



**Najwyższa Izba Kontroli
Departament Gospodarki,
Skarbu Państwa i Prywatyzacji**

Warszawa, dnia 15 kwietnia 2011 r.

TEKST UJEDNOLICONY

P/10/050
KGP-4100-01-02/2011

**Pani
Bożena Lublińska – Kasprzak**

**Prezes
Polskiej Agencji
Rozwoju Przedsiębiorczości**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 *ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli*¹ (dalej: *ustawa o NIK*), Najwyższa Izba Kontroli² przeprowadziła w Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości³, kontrolę wykonania planu finansowego w 2010 roku.

W związku z ustaleniami przedstawionymi w protokole kontroli, podpisanym w dniu 8 kwietnia 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli - Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji, stosownie do art. 60 *ustawy o NIK*, przekazuje Pani Prezes niniejsze *Wystąpienie*.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wykonanie przez PARP planu finansowego w 2010 roku.

1. W planie finansowym Agencji na 2010 r., ujętym w załączniku nr 14 do *ustawy budżetowej na rok 2010*⁴ ustalono przychody Agencji w kwocie 3 824 449 tys. zł, a koszty w wysokości 3 777 194 tys. zł. Po dokonanych w ciągu roku korektach planu finansowego⁵, planowane przychody zmniejszono *per saldo* o kwotę 2 980 147 tys. zł, do ostatecznej wysokości 844 302 tys. zł, a koszty zmniejszono *per saldo* o kwotę 2 934 463 tys. zł, do ostatecz-

¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701, ze zm.

² Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji.

³ Dalej: PARP lub Agencja.

⁴ Ustawa z dnia 22 stycznia 2010 r. - Dz. U. nr 19, poz. 102.

⁵ Zmiany zatwierdzone przez Ministra Gospodarki, dokonane zostały odpowiednio w dniach: 18 sierpnia 2010 r. i 3 grudnia 2010 r.

nej wysokości 842 731 tys. zł. Zmniejszenie planu przychodów i kosztów ogółem było przede wszystkim konsekwencją wejścia w życie nowej ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁶ (dalej *uofp*), zgodnie z którą Bank Gospodarstwa Krajowego (dalej: BGK) został wyznaczony do dokonywania płatności ze środków europejskich na rzecz wszystkich beneficjentów, z rachunków otwartych w tym Banku przez Ministra Finansów (za wyjątkiem wydatków dokonywanych w ramach pomocy technicznej). W wyniku powyższych zmian na konta Agencji wpływają jedynie środki z tytułu współfinansowania krajowego. PARP składa zlecenia płatności do BGK i prowadzi pozabilansową ewidencję zdarzeń gospodarczych dotyczących płatności środków europejskich. W *uofp* nie ma także pojęcia dotacji rozwojowej, które stanowiły największą kwotowo pozycję w planie finansowym Agencji. Spowodowało to zwiększenie przychodów z tytułu dotacji celowych, w tym przeznaczonych na współfinansowanie realizacji programów finansowanych z udziałem środków europejskich.

Faktyczne przychody PARP w 2010 r. wyniosły 789 477 tys. zł, tj. 93,5% planu po zmianach. Podstawowymi ich źródłami były dotacje z budżetu państwa - 492 234 tys. zł (62,3% zrealizowanych przychodów ogółem) oraz pozostałe przychody – 292 688 tys. zł (37,1%). Faktyczne koszty Agencji to 790 263 tys. zł, tj. 93,8% kwoty wynikającej z planu po zmianach, w tym m.in. środki przekazane na realizację zadań bieżących dla jednostek niezaliczanych do sektora finansów publicznych – 357 060 tys. zł (45,2% wszystkich kosztów), środki przekazane na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji i zakupów inwestycyjnych jednostek niezaliczanych do sektora finansów publicznych – 250 458 tys. zł (31,7%) oraz koszty rodzajowe - 80 851 tys. zł (10,2%).

