ nie nałożyła na dofinansowane uczelnie obowiązku transferu wiedzy i technologii do przedsiębiorstw. Nie wprowadzono również obowiązku każdorazowego wykazywania, jako rezultatów dofinansowanych projektów, uzyskanych przez uczelnię patentów lub wdrożeń. Jako jedyny wskaźnik rezultatu w tych projektach przyjęto natomiast *Dodatkowo wprowadzone inwestycje*, który to miernik w rzeczywistości nie odzwierciedlał wpływu projektu na otoczenie. Odnosił się jedynie do wysokości środków własnych uczelni zaangażowanych w realizację projektu. Opracowanie wyników badań lub technologii, które miały być przekazane do przedsiębiorstw w celu ich wykorzystania w procesie produkcyjnym lub na utworzenie etatu założono dla mniej niż połowy projektów (13 ze wszystkich 27<sup>21</sup>). [str. 34–37]

Wyniki badania ankietowego są zbieżne z ustaleniami kontroli, gdyż przedsiębiorcy wskazali na zasadność zobowiązania JBR do transferu wyników prac badawczo-rozwojowych.

**7. W projektach realizowanych przez objęte kontrolą instytucje otoczenia biznesu brak było możliwości dokonania pełnej weryfikacji skuteczności wsparcia udzielonego przedsiębiorcom. Wynikało to w szczególności ze znacznej swobody przyznanej IOB w definiowaniu zakresu własnej ich aktywności uznawanej za takie wsparcie.**

Pomimo tego, że obie skontrolowane instytucje otoczenia biznesu zadeklarowały realizację wszystkich zobowiązań wynikających z umów o dofinansowanie, to zdaniem NIK podejmowane w tym zakresie działania w ograniczonym stopniu zapewniły zainteresowanym przedsiębiorcom dostęp do profesjonalnych usług okołobiznesowych.

<sup>19</sup> Przez okres 3 lat od dnia zakończenia finansowej realizacji tych projektów.

<sup>20</sup> Według podziału przyjętego w zarówno w Programie, jak i w Podręczniku Oslo.

<sup>21</sup> W przypadku 7 z 18 projektów realizowanych przez Politechnikę Opolską oraz 1 z 4 projektów realizowanych przez Uniwersytet Opolski.

W przypadku Inkubatora utworzonego przez Izbę Rzemieślniczą w Opolu, wsparcie polegające na udostępnieniu pomieszczeń biurowych na preferencyjnych warunkach, jak też dostępie do dodatkowych usług okołobiznesowych, nie zostało skierowane do podmiotów, dla których byłoby ono warunkiem koniecznym do rozpoczęcia lub kontynuacji prowadzenia działalności gospodarczej. Tym samym w Inkubatorze ulokowani zostali także przedsiębiorcy dysponujący innymi lokalami wykorzystywanymi do takiej działalności. Powodowało to, że w ograniczonym zakresie wykorzystywane były zarówno pomieszczenia Inkubatora, jak też dodatkowe usługi, których świadczenie na rzecz przedsiębiorców deklarowała skontrolowana IOB.

Powyższe, w ocenie NIK, wynikało z braku jednoznacznego określenia grupy adresatów, do której kierowane powinno być wsparcie, jak też z niewielkiej skuteczności upublicznienia informacji o możliwości preferencyjnego wynajmu pomieszczeń. Pomimo zdiagnozowania problemu niewystarczającej dostępności na terenie Opola powierzchni przeznaczonych na cele prowadzenia działalności gospodarczej, do Inkubatora zgłosiło się jedynie 10 zainteresowanych podmiotów.

W wyniku kontroli Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Nysie stwierdzono natomiast przypadki ograniczenia udzielanego przedsiębiorcom wsparcia do organizacji szkolenia przeznaczonego dla agentów ubezpieczeniowych, prowadzonego przez przedstawiciela jednej z firm ubezpieczeniowych, jak też wykazywania, jako wsparte takich podmiotów, które zawarły z uczelnią umowy stanowiące jedynie deklarację przyszłej współpracy. Zdaniem NIK, również i w tym przypadku, wynikało to z braku doprecyzowania szczegółowych wymagań IZ, co do zakresu wsparcia, które powinno być udzielane przedsiębiorcom. PWSZ wykazała ponadto IZ, że realizacja projektów doprowadziła do rozpoczęcia działalności gospodarczej przez trzy osoby, pomimo tego, że związek taki w rzeczywistości nie wystąpił. [str. 38–41]

Wyniki badania ankietowego są zbieżne z ustaleniami kontroli, gdyż w opinii ankietowanych oferta IOB jedynie w ograniczonym zakresie skierowana była na rzeczywiste wsparcie w prowadzeniu działalności gospodarczej.

#### **8. Zarówno Instytucja Zarządzająca, jak i Instytucja Pośrednicząca II stopnia wywiązywały się z obowiązku przeprowadzenia kontroli realizacji projektów przez beneficjentów.**

IZ przeprowadziła łącznie 13 kontroli projektów realizowanych przez IOB oraz JBR. W sześciu z nich stwierdzone zostały błędy, uchybienia lub nieprawidłowości w zakresie udzielania zamówień. Tylko w jednym przypadku wystąpiła konieczność nałożenia na beneficjenta korekty finansowej, której wysokość wyniosła 62,2 tys. zł.

IP2 przeprowadziła łącznie 110 kontroli u 88<sup>22</sup> przedsiębiorców. Stwierdzone zostały nieprawidłowości w realizacji pięciu projektów, co skutkowało wypowiedzeniem czterech umów o dofinansowanie, jak też zobowiązaniem beneficjentów do zwrotu środków w łącznej kwocie 7 726,5 tys. zł, w tym 6 552,2 tys. zł z EFRR. Na dzień 31 grudnia 2014 r., pomimo podejmowanych działań, kwota ta nie została odzyskana.

Kontrola NIK, którą objęto cztery podmioty kontrolowane uprzednio przez IP2, w jednym przypadku wykazała nierzetelność działania pracowników OCRG. Pomimo tego, iż jeden z beneficjentów nie zrealizował zakresu rzeczowego projektu w sposób przewidziany w umowie o dofinansowanie, okoliczność ta nie została zakwestionowana przez IP2. Kontrola ta nie ujawniła też nieprawidłowości polegającej na nieuzasadnionym zawyżaniu wydatków dotyczących tego projektu. [str. 29–30]

<sup>22</sup> U jednego beneficjenta 3 kontrole, u 20 beneficjentów 2 kontrole, u 67 beneficjentów 1 kontrolę.

### **9. Skontrolowani przez NIK przedsiębiorcy udzielali zamówień w sposób przewidziany w Programie, co jednak nie wyeliminowało przypadku nieoszczędnego wydatkowania środków publicznych.**

Pomimo zobowiązania beneficjentów do oszczędnego wydatkowania środków w ramach projektu, jeden z przedsiębiorców, po wykonaniu robót budowlano-montażowych we własnym zakresie, jak też zakupie urządzeń infrastruktury technicznej, dokonywał jako podwykonawca transakcji gospodarczych ukierunkowanych na uzyskanie od generalnego wykonawcy dowodów potwierdzających poniesienie wydatków kwalifikowanych. Przedstawiane były one następnie IP2 do refundacji.

W drugim przypadku beneficjent wysłał zapytania ofertowe do grupy potencjalnych wykonawców powiązanych z nim osobowo. Powyższe, pomimo że nie stanowiło naruszenia zasad wyboru wykonawców wynikających z Vademecum, zdaniem NIK nie wpisywało się w istotę zasady konkurencyjności<sup>23</sup>.

W przypadku dwóch innych przedsiębiorców, pełna weryfikacja prawidłowości wyboru wykonawców zamówień udzielanych w ramach realizowanych projektów nie była możliwa, z uwagi na brak przedstawienia do kontroli wymaganych w tym zakresie dokumentów. [str. 42–43]

### **10. Dwóch spośród ośmiu objętych kontrolą przedsiębiorców nie przedłożyło NIK dokumentacji zrealizowanych projektów, jak też nie poinformowało IP2 o miejscu jej przechowywania.**

Pomimo wynikającego z zapisów umowy o dofinansowanie obowiązku przechowywania przez beneficjenta dokumentacji projektu do dnia 31 grudnia 2020 r., jak też konieczności informowania OCRG o miejscu jej przechowywania, na potrzeby kontroli NIK nie została udostępniona przez przedsiębiorców dokumentacja obu projektów, w stosunku do których upłynął okres ich trwałości. W obu przypadkach zostały zlikwidowane miejsca pracy, do których utworzenia podmioty te zobowiązały się w umowach o dofinansowanie, a w miejscach realizacji projektów nie była prowadzona żadna działalność gospodarcza. Tym samym brak jest podstaw do uznania, że wsparcie udzielone tym przedsiębiorcom nadal korzystnie wpływa na atrakcyjność gospodarczą regionu. [str. 32]

## **2.3 Uwagi i wnioski**

### **1. Kierunki zmian w ramach nowej perspektywy finansowej RPO WO 2014–2020**

Ustalenia kontroli NIK oraz przeprowadzonego badania ankietowego wśród przedsiębiorców wskazują na:

- niepełne wykorzystanie potencjału sektora B+R oraz kadr naukowych;
- niedostateczny poziom współpracy tego sektora z przedsiębiorstwami;
- ogólną i niewystarczającą ofertę instytucji otoczenia biznesu w zakresie usług szkoleniowych, doradczych i informacyjnych dotyczących możliwości pozyskania środków na działalność innowacyjną i badawczo-rozwojową;
- brak mechanizmów skłaniających przedsiębiorców do prowadzenia i wykorzystywania w większej skali wyników prac B+R.

<sup>23</sup> Opisanej w Vademecum w punkcie pod nazwą *Zasady wyboru wykonawców/dostawców/usługodawców w ramach RPO WO 2007–2013* jako zapewnienie uczciwych warunków konkurencji wszystkim podmiotom, które wyrażą zainteresowanie postępowaniem.

Na kwestie te w ramach wdrażania innowacyjności w dotychczasowej perspektywie finansowej zwrócił uwagę również Zarząd Województwa Opolskiego, czego przejawem jest przyjęcie, w ramach RPO WO 2014–2020, kierunków działań stanowiących odpowiedź na potrzebę zwiększenia aktywności badawczo-rozwojowej zarówno przedsiębiorstw, jak też jednostek naukowych.

W ramach RPO WO 2014–2020 realizowane mają być jedynie projekty umożliwiające rozwój branż zidentyfikowanych<sup>24</sup> jako inteligentne specjalizacje regionalne, a warunkiem przyznania pomocy przedsiębiorcom w zakresie realizacji projektów innowacyjnych będzie posiadanie planów dotyczących prac B+R. W porównaniu z poprzednią perspektywą finansową, inwestycje w infrastrukturę badawczą jednostek naukowych mają być realizowane w ograniczonym zakresie, gdyż warunkiem wsparcia będzie powiązanie projektów z badaniami o komercyjnym charakterze oraz kluczowym znaczeniu dla realizacji regionalnych specjalizacji. Z kolei w celu poprawy skuteczności i efektywności działań IOB przewidziano zastosowanie podejścia popytowego (np. poprzez wprowadzenie voucherów dla przedsiębiorstw sektora MSP). Powyższe, zgodnie z przyjętymi założeniami, powinno ograniczyć ryzyko braku dopasowania oferty tych instytucji do rzeczywistych potrzeb przedsiębiorców, w tym w zakresie inkubacji nowopowstałych firm.

Do mierzenia stopnia realizacji celów priorytetów inwestycyjnych, w porównaniu z poprzednią perspektywą finansową, przyjęto wskaźniki rezultatu, z których część wykorzystano w badaniach *Regional Innovation Scoreboard*.

#### **Zasady monitorowania przyjęte w RPO WO 2014–2020 zbieżne z metodologią RIS**

W przypadku priorytetu inwestycyjnego PI 1b<sup>25</sup> przyjęto dwa wskaźniki rezultatu, tj. *Nakłady na B+R ponoszone przez organizacje gospodarcze oraz Odsetek przedsiębiorstw przemysłowych, które współpracowały w zakresie działalności innowacyjnej*. Stanowią one odpowiedniki wskaźników wykorzystywanych w metodologii RIS, tj. *Nakłady na działalność badawczo-rozwojową w relacji do PKB finansowane przez podmioty gospodarcze oraz innovative SMES collaborating with others* (udział % MSP kooperujących w zakresie innowacji w ogólnej liczbie MSP; wskaźnik ten mierzy stopień współpracy sektora MSP w zakresie wprowadzenia innowacji). W przypadku priorytetu inwestycyjnego PI 1a<sup>26</sup> przyjęto jeden wskaźnik rezultatu, tj. *Nakłady na działalność B+R w relacji do PKB (1aR1)*, który również jest wykorzystywany w metodologii RIS. W przypadku priorytetu inwestycyjnego PI 3c<sup>27</sup>, przyjęto wskaźnik rezultatu *Średni udział przedsiębiorstw innowacyjnych – w ogólnej liczbie przedsiębiorstw przemysłowych i z sektora usług*, który zbliżony jest do wskaźnika wykorzystywanego w metodologii RIS. W metodologii tej wykorzystywany jest wskaźnik *product or process innovators* (przedsiębiorstwa wprowadzające innowacje produktowe i usługowe jako % ogólnej liczby MSP, mierzący poziom technologicznych innowacji jako wprowadzenie nowych produktów [dóbr i usług]).

<sup>24</sup> Wskazanych w dokumencie Regionalna Strategia Innowacji Województwa Opolskiego do roku 2020.

<sup>25</sup> Priorytet inwestycyjny 1b Promowanie inwestycji przedsiębiorstw w badania i innowacje, rozwijanie powiązań i synergii między przedsiębiorstwami, ośrodkami badawczo-rozwojowymi i sektorem szkolnictwa wyższego, w szczególności promowanie inwestycji w zakresie rozwoju produktów i usług, transferu technologii, innowacji społecznych, ekoinnowacji, zastosowań w dziedzinie usług publicznych, tworzenia sieci, pobudzania popytu, klastrów i otwartych innowacji poprzez inteligentną specjalizację, oraz wspieranie badań technologicznych i stosowanych, linii pilotażowych, działań w zakresie wczesnej walidacji produktów, zaawansowanych zdolności produkcyjnych i pierwszej produkcji, w szczególności w dziedzinie kluczowych technologii wspomagających, oraz rozpowszechnianie technologii o ogólnym przeznaczeniu.

<sup>26</sup> Priorytet inwestycyjny 1a Udoskonalanie infrastruktury badań i innowacji i zwiększanie zdolności do osiągnięcia doskonałości w zakresie badań i innowacji oraz wspieranie ośrodków kompetencji, w szczególności tych, które leżą w interesie Europy.

<sup>27</sup> *Wspieranie tworzenia i poszerzania zaawansowanych zdolności w zakresie rozwoju produktów i usług.*

## 2. Opinie o innowacyjności projektów

W trakcie kontroli u przedsiębiorców NIK zwróciła uwagę na znaczne odformalizowanie wymogu wykazania przez beneficjenta innowacyjnego charakteru projektu, polegające na dopuszczeniu dowolnej formy oraz treści opinii o innowacyjności.

Sporządzane na potrzeby przedsiębiorców opinie miały zróżnicowany charakter, a ich treść w zakresie rozstrzygającym o innowacyjności była dowolnie formułowana. Jednocześnie nie zostały wprowadzone mechanizmy ograniczające ryzyko wydawania opinii przez nieprzygotowane do tego merytorycznie podmioty/osoby, jak też powiązane z beneficjentem lub deklarujące nawiązanie z nim współpracy. Tym samym rzetelna ocena innowacyjnego charakteru projektu była znacznie utrudniona. Zgodnie z deklaracją Marszałka Województwa Opolskiego zawartą w odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne, opracowany zostanie wzór opinii niezależnego i niezwiązanego z wnioskodawcą eksperta.

Mając na względzie specjalistyczny charakter takiej opinii, niezależnie od powyższej deklaracji, **zdaniem NIK zasadnym jest wdrożenie także mechanizmów służących zapewnieniu wysokiej jakości merytorycznej takich opracowań (np. poprzez określenie kryteriów doboru podmiotów uprawnionych do ich sporządzania).**

## 3. Zasady udzielania zamówień przez przedsiębiorców

W trakcie realizacji RPO WO 2007–2013 Zarząd Województwa Opolskiego uznał potrzebę wzmocnienia nadzoru nad racjonalnym i efektywnym wydatkowaniem środków publicznych. Poza obowiązującymi beneficjentów zasadami wydatkowania środków publicznych wynikającymi z ustawy o *finansach publicznych*<sup>28</sup> wprowadzono do pkt 1.10. *Vademecum*<sup>29</sup> elementy procedury wyboru wykonawców analogiczne do rozwiązań przewidzianych w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*<sup>30</sup>. Zakres przedmiotowy tych regulacji odpowiadał treści *Komunikatu Wyjaśniającego Komisji dotyczącego prawa wspólnotowego obowiązującego w dziedzinie udzielania zamówień, które nie są lub są jedynie częściowo objęte dyrektywami w sprawie zamówień publicznych* (2006/C 179/02)<sup>31</sup>. Przyjęte w *Vademecum* minimalne wymogi dotyczące treści ogłoszenia o zamówieniu i miejscu jego publikacji, w ocenie NIK w niewystarczający sposób przyczyniły się jednak do wzmocnienia reguł wydatkowania środków publicznych, określonych w ustawie o *finansach publicznych*. Dopuszczenie takiej formy upublicznienia informacji o zamówieniu, jak zamieszczenie jej przez beneficjenta na własnej stronie internetowej<sup>32</sup>, o istnieniu której wielu zainteresowanych mogło w ogóle nie wiedzieć, ograniczało krąg potencjalnych wykonawców. Podobny skutek miało ustanowienie w *Vademecum* wymogów co do treści ogłoszenia na poziomie minimalnym wymaganym przez Komunikat Komisji. Oznaczało to umieszczenie w tym ogłoszeniu informacji stanowiących podstawę zainteresowania potencjalnego wykonawcy możliwością uzyskania zamówienia oraz sposobu jego udzielenia wraz z jednoczesnym zaproszeniem do kontaktu z beneficjentem. Spełnienie przez beneficjenta wymagań dotyczących minimalnego zakresu

<sup>28</sup> Zasady oszczędnego, racjonalnego i efektywnego wykonania zadania wynikają wprost z treści art. 47 ustawy o *finansach publicznych* (Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.).

<sup>29</sup> Tom III rozdział 1.10 Zasady wyboru wykonawców/ dostawców/ usługodawców w ramach RPO WO 2007–2013.

<sup>30</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.

<sup>31</sup> Komunikat Komisji Europejskiej opublikowany w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej nr C 179 z dnia 1 sierpnia 2006 r.; dalej: Komunikat Komisji.

<sup>32</sup> Alternatywą jest portal internetowy przeznaczony do zamieszczania ogłoszeń o zamówieniach o niskiej wartości, np. portal branżowy.

ogłoszenia, bez jednoczesnego umieszczenia w nim opisu przedmiotu zamówienia, należy uznać za niewystarczający<sup>33</sup> do podjęcia przez potencjalnych wykonawców decyzji o przystąpieniu do konkursu ofert. Na ograniczenie skuteczności informowania o zamiarze udzielenia zamówienia wpływać mogło również nieoznaczenie w treści Vademecum obowiązkowego okresu trwania upublicznienia informacji o zamówieniu.

Mając na uwadze istniejącą obecnie możliwość zamieszczania informacji o zamówieniu z ograniczeniem miejsca jej publikacji do własnej strony internetowej beneficjenta, co skutkuje znacznym ich rozproszeniem, **zdaniem NIK zasadnym jest wprowadzenie przez Zarząd Województwa Opolskiego mechanizmów wzmacniających konkurencyjność poprzez:**

- **ułatwienie szerokiemu kręgowi potencjalnych wykonawców dostępu do tego samego zasobu informacji o udzielanych zamówieniach** (np. poprzez informowanie o zamieszczanych ogłoszeniach, na dedykowanych stronach internetowych<sup>34</sup> lub stronach IZ/IP2);
- **zobowiązanie beneficjenta do zamieszczenia treści ogłoszeń o większym stopniu szczegółowości** (co do opisu przedmiotu zamówienia oraz kryteriów oceny ofert, a także ich upublicznienia przez określony minimalny okres).

<sup>33</sup> Powyższe wykazały wyniki kontroli NIK w 5 z 13 zbadanych zamówień (realizowanych w 8 projektach).

<sup>34</sup> Np. tak jak: <https://zamowieniarp0.podkarpackie.pl/>.

### 3.1 Ogólne tło badanej problematyki

Od początku realizacji RPO WO 2007–2013 w ramach Poddziałania 1.1.1. *Wsparcie instytucji otoczenia biznesu* oraz 1.3.1. *Wsparcie sektora B+R oraz innowacji na rzecz przedsiębiorstw* zawarto<sup>35</sup> łącznie 59 umów z beneficjentami, tj. w ramach pierwszego z ww. Poddziałania 32 umowy na dofinansowanie projektów na łączną kwotę 85 848,3 tys. zł, w tym ze środków pochodzących z EFRR w łącznej kwocie 77 574,4 tys. zł oraz 27 umów w ramach drugiego Poddziałania, stanowiących podstawę dofinansowania projektów na łączną kwotę 32 797,3 tys. zł, w tym 31 973,2 tys. zł ze środków pochodzących z EFRR. W trzecim z objętych kontrolą Poddziałania, tj. Poddziałaniu 1.3.2. *Inwestycje w innowacje w przedsiębiorstwach* IP2 stopnia zawarła<sup>36</sup> z beneficjentami łącznie 217<sup>37</sup> umów o dofinansowanie projektów w łącznej kwocie 262 704,1 tys. zł, w tym 223 298,5 tys. zł ze środków pochodzących z EFRR. Do dnia 31 grudnia 2014 r. spośród łącznie 276 dofinansowanych projektów w ramach ww. Poddziałania zakończonych<sup>38</sup> zostało łącznie 249 (90,21%)<sup>39</sup>.

W powyższym zakresie należy zauważyć, że zarówno kontrole NIK, jak też kontrole przeprowadzone przez IZ oraz IP2 wykazały tylko jednostkowe przypadki nieprawidłowości polegających na braku osiągnięcia zakładanych wskaźników odnoszących się do produktów uzyskanych w wyniku udzielonego dofinansowania. A zatem środki wydatkowane zostały na zakup dóbr oraz usług, których nabycie uznane zostało za uzasadnione, w kontekście realizacji celów zarówno Poddziałania 1.1.1 *Wsparcie instytucji otoczenia biznesu*, jak również Działania 1.3 *Innowacje, badania, rozwój technologiczny*.

### 3.2 Istotne ustalenia kontroli

#### 3.2.1. Funkcjonowanie systemu monitoringu stopnia osiągnięcia celów RPO WO 2007–2013

1. Zarząd Województwa Opolskiego jako Instytucja Zarządzająca ustanowił system monitoringu RPO WO 2007–2013 poprzez m.in. przyjęcie wskaźników, o których mowa w art. 37 ust. 1 lit. c) rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006, co było zgodne z art. 66 ww. rozporządzenia.

Jako mierniki osiągnięcia celu głównego<sup>40</sup> Osi Priorytetowej 1 przyjęto 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),

<sup>35</sup> Do dnia 31 stycznia 2015 r.

<sup>36</sup> Do dnia 27 stycznia 2015 r.

<sup>37</sup> Z wyłączeniem umów rozwiązanych.

<sup>38</sup> Zarówno pod względem rzeczowym i finansowym.

<sup>39</sup> W ramach Poddziałania 1.1.1. *Wsparcie instytucji otoczenia biznesu* oraz 1.3.1. *Wsparcie sektora B+R oraz innowacji na rzecz przedsiębiorstw* według stanu na 31 stycznia 2015 r., a w ramach Poddziałania 1.3.2 *Inwestycje w innowacje w przedsiębiorstwach* według stanu na 27 listopada 2014 r.

<sup>40</sup> *Wzmocnienie gospodarki regionu poprzez rozwój przedsiębiorczości, innowacyjności, sektora B+R oraz infrastruktury turystycznej i rekreacyjno-sportowej na rzecz rozwoju społeczno-gospodarczego.*

- 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)<sup>41</sup>.

Jako mierniki osiągnięcia celu<sup>42</sup> Poddziałania 1.1.1. *Wsparcie instytucji otoczenia biznesu* przyjęto<sup>43</sup> 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).

Jako mierniki osiągnięcia celów<sup>44</sup> Poddziałania 1.3.1. *Wsparcie sektora B+R oraz innowacji na rzecz przedsiębiorstw* 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).

Jako mierniki osiągnięcia celu<sup>45</sup> Poddziałania 1.3.2. *Inwestycje w innowacje w przedsiębiorstwach* 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).

<sup>41</sup> 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.

<sup>42</sup> Wzmocnienie sektora otoczenia biznesu i ułatwienie firmom dostępu do profesjonalnych usług okołobiznesowych w celu zwiększenia konkurencyjności przedsiębiorstw województwa opolskiego.

<sup>43</sup> W załączniku nr 3 Tabela wskaźników produktu i rezultatu do Szczegółowego Opisu Osi priorytetowych RPO WO 2007–2013.

<sup>44</sup> Zwiększenie oferty jednostek sektora B+R na potrzeby gospodarki oraz zachęcanie przedsiębiorców do wykorzystania wyników prac B+R jako czynnika rozwoju przedsiębiorstw.

<sup>45</sup> Poprawa konkurencyjności przedsiębiorstw z województwa opolskiego poprzez wsparcie inwestycji prowadzących do wzrostu ich innowacyjności.

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).

Dodatkowo na poziomie projektu przyjęto<sup>46</sup> w ramach realizacji ww. Poddziałań<sup>47</sup> szczegółowe wskaźniki produktu oraz rezultatu.

Powyższy katalog wskaźników monitoringu stopnia osiągnięcia celów Osi Priorytetowej 1 oraz ww. Poddziałań został przyjęty na podstawie noty metodologicznej<sup>48</sup> 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* oraz jak wyjaśniła Dyrektor Departamentu Koordynacji Programów Operacyjnych<sup>49</sup> w drodze kontaktów roboczych przez Instytucję Koordynującą Programy Operacyjne w ówczesnym Ministerstwie Rozwoju Regionalnego<sup>50</sup> i które zdaniem Instytucji Zarządzającej były niezbędne dla pełnego, ilościowego przedstawienia realizacji celów osi priorytetowej.

