

OCENA SYSTEMU ZARZĄDZANIA PROJEKTAMI INNOWACYJNYMI W RAMACH REGIONALNEGO PROGRAMU OPERACYJNEGO WOJEWÓDZTWA OPOLSKIEGO NA LATA 2007-2013

Robert MAKSYMOWICZ, Waldemar SKOMUDEK

Streszczenie: Prezentowany materiał stanowi podsumowanie efektywności działań związanych z prowadzeniem projektów innowacyjnych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Opolskiego przyjętego na lata 2007-2013., opracowanego z uwzględnieniem regulacji prawnych Wspólnoty Europejskiej oraz założeń odnowionej Strategii Lizbońskiej. Ocena systemu i wynikające z niej wnioski poprzedzono prezentacją zasad funkcjonowania programu, ze szczególnym uwzględnieniem instytucji wdrażających i metodologii naboru projektów. W podsumowaniu przedstawiono wnioski, które mogą być pomocne przy tworzeniu zasad programów regionalnych na lata 2014-2020.

Słowa kluczowe: regionalny program operacyjny, oś priorytetowa, małe i średnie przedsiębiorstwa

1. Wstęp

Regionalny Program Operacyjny (RPO)¹, którego beneficjentem w kraju jest każde województwo stanowi podstawowy dokument planistyczny organów samorządu terytorialnego. Dokument ten poprzez określenie obszarów, a niejednokrotnie szczególnych działań, jakie powinny podjąć samorzady na rzecz wspierania rozwoju danego województwa lub regionu można utożsamić z programem, który stanowi element systemu wdrażania Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia (NSRO) i który jest współfinansowany z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach polityki spójności Unii Europejskiej. Jednak faktyczną istotą funkcji RPO jest jego operacyjny charakter istotnie związany ze strategią rozwoju regionu. W tym wymiarze należy rozpatrywać RPO dla regionu opolskiego (RPO WO 2007-2013), traktując go, jako jedno z najważniejszych narzędzi realizacji *Strategii Rozwoju Województwa Opolskiego*.

Program miał przede wszystkim przyczynić się do osiągnięcia najistotniejszych celów z punktu widzenia rozwoju regionu w latach 2007-2013, które jednocześnie kwalifikują się do wsparcia z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Sposób opracowania RPO, zakres jego interwencji oraz system realizacji uwzględniają obowiązujące wspólnotowe

¹ Regionalny Program Operacyjny Województwa Opolskiego na lata 2007-2013. Dokument przyjęty przez Komisję Europejską Decyzją K(2011)9364 z 13.12.2011 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 oraz Uchwałą Zarządu Województwa Opolskiego nr 1070/2007 z dnia 29 października 2007 r. z późn. zm.

i krajowe ramy prawne, obowiązujące dokumenty programowe, jak również podstawowe zasady dotyczące m.in. komplementarności, spójności, earmarkingu funduszy², koordynacji, zgodności, wieloletniego programowania, subsydiarności, proporcjonalności, podziału zarządzania, dodatkowości, koncentracji, oceny, społeczeństwa obywatelskiego, niedyskryminacji i równości szans mężczyzn i kobiet, partnerstwa oraz zrównoważonego rozwoju. W konstrukcji programu RPO WO 2007-2013 można wyodrębnić cele, wśród których najistotniejszymi są dążenie do uzyskania wzrostu konkurencyjności oraz zapewnienie spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej w celu podniesienia atrakcyjności regionu, jako potencjalnego miejsca do inwestowania, pracy i zamieszkania. Zgodnie z obowiązującymi zasadami programowania, realizacja celów programu oraz wdrażanie uzyskiwanych efektów musiały odbywać się głównie w zgodzie z przepisami unijnego tzw. Rozporządzenia „wykonawczego”³ oraz Ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju⁴. Na podstawie zebranych doświadczeń z zakresu implementacji programu w sferę działalności gospodarczej podjęto próbę oceny jego efektywności, ze szczególnym uwzględnieniem roli instytucji wdrażających i skuteczności przyjętej metodologii naboru projektów. Na podstawie uzyskanych wyników oceny zaproponowano wnioski, które mogą stanowić podstawę tworzenia nowych, bądź modyfikacji obecnych zasad programów regionalnych na kolejne lata, tj. na lata 2014-2020.

2. Ogólna charakterystyka osi priorytetowych projektu RPO WO 2007-2013

Na mocy art. 26 ust. 1 ww. ustawy Zarząd województwa opolskiego, jako instytucja zarządzająca projektem, został zobowiązany do przygotowania dokumentu uszczegóławiającego zapisy programu operacyjnego w postaci osi priorytetowych. Opis osi priorytetowych RPO WO na lata 2007-2013, ze względu na zawarte w nim informacje stanowi kompendium wiedzy dla wszystkich potencjalnych beneficjentów. Natomiast głównym celem uszczegółowienia zapisów programu było przybliżenie możliwości współfinansowania zadań w ramach projektu. Korzystając z wytycznych w zakresie szczegółowego opisu osi priorytetowych programu operacyjnego, wydanych w marcu 2007r. przez Ministra Rozwoju Regionalnego można określić kilka bardzo istotnych dla procesu zarządzania projektami innowacyjnymi obszarów uszczegółowienia. Należą do nich:

- zakres, zasady wdrażania i monitorowania oraz poziom finansowania działań i poddziałań, które będą realizowane w ramach osi priorytetowych RPO WO 2007-2013,

² Earmarking funduszy to wyodrębnienie środków polityki spójności przyczyniających się do realizacji priorytetów z Lizbony (konsekwencja powiązania celów polityki spójności z priorytetami lizbońskimi).

³ Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1828/2006 z dnia 8 grudnia 2006 r. ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 oraz rozporządzenia (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady, Dz.U. L 371 z 27.12.2006;

⁴ Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U z 2009 r. Nr 84, poz 712 z późn. zm.)

- system wyboru projektów opracowany m.in. na podstawie *Wytycznych w zakresie jednolitego systemu zarządzania i monitorowania projektów indywidualnych* oraz zapisów ustawy⁵,
- kryteria oceny projektów w ramach RPO WO 2007-2013,
- listy wydatków kwalifikowanych w ramach działań i poddziałań RPO WO 2007-2013,
- zasady demarkacji zapobiegające ewentualnemu nakładaniu się interwencji poszczególnych programów operacyjnych realizowanych w latach 2007-2013.

