



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji

KGP/4100-01-02/2012

Warszawa, dnia 27 kwietnia 2012 r.

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* (Dz.U. z 2012 r., poz. 82), zwanej dalej *ustawą o NIK*, Najwyższa Izba Kontroli¹ przeprowadziła w Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości², kontrolę wykonania planu finansowego w 2011 roku.

W związku z ustaleniami przedstawionymi w protokole kontroli, podpisanym w dniu 27 kwietnia 2012 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 2011 roku.

1. W planie finansowym Agencji na 2011 r., ujętym w załączniku nr 14 do ustawy budżetowej na rok 2011 z dnia 20 stycznia 2011 r.³ ustalono przychody Agencji w kwocie 801 096 tys. zł, a koszty w wysokości 800 395 tys. zł. Po dokonanej w ciągu roku korekcie planu finansowego⁴, planowane przychody zmniejszono *per saldo* o kwotę 59 853 tys. zł, do wysokości 741 243 tys. zł, a koszty zmniejszono *per saldo* o kwotę 59 167 tys. zł, do wysokości 741 228 tys. zł. Korekta planu, dokonana zgodnie z art. 52 *ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r.*

¹ Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji.

² Dalej: PARP lub Agencja.

³ Dz.U. nr 29, poz. 150.

⁴ Zmiana zatwierdzona przez Ministra Gospodarki w dniu 14 grudnia 2011 r.

o finansach publicznych⁵, miała na celu dostosowanie poszczególnych pozycji planu do poziomu wydatków przewidywanego na koniec 2011 r., a tym samym urealnienie kwot przychodów i kosztów w stosunku do planu sporządzonego pod koniec 2010 r.

Faktyczne zrealizowane przychody⁶ PARP w 2011 r. wyniosły 731 749 tys. zł, tj. 98,7% planu po zmianach. Podstawowymi źródłami przychodów były dotacje z budżetu państwa – 548 894 tys. zł (75% zrealizowanych przychodów ogółem) oraz pozostałe przychody – 176 285 tys. zł (24,1%). Faktyczne koszty Agencji to 727 941 tys. zł, tj. 98,2% kwoty wynikającej z planu po zmianach, w tym m.in. środki przekazane na realizację zadań bieżących dla jednostek niezaliczanych do sektora finansów publicznych – 295 923 tys. zł (40,6% wszystkich kosztów), środki przekazane na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji i zakupów inwestycyjnych jednostek niezaliczanych do sektora finansów publicznych – 279 910 tys. zł (38,4%) oraz koszty rodzajowe (np. administracyjne, postępowań sądowych, amortyzacja etc.) – 84 719 tys. zł (11,6%).

W kwotach bezwzględnych najniższe wykonanie planu odnotowano w pozycji *pozostałe przychody* – 176 285 tys. zł, wobec planowanych 199 206 tys. zł, tj. 88,5%. W ocenie NIK, trafne są argumenty Agencji⁷, iż precyzyjne zaplanowanie przychodów z tego tytułu jest niezmiernie trudne. Pozycja ta obejmuje przede wszystkim przychody pochodzące z rozliczenia dotacji z lat ubiegłych, których wysokość uwarunkowana jest czynnikami niezależnymi od PARP. W szczególności są to liczba beneficjentów, którzy nie wykorzystują całej kwoty wypłaconego wsparcia lecz nie dokonują zwrotu niewykorzystanej części lub nie rozliczą się z otrzymanej zaliczki i zwrócą ją z opóźnieniem albo nie zwrócą jej w ogóle w danym roku.