2. Spośród wszystkich 13 wskaźników produktu i rezultatu na poziomie Osi priorytetowej 1 *Wzmocnienie atrakcyjności gospodarczej regionu*, w przypadku sześciu wskaźników stopień ich osiągnięcia<sup>51</sup> wynosił poniżej 75%<sup>52</sup> wartości docelowych<sup>53</sup> 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 50%, tj. zrealizowano 18 szt. wobec zaplanowanych 36 szt.,
- 1.6. Liczba projektów z zakresu turystyki osiągnięto 72,4%, tj. zrealizowano 126 szt. wobec zaplanowanych 174 szt.,
- 1.8. Liczba utworzonych miejsc pracy w zakresie B+R osiągnięto 63,2%, tj. zrealizowano 43 szt./EPC wobec zaplanowanych 68 szt./EPC,
- 1.11. Liczba przedsiębiorstw ulokowanych w parkach technologicznych, inkubatorach osiągnięto 61,2%, tj. zrealizowano 104 szt. wobec zaplanowanych 170 szt.,
- 1.12. Dodatkowo wprowadzone inwestycje osiągnięto 66,1%, tj. zrealizowano 113,23 mln euro wobec zaplanowanych 171,2 mln euro.

<sup>46</sup> 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*.

<sup>47</sup> Na poziomie projektu w dokumencie „definicje wskaźników” w ramach realizacji: Poddziałań 1.1.1.: przyjęto łącznie 12 wskaźników, tj. 7 produktu, w tym 4 obligatoryjne i 3 pomocnicze oraz 5 obligatoryjnych wskaźników rezultatu, Poddziałań 1.3.1. przyjęto 15 wskaźników, tj. 9 produktu, w tym 5 obligatoryjnych oraz 4 pomocnicze oraz 6 obligatoryjnych rezultatu, Poddziałań 1.3.2. przyjęto 17 wskaźników, tj. 9 obligatoryjnych produktu oraz 8 obligatoryjnych rezultatu.

<sup>48</sup> Nota metodologiczna Komisji Europejskiej Dyrekcyj 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.

<sup>49</sup> Dalej: DPO.

<sup>50</sup> Dalej: MRR.

<sup>51</sup> Na podstawie wniosków o płatność końcową.

<sup>52</sup> Na dzień 30 listopada 2014 r.

<sup>53</sup> Na 2015 r.

Jedynie w przypadku wskaźnika 1.4. (realizowanego w ramach Poddziałania 1.1.2. *Inwestycje w mikroprzedsiębiorstwach*) istnieje znaczne ryzyko braku osiągnięcia zakładanego poziomu. W przypadku pozostałych wskaźników nie stwierdzono takiego ryzyka, gdyż w oparciu o wartości szacowane, wynikające z podpisanych i realizowanych umów o dofinansowanie, w przypadku każdego z nich, wartość docelowa stanowi co najmniej 75% wartości przyjętej w Programie. Powyższe odpowiada treści stanowiska Komisji Europejskiej<sup>54</sup>, zgodnie z którym, jeżeli podczas zamknięcia programu operacyjnego przewiduje się, że wskaźniki zgłoszone w sprawozdaniu końcowym znacznie odbiegają (tj. o ponad 25%) od celów w nim ustalonych, wówczas państwo członkowskie powinno przedstawić wyjaśnienie i uzasadnienie, dlaczego cel nie został osiągnięty i dlaczego nie podjęto działań naprawczych w okresie realizacji.

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 dofinansowanie<sup>55</sup>, 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.

3. Wskaźniki produktu i rezultatu na poziomie Poddziałania 1.3. *Innowacje, badania, rozwój technologiczny* w okresie realizacji RPO WO 2007–2013 nie uwzględniały żadnego ze wskaźników przyjętych w metodologii *RIS* stosowanej przez Komisję Europejską do oceny innowacyjności regionów europejskich na poziomie NUTS2<sup>56</sup>. Tym samym mierzenie poziomu innowacyjności regionu dokonywane było za pomocą metodologii odmiennej od *RIS*. Dyrektor DPO wskazała, że *KE podczas negocjacji Programu nie wymagała zastosowania w Programie wskaźników zawartych w RIS (...) 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*. Nie kwestionując powyższego stanowiska NIK zwraca jednak uwagę, że przyjęcie w ramach RPO WO 2007–2013 odmiennej od *RIS* metodologii pomiaru innowacyjności gospodarki regionu, prowadzi do **rozbieżności** pomiędzy oceną wpływu wydatkowanych środków Programu na poziom innowacyjności regionu, dokonywaną przez Instytucję Zarządzającą, a inne podmioty zewnętrzne (np. Komisję Europejską, Eurostat) wykorzystujące metodologię *RIS*.

4. Przyjęte na poziomie projektu definicje niektórych wskaźników stwarzają 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 instytucje otoczenia biznesu*. Jak ustalono, w obu projektach realizowanych przez **Izbę Rzemieślniczą w Opolu** podmiot ten wykazywał w ramach ww. wskaźnika wsparcie udzielone jednemu przedsiębiorcy, jako rezultat obu realizowanych projektów. Powyższe skutkowało brakiem dysponowania przez Instytucję Zarządzającą rzetelnymi danymi odnoszącymi się do liczby wspartych przedsiębiorstw.

<sup>54</sup> Decyzja 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).

<sup>55</sup> Stan na 30 listopada 2014 r.

<sup>56</sup> Opis europejskiej metodologii pomiaru innowacyjności przedstawiono w załączniku nr 4.4. do Informacji.

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 udzielono podmiotom, dla których nie było ono warunkiem koniecznym do prowadzenia działalności gospodarczej, co jak opisano powyżej, zostało potwierdzone w projekcie realizowanym przez **Izbę Rzemieślniczą w Opolu**.

Również definicja wskaźnika „*Liczba projektów współpracy pomiędzy przedsiębiorstwami a jednostkami badawczymi*” umożliwia wykazywanie danych, które w rzeczywistości nie pozwalają na ocenę skuteczności podejmowanych działań. Powyższe wynika z dopuszczenia możliwości wykazywania przez jednostkę badawczą umów/porozumień zawartych z przedsiębiorcami, które stanowią jedynie deklarację przyszłej współpracy, na co wskazują ustalenia kontroli **Uniwersytetu Opolskiego**. Ewentualną zmianę w zakresie tego wskaźnika Marszałek Województwa Opolskiego uzależnił od treści jego definicji, która zostanie przyjęta przez Ministra Infrastruktury i Rozwoju.

5. Wdrożony system monitoringu poddany został trzem badaniom ewaluacyjnym przeprowadzonym przez zewnętrznych ekspertów tj., *Ocena systemu wskaźników produktu i rezultatu RPO WO 2007–2013*<sup>57</sup>, *Ocena systemu kryteriów wyboru projektów (finansowanych operacji) zaprojektowanych w ramach RPO WO 2007–2013*<sup>58</sup> oraz *Ocena jakości projektów i ich wpływu na skuteczną i efektywną realizację celów RPO WO 2007–2013 wraz ze wskazaniem obszarów wymagających dalszego wsparcia*<sup>59</sup>, które umożliwiły identyfikację obszarów wymagających wprowadzenia zmian mających na celu poprawę jego jakości.

Część **rekomendacji** sformułowanych przez autorów ewaluacji, zostało przyjętych przez IZ, co przyczyniło się do zapewnienia większej czytelności dokumentów programowych, w tym m.in. ograniczenia dowolności interpretacji kryteriów oceny wniosków dokonywanej na etapie naboru projektów.

W zakresie rekomendacji dotyczących wskaźników przyjętych na poziomie Poddziałania 1.1.1., 1.3.1. oraz 1.3.2. oraz na poziomie projektów realizowanych w ramach tych Poddziałania, w wyniku badania ewaluacyjnego *ocena systemu wskaźników* IZ przyjęła dokument pn. *Wytyczne w zakresie wskaźników produktu i rezultatu RPO WO 2007–2013*<sup>60</sup>, którego załącznik nr 1 stanowiła Tabela agregacyjna wskaźników. Celem zapewnienia przejrzystego mechanizmu agregacji, dodano do katalogu wskaźników na poziomie projektu dwa wskaźniki, tj. *Liczba transferów technologii dokonanych pomiędzy zaangażowanymi podmiotami* (nr 1.3.1.10 oraz 1.3.1.19.), *Liczba nowych i zmodernizowanych usług świadczonych przez instytucje otoczenia biznesu* (nr 1.1.1.11.), a także ujednotwiono definicję wskaźnika *Liczba wspartych instytucji otoczenia biznesu*.

<sup>57</sup> 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*.

<sup>58</sup> 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/>); dalej: *ocena systemu kryteriów wyboru*.

<sup>59</sup> 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*.

<sup>60</sup> Dalej: *Wytyczne w zakresie wskaźników*.

W wyniku badania ewaluacyjnego ocena systemu kryteriów wyboru projektów Instytucja Zarządzająca wdrożyła<sup>61</sup> w całości rekomendację odnoszącą się do połączenia dwóch kryteriów oceny tj. *Wykonalność projektu* oraz *Realność zakładanych wskaźników produktu i rezultatu*, jako części całościowej kategorii oceny.

6. W ramach przeprowadzonego badania ewaluacyjnego *Ocena systemu kryteriów wyboru projektów IZ* nie przyjęła rekomendacji dotyczącej wpisania deklarowanych (prognozowanych) do osiągnięcia przez beneficjentów kwot zysku w ramach kryterium *Wzrost procentowy zysku na koniec drugiego pełnego roku kalendarzowego po zakończeniu realizacji projektu* (kryterium dla Poddziałania 1.3.2.), które zostało zastąpione od dnia 19 listopada 2011 r. kryterium *Stopa zysku ważona* oraz zasad postępowania w przypadku braku ich osiągnięcia.

Dyrektor DPO wskazała: *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 (...).*

Podzielając argumentację ewaluatora NIK zwraca uwagę, że uwzględnienie w systemie oceny wniosków o dofinansowanie wpływu elementów jedynie o deklaratoryjnym charakterze, przy jednoczesnym braku powiązania ich ze wskaźnikami, do których osiągnięcia zobowiązuje się przyszły beneficjent, może stanowić zachętę do wykazywania nierzetelnie sporządzonych prognoz finansowych. W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne Marszałek Województwa Opolskiego stwierdził, że w okresie programowania 2014–2020 w celu ograniczenia wpływu na ocenę wniosku ww. elementów przewidziano stosowne korekty finansowe.

### 3.2.2. Proces naboru i kontroli projektów

1. System wyboru projektów w ramach RPO WO 2007–2013 realizowany był w dwóch trybach, tj. indywidualnym (dla projektów kluczowych) oraz konkursowym. W przypadku naborów projektów do Poddziałania 1.1.1. *Wsparcie instytucji otoczenia biznesu* oraz 1.3.1. *Wsparcie sektora B+R oraz innowacji na rzecz przedsiębiorstw* przeprowadzonych przez IZ, kontroli poddano procedurę wyboru projektów pn. *Budowa Opolskiego Centrum Wystawienniczo-Kongresowego w Opolu*<sup>62</sup> oraz *Opolska Platforma Innowacji*<sup>63</sup>.

Projekt *Centrum Wystawiennicze*, którego beneficjentem było Miasto Opole, jako projekt kluczowy został wpisany<sup>64</sup> do *Indykatywnego Planu Inwestycyjnego*<sup>65</sup> dla RPO WO 2007–2013. Również do tego planu w ramach Poddziałania 1.1.1. *Wsparcie instytucji otoczenia biznesu* wpisano projekt *Regionalne Centrum Nauki i Biznesu (CeNaB)*<sup>66</sup>, którego beneficjentem był Uniwersytet Opolski. Beneficjent ten jednak ostatecznie odstąpił od realizacji tego projektu. Wybór projektu *Centrum Wystawiennicze* przeprowadzony został w trybie procedury pozakonkursowej, z uwagi na ujęcie ww. projektu w *IPI*.

<sup>61</sup> 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 (...).

<sup>62</sup> Dalej: *Centrum Wystawiennicze*.

<sup>63</sup> Dalej: *OPI*.

<sup>64</sup> Uchwałą nr 1164/2007 Zarządu Województwa Opolskiego z dnia 26 listopada 2007 r.

<sup>65</sup> Indykatywny Plan Inwestycyjny (IPI) stanowi indykatywną 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*.

<sup>66</sup> Całkowita wartość projektu 32 500 tys. zł, dofinansowanie z EFRR 16 250 tys. zł.

Projekt *OPI* został wybrany do dofinansowania w ramach naboru IV<sup>67</sup> do Poddziałania 1.3.1. *Wsparcie sektora B+R oraz innowacji na rzecz przedsiębiorstw*, którego wnioskodawcą było Województwo Opolskie a liderem OCRG. Projekt ten po wycofaniu przez Politechnikę Opolską projektu *Nowe media w MŚP – Utworzenie laboratorium sensorycznego na Wydziale Ekonomii i Zarządzania Politechniki Opolskiej w Opolu – zakup urządzeń, wyposażenia oraz wartości niematerialnych i prawnych* był jedynym projektem biorącym udział w tym naborze.

Wnioski o dofinansowanie ww. projektów zostały poddane ocenie formalnej przez pracowników Instytucji Zarządzającej oraz ocenie merytorycznej I i II stopnia przez członków zespołów oceniających<sup>68</sup>, zgodnie z kryteriami przewidzianymi dla procedury konkursowej.

Przeprowadzona kontrola nie wykazała nieprawidłowości w przeprowadzonym procesie wyboru tych projektów.

2. Wybór projektów do Poddziałania 1.3.2 *Inwestycje w innowacje w przedsiębiorstwach* realizowany był wyłącznie w trybie konkursowym. W okresie realizacji RPO WO 2007–2013 przeprowadzono łącznie osiem naborów wniosków o dofinansowanie projektów w ramach tego Poddziałania. W okresie przeprowadzenia tych naborów obowiązywały trzy wersje *Regulaminu Komisji Konkursowej oceniającej wnioski o dofinansowanie projektów złożonych w ramach RPO WO 2007–2013*, które przyjęte zostały w formie uchwał Zarządu Województwa Opolskiego<sup>69</sup>, a Instytucja Zarządzająca prowadziła dwie<sup>70</sup> listy, z których do składu poszczególnych komisji konkursowych wybierani byli eksperci oceniający wnioski o dofinansowanie podczas etapu oceny merytorycznej I i II stopnia.

W ramach wszystkich ośmiu naborów złożonych zostało łącznie 556 wniosków o dofinansowanie projektów, z których ostatecznie 306 zostało ujętych na listach rankingowych projektów pozytywnie ocenionych podczas oceny merytorycznej II stopnia, stanowiących załączniki do uchwał Zarządu Województwa Opolskiego w sprawie wyboru list projektów do dofinansowania (...) <sup>71</sup>. Ostatecznie do dnia 27 stycznia 2015 r. zostało podpisanych z beneficjentami łącznie 217<sup>72</sup> umów o dofinansowanie projektów, w tym w ramach naboru I podpisano 73 umów (co stanowiło 33,64% wszystkich podpisanych umów), a w ramach naboru II i IV po 40 umów (łącznie 36,86% wszystkich podpisanych umów).

<sup>67</sup> 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.).

<sup>68</sup> 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* oraz Zarządzeniem nr 114/2012 Marszałka Województwa Opolskiego z dnia 4 lipca 2012 r. została powołana komisja konkursowa do oceny merytorycznej wniosków o dofinansowanie projektów złożonych w ramach naboru IV do Poddziałania 1.3.1. *Wsparcie sektora B+R oraz innowacji na rzecz przedsiębiorstw*.

<sup>69</sup> Uchwałą Zarządu Województwa Opolskiego nr 2220/2008 z dnia 5 sierpnia 2008 r. (obowiązującą w ramach naboru I), nr 4100/2009 z dnia 10 listopada 2009 r. (obowiązującą w ramach naborów II–III) oraz nr 1416/2011 z dnia 9 listopada 2011 r. (obowiązującą a w ramach naborów IV–VIII) w sprawie (...) *przyjęcia Regulaminu Komisji Konkursowej oceniającej wnioski o dofinansowanie projektów złożonych w ramach RPO WO 2007–2013*; dalej: *Regulamin komisji konkursowej*.

<sup>70</sup> Z pierwszej listy obejmującej 13 asesorów mogli być powoływani asesorzy do wszystkich naborów, a z drugiej listy obejmującej 9 ekspertów mogli być powoływani eksperci do naborów II–VIII.

<sup>71</sup> Uchwałą: nr 3020/2009 z dnia 14 marca 2009 r. (nabór I), nr 4912/2010 z dnia 7 maja 2010 r. (nabór II), nr 5705/2010 z dnia 19 października 2010 r. (nabór III), nr 2436/2012 z dnia 25 czerwca 2012 r. (nabór IV), nr 2731/2012 z dnia 21 września 2012 r. (nabór V), nr 3597/2013 r. z dnia 23.04.2013 r. (nabór VI), nr 4379/2013 z dnia 3 grudnia 2013 r. (nabór VII) oraz nr 5054/2014 z dnia 20 maja 2014 r. (nabór VIII).

<sup>72</sup> Z wyłączeniem umów rozwiązanych.

Do kontroli prawidłowości uzasadniania dokonywanej oceny merytorycznej wniosków o dofinansowanie, w kontekście zachowania zasady przejrzystości, wybrano próbę obejmującą dokumentację oceny 69 wniosków o największej przewidzianej kwocie dofinansowania. W jej wyniku stwierdzono, że nabór wniosków o dofinansowanie przeprowadzony został zgodnie z zapisami Regulaminu komisji konkursowej, a w szczególności:

- w żadnym z przeprowadzonych naborów przewodniczący komisji konkursowej lub jego przedstawiciel nie uczestniczył w ocenie wniosków o dofinansowanie;
- każdy z członków zespołu oceniającego przed dokonaniem oceny merytorycznej I stopnia każdego wniosku o dofinansowanie, podpisał *oświadczenie o poufności i bezstronności* (w ramach naboru I *deklarację poufności bezstronności*);
- uzasadnienie oceny każdego kryterium przy ocenie merytorycznej I i II stopnia było szczegółowo opisane na karcie oceny i pozwalało na dokonanie weryfikacji prawidłowości dokonanej oceny lub przyznanych punktów, za wyjątkiem uzasadnienia kart oceny merytorycznej I i II stopnia sporządzonych w ramach naboru I.

3. W ramach naboru I do Poddziałania 1.3.2. *Inwestycje w innowacje w przedsiębiorstwach* nie została zapewniona przejrzystość prac poszczególnych zespołów oceniających, poprzez zapisywanie na listach sprawdzających (kartach oceny merytorycznej I i II stopnia) treści uzasadnienia oceny każdego kryterium, w sposób uniemożliwiający zweryfikowanie prawidłowości dokonania poszczególnych ocen lub prawidłowości przyznawania określonej liczby punktów.

W wyniku weryfikacji łącznie 46 *List sprawdzających wniosków o przyznanie dofinansowania projektu ze środków EFRR (Ocena wniosku – kryteria merytoryczne I stopnia)*, w zakresie poszczególnych kryteriów oceny merytorycznej I stopnia stwierdzono, że w ramach kryterium:

- *Wykonalność projektu*, jako uzasadnienie pozytywnej oceny wpisywano m.in. „*bez uwag*”, „*projekt wykonalny*”, „*uwzględniono poprawki*”, „*projekt wykonalny rzeczowo i finansowo*”;
- *Realność zakładanych wskaźników produktu i rezultatu*, jako uzasadnienie pozytywnej oceny wpisywano m.in. „*bez uwag*”, „*jw.*”, „*wskaźniki realne*”, „*zakładane wskaźniki realne*”, „*przyjęto wyjaśnienia*”, „*uwzględniono poprawki*”, „*wskaźniki możliwe do osiągnięcia*”;
- *Zgodność założeń projektu z celami działania/poddziałania/rodzajem projektu* jako uzasadnienie pozytywnej oceny tego kryterium wpisywane było uzasadnienie o treści m.in. „*zgodny*”, „*projekt zgodny*”, „*jw.*”, „*bez uwag*”, „*projekt zgodny z celami poddziałania 1.3.2.*”;
- *Projekt zgodny z zasadami udzielania pomocy publicznej oraz Zgodność projektu z politykami horyzontalnymi UE*, jako uzasadnienie pozytywnej oceny tych kryteriów wpisywano m.in. „*zgodny*”, „*projekt zgodny*”, „*jw.*”, „*bez uwag*”;
- *Trwałość projektu*, jako uzasadnienie pozytywnej oceny tego kryterium wpisywano m.in. „*bez uwag*”, „*jw.*”, „*uwzględniono poprawki*”, „*zagwarantowano trwałość*”, „*zabezpieczona*”, „*trwałość projektu zachowana*”;
- *Realność i prawidłowość przygotowanych analiz finansowych* jako uzasadnienie pozytywnej oceny tego kryterium wpisywano m.in. „*bez uwag*”, „*jw.*”, „*uwzględniono poprawki*”, „*analizy realne i prawidłowe*”, „*kryterium spełnione*”;
- *Projekt spełnia kryteria nowej i innowacyjnej inwestycji* jako uzasadnienie pozytywnej oceny wpisywano m.in. „*spełnia kryteria*”, „*projekt jest innowacyjny*”, „*zasięg regionalny*”.

W wyniku sprawdzenia prawidłowości dokonania oceny merytorycznej II stopnia, weryfikacji poddano łącznie 24 *Listy sprawdzające wnioski o przyznanie dofinansowania projektu ze środków EFRR (Ocena wniosku – kryteria merytoryczne II stopnia)* stwierdzono, że w ramach kryterium:

- *Efektywność kosztowa zwiększenia zatrudnienia w ciągu 6 miesięcy po realizacji rzeczowej projektu oraz Wzrost procentowy zysku na koniec drugiego pełnego roku kalendarzowego po zakończeniu realizacji projektu*, jako uzasadnienie przyznanej punktacji wpisywano m.in. „*zgodnie z rankingiem*”, „*zgodnie z rankingowaniem*”, „*zgodnie z kryterium*”, „*według ustalonego rankingu*” bez jednoczesnego wskazania dokonanych wyliczeń uzasadniających przyznanie punktów w ramach poszczególnych przedziałów punktowych określonych w metodologii<sup>73</sup> obliczania punktów;
- *Wkład własny wyższy od minimalnego*, jako uzasadnienie przyznanej punktacji wpisywano wyłącznie wynik dokonanych wyliczeń np. „*wkład własny wyższy od minimalnego 13%*”, „*wkład własny 35,07%, wyższy od minimalnego o 5,07%*”, „*wartość wkładu własnego 30% (I przedział)*” bez jednoczesnego wskazania ile wynosiła wartość wkładu własnego wykazana w poszczególnym wniosku o dofinansowanie;
- *Wdrożenie innowacji powstałej dzięki współpracy z sektorem B+R*, jako uzasadnienie wpisywano m.in. „*współpraca z B+R spoza regionu*”, „*współpraca z B+R z regionu*”, „*wdrożenie przy współpracy z sektorem B+R*”, bez jednoczesnego wskazania na czym polegała ta współpraca oraz z jakimi jednostkami B+R została ona podjęta;
- *Rezultaty projektu wpisują się w zapisy RSI WO 2004–2013<sup>74</sup>*, jako uzasadnienie przyznanej punktacji wpisywano m.in. „*rezultaty wpisują się w RSI*”, „*wpisuje się w zapisy RSI WO 2004–2013*”, bez jednoczesnego wskazania jakie projekt ma osiągnąć rezultaty i w jaki sposób wpisują się one w RSI;
- *Innowacyjność usług/produktów/procesów (technologia, organizacja) oferowanych dzięki realizacji inwestycji*, jako uzasadnienie przyznanej punktacji wpisywano m.in. „*planowa inwestycja ma charakter innowacji produktu (BP C.2)*”, „*brak załączników opiniujących poziom innowacji<sup>75</sup>*”, „*poziom regionalny*”, „*innowacja proces, produkt – kraj (opis, opinia)*”, „*innowacja w skali kraju*”, „*innowacja w skali co najmniej regionu*”, bez jednoczesnego wskazania na czym ma polegać wprowadzona innowacja i dlaczego uznano jej wpływ na poziomie regionu/kraju.

Przedstawiciel Przewodniczącego komisji konkursowej przeprowadzającej nabór I wyjaśnił, że *pierwsze poważne nabory odbywały się z nową młodą kadrami, intensywnie szkoloną do wykonywania ważnych zadań w ramach całych procedur naboru, wyboru, ocen i ostatecznie przygotowania umów. Cały system nie miał jeszcze przeciwczołowych procedur i brak było dobrych praktyk w tym obszarze, co często rodziło wiele pytań i wątpliwości (...)* Pewien wpływ na taki stan rzeczy miał również pośpiech i stały w tym czasie wszechobecny nacisk na przyspieszenie tempa prac.

Ponadto nie zapewniono rzetelnego dokumentowania przyjętego w naborze I sposobu wyliczenia wartości granicznych na podstawie których, przy ocenie merytorycznej II stopnia, przydzielane były punkty w ramach kryterium *Efektywność kosztowa zwiększenia zatrudnienia w ciągu 6 miesięcy po realizacji rzeczowej projektu oraz Wzrost procentowy zysku na koniec drugiego pełnego roku kalendarzowego po zakończeniu realizacji projektu*.

<sup>73</sup> Stanowiącej załącznik nr 1 do protokołu ze spotkania informacyjno-szkoleniowego dla członków komisji konkursowej oceniającej wnioski o dofinansowanie projektów z dnia 24 października 2008 r. w ramach naboru I.

<sup>74</sup> Regionalna Strategia Innowacji Województwa Opolskiego 2004–2013, dalej: RSI.

<sup>75</sup> Uzasadnienie eksperta P.B. wniosku nr WND.01.03.02-16-138/08 przyznające maksymalną liczbę punktów (3 pkt).

W dokumentacji z przeprowadzonego naboru I znajdowała się wyłącznie metodologia rankingowania dla oceny ww. kryteriów stanowiąca załącznik nr 1 do protokołu ze spotkania informacyjno-szkoleniowego dla członków komisji konkursowej oceniającej wnioski do poddziałania 1.3.2. *Inwestycje w innowacje w przedsiębiorstwach*, wskazująca wyłącznie odpowiednie przedziały punktowe obowiązujące w ramach tych kryteriów. Jednak metodologia ta była jedynie wynikiem (efektem) dokonanych wyliczeń na potrzeby przyznawania punktów w ramach ww. kryterium i nie wskazywała sposobu ustalenia odpowiednich przedziałów punktowych, na podstawie których przyznawana powinna być odpowiednia liczba punktów.

Powyższe nieprawidłowości nie powtórzyły się w naborach II–VIII przeprowadzonych do Poddziałania 1.3.2. *Inwestycje w innowacje w przedsiębiorstwach*.

4. W ramach przeprowadzonych wszystkich ośmiu naborów okres liczony od daty zakończenia poszczególnego naboru do daty wejścia w życie uchwał Zarządu Województwa Opolskiego w sprawie wyboru listy projektów do dofinansowania (...) ulegał skracaniu. W przypadku naborów I–VI wynosił od 4 do 6 miesięcy<sup>76</sup>, w przypadku naboru VIII wynosił 3 miesiące, a w przypadku naboru VII 2 miesiące.

5. Do każdego wniosku o dofinansowanie projektu złożonego w trakcie wszystkich ośmiu naborów do Poddziałania 1.3.2 *Inwestycje w innowacje w przedsiębiorstwach* wymagane było przedłożenie dowodu (dokumentu) stwierdzającego innowacyjny charakter projektu np. w postaci opinii o innowacyjności.