3. Instytucje wdrażające

Zgodnie z ustawą⁶ **Instytucją Zarządzającą** RPO WO 2007-2013 jest Zarząd Województwa Opolskiego. Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym Urzędu Marszałkowskiego Województwa Opolskiego obowiązki instytucji zarządzającej *Programem* pełni Departament Koordynacji Programów Operacyjnych. **Instytucja Zarządzająca** jest odpowiedzialna za zarządzanie RPO WO 2007-2013, w tym również za jego pełną realizację (art. 60 Rozporządzenia Rady nr 1083/2006). Priorytetem w określonej odpowiedzialności jest dochowanie zasady należytego zarządzania finansami, m.in. w zakresie:

- zapewniania, że wybierane do finansowania operacje są zgodnie z kryteriami mającymi zastosowanie do RPO WO 2007-2013 oraz, że spełniają one zasady wspólnotowe i krajowe przez cały okres ich realizacji,
- weryfikacji wydatków zadeklarowanych przez beneficjentów potwierdzająca rzeczywiste ich poniesienie oraz ich zgodność z zasadami wspólnotowymi i krajowymi,
- potwierdzenia istnienia informatycznego systemu rejestracji i przechowywania zapisów księgowych dla każdej operacji w ramach RPO WO 2007-2013,
- ustanowienia procedur gwarantujących, że wszystkie dokumenty dotyczące wydatków i audytów, wymagane w celu zapewnienia właściwej ścieżki audytu, są przechowywane zgodnie z wymogami art. 90 Rozporządzenia Rady nr 1083/2006,
- kierowania pracą Komitetu Monitorującego RPO WO 2007-2013 i dostarczanie dokumentacji wymaganej w celu umożliwienia monitorowania jakościowego realizacji RPO WO 2007-2013 w świetle jego szczegółowych celów;
- opracowania i przedkładania Komisji Europejskiej rocznych i końcowych sprawozdań z realizacji RPO, po ich uprzednim zatwierdzeniu przez Regionalny Komitet Monitorujący RPO WO 2007-2013,
- zapewniania przestrzegania wymogów w zakresie informacji i promocji ustanowionych w art. 69 Rozporządzenia Rady nr 1083/2006,
- dostarczania Komisji Europejskiej informacji umożliwiających jej dokonanie oceny dużych programów.

Na podstawie art. 59 ust. 2 Rozporządzenia Rady (WE) Nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności

⁵ ibidem

⁶ ibidem

i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1260/1999, *Instytucja Zarządzająca* RPO WO 2007-2013 oddelegowała część zadań do *Instytucji Pośredniczącej II stopnia*. Dokonując takiej delegacji, *Instytucja Zarządzająca* zachowuje jednak całkowitą odpowiedzialność za całość realizacji *Programu*. W przypadku województwa opolskiego funkcję *Instytucji Pośredniczącej II stopnia* w zakresie wybranych działań Osi 1 – Wzmocnienie atrakcyjności gospodarczej regionu RPO WO 2007-2013, pełni Opolskie Centrum Rozwoju Gospodarki (OCRG⁷). Powierzenie wykonywania części zadań *Instytucji Pośredniczącej II stopnia* nastąpiło na mocy wcześniej zawartego porozumienia z *Instytucją Zarządzającą*. Porozumienie to określało zakres powierzanych zadań oraz obowiązki wynikające z ich realizacji. W katalogu oddelegowanych zadań znajdują się m.in.:

- prowadzenie działań informacyjnych i promocyjnych,
- przeprowadzanie naborów wniosków o dofinansowanie,
- podpisywanie umów o dofinansowanie projektów,
- wykonywanie bieżącego nadzoru nad realizacją projektów,
- weryfikacja wniosków o płatność oraz całościowe rozliczanie projektów,
- prowadzenie rejestru kwot podlegających procedurze odzyskiwania (odzyskanych i odzyskiwanych) oraz kwot wycofanych po anulowaniu całości lub części wkładu dla operacji,
- monitorowania i sprawozdawczości w ramach programu, prowadzenie kontroli projektów oraz raportowania o nieprawidłowościach,
- wykonywanie wszelkich czynności związanych z odzyskiwaniem środków finansowych od beneficjentów,
- sporządzanie i przekazywanie do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Opolskiego poświadczeń i deklaracji dokonanych wydatków,
- obsługa systemów wsparcia informatycznego *Projektu*.

Na podstawie art. 35 ust. 2 ustawy⁸, Minister właściwy ds. rozwoju regionalnego certyfikuje Komisji Europejskiej prawidłowość poniesienia wydatków w ramach programów operacyjnych. Czynność ta jest wykonywana przez *Instytucję Certyfikującą*, która jest jednostką niezależną od komórek zarządzających poszczególnymi programami operacyjnymi. W ramach RPO WO 2007-2013 *Instytucja Certyfikująca* deleguje część swoich zadań w zakresie certyfikacji *Wojewodzie Opolskiemu*, przy zachowaniu pełnej odpowiedzialności za delegowane zadania⁹. Powierzenie wykonywania części zadań odbywa się również na podstawie wcześniej zawartego porozumienia. *Wojewoda Opolski*, do którego delegowana jest część zadań *Instytucji Certyfikującej* pełni funkcję *Instytucji Pośredniczącej w Certyfikacji*.

Do grona instytucji wdrażających zalicza się także *Instytucję Audytową* oraz *Komitet Monitorujący*. Funkcję *Instytucji Audytowej* sprawuje Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej¹⁰ (zwykle jest to osoba pełniąca funkcję sekretarza lub podsekretarza stanu w Ministerstwie Finansów). *Instytucja Audytowa* jest niezależna zarówno od *Instytucji*

⁷ OCRG zostało powołane Uchwałą Sejmiku Województwa Opolskiego nr V/38/2007 z dnia 27 lutego 2007 roku, jako jednostka budżetowa Samorządu Województwa Opolskiego. Na mocy powyższej uchwały został przyjęty również statut jednostki.

⁸ ibidem

⁹ Odpowiedzialność wynika z art. 59, ust. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006.

¹⁰ Działanie Inspektora odbywa się na mocy regulacji wynikających z treści ustawy z dnia 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej.

