



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Kielcach

LKI – 4101-010-03/2014
P/14/019

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/019 – Realizacja zadań publicznych przez spółki tworzone przez jednostki samorządu terytorialnego.
Okres objęty kontrolą	Lata 2009-2014, z uwzględnieniem zdarzeń wcześniejszych mających wpływ na badaną działalność.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach.
Kontroler	Arkadiusz Pawlik, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 90201 z dnia 2 czerwca 2014 r. [dowód: akta kontroli str. 1-2]
Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Świętokrzyskiego, al. IX Wieków Kielc 3, 25-516 Kielce (dalej: Urząd).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Adam Jarubas, Marszałek Województwa Świętokrzyskiego (dalej: Marszałek Województwa). [dowód: akta kontroli str. 3]

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Kontrolą objęto spółki, w których samorząd województwa świętokrzyskiego posiadał większościowe pakiety akcji lub udziałów, tj.:

- Świętokrzyski Fundusz Poręczeniowy Sp. z o.o. (*Fundusz Poręczeniowy*);
- Fundusz Pożyczkowy Województwa Świętokrzyskiego Sp. z o.o. (*Fundusz Pożyczkowy*);
- Lotnisko Kielce Sp. z o.o. (*Spółka Lotnisko*);
- Świętokrzyskie Centrum Innowacji i Transferu Technologii Sp. z o.o. (*Centrum Innowacji*);
- Uzdrowisko Busko Zdrój S.A. (*Uzdrowisko*).

W ocenie NIK samorząd województwa świętokrzyskiego obejmował udziały lub akcje w ww. spółkach, pomimo że przedmiot ich działalności w całości lub w części wykraczał poza sferę użyteczności publicznej, w ramach której mógł bez żadnych ograniczeń tworzyć spółki z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółki akcyjne, a także przystępować do takich spółek (art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 2013 r. o samorządzie województwa¹). Działalność tych spółek nie mieściła się również w dopuszczalnym zakresie tworzenia lub przystępowania do nich przez samorząd województwa poza sferą użyteczności publicznej, określonym w art. 13 ust. 2 ustawy o samorządzie województwa (w zw. z art. 10 ust. 4 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej²).

Spółki realizowały zadania, dla których zostały utworzone, a charakter ich działalności nie wykraczał poza cele określone w statutach i był zgodny z obszarem działalności wynikającym z uchwał Sejmiku Województwa Świętokrzyskiego (dalej: Sejmik) dotyczących utworzenia spółek bądź nabycia udziałów lub akcji.

¹ Dz. U. z 2013 r., poz. 596 ze zm.

² Dz. U. z 2011 r. Nr 45, poz. 236.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Legalność i ekonomiczna zasadność powoływania spółek dla realizacji wyznaczonych celów

Opis stanu faktycznego

1.1. Skala zaangażowania województwa w spółki prawa handlowego

W dniu 31 grudnia 2008 r. województwo świętokrzyskie posiadało akcje i udziały w *Centrum Innowacji, Spółce Lotnisko, Świętokrzyskiej Kolejce Dojazdowej „Ciuchcia Expres Ponidzie” Sp. z o.o., Świętokrzyskiej Agencji Rozwoju Regionu S.A., Chłodniach Kieleckich Sp. z o.o.* Łączna wartość powyższych akcji i udziałów wynosiła 1.758 tys. zł i stanowiła 0,12% majątku samorządu województwa świętokrzyskiego (samorząd województwa lub województwo).

W dniu 31 grudnia 2013 r. województwo posiadało udziały (poza ww. spółkami) także w:

- Funduszu Poręczeniowym (5.000 udziałów stanowiących 50,01% kapitału zakładowego, o łącznej wartości 5.000 tys. zł);
- Funduszu Pożyczkowym (9.500 udziałów – 100%, o wartości 9.500 tys. zł)
- Przewozach Regionalnych Sp. z o.o. (46.218 udziałów – 3%, o wartości 46.218 tys. zł).
- Uzdrowisku (100% udziałów o wartości 21.030 tys. zł).

Łączna wartość wszystkich akcji i udziałów wynosiła na koniec 2013 r. 84.051 tys. zł i stanowiła 2,93% majątku województwa. [dowód: akta kontroli str. 4-22, 60, 61, 67-68]

Powyższe dane były zgodne z:

- informacjami o stanie mienia samorządu województwa świętokrzyskiego sporządzanymi na podstawie art. 267 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³ przyjmowanymi corocznie stosowną uchwałą przez Zarząd Województwa Świętokrzyskiego;
- ewidencją księgową konta 030 – *długoterminowe aktywa finansowe*;
- z informacjami z Krajowego Rejestru Sądowