



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Białymstoku

LBI.410.022.01.2021



01292121

Pan
Mikołaj Różycki
p.o. Prezesa Polskiej Agencji Rozwoju
Przedsiębiorczości
Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości
ul. Pańska 81/83, 00-834 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/21/060 – Internacjonalizacja małych i średnich przedsiębiorstw

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku
ul. Akademicka 4, 15-267 Białystok
T +48 85 874 81 00, F +48 85 874 81 33
lbi@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, ul. Pańska 81/83, 00-834 Warszawa ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mikołaj Różycki – p.o. Prezesa od 16 sierpnia 2021 r. W okresie objętym kontrolą, funkcję kierownika jednostki pełnili: <ol style="list-style-type: none">1. Bożena Lublińska-Kasprzak, Prezes od 13 marca 2009 r. do 18 stycznia 2016 r.,2. Dariusz Szewczyk, p.o. Prezesa od 18 stycznia 2016 r. do 31 marca 2016 r.,3. Patrycja Klarecka, Prezes od 1 kwietnia 2016 r. do 23 czerwca 2018 r.,4. Jadwiga Lesisz, p.o. Prezesa od 24 czerwca 2018 r. do 31 października 2018 r.,5. Małgorzata Oleszczuk, p.o. Prezesa od 1 listopada 2018 r. do 20 grudnia 2018 r. oraz Prezes od 21 grudnia 2018 r. do 21 lipca 2021 r.,6. Marcin Czyża, p.o. Prezesa od 22 lipca 2021 r. do 15 sierpnia 2021 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Przygotowanie i realizacja działania 1.2 Programu Operacyjnego Polska Wschodnia, w tym przeprowadzanie naborów wniosków oraz zawieranie umów o dofinansowanie projektów.2. Rozliczanie, monitorowanie oraz kontrola projektów wybranych do dofinansowania realizowanych przez beneficjentów.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2016 r. do dnia zakończenia kontroli, z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym terminem
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Paweł Tolwiński, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/125/2021 z 27 sierpnia 2021 r.2. Wojciech Zambrzycki, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/147/2021 z 2 listopada 2021 r.3. Marcin Kiersnowski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/126/2021 z 27 sierpnia 2021 r. (akta kontroli str. 1-7)

¹ Dalej: „PARP” lub „Agencja”.

² Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm. Ustawa zwana dalej: „ustawą o NIK”.

II. Ocena ogólna kontrolowanej działalności³

OCENA OGÓLNA	<p>W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, PARP prawidłowo wykonywała powierzone jej zadania dotyczące realizacji Programu Operacyjnego Polska Wschodnia 2014–2020⁴ w zakresie I osi priorytetowej, Działanie 1.2 Internacjonalizacja MŚP.</p>
Uzasadnienie oceny ogólnej	<p>Agencja wywiązała się z obowiązku określenia kryteriów wyboru projektów, właściwie przeprowadziła nabory wniosków oraz wyłoniła do dofinansowania projekty, których realizacja wpisywała się w cele POPW dotyczące wzrostu konkurencyjności firm z makroregionu Polski Wschodniej oraz umiędzynarodowienia ich działalności. Z danych zawartych we wnioskach o płatność końcową, oświadczeniach o trwałości oraz z informacji uzyskanych przez NIK od beneficjentów wynika, że w przypadku 114 zakończonych projektów kwota dofinansowania w wysokości 31.811 tys. zł przełożyła się na przychody w kwocie 152.883 tys. zł. ze sprzedaży produktów, towarów i materiałów na eksport do krajów wskazanych jako docelowe w projektach internacjonalizacji, przy czym 71% tych przychodów wygenerowanych zostało przez 10 projektów. Należy zauważyć jednak, że mimo osiągnięcia gotowości do rozpoczęcia sprzedaży produktów na nowych rynkach, części beneficjentów (42 z 114) nie udało się dokonać żadnej sprzedaży na eksport do krajów wskazanych w projektach jako docelowe, a w przypadku kolejnych 29, uzyskane przychody z takiej sprzedaży nie przewyższyły kwoty otrzymanego dofinansowania.</p> <p>PARP prawidłowo zawierała umowy z beneficjentami oraz weryfikowała zgodność realizacji projektów z umowami o ich dofinansowanie, a w procesie rozliczeń i kontroli uwzględniała ocenę uzyskanych efektów mierzonych wskaźnikami informacyjnymi, produktu i rezultatu. Przed zatwierdzeniem wniosków o płatność egzekwowała dostarczenie niezbędnych dokumentów potwierdzających wykonanie zakresu rzeczowego i finansowego, w tym dokumentujących prawidłowe i gospodarne wydatkowanie środków w ramach przekazywanego dofinansowania. PARP wprowadziła również skuteczne narzędzia weryfikacji wnioskodawców (beneficjentów) oraz ekspertów oceniających wnioski, a także terminowo i zgodnie z obowiązującymi przepisami i procedurami rozpatrywała skargi dotyczące oceny wniosków o dofinansowanie.</p> <p>Stwierdzona nieprawidłowość polegała na niesporządzeniu przez Departament Internacjonalizacji Przedsiębiorstw Agencji wymaganego procedurami wewnętrznymi wniosku o przeprowadzenie postępowania administracyjnego w sprawie zwrotu środków wypłaconych w ramach jednego projektu, na dofinansowanie którego umowa została rozwiązana.</p>

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR	1. Przygotowanie i realizacja działania 1.2 POPW, w tym przeprowadzanie naborów wniosków oraz zawieranie umów o dofinansowanie projektów
Opis stanu faktycznego	<p>1.1. Realizacja przez PARP Programu Operacyjnego Polska Wschodnia 2014–2020 w zakresie I osi priorytetowej, tj. Przedsiębiorcza Polska Wschodnia⁵, Działanie 1.2 Internacjonalizacja MŚP, prowadzona była na podstawie Porozumienia⁶ zawartego z Instytucją Zarządzającą (dalej: „IZ”). Na mocy tego dokumentu, Agencji powierzone zostały zadania Instytucji Pośredniczącej POPW w zakresie I i II osi priorytetowej, wśród których znalazły się m.in.:</p>

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

⁴ Dalej: „POPW”.

⁵ Program POPW obejmował cztery osie priorytetowe, tj.: I Przedsiębiorcza Polska Wschodnia, II Nowoczesna Infrastruktura Transportowa, III Ponadregionalna Infrastruktura Kolejowa, IV Pomoc techniczna.

⁶ Porozumienie w sprawie powierzenia realizacji Programu Operacyjnego Polska Wschodnia 2014–2020 w zakresie osi priorytetowych: I Przedsiębiorcza Polska Wschodnia i II Nowoczesna Infrastruktura Transportowa, z dnia 28 kwietnia 2015 r. zawarte pomiędzy Ministrem Infrastruktury i Rozwoju a PARP, zmienione Aneksami Nr 1 z dnia 22 czerwca 2018 r.

- zobowiązanie do stosowania *Wytycznych horyzontalnych* wydanych przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego, na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020⁷ oraz *Wytycznych programowych*, o których mowa w art. 7 ust. 1 tej ustawy,
- opracowanie *Instrukcji wykonawczej* zapewniającej realizację powierzonych zadań,
- zapewnienie prawidłowej realizacji zadań poprzez prowadzenie w stosunku do wnioskodawców i beneficjentów, działań informacyjnych i promocyjnych, kontroli projektów w ramach osi priorytetowych oraz zawieranie umów o dofinansowanie zgodnie z wzorem udostępnionym przez IZ. (akta kontroli str. 1030-1073)

Ponadto zgodnie z postanowieniami Porozumienia, PARP zobowiązana została do realizacji zadań w zakresie:

- programowania, tj. udziału w przygotowaniu zapisów i zmian aktów prawnych związanych z realizacją POPW, przygotowaniu zapisów i zmian w: POPW, Szczegółowym Opisie Osi Priorytetowych, Opisie Funkcji i Procedur POPW, Wytycznych horyzontalnych, wzorach dokumentów niezbędnych do wdrażania POPW,
- opracowania procedur dotyczących wyboru projektów, zarządzania finansowego i kontroli POPW, funkcjonowania systemu monitorowania w celu osiągnięcia wartości docelowych i pośrednich wskaźników realizacji celów POPW,
- sporządzania Roczego Planu Wdrażania dla I i II osi priorytetowej,
- monitorowania przygotowania projektów, wyboru projektów, zawierania umów o dofinansowanie,
- bieżącego monitorowania postępów rzeczowych i finansowych realizacji projektów,
- prowadzenia planowych działań kontrolnych w oparciu o zatwierdzony przez IZ roczny plan kontroli oraz przeprowadzania kontroli doraźnych,
- wykrywania nieprawidłowości, w tym nadużyć finansowych oraz przeciwdziałania ich występowaniu,
- prowadzenia działań informacyjnych i promocyjnych w zakresie osi priorytetowych na podstawie rocznego planu takich działań oraz zgodnie ze *Strategią Komunikacji POPW* i wytycznymi dotyczącymi informacji i promocji Funduszy Europejskich na lata 2014-2020,
- zapewnienia bieżącego wprowadzania danych związanych z zarządzaniem i kontrolą POPW do centralnego systemu teleinformatycznego SL2014⁸.

(akta kontroli str. 1030-1073)

1.2. Przygotowywane przez PARP kryteria wyboru projektów, w poszczególnych konkursach dotyczących działania 1.2 POPW, zatwierdzane były przez Komitet Monitorujący Program Polska Wschodnia⁹. W jego skład wchodził m.in. przedstawiciele: [1] strony rządowej, tj. IZ POPW, ministrów właściwych ds. rozwoju regionalnego, finansów publicznych, gospodarki, rozwoju wsi; [2] strony samorządowej, tj. Instytucji Zarządzającej Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Świętokrzyskiego, Podlaskiego, Warmińsko-Mazurskiego, Podkarpackiego i Lubelskiego; [3] spoza administracji, tj. Polskiej Konfederacji Pracodawców Prywatnych Lewiatan, Business Centre Club, Krajowej Izby Gospodarczej. Pierwsza wersja kryteriów (obowiązująca w dwóch pierwszych konkursach ogłoszonych w 2016 i 2017 roku) została przyjęta na posiedzeniu KM POPW, które odbyło się 28 stycznia 2016 r. Kryteria te określały, że proces wyboru wniosków będzie dwuetapowy, tj.:

- w pierwszym etapie firmy z makroregionu (województw: lubelskiego, podkarpackiego, podlaskiego, świętokrzyskiego i warmińsko-mazurskiego), posiadające co najmniej jeden produkt (wyrób lub usługę), który może być przedmiotem sprzedaży zagranicznej, będą

⁷ Dz. U. z 2020 r. poz. 818, ze zm. Ustawa zwana dalej: „Ustawą wdrożeniową”.

⁸ Aplikacja główna centralnego systemu teleinformatycznego, która służy m.in. do wspierania procesów związanych z obsługą Projektu od dnia zawarcia Umowy. Zwaną dalej: „SL2014”.

⁹ Dalej: „KM POPW”.

mogły starać się o maksymalnie 50,0 tys. zł na usługi doradcze w zakresie opracowania modelu biznesowego dotyczącego internacjonalizacji,

- w drugim etapie, beneficjenci pierwszego etapu, będą mogli ubiegać się o dofinansowanie w kwocie do 500 tys. zł na realizację modelu biznesowego, w tym m.in. na usługi doradcze związane z dostosowaniem produktu do rynków docelowych, udział w zagranicznych targach i wystawach międzynarodowych. (akta kontroli str. 1074-1122)

Przyjęte kryteria podzielone zostały na:

- kryteria formalne, dotyczące m.in. kwestii czy: [1] wnioskodawca prowadzi działalność gospodarczą na terytorium makroregionu Polski Wschodniej; [2] wnioskodawca przed dniem złożenia wniosku zamknął przynajmniej jeden rok obrotowy trwający przynajmniej 12 miesięcy; [3] wnioskodawca osiągnął przychody ze sprzedaży nie mniejsze niż 200 tys. zł przynajmniej w jednym zamkniętym roku obrotowym w okresie trzech lat poprzedzających rok, w którym złożył wniosek o udzielenie wsparcia; [4] wnioskodawca przeprowadził postępowanie ofertowe i dokonał wyboru wykonawcy zgodnie z wymogami określonymi w Regulaminie Konkursu oraz podpisał z nim umowę warunkową,
- kryteria merytoryczne, odnoszące się m.in. do kwestii czy: [1] wnioskodawca posiada w ofercie co najmniej jeden produkt (wyrób lub usługę), który może być przedmiotem sprzedaży zagranicznej; [2] wydatki w ramach projektu są kwalifikowalne, racjonalne i uzasadnione; [3] wybrany wykonawca posiada doświadczenie i potencjał niezbędny do należytego świadczenia usług internacjonalizacji działalności biznesowej, której dotyczy projekt; [4] prognoza finansowa wskazuje na opłacalność projektu. (akta kontroli str. 1074-1122)

Kryteria wyboru projektów w ramach działania 1.2 POPW, zostały zmodyfikowane przez KM POPW 31 stycznia 2017 r. Najistotniejsze zmiany dotyczyły wprowadzenia:

- jednoetapowego procesu wyboru wniosków o dofinansowanie, tj. obowiązku dołączenia do każdego z nich już opracowanego nowego modelu biznesowego dotyczącego internacjonalizacji,
- kryterium odnoszącego się do tego, czy projekt nie dotyczy działań związanych z internacjonalizacją, których przedmiot i kierunek były objęte wsparciem ze środków publicznych,
- kryterium dotyczącego przyjętych wskaźników w odniesieniu do możliwości ich obiektywnego weryfikowania i adekwatności do założeń projektu. (akta kontroli str. 1074-1122)

Powyższe kryteria były zmieniane przez KM POPW 12 grudnia 2017 r. (m.in. poprzez zmianę kryteriów rozstrzygających oraz wymóg spełnienia wszystkich sześciu kryteriów pierwszego etapu oceny) oraz 28 stycznia 2019 r. (m.in. poprzez rozszerzenie katalogu kosztów w projekcie, które mogą zostać objęte dofinansowaniem, a także wprowadzenie możliwości refundowania obecności firmy na branżowych targach sprzed datą złożenia wniosku o dofinansowanie). (akta kontroli str. 1074-1122)

Przyjęte kryteria oceny, wpisywały się w cele POPW¹⁰, poprzez premiowanie projektów dotyczących wzrostu konkurencyjności firm z makroregionu Polski Wschodniej oraz umiędzynarodowienie ich działalności. (akta kontroli str. 1074-1134)

Środki przewidziane na realizację działania 1.2 POPW, pochodziły z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego¹¹ oraz środków prywatnych stanowiących wkład własny podmiotów realizujących projekty. W myśl postanowień Szczegółowego Opisu Osi Priorytetowych Programu Operacyjnego Polska Wschodnia 2014-2020¹², alokacja środków przewidzianych na internacjonalizację wynosiła 139,6 mln EUR, w tym 115,0 mln EUR z EFRR. Zgodnie z aktualną wersją SZOOP, obowiązującą od 13 października 2021 r. środki przeznaczone

¹⁰ Określone w Szczegółowym Opisie Osi Priorytetowych Programu Operacyjnego Polska Wschodnia 2014-2020.

¹¹ Dalej: „EFRR”.

¹² Obowiązującym od 31 marca 2016 r. do 5 lipca 2015 r., zamieszczonym na stronie internetowej: www.polskawschodnia.gov.pl, zwanym dalej: „SZOOP”.

na wsparcie w ramach działania 1.2 wynosiły łącznie 67,1 mln EUR, w tym 55,2 mln EUR stanowiły środki z EFRR. (akta kontroli str. 1135-1148)

Wskaźniki produktu i rezultatu dla działania 1.2 określone zostały w POPW przyjętym 18 grudnia 2014 r., zgodnie z którym jako:

- wskaźnik rezultatu określono wartość przychodów MŚP z Polski Wschodniej ze sprzedaży produktów, towarów i materiałów na eksport (w cenach z 2014 roku), gdzie jako bazowy wskazano 2012 rok i wartość przychodów na poziomie 15.595,0 mln zł., natomiast wartość docelowa tego wskaźnika została określona na poziomie 21.460,0 mln zł i miała być osiągnięta w 2023 roku (dane w tym zakresie miały pochodzić z GUS¹³, a ich pomiar odbywać się raz do roku),
- wskaźniki produktu wskazano: [1] Liczba przedsiębiorstw otrzymujących wsparcie (wartość docelowa do osiągnięcia w 2023 roku - 870), tym liczba przedsiębiorstw otrzymujących dotację (wartość docelowa do osiągnięcia w 2023 roku - 870); [2] Inwestycje prywatne uzupełniające wsparcie publiczne dla przedsiębiorców – dotacje (wartość docelowa do osiągnięcia w 2023 roku – 24,5 mln EUR); [3] Liczba przedsiębiorstw wspartych w zakresie internacjonalizacji działalności (wartość docelowa do osiągnięcia w 2023 roku - 870), jednocześnie założono, że źródłem danych o osiągniętym poziomie poszczególnych wskaźników będzie SL2014, a ich pomiar odbywać się raz do roku. (akta kontroli str. 1123-1134, 1155-1163)

Dla działania 1.2 POPW, nie wprowadzono wskaźników dotyczących realnej wartości sprzedaży produktów lub usług na nowych rynkach (wskazanych jako docelowe) w projektach realizowanych przez beneficjentów (przedsiębiorców). Jak wyjaśnił p.o. Prezesa PARP Zgodnie z opisem zawartym w Szczegółowym Opisie Osi Priorytetowych Programu Operacyjnego Polska Wschodnia 2014-2020: „Celem działania jest zwiększenie aktywności gospodarczej MŚP z makroregionu Polski Wschodniej na rynkach międzynarodowych. Instrument jest działaniem o charakterze doradczym, bazującym na modelu popytowym, mającym wesprzeć przedsiębiorcę w diagnozie jego potencjału w zakresie internacjonalizacji, przygotowaniu przedsiębiorstwa i jego oferty pod kątem eksportu oraz aktywnego poszukiwania partnerów biznesowych w celu wprowadzenia produktów na wybrane rynki zagraniczne. Wsparcie adresowane będzie w szczególności do MŚP inicjujących działalność eksportową na danym rynku”. Jak wynika z powyższego, działanie ukierunkowane jest na wsparcie doradcze dla firm, które potrzebują niezbędnej wiedzy lub dokumentów aby uzyskać gotowość do rozpoczęcia działalności eksportowej na danym rynku. Nie jest to działanie, które w swoich założeniach miało na celu tworzenie lub wsparcie kanałów dystrybucji (nieodzwolona pomoc wywozowa) i promocji produktu lecz instrument doradczy. Końcowym rezultatem projektu ma być uzyskanie wiedzy niezbędnej wnioskodawcy do stworzenia kanałów dystrybucji swoich towarów lub usług, a wsparcie kończy się na przygotowaniu do wdrożenia, nie obejmując samego wdrożenia. Wszelkie koszty, które wskazywałyby na tworzenie kanału dystrybucji były i są traktowane jako koszty niekwalifikowalne. Wskaźniki rezultatu zaplanowane w działaniu 1.2 POPW odnoszą się do bezpośrednich efektów realizowanego projektu, czyli osiągniętych w wyniku realizacji projektu. Zgodnie z założeniami działania 1.2 POPW oczekiwanym rezultatem projektu są:

- Liczba przygotowanych do wdrożenia modeli biznesowych internacjonalizacji;
- Liczba nowych rynków (krajów), na których wnioskodawca osiągnął gotowość do rozpoczęcia sprzedaży produktów;
- Liczba zorganizowanych kanałów dystrybucji, które będą realizowane na rynkach docelowych.

Dodatkowo, w działaniu przewidziano wskaźniki informacyjne, które nie wpływają na ocenę projektów i stosowane są do celów statystycznych. Do wskaźników informacyjnych zaliczony został wskaźnik „Przychody ze sprzedaży produktów na eksport”.

¹³ Główny Urząd Statystyczny.

Reasumując, wskaźnik przychodowy, ze względu na doradczy charakter wsparcia i zakres kosztów kwalifikowalnych niezwiązanych z wdrożeniem lecz jedynie z przygotowaniem do wdrożenia, nie został wskazany jako niezbędny rezultat projektu, którego osiągnięcie w określonej wysokości warunkuje wypłatę dofinansowania. (akta kontroli str. 1385-1412)

Zgodnie z postanowieniami POPW obowiązującego od 8 września 2020 r., docelowe wysokości wskaźników produktu i rezultatu dla działania 1.2 uległy zmianie. I tak:

- wskaźnik rezultatu, tj. wartość przychodów MŚP z Polski Wschodniej ze sprzedaży produktów, towarów i materiałów na eksport, gdzie jako bazowy wskazano 2012 rok i wartość przychodów na poziomie 16.526,0 mln zł., natomiast wartość docelowa tego wskaźnika została określona na poziomie 27.000,0 mln zł (wyższym o 5.540,0 mln zł), przy niezmiennym sposobie jego pomiaru,
- wskaźniki produktu: [1] Liczba przedsiębiorstw otrzymujących wsparcie (wartość docelowa do osiągnięcia w 2023 roku – 530, tj. niższa o 340), w tym liczba przedsiębiorstw otrzymujących dotację (wartość docelowa do osiągnięcia w 2023 roku – 530, tj. niższa o 340); [2] Inwestycje prywatne uzupełniające wsparcie publiczne dla przedsiębiorców – dotacje (wartość docelowa do osiągnięcia w 2023 roku – 16,0 mln EUR, tj. niższa o 8,5 mln EUR); [3] Liczba przedsiębiorstw wspartych w zakresie internacjonalizacji działalności (wartość docelowa do osiągnięcia w 2023 roku – 530, tj. niższa o 340), przy niezmiennym sposobie jego pomiaru.

(akta kontroli str. 1123-1134, 1155-1163)

Jak wyjaśnił p.o. Prezesa PARP, powyższe zmiany dotyczące wskaźnika *Liczba przedsiębiorstw wspartych w zakresie internacjonalizacji działalności*, wynikały m.in. z ustaleń zawartych w dokumencie *Ewaluacja mid-term postępu rzeczowego i systemu realizacji Programu Operacyjnego Polska Wschodnia 2014-2020 dla potrzeb przeglądu śródkresowego, w tym realizacji zapisów ram i rezerwy wykonania z 2019 roku*, w której wskazano propozycje zmniejszenia wartości docelowych w Działaniu 1.2, co zostało uwzględnione w zapisach SZOOP. Ponadto dodał, że *W chwili obecnej nie jest planowana zmiana wskaźników w działaniu 1.2 POPW*. (akta kontroli str. 1386-1413, 1433-1446)

Do 31 sierpnia 2021 r. PARP ogłosiła siedem konkursów, w ramach których prowadzono nabór wniosków o wsparcie przedsiębiorstw w ramach działania 1.2 POPW. Łączna, szacunkowa kwota przewidziana na dofinansowanie w ramach tych konkursów wyniosła około 442,2 mln zł. I tak w konkursie:

- pierwszym¹⁴ prowadzonym w formie dwuetapowej: [1] alokacja środków wyniosła 10 mln zł; [2] złożono 365 wniosków, w których wartość projektów wyniosła 19,1 mln zł, w tym 12,8 mln zł stanowiło dofinansowanie; [3] w wyniku oceny wybrane do dofinansowania zostały 52 wnioski, o łącznej wartości projektów na poziomie 2,2 mln zł, w tym kwota dofinansowania – 1,5 mln zł; [4] podpisano 52 umowy na kwotę dofinansowania 1,5 mln zł, co stanowiło 14,7% alokacji środków w tym konkursie,
- drugim¹⁵ prowadzonym w formie dwuetapowej: [1] alokacja środków wyniosła 30 mln zł; [2] złożono 42 wnioski, w których wartość projektów wyniosła 29,2 mln zł, w tym 17,4 mln zł stanowiło dofinansowanie; [3] w wyniku oceny wybranych do dofinansowania zostało 18 wniosków, o łącznej wartości projektów na poziomie 11,8 mln zł, w tym kwota dofinansowania – 6,8 mln zł; [4] podpisano 18 umów na kwotę dofinansowania 6,8 mln zł, co stanowiło 22,8 % alokacji środków w tym konkursie,
- trzecim¹⁶ prowadzonym w formie jednoetapowej: [1] alokacja środków wyniosła 200 mln zł; [2] złożono 153 wnioski, w których wartość projektów wyniosła 93,3 mln zł, w tym 60,6 mln zł stanowiło dofinansowanie; [3] w wyniku oceny wybranych do dofinansowania zostało 45 wniosków, o łącznej wartości projektów na poziomie 29,8 mln zł, w tym kwota dofinansowania – 17,8 mln zł; [4] podpisano 45 umów na kwotę dofinansowania 17,8 mln zł, co stanowiło 8,9 % alokacji środków w tym konkursie,

¹⁴ Oznaczonym nr POPW.01.02.00-IP.01-00-001/16.

¹⁵ Oznaczonym nr POPW.01.02.00-IP.01-00-001/17.

¹⁶ Oznaczonym nr POPW.01.02.00-IP.01-00-002/17.

- czwartym¹⁷ prowadzonym w formie jednoetapowej: [1] alokacja środków wyniosła 100 mln zł; [2] złożono 133 wnioski, w których wartość projektów wyniosła 79,1 mln zł, w tym 54,4 mln zł stanowiło dofinansowanie; [3] w wyniku oceny wybranych do dofinansowania zostało 89 wniosków, o łącznej wartości projektów na poziomie 54,2 mln zł, w tym kwota dofinansowania – 37,0 mln zł; [4] podpisano 89 umów na kwotę dofinansowania 37,0 mln zł, co stanowiło 37,0 % alokacji środków w tym konkursie,
- piątym¹⁸ prowadzonym w formie jednoetapowej: [1] alokacja środków wyniosła 50 mln zł; [2] złożono 162 wnioski, w których wartość projektów wyniosła 94,3 mln zł, w tym 63,5 mln zł stanowiło dofinansowanie; [3] w wyniku oceny wybranych do dofinansowania zostało 100 wniosków, o łącznej wartości projektów na poziomie 59,5 mln zł, w tym kwota dofinansowania – 41,3 mln zł; [4] podpisano 100 umów na kwotę dofinansowania 41,3 mln zł, co stanowiło 82,6 % alokacji środków w tym konkursie,
- szóstym¹⁹ prowadzonym w formie jednoetapowej: [1] alokacja środków wyniosła 52,2 mln zł; [2] złożono 238 wniosków, w których wartość projektów wyniosła 148,9 mln zł, w tym 100,3 mln zł stanowiło dofinansowanie; [3] w wyniku oceny wybranych do dofinansowania zostało 120 wniosków, o łącznej wartości projektów na poziomie 70,7 mln zł, w tym kwota dofinansowania – 48,0 mln zł; [4] podpisano 120 umów na kwotę dofinansowania 48,0 mln zł, co stanowiło 91,8 % alokacji środków w tym konkursie,
- siódmym²⁰ prowadzonym w formie jednoetapowej: [1] alokacja środków wyniosła 63,1 mln zł; [2] złożono 268 wniosków, w których wartość projektów wyniosła 163,3 mln zł, w tym 111,3 mln zł stanowiło dofinansowanie; [3] w wyniku oceny wybranych do dofinansowania zostało 158 wniosków, o łącznej wartości projektów na poziomie 93,9 mln zł, w tym kwota dofinansowania – 63,3 mln zł; [4] w trakcie kontroli NIK, do końca 2021 r. podpisano 151 umów na kwotę dofinansowania 59,7 mln zł, co stanowiło 94,6% alokacji środków w tym konkursie.
(akta kontroli str. 1149-1150)

Ósmy konkurs²¹ przeprowadzony w trakcie kontroli NIK w formie jednoetapowej ogłoszony został 15 września 2021 r. w ramach którego alokacja środków wyniosła 50,0 mln zł. Do 31 grudnia 2021 r. nie podpisano jeszcze żadnej umowy o dofinansowanie projektu.
(akta kontroli str. 1149-1150)

W wyniku pierwszych sześciu wyżej wymienionych konkursów, w latach 2016-2021 (do 31 sierpnia) podpisano łącznie 424 umowy o dofinansowanie projektów o łącznej wartości 225,2 mln zł, w tym kwota dofinansowania wyniosła 152,5 mln zł. Według stanu na 29 sierpnia 2021 r., kwota zakontraktowana wartości dofinansowania (wartość dofinansowania według podpisanych umów) wynosiła 134,7 mln zł, a kwota certyfikacji wartości wydatków kwalifikowalnych wyniosła 81,9 mln zł, co stanowiło 27% planowanych wydatków kwalifikowalnych określonych w SZOOP dla działania 1.2.²² Natomiast wg. stanu na 28 listopada 2021 r. kwota zakontraktowana wynosiła 169,9 mln zł, a certyfikowane wydatki kwalifikowalne kształtowały się na poziomie 85,9 mln zł (28% alokacji środków wskazanych w SZOOP).
(akta kontroli str. 1149-1154)

Z kolei wg stanu na 13 stycznia 2022 r., przy uwzględnieniu umów rozwiązanych i zawartych aneksów do umów o dofinansowanie opisanych w pkt. 2.1.2 i 2.1.4 wystąpienia pokontrolnego:

- podpisane były 532 umowy o dofinansowanie z 470 przedsiębiorcami o unikalnych numerach NIP przy określonych w POPW wskaźnikach produktu dotyczących liczby przedsiębiorstw otrzymujących wsparcie, liczby przedsiębiorstw otrzymujących dotację oraz liczby przedsiębiorstw wspartych w zakresie internacjonalizacji działalności na poziomie 530 do osiągnięcia w 2023 roku,

¹⁷ Oznaczonym nr POPW.01.02.00-IP.01-00-001/18 oraz POPW.01.02.00-IP.01-00-002/18.

¹⁸ Oznaczonym nr POPW.01.02.00-IP.01-00-001/19.

¹⁹ Oznaczonym nr POPW.01.02.00-IP.01-00-001/20.

²⁰ Oznaczonym nr POPW.01.02.00-IP.01-00-001/21.

²¹ Oznaczonym nr POPW.01.02.00-IP.01-00-002/21.

²² Według obowiązującego SZOOP POPW z 13 października 2021 r. wydatki kwalifikowalne dla działania 1.2. POPW wynoszą 67,1 mln EUR, tj. 307,0 mln zł – przeliczone wg. kursu z 5 sierpnia 2021 r. (1 euro = 4,5782 zł).

- umowna kwota wydatków kwalifikowalnych tych 532 projektów wynosiła 231,0 mln zł (około 52,9 mln EUR²³), w tym kwota dofinansowania 191,7 mln zł (około 43,9 mln EUR), przy założonych w SZOOP POPW wydatkach kwalifikowalnych w wysokości 67,1 mln EUR i dofinansowaniu 55,3 mln EUR,
- zaangażowanie kapitału prywatnego w realizację tych 532 projektów określono na kwotę 92,6 mln zł (około 21,2 mln EUR), przy określonym w POPW wskaźniku dotyczącym inwestycji prywatnych uzupełniających wsparcie publiczne dla przedsiębiorców (datacja) w wysokości 16,0 mln EUR. (akta kontroli str. 1149-1150, 1635-1640)

Poszczególne konkursy w ramach działania 1.2 POPW, ogłaszane były na podstawie harmonogramów naborów wniosków o dofinansowanie w trybie konkursowym dla POPW, publikowanych na stronie IZ²⁴ oraz serwisie internetowym PARP²⁵. W latach 2016-2021 na wyżej wymienionych stronach internetowych opublikowano 18 wersji harmonogramów. Dokumenty te, zawierały m.in.: planowany miesiąc ogłoszenia konkursu, datę rozpoczęcia naboru wniosków, miesiąc zakończenia naboru wniosków, typy projektów mogących uzyskać dofinansowanie, orientacyjną kwotę przeznaczoną na dofinansowanie projektów w ramach danego konkursu oraz nazwę instytucji ogłaszającej konkurs.

(akta kontroli str. 1164-1187)

Zgodnie z ostatnim zamieszczonym harmonogramem naboru wniosków o dofinansowanie w trybie konkursowym dla POPW (wersja nr I z listopada 2021 r.), w 2022 roku przewiduje się przeprowadzenie jednego konkursu dotyczącego naboru wniosków w ramach działania 1.2 POPW w II i III kwartale 2022 r, przy czym wskazano, że jego ogłoszenie będzie uzależnione od dostępności wolnych środków.

(akta kontroli str. 1182-1187)

Poszczególne harmonogramy naboru wniosków o dofinansowanie, opracowane były zgodnie z wewnętrzną procedurą PARP²⁶ obowiązującą od 8 września 2015 r. Dokument ten został opracowany przez PARP i zatwierdzony przez IZ, przy czym w latach 2015-2021, obowiązywały cztery wersje tej procedury (ostatnia z 8 kwietnia 2019 r.). W myśl jej zapisów, to pracownicy departamentu PARP wdrażającego działanie w ramach programu operacyjnego POPW (dalej: „DW”), byli odpowiedzialni za: [1] opracowanie i przekazanie propozycji harmonogramu i jego aktualizacji; [2] bieżące informowanie Departamentu Koordynacji Wdrażania Programów PARP o planowanych działaniach, które mogą skutkować zmianą harmonogramu naboru wniosków. Z kolei pracownicy Departamentu Koordynacji Wdrażania Programów, odpowiadali m.in. za: [1] weryfikację otrzymanych propozycji harmonogramów, ich aktualizacji oraz przekazanych przez DW informacji w zakresie mającym wpływ na harmonogram naboru wniosków; [2] opracowanie propozycji zbiorczego harmonogramu i propozycji jego aktualizacji; [3] przekazanie do Prezesa PARP propozycji zbiorczego harmonogramu i propozycji jego aktualizacji; [4] przygotowanie komunikatu o harmonogramie i jego aktualizacji oraz przekazanie tych materiałów do publikacji.

(akta kontroli str. 1188-1222)

Zmiany zasad określonych w regulaminach poszczególnych konkursów wprowadzane były zgodnie z procedurą wewnętrzną PARP²⁷ zatwierdzoną 25 sierpnia 2015 r. Dokument ten został opracowany przez PARP i zatwierdzony przez IZ, przy czym w latach 2015-2021, obowiązywały cztery wersje tej procedury (ostatnia z 12 grudnia 2019 r.). Wprowadzane w procedurze zmiany wynikały m.in. z konieczności dostosowania jej zapisów do zarządzenia Prezesa PARP nr 17/2017 w sprawie ramowych zasad organizacji naborów wniosków w PARP (zmienionego Zarządzeniem Prezesa PARP nr 25/2018 i nr 41/2019), wejścia w życie nowego regulaminu organizacyjnego PARP oraz nowelizacji ustawy wdrożeniowej. Ponadto jak wyjaśnił Dyrektor Departamentu Internacjonalizacji Przedsiębiorstw PARP: *Począwszy*

²³ Wartość oszacowana wg. średniego kursu euro od 3 października 2016 r. (data zawarcia pierwszej umowy o dofinansowanie) do 31 grudnia 2021 r. (data zawarcia ostatniej umowy o dofinansowanie) wynoszącego 4,3673 zł / 1 EUR.

²⁴ <https://www.polskawschodnia.gov.pl/strony/skorzystaj/harmonogram-naborow-wnioskow/>

²⁵ <https://www.parp.gov.pl/harmonogram-naborow?programs=popw>

²⁶ Procedura PR-PLN-06-POIR/POPW - Sporządzanie i aktualizacja harmonogramu naboru wniosków.

²⁷ Procedura PR-WDR-01-PIOR/POPW - Opracowywanie i publikacja Regulaminu Konkursu oraz ogłoszenia o konkursie.

od roku 2016, PARP we współpracy z IZ POPW starała się wypracować jak najbardziej efektywny i adekwatny do potrzeb przedsiębiorców model wdrażania tego działania. W założeniach, instrument ten dedykowany jest dla przedsiębiorców potrzebujących wsparcia doradczego w zakresie umożliwiającym przygotowanie przedsiębiorstwa i jego produktu do wejścia na nowy rynek. W toku prac nad systemem wdrażania działania 1.2, wspólnie z IZ POPW uznano, że skuteczne wejście na nowe rynki zagraniczne musi zostać poprzedzone analizą potrzeb i możliwości przedsiębiorstwa w tym zakresie oraz wyznaczeniem konkretnych, istotnych działań zapewniających możliwość wejścia z produktem na dany rynek. W konkursie pilotażowym przeprowadzonym w roku 2016 model biznesowy nie miał narzuconej formy, jednakże wyniki wdrażania działania dwuetapowego pokazały konieczność odejścia od tego rozwiązania i zaproponowanie wzorca modelu, narzucającego zakres niezbędnych informacji, który został wprowadzony do dokumentacji aplikacyjnej od roku 2017. Skorygowano również, w związku z mniejszą pracowitością nad modelem, kwotę możliwego dofinansowania przeznaczanego na usługi doradcze w tym zakresie.

(akta kontroli str. 714-725, 1223-1303)

1.3. Regulacje dotyczące sposobu przeprowadzania oceny złożonych wniosków o dofinansowanie określone zostały w procedurze wewnętrznej PARP²⁸, która obowiązywała od 8 września 2015 r. Dokument ten został opracowany przez PARP i zatwierdzony przez IZ, przy czym w latach 2015-2021, obowiązywało osiem wersji tej procedury (ostatnia z 29 czerwca 2020 r.). Wprowadzane w tej procedurze zmiany wynikały m.in. z konieczności: dostosowania jej zapisów do opracowanych systemów wdrażania instrumentów w ramach POPW oraz zasad oceny projektów wynikających z nowelizacji ustawy wdrożeniowej, doprecyzowania zasad oceny zdolności finansowej Wnioskodawcy, wprowadzenia dodatkowych regulacji dotyczących wyznaczenia osoby odpowiedzialnej za przygotowanie umowy oraz wysłanie (elektronicznie) informacji o pozytywnej ocenie projektu, doprecyzowania zapisów w zakresie terminu wysyłania pism informujących o pozytywnej ocenie projektu, dodania list sprawdzających do zweryfikowania prawidłowości wyboru wykonawcy.

(akta kontroli str. 1304-1362)

Zgodnie z ww. procedurą ocena wniosków o dofinansowanie przeprowadzana była:

- w zakresie wymogów formalnych – przez wyznaczonego pracownika DW,
- w zakresie oceny merytorycznej przez Ekspertów (tj. osoby o których mowa w rozdziale 15a ustawy wdrożeniowej), Komisję Oceny Projektów²⁹ lub miała postać Panelu Ekspertów (tj. co najmniej dwóch członków KOP dokonujących wspólnej oceny).

(akta kontroli str. 1304-1362)

Jak wyjaśnił Dyrektor Departamentu Internacjonalizacji Przedsiębiorstw PARP: W wyniku doświadczeń pilotażowego konkursu przeprowadzonego w roku 2016 oraz rekomendacji z raportu końcowego z Ewaluacji systemu wyboru projektów POPW, PARP zgłosiła IZ POPW potrzebę modyfikacji modelu wdrażania tego instrumentu z dwuetapowego na jednoetapowy. W uzasadnieniu wskazano uproszczenie i skrócenie procesu wsparcia internacjonalizacji. Przeprowadzona analiza wskazywała, że tryb dwuetapowy, biorąc pod uwagę doświadczenia pierwszego konkursu, można uznać za nieadekwatny biznesowo. Zważono, że od momentu złożenia wniosku o dofinansowanie na I etap, poprzez jego ocenę (3 m-c), podpisanie umowy (kolejne 1-2 miesiące), opracowanie modelu biznesowego (do 6 m-cy), jego zatwierdzenie (ok. 1 m-c), aż do złożenia wniosku na II etap projektu (trwający do 24 m-cy) i przystąpienia dopiero po tym czasie do zadań prowadzących do przygotowania do wdrożenia modelu (realizacji zadań projektu) będzie upływać przedsiębiorcy około 2 lat, a często znacznie więcej. Strata co najmniej roku w biznesie międzynarodowym może być nie do odrobienia, w tym czasie zidentyfikowana nisza na biznes na nowym rynku może zostać zagospodarowana przez konkurencję, przez co opracowany model biznesowy w pierwszym etapie będzie już nieaktualny. Przy zastosowaniu schematu dwuetapowego w powyżej opisanym kształcie, wypracowane w ramach pierwszego etapu modele biznesowe mogą stanowić ograniczenie w modyfikowaniu działań i rynkowych celów biznesowych, które okazałyby się niezbędne

²⁸ Procedura PR-WDR-03-PIOR/POPW - Ocena wniosku o dofinansowanie projektu.

²⁹ Komisja, o której mowa w art. 44 Ustawy wdrożeniowej oraz Wytycznych horyzontalnych. Komisja zwana dalej „KOP”.

do uwzględnienia w toku realizacji drugiego etapu, np. na skutek gospodarczo-politycznych zmian na świecie lub na danych rynkach zagranicznych. W tej sytuacji ustalono, że zastosowane powinno zostać bardziej elastyczne podejście, dzięki któremu przygotowywany do wdrożenia model biznesowy może być w toku realizacji projektu stosownie aktualizowany do momentu osiągnięcia jego finalnej wersji na koniec realizacji działań. W zaproponowanym nowym trybie udzielania wsparcia wnioskodawca mógłby jednocześnie ubiegać się o dofinansowanie zarówno opracowania, jak i przygotowania do wdrożenia (w tym jego bieżącej aktualizacji) nowego modelu biznesowego internacjonalizacji.” (akta kontroli str. 714-725)

Poza zmianami dotyczącymi przejścia z dwuetapowego na jednoetapowy model naborów wniosków o dofinansowanie, PARP wprowadzała w poszczególnych konkursach zmiany dotyczące m.in.:

- rezygnacji z konieczności załączania przez wnioskodawców (na etapie składania wniosku) formularzy zawierających informacje niezbędne do udzielenia pomocy publicznej lub pomocy *de minimis* – dokumenty te wymagane są na etapie zawierania umowy,
- rezygnacji z konieczności prowadzenia korespondencji w trybie określonym w ustawie z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego³⁰ w przypadku wzywania do uzupełnienia braków formalnych i poprawy oczywistych omyłek w trybie art. 43 Ustawy wdrożeniowej, znacząco wydłużającej proces oceny wniosków o dofinansowanie – nastąpiło przejście na formę elektroniczną,
- wydłużenia terminu naboru wniosków o dofinansowanie (w ramach II etapu dwuetapowego modelu naboru) mającego na względzie zapewnienie możliwości złożenia poprawionego projektu w przypadku otrzymania negatywnej oceny,
- wzorów umów o dofinansowanie w zakresie postanowień dotyczących sposobu rozliczania wydatków w ramach realizowanego projektu, które udokumentowane zostały fakturami wystawionymi w walucie obcej,
- zwiększenia poziomu dofinansowania do 800 tys. zł i intensywności wsparcia do 85% oraz wprowadzenia możliwości zakupu oprogramowania niezbędnego do automatyzacji procesów biznesowych w związku z przygotowaniem do internacjonalizacji działalności,
- rozszerzenia katalogu kosztów kwalifikowalnych o możliwość nabycia środków trwałych z wyłączeniem nieruchomości w związku z przygotowaniem do internacjonalizacji. (akta kontroli str. 1363-1365)

Ponadto p.o. Prezesa PARP wyjaśnił m.in., że „Zasadniczo, wszelkie zmiany wprowadzane w kolejnych konkursach 1.2 POPW wynikały ze zmian w przepisach prawa, tj. w szczególności zmian w ustawie wdrożeniowej i w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 13 lipca 2015 r. w sprawie udzielania przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości pomocy finansowej w ramach osi I Przedsiębiorcza Polska Wschodnia Programu Operacyjnego Polska Wschodnia 2014-2020³¹, jak również wynikały z analizy danych i doświadczeń z poprzednich konkursów oraz problemów zgłaszanych przez przedsiębiorców”. (akta kontroli str. 1413-1432)

Przyjęta metodyka oceny i kryteria wyboru projektów w poszczególnych konkursach dotyczących działania 1.2 POPW, szerzej opisane w pkt 1.2 niniejszego wystąpienia pokontrolnego, zatwierdzone zostały uchwałami KM POPW³². Posiadały one:

- w przypadku konkursów dwuetapowych oraz jednoetapowego ogłoszonego w 2017 roku: [1] kryteria formalne, których ocena polegała na wskazaniu czy jest ono spełnione czy też nie (sposób oceny TAK/NIE), przy czym spełnianie każdego z nich było obligatoryjne;

³⁰ Dz. U. z 2021 r. poz. 735, ze zm. Ustawa zwana dalej: „Kpa”.

³¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 126, ze zm.

³² Uchwałą nr 19/2016 KM POPW z dnia 28 stycznia 2016 r. w sprawie zatwierdzenia metodyki i kryteriów wyboru projektów dla działania 1.2 Internacjonalizacja MŚP, uchwałą nr 24/2017 KM POPW z 31 stycznia 2017 r. w sprawie zatwierdzenia metodyki i kryteriów wyboru projektów dla działania 1.2 Internacjonalizacja MŚP (działanie jednoetapowe), uchwałą 36/2017 KM POPW z 12 grudnia 2017 r. w sprawie zmiany metodyki i kryteriów wyboru projektów dla działania 1.2 Internacjonalizacja MŚP oraz uchwałą nr 51/2019 KM POPW z 28 stycznia 2019 r. w sprawie zmiany metodyki i kryteriów wyboru projektów dla działania 1.2 Internacjonalizacja MŚP.

- [2] kryteria merytoryczne, których ocena polegała na przyznaniu w danym kryterium określonej wartości ze wskazanej skali punktowej (rozpiętość poszczególnych skal wynosiła od 0 - 1 pkt do 0 - 4 pkt w zależności od kryterium) oraz minimalną liczbę punktów jaką musi uzyskać projekt w danym kryterium aby nie zostać odrzucony; [3] kryterium rozstrzygające odnoszące się do wskaźnika przedsiębiorczości w powiecie, gdzie siedzibę ma podmiot składający projekt,
- w przypadku konkursów jednoetapowych realizowanych od 2018 roku: [1] nie wprowadzono podziału na kryteria formalne i merytoryczne; [2] dla każdego z kryteriów określono punktową skalę ocen oraz minimalną liczbę punktów jaką musi uzyskać projekt w danym kryterium, aby nie zostać odrzucony; [3] kryteria rozstrzygające odnoszące się do przychodów i rodzaju działalności podmiotu składającego wniosek o dofinansowanie oraz zgodności projektu z zasadami horyzontalnymi wymienionymi w art. 7 i 8 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013³³,
 - szczegółowy opis poszczególnych kryteriów oraz metodologii przyznawania ocen w ramach każdego z nich, w tym wskazania ewentualnej możliwości dokonania uzupełnień i poprawy wniosku o dofinansowanie w ramach danego kryterium,
 - wskazaną dla poszczególnych kryteriów, minimalną liczbę punktów, jakie musi uzyskać aby mógł zostać rekomendowany do dofinansowania. (akta kontroli str. 1074-1110)

Ponadto w ramach jednego z kryteriów oceny wniosków o dofinansowanie *Wnioskodawca posiada w ofercie co najmniej jeden produkt (wyrób lub usługę), który ma potencjał sprzedażowy na nowym rynku zagranicznym*, oceniano czy zaprezentowano dotychczasową aktywność wnioskodawcy na wskazanych rynkach docelowych i dostępne informacje potwierdzają, że wsparcie wprowadzenia produktu na te rynki nie będzie wypełniało przesłanek wykluczonej pomocy wywozowej, tj. podmiot prowadził sprzedaż lub działał już wcześniej na rynku wskazanym jako docelowy w projekcie internacjonalizacji. Dodatkowo p.o. Prezesa PARP wyjaśnił, że *„Weryfikacja produktów odbywa się w ramach kryterium pn. „Wnioskodawca posiada w ofercie co najmniej jeden produkt (wyrób lub usługę), który ma potencjał sprzedażowy na nowym rynku zagranicznym”. Ocenie podlegają wszystkie produkty (wyroby lub usługi) wskazane we wniosku o dofinansowanie, jako produkty przeznaczone do internacjonalizacji. Produkty wskazane przez wnioskodawcę muszą spełnić wszystkie przesłanki opisane w tym kryterium, w tym m.in. czy zaprezentowano dotychczasową aktywność wnioskodawcy na rynkach docelowych wskazanych we wniosku o dofinansowanie, a dostępne informacje potwierdzają, że wsparcie wprowadzenia produktu na te rynki nie będzie wypełniało przesłanek wykluczonej pomocy wywozowej. Ocena przeprowadzana jest w oparciu o deklarację wnioskodawcy zawartą w części II wniosku o dofinansowanie w polu „Rynki (kraje), na których Wnioskodawca prowadzi lub prowadzi sprzedaż produktu” oraz informacje zawarte w załączniku do wniosku o dofinansowanie pt. Model biznesowy związany z internacjonalizacją działalności w szczególności w częściach A2 i B2. Ponadto, w przypadku, gdy informacje zawarte we wniosku o dofinansowanie i Modelu biznesowym są niewystarczające lub niejednoznaczne, oceniający mogą wzywać wnioskodawcę do przedstawienia dodatkowych wyjaśnień lub uzupełnienia wniosku o dofinansowanie lub Modelu biznesowego”.* (akta kontroli str. 1074-1110, 1413-1419)

Wszystkie wnioski o dofinansowanie złożone w ramach poszczególnych konkursów, również te składane przez podmioty które ubiegały się o wsparcie po raz kolejny, oceniane były na podstawie tych samych kryteriów. W PARP nie wprowadzano dodatkowych kryteriów do oceny wniosków przesyłanych przez wnioskodawców ponownie ubiegających się o dofinansowanie. Jak wyjaśnił p.o. Prezesa PARP: *Zgodnie z art. 37 ust. 1 ustawy wdrożeniowej, właściwa instytucja przeprowadza wybór projektów do dofinansowania w sposób przejrzysty, rzetelny i bezstronny oraz zapewnia wnioskodawcom równy dostęp*

³³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013, str. 320, ze. zm.).

do informacji o warunkach i sposobie wyboru projektów do dofinansowania. Analiza przepisów dotyczących realizacji konkursu wskazuje, że przedmiotem oceny są projekty złożone w danym konkursie (art. 39 ust. 1 i 2, art. 44 ust. 1). Ustawodawca w żaden sposób nie związał oceny projektu złożonego w danym konkursie z oceną takiego samego, czy podobnego projektu złożonego w poprzednim konkursie/rundzie i ocenionego negatywnie. Ustawa wdrożeniowa nie zawiera bowiem w tym zakresie żadnych regulacji, co potwierdził wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 października 2018 r., sygn. akt I GSK 2969/18. W tym kontekście konieczne byłoby potwierdzenie tożsamości projektów, co nie jest jednoznaczne i nie wynika z jasno określonych kryteriów. W kolejnym konkursie/ rundzie, nawet w przypadku tego samego wnioskodawcy, możemy mieć do czynienia z innym modelem biznesowym, innym rynkiem, inną sytuacją gospodarczą, co ma odzwierciedlenie w składanym wniosku o dofinansowanie. Dlatego ocena wniosku o dofinansowanie każdorazowo dokonywana jest w oparciu o kryteria wyboru projektów, informacje zawarte we wniosku o dofinansowanie, informacje lub dokumenty dodatkowe (dotyczące tego projektu).
(akta kontroli str. 1074-1110, 1413-1420)

W ramach oceny wniosków weryfikowano również, czy wnioskodawca nie uzyskał dofinansowania na realizację tego samego modelu biznesowego internacjonalizacji z innych źródeł. Wykorzystywano do tego celu funkcjonalności Lokalnego Systemu Informatycznego (LSI1420), w tym dane o innych naborach, w których uczestniczył podmiot ubiegający się o dofinansowanie. Ponadto jak wyjaśnił p.o. Prezesa PARP: W ramach kryterium „Projekt nie dotyczy działań internacjonalizacji, których przedmiot i kierunek był objęty wsparciem ze środków publicznych”, na podstawie danych zawartych w części XI wniosku o dofinansowanie pn. „Otrzymana pomoc oraz powiązanie projektu” oraz danych zawartych w części A1 Modelu biznesowego badane jest, czy informacje w nich zawarte nie wskazują na finansowanie tego samego rynku docelowego, którego dotyczy projekt w odniesieniu do któregośkolwiek z produktów wskazanych do internacjonalizacji. Wnioskodawca we wniosku o dofinansowanie deklaruje, czy otrzymał już pomoc de minimis lub pomoc publiczną na te same wydatki kwalifikowalne związane z projektem, którego dotyczy aktualnie oceniany wniosek. W ramach funkcjonującego w PARP systemu informatycznego dedykowanego obsłudze procesu naboru i oceny wniosków o dofinansowanie, możliwe jest zweryfikowanie czy wnioskodawca złożył inne wnioski w ramach konkursów organizowanych przez PARP, jaki jest ich status, jak również, czy zakres działań w złożonych lub realizowanych projektach dotyczy działań internacjonalizacji oraz jakich dotyczy produktów i rynków.
(akta kontroli str. 1413-1420)

Powołanie KOP oraz zmiany jej składu osobowego następowały w drodze decyzji Prezesa PARP. Decyzjami Prezesa PARP ustanawiano również stawki wynagrodzenia ekspertów dokonujących oceny merytorycznej wniosków o dofinansowanie projektów w ramach działania 1.2 POPW. W skład KOP wchodził pracownicy PARP oraz eksperci zewnętrzni. Jak wyjaśnił p.o. Prezesa PARP mechanizmy wykluczenia osób oceniających wnioski o dofinansowanie są wspierane przez system LSI1420, który nie daje możliwości zlecenia oceny członkom, którzy nie złożyli oświadczenia o bezstronności. Ponadto dodał, że Kryteria wykluczenia członków oceniających wnioski o dofinansowanie stanowią treść niniejszego oświadczenia, w szczególności członek oceniający potwierdza, że:

a) nie zachodzi żadna z okoliczności, o których mowa w art. 24 § 1 i 2 Kpa, powodujących wyłączenie z udziału w wyborze wymienionych w załączeniu do oświadczenia projektów do dofinansowania (w szczególności nie jest wnioskodawcą i nie pozostaje w relacji z wnioskodawcą),

b) nie brał udziału w przygotowaniu wniosków o dofinansowanie we własnym imieniu, ani nie pozostaje w relacjach z osobami, które takie wnioski przygotowywały,

c) nie uczestniczył w procesie przygotowania wniosku na zasadach komercyjnych, ani nie pozostaje w relacjach z podmiotami, które takie wnioski przygotowywały”.

(akta kontroli str. 1366-1377. 1413-1432)

Analiza sposobu oceny losowo wybranych 70 (z 1361) wniosków o dofinansowanie złożonych przez podmioty w ramach konkursów ogłaszanych w latach 2016-2021 w wykazała m.in., że:

- wszystkie wnioski oceniane były zgodnie z postanowieniami regulaminów konkursów oraz metodyką i kryteriami przyjętymi przez KM POPW,
- do uzupełnienia wniosku wezwanych zostało 32 podmiotów (na etapie oceny formalnej) oraz 48 z (58) podmiotów na etapie oceny merytorycznej,
- główną przyczyną odrzucenia wniosków na etapie oceny formalnej było nieudzielenie lub udzielenie nieterminowej odpowiedzi na wezwanie do założenia wyjaśnień oraz wprowadzenie niedopuszczalnych zmian we wniosku, które wykraczały poza wezwanie do uzupełniania,
- 58 (z 70) wniosków zostało zakwalifikowane do oceny merytorycznej, 12 natomiast nie spełniło wymaganych kryteriów na etapie oceny formalnej i nie zostało skierowane do oceny merytorycznej,
- w pięciu przypadkach (dotyczących konkursu prowadzonego w 2016 roku³⁴) ocena merytoryczna przeprowadzana była przez czteroosobowy Panel Ekspertów, w pozostałych 53 przypadkach ocena dokonywana była przez dwóch członków KOP,
- w 48 (z 58) przypadkach na etapie oceny formalnej wzywano wnioskodawcę do złożenia wyjaśnień lub uzupełnienia wniosku,
- 26 wniosków o dofinansowanie o łącznej wnioskowanej kwocie wsparcia na poziomie 10,5 mln zł, na etapie oceny merytorycznej nie zostało rekomendowanych do dofinansowania, ze względu m.in. na: niespełnianie (w wyniku oceny KOP) określonego w regulaminie konkursu, obligatoryjnego kryterium wyboru projektów „Wydatki w ramach projektu są kwalifikowalne, racjonalne i uzasadnione”, z uwagi na wyższą niż dopuszczalny limit, wartość kosztów kwalifikowalnych projektu, nieudzielenie lub udzielenie niepełnych wyjaśnień przez wnioskodawcę oraz wykazanie we wniosku produktu (lub usługi), które nie mają potencjału sprzedażowego na nowym rynku zagranicznym,
- w wyniku przeprowadzenia oceny merytorycznej do dofinansowania rekomendowane zostały 32 wnioski o dofinansowanie, o łącznej przyznanej kwocie wsparcia na poziomie 11,8 mln zł., spośród których cztery zostały wycofane przez wnioskodawców, a z pozostałymi 28 wnioskodawcami podpisano umowy o dofinansowanie,
- w przypadku czterech wniosków rekomendowanych do dofinansowania, na etapie oceny merytorycznej KOP dokonała (za zgodą wnioskodawcy) korekty wnioskowanej kwoty dofinansowania: [1] o 2,4 tys. zł³⁵, co wynikało z przekroczenia przez wnioskodawcę określonego na poziomie 100 tys. zł, dopuszczalnego maksymalnego limitu dofinansowania dla wydatków na zakup wartości niematerialnych i prawnych związanych z zakupem oprogramowania; [2] o 57,5 tys. zł³⁶, co wynikało z pomniejszenia kosztów kwalifikowalnych o określone we wniosku o dofinansowanie wydatki na: zakup usług doradczych, analizę stanu legislacji oraz projekt stoiska targowego, które zgodnie z § 5 ust. 4 pkt 2 regulaminu konkursu³⁷ nie stanowiły wydatków kwalifikowalnych; [3] o 84,0 tys. zł³⁸, co wynikało z uznania za niekwalifikowalne wydatków na zadanie pod nazwą *zintegrowany wywiad gospodarczy na terenie Francji, Hiszpanii oraz Włoch*; [4] o 61,0 tys. zł³⁹, co wynikało z uznania za niekwalifikowalne wydatków na: stworzenie strony internetowej, usługi doradcze w zakresie wyszukiwania, selekcji, a następnie nawiązania kontaktów z partnerami zagranicznymi, przygotowania produktu do potrzeb rynku docelowego oraz kanałów dystrybucji i obsługi otoczenia formalno-prawnego,

³⁴ Konkurs nr POPW.01.02.00-06-0048/16-00.

³⁵ Dotyczy wniosku nr: POPW.01.02.00-18-0018/18-00.

³⁶ Dotyczy wniosku nr: POPW.01.02.00-06-0026/17-00.

³⁷ Konkurs nr POPW.01.02.00-IP.01-00-002/17.

³⁸ Dotyczy wniosku nr: POPW.01.02.00-18-0034/17-00.

³⁹ Dotyczy wniosku nr: POPW.01.02.00-18-0020/19.

- 11 wnioskodawców, których wnioski o dofinansowanie zostały odrzucone na etapie oceny formalnej konkursu, złożyło (w jednym z kolejnych konkursów) skorygowane wnioski o dofinansowanie, które po ponownej ocenie KOP zostały rekomendowane do dofinansowania. (akta kontroli str. 1378-1384, 1541-1634 CD plik 6)

1.4. PARP dysponowała mechanizmami umożliwiającymi weryfikację powiązań osobowych i kapitałowych, zarówno między wnioskodawcą (beneficjentem), a podmiotami wchodzącymi w skład konsorcjum lub powiązań kooperacyjnych między wnioskodawcą (beneficjentem), a podmiotami, które wykonały na ich rzecz usługę lub dostarczyły towar. Korzystała w tym zakresie z portalu Polskiej Wywiadowni Gospodarczej⁴⁰, na którym można weryfikować takie powiązania. Jak wyjaśnił Dyrektor Departamentu Internacjonalizacji Przedsiębiorstw, *mechanizm ten wykorzystywany był na bieżąco od 2017 r. Dodał, że uzyskane informacje o tym, czy wnioskodawca jest samodzielny czy powiązany z innymi podmiotami – nie są ewidencjonowane w systemach informatycznych PARP i nie są sprawozdawane. Znajdują się w dokumentacji każdej sprawy. Z kolei na etapie realizacji projektu, powiązania kapitałowe lub osobowe badane były w każdym przypadku, w zależności od rodzaju i trybu konkretnego, udzielonego zamówienia. W przypadku ujawnienia powiązań osobowych lub kapitałowych, wnioskodawca był wzywany do poprawy oświadczenia o swoim statusie MŚP.*

(akta kontroli str. 714-781)

Jednocześnie PARP dysponowała mechanizmami (trybem postępowania), które dotyczyło sprawdzania powiązań osobowych pomiędzy wnioskodawcą (beneficjentem), a osobami dokonującymi ocen wniosków o dofinansowanie oraz osobami dokonującymi ocen wniosków o dofinansowanie i firmami doradczymi przygotowującymi wnioski beneficjentów. Proces ten przebiegał wieloetapowo:

- Przy nawiązaniu współpracy z ekspertem, w ramach wniosku o umieszczenie w wykazie kandydatów na ekspertów, składali oni oświadczenie m.in. o [1] braku relacji między nimi a podmiotami przygotowującymi wnioski o dofinansowanie oraz [2] zobowiązanie do niepodejmowania jakiegokolwiek działalności zarobkowej związanej z realizacją projektu będącego przedmiotem ocenianego wniosku. Jednocześnie zbieżne zasady, dotyczące zobowiązania o niepodejmowaniu podobnej działalności zarobkowej, dotyczyły pozostałych pracowników PARP, w tym oceniających wnioski.
- Przy powołaniu do Komisji Oceny Projektów – zarówno ekspert jak i pracownik PARP – przed rozpoczęciem oceny wniosków o dofinansowanie, składali oświadczenia o bezstronności, w których potwierdzali m.in., że nie uczestniczyli w procesie przygotowania wniosku na zasadach komercyjnych, nie brali udziału w przygotowaniu wniosków o dofinansowanie we własnym imieniu, ani nie pozostawali w relacjach z osobami, które wniosek przygotowały oraz, że nie zachodzi żadna okoliczność powodująca wyłączenie z udziału w wyborze (w szczególności nie byli wnioskodawcą i nie pozostawali w relacjach z wnioskodawcą)⁴¹. Niezłożenie oświadczenia uniemożliwiało udostępnienie wniosku o dofinansowanie do oceny. W przypadku zaistnienia okoliczności mogących budzić uzasadnione wątpliwości co do bezstronności eksperta, był on zobowiązany do niezwłocznego poinformowania Przewodniczącego KOP o tym fakcie.
- W dniu 23 czerwca 2021 r. weszła w życie procedura wewnętrzna PARP⁴², która według wyjaśnień Dyrektora Departamentu Internacjonalizacji Przedsiębiorstw, była stosowana od konkursu nr 8 (2/2021). Według jej zapisów, przy przydzieleniu ekspertowi konkretnego wniosku o dofinansowanie celem jego oceny weryfikowana będzie bezstronność danego eksperta, wyznaczonego do oceny konkretnego wniosku o dofinansowanie. W tym przypadku PARP korzystać będzie z portalu Polskiej Wywiadowni Gospodarczej (powiązania PESEL eksperta i NIP przedsiębiorcy). Dodatkowym elementem weryfikującym będzie sprawdzenie eksperta w bazie IMS Signals⁴³.

⁴⁰ www.pwg.info.pl

⁴¹ Okoliczność, o której mowa w art. 24 § 1 i 2 Kpa.

⁴² Procedura PR-WDR-17-POIR/POPW - Weryfikacja oświadczeń o bezstronności ekspertów.

⁴³ Elektroniczny system informatyczny utworzony przez Komisję Europejską w celu umożliwienia państwom członkowskim wywiązywania się z obowiązku informowania o nieprawidłowościach.

- Po zakończeniu oceny wniosków o dofinansowanie ekspert zobowiązany był do niepodjęcia współpracy z wnioskodawcą (beneficjentem) i jego firmą doradczą, którego wniosek o dofinansowanie opiniował w ramach przydzielonych zadań. Składał również oświadczenie o niepodjęciu współpracy w ciągu 12 miesięcy od dnia publikacji na stronie internetowej PARP listy wniosków, w których ocenę zaangażowany był ekspert i które uzyskały dofinansowanie w konkursie, w ramach którego wnioski podlegały ocenie lub opiniowaniu. Niezłożenie oświadczenia skutkowało wypowiedzeniem umowy ekspertowi. Według danych PARP, do tej pory trzykrotnie pozyskiwała ona oświadczenia o niepodjęciu współpracy po zakończeniu oceny wniosków od ekspertów. Dotyczyły one okresów: od 1 czerwca 2017 r. do 31 maja 2018 r., od 1 czerwca do 31 grudnia 2018 r. i od 1 stycznia do 31 grudnia 2019 r. Za okres od 1 czerwca 2017 r. do 31 maja 2018 r. zostały złożone wszystkie wymagane oświadczenia. W przypadku okresu od 1 czerwca do 31 grudnia 2018 r. nie złożono jednego oświadczenia, a za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2019 r. nie złożono dwóch oświadczeń. Jeden z ekspertów nie złożył dwóch oświadczeń (za okres od 1 czerwca do 31 grudnia 2018 r. oraz za okres 1 stycznia do 31 grudnia 2019 r.). Wynikało to z faktu przedłużenia terminu na dostarczenie oświadczenia za okres od 1 czerwca do 31 grudnia 2018 r. z uwagi na wystąpienie pandemii COVID-19. W przypadku drugiego oświadczenia tego eksperta PARP wielokrotnie kierowała korespondencję w sprawie złożenia oświadczenia, która nie była odbierana i do dnia przedstawienia informacji przez PARP, sprawa nie była zakończona. Przyczyną niezłożenia drugiego z brakujących oświadczeń za 2019 r. była śmierć eksperta.

(akta kontroli str. 714-828)

1.5. PARP otrzymała 190 protestów od negatywnych ocen wniosków. W zależności od poszczególnych konkursów, ich skala była różna. Najwięcej protestów wpłynęło do pierwszego naboru, zorganizowanego w 2016 roku i było to 114 protestów, czyli do 38,9% wniosków ocenionych negatywnie. Z kolei do pierwszego naboru w 2018 roku nie złożono protestów⁴⁴. Wśród 190 złożonych protestów uwzględnione zostały 23 (12,1%), kolejne 160 (84,2%) nie uwzględniono, a siedem (3,7%) pozostawiono bez rozpoznania z powodów formalnych⁴⁵. Dziewięciu (4,7%) wnioskodawców skierowało skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na nieuwzględnienie protestu. W jednym przypadku sąd rozstrzygnął na korzyść skarżącego, rozstrzygnięcie zostało podtrzymane przez Naczelny Sąd Administracyjny.

(akta kontroli str. 879-890)

Mediana czasu rozpatrywania protestów wyniosła 19 dni (średnia 20 dni)⁴⁶. Terminy rozpatrzenia protestu wynikały z art. 57 ustawy wdrożeniowej. W okresie objętym kontrolą od 1 stycznia 2016 r. do 1 września 2017 r. było to 30 dni (lub 60 w przypadku potrzeby skorzystania z pomocy ekspertów), a od 2 września 2017 r. termin skrócono do 21 dni (lub 45 gdy niezbędna była pomoc ekspertów). W okresie epidemii COVID-19 na mocy art. 18 ust. 1 pkt 2 ustawy dnia 3 kwietnia 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach wspierających realizację programów operacyjnych w związku z wystąpieniem COVID-19⁴⁷, PARP uzyskała dodatkowe 30 dni na rozpatrzenie protestu.

(akta kontroli str. 879-890)

⁴⁴ Z analizy wykluczono edycję z roku 2021 z uwagi na otwarty termin wpływania protestów.

⁴⁵ Wpływ wniosku po terminie, podpisany przez osobę nieuprawnioną itp.

⁴⁶ Dane dotyczą naborów od 2017 r. Dane za rok 2016 nie były ewidencjonowane w systemie Informatycznym.

⁴⁷ Dz. U. z 2021 r. poz. 986.

Sposób rozpatrywania protestów regulowała procedura wewnętrzna PARP⁴⁸ z 8 września 2015 r. ze zmianami⁴⁹. Opisowała przebieg procesu, poszczególne jego etapy i podejmowane działania osób uczestniczących w rozpatrzeniu protestu. Szczegółowej analizie poddano próbę 10 protestów, wybranych celowo, w których najdłuższy był termin między otrzymaniem przez PARP protestu, a jego rozstrzygnięciem. Podczas oceny wniosków, indywidualnej ocenie podlegało kilka lub kilkanaście czynników. Najczęstszymi przyczynami składania protestów w badanej próbie było:

- zakwestionowanie zaplanowanych wydatków, ich kwalifikowalności, racjonalności i odpowiedniego uzasadnienia do ich poniesienia (w dziewięciu analizowanych),
- podważenie potencjału produktu lub usługi wnioskodawcy, oceniono, że sprzedaż na rynku, na który chcą wejść wnioskodawcy może potencjalnie się nie powieść (w czterech analizowanych),
- podważenie koncepcji modelu biznesowego wnioskodawcy, gdzie nie opisano m.in. kluczowych partnerów, kluczowych działań w projekcie, kanałów dystrybucji (również w czterech).

Analizą NIK objęto sferę formalną. Nie stwierdzono odstępstw od ww. procedury. Zgodnie z art. 60 ustawy wdrożeniowej rozpatrujący protest nie brali udziału w pierwotnej ocenie. W zbadanej próbie 10 spraw nie stwierdzono też przekroczenia ustawowego terminu rozpatrzenia protestu, chociaż w jednym przypadku procedura ta trwała 64 dni. Jednakże PARP informowała o konieczności jej przedłużenia z uwagi na trwający okres epidemii i/lub składający protest był wzywany do uzupełnienia braków formalnych lub poprawienia wniosku, co wpływało na datę rozpatrzenia. (akta kontroli str. 879-907, 1541-1634 CD plik 5)

PARP podejmowała działania *ex post* prowadzące do systematycznego ograniczania ilości błędów w ocenie wniosków o dofinansowanie, skutkujących następnie uznawaniem protestów za zasadne. W tym celu po każdym konkursie weryfikowane były główne powody odrzucania wniosków oraz przyczyny uznawania protestów za zasadne. Informacja o popełnionych błędach w ocenie, przekazywana była ekspertom (również w ramach prowadzonych szkoleń), którzy oceniać mieli projekty w kolejnych naborach. W 2020 roku opracowany został przewodnik po kryteriach oceny, zawierający aspekty techniczne, zagadnienia merytoryczne odnoszące się do każdego z kryteriów i szczegółowe opisy odnoszące się do składowych każdego kryterium, które powinny być brane pod uwagę. Przewodnik ten stanowi instrukcję dla oceniających, aby jednolicie zrozumieć opisy kryteriów uchwalonych przez KM POPW. Analizowano również skalę protestów i ich zasadność w stosunku do liczby złożonych ogółem w danym konkursie. Zdaniem Dyrektora Departamentu Internacjonalizacji Przedsiębiorstw w działaniu 1.2. POPW statystyki dotyczące wniesionych protestów *nie budzą szczególnych obaw co do jakości przeprowadzonej oceny*. Dyrektor Departamentu Internacjonalizacji Przedsiębiorstw wskazał jednocześnie, że PARP *nie ma tytułu do informowania eksperta o fakcie wniesienia protestu, wyniku jego rozstrzygnięcia i powodach, które o tym zdecydowały*. Dodał, że *na przestrzeni lat wdrażania działania 1.2. praktycznie nie wystąpiły skargi sądowe, co jego zdaniem uzasadnia wniosek o bardzo rzetelnym prowadzeniu procesu odwoławczego i klarowności rozstrzygnięć, jakie podjęto*. (akta kontroli str. 714-774)

Zdaniem Dyrektora Departamentu Internacjonalizacji Przedsiębiorstw, na przestrzeni lat nie zostały zidentyfikowane bariery w sprawnym i terminowym rozpatrywaniu protestów. Wskazał jednocześnie na stan epidemii, który spowodował problemy u wnioskodawców i w związku z tym w naborze prowadzonym w 2020 r. PARP wprowadziła zmiany w regulaminie konkursu dotyczące: [1] możliwości zawnioskowania o przedłużenie terminu na wniesienie protestu, jego uzupełnienie lub poprawienie oczywistych omyłek, [2] korzystania z korespondencji e-mailowej w przypadku wnioskowania o przedłużenie terminu na wniesienie protestu, jego uzupełnienie lub poprawienie, [3] możliwości wniesienia protestu w formie elektronicznej. (akta kontroli str. 714-725)

⁴⁸ Procedura PR-WDR-04-POIR/POPW - Postępowanie odwoławcze.

⁴⁹ Zmian do procedury dokonywano 4 lipca 2016 r., 16 maja 2017 r., 19 maja 2017 r., 9 stycznia 2018 r., 4 grudnia 2018 r., 17 grudnia 2019 r. i 12 lipca 2021 r.

Formuła składania protestów od negatywnych ocen wniosków dotyczyła tylko wnioskodawców (beneficjentów). Każdy z kolei mógł złożyć skargi do PARP. Tych otrzymano 21, które rozpatrywano na podstawie ogólnych przepisów Kpa. Mediana czasu rozpatrywania skarg wynosiła 17 dni (średnia również 17 dni). Przedmiotem skarg były m.in. rozstrzygnięcia postępowań na firmę doradczą przez beneficjenta (skargi kierowane przez inne firmy doradcze, które postępowania nie wygrały), długie procedowanie wniosku beneficjenta o płatność, nieprzyznanie w trakcie oceny wniosków punktów za doświadczenie firmy doradczej (skarga składana przez taką firmę), czy też kryteria naboru i wymóg minimum 200 tys. zł przychodów beneficjenta w poprzednim roku. Szczegółowej analizie NIK poddano wszystkie skargi. Nie stwierdzono uchybień w sposobie ich rozpatrzenia.

(akta kontroli str. 908-909, 1541-1634 CD plik 5)

Do PARP wpływały skargi dotyczące niezachowania bezstronności przez członków KOP. Czternaście skarg pochodziło od jednego przedsiębiorcy, który był firmą doradczą 10 beneficjentów (wnioskodawców) w naborze przeprowadzonym w 2016 roku⁵⁰. Zdaniem tego skarżącego, podczas oceny jego predyspozycji i potencjału niezbędnego do należytego świadczenia usług internacjonalizacji działalności biznesowej, był on niewłaściwie potraktowany podczas sześciu paneli ekspertów, w których brał udział. Skarżący zwracał uwagę m.in. na takie aspekty jak nieuwzględnienie jego referencji, nieuwzględnienie listów intencyjnych, podważenie istotności bycia użytkownikiem jednej z platform społecznościowych – co uznawał za sieć współpracy międzynarodowej, stronnicze zachowanie jednego z członków panelu ekspertów, będącego jednocześnie przedsiębiorcą realizującym podobne usługi co skarżący. Na temat powyższych zarzutów wypowiedział się Wojewódzki Sąd Administracyjny badając skargę złożoną przez jednego z beneficjentów (wnioskodawców) na nieuwzględnienie protestu po negatywnej ocenie wniosku⁵¹. Sąd zważył, że doszło do niewłaściwego postępowania podczas oceny potencjału firmy doradczej, niezbędnego do należytego świadczenia usług internacjonalizacji działalności biznesowej. Zdaniem sądu na panelu ekspertów niewłaściwie ocenione i zbadane zostały zarówno przedstawione referencje jak też listy intencyjne firmy doradczej, przy czym sąd nie wskazał, że firma wymaganym potencjałem dysponowała. Sąd nie zgodził się z kolei z tym, że członkowie panelu ekspertów byli stronniczy (odtworzone zostało nagranie video). Uznał wręcz, że kompetencje członka panelu ekspertów, który jednocześnie jest przedsiębiorcą realizującym podobne usługi co omawiana firma doradczą, są bardzo wartościowe. Sąd nie zgodził się również z argumentami firmy doradczej, że bycie użytkownikiem portalu zawodowego to członkostwo w sieci współpracy międzynarodowej. Rozstrzygnięcie podtrzymał Naczelny Sąd Administracyjny po kasacji wniesionej przez PARP⁵². W innej sprawie dotyczącej również badania potencjału tej samej firmy doradczej, Wojewódzki Sąd Administracyjny oddalił skargę⁵³. Uzasadnienie nie zostało sporządzone, a kasacja niewniesiona.

(akta kontroli str. 908-989, 1541-1634 CD plik 5)

1.6. Zasady podpisywania umów określone zostały w procedurze wewnętrznej PARP⁵⁴ z 8 września 2015 r. ze zmianami⁵⁵. Przed zawarciem umowy PARP weryfikowała status przedsiębiorcy (potwierdzenie spełnienia kryteriów MŚP) i przesłane dokumenty dotyczące jego sytuacji finansowej. Mediana czasu zawarcia umów od ogłoszenia wyników naboru w poszczególnych konkursach wyniosła: w 2016 roku – 88 dni (średnia 90 dni), w 2017 roku nabór pierwszy – 47 dni (średnia 51 dni), nabór drugi – 39 dni (średnia 48 dni), w 2018 roku etap pierwszy – 98 dni (średnia 89 dni), etap drugi – 46 dni (średnia 49 dni), w 2019 roku – 46 dni (średnia 50 dni), w 2020 roku – 97 dni (średnia 103 dni). Przepisy ustawy wdrożeniowej, regulaminy konkursów, ani inne regulacje nie określały w jakim terminie powinna zostać zawarta umowa z beneficjentem.

(akta kontroli str. 829-875)

⁵⁰ Skargi składane od 14 września 2016 r. do 16 marca 2017 r. W niektórych przypadkach kolejna skarga składana była przed otrzymaniem odpowiedzi na wcześniej złożoną.

⁵¹ Sygn. V SA/Wa 3049/16 z 15 lutego 2017 r.

⁵² Sygn. II GSK 948/17 z 20 kwietnia 2017 r.

⁵³ Sygn. V SA/Wa 3030/16 z 30 stycznia 2017 r.

⁵⁴ Procedura PR-WDR-05-POIR/POPW - Zawieranie i wprowadzanie zmian do umowy.

⁵⁵ Zmian do procedury dokonano 4 lipca 2016 r., 1 września 2017 r., 11 maja 2018 r., 27 grudnia 2018 r., 6 listopada 2019 r., 26 czerwca 2020 r., 9 października 2020 r.

Szczegółowym badaniem objęto próbę 10 umów wybraną w sposób celowy (siedem, gdzie termin od ogłoszenia wyników naboru do podpisania umowy był najdłuższy oraz trzy, gdzie termin od dostarczenia PARP dokumentów niezbędnych do podpisania umowy do podpisania umowy był najdłuższy⁵⁶). Umowy zostały zawarte po weryfikacji formalnej i merytorycznej przedłożonych dokumentów. Nie stwierdzono w tym zakresie odstępstw od zapisów wspomnianej procedury. W badanej próbie umowy z beneficjentami zawierano w terminie od 147 do 204 dni od ogłoszenia wyników naboru (w badanych siedmiu) oraz od 105 do 120 dni od otrzymania przez PARP wszystkich wymaganych dokumentów do ich zawarcia (w badanych trzech). (akta kontroli str. 829-875, 1541-1634 CD plik 5)

Według Dyrektora Departamentu Internacjonalizacji Przedsiębiorstw, przyczynami wydłużającego się procesu zawierania umów w przypadku niektórych wnioskodawców były:

- opóźnienia po stronie beneficjentów dotyczące kompletowania dokumentów niezbędnych do zawarcia umowy i przesyłania ich do PARP, błędy w dokumentach składanych przez beneficjentów wymagające skorygowania, braki w dokumentacji wymagające uzupełnienia (weryfikacja PARP, wezwanie do uzupełnienia/korekty, wprowadzenie poprawek w dokumentach i przekazanie ich ponownie do PARP),
- konieczność weryfikowania statusu MŚP i wykluczenia trudnej sytuacji finansowej (oba procesy wspierane również przez Polską Wywiadownię Gospodarczą), w wielu przypadkach wnioskodawcy nie wypełniali oświadczenia MŚP w sposób prawidłowy i zgodny ze stanem faktycznym, co skutkowało koniecznością prowadzenia dodatkowej korespondencji wyjaśniającej i wprowadzania poprawek w dokumentach,
- konieczność składania sprawozdania finansowego za kolejny okres sprawozdawczy i aktualizowania oświadczenia MŚP w sytuacji, gdy umowa nie zostanie zawarta do 31 grudnia danego roku,
- okresy szczególnego obciążenia kontraktacyjnego zespołu PARP, wynikające z bardzo dużej liczby wniosków rekomendowanych do dofinansowania w Departamencie i realizacji procesów kontraktacji jednocześnie w kilku wdrażanych działaniach, przy ograniczonych zasobach kadrowych. (akta kontroli str. 714-725)

W systemach informatycznych PARP nie ewidencjonowano ilu umów z beneficjentami nie zawarto w poszczególnych konkursach, pomimo pozytywnej oceny merytorycznej projektu. Takie sytuacje miały jednak miejsce. Najczęstszymi przyczynami niezawarcia umów ze strony PARP był [1] brak statusu MŚP, albo trudna sytuacja wnioskodawcy, [2] brak dokumentów niezbędnych do przygotowania umowy i [3] przy weryfikacji dokumentacji przed zawarciem umowy PARP stwierdziła niespełnienie kryterium oceny wniosku. W przypadku beneficjentów przyczynami odstąpienia przez nich do zawarcia umów było [1] przekroczenie pulapu pomocy *de minimis*, [2] brak możliwości zrealizowania projektu w wyznaczonym czasie lub w zadeklarowany sposób, [3] zmiana koncepcji funkcjonowania przedsiębiorstwa, planów inwestycyjnych/strategii, sytuacja rynkowa. (akta kontroli str. 876-878)

1.7. Departament Programów Ponadregionalnych Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej⁵⁷ przeprowadził trzy kontrole w PARP⁵⁸. Kontrole te miały na celu sprawdzenie, czy funkcje delegowane do Instytucji Pośredniczącej są realizowane prawidłowo, efektywnie oraz zgodnie z wewnętrznymi procedurami⁵⁹.

W kontroli przeprowadzonej w dniach 28 czerwca – 11 lipca 2017 r. zespół kontrolny nie stwierdził uchybień w realizacji działania 1.2. POPW. Zwrócił jedynie uwagę na sposób artykułowania wyników kontroli w aplikacji/programie SL2014. Zespół kontrolny stwierdził,

⁵⁶ Taki dobór próby wynikał z technicznym możliwości wyeksportowania danych elektronicznych do analizy. Termin dostarczenia PARP wszystkich wymaganych dokumentów był ewidencjonowany w systemie elektronicznym od naboru w 2020 r.

⁵⁷ A uprzednio Rozwoju i Technologii.

⁵⁸ Kontrole o numerach: 2S_POPW/2017 przeprowadzona od 28 czerwca do 11 lipca 2017, 2S_POPW/2018 przeprowadzona od 18 do 22 czerwca 2018 r. i 1S_POPW/2020 przeprowadzona od 1 do 12 czerwca 2020 r.

⁵⁹ Kontroli podlegały działania 1.2., 1.3.1., 1.3.2., 1.4., 2.2. POPW, a elementami m.in. terminowość dokonywania oceny wniosku, stosowanie się do procedury oceny wniosku, sposób wypełniania kart oceny merytorycznej, weryfikacji wykluczenia beneficjenta, prowadzenia procedury odwoławczej, terminowości weryfikacji wniosków o płatność i prowadzenia kontroli beneficjentów.

że znajdował się tam opis ustaleń z odsyłaniem do pism lub wyjaśnień beneficjenta, a zapisy te powinny jasno wskazywać na ostateczne ustalenia. W kontrolach przeprowadzonych w dniach 18-22 czerwca 2018 r. i 1-12 czerwca 2020 r. zespół kontrolny nie stwierdził żadnych uchybień w realizacji działania 1.2. POPW. (akta kontroli str. 990-1029)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

PARP realizując zadania związane z działaniem 1.2 POPW, wywiązała się z obowiązku prawidłowego określenia kryteriów wyboru projektów. Agencja także właściwie przeprowadziła nabory wniosków i wyłoniła do dofinansowania projekty, których realizacja wpisywała się w cele POPW dotyczące wzrostu konkurencyjności firm z makroregionu Polski Wschodniej oraz umiędzynarodowienie ich działalności. PARP dysponowała również skutecznymi narzędziami weryfikacyjnymi w stosunku do wnioskodawców (beneficjentów) oraz ekspertów oceniających wnioski. Protesty rozpatrywane były terminowo i zgodnie z obowiązującą wewnętrzną procedurą, skargi zaś zgodnie z Kpa. Podejmowano też działania *ex post* w celu ulepszenia procesu oceny wniosków i zmniejszenia skali uznawanych protestów. Nie stwierdzono nieuzasadnionego przedłużającego się procesu podpisania umów z beneficjentami.

OBSZAR

2. Rozliczanie, monitorowanie oraz kontrola projektów realizowanych przez beneficjentów w ramach działania 1.2 POPW

Opis stanu
faktycznego

2.1.1. PARP monitorowała realizację projektów oraz dokonywała weryfikacji prawidłowości wykonania przez beneficjentów obowiązków wynikających z umów o dofinansowanie w trakcie m.in.: [1] rozpatrywania wniosków o płatność; [2] kontroli planowych i doraźnych w miejscu realizacji projektów; [3] kontroli dokumentacji dostępnej w PARP na zakończenie realizacji projektów. Do 31 sierpnia 2021 r. beneficjenci 384 (z 424) projektów złożyli 1.439 wniosków o płatność. Kontrolami na miejscu w trakcie realizacji projektów objęto 48 beneficjentów, a na zakończenie realizacji projektów – 91 (przy 161 zakończonych projektach). Wszystkie zakończone projekty poddano natomiast kontroli w formie kontroli dokumentacji dostępnej w PARP. (akta kontroli str. 1541-1634 CD plik 1)

2.1.2. Na 31 sierpnia 2021 r. z 424 projektów, 161 o wartości 61.848 tys. zł zostało zakończonych (w tym 110 o wartości 59.647 tys. zł realizowanych w schemacie jednoetapowym i w drugim etapie), 226 o wartości 136.828 tys. zł było w trakcie realizacji, a w przypadku 37 projektów o wartości 22.608 tys. zł, umowy na ich dofinansowanie zostały rozwiązane⁶⁰. W przypadku projektów zakończonych, beneficjentom wg zatwierdzonych wniosków o płatność przekazano 38.003 tys. zł, co stanowiło 93% umownej kwoty dofinansowania (41.051 tys. zł), z tego w przypadku 22 projektów zwrócono PARP 1.037 tys. zł, a w przypadku jednego projektu należna kwota do zwrotu wynosiła 90 tys. zł⁶¹. Z kolei w przypadku umów rozwiązanych, kwota przekazanego dofinansowania wg zatwierdzonych wniosków o płatność wyniosła 3.128 tys. zł i dotyczyła 20 (z 37) rozwiązanych umów, których umowna wartość dofinansowania wynosiła 7.726 tys. zł. Na 31 sierpnia 2021 r. dziewięciu (z 20) beneficjentów zwróciło całość otrzymanego dofinansowania (752 tys. zł), a w 11 przypadkach – 363 tys. zł z 2.376 tys. zł należnych, tj. 15%.

(akta kontroli str. 1541-1634 CD plik 1)

⁶⁰ Z 37 umów o dofinansowanie, 24 zostało rozwiązanych na wnioski beneficjentów, 11 w wyniku istotnych zastrzeżeń do realizacji projektów ustalonych w trakcie kontroli PARP, jedna została rozwiązana przez PARP w związku z wszczęciem postępowania w przedmiocie wykreślenia beneficjenta z KRS, a ostatnia w konsekwencji niewniesienia zabezpieczenia należytego wykonania zobowiązań wynikających z umowy o dofinansowanie.

⁶¹ Do 31 sierpnia 2021 r. beneficjent zwrócił PARP 10 tys. zł.

2.1.3. Analizą objęto 10 rozwiązanych umów, o kwocie dofinansowania 3.917 tys. zł, w tym:

- pięć w przypadku których PARP nie wypłacała dofinansowania, z tego cztery umowy rozwiązane na wniosek beneficjentów z miesięcznym okresem wypowiedzenia i jedna rozwiązana przez PARP ze skutkiem natychmiastowym, w związku z niezłożeniem przez beneficjenta zabezpieczenia należytego wykonania zobowiązań wynikających z umowy o dofinansowania,
- pięć gdzie PARP wypłaciła dofinansowanie w kwocie 1.255 tys. zł i rozwiązanych ze skutkiem natychmiastowym przez Agencję, w związku z istotnymi nieprawidłowościami przy realizacji projektów stwierdzonymi w trakcie kontroli.

W wyniku analizy pięciu umów, w przypadku których PARP nie wypłacała dofinansowania ustalono, że:

- we wszystkich czterech przypadkach wypowiedzenia umów przez beneficjentów, wnioski o ich rozwiązanie zawierały przyczyny wypowiedzenia, a PARP pisemnie wskazała beneficjentom termin rozwiązania umowy, co było zgodne z obowiązującą w Agencji wewnętrzną procedurą dotyczącą rozwiązywania umów o dofinansowanie⁶²,
- w przypadku rozwiązania umowy z 12 grudnia 2017 r.⁶³ z powodu niezłożenia przez beneficjenta zabezpieczenia należytego jej wykonania, PARP skorzystała z możliwości jej wypowiedzenia 28 grudnia 2018 r., co związane było z trwającym przekształceniem własnościowym beneficjenta i brakiem jego decyzji dotyczącej kontynuacji projektu.

Z kolei w wyniku badania pięciu rozwiązanych umów gdzie PARP wypłaciła część dofinansowania ustalono, że:

- we wszystkich przypadkach Agencja, na podstawie art. 207 ust. 8 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁶⁴, wysłała do beneficjentów wezwania do zwrotu środków w ciągu 14 dni od jego otrzymania,
- we wszystkich ww. wezwaniach wskazano należną kwotę do zwrotu,
- w jednej sprawie⁶⁵ nieprawidłowo doręczono beneficjentowi wezwanie do zwrotu środków i 27 października 2021 r. (w trakcie kontroli NIK) wysłano je ponownie,
- w pozostałych czterech sprawach w wyznaczonym terminie beneficjenci nie zwrócili żadnych środków, pomimo skutecznego doręczenia wezwań,
- w jednym (z czterech) przypadku⁶⁶ Departament Internacjonalizacji Przedsiębiorstw po bezskutecznym upływie terminu, o którym mowa w art. 207 ust. 8 ustawy o finansach publicznych, skierował do Departamentu Kontroli wniosek o przeprowadzenie postępowania administracyjnego w sprawie zwrotu środków w wysokości 99 tys. zł, który wszczął takie postępowanie a beneficjent do czasu jego zakończenia zwrócił całą kwotę i w konsekwencji decyzją z 19 października 2021 r. Agencja umorzyła postępowanie administracyjne w sprawie zwrotu środków,
- w dwóch (z czterech) sprawach⁶⁷ Departament Internacjonalizacji Przedsiębiorstw po bezskutecznym upływie terminu o którym mowa w art. 207 ust. 8 ustawy o finansach publicznych, skierował do Departamentu Kontroli wnioski o przeprowadzenie postępowań administracyjnych w sprawie zwrotu środków (476 tys. zł i 379 tys. zł), który wszczął takie postępowania i w jednej sprawie zakończył decyzją wydaną 27 października 2021 r. (w trakcie kontroli NIK), a w drugiej postanowieniem z 15 października 2021 r. (też wydanym w trakcie kontroli NIK) zawiadomił stronę o zakończeniu postępowania dowodowego,
- w jednej (z czterech) sprawie⁶⁸ do 21 października 2021 r. Departament Internacjonalizacji Przedsiębiorstw, pomimo bezskutecznego upływu terminu o którym mowa w art. 207 ust. 8 ustawy o finansach publicznych nie sporządził wniosku o przeprowadzenie postępowania

⁶² Procedura PR-WDR-08-POIR/POPW - Rozwiązywanie umowy o dofinansowanie.

⁶³ Projekt POPW.01.02.00-18-0045/17.

⁶⁴ Dz. U. z 2021 r. poz. 305, ze zm. Ustawa zwana dalej „ustawą o finansach publicznych”.

⁶⁵ Projekt POPW.01.02.00-06-0031/18.

⁶⁶ Projekt POPW.01.02.00-06-0014/18.

⁶⁷ Projekty POPW.01.02.00-18-0008/18 i POPW.01.02.00-18-0028/18.

⁶⁸ Projekt POPW.01.02.00-20-0015/18.

administracyjnego w sprawie zwrotu środków, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia, w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości. (akta kontroli str. 8-252)

2.1.4. Do 31 sierpnia 2021 r. do 231 umów o dofinansowanie (z 424) wprowadzono zmiany w formie 416 aneksów. Szczegółowym badaniem objęto 10 umów, do których wprowadzono najwięcej zmian w takiej formie. Analiza wykazała, że we wszystkich 44 przypadkach zmiany były zgodne z umowami o dofinansowanie lub ustawą z dnia 3 kwietnia 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach wspierających realizację programów operacyjnych w związku z wystąpieniem COVID-19.

Z 44 aneksów, pięć zostało zawartych z inicjatywy PARP i dotyczyły informacyjnych zmian w treści umów (dwa aneksy), ujednoczenia zapisów w tabeli wskaźników produktu pomiędzy systemem SL2014 a umową o dofinansowanie (dwa aneksy) oraz drobnych zmian dotyczących finansowania projektu (jeden aneks). Pozostałe 39 aneksów sporządzono na wnioski beneficjentów, a wprowadzone na ich wnioski zmiany dotyczyły m.in.:

- danych beneficjenta w związku ze zmianą formy prawnej lub zmianą adresu,
 - przesunięcia środków finansowych między zadaniami w harmonogramie rzeczowo-finansowym,
 - rezygnacji z realizacji części zadań, tj. głównie udziału w targach międzynarodowych odwoływanych w związku z wystąpieniem COVID-19, co w konsekwencji miało też wpływ na wartość ogółem projektów, wysokość wydatków kwalifikowanych i kwoty dofinansowania oraz zmianę wartości wskaźnika pn. Inwestycje prywatne uzupełniające wsparcie publiczne dla przedsiębiorstw,
 - zmian terminów i miejsc targów oraz misji międzynarodowych w związku z wystąpieniem COVID-19, co w konsekwencji miało też wpływ na przesunięcie terminu osiągnięcia wartości docelowej wskaźników produktu oraz rezultatu oraz datę zakończenia projektów.
- (akta kontroli str. 253-258, 1541-1634 CD plik 1)

2.1.5. Do 31 sierpnia 2021 r. w żadnej z 424 umów o dofinansowanie nie ustanowiono dodatkowego zabezpieczenia należytego wykonania zobowiązań z nich wynikających. (akta kontroli str. 1541-1634 CD plik 1)

2.1.6. Przeprowadzona analiza 20 wniosków o płatność szerzej opisanych w pkt. 2.2.1 wystąpienia pokontrolnego wykazała, że w siedmiu przypadkach beneficjenci zgłaszali problemy napotkane w trakcie realizacji projektów. W jednej sprawie beneficjent zgłosił nieterminowe wystawienie faktur przez wykonawcę usług i wystąpił do PARP o przedłużenie aneksem terminów realizacji trzech zadań, co zostało przez Agencję zaakceptowane. W pozostałych sześciu przypadkach beneficjenci informowali PARP o odwoływaniu lub przesuwaniu terminów realizacji targów międzynarodowych w związku z COVID-19 i występowali do Agencji o zmianę terminów realizacji zadań, rezygnację z części zadań lub ich zmianę. We wszystkich przypadkach PARP wyraziła zgodę na wnioskowane korekty. (akta kontroli str. 259-264)

2.2.1. Jak opisano w pkt. 2.1.1 wystąpienia pokontrolnego do 31 sierpnia 2021 r. beneficjenci 384 (z 424) projektów złożyli 1.439 wniosków o płatność. Do tego dnia beneficjentom wg zatwierdzonych wniosków o płatność przekazano 73.878 tys. zł dofinansowania. Z danych zawartych w aplikacji SL2014 wynika, że do 803 wniosków o dofinansowanie zatwierdzonych do 31 sierpnia 2021 r. załączono dowody księgowe wskazujące na poniesienie wydatków kwalifikowalnych w ramach projektów w kwocie 70.050 tys. zł. Ich analiza wykazała, że dokumenty o najwyższej wartości wydatków kwalifikowalnych (od 1.472 tys. zł do 3.179 tys. zł ogółem) wystawiło siedem podmiotów przy realizacji 91 (z 424) różnych projektów. Podmioty te świadczyły głównie usługi doradcze, w tym polegające na opracowywaniu modeli biznesowych internacjonalizacji. (akta kontroli str. 1541-1634 CD plik 1 i 2)

Szczegółowa analiza 20 wniosków o płatność wykazała, że PARP przed ich zatwierdzeniem, wyegzekwowała od beneficjentów dołączenie do nich wszystkich dokumentów księgowych wraz z dowodami zapłaty oraz dokumentów potwierdzających wykonanie zakresu rzeczowego. W każdym przypadku uzupełniono też formularz oceny wniosku beneficjenta o płatność, a w przypadku wniosków o płatność końcową – także formularz kompletności i prawidłowości dokumentacji związanej z realizacją projektu, co było zgodne z obowiązującą w Agencji wewnętrzną procedurą dotyczącą postępowania z wnioskiem o płatność⁶⁹. Zawierały one m.in. informacje o: [1] kompletności załączonych dokumentów; [2] zgodności wykazanych wydatków z umową o dofinansowanie, w tym z harmonogramem rzeczowo-finansowym oraz z opisem wydatków przedstawionym w umowie; [3] odzwierciedleniu rzeczowego postępu realizacji projektu w tabeli wskaźników produktu; [4] ewentualnych wydatkach niekwalifikowalnych; [5] realizacji wszystkich wskaźników produktu i rezultatu. Agencja oceniała również, czy nie wystąpiły przesłanki do uznania, że wydatki nie zostały poniesione w sposób racjonalny i efektywny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów.

Do wszystkich 14 (z 20 analizowanych) wniosków o płatność, w przypadku których wykazano wydatki związane z wyborem wykonawcy w projekcie w trybie konkurencyjności lub rozeznania rynku, dołączono też kompletną dokumentację związaną z takim wyborem. Uzupełniono również wymagane listy sprawdzające zgodność wyboru wykonawców z wytycznymi w zakresie kwalifikowalności wydatków⁷⁰. Listy te zawierały m.in. informacje o: [1] prawidłowości określenia wartości zamówienia; [2] zastosowaniu odpowiedniego trybu wyboru wykonawcy zamówienia; [3] upublicznieniu zamówienia; [4] kompletności zapytania ofertowego; [5] poprawności opisu przedmiotu zamówienia; [6] kryteriach oceny ofert i wyborze najkorzystniejszej oferty w oparciu o te kryteria; [7] ewentualnych przesłankach świadczących o znowie oferentów. W dwóch przypadkach w związku z stwierdzonymi nieprawidłowościami przy udzielaniu zamówień za niekwalifikowane uznano wydatki w kwocie 24 tys. zł. W tych sprawach stwierdzono dokonanie zmian postanowień zawartej umowy w stosunku do treści złożonej oferty oraz nieodrzućenie niekompletnej oferty.

(akta kontroli str. 259-407)

2.2.2. Z 20 analizowanych wniosków o płatność, 17 wymagało poprawek, uzupełnień lub złożenia dodatkowych informacji i wyjaśnień dotyczących realizacji projektów. W konsekwencji beneficjenci tych 17 projektów złożyli 23 korekty do pierwotnych wniosków.

PARP 18 (z 20) kompletnych i poprawnie wypełnionych wniosków o płatność wraz z niezbędnymi dokumentami i wyjaśnieniami zatwierdziła w terminie 60 dni (od jednego do 59 dni) od dnia ich złożenia. Jeden wniosek został zatwierdzony po tym terminie w związku z wstrzymaniem (na podstawie § 10 ust. 8 pkt 7 umowy o dofinansowanie) procesu jego zatwierdzenia do czasu zakończenia postępowania z ustaleniami kontroli. Został on zaakceptowany w terminie 56 dni, od dnia pisma PARP informującego o zakończeniu działań kontrolnych. W ostatnim przypadku kompletny i poprawnie wypełniony wniosek o płatność końcową został zatwierdzony 30 grudnia 2020 r., tj. w terminie 210 dni od jego złożenia 3 czerwca 2020 r. Spowodowane to było wstrzymaniem (na podstawie § 10 ust. 8 pkt 7 umowy o dofinansowanie) procesu jego zatwierdzenia do czasu zakończenia kontroli projektu oraz koniecznością wprowadzenia zmian do umowy w formie aneksu, który został podpisany przez beneficjenta 9 listopada 2020 r., a przez przedstawiciela PARP 16 listopada 2020 r.

(akta kontroli str. 259-407)

2.3.1. PARP realizowała kontrole projektów w ramach działania 1.2 POPW na podstawie zatwierdzonych przez IZ POPW Rocznych Planów Kontroli POPW. Plany te były opracowywane na okres roku obrachunkowego, tj. od 1 lipca do 30 czerwca kolejnego roku kalendarzowego, przy czym w planach na okres 2015-2016 i 2016-2017 nie planowano przeprowadzania kontroli projektów działania 1.2 POPW na miejscu. Do 31 sierpnia 2021 r. w oparciu o plany kontroli na okres 2017-2018, 2019-2020 i 2020-2021 przeprowadzono

⁶⁹ Procedura PR-WDR-06-POIR/POPW - Postępowanie z wnioskiem o płatność.

⁷⁰ Wytyczne ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego w zakresie kwalifikowalności wydatków w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności na lata 2014-2020.

136 kontroli (49 w trakcie realizacji projektów i 87 po złożeniu wniosków o płatność końcową). Dodatkowo zrealizowano pięć kontroli pozaplanowych (jedną w trakcie realizacji projektu i cztery po złożeniu wniosków o płatność końcową). W przypadku 67 (z 141) kontroli nie stwierdzono zastrzeżeń (nieprawidłowości), 49 zakończono z nieistotnymi zastrzeżeniami, a w przypadku pozostałych 25 stwierdzono istotne zastrzeżenia, które w 11 przypadkach ostatecznie skutkowały rozwiązaniem umów o dofinansowanie. Kontrolami objęto 133 projekty. Do 31 sierpnia 2021 r. nie prowadzono kontroli trwałości projektów.

Dobór projektów do kontroli opierał się głównie na analizie ryzyka opisanej w Rocznych Planach Kontroli POPW. Podstawą doboru do kontroli planowych w przypadku 135 kontroli była właśnie taka analiza, a w jednym przypadku – dobór losowy.

(akta kontroli str. 408-413, 1541-1634 CD plik 1)

W związku z wystąpieniem COVID-19 w roku obrachunkowym 2019-2020, w uzgodnieniu z IZ POPW, odstąpiono od przeprowadzenia 22 kontroli. Dokonana przez PARP analiza tych projektów wykazała, że w trakcie rozpatrywania wniosków o płatność dotyczących tych projektów, kontrolą administracyjną objęto 100% wydatków, a badanie pod kątem możliwości wystąpienia w tych projektach nieprawidłowości nie wskazała przesłanek wskazujących na zasadność przeprowadzenia wizyty na miejscu. (akta kontroli str. 414-423)

2.3.2. Analiza dokumentacji 10 (z 141) postępowań kontrolnych wykazała, że stosowano obowiązujące w PARP uregulowania wewnętrzne dotyczące kontroli na miejscu⁷¹. W każdym przypadku informowano beneficjentów o planowanych kontrolach przed ich rozpoczęciem, członkowie zespołu kontrolnego podpisywali deklaracje poufności i bezstronności oraz posiadali upoważnienia do przeprowadzenia kontroli. Ponadto:

- w dziewięciu kontrolach w oparciu o listy sprawdzające ustalono m.in. czy: [1] informacje przekazywane we wnioskach o płatność w zakresie postępu rzeczowego i finansowego są zgodne ze stanem faktycznym; [2] projekt jest monitorowany przez beneficjenta prawidłowo; [3] beneficjent realizuje działania informacyjno-promocyjne zgodnie z wymogami wskazanymi w umowie o dofinansowanie; [4] beneficjent posiada pełną dokumentację finansową potwierdzającą dokonanie zakupów objętych projektem; [5] wskaźniki projektu zostały osiągnięte zgodnie z wykazanymi w umowie o dofinansowanie wartościami docelowymi; [6] beneficjent dysponuje dokumentami potwierdzającymi poniesienie wydatków zgodnie z warunkami umowy o dofinansowanie; [7] istnieje zagrożenie realizacji projektu w terminie określonym w umowie o dofinansowanie,
- w jednym przypadku z powodu braku kontaktu z beneficjentem oraz zaprzestaniem prowadzenia przez niego działalności, zespół kontrolny nie mógł ustalić ww. okoliczności,
- trzy postępowania kontrolne nie wykazały nieprawidłowości i zakończyły się wynikiem pozytywnym,
- w czterech przypadkach w związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami⁷² wydano zalecenie pokontrolne, które zostały przez beneficjentów zrealizowane, przy czym w jednym przypadku za niekwalifikowane uznano wydatki w kwocie 181 tys. zł w związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami polegającymi na ustaleniu warunków udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia w sposób utrudniający uczciwą konkurencję i równe traktowanie wykonawców,
- kontrole trzech projektów⁷³ wykazały nieprawidłowości⁷⁴ skutkujące rozwiązaniem umów o dofinansowanie i żądaniem zwrotu wypłaconego dofinansowania, co szerzej opisano w pkt. 2.1.3 wystąpienia pokontrolnego. (akta kontroli str. 424-572)

⁷¹ Procedura PR-WDR-07-POIR/POPW – Kontrola projektu w miejscu realizacji, w tym kontrola trwałości projektu.

⁷² Ustalono m.in. błędne sprawozdawanie osiągniętej wartości wskaźników rezultatu, nierozliczenie transzy zaliczki w umownym terminie sześciu miesięcy od dnia jej otrzymania, realizowanie projektu niezgodnie z harmonogramem rzeczowo-finansowym, nieopisywanie dokumentów księgowych w sposób trwały.

⁷³ Projekty POPW.01.02.00-06-0014/18, POPW.01.02.00-18-0008/18, POPW.01.02.00-06-0031/18.

⁷⁴ Stwierdzone nieprawidłowości polegały m.in. na niepotwierdzeniu prowadzenia działalności gospodarczej związanej z produktami podlegającymi internacjonalizacji w umownym miejscu, braku wyodrębnionej ewidencji księgowej do projektu, braku realizacji zadań, nieosiągnięciu wszystkich wskaźników rezultatu, nierealizowaniu

2.4.1. Zgodnie z obowiązującymi w Agencji uregulowaniami wewnętrznymi, PARP monitorowała poziom realizacji założonych w umowach o dofinansowanie wskaźników (produktu, rezultatu, informacyjnych) m.in. podczas rozliczania wniosków o płatność oraz w trakcie kontroli. Taki monitoring prowadzono również w oparciu o oświadczenia dotyczące utrzymania trwałości i osiągniętych rezultatów projektów składanych przez beneficjentów corocznie przez okres trzech pełnych lat od zakończenia projektu, poczynając od roku kalendarzowego następującego po roku, w którym zakończyła się realizacja projektu⁷⁵. Zgodnie z procedurą wewnętrzną PARP dotyczącą monitorowania trwałości i rezultatów projektów⁷⁶, do składania oświadczeń na wezwanie PARP zobowiązani byli beneficjenci działania 1.2 POPW realizujący projekty w ramach schematu jednoetapowego lub w ramach etapu drugiego. (akta kontroli str. 259-291, 424-466, 573-588, 660-661)

Do 31 sierpnia 2021 r. z wymaganych 113 oświadczeń dotyczących utrzymania trwałości 84 projektów, do PARP za pośrednictwem Lokalnego Systemu Informatycznego wpłynęło 104. Wszystkich oświadczeń (mimo wezwań Agencji) za pośrednictwem tego systemu nie złożyli beneficjenci ośmiu (z 84) projektów, w tym pięciu beneficjentów nie złożyło żadnego oświadczenia. Z danych zawartych w oświadczeniach o trwałości za 2019 i 2020 rok złożonych przez beneficjentów 79 projektów wynika m.in., że:

- wskaźnika produktu inwestycje prywatne uzupełniające wsparcie publiczne dla przedsiębiorstw (dotacje) nie osiągnęło 41 (z 79) beneficjentów,
- wszyscy osiągnęli wskaźnik produktu dotyczący liczby: [1] przedsiębiorstw otrzymujących dotacje; [2] przedsiębiorstw otrzymujących wsparcie; [3] przedsiębiorstw wspartych w zakresie doradztwa specjalistycznego; [4] przedsiębiorstw wspartych w zakresie internacjonalizacji działalności,
- wszyscy z deklarujących (odpowiednio 65 i 35 beneficjentów) osiągnęli wskaźnik produktu dotyczący liczby opracowanych modeli biznesowych internacjonalizacji oraz liczby przedsiębiorstw wprowadzających zmiany organizacyjno-procesowe,
- wszyscy osiągnęli wskaźnik rezultatu dotyczący liczby nowych rynków (krajów), na których wnioskodawca osiągnął gotowość do rozpoczęcia sprzedaży produktów oraz liczby przygotowanych do wdrożenia modeli biznesowych internacjonalizacji,
- wszyscy z deklarujących osiągnęli wskaźnik rezultatu dotyczący liczby: [1] opracowanych i wszczętych kampanii promocyjnych na rynkach docelowych (56 beneficjentów); [2] pogłębionych badań rynkowych na rynkach docelowych (32); [3] procesów biznesowych objętych wdrożonym systemem informatycznym (26); [4] projektów wzorniczych zrealizowanych w związku z przygotowaniem produktów do sprzedaży zagranicznej (37); [5] zakończonych postępowań dotyczących likwidacji barier formalno-prawnych sprzedaży produktów na rynkach docelowych (21); [6] zweryfikowanych modeli biznesowych internacjonalizacji (18),
- jeden beneficjent (z 61 deklarujących) nie osiągnął wskaźnika rezultatu dotyczącego liczby wszczętych negocjacji handlowych z potencjalnymi kontrahentami zagranicznymi, co na etapie rozpatrywania wniosku o płatność końcową stanowiło przesłankę do pomniejszenia dofinansowania proporcjonalnie do stopnia nieosiągnięcia tego wskaźnika,
- czterech (z ośmiu deklarujących) nie osiągnęło wskaźnika informacyjnego dotyczącego liczby nowo utworzonych miejsc pracy (pozostałe formy), przy czym w dwóch przypadkach osiągnięcie wartości docelowej tego wskaźnika przewidziano na 2021 rok,

projektu, realizowaniu projektu niezgodnie z zaplanowanymi zadaniami, nierzetelnym dokumentowaniu wydatków, wyborze wykonawcy zamówienia bez zachowania zasad uczciwej konkurencji.

⁷⁵ Za dzień zakończenia realizacji projektu uznawany był dzień dokonania płatności końcowej na rachunek bankowy beneficjenta (w przypadkach, gdy w ramach rozliczenia wniosku o płatność końcową beneficjentowi przekazywana była płatność) albo dzień zatwierdzenia wniosku o płatność końcową

⁷⁶ Procedura PR-WDR-14-POIR/POPW - Monitorowanie trwałości projektów.

- 11 beneficjentów (z 62 deklarujących) nie osiągnęło wskaźnika informacyjnego dotyczącego liczby przedsiębiorstw, które weszły na nowe zagraniczne rynki, przy czym w pięciu przypadkach osiągnięcie wartości docelowej tego wskaźnika przewidziano na 2021 rok,
 - trzech (z 16 deklarujących) nie osiągnęło wskaźnika informacyjnego dotyczącego liczby utrzymanych miejsc pracy, przy czym w dwóch przypadkach osiągnięcie wartości docelowej tego wskaźnika przewidziano na 2021 rok,
 - pięciu (z 31 deklarujących) nie osiągnęło wskaźnika informacyjnego dotyczącego wzrostu zatrudnienia we wspieranych przedsiębiorstwach, przy czym w dwóch przypadkach osiągnięcie wartości docelowej tego wskaźnika przewidziano na 2021 rok,
 - 32 beneficjentów (z 62 deklarujących) nie osiągnęło wskaźnika informacyjnego w zakresie liczby kontraktów handlowych zagranicznych podpisanych przez przedsiębiorstwa wsparte w zakresie internacjonalizacji, przy czym w dziewięciu przypadkach osiągnięcie wartości docelowej tego wskaźnika przewidziano na 2021 rok,
 - 43 beneficjentów (z 63 deklarujących) nie osiągnęło wskaźnika informacyjnego dotyczącego wysokości przychodów ze sprzedaży produktów na eksport (w tym 20 nie osiągnęło żadnego przychodu z tego tytułu), przy czym w dziesięciu przypadkach osiągnięcie wartości docelowej tego wskaźnika przewidziano na 2021 rok.
- (akta kontroli str. 573-668, 1541-1634 CD plik 3)

Z kolei z danych zawartych we wnioskach o płatność końcową dotyczących pozostałych 31 zakończonych projektów w ramach schematu jednoetapowego lub w ramach etapu drugiego wykazała, że na dzień ich złożenia:

- wskaźnika produktu inwestycje prywatne uzupełniające wsparcie publiczne dla przedsiębiorstw (dotacje) nie osiągnęło 23 (z 31) beneficjentów,
- wszyscy osiągnęli wskaźnik produktu dotyczący liczby: [1] przedsiębiorstw otrzymujących dotacje; [2] przedsiębiorstw otrzymujących wsparcie; [3] przedsiębiorstw wspartych w zakresie doradztwa specjalistycznego; [4] przedsiębiorstw wspartych w zakresie internacjonalizacji działalności,
- wszyscy z deklarujących (odpowiednio 21 i 24 beneficjentów) osiągnęli wskaźnik produktu dotyczący liczby opracowanych modeli biznesowych internacjonalizacji oraz liczby przedsiębiorstw wprowadzających zmiany organizacyjno-procesowe,
- dwóch beneficjentów (z 31) nie osiągnęło wskaźnika rezultatu dotyczącego liczby nowych rynków (krajów), na których wnioskodawca osiągnął gotowość do rozpoczęcia sprzedaży produktów, co w jednym przypadku stanowiło przesłankę do pomniejszenia dofinansowania proporcjonalnie do stopnia nieosiągnięcia tego wskaźnika,
- trzech beneficjentów (z 19 deklarujących) nie osiągnęło wskaźnika rezultatu dotyczącego liczby opracowanych i wszczętych kampanii promocyjnych na rynkach docelowych,
- jeden beneficjent (z 14 deklarujących) nie osiągnął wskaźnika rezultatu dotyczącego liczby pogłębionych badań rynkowych na rynkach docelowych,
- wszyscy z dziewięciu deklarujących beneficjentów osiągnęli wskaźnik rezultatu dotyczący liczby procesów biznesowych objętych wdrożonym systemem informatycznym,
- dwóch beneficjentów (z siedmiu deklarujących) nie osiągnęło wskaźnika rezultatu dotyczącego liczby projektów wzorniczych zrealizowanych w związku z przygotowaniem produktów do sprzedaży zagranicznej,
- wszyscy osiągnęli wskaźnik rezultatu dotyczący liczby przygotowanych do wdrożenia modeli biznesowych internacjonalizacji,
- wszyscy z deklarujących (odpowiednio dziewięciu i czterech beneficjentów) osiągnęli wskaźnik rezultatu dotyczący liczby zakończonych postępowań dotyczących likwidacji barier formalno-prawnych sprzedaży produktów na rynkach docelowych oraz liczby zweryfikowanych modeli biznesowych internacjonalizacji,

- dwóch beneficjentów (z 19 deklarujących) nie osiągnęło wskaźnika rezultatu dotyczącego liczby wszczętych negocjacji handlowych z potencjalnymi kontrahentami zagranicznymi, co w obu przypadkach stanowiło przesłankę do pomniejszenia dofinansowania proporcjonalnie do stopnia nieosiągnięcia tego wskaźnika,
- jeden beneficjent (z 26 deklarujących) nie osiągnął wskaźnika rezultatu dotyczącego liczby zorganizowanych kanałów obsługi procesów biznesowych, które będą realizowane na rynkach docelowych,
- 22 beneficjentów (z 29 deklarujących) nie osiągnęło wskaźnika informacyjnego w zakresie liczby kontraktów handlowych zagranicznych podpisanych przez przedsiębiorstwa wsparte w zakresie internacjonalizacji,
- czterech (z sześciu deklarujących) nie osiągnęło wskaźnika informacyjnego dotyczącego liczby nowo utworzonych miejsc pracy (pozostałe formy),
- 11 beneficjentów (z 30 deklarujących) nie osiągnęło wskaźnika informacyjnego dotyczącego liczby przedsiębiorstw, które weszły na nowe zagraniczne rynki,
- sześciu (z ośmiu deklarujących) nie osiągnęło wskaźnika informacyjnego dotyczącego liczby utrzymanych miejsc pracy,
- 25 beneficjentów (z 28 deklarujących) nie osiągnęło wskaźnika informacyjnego dotyczącego wysokości przychodów ze sprzedaży produktów na eksport, w tym 22 nie osiągnęło żadnego przychodu z tego tytułu na moment złożenia wniosków o płatność końcową. (akta kontroli str. 573-668, 1541-1634 CD plik 3)

2.4.2. Szczegółowa analiza 13⁷⁷ złożonych oświadczeń dotyczących utrzymania trwałości 10 projektów wykazała, że we wszystkich przypadkach:

- do złożonych oświadczeń sporządzono listę sprawdzającą kompletność oświadczeń, zgodnie wewnętrzną procedurą PARP dotyczącą monitorowania trwałości i rezultatów projektów,
- nie stwierdzono przesłanek do utraty kwalifikowalności wydatków rozliczonych w ramach projektów,
- nie stwierdzono przesłanek świadczących o zagrożeniu utrzymania lub niezachowaniu trwałości projektów,
- nie stwierdzono niezachowania osiągniętych wskaźników produktu i rezultatu zrealizowanych projektów,
- nie nastąpiła zmiana charakteru własności elementu infrastruktury współfinansowanej w ramach projektów,
- nie nastąpiło zaprzestanie działalności beneficjentów,
- nie wystąpiły istotne zmiany wpływające na charakter projektów.

Z kolei w siedmiu przypadkach oświadczeń złożonych za 2020 rok (z 10) beneficjenci wskazali, że nieosiągnięcie wartości docelowej wskaźników informacyjnych dotyczących wysokości przychodów ze sprzedaży produktów na eksport lub liczby kontraktów handlowych zagranicznych podpisanych przez przedsiębiorstwa wsparte w zakresie internacjonalizacji spowodowane było obostrzeniami związanymi z COVID-19. Zwrócili oni uwagę, że:

- ze względu na sytuację gospodarczą na świecie i obostrzenia związane z COVID-19 firmy z Portugalii i Hiszpanii nie chcą kontynuować rozmów handlowych,
- pandemia koronawirusa COVID-19, a w szczególności ograniczenia transportowe związane z zamknięciem granic, w znacznym stopniu utrudniła przedsiębiorstwu realizację sprzedaży eksportowej,
- ze względu na sytuację epidemiologiczną, planowane na 2020 rok działania związane z dalszą internacjonalizacją (spotkania z zagranicznymi partnerami, z którymi kontakt został nawiązany w trakcie realizacji projektu) zostały zawieszono, w dużej mierze na wniosek partnerów z Czech i Niemiec,

⁷⁷ Trzy oświadczenia za 2019 rok i 10 za 2020 rok.

- ze względu na sytuację gospodarczą na świecie i obostrzenia związane z COVID-19 firmy z Meksyku nie chcą kontynuować rozmów handlowych,
- ze względu na ogólnoswiatową sytuację związaną z pandemią COVID-19, która miała miejsce w 2020 roku i trwa nadal beneficjent nie był w stanie zrealizować wskaźnika w całości,
- w związku z sytuacją międzynarodową spowodowaną przez pandemię COVID-19, zakładany wskaźnik nie został osiągnięty i beneficjent w pełni nie zrealizował zakładanych planów sprzedażowych, wynikających z rozmów handlowych zapoczątkowanych w 2019 roku podczas targów i misji gospodarczych,
- w okresie sprawozdawczym przepływ towarów pomiędzy krajami był utrudniony lub nawet niemożliwy i przełożyło się to na przychody ze sprzedaży towarów na eksport.

Ponadto analiza ww. oświadczeń oraz wyniki równoległe prowadzonych kontroli NIK dwóch projektów realizowanych w ramach działania 1.2 POPW wykazała, że beneficjenci w ramach wskaźników informacyjnych niejednolicie wykazywali wartość przychodów ze sprzedaży produktów na eksport. Beneficjent projektu POPW.01.02.00-18-0014/17 wykazał w oświadczeniu wartość przychodów ze sprzedaży na rynkach wskazanych jako docelowe w modelu biznesowym internacjonalizacji, a beneficjent projektu POPW.01.02.00-20-0012/17 kwotę przychodów ze sprzedaży na wszystkich rynkach zagranicznych, co w ocenie NIK nie może zawsze być miernikiem efektywności i skuteczności realizacji projektu w ramach działania 1.2 POPW. Dyrektor Departamentu Internacjonalizacji Przedsiębiorstw wyjaśnił, że na etapie wypełniania wniosku o dofinansowanie Beneficjent nie ma obowiązku wskazywać, w jaki sposób szacuje wartość wskaźnika „Przychody ze sprzedaży produktów na eksport”. Wskaźnik ten ma charakter informacyjny i stanowi wyłącznie dodatkowy rezultat realizacji projektu, z którego Beneficjent nie jest rozliczany. W związku z tym PARP nie ma fytulu umownego, żeby żądać od Beneficjenta korekty złożonych przez niego deklaracji, więc na tym tle mogą występować rozbieżności w danych.

(akta kontroli str. 573-588, 660-661, 669-706, 707-711)

2.4.3. W związku z powyższym w trakcie kontroli, na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, zwrócono się do 344 beneficjentów realizujących 387 projektów (tj. z wyłączeniem beneficjentów których umowy o dofinansowanie zostały rozwiązane) o udzielenie informacji w zakresie kwoty przychodów ze sprzedaży produktów (usług) do krajów wskazanych w projektach internacjonalizacji jako docelowe. Z udzielonych informacji oraz wyników równoległe prowadzonych kontroli NIK dotyczących 336 projektów (w tym część była dwuetapowa) wynika, że do grudnia 2021 roku nie wszystkim przedsiębiorcom udało się w pełni skutecznie i efektywnie wykorzystać, środki publiczne otrzymane w ramach działania 1.2 POPW. Z udzielonych informacji wynika bowiem, że:

- w przypadku 46 (37,7%) projektów (z 122 projektów zakończonych⁷⁸) uzyskane dofinansowanie w łącznej w kwocie 12.591 tys. zł nie przełożyło się w ogóle na wzrost przychodów ze sprzedaży produktów, towarów i materiałów na eksport do krajów wskazanych w projektach jako docelowe i w ich przypadku przychód z zagranicznych rynków docelowych wyniósł 0 zł,
- w kolejnych 33 (27,1%) przypadkach (z ww. 122) uzyskane przychody z zagranicznych rynków docelowych w wysokości od 0,4 tys. zł do 356 tys. zł nie przewyższały otrzymanego dofinansowania w kwocie 11.015 tys. zł,
- w przypadku 43 (35,2%) projektów uzyskano przychody z zagranicznych rynków docelowych w wysokości od 18 tys. zł do 26.277 tys. zł i były one wyższe niż otrzymane dofinansowanie w kwocie 11.309 tys. zł,

⁷⁸ Zakończonych: [1] na etapie opracowania modelu internacjonalizacji, [2] w ramach schematu jednoetapowego lub [3] w ramach etapu drugiego.

- kwota uzyskanego dofinansowania (w ww. 122 projektach) w wysokości 34.915 tys. zł przełożyła się na przychody z zagranicznych rynków docelowych w kwocie 153.447 tys. zł, przy czym:
 - 71% (108.420 tys. zł) tych przychodów wygenerowało 10 projektów,
 - 27 (22,1%) projektów wygenerowało przychody w wysokości 100 tys. zł lub niższej, z czego tylko w czterech z nich były one wyższe niż uzyskane dofinansowanie,
 - przychody na wszystkich rynkach docelowych uzyskało 49 (40,2%) projektów, z kolei 46 (37,7%) projekty nie uzyskały żadnego przychodu ze wszystkich rynków objętych wnioskiem, w pozostałych przypadkach przychody uzyskiwano na niektórych rynkach zagranicznych, a na części z nich nie było przychodów,
 - zakończone projekty zakładały wejście na 313 rynków⁷⁹ a na 164 z nich nie uzyskano żadnych przychodów, udało się zatem zdobyć 47,6% planowanych rynków zagranicznych.

W pozostałych 214 projektach, które znajdowały się w trakcie realizacji:

- kwota dotychczas wypłaconego dofinansowania w wysokości 31.555 tys. zł przełożyła się na przychody z zagranicznych rynków docelowych w kwocie 20.773 tys. zł,
- w przypadku 19 projektów kwota przychodów w wysokości od 7 tys. zł do 6.952 tys. zł przewyższyła już wartość wypłaconego dofinansowania pomimo, że projekty nadal znajdowały się w trakcie realizacji.

W przesłanych informacjach dodatkowych beneficjenci programu zwracali jednocześnie uwagę na stan epidemii, który skutecznie uniemożliwił niektóre zaplanowane działania: imprezy targowe i konferencje zostały odwołane przez organizatorów lub zmieniono ich charakter na targi on-line, niepewność rynkowa na rynkach docelowych, determinująca wstrzymanie decyzji o zakupach, zmusiła beneficjentów do przesuwania zaplanowanych działań na kolejne lata. (akta kontroli str. 1494-1517, 1541-1634 CD plik 4)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawnym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na niesporządzeniu do 21 października 2021 r. przez Departament Internacjonalizacji Przedsiębiorstw wniosku o przeprowadzenie postępowania administracyjnego w sprawie zwrotu środków wypłaconych w ramach projektu POPW.01.02.00-20-0015/18, pomimo braku ich zwrotu w pełnej wysokości w wyznaczonym terminie. W tej sprawie Agencja na podstawie art. 207 ust. 8 ustawy o finansach publicznych 22 kwietnia 2021 r. wezwiała beneficjenta do zwrotu w terminie 14 dni od dnia doręczenia wezwania środków w kwocie 131 tys. zł pomniejszonych o 34 tys. zł wpłaconych przez beneficjenta 6 czerwca 2019 r. Wezwanie zostało doręczone beneficjentowi 26 kwietnia 2021 r. Do 21 października 2021 r. Departament Internacjonalizacji Przedsiębiorstw nie sporządził wniosku o przeprowadzenie postępowania administracyjnego w sprawie zwrotu środków pomimo upływu 164 dni od terminu zwrotu środków i braku ich zwrotu w pełnej wysokości. Do tego dnia beneficjent nie zwrócił 37 tys. zł z 131 tys. zł. Było to niezgodne obowiązującymi w PARP uregulowaniami wewnętrznymi dotyczącymi wydawania decyzji administracyjnych⁸⁰, które zobowiązywały Departament Internacjonalizacji Przedsiębiorstw do niezwłocznego przekazania Departamentowi Kontroli Informacji o braku zwrotu środków pomimo upływu terminu wskazanego w art. 207 ust. 8 ustawy o finansach publicznych wraz z wnioskiem o przeprowadzenie postępowania administracyjnego w sprawie zwrotu środków i wydania decyzji administracyjnej nakazującej beneficjentowi dokonanie ich zwrotu.

⁷⁹ Wartość obliczona jako suma wszystkich jednostkowych rynków zagranicznych spośród analizowanych projektów zakończonych. Najczęściej wybieranym rynkiem zagranicznym były Niemcy (56 razy), Wielka Brytania (25 razy), Stany Zjednoczone i Francja (po 15 razy), Ukraina (13 razy), Austria i Czechy (po 12 razy), Słowacja (11).

⁸⁰ Procedura PR-NPR-08 - Wydawanie decyzji administracyjnych oraz postępowanie w sprawach odwołań od decyzji administracyjnych.

Dyrektor Departamentu Internacjonalizacji Przedsiębiorstw wyjaśnił, że umowa o dofinansowanie nr POPW.01.02.00-20-0015/18-00 (...) została rozwiązana 26 kwietnia 2021 r. Beneficjent zwrócił się do PARP z prośbą o możliwość dokonywania zwrotu środków w formie częściowych wpłat, a następnie dokonywał zwrotów w tej formie. Beneficjent dokonał łącznie trzech zwrotów: 14 maja 2021 r. w wysokości 24 340,34 zł (łącznie z odsetkami w wysokości 4 035,63 zł – przyp. NIK), 16 czerwca 2021 r. na kwotę 24 340,34 zł (łącznie z odsetkami w wysokości 4 162,20 zł – przyp. NIK), 12 sierpnia 2021 r. na kwotę 24 340,34 zł (łącznie z odsetkami w wysokości 4 364,22 zł – przyp. NIK). Po tych wpłatach, do zwrotu pozostała należność w wysokości 36 902,38 zł. Zgodnie z informacją przekazaną przez beneficjenta poprzez system SL2014 (3 grudnia 2021 r. – przypis NIK), zobowiązał się on uregulować pozostałą należność w dwóch ratach, wskazując że nastąpi to w okresach: koniec grudnia/styczeń 2022 roku oraz styczeń/luty 2022 roku. Wobec powyższego chcielibyśmy zwrócić uwagę, że ustawa o finansach publicznych i cel jej regulacji ustanowiony w art. 207, przede wszystkim i na pierwszym miejscu stawia dobrowolne (połubowne) załatwienie sprawy zwrotu środków. Wykładnia systemowa i celowościowa tego przepisu stanowi, że preferowany i pożądanym przez ustawodawcę jest dobrowolny zwrot, bez konieczności uruchamiania środków przymusu administracyjnego. Kierowanie sprawy do czynności administracyjnych jest ostatecznością i dotyczy sytuacji, w której beneficjent nie zwraca środków dobrowolnie. W omawianym przypadku nie mamy do czynienia z taką sytuacją, bowiem beneficjent zwrócił znaczącą część środków należnych dla sektora finansów publicznych i deklaruje dalsze zwroty oraz ostateczne uregulowanie i rozliczenie należności zgodnie z zapisami umowy i przepisami o finansach publicznych. W analizowanym przypadku mamy do czynienia z sytuacją, w której beneficjent nie tylko zadeklarował dobrowolny zwrot środków (bez konieczności uruchamiania przymusu administracyjnego), ale i deklarację tę poparł konkretnymi kwotami, które zostały zwrócone. Zwrot należności w częściach nie powoduje uszczerbku dla finansów publicznych, bowiem bieg terminu, w którym odsetki są naliczane nie został przerwany – są one naliczane na bieżąco w miarę kolejnych zwrotów dokonywanych przez beneficjenta. Sytuacja jest również korzystna dla kosztów funkcjonowania administracji. Nie uruchamiamy środków przymusu administracyjnego, które niosłyby za sobą dodatkowe koszty konieczne do sfinansowania ze środków publicznych (koszty postępowania administracyjnego, a następnie egzekucyjnego). W tej konkretnej sytuacji taka potrzeba nie występuje, bowiem środki zostaną zwrócone wraz z należnymi odsetkami, które w sytuacji dobrowolnego zwrotu są sankcją adekwatną do sytuacji. Jednocześnie podkreślam, że monitorujemy sytuację i w przypadku, gdyby zwrot nie nastąpił w deklarowanym terminie, sankcje administracyjne zostaną niezwłocznie uruchomione. Wobec tego, z uwagi na fakt, iż Beneficjent wyraził chęć dobrowolnego zwrotu środków oraz dokonał częściowych zwrotów i deklaruje chęć zwrotu pozostałej należności, sprawa nie została przekazana do Departamentu Kontroli w celu wszczęcia postępowania administracyjnego. Dyrektor Departamentu Internacjonalizacji Przedsiębiorstw dodatkowo wyjaśnił. Istotne jest również, że na gruncie przepisów o postępowaniu administracyjnym, wszczęcie postępowania o takim charakterze i wydanie decyzji o zwrocie środków uzależnione jest od możliwości tzw. ustalenia kwoty należności. Należność ustalona w decyzji o zwrocie musi być pewna, a jej wysokość nie może zmieniać się w czasie po wydaniu decyzji. Jest to zgodne z zasadą pewności prawa, która przy uruchamianiu środków przymusu administracyjnego ma szczególne znaczenie wobec obywateli. Z tego powodu, w tej sprawie, przy systematycznie dokonywanych przez beneficjenta zwrotach nie można uzyskać pewności co do tego, jaka kwota podlegać będzie zwrotowi i jaka kwota do zwrotu powinna być ostatecznie ustalona w decyzji. W tej sytuacji, wydanie decyzji jest co najmniej znacznie utrudnione, jeśli w ogóle możliwe, co stanowi dodatkowy argument za wstrzymaniem uruchamiania środków przymusu administracyjnego w sytuacji, w której nie będzie w ogóle konieczne ich zastosowanie, albo przy ich zastosowaniu nie będzie możliwe ustalenie ostatecznych i niepodważalnych ich konsekwencji.

W ocenie NIK zgodzić się należy z Dyrektorem Departamentu Internacjonalizacji Przedsiębiorstw, że ustawa o finansach publicznych w pierwszej kolejności stawia na dobrowolny zwrot środków w przypadkach wskazanych w art. 207 ust. 1 tej ustawy. Zgodnie bowiem z art. 207 ust. 8 pkt 1 ustawy o finansach publicznych w pierwszej kolejności wzywa się beneficjenta do zwrotu środków w terminie 14 dni od dnia doręczenia wezwania. Jednak zgodnie z art. 207 ust. 9 ustawy, po bezskutecznym upływie tego terminu, wydaje się decyzję określającą m.in. kwotę przypadającą do zwrotu i termin, od którego nalicza się odsetki. Ustawa o finansach publicznych nie pozostawia w tym zakresie dowolności w postępowaniu organów zobowiązanych do wydania takiej decyzji. W przypadku Agencji do wydania decyzji określającej m.in. kwotę przypadającą do zwrotu niezbędny był wniosek Departamentu Internacjonalizacji Przedsiębiorstw. Zgodnie bowiem z uregulowaniami wewnętrznymi PARP dotyczącymi wydawania decyzji administracyjnych, Departament Internacjonalizacji Przedsiębiorstw zobowiązany był do niezwłocznego przekazania Departamentowi Kontroli informacji o braku zwrotu środków pomimo upływu terminu wskazanego w art. 207 ust. 8 ustawy o finansach publicznych wraz z wnioskiem o przeprowadzenie postępowania administracyjnego w sprawie zwrotu środków i wydania decyzji administracyjnej nakazującej beneficjentowi dokonanie ich zwrotu. Departament Kontroli zobowiązano z kolei m.in. do ostatecznej weryfikacji zwrotów od beneficjenta na podstawie informacji uzyskanych z Departamentu Finansowo-Księgowego.

(akta kontroli str. 8, 195-206, 707-713)

OCENA CZĄSTKOWA

PARP prawidłowo weryfikowała zgodność realizacji projektów w ramach działania 1.2 POPW z umowami o ich dofinansowanie, a w procesie rozliczeń i kontroli uwzględniała ocenę uzyskanych efektów mierzonych wskaźnikami informacyjnymi, produktu i rezultatu. Agencja efekty te monitorowała również po zakończeniu realizacji projektów w formie składanych corocznie oświadczeń dotyczących utrzymania trwałości i osiągniętych rezultatów zakończonych projektów.

PARP zgodnie z umowami o dofinansowanie wprowadzała do nich zmiany w formie aneksów, co ustalono na przykładzie 10 umów. Z kolei przed zatwierdzeniem wniosków o płatność egzekwowała dostarczenie niezbędnych dokumentów potwierdzających wykonanie zakresu rzeczowego i finansowego, w tym dokumentujących prawidłowe i gospodarne wydatkowanie środków w ramach przekazywanego dofinansowania, co wykazała próba 20 takich wniosków. Natomiast kontrole projektów, Agencja realizowała na podstawie zatwierdzonych przez IZ POPW Rocznych Planów Kontroli, a analiza 10 z nich wykazała, że prowadzono je zgodnie z procedurami wewnętrznymi.

Z danych zawartych w wnioskach o płatność końcową, oświadczeniach o trwałości oraz z informacji uzyskanych przez NIK od beneficjentów wynika, że w przypadku 114 zakończonych projektów kwota uzyskanego dofinansowania w wysokości 31.811 tys. zł przełożyła się na wzrost przychodów ze sprzedaży produktów, towarów i materiałów na eksport do krajów docelowych w kwocie 152.883 tys. zł, przy czym 71% tych przychodów wygenerowało 10 projektów. Część beneficjentów, chociaż osiągnęła gotowość do rozpoczęcia sprzedaży produktów na nowych rynkach to jednak do grudnia 2021 roku, nie wszystkim przedsiębiorcom udało się w pełni skutecznie i efektywnie wykorzystać środki publiczne otrzymane w ramach działania 1.2 POPW, bowiem w 42 z 114 przypadkach zakończonych projektów nie przełożyły się w ogóle na wzrost przychodów ze sprzedaży produktów, towarów i materiałów na eksport do krajów wskazanych w projektach jako docelowe, a w 29 uzyskane przychody nie przewyższyły otrzymanego dofinansowania.

Stwierdzona nieprawidłowość polegała na niesporządzeniu przez Departament Internacjonalizacji Przedsiębiorstw Agencji wymaganego procedurami wewnętrznymi wniosku o przeprowadzenie postępowania administracyjnego w sprawie zwrotu środków wypłaconych w ramach jednego projektu, na dofinansowanie którego umowa została rozwiązana.

IV. Wniosek

Wniosek W związku ze stwierdzoną nieprawidłowością, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o sporządzenie i przekazywanie do Departamentu Kontroli PARP wniosków o wszczęcie postępowań administracyjnych w sprawie zwrotu środków niezwłocznie po bezskutecznym upływie terminu wskazanym w art. 207 ust. 8 ustawy o finansach publicznych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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 Delegatury NIK w Białymstoku. 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.

Obowiązek
poinformowania NIK o
sposobie wykonania
wniosku

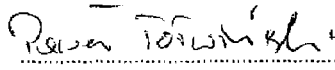
Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

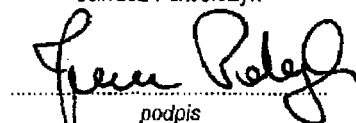
Białystok, dnia 20 stycznia 2022 r.

Kontrolerzy:

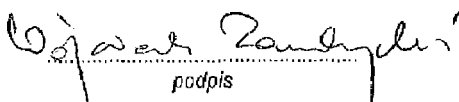
Paweł Tołwiński
Główny specjalista kontroli państwowej


.....
podpis

p.o. DYREKTORA DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku
Janusz Pawelczyk


.....
podpis

Wojciech Zambrzycki
Główny specjalista kontroli państwowej


.....
podpis

Marcin Kiersnowski
Specjalista kontroli państwowej


.....
podpis