Zarządzającej, jak i od *Instytucji Pośredniczących*, *Instytucji Pośredniczących II stopnia* oraz *Instytucji Certyfikującej*. Zadania tego organu są wykonywane za pośrednictwem jednostek organizacyjnych związanych z kontrolą skarbową i podległych Generalnemu Inspektorowi Kontroli Skarbowej, tj. wyodrębnionej komórki organizacyjnej w Ministerstwie Finansów (obecnie Departament Ochrony Interesów Finansowych Unii Europejskiej) oraz Urzędu Kontroli Skarbowej w Opolu. Dla potrzeb *Programu* w tych instytucjach zostały utworzone komórki organizacyjne odpowiedzialne za kontrolę środków pochodzących z Unii Europejskiej. *Instytucja Audytowa* odpowiedzialna jest za ogół prac związanych z wydaniem zapewnienia, że system zarządzania i kontroli RPO WO 2007-2013 spełnia wymogi rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006, w tym za przygotowanie przed złożeniem pierwszego wniosku o płatność okresową, lub nie później niż w terminie 12 miesięcy od zatwierdzenia *Programu*, sprawozdania zawierającego wyniki oceny utworzenia systemów i opinii na temat zgodności systemu zarządzania i kontroli *Programu* z treścią art. 58-62 wcześniej wskazanego rozporządzenia. Prace w ramach audytu zgodności przeprowadzane są wspólnie przez Departament Ochrony Interesów Finansowych Unii Europejskiej oraz Urząd Kontroli Skarbowej w Opolu i akceptowane przez Generalnego Inspektora Kontroli Skarbowej.

Organizacja *Komitetu Monitorującego*¹¹ *Program* opiera się przede wszystkim na współpracy przedstawicieli: *Instytucji Zarządzającej*, Ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego, jako koordynatora regionalnych programów operacyjnych, samorządów terytorialnych oraz partnerów społecznych i gospodarczych. Współpraca ta polega na stałej obserwacji postępów, skuteczności i jakości realizacji RPO WO 2007-2013, tj. między innymi na:

- analizie i zatwierdzaniu kryteriów wyboru projektów w ramach RPO WO 2007-2013 w terminie sześciu miesięcy od zatwierdzenia programu operacyjnego i zatwierdzaniu wszelkich zmian tych kryteriów, zgodnie z potrzebami programowania,
- dokonywaniu okresowego przeglądu postępów na drodze do osiągnięcia konkretnych celów *Programu* na podstawie dokumentów przedkładanych przez *Instytucję Zarządzającą*,
- analizie i zatwierdzaniu sprawozdań rocznych i końcowego (działanie zgodne z treścią art. 67 Rozporządzenia Rady nr 1083/2006),
- występowaniu w uzasadnionych przypadkach do *Instytucji Zarządzającej* z wnioskiem o przeprowadzanie wszelkiego rodzaju przeglądów lub analizy *Programu*, mogących przyczynić się do osiągnięcia celów funduszy, o których mowa w art. 3 Rozporządzenia Rady nr 1083/2006 lub do usprawnienia zarządzania *Programem*, w tym zarządzania finansowego,
- analizie i zatwierdzaniu wszelkich wniosków o zmianę treści decyzji Komisji w sprawie wkładu funduszy.

Prowadzenie działań monitorujących w ramach danego *Programu* odbywa się na podstawie zapisów art. 66 Rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006, z uwzględnieniem wskaźników finansowych oraz wskaźników odnoszących się do produktów i rezultatów kwantyfikujących cele poszczególnych osi priorytetowych, określonych w RPO WO 2007-2013.

¹¹ *Komitet Monitorujący* został powołany przez Zarząd Województwa Opolskiego w dniu 9 października 2007 r. uchwałą nr 1004/2007.

3. Opis poddziałania 1.3.2 RPO WO2007-2013 – Inwestycje w innowacje w przedsiębiorstwach

Działaniem ukierunkowanym na przedsiębiorców planujących realizację innowacyjnych projektów inwestycyjnych w ramach RPO WO 2007-2013 było rozpoczęcie procesu wsparcia w zakresie poddziałania 1.3.2 zatytułowanego: „Inwestycje w innowacje w przedsiębiorstwach”. Główny cel tego działania to poprawa konkurencyjności przedsiębiorstw z województwa opolskiego poprzez wsparcie inwestycji prowadzących do wzrostu innowacyjności podmiotów gospodarczych. W ramach działania przewidziano wsparcie projektów dotyczących realizacji nowej i innowacyjnej inwestycji, zgodnie z zapisami Rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego¹², za którą uważa się:

- inwestycję w środki trwałe oraz wartości niematerialne i prawne związane z utworzeniem nowego przedsiębiorstwa, rozbudową istniejącego przedsiębiorstwa (w tym w zakresie wprowadzenia nowych rozwiązań w zakresie sprzedaży produktów i usług), dywersyfikacją działalności przedsiębiorstwa przez wprowadzenie nowych dodatkowych produktów lub związane z zasadniczą zmianą dotyczącą procesu produkcyjnego w istniejącym przedsiębiorstwie;
- nabycie środków trwałych bezpośrednio związanych z przedsiębiorstwem, które zostało zamknięte lub zostałoby zamknięte, gdyby zakup nie nastąpił, przy czym środki nabywane są przez inwestora niezależnego od zbywcy.

Za nowe inwestycje nie mogły być uznane projekty prowadzące wyłącznie do odtworzenia zdolności produkcyjnych lub wydatkowanie środków inwestycyjnych wyłącznie na nabycie udziałów lub akcji przedsiębiorstwa. W ramach opisanej kategorii inwestycji możliwe były m.in. wydatki na inwestycje związane z:

- wdrożeniem rozwiązań innowacyjnych,
- zakupami środków trwałych niezbędnych do prowadzenia prac B+R w przedsiębiorstwach,
- utworzeniem jednostek B+R w przedsiębiorstwach, w tym m.in. laboratoriów,
- robotami budowlanymi wyłącznie jako niezbędnym elementem dla realizacji projektu.

Otrzymanie wsparcia w ramach poddziałania 1.3.2 RPO WO 2007-2013 było warunkowane przede wszystkim:

- w przypadku mikroprzedsiębiorstw prawna siedziba musiała znajdować się na terenie województwa opolskiego,
- w ramach jednego konkursu ogłaszanego przez *Instytucję Zarządzającą*, w ramach kategorii interwencji 06 (Wsparcie na rzecz MSP w zakresie promocji produktów i procesów przyjaznych dla środowiska) i 07 (Inwestycje w przedsiębiorstwa bezpośrednio związane z dziedziną badań i innowacji) dany beneficjent mógł aplikować o dofinansowanie tylko jednego projektu.
- w ramach jednego konkursu ogłaszanego przez *Instytucję Zarządzającą* w ramach kategorii interwencji 04 (Wsparcie na rzecz rozwoju B+RT, w szczególności w MSP) dany beneficjent mógł aplikować o dofinansowanie maksymalnie trzech projektów; także w ramach tej kategorii dopuszczano się do realizacji projekty

¹² Rozporządzenie Rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 1 grudnia 2010 roku (Dz. U. nr 239, poz. 1599) w sprawie udzielania regionalnej pomocy inwestycyjnej w ramach regionalnych programów operacyjnych.

polegające wyłącznie na zakupie środków trwałych lub wartości niematerialnych i prawnych,

- z dofinansowania wyłączone były przedsiębiorstwa świadczące usługi turystyczne i rekreacyjno-sportowe, które mogą uzyskać wsparcie w ramach poddziałania 1.4.1. „Wsparcie usług turystycznych i rekreacyjno-sportowych świadczonych przez przedsiębiorstwa”.

W omawianym procesie priorytetowo były traktowane projekty wynikające z zapisów „Regionalnej Strategii Innowacji Województwa Opolskiego na lata 2004-2013”, projekty dotyczące dziedzin wskazanych przez realizowane badania w ramach Projektu „Regionalny Foresight” oraz projekty umożliwiające wykorzystanie odnawialnych źródeł energii, a także uwzględniające aspekt efektywności energetycznej.

W celu uniknięcia podwójnego finansowania wsparcie inwestycyjne w ramach RPO WO 2007-2013 nie mogło być udzielone przed upływem ustalonego dwuletniego okresu karencji mikroprzedsiębiorstwom, które rozpoczęły działalność gospodarczą uzyskując wsparcie Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki KL 2007-2013. Również, w celu zapewnienia demarkacji z Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007-2013 w przypadku mikroprzedsiębiorstw dofinansowania nie uzyskiwały osoby podlegające ubezpieczeniu w KRUS, a także projekty, które kwalifikowały się do dofinansowania w ramach innych Programów Operacyjnych na lata 2007-2013. Budżet finansowy z podziałem na źródła pochodzenia przeznaczony na realizację projektów w ramach opisanego poddziałania przedstawiono w tabelicy 1.

Tab. 1. Wykaz źródeł finansowania projektów w ramach poddziałania 1.3.2 RPO WO 2007-2013

Lp.	Wyszczególnienie	Kwota (w euro)
1.	Wkład ze środków unijnych – Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego	53 468 116,27
2.	Wkład ze środków publicznych – budżet państwa	9 435 549,94
3.	Przewidywana wielkość środków prywatnych	62 903 666,23
4.	Środki finansowe ogółem przeznaczone na poddziałanie	125 807 332,44

W myśl ustaleń wynikających z treści Rozporządzenia w sprawie ustalenia mapy pomocy regionalnej¹³, maksymalny poziom intensywność pomocy inwestycyjnej, liczony jako stosunek ekwiwalentu dotacji brutto do kosztów kwalifikujących się do objęcia tą pomocą mógł osiągnąć w województwie opolskim 50%. Ponadto w przypadku małych i średnich przedsiębiorców, z wyłączeniem prowadzących działalność gospodarczą w sektorze transportu, intensywność pomocy w przypadku mikroprzedsiębiorców mogła być wyższa o 20%, a w przypadku średnich przedsiębiorców wyższa o 10%. Wartości możliwego do uzyskania dofinansowania w ramach analizowanego poddziałania, w podziale na kategorie interwencji i na wielkość przedsiębiorstwa zestawiono w tabelicy 2.

¹³ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 października 2006 roku w sprawie ustalenia mapy pomocy regionalnej (Dz. U. nr 190, poz. 1402)

Tab. 2. Zestawienie możliwych do uzyskania poziomów wsparcia finansowego w ramach poddziałania 1.3.2 „Inwestycje w innowacje w przedsiębiorstwach” RPO WO 2007-2013 dla wybranych kategorii interwencji i różnych wielkości przedsiębiorstwa.

Lp.	Wyszczególnienie	Miejsce alokacji środków	Wsparcie finansowe (w zł)
1.	W ramach kategorii interwencji 06 (Wsparcie na rzecz MSP w zakresie promocji produktów i procesów przyjaznych dla środowiska) i 07 (Inwestycje w przedsiębiorstwa bezpośrednio związane z dziedziną badań i innowacji)	Inwestycje innowacyjne w mikroprzedsiębiorstwach	100 000...3 500 000
		Inwestycje innowacyjne w małych i średnich przedsiębiorstwach	200 000...3 500 000
2.	W ramach kategorii interwencji 04 (Wsparcie na rzecz rozwoju B+RT), w szczególności w MSP	Inwestycje innowacyjne w mikroprzedsiębiorstwach	100 000...1 300 000
		Inwestycje innowacyjne w małych przedsiębiorstwach	do 1 300 000
		Inwestycje innowacyjne w średnich przedsiębiorstwach	do 1 000 000
		Inwestycje innowacyjne w sektorze transportu	do 999 000

W trakcie naboru wniosków każdy złożony projekt poddawany był trójstopniowej weryfikacji i ewaluacji w ramach etapów oceny formalnej oraz oceny merytorycznej I i II stopnia. W trakcie oceny wniosków w sposób szczególny uwagę zwracano na rodzajową prawidłowość kwalifikowania kosztów, czyli zaliczenie ich do grupy wydatków całkowicie lub częściowo przeznaczonych do refundacji ze środków budżetu Unii Europejskiej lub publicznych źródeł krajowych przeznaczonych na realizację *Programu*. Szczegółowy katalog kosztów kwalifikowanych został określony w wytycznych stanowiących załącznik do Szczegółowego Opisu Osi Priorytetowych RPO WO 2007-2013. Przywołane wytyczne określają ogólne zasady kwalifikowalności wydatku, co można uznać wówczas, gdy zaistniały wydatek łącznie spełnia następujące warunki:

