



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

LKR.410.017.01.2016
P/16/060

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

(tekst jednolity)

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/16/060 – Wspieranie przedsiębiorczości przez regionalne fundusze poręczeniowe i pożyczkowe ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie
Kontroler	Wojciech Dudek, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/98/2016 z dnia 5 września 2016 r. (dowód: akta kontroli str.1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego w Krakowie ul. Raclawicka 56; 30-017 Kraków
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jacek Krupa, Marszałek Województwa Małopolskiego

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna²

NIK ocenia, że Zarząd Województwa Małopolskiego³ działając jako Instytucja Zarządzająca⁴ Małopolskim Regionalnym Programem Operacyjnym 2007-2013⁵ właściwie określił zasady wykorzystania instrumentów inżynierii finansowej oraz wyznaczył funduszom cele do realizacji ukierunkowane na wspieranie przedsiębiorców. Nałożone na beneficjentów obowiązki sprawozdawcze zapewniały wiedzę potrzebną do sprawowania nadzoru nad realizacją przyjętych wskaźników produktu i rezultatu. Kwota, którą pierwotnie zaplanowano na wsparcie, została ostatecznie zwiększona ponad trzykrotnie, co przyczyniło się do objęcia pomocą większej grupy przedsiębiorców. Nadzór nad wydatkowaniem środków Unii Europejskiej⁶ realizowano w sposób prawidłowy, m.in. poprzez kontrole wykonywane na miejscu u beneficjentów. Ponadto IZ kierowała do właściwych instytucji zawiadomienia o podejrzeniu łamania zasady zakazu podwójnego finansowania. Analizowano również to, czy środki były rozdysponowywane zgodnie z umowami.

Równocześnie NIK zwraca uwagę, iż podczas jednego z konkursów wprowadzono zasadę umożliwiającą pożyczkobiorcom umorzenie części kapitału przeznaczonego do spłaty. Ustalenie takiej zasady bez uprzedniej aprobaty Komisji Europejskiej⁷, stwarzało ryzyko, iż część wydatkowanych środków pieniężnych będzie podlegać zwrotowi. Konsekwencją powyższego działania było również nierówne potraktowanie przedsiębiorców, ponieważ tylko część z nich, w konsekwencji późniejszego wstrzymania udzielania pożyczek z opcją umorzenia kapitału, mogła skorzystać ze szczególnie korzystnych warunków udzielanego wsparcia.

¹ Kontrola obejmowała lata 2013-2016 (I półrocze) a także działania wcześniejsze i późniejsze, o ile miały wpływ na zjawiska będące przedmiotem kontroli.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie. W niniejszym wystąpieniu pokontrolnym zastosowano ocenę opisową.

³ Dalej: ZWM.

⁴ Dalej: IZ.

⁵ Dalej: MRPO 2007-2013.

⁶ Dalej: UE.

⁷ Dalej: KE.

Ponadto należy zauważyć, iż gromadzone przez IZ dane dot. liczby miejsc pracy utworzonych przez przedsiębiorców w wyniku udzielonego wsparcia nie były weryfikowane. W konsekwencji IZ nie posiadała wiarygodnych danych na temat efektów wsparcia udzielanego przedsiębiorcom w powyższym zakresie.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu
faktycznego

1. Określenie celów i zasad wykorzystania środków UE pochodzących z MRPO 2007-2013 i Małopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego 2014-2020⁸ na pożyczki i poręczenia

1.1. IZ zaplanowała przeznaczenie 10 000,0 tys. euro w ramach MRPO 2007-2013 na pożyczki i poręczenia udzielane przez fundusze⁹ na rzecz mikro, małych i średnich przedsiębiorstw¹⁰. Wartość alokacji dla Schematu D wyniosła ostatecznie 34 990,8 tys. euro¹¹ co stanowiło zwiększenie pierwotnej kwoty ponad trzykrotnie. Zgodnie z wyjaśnieniami Zastępcy Dyrektora Zarządzania Programami Operacyjnymi Urzędu Marszałkowskiego Województwa Małopolskiego¹² po rozstrzygnięciu wszystkich trzech konkursów podpisano 14 umów z pośrednikami finansowymi, przyznających dofinansowanie ze środków publicznych na łączną kwotę 169 804,7 tys. zł, w okresie realizacji projektów pośrednikom finansowym wypłacono łącznie 164 833,0 tys. zł, w tym 153 355,0 tys. zł stanowił kapitał MRPO przeznaczony na wkład do funduszy, a pozostałą kwotę stanowiła refundacja kosztów zarządzania. Do końca czerwca 2016 r. udzielono łącznie 2 081 pożyczek i 225 poręczeń a wartość wsparcia tytułem podpisanych umów z ostatecznymi odbiorcami wyniosła 290 681,1 tys. zł¹³.

Kwota wydatków w ramach kosztów zarządzania poniesionych przez fundusze wyniosła 11 343,4 tys. zł¹⁴.

(dowód: akta kontroli str.229-252,295-302,437-456,571-581)

Zastępca Dyrektora ZPO wyjaśnił, iż zaplanowana przez ZWM kwota na ww. cel została zwiększona z uwagi na powódź jaka nawiedziła Małopolskę w 2010 r. i wynikającą z tego chęć wsparcia finansowego przedsiębiorców, którzy ucierpieli na skutek jej następstw. Wskazał ponadto, że środki w ramach MRPO 2007-2013 zostały rozdysponowane.