2. Przychody z tytułu dotacji celowych w 2010 r. wyniosły 449 767 tys. zł, tj. 115% planu po zmianach. Ze środków tych w 2010 r. współfinansowane były przede wszystkim przedsięwzięcia wynikające z Programów Operacyjnych perspektywy finansowej 2007 – 2013, tj. Program Operacyjny Kapitał Ludzki (dalej: PO KL), Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka (dalej: PO IG) oraz Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej (dalej: PO RPW) – 15% współfinansowania krajowego. Dotacje celowe otrzymane na współfinansowanie tych programów (w tym w ramach pomocy technicznej) wyniosły 567 753,4 tys. zł, a faktyczne wydatki 551 671,5 tys. zł. Wydatki programowe wyniosły 482 679,1 tys. zł, tj. 85% wydatków ogółem, wydatki na pomoc techniczną 68 992,4 tys. zł, tj. 15% wydatków ogółem.

⁶ Dz. U. nr 157, poz. 1240 ze zm.

2.1. Niezgodne z obowiązującymi przepisami było rekomendowanie do wsparcia, a następnie podpisanie przez Agencję w latach 2008-2010 umów na realizację zadań w ramach działania 3.1 PO IG z trzema spółkami, pomimo tego, że spółki te nie spełniały wszystkich wymogów określonych w § 7 ust. 1 i 2 pkt 2 *rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 7 kwietnia 2008r. w sprawie udzielania przez PARP pomocy finansowej w ramach PO IG 2007 – 2013*⁷ (dalej: *rozporządzenie*). Zgodnie z przepisami *rozporządzenia* Agencja może udzielić wsparcia na inicjowanie działalności innowacyjnej podmiotowi, który posiada niezbędny potencjał finansowy, techniczny, kadrowy i organizacyjny oraz doświadczenie w zakresie świadczenia usług związanych z wdrażaniem wyników prac badawczo-rozwojowych oraz transferu technologii. Ustalono, że podmioty te nie spełniały wymogu doświadczenia oraz posiadania niezbędnego potencjału finansowego.

NIK nie może przyjąć za usprawiedliwienie wyjaśnień Dyrektora Departamentu Wsparcia Instytucji Otoczenia Biznesu (dalej: DWO) - Pana Tomasza Sypuły⁸, iż w kryteriach przyjętych przez Komitet Monitorujący dla konkursów 2008 i 2009 brak było wymogu doświadczenia podmiotu ubiegającego się o wsparcie i w związku z tym brak było proceduralnych przeciwwskazań do oceny i rekomendacji takich podmiotów. Przepisy powszechnie obowiązujące (takie jak *rozporządzenie*) mają bowiem pierwszeństwo stosowania przed regulacjami wewnętrznymi.

W ocenie NIK nietrafne są również wyjaśnienia Pana Tomasza Sypuły, iż potencjał finansowy wnioskodawców oceniano na podstawie deklaracji bądź zobowiązań współników podmiotów ubiegających się o dofinansowanie. Deklarowany potencjał finansowy podmiotów nie odzwierciedlał ich rzeczywistej sytuacji finansowej, która była poniżej przyjętych wymogów, a co za tym idzie nie zostało spełnione kryterium niezbędności. Ponadto, zdaniem NIK, Agencja powinna była oceniać rzeczywisty potencjał finansowy podmiotów ubiegających się o dofinansowanie, a nie ich współników.

Podpisanie umów z tymi podmiotami na łączną kwotę 51 243 tys. zł mogło wykluczyć wsparcie dla innych jednostek dysponujących niezbędnym doświadczeniem oraz potencjałem finansowym. W 2010 r. na rzecz tych trzech firm dokonano płatności w łącznej kwocie 5 374,8 tys. zł. Przedstawione powyżej ustalenia wskazują na brak skutecznych mechanizmów kontroli zarządczej w Agencji.

2.2. W ramach otrzymanych dotacji celowych PARP realizowała m.in. zadanie polegające na wspieraniu rozwoju eksportu firm poprzez przygotowanie, organizację i likwidację udziału

⁷ Dz. U. Nr 68 poz. 414 ze zm.

⁸ Wyjaśnienia z dnia 9 marca 2011.