Kontrola dwóch przedsiębiorców wykazała, że autorami opinii o innowacyjności były podmioty powiązane/deklarujące współpracę z beneficjentem, co stwarzało ryzyko niezachowania bezstronności takich opinii<sup>77</sup>.

W pięciu przypadkach<sup>78</sup> skontrolowanych projektów opinie pochodziły od Politechniki Opolskiej, w pozostałych projektach<sup>79</sup> od jednostek prowadzących działalność naukowo-badawczą: PWSZ w Nysie, Instytut Spawalnictwa w Gliwicach, Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego oraz Federacja Stowarzyszeń Naukowo-Technicznych. Jakkolwiek IZ na etapie składania wniosków o dofinansowanie stawiała wymóg wykazania, na czym polega innowacja wykazana w projekcie, to nie został określony standard tej informacji, co powodowało, że w zależności od jednostki wydającej przedmiotowy dokument, opinie (opracowania) cechowały się zróżnicowaniem pod względem zawartości merytorycznej, a także objętości opracowania.

Zdaniem NIK, brak sprecyzowanych wymagań co do treści opinii oraz podmiotów uprawnionych do ich sporządzania mogło utrudniać ocenę stopnia spełnienia kryteriów innowacyjności oraz powodował, że opinie stanowiące załącznik do wniosku o dofinansowanie w wielu przypadkach bardziej były projektem rozwiązań w danej dziedzinie niż udokumentowaniem innowacyjności. Jednocześnie z uwagi na fakt, że koszty sporządzenia opinii o innowacyjności ponosi podmiot zainteresowany uzyskaniem dofinansowania planowanego do realizacji projektu, jednoznaczne określenie wymagań co do tego opracowania, może mieć korzystny wpływ na negocjowanie przez przedsiębiorców warunków przygotowania takiego dokumentu. Zgodnie z deklaracją Marszałka Województwa Opolskiego zawartą w odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne, opracowany zostanie wzór opinii niezależnego i niezwiązanego z wnioskodawcą eksperta.

<sup>76</sup> 6 miesięcy w przypadku naborów I i IV, 5 miesięcy w przypadku naborów II i V oraz 4 miesiące w przypadku naborów III i VI.

<sup>77</sup> W jednym przypadku stwierdzone zostały powiązania pomiędzy autorem opinii o innowacyjności a beneficjentami (dwoma współwłaścicielami spółki cywilnej).

<sup>78</sup> Agencja Informatyczna Sprinter (4 projekty) oraz Auto-Sad (1 projekt).

<sup>79</sup> W przypadku dwóch przedsiębiorców (BCB oraz JG Murawski s.c.) brak było danych ze względu na nieudostępnienie całości dokumentacji projektu.

Jak wynika z badań ankietowych, dowody na innowacyjność u poszczególnych przedsiębiorców sprowadzały się do opinii jednostek naukowych (67%), natomiast część dowodów na innowacyjność miała postać wyników badań naukowych lub prac rozwojowych (20%).

6. 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 odpowiednio sześciu<sup>80</sup>, siedmiu<sup>81</sup> lub ośmiu<sup>82</sup> kryteriów oceny, tj. *Wdrożenie innowacji powstałej dzięki współpracy z sektorem B+R* oraz *Innowacyjność usług/produktów/procesów (technologia, organizacja) oferowanych dzięki realizacji projektu*.

Łączna maksymalna<sup>83</sup> ocena punktowa możliwa do uzyskania przy uwzględnieniu ww. kryteriów w naborach I–III wynosiła od 21 pkt<sup>84</sup> do 25 pkt<sup>85</sup>, co stanowiło 43% całkowitej maksymalnej oceny punktowej możliwej do uzyskania w ramach naboru I oraz 44% w ramach naborów II–III.

Począwszy od naboru IV została wprowadzona<sup>86</sup> zmiana polegająca na modyfikacji dotychczasowych kryteriów oceny merytorycznej II stopnia, w wyniku której w ramach kategorii interwencji 04 *Wsparcie na rzecz rozwoju B+RT, w szczególności w MSP (w tym dostęp do usług związanych z B+RT w ośrodkach badawczych)* zrezygnowano z kryterium *Innowacyjność usług/produktów/procesów (technologia, organizacja) oferowanych dzięki realizacji projektu*, a począwszy od naboru V została zmniejszona (z 16 pkt do 12 pkt) ocena punktowa kryterium *Wdrożenie innowacji powstałej dzięki współpracy z sektorem B+R*.

W konsekwencji powyższych zmian maksymalna<sup>87</sup> ocena punktowa możliwa do uzyskania w ramach ww. kryteriów stanowiła od 25% do 35% całkowitej maksymalnej oceny punktowej możliwej do uzyskania.

Również autorzy badania ewaluacyjnego *„Ocena jakości projektów i ich wpływu na skuteczną i efektywną realizację celów RPO WO 2007–2013 wraz ze wskazaniem obszarów wymagających dalszego wsparcia”*<sup>88</sup> zwrócili uwagę na stosunkowo niewielką liczbę punktów przyznawanych za faktyczną innowacyjność inwestycji oraz brak narzędzi do silniejszego preferowania innowacyjności o dużym zasięgu<sup>89</sup>.

Dyrektor DPO wyjaśniła, że *Instytucja Zarządzająca 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*.

Zgodnie jednak z deklaracją Marszałka Województwa Opolskiego, zawartą w odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne, opracowując w okresie programowania 2014–2020 kryteria dotyczące innowacji, Instytucja Zarządzająca uwzględni nadanie im wyższej wagi w celu zwiększenia ich wpływu na ocenę projektów.

<sup>80</sup> W ramach naboru I, IV, VI–VIII.

<sup>81</sup> W ramach naboru II–III.

<sup>82</sup> W ramach naboru V.

<sup>83</sup> Po uwzględnieniu wagi dla danego kryterium.

<sup>84</sup> W ramach naboru I.

<sup>85</sup> W ramach naboru II–III.

<sup>86</sup> Przez Komitet Monitorujący.

<sup>87</sup> Po uwzględnieniu wagi dla danego kryterium.

<sup>88</sup> Przeprowadzonego przez Instytut Badań Strukturalnych oraz Reytech Sp. z o.o. w okresie od maja do października 2010 r. na zlecenie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Opolskiego (<http://rpo.opolskie.pl/rpo/index.php?id=8984>).

<sup>89</sup> Przykładowo identyczną liczbę punktów otrzymują projekty innowacyjne w skali regionu oraz w skali międzynarodowej.

7. W ramach Poddziałania 1.1.1 *Wsparcie instytucji otoczenia biznesu* w okresie realizacji RPO WO 2007–2013<sup>90</sup> IZ przeprowadziła łącznie cztery kontrole na miejscu 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 tego Poddziałania. W wyniku przeprowadzonych kontroli nie stwierdzono błędów, uchybień i nieprawidłowości oraz odstąpiono od sformułowania zaleceń pokontrolnych.

W ramach natomiast Poddziałania 1.3.1 *Wsparcie sektora B+R oraz innowacji na rzecz przedsiębiorstw* w okresie realizacji RPO WO 2007–2013<sup>91</sup> kontrole objęły dziewięć spośród 27 zrealizowanych projektów. Skontrolowane projekty uzyskały dofinansowanie w łącznej kwocie 10 166,5 tys. zł, co stanowiło 31% ogółem przyznanego dofinansowania w tym Poddziałaniu. 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 wystąpiła konieczność nałożenia na beneficjenta korekty finansowej w wysokości 62,2 tys. zł. 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.

8. W ramach Poddziałania 1.3.2. *Inwestycje w innowacje w przedsiębiorstwach* od uruchomienia RPO WO 2007–2013 do dnia 22 stycznia 2015 r. OCRG przeprowadziło łącznie 110 kontroli u 88 beneficjentów. Spośród przeprowadzonych 110 kontroli, 51 było kontrolami planowymi, 36 doraźnymi, 12 wizytami monitorującymi oraz 11 kontrolami trwałości projektu.

W wyniku przeprowadzonych kontroli w przypadku pięciu skontrolowanych projektów podjęto następujące działania, tj.:

- w jednym przypadku działając na podstawie § 20 ust. 1 pkt 2 umowy o dofinansowanie wypowiedziano beneficjentowi umowę; od tej decyzji beneficjent złożył odwołanie do IZ, które do dnia zakończenia kontroli nie zostało rozpatrzone;
- w jednym przypadku działając na podstawie art. 104 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego*<sup>92</sup> w związku z art. 207 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych*, w związku z § 20 ust. 3 umowy o dofinansowanie zobowiązano beneficjenta projektu do konieczności zwrotu części przekazanego dofinansowania, tj. kwoty 240 tys. zł, z tego 204 tys. zł ze środków EFRR oraz 36 tys. zł ze środków krajowych, z uwagi na niedokonywanie wpłat przekraczających równowartość 15 tys. euro za pośrednictwem rachunku bankowego przedsiębiorcy; od powyższej decyzji beneficjent złożył odwołanie, w wyniku którego IZ utrzymała zaskarżoną decyzję w całości;
- w trzech przypadkach działając na podstawie § 20 ust. 1 pkt 2 oraz pkt 6 umowy o dofinansowanie wypowiedziano beneficjentowi ww. umowę oraz działając na podstawie art. 104 ustawy KPA w związku z art. 207 ust. 1 ustawy *o finansach publicznych*, w związku z § 20 ust. 3 umowy o dofinansowanie zobowiązano beneficjenta do zwrotu całości przekazanego dofinansowania w łącznej kwocie 7 468,5 tys. zł, z tego 6 348,2 tys. zł ze środków EFRR oraz 1 120,3 tys. zł ze środków krajowych.

Na dzień 31 grudnia 2014 r., pomimo podejmowanych działań, kwota ta nie została odzyskana. W przypadku pozostałych skontrolowanych projektów nie stwierdzono nieprawidłowości, w związku z tym nie sformułowano żadnych wniosków lub zaleceń pokontrolnych.

<sup>90</sup> Do 13 listopada 2014 r.

<sup>91</sup> Do 13 listopada 2014 r.

<sup>92</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.; dalej: ustawa KPA.

9. Spośród 13 skontrolowanych przez NIK projektów realizowanych przez przedsiębiorców cztery zostały poddane również kontroli przez OCRG. W jednym przypadku<sup>93</sup> kontrola NIK wykazała nierzetelność działania pracowników OCRG w toku przeprowadzonej przez nich kontroli na miejscu. Stwierdzona przez NIK nieprawidłowość polegała na niepodjęciu przez OCRG działań zmierzających do odzyskania części przekazanego dofinansowania z uwagi na niezrealizowanie pełnego deklarowanego zakresu rzeczowego projektu. Pomimo posiadania dokumentów poświadczających utworzenie w ramach realizacji projektu jednego środka trwałego OCRG uznało, że beneficjent zgodnie z umową o dofinansowanie zrealizował wskaźnik produktu *Liczba zakupionych środków trwałych* na poziomie 18 szt., gdyż w ocenie pracowników przeprowadzających kontrolę w skład środka trwałego ujętego w ewidencji środków trwałych jako stacja paliw mogą wchodzić również inne środki trwałe jak np. dystrybutory i zbiorniki na paliwo. OCRG poinformowało NIK o dokonaniu, w ramach wykonania wniosku pokontrolnego, ponownej weryfikacji prawidłowości realizacji ww. projektu. Z uwagi na deklarację beneficjenta co do wprowadzenia zmian polegających na ujęciu „w księdze środków trwałych w taki sposób aby jej zapisy odzwierciedlały stan rzeczywisty” IP2 uznała, że nie zachodzą przesłanki uzasadniające zobowiązanie beneficjenta do zwrotu całości lub części przekazanego dofinansowania. Jednocześnie nie zostały złożone zastrzeżenia do ustaleń w tym zakresie zawartych w wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Dyrektora OCRG, w tym do nieprawidłowości odnoszącej się do rzetelności przeprowadzenia kontroli tego projektu przez pracowników IP2.

### 3.2.3. Inwestycje w innowacje w przedsiębiorstwach

1. Kontrolą objętych zostało ośmiu przedsiębiorców realizujących łącznie 13 projektów dofinansowanych ze środków EFRR w ramach RPO WO 2007–2013, które wpisywały się w cel przyjęty dla Poddziałania 1.3.2. Kwota dofinansowania ze środków EFRR tych projektów wyniosła łącznie 15 313,1 tys. zł.

Realizacja wszystkich projektów odbywała się na podstawie umów zawartych z Województwem Opolskim, działającym poprzez IP2. W każdym badanym projekcie integralną część umowy stanowiły, m.in. wniosek o dofinansowanie projektu oraz Vademecum. Zgodnie z zapisem § 9 ust. 2 pkt 2 lit. a) tych umów beneficjenci zobowiązywali się do stosowania aktualnych zapisów Vademecum. We wnioskach o dofinansowanie przedsiębiorcy wskazywali następujące rodzaje innowacji: procesową, produktową i organizacyjną. We wszystkich projektach został również wykazany innowacyjny charakter projektów w skali przedsiębiorstwa, a w niektórych – także rynku.

2. We wszystkich skontrolowanych projektach ich celem było wsparcie inwestycji prowadzącej do wzrostu innowacyjności prowadzonego przedsiębiorstwa, co odpowiadało celowi przyjętemu dla Poddziałania 1.3.2 *Inwestycje w innowacje w przedsiębiorstwach*. Innowacyjność prowadzonego przedsiębiorstwa przejawiała się m.in. w następujących przedsięwzięciach:

- a) kompleksowym wykonaniu prac budowlanych na etapie prac ziemnych w sektorze budowy i remontu dróg i autostrad, w tym geodezyjnej obsługi inwestycji, pomiarów precyzyjnych, sytuacyjnych, wysokościowych, inwentaryzacyjnych, tyczenia dróg w terenie oraz bilansów robót ziemnych, a także pomiarów kontrolnych i powykonawczych poszczególnych etapów robót;
- b) uruchomieniu zakładu produkcji gastronomicznej uwzględniającego dwie nowe pozycje w ofercie firmy, tzn. dania gotowe i wyroby garmażeryjne;

<sup>93</sup> *Utworzenie innowacyjnej i proekologicznej stacji paliw w Praszcze.*

- c) zakupie nowej linii technologicznej do wstępnej obróbki blach grubych i produkcji konstrukcji stalowych;
- d) zakupie harwestera – innowacyjnej, kompleksowej maszyny do prac leśnych, głównie do efektywnego pozyskiwania drewna;
- e) dywersyfikacji usług w zakresie oferowania opieki całodobowej dla osób w podeszłym wieku;
- f) świadczeniu innowacyjnej usługi w zakresie określenia rocznego profilu prędkości wiatru dla wybranej lokalizacji i określonej wysokości po okresie 3 miesięcy, zamiast dotychczasowych 12 miesięcy.

Wykaz wszystkich realizowanych projektów stanowi załącznik nr 4.2 do Informacji.

Zdjęcie nr 1 i 2

Zakupione urządzenia ze środków dostępnych w ramach RPO WO 2007–2013



Harwester



Urządzenie wykorzystywane przy pomiarach prędkości wiatru

Źródło: Materiały własne NIK.

3. Zakupy towarów, usług i robót budowlanych niezbędne do realizacji projektu, dokonywane były przez przedsiębiorców pod kątem potrzeb wskazanych w jego dokumentacji, a wybrane oferty w większości przeprowadzonych konkursów ofert pochodziły od dostawców krajowych. Wyjątek stanowiły oferty firm ONT Poland, będącej jedynym dystrybutorem produktów firmy MATHWORKS (producenta pakietu MATLAB), National Instruments Poland Sp. z o.o., TRUMPF POLSKA Spółka z o. o., PONSEE OYI z Finlandii, Bergerat Monnoyeur Sp. z o.o. Złożone oferty pochodziły od przedstawicieli handlowych producentów zagranicznych.

W przypadku projektów, których kontrola została przeprowadzona w okresie ich trwałości stwierdzono, że nabyte środki trwałe były sprawne i wykorzystywane do celów wskazanych w umowie o dofinansowanie. W przypadku dwóch innych projektów<sup>94</sup>, ich wpływ na podniesienie atrakcyjności gospodarczej regionu zakończył się wraz z upływem okresu trwałości. Wynikało to z zaprzestania wykorzystywania po tym okresie nabytych w ramach projektu składników majątkowych, do kontynuowania działalności na terenie województwa opolskiego.

<sup>94</sup> Uruchomienie innowacyjnego systemu produkcji i dystrybucji produktów garmazeryjnych w Kędzierzynie-Koźlu oraz Wzrost konkurencyjności firmy poprzez zakup innowacyjnej łatwo przestawnej wytwórni betonu.

4. Sześciu przedsiębiorców realizujący projekty, których okres trwałości do dnia kontroli NIK nie zakończył się, przechowywało dokumentację związaną z realizacją projektów w swojej siedzibie, umożliwiając przeprowadzenie kontroli przez NIK. W dwóch pozostałych przypadkach, przedsiębiorcy nie zapewnili NIK wglądu do dokumentów niezbędnych do oceny prawidłowości ich realizacji, co stanowiło naruszenie obowiązków wynikających z postanowień umowy o dofinansowanie. Obowiązek w tym zakresie nałożony został przepisem art. 13 rozporządzenia Komisji (WE) nr 1828/2006 z dnia 8 grudnia 2006 r. ustanawiającego szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności oraz rozporządzenia (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Zgodnie z tym przepisem fizyczna realizacja projektu oraz związana z nią dokumentacja podlegają kontroli w miejscu ich realizacji, a czynności sprawdzające obejmują formalne, finansowe, techniczne oraz rzeczowe aspekty projektu. Innym stwierdzonym w trakcie kontroli tych przedsiębiorców naruszeniem umowy o dofinansowanie, był brak poinformowania OCRG o zmianie miejsca przechowywania dokumentacji związanej z realizacją projektu (§ 15 ust. 1 i 4 umowy). Tym samym, z uwagi na brak dostępu do kompletnej źródłowej dokumentacji tych projektów, brak było możliwości:

- weryfikacji zgodności przyjętych rozwiązań dotyczących wdrożenia do stosowania w Polsce innowacyjnej technologii produkcji mas betonowych, ze specyfikacją zakupionego urządzenia;
- pełnej weryfikacji prawidłowości udzielenia zamówień, realizacji przez przedsiębiorców zobowiązań na rzecz wykonawców, jak też zgodności przyjętych w projekcie założeń, ze specyfikacją zakupionych środków trwałych i oprogramowania.

O powyższych nieprawidłowościach poinformowano OCRG w trybie art. 51 ust. 1 ustawy o NIK, a przedsiębiorców zobowiązano w wystąpieniach pokontrolnych do wskazania tej instytucji miejsca przechowywania dokumentacji projektu.

5. W umowach o dofinansowanie zobowiązano przedsiębiorców do prowadzenia, zgodnie z obowiązującymi przepisami, wyodrębnionych ewidencji księgowych dotyczących realizacji projektów w sposób umożliwiający identyfikację wszystkich operacji księgowych i bankowych dla wszystkich wydatków w ramach projektu. Przedsiębiorcy niezobowiązani do prowadzenia ksiąg rachunkowych, którzy udostępnili do kontroli dokumentację projektów, prowadzili zestawienia wszystkich dokumentów księgowych dotyczących ich realizacji, co spełniało wymagania sformułowane w tym zakresie w Vademecum<sup>95</sup>.

6. Stwierdzone nieprawidłowości w realizacji projektów polegały w szczególności na:

- **nieutrzymaniu w okresie trwałości projektu zadeklarowanego wskaźnika rezultatu.** Jak ustalono, dwóch przedsiębiorców naruszyło przyjęte w umowie o dofinansowanie zobowiązanie do zachowania docelowych wartości wskaźników przez okres 3 lat od zakończenia finansowej realizacji projektu. W pierwszym przypadku<sup>96</sup> przedsiębiorca nie utrzymał w okresie trwałości projektu zadeklarowanego wskaźnika rezultatu, polegającego na dodatkowym

<sup>95</sup> Beneficjent, który nie prowadzi pełnej księgowości, a rozlicza się w formie podatkowej księgi przychodów i rozchodów, ma możliwość prowadzenia na potrzeby realizowanego przez siebie projektu, wyodrębnionej ewidencji księgowej w formie zestawienia wszystkich dokumentów księgowych określonego w załączniku nr 4 do Vademecum.

<sup>96</sup> BCB.

zatrudnieniu do dnia 31 grudnia 2011 r. pięciu pracowników. W drugim przypadku<sup>97</sup> przedsiębiorca nie zachował w jednym z miesięcy – wymaganych w 3 letnim okresie trwałości – przewidywanej całkowitej liczby bezpośrednio utworzonych miejsc pracy, która według deklarowanego wskaźnika rezultatu miała wynosić 16 etatów/EPC<sup>98</sup>;

- **niepoinformowaniu OCRG o okolicznościach wskazujących na zaistnienie uzasadnionych podstaw do ogłoszenia upadłości lub postawienia w stan likwidacji, pomimo faktycznego zaprzestania prowadzenia działalności gospodarczej przez beneficjenta.** Jak ustalono, przedsiębiorca<sup>99</sup> nie przekazał OCRG danych dotyczących liczby wszczętych wobec niego postępowań egzekucyjnych, pomimo wynikającego z umowy o dofinansowanie obowiązku informowania OCRG o okolicznościach zagrażających realizacji projektu. Jednocześnie dopuszczenie przez tego przedsiębiorcę do prowadzenia postępowań egzekucyjnych z majątku, w skład którego wchodziła zakupiona ze środków publicznych mobilna wytwórnia betonu, stanowiło realne zagrożenie dla zachowania jego trwałości, jak też mogło prowadzić do naruszenia obowiązku niedokonywania znaczącej modyfikacji projektu.

Z uwagi na uchylanie się przedsiębiorców od udziału w czynnościach kontrolnych nie ustalono przyczyn tych nieprawidłowości.

- **niewydatkowaniu w pełni (z uwagi na uzyskane oszczędności) zadeklarowanej kwoty wkładu własnego, co skutkowało brakiem osiągnięcia zakładanego poziomu jednego ze wskaźników rezultatu<sup>100</sup>;**
- **zaakceptowaniu ofert dwóch dostawców, w wyniku błędnej oceny ich ważności, w kontekście przyjętych wymagań, pomimo braku na tych ofertach podpisów i pieczęci oferentów<sup>101</sup>;**
- **poniesieniu wydatków niekwalifikowalnych na łączną kwotę 279 421,06 zł po terminie zakończenia finansowej realizacji projektu<sup>102</sup>, z uwagi na błędną interpretację obowiązków beneficjenta w tym zakresie;**
- **zatrudnieniu sześciu pracowników w terminach późniejszych niż określone w zawartych umowach o dofinansowanie<sup>103</sup>, z uwagi na wydłużenie się okresu rekrutacji i szkolenia pracowników.**

Żadna z powyższych nieprawidłowości nie miała wpływu na realizację celów skontrolowanych projektów.

7. Spośród ośmiu beneficjentów realizujących projekty w ramach Poddziałania 1.3.2. *Inwestycje w innowacje w przedsiębiorstwach*, czterech z nich wdrażało wyniki prac badawczo-rozwojowych. Prace te dotyczyły:

<sup>97</sup> JG Murawski s.c.

<sup>98</sup> EPC – ekwiwalent pełnego czasu pracy, tzn. etaty częściowe są sumowane i zaokrąglane do pełnych jednostek (etatów).

<sup>99</sup> BCB.

<sup>100</sup> Przedsiębiorstwo Handlowo Usługowe „M.M.”

<sup>101</sup> Agencja Informatyczna Sprinter s.c. W projekcie *Rozbudowa teleinformatycznego laboratorium B+R w Opolu dla elektrowni wiatrowych oraz Rozbudowa teleinformatycznego laboratorium B+R w Opolu dla mikrowiatraków*.

<sup>102</sup> P.P.H.U. Stalmet.

<sup>103</sup> P.P.H.U. Laspol. W ramach projektu *Wprowadzenie innowacyjnych technologii pozyskiwania drewna* przedsiębiorca poniósł ostatni wydatek związany z projektem w dniu 4 kwietnia 2011 r. (zakup przyczepy do przewozu drewna) i zobowiązany był zatrudnić trzy nowe osoby do dnia 4 kwietnia 2012 r. Wszystkie trzy osoby zostały zatrudnione 27 dni po terminie, tj. od dnia 1 maja 2012 r. W ramach projektu *Proekologiczny model pozyskiwania i zrywki drewna z zastosowaniem innowacyjnych technologii* przedsiębiorca poniósł ostatni wydatek związany z projektem w dniu 29 listopada 2013 r. (zakup harwestera) i zobowiązany był zatrudnić cztery nowe osoby do dnia 29 listopada 2014 r. Trzy osoby zostały zatrudnione od dnia 1 grudnia 2014 r.

- możliwości zastosowania urządzenia Windcube (mobilnego dopplerowskiego urządzenia pomiarowego klasy LIDAR) w połączeniu z innowacyjnym dedykowanym oprogramowaniem do predykcji przyszłych stanów pogodowych, co umożliwi skrócenie czasu pomiaru prędkości wiatru na potrzeby energetyki wiatrowej – z 12 do 3 miesięcy;
- wprowadzenia innowacyjnych technologii procesu pozyskania drewna oraz nowej jakości organizacji pracy;
- innowacyjnego modelu opieki pielęgniarskiej, medycznej, rehabilitacyjnej, edukacyjnej oraz dietetycznej świadczonej na rzecz pensjonariuszy placówki zapewniającej całodobową opiekę osobom w podeszłym wieku;
- opracowania niskoemisyjnego i poprawiającego bezpieczeństwo sposobu dystrybucji paliwa do pojazdów zasilanych paliwami płynnymi.

#### 3.2.4. Zwiększenie oferty jednostek sektora B+R na potrzeby gospodarki regionu

1. Wyniki kontroli projektów Politechniki Opolskiej oraz Uniwersytetu Opolskiego wskazują, że ich realizacja, poprzez m.in. utworzenie laboratoriów oraz wyposażenie ich w aparaturę naukowo-badawczą, przyczyniła się do wzmocnienia potencjału naukowego tych jednostek. Pomimo tego, że potencjał ten, zgodnie z przyjętymi założeniami, skierowany miał być również na potrzeby przedsiębiorców, to jednak tylko część tych przedsięwzięć przyczyniła się do transferu zasobów wiedzy i technologii do podmiotów gospodarczych.