- został poniesiony w okresie kwalifikowalności wydatków,

- jest zgodny z obowiązującymi przepisami prawa wspólnotowego i krajowego oraz postanowieniami RPO WO 2007-2013,
- jest zgodny z kategoriami wydatków wskazanych we wniosku o dofinansowanie projektu stanowiącego integralną część umowy,
- jest niezbędny do realizacji projektu i został poniesiony w związku z realizacją projektu,
- został dokonany w sposób oszczędny, tzn. w oparciu o zasadę dążenia do uzyskania założonych efektów przy jak najniższej kwocie wydatku. Zasadę tą uznaje się za spełnioną, gdy wydatek został dokonany w trybie ustawy Prawo zamówień publicznych, natomiast jeżeli został dokonany w innym trybie, to ciężar udowodnienia zachowania tej zasady spoczywa na podmiocie ponoszącym wydatek,
- został należycie udokumentowany. Dowodem poniesienia wydatku jest faktura lub inny dokument księgowy o równoważnej wartości dowodowej wraz z dowodami zapłaty,
- nie podlega wyłączeniom ustanowionym przez *Instytucję Zarządzającą*.

Uznanie danej kategorii wydatku za kwalifikowany na poziomie oceny projektu (wniosku o dofinansowanie) nie oznacza, że wszystkie wydatki poniesione w trakcie realizacji projektu będą tak traktowane. Ocena kwalifikowalności poszczególnych wydatków polega na analizie zgodności jego poniesienia z obowiązującymi przepisami. Oceny takiej dokonuje się zarówno na etapie wyboru wniosku o dofinansowanie projektu, jak i podczas realizacji projektu. Przyjęcie danego projektu do realizacji i podpisanie z beneficjentem umowy o dofinansowanie także nie oznacza, że wszystkie wydatki, które beneficjent przedstawi do refundacji w trakcie realizacji projektu (lub rozliczenia – w przypadku systemu zaliczkowego), będą kwalifikować się do współfinansowania.

Okres kwalifikowalności wydatków to okres, w którym mogą być ponoszone wydatki kwalifikowane. Wydatki można zaliczyć do wsparcia, jeżeli zostały faktycznie poniesione i udokumentowane w okresie między 1 stycznia 2007r. a 31 grudnia 2015r. (wskazany okres ponoszenia wydatków kwalifikowanych w ramach danego projektu określony jest w umowie o dofinansowanie). W przypadku projektów realizowanych w ramach poddziałania 1.3.2 „Inwestycje w innowacje w przedsiębiorstwach” RPO WO 2007-2013 wprowadzono dodatkowe ograniczenia wynikające z rozporządzenia o RPI¹⁴, które stanowiły, iż prace inwestycyjne związane z nową inwestycją mogą się rozpocząć dopiero po złożeniu wniosku przez przedsiębiorcę. Rozpoczęcie prac inwestycyjnych następuje z chwilą podjęcia prac budowlanych lub złożenia pierwszego oświadczenia woli dotyczącego nabycia ruchomych środków trwałych lub wartości niematerialnych i prawnych, w tym w szczególności zawarcia umowy sprzedaży, leasingu, najmu, dzierżawy. Dla wielu zamierzeń inwestycyjnych oznaczało to, iż nie tylko wydatki poniesione przed złożeniem wniosku o dofinansowanie uznano za niekwalifikowane, ale również cały projekt. Ten newralgiczny zapis nie zawsze był traktowany z odpowiednią uwagą przez wnioskodawców, co skutkowało odrzuceniem całego projektu w przypadku rozpoczęcia przez przedsiębiorcę np. jakichkolwiek prac budowlanych przed dniem złożenia wniosku o dofinansowanie projektu.

Do potencjalnych beneficjentów poddziałania 1.3.2 Inwestycje w innowacje

¹⁴ Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 15 grudnia 2010 r. w sprawie udzielania regionalnej pomocy inwestycyjnej w ramach regionalnych programów operacyjnych (Dz. U. z 2010 r. Nr 239, poz. 1599)

w przedsiębiorstwach zalicza się mikro, małe i średnie przedsiębiorstwa, klasyfikowane zgodnie z kryteriami zawartymi w art. 2 Załącznika I do Rozporządzenia Komisji (WE)¹⁵. Zasadnicze kryteria kwalifikowania przedsiębiorstw wraz z ujęciem parametrycznym zawiera tablica 3.

Tab. 3. Zestawienie głównych kryteriów kwalifikowania przedsiębiorstw beneficjentów poddziałania 1.3.2.

Lp.	Wielkość przedsiębiorstwa	Średnioroczne zatrudnienie	Roczny obrót/bilans
1.	Mikroprzedsiębiorstwo	< 10 pracowników	≤ 2 mln Euro
2.	Małe przedsiębiorstwo	< 50 pracowników	≤ 10 mln Euro
3.	Średnie przedsiębiorstwo	< 250 pracowników	Obrót ≤ 50 mln Euro Bilans ≤ 43 mln Euro

Poziom zatrudnienia przedsiębiorstw uczestniczących w poddziałaniu 1.3.2 określa się przy pomocy tzw. rocznych jednostek roboczych, co stanowi liczbę pracowników zatrudnionych na pełnych etatach w obrębie danego przedsiębiorstwa lub w jego imieniu w ciągu całego uwzględnianego roku referencyjnego. Praca osób, które nie przepracowały pełnego roku, które pracowały w niepełnym wymiarze godzin bez względu na długość okresu zatrudnienia lub pracowników sezonowych jest obliczana jako część ułamkowa rocznych jednostek roboczych. Szczegółowe kryteria uwzględniane przy obliczaniu pułapu zatrudnienia i pułapu finansowego są określone w artykule 3 załącznika do Rozporządzenia Komisji (WE) nr 800/2008, dotyczącego m.in. niezależności przedsiębiorstw oraz stopnia ich kontroli przez organy publiczne.

