



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji

KGP.410.007.04.2021

Pan
Witold Kozłowski
Marszałek Województw Małopolskiego

Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego
ul. Basztowa 22
31-156 Kraków

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Kontrola nr P/21/018 Efekty wybranych działań państwa podejmowanych w celu łagodzenia skutków epidemii w gospodarce

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego, ul. Basztowa 22, 31-156 Kraków ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Witold Kozłowski, Marszałek Województwa Małopolskiego, od 19 listopada 2018 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ul style="list-style-type: none">– Przygotowanie instrumentów pomocy dla podmiotów dotkniętych skutkami epidemii COVID-19.– Wdrażanie instrumentów wsparcia i rezultaty udzielonej pomocy.– Analiza efektów udzielonego wsparcia.
Okres objęty kontrolą	Lata 2020 r. – 2021 (I połowa) z uwzględnieniem faktów spoza tego okresu, mających istotne znaczenie dla kontrolowanej działalności.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
Kontroler	Grzegorz Łukasik, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KGP/70/2021 z 25 sierpnia 2021 r.

(Dowód: akta kontroli str. 1- 4)

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia podjęcie przez Zarząd Województwa Małopolskiego⁴ działań interwencyjnych ograniczających na terenie województwa małopolskiego negatywne skutki ekonomiczne epidemii COVID-19. Działaniami objęto bezpośrednio małych i średnich przedsiębiorców⁵, którzy wskutek ograniczeń w prowadzeniu działalności gospodarczej potrzebowali wsparcia finansowego dla zachowania płynności i utrzymania miejsc pracy. Działania te stanowiły część tzw. Małopolskiej Tarczy Antykryzysowej⁶ i były finansowane głównie z Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Małopolskiego na lata 2014-2020⁷. Wsparcie udzielane w ramach Tarczy miało charakter wspomagający pozostałe formy pomocy udzielanej w ramach ogólnokrajowych, rządowych programów pomocowych.

Przygotowanie instrumentów wsparcia poprzedzone zostało prognozami wpływu epidemii na sytuację gospodarczą przedsiębiorstw. Założenia pomocy opracowano i konsultowano ze środowiskami przedsiębiorców oraz naukowcami z małopolskich uczelni. Przyjęte rozwiązania oparte były na analizach finansowych dotyczących możliwych przesunięć środków finansowych w ramach RPO WM 2014-2020 .

¹ Dalej: Urząd Marszałkowski, UMM lub Urząd.

² Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: *ustawa o NIK*.

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁴ Dalej także: Zarząd Województwa lub ZWM.

⁵ Dalej: MŚP.

⁶ Dalej także: Tarcza lub MTA.

⁷ Dalej: RPO WM 2014-2020. Dokument zatwierdzony decyzją wykonawczą Komisji nr C(2015) 888 z dnia 12 lutego 2015 r. przyjmującej niektóre elementy programu operacyjnego „Regionalny Program Operacyjny Województwa Małopolskiego na lata 2014-2020” do wsparcia z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach celu „Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia” dla regionu małopolskiego w Polsce CCI 2014PL16M2OP006.

Wnioski o pomoc rozpoczęto przyjmować w maju 2020 r. NIK zauważyła długotrwałość procedur udzielania pomocy, zważywszy na nadzwyczajną sytuację przedsiębiorców spowodowaną koniecznością ograniczenia lub wręcz zaprzestania działalności. Przykładowo, w programie bonów rekompensacyjnych średni czas rozpatrywania wniosków (od dnia złożenia wniosku do dnia wypłaty środków) wynosił blisko trzy miesiące, a w 23% przypadków wypłat dokonano w terminie powyżej 100 dni od daty wydania pozytywnej decyzji. Podobnie kształtowała się czasochłonność przydzielania bonu dla samozatrudnionych.

Słabością systemu wsparcia były problemy z funkcjonowaniem infrastruktury informatycznej. W ich konsekwencji zaistniała konieczność rozpatrzenia dużej liczby reklamacji, co powodowało wydłużanie terminów niektórych wypłat. W tym zakresie zmaterializowały się ryzyka określone przy opracowaniu mechanizmów MTA. Wdrożenie zasady udzielania pomocy według kolejności złożenia wniosku spowodowało przeciążenie systemu informatycznego obsługującego wnioski.

Działania w zakresie kontroli i monitoringu osiągania celów MTA były niewystarczające. Zaniechania lub zbyt niski stopień kontroli utrzymania działalności gospodarczej przez samozatrudnionych w okresie trzech miesięcy od otrzymania pomocy powoduje ryzyko niewykonania tych zadań kontrolnych w zapowiedzianym terminie, tj. w II półroczu 2022 r. W efekcie zwiększa to prawdopodobieństwo niewykrycia przypadków skorzystania z pomocy w nieuprawniony sposób.

Na pomoc przedsiębiorcom przeznaczono około 342 mln zł. Dostępne środki były zbyt małe w stosunku do potrzeb. Zarząd Województwa sukcesywnie zwiększał pierwotną pulę środków, dokonując kolejnych zmian w RPO WM 2014-2020.

III. Opis stanu faktycznego i oceny cząstkowe⁸ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Przygotowanie instrumentów pomocy dla podmiotów dotkniętych skutkami epidemii COVID-19

1.1 Opracowanie kierunków założeń i udzielania pomocy przedsiębiorcom

Opis stanu faktycznego

W dniu 16 marca 2020 r., w związku z wystąpieniem epidemii COVID-19, Zarząd Województwa Małopolskiego rozpoczął prace nad ustaleniem możliwych działań przeciwdziałających negatywnym ekonomicznym skutkom epidemii na terenie województwa małopolskiego. W dniu 1 kwietnia 2020 r. Marszałek Województwa powołał *Zespół Zadaniowy ds. zapobiegania w województwie małopolskim negatywnym skutkom gospodarczym epidemii COVID-19*⁹. Zadaniem Zespołu było wypracowanie propozycji rozwiązań służących w szczególności przedsiębiorcom i pracownikom. Działania Zespołu, prowadzone od połowy marca 2020 r. do czerwca 2021 r., doprowadziły do uruchomienia instrumentów pomocowych. Wprowadzono je w drodze opracowania nowych lub aktualizacji obowiązujących dokumentów, tj. m.in: uchwał Zarządu Województwa, zarządzeń Marszałka Województwa, uchwał Komitetu Monitorującego RPO WM 2014-2020 oraz umów z instytucjami je wdrażającymi¹⁰. Kompleks tych działań złożył się na Małopolską Tarczę Antykryzysową.

⁸ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁹ Dalej: Zespół Zadaniowy.

¹⁰ Najważniejszymi aktami były przyjęte w 2020 r.: a) uchwały Zarządu Województwa nr: 34, 493, 520, 571, 572, 574, 635, 652, 695, 1015, 1077, 1089, 1096, 1097, 1305, 1469, 1470, 1471, 1539, 1777; b) zarządzenia Marszałka Województwa

Zakres MTA nie został precyzyjnie określony. W raportach przedstawiających stan realizacji Tarczy prezentowano informacje dotyczące pomocy bezpośredniej lub pośredniej. Bezpośrednia pomoc skierowana była do przedsiębiorców na utrzymanie miejsc pracy oraz – odrębnie - na ochronę zdrowia, tj. zakup wyposażenia szpitali, środków ochrony, na zakup pomocy edukacyjnych dla placówek oświatowych. Pomoc pośrednią realizowano poprzez zakupy taboru kolejowego lub intensyfikację rozbudowy lub rewitalizacji infrastruktury miast na obszarze Małopolski.

Według wyjaśnień pana Łukasza Foltyna, zastępcy dyrektora Departamentu Zarządzania Programami Operacyjnymi¹¹, pomoc udzielana była w ramach sześciu pakietów, tj.:

- 1) *rozwój* - 740,5 mln zł na infrastrukturę małopolskich gmin;
- 2) *przedsiębiorczość* - do 361,0 mln zł dla małopolskich przedsiębiorców na utrzymanie zatrudnienia w firmach odnotowujących trudności finansowe;
- 3) *medyczny* – o wartości do 220,5 mln zł dla placówek medycznych na zakup sprzętu i wyposażenia niezbędnego do skutecznej walki z epidemią;
- 4) *płynność finansowa* - do 111,0 mln zł, przeznaczonych na płynnościowe pożyczki dla przedsiębiorców, którzy na skutek epidemii ponieśli straty finansowe;
- 5) *edukacja* - 60,0 mln zł na zakup technologii i sprzętu do zdalnego nauczania;
- 6) *społeczny* – 56,0 mln zł na pomoc dla małopolskich placówek opieki całodobowej.

Poza powyższymi pakietami w ramach MTA uruchomiono także fundusz pożyczki płynnościowej dla przedsiębiorstw dotkniętych negatywnymi skutkami epidemii COVID-19, o wartości do 28,0 mln zł,

(Dowód: akta kontroli: 5-14, 19-101, dowód elektroniczny str. 1040, plik nr 012)

Łączna kwota zaplanowana na realizację instrumentów MTA wyniosła 1 476,4 mln zł, a faktyczna wartość udzielonej pomocy 1 557,0 mln zł, w tym 80,6 mln zł¹² stanowiły instrumenty finansowane z funduszy europejskich¹³, realizowane przez powiatowe urzędy pracy. W tym przypadku rola Zarządu WM polegała na wskazaniu możliwej do zagospodarowania na ten cel dodatkowej kwoty środków w budżecie oraz wprowadzaniu zmian do RPO WM 2014-2020¹⁴.

Kontrolą NIK objęto cztery instrumenty wsparcia¹⁵ bezpośrednio skierowane do przedsiębiorców na kwotę 419,0 mln zł, co stanowiło około 28,4% łącznej wartości Tarczy, tj.:

- dwa instrumenty bezzwrotne (w ramach pakietu *przedsiębiorczość*), w tym:
 - bony rekompensacyjne (na utrzymanie miejsc pracy) w kwocie 247,0 mln zł,
 - bony dla samozatrudnionych (na utrzymanie firmy) w kwocie 33,3 mln zł,

nr: 34, 39; c) uchwały Komitetu Monitorującego RPO WM nr: 6, 7,15,19, 20 oraz przyjęte w 2021 r.: uchwała Zarządu Województwa nr 895 oraz zarządzenie Marszałka Województwa nr 7.

¹¹ Dalej: ZPO. Wyjaśnienie z dnia 13 września 2021 r., znak ZPO-V.44.1.1.2021.AB(2a).

¹² W podziale: 41,2 mln zł z RPO WM i 39,4 mln zł z Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój (PO WER), tj. ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) oraz ze środków specjalnej linii budżetowej Inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych.

¹³ W ramach pakietu szczególnych rozwiązań służących ograniczeniu negatywnych skutków epidemii COVID-19 na gospodarkę Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej w porozumieniu z Ministerstwem Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej zaproponowało uruchomienie nowego instrumentu dotyczącego dofinansowania części kosztów wynagrodzeń pracowników oraz należnych składek na ubezpieczenia społeczne przez starostów.

¹⁴ Pismem z dnia 27 marca 2020 r. Zarząd Województwa przekazał Ministerstwu Funduszy i Polityki Regionalnej propozycję wysokości finansowego udziału RPO w finansowaniu tego instrumentu. Pierwotnie oszacowana i zaproponowana kwota w wysokości 32,5 mln zł została podwyższona do kwoty 80,6 mln zł. W oparciu o przekazane od Marszałków Województwa deklaracje, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej zgłosiło do ministra właściwego ds. pracy – dysponenta Funduszu Pracy zapotrzebowanie na finansowanie tego instrumentu ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego. Ministerstwo obsługujące ministra właściwego ds. pracy opracowywało wskazówki dla instytucji w jaki sposób wdrażać ten instrument, część wskazówek zawarta była również w przekazywanych do PUP/WUP pismach bez udziału Zarządu Województwa.

¹⁵ Powyższy podział przyjęto według nazewnictwa zawartego w raportach i wyjaśnieniach kontrolowanej jednostki. Jednakże w zakresie działań opisanych w RPO WM – bon dla samozatrudnionych był elementem Działania 3.4.6 określonym w RPO WM jako bon rekompensacyjny.

- dwa instrumenty zwrotne, w tym:
 - preferencyjne pożyczki do 111,0 mln zł w ramach pakietu *płynność finansowa*,
 - preferencyjne pożyczki dla przedsiębiorstw z branży turystycznej do 28,0 mln zł (rzeczywiste środki na preferencyjne pożyczki były mniejsze).

(Dowód: akta kontroli: str. 208-221, dowód elektroniczny str. 1043, plik nr 154 oraz pliki od nr 159 do 164)

Wdrożenia instrumentów bezpośrednich dokonano poprzez zmiany (przeniesienia środków i określenie założeń przyznania) w procedurach RPO WM 2014-2020 - w odniesieniu do bonów rekompensacyjnych, oraz bonów dla samozatrudnionych oraz w drodze podziału środków zwracanych do budżetu Urzędu Marszałkowskiego z instrumentów finansowych RPO WM 2007-2013 - pożyczki preferencyjne i pożyczki turystyczne.

Założenia podziału środków zostały ustalone w *Strategii Inwestycyjnej dla Instrumentów Finansowych w ramach RPO WM 2014 - 2020*¹⁶ oraz *Strategii Inwestycyjnej na lata 2020-2024*¹⁷ Małopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2007-2013¹⁸. Dokumenty te przyjęte zostały w drodze uchwały Zarządu Województwa z dnia 6 sierpnia 2020 r.¹⁹ oraz poprzez podpisanie w dniu 14 maja 2021 r. przez Marszałka Województwa aneksu nr 4 do Umowy Powierzenia Zadań z dnia 1 marca 2018 r.

Marszałek Województwa, w ramach prac nad zmianą RPO WM 2014-2020, na podstawie przyjętego przez Komisję Europejską w dniu 19 marca 2020 r. *Komunikatu – Tymczasowe ramy środków pomocy państwa w celu wsparcia gospodarki w kontekście trwającej epidemii COVID-19*²⁰, przekazał w marcu 2020 r. Ministerstwu Funduszy i Polityki Regionalnej²¹ ogólne założenia planowanej pomocy. W dokumencie tym wskazał m.in. że instrumenty pomocowe mogą mieć formę dotacji bezpośrednich dla przedsiębiorców zatrudniających pracowników, dla osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą (niezatrudniających pracowników). Jednym z planowanych kryteriów wyboru podmiotów do wsparcia mógł być procentowy pułap spadku obrotów gospodarczych (o więcej niż 50%). W *Założeniach* przyjęto, że nie należy wprowadzać żadnych dodatkowych wyłączeń sektorów ani branż, a mechanizmy pomocowe powinny być elastyczne, proste i otwarte na realne potrzeby przedsiębiorców.

W okresach kwiecień-maj 2020 r. oraz sierpień-październik 2020 r. Zarząd Województwa oraz Komitet Monitorujący RPO WM 2014-2020 przyjął zmiany tabel finansowych RPO WM 2014-2020, zmiany Szczegółowego Opisu Osi Priorytetowych²²

¹⁶ Dalej: *Strategia Inwestycyjna*.

¹⁷ Dalej: *Strategia MRPO*. Strategia ta stanowiła załącznik do Umowy Powierzenia Zadań (UPZ) z dnia 1 marca 2018 r. W tym przypadku inaczej niż w tym przedstawionym konieczne jest aneksowanie UPZ, jednak nie było obowiązku uchwały ZWM w tym zakresie. Zarząd Województwa podjął uchwałę nr 2093/19 z dnia 21 listopada 2019 roku, w której upoważnił Marszałka i Wicemarszałka do podpisywania przyszłych zmian/aneksów do UPZ.

¹⁸ Dalej: *MRPO 2007-2013*.

¹⁹ Uchwały ZWM nr 1077/2020.

²⁰ Dz. Urz. UE C 91 z 20.03.2020 r., s. 1, ze zm. Dalej: *Tymczasowe ramy prawne*. Komunikat ten stanowił podstawę do wdrożenia przez Polskę instrumentów mających na celu poprawę płynności finansowej przedsiębiorstw i ich dostępu do finansowania w związku z ograniczeniami wywołanymi epidemią. Pozwalał na elastyczne zmiany w rozdysonowaniu środków z funduszy unijnych, w tym z RPO. Celem Tymczasowych ram prawnych było zapewnienie odpowiedniej równowagi między pozytywnymi skutkami środków pomocy, jakie wynikają ze wspierania przedsiębiorstw za ich pomocą, a ewentualnymi negatywnymi skutkami dla konkurencji i wymiany handlowej na rynku wewnętrznym.

²¹ Dalej: MFIPR.

²² Dalej: *SzOOP*. Wymóg przygotowania SzOOP został określony w ustawie z dnia 11 lipca 2014 roku *o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020* (Dz. U. z 2020 r. poz. 818 ze zm.). Zgodnie z zapisami ustawy dokument ten przygotowany jest i przyjmowany przez Instytucję Zarządzającą programem operacyjnym oraz zatwierdzany w zakresie kryteriów wyboru projektów przez Komitet Monitorujący. Dokument określa w szczególności zakres działań i poddziałań realizowanych w ramach poszczególnych osi priorytetowych regionalnego programu operacyjnego.

oraz zatwierdził kryteria wyboru projektów dla nowotworzonych instrumentów, co pozwoliło na uruchomienie naboru wniosków na bony rekompensacyjne w dniu 4 maja 2020 r., a na bony dla samozatrudnionych w dniu 31 sierpnia 2020 r.

Dla uruchomienia niskoprocentowanych pożyczek dla firm, Zarząd Województwa dokonał modyfikacji funkcjonującego już mechanizmu udzielania preferencyjnych pożyczek inwestycyjnych za pośrednictwem Banku Gospodarstwa Krajowego²³. W okresie od kwietnia do maja 2020 r. możliwe było udzielanie pożyczek na sfinansowanie do 100 % kapitału obrotowego. Rozwiązanie to wprowadzono do *Strategii Inwestycyjnej*²⁴.

Prace nad uruchomieniem pożyczki turystycznej rozpoczęły się w styczniu 2021 r. i zakończyły wprowadzeniem zmian do *Strategii Inwestycyjnej*. Z uwagi na procedury zamówień publicznych przy wyborze pośrednika finansowego, pierwsze nabory uruchomiono w dniu 25 sierpnia 2021 r.

(Dowód: akta kontroli: str. 362-464; 619-620, dowód elektroniczny str. 1040-1043, pliki nr 20, 057 do 128, 154)

Opracowanie mechanizmów pomocowych dla przedsiębiorców, w tym kryteriów przyznawania pomocy, poprzedzone zostało analizami lub konsultacjami:

- a) z zakresu finansowego – punktem wyjścia było oszacowanie dostępnych środków w ramach RPO MW oraz z dotychczasowych instrumentów finansowych; w marcu-kwietniu 2020 r. Urząd przeprowadził analizy dotyczące potencjalnych oszczędności oraz koniecznych zmian RPO MW; określono wstępny budżet w wysokości ok. 298,0 mln zł (198,0 mln zł ze środków RPO MW 2014-2020 oraz ok. 90,0-117,0 mln zł z instrumentów finansowych); Urząd miał wiedzę, że dostępne środki są zbyt małe w stosunku do potrzeb.

(Dowód: akta kontroli: str. 184-199; dowód elektroniczny str. 1043, pliki nr 164-166)

- b) o sytuacji gospodarczej w kraju i na terenie województwa, opracowanymi przez Małopolskie Obserwatorium Rozwoju Regionalnego²⁵, które gromadziło stosowne dane, ze szczególnym uwzględnieniem kontekstu regionalnego; z materiałów dotyczących Małopolski, z okresu maj-sierpień 2020 r. wynikało²⁶, że nastąpił wzrost o 19,9% liczby zarejestrowanych bezrobotnych (w relacji maj 2020 r. do maja 2019 r.) oraz redukcja ofert zatrudnienia (o 41,9%); w maju 2020 r. tylko 9% badanych firm planowało obniżyć wynagrodzenia (wobec 50% na koniec I kwartału 2020 r.), a 78% badanych pracodawców deklaroowało utrzymanie obecnego poziomu wynagrodzeń; zniesienie w lipcu 2020 r. części ograniczeń, m.in. dla branży gastronomicznej, hotelarskiej czy handlu sprawiło, że w lipcu 2020 r. liczba ofert pracy wyniosła o 20% więcej niż w czerwcu, ale nadal o 34% mniej niż rok wcześniej; w analizach podkreślono spadek ruchu turystycznego w czerwcu 2020 r. o 62,7% w stosunku do 2019 r. (wobec spadku aż 88,1% rok do roku w maju 2020 r.), przy czym spadek liczby turystów zagranicznych wynosił aż 85,9%;
- c) sporządzonymi wewnątrz Urzędu ocenami sytuacji społeczno-gospodarczej województwa małopolskiego, bazującymi na danych z branżowych portali,

²³ Dalej: BGK. W związku z zapisami Umowy o Finansowanie Zintegrowanego projektu wsparcia instrumentów finansowych w Małopolsce, BGK pełni funkcje Menadżera Funduszu Funduszy.

²⁴ Dla środków z RPO WM 2014-2020, instrumenty finansowe były wdrażane na podstawie Umowy o Finansowanie Zintegrowanego projektu wsparcia instrumentów finansowych w Małopolsce z dnia 19 grudnia 2016 r. (trzykrotnie aneksowanej). Załącznikiem do tej umowy była *Strategia Inwestycyjna*. Zgodnie z zapisami ww. Umowy o Finansowanie, zmiana samej Strategii nie wymaga aneksowania umowy.

²⁵ Regionalny *think tank* zajmujący się realizacją badań nad rozwojem społeczno-gospodarczym Małopolski. MORR jest formalnie częścią Departamentu Zrównoważonego Rozwoju działającego w strukturach Urzędu Marszałkowskiego.

²⁶ Biuletyn nr 3 i 6.

współpracujących izb i stowarzyszeń przedsiębiorców, startupów, jednostek naukowych (uczelnia wyższych); najbardziej zagrożone były branże: hotelarska, motoryzacyjna, gastronomiczna i transportowa; w skali kraju, zdaniem Krajowej Izby Gospodarczej, epidemia grozi załamaniem rynku pracy (zwolnienia 320 do 480 tys. osób); wyniki badań przedsiębiorców²⁷ wykazały, że 55% firm poważnie odczuło skutki epidemii, a 69% planuje redukcję zatrudnienia, w tym 47% w ciągu ok. 3 tygodni, jeśli nie uzyska pomocy; wskazywano na potrzebę uruchomienia pożyczek (częściowo umarzalnych) na zatrudnienie pracowników albo podtrzymanie miejsc pracy oraz długoterminowych pożyczek ze znacznym okresem karencji, m.in. dla branży hotelarskiej, turystycznej oraz skórzanej;

- d) propozycjami rozwiązań wypracowanych przez *Zespół Zadaniowy*, składający się z przedstawicieli nauki, przedsiębiorców (izb gospodarczych, agencji potencjalnie odpowiedzialnych za wdrażanie projektów) oraz Wojewódzkiego Urzędu Pracy²⁸; przedstawiciele przedsiębiorców wskazywali głównie na: potrzebę maksymalnego uproszczenia procedur przyznawania pomocy (na podstawie oświadczenia, weryfikowanego po ustaniu epidemii), szybką wypłatę środków, poprawienie płynności finansowej oraz stosowanie bezwrotnych form pomocy; zaproponowano koncepcje dwóch prędkości, tj. podziału środków na grupę A – dla branż całkowicie zamkniętych z uwagi na COVID-19 oraz B – dla pozostałych, których przychody spadły przynajmniej o 50%.

Rekomendacje *Zespołu Zadaniowego* dotyczące pomocy bezwrotnej, nazywanej bonami, koncentrowały się na natychmiastowym uruchomieniu pomocy, uzależnieniu jej wysokości od skali spadku obrotów (np. 20-40%, 40-60%, 60-80%, 80-100%); stworzeniu możliwości aplikowania o środki wszystkim MŚP; wsparciu dla osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą; dążeniu do utrzymania działalności w okresie kilku miesięcy, a nie proponowanego okresu jedynie trzech miesięcy oraz maksymalnym uproszczeniu procedur.

(Dowód: akta kontroli: str. 531-609, 612-615, dowód elektroniczny str. 1042-1043, pliki nr 129-140)

- e) w zakresie pożyczki turystycznej, w lutym 2021 r. przeprowadzono odrębną analizę w ramach opracowywania założeń mechanizmu wsparcia pożyczkowego dla przedsiębiorców branży turystycznej; wskazywano np. na katastrofalną sytuację przedsiębiorstw eventowych (spadek obrotów >90%); odrzucano, jako anachroniczne, postulaty zawężenia wsparcia w oparciu o kody PKD; jako kryterium postulowano wystąpienie spadku obrotów w okresie dłuższym niż miesiąc przed wystąpieniem epidemii.

(Dowód: akta kontroli: dowód elektroniczny str. 1041, pliki nr 57-64)

Od marca do maja 2020 r. do Urzędu Marszałkowskiego wpływały indywidualne postulaty i prośby o wsparcie i uruchomienie pomocy, głównie z branży turystycznej, medycznej, transportu zbiorowego. W odpowiedziach wskazywano planowane mechanizmy pomocowe, tj. bony oraz preferencyjną pożyczkę.

(Dowód: akta kontroli: dowód elektroniczny str. 1043, pliki nr 141-149)

Dla czterech mechanizmów bezpośrednio skierowanych do przedsiębiorców (realizowanych w ramach dwóch pakietów oraz pożyczki turystycznej), ustalono następujące założenia przyznania pomocy oraz kryteria wymagane do jej udzielenia.

²⁷ Na próbie 800 podmiotów, w dniach 23-25 marca 2020 r., na zlecenie Business Centre Club.

²⁸ Dalej: WUP.

Bony rekompensacyjne (pakiet przedsiębiorczość)

Dokumenty dotyczące tego mechanizmu zostały przygotowane w kwietniu 2020 r. Jego głównym celem było utrzymanie miejsc pracy w Małopolsce przez okres co najmniej trzech miesięcy od dnia złożenia wniosku. Wartość dofinansowania dla pojedynczego przedsiębiorstwa uzależniona była od liczby zadeklarowanych do utrzymania etatów (liczonych w pełnym wymiarze czasu pracy). Kwota wsparcia stanowiła iloczyn liczby deklarowanych etatów oraz kwoty bazowej dofinansowania, tj. stawki jednostkowej 3,0 tys. zł pomnożonej przez trzy miesiące na jeden etat i wynosiła od 9,0 tys. zł do 441,0 tys. zł, z uwagi na maksymalne możliwe dofinansowanie 49 etatów. W ramach projektu przewidziano składanie wniosków dla dwóch typów grup:

- typ A – wnioskodawcą mogło być wyłącznie MŚP, objęte całkowitym zakazem prowadzenia działalności na podstawie przepisów lub aktów wykonawczych do ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o *zapobieganiu i zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi*²⁹ (m.in. branża gastronomiczna, hotelarska, sportowa, rozrywkowa i rekreacyjna, kulturalna, fryzjerska i kosmetyczna) – sprawdzane w oparciu o dominujące PKD;
- typ B – wnioskodawcą mogło być wyłącznie MŚP, które od dnia 14 marca 2020 r. nie zostały objęte takim zakazem.

Z uwagi na wielkość alokacji w RPO WM 2014-2020 nie przewidziano wsparcia dużych przedsiębiorstw.

Przyznanie środków uzależniono od łącznego spełnienia następujących warunków³⁰:

1. posiadania siedziby działalności gospodarczej na terenie województwa małopolskiego oraz faktycznego prowadzenia działalności gospodarczej na tym terenie;
2. pogorszenia się sytuacji finansowej w związku COVID-19, mierzonej spadkiem obrotów w dowolnym miesiącu od 1 lutego do 30 kwietnia 2020 r. w porównaniu do średnich miesięcznych obrotów w drugim półroczu 2019 r. o co najmniej 50%;
3. prowadzenia działalności gospodarczej w dniu 31 grudnia 2019 r.;
4. niezalegania na dzień 31 grudnia 2019 r. z płatnościami podatków i składek na ubezpieczenia zdrowotne i społeczne;
5. zatrudniania co najmniej jednego pracownika, innego niż właściciel.

W zasadach przyznawania wsparcia nie określono celu jego przeznaczenia. Dlatego możliwe było finansowanie z uzyskanego wsparcia wszelkich kosztów bieżącej działalności firmy. Przy ubieganiu się o wsparcie z różnych źródeł ustanowiono wymóg wydatkowania środków w sposób, który nie doprowadzi do podwójnego finansowania oraz przekroczenia limitu 800 tys. euro.

(Dowód: akta kontroli: str. 193-196, 284-361, 465-524, dowód elektroniczny str. 1043, plik nr 154)

Bony dla samozatrudnionych (pakiet przedsiębiorczość)

Zmian w RPO WM 2014-2020 oraz SzOOP dotyczących tego narzędzia dokonano przy ustanawianiu instrumentu bonu rekompensacyjnego. Szczegółowe procedury dotyczące podziału środków określono w dniu 11 sierpnia 2020 r.³¹.

Celem instrumentu było wsparcie samozatrudnionych osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą w oparciu o wpis do Centralnej Ewidencji i Informacji

²⁹ Dz. U. z 2021 r. poz. 2069, ze zm.

³⁰ Określonych w §7 Regulaminu udzielania grantów. Uchwała nr 635/20 Zarządu Województwa Małopolskiego z dnia 30 kwietnia 2020 r., ze zm.

³¹ Uchwałą nr 1089/20 Zarządu Województwa Małopolskiego, ze zm.

o Działalności Gospodarczej³², poprzez utrzymanie płynności finansowej oraz działalności (miejsca pracy w jednoosobowej firmie). Wartość bonu wynosiła 9,0 tys. zł. Założeniem wsparcia była maksymalnie szybka pomoc finansowa dla dużej liczby przedsiębiorców niezatrudniających pracowników w oparciu o umowy o pracę, w wymiarze pełnego etatu.

Przyznanie środków było uzależnione od spełnienia (łącznie) warunków:

1. na dzień 31 grudnia 2019 r. jak i na dzień złożenia wniosku o udzielenie grantu osoba prowadziła działalność gospodarczą na terenie województwa małopolskiego; w okresie od 31 grudnia 2019 r. do dnia złożenia wniosku o udzielenie grantu prowadziła działalność gospodarczą bez jej zawieszania lub zaprzestania;
2. na dzień 31 grudnia 2019 r. nie zalegała z płatnościami podatków i składek na ubezpieczenia zdrowotne i społeczne lub uregulowała te zobowiązania do dnia złożenia wniosku o przyznaniu bonu, przy czym: rozłożenie płatności na raty lub jej odroczenie, lub zaleganie z płatnościami podatków i składek na ubezpieczenia społeczne nieprzekraczające trzykrotności wartości opłaty pobieranej przez operatora wyznaczonego dla przesyłki listowej poleconej³³ nie było uznawane za zaległość;
3. próg spadku obrotów określono na wyższym niż 50% poziomie tj. obroty w pełnym miesiącu kalendarzowym czerwcu lub lipcu 2020 r. w porównaniu do średnich miesięcznych obrotów w drugim półroczu 2019 r. spadły o co najmniej 75%.

(Dowód: akta kontroli: dowód elektroniczny str.1043-1044, plik nr 184 oraz pliki nr 204 -216)

Według wyjaśnień pana Łukasza Foltyna, zastępcy dyrektora ZPO³⁴, przyjęty okres wsparcia (trzy miesiące) stanowił minimalny czas, jaki przy ówczesnym stanie wiedzy należało uznać za krytyczny dla utrzymania prowadzonej działalności gospodarczej. Analogiczny okres wykorzystywany był w instrumentach wsparcia na poziomie rządowym (np. okres zwolnienia ze składek Zakładu Ubezpieczeń Społecznych³⁵ dla przedsiębiorców). W związku z dostępną alokacją środków ustanowienie dłuższych okresów wsparcia powodowałoby istotne ograniczenie podmiotów mogących otrzymać wsparcie, a założeniem było przekazanie pomocy jak największej liczbie przedsiębiorców. Bazując na dostępnych danych, przy minimalnym wynagrodzeniu 2,6 tys. zł i koszcie pracodawcy 3,1 tys. zł, przyjęto zaokrąglenie do 3,0 tys. zł miesięcznie/na etat³⁶.

W trakcie opracowywania dokumentacji MTA w kwietniu 2020 r. sytuacja dotycząca rządowych instrumentów wsparcia³⁷ była bardzo dynamiczna. Ogłaszano informacje np. o zwolnieniu ze składek ZUS (wsparcie dla przedsiębiorców na ochronę miejsc pracy ze środków Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych³⁸ - usługa realizowana przez WUP). W tej sytuacji Zarząd Województwa podjął decyzję dopuszczalności łączenia pomocy w ramach MTA z pomocą z innych źródeł na ochronę miejsc pracy. Wyjaśniający wskazał, że przedsiębiorstwo mogło otrzymać dofinansowanie w ramach bonu rekompensacyjnego, pod warunkiem, że otrzymane

³² CEIDG.

³³ W rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. *Prawo pocztowe* Dz. U. z 2020 r. poz. 1041, ze zm.

³⁴ Pismo z dnia 22 października 2021 r., znak: ZPO-V.44.1.1.2021.AB(2e).

³⁵ ZUS.

³⁶ W bonie rekompensacyjnym 9,0 tys. na etat (na trzy miesiące).

³⁷ Np. ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1842, ze zm.) i przepisów wykonawczych, ustawy z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenieniem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz. U. z 2021 r. poz. 737, ze zm.).

³⁸ Dalej: FGŚP.

dofinansowanie nie zostanie przeznaczone na: a) całkowite lub częściowe, zrefundowanie lub rozliczenie tego samego wydatku dwukrotnie ze środków publicznych krajowych bądź europejskich, b) sfinansowanie kosztów objętych niekomercyjnym wsparciem pożyczkowym, kredytowym bądź gwarancyjnym; c) zapłacenie podatków, w tym podatku VAT lub innej opłaty w sytuacji kiedy istnieje prawna możliwość ich odzyskania. Przedsiębiorcy którzy otrzymali wsparcie z Polskiego Funduszu Rozwoju SA nie mogli skorzystać z instrumentów MTA o ile łączna pomoc przekroczyłaby dopuszczalny limit 800 tys. euro.

Wyjaśniający podkreślił, że w kwietniu 2020 r. brak było pełnych danych dotyczących branż, które najsilniej dotknięte zostały skutkami epidemii, co uniemożliwiało stworzenie zamkniętego katalogu branż, do których skierowany mógłby być nabór. Działania prowadzone w Małopolsce były najbardziej zaawansowane w danym czasie, a wypracowane materiały były przekazywane do innych regionów i MFiPR³⁹ jako materiał poglądowy.

Założenia bonów rekompensacyjnych Urząd Marszałkowski przekazał do MFiPR w dniu 23 kwietnia 2020 r. W dniu 18 maja 2020 r. Ministerstwo przekazało rekomendacje dotyczące tego instrumentu m.in. do Instytucji Zarządzających Regionalnymi Programami Operacyjnymi z zaleceniem, aby wszelkie wolne środki w ramach RPO wykorzystać na przeciwdziałanie ekonomicznym skutkom COVID-19, po pogłębionej analizie dotychczasowych zobowiązań i potrzeb.

(Dowód: akta kontroli: str. 225-229, dowód elektroniczny str. 1041, pliki nr 49-51 oraz str. 1043, pliki nr 164-166, 1424, 1517-1518)

Pożyczki płynnościowe (pakiet *płynność finansowa*)

Narzędzie to zostało przygotowane w okresie kwiecień-maj 2020 r. w wyniku modyfikacji zasad już stosowanych dwóch mechanizmów pożyczkowych⁴⁰ o charakterze rozwojowym, oferowanych w ramach RPO WM 2014–2020 r. dla dwóch kategorii podmiotów, tj. dla firm działających krócej niż 24 miesiące oraz dla działających dłużej. W związku z modyfikacją narzędzia, dokonaną w maju i czerwcu 2020 r., BGK podpisał odpowiednie aneksy do umów operacyjnych z pośrednikami finansowymi⁴¹, umożliwiając udzielanie pożyczek płynnościowych przedsiębiorcom już w maju 2020 r.

W metrykach narzędzi, ZWM wspólnie z BGK⁴² wypracował rozwiązania umożliwiające przeznaczenie pomocy na finansowanie w całości wydatków obrotowych. Mogła być ona udzielana tylko MŚP z siedzibą lub oddziałem na terenie województwa małopolskiego. Z pożyczki mogły być finansowane m.in. wynagrodzenia pracowników⁴³; zobowiązania publiczno-prawne; zobowiązania handlowe oraz koszty użytkowania infrastruktury, wydatki niezbędne do zapewnienia ciągłości działania i nieopłacone na dzień 1 lutego 2020 r.

³⁹ Efekt deklaracji złożonej podczas konferencji Marszałków Województw.

⁴⁰ Podstawę zmian stanowiło Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/460 z dnia 30 marca 2020 r. zmieniające rozporządzenie (UE) nr 1303/2013, rozporządzenie (UE) nr 1301/2013 oraz rozporządzenie (UE) nr 508/2014 w odniesieniu do szczególnych środków w celu uruchomienia inwestycji w systemach ochrony zdrowia państw członkowskich i innych sektorach ich gospodarek w odpowiedzi na wystąpienie epidemii COVID-19 (Inicjatywa inwestycyjna w odpowiedzi na epidemię COVID-19 (Dz. Urz. UE L 99 z dnia 31.03.2020 r., s 5). Rozporządzeniem tym przyjęto, że instrumenty finansowe mogą także zapewniać wsparcie w formie kapitału obrotowego dla MŚP, jeżeli jest to konieczne jako środek tymczasowy, w celu zapewnienia skutecznej reakcji na kryzys w dziedzinie zdrowia publicznego.

⁴¹ W ramach instrumentu finansowego wczesna faza rozwoju (pożyczki dla firm działających poniżej 24 miesięcy funkcjonowało pięć umów operacyjnych (umowy podpisane między BGK, a pośrednikami finansowymi) w ramach, których były udzielane pożyczki płynnościowe. Umowy te były realizowane przez trzech pośredników finansowych i dwa konsorcja pośredników finansowych. W zakresie pożyczek powyżej 24 miesięcy podpisano siedem umów operacyjnych. Umowy te były realizowane przez pięciu pośredników finansowych i jedno konsorcjum pośredników finansowych.

⁴² Fundusz funduszy oznacza fundusz tworzony w celu zapewniania wsparcia w postaci środków z programu lub programów dla kilku instrumentów finansowych.

⁴³ W tym także składowe należne ZUS, US oraz koszty personelu pracującego na terenie firmy, ale formalnie na liście plac podwykonawców.

Pożyczek udzielano na zasadach korzystniejszych niż rynkowe, w oparciu o zasady pomocy *de minimis*⁴⁴ (pożyczki nieoprocentowane).

Głównymi cechami tego narzędzia były:

1. maksymalna wartość – 500 tys. zł oraz siedmioletni maksymalny okres pożyczki płynnościowej;
2. możliwość udzielenia dodatkowych czteromiesięcznych wakacji kredytowych;
3. uzyskanie pożyczek poprzez podniesienie pułapu szkodowości w portfelu pożyczek do 25%;
4. określenie, że dla pożyczek do 100 tys. zł jedynym wymaganym zabezpieczeniem jest weksel in-blanco.

Preferowano pośredników kredytowych, którzy umożliwiali składanie wniosków elektronicznych oraz tych, którzy wykazali gotowość do szybkiego uruchomienia naboru wniosków po podpisaniu umowy operacyjnej z BGK⁴⁵.

(Dowód: akta kontroli: str. 362-463; 1223-1341, 1385-1401 oraz dowód elektroniczny str. 1041, pliki nr 52 -55)

Pożyczek dla obu kategorii podmiotów udzielano do 31 grudnia 2020 r. W związku z przedłużeniem obowiązywania *Tymczasowych ram prawnych* oraz popytem na tego rodzaju wsparcie, Zarząd Województwa wyraził zgodę na wydłużenie okresu udzielania obu typów pożyczek płynnościowych do 30 czerwca 2021 r. Kolejne wydłużenie miało miejsce od 1 lipca 2021 r., przy czym ZWM umożliwił korzystanie z instrumentu podmiotom, których działalność nie przekraczała 24 miesięcy. Dodatkowo wyrażono zgodę na przedłużenie stosowania dodatkowych mechanizmów osłonowych, tj. dodatkowej karencji i dodatkowych wakacji kredytowych do dnia 31 grudnia 2021 roku. Wyczerpanie alokacji na wsparcie przedsiębiorców prowadzących działalność powyżej dwóch lat spowodowało zaprzestania w I połowie 2021 r. udzielania wsparcia tej grupie podmiotów.

(Dowód: akta kontroli: 525-530)

Pożyczka turystyczna

Mechanizm pożyczki turystycznej opracowywano w I półroczu 2021 r. Wnioski przyjmowano od 25 sierpnia 2021 r.⁴⁶, a pierwsze wypłaty nastąpiły we wrześniu 2021 r. Według wyjaśnień pana Łukasza Foltyna⁴⁷, Zarząd Województwa uznał, że wcześniejsze ustanowienie tego narzędzia nie było celowe. Dochody branży i jej ogólna sytuacja ekonomiczna powiązane były z funkcjonowaniem w sezonie zimowym 2020/2021 (sytuacja specyficzna dla regionów południowej Polski). Zdaniem wyjaśniającego niezasadnym jest porównywanie czasu uruchomienia pożyczki turystycznej z uruchomieniem pożyczek płynnościowych. Szybkie uruchomienie pożyczek płynnościowych w maju 2020 r. było możliwe, gdyż produkty pożyczkowe były już opracowane, a pośrednicy finansowi prowadzili aktywną działalność w ramach pożyczek inwestycyjnych. Uruchomienie pożyczki turystycznej wymagało natomiast jej opracowania od podstaw, co przełożyło się na czas niezbędny do uruchomienia.

⁴⁴ Od 1 stycznia 2014 roku zasady przyznawania pomocy *de minimis* reguluje Rozporządzenie Komisji Europejskiej (UE) nr 1407/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis* (Dz. Urz. UE L 352 z 24.12.2013 r., s. 1 ze zm.). W tym wypadku oprocentowanie jest korzystniejsze niż rynkowe i stałe w okresie obowiązywania umowy.

⁴⁵ Pośrednik, który zadeklarował możliwość składania wniosków o udzielenie pożyczki on-line otrzymywał dodatkowe 15 punktów do oceny oferty. Dodatkowo pośrednik, który zadeklarował uruchomienie naboru wniosków o udzielenie pożyczki w terminie do trzech dni roboczych od daty podpisania umowy otrzymywał dodatkowe 15 punktów, a pośrednik, który zadeklarował uruchomienie naboru w terminie od czterech do siedmiu dni otrzymywał 5 dodatkowych punktów do oceny ofert. Ostateczny kształt warunków i kryteriów wyboru pośredników finansowych został zaakceptowany przez IZ w dniu 18 maja 2020 r.

⁴⁶ W wyniku przeprowadzonego postępowania i oceny złożonych ofert w dniu 27 lipca 2021 r. zawarto umowę z wyłonionym wykonawcą, pośrednikiem finansowym – Polską Fundacją Przedsiębiorczości.

⁴⁷ Pismo z dnia 22 października 2021 r. op. cit.

Pożyczkę oferowano MŚP z województwa małopolskiego, działającym powyżej 24 miesięcy, którzy zanotowali spadek obrotów w wyniku epidemii COVID-19 o co najmniej 75%, liczony jako stosunek sumy obrotów za okres od grudnia 2020 r. do lutego 2021 r. w stosunku do sumy obrotów za okres od grudnia 2019 r. do lutego 2020 r. Pożyczki mogły być udzielane na cele inwestycyjne i obrotowe.

Nie stosowano ograniczeń branżowych na podstawie kodów PKD. Głównymi parametrami tego narzędzia były:

1. oprocentowanie w wysokości 0%, lub wyższej ale korzystniejsze niż oprocentowanie rynkowe⁴⁸;
2. maksymalny okres spłaty do 84 miesięcy;
3. możliwość ustalenia karencji w spłacie pożyczki na okres od 9 do 12 miesięcy od dnia jej uruchomienia;
4. brak wymogu wkładu własnego;
5. możliwość zastosowania uproszczonych form zabezpieczenia spłaty – w przypadku pożyczki o wartości do 100 tys. zł wystarczał weksel in blanco wraz z deklaracją wekslową;
6. maksymalna wartość pożyczki do 500 tys. zł dla celów obrotowych oraz do 1 mln zł dla pożyczek na cele inwestycyjne;
7. udzielenie pożyczki mieszanej obejmującej komponent inwestycyjny i obrotowy, przy czym limit środków dla jednego MŚP wynosił 1 mln zł.

(Dowód: akta kontroli: dowód elektroniczny str. 1041, pliki nr 64-76, str. 1043 plik nr 154, str. 1847-1852)

Dla instrumentów MTA przyjęto cele i mierniki działań odnoszące się do danych projektów, wynikające z zasad RPO WM albo IF.

- Dla bonów rekompensacyjnych, oferowanych w ramach Poddziałania 3.4.6 RPO WM 2007-2013 jako cel wskazano *wspieranie MŚP środkami które zostaną przeznaczone na zaspokojenie potrzeb w zakresie płynności firm borykających się z trudnościami finansowymi, które zaistniały wskutek epidemii COVID-19*. W SzOOP w ramach tego Poddziałania nie zaplanowano wskaźników rezultatu bezpośredniego, określono natomiast wskaźniki produktu: *liczba przedsiębiorstw otrzymujących wsparcie; wartość wydatków kwalifikowalnych przeznaczonych na działania związane z epidemią; liczba osób objętych wsparciem w zakresie zwalczania lub przeciwdziałania skutkom epidemii COVID-19 (wskaźnik o charakterze informacyjnym)*. Na poziomie systemu SL2014⁴⁹ wprowadzono wskaźniki rzeczowe, tj.: *liczbę osób objętych wsparciem; wartość wydatków kwalifikowalnych przeznaczonych na działania związane z epidemią COVID-19; liczbę przedsiębiorstw otrzymujących dotacje; liczbę przedsiębiorstw otrzymujących wsparcie finansowe inne niż dotacje w związku z epidemią COVID-19*.
- Dla pożyczki płynnościowej jako narzędzia finansowanego w ramach Poddziałania 3.4.1 oraz 3.4.2 w *Strategii Inwestycyjnej* jako cel wskazano *przeciwdziałanie negatywnym skutkom gospodarczym COVID-19 i zapewnienie płynności finansowej dla MŚP*, a jako miernik tego narzędzia wskazano *liczbę przedsiębiorstw otrzymujących wsparcie finansowe inne niż dotacje oraz wartość wydatków kwalifikowalnych przeznaczonych na działania związane z epidemią*.

(Dowód: akta kontroli: str. 1847-1852)

⁴⁸ Wybór zależny od możliwości zastosowania w danym przypadku odpowiedniej podstawy udzielenia pomocy *de minimis*.

⁴⁹ Aplikacja główna centralnego systemu teleinformatycznego wspierająca realizację programów operacyjnych realizowanych w ramach funduszy europejskich 2014-2020.

1.2 Źródła finansowania instrumentów pomocowych

Instrumenty pomocowe MTA finansowane były z trzech źródeł.

- 1) Z RPO WM w ramach Poddziałania 3.4.6 *Bony rekompensacyjne*, obejmującego pomoc w formie bonu rekompensacyjnego oraz bonu dla samozatrudnionych. Środki na finansowanie wygospodarowano poprzez zmniejszenia planowanych wydatków we wszystkich działaniach/poddziałaniach RPO WM wskutek niepełnego wykorzystania środków (oszczędności) lub nieogłoszenia zamierzonych konkursów. Zmiany w RPO WM wprowadzono w dwóch terminach: w dniu 20 kwietnia 2020 r. przeniesiono kwotę 192,6 mln zł⁵⁰ z 20 poddziałań na realizację projektu bonów oraz w dniu 21 października 2020 r. z 14 poddziałań zwiększając dostępną pulę o 79,78 mln zł⁵¹. W ramach pierwszej zmiany zmniejszono kwoty pierwotnie zaplanowane na: a) infrastrukturę badawczą sektora nauki; b) projekty badawczo-rozwojowe przedsiębiorstw; c) strefy aktywności gospodarczej; d) rozwój infrastruktury dystrybucji energii ze źródeł odnawialnych; e) sieć tras rowerowych. W drugiej zmianie przesunięto środki m. in. z: a) projektów badawczo-rozwojowych przedsiębiorstw; b) elektronicznej administracji; c) niskoemisyjnego transportu. Łącznie przeniesiono 272,38 mln zł, natomiast ostateczna wartość projektu realizowanego w ramach Poddziałania 3.4.6 (na dwa instrumenty) była wyższa, z uwagi na wahania kursowe⁵² i wynosiła ok. 280,0 mln zł.
 - 2) Z Instrumentów finansowych dedykowanych MŚP z RPO MW Poddziałania 3.4.1 i 3.4.2, tj. pożyczka płynnościowa⁵³. W ramach pomocy nie dokonywano przesunięcia środków. Finansowanie tych form odbywało się z ogólnodostępnej alokacji w ramach ww. Poddziałania, z której mogły być finansowane zarówno pożyczki inwestycyjne, jak i płynnościowe. Środki te szacowano na kwoty od 90,0 mln zł do ponad 100,0 mln zł. Dodatkowo Zarząd Województwa zwiększył te środki o 16,0 mln zł ze środków pochodzących z zasobów zwracanych z instrumentów finansowych wdrażanych w ramach RPO WM, które nie były ujmowane w dokumentach programowych i alokacji. Kontrolowana jednostka określiła łącznie te środki jako maksymalne do 111,0 mln zł, przy czym na pożyczki płynnościowe (w związku z epidemią COVID-19) w ramach tych Poddziałania wydatkowano - według stanu na 31 grudnia 2021 r. - ok. 43,0 mln zł. Maksymalna kwota pożyczek dla MŚP, którzy ucierpieli z powodu COVID-19 może wynieść ok. 54,5 mln zł.
 - 3) Ze środków zwróconych lub niezaangażowanych z MRPO 2007-2013, których dysponentem jest Zarząd Województwa, a zarządcą Małopolski Fundusz Rozwoju⁵⁴ - do 28,0 mln zł na pożyczki turystyczne. W styczniu 2021 r. kwota środków zwracanych została oszacowana na blisko 173,7 mln zł.
- (Dowód: akta kontroli: str. 197-207, dowód elektroniczny str. 1040, plik nr 012, 022, str. 1041 plik nr 062, str. 1043, plik nr 156-157)

Urząd Marszałkowski nie finansował instrumentów pomocowych z budżetu województwa. Według wyjaśnień pana Łukasza Foltyna⁵⁵ sytuacja związana z epidemią COVID-19 spowodowała, że niższe były dochody budżetu województwa, zwłaszcza z podatków. Budżet województwa nie dysponował natomiast dodatkowymi środkami,

⁵⁰ Uchwały nr 572/20 ZWM oraz nr 573/20 z dnia 20 kwietnia 2020 r. Kwoty zostały przeliczone po kursie dokonania zmiany, tj. 1 euro= 4,3124 zł.

⁵¹ Uchwały nr 1469/20 ZWM oraz nr 1477/20 z dnia 21 października 2020 r. Kwoty zostały przeliczone po kursie dokonania zmiany, tj. 1 euro= 4,4242 zł.

⁵² Na moment kontraktacji a następnie aneksowania kursy euro/zł był wyższy niż przyjęte do wycień w ramach renegocjacji.

⁵³ Wyżej przytoczone uchwały nr 572/20 i nr 573/20 z dnia 20 kwietnia 2020 r.

⁵⁴ Dalej: MFR.

⁵⁵ Pismo z dnia 22 października 2021 r., op. cit.

które można byłoby przekazać na wsparcie przedsiębiorstw. Zarząd Województwa miał do dyspozycji tylko 16,0 mln zł na pożyczkę płynnościową oraz 28,0 mln zł na pożyczkę turystyczną. Na koniec 2019 r. w działalności związanej z gospodarką turystyczną funkcjonowało w województwie małopolskim ponad 230,0 tys. firm⁵⁶, a możliwa alokacja na pożyczki turystyczne wynosiła 28,0 mln zł. Efektywna pomoc mogła być więc udzielona relatywnie nieznacznej liczbie podmiotów.

(Dowód: akta kontroli: str. 197-207, dowód elektroniczny str. 1040, plik nr 012, 022)

W czasie trwania kontroli Zarząd Województwa prowadził prace nad założeniami budżetowymi na 2022 r. W związku powyższym nie było możliwe ustalenie czy i w jakim zakresie środki z budżetu województwa zostaną przeznaczone na MIA. Urząd nie planował ponownego uruchomienia dla przedsiębiorców (z RPO WM) oraz IF, mechanizmów pomocowych analogicznych jak w 2020 r. Według wyjaśnień pana Łukasza Foltyna⁵⁷ jedynie w ramach pożyczki turystycznej umowa przewidywała prawo opcji, tak więc przy powtórzeniu się sytuacji z sezonu zimowego 2020/2021 potencjalnie będzie istnieć możliwość zwiększenia akcji pożyczkowej dla najbardziej poszkodowanych MŚP. Niemniej jednak według stanu na listopad 2021 r. nie było przesłanek do jej uruchomienia. Wyjaśniający podkreślił, że dla ZWM priorytetem w sytuacji ewentualnej IV fali epidemii COVID-19 jest obszar ochrony zdrowia. W ramach MTA realizowany jest już kolejny pakiet *medyczny* i stosowne środki są w trakcie renowacji z Komisją Europejską.

(Dowód: akta kontroli: dowód elektroniczny str. 1040, plik nr 012)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

NIK pozytywnie ocenia przygotowanie i uruchomienie przez ZWM w relatywnie krótkim czasie instrumentów pomocy dla przedsiębiorców dotkniętych skutkami epidemii COVID-19. Ich ustanowienie poprzedzone zostało analizami zagrożeń dla lokalnej gospodarki. Zarząd, w celu uzyskania środków niezbędnych do udzielenia wsparcia, wykorzystał możliwości wprowadzania zmian do RPO WM 2014-2020 oraz dokonał modyfikacji zasad korzystania z instrumentów finansowych, których był dysponentem. Zasady i warunki stosowania instrumentów pomocowych, niebudzące wątpliwości beneficjentów, wynikały ze zidentyfikowanych głównych zagrożeń, tj. realnego ryzyka zwolnień pracowników, zamykania jednoosobowej działalności gospodarczej oraz braku środków obrotowych na bieżącą działalność gospodarczą.

2. Realizacja instrumentów wsparcia

2.1 Obsługa przedsiębiorców korzystających z pomocy w ramach MTA

Opis stanu
faktycznego

Bezpośrednie udzielanie pomocy przedsiębiorcom w ramach projektów z obszaru pakietu *przedsiębiorczość* (bony rekompensacyjne i dla samozatrudnionych) oraz pakietu *płynność finansowa* (pożyczki płynnościowej) powierzone zostało, na podstawie

⁵⁶ Rozkład przestrzenny pokrywa się z mapą rozkładu podatników zatrudnionych w usługach turystycznych, tj. najwięcej firm znajduje się na terenie Krakowa – 13 060, w powiecie tatrzańskim – 4 189 firm i krakowskim – 2 134. Dane na podstawie raportu Małopolskie Obserwatorium Rozwoju Regionalnego - Departament Zrównoważonego Rozwoju Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego z 2020 r.

⁵⁷ Pismo z dnia 4 listopada 2021 r., znak: ZPO-V.44.1.1.2021.AB(2g).

porozumienia⁵⁸, Małopolskiemu Centrum Przedsiębiorczości (MCP)⁵⁹, pełniącemu funkcję Instytucji Pośredniczącej (IP⁶⁰) dla RPO WM 2014-2020. Pożyczki turystycznej udzielała natomiast spółka Samorządu Województwa Małopolskiego – Małopolski Fundusz Rozwoju (MFR)⁶¹. Obsługę przedsiębiorców pakietu *płynność finansowa* powierzono BGK (jako Menadżerowi Funduszu Funduszy) oraz pośrednikom finansowym (z którymi umowy podpisywał BGK⁶²), przy czym za zawarcie umowy z BGK odpowiadał bezpośrednio Zarząd Województwa. Spółka MFR udzielała również pożyczek turystycznych poprzez wybranego w trybie zamówienia publicznego pośrednika finansowego.

(Dowód: akta kontroli: dowód elektroniczny str. 1040, plik nr 033-039, str. 1406, 1840-1842)

W latach 2020-2021 (I połowa) w ramach poszczególnych narzędzi wsparcia udzielono następującej pomocy finansowej:

W 2020 r.:

- a) w ramach bonów rekompensacyjnych – na podstawie 4 546 wniosków zawarto 4 390 umów, wypłacając 245,34 mln zł; średnia wartość bezzwrotnego wsparcia wynosiła ok. 59,9 tys. zł;
- b) w zakresie bonów dla samozatrudnionych złożono 3 725 wniosków, udzielając wsparcia w wysokości 32,85 mln zł w ramach 3 650 umów (wartość każdego bonu była stała i wynosiła 9,0 tys. zł);
- c) w ramach pożyczki płynnościowej na podstawie 546 wniosków zawarto 229 umów na łączną kwotę 36,03 mln zł⁶³; średnia wysokość pożyczki wynosiła 157,3 tys. zł.

Łącznie w 2020 r. w ramach MTA zawarto 8 269 umów na kwotę 314,2 mln zł.

W pierwszym półroczu 2021 r. złożono 30 wniosków o udzielenie pożyczki płynnościowej, a rozpatrzono 119 wniosków (w tym z 2020 r.), zawarto 33 umowy na kwotę 6,1 mln zł; średnia wysokość pożyczki wynosiła 184,9 tys. zł. Nie realizowano działań w zakresie bonów rekompensacyjnych oraz dla samozatrudnionych z uwagi na rozdysonowanie wszystkich środków i zakończenie projektu z dniem 31 grudnia 2020 r.

Łącznie w okresie od maja 2020 r. do 30 czerwca 2021 r. przedsiębiorcom wypłacono pomoc w wysokości 320,3 mln zł.

(Dowód: akta kontroli: dowód elektroniczny str. 1040, plik nr 22)

⁵⁸ Porozumienie z dnia 3 czerwca 2015 r w sprawie powierzenie realizacji zadań w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Małopolskiego na lata 2014-2020 nr IXA/459/ZPO15, ze zm.

⁵⁹ MCP działało na podstawie Statutu nadanego uchwałą nr XII/144/07 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 29 października 2007 r. w sprawie utworzenia wojewódzkiej samorządowej jednostki organizacyjnej Województwa Małopolskiego pod nazwą „Małopolskie Centrum Przedsiębiorczości” ze zm. Zadania podmiot realizował jako Instytucja Pośrednicząca na podstawie Porozumienia z dnia 3 czerwca 2015 r w sprawie powierzenie realizacji zadań w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Małopolskiego na lata 2014-2020 nr IXA/459/ZPO15, ze zm.

⁶⁰ Rola MCP jako IP sprowadzała się w ramach bonów rekompensacyjnych i dla samozatrudnionych do obsługi, tj.: ogłoszenia naboru na projekt, dokonania oceny projektu, wyboru projektu oraz przyznania dofinansowania, przekazania płatności, kontroli finansowej projektu i jego zamknięcia. Z kolei jako Beneficjent (Grantodawca) MCP ogłaszało nabór wniosków o granty, oceniano i dokonywało wyboru wniosków o przyznanie grantu, przygotowywało umowy, przekazywało płatności, prowadziło kontrole grantobiorców oraz odzyskiwało środki z grantu. W Pakiecie *płynność finansowa* rola MCP obejmowała głównie czynności nadzorczo – kontrolne.

⁶¹ MFR jest wyspecjalizowaną spółką Samorządu Województwa Małopolskiego odpowiedzialną za ponowne wykorzystanie środków publicznych o charakterze zwrotnym. Po rozliczeniu z Komisją Europejską regionalnych programów operacyjnych, zwrócone w ramach pożyczek czy poręczeń środki tworzą kapitał, który może być ponownie wykorzystywany dla przyszłych inwestycji.

⁶² BGK podpisał odpowiednie aneksy do umów operacyjnych z działającymi już w ramach Poddziałania 3.4.1 oraz 3.4.2 RPO WM pośrednikami finansowymi, co umożliwiło udzielanie pożyczek płynnościowych przedsiębiorcom.

⁶³ Według stanu na dzień 30 czerwca 2020 r. Pozostałe 317 wniosków nie zakończyły się udzieleniem pożyczki, w tym 218 negatywnie odrzucono pozostałe wycofano lub były w toku rozpatrywania.

W okresie od 1 lipca do 31 grudnia 2021 r. wypłacono w ramach pożyczek płynnościowych ok. 0,6 mln zł oraz (w terminie od 25 sierpnia do 2 września 2021 r.) uruchomiono nabór na pożyczkę turystyczną. W dniu 2 września 2021 r., w związku ze znaczącym przekroczeniem dostępnych środków, nabór wniosków w ramach pożyczki turystycznej został zawieszony. Łącznie w ramach tego instrumentu złożone zostały 132 wnioski na kwotę 51,9 mln zł. Do 10 stycznia 2022 r. podpisano 61 umów na kwotę 22,5 mln zł, wypłacono 55 pożyczek o wartości łącznej 19,8 mln zł. Z uwagi na rozpoczęcie procesu oceny wniosków o udzielenie pożyczki turystycznej (wrzesień-październik 2021 r.), w toku trwania bezpośrednich czynności kontrolnych, odstąpiono od szczegółowej kontroli w zakresie obsługi przedsiębiorców w ramach tego instrumentu.

W II połowie 2021 r. przedsiębiorcom wypłacono pomoc w wysokości 20,4 mln zł.

(Dowód: akta kontroli: str. 1842)

Terminowość i prawidłowość udzielania pomocy w ramach poszczególnych instrumentów.

Bony rekompensacyjne

Złożono łącznie 4 546 wniosków, a zawarto 4 390 umów. Negatywnie rozpatrzono 51 wniosków (1,1%). Przyczynami oceny negatywnej⁶⁴ były: niespełnienie kryterium spadku obrotów powyżej 50%; brak wpisu do CEIDG/KRS; lokalizacja siedziby firmy poza województwem małopolskim, zaległości podatkowe i/lub w opłacaniu składek na ubezpieczenie społeczne, niespełnianie przez wnioskodawcę wymogów MŚP. Różnica 105 spraw pomiędzy liczbą pozytywnie rozpatrzonych wniosków a liczbą zawartych umów wynikała m. in. z wycofania się części wnioskodawców (z uwagi na pomyłki w obliczaniu spadku obrotów lub deklarowanej wielkości zatrudnienia oraz zaprzestania działalności gospodarczej przed datą otrzymania grantu) lub złożenia kolejnych wniosków o przyznanie bonu rekompensacyjnego przez tego samego wnioskodawcę⁶⁵.

Średni czas załatwienia wniosku w grupie 4 390 spraw zakończonych podpisaniem umowy (od dnia złożenia wniosku do dnia wypłaty środków) wynosił 85 dni; średni czas dokonania oceny 12 dni, a średni czas wypłaty środków od wydania decyzji pozytywnej to ok. 14 dni. W MCP do załatwienia tych spraw skierowano czasowo kilku pracowników z innych komórek organizacyjnych oraz zwiększono obsadę, od 13 maja 2020 r., o ośmiu pracownikami z Urzędu Marszałkowskiego. Pomimo tych zabiegów 1 015 (23,1%) wypłat dokonano w terminie powyżej 100 dni od daty wydania pozytywnej decyzji.

W regulaminie naboru na przyznanie bonu rekompensacyjnego nie zostały wskazane terminy na dokonanie oceny lub wypłaty środków. Zasady w tym zakresie zostały określone w zarządzeniu nr 62/2020 Dyrektora MCP⁶⁶. W dokumencie wskazano, iż zarówno ocena formalno-merytoryczna jak i wypłata środków powinna nastąpić niezwłocznie, jednakże bez skwantyfikowania tego okresu.

Nabór wniosków na bony rekompensacyjne o wartości 198,2 mln zł trwał niecałe 12 godzin – w dniu 7 maja 2020 r. od godziny 12:00 do godziny 23:40. W tym czasie zarejestrowanych zostało 4 546 wniosków na łączną kwotę 257,7 mln zł, co stanowiło 130,01% alokacji przewidzianej w ramach projektu. Zgodnie z regulaminem nabór

⁶⁴ Na podstawie zestawień z MCP sporządzonych do celów kontroli NIK dla wszystkich 51 wniosków.

⁶⁵ W momencie złożenia kolejnych wniosków o przyznanie bonu rekompensacyjnego tego samego wnioskodawcy, wniosek złożony później (o wyższym numerze) nie podlegał ocenie, o ile wcześniejszy wniosek lub wnioski nie zostały ocenione negatywnie lub wycofane.

⁶⁶ Z dnia 14 września 2020 r. w sprawie przyjęcia do stosowania Zasad realizacji projektu grantowego pn. „MAŁOPOLSKA TARCZA ANTYKRYZYSOWA – PAKIET PRZEDSIĘBIORCZOŚĆ”, realizowanego w ramach 3 Osi priorytetowej Przedsiębiorca Małopolska, Działanie 3.4 Rozwój i konkurencyjność małopolskich MŚP, Poddziałanie 3.4.6 Bony rekompensacyjne (...).

został zamknięty przez system komputerowy (generator – stworzony do obsługi systemu). W ramach projektu grantowego oceniano dwa typy projektów: A i B (w podziale po 50% kwoty, tj. oba po ok. 99,1 mln zł).

Typ A dotyczył wyłącznie MŚP, które zostały objęte całkowitym zakazem prowadzenia działalności, typ B dotyczył natomiast MSP, które od dnia 14 marca 2020 r. nie zostały objęte takim zakazem. W wyniku przeprowadzonej oceny formalnej i merytorycznej dyrektor MCP dokonał rozstrzygnięcia naboru. W jego wyniku do dofinansowania zakwalifikowano 3 078 wniosków, na łączną kwotę 179,2 mln zł. O kolejności wniosków na poszczególnych listach decydowała data i godzina złożenia wniosku zarejestrowana w generatorze wniosków.

W typie A pozytywnie oceniono 1 536 wniosków na kwotę 80,1 mln zł, co stanowiło 80,79% alokacji na ten typ. Wszystkie wnioski z typu A znalazły się na liście podstawowej wniosków wybranych do dofinansowania. W ramach typu B pozytywnie oceniono 2 923 wnioski na łączną kwotę 170,7 mln zł, co stanowiło 172,29% alokacji na ten typ. Na liście podstawowej wniosków wybranych do dofinansowania w typie B mogło się znaleźć tylko 1 542 wniosków na łączną kwotę 99,1 mln zł. Reszta, tj. 1 381 wniosków typu B, znalazła się na liście rezerwowej. Zarząd Województwa, w dniu 21 lipca 2020 r. dokonał przeniesienia kwoty ponad 20,0 mln zł z alokacji typu A do grupy projektów typu B, co umożliwiło wsparcie kolejnych 394 wnioskodawców. Na dokonanie powyższego przesunięcia pozwalały zasady wsparcia w ramach projektu grantowego, zgodnie z którymi kwota alokacji mogła zostać przesunięta pomiędzy typami wniosków w zależności od zapotrzebowania w danym typie⁶⁷.

W dniu 27 października 2020 r. miała miejsce kolejna zmiana listy projektów wybranych do dofinansowania dla omawianego naboru. W wyniku zmian dokonanych przez Zarząd WM⁶⁸ dofinansowanie otrzymały wszystkie projekty ocenione pozytywnie oczekujące na liście rezerwowej, tj. kolejne 982 wnioski o wartości 49,8 mln zł.

Wyплаты pomocy w terminie powyżej 100 dni dotyczyły grantów utworzonych w wyniku zmian w alokacji, polegających na przesuwaniu środków między typami A i B projektów lub w związku ze zwiększeniem środków na udzieloną pomoc. Działania te były przyczyną wypłaty środków powyżej trzech miesięcy, bowiem większość tych wypłat nastąpiła w listopadzie 2020 r.

(Dowód: akta kontroli: str.1425-1427, 1456-1458; dowód elektroniczny str. 1043-1044 plik nr 192-216 oraz str. 1956, pliki nr 307-314, 330)

Badaniu poddano dokumentację 22 postępowań o udzielenie bonu rekompensacyjnego⁶⁹, w tym: siedmiu wniosków ocenionych pozytywnie, siedmiu negatywnie, sześciu wniosków wycofanych przez wnioskodawców oraz dwóch wniosków pozostawionych bez rozpatrzenia.

W odniesieniu do sześciu wniosków ocenionych pozytywnie umowy podpisano i dokonano wypłaty w terminie od 28 do 50 dni od dnia ich złożenia. W pozostałym przypadku wypłaty dokonano ostatecznie po 167 dniach od dnia złożenia wniosku, gdyż pierwotnie wniosek umieszczony był na liście rezerwowej.

Negatywne oceny siedmiu wniosków spowodowane były: brakiem wpisu o prowadzeniu działalności gospodarczej do ewidencji, niezatrudnieniem co najmniej jednego pracownika na pełen etat (nie dopuszczano pomocy na pracownika zatrudnionego

⁶⁷ Zgodnie z §11 ust. 4 regulaminu naboru. Przesunięcia środków mogły być dokonywane dwukierunkowo, tj. zarówno z typu A do typu B jak również z typu B do typu A.

⁶⁸ Uchwała nr 1517/20.

⁶⁹ Wnioski oznaczone nr: 0004/20; 0013/20; 0065/20; 0076/20; 0633/20; 4532/20; 4543/20; 0337/20; 0635/20; 0851/20; 1109/20; 584/20; 1933/20; 2735/20; MCP.03.04.06-3008/20; 3272/20; 3462/20; 3846/20; 4143/20; 4452/20; 4494/20; 4529/20.

w niepełnym wymiarze czasu pracy), prowadzenie działalności poza województwem małopolskim, zaległości w opłaceniu składek na ubezpieczenia społeczne.

Przyczyną wycofania sześciu wniosków było przekroczenie wysokości wsparcia powyżej progu 800 tys. euro oraz złożenie wniosku omyłkowo. W jednym przypadku nie podano powodów rezygnacji.

Dwa wnioski pozostawiono bez rozpoznania, gdyż zostały one dwukrotnie zarejestrowane w systemie.

Wszystkie sprawy posiadały karty oceny formalno-merytorycznej wniosku. Zawierały analizę kwalifikowalności wnioskodawcy oraz informację o tym czy znajduje się on w trudnej sytuacji z powodu epidemii COVID-19. Ocenie podlegały następujące kryteria:

- kwalifikacja do kategorii MŚP;
- faktyczne prowadzenie działalności gospodarczej na terenie województwa małopolskiego;
- spadek obrotów gospodarczych o co najmniej 50% w dowolnym miesiącu po dniu 1 lutego 2020 r. w porównaniu do średnich miesięcznych obrotów z drugiego półrocza 2019 r. (ze wskazaniem na podstawie jakich dokumentów jest on ustalany, np. deklaracji VAT-7);
- prowadzenie działalności gospodarczej w dniu 31 grudnia 2019 r.;
- niezaleganie – wg stanu na dzień 31 grudnia 2019 r. z płatnościami podatków i składek na ubezpieczenia zdrowotne i społeczne (dane te ustalane były na podstawie analizy wniosków oraz oświadczenia przedsiębiorcy).

Weryfikacja posiadania siedziby na terenie województwa małopolskiego i ustalenie czy na dzień 31 grudnia 2019 r. przedsiębiorca prowadził działalność gospodarczą dokonywana była samodzielnie przez pracowników MCP. Oceniali też oni czy wnioskodawca:

- prawidłowo wyliczył wartość dofinansowania (zadeklarowana liczba etatów pomnożona przez kwotę 9,0 tys. zł na jeden etat);
- zadeklarował kontynuowanie działalności (bez jej zawieszenia lub likwidacji) w okresie trzech miesięcy od otrzymania środków oraz utrzymanie zatrudnienia wskazanego we wniosku w okresie trzech miesięcy od złożenia wniosku;
- prawidłowo zakwalifikował działalność do odpowiedniego typu projektu, tj. typu A lub B.

Kontrola NIK wykazała zgodność danych zawartych w analizowanych kartach oceny z dokumentacją źródłową oraz dokonanie weryfikacji każdego z kryteriów zgodnie z przedstawioną metodyką.

(Dowód: akta kontroli: str. 754-1180, dowód elektroniczny str. 1043-1044 plik nr 168-182)

Bon dla samozatrudnionych

Na podstawie 3 725 wniosków, zawarto 3 650 umów. W 49 przypadkach wnioski oceniono negatywnie⁷⁰, głównie ze względu na zawieszenie działalności oraz prowadzenia działalności poza województwem małopolskim. Pozostałe przyczyny to brak wpisu do CEIDG, rozpoczęcie działalności po 31 grudnia 2019 r. oraz spadek obrotów niższy niż 75%. Ponadto 26⁷¹ wnioskodawców zrezygnowało z ubiegania się o pomoc

⁷⁰ Na podstawie zestawień z MCP sporządzonych do celów kontroli NIK dla wszystkich 49 wniosków.

⁷¹ W tym, w trzech przypadkach wnioski zostały ocenione pozytywnie, ale wnioskodawca nie podpisał umów lub podmiot znalazł się w rejestrze podmiotów wykluczonych.

z powodu zawieszenia lub zamknięcia działalności, zatrudnienia pracownika lub wskutek podwójnego złożenia wniosku przez ten sam podmiot. Przyczyny negatywnej oceny wniosków przez MCP oraz motywacje ich wycofania były zgodne z zasadami i kryteriami udzielania pomocy.

Na podstawie danych terminowości załatwienia wszystkich 3 650 wniosków zakończonych podpisaniem umowy stwierdzono, że średni czas załatwienia sprawy od dnia złożenia wniosku do dnia wypłaty środków wynosił 72 dni; średni czas dokonania oceny 45 dni, a średni czas wypłaty środków od daty decyzji pozytywnej - 13 dni. Wnioski rozpatrywali wyłącznie pracownicy MCP. W 41 przypadkach wypłaty dokonano po ponad 100 dniach (po trzech miesiącach).

W regulaminie naboru na bon dla samozatrudnionych nie zostały wskazane konkretne terminy na ocenę lub wypłatę środków. Uregulowania w tym zakresie zawierało zarządzenie nr 62/2020 dyrektora MCP, zgodnie, z którym ocena formalno-merytoryczna oraz wypłata środków po podpisaniu umowy powinna nastąpić niezwłocznie.

Według wyjaśnień dyrektora MCP pana Rafała Soleckiego⁷² przyczynami przedłużonego rozpatrywania 41 wniosków, było zwiększanie kwoty pierwotnej alokacji i konieczności zatwierdzania zmian w RPO WM 2014-2020 umożliwiających tę realokację; przeciążenie systemu komputerowego oraz konieczność rozpatrywania reklamacji. System komputerowy z uwagi na przekroczenie zakładanego progu 130% alokacji wyłączył możliwość przyjmowania wniosków po trzech minutach od rozpoczęcia naboru⁷³, rejestrując łącznie 2 317 wniosków na kwotę 20,9 mln zł, co spowodowało wpływ do MCP 1 635 reklamacji⁷⁴. Po ich analizie oraz przeprowadzeniu postępowania kontrolnego w tej sprawie Zarząd Województwa podjął decyzje o zwiększeniu środków przeznaczonych na bony dla samozatrudnionych z 16,0 mln zł do 33,3 mln zł, a także o umożliwieniu złożenia wniosku wszystkim wnioskodawcom, którzy przedstawili zasadne zgłoszenie problemów w działaniu generatora, drogą elektroniczną do dnia 1 września 2020 r. W wyniku tych działań oceniono pozytywnie kolejne 1 397 wniosków. W grudniu 2020 r., w wyniku analizy protestów złożonych do negatywnie rozpatrzonych reklamacji, pozytywną ocenę uzyskało kolejnych 11 wniosków. Dyrektor wyjaśnił że przyczynami wydłużenia czasu przyznawania pomocy zarówno dla bonów rekompensacyjnych jak i dla samozatrudnionych był również sam proces podpisywania umów. Z uwagi na sytuację epidemiologiczną odbywał się on drogą korespondencyjną (pocztą lub przez specjalne urny w siedzibie MCP).

(Dowód: akta kontroli: str. 2012-2019)

Badaniu poddano dokumentację 11⁷⁵ postępowania o udzielenie bonu dla samozatrudnionych, w tym czterech ocenionych pozytywnie, pięciu negatywnie oraz po jednym wycofanym wniosku i jednym pozostawionym bez rozpatrzenia.

Wszystkie sprawy (z wyłączeniem pozostawionej bez rozpatrzenia) posiadały karty oceny formalno-merytorycznej wniosku, zawierające analizę kwalifikowalności wnioskodawcy oraz informację o tym, czy znajduje się on w trudnej sytuacji z powodu epidemii COVID-19. Ocenie podlegały analogiczne kryteria jak przy wnioskach złożonych o wsparcie w postaci bonu rekompensacyjnego. Różnica polegała na wysokości zadeklarowanego spadku obrotów gospodarczych, który powinien wynieść co najmniej 75% w pełnym miesiącu kalendarzowym w czerwcu bądź lipcu 2020 r.

⁷² Pismo z dnia 4 listopada 2021 r., znak ZP.081.2.5.2021.

⁷³ Czas łączny z dwóch tur przyjmowania wniosków w systemie.

⁷⁴ Zgodnie z §5 ust. 2 Regulaminu udzielania grantów przy wystąpieniu błędów w funkcjonowaniu generatora, uniemożliwiających terminowe zatwierdzenie lub złożenie wniosku o przyznanie bonu rekompensacyjnego, wnioskodawca zobowiązany był powiadomić grantodawcę najpóźniej w kolejnym dniu od zaistniałej sytuacji, w celu uzyskania potwierdzenia wystąpienia błędów w systemie.

⁷⁵ Wnioski o numerach: 5003/20; 5032/20; 5225/20; 8676/20; 5279/20; 7144/20; 8095/20; 8545/20; 8592/20; 8613/20; 8644/20.

w porównaniu do średnich miesięcznych obrotów z II półrocza 2019 roku. Odmienne uregulowano także kwestię zalegania z płatnościami podatków i składek na ubezpieczenia społeczne, które nie mogły przekroczyć wysokości trzykrotności wartości opłaty przesyłki listowej poleconej oraz rozłożenie zaległości lub płatności na raty lub jej odroczenie. Wnioskodawca musiał zadeklarować kontynuowanie działalności (bez jej zawieszania lub zaprzestania) przez okres trzech miesięcy od dnia wypłaty środków. Oświadczał również, że na dzień 31 grudnia 2019 r. jak i na dzień złożenia wniosku nie zatrudniał ani nie zatrudnia pracownika (pracowników) na podstawie umowy o pracę w wymiarze pełnego etatu lub suma częściowych etatów osób zatrudnionych na umowę o pracę jest mniejsza niż jeden etat w pełnym wymiarze. Ocena spełniania tych kryteriów odbywała się na podstawie informacji i oświadczenia zawartych we wniosku.

We wszystkich zbadanych sprawach stwierdzono zgodność danych zawartych w kartach oceny z dokumentacją źródłową oraz dokonanie weryfikacji danych zawartych we wniosku w oparciu o ustalone kryteria.

Dla czterech wniosków rozpatrzonych pozytywnie procedurę oceny przeprowadzono od 50 do 81 dni. Przyczynami oceny negatywnej było zawieszenie działalności gospodarczej albo lokalizacja głównego miejsca prowadzenia działalności firmy poza województwem małopolskim. W pozostałych przypadkach wnioski nie były rozpatrzone z uwagi na ich wycofanie oraz błąd techniczny generatora z jednoczesnym brakiem złożenia reklamacji przez przedsiębiorcę.

(Dowód: akta kontroli: str. 1181-1222, dowód elektroniczny str. 1043-1044, plik nr 190-216, str. 2012-2019)

Udzielanie pożyczek płynnościowych

Od 12 maja 2020 r. do 31 sierpnia 2021 r. wypłynęły 604 wnioski o pożyczkę płynnościową. Na ich podstawie 264 podmioty otrzymały pożyczki, 301 wniosków zostało odrzuconych przez pośredników finansowych, a 36 wycofanych przez zainteresowanych⁷⁶. Według wyjaśnień pana Łukasza Foltyna⁷⁷ duża liczba odrzuconych wniosków wynikała z:

- niskiej jakości zabezpieczeń pożyczki, tj. proponowania przez przedsiębiorcę niewystarczającego zabezpieczenia, co wiązało się z dużym ryzykiem braku możliwości odzyskania środków;
- złej kondycji finansowej przedsiębiorcy;
- bardzo dobrej kondycji finansowej przedsiębiorcy – przedsiębiorca nie wykazał, że ma problemy ekonomiczne w wyniku epidemii COVID-19;
- braku wymaganych dokumentów niezbędnych do oceny wniosku;
- wyczerpania dostępnej alokacji środków u danego pośrednika finansowego.

Analizy 340 przypadków wykazała następujące przyczyny odmowy udzielenia wsparcia: dla 169 wniosków (tj. 49,7%) powodem była zła kondycja finansowa wnioskodawcy; dla 64 wniosków (tj. 18,8%) wyczerpanie alokacji; 37 wnioskodawców (ok. 11%) zrezygnowało z ubiegania się o wsparcie finansowe, dla dziewięciu wniosków (tj. 2,7%) powodem była bardzo dobra kondycja finansowa przedsiębiorstwa; przy siedmiu wnioskach (tj. 2,1%) nie uzupełniono dokumentacji; dla pięciu wniosków (tj. 1,5%) nie wniesiono przez wnioskodawcę odpowiedniego zabezpieczenia finansowego, czterech wnioskodawców (tj. 1,2%) zamierzało przeznaczyć pożyczkę na cele niewymienione w kryteriach. Ocena trzech wniosków nie została zakończona.

⁷⁶ W trzech sprawach na dzień prowadzenia czynności kontrolnych, nie została zakończona procedura weryfikacyjna.

⁷⁷ Pismo z dnia 22 października 2021 r. op. cit

W odniesieniu do 42 spraw (tj. 12,35%) pośrednicy finansujący nie udzielili informacji o przyczynach odmowy zakwalifikowania tych wniosków do wsparcia⁷⁸.

Stwierdzono znaczne różnice w zakresie procentowego udziału pozytywnie rozpatrzonych wniosków przez poszczególnych pośredników przyznających pożyczki. Czterech spośród siedmiu pośredników finansowych pozytywnie oceniło ponad 75% złożonych wniosków, w tym dwóch 100%⁷⁹. Pozostałych dwóch pośredników za wnioski kwalifikujące się do wsparcia uznało niecałe 30%⁸⁰. Jeden pośrednik udzielił wsparcia na poziomie 38% złożonych wniosków.

Średni czas załatwienia sprawy od dnia złożenia wniosku do dnia wypłaty środków wynosił ok. 77 dni⁸¹. Dla 48 spraw okres weryfikacji wniosku do dnia wypłaty pożyczki przekroczył 120 dni. Wydłużenia te wynikały z: nadmiernego obciążenia pracą pośrednika finansującego, nienależytej jakości i/lub niekompletności składanych wniosków, oczekiwaniem na uzupełnienie dokumentacji przez wnioskodawców, a także tymczasowym wstrzymaniem oceny wniosków z uwagi na wyczerpanie alokacji środków. W jednym przypadku przyczyną wydłużonego czasu oceny wniosku była rozbieżność w regulacjach przyznawania pomocy, tj. definicji „startup” w Karcie Produktu (która okres 24 miesiące liczyła do dnia złożenia wniosku), a Umową Operacyjną (która okres 24 miesiące liczyła do dnia podpisania umowy).

Badaniu poddano dokumentację 10 losowo wybranych postępowań o udzielenie pożyczki płynnościowej⁸², z których trzy zakończyły się wynikiem pozytywnym (wypłatą środków w terminach 28, 75 oraz 99 dni) a pozostałe siedem odmową udzielenia wsparcia. Analiza dokumentacji postępowań zakończonych wynikiem pozytywnym wykazała, że wsparcie otrzymały podmioty, które spełniały warunki udzielenia pożyczki preferencyjnej.

Analiza siedmiu negatywnie rozpatrzonych wniosków wykazała, że głównym powodem nie udzielenia wsparcia były: kondycja finansowa wnioskodawcy niedająca gwarancji zwrotu udzielonej pożyczki, brak przesłanek do wsparcia w związku z dobrą sytuacją finansową, wyczerpanie puli środków, a także niespełnienie kluczowych wymogów formalnych sprecyzowanych w dokumentacji programowej.

W metryczkach pożyczek płynnościowych określono jedynie maksymalny termin na wypłatę całkowitej kwoty pożyczki (30 dni kalendarzowych od dnia zawarcia umowy). Na podstawie uzasadnionego wniosku pożyczkobiorcy pośrednik mógł wydłużyć ten termin na okres nie dłuższy niż kolejne 30 dni. Pozostałe terminy na rozpatrzenie wniosków pożyczkowych zawarte były w regulaminach udzielania pożyczek, każdego z siedmiu pośredników finansowych, publikowanych na ich stronach internetowych. Według wyjaśnień pana Łukasza Foltyna⁸³ brak odgórných terminów wynikał ze sposobu wyboru pośredników finansowych zgodnie z prawem zamówień publicznych. Spośród 264 spraw zakończonych otrzymaniem pożyczki, w dziewięciu przekroczone maksymalny termin dokonując wypłaty w czasie od 39 do 62 dni. W siedmiu przypadkach przyczyny przekroczenia leżały po stronie wnioskodawcy (zachorowanie na COVID-19, konieczności koordynacji w czasie wszystkich współwłaścicieli nieruchomości w celu notarialnego ustanowienia hipoteki stanowiącej zabezpieczenie pożyczki, konieczności opieki nad chorym członkiem rodziny),

⁷⁸ W systemach informatycznych nie określono jednoznacznej przyczyny oceny negatywnej.

⁷⁹ TARR – 82,9 %, SSCPIR – 100%, FW – 75,61 %, FnRRPR – 100%.

⁸⁰ TISE – 26,7%, MARR – 27,4 %.

⁸¹ Średni okres oceny wniosku (w dniach) w podziale na poszczególnych pośredników finansujących kształtował się następująco: TISE – 70, TARR – 96, SSCPIR – 76, MARR – 88, LFR – 100, FW – 46, FnRRPR – 23.

⁸² Wnioski objęte kontrolą o nr: 9/2020/24+COVID-19/283/2020; 10/2020/24+COVID-19/283/2020; JPM30003; 248/FP/2020; 1/COV/24+2020; 337/FP/2020; 227/FP/2020; 223/FP/2020; 3/COV/24+2020; 27/COV/24+KON/2020.

⁸³ Email z 14 stycznia 2022 r.

a w dwóch - po stronie pośrednika i BGK (oczekiwanie na środki finansowe na realizację wypłaty oraz potwierdzenia wkładu własnego pośrednika finansowego).

(Dowód: akta kontroli: dowód elektroniczny str. 1960-1961, plik nr 539-568)

Zgodnie z regulaminami naboru zarówno dla bonów rekompensacyjnych, jak i dla samozatrudnionych wnioskodawcy mogli składać protesty w terminie siedmiu dni od daty zamieszczenia w generatorze wniosków informacji o ocenie negatywnej. Protesty kierowane były do IZ RPO WM, w imieniu, której działania prowadził dyrektor Departamentu ZPO. Termin na udzielenie odpowiedzi na protest określono na 14 dni, licząc od dnia otrzymania protestu w generatorze wniosków⁸⁴. W ramach pierwszego naboru (dotyczącego bonów rekompensacyjnych) złożono 24 protesty. Średni czas ich rozpatrzenia wynosił ok. ośmiu dni. W ramach drugiego naboru złożono 31 protestów. Średni termin rozpatrzenia protestów wynosił ok. dziewięciu dni.

Żaden z 24 protestów złożonych po pierwszym naborze nie został uwzględniony – w 20 przypadkach podtrzymana została decyzja MCP⁸⁵, a w czterech protest pozostawiono bez rozpatrzenia wskutek nieterminowego złożenia.

Na podstawie analizy czterech spraw stwierdzono, że trzy protesty zostały rozpatrzone w terminie od 4 do 14 dni, a odpowiedzi były rzetelne, wyczerpujące i oparte na analizie prawnej. Jednego z czterech zbadanych protestów nie rozpatrzono, gdyż został złożony po terminie.

W ramach narzędzia bon dla samozatrudnionych wnioskodawcy złożyli 31 protestów, z których 20 nie zostało uwzględnionych⁸⁶, a 11 ostatecznie uwzględniono ze względu na błędne uznanie przez MCP, że wnioskodawcy nie spełniali wymogu, zgodnie z którym w okresie od dnia 31 grudnia 2019 roku do dnia złożenia wniosku o przyznanie grantu, dany wnioskodawca prowadził działalność gospodarczą bez jej zawieszania lub jej zaprzestania.

Na podstawie analizy trzech wybranych losowo spraw ustalono, że ocena formalna protestów nastąpiła po szczegółowej analizie z uwzględnieniem wszystkich wymogów dotyczących przyznawania grantów.

(Dowód: akta kontroli: str. 634-753, dowód elektroniczny str. 1045-1046, plik nr 265-313)

W Kancelarii Sejmiku Województwa Małopolskiego prowadzony był rejestr⁸⁷, w którym ewidencjonowano skargi i wnioski na działalność Zarządu Województwa i wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych (w tym MCP). W 2020 r. zarejestrowano 55 skarg i wniosków, w tym trzy dotyczące przeprowadzonego przez MCP naboru wniosków na bon dla samozatrudnionych. Skargi rozpatrzono uchwałami Sejmiku Województwa Małopolskiego⁸⁸ w terminach ok. dwumiesięcznych i uznano je, po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego, za bezzasadne. Dotyczyły one zasad zakończenia alokacji w sytuacji przekroczenia poziomu 130% oraz problemów

⁸⁴ W przypadkach szczególnie uzasadnionych, termin ten mógł ulec przedłużeniu do 21 dni.

⁸⁵ Takich jak, a) w siedmiu sprawach – brak wymogu posiadania siedziby na terenie województwa małopolskiego, b) w siedmiu sprawach – przedsiębiorstwo nie posiadało wpisu do wymaganego rejestru potwierdzającego fakt prowadzenia przez wnioskodawcę działalności gospodarczej na terenie województwa małopolskiego, c) jeden wniosek dotyczył firmy działającej w sektorach zastrzeżonych, tj. produkcja broni i amunicji oraz obrót nimi, d) dwa wnioski – nie spełniły wymogów, zgodnie z którymi wnioskujący musiał należeć do sektora MŚP, e) dwa wnioski – nie spełniały wymogów w zakresie załatwienia z płatnościami podatków oraz składek na ubezpieczenia społeczne oraz zdrowotne, na dzień 31 grudnia 2019 r, f) jeden z dwudziestu czterech wniosków posiadał błędne wyliczenia wartości dofinansowania, poprzez zaliczenie do stanu zatrudnienia pracowników przebywających na zasiłku opiekuńczym.

⁸⁶ Z następujących powodów: a) nieposiadania stałego i głównego miejsca wykonywania działalności gospodarczej na terenie województwa małopolskiego – osiem przypadków; b) w okresie od 31 grudnia 2019 roku, do dnia złożenia wniosku o przyznanie grantu, dany wnioskodawca nie prowadził działalności gospodarczej bez jej zawieszania lub jej zaprzestania – 10 przypadków; c) w dwóch przypadkach protest pozostawiono bez rozpatrzenia z uwagi na złożenie po terminie.

⁸⁷ Na podstawie działu VIII ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego* (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 735, ze zm.).

⁸⁸ Rozstrzygnięcie skarg nastąpiło w drodze Uchwał nr XXIX/416/20, XXXIII/444/20, nr XXXIII/445/20.

technicznych w przyjmowaniu wniosków (przepustowości serwera). W 2021 r.⁸⁹, do Kancelarii Sejmiku wpłynęło 31 skarg i wniosków, w tym jedna dotycząca Marszałka (przygotowanie infrastruktury informatycznej generatora dla wniosków na bon dla samozatrudnionych). Skarga została rozpatrzona w ciągu dwóch miesięcy i uznana za bezzasadną⁹⁰. Treść uzasadnień do uchwał Sejmiku zawierała kompleksową analizę rozpatrywanej sytuacji oraz rzetelne uzasadnienie zajętego stanowiska, głównie poprzez wskazanie właściwych zapisów regulaminu danego naboru.

W rejestrze dla spraw, dla których organem właściwym do rozpatrzenia był ZWM (np. na dyrektorów departamentów UM) w latach 2020-2021 zaewidencjonowano łącznie 31 skarg i wniosków. Według wyjaśnień pani Lidii Jagielki-Różańskiej, zastępcy dyrektora Departamentu Generalnego ds. Organizacyjnych - żadna nie dotyczyła kwestii związanych z epidemią COVID-19. Zgodnie z wewnętrznymi regulacjami odpowiedzi na skargi i wnioski w Urzędzie w zakresie złożonych przez beneficjentów wniosków o dofinansowanie projektów ze środków pochodzących ze środków RPO WM 2014-2020 rozpatrywane były przez dyrektora Departamentu ZPO i wyłączone z tego rejestru.

(Dowód: akta kontroli: dowód elektroniczny str. 1961-1992 pliki nr 614-627)

2.2 Monitoring stanu wdrażania instrumentów pomocowych oraz kontrola nad realizacją pomocy dla przedsiębiorców

W odniesieniu do pakietu *przedsiębiorczość* (pomocy bezzwrotnej) z uwagi na szybkość wdrażania instrumentów oraz brak planów ponownego uruchomienia takiego mechanizmu w 2021 r. nie prowadzono monitoringu sytuacji gospodarczej i/lub efektów udzielonej pomocy w poszczególnych firmach czy branżach działających na terenie województwa.

W fazie realizacji projektu MCP przekazywało do Urzędu po zakończeniu naboru dane o liczbie złożonych wniosków oraz wielkości alokacji. Na ich podstawie podejmowano działania zwiększające kwoty przeznaczone na pomoc. ZWM był również informowany o awarii systemu informatycznego, będącego wynikiem dużego zainteresowania bezzwrotnymi instrumentami pomocowymi. MCP gromadziło dane pozwalające na określenie wysokości osiągniętych mierników, przewidzianych w ramach RPO z poziomu IZ w *Poddziałaniu 3.4.6 Bony rekompensacyjne* do sprawozdania rocznego dla Komisji Europejskiej. Były to mierniki produktu odnoszące się do kwoty wsparcia i liczby jego beneficjentów, tj. liczby MŚP objętych wsparciem bezzwrotnym finansującym kapitał obrotowy. Docelowa wartość to 7 959 przedsiębiorstw, a zrealizowana 7 348.

Za prowadzenie kontroli grantobiorców oraz odzyskiwanie środków z grantów odpowiadało MCP. Zgodnie z przyjętymi w MCP procedurami, podstawowym narzędziem weryfikacji osiągnięcia celu wsparcia, tj. utrzymania zadeklarowanych etatów oraz ciągłości prowadzenia działalności gospodarczej, była:

- weryfikacja podstawowa, na podstawie sprawozdania z realizacji założeń bonów, które każdy grantobiorca miał obowiązek złożyć najpóźniej po 120 dniach od dnia otrzymania środków na rachunek bankowy;
- kontrola oraz weryfikacja pogłębiona, prowadzona w oparciu o analizę ryzyka na wybranej losowo próbie.

Prowadzono również weryfikację statusu przedsiębiorcy.

⁸⁹ Według stanu na dzień 14 października 2021 r.

⁹⁰ Uchwały nr XXXVII/514/21.

Ustalenia w zakresie weryfikacji podstawowej i faktycznego efektu MTA w zakresie utrzymania zadeklarowanej liczby etatów oraz ciągłości prowadzenia działalności gospodarczej zamieszczono w pkt 3 części III niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

W trakcie weryfikacji pogłębionej sprawdzeniu podlegała dokumentacja potwierdzająca brak zaległości grantobiorców w opłacaniu podatków oraz składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne na dzień 31 grudnia 2019 r. oraz prawdziwość zadeklarowanego spadku obrotów, a także dokumenty kadrowe wykazujące utrzymanie wskazanych na etapie składania wniosku etatów. Zakres kontroli był szerszy i oprócz czynności sprawdzających obejmował również weryfikację:

- limitu udzielonej pomocy publicznej;
- przestrzegania zakazu podwójnego finansowania;
- wypełnienia obowiązku informacji i promocji grantu;
- prowadzenia wyodrębnionej ewidencji księgowej dla wydatków ponoszonych ze środków dofinansowania;
- spełnienia obowiązków archiwizacyjnych.

(Dowód: akta kontroli: dowód elektroniczny str. 1952 pliki nr 024-025)

W ramach instrumentu „bony rekompensacyjne” do dnia 1 września 2021 r. przeprowadzono siedem kontroli oraz 85 weryfikacji pogłębionych⁹¹. W ich wyniku stwierdzono nieprawidłowości na kwotę 3,6 mln zł⁹², a ok. 0,3 mln zł beneficjanci zwrócili z własnej inicjatywy. Nieprawidłowości wynikały z:

- błędnie zadeklarowanych etatów – 0,5 mln zł;
- przekroczenia limitu pomocy (800,0 tys. euro) - ok. 2,0 mln zł;
- niespełnienia warunku dotyczącego trudnej sytuacji gospodarczej - 0,6 mln zł;
- niezłożenia wyjaśnień do kontroli - 0,44 mln zł;
- wypowiedzenia umowy przez grantobiorcę – na kwotę 0,46 mln zł.

W MCP obowiązywały regulacje wewnętrzne dotyczące zasad wyboru podmiotów do kontroli oraz do weryfikacji pogłębionej oraz weryfikacji prostej⁹³.

Zgodnie z metodyką MCP, kontroli miał podlegać 1% podmiotów, przy czym w pierwszej kolejności doborowi losowemu podlegało 5% projektów, których wartość grantu wyniosła ponad 99,0 tys. zł (z uwagi na obowiązkowe zabezpieczenia wekslem od wartości 100,0 tys. zł.) Następnie wartość była uzupełniana o projekty o niższej wartości. W ten sposób wytypowano 42 podmioty. Do weryfikacji pogłębionej (w zakresie prawdziwości danych ze sprawozdań) wytypowano 5% całej populacji. Oddzielnie weryfikowano status grantobiorcy (weryfikacja prosta) - w oparciu o 10% próby z populacji przedsiębiorców, którzy oświadczyli, że mają status średniego przedsiębiorcy oraz grantobiorców, którzy otrzymali maksymalną wartość grantu tj. 441 000 zł. Liczebność próby dodatkowo zwiększono w wyniku informacji z prokuratury oraz administracji skarbowej. Łącznie wytypowano 45 podmiotów do kontroli i 237 do weryfikacji pogłębionej (łącznie 282 firm, tj. ok. 6,4% z populacji 4 390 podmiotów). Według wyjaśnień pana Mirosława Pawelczaka zastępcy dyrektora MCP⁹⁴ stan zaawansowania zadań kontrolnych wynikał z dużego obciążenia pracą komórki realizującej zadania kontrolne. Wyjaśniający wskazał, że z uwagi na dokonane wzmocnienia kadrowe oraz utworzenie od 1 listopada 2021 r. (w toku kontroli NIK) stanowiska p.o. zastępcy Referatu Kontroli planowany termin zakończenia weryfikacji to II kwartał 2022 r.

⁹¹ W tym 55 spraw zakończyło się wynikiem pozytywnym, natomiast dla 27 spraw stwierdzono niezgodności skutkujące częściowym zwrotem dofinansowania, głównie z przyczyn nieutrzymania lub błędnego zadeklarowania etatów. Przy trzech sprawach stwierdzono niezgodności skutkujące zwrotem całości dofinansowania.

⁹² W tym kwota 3,4 mln zł została zwrócona.

⁹³ Zarządzenia nr 62/2020 MCP.

⁹⁴ Pisma z dnia: 22 i 25 października 2021 r., znak: ZP.081.2.5.2021.

Do szczegółowego badania wytypowano dokumentację wszystkich siedmiu postępowań kontrolnych oraz ośmiu weryfikacji pogłębionych⁹⁵. Zakres przeprowadzonych kontroli oraz weryfikacji pogłębionych był zgodny z przyjętą metodologią. Kontrole zakończyły się:

- w dwóch przypadkach oceną negatywną z uwagi na przekroczenie limitu pomocy publicznej 800 tys. euro - w obu wydano decyzje o zwrocie przyznanych środków;
- dwoma ocenami pozytywnymi z koniecznością zwrotu części otrzymanego dofinansowania z uwagi na nieutrzymanie poziomu zatrudnienia, w obu sprawach wydano decyzje o częściowym zwrocie dotacji;
- nie stwierdzeniem nieprawidłowości w trzech kontrolach.

W wyniku weryfikacji pogłębionych:

- w dwóch przypadkach dokonano oceny negatywnej z uwagi na nieprawidłowe podanie liczby etatów przez wnioskodawcę oraz w jednym przypadku stwierdzono zaleganie z kwotą 9,10 zł składek na ZUS, co powodowało - zgodnie z regulacjami - konieczność zwrotu całej przyznanej pomocy 81,0 tys. zł.⁹⁶;
- w dwóch przypadkach wynik był pozytywny z koniecznością zwrotu części otrzymanego dofinansowania z uwagi na przebywanie zadeklarowanych jako zatrudnionych osób na zwolnieniach lekarskich powyżej 33 dni, urlopach wychowawczych lub bezpłatnych;
- w pozostałych czterech przypadkach nie stwierdzono nieprawidłowości.

(Dowód: akta kontroli: 1634-1791;1923)

W odniesieniu do bonu dla samozatrudnionych nie przeprowadzono kontroli ani weryfikacji pogłębionej. Zgodnie z metodyką wyboru podmiotów do kontroli na miejscu, próbą należało objąć 1% podmiotów (losowo) oraz 5% w zakresie sprawozdań pogłębionych (cała populacja z wyłączeniem już wybranych projektów). Wobec całkowitej liczby podpisanych umów w ramach bonów dla samozatrudnionych, tj. 3 650 należało przeprowadzić 37 kontroli oraz 183 weryfikacji pogłębionych. Przy wykonaniu planowanej liczby czynności kontrolnych objętych weryfikacją miało być ok. 6% podmiotów.

Według wyjaśnień pana Mirosława Pawełczaka zastępcy dyrektora MCP⁹⁷ przyczyną braku realizacji zadań kontrolnych w tym zakresie były ograniczone zasoby kadrowe. Ze względu na to, iż konkurs dla grantów rekompensacyjnych odbył się wcześniej niż konkurs na wsparcie dla samozatrudnionych oraz biorąc pod uwagę, że weryfikacja tych pierwszych jest znacznie bardziej czasochłonna a kwoty potencjalnych zwrotów środków są znaczące (max. 441 tys. zł) zdecydowano, że w pierwszej kolejności będą weryfikowane i kontrolowane podmioty, które uzyskały wsparcie w projekcie grantów rekompensacyjnych. Wyjaśniający wskazał, że planuje się rozpoczęcie procesu weryfikacji sprawozdań oraz rozpoczęcia kontroli i weryfikacji pogłębionych na określonej próbie. Ze względu na znacznie mniejszy zakres dokumentacji proces ten będzie mniej czasochłonny. Ponadto poinformował, że planuje się zakończenie weryfikacji projektu grantowego dla samozatrudnionych do końca I półrocza 2022 r.

(Dowód: akta kontroli: 1649-1650;1923)

⁹⁵ Wytypowano co ósmą sprawę z prowadzonego rejestru weryfikacji pogłębionych zaczynając od pierwszej sprawy.

⁹⁶ Grantobiorca przekazał do IZ odwołanie od wyników kontroli. Departament ZPO przekazał na posiedzenie ZWM informacje w sprawie niespełnienia przez Grantobiorców projektu warunku braku zalegania na 31 grudnia 2019 r. z płatnościami podatków i składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne w celu podjęcia przez ZWM decyzji o przyjęciu, iż warunek braku zaległości Wnioskodawcy z płatnościami podatków i składek na ubezpieczenia zdrowotne i społeczne na dzień 31 grudnia 2019 r. uznaje się za spełniony, wtedy gdy Grantobiorca uregulował te zobowiązania przed dniem złożenia wniosku o przyznanie bonu rekompensacyjnego. ZWM na posiedzeniu w dniu 23 listopada 2021 r. przyjął zaproponowane przez Departament ZPO podejście (zgoda wyrażona ustnie, co zostanie odnotowane w Protokole z posiedzenia ZWM), w tym samym dniu przekazano do kontrolowanego odpowiedź, w której poinformowano, że kryterium braku zaległości uznaje się za spełnione także wtedy, gdy Grantobiorca uregulował te zobowiązania przed dniem złożenia wniosku o przyznanie bonu.

⁹⁷ Pisma z dnia: 22 i 25 października 2021 r., znak: ZP.081.2.5.2021.

Monitorowanie pożyczek płynnościowych odbywało się w taki sam sposób jak monitorowanie postępu realizacji innych umów o finansowanie. BGK zobowiązany został do składania okresowych sprawozdań z realizacji projektu oraz bieżącego monitorowania postępu jego realizacji. Dotyczyło to wszystkich udzielanych przez pośredników finansowych pożyczek, w tym pożyczek płynnościowych. Urząd otrzymywał od BGK informacje dotyczące ilości i wartości wniosków pożyczkowych złożonych przez przedsiębiorców przez poszczególnych pośredników finansowych, z podziałem na wnioski zatwierdzone, odrzucone, wycofane. Informacje te były przesyłane przez BGK okresowo (średnio co 7 - 10 dni) do IZ jak i IP.

W celu monitorowania pożyczek płynnościowych Urząd miał też dostęp do danych dostępnych w Platformie Obsługi Instrumentów Finansowych⁹⁸, czyli platformie internetowej BGK służącej obsłudze umów zawartych z pośrednikami finansowymi. System ten pozwalał na wyodrębnienie celu udzielonej pożyczki (w tym z zakresu MTA – COVID-19) oraz terminowości ich udzielania.

(Dowód: akta kontroli: dowód elektroniczny str.1044-1055 pliki nr 217-262)

2.3 Mechanizmy nadzoru i kontroli nad instytucjami udzielającymi pomocy w ramach MTA

Urząd Marszałkowski prowadzi nadzór nad MCP w zakresie realizowanych przez jednostkę zadań. W ramach kontroli instytucjonalnej nadzór wykonywało Biuro Audytu i Kontroli sprawdzające wojewódzkie samorządowe jednostki organizacyjne i wojewódzkie osoby prawne. W 2020 r. Biuro przeprowadziło w MCP dwie kontrole doraźne dotyczące funkcjonowania systemu komputerowego przy naborach prowadzonych w ramach bonu rekompensacyjnego i bonu dla samozatrudnionych oraz w 2021 r. jedną kontrolę planową dotyczącą zadań MCP i wykonania wniosków pokontrolnych wynikających z kontroli doraźnej.

W ramach kontroli doraźnej skierowano dwa wnioski pokontrolne. Dotyczyły one powstrzymania się od wprowadzania istotnych zmian w systemie informatycznym bezpośrednio przed jego zastosowaniem oraz lepszego zabezpieczenia w postanowieniach regulaminu konkursu interesów grantodawcy, w razie identyfikacji istotnych ryzyk przy ewentualnej awarii. W odpowiedzi na wnioski dyrektor MCP poinformował o ich przyjęciu do wykorzystania, jednakże wskazał na brak zasadności ewentualnego prowadzenia w przyszłości konkursów w formule *кто pierwszy ten lepszy*.

Departament ZPO pełni też rolę IZ i w ramach tej funkcji zaplanował przeprowadzenie w MCP kontroli projektu grantowego dotyczącego bonów rekompensacyjnych (w tym bonów dla samozatrudnionych). W styczniu 2022 r. trwały prace nad opracowaniem procedury i metodyki tej kontroli. Jej zakres ma obejmować sposób udzielania wsparcia na rzecz grantobiorców, w tym oceny i wyboru wniosków o przyznanie grantów; prawidłowość rozliczeń finansowych w projekcie oraz sposób kontroli udzielanego wsparcia. Kontrola ta została jednak przesunięta na II połowę 2022 r. w związku z niezakończeniem realizacji projektu przez MCP.

(Dowód: akta kontroli: dowód elektroniczny str. 1952 plik nr 024-025)

MCP nadzorował projekt wsparcia instrumentów finansowych. Procedury nadzoru zostały zawarte w opracowaniu *Kontrola zarządcza w obszarze IF*. Proces ten obejmował m.in. monitoring okresowy instrumentów finansowych oraz kontrolę zamówień na wybór pośredników finansowych, kontrolę ustanowienia i wdrażania instrumentu finansowego zarówno na poziomie BGK, jak i na poziomie pośredników finansowych. Przeprowadzono sześć kontroli w tym zakresie, które nie wykazały nieprawidłowości. MCP przeprowadziło także kontrole wdrażania instrumentu finansowego na poziomie

⁹⁸ Dalej: POIF.

BGK i cztery kontrole wdrażania instrumentu finansowego na poziomie pośredników finansowych, nie stwierdzając nieprawidłowości.

Pomoc udzielona w ramach pożyczek turystycznych realizowana była z zasobów MRPO i nie była nadzorowana ani przez BGK ani przez MCP. Dysponentem środków był ZWM, który powierzył je w zarządzanie spółce MFR. Funkcje kontrolno-nadzorcze nad MFR w zakresie prawidłowości realizacji *Strategii Inwestycyjnej* oraz wykorzystania powierzonych MFR środków, zostały zlecone Departamentowi ZPO, a nadzór właścicielski nad MFR - Departamentowi Nadzoru Właścicielskiego i Gospodarki, który nadzoruje wszystkie spółki wojewódzkie. Urząd nie przeprowadził kontroli w tym zakresie z uwagi na rozpoczęty w toku kontroli NIK proces udzielania pożyczek.

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia niezwłoczne zainicjowanie programów pomocowych dla przedsiębiorców w trudnej sytuacji wywołanej epidemią. NIK wskazuje jednak, uwzględniając nadzwyczajne okoliczności i uwarunkowania, na długotrwałość procedur udzielania pomocy. Wydłużenie tych procedur w istotnym stopniu stało w sprzeczności z przyjętym założeniem, by pomoc była udzielona tak szybko jak to było możliwe. Dla programu bonów rekompensujących średni czas rozpatrywania wniosków wynosił blisko trzy miesiące. Rozpatrywanie protestów oraz skarg przedsiębiorców oraz jakość przeprowadzonych postępowań kontrolnych należy ocenić jako działania rzetelne.

Kontrola wykorzystania pomocy w ramach bonów rekompensacyjnych była realizowana w niewystarczającym stopniu, przy czym dla bonów dla samozatrudnionych w ogóle nie realizowano zadań kontrolnych. Sytuacja ta spowodowała wzrost ryzyka niewykrycia przypadków nienależnie udzielonej pomocy.

3. Efekty udzielonego wsparcia

Opis stanu
faktycznego

Bezpośrednie i mierzalne efekty pomocy przedsiębiorcom w ramach MTA odnotowano dla form bezzwrotnych. Zgodnie z założeniami efektami były: niezaprzestanie prowadzenia działalności gospodarczej oraz zachowanie zadeklarowanej liczby pełnoetatowych pracowników zatrudnionych w podmiotach prowadzących działalność na terenie województwa małopolskiego w okresie trzech miesięcy od dnia złożenia wniosku (w przypadku bonów rekompensacyjnych) oraz utrzymanie działalności gospodarczej w okresie trzech miesięcy od dnia wypłaty środków (dla osób samozatrudnionych). Według wyjaśnień pana Łukasza Foltyna⁹⁹ z uwagi na charakter wsparcia oparty na modelu ryczałtowym nie przewidziano procedury zbierania danych o sytuacji gospodarczej beneficjenta (np. według stanu po trzech miesiącach od wypłaty środków) oprócz deklarowanej na etapie składania wniosku.

Przy pomocy zwrotnej (pożyczek) pośrednim efektem wsparcia była kontynuacja działalności gospodarczej oraz terminowa spłata pożyczki. Informacje te będą jednak podlegać weryfikacji w perspektywie długoterminowej. Dla pożyczek Urząd nie prowadził analiz związanych np. z przeżywalnością firm czy utrzymaniem miejsc pracy.

(Dowód: akta kontroli dowód elektroniczny str. 1047, plik nr 325-327)

Na podstawie zawartych umów w ramach bonów rekompensacyjnych deklarowana do utrzymania ilość etatów wyniosła 27 260 natomiast wsparciem

⁹⁹ Pismo z dnia 16 września 2021 r., znak. ZPO-V.44.1.1.2021.AB(2c).

dla samozatrudnionych objęto 3 650 podmiotów. Sumaryczna liczba „etatów” wraz z samozatrudnionymi, którym udzielono wsparcia wynosiła więc w przeliczeniu na pełne etaty 30 910.

W celu monitorowania (rozliczenia) efektów wprowadzonych rozwiązań pomocowych grantobiorcy zostali zobowiązani do składania sprawozdań o spełnieniu warunków udzielania wsparcia, w terminie trzech miesięcy od złożenia wniosku (bon rekompensacyjny) oraz 120 dni od otrzymania środków na rachunek bankowy przy bonie dla samozatrudnionych. Termin na złożenie sprawozdania był więc indywidualny. Zobowiązane podmioty w znacznym stopniu nie wywiązały się jednak z tego obowiązku, w związku z czym w kwietniu 2021 r. MCP w ramach monitoringu skierowało elektronicznie (przy czym w sytuacji ponownego braku złożenia sprawozdania również pisemnie) w ramach bonów rekompensacyjnych 1 306 przypomnień (dotyczących 6 342 etatów) oraz w zakresie bonów dla samozatrudnionych 1 265 takich pism. W wyniku powyższych działań doprowadzono do uzyskania praktycznie wszystkich wymaganych dokumentów. Sprawozdania nie wpłynęło od czterech podmiotów (bony rekompensacyjne) dotyczących 26 etatów oraz nie zarejestrowano wpływu sprawozdania od 18 grantobiorców samozatrudnionych¹⁰⁰.

Pan Mirosław Pawełczak¹⁰¹ wyjaśnił, że komórka odpowiedzialna w MCP za realizację kontroli oraz weryfikację sprawozdań była zaangażowana w udzielanie pomocy. Dopiero w okresie od stycznia do czerwca 2021 r. możliwa była intensyfikacja realizacji tych zadań. W okresie tym skierowano do realizacji działań kontrolnych 12 osób. Według wyjaśnień wzmocnienie potencjału kadrowego w komórce odpowiedzialnej za realizację kontroli nie mogło nastąpić wcześniej, ponieważ cały projekt grantowy w ramach MTA realizowano w głównej mierze własnymi, ograniczonymi zasobami kadrowymi MCP.

(Dowód: akta kontroli dowód elektroniczny str. 1957, plik nr 362)

MCP prowadziła weryfikację prawdziwości przedłożonych przez przedsiębiorców danych. Każdy przedsiębiorca miał podlegać sprawdzeniu w systemach ewidencji przedsiębiorców) czy przez okres trzech miesięcy od dnia otrzymania wsparcia utrzymał swoją działalność. Natomiast wybrani do kontroli/weryfikacji pogłębionej przedsiębiorcy sprawdzani byli w zakresie prawdziwości zadeklarowanych w sprawozdaniach danych. Według stanu z końca października 2021 r. proces ten był w toku. Pan Mirosław Pawełczak wyjaśnił¹⁰², że ostateczne wartości wskaźników możliwe będą do wykazania (dla obu typów bonów) dopiero po zakończeniu weryfikacji wszystkich pozyskanych sprawozdań/wszczętych kontroli oraz weryfikacji pogłębionych.

W zakresie bonów rekompensacyjnych, MCP potwierdziło następujący poziom realizacji poniższych celów wsparcia:

- *utrzymanie działalności gospodarczej w okresie 3 miesięcy od dnia otrzymania płatności* – na poziomie 2 051 na 4 390 podmiotów (47%);
- *utrzymanie pełnych etatów, zadeklarowanych we wniosku o przyznanie bonu rekompensacyjnego, w okresie 3 miesięcy od dnia złożenia tego wniosku* – na poziomie 12 991 etatów na 27 260 (47,7%);
- „liczba wspartych osób” na poziomie 14 135 osób.

¹⁰⁰ W konsekwencji podjęto działania by rozwiązać umowy i wyegzekwować środki. Działania te były w trakcie kontroli NIK były w toku realizacji.

¹⁰¹ Pismo z dnia 22 października 2020 r., znak ZP. 081.2.5.2021.

¹⁰² Pismo z dnia 22 października 2021 r., znak: ZP.081.2.5.2021.

W zakresie bonów dla samozatrudnionych nie rozpoczęto analizy spełniania przez podmioty kryterium *utrzymania działalności gospodarczej w okresie 3 miesięcy od dnia wypłaty środków*. Według wyjaśnień pana Mirosława Pawełczaka, przyczyną braku monitoringu był fakt, że konkurs w ramach grantów rekompensacyjnych odbył się wcześniej niż ten obejmujący wsparcie dla samozatrudnionych oraz weryfikacja tych pierwszych była znacznie bardziej czasochłonna, a kwoty potencjalnych zwrotów przyznanych środków w sytuacji stwierdzenia uchybień znacznie większe. Dysponując ograniczonymi zasobami kadrowymi zdecydowano, że w pierwszej kolejności będą weryfikowane i kontrolowane podmioty, które uzyskały wsparcie w projekcie grantów rekompensacyjnych. Wyjaśniający podkreślił, że planuje się wkrótce rozpoczęcie kontroli i weryfikacji pogłębionych bonów dla samozatrudnionych na określonej próbie. Ze względu na znacznie mniejszy zakres dokumentacji proces ten będzie mniej czasochłonny i pracochłonny.

(Dowód: akta kontroli dowód elektroniczny str. 1957, plik nr 362)

W dniu 3 lutego 2022 r. ZWM zaktualizował okres realizacji projektu MTA – pakiet *przedsiębiorczość*¹⁰³ z pierwotnie zakładanego (31 grudnia 2021 r.) na 30 września 2022 roku. Według uzasadnienia uchwały ZWM w tej sprawie do tej daty planuje się zakończyć proces weryfikacji sprawozdań z prowadzenia kontroli, a także rozliczyć i zamknąć projekt.

(Dowód: akta kontroli: str. 1404, 1420, 1644-1648, 1792-1794, dowód elektroniczny str. 1957, plik nr 362, 1996-1998)

W okresie od lipca do grudnia 2020 r. na wniosek IZ RPO WM przeprowadzono badanie ewaluacyjne, w którym zostały przeanalizowane produkty finansowe dotyczące pożyczek płynnościowych. Analizy wskazywały spadek przychodów przedsiębiorców w stosunku do sytuacji sprzed epidemii. Duży odsetek przedsiębiorców sygnalizował w ankiecie spadek dostępności finansowania obrotowego (38%), a nieco mniej inwestycyjnego (30%). Natomiast pośrednicy finansowi biorący udział w badaniu zwracali uwagę na to, że od początków epidemii COVID-19 banki zaczęły znacznie bardziej restrykcyjnie podchodzić do udzielania kredytów, szczególnie dla branż uznawanych za ryzykowne (turystyka, gastronomia, branża eventowa). Pośrednicy finansowi proponowali, aby w zależności od spłacalności pożyczek płynnościowych oraz czasu trwania epidemii, można było podjąć decyzje o przekierowaniu części środków na udzielanie kolejnej partii pożyczek do tych branż. W 2022 r. Urząd planuje uruchomienie kolejnego badania ewaluacyjnego w ramach III Osi priorytetowej RPO WM na lata 2014-2020. W jego ramach mają zostać przebadane m.in. skuteczność i efektywność wdrażania MTA dla przedsiębiorców. Odbiór wyników ewaluacji planowany był na III kwartał 2022 roku.

Natomiast w zakresie wykorzystania danych ze sprawozdań jak i planowanej ewaluacji. Pan Łukasz Foltyn wyjaśnił¹⁰⁴, że do końca 2021 r. nie były prowadzone żadne prace zmierzające do wypracowania zmian bądź doprecyzowania już zastosowanych rozwiązań finansowanych w ramach RPO WM 2014-2020 oraz nie ma planów ponownego uruchomienia mechanizmów wsparcia dla przedsiębiorców.

(Dowód: akta kontroli dowód elektroniczny str. 1040 plik nr 012, str. 1952 plik nr 024)

W ramach kontroli NIK, na próbie 30 wybranych przypadków wsparcia wylosowanych według kryterium najwyższej wartości pomocy¹⁰⁵, dokonano oceny czy dane

¹⁰³ Uchwała nr 88/22 Zarządu Województwa Małopolskiego z dnia 3 lutego 2022 r.

¹⁰⁴ Pismo z 4 listopada 2021 r., znak: ZPO-V.44.1.1.2021.AB(2c).

¹⁰⁵ Wszystkie wytypowane podmioty dotyczyły pomocy udzielonej w ramach bonów rekompensacyjnych i kwot wsparcia od 360,0 do 441,0 tys. zł, tj. od 40 do 49 etatów określonych zgodnie z metodyką przyznania wsparcia.

i informacje zadeklarowane przez beneficjentów były zgodne ze stanem faktycznym i pozwalały na uzyskanie wnioskowanej pomocy. Podstawą oceny były dane uzyskane z urzędów skarbowych właściwych dla danego beneficjenta oraz z ZUS.

Sprawdzono następujące dane: 1) potwierdzenie, czy na dzień 31 grudnia 2019 r. wnioskodawca nie zalegał z płatnościami podatków; 2) średnią miesięczną sumę obrotów z II półrocza 2019 roku; 3) sumę obrotów w poszczególnych miesiącach w okresie luty-kwiecień 2020 r.; 4) występowanie spadku obrotów o więcej niż 50% (według danych z 2019 r. w stosunku do danych z 2020 r.). Dane w tym zakresie uzyskano również od 29 beneficjentów¹⁰⁶. MCP przedstawiło wyciągi z Centralnej Informacji Krajowego Rejestru Sądowego oraz CFIDG potwierdzające, że wszystkie wytypowane podmioty są aktywne i prowadzą działalność gospodarczą oraz mają siedzibę na terenie Małopolski.

Na podstawie otrzymanych danych stwierdzono, że 29 spośród 30 przedsiębiorców (97%) spełniało kryterium spadku miesięcznych obrotów o ponad 50% oraz 26 spośród 30 podmiotów (86,7%) nie zalegało na dzień 31 grudnia 2019 r. z płatnościami podatków. W odniesieniu do pozostałych stwierdzono, że:

- jeden podmiot¹⁰⁷ na 31 grudnia 2019 r. zalegał zarówno z płatnościami podatków na kwotę 74,95 tys. zł oraz nie wystąpił u niego spadek miesięcznych obrotów o minimum 50% (wynosił ok. 24%), przy czym dane zostały uzyskane jedynie z US; podmiot ten nie odebrał korespondencji oraz nie udało się z nim skontaktować innymi środkami komunikacji;
- trzy podmioty zalegały na dzień 31 grudnia 2019 r. z płatnościami podatków, w wysokości: 18,0 zł¹⁰⁸; 17,06 tys. zł¹⁰⁹ oraz 630,0 tys. zł¹¹⁰, przy czym zaległości te występowały na 31 grudnia 2019 r., jednakże zostały zapłacone w I połowie 2020 r. (przed złożeniem wniosku lub zawarciem umowy), i tak zaległość w wysokości:
 - 18,0 zł – właściwy US wyjaśnił, że spółka w dniu 30 stycznia 2020 r. złożyła deklarację PIT-8AR za 2019 r. w której wykazała do zapłaty zaliczkę za kwiecień 2019 r. w kwocie 18,00 zł jednak wpłaty dokonała dopiero 18 maja 2020 r., w związku z powyższym na dzień 31 grudnia 2019 r. istniała zaległość; Urząd Skarbowy przed dniem 30 stycznia 2020 r. mógł wydać zaświadczenie o niezaleganiu ponieważ do momentu złożenia przez Spółkę deklaracji nie miał wiedzy o należnej płatności za kwiecień 2019 r.; właściciel firmy wyjaśnił, że wypełniając wniosek o przyznanie grantu w maju 2020 r. bazował na zaświadczeniu o niezaleganiu w opłacaniu składek z dnia 14 stycznia 2020 r., w związku z czym zakładał, że wniosek wypełniony jest w sposób prawidłowy i zgodny ze stanem faktycznym na ten dzień;
 - 17,06 tys. zł – prezes spółki wyjaśnił, że w deklaracji podatkowej za grudzień 2019 r. Spółka wykazywała nadwyżkę podatku naliczonego nad podatkiem należnym w kwocie ponad 370,0 tys. zł; zobowiązanie podatkowe było natomiast konsekwencją złożenia w dniu 10 grudnia 2019 r. korekty deklaracji VAT-7 za lipiec 2019 r.; w wyniku niedopatrzienia biura rachunkowego, które świadczyło usługi księgowo na rzecz spółki, nie złożono równocześnie wniosku o przebieganie nadwyżki

¹⁰⁶ Jeden z beneficjentów nie odebrał pisma skierowanego przesyłką poleconą do wskazanej we wniosku o udzielenie pomocy siedziby, oznaczenie wniosku o pomoc: MCP.03.04.06-0509/20.

¹⁰⁷ Ww. spółka

¹⁰⁸ Oznaczenie wniosku o pomoc: MCP.03.04.06-4027/20.

¹⁰⁹ Oznaczenie wniosku o pomoc: MCP.03.04.06-1337/20.

¹¹⁰ Oznaczenie wniosku o pomoc: MCP.03.04.06-1973/20.

podatku na to zobowiązanie; patrząc bilansowo, spółka posiadała na koniec 2019 r. roku nadpłatę podatku VAT; zaległość - według wyjaśniającego - była jedynie formalna, a nie faktyczna; przedstawiciel US wyjaśnił natomiast, że w takiej sytuacji gdy podatnik ubiega się o zaświadczenie o niezaleganiu w podatkach, nie można potwierdzić, że nie było na koniec 2019 r. zaległości;

- 630,0 tys. zł - wyjaśnienia US oraz przedsiębiorcy potwierdzają, że na 31 grudnia 2019 r. występowała zaległość; według wyjaśnień przedsiębiorcy na dzień podpisania umowy zaległość nie występowała.

W sytuacjach opisanych powyżej – występowały zaległości podatkowe na dzień 31 grudnia 2019 r. Podmioty te nie były jednakże świadome tej zaległości lub też zaległości zostały zapłacone w I połowie 2020 r (w toku kontroli nie ustalano czy przed złożeniem wniosku, czy przed zawarciem umowy). Z literalnej interpretacji zapisów (stosowanej również przez MCP jak i ZPO) dotyczących kryteriów udzielania bonów rekompensacyjnych wsparcie zostało pobrane przez beneficjentów nienależnie. Jednakże w wyniku podobnej sprawy będącej konsekwencją prowadzonej kontroli przez MCP i stwierdzenia zaległości w wysokości 9,0 zł z tytułu składek na ubezpieczenia zdrowotne i społeczne – skutkującej koniecznością zwrotu 81,0 tys. zł – ZWM podjął 23 listopada 2021 r. decyzję, że kryterium braku zaległości uznaje się za spełnione także wtedy, gdy beneficjent uregulował te zobowiązania przed dniem złożenia wniosku o przyznanie bonu.

(Dowód: akta kontroli str. 1914-1922,1925-1932, dowód elektroniczny str. 1982 pliki nr 1 do 77 oraz str. 1985 plik nr 236, 242, 2000-2011)

W przypadku sprawdzenia warunku utrzymania zadeklarowanej liczby etatów do utrzymania w ciągu trzech miesięcy od złożenia wniosku oraz innych danych dotyczących składek z tytułu ubezpieczenia społecznego i zdrowotnego, tj. danych otrzymanych od ZUS – zweryfikowano następujące dane: 1) występowanie zaległości w uregulowaniu składek na ubezpieczenia zdrowotne i społeczne według stanu na dzień 31 grudnia 2019 r.; 2) liczbę pracowników faktycznie zatrudnionych niezależnie od wymiaru etatu według stanu na dzień złożenia wniosku oraz w okresie od czerwca do sierpnia 2020 r. jednakże zatrudnionych wyłącznie na umowę o pracę; 3) sumę etatów wyłącznie z tytułu umowy o pracę z uwzględnieniem wymiaru etatu; 4) liczbę osób i liczbę etatów przebywających na urlopie bezpłatnym/zwolnieniu lekarskim/zasiłku opiekuńczym/macierzyńskim powyżej 33 dni, w analizowanym okresie od czerwca do sierpnia 2020 r.

W wyniku porównania danych otrzymanych z Centrali ZUS oraz od przedsiębiorców stwierdzono, że spośród 30 podmiotów 29¹¹¹ nie zalegało z tytułu regulowania składek a 27 zapewniło stan zatrudnienia w przeliczeniu na pełne etaty według stanu zadeklarowanego we wniosku o pomoc.

W pozostałych przypadkach stwierdzono nieprawidłowości po stronie wnioskodawców mianowicie:

- jeden podmiot¹¹² w dniu 31 grudnia 2019 r. zalegał z opłaceniem składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne na kwotę 90,2 tys. zł; beneficjent nie wyjaśnił przyczyn tej zaległości; podmiot ten w maju 2020 r. nie zapewnił wymaganego w umowie poziomu zatrudnienia – zatrudniając pracowników

¹¹¹ Z danych otrzymanych z Centrali ZUS wynika, że zaległości te dotyczyły trzech – podmiotów, jednakże dwa z nich posiadały umowy na rozłożenie zaległości na raty. W tej sytuacji zgodnie z wyjaśnieniami z 23 grudnia 2021 r. Moniki Marciniak-Szewczyk Naczelnik Wydziału Zakład Ubezpieczeń Społecznych Centrala Departament Realizacji Dochodów - należności rozłożone na raty są zadłużeniem jednak nie wymagalnym w związku z ustaleniem dla nich nowego terminu płatności. Należności nie są wymagalne jeżeli płatnik składek w terminie reguluje postanowienia zawartej ulgi.

¹¹² Oznaczenie wniosku o pomoc: MCP.03.04.06-4027/20.

na 45 pełnych etatach zamiast zadeklarowanych 49, przy czym od czerwca do sierpnia 2020 r. zwiększył zatrudnienie do ponad 60 etatów przeliczeniowych; podmiot ten złożył również korektę sprawozdania realizacji grantu zgodną z ww. ustaleniami; w treści skorygowanego sprawozdania grantobiorca poinformował o osiągnięciu zadeklarowanej wartości wskaźnika wyłącznie w miesiącach: czerwiec i lipiec 2020 r.;

- jeden podmiot¹¹³ nie zapewnił wymaganego w umowie poziomu zatrudnienia – faktycznie zatrudniając osoby na dwóch pełnych etatach zamiast zadeklarowanych 46; analiza danych o zatrudnieniu wraz z danymi otrzymanymi z US o wysokości przychodów jakie osiągał ten podmiot wykazała możliwość poświadczanie nieprawdy przez ten podmiot w oświadczeniu dołączonym do wniosku o wsparcie, składanym pod odpowiedzialnością karną;
- dwa podmioty nie zapewniły wymaganego w umowie poziomu zatrudnienia w wybranych miesiącach, i tak:
 - a) jedna ze spółek¹¹⁴ w maju i czerwcu 2020 r. zatrudniała – jak poinformowała sama - według danych beneficjenta było to 36,95 oraz 37,95 etatów zamiast zadeklarowanych 42 etatów; zgodnie z danymi z ZUS zatrudnienie wynosiło natomiast odpowiednio 37,15 oraz 38,15 etatu;
 - b) inna firma¹¹⁵ w maju i czerwcu 2020 r. zatrudniała zgodnie z danymi z ZUS odpowiednio 36,5 oraz 38,5 etatu, natomiast według danych beneficjenta 36,5 oraz 39,85 etatu, zamiast zadeklarowanych 41 etatów;

Nieutrzymanie wymaganej wartości wskaźnika zgodnie z §8 ust. 2 pkt 2 umowy o powierzenie grantu stanowi nieprawidłowość skutkującą nałożeniem korekty finansowej. Wysokość korekty określa się indywidualnie, proporcjonalnie do okresu oraz liczby utrzymanych pełnych etatów.

(Dowód: akta kontroli str. 1903-1938,1995, dowód elektroniczny str. 1985 plik nr 236, str. 2007-2011)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Przyjęte rozwiązania stwarzały przesłanki do utworzenia sprawnego systemu monitoringu. Jednak stopień wdrożenia tych zasad nie zapewnił skutecznej oceny stopnia realizacji celów i założeń MTA. NIK zauważa, że Urząd dysponuje jeszcze czasem na dokonanie pełnej oceny po ostatecznym zakończeniu procesu udzielania pomocy i jej rozliczeniu. Wyniki szczegółowej kontroli wybranych wniosków o udzielenie pomocy wskazują na potrzebę weryfikacji dokumentacji każdej ze spraw (przypadku udzielenia pomocy), gdyż niektórzy z beneficjentów (grantobiorców) nie postępowali rzetelnie, a ustalenia kontroli wskazują na przypadki pozyskania nienależnych korzyści ze środków publicznych. NIK wskazuje potrzebę podjęcia przez Urząd intensywnych działań sprawdzających oraz wyegzekwowania nienależnie pobranej pomocy. W odniesieniu do beneficjentów (grantobiorców), którzy nie utrzymali deklarowanego wskaźnika zatrudnienia, a więc nie spełnili jednego z warunków umowy grantu, należy dokonać stosownej korekty finansowej.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości w działalności jednostki kontrolowanej, Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag ani wniosków pokontrolnych.

¹¹³ Oznaczenie wniosku o pomoc: MCP.03.04.06-0509/20.

¹¹⁴ Oznaczenie wniosku o pomoc: MCP.03.04.06-3141/20.

¹¹⁵ Oznaczenie wniosku o pomoc: MCP.03.04.06-0122/20.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Departamentu Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Warszawa, dnia 6.07.2022 r.

Kontroler
Grzegorz Łukasik
Główny specjalista kp.



Podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Gospodarki, Skarbu
Państwa i Prywatyzacji

p.o. Dyrektora
Maciej Maciejewski



Podpis

