

Narodowe Centrum Badań i Rozwoju (NCBR) ustanowiło programy sektorowe zgodnie z prawem, jednak nie wykorzystało w pełni ich potencjału. Niektóre programy były realizowane niezgodnie z ich założeniami. Nadzór NCBR nad prowadzonymi przez beneficjentów projektami był niewystarczający.

Część beneficjentów naruszała postanowienia ustawy o rachunkowości oraz zasadę konkurencyjności. Nie wszystkie objęte kontrolą projekty udało się dotychczas wdrożyć, mimo upływu założonych terminów. Terminy zakończenia projektów zostały w części programów nierealnie określone, więc NCBR na wniosek beneficjentów przesunęło je nawet o kilka lat, co było m.in. niezgodne z postanowieniami ustawy wdrożeniowej. Popełnione błędy ograniczyły wpływ programów sektorowych na wzrost innowacyjności polskiej gospodarki, który stanowił główny cel tych programów.

Programy sektorowe miały służyć realizacji dużych przedsięwzięć badawczo-rozwojowych, istotnych dla zwiększenia potencjału poszczególnych sektorów gospodarki. Od 2014 r. programy te są częścią Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój 2014–2020 (PO IR).

Izba podjęła decyzję o przeprowadzeniu kontroli rozpoznawczej pn. Realizacja wybranych programów sektorowych przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju oraz kontroli doraźnej pn. Realizacja wybranych projektów przez beneficjentów w programach sektorowych. Jedną z przyczyn podjęcia tych kontroli były sygnały o nieprawidłowościach przy realizacji przez NCBR niektórych programów strategicznych (wyniki kontroli NIK z 2017 r. i 2020 r.). Inny powód to planowany termin zakończenia programów sektorowych – w większości przypadków był to rok 2020. Ponadto zarówno w Programie Operacyjnym Inteligentny Rozwój 2014–2020, jak i w agendach programów zakładano znaczne środki na realizację projektów (3-4 mld zł).

Kontrolerzy NIK wzięli pod lupę ustanowienie i realizację przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju sześciu programów sektorowych oraz wykonanie 15 projektów w ramach tych programów przez 10 beneficjentów. Kontrola objęła lata 2014-2021 (w NCBR do 5 marca 2021 r., a u beneficjentów do 15 września 2021 r.).

Do 31 grudnia 2020 r. NCBR podpisało w sumie 510 umów o dofinansowanie w ramach programów sektorowych, a w ich wyniku zakontraktowało dofinansowanie w łącznej wysokości prawie 2,5 mld zł. Wartość zakontraktowanych umów w sześciu badanych programach sektorowych wyniosła 998 mln zł, a po odliczeniu umów rozwiązanych ok. 896 mln zł.

W ramach kontroli w NCBR kontrolerzy NIK zbadali sześć programów sektorowych, które miały na celu zwiększenie konkurencyjności i innowacyjności poszczególnych sektorów polskiej gospodarki: INNOMED (produkty medyczne zaawansowanych technologii dla chorych w Polsce), INNOLOT (produkty wysokiej techniki dla sektora lotniczego), INNOTEXTILE (sektor włókienniczy), INNOMOTO (sektor motoryzacyjny), INNOTABOR (sektor przemysłu taboru szynowego) oraz INNOSBZ (sektor produkcji systemów bezzałogowych na rynku globalnym).

NCBR

Niewykorzystany potencjał programów sektorowych

NCBR ustanowiło programy sektorowe w sposób zgodny z prawem, jednak nie wykorzystało w pełni ich potencjału. Poza tym efekty realizacji programów sektorowych częściowo odbiegały od pierwotnych

założeń. Cel główny programów, czyli jak największy wzrost innowacyjności wspieranych sektorów gospodarki, został osiągnięty tylko częściowo.