1.1. W przesłanej do Ministerstwa Gospodarki (MG) korekcie planu finansowego⁸ Agencja błędnie wskazała w części E planu (*informacje dodatkowe*) kwotę wykonania planu finansowego w 2010 r. Wskazane kwoty wypłaconych środków, zarówno z budżetu państwa, jak i budżetu środków UE, odzwierciedlały planowane wypłaty, aktualne w okresie sporządzania planu finansowego na 2011 r., a powinny przedstawiać rzeczywiste wykonanie planu w 2010 r. Na przykład, zamiast ogólnej kwoty wydatkowanych środków w wysokości 3 739 724 tys. zł, wpisano 4 031 086 tys. zł, zamiast łącznej kwoty wydatków na zadania inwestycyjne dla jednostek zaliczanych i niezaliczanych do sektora finansów publicznych w wysokości 2 601 199 tys. zł, wpisano 2 852 178 tys. zł. Nieprawidłowe kwoty zostały następnie powtórzone m.in. w części E planu po zmianach dokonanych w dniu 14 grudnia 2011 r.

1.2. W przesłanym do Ministerstwa Gospodarki projekcie zmian planu wraz z uzasadnieniem⁹ (skorygowanym, zgodnie z otrzymanymi z Ministerstwa Gospodarki uwagami, w stosunku do pierwotnej wersji projektu zmian), Agencja zmniejszyła koszty w pozycji 1.3 *usługi obce* o dodatkowe 130 tys. zł, natomiast w pozycji

⁵ Dz.U. nr 157, poz. 1240 ze zm.

⁶ Przychody Agencji, za wyjątkiem środków dotacji podmiotowej i inwestycyjnej, ustalane są według zasady memoriałowej. W poszczególnych pozycjach przychodów planuje się, a następnie wykazuje, rozliczenia przychodów Agencji w 2011 r. i latach ubiegłych, a nie faktyczne wpływy pieniędzy z tych rozliczeń.

⁷ Informacja dodatkowa do Wykonania Planu Finansowego PARP za okres od 1 stycznia 2011 r. do 31 grudnia 2011 r. z dnia 26 marca 2012 r.

⁸ W dniu 9 listopada 2011 r.

⁹ Pismem z dnia 6 grudnia 2011 r.

1.6 ubezpieczenia społeczne i inne świadczenia zwiększyła je o dodatkowe 130 tys. zł, nie informując adresata o przyczynach tych zmian.

Najwyższa Izba Kontroli przyjmuje wyjaśnienia Zastępcy Dyrektora Departamentu Finansowo-Księgowego Agencji¹⁰, wskazujące, iż powyższa zmiana została w trybie roboczym ustalona z Ministerstwem Gospodarki, a konieczność jej dokonania wynikała m.in. z ponownego przeliczenia składek na ubezpieczenia społeczne, opłacanych przez pracodawcę. Nie kwestionując zasadności tej zmiany, NIK zwraca jednak uwagę, że każda zmiana planu jednostki sektora finansów publicznych powinna być pisemnie uzasadniona.

1.3. W planie finansowym PARP w układzie zadaniowym (część F), sporządzonym w układzie kasowym, w którym wykazuje się wydatki dokonywane zarówno ze środków europejskich, jak i ze środków dotacji celowej, wykonanie wyniosło 4 532 503 tys. zł, tj. 78,1% planu (5 801 691 tys. zł). Niższe od planowanego wykonanie wynikało przede wszystkim z niższych wydatków na zadania: 6.1, 15.4 oraz 17.3.

W 2011 r. PARP realizowała wydatki w układzie zadaniowym w ramach jednej funkcji państwa – nr 6 *Koordynacja polityki gospodarczej kraju*. Zbliżone do zakładanych wartości mierników osiągnięto w ramach zadań lub podzadań: 6.1.3 – *Tworzenie warunków do funkcjonowania przedsiębiorstw* (planowana wartość miernika *liczba przedsiębiorców/osób zamierzających rozpocząć działalność gospodarczą, przedsiębiorców/klientów, którzy skorzystali z usług doradczych, szkoleniowych, informacyjnych i finansowych świadczonych przez Instytucje Otoczenia Biznesu działające na rzecz rozwoju przedsiębiorczości* to 229 449, a zrealizowana – 224 010, tj. 97,6 %); 15.4.1 – *Prowadzenie promocji kraju* (planowana wartość miernika *liczba zrealizowanych przedsięwzięć promocyjnych* wyniosła 12 i tyle zrealizowano); 15.4.1.1 – *Współtworzenie polityki gospodarczej i wspólnej polityki handlowej UE uwzględniającej interesy Polski* (miernik *liczba zaopiniowanych dokumentów związanych z tworzeniem polityki gospodarczej* wykonano w 105% – 21 dokumentów wobec 20 planowanych); 15.4.1.2 – *Współtworzenie polityki gospodarczej i wspólnej polityki handlowej UE uwzględniającej interesy Polski* (użyty miernik *liczba wspartych przedsiębiorstw*, plan – 2 501, realizacja - 4 005, tj. 160%); 17.1 *Wsparcie rozwoju regionalnego kraju* (miernik *liczba realizowanych projektów* plan – 122, wartość zrealizowana – 116, tj. 95%).

Nie osiągnięto zaplanowanych wielkości m.in. w ramach zadania 6.1 – *Wzrost konkurencyjności gospodarki*. Planowana wartość miernika *liczba realizowanych projektów* wyniosła 5 444, a zrealizowana - 4 085, tj. 75 %. W ramach podzadania 6.1.2 – *Tworzenie warunków do zwiększenia innowacyjności przedsiębiorstw* użyto miernika *liczba realizowanych projektów wspierających innowacyjność*, planowana wartość - 3 395, zrealizowana – 2 774, tj. 81,7 %. Główną przyczyną nieosiągnięcia planowanych powyższych wartości mierników była niższa niż prognozowano liczba realizowanych projektów wspierających innowacyjność w ramach działania 8.2 PO IG. Spowodowane to było uruchomieniem jednego z naborów w ramach ww. działania w trzecim kwartale 2011 r., wskutek czego do końca roku w ramach tego naboru nie została zawarta żadna umowa o dofinansowanie.

¹⁰ Pismo z dnia 15 marca 2012 r.

W ramach zadania 15.4 - *Kształtowanie międzynarodowego wizerunku RP* użyto miernika *liczba zrealizowanych projektów* - wartość planowana - 1 467, wartość zrealizowana - 1 190, tj. 81,1%. Główną przyczyną nieosiągnięcia wartości prognozowanej była niższa niż zaplanowano liczba realizowanych projektów w ramach działania 6.1 PO IG. Spowodowane to było faktem, iż w 2011 r. tylko część beneficjentów, którzy zawarli umowy na przygotowanie Planu Rozwoju Eksportu zdecydowała się złożyć wniosek o jego wdrożenie. NIK pozytywnie ocenia – sygnalizowane w informacji o wykonaniu budżetu w układzie zadaniowym¹¹ – podjęcie prac nad zmianą dokumentacji programowej w celu odejścia od „dwuetapowości” działania, co ma wpłynąć na skrócenie okresu od złożenia wniosku o dofinansowanie do podjęcia przez przedsiębiorcę działań proeksportowych.

W ramach zadania 17.3 *Koordinacja realizacji NSRO 2007-2013 oraz zarządzanie i wdrażanie programów operacyjnych* użyto miernika (*narastająco*) – *poziom wykorzystania alokacji na działania PO IG, PO KL i PO RPW przyznanej PARP na lata 2007-2013*; (planowana wartość miernika – 41,06%, wartość zrealizowana – 33,7%, tj. 82%). Z informacji o wykonaniu budżetu zadaniowego wynika, że głównymi przyczynami mającymi wpływ na nieosiągnięcie wartości prognozowanej były wprowadzane na wniosek beneficjentów zmiany harmonogramów realizacji projektów.

NIK zwraca uwagę, że powyższe uzasadnienie nie w pełni odzwierciedla przyczyny nieosiągnięcia założonych wartości mierników. Zaliczyć do nich należy także, niewymienione w informacji, takie przyczyny jak składanie przez beneficjentów wniosków o płatność na kwoty niższe niż pierwotnie planowano, występowanie oszczędności w projektach będących na końcowym etapie realizacji, czy duże ilości korekt we wnioskach o płatność.

Zwracając się o korektę planu finansowego¹² Agencja przekazała Ministerstwu Gospodarki także formularz korekty budżetu zadaniowego (BZ) w celu wprowadzenia zmian w zakresie prognozowanego poziomu wydatków, zastosowanych mierników oraz ich zakładanej wielkości. Ministerstwo Gospodarki nie odniosło się do tego wniosku Agencji (według stanu prawnego obowiązującego w roku 2011 r. nie było podstaw do dokonania takiej zmiany¹³).

2. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wykorzystanie przez Agencję środków dotacji podmiotowej, przeznaczonej na finansowanie jej bieżącej działalności. W 2011 r. wpływy wyniosły 45 837 tys. zł, zaś wydatki 44 393 tys. zł, tj. 96,8%. Wydatki administracyjne PARP wyniosły 37 193 tys. zł, w tym 18 401 tys. zł na częściowe pokrycie kosztów wynagrodzeń osobowych, a 7 200 tys. zł na wydatki z tytułu wsparcia na koszty operacyjne dla Regionalnych Instytucji Finansujących (RIF).

Niewykorzystane środki w kwocie 1 444 tys. zł wraz z odsetkami bankowymi Agencja terminowo zwróciła na rachunek Ministerstwa Gospodarki. PARP, terminowo przekazywała także kwartalne i roczne sprawozdania z wykorzystania dotacji podmiotowej w 2011 r.

¹¹ Przekazanym do Ministerstwa Finansów przy piśmie z dnia 20 marca 2012 r.

¹² Przy piśmie z dnia 9 listopada 2011 r.

¹³ Pismo Ministra Finansów z dnia 1 lutego 2012 r. m.in. w sprawie wykonania wydatków w układzie zadaniowym.

3. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wykorzystanie przez Agencję środków dotacji inwestycyjnej. W 2011 r. wpływy wyniosły 3 668 tys. zł, zaś wydatki 3 631 tys. zł, tj. 99% otrzymanej kwoty. Przeznaczono ją przede wszystkim na zakup i wdrożenie systemu informatycznego *workflow/ECM* (2 239 tys. zł), zakup sprzętu komputerowego (829 tys. zł) oraz zakup serwerów wraz z osprzętem (310 tys. zł). Niewykorzystane środki w kwocie 37 tys. zł wraz z odsetkami bankowymi terminowo zwrócono na rachunek Ministerstwa Gospodarki.

4. Na wynagrodzenia wydatkowano 45 136 tys. zł, tj. 99,97% kwoty planu po zmianach (45 151 tys. zł). Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto wyniosło 7 159,5 zł (było wyższe o 0,6% niż w 2010 r.). Przeciętne zatrudnienie w 2011 r. wyniosło w przeliczeniu na pełne etaty 525,4 i w porównaniu do 2010 r. było wyższe o 15,6 etatu, tj. o 3%.

W ramach wynagrodzeń pozostałych wykonanie wyniosło 3 030 tys. zł, co oznacza wzrost o 16,8% w stosunku do wykonania w 2010 r. W tej pozycji planu mieszczą się głównie płatności dla osób fizycznych, nie prowadzących działalności gospodarczej, zatrudnionych w PARP na podstawie umów cywilnoprawnych (w większości eksperci do oceny projektów). Łącznie więc na wynagrodzenia wydatkowano 48 166 tys. zł, tj. o 4,4% więcej niż w 2010 r. (46 118 tys. zł). Zadania Agencji realizują także osoby zatrudnione w PARP do prac administracyjno-biurowych skierowane przez agencję pracy tymczasowej. W 2011 r. PARP wydatkowała z tego tytułu 2 186 tys. zł (wykonanie w 2010 r. wyniosło 1 656,4 tys. zł).

Wzrost kosztów związanych z osobami świadczącymi pracę na rzecz PARP jest wynikiem wejścia w końcową fazę rozliczania niektórych projektów (27% wzrost składanych wniosków o płatność) oraz z konieczności zwiększenia zatrudnienia ekspertów przeprowadzających ocenę wniosków złożonych przez beneficjentów.

5. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli sporządzane przez PARP sprawozdania: Rb-N – *kwartalne o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych*, Rb-Z – *kwartalne o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych oraz gwarancji i poręczeń*, Rb-UN – *roczne uzupełniające o stanie należności z tytułu papierów wartościowych* oraz Rb-UZ – *roczne uzupełniające o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych agencji państwowej*, przekazują prawdziwy i rzetelny obraz należności i zobowiązań PARP w 2011 r. Powyższa opinia odnosi się także do terminowości składania sprawozdań.

6. W sprawozdaniach z realizacji planu finansowego za I i II kwartał 2011 r. (narastająco), w informacji dotyczącej realizacji płatności w ramach planowanych wydatków, Agencja podawała realizację wydatków programowych w odniesieniu do kwoty 5 304 676 tys. zł, a w sprawozdaniu z realizacji planu za III kwartały w odniesieniu do kwoty 4 993 089 tys. zł. Natomiast w części E obowiązującego planu finansowego PARP ujęte były planowane wydatki na wypłaty wsparcia, w kwocie 5 620 817 tys. zł, które stanowią ponad 98% realizowanych przez Agencję wydatków programowych.

Z wyjaśnienia Głównej Księgowej Agencji¹⁴ wynikało, iż Agencja dokonała zmiany kwot wydatków na podstawie procedury tworzenia planu wydatków PARP i wystawiania limitów płatności, a plan wydatków nie jest

¹⁴ Wyjaśnienia Głównej Księgowej Agencji z dnia 29 marca 2012 r.

bezpośrednio powiązany z planem finansowym, zatem nie każda zmiana planu wydatków skutkuje koniecznością zmiany planu finansowego PARP na dany rok budżetowy. Zdaniem NIK, Agencja może samodzielnie dokonywać przeniesień pomiędzy poszczególnymi pozycjami w części E planu, ale tylko w ramach ogólnej kwoty wsparcia¹⁵. Nieuprawnionym działaniem jest samodzielna zmiana planu, która pociąga za sobą obniżenie planowanych wydatków na wypłaty wsparcia, o których mowa w części E planu finansowego. Część E planu stanowi bowiem integralną część planu finansowego PARP i dlatego zmiana, o której mowa powyżej, powinna być poprzedzona stosowną zmianą planu finansowego, akceptowaną przez Ministra Gospodarki. Agencja dopiero w IV kwartale wystąpiła do Ministra Gospodarki z prośbą o korektę planu, w tym, w części E, wskutek czego prezentowane Radzie Nadzorczej, a następnie Ministrowi Gospodarki wykonanie planu wydatków za I, II i III kwartał (narastająco) częściowo nie odpowiadało stanowi faktycznemu, gdyż nie odnosiło się do planowanych kwot, wynikających z obowiązującego planu finansowego.

7. Biorąc pod uwagę powyższe oceny i uwagi, na podstawie art. 60 ust. 2 *ustawy o NIK*, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- 1) pisemne uzasadnianie przyczyn zmian w poszczególnych pozycjach planu finansowego;
- 2) bardziej dokładne wskazywanie przyczyn i uwarunkowań ewentualnego nieosiągnięcia założonych mierników w sprawozdaniu z realizacji planu finansowego w układzie zadaniowym;
- 3) przedstawianie Ministrowi Gospodarki sprawozdań z realizacji planu finansowego na podstawie zatwierdzonych przez Ministra dokumentów w tym zakresie.

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 wniosków 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 po kontrolnego, przysługuje Pani Prezes prawo zgłoszenia do dyrektora Departamentu Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji NIK umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków, 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 Gospodarki, Skarbu Państwa
i Prywatyzacji
/ - /
Andrzej Otrębski

¹⁵ Ustalenia ze spotkania w Ministerstwie Finansów w dniu 14 maja 2010 r.