4. Analiza naborów projektów w ramach działania 1.3.2 RPO WO

Efekty realizacji projektów w ramach poddziałania 1.3.2 według kategorii interwencji 04, 06 i 07 zestawiono w tablicy 4 oraz zaprezentowano na rys. 1-4. Zaprezentowane dane uzyskano ze sprawozdania okresowego z realizacji Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Opolskiego na lata 2007-2013. Dotyczą one okresu czasu od 1 stycznia do 30 czerwca 2013r.¹⁶. Dane te jednak nie oddają pełnego obrazu efektów wdrażania projektów w ramach poddziałania 1.3.2 „Inwestycje w innowacje w przedsiębiorstwach”. Zestawienie dla kategorii 04 obrazuje rezultaty 8 zakończonych projektów na dzień 30 czerwca 2013 r. Należy podkreślić, iż w wyniku zakończonego w listopadzie 2013 r. naboru wniosków w tej kategorii interwencji podpisano kolejnych 8 umów na realizację projektów, co z pewnością przeloży się na osiągnięcie wyższych wartości prezentowanych wskaźników. Ostatnie przyjęte przez Komitet Monitorujący RPO sprawozdanie z realizacji Programu za I półrocze 2013r. zatwierdzone zostało we wrześniu 2013r. i prezentuje efekty 113 zakończonych projektów, spośród łącznie 207, na jakie podpisano umowy w ramach

¹⁵ Rozporządzenie Komisji (WE) NR 800/2008 z dnia 6 sierpnia 2008 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne ze wspólnym rynkiem w zastosowaniu art. 87 i 88 Traktatu (ustanawiającego Wspólnotę Europejską) (ogólne rozporządzenie w sprawie wyłączeń blokowych)

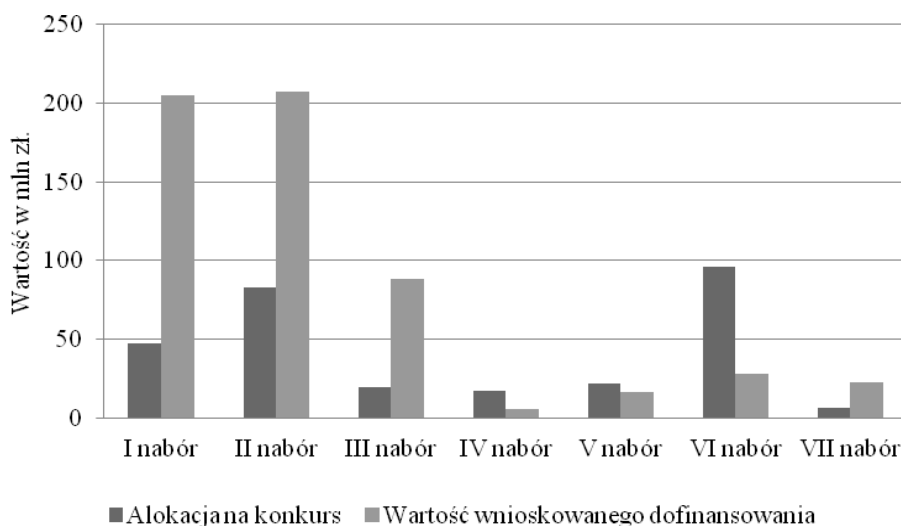
¹⁶ Ustalenie wynika z treści zawartej w załączniku do Uchwały nr 3/2013 Komitetu Monitorującego RPO WO 2007-2013 z dnia 5 września 2013 r.

opisywanego poddziałania 1.3.2 RPO WO. Zatem, oczywiste jest to, że mimo zakończenia okresu programowania obejmującego lata 2007-2013 pełny obraz efektów oraz ocena jego efektów będzie możliwa dopiero po roku 2015, gdyż do tego roku, zgodnie z zasadą n+2 może trwać rzeczowa realizacja projektów dofinansowanych w ramach starej perspektywy finansowej.

Tab. 4. Uzyskane rezultaty wykonywania projektów w ramach poddziałania 1.3.2.

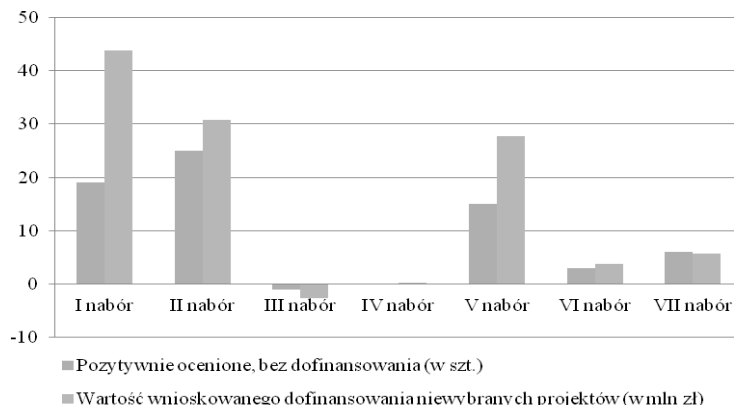
Lp.	Rezultat projektu (nazwa wskaźnika)	Wartość
Kategoria 04: Wsparcie na rzecz rozwoju B+RT, w szczególności w MSP (w tym dostęp do usług związanych z B+RT w ośrodkach badawczych) Liczba zakończonych projektów: 8		
1.	Liczba nowo utworzonych miejsc pracy	15
2.	Liczba nowych etatów badawczych	8
3.	Liczba nowych produktów / usług	6
4.	Liczba nowych wdrożonych wyników prac B+R	6
5.	Liczba nowoutworzonych laboratoriów	3
Kategoria 06: Wsparcie na rzecz MSP w zakresie promocji produktów i procesów przyjaznych dla środowiska (wdrożenie efektywnych systemów zarządzania środowiskiem, wdrożenie i stosowanie/użytkowanie technologii zapobiegania zanieczyszczeniom, wdrożenie czystych technologii dla działalności produkcyjnej przedsiębiorstw). Liczba projektów: 17		
1.	Liczba przedsiębiorstw, które dokonały zmian w produkcji w zakresie ochrony powietrza	5
2.	Liczba przedsiębiorstw, które dokonały zmian w produkcji w zakresie gospodarki odpadami	3
3.	Liczba przedsiębiorstw, które dokonały zmian w produkcji w zakresie gospodarki wodno-ściekowej	2
4.	Liczba nowo utworzonych miejsc pracy	130
5.	Liczba wdrożonych wyników prac B+R	13
6.	Liczba nowych produktów / usług	31
Kategoria 07: Inwestycje w przedsiębiorstwa bezpośrednio związane z dziedziną badań i innowacji (innowacyjne technologie, tworzenie przedsiębiorstw przez uczelnie, istniejące ośrodki B+RT i przedsiębiorstwa itp.). Liczba zakończonych projektów: 88		
1.	Liczba nowo utworzonych miejsc pracy	587
2.	Liczba nowych etatów badawczych	5
3.	Liczba wdrożonych wyników prac B+R	47
4.	Liczba nowych produktów / usług	252
5.	Liczba nowych laboratoriów w przedsiębiorstwie	1

Analiza wartości środków finansowych kierowanych w poszczególnych naborach na realizację wniosków jednoznacznie wykazała, że poziom oczekiwanego dofinansowania w większości rozpatrywanych przypadków wielokrotnie przekraczał wysokość dostępnej alokacji. Jedynie w tak znacznym stopniu relacje były odwrotne naborze VI wniosków (rys. 1). Jednak ta sytuacja była wypadkową kilku jednocześnie zaistniałych czynników: opóźnionego i nieoczekiwanego ogłoszenia naboru wniosków, niskiej atrakcyjności finansowej (maksymalna kwota dofinansowania wynosiła 279 000 zł) i ogólnie niskiego zainteresowania przedsiębiorców aplikowaniem 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)”.