W przypadku tylko 12 ze wszystkich 27<sup>104</sup> realizowanych projektów w ramach Poddziałania 1.3.1. *Wsparcie sektora B+R oraz innowacji na rzecz przedsiębiorstw*, jako jeden z efektów (wskaźników rezultatu) przyjęto opracowanie wyników badań lub technologii, które miały być przekazane do przedsiębiorstw w celu ich wykorzystania w procesie produkcyjnym. Jednocześnie brak deklaracji, co do uzyskania takich efektów, nie stanowił przeszkody w otrzymaniu przez uczelnie dofinansowania. Przeprowadzone kontrole wykazały, że efektem współpracy **Politechniki Opolskiej** z przedsiębiorcami był transfer wyników badań oraz technologii dotyczących m.in.: *wdrożenia kalorymetrii izotermicznej do badania ciepła twardnienia cementów z Cementowni ODRA SA, pomiarów parametrów pracy silnika i trakcyjnych samochodu osobowego przy badaniu elementów tuningu elektronicznego na hamowni podwoziowej dla Klimek Bosch-Service, czy badań wytrzymałości doraźnej próbek pobranych z pręta o średnicy 16 mm wykonanych na maszynie wytrzymałościowej do przeprowadzania testów rozciągania zakupionej w ramach projektu, diagnostyki eksploatacyjnej napędów elektrycznych w przemyśle cementowym, analizy termiczne biomasy, węgla i pomiotu kurzego, pomiary parametrów pracy silnika i trakcyjnych samochodu przy badaniu prototypów oraz zestawów elementów instalacji zasilania paliwem gazowym (LPG oraz CNG), badania profili powierzchni i mikrotwardości materiałów konstrukcyjnych oraz wskaźniki zużycia ostrzy skrawających i ich topografię zużycia, badanie wytrzymałości na ściskanie próbek z drewna*. Działania te stanowiły podstawę do wykazywania przez tą uczelnię uzyskania zakładanych w umowach o dofinansowanie poziomów wskaźników rezultatu odnoszących się do liczby wdrożeń oraz transferu technologii. Świadczyły one również o potencjale tej uczelni do udzielania wsparcia z zakresu badań i rozwoju wykorzystywanego przez przedsiębiorców do prowadzenia działalności gospodarczej.

<sup>104</sup> W przypadku 7 z 18 projektów realizowanych przez Politechnikę Opolską oraz 1 z 4 projektów realizowanych przez Uniwersytet Opolski.

W ramach czterech projektów realizowanych przez **Uniwersytet Opolski** tylko w jednym z nich na etapie aplikowania założono transfer do przedsiębiorstw wyników badań<sup>105</sup> powstałych w wyniku realizacji projektu. Rezultat ten, zgodnie z zawartą umową o dofinansowanie, powinien zostać osiągnięty nie później niż rok od zakończenia realizacji tego projektu, tj. do dnia 15 września 2015 r. W przypadku Uniwersytetu Opolskiego nie zostały w pełni zapewnione warunki organizacyjne do wykorzystania przez przedsiębiorców wyników badań naukowych i ich transferu do gospodarki, gdyż Uniwersyteckie Centrum Komerccjalizacji i Transferu Wiedzy, do dnia zakończenia kontroli NIK, faktycznie nie podjęło działalności.

W pozostałych 14<sup>106</sup> projektach, do oceny uzyskanych rezultatów przyjęto, jako jedyny, wskaźnik *Dodatkowo wprowadzone inwestycje*, który odnosił się do poziomu nakładów sfinansowanych ze środków własnych beneficjenta, zadeklarowanych w umowie o dofinansowanie. Tym samym uczelnie nie były zobowiązane do wykazywania jako efektów udzielonego wsparcia, jakichkolwiek innych działań, w tym o charakterze twórczym służącym zwiększeniu transferu wiedzy i technologii lub zakresu jej zastosowania. W szczególności dotyczy to efektów badań objętych ochroną na podstawie ustawy z dnia 30 czerwca 2000 r. *Prawo własności przemysłowej*<sup>107</sup>, które wykorzystane w przedsiębiorstwach, umożliwiają uzyskanie przewagi konkurencyjnej.

Na zasadność wskazania uczelni wyższych, jako podmiotów mających istotne znaczenie zarówno na etapie inicjowania współpracy z przedsiębiorcami kierunków ich rozwoju, jak i wdrażania rozwiązań B+R przemawia również fakt, że żaden z ośmiu objętych kontrolą przedsiębiorców w rzeczywistości nie prowadził samodzielnie prac badawczo-rozwojowych, a współpraca z uczelniami ograniczała się w większości przypadków jedynie do etapu opiniowania innowacyjnego charakteru planowanego do realizacji projektu<sup>108</sup>.

Analizując sformułowane przez ankietowanych przedsiębiorców ogólne uwagi i wnioski należy stwierdzić, że są one zbieżne z ustaleniami kontroli, a proinnowacyjne nastawienie wśród dotowanych firm nie zawsze obejmowało skłonność do ryzyka gospodarczego związanego z wdrażaniem innowacyjnych produktów na krajowym rynku. Wśród dofinansowanych firm pojawiły się opinie, że *przedsiębiorcy nie są skłonni do ponoszenia ryzyka B+R, oczekuje się, że to ryzyko powinny ponosić uczelnie, JBR, ale na prace zamawiane przez biznes*. Ponadto 76% przedsiębiorców wskazało, że na etapie aplikowania o dofinansowanie nie posiadało wyodrębnionego w strukturze firmy działu B+R, a 62% respondentów w ogóle nie posiadało działu B+R, co tym bardziej wskazuje na zasadność zobowiązania jednostek naukowych do przekazywania przedsiębiorcom wyników prac B+R powstałych przy wykorzystaniu infrastruktury zakupionej w ramach realizowanych projektów.

2. W żadnym z zakończonych projektów nie założono komercjalizacji przez uczelnię wyników badań realizowanych z wykorzystaniem zakupionej w tym celu aparatury naukowo-badawczej, jak również w wyniku ich realizacji do dnia zakończenia kontroli nie uzyskano praw wyłącznych (w rozumieniu przepisów ustawy *Prawo własności przemysłowej*) na rezultaty prowadzonych prac badawczych. W przypadku projektów realizowanych przez **Politechnikę Opolską** do Urzędu

<sup>105</sup> W ramach realizacji wskaźnika rezultatu *Liczba wdrożeń powstałych w wyniku zrealizowanych projektów* dla projektu *Laboratoria Chemii – III*, wynoszący 5 szt.

<sup>106</sup> Dofinansowanych w łącznej wysokości 11 496,3 tys. zł, tj. 35% łącznej kwoty dofinansowania realizowanych projektów w łącznej kwocie 32 797,3 tys. zł.

<sup>107</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 1410 ze zm.; dalej: ustawa *Prawo własności przemysłowej*.

<sup>108</sup> Jedynie w przypadku projektu *Utworzenie innowacyjnej i proekologicznej stacji paliw w Praszce* przekazywane były Politechnice Opolskiej wyniki badań przeprowadzanych za pomocą analizatorów spalin.

Patentowego z wnioskiem o udzielenie patentów zgłoszono dwa projekty wynalazcze<sup>109</sup> (*Sposób i układ pomiaru mocy energii elektrycznej w sieci rozdzielczej średnich i wysokich napięć oraz Symulator stacji i sieci elektroenergetycznej*), a w **Uniwersytecie Opolskim** rezultaty badań wykonanych na mikroskopie skaningowym<sup>110</sup> wykorzystano w jednym zgłoszeniu patentowym, dotyczącym *Sposobu wytwarzania włókien polietylenowych*.

3. W trakcie kontroli nie stwierdzono przypadków wprowadzania przez uczelnie ograniczeń w dostępie do usług świadczonych w laboratoriach lub wyników badań przeprowadzonych na rzecz przedsiębiorców z użyciem aparatury zakupionej w ramach projektów. Jednak dostęp do prac/usług B+R prowadzonych na terenie województwa opolskiego, z perspektywy ankietowanych przedsiębiorców, nie był oceniony wysoko<sup>111</sup>.

W przypadku czterech projektów realizowanych przez **Uniwersytet Opolski** z możliwości uzyskania wyników badań naukowych<sup>112</sup> przeprowadzonych z użyciem zakupionej w tym celu aparatury, skorzystało 12 z 18 przedsiębiorców deklarujących w umowach współpracę z uczelnią. Jednak w ramach projektu *Utworzenie w Uniwersytecie Opolskim laboratorium nowoczesnych technologii IT* tylko jeden spośród pięciu przedsiębiorców, z którymi zawarto stosowne umowy, skorzystał z takiej możliwości.

Powyższe, zdaniem NIK, spowodowane było tym, że umowy o współpracy zawierane z przedsiębiorcami, nie precyzowały zakresu badań, które miały być realizowane na ich rzecz. Tym samym podjęte przez strony zobowiązania co do przyszłej współpracy, miały jedynie ogólnikowy charakter. Stwarzało to ryzyko, że pomimo wykazania przez Uniwersytet osiągnięcia zakładanych wartości wskaźnika produktu<sup>113</sup>, przedsiębiorcy w rzeczywistości nie będą korzystali z wyników badań prowadzonych z wykorzystaniem mienia nabytego w ramach projektów<sup>114</sup>.

Ponadto ośmiu przedsiębiorców nie związanych z Uniwersytetem Opolskim umowami o współpracy oraz Politechnika Opolska wyraziło zainteresowanie badaniami, a także skorzystało z możliwości uzyskania wyników badań prowadzonych w laboratoriach powstałych (doposażonych) w związku z realizacją projektów przez Uniwersytet.

<sup>109</sup> W ramach realizacji w 2012 r. projektu *Rozwój badań naukowych, prac rozwojowych i innowacyjności na rzecz przedsiębiorstw energetycznych oraz energetyki lokalnej w idei zrównoważonego rozwoju przez utworzenie w Politechnice Opolskiej nowoczesnego laboratorium optymalizacji pracy oraz rozbudowy elektrycznych sieci rozdzielczych*.

<sup>110</sup> Zakupiony w projekcie *Wypożyczenie laboratoriów Wydziału Chemii Uniwersytetu Opolskiego w sprzęt badawczy*.

<sup>111</sup> Na pytanie *Czy dostępność B+R prowadzonych w regionie jest wystarczająca z perspektywy Twojej firmy 30% przedsiębiorców, którzy uzyskali dofinansowanie oceniło, że „Tak”, a na pytanie Czy dostępność informacji o B+R jest szeroka i ogólnodostępna z perspektywy Twojej firmy 20% przedsiębiorców, którzy uzyskali dofinansowanie oceniło, że „Tak”.*

<sup>112</sup> Udostępnione badania swoim zakresem obejmowały m.in. badania zawartości pestycydów, substancji migrujących, związków polifenolowych i terpenowych w miodach, produktów polioksyalkilenowania oraz soków aroniowych.

<sup>113</sup> W ramach wskaźnika *Liczba projektów współpracy pomiędzy przedsiębiorstwami a jednostkami badawczymi*, który odnosi się jedynie do liczby umów/porozumień pomiędzy jednostkami badawczymi a przedsiębiorstwami, na rzecz których realizowane będą badania wsparte w wyniku realizacji projektu.

<sup>114</sup> Na podstawie zawartych umów o współpracy *w celu optymalnego wykorzystania mienia zakupionego w wyniku realizacji projektu*. Przedmiotem umów była współpraca stron służąca rozwojowi badań naukowych prowadzonych w Uniwersytecie, tj. badań podstawowych, badań stosowanych, badań przemysłowych, prac rozwojowych w tym w szczególności służące: a) zdobyciu wiedzy, zorientowanej przede wszystkim na zastosowanie w praktyce w tym zmierzające do zwiększenia aktywności na linii nauka-badania-gospodarka; b) zdobyciu nowej wiedzy oraz umiejętności w celu opracowywania nowych produktów, procesów i usług lub wprowadzania znaczących ulepszeń do istniejących produktów, procesów i usług; c) nabyciu, łączeniu, kształtowaniu i wykorzystaniu dostępnej aktualnie wiedzy i umiejętności z dziedziny nauki, technologii i działalności gospodarczej oraz innej wiedzy i umiejętności do planowania produkcji oraz tworzenia i projektowania nowych, zmienionych lub ulepszonych produktów, procesów i usług. Do realizacji tej współpracy wykorzystywana miała być aparatura badawcza zakupiona w ramach realizacji projektu.

W przypadku poddanej kontroli próby 7 z 18 projektów realizowanych przez **Politechnikę Opolską** 31 przedsiębiorców dokonało 48 zgłoszeń w zakresie przeprowadzenia badań i analiz przeprowadzonych z użyciem aparatury zakupionej w wyniku realizacji projektów. Byli to przedsiębiorcy, z którymi Politechnika Opolska posiadała umowy i porozumienia zawierane na etapie wnioskowania o dofinansowanie, jak również inni przedsiębiorcy. Efekty tej współpracy przedstawiono w pkt. 1. Uczelnie udostępniały wyniki badań pracowników naukowych przeprowadzonych z wykorzystaniem aparatury zakupionej w ramach projektów w różnych formach, w tym zamieszczając wyniki prac badawczych na stronie internetowej, w publikacjach naukowych, prezentacjach, wystąpieniach i komunikatach konferencyjnych.

4. Obie skontrolowane uczelnie posiadały sformalizowane powiązania z przedsiębiorcami oraz instytucjami wspierającymi i zraszającymi przedsiębiorców, które miały charakter więzi naukowych lub biznesowych.

Jak ustalono **Politechnika Opolska** zawarła porozumienia i umowy o współpracy m.in. z: Opolskim Centrum Rozwoju Gospodarki, Izłą Rolniczą w Opolu, Krajową Radą Izł Rolniczych, Izłą Rzemieślniczą, Miastem Opole, Opolskim Ośrodkiem Doradztwa Rolniczego w Łosiuwie, Opolską Izłą Gospodarczą w Opolu, Wojewódzkim Ośrodkiem Doskonalenia Informatycznego i Politechnicznego w Opolu. Efektem tej współpracy było m.in.: uczestnictwo przedstawicieli Politechniki Opolskiej w inicjatywie „Klub 150” (spotkania branżowe: chemiczne, budowlane, motoryzacyjne, metali lekkich), realizacja projektu stażowego pt.: *Interdyscyplinarne innowacyjne zespoły naukowców i przedsiębiorców*, organizacja płaszczyzny współpracy i integracji nauki z przemysłem i samorządem oraz wspólne działania w zakresie pozyskiwania i obsługi inwestorów.

**Uniwersytet Opolski** posiadał natomiast formalne powiązanie z dwiema instytucjami zraszającymi jednostki B+R oraz przedsiębiorców, tj. Klastrem Chemii Specjalistycznej *CHEM-STER*<sup>115</sup> oraz Ponadregionalnym Centrum Naukowo-Przemysłowym (Bio)-Polimery – Materiały – Technologie dla Gospodarki *POLINTEGRA*<sup>116</sup>. Na stronie internetowej Klastra<sup>117</sup> zamieszczone zostały m.in. informacje o ofercie badawczej jednostek naukowych Wydziału Chemii Uniwersytetu oraz informacje o usługach laboratoryjnych i pracach badawczych, w tym wykonywanych z wykorzystaniem aparatury zakupionej w ramach realizowanych projektów.

Wyniki badania ankietowego przeprowadzonego wśród przedsiębiorców, którzy uzyskali dofinansowanie w ramach RPO WO 2007–2013 wskazują, że 46%<sup>118</sup> respondentów potwierdziło istnienie sieci współpracy pomiędzy instytucjami naukowymi, przedsiębiorstwami i samorządami terytorialnymi, jednak tylko 20%<sup>119</sup> z tych respondentów oceniło tą współpracą dobrze lub bardzo dobrze.

<sup>115</sup> W dniu 29 sierpnia 2013 r. złożono deklarację przystąpienia do Klastra Chemii Specjalistycznej Wydziału Chemii Uniwersytetu Opolskiego. W regulaminie Klastra zapisano, że jego rolą jest ukierunkowanie przedsiębiorstw sektora chemii specjalistycznej na nowoczesne technologie i produkty, ułatwianie oraz usprawnianie procesu ich opracowywania i wdrażania, kształtowanie postaw i zachowań sprzyjających zwiększaniu innowacyjności i konkurencyjności przedsiębiorstw na arenie krajowej i międzynarodowej.

<sup>116</sup> Uniwersytet Opolski jest jednym z 33 podmiotów naukowych wymienionych w umowie o ustanowieniu Ponadregionalnego Centrum Naukowo-Przemysłowego (Bio)-Polimery-Materiały-Technologie dla Gospodarki *POLINTEGRA* z 27 października 2014 r. zawartej z 29 podmiotami gospodarczymi. W celach Centrum wskazano (m.in.): zintensyfikowanie i skoordynowanie działań zmierzających do opracowania nowych technologii polimerów (bio)-polimerów i ich komercjalizacji, kreowanie wspólnych działań innowacyjnych stanowiących podstawę nowoczesnych rozwiązań technologicznych i przyczyniających się do rozwoju gospodarki oraz wzmocnienie kontaktów na linii nauka-przemysł, w tym intensyfikacja działań B+R na rzecz podmiotów gospodarczych.

<sup>117</sup> [www.klasterchemster.pl](http://www.klasterchemster.pl)

<sup>118</sup> Na pytanie *Czy w ocenie Twojej firmy istnieją w regionie woj. opolskiego sieci współpracy przedsiębiorstw, instytucji naukowych i jednostek samorządu terytorialnego* 46% respondentów odpowiedziało *Tak*, 30% odpowiedziało *Nie wiem*, a 24% odpowiedziało *Nie*.

<sup>119</sup> Na pytanie *Jak z perspektywy Twojej firmy oceniasz funkcjonowanie w regionie woj. opolskiego sieci współpracy przedsiębiorstw, instytucji naukowych i jednostek samorządu terytorialnego* 6% respondentów oceniło *bardzo dobrze*, 14% oceniło *dobrze*, 18% oceniło *dostatecznie*, a 35% nie miało zdania na ten temat.

### 3.2.5. Wzmocnienie sektora otoczenia biznesu

1. Obie objęte kontrolą instytucje otoczenia biznesu podejmowały działania na rzecz inicjowania działalności gospodarczej lub wspierania funkcjonowania istniejących przedsiębiorstw w regionie. W przypadku **Izby Rzemieślniczej w Opolu** polegały one m.in. na organizowaniu egzaminów czeladniczych i mistrzowskich dla przedsiębiorców w ramach obowiązków wpisanych w jej działalność statutową, na świadczeniu usług informacyjnych lub opieki, realizowanych w ramach projektu<sup>120</sup> współfinansowanego w ramach Poddziałania 2.2.1 Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007–2013 oraz utworzeniu Inkubatora<sup>121</sup>, w którym wynajmowane były pomieszczenia biurowe przedsiębiorcom na preferencyjnych warunkach. W przypadku **Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Nysie** działania te miały polegać na transferze wiedzy i technologii, komercjalizacji wyników badań, prowadzeniu w sali wykładowej *Collegium Atrium* działalności doradczej, szkoleniowo-usługowej oraz promocyjnej w zakresach odpowiadających działalności naukowej i dydaktycznej Uczelni, jak również pozyskiwaniu podmiotów gospodarczych zainteresowanych badaniami, szkoleniami oraz innymi formami współpracy.

2. Jakkolwiek w **Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Nysie** zostały stworzone warunki organizacyjne umożliwiające transfer wiedzy i technologii do przedsiębiorców, to jednak wyniki kontroli potwierdziły tylko jeden w pełni udokumentowany przypadek przekazania wyników badań i prac rozwojowych do podmiotu gospodarczego. Dotyczył on innowacyjnego projektu funkcjonowania placówki zapewniającej całodobową opiekę nad osobami w podeszłym wieku, który został poddany kontroli NIK.

Ponadto w ramach wspierania działalności gospodarczej PWSZ zawarła łącznie 44 umów o współpracy z przedsiębiorcami, jednak postanowienia tych umów zawierały jedynie ogólnikowe sformułowania dotyczące zobowiązań PWSZ (w zakresie m.in. dokonywania analiz i przygotowywania opracowań lub rozwiązań mających na celu doskonalenie świadczonych usług i wprowadzenie innowacji, wykonywania badań i analiz, udostępniania rezultatów prowadzonych badań i przekazywania publikacji powstałych w wyniku ich przeprowadzenia). Jednocześnie spośród 44 przedsiębiorców, z którymi uczelnia zawarła umowy o współpracy, 21 było agentami ubezpieczeniowymi prowadzącymi działalność w zakresie pośrednictwa ubezpieczeniowego<sup>122</sup>, a do dnia zakończenia kontroli realizacja tych umów ograniczyła się do organizacji przez PWSZ i PZU SA Oddział w Nysie szkoleń dla agentów ubezpieczeniowych.

W informacjach uzyskanych w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f oraz art. 40 ust. 7 ustawy o NIK czterech spośród ww. 44 przedsiębiorców potwierdziło skuteczność udzielonego wsparcia, w wyniku czego nastąpiło: rozszerzenie ich działalności o dodatkowe usługi (montaż wygradzeń ruchu pieszego za pomocą wibromłotów ręcznych, kotwienie słupków i barier mostowych za pomocą wiertnic wodnych), wymagające powiększenia liczby zatrudnionych pracowników (do 4 osób), wdrożenie norm jakościowych dotyczących obiegu dokumentacji i bezpieczeństwa danych, zweryfikowanie opłacalności planowanego do wprowadzenia w spółce rozwiązania innowacyjnego, umożliwiającego uniknięcie dodatkowych kosztów, a także opracowanie wzoru przemysłowego, który następnie objęty został ochroną własności intelektualnej. Pozostałe wykazane przez PWSZ

<sup>120</sup> PARP „Zapewnienie usług z zakresu rozwoju firmy dla przedsiębiorców oraz osób zamierzających rozpocząć działalność gospodarczą w formule one-stop-shops”.

<sup>121</sup> Utworzonym w ramach projektu *Przebudowa budynku Izby Rzemieślniczej w Opolu w celu utworzenia Rzemieślniczego Inkubatora Przedsiębiorczości przy Branżowym Centrum Biznesu*.

<sup>122</sup> Umowy te zostały podpisane na przestrzeni jednego miesiąca 2014 r. (od listopada do grudnia).

jako wsparte przedsiębiorstwa nie odnotowały wzrostu przychodów, zatrudnienia oraz nie uzyskały patentów ani innych praw własności przemysłowych, co świadczy o niskiej skuteczności podejmowanych przez PWSZ w tym zakresie działań.

3. **Izba Rzemieślnicza w Opolu**, w ramach wspierania działalności gospodarczej, wynajęła na preferencyjnych warunkach pomieszczenia biurowe w Inkubatorze<sup>123</sup> dziesięciu podmiotom działającym w następujących branżach: produkcja pieczywa, świeżych wyrobów ciastkarskich; fryzjerstwo i pozostałe zabiegi kosmetyczne; pozostałe doradztwo w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej i zarządzania; działalność agentów i brokerów ubezpieczeniowych; pozostałe pozaszkolne formy edukacji, gdzie indziej niesklasyfikowane; artystyczna i literacka działalność twórcza; malowanie i szklenie; działalność prawnicza; pośrednictwo w obrocie nieruchomościami.

Jak ustalono, na terenie Inkubatora działalność tych przedsiębiorców prowadzona była jedynie w ograniczonym zakresie, gdyż w czasie przeprowadzenia niniejszej kontroli, przez co najmniej 4 dni przedsiębiorcy nie przebywali w wynajmowanych lokalach. Jednocześnie zadeklarowanie przez niektórych z przedsiębiorców prowadzenia działalności gospodarczej w Inkubatorze<sup>124</sup>, zwłaszcza w kontekście rodzaju prowadzonej działalności (tj. produkcji pieczywa oraz usług fryzjersko-kosmetycznych), jak też ich ulokowanie na 3 piętrze budynku Izby, w sposób ograniczony wpływało na realizację celu Poddziałania 1.1.1., tj. podniesienia konkurencyjności tych przedsiębiorstw poprzez m.in. pozyskanie nowych klientów, a w konsekwencji uzyskania wyższych przychodów, czy wytworzenie nowych (ulepszonych) produktów/usług. Ponadto tylko dwóch przedsiębiorców wykazało na dodatkowe korzyści wynikające z ulokowania w Izbie, w postaci wzrostu przychodów, w tym jeden dodatkowo na uzyskanie statusu Akademii Edukacyjnej VCC (przedsiębiorca prowadzący działalność w zakresie pozaszkolnych form edukacji). Nie uzyskano również dowodów jednoznacznie wskazujących na zakres korzystania przez najemców z dodatkowych usług, których świadczenie deklarowała Izba<sup>125</sup>.

W ocenie NIK również przyjęty przez Izbę sposób informowania potencjalnych najemców o możliwości wynajmu pomieszczeń w Inkubatorze nie był wystarczająco skuteczny, gdyż pomimo *zdiagnozowania problemu niewystarczającej dostępności powierzchni przeznaczonej na cele prowadzenia działalności gospodarczej oferowanej na preferencyjnych zasadach*<sup>126</sup> zainteresowanie wynajmem powierzchni wyraziło jedynie 10 podmiotów (w tym dwa założone przez osoby kierujące Izbą).

4. **Izba Rzemieślnicza w Opolu** w ramach wspierania przedsiębiorców oraz osób zamierzających rozpocząć prowadzenie działalności gospodarczej wykazywała podmioty, które uzyskiwały wsparcie w ramach realizowanych przez Izbę innych projektów dofinansowanych środkami Unii Europejskiej, w tym z Europejskiego Funduszu Społecznego<sup>127</sup>. Powyższe uniemożliwiło dokonanie przez Zarząd Województwa Opolskiego rzetelnej analizy efektywności wydatkowania środków na inicjowanie działalności gospodarczej, gdyż Instytucja Zarządzająca nie dysponowała pełnymi informacjami o rzeczywistych kosztach świadczonych usług informacyjnych.

<sup>123</sup> Utworzony w ramach projektu *Przebudowa budynku Izby Rzemieślniczej w Opolu w celu utworzenia Rzemieślniczego Inkubatora Przedsiębiorczości przy Branżowym Centrum Biznesu*.

<sup>124</sup> Według danych zawartych w CEiDG, nie wszyscy najemcy wskazywali adres Inkubatora, jako miejsce prowadzenia działalności (główne lub dodatkowe), jak również miejsce dostarczania korespondencji.

<sup>125</sup> We wniosku Izba wskazywała na potrzebę zapewnienia obsługi operacyjnej najemców, tj. obsługę biurową i księgową, również w Regulaminie Inkubatora, jednym z jego zadań było świadczenie obsługi prawno-rachunkowej, natomiast jak wynika z wyjaśnień Dyrektora Izby w tym zakresie Izba jedynie *pomagała w dostępie do usług prawnych i rachunkowych*.

<sup>126</sup> Według treści wniosku o dofinansowanie.

<sup>127</sup> W kontrolowanym okresie Izba realizowała 16 projektów, w tym m.in. współfinansowane środkami Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego, w ramach poddziałania 2.2.1 Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki na lata 2007–2013.