Polski w Światowej Wystawie EXPO 2010 w Szanghaju (dalej: *projekt EXPO*). Agencja realizowała projekt w oparciu o zawartą z Ministrem Gospodarki umowę z dnia 27 kwietnia 2009 r. na łączną kwotę 37 218 tys. zł. W ramach powyższej umowy Agencja otrzymała w 2010 r. środki w wysokości 13 218 tys. zł, z których wykorzystowała 13 214 tys. zł. Agencja prawidłowo dokonała rozliczenia i zwrotu niewykorzystanych kwot wraz z odsetkami. NIK pozytywnie oceniając realizację *projektu EXPO* zwraca uwagę na niewykorzystanie możliwości ubiegania się o zwrot podatków (VAT oraz tzw. „*business tax*”) zawartych w cenie towarów i usług dostarczanych na potrzeby EXPO, w związku m.in. z realizacją umowy z dnia 1 marca 2010 r.⁹, ze względu na podział zadań pomiędzy PARP, PAiIZ i Komisarza Generalnego EXPO, terminowość ich realizacji, a także zaistniałe uwarunkowania prawno-organizacyjne. Łączne kwoty podatku „*business tax*” i VAT zawarte w fakturach wystawionych przez kontrahentów chińskich w 2010 r. wyniosły 641 259 CNY (juanów) tj. ok. 288,4 tys. zł¹⁰.

Możliwość ubiegania się o zwrot ww. podatków przewidział rząd ChRL¹¹ dla krajów uczestniczących w EXPO 2010. Warunkiem było wystawianie faktur przez kontrahentów chińskich na specjalnie wyodrębniony podmiot, którego konstrukcja prawna została wykreowana przez organizatorów na potrzeby EXPO. Rejestracja tego podmiotu tj. „*Poland Section of EXPO 2010, Shanghai Office of EXPO 2010 Poland Pavillion*” (dalej *Poland Pavillion*) była jednocześnie wymogiem organizatorów wobec uczestników EXPO 2010 i warunkowała prowadzenie działalności gospodarczej oraz m.in. uzyskiwanie zwrotu podatków. Osobą kierującą i reprezentującą *Poland Pavillion* był Komisarz Generalny¹². *Projekt EXPO* w 2010 r. prowadziła, oprócz PARP, także Polska Agencja Informacji i Inwestycji Zagranicznych (dalej: PAiIZ), która korzystała z pośrednictwa *Poland Pavillion* przy realizacji *projektu EXPO*¹³.

NIK zwraca przy tym uwagę, że Agencja już w momencie podpisywania umowy o dotację celową, tj. w kwietniu 2009 r., jak również umowy z dnia 20 czerwca 2009 r. na budowę polskiego pawilonu¹⁴, wiedziała o zasadach funkcjonowania *Poland Pavillion*, w tym o potencjalnych korzyściach podatkowych. PARP wiedziała też o tym, że PAiIZ korzysta

⁹ Kontrakt z firmą Shanghai Baoye Construction Corp. Ltd. na *budowę dekoracji i ekspozycji wraz z wykończeniem wnętrza Pawilonu Polski na wystawie światowej EXPO 2010 w Szanghaju w Chinach oraz usunięcie wszelkich wad, a także demontaż ekspozycji* w kwocie 20 000 tys. CNY.

¹⁰ Wg średniego kursu NBP z 31 grudnia 2010 r.

¹¹ Participation Guide V-08-01 oraz V-09-5.

¹² Pan Sławomir Majman powołany na mocy uchwały nr 156/2008 Rady Ministrów z dnia 5 sierpnia 2008 r.

¹³ Z wyjaśnień Komisarza Generalnego wynika, że do dnia 31 grudnia 2010 r. łączny zwrot podatku, który wpłynął na konto *Poland Pavillion* wyniósł 232 104 CNY tj. ok. 104,4 tys. zł.

¹⁴ Umowa z firmą Shanghai Baoye Construction Corp. Ltd na zaprojektowanie i budowę Pawilonu Polski na Wystawę Światową EXPO 2010 w Szanghaju.

z pośrednictwa *Poland Pavillion* (od momentu podpisania porozumienia o współpracy z dnia 23 lutego 2010 r. pomiędzy PARP, PAIiZ i Komisarzem Generalnym, za akceptacją Ministra Gospodarki¹⁵). Pomimo powyższych okoliczności, znanych w 2009 r. i na początku 2010 r. oraz pomimo posiadania doświadczeń, PARP nie była w stanie stworzyć właściwych warunków zmierzających do uregulowania kwestii pośrednictwa *Poland Pavillion*, w celu uzyskania zwrotu podatków zapłaconych w ChRL m.in. w związku z realizacją umowy z dnia 1 marca 2010 r. Z wyjaśnień Prezesa PARP - Pani Bożeny Lublińskiej-Kasprzak¹⁶, jak również Dyrektora Zespołu EXPO - Pana Andrzeja Szewczyka wynika m.in., że przesłanki nieskorzystania przez Agencję z pośrednictwa *Poland Pavillion* związane były m.in. z koniecznością stosowania przepisów o zamówieniach publicznych, terminem prowadzonych postępowań¹⁷ oraz koniecznością otrzymywania płatności przez wykonawcę z banku krajowego.

