

Według Najwyższej Izby Kontroli środki finansowe zamiast na projekty o wysokim potencjale innowacyjnym zbyt często przeznaczane są na przedsięwzięcia o niewielkim znaczeniu dla gospodarki. Pomimo dużych nakładów finansowych oraz specjalnych programów wsparcia - Polska wciąż jest na dalekich pozycjach w europejskich rankingach innowacyjności.

Przyczyną jest brak przemyślanej strategii oraz źle skonstruowane programy wsparcia, które nie promują najbardziej innowacyjnych projektów. Zyskują jak dotąd jedynie przedsiębiorstwa, których projekty zakwalifikowały się do programów - poprawia się ich kondycja ekonomiczna oraz wzrasta produkcja. Ciągłe nie udaje się stworzenie i wypromowanie projektów o nowatorskim charakterze, których realizacja mogłaby przyczynić się do wykreowania np. produktu będącego marką polskiej gospodarki. Natomiast wojewódzkie programy nie preferowały z kolei innowacyjnych przedsiębiorców z konkretnymi regionalno-branżowymi specjalizacjami, ani takiego rozwoju firm z sektora małych i średnich przedsiębiorstw, aby mogły one osiągać zdolność do globalnej konkurencji.

W efekcie zmianie nie uległa zarówno pozycja Polski, jak i poszczególnych województw w rankingu innowacyjności krajów i regionów prowadzonym przez Komisję Europejską.

Kontrola NIK wykazała, jak istotną rolę pełnią środki publiczne w uaktywnianiu innowacyjności: przedsiębiorcy w zdecydowanej większości przypadków (24 na 30) rezygnowali z realizacji innowacyjnych projektów, gdy nie otrzymali publicznego wsparcia.

Polska obecnie stosuje około 60 instrumentów finansowego wsparcia publicznego przeznaczonych bezpośrednio lub pośrednio na rozwój innowacji oraz badań i rozwoju w przedsiębiorstwach. Są to przede wszystkim fundusze z Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP), która dysponuje środkami unijnymi z Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka (POIG), środkami własnymi oraz środkami budżetowymi. Kolejnym dysponentem jest Narodowe Centrum Badań i Rozwoju (NCBR), które wspiera politykę naukową, naukowo-techniczną i innowacyjną państwa. W ramach samorządów wsparcia na innowacje mogą udzielać urzędy marszałkowskie ze środków Regionalnych Programów Operacyjnych.

Kontrola NIK dotyczyła lat 2011-2016. Izba objęła kontrolą 13 programów pomocowych, w tym 4 Regionalne Programy Operacyjne w województwach: mazowieckim, śląskim, warmińsko-mazurskim oraz lubelskim. Kontrolą objęto 34 jednostki, m. in: PARP, NCBR oraz 4 urzędy marszałkowskie i 24 przedsiębiorców. Przedsiębiorcy otrzymali łącznie 15 mld zł pomocy. Sprawdzono realizację kilkudziesięciu projektów, zarówno od strony dysponentów, jak i beneficjentów pomocy, o wartości odpowiednio: 426 mln i 896 mln zł.

System dofinansowywania projektów dotyczących wdrożenia innowacji oraz wyników prac B+R do działalności gospodarczej firm nie był spójnym mechanizmem interwencji państwa. Realizowane programy nie były komplementarne. Dodatkowo w ramach poszczególnych programów występowała niespójność między celami danego programu, a kryteriami wyboru projektów do dofinansowania. Np. zdefiniowanie innowacji w poszczególnych programach realizowanych przez PARP nie w pełni odpowiadało celom działalności przyjętym przez tę instytucję we własnych założeniach.

W ramach programów realizowanych przez PARP „Pożyczka na Innowacje”, „Bon na Innowacje” oraz „Duży Bon na Innowacje” i regionalnych programów pomocowych realizowanych przez Urzędy Marszałkowskie, cele określone w tych programach nie były w pełni zbieżne z celami określonymi w strategiach działania tych instytucji. Cele związane ze wspieraniem inwestycji opartych o najnowsze

technologie lub rozwiązania biznesowe nie miały odzwierciedlenia w kryteriach wyboru projektów objętych dofinansowaniem. W dwóch regionalnych dokumentach strategicznych nie wskazano np. w ogóle źródeł finansowania celów operacyjnych, związanych z realizacją projektów innowacyjnych. W dwóch pozostałych, pomimo wskazania przykładowych źródeł finansowania, cele określone w tych dokumentach nie były zbieżne z celami określonym dla konkretnych działań RPO.

Kryteria wyboru projektów do dofinansowania nie zapewniały promocji najbardziej innowacyjnych projektów. Programy nie preferowały unikalnych produktów lub technologii w skali regionu, kraju lub świata, wprowadzanych do działalności gospodarczej. Nie zapewniały więc wypromowania produktu stanowiącego znak rozpoznawczy polskiej lub co najmniej regionalnej gospodarki, ani wzrostu konkurencyjności zarówno w skali kraju jak i w skali danego regionu. W niedostatecznym stopniu brano pod uwagę elementy oceny dotyczące rodzaju i skali innowacji, jak też jej oddziaływania na konkurencyjność gospodarki.

Kryteria oceny wniosków oraz sposób ich oceny stwarzały ryzyko, że projekt o dużym potencjale innowacyjności może nie zostać uwzględniony ze względu na to, że nie spełnia jednego z mniej istotnych podkryteriów. Widoczne to było w procedurze oceny wniosków - np. w jednym z programów realizowanych przez NCBR za spełnienie kryterium „innowacyjność rozwiązania będącego rezultatem” wniosek mógł otrzymać maksymalnie 4 punkty na 74 możliwych do uzyskania (5,3 %). Z kolei w programach RPO ocena innowacyjności stanowiła tylko od 8 do 40 % ogólnej punktacji.

W zbadanych programach wsparcia zabrakło wymagań dotyczących skali innowacji. W rezultacie do dofinansowania kwalifikowały się wnioski dotyczące produktów i technologii nowych dla przedsiębiorców, ale niestanowiących nowości w regionie, czy kraju. Dofinansowanie kierowano w dużym stopniu na przedsięwzięcia o znikomym znaczeniu dla regionalnej lub krajowej gospodarki, gdyż nie określono preferowanych specjalizacji czy technologii. Nie weryfikowano deklaracji wnioskodawców o rodzaju i skali proponowanych innowacji. Takie podejście prowadziło do paradoksów, których skrajnym przykładem jest sfinansowanie kwotą 1 923,9 tys. zł z RPO Województwa Małopolskiego jako projektu na skalę światową zmodernizowania dyskoteki, m.in. poprzez zainstalowanie nowoczesnych urządzeń technicznych.

Procedury oceny wniosków nie były w pełni transparentne, w niektórych konkursach nie wskazano jednoznacznych kryteriów ocen lub stosowano oceny opisowe. W rezultacie zbadane przez NIK projekty cechowały się znacznie niższą skalą innowacji, niż wynikałoby to z dokumentacji konkursowej, a zdecydowana większość przedsięwzięć miała charakter jedynie innowacji w skali przedsiębiorstwa.

Jednocześnie kontrola stwierdziła, że samo rozdysponowanie środków nastąpiło sprawnie i należy ocenić je bardzo pozytywnie - firmy otrzymały 98,4 % zaplanowanych sum. Skontrolowani przedsiębiorcy w większości prawidłowo wykonywali obowiązki wynikające z umów wsparcia i zgodnie z przeznaczeniem wykorzystali przyznane środki publiczne na ich realizację. Wydatki były ponoszone zgodnie z zapisami umów, a nieprawidłowości nie miały istotnej wagi. Dokonane zmiany w 41 umowach nie wpłynęły na obniżenie poziomu innowacyjności, określonej w pierwotnych założeniach projektów. Natomiast w jednym przypadku istotnie zmieniono zakres rzeczowy projektu, co obniżyło skalę i charakter innowacji.

Udział środków publicznych na wdrażanie innowacji w objętych kontrolą województwach był na relatywnie niskim poziomie. W ramach czterech zbadanych Regionalnych Programów Operacyjnych

rozdysponowano na ten cel 1,1 mld zł, co stanowiło jedynie 0,3 % ogółu środków przeznaczonych na nakłady inwestycyjne w przedsiębiorstwach.

Tylko w województwach lubelskim i warmińsko-mazurskim zaplanowano działania służące wdrażaniu innowacji przez przedsiębiorców. Pozostałe programy regionalne stwarzały taką możliwość, ale jedynie w ramach ogólnych celów dotyczących przedsiębiorczości.

Nadzór nad prawidłowym wykorzystaniem środków publicznych na cele związane z wdrażaniem innowacji, prowadzony przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju nie funkcjonował prawidłowo. Centrum nie wykorzystywało uprawnień, określonych w umowach z beneficjentami do wstrzymania dofinansowania lub rozwiązania umowy w razie braku wywiązywania się przez nich z obowiązków sprawozdawczych. Sankcjami zagrożone było opóźnienie w złożeniu raportu okresowego bądź końcowego z realizacji projektu. Tylko w jednym na trzy skontrolowane projekty celowe, gdzie były podstawy do zastosowania kary NCBR naliczyło karę umowną w wysokości 53,3 mln., którą następnie umorzono bez podstawy prawnej.

Wnioski NIK

Wyniki kontroli wskazują na konieczność przeanalizowania kierunków interwencji państwa i jednostek samorządowych w zakresie wsparcia przedsiębiorców w działaniach innowacyjnych oraz naukowo-badawczych. Celem tej analizy powinno być wypracowanie spójnego modelu udzielania pomocy i zwiększenia efektywności wydatkowania środków publicznych na innowacje oraz badania i rozwój. W szczególności system wsparcia w tym zakresie powinien uwzględnić m.in.:

- zdefiniowanie priorytetowych celów państwa w zakresie promocji określonych rodzajów innowacji;
- powiązanie poszczególnych programów wsparcia dla innowacyjnych przedsiębiorców z regionalno-branżowymi specjalizacjami;
- wsparcie dla małych i średnich przedsiębiorstw, które powinny mieć odpowiedni udział w udzielanej pomocy (obecne zasady preferują duże podmioty, posiadać zdolność do prowadzenia własnych badań rozwojowych oraz korzystania z wielu instrumentów wsparcia);
- ustalenie kryteriów dofinansowania w sposób zapewniający możliwość wykreowania najnowocześniejszych technologii lub produktów, a także zwiększanie przez beneficjentów skali działalności.

Źródło: NIK