5. Wykazywana przez **Izbę Rzemieślniczą w Opolu** w poszczególnych latach liczba wspartych podmiotów (w ramach wskaźnika rezultatu „*Liczba przedsiębiorstw wspartych przez instytucję otoczenia biznesu*”) nie odzwierciedlała stanu faktycznego. Jak ustalono, dane dotyczące liczby wspieranych podmiotów, faktycznie odpowiadały liczbie usług świadczonych na rzecz przedsiębiorców, jednakże występowały przypadki udzielenia więcej niż jednej usługi temu samemu podmiotowi<sup>128</sup>. Powyższe wynikało z faktu, że Izba nie prowadziła wydzielonych ewidencji dla rejestrowania liczby wspartych przedsiębiorców, gdyż ich prowadzenie nie było wymagane przez IZ. Ewentualną zmianę w zakresie tego wskaźnika Marszałek Województwa Opolskiego uzależnił od treści jego definicji, która zostanie przyjęta przez Ministra Infrastruktury i Rozwoju.

6. **Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Nysie** pomimo zadeklarowania udzielenia pomocy dziesięciu nowoutworzonym przedsiębiorcom, w rzeczywistości trzem nie udzieliła wsparcia stanowiącego podstawę podjęcia decyzji o rozpoczęciu działalności gospodarczej. Tym samym PWSZ nie osiągnęła wskaźnika rezultatu pn. „*Liczba nowych przedsiębiorstw powstałych przy wsparciu instytucji otoczenia biznesu*”, którego zakładany poziom, zgodnie z treścią umów o dofinansowanie, zobowiązała się uzyskać do dnia 31 grudnia 2014 r.

7. **Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Nysie** wykorzystywała powstałą w ramach realizowanego projektu infrastrukturę, w tym aulę *Collegium Artium*, do organizowania wydarzeń kulturalnych i społecznych takich m.in. jak: koncert studentów Instytutu Jazzu w ramach Dni Otwartych PWSZ (12 kwietnia 2012 r.), przegląd „Małych Form Teatralnych w języku niemieckim” (3 kwietnia 2013 r.), uroczysta inauguracja roku akademickiego 2013/2014 Uniwersytetu Trzeciego Wieku im. Jerzego Kozarzewskiego w Nysie (2 października 2013 r.), *Mikołajki po angielsku, czyli Dzień Kultury Amerykańskiej i Brytyjskiej* (6 grudnia 2013 r.), Jazzonalia (w lutym 2012 r. oraz styczniu 2013 r.), Dni Kultury Brytyjskiej i Amerykańskiej (w 2012 r.), spotkanie z reżyserem – Petro Aleksowskim, połączone z castingiem do filmu (13 maja 2013 r.), spotkanie Dyskusyjnego Klubu Filmowego w dniu 24 kwietnia 2013 r. („*Duchy Goi*”), Finał Music Star Radia Nysa FM w dniu 6 grudnia 2013 r., czy też konferencja naukowa „*Negatywne oddziaływanie środków uzależniających w społeczeństwie lokalnym*”. Zgodnie z założeniami dofinansowanego projektu rozbudowa auli oraz zainstalowanie w niej systemu nagłaśniającego miało ułatwić przedsiębiorcom nawiązywanie kontaktów biznesowych, prowadzenie dyskusji i wymianę dobrych praktyk, w tym korzystanie z wiedzy konsultantów z różnych dziedzin, w szczególności z zakresu usług okołobiznesowych. W ocenie NIK organizacji wydarzeń kulturalnych i społecznych, stanowiących wg Rektora PWSZ działania na rzecz promocji Centrum, nie można uznać za formę ułatwienia podmiotom gospodarczym lub osobom zamierzającym rozpocząć działalność gospodarczą dostępu do profesjonalnych usług okołobiznesowych. Zdaniem NIK świadczy to również o braku należytej rzetelności działań w realizacji zobowiązań tej uczelni, wynikających z umowy o dofinansowanie.

8. Obie instytucje otoczenia biznesu podejmowały współpracę również z innymi organizacjami wspierającymi biznes, zrzeszającymi przedsiębiorców lub z uczelniami wyższymi. W przypadku **Izby Rzemieślniczej w Opolu** inicjatywa ta przejawiała się poprzez zawarcie porozumień o współpracy z dziesięcioma przedsiębiorcami oraz dziesięcioma cechami rzemieślników, w ramach których

<sup>128</sup> W dokumentacji obejmującej lata 2009–2014 stwierdzono łącznie ponad 500 powtórzeń.

Izba zobowiązywała się m.in. do świadczenia bezpłatnych usług: informacyjnych<sup>129</sup>, doradczych przy rozpoczynaniu działalności gospodarczej<sup>130</sup> oraz jej prowadzeniu<sup>131</sup>. Ponadto Zarząd Izby podpisał z Politechniką Opolską umowę, w której wyrażono wolę nawiązania ścisłej współpracy m.in. w zakresie: organizacji konferencji i szkoleń produktowych oraz technicznych dla kadry naukowej i studentów Politechniki, udziału w projektach o charakterze naukowym i innowacyjnym, organizacji praktyk studenckich i staży. W wyniku tej współpracy strony umowy poznawały wzajemne możliwości i płaszczyzny współpracy, m.in. w zakresie organizacji praktyk u przedsiębiorców zrzeszonych w Izbie oraz partnerskich izbach zagranicznych (Niemcy, Węgry), przygotowania części badawczej prac dyplomowych, organizowania w miarę potrzeb uczelni spotkań ze studentami dla przekazania informacji, wiedzy praktycznej o przedsiębiorczości przez przedsiębiorców z różnych branż. Nawiązano też kontakty z czterema niemieckimi izbami rzemieślniczymi (Poczdami, Mannheim, Monachium, Hamburg), w wyniku których postanowiono o wspólnym aplikowaniu o fundusze unijne przeznaczone na mobilność, jak też o podjęciu działań w ramach programu *Erasmus+*.

W przypadku **Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Nysie** inicjatywa ta przejawiała się poprzez podpisane porozumienia i umowy z Nyską Regionalną Izbą Gospodarczą, Opolskim Centrum Rozwoju Gospodarki, Agencją Rozwoju Regionalnego „AGROREG” S.A. oraz Fundacją Akademickie Inkubatory Przedsiębiorczości. Jednak w przypadku podjętej współpracy z Agencją Rozwoju Regionalnego „AGROREG” S.A. zakładany efekt nie został osiągnięty gdyż żaden partner biznesowy nie został pozyskany. Podjęta współpraca obejmowała działania na rzecz wspierania małych i średnich przedsiębiorstw, tj. współdziałanie w zakresie konferencji, seminariów i szkoleń, spotkań (eventów) gospodarczych oraz działań zmierzających do współpracy merytorycznej nauki i biznesu, m.in. w obszarze logistyki, innowacyjnych technologii. Nawiązano także współpracę z Polską Agencją Rozwoju Przedsiębiorczości, w wyniku której otrzymano rekomendację jednostki certyfikacyjnej ZETOM-CERT Spółki z o. o. do świadczenia m.in. usług doradczych o charakterze proinnowacyjnym w ramach Krajowego Systemu Usług. Pozwoliło to na przeprowadzenie procedury rejestracji Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Nysie w Krajowym Systemie Usług dla Małych i Średnich Przedsiębiorstw Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości.

9. Przedstawione powyżej ustalenia wskazują, że oferta kontrolowanych instytucji otoczenia biznesu jedynie w ograniczonym zakresie skierowana została na rzeczywiste wsparcie działalności innowacyjnej przedsiębiorstw. Potwierdzają to również wyniki badania ankietowego przeprowadzonego wśród przedsiębiorców (jedynie 16% przedsiębiorców, którzy uzyskali dofinansowanie w ramach RPO WO 2007–2013 oraz 20% przedsiębiorców, którzy nie otrzymali takiego dofinansowania, stwierdziło, że oferta instytucji otoczenia biznesu jest skierowana na wsparcie innowacji).

<sup>129</sup> Zakres usług informacyjnych obejmował 18 działań, w tym dotyczących: administracyjno-prawnych aspektów zakładania; prowadzenia i zawieszania (zamykania) działalności gospodarczej; rozwój zasobów ludzkich; wykorzystywanie technologii informacyjnych, możliwości uzyskiwania dofinansowania działalności z różnych źródeł, obowiązki pracodawcy wobec pracowników.

<sup>130</sup> Zakres usług obejmował osiem działań, w tym dotyczących: wstępnej diagnozy potrzeb w zakresie pomocy, analizy SWOT planowanej działalności, przygotowanie dokumentacji niezbędnej dla rejestracji działalności gospodarczej.

<sup>131</sup> Zakres usług obejmował cztery moduły działań: I – spełnianie wymogów formalno-prawnych dotyczących prowadzenia działalności gospodarczej; II – marketing przedsiębiorstwa; III – organizacja przedsiębiorstwa; IV – finanse przedsiębiorstwa.

### 3.2.6. Zasady wydatkowania środków przez przedsiębiorców

1. W żadnym z realizowanych przez przedsiębiorców projektów ich beneficjenci nie byli zobowiązani do stosowania przepisów ustawy *Prawo zamówień publicznych*, ze względu na niespełnianie warunku, o którym mowa w art. 3 ust. 1 pkt 5 tej ustawy<sup>132</sup>.

Realizacja projektów przez ośmiu przedsiębiorców każdorazowo wymagała jednak przeprowadzenia postępowań poprzedzających udzielenie zamówienia na zakup środków trwałych. Stosownie do zapisów § 11 ust. 8 umów o dofinansowanie beneficjenci zobowiązani byli do dokonywania wydatków *w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, w sposób umożliwiający terminową realizację projektu oraz w wysokości i terminach wynikających z zaciągniętych zobowiązań* na zasadach określonych w *Vademecum*. Wprowadzenie przez IZ w *Vademecum* reguł ograniczających swobodę wydatkowania środków przeznaczonych na realizację projektów dofinansowywanych ze środków EFRR miało na celu zagwarantowanie możliwie najszerszego dostępu do zamówień poprzez zapewnienie uczciwej konkurencji i równego traktowania wszystkich podmiotów.

2. W przypadku zamówień udzielanych przez przedsiębiorców<sup>133</sup> będących wspólnie beneficjentami trzech projektów upubliczniona treść ogłoszeń o zamówieniu ograniczała się do wskazania nazwy projektu oraz zaproszenia do kontaktu z zamawiającym, natomiast pozostałe informacje, w tym szczegółowy opis przedmiotu zamówienia, wskazywane były w odrębnych dokumentach (których treść nie była publicznie dostępna). Z treści opublikowanych przez beneficjenta tych trzech projektów na własnej stronie internetowej ogłoszeń o zamówieniach na realizację kompleksowych usług nie wynikał też wprost ani przedmiot planowanych do udzielenia zamówień, ani też okoliczność, że zamówienia będą udzielane po przeprowadzeniu konkursu ofert. Ww. informacje zostały zawarte w odrębnych dokumentach, które nie zostały upublicznione na stronie internetowej beneficjenta w ramach ogłoszeń o udzieleniu zamówień<sup>134</sup>, a ich uzyskanie było możliwe po uprzednim kontakcie z podmiotem udzielającym zamówień. W przypadku realizacji projektów ww. przedsiębiorców, ryzyko niezapewnienia zasady konkurencyjności wynikało także z zastosowania rozwiązania polegającego na skierowaniu zapytań ofertowych do grupy potencjalnych wykonawców zamówienia, powiązanych z beneficjentem projektów osobowo<sup>135</sup>. W ocenie NIK działania takie, nie naruszające zasad wyboru wykonawców wynikających z zapisów *Vademecum*, nie zapewniały jednak zachowania istoty zasady konkurencyjności<sup>136</sup>. Jednocześnie uznać należy, że opisany wyżej sposób postępowania mógł skutkować ograniczeniem kręgu wykonawców zainteresowanych możliwością realizacji przedmiotowych zamówień.

<sup>132</sup> Zgodnie z którym przepisy Pzp stosuje się do udzielania zamówień publicznych przez podmioty inne niż wskazane w art. 3 ust. 1 pkt 1 i 2, jeżeli ponad 50% wartości udzielanego przez nie zamówienia jest finansowane ze środków publicznych lub przez podmioty, o których mowa w pkt 1–3a, wartość zamówienia jest równa lub przekracza kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 Pzp a przedmiotem zamówienia są roboty budowlane obejmujące wykonanie czynności w zakresie inżynierii lądowej lub wodnej, budowy szpitali, obiektów sportowych, rekreacyjnych lub wypoczynkowych, budynków szkolnych, budynków szkół wyższych lub budynków wykorzystywanych przez administrację publiczną lub usługi związane z takimi robotami budowlanymi.

<sup>133</sup> Agencja Informatyczna „Sprinter” s.c. W. Radziejewicz, S. Łepek, G. Bialic, M. Boba.

<sup>134</sup> Natomiast w przypadku czwartego projektu realizowanego przez tego beneficjenta informacje takie zostały upublicznione na stronie internetowej w ogłoszeniu o zamówieniu.

<sup>135</sup> Krąg potencjalnych wykonawców, do których skierowano zapytania ofertowe, składał się z byłego współnika i założyciela spółki cywilnej będącej beneficjentem projektów realizowanych w ramach RPO WO 2007–2013, a także osób powiązanych osobowo lub poprzez działalność naukową z Wydziałem Elektrotechniki, Automatyki i Informatyki Politechniki Opolskiej.

<sup>136</sup> Zdefiniowanej w *Vademecum* w punkcie *Zasady wyboru wykonawców/dostawców/usługodawców w ramach RPO WO 2007–2013* jako zapewnienie uczciwych warunków konkurencji wszystkim podmiotom, które wyrażą zainteresowanie postępowaniem.

W trakcie realizacji ww. trzech projektów, wyboru wykonawców dokonano dopiero spośród ofert złożonych w następstwie skierowanych przez beneficjenta zapytań ofertowych. O tym, że upublicznienie na stronie internetowej szczegółowego opisu przedmiotu zamówienia mogło stanowić niezbędny czynnik do podjęcia decyzji o ewentualnym przystąpieniu do ogłaszanych przez ww. beneficjenta zamówień świadczył przebieg czwartego z realizowanych projektów, w trakcie którego potencjalni wykonawcy mogli zapoznać się bezpośrednio – za pośrednictwem strony internetowej beneficjenta – z opisem przedmiotu zamówienia<sup>137</sup>. Odpowiedzią na zawierające pełny zakres informacji ogłoszenie były oferty trzech wykonawców, co w ocenie NIK potwierdza zasadność upubliczniania takich informacji (tj. bez konieczności podejmowania dodatkowych działań, polegających na konieczności spotkania lub kontaktu telefonicznego z beneficjentem w celu ustalenia przedmiotu zamówienia).

3. Kontrola przeprowadzona na próbie 13 zamówień udzielonych przez beneficjentów w ramach realizacji 8 projektów<sup>138</sup> dofinansowywanych ze środków publicznych w ramach RPO WO 2007–2013, których realizacja wymagała upublicznienia na własnej stronie internetowej beneficjenta lub z wykorzystaniem portalu branżowego<sup>139</sup> wykazała, iż zamieszczone ogłoszenia w przypadku 5 z 13 zamówień (38,5%) nie skutkowały spodziewanym wpływem ofert, a wykonawcy zamówień zostali wyłonieni dopiero w następstwie skierowanych przez beneficjentów zapytań ofertowych.

4. Pomimo zobowiązania beneficjentów do oszczędnego wydatkowania środków w ramach realizacji projektu, w jednym przypadku stwierdzono, że przedsiębiorca<sup>140</sup> dokonując wyboru wykonawcy zamówienia na roboty budowlano-montażowe, instalacyjne i elektryczne związane z budową stacji paliw oraz infrastruktury towarzyszącej, a także z budową budynku socjalno-usługowo-magazynowego nie zachował, wynikającego z zapisów zawartej umowy o dofinansowanie oraz Vademecum<sup>141</sup>, obowiązku ponoszenia wydatków w sposób oszczędny.

Jak wykazała kontrola, przedsiębiorca ten po wykonaniu we własnym zakresie części robót budowlano-montażowych oraz po samodzielnym zakupie urządzeń infrastruktury technicznej wchodzących w skład stacji paliw, jako podwykonawca wyłonionego w postępowaniu o udzielenie zamówienia wykonawcy generalnego, dokonał z nim szeregu transakcji (w tym sprzedaży na łączną kwotę 1 635 628,76 zł netto oraz zakupu na kwotę 2 374 182,40 zł netto) uzyskując tym samym dowody potwierdzające poniesienie kosztów kwalifikowalnych w ramach tego projektu, przedstawianych następnie OCRG do refundacji. W powyższym zakresie stwierdzono m.in., że dystrybutorzy (odmierzacze paliw) ADAST V-Line Major i Popular beneficjent odsprzedał generalnemu wykonawcy za kwotę łączną 299 123,87 zł netto (przed dniem faktycznego dysponowania tym sprzętem<sup>142</sup>), a następnie odkupił je, wydatkując 305 106,35 zł i 33 900,70 zł, a zbiornik na paliwa płynne oraz zbiornik LPG odsprzedał za odpowiednio 159 473,53 zł netto oraz 61 305,88 zł netto, a następnie odkupił za 162 663 zł netto oraz 62 532 zł netto. Jednocześnie kwoty zakupu tych dystrybutorów oraz zbiorników znacząco różniły się od cen zawartych na fakturach wystawianych generalnemu wykonawcy (np. wartość dystrybutorów wynosiła 142 746,20 zł netto, zbiornika na paliwa płynne 109 286,40 zł netto, a zbiornika LPG 46 430 zł netto), co wg wyjaśnień przedsiębiorcy wynikało z *doliczenia (wartości) urządzeń wchodzących w skład kompletu dystrybutorów (rurociągi paliwowe, zawory, złączki, króćce, końcówki, studnie)*.

<sup>137</sup> Umieszczonym w formie zakładki do treści ogłoszenia zamieszczonego na stronie internetowej.

<sup>138</sup> Z tej liczby projektów do próby przyjęto zamówienia, o których informacje beneficjenci zobowiązani byli przygotować i upublicznic po 15 czerwca 2011 r., tj. po wprowadzeniu wymogu upublicznienia ogłoszenia w sposób wskazany w Vademecum.

<sup>139</sup> W przypadku dwóch projektów beneficjent korzystał ze strony [www.metal-b2b.eu/pl/strona/programy\\_unijne](http://www.metal-b2b.eu/pl/strona/programy_unijne).

<sup>140</sup> Witold Strzelecki prowadzący Przedsiębiorstwo Produkcyjno-Handlowo-Usługowe „Auto-Sad”.

<sup>141</sup> W wersji nr 9, przyjętej uchwałą Zarządu Województwa Opolskiego nr 4778/2010 z dnia 1 kwietnia 2010 r.

<sup>142</sup> Ww. dystrybutorzy zostały dostarczone beneficjentowi 2 lutego 2012 r., a ich sprzedaż na rzecz generalnego wykonawcy nastąpiła już 20 czerwca 2011 r.

### 3.3 Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli

#### 3.3.1. Organizacja i przebieg kontroli

Kontrolę zaplanowano i przeprowadzono jako kontrolę wykonania zadań z wykorzystaniem elementów właściwych dla kontroli zgodności. Beneficjenci, w których prowadzono kontrolę, zostali dobrani w sposób celowy z uwzględnieniem liczby realizowanych przez nich projektów oraz najwyższych kwot przyznanego dofinansowania.

Delegatura NIK w Opolu przeprowadziła kontrolę w 14 jednostkach, tj. w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Opolskiego, Opolskim Centrum Rozwoju Gospodarki w Opolu, dwóch publicznych uczelniach akademickich<sup>143</sup>, dwóch instytucjach otoczenia biznesu<sup>144</sup> oraz u 8 przedsiębiorców działających na terenie województwa opolskiego, realizujących dofinansowane projekty.

W ramach RPO WO 2007–2013 dofinansowanie otrzymało łącznie 25 instytucji otoczenia biznesu, cztery jednostki badawczo-rozwojowe oraz 169 przedsiębiorców, a zatem kontrolą objętych zostało odpowiednio 8%, 50% oraz 4,73% jednostek.

W wystąpieniach pokontrolnych przekazanych kierownikom kontrolowanych jednostek zawarto łącznie **pięć wniosków pokontrolnych**, które dotyczyły:

- podjęcia działań mających na celu osiągnięcie zakładanego poziomu wskaźnika rezultatu pn. „liczba nowych przedsiębiorstw powstałych przy wsparciu instytucji otoczenia biznesu” dla każdego z projektów,
- dokonywania rzetelnych analiz zgodności planowanego sposobu wykorzystania infrastruktury Regionalnego Centrum Transferu Wiedzy i Technologii Innowacyjnych przy PWSZ w Nysie z celami realizowanego projektu,
- dokonania rzetelnej weryfikacji prawidłowości realizacji projektu pn. *Utworzenie innowacyjnej i proekologicznej stacji paliw w Praszcze*,
- poinformowania OCRG o miejscu przechowywania dokumentacji Projektu<sup>145</sup>.

W odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne w jednym przypadku kierownik skontrolowanej jednostki poinformował NIK o podjętych działaniach w celu realizacji wniosków pokontrolnych, z których wszystkie zostały przyjęte do realizacji. W jednym przypadku<sup>146</sup> do przekazanego wystąpienia pokontrolnego zostały zgłoszone zastrzeżenia<sup>147</sup>.

W przygotowaniu założeń Programu kontroli oraz w opracowaniu wyników badania ankietowego wśród przedsiębiorców brał udział specjalista, powołany na podstawie art. 49 ust. 4 ustawy o NIK.

#### 3.3.2. Finansowe rezultaty kontroli

**Stwierdzona w toku kontroli nieprawidłowość skutkowałą finansowymi rezultatami kontroli na kwotę 231 838,75 zł. Dotyczyła ona naruszenia przez przedsiębiorcę zawartego w umowie o dofinansowanie obowiązku ponoszenia wydatków w sposób oszczędny poprzez nieuprawnione zawyżanie kosztów robót budowlano-montażowych i następnie przedstawianie ich do refundacji ze środków EFRR.** [str. 43]

<sup>143</sup> Uniwersytet Opolski i Politechnika Opolska.

<sup>144</sup> PWSZ w Nysie oraz Izba Rzemieślnicza w Opolu.

<sup>145</sup> Wniosek tej treści został sformułowany w dwóch wystąpieniach.

<sup>146</sup> Do dnia wysłania projektu Informacji.

<sup>147</sup> Dotyczy Auto-Sad. Zastrzeżenia te zostały zgłoszone przez osobę nieuprawnioną w rozumieniu art. 54 ustawy o NIK.

## 4.1. Wykaz skontrolowanych jednostek

Lp.	Jednostka	Kierownik jednostki	Ocena <sup>148</sup>
1.	Urząd Marszałkowski Województwa Opolskiego	Andrzej Buła – Marszałek	Opisowa
2.	Opolskie Centrum Rozwoju Gospodarki w Opolu	Roland Wrzeciono – Dyrektor	Opisowa
3.	Uniwersytet Opolski	Stanisław Nicieja – Rektor	Opisowa
4.	Politechnika Opolska	Marek Tukiendorf – Rektor	Opisowa
5.	Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Nysie	Zofia Wilimowska – Rektor	Opisowa
6.	Izba Rzemieślnicza w Opolu	Tadeusz Staruch – Prezes Zarządu	Opisowa
7.	BerBud Firma Budowlano-Remontowa	Bernard Koziół	Opisowa
8.	B.C.B Brzeskie Centrum Budowlane	Michał Krzywda	Opisowa
9.	Przedsiębiorstwo Produkcyjno Handlowo-Uslugowe „LASPOL”	Michał Proszewski	Pozytywna
10.	Przedsiębiorstwo Produkcyjno-Handlowo-Uslugowe „STALMET”	Jerzy Wiszniewski	Pozytywna
11.	Firma JG Murawski s.c.	Jerzy Murawski i Grzegorz Murawski	Opisowa
12.	Przedsiębiorstwo Handlowo-Uslugowe „M.M”	Maciej Mrozowski	Pozytywna
13.	Przedsiębiorstwo Produkcyjno-Uslugowo-Handlowe „AUTO-SAD”	Witold Strzelecki	Negatywna
14.	Agencja Informatyczna Sprinter s.c.	Wojciech Radzewicz, Sławomir Łepek, Grzegorz Bialic, Mariusz Boba	Pozytywna

<sup>148</sup> Wystąpienia pokontrolne zostały umieszczone w Biuletynie Informacji Publicznej Najwyższej Izby Kontroli.