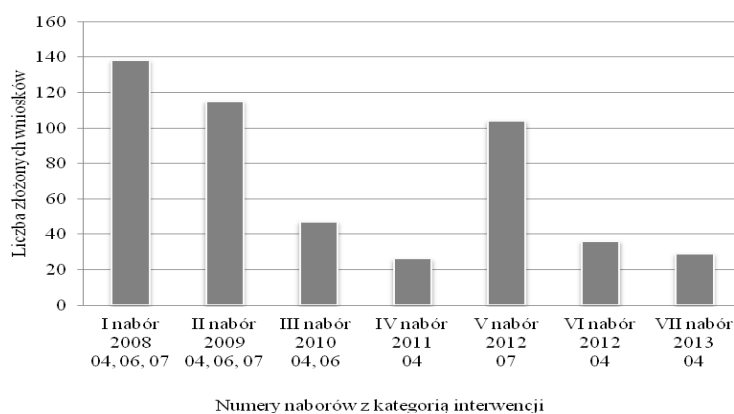
Rys 1. Porównanie wielkości alokacji środków finansowych z wysokością wnioskowanego dofinansowania w poszczególnych naborach wniosków (opracowanie własne na podstawie danych otrzymanych z Opolskiego Centrum Rozwoju Gospodarki, wg stanu na dzień 18.12.2013 r.)

Z oceny danych wynika również, że w grupie zgłoszonych i rozpatrzonych wniosków w ramach poszczególnych naborów pojawiła się znacząca liczba wniosków, które pozytywnie przeszły całą procedurę oceny, ale ostatecznie nie otrzymały wsparcia finansowego (rys. 2). Powodem oczywiście była zbyt mała alokacja środków finansowych na dany konkurs. To doświadczenie warto wykorzystać w przyszłych podziałach wsparcia finansowego zmierzając do bardziej elastycznego alokowania środków w poszczególnych naborach, w szczególności mając na uwadze projekty o znaczącej wartości merytorycznej, wysokich walorach efektywnościowych i innowacyjne.



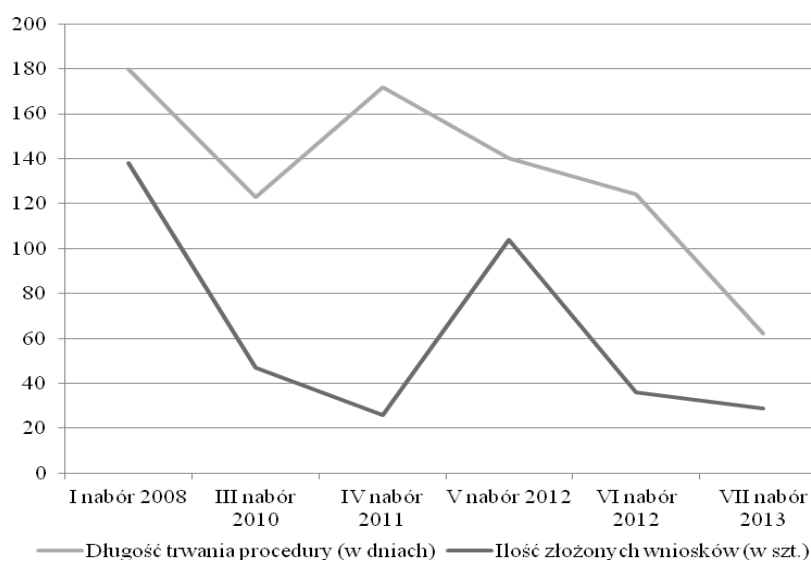
Rys. 2. Prezentacja danych dotyczących liczby zgłoszonych i ocenionych wniosków, które z powodu ograniczonego funduszu wsparcia nie uzyskały dofinansowania

Analiza danych wieloletnich związanych z naborem wniosków w ramach różnych kategorii wykazała o wiele mniejsze zainteresowanie przedsiębiorców wnioskami składanymi w ramach kategorii 04 niż w ramach kategorii 07 (rys. 3). Uzasadnieniem takiej relacji jest to, że przedsiębiorcy funkcjonujący na rynku opolskim zdecydowanie bardziej byli zainteresowani pozyskaniem dotacji na zakup nowoczesnych maszyn, urządzeń lub technologii niż inwestowaniem we własne komórki badawczo-rozwojowe. Takie nastawienie można uznać za właściwe, gdyż usługa z zakresu badań jest obecnie dostępna na rynku, a jej koszt z pewnością będzie stanowił konkurencję dla kosztu utworzenia i utrzymania takiej funkcji we własnym zakresie. Wniosek ten powinien być wykorzystany w procesie tworzenia programu operacyjnego dla województwa.



Rys. 3. Porównanie liczby zgłoszonych wniosków z uwzględnieniem poszczególnych naborów i różnych ram kategorii w podziale na lata (Opracowanie własne na podstawie danych otrzymanych z Opolskiego Centrum Rozwoju Gospodarki, wg stanu na dzień 18.12.2013 r.)