Na podstawie analizy sześciu programów sektorowych NIK stwierdziła, że na ten stan wpłynęło kilka czynników. Po pierwsze, NCBR nie przeprowadziło dogłębnej analizy kosztów realizacji zadań zakładanych w programach, nie weryfikowało ich technicznej wykonalności wobec posiadanych zasobów i ram czasowych. Centrum nie sprawdzało też, jak można wykorzystać na rynku produkty będące efektem programu. NIK wskazuje, że w tym zakresie NCBR polegało przede wszystkim na danych przekazywanych przez podmioty sporządzające studium wykonalności – nie weryfikując ich na podstawie własnych danych.

NCBR nie wykorzystało potencjału programów sektorowych przede wszystkim podejmując problematyczną decyzję o zamknięciu – bez rzetelnych analiz – siedmiu programów sektorowych (łącznie 11). Rada NCBR uznała, że dokumenty programowe wymagają licznych zmian, a wnioskodawcy programów sektorowych na dużą skalę korzystają z innych instrumentów wsparcia. Tymczasem m.in. z opracowania firmy zewnętrznej wynikały przesłanki do zamknięcia tylko czterech programów. Pozostałe programy, takie jak: INNOMOTO, INNOTEXTILE, INNOTABOR, INNOCHEM czy INNONEUROPHARM mogły potencjalnie przynieść oczekiwane efekty.

Niepełne wykorzystanie środków

Nie w pełni wykorzystano środki przeznaczone na dofinansowanie konkursów w ramach programów sektorowych. W 2015 r. w Szczegółowym Opisie Osi Priorytetowych Programu Inteligentny Rozwój 2014–2020 ustalono tę kwotę na ok. 3,6 mld zł, później w dokumentach programowych przewidziano łącznie na realizację konkursów 2870,5 mln zł, podczas gdy ostatecznie zakontraktowana kwota dofinansowania wyniosła niecałe 2,5 mld zł.

Dane te wskazują, że potencjał finansowy programów sektorowych nie został w pełni wykorzystany, co wpłynęło również na ograniczoną skuteczność ich realizacji.

Programy realizowane niezgodnie z założeniami

Dwa programy z sześciu objętych szczegółową kontrolą - INNOMED i INNOLOT – NCBR realizowało niezgodnie z ich założeniami w zakresie źródeł finansowania projektów, liczby ogłaszanych konkursów w programach oraz kwot alokacji przeznaczonych na ich realizację. NCBR wprowadziło co prawda stosowne zmiany w obu programach, ale dopiero po ogłoszeniu konkursów na dofinansowanie realizowanych w ich ramach projektów. Zmiany zostały zaktualizowane już po ogłoszeniu konkursów w tych programach tj. na podstawie suplementu dla programu INNOMED z dnia 29 czerwca 2016 r. oraz suplementu dla programu INNOLOT z dnia 13 marca 2018 r. Rozbieżności dotyczyły różnicy pomiędzy faktycznie ogłoszonymi alokacjami konkursowymi w programach INNOMED i INNOLOT a określonymi w obowiązującej w tym czasie dokumentacji programowej. Np. łączne alokacje określone w dokumentacji programowej programu INNOLOT wyniosły 300 mln zł, podczas gdy konkursy na dofinansowanie ogłoszono na łączną kwotę ok. 580 mln zł.

Naruszenie ustawy o języku polskim

Barierę w ubieganiu się o dofinansowanie polskich przedsiębiorców stanowił wymóg sporządzania

znacznej części dokumentacji konkursowej wyłącznie w języku angielskim. Odwołując się do procedur konkursowych NCBR wymagało np., by beneficjenci sporządzali w języku angielskim m.in. opisy badań przemysłowych i prac rozwojowych oraz sporządzało dokumentację z oceny merytorycznej projektu. NIK zwraca uwagę, że takie działanie stanowiło naruszenie ustawy o języku polskim. Po 2017 r. NCBR odchodziło od wymogu sporządzania wniosków w dokumentacji konkursowej w języku angielskim. Stanowiło to reakcję na wskazaną w tym zakresie nieprawidłowość w kontroli Realizacja strategicznego programu badań naukowych „Profilaktyka i leczenie chorób i cywilizacyjnych” – STRATEGMED.