## 4.2. Wykaz skontrolowanych przez NIK projektów realizowanych w ramach RPO WO 2007–2013

Lp.	Beneficjent	Nazwa projektu	Liczba skontrolowanych projektów	Wartość dofinansowania ze środków EFRR skontrolowanych projektów [tys. zł]
1.	Uniwersytet Opolski	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Utworzenie w Uniwersytecie Opolskim laboratorium nowoczesnych technologii IT</li> <li>2) Wyposażenie laboratoriów Wydziału Chemii Uniwersytetu Opolskiego w sprzęt badawczy</li> <li>3) Wyposażenie laboratoriów Wydziału Chemii Uniwersytetu Opolskiego w sprzęt badawczy – etap II</li> <li>4) Wyposażenie laboratoriów Wydziału Chemii Uniwersytetu Opolskiego w sprzęt badawczy – etap III</li> </ol>	4	6 216, 7
2.	Politechnika Opolska	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Nowoczesna eksploatacja, diagnostyka, monitoring i serwis-łożysk tocznych w napędach elektrycznych – laboratorium Instytutu Układów Elektromechanicznych i Elektroniki Pizemysłowej Politechniki Opolskiej w Opolu</li> <li>2) Utworzenie nowoczesnych stanowisk badawczych materiałów budowlanych w Laboratorium Materiałów Budowlanych Wydziału Budownictwa Politechniki Opolskiej, spełniających wymogi laboratorium akredytowanego przy PCA</li> <li>3) Rozwój badań naukowych, prac rozwojowych i innowacyjnych na rzecz zrównoważonego rozwoju przedsiębiorstw województwa opolskiego przez utworzenie na Politechnice Opolskiej laboratorium analiz instrumentalnych w inżynierii środowiska i energetyce</li> <li>4) Utworzenie nowoczesnego stanowiska badawczego do badania układów napędowych pojazdów drogowych i rolniczych spełniającego wymogi określone w PN oraz w certyfikacie TUV na Politechnice Opolskiej</li> <li>5) Optymalizacja parametryczna obróbki skrawaniem materiałów trudnoobrabialnych z uwzględnieniem kryterium jakości technologicznej warstwy wierzchniej – wyposażenie laboratorium Katedry Inżynierii i Bezpieczeństwa Pracy Politechniki Opolskiej w Opolu</li> <li>6) Innowacyjne laboratorium do badań materiałów metalowych przy obciążeniach statycznych na Politechnice Opolskiej</li> <li>7) Laboratorium nieinwazyjnej diagnostyki procesów i urządzeń ciepłno-przepływowych w Politechnice Opolskiej.</li> </ol>	7	5 384,2
3.	Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Nysie	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Regionalne Centrum Transferu Wiedzy i Technologii Innowacyjnych przy PWSZ w Nysie</li> <li>2) Zakup urządzeń i niezbędnego wyposażenia do świadczenia nowych usług dla biznesu przez Regionalne Centrum Transferu Wiedzy i Technologii Innowacyjnych przy PWSZ w Nysie</li> </ol>	2	5 976, 8

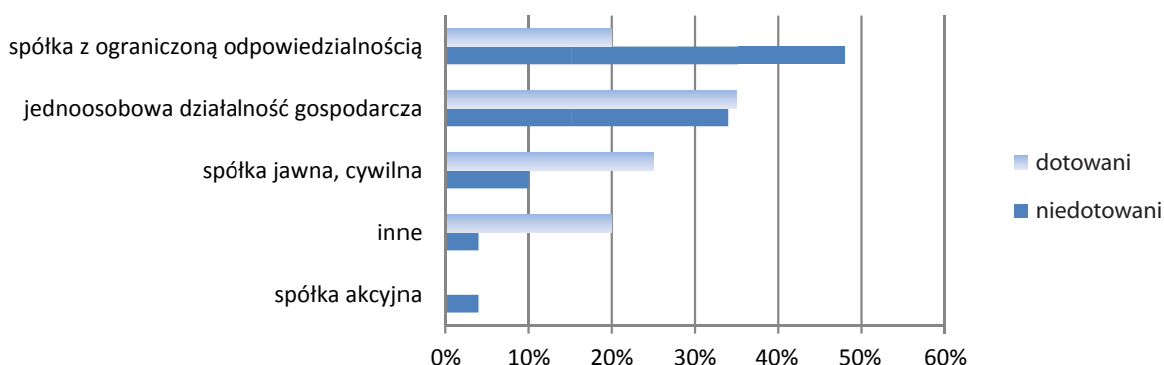
Lp.	Beneficjent	Nazwa projektu	Liczba skontrolowanych projektów	Wartość dofinansowania ze środków EFRR skontrolowanych projektów [tys. zł]
4.	Izba Rzemieślnicza w Opolu	1) Przebudowa budynku Izby Rzemieślniczej w Opolu na potrzeby Branżowego Centrum Biznesu świadczącego kompleksowe usługi wspierające sektor budowlany 2) Przebudowa budynku Izby Rzemieślniczej w Opolu w celu utworzenia Rzemieślniczego Inkubatora Przedsiębiorczości przy Branżowym Centrum Biznesu	2	2 153,2
5.	BerBud Firma Budowlano-Remontowa	Budowa placówki zapewniającej całodobową opiekę osobom w podeszłym wieku w oparciu o innowacyjne rozwiązania technologiczne i opiekuńczo-lecznicze wypracowane z jednostką B-R	1	1 742,1
6.	B.C.B Brzeskie Centrum Budowlane Brzeg	Wzrost konkurencyjności firmy poprzez zakup innowacyjnej łatwo przestawnej wytwórni betonu	1	1 540,0
7.	Przedsiębiorstwo Produkcyjno-Handlowo-Usługowe „LSPOL”	1) Wprowadzenie innowacyjnych technologii pozyskiwania drewna 2) Proekologiczny model pozyskiwania i zrywki drewna z zastosowaniem innowacyjnych technologii	2	2 431,6
8.	Przedsiębiorstwo Produkcyjno-Handlowo-Usługowe „STALMET”	1) Linia technologiczna do wstępnej obróbki blach grubych 2) Wdrożenie modułowego systemu cięcia laserowego z synchronizowaną numerycznie prasą krawędziową	2	2 584,4
9.	JG Murawski s.c.	Uruchomienie innowacyjnego systemu produkcji i dystrybucji produktów garmażeryjnych w Kędzierzynie-Koźlu	1	429,7
10.	Przedsiębiorstwo Handlowo-Usługowe „M.M”	Wdrożenie innowacji procesowej dotyczącej systemu budowlano-geodezyjnego wraz z zakupem niezbędnych środków trwałych	1	2 974,7
11.	Przedsiębiorstwo Produkcyjno-Usługowo-Handlowe „AUTO-SAD”	Utworzenie innowacyjnej i proekologicznej stacji paliw w Praszcze	1	669,3
12.	Agencja Informatyczna Sprinter s.c.	1) Rozbudowa teleinformatycznego laboratorium B+R w Opolu dla elektrowni wiatrowych 2) Rozbudowa teleinformatycznego laboratorium B+R w Opolu dla mikrowiatraków 3) Rozbudowa teleinformatycznego laboratorium B+R w Opolu w zakresie rozwiązań pomiarowych i teleinformatycznych dla branży OZE 4) Wdrożenie innowacyjnej usługi pomiaru prędkości wiatru przy współpracy z jednostką B+R	4	2 199,1

### 4.3. Wyniki badania ankietowego

Ankieta dotycząca wspierania innowacyjności w województwie opolskim skierowano do dwóch grup respondentów: przedsiębiorców, którzy uzyskali dofinansowanie (20 pytań ankietowych) oraz przedsiębiorców, których wnioski zostały odrzucone na etapie naborów (27 pytań ankietowych). Ankieta w zakresie tematycznym 18 pytań była niemal identyczna dla obu grup i dotyczyła form wspierania innowacyjności w województwie opolskim, pozostałe pytania wynikały z faktu przyjęcia lub odrzucenia wniosku o dofinansowanie oraz profilu działalności. Ze względu na szczegółowość ankiety nie zawsze otrzymano odpowiedzi pozytywne **tak** lub negatywne **nie**, często wybierano również odpowiedź **nie wiem**.

Wykres nr 2

Formy prawne firm ankietowanych

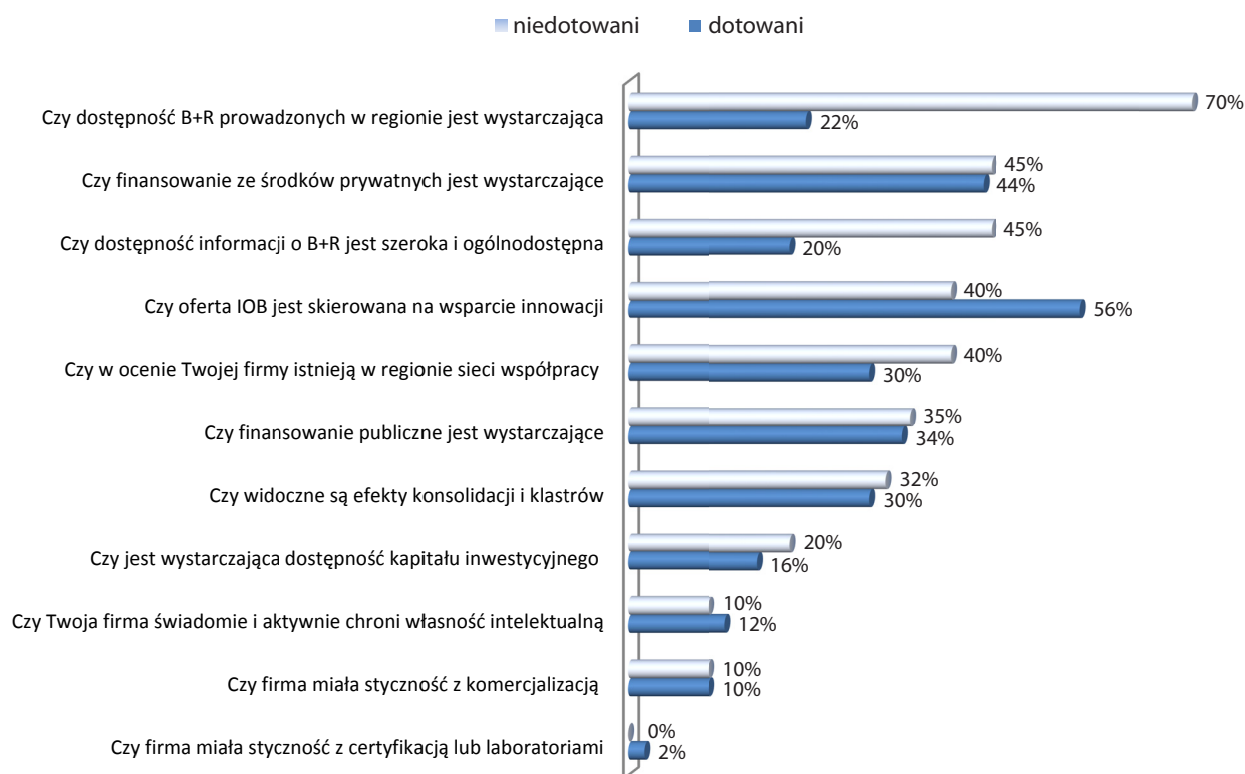


Źródło: Opracowanie własne NIK.

Ankieta była anonimowa, a jej wypełnienie i odesłanie do NIK było dobrowolne. Uzyskano 70 wypełnionych ankiet, tj. 22% ogółu ankietowanej populacji 319 wysłanych ankiet. Większa reprezentatywność badania charakteryzowała firmy dotowane, ponieważ uzyskano 50 wypełnionych ankiet (na 171 ankiet wysłanych, tj. 29%). Mniejsza reprezentatywność odpowiedzi charakteryzowała firmy niedotowane, ponieważ uzyskano 20 wypełnionych ankiet (na 148 ankiet wysłanych, tj. 14%).

Poziom braku pewności w wyborze odpowiedzi był zróżnicowany. W 15 pytaniach na zadane 27 pytań firmy niedotowane mogły wybrać odpowiedź nie wiem i często taką odpowiedź wybierały (najczęściej w pytaniu o dostępność usług B+R w woj. opolskim, w 70% wybranych odpowiedzi).

Wykres nr 3

Porównanie odpowiedzi niezdecydowanych: *nie wiem*

Źródło: Opracowanie własne NIK.

W 12 pytaniach na 20 zadanych pytań firmy dotowane mogły wybrać odpowiedź nie wiem, ale wybierały ją rzadko (najczęściej w pytaniu o to, czy oferta sektora instytucji otoczenia biznesu jest skierowana na wsparcie innowacji, w 56% wybranych odpowiedzi). Skala zaangażowania w wypełnienie ankiety mierzona brakiem zaznaczonej odpowiedzi na niektóre pytania wyniosła: 8 przypadków w populacji firm dotowanych oraz 25 przypadków w populacji firm niedotowanych. Firmy, które uzyskały dofinansowanie, wyrażały większą skłonność do umieszczenia w odpowiedziach ankietowych ocen opisowych niż firmy niedotowane.

### Badania i rozwój

Działalność badawczo-rozwojową w zorganizowanej formie odrębnego działu w czasie sporządzania ankiety prowadziło 29% respondentów, to więcej niż na etapie aplikowania o dotację, wtedy 17% firm wskazało na taką działalność. W badanej grupie 71% firm nie miało wyodrębnionego działu badawczo-rozwojowego. Usługi badawczo-rozwojowe nabyło 24% ankietowanych, w tym 21% w ramach realizowanego projektu w programie regionalnym, a 54% firm nie nabywała takich usług. Z perspektywy firm dostępność usług i prac badawczo-rozwojowych prowadzonych w regionie była wystarczająca dla 23% ankietowanych, przeciwnego zdania było 41% firm. Informacja o badaniach i pracach badawczo-rozwojowych była ogólnodostępna i szeroka dla 14% firm, 59% ankietowanych było przeciwnego zdania.

## Źródła finansowania

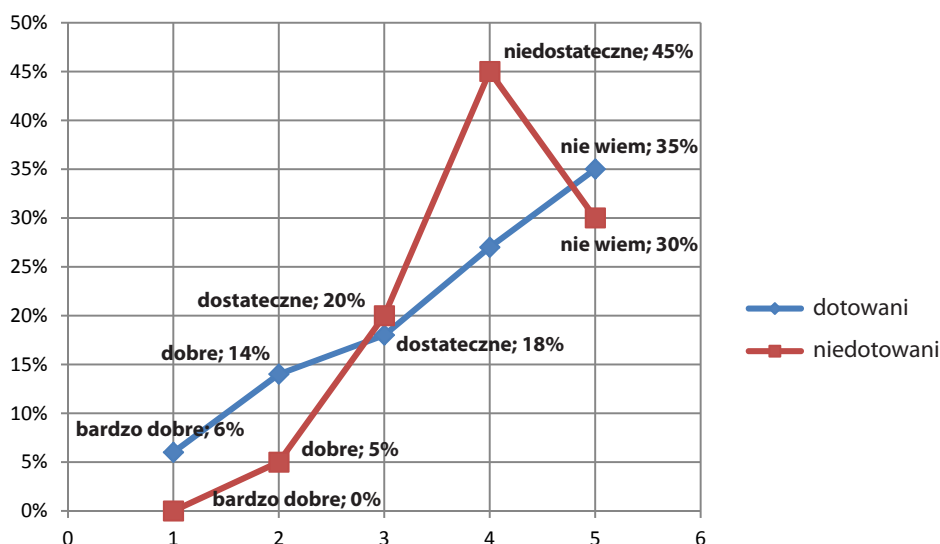
Publiczne źródła finansowania badań naukowych oraz wdrożeniowych odbywało się na poziomie wystarczającym zdaniem 21% firm, na niewystarczającym zdaniem 44% firm. Prywatne źródła finansowania badań naukowych oraz wdrożeniowych odbywało się na poziomie wystarczającym zdaniem 21% firm, na niewystarczającym zdaniem 34% firm. Kapitał inwestycyjny był dostępny w działalności innowacyjnej dla 24% firm, przeciwnego zdania było 59% respondentów.

## Sieci współpracy

Istnienie sieci współpracy przedsiębiorstw, instytucji naukowych i jednostek samorządu terytorialnego odnotowało 37% firm, przeciwnego zdania było 30% firm. Sieci współpracy pomiędzy firmami, instytucjami naukowymi i samorządami terytorialnymi były częściej doceniane przez firmy dotowane niż firmy niedotowane.

Wykres nr 4

Skala ocen funkcjonowania sieci współpracy



Źródło: Opracowanie własne NIK.

Według jednej opinii: *jednostki naukowe to trudny partner do współpracy, nie są przygotowane do tego i jest opór po ich stronie*. Funkcjonowanie sieci współpracy przedsiębiorstw, instytucji naukowych i jednostek samorządu terytorialnego oceniano: bardzo dobrze (4%), dobrze (11%), dostatecznie (19%), niedostatecznie (31%). Wiedza firm na temat sieci współpracy w woj. opolskim nie była wystarczająca, co mogło mieć wpływ także na skuteczność w składaniu wniosków o dotacje.

## Instytucje otoczenia biznesu

Oferta sektora instytucji otoczenia biznesu (IOB) w regionie w ocenie firm była skierowana na wsparcie innowacji dla 17% ankietowanych, nie była na to skierowana w opinii 33% firm. Oferta instytucji otoczenia biznesu (IOB) dla wsparcia innowacji zebrała dość krytyczne oceny. Odnotowano wsparcie w formie *opracowywania projektów zastosowania innowacyjnych technologii w przedsiębiorstwach lub usług doraźnych*. W jednej z ocen wskazano, że IOB skupiają się przede wszystkim na realizacji programów stażowych, tj. *pracownikach naukowych w przedsiębiorstwach; uczelnie wyższe oraz instytucje otoczenia biznesu współfinansują jedynie etap działalności innowacyjnej polegający na identyfikacji problemów i możliwości zaproponowania ewentualnych rozwiązań*

(np. staże, audyty). W kolejnej opinii IOB wspierała innowacje w zakresie szkoleniowo-doradczym, bardzo teoretycznym. W ankiecie była również opinia skrajna: instytucje otoczenia biznesu nie posiadają prawie żadnych instrumentów wsparcia. Efekty konsolidacji branżowej i inicjatyw klastrowych były widoczne dla 21% firm, nie były widoczne dla 46% firm. Organizacyjne powiązania biznesowe w formie konsolidacji czy klastrów nie znalazły uznania w opinii ankietowanych. Inicjatywy klastrowe i branżowe realizują działania głównie na zasadzie „podziwiania dobrych praktyk” nierzadko połączonych z wyjazdami integracyjnymi; brak działań związanych z zapewnieniem takich powiązanych ściśle z branżą elementów, jak np. bezpłatne doradztwo branżowe i poradnictwo prawne, częste spotkania z różnymi ekspertami z branży, w tym w szczególności w czasie zmian przepisów prawnych. Zauważano także, że w regionie brakuje oferty specjalizującej się w problemach sektora meblarskiego.

### Własność intelektualna i komercjalizacja badań

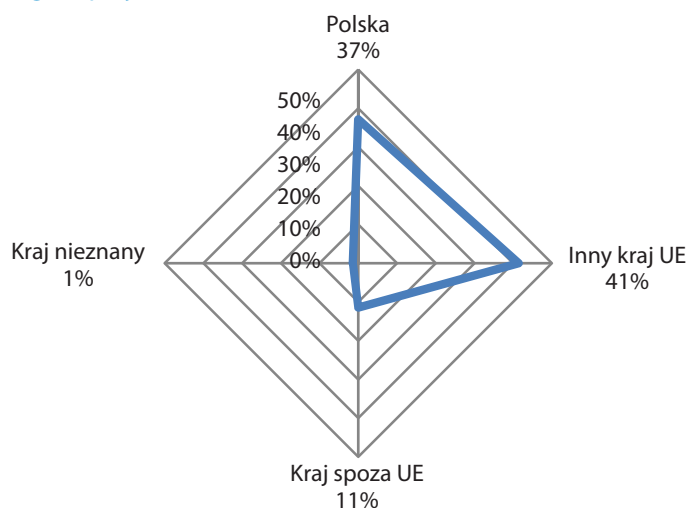
Zastosowania badań naukowych i prac rozwojowych w gospodarce oraz ochrona praw własności intelektualnej znalazły znaczące miejsce w ocenach ankietowanych. Jedną z opinii wskazywała na zbyt małą dostępność fachowców z zakresu komercjalizacji. Jedną z opinii wskazała na brak wystarczającej liczby akredytowanych laboratoriów, a te, które istnieją nie mają możliwości wykonywania potrzebnych badań kiedy [zaistniała] konieczność realizacji badań w województwach ościennych. Brak wystarczającej liczby działań w regionie nastawionej na współfinansowanie wdrożenia rozwiązań innowacyjnych do przedsiębiorstw, np. zakup maszyn, pierwsza produkcja, badania, certyfikacja i akredytacja wyrobów. Styczność z akredytowanymi laboratoriami lub z certyfikacją technologii miało 57% firm, brak takiej styczności odnotowano w 41% opinii. Styczność z komercjalizacją wyników badań naukowych lub prac rozwojowych odnotowało 37% firm, brak takiej styczności odnotowało w 53% opinii. Świadomie i aktywnie chroniło własność intelektualną 66% respondentów, 21% było przeciwnego zdania.

### Kraje pochodzenia wdrażanych technologii

Kraj pochodzenia dla wdrażanych w firmach technologii w projekcie lub poza projektem to: Polska (37%), inny kraj Unii Europejskiej (41%), kraj spoza UE (11%) lub kraj nieznany (1%). Skłonność do zakupu zagranicznej technologii innowacyjnej wśród dotowanych projektów była bardziej znacząca niż dla firm niedotowanych.

Wykres nr 5

Kraje pochodzenia technologii w projektach



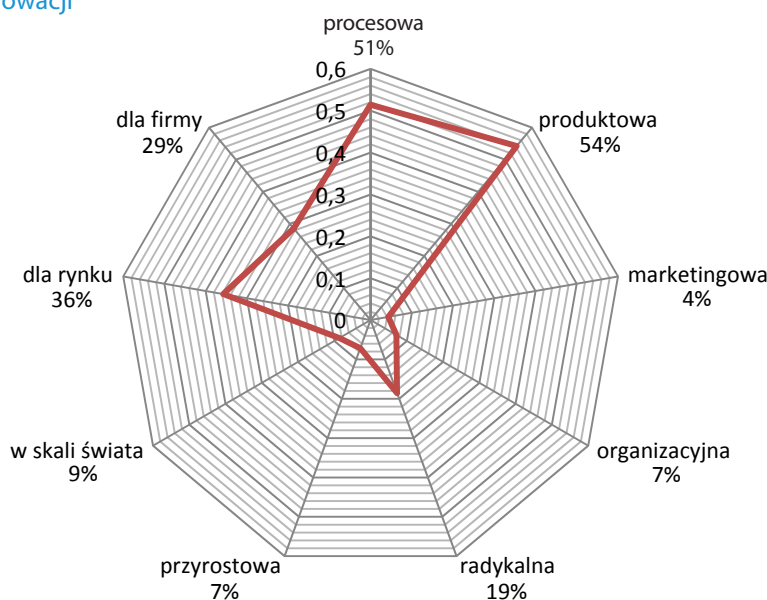
Źródło: Opracowanie własne NIK.

## Wdrażane typy innowacji

Wdrożone formy innowacji w dotowanych i niedotowanych projektach łącznie to innowacja: procesowa (51%), produktowa (54%), marketingowa (4%), organizacyjna (7%), radykalna (19%), przyrostowa (7%), w skali świata (9%), dla rynku (36%), dla firmy (29%). Dofinansowanie projektów miało bezpośredni wpływ na typy wdrażanych innowacji. Firmy, które uzyskały dofinansowanie w postępowaniu konkursowym, wykazywały więcej cech proinnowacyjnych i były lepiej przygotowane organizacyjnie do wdrażania innowacji niż firmy niedotowane. Innowacje były także realizowane *własnym potencjałem ludzkim i technicznym, wspierane zakupami u partnerów zagranicznych*. W kolejnej opinii wskazano, że firma *współpracuje z wieloma jednostkami naukowymi; różnie ocenia ich możliwości; na razie to firma [sama] jest inicjatorem większości innowacji*. Proinnowacyjne nastawienie wśród dotowanych firm nie zawsze obejmowało skłonność do ryzyka gospodarczego związanego z wdrażaniem innowacyjnych produktów na krajowym rynku.

Wykres nr 6

Typy wdrażanych innowacji



Źródło: Opracowanie własne NIK.

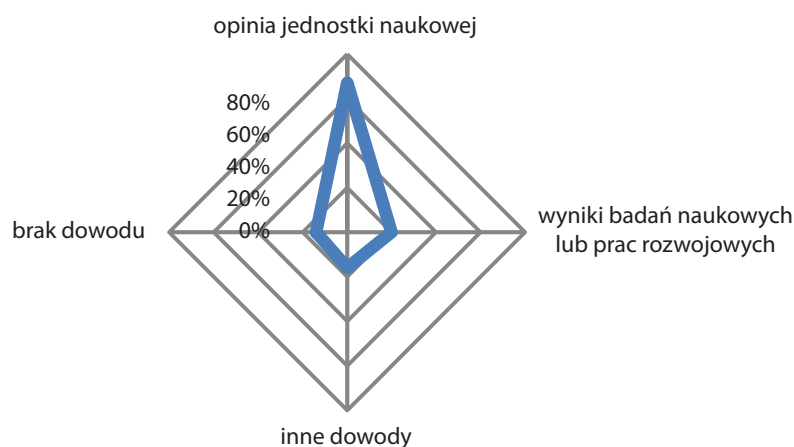
Wśród firm dotowanych pojawiły się opinie, że *przedsiębiorcy nie są skłonni do ponoszenia ryzyka B+R; oczekuje się, że to ryzyko powinny ponosić uczelnie, IBR, ale na prace zamawiane przez biznes*. Wadą funkcjonujących rozwiązań z finansowaniem UE jest [nastawienie] „skazani na sukces”. W sytuacjach kiedy współpracująca instytucja lub naukowiec się nie sprawdza i tak trzeba wykazać sukces, ponieważ w przeciwnym razie firma naraża się na zwrot środków.

## Dowody na innowacyjność

Dowody na innowacyjny charakter dotowanego projektu to były: opinia jednostki naukowej (67%), wyniki badań naukowych lub prac rozwojowych (20%), inne dowody (16%), brak dowodu (14%). Jedna z ankiet w części opisowej wskazywała na dużą samodzielność beneficjenta w prowadzeniu badań: *jesteśmy zdolni sami podjąć badania rozwojowe, ale też zapraszamy do współpracy i podpisaliśmy stosowne umowy z placówkami uniwersyteckimi*. Inna opinia wskazała *własne dowody testowe oraz współpracę z Politechniką Opolską i Politechniką Częstochowską*. Dowodów dostarczali również sami beneficjenci poprzez *znajomość rynku lub wdrażany projekt*.

## Wykres nr 7

## Dowody na innowacyjność w firmach dotowanych



Źródło: Opracowanie własne NIK.