(dowód: akta kontroli str.4-9, 303-311)

Małopolskie Centrum Przedsiębiorczości¹⁵ działające, jako Instytucja Pośrednicząca II stopnia¹⁶ zawarło umowy o dofinansowanie w ramach trzech konkursów¹⁷ dotyczące łącznie 14 funduszy prowadzonych przez 9 pośredników finansowych. W poszczególnych umowach z funduszami w ramach wszystkich konkursów określono dopuszczalny poziom stratowości kapitału w wysokości 5%. Decyzja ta była poprzedzona konsultacjami

⁸ Dalej: MRPO 2014-2020.

⁹ Uszczegółowienie MRPO 2007-2013 przyjęte uchwałą ZWM nr 831/09 z 29 lipca 2009 r. W ramach MRPO 2007-2013 - II Oś priorytetowa Gospodarka regionalnej szansy Działanie 2.1 Rozwój i podniesienie konkurencyjności przedsiębiorstw Schemat D Wsparcie funduszy zwrotnych przeznaczonych dla przedsiębiorstw. Poza ww. Schematem w ramach przedmiotowego Działania realizowano: Schemat A Bezpośrednie wsparcie inwestycji w mikro, małych i średnich przedsiębiorstwach; Schemat B Wspólne przedsięwzięcia i tworzenie powiązań kooperacyjnych pomiędzy przedsiębiorstwami, w tym tworzenie klastrów oraz Schemat C Dotacje dla instytucji otoczenia biznesu.

¹⁰ Dalej: MŚP.

¹¹ Uszczegółowienie MRPO 2007-2013 przyjęte uchwałą ZWM nr 909/16 z 23 czerwca 2016 r.

¹² Dalej: Zastępca Dyrektora Departamentu ZPO.

¹³ W tym podczas I konkursu wsparcie otrzymało 1 848 podmiotów a wartość umów wyniosła 158 870,7 tys. zł; podczas II konkursu odpowiednio 233 podmioty 39 067, 6 tys. zł; podczas III konkursu odpowiednio 225 podmioty 92 742, 7 tys. zł.

¹⁴ Kwota wydatków odnosi się do kosztów zarządzania poniesionych w okresie realizacji projektów.

¹⁵ Dalej: MCP; powołane wraz z nadaniem statutu uchwałą nr XII/144/07 Sejmiku Województwa Małopolskiego z 29 października 2007 r. i realizujące zadania wynikające z II Osi priorytetowej MRPO 2007-2013 na podstawie porozumienia zawartego pomiędzy ZWM a MCP stanowiącego załącznik do uchwały ZWM nr 150/08 z 25 lutego 2008 r. (dalej: Porozumienie).

¹⁶ Dalej: IP II.

¹⁷ Pierwszy z nich (nr MCP/2.1.D/1/2009) został ogłoszony 17 sierpnia 2009 r. i dotyczył pożyczek; drugi (nr MCP/2.1.D/2/2010) został ogłoszony 30 czerwca 2010 r. i dotyczył pożyczek przeznaczonych na wsparcie dla podmiotów, które ucierpiały w wyniku klęski żywiołowej (tj. powodzi) w 2010 r., a trzeci z konkursów (nr MCP/2.1.D/3/2010) został ogłoszony 15 września 2010 r. i był przeznaczony na poręczenia. W ramach I konkursu podpisano umowy z 7 funduszami, a wartość przekazanego wkładu ze środków MRPO wyniosła 65 000,0 tys. zł, w ramach II konkursu z 4 funduszami a kwota wyniosła 25 700 tys. zł, a w ramach III konkursu z 3 funduszami, a kwota wyniosła 62 000,0 tys. zł. Odbiorcami końcowymi we wszystkich konkursach były podmioty z sektora MŚP.

organizowanymi przez IZ oraz IP II z udziałem m.in. przedstawicieli: małopolskich instytucji otoczenia biznesu, instytucji zarządzających i pośredniczących z innych województw¹⁸ oraz ówczesnego Ministerstwa Rozwoju Regionalnego. Metodyka obliczania poziomu stratowości była jednoznaczna i wskazywała, iż jest to utrata kapitału, wynikająca z braku prawnych możliwości odzyskania należności. Obliczana była jako stosunek sumy pożyczek i poręczeń niemożliwych do wyegzekwowania w odniesieniu do sumy udzielonych pożyczek i poręczeń.

(dowód: akta kontroli str.4-10,313-335)

Zastępca Dyrektora Departamentu ZPO wyjaśnił, iż określając dopuszczalny poziom stratowości IZ nie brała pod uwagę poziomu stratowości w sektorze bankowym¹⁹ uważając, iż działalność funduszy nie podlega prawu bankowego. Za bardziej adekwatny punkt odniesienia uznano doświadczenia wynikające z analogicznego instrumentu finansowego z perspektywy obejmującej lata 2004-2006, gdzie średni poziom stratowości wynosił od 5% do 8%.

(dowód: akta kontroli str.303-311)

Zasady wdrażania zwrotnych instrumentów finansowych w ramach MRPO 2007-2013 nie przewidywały dokonywania umorzeń przyznanego wsparcia w stosunku do pośredników finansowych jako beneficjentów. Natomiast w ramach drugiego konkursu organizowanego przez IP II dopuszczono możliwość częściowego umarzenia przekazywanych pożyczek przedsiębiorcom jako ostatecznym odbiorcom wsparcia²⁰. Łącznie przyznano 89 pożyczek z możliwością częściowego umorzenia. Kwota umorzonych środków wyniosła 10 023,6 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str.43-46, 563-569)

Zastępca Dyrektora Departamentu ZPO wyjaśnił, iż decyzja IZ o wstrzymaniu udzielania pożyczek z możliwością częściowego umorzenia kapitału nastąpiła w wyniku wstępnych wyników audytu KE oraz Urzędu Kontroli Skarbowej w tym zakresie. Zalecenie przekazane pośrednikom finansowym²¹ zostało wydane w celu minimalizacji ewentualnego ryzyka, polegającego na możliwości przedstawienia w ramach końcowego rozliczenia jako wydatku kwalifikowalnego wartości wypłaconych pożyczek wyłącznie do wysokości kwoty nieumorzonej. Zastępca Dyrektora Departamentu ZPO dodał, iż zgodnie z ostatecznym stanowiskiem KE, pożyczki z możliwością częściowego umorzenia należało uznać za dopuszczalne.

(dowód: akta kontroli str.563-569)

NIK zwraca uwagę, iż działania IZ w powyższym zakresie spowodowały, iż część przedsiębiorców starających się o uzyskanie wsparcia mogło uzyskiwać dodatkowy bodziec ekonomiczny w postaci częściowego umorzenia kapitału przewidzianego do spłaty. Miało to szczególne znaczenie w sytuacji, gdy fundusze wydatkowane w ramach przedmiotowego konkursu były przeznaczone na rzecz podmiotów, które ucierpiały w wyniku klęski żywiołowej.

Po zakończeniu etapu realizacji projektów, środki finansowe pozostały u pośredników finansowych.

Zgodnie z wyjaśnieniami złożonymi przez Zastępcę Dyrektora Departamentu ZPO, pośrednicy finansowi, na podstawie podpisanych umów, byli uprawnieni do dalszego obrotu środkami po zakończeniu realizacji projektu. W efekcie środki finansowe pozostawały nadal w funduszach mających możliwość dalszego nimi obrotu lub u ostatecznych odbiorców, którym udzielono pożyczek lub poręczeń²².

¹⁸ Kujawsko-pomorskiego, lubelskiego, mazowieckiego, opolskiego, podkarpackiego, świętokrzyskiego, śląskiego oraz warmińsko-mazurskiego.

¹⁹ Wówczas ok. 10%.

²⁰ § 13 pkt 4 Regulaminu konkursu MCP/2.1.D/2/2010 stanowiącego załącznik do uchwały ZWM nr 741/10 z 29 czerwca 2010 r. Decyzją IZ wstrzymano udzielanie pożyczek dopuszczających częściowe umorzenie kapitału.

²¹ Na roboczych spotkaniach zorganizowanych 18 stycznia i 26 kwietnia 2012 r. Ponadto 13 grudnia 2012 r. przesłano beneficjentom pismo przypominające ustalenia z ww. spotkań.

²² Wskazane w umowach MCP z funduszami określenie okres realizacji projektu rozumiano jako czas od rozpoczęcia jego realizacji do momentu zakończenia jego realizacji, tj. moment rozliczenia finansowego projektu poprzez złożenie przez beneficjenta wniosku o płatność końcową. Trwałość projektu wskazano w umowach jako okres minimum pięciu lat od rozliczenia finansowego projektu. Zgodnie np. z treścią umowy pomiędzy MCP a Małopolską Agencją Rozwoju Regionalnego

Zastępca Dyrektora Departamentu ZPO wyjaśnił także, iż IZ nie dokonała analizy ex-post po okresie 2007-2013 ponieważ uzyskała informację, że Ministerstwo Rozwoju planuje ewaluację obejmującą tematykę związaną z wpływem polityki spójności 2007-2013 na konkurencyjność i rozwój przedsiębiorstw w Polsce. IZ przeprowadziła natomiast, zgodnie z wyjaśnieniami, analizę ex-ante oraz jej aktualizację przed podjęciem decyzji o zastosowaniu instrumentów finansowych w ramach MRPO 2014-2020. Zastępca Dyrektora Departamentu ZPO dodał, iż obecnie trwają prace mające na celu zatwierdzenie przez IZ modelu wdrażania instrumentów finansowych, a uruchomienie wsparcia jest planowane na koniec pierwszego kwartału 2017 r. Zgodnie z przyjętymi założeniami, dla nowej perspektywy grupę ostatecznych odbiorców mają stanowić m.in.: jednostki samorządu terytorialnego oraz ich związki i stowarzyszenia, instytucje kultury, osoby prawne i fizyczne będące organami prowadzącymi szkoły i placówki, organizacje pozarządowe, kościoły i związki wyznaniowe, szkoły wyższe, przedsiębiorcy oraz administracja rządowa. Łączna przewidziana kwota alokacji wynosi 115 000,0 tys. euro na wsparcie wyłącznie w formie pożyczek niebędących łączonymi z dotacjami. Ponadto, zgodnie z wyjaśnieniami, IZ zidentyfikowała lukę finansową w wysokości 85 000,0 tys. zł w zakresie poręczeń – potrzebna kwota zostanie wycofana od obecnie posiadających pośredników finansowych przy czym przy przyjęciu 4-krotności mnożnika dla pośredników finansowych posiadających rating na poziomie inwestycyjnym wystawiony przez uprawniony podmiot, kwota niezbędna do pokrycia ww. luki wynosi 21 000,0 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str.303-311, 563-569, 571-580)

1.2. IZ określiła w stosunku do funduszy następujące kryteria wyboru projektów o dofinansowanie²³: warunki wstępne, kwalifikowalność beneficjenta, kwalifikowalność projektu, kompletność i poprawność wniosku, kompletność i poprawność załączników, poprawność przyjętych wskaźników, montaż finansowy, spójność zapisów w dokumentach (ocena formalna), kwalifikowalność kosztów, charakterystyka projektu pod kątem jego szczegółowej oceny (ocena merytoryczna), doświadczenie wnioskodawcy oraz trwałość projektu, obszar funkcjonowania wnioskodawcy, udział własny wnioskodawcy, zakres korzyści osiągnięty w wyniku realizacji projektu, efektywność zaangażowanego kapitału, realizacja polityk horyzontalnych UE (właściwa ocena merytoryczna) oraz ocena strategiczna²⁴. W trakcie I konkursu MCP odrzuciło 2 wnioski jednego podmiotu – w obu przypadkach na etapie oceny formalnej²⁵ a w trakcie II konkursu wniosek jednego podmiotu²⁶.

(dowód: akta kontroli str.229-302)

1.3. IZ określiła, iż grupę docelową dla funduszy pożyczkowych i poręczeniowych stanowiły podmioty z sektora MŚP realizujące przedsięwzięcia na terenie województwa małopolskiego²⁷ przy czym przyznanie funduszom wyższego limitu kosztów zarządzania w przypadku udzielania pożyczek wyłącznie mikroprzedsiębiorstwom mogło zachęcać

SA (§ 18) w okresie trwałości projektu fundusz pożyczkowy miał udzielać pożyczek na zasadach analogicznych do okresu realizacji projektu oraz miał prawo wykorzystywać dochód z odsetek i zysków kapitałowych na koszty zarządzania funduszem z uwzględnieniem limitów określonych w umowie tj. do 4% średniorocznie w przypadku pożyczek wyłącznie na rzecz mikroprzedsiębiorstw oraz do 3% w przypadku innych niż mikroprzedsiębiorstwa.

²³ Uchwała Komitetu Monitorującego MRPO 2007-2013 (dalej: KM) nr 938/07z 27 listopada 2007 r. zmieniona uchwałą nr 204/08 z 13 marca 2008 r.

²⁴ Uszczegółowienie MRPO 2007-2013 w brzmieniu przyjętym uchwałami: ZWM nr 831/09 z 29 lipca 2009 r., ZWM nr 638/10 z 15 czerwca 2010 r. oraz nr 1059/10 z 14 września 2010 r.

²⁵ Dotyczyło niespełnienia kryterium pn. Kwalifikowalność beneficjenta. Pismami z dnia 21 października 2009 r. MCP poinformowało wnioskodawcę o odrzuceniu wniosku z powodu niespełnienia kryterium pn. Kwalifikowalność beneficjenta uznając, iż *wnioskodawca na moment złożenia dokumentacji konkursowej nie posiada statusu instytucji otoczenia biznesu zgodnie z definicją Regulaminu konkursu w związku z tym nie może uzyskać wsparcia (...)*. Złożono jeden środek odwoławczy – protest nie został uwzględniony przez IZ.

²⁶ MCP pismem z dnia 22 września 2010 r. poinformowało wnioskodawcę o odrzuceniu wniosku na etapie oceny merytorycznej właściwej z powodu uzyskania 54,16% maksymalnej liczby punktów na tym etapie oceny, a zgodnie z § 18 pkt. 34 lit. f Regulaminu konkursu, odrzuceniu na etapie oceny merytorycznej podlegają wnioski o dofinansowanie, których końcowa (średnia) ocena punktowa stanowi poniżej 60% maksymalnej liczby punktów dla właściwej oceny merytorycznej. Przyczynami przyznania niższej punktacji był m.in. fakt, iż wnioskodawca nie przewidywał wkładu własnego oraz brak doświadczenia w zakresie udzielania pożyczek i poręczeń.

²⁷ Wyłączeniu zgodnie z zapisem w Uszczegółowieniu MRPO 2007-2013 podlegały m.in. osoby podlegające ubezpieczeniu w Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego mogące otrzymać wsparcie w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich. Przedsięwzięcia objęte wsparciem musiały być w ocenie pośredników finansowych *potencjalnie gospodarczo rentowne* (I konkurs) lub uprawnione podmioty musiały przeznaczyć pożyczki na *finansowanie inwestycji rozwojowych* (II konkurs).

instytucje otoczenia biznesu do kierowania oferty do tej właśnie grupy. Wsparcie w ramach Działania 2.1 miało następować m.in. poprzez udzielanie dotacji na inwestycje, które w szczególności służyły firmom na początkowym etapie ich rozwoju oraz projekty służące tworzeniu ogniw pośredniczących pomiędzy jednostkami badawczo-rozwojowymi, uczelniami i przemysłem. Uzupelnienie ww. wsparcia stanowiło zapewnienie przedsiębiorstwom możliwości korzystania z alternatywnych względem banków źródeł finansowania prowadzonej działalności, takich jak pożyczki i poręczenia²⁸.

(dowód: akta kontroli str.43-55)

Zastępca Dyrektora Departamentu ZPO wyjaśnił, iż dokonując wyboru grupy docelowej do wsparcia wzięto pod uwagę zapis art. 45 Rozporządzenia Komisji (WE) nr 1828/2006 z 8 grudnia 2006 r. zgodnie z którym „Instrumenty inżynierii finansowej inne niż fundusze powiernicze i fundusze na rzecz obszarów miejskich inwestują w przedsiębiorstwa, przede wszystkim MŚP. Takie inwestycje mogły być dokonywane tylko na etapie ich powstawania, wczesnej działalności (włącznie z kapitałem na rozruch) lub przy rozszerzaniu działalności tych przedsiębiorstw, i tylko w działania, które osoby zarządzające instrumentami inżynierii finansowej oceniają jako potencjalnie gospodarczo rentowne”. Zastępca Dyrektora Departamentu ZPO dodał, iż w związku z faktem, że przepisy prawa nie nakładały na IZ obowiązku badania, czy przedsiębiorstwa stanowiące grupę docelową wsparcia nie otrzymują wystarczającego finansowania na rynku komercyjnym, zdecydowano o przekazaniu pomocy podmiotom z sektora MŚP z przeznaczeniem na przedsięwzięcia o charakterze rozwojowym.

(dowód: akta kontroli str.303-311, 457-462)

IZ przyjęła następujące wskaźniki produktu i rezultatu realizowanych projektów w ramach Schematu D w odniesieniu do MRPO 2007-2013²⁹:

- a) liczba wspartych funduszy pożyczkowych, poręczeniowych i innych alternatywnych funduszy zwrotnych (wartość docelowa w roku 2013 wynosiła 4);
- b) wartość udzielonych pożyczek i poręczeń (wartość docelowa w roku 2013 wynosiła 35 000,0 tys. zł);
- c) liczba przedsiębiorstw wspartych przez fundusze pożyczkowe i poręczeniowe (wartość docelowa w roku 2013 wynosiła 1100).

Liczba wspartych funduszy wyniosła 14 (350% realizacji planu), wartość udzielonych pożyczek i poręczeń osiągnęła wartość 290 681,1 tys. zł (830% planu), a liczba przedsiębiorców objętych wsparciem 2 306 (209% planu)³⁰.

(dowód: akta kontroli str.229-302, 437-445)

Poza ww. wskaźnikami, IZ pozyskiwała dane dot. liczby planowanych do utworzenia miejsc pracy przez ostatecznych odbiorców na podstawie sprawozdań z MCP.

Zastępca Dyrektora Departamentu ZPO wyjaśnił, iż nie było mechanizmu weryfikacji na poziomie IZ oraz IP II ww. danych z uwagi na fakt, iż nie stanowiło to wymogu prawnego a ich pozyskiwanie i przekazywanie do Ministerstwa Rozwoju oraz KE następowało na skutek prośby ze strony ww. instytucji.

(dowód: akta kontroli str.303-311, 563-569)

NIK zwraca uwagę jednocześnie, nie kwestionując braku wymogów prawnych do weryfikowania uzyskanych informacji na temat utworzonych miejsc pracy w efekcie

²⁸ Strategia Województwa Małopolskiego przyjęta uchwałą Sejmiku Województwa Małopolskiego nr XII/183/11 z 26 września 2011 roku wskazała m.in., iż *Regionalny model wspierania przedsiębiorczości opierać będzie się z jednej strony na szerokiej i łatwo dostępnej ofercie instrumentów zwrotnych, a z drugiej – na aktywnej, odpowiadającej rzeczywistym potrzebom przedsiębiorców – działalności instytucji otoczenia biznesu. Działania z tym związane będą odpowiadać na zdiagnozowaną sytuację, w której ponadprzeciętnej gęstości sieci instytucji otoczenia biznesu, oferujących usługi dla sektora MŚP, nie towarzyszy koordynacja działań tych instytucji. Powoduje to, że ich oferta często nie jest dostosowana do potrzeb przedsiębiorców.* oraz, iż „osiąganiu zakładanych celów Strategii będą sprzyjały również środki prywatne oraz następujące instrumenty finansowe (...) - Fundusze poręczeniowe i pożyczkowe dla MŚP – instrument ma na celu zwiększenie dostępności do zewnętrznych źródeł finansowania, wzrost aktywności inwestycyjnej oraz wzrost aktywności na polu podejmowania działalności gospodarczej.

²⁹ Uszczegółowienie MRPO 2007-2013 w wersji przyjętej uchwałą ZWM nr 831/09 z 29 lipca 2009 r., tj. przed pierwszym konkursem.

³⁰ Podane wartości dotyczą stanu na dzień 30 czerwca 2016 r.

uzyskanego wsparcia w formie pożyczek lub poręczeń, że przedmiotowe dane nie były weryfikowane. Brak mechanizmów sprawdzających w tym zakresie mógł skutkować posiadaniem niepełnej wiedzy na temat efektów udzielonego wsparcia.

1.4. Sposób określenia przez IZ zasad przyznawania poręczeń i pożyczek nie wskazywał pośrednikom finansowym, aby ich działania miały być ukierunkowane na udzielanie wsparcia przedsiębiorcom znajdującym się w luce finansowej³¹, opierając się na ogólnych przesłankach opisanych powyżej w pkt. 1.3 wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli str.303-311)

1.5. Regulaminy pierwszego i trzeciego z organizowanych konkursów nie odnosiły się do kwestii rozliczania przez przedsiębiorców kosztów w kwotach netto lub brutto, ponieważ cała kwota była zwracana przez przedsiębiorcę, a rozliczenie kwoty wypłaconej następowało w kwotach brutto. Podczas drugiego z organizowanych konkursów IP II skierowała do beneficjentów dokument³², w którym wskazano, iż umorzeniu nie może podlegać koszt podatku VAT³³.

(dowód: akta kontroli str.43-46, 376-379, 571-580)

2. Nadzorowanie umów podpisanych w ramach MRPO 2007-2013

2.1. IZ zapewniła sobie możliwość nadzoru realizacji zadań powierzonych funduszom pożyczkowym i poręczeniowym na kilku płaszczyznach:

- prawidłowość wydatkowania środków w ramach kosztów zarządzania oraz przekazywania wkładu do ostatecznych przedsiębiorców mogła być analizowana na etapie złożonego wniosku o płatność, ponieważ regulaminy wszystkich trzech konkursów przewidywały, poza dotacją na utworzenie lub wniesienie wkładu funduszu pożyczkowego lub poręczeniowego, także refundację poniesionych już przez beneficjenta kosztów³⁴;
- beneficjent był zobowiązany w trakcie realizacji projektu do prowadzenia rejestru zawierającego informację o działaniach podjętych w trakcie realizacji projektu, sporządzanego według wskazanego wzoru i przesyłania go do IP II³⁵, informowania IP II o podejrzeniu zaistnienia nieprawidłowości a także do pomiaru wskaźników osiągniętych dzięki realizacji projektu³⁶;
- IP II posiadała uprawnienie do skontrolowania beneficjenta w trakcie trwania projektu w celu sprawdzenia czy jego realizacja przebiega zgodnie z wnioskiem oraz umową i wydaniu na podstawie zrealizowanych czynności stosownych rekomendacji³⁷;
- dofinansowanie w postaci płatności końcowej na rzecz beneficjenta następowało, zgodnie z zapisem umów, po uprzedniej kontroli na miejscu realizacji projektu dokonanej u beneficjenta przez IP II³⁸;
- IZ przeprowadziła w latach 2010, 2011, 2014 oraz 2015 cztery kontrole systemowe, obejmujące kwestie związane z wdrażaniem instrumentów inżynierii finansowej w ramach Działania 2.1 Rozwój i podniesienie konkurencyjności przedsiębiorstw w tym Schematu D³⁹.

³¹ Rozumianej jako sytuacja, w której przedsiębiorstwa nie mają możliwości lub mają ograniczoną możliwość skorzystania z finansowania na rynku komercyjnym.

³² Instrukcja dla Beneficjentów schematu 2.1 D MRPO dotycząca zasad udzielania pożyczek w ramach konkursu nr MCP/2.1.D/2/2010.

³³ IZ zidentyfikowała jedno zapytanie (w ramach II konkursu) odnoszące się do kwalifikowalności VAT u ostatecznego odbiorcy – zmiana statusu pożyczkobiorcy w zakresie podatku VAT w trakcie spłaty pożyczki. Z odpowiedzi udzielonej przez IZ 5 listopada 2010 r. podczas spotkania ze wszystkimi beneficjentami II konkursu wynikało, iż w takim przypadku jest konieczna korekta wsparcia.

³⁴ Np. § 17 pkt. 9 Regulaminu konkursu (nr MCP/2.1.D/1/2009) ogłoszonego 17 sierpnia 2009 r.

³⁵ Zestawienie obejmujące podjęte czynności było załączane do wniosku o płatność kierowanego do IP II.

³⁶ Np. § 5 ust. 19 umowy nr MRPO.02.01.04-12-2-0405-10-10 pomiędzy MCP a Fundacją Rozwoju Regionu Rabka (dalej: FRRR).

³⁷ Np.: informacje pokontrolne: ZF.III.4061-1/15 z 4 listopada 2015 r. w stosunku do FRRR; ZF.III.4061-5/16 z 23 lutego 2016 r. w stosunku do Małopolskiej Agencji Rozwoju Regionalnego S.A. (dalej: MARR) lub ZF.III.4061-4/16 z 30 czerwca 2016 r. w stosunku do Małopolskiego Regionalnego Funduszu Poręczeniowego Sp. z o. o. (dalej: MRFP).

³⁸ Np. § 5 ust. 15 pkt 1) umów: nr MRPO.02.01.04-12-2-0405-10-10 pomiędzy MCP a FRRR, nr MRPO.02.01.04-12-1-0362-5-09 pomiędzy MCP a MARR oraz nr MRPO.02.01.04-12-3-0466-14-10 pomiędzy MCP a MRFP).

³⁹ Instytucją kontrolowaną było m.in. MCP, a przedmiotem kontroli m.in. czynności realizowane przez IP II w ramach Schematu D.

(dowód: akta kontroli str. 56-225, 303-311, 463-485)

Zastępca Dyrektora Departamentu ZPO wyjaśnił, iż w zakresie Schematu D przeprowadzono łącznie 25 kontroli na miejscu, z czego 11 dokonano w fazie realizacji projektu, a pozostałe 14 po złożeniu przez beneficjenta wniosku o płatność końcową. Celem podejmowanych kontroli było uzyskanie potwierdzenia, iż dany projekt został zrealizowany zgodnie z umową, np. czy zadeklarowane przez beneficjenta wydatki zostały poniesione lub czy zakładane rezultaty zostały osiągnięte. Czynności kontrolne były przeprowadzone na próbie dokumentów (koszty ogólne poprzez losowo wybrane faktury) lub obejmowały całość dokumentacji np. zakupy środków trwałych powyżej 3,5 tys. zł. W zakresie udzielonego wsparcia kontroli poddano losowo wybranym 5% udzielonych pożyczek lub poręczeń przy czym nie mniej niż 5 przypadków. Jakość danych przekazywanych przez beneficjentów do MCP była monitorowana i w razie niezgodności informacji w układzie okresowym w stosunku do układu narastającego, kontaktowano się z pośrednikiem finansowym i wyjaśniano te kwestie. Podczas kontroli pojawiały się jednostkowe przypadki niezgodności danych przekazywanych do MCP, np. beneficjent zamiast danych dot. liczby i wartości podpisanych umów wykazał liczbę i wartość umów wypłaconych albo błędnie wskazano wartość udzielonego umorzenia. W takich przypadkach dane były korygowane podczas kontroli lub wraz z następnym, przesyłanym do MCP rejestrem.

(dowód: akta kontroli str. 571-580)

2.2. Kwestia zakazu podwójnego finansowania została określona w Podręczniku kwalifikowania wydatków objętych dofinansowaniem w ramach MRPO 2007-2013⁴⁰. W celu ograniczenia ryzyka naruszenia zasady zakazu podwójnego finansowania MCP w umowach z pośrednikami finansowymi zawarto zapis odnoszący się do tej kwestii⁴¹. Zgodnie z jego treścią podpisujący umowę beneficjent oświadczał m.in., iż *Projekt w części stanowiącej dofinansowanie nie podlega, nie podlegał oraz nie będzie podlegał wsparciu z innych programów operacyjnych współfinansowanych ze środków funduszy strukturalnych, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, Europejskiego Funduszu Rybołówstwa oraz krajowych środków publicznych, oraz że dofinansowanie z Programu jest jednoznaczne z rezygnacją z ubiegania się o dofinansowanie z powyższych źródeł*. Ponadto wnioski o płatność⁴² również zawierały podobne oświadczenie beneficjenta.

(dowód: akta kontroli str.56-228,486-553)

Zastępca Dyrektora Departamentu ZPO wyjaśnił, iż kwestia ponoszonych przez ostatecznego odbiorcę wydatków finansowych z uzyskanych środków w formie zwrotnej nie została w przepisach wspólnotowych dookreślona i w konsekwencji istniejące zapisy prawne w tym zakresie ograniczają się do rozliczenia względem KE przekazanego wkładu na kapitał funduszy w postaci wypłaconych pożyczek i udzielonych poręczeń w pierwszym obrocie. Dodał, iż w oparciu o sposób interpretacji zasady podwójnego finansowania przedstawiony przez służby UE oraz audytorów Urzędu Kontroli Skarbowej zalecono beneficjentom Schematu D stosowanie ww. zasad również w stosunku do ostatecznych odbiorców poprzez zmiany regulaminów funduszy⁴³, a także kierowano do właściwych instytucji pisma w celu zbadania czy dany wydatek mógł być przedstawiony przez przedsiębiorcę do rozliczenia więcej niż jeden raz⁴⁴. Zastępca Dyrektora Departamentu ZPO wskazał ponadto, iż IZ zidentyfikowała 54 przypadki łączenia wparcia w postaci dotacji i pomocy o charakterze zwrotnym na poziomie ostatecznego odbiorcy na łączną kwotę (ze środków MRPO) 9 060,1 tys. zł⁴⁵ co stanowiło 2,2 % w ogólnej liczbie udzielonych dotychczas pożyczek i poręczeń. Z uwagi na fakt, iż nie stwierdzono przypadku, w którym

⁴⁰ Przyjętą uchwałą ZWM nr 1000/07 z 18 grudnia 2007 r.

⁴¹ § 10 umów MCP z: FRRR (nr MRPO.02.01.04-12-2-0405-10-10 z 11 października 2010 r.), MARR (nr MRPO.02.01.04-12-1-0362-5-09 z 29 grudnia 2009 r.), MRFP (nr MRPO.02.01.04-12-3-0466-14-10 z 17 grudnia 2010 r.).

⁴² Np. wnioski o płatność złożone przez: FRRR w ramach konkursu nr MCP/2.1.D/2/2010, MARR w ramach konkursu nr MCP/2.1.D/1/2009 oraz MRFP w ramach konkursu nr MCP/2.1.D/3/2010.

⁴³ Pismo z 3 lipca 2015 r. ZF.III.400-1-24/15.

⁴⁴ Np. pismo z 30 listopada 2015 r. skierowane do Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi zawierające listę przedsiębiorstw, które przedstawiły tożsame faktury do rozliczenia w ramach udzielonego poręczenia w MRPO 2007-2013 i równocześnie z Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich.

⁴⁵ Kwota odnosiła się do pełnej wartości pożyczki lub poręczenia, a nie tylko do wydatków, które przedstawiono do rozliczenia w ramach różnych form wsparcia.

podmiot udzielający wsparcia miałby możliwość przyznania pomocy o charakterze zwrotnym w postaci pożyczki i poręczenia albo o charakterze zwrotnym i dotacyjnym, przypadek łączenia pożyczki i poręczenia w ramach jednej umowy nie wystąpił.

(dowód: akta kontroli str. 303-311, 339-341, 563-569, 571-580)

Poza ww. kwestiami IZ podjęła działania mające na celu omawianie bieżących problemów związanych z realizacją projektów przez fundusze pożyczkowe i poręczeniowe⁴⁶. Ponadto w związku z audytem KE w zakresie instrumentów inżynierii finansowej, MCP skierowało do beneficjentów pisma wskazujące cel oraz przedmiot audytu, a także organizowało dla nich spotkania informacyjne⁴⁷.

IZ wraz z IP II podjęły również działania w celu zwiększenia kwoty wydatków w ramach Schematu D. MCP kierowało do beneficjentów pisma mobilizujące do zwiększenia skali wspierania przedsiębiorców⁴⁸, prowadziło korespondencję z ówczesnym Ministerstwem Rozwoju Regionalnego⁴⁹, a IZ przyjęła uchwałę rozszerzającą możliwość udzielania wsparcia przedsiębiorcom - rozszerzono katalog zobowiązań finansowych podlegających poręczeniom o leasing⁵⁰. Ponadto przedstawiciele IZ oraz IP II brali udział w spotkaniu zorganizowanym przez ówczesne Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju⁵¹.

(dowód: akta kontroli str.350-356, 358-362, 554-562)

Zastępca Dyrektora Departamentu ZPO w złożonych wyjaśnieniach wskazał, iż IZ analizowała zagadnienia związane z rozliczaniem podatku dochodowego przez podmioty zarządzające funduszami w początkowym okresie uruchamiania instrumentów inżynierii finansowej z MRPO 2007-2013 lecz uznano, iż rozstrzygnięcia sądowe w tym zakresie są niejednoznaczne a wyroki, w tym orzeczenie Naczelnego Sądu Administracyjnego z 2 czerwca 2015 r. sygnatura II FSK 231/14, odnoszą się do konkretnych spraw. Ponadto dodał, że IZ oraz IP II nie były organami kompetentnymi w zakresie spraw podatkowych i nie zajmowały się rozliczeniami w zakresie podatku dochodowego dokonywanymi przez beneficjentów oraz, że część funduszy posiadało indywidualne interpretacje podatkowe lub opinie prawne w tym zakresie i zgodnie z nimi postępowało.

(dowód: akta kontroli str. 563-569)

2.3. MCP udzielało funduszom informacji doprecyzowujących w zakresie zasad wykorzystania środków UE w ramach MRPO 2007-2013 w formie Instrukcji⁵².

(dowód: akta kontroli str.374-383)

3. Analiza skuteczności i efektywności środków wydatkowanych na wspieranie przedsiębiorstw poprzez dokapitalizowanie funduszy

3.1. IZ dysponowała aktualną wiedzą na temat wykorzystania środków przekazanych do funduszy w ramach MRPO 2007-2013 na podstawie wyników realizowanych kontroli u beneficjentów⁵³ oraz otrzymywanych sprawozdań w zakresie instrumentów inżynierii finansowej⁵⁴. MCP kierowało również indywidualnie pisma do beneficjentów, zwracając

⁴⁶ Spotkanie z udziałem przedstawicieli UMWM, MCP oraz funduszy pożyczkowych odbyło się 26 kwietnia 2012 r. Podczas spotkania omówiono kwestie związane ze wstrzymaniem umorzeń pożyczek w konsekwencji audytu KE.

⁴⁷ Np. 16 kwietnia 2014 r. dot. m.in. poszerzenia oferty poręczeniowej obejmującej leasing oraz 15 grudnia 2015 r. dot. kwestii związanych z zamykaniem MRPO 2007-2013.

⁴⁸ Pisma z: 23 lipca 2010 r., 14 grudnia 2012 r. oraz 9 stycznia 2013 r.

⁴⁹ Np. pismo z 6 sierpnia 2012 r. z zapytaniem dot. możliwości udzielania wsparcia o charakterze obrotowym.

⁵⁰ Uchwała ZWM nr 189/14 z 25 lutego 2014 r.

⁵¹ Tematyka spotkania zorganizowanego w dniach 29 czerwca 2015 r. – 1 lipca 2015 r. obejmowała m.in. kwestie związane z łączeniem wsparcia z Regionalnych Programów Operacyjnych z programami krajowymi oraz wytyczne KE dotyczące zamknięcia instrumentów inżynierii finansowej.

⁵² Np.: *Instrukcja dla Beneficjentów schematu 2.1 D MRPO dotycząca zasad udzielania pożyczek w ramach konkursu nr MCP/2.1.D/2/2010* – wskazanie m.in. dokumentów jakie musi zgromadzić fundusz w celu weryfikacji: statusu beneficjenta jako należącego do sektora MŚP lub kumulacji pomocy z innych źródeł; *Instrukcja dotycząca okresu trwałości projektu dla beneficjentów schematu 2.1 D MRPO* – wyjaśnienie zasad finansowania i ewidencjonowania kosztów zarządzania w okresie trwałości projektu; *Instrukcja dla beneficjentów Działania 2.1 Schemat D II Osi priorytetowej MRPO dotycząca obowiązków w zakresie sprawozdawczości (aktualizacja)* – załączone wzory zestawień w zakresie realizacji celów funduszy pożyczkowych i poręczeniowych.

⁵³ Pkt 2.1 Wystąpienia pokontrolnego.

⁵⁴ Zgodnie z § 3 pkt 10 Porozumienia MCP było zobowiązane do sporządzania sprawozdań z realizacji działań. Dane sprawozdawcze do IZ, przygotowane na podstawie sprawozdań od ostatecznych odbiorców, zawierały dane dot. stopnia realizacji wskaźników Schematu D, np. liczby podpisanych umów oraz kwot przekazanych tytułem wsparcia.

uwagę m.in. na niski wskaźnik udzielonych poręczeń⁵⁵. Ponadto IZ organizowała cyklicznie w latach 2011-2015 spotkania pn. Przegląd Zarządzania MRPO 2007-2013, obejmujące również projekty dofinansowane w ramach Schematu D.

(dowód: akta kontroli str.352-354, 395-421)

IV. 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 z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁵⁶ 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 Delegatury NIK w Krakowie.

W związku z niesformułowaniem uwag i wniosków pokontrolnych, NIK nie oczekuje odpowiedzi na niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Niniejszy tekst wystąpienia został sporządzony z uwzględnieniem zmian zawartych w uchwale KPK-KPO.443-021.2017 Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w NIK z dnia 7 lutego 2017 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Krakowie

Dyrektor
Jolanta Stawska

Kraków, 16 marca 2017 r.

⁵⁵ Np. pisma: z 23 lipca 2012 r. do MRFP (niskie wykorzystanie wkładu do funduszu) oraz z 9 stycznia 2013 r. do Małopolskiego Funduszu Poręczeń Kredytowych (niski wskaźnik udzielonych poręczeń).

⁵⁶ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096 oraz z 2016 r., poz. 677.