Nierówne traktowanie wnioskodawców i beneficjentów

W trzech objętych kontrolą przypadkach NCBR wydłużyło w sposób nieuprawniony okres realizacji projektów w programach INNTOTEXTILE i INNOSBZ. Centrum wprowadziło zmiany w trzech z 12 badanych przez NIK umowach o dofinansowanie, które skutkowały zmianą kryteriów. Na podstawie tych kryteriów projekty otrzymały dofinansowanie w postępowaniach konkursowych, podczas gdy inne nie. Takie podejście oznaczało niesprawiedliwe traktowanie wnioskodawców i beneficjentów. Na podstawie przedłużonych w taki sposób umów NCBR potencjalnie mogło wypłacić beneficjentom ponad 5,3 mln zł.

Nieuprawnione przedłużenia okresu realizacji programów stanowiły naruszenie ustawy wdrożeniowej oraz zasady równego traktowania beneficjentów i wnioskodawców. W ocenie kontrolerów Izby taka sytuacja (czyli potrzeba przedłużeń) wynikała m.in. z błędnie zaprojektowanych programów sektorowych.

Wadliwy system monitorowania programów

Wdrożony przez NCBR system monitorowania i sprawozdawczości dla programów sektorowych wykazywał istotne luki w zakresie ustalania aktualnych wartości dla przyjętych w programach wskaźników. Taka sytuacja znacznie utrudniała monitorowanie efektów osiągniętych w programach sektorowych oraz realizowanych w nich projektach.

W czterech skontrolowanych programach sektorowych NCBR nie dostosowało wartości bazowych i docelowych wskaźników do wymogów określonych we właściwych agendach lub decyzji o zakończeniu realizacji programu. Mimo istotnej zmiany w programie, wskaźniki pozostały niezmienione.

Ponadto po I edycji konkursów programów INNOLOT i INNOMED i zmianie finansowania na PO IR, NCBR nie dostosowało wskaźników programu i ich wartości docelowych do wskaźników monitorowanych w ramach PO IR, tj. m.in.: liczby realizowanych prac badawczo-rozwojowych, liczby dokonanych zgłoszeń patentowych, liczby wdrożonych prac B+R. Stan taki oznaczał, że w przypadku programu INNOLOT projekty były w rzeczywistości monitorowane poza programem.

Beneficjenci

Realizacja merytoryczna projektów w większości prawidłowa

Większość (70%) objętych kontrolą 15 projektów była prawidłowo realizowana pod względem merytorycznym i wdrażana zgodnie z postanowieniami zawartych umów. Wartość projektów objętych kontrolą wyniosła niecałe 238 mln zł, w tym wartość udzielonego w nich na podstawie zawartych umów dofinansowania ponad 130 mln zł.

Skontrolowane projekty w większości przyniosły oczekiwane efekty naukowe i technologiczne tj. m.in. opracowano i wdrożono technologię obróbki materiałów zimną plazmą, a w ramach programu INNOSBZ opracowano system mobilnych celi strzeleckich z zaawansowanym systemem detekcji trafień i nowoczesnym pancernem ochronnym.

Nieprawidłowości w realizacji projektów

W dwóch przypadkach (w programie INNOMOTO) beneficjenci zrezygnowali z realizacji projektów, z czego w jednym przypadku nie poinformowali o tym fakcie NCBR w sposób określony w postanowieniach umowy o dofinansowanie. W jednym objętym kontrolą projekcie w programie INNOSBZ w związku z opóźnieniami w realizacji projektu nie osiągnięto założonego rezultatu. Ponadto w jednym przypadku – w programie INNOMED - rezultat projektu nie był wystarczający, by dokonać wdrożenia (wartość dofinansowania w projekcie wyniosła prawie 2,3 mln zł).