### Procedury naboru

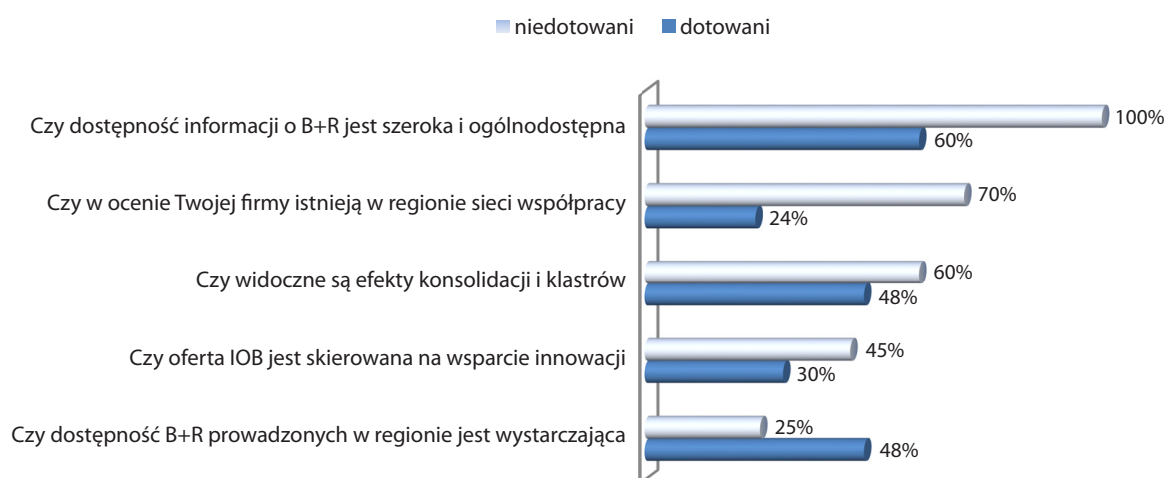
Długotrwała procedura naboru (np. powyżej 12 miesięcy) nie spowodowała niezrealizowania pierwotnie planowanych innowacji dla 84% dotowanych firm, ale dla 10% spowodowała taki skutek. Pomimo odrzucenia wniosku o dofinansowanie firmy realizowały wnioskowany projekt: w całości (20%) lub w części (35%). Nie realizowało projektu 45% firm odrzuconych w konkursie. Wśród ankietowanych w niemal wszystkich naborach na 8 naborów przeprowadzonych w działaniu wystąpiły odrzucenia projektów (poza naborem nr 5). Na etapie oceny formalnej odpadła znaczna część firm (55%), pozostali po ocenie merytorycznej I stopnia (10%) i II stopnia (25%). Zmiany procedur nakładały dodatkowe obowiązki na etapie oceny formalnej zdaniem 30% ankietowanych, 25% było odrębnego zdania. Dla 35% firm niedotowanych było to istotne utrudnienie lub też wystąpiły inne przesłanki utrudniające. Czas aplikowania nie wpłynął bezpośrednio na efekty wdrażania innowacji, ale odnotowano wpływ pośredni. Długotrwała procedura naboru (np. powyżej 12 miesięcy) nie spowodowała braku realizacji innowacji w jej pierwotnym kształcie dla 84% ankietowanych, ale wystąpiły takie przypadki (dla 10% ankietowanych). W jednym przypadku zmiana zakresu innowacji polegała na zakupie urządzeń z okazijną ceną oraz bardzo krótki czas oczekiwania. W innym przypadku w ankiecie odnotowano ryzyka innowacyjne: zmiana zakresu innowacji polegała na zakupie urządzeń o wyższej technologii inwestycji, [zaangażowano] większe środki własne, co spowodowało zachwianie płynnością, bo cena produktu pozostała bez zmian; proces trwał ponad 24 miesiące. Za ryzyko również uznano, że pomimo znacznego wzrostu jakości produktów nasz rynek krajowy nie jest całkowicie zainteresowany takimi [innowacyjnymi] produktami, jednak eksport jak najbardziej wzrósł; niestety cena nadal jest wyznacznikiem. Zmiana zakresu innowacji wynikała również z powodów proceduralnych, z konieczności odwoływania się od decyzji i zmiany harmonogramu realizacji. Zmiana zakresu innowacji polegała w innym projekcie na istotnych zmianach w specyfikacji technicznej zakupionej maszyny produkcyjnej, która pierwotnie miała inne zastosowanie niż finalne. Biurokratyzacja procesu aplikacyjnego była odnotowana w jednej z opinii: wymogi biurokratyczne przeprowadzenia projektu przekraczają granice zdrowego rozsądku. W innej uznano, że procedura pozyskiwania środków z punktu widzenia małych i średnich przedsiębiorstw jest skomplikowana

*i czasochłonna. Czynnikiem czasu ogrywał w opiniach znaczenie: przedsiębiorstwa z branży MSP działają w dynamicznym otoczeniu; muszą dostosować się do rynku, na którym funkcjonują, a zmienność potrzeb finansowania innowacji jest bardzo duża; procedury pozyskiwania środków powinny być mniej skomplikowane, czas krótszy, a przedsiębiorca powinien mieć dostęp do grona doradców, a nie być sam pozostawiony sobie.*

Firmy, które nie otrzymały dofinansowania, wyrażały rozczarowanie udzieloną pomocą, sposobem informowania i nadmierną biurokracją, ale dostrzegały również swoje błędy. Firmy odrzucone oczekiwałyby większej pomocy i informacji na etapie aplikowania, przy mniejszej ilości dokumentów i dłuższym czasie na składanie wniosków i korekt. Firmy wskazywały również *brak logiki, niejasność sformułowanych pytań, skomplikowane wnioski, niejasne wyjaśnienia konsultanta, niejasne definicje, małą elastyczność i kreatywność w ocenie wniosków*. Firmy ankietowane sugerowały w opiniach opisowych, aby nie odrzucać wniosków na etapie oceny formalnej, jeśli wniosek w ocenie merytorycznej pozwala uzyskać wysoką ocenę rozwiązań innowacyjnych. W jednej z opinii ankietowanych stwierdzono także, że *zmiana kryteriów oceny wniosków naraża beneficjentów na koszty*. Niedoświadczeni beneficjenci zauważali także brak zaangażowania i wiary w powodzenie po swojej stronie (np. po stronie współników w firmie). Podkreślano, że błędy formalne nie miały wpływu na część merytoryczną, co stanowiło nadmierny formalizm: *gdyby wnioski złożyli odkrywcy typu Nobla czy Łukasiewicza, polegliby ze swoimi wnioskami na etapie formalnym*. W innej opinii stwierdzono, że *bardzo wiele innowacyjnych pomysłów trudno wdrożyć ze względu na brak środków; uzyskanie dofinansowania nawet niewielkich kwot jest trudne, ponieważ wnioski są bardzo skomplikowane i rozbudowane wbrew logice*.

Ankietowani w ocenach opisowych wyrażali w kilku przypadkach brak zaufania do osób oceniających, a nawet używali określeń o braku kompetencji. Autor jednej z opinii wnioskował o odsunięcie od oceny formalnej urzędników i zastąpienie ich w komisji oceny *fachowcami, co zmniejszyłoby ryzyko korupcji, o którą podejrzewa się urzędników rozpatrujących wnioski formalnie*. W jednej z opinii o odrzuceniu wniosku zadecydował *błąd programu komputerowego podczas edycji dokumentów w instytucji oceniającej*. Wśród firm odrzuconych znalazła się również opinia, że należałoby *sprawdzić realizację przez firmy, które otrzymały dotacje, czy zrealizowały przez 3 letni lub 5 letni zakładane wskaźniki, które deklarowały (np. liczbę gości)*. Ta sama opinia zawierała stwierdzenie, że *wybudowano w ramach inkubatora market*. Instytucji oceniającej wnioski jedna z opinii zarzucała nawet *bałagan i brak kompetencji*. Podkreślono również nadmierne znaczenie rezultatu w postaci zatrudnienia w projekcie (*choćby tylko na krótki okres*). Na uwagę zasługuje również opinia *o rezygnacji z realizacji projektu w zakresie i formie przedstawionej we wniosku o dofinansowanie*. Niedoświadczony beneficjent zauważył *nieprzystosowanie definicji innowacyjności do sfery usług, przez to odrzucony wniosek został... ośmieszony; osoby pracujące w [instytucji oceniającej] same... nie rozumiały na czym polega innowacyjność*. Jedna z opinii wyrażała zdziwienie dotacją dla instytucji kościelnej.

## Wykres nr 8

Informacja o pracach B+R i współpraca sieciowa: odpowiedzi negatywne *nie*

Źródło: Opracowanie własne NIK.

Żadna z odrzuconych w naborze firm nie stwierdziła powszechności dostępu do informacji na temat prac typu B+R w regionie. W jednej z opinii stwierdzono, że *procedury naboru uniemożliwiają samodzielną realizację złożenia wniosku, bez wsparcia instytucji otoczenia biznesu [jest to] wręcz niemożliwe*. Oferta instytucji otoczenia biznesu zdaniem jednego z ankietowanych *nie jest skierowana na wsparcie; jest ukierunkowana na firmy produkcyjne, a nie usługowe, świadczące usługi dla ludności*. Inny niedoszły beneficjent stwierdził, że *nie było spotkań na obszarze województwa*.

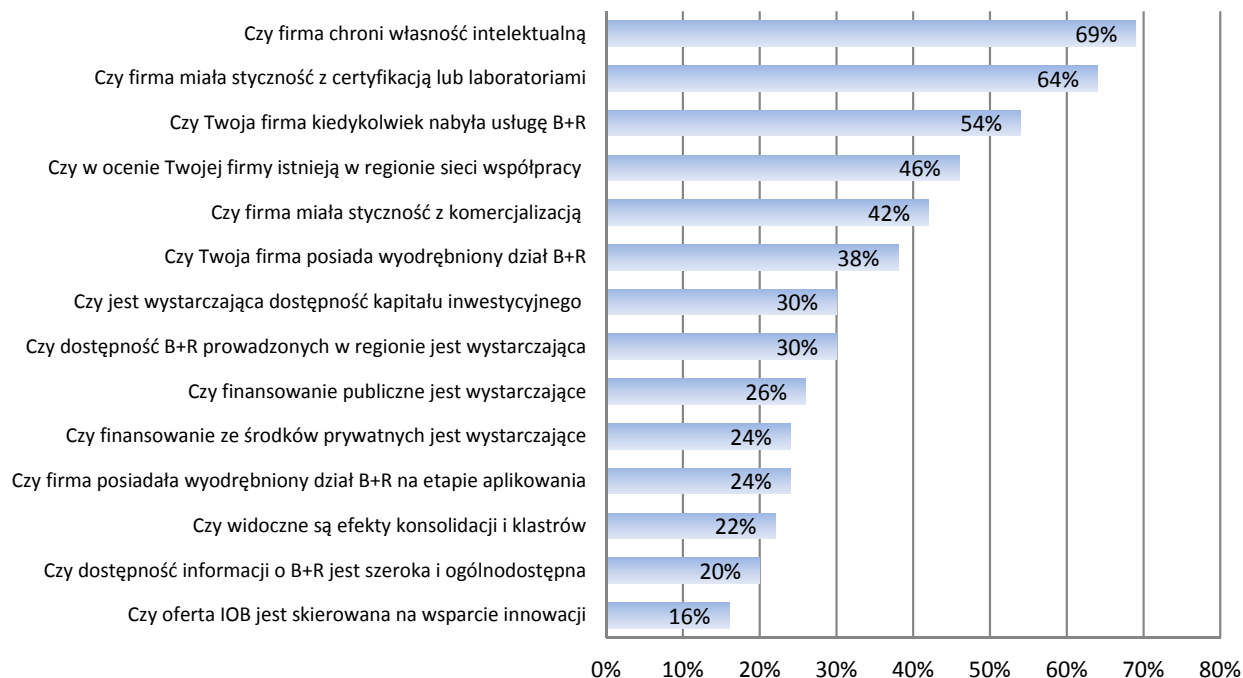
### Klasyfikacja działalności

Brak dofinansowania stanowił barierę we wdrażaniu innowacji w regionie. Przedsiębiorcy, którzy nie uzyskali dotacji na innowacje, w większości nie posiadali rozbudowanej formy prawnej, a ich projekty były odrzucane głównie na etapie oceny formalnej. Formy prawne działalności firm niedotowanych nie wskazały wśród ankietowanych spółki akcyjnej, przeważały formy osobowe (60% to spółka jawna lub cywilna i jednoosobowa działalność gospodarcza) nad formami nieosobowymi (20% to spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, 20% inne formy). Wśród firm niedotowanych dominowały według profilu działalności gospodarczej, klasyfikacji PKD i opisu, firmy usługowe (11) nad produkcyjnymi i budowlanymi (6), w 3 przypadkach brakowało opisu. Nie były to firmy tzw. wysokich technologii (tj. produkcja statków powietrznych i kosmicznych, produkcja wyrobów farmaceutycznych, produkcja maszyn biurowych i komputerów, produkcja sprzętu i urządzeń radiowych, telewizyjnych i komunikacyjnych, produkcja instrumentów medycznych, precyzyjnych i optycznych, zegarów i zegarków).

## Prezentacja graficzna uzyskanych odpowiedzi od ankietyowanych przedsiębiorców

Wykres nr 9

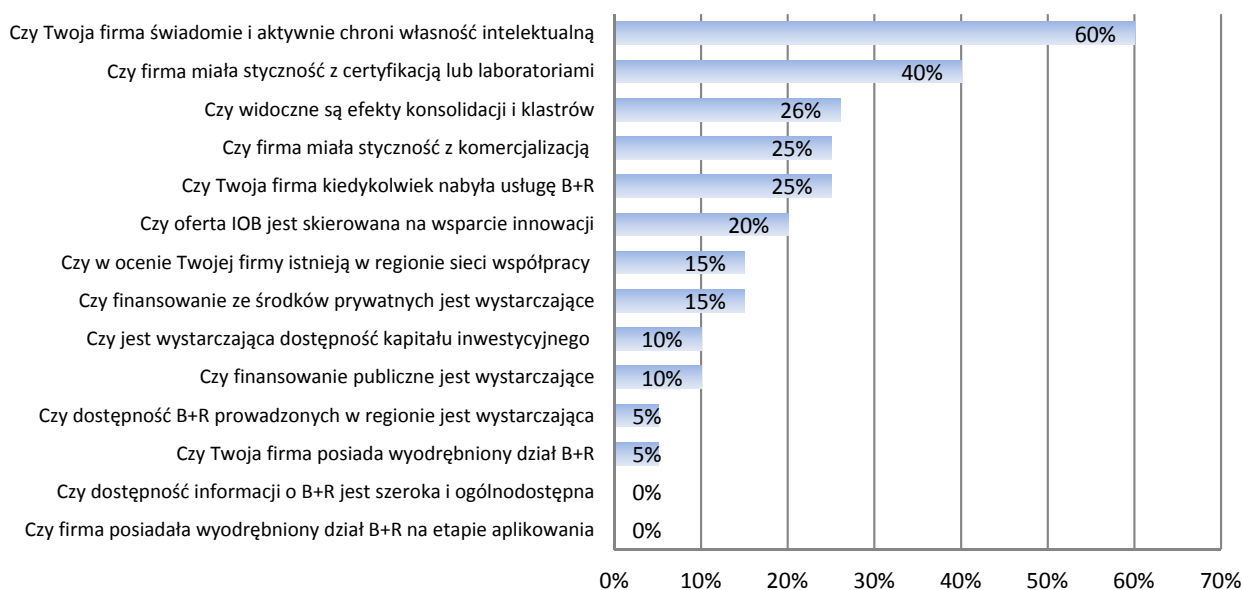
Firmy dotowane: hierarchia odpowiedzi pozytywnych tak



Źródło: Opracowanie własne NIK.

Wykres nr 10

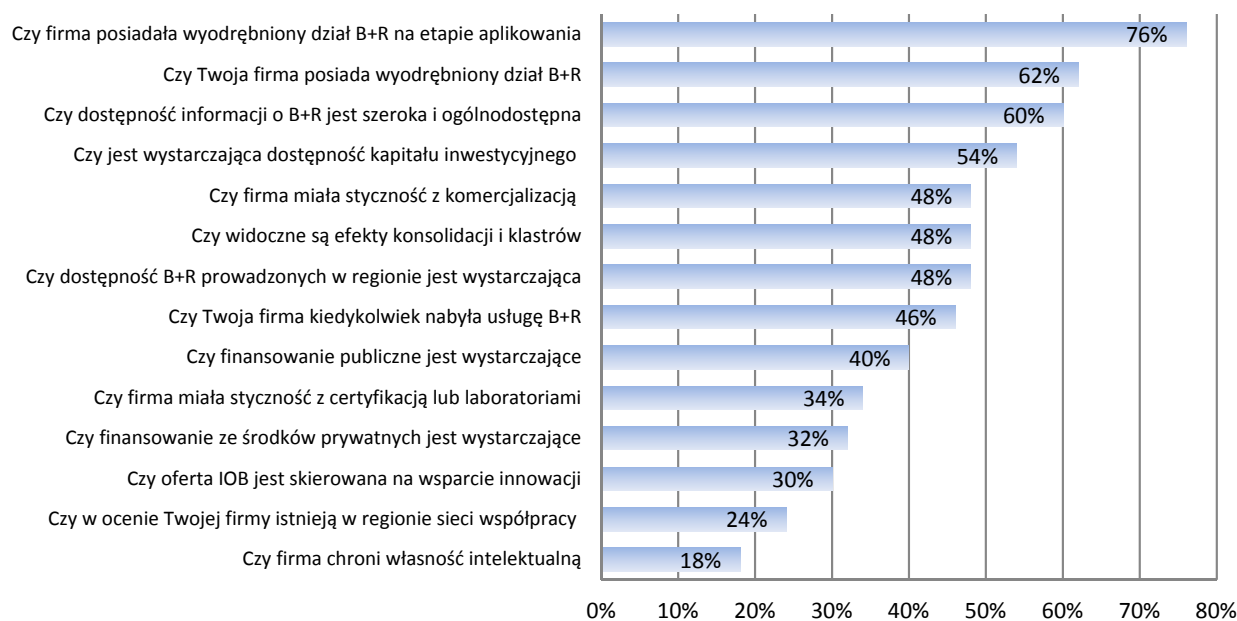
Firmy niedotowane: hierarchia odpowiedzi pozytywnych tak



Źródło: Opracowanie własne NIK.

Wykres nr 11

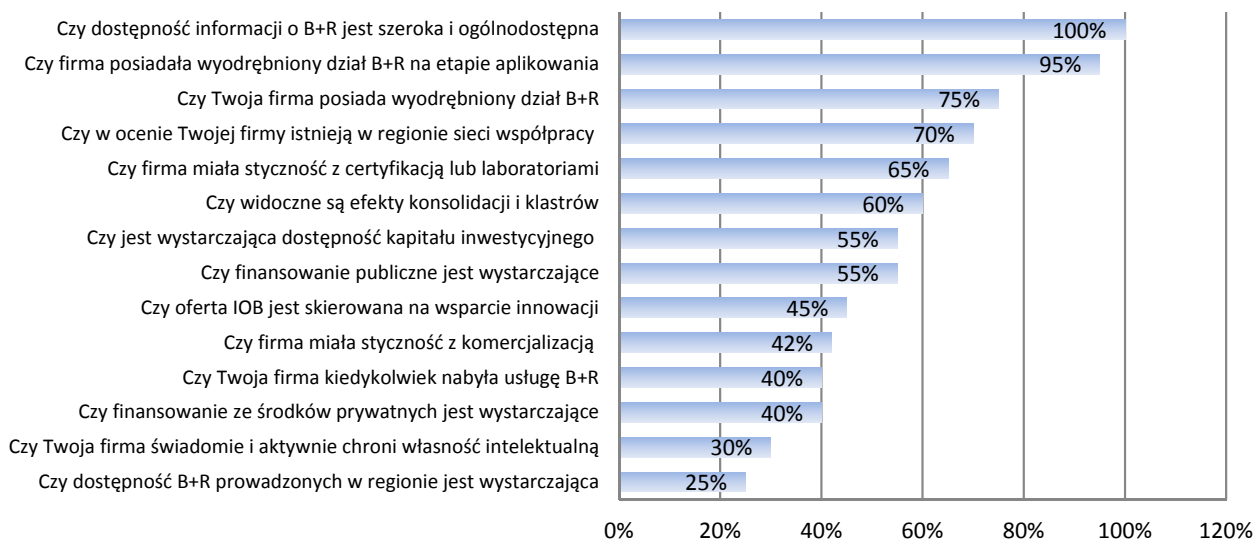
Firmy dotowane: hierarchia odpowiedzi negatywnych *nie*



Źródło: Opracowanie własne NIK.

Wykres nr 12

Firmy niedotowane: hierarchia odpowiedzi negatywnych *nie*



Źródło: Opracowanie własne NIK.

#### 4.4. Opis europejskiej metodologii pomiaru innowacyjności

Problem pomiaru innowacyjności jest w ostatnich latach przedmiotem intensywnych analiz. Ze względu na dynamikę zmian definicji pojęcia innowacyjności, stale zmienia się również zestaw wskaźników używanych do jej pomiaru. Do popularnych wskaźników innowacyjności gospodarki, stosowanych również w opracowaniach GUS należą m.in.: relacja nakładów budżetowych i nakładów przedsiębiorstw na działalność B+R do PKB, udział przedsiębiorstw prowadzących działalność innowacyjną w ogólnej liczbie przedsiębiorstw przemysłowych, udział produkcji sprzedanej wyrobów nowych i zmodernizowanych w produkcji sprzedanej wyrobów w przemyśle czy liczba wynalazków zgłaszanych do ochrony patentowej. Na podstawie wartości pojedynczych wskaźników trudno rzecz jasna miarodajnie wnioskować o stopniu innowacyjności państw czy regionów. Z tego względu trwają poszukiwania syntetycznej metodologii mierzenia innowacyjności, pozwalającej na skuteczne porównywanie na poziomie międzynarodowym czy regionalnym.

Najbardziej zaawansowana metodologicznie i najczęściej wykorzystywana jest propozycja Komisji Europejskiej, stosowana od 2000 roku w raportach **European Innovation Scoreboard**. Metodologia badania oparta jest na pomiarze czynników stymulujących wzrost poziomu innowacyjności oraz wskaźników pozwalających stwierdzić, jakie są efekty działań proinnowacyjnych. Zestaw wskaźników innowacyjności ulega ciągłym, praktycznie corocznym modyfikacjom, co spowodowane jest m.in. trendami rozszerzania zakresu pojęcia innowacyjności poza sektory przedsiębiorstw przemysłowych i B+R, czy uwzględniania innowacji organizacyjnych i marketingowych.

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**. Sprawozdania RIS były publikowane w latach 2002, 2003, 2006, 2009, 2012 oraz 2014. Występujący na poziomie regionów państw rozszerzonej UE brak danych statystycznych, które byłyby kompatybilne ze wskaźnikami przyjętymi w *European Innovation Scoreboard*, jest poważnym ograniczeniem możliwości miarodajnego stosowania tej metodologii do oceny porównawczej innowacyjności regionów w całej UE. Nie mniej jednak metodyka RIS wykorzystuje wybrane wskaźniki zastosowane w EIS, które są dostępne na poziomie regionalnym NUTS2. Podobnie jak w przypadku EIS również zestaw wskaźników mierzących poziom innowacyjności na poziomie regionalnym i wykorzystywanych w metodologii RIS ulega ciągłym modyfikacjom. 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 pewien zestaw 5 wskaźników niezmiennych, tj. wykorzystywanych we wszystkich wersjach RIS. Takimi wskaźnikami są:

- udział osób z wyższym wykształceniem w grupie wiekowej 25–64 (od 2012 r. w grupie wiekowej 30–34 lata),
- udział wydatków publicznych i wydatków 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
- udział zatrudnionych w sektorach przemysłu średnio-wysokiej i wysokiej techniki oraz w sektorach wiodących w liczbie osób ogółem zatrudnionych w przemyśle i usługach.

Dane dotyczące powyższych wskaźników dostępne są bezpośrednio z baz danych Eurostatu.

Pozostałe sześć wskaźników wykorzystanych w najnowszej wersji RIS 2014 nie są bezpośrednio dostępne w bazach danych Eurostatu, ale na podstawie *Community Innovation Survey (CIS)*, czyli Badaniach Wspólnoty na rzecz innowacji. *CIS* to serie badań wykonywanych przez krajowe organy statystyczne państw członkowskich, które mają na celu dostarczenie informacji na temat innowacyjności w różnych sektorach i regionach. Dane z tych badań wykorzystywane są do corocznego *EIS* lub *RIS* i badań naukowych w dziedzinie innowacji. W sierpniu 2013 r. Eurostat udostępnił dane w zakresie *CIS 2010* z 17 krajów członkowskich, w tym Polski dla następujących regionalnych wskaźników innowacyjności wykorzystanych w wersji badania *RIS 2009*, *RIS 2012* oraz *RIS 2014*:

- non R&D Innovation expenditures (%) (wydatki na innowacje niezwiązane z pracami B+R; wskaźnik ten mierzy wydatki innowacyjne nie związane z pracami B+R jako % całości przychodów sektora MŚP),
- SMES innovating in-house (%) (udział % MSP wprowadzających własne innowacje w ogólnej liczbie MSP; wskaźnik ten mierzy stopień wprowadzenia nowych lub całkowicie ulepszonych produktów lub procesów produkcji przez sektor MSP we własnym zakresie),
- innovative SMES collaborating with others (%) (udział % MSP kooperujących w zakresie innowacji w ogólnej liczbie MSP; wskaźnik ten mierzy stopień współpracy sektora MSP w zakresie wprowadzania innowacji),
- product or process innovators (%) (przedsiębiorstwa wprowadzające innowacje produktowe i usługowe jako % ogólnej liczby MSP; wskaźnik ten mierzy poziom technologicznych innowacji jako wprowadzenie nowych produktów (dóbr lub usług),
- marketing and organisational innovators (%) (przedsiębiorstwa wprowadzające innowacje marketingowe i organizacyjne jako % ogólnej liczby MSP; wskaźnik ten mierzy poziom nie technologicznych innowacji sektora MSP),
- sales of new-to-market and new-to-firm innovations (%) (udział % sprzedaży nowych lub zmodernizowanych wyrobów dla rynku i dla przedsiębiorstw w sprzedaży przedsiębiorstw ogółem; wskaźnik ten mierzy przychody ze sprzedaży sektora MSP nowego lub całkowicie ulepszanego produktu jako % od całkowitego przychodu ze sprzedaży).

#### **Wynik badania RIS 2014<sup>149</sup>**

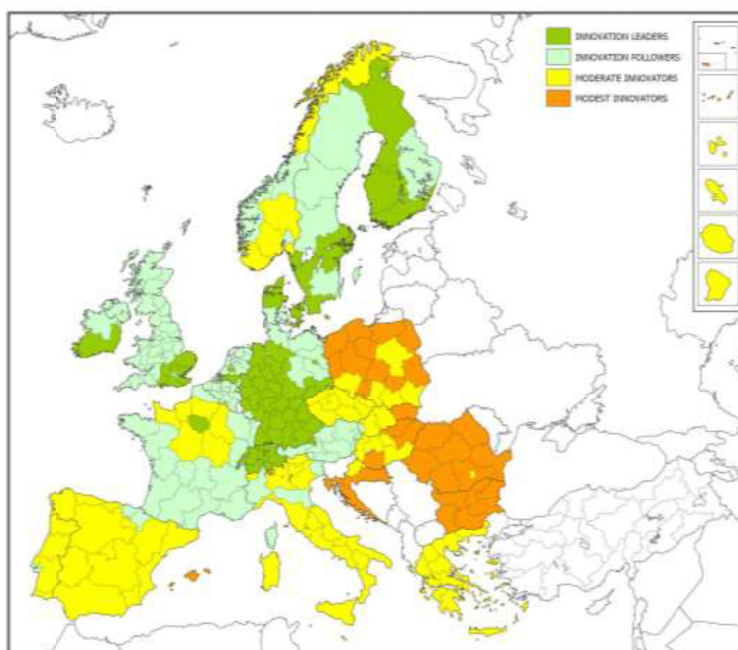
Szósta edycja tablicy wyników innowacyjności regionów stanowi ocenę porównawczą osiągnięć w zakresie innowacji w 190 regionach Unii Europejskiej, Norwegii i Szwajcarii. Tablica wyników innowacyjności regionów towarzyszy tablicy wyników „Unii innowacji” (IUS), która stanowi punkt odniesienia dla innowacyjności na poziomie państw członkowskich. Podczas gdy tablica wyników „Unii innowacji” przedstawia coroczne wskaźniki innowacyjności państw członkowskich, wskaźniki innowacyjności regionalnej są rzadziej spotykane i mniej szczegółowe ze względu na generalny brak danych dotyczących innowacji na poziomie regionalnym. Tablica wyników innowacyjności regionów zapełnia tę lukę i dostarcza danych statystycznych dotyczących innowacyjności regionów. Poprzednie sprawozdania RIS były publikowane w latach 2002, 2003, 2006, 2009 i 2012. Tablica wyników innowacyjności regionów 2014 nie stanowi jedynie aktualizacji *RIS 2012* – wprowadzono do niej pewnie zmiany w zakresie metodyki pomiarów.

<sup>149</sup> <http://ec.europa.eu/enterprise/policies/innovation/policy/regional-innovation>.

### Grupy innowacyjnych regionów

Podobnie jak w przypadku tablicy wyników „Unii innowacji”, gdzie państwa zostały sklasyfikowane wg czterech różnych grup innowacyjności, regiony Europy także sklasyfikowano jako: regionalni liderzy innowacyjności (*regional innovation leaders*, 34 regiony), regiony doganiające liderów (*regional innovation followers*, 57 regionów), regionalni innowatorzy umiarkowani (*regional moderate innovators*, 68 regionów) oraz regionalni innowatorzy o skromnych wynikach (*regional modest innovators*, 31 regionów).