3. NIK nie stwierdziła nieprawidłowości w płatnościach dokonanych w ramach PO KL¹⁸, pomimo, że w niektórych z nich nie została zachowana proporcja 85%/15% finansowania z budżetu środków europejskich i współfinansowania krajowego. Były to tzw. szczególne przypadki dopuszczone *Zasadami finansowania PO KL*. NIK uwzględnia ponadto fakt, że wyrównanie proporcji finansowania zostało dokonane w 2010 r.

Płatności w ramach badanych wydatków finansowanych z budżetu środków europejskich dokonywane były terminowo, zgodnie z podpisanymi umowami. Stwierdzono jednak, że w zakresie współfinansowania krajowego, w 3 przypadkach spośród 9 zbadanych, nie dotrzymano terminów płatności, wynikających z podpisanych przez Agencję umów¹⁹. Przyczyną opóźnień był okresowy brak pieniędzy na współfinansowanie płatności.

NIK przyjmuje wyjaśnienia Agencji, że zgodnie z zaleceniami Instytucji Zarządzającej, w każdej umowie znajduje się zapis, iż wypłata środków współfinansowania krajowego będzie miała miejsce pod warunkiem dostępności środków na rachunku bankowym PARP. Agencja nie poniosła z tego tytułu dodatkowych kosztów w postaci odsetek lub kar umownych.

4. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wykorzystanie przez Agencję środków dotacji podmiotowej. W 2010 r. wyniosła ona 46 307 tys. zł, zaś wydatki 44 277,7 tys. zł, tj.

¹⁵ Zeznania Dyrektora Zespołu EXPO Andrzeja Szewczyka z dnia 4 marca 2011 r.

¹⁶ Pismo z 8 kwietnia 2010 r. BAW-0-091-WAK-001/011-MM-11 (104). Wyjaśnienia zgłoszone w trybie art. 59 ust. 2 ustawy o NIK.

¹⁷ Umowa pomiędzy PARP a Generalnym Wykonawcą Pawilonu Polski została podpisana w dniu 20.06.2009 r., a umowa z Generalnym Wykonawcą ekspozycji Pawilonu Polski w dniu 01.03.2010 r.

¹⁸ Poddano szczegółowej kontroli 9 wylosowanych płatności w ramach PO KL.

¹⁹ Umowa nr PK/2.2.1/2008/R/11-01, umowa RZL/POKL2.2.2-014/13/1/2/0024/2009 i RZL/POKL2.1.3-002/1/2009.

95,6% otrzymanej kwoty. Wydatki administracyjne PARP wyniosły 37 884 tys. zł, w tym 19 338,7 tys. zł na wynagrodzenia osobowe, a wydatki z tytułu wsparcia na koszty operacyjne dla Regionalnych Instytucji Finansujących (RIF) wyniosły 6 393,7 tys. zł. Niewykorzystane środki w kwocie 2 029 tys. zł terminowo zwrócono na rachunek Ministerstwa Gospodarki.

5. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli sporządzane przez PARP sprawozdania Rb-N – *kwartalne o stanie należności*, Rb-Z – *kwartalne sprawozdania o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych oraz gwarancji i poręczeń*, Rb-UN – *roczne sprawozdanie uzupełniające o stanie należności z tytułu papierów wartościowych wg wartości księgowej agencji państwowej* oraz Rb-UZ – *roczne sprawozdanie uzupełniające o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych agencji państwowej*, przekazują prawdziwy i rzetelny obraz należności i zobowiązań PARP w 2010 r. Powyższa opinia odnosi się także do terminowości składania sprawozdań.