W sześciu projektach tj. w ok. 40% przypadków dokonano wydatków lub ich rozliczenia, a także amortyzacji w sposób niezgodny m.in. z zasadą konkurencyjności, ustawą o rachunkowości oraz zawartymi umowami z NCBR lub kontrahentami. Wartość nieprawidłowości w związku z wydatkowaniem dofinansowania stwierdzona w wyniku kontroli NIK u beneficjentów programów sektorowych wyniosła ponad 413 tys. zł, a wartość nieprawidłowości o charakterze sprawozdawczym przekroczyła 618 tys. zł.

W przypadku dwóch beneficjentów stwierdzono nieprawidłowości w polityce rachunkowości stosowanej przy rozliczaniu projektów. Np. spółka realizująca projekt PLAZMA (dotyczący opracowania i przygotowania do wdrożenia technologii obróbki powierzchniowej zimną plazmą płaskich wyrobów włókienniczych) dokonała odpisów wartości niematerialnej i prawnej (know-how) o wartości 60 tys. zł niezgodnie z przyjętymi zasadami/polityką rachunkowości.

Natomiast w przypadku badanego projektu MOBI-TARGET realizowanego w programie INNOSBZ niektóre operacje gospodarcze były błędnie ujmowane w księgach rachunkowych, czego konsekwencją były błędy w sprawozdaniach finansowych. W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami w czerwcu 2022 r. NIK skierowała do prokuratury zawiadomienie o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia przestępstwa.

Ponadto w projekcie MOBI-TARGET na podstawie weryfikacji wniosków o płatność beneficjenta NCBR zakwestionowało trzy postępowania w związku z naruszeniem zasady konkurencyjności.

Do dnia zakończenia kontroli nie sfinalizowano projektu FLARIS MALE realizowanego w ramach programu INNOSBZ. Projekt dotyczył budowy statku bezzałogowego klasy MALE i był to największy pod względem dofinansowania z 13 projektów realizowanych w ramach programu INNOSBZ. Mimo że zgodnie z regulaminem konkursu projekt powinien trwać nie dłużej niż trzy lata, projekt FLARIS MALE na dzień zakończenia kontroli był prowadzony od ponad pięciu lat i nie został zakończony.

Zdaniem NIK powyższe ustalenia kontroli wskazują na istnienie luk w systemie monitoringu i kontroli przez NCBR projektów realizowanych w programach sektorowych.

WNIOSKI

Mając na uwadze wyniki kontroli zarówno w Narodowym Centrum Badań i Rozwoju jak i u 10 beneficjentów, Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje do **Dyrektora NCBR o:**

- w procesie podejmowania decyzji o rozpoczęcie realizacji programów sektorowych przeprowadzenie pogłębionej weryfikacji przedkładanych materiałów lub własnych analiz/prognoz w zakresie budżetów programów, procentowego udziału dofinansowania NCBR w programie, a także przeprowadzenie analizy wykonalności technicznej danego przedsięwzięcia w określonym czasie oraz możliwości komercjalizacji produktów będących wynikiem programów;
- zwiększenie przez NCBR zakresu i częstotliwości kontroli i monitoringu realizowanych projektów w programach sektorowych, w szczególności w zakresie dokonywanych wydatków;
- określanie terminów realizacji projektów oraz faz realizacyjnych programów w ustanowionych programach sektorowych w sposób zgodny z przeanalizowanymi i zweryfikowanymi możliwościami wykonawczymi beneficjentów, a także zasad ewentualnego aneksowania w sposób transparentny i zgodny z zasadą równego traktowania beneficjentów oraz wnioskodawców;
- dostosowanie wskaźników monitorowania i ich wartości docelowych w programach INNOLOT i INNOMED do wymogów i praktyki PO IR oraz w programach INNOMOTO, INNOTEXTILE, INNOTABOR wartości bazowych i docelowych określonych we właściwych agendach/opisach programów tak, aby były one narzędziem weryfikującym skuteczność zrealizowanych programów.

Źródło: NIK