Równie istotne wnioski wynikają z oceny średnich czasów trwania procesu oceny i wyboru projektów, liczonych od dnia zakończenia naboru do dnia wyboru wniosków do dofinansowania (rys. 4). Zakres prac wymagany do zrealizowania w ramach oceny projektów przez Zarząd Województwa Opolskiego zaangażował ponad 4 miesiące. Ponadto, uwzględniając od kilku do kilkunastu tygodni poprzedzających podpisanie umowy o dofinansowanie projektu oraz zazwyczaj kilka miesięcy na przygotowanie całości dokumentacji aplikacyjnej, można przyjąć, iż okres pomiędzy początkiem przygotowania projektu, a jego faktyczną realizacją to okres 12 miesięcy. W przypadku projektów innowacyjnych, gdzie niezwykle ważny jest czas pomiędzy pomysłem a gotowością dostarczenia jego efektów na rynek, wyliczony okres czasu wydaje się niepokojąco długi. W związku z tym celowe wydaje się rozważenie możliwości usprawnienia tego procesu. Można to zrealizować na przykład poprzez wprowadzenia dla projektów innowacyjnych otwartych naborów wniosków, w ramach których zainteresowani przedsiębiorcy mogliby składać projekty na bieżąco, bez konieczności wielomiesięcznego oczekiwania na zamknięty nabór wniosków trwający nie dłużej niż 2 tygodnie. Wprowadzeniu takiego rozwiązania towarzyszyłaby zapewne obawa o szybkie wyczerpanie dostępnych środków, gdyż można się spodziewać zwiększonego zainteresowania przedsiębiorców taką formą naboru wniosków. Dlatego w tym przypadku warto rozważyć podniesienie obecnego progu 60% maksymalnej liczby punktów umożliwiającej znalezienie się na liście rankingowej i umożliwiającej wybór do dofinansowania. Zwiększałoby to prawdopodobieństwo wsparcia najlepszych projektów, a tym, które nie osiągnęły tego progu umożliwiałoby poprawienie ich założeń.



Rys. 4. Odniesienie czasu trwania procedury oceny wniosków do ich liczby w podziale na różne nabory i lata (opracowanie własne na podstawie danych otrzymanych z Opolskiego Centrum Rozwoju Gospodarki, wg stanu na dzień 18.12.2013 r. oraz na podstawie informacji ze strony www.rpo.ocrg.opolskie.pl/zakladka: Wyniki naborów projektów 1.3.2)

Inne rozwiązanie polegałoby na opracowaniu i wdrożeniu dla projektów innowacyjnych szybkiej ścieżki oceny i wyboru. Wymagałoby to czasowego zwiększonego zaangażowania

zasobów pracowników instytucji organizującej konkurs na określonych odcinkach zadań, a co za tym idzie elastyczności poszczególnych komórek odpowiedzialnych za ocenę, realizację i kontrolę projektów.

5. Wnioski

Ocena systemu zarządzania projektami innowacyjnymi w ramach regionalnego programu operacyjnego pozwala na sformułowanie wielu wniosków. Ranga tych wniosków jest bardzo wysoka chociażby z tego powodu, że mają one bezpośredni wpływ na zagospodarowanie wsparcia finansowego. Obecny rozwój gospodarki będący wynikiem, co raz bardziej sprawnego działania podmiotów na rynku konkurencyjnym nie przebiega obojętnie wobec możliwości zaangażowania dodatkowych unijnych środków finansowych. Zatem, należy w sposób szczególny podejść do konstrukcji procesu alokacji wszelkiego dofinansowania rozwiązań i działalności – szczególnie innowacyjnych. Proces dystrybucji środków wspierających powinien uwzględniać nabyte doświadczenie zespołów ludzkich bezpośrednio zaangażowanych w przygotowanie wniosków projektowych, ich ocenę, faktyczną ich realizację i rozliczenie w fazie końcowej.

W tym procesie należy w sposób szczególny przeanalizować przyczyny prowadzące do odrzucenia projektów. Należy szczegółowo analizować i na bieżąco korygować postępowanie prac objętych systemem oceny i wyboru projektów. Zachowanie przejrzystości i transparentności regulacji prawnych i organizacyjnych odgrywa najistotniejszą rolę. Również dokonywanie krytycznych przeglądów całości procesu wraz z oceną procedur stanowi odpowiedzialne podejście do właściwego angażowania dotacji finansowych. Reasumując, można z przekonaniem stwierdzić, że stojąc przed kolejną dotacją finansową możliwą do wykorzystania w latach 2014-2020 należy czynić wszelkie starania w celu podwyższenia jakości i skuteczności alokacji unijnych środków finansowych, zarówno w wymiarze regionalnym jak i krajowym. Należy zachęcać beneficjentów dotacji do udziału w tworzeniu przyjaznych i efektywnych procedur, a przede wszystkim należy wspólnie wyciągać konstruktywne wnioski z dostępności do dofinansowania w minionym okresie czasu, tj. w latach 2007-2013.

Literatura

1. Ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (t.j. Dz.U z 2009 r. Nr 84, poz 712 z późn. zm.)
2. Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1828/2006 z dnia 8 grudnia 2006 r. ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 oraz rozporządzenia (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady, Dz. U. L 371 z 27.12.2006
3. Rozporządzenie Komisji (WE) NR 800/2008 z dnia 6 sierpnia 2008 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne ze wspólnym rynkiem w zastosowaniu art. 87 i 88 Traktatu (ustanawiającego Wspólnotę Europejską) (ogólne rozporządzenie w sprawie wyłączeń blokowych)
4. Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 15 grudnia 2010 r. w sprawie udzielania regionalnej pomocy inwestycyjnej w ramach regionalnych programów operacyjnych (Dz. U. z 2010 r. Nr 239, poz. 1599)
5. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 października 2006 roku w sprawie ustalenia mapy pomocy regionalnej (Dz. U. nr 190, poz. 1402)

6. Regionalny Program Operacyjny Województwa Opolskiego na lata 2007-2013. Dokument przyjęty przez Komisję Europejską Decyzją K(2011)9364 z 13.12.2011 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 oraz Uchwałą Zarządu Województwa Opolskiego nr 1070/2007 z dnia 29 października 2007 r. z późn. zm.

Dr hab. inż. Waldemar Skomudek
Instytut Innowacyjności Procesów i Produktów
Katedra Zarządzania Projektami
Politechnika Opolska
45-036 Opole, ul. Luboszycka 5
tel. (+48) 77 449 87 44
e-mail: w.skomudek@po.opole.pl

Mgr Robert Maksymowicz
Dział Innowacji
Opolskie Centrum Rozwoju Gospodarki
45-716 Opole, ul. Spychalskiego 1a
tel.: (77) 403 36 00, 698 618 443
e-mail: r.maksymowicz@ocrg.opolskie.pl