Mapa nr 3



Źródło: *Regional Innovation Scoreboard 2014*.

### Najbardziej innowacyjne regiony znajdują się zazwyczaj w najbardziej innowacyjnych krajach

Mimo że w obrębie poszczególnych krajów występuje pewne zróżnicowanie osiągnięć w zakresie innowacyjności regionów, klasyfikacja regionów ze względu na poziom innowacji odpowiada dość precyzyjnie podziałowi na grupy państw w ramach tablicy wyników „Unii innowacji”. Większość regionalnych liderów innowacyjności oraz regionów doganiających liderów znajduje się w państwach sklasyfikowanych w ramach IUS jako liderzy innowacyjności i państwa doganiające liderów. Natomiast większość regionalnych innowatorów umiarkowanych i innowatorów o skromnych wynikach znajduje się w analogicznie sklasyfikowanych państwach.

W 14 krajach znajdują się regiony należące do dwóch różnych grup innowacyjności, a w czterech – we Francji, w Portugalii, Słowacji i Hiszpanii – regiony zostały zaklasyfikowane do trzech różnych grup innowacyjności, co wskazuje na wyraźne różnice w poziomie innowacji w ramach poszczególnych państw. Jedynie Austria, Belgia, Bułgaria, Czechy, Grecja i Szwajcaria wykazują stosunkową jednorodność, jeśli chodzi o osiągnięcia w zakresie innowacyjności, gdyż wszystkie regiony w tych krajach należą do tej samej grupy wyników.

Wszyscy regionalni liderzy innowacyjności w UE (27 regionów) znajdują się w zaledwie ośmiu krajach Unii: Danii, Finlandii, Francji, Irlandii, Holandii, Niemczech, Szwecji i Wielkiej Brytanii. Oznacza to, że innowacje skoncentrowane są w stosunkowo niewielu obszarach w Europie.

### **W większości regionów wzrost z upływem czasu poziom innowacyjności**

Z analizy siedmioletniego okresu 2004–2010 wynika, że osiągnięcia w zakresie innowacyjności poprawiły się w większości regionów (155 ze 190). W przypadku ponad połowy regionów (106) poziom innowacji wzrósł nawet powyżej średniej unijnej. Jednocześnie osiągnięcia w zakresie innowacyjności pogorszyły się w 35 regionach znajdujących się w 15 krajach. W przypadku czterech regionów wyniki te pogorszyły się bardzo drastycznie – średnio o 10% rocznie.

### **Czynniki innowacji w regionach**

W ramach dodatkowych analiz zbadano wpływ potencjalnych czynników innowacji w regionach. Korzystne warunki dla przedsiębiorczości i innowacji znajdują się w regionach, których mieszkańcy mają bardziej pozytywny stosunek do nowych rzeczy i pomysłów (Europejski Sondaż Społeczny). Regiony z dobrze rozwiniętym systemem dofinansowania ze środków publicznych, o wysokim udziale innowacyjnych spółek otrzymujących w dowolnej formie publiczne wsparcie finansowe, są także bardziej innowacyjne niż regiony, w których mniej przedsiębiorstw otrzymuje takie wsparcie. Ponieważ brak środków finansowych jest jedną z najistotniejszych barier innowacyjności, w regionach, w których brakuje polityki prywatnego finansowania, w promowaniu innowacji istotną rolę może odegrać wsparcie publiczne.

### **Potencjał w zakresie badań i innowacji w regionach dzięki wsparciu finansowemu z UE**

Analiza wykorzystania środków unijnych przeznaczonych na badania i innowacje w ostatnim okresie programowania 2007–2013 wskazuje na rozróżnienie na 5 typów regionów: czołowi beneficjenci programu ramowego (15,85%); czołowi beneficjenci funduszy strukturalnych skoncentrowani na badaniach i rozwoju technologicznym (3,66%); czołowi beneficjenci funduszy strukturalnych specjalizujący się w usługach związanych z innowacjami w biznesie i ich komercjalizacją (6,1%); beneficjenci funduszy strukturalnych w zakresie obu priorytetów RTDI (badań, rozwoju technologicznego i innowacji) zaangażowani w projekty z obu wyżej wymienionych obszarów (3,66%); oraz regiony o niskim wykorzystaniu funduszy strukturalnych, które stanowią większość regionów objętych analizą (71%).

Aby zrozumieć, w jakim stopniu dofinansowanie unijne ma wpływ na osiągnięcia w zakresie innowacyjności regionów-beneficjentów, przeprowadzono analizę krzyżową absorpcji środków unijnych przez regiony oraz wyniki tych regionów w ramach RIS 2014. Z analizy tej wynika, że choć istnieje szereg regionów, które można sklasyfikować jako „ośrodki doskonałości” pod względem wykorzystania programu ramowego oraz regionalnego potencjału innowacyjnego, tylko kilka regionów, które bardziej intensywnie wykorzystują fundusze unijne na potrzeby innowacji w biznesie, mają osiągnięcia w zakresie innowacji powyżej średniej. Zdecydowana większość regionów UE w analizowanej próbie w niewielkim stopniu wykorzystuje program ramowy i fundusze strukturalne i wykazuje umiarkowany bądź skromny poziom innowacji. Ustalenia te prowadzą do wniosku, że „regionalny paradoks innowacji” nadal pozostaje dominującą cechą europejskiego krajobrazu innowacyjności w regionach, co wymaga poświęcenia większej uwagi politycznej w kolejnym okresie programowania.

## 4.5. Charakterystyka stanu prawnego

### Przepisy europejskie

**Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r.** ustanawiało przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999 (tzw. rozporządzenie ramowe), a także określało zasady wdrażania, monitorowania i kontroli polityk spójności dla wszystkich funduszy Unii Europejskiej<sup>150</sup>. W latach 2007–2013 dokonanie oceny zgodności systemu zarządzania i kontroli z wymaganiami rozporządzenia zostało zaliczone do obowiązków państwa członkowskiego. Rozporządzenie w art. 37 ust. 1 określało obowiązkowe elementy programu operacyjnego dla celów *Konwergencja* oraz *Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie*. Jednym z takich obowiązkowych elementów było uzasadnienie wybranych priorytetów, mające na uwadze strategiczne wytyczne Wspólnoty dla spójności, narodowe strategiczne ramy odniesienia oraz wyniki oceny ex ante (art. 37 ust. 1 lit. b) oraz informacje o osiach priorytetowych i ich konkretnych celach (art. 37 ust. 1 lit. c). W aspekcie informacji o priorytetach i celach programu rozporządzenie wymieniało **wskaźniki produktu i rezultatu**, które musiały umożliwić pomiar postępów w stosunku do sytuacji wyjściowej oraz pomiar osiągnięcia celów osi priorytetowej.

Zgodnie z art. 56 ust. 4 rozporządzenia zasady kwalifikowalności wydatków ustanawiano na poziomie krajowym, z zastrzeżeniem wyjątków przewidzianych w rozporządzeniach szczególnych dotyczących poszczególnych funduszy. Zgodnie z art. 58 rozporządzenia ustanowione przez państwa członkowskie systemy zarządzania i kontroli programów operacyjnych zapewniać miały m.in. określenie funkcji podmiotów związanych z zarządzaniem i kontrolą oraz przydziału funkcji w obrębie każdego podmiotu, zgodność z zasadą rozdzielania funkcji pomiędzy tymi podmiotami i w ich obrębie, system sprawozdawczości i monitorowania, w przypadku gdy podmiot odpowiedzialny powierza wykonanie zadań innemu podmiotowi, procedury sprawozdawczości i monitorowania nieprawidłowości oraz odzyskiwania kwot nienależnie wypłaconych.

Państwa członkowskie są odpowiedzialne za zarządzanie programami operacyjnymi i ich kontrolę, w szczególności za pomocą następujących działań (art. 70):

- a) zapewnienia, że systemy zarządzania i kontroli programów operacyjnych są ustanowione zgodnie z art. 58–62 i że funkcjonują skutecznie;
- b) zapobiegania, wykrywania i korygowania nieprawidłowości oraz odzyskiwania kwot nienależnie wypłaconych wraz z odsetkami z tytułu zaległych płatności w stosownych przypadkach. Państwa członkowskie zgłaszają te nieprawidłowości Komisji i informują Komisję na bieżąco o przebiegu postępowań administracyjnych i prawnych.

Rozporządzeniem szczególnym w zakresie wspierania rozwoju regionalnego jest **Rozporządzenie (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r.** w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1783/1999 określające zadania EFRR, zakres wsparcia, jakie można uzyskać w ramach celów polityki spójności: Konwergencja, Konkurencyjność Regionalna i Zatrudnienie oraz Europejska Współpraca Terytorialna oraz zasady kwalifikowalności wydatków.

<sup>150</sup> Rozporządzenie Rady (WE) nr 284/2009 z dnia 7 kwietnia 2009 r. zmieniło rozporządzenie (WE) nr 1083/2006 w odniesieniu do niektórych zasad w zakresie zarządzania finansowego.

Zgodnie z art. 160 Traktatu celem Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego jest przyczynianie się do korygowania podstawowych dysproporcji regionalnych poprzez udział w rozwoju i dostosowaniu strukturalnym regionów opóźnionych w rozwoju oraz przekształceniu upadających regionów przemysłowych, wspieranie współpracy terytorialnej w wymiarze transgranicznym, transnarodowym i międzynarodowym. Działania Funduszu są zgodne z priorytetowymi Wspólnoty, w tym w szczególności dotyczącymi podniesienia konkurencyjności, tworzenia i ochrony miejsc pracy oraz zapewnienia zrównoważonego rozwoju.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 rozporządzenia wydatki, które nie są kwalifikowalne do finansowania w EFRR, obejmują:

- odsetki od zadłużenia,
- zakup gruntów za kwotę przekraczającą 10% całkowitych wydatków kwalifikowalnych w ramach danej operacji,
- koszty związane z likwidacją elektrowni jądrowych,
- podlegający zwrotowi podatek od towarów i usług (VAT).

Kolejnym aktem o podstawowym znaczeniu jest **rozporządzenie Komisji (WE) nr 1828/2006 z dnia 8 grudnia 2006 r.** ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności oraz rozporządzenia (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, które uszczegóławia zapisy rozporządzenia ogólnego 1083/2006.

Rozporządzenie to reguluje wymagania dotyczące zasad funkcjonowania systemu zarządzania i kontroli, wykrywania nieprawidłowości i nadużyć, jak również przeprowadzania korekt finansowych w programach operacyjnych, kwalifikowania wydatków, a także precyzuje wymagania dotyczące trwałości projektu. Opisuje obowiązki w zakresie działań informacyjnych i promocyjnych skierowanych do opinii publicznej i beneficjentów. Zgodnie z tym aktem prawnym w projekcji finansowej 2007–2013 utworzony został informatyczny system wymiany danych zawierający, m.in. plany finansowe programów operacyjnych oraz deklaracje wydatków i wniosków o płatność.

### Przepisy krajowe

Podstawowym dokumentem obowiązującym podczas aplikowania i rozliczania projektów współfinansowanych z EFRR mających wpływ na wzrost atrakcyjności gospodarczej województwa opolskiego jest Regionalny Program Operacyjny Województwa Opolskiego 2007–2013, przyjęty decyzją<sup>151</sup> Komisji Europejskiej z dnia 1 października 2007 r. oraz uchwałą Zarządu Województwa Opolskiego<sup>152</sup>.

Inne akty prawne i dokumenty, z których powinni korzystać beneficjenci korzystający ze środków przewidzianych w osi priorytetowej 1 Wzmacnianie atrakcyjności gospodarczej regionu w projekcji finansowej 2007–2013, to:

- Szczegółowy opis osi priorytetowych Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Opolskiego 2007–2013,
- Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013,

<sup>151</sup> 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.

<sup>152</sup> Uchwała nr 1070/2007 z dnia 29 października 2007 r.

- ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju,
- ustawa Prawo zamówień publicznych,
- rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 7 września 2007 r. w sprawie wydatków związanych z realizacją programów operacyjnych<sup>153</sup>,
- rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 18 grudnia 2009 r. w sprawie warunków i trybu udzielania i rozliczania zaliczek oraz zakresu i terminów składania wniosków o płatność w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich<sup>154</sup>,
- Vademecum dla beneficjentów RPO WO 2007–2013 – dostępne na stronie internetowej <http://rpo.opolskie.pl/rpo>,
- wytyczne w zakresie zasad udzielania pomocy dla osób fizycznych zamierzających założyć działalność gospodarczą (dokument określający zasady udzielania wsparcia osobom fizycznym zamierzającym założyć działalność gospodarczą w ramach poddziałania 1.1.2. *Inwestycje w mikroprzedsiębiorstwa*) – dostępne na stronie internetowej <http://rpo.opolskie.pl>,
- wytyczne w zakresie zasad udzielania wsparcia instrumentom inżynierii finansowej (dokument określający zasady udzielania wsparcia instrumentom inżynierii finansowej w ramach działania 1.2. *Zapewnienie dostępu do finansowania przedsiębiorczości*) – dostępne na stronie internetowej <http://rpo.opolskie.pl/rpo>,
- wytyczne w zakresie zasad udzielania wsparcia Instytucjom Otoczenia Biznesu (dokument opisujący zasady udzielania wsparcia Instytucjom Otoczenia Biznesu w ramach poddziałania 1.1.1. *Wsparcie instytucji otoczenia biznesu*) – dostępne na stronie internetowej <http://rpo.opolskie.pl/rpo>,
- wytyczne w zakresie procedury odwoławczej w ramach RPO WO 2007–2013 – dostępne na stronie internetowej <http://rpo.opolskie.pl/rpo>.

**Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju** reguluje podstawowe definicje, takie jak: beneficjent, jednostka zarządzająca, jednostka pośrednicząca, jednostka wdrażająca itp.

Zgodnie z tą ustawą system realizacji to zasady i procedury obowiązujące instytucje uczestniczące w realizacji strategii rozwoju kraju, strategii sektorowych, planów wykonawczych, programów operacyjnych obejmujące zarządzanie, sprawozdawczość, kontrolę i ocenę oraz sposób koordynacji działań instytucji.

**Rozporządzenie w sprawie wydatków związanych z realizacją programów operacyjnych** mające zastosowanie do umów zawartych do 31.12.2009 r.<sup>155</sup> określało szczegółowy sposób dokonywania wydatków związanych z realizacją programów operacyjnych, w tym formy dofinansowania środkami publicznymi projektów realizowanych w ramach programów operacyjnych, a także tryb i warunki przekazywania i rozliczania dotacji rozwojowej przekazywanej beneficjentom.

**Rozporządzenie w sprawie warunków i trybu udzielania i rozliczania zaliczek oraz zakresu i terminów składania wniosków o płatność w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich.**

Od 1 stycznia 2010 r. zmieniony został system płatności zaliczek i refundacji w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

<sup>153</sup> Dz. U. Nr 175, poz. 1232 ze zm.

<sup>154</sup> Dz. U. Nr 223, poz. 1786.

<sup>155</sup> Uchylony 1 stycznia 2010 r., tj. z dniem wejścia w życie rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 18 grudnia 2009 r. w sprawie warunków i trybu udzielania i rozliczania zaliczek oraz zakresu i terminów składania wniosków o płatność w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich.

Rozporządzenie opisuje warunki i tryb udzielania i rozliczania zaliczek dla beneficjentów, terminowość składania wniosków o płatność oraz informacje, jakie powinien zawierać w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich (§ 5–7).

Rozliczenie zaliczki polega na przedstawieniu przez beneficjenta wydatków kwalifikowalnych we wnioskach o płatność złożonych do instytucji, która zawarła umowę o dofinansowanie, w terminach i na warunkach w niej określonych.

**Ustawa Prawo zamówień publicznych** wraz z jej nowelizacjami wyeliminowała większość rozbieżności pomiędzy uregulowaniami polskimi a unijnymi.

Przestrzeganie wymogów prawa zamówień publicznych (ustawy oraz przepisów wykonawczych) jest związane z zasadami kwalifikowania wydatków. Wydatki ponoszone w projektach współfinansowanych z funduszy Unii Europejskiej są kwalifikowalne, jeżeli spełniają m.in. następujące warunki:

- są niezbędne dla realizacji projektu i zostały poniesione w związku z realizacją projektu, a więc mają bezpośredni związek z celami projektu,
- zostały dokonane w sposób oszczędny, tzn. w oparciu o zasadę dążenia do uzyskania założonych efektów przy jak najniższej kwocie wydatku,
- są zgodne z odrębnymi przepisami prawa krajowego i wspólnotowego, w szczególności z ustawą *Prawo zamówień publicznych*. Warunkiem podstawowym uzyskania dotacji jest poniesienie wydatku zgodnie ze wspólnotowym i krajowym prawem o zamówieniach publicznych.

Prawo zamówień publicznych stosuje się do udzielania zamówień publicznych przez podmioty wymienione enumeratywnie w art. 3 ustawy. Beneficjenci, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 5 ustawy *Prawo zamówień publicznych* są zobowiązani do stosowania procedur przetargowych zgodnie z przepisami tej ustawy, jeśli łącznie spełnione są trzy warunki:

- ponad 50% wartości zamówienia jest finansowanych ze środków publicznych lub przez podmioty wymienione w ustawie (np. jednostki sektora finansów publicznych). Przez środki publiczne należy rozumieć zgodnie z art. 5 ustawy o *finansach publicznych* m.in. środki z EFRR),
- wartość zamówienia jest równa lub większa niż kwoty określone z rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów w *sprawie kwot wartości zamówień i konkursów, od których jest uzależniony obowiązek przekazywania ogłoszeń Urzędowi Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich* (193 000 euro dla dostaw lub usług oraz 4 845 000 euro dla robót budowlanych). Wartość zamówienia zgodnie z art. 32 ww. ustawy to całkowite szacunkowe wynagrodzenie wykonawcy netto bez podatku od towarów i usług VAT. Poziom współfinansowania 50% dotyczy wartości zamówienia netto,
- przedmiotem zamówienia są roboty budowlane w zakresie inżynierii lądowej lub wodnej, budowy szpitali, obiektów sportowych, rekreacyjnych lub wypoczynkowych, budynków szkolnych, budynków szkół wyższych lub budynków wykorzystywanych przez administrację publiczną lub usługi związane z takimi robotami budowlanymi, np. projekt obiektu.

Każdy beneficjent realizujący projekt dofinansowany z funduszy unijnych (przy dofinansowaniu powyżej 50%) jest zobowiązany do wyboru wykonawców zamówień zgodnie z zasadami ustawy *Prawo zamówień publicznych* w przypadku, gdy wymóg jej stosowania wynika z art. 3 ustawy. Ustawy tej nie stosuje się do usług w zakresie badań naukowych i prac rozwojowych oraz świadczenia usług badawczych, które nie są w całości opłacane przez zamawiającego lub których

rezultaty nie stanowią wyłącznie jego własności. Nie stosuje się przepisów ww. ustawy do umów z zakresu prawa pracy, zamówień, konkursów, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 14 000 euro (od dnia 16 kwietnia 2014 r. kwoty 30 000 euro).

Krajowe wytyczne horyzontalne dotyczące funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w okresie programowania 2007–2013, do stosowania których zobowiązani są wszyscy realizujący projekty, w tym w zakresie kwalifikowalności, rozliczenia, sprawozdawczości obejmują m.in.:

- Wytyczne w zakresie trybu dokonywania płatności i rozliczeń,
- Krajowe wytyczne dotyczące kwalifikowania wydatków w ramach funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w okresie programowania 2007–2013,
- Wytyczne MRR w zakresie sprawozdawczości w ramach NSRO 2007–2013,
- Wytyczne w zakresie warunków gromadzenia i przekazywania danych w formie elektronicznej,
- Wytyczne w zakresie procesu kontroli w ramach obowiązków IZ Programem Operacyjnym,
- Wytyczne MRR w zakresie sposobu postępowania w razie wykrycia nieprawidłowości w wykorzystaniu funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w okresie programowania 2007–2013,
- Wytyczne w sprawie wyboru projektów w trybie konkursowym.

Horyzontalne wytyczne MRR zostały opublikowane na stronie internetowej ministerstwa.

#### 4.6. Wykaz podstawowych aktów prawnych związanych z kontrolowaną działalnością

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.).
2. Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999 (Dz. U. L. 210 z 31.07.2006).
3. Rozporządzenie (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1783/1999 (Dz. U. L. 210 z 31.07.2006).
4. Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1828/2006 z dnia 8 grudnia 2006 r. ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności oraz rozporządzenia (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, które uszczegóławia zapisy rozporządzenia ogólnego 1083/2006 (Dz. U. L. 371 z 27.12.2006).
5. Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2015 r., poz. 1096).
6. Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2013 r., poz. 330 ze zm.).
7. Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2009 r., Nr 84, poz. 712 ze zm.).
8. Ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. o zasadach finansowania nauki (Dz. U. z 2014 r. poz. 1620).
9. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.).
10. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 907 ze zm.).
11. Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 7 września 2007 r. w sprawie wydatków związanych z realizacją programów operacyjnych (Dz. U. z 2007 r. Nr 175, poz. 1232 ze zm.).
12. Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 18 grudnia 2009 r. w sprawie warunków i trybu udzielania i rozliczania zaliczek oraz zakresu i terminów składania wniosków o płatność w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich (Dz. U. z 2009 r., Nr 223, poz. 1786).

#### 4.7. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Prezes Rady Ministrów
3. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Przewodniczący Sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej
8. Przewodniczący Sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
9. Marszałek Województwa Opolskiego
10. Dyrektor Opolskiego Centrum Rozwoju Gospodarki w Opolu
11. Rektor Politechniki Opolskiej
12. Rektor Uniwersytetu Opolskiego
13. Rektor Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Nysie
14. Prezes Izby Rzemieśniczej w Opolu



DK.II.0810.42.2015

NUM.: 202 881/15

Pan  
Wojciech Kutyla  
Wiceprezes  
Najwyższej Izby Kontroli

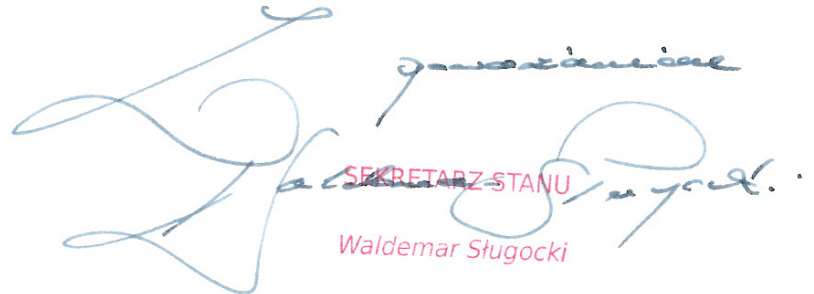
w odpowiedzi na pismo z dnia 14 lipca br., znak: LOP-4101-019-00/2014 dotyczące Informacji Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli wpływu projektów współfinansowanych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Opolskiego na lata 2007-2013 na wzrost atrakcyjności gospodarczej województwa opolskiego oraz wynikającą z kontroli NIK ocenę, że „Samorząd Województwa Opolskiego stworzył w ramach RPO WO 2007-2013 warunki umożliwiające przekazanie w ramach Osi priorytetowej 1 Wzmocnienie atrakcyjności gospodarczej regionu, dofinansowania skierowanego na rozwój innowacyjności przedsiębiorstw, jak też na wzmocnienie sektora B+R oraz instytucji otoczenia biznesu. Jednak podejmowane działania skierowane na rzecz zwiększenia potencjału innowacyjnego regionu, nie były w pełni skuteczne. W dotychczasowych ocenach innowacyjności regionów dokonywanych przez Komisję Europejską z wykorzystaniem metodologii Regional Innovation Scoreboard Województwo Opolskie każdorazowo klasyfikowane było na najniższym poziomie (...). Wynikało to zarówno z ograniczonej skuteczności działań podejmowanych na rzecz transferu wyników prac badawczo-rozwojowych do podmiotów gospodarczych, jak też z rozbieżności w sposobie oceniania innowacyjności regionu przyjętej w RPO WO 2007-2013 (...)” uprzejmie wyjaśniam, co następuje.

Polityka spójności z uwagi na ograniczoną w stosunku do całości gospodarki skalę i zakres wsparcia nie jest głównym czynnikiem decydującym o poziomie innowacyjności polskich przedsiębiorstw i gospodarki. Poziom konkurencyjności i innowacyjności uzależniony jest głównie od kształtujących się w długim okresie czynników strukturalnych, czynników związanych z bieżącą koniunkturą gospodarczą oraz skuteczności i efektywności pozostałych polityk publicznych.

Ocena poziomu innowacyjności polskiej gospodarki w okresie wdrażania funduszy unijnych (2004-2014) jest niejednoznaczna. Z jednej strony aktywność innowacyjna przedsiębiorstw pozostaje na stosunkowo niskim poziomie (udział przedsiębiorstw innowacyjnych w przemyśle pomiędzy 2008 a 2011 r. spadł z 21,4 do 16,1%, zaś w sektorze usług z 16,1 do 11,6%. W latach 2011-2013 wskaźnik dla sektora przemysłu zanotował nieznaczny wzrost do 17,1%, zaś dla sektora usług dalszy, minimalny spadek do 11,4%) z drugiej zaś odnotować należy widoczną poprawę w zakresie nakładów na B+R (wzrost nakładów na B+R w stosunku do PKB z 0,57% w 2006 do 0,87% w roku 2013, w tym wzrost nakładów przedsiębiorstw na B+R z 0,17% w 2006 do 0,38% w 2013). Polska została sklasyfikowana przez Eurostat w pierwszej piątce krajów w UE o najwyższej średniorocznej dynamice wzrostu nakładów na B+R w okresie 2009-2013.

Kompleksowa ewaluacja ex post efektów realizacji polityki spójności w okresie 2007-2013 w obszarze innowacyjności przedsiębiorstw oraz sektora B+R zaplanowana została na rok 2016. Niemniej jednak już teraz wyniki szeregu badań ewaluacyjnych realizowanych w ramach systemu ewaluacji polityki

spójności wskazują na stosunkowo ważną rolę funduszy unijnych w podnoszeniu innowacyjności polskiej gospodarki. Na pozytywną rolę polityki spójności w obszarze innowacyjności przedsiębiorstw wskazują również wyniki badań ewaluacyjnych realizowanych na poziomie regionalnym. Pozwala to na sformułowanie wniosku, że polityka spójności przyczynia się na miarę swojego potencjału do wzrostu innowacyjności polskiej gospodarki oraz łagodzi skutki negatywnych zjawisk i tendencji ekonomicznych. Wyniki badań ewaluacyjnych wskazują bowiem, że w wielu przypadkach aktywność innowacyjna beneficjentów została podtrzymana, w sytuacji spadku aktywności innowacyjnej ogółu przedsiębiorstw.

  
SEKRETARZ STANU  
Waldemar Stugocki