6. Stwierdzono błędy w przygotowywanych dokumentach sprawozdawczych. Nie miały one jednak istotnego znaczenia dla ogólnej oceny wykonania planu finansowego PARP. I tak:

- W formularzu opisowym, prezentującym wykonanie planu finansowego w 2010 r. w układzie zadaniowym²⁰ PARP omyłkowo wskazała wykonanie planu na poziomie 105,6%²¹. Faktyczne wykonanie wyniosło 3 931 679 tys. zł, co w stosunku do planu (3 767 358 tys. zł), oznacza wykonanie na poziomie 104,4%.
- Sprawozdanie z przebiegu inwentaryzacji zawiera rozbieżności w ilości niedoborów środków trwałych i ich wartości w porównaniu z wynikami przeprowadzonego postępowania wyjaśniającego, tj. błędnie zawyżono o 6 sztuk liczbę środków trwałych o wartości 18 tys. zł (znajdujących się w RIF) oraz zaniżono o 4 sztuki liczbę środków trwałych o wartości 23,9 tys. zł (odnalezionych w PARP).
- W sprawozdaniu z realizacji działania PO IG 3.1 za 2009 r. Agencja błędnie poinformowała, że w okresie od początku realizacji programu do końca 2009 r. IZ zatwierdziła do realizacji 26 wniosków o udzielenie dofinansowania na kwotę 406 387,7 tys. zł, w ramach których PARP podpisała 21 umów na kwotę 312 772,9 tys. zł²². Zastępca Dyrektora DWO - Pan Michał Bańka wyjaśnił, że ma to związek z faktem, iż w Krajowym Systemie Informatycznym (KSI) nie jest możliwe wpisanie rzeczywistej kwoty zatwierdzonej, w przypadku gdy Komisja Konkursowa rekomenduje kwotę dofinansowania niższą niż wnioskowana, a zgodnie z wytycznymi dane wykazywane w spra-

²⁰ Opracowanym zgodnie z pismem MF z dnia 23 lutego 2011 r. przekazanym przy piśmie z dnia 27 sierpnia 2009 r.

²¹ Wynikało to z faktu, że odniesiono wykonanie do kwoty z planu przekazanego do MG w dniu 30 listopada 2009 r., a nie do kwoty z planu stanowiącego załącznik do ustawy budżetowej.

²² Prawidłowe wielkości to odpowiednio: 393 335 tys. zł i 311 983 tys. zł.

wozdaniach mają być zgodne z KSI²³. NIK wskazuje, że w sprawozdaniu z realizacji działania 3.1 PO IG za 2010 r.²⁴ podano prawidłową kwotę, uwzględniającą nie tylko zmniejszenia wynikające z rekomendacji Komisji Konkursowej, ale także ze zmiany wartości umów w wyniku podpisania do nich aneksów.

- W sprawozdaniu za I półrocze 2010 r. oraz w rocznym sprawozdaniu z realizacji działań PO IG kierowanych do Ministra Gospodarki, PARP podała informację, że dla działania 3.1 wnioski złożone w ramach naboru 2010 r. (w wysokości 610,7 mln zł) przekroczyły ponad tysiącrotnie alokację (alokacja wynosi 53,4 mln zł), natomiast prawidłowo obliczona wartość tego współczynnika oznacza, że w ujęciu wartościowym wpłynęło tylko ponad 11 razy więcej wniosków, niż wynosiła wartość alokacji.

7. Biorąc pod uwagę powyższe oceny i uwagi, na podstawie art. 60 ust. 2 *ustawy o NIK*, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o wzmocnienie kontroli zarządczej w zakresie dysponowania środkami w ramach PO IG 2007-2013 oraz opracowania dokumentów sprawozdawczych z ich realizacji.

Najwyższa Izba Kontroli – Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji, na podstawie art. 62 ust. 1 *ustawy o NIK*, zwraca się do Pani Prezes o nadesłanie, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosku oraz o podjętych działaniach lub o przyczynach niepodjęcia tych działań.

Stosownie do art. 61 ust. 1 *ustawy o NIK*, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Pani Prezes prawo zgłoszenia do dyrektora Departamentu Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji NIK umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosku, zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, termin nadesłania informacji, o której wyżej mowa, liczy się – stosownie do art. 62 ust. 2 *ustawy o NIK* – od dnia otrzymania ostatecznej uchwały w sprawie powyższych zastrzeżeń.

DYREKTOR DEPARTAMENTU

/ - /

z up. *Lech Oniszczenko*
Wicedyrektor

²³ Pismo MRR z dnia 4 lipca 2008 r.

²⁴ Kierowanym do Ministra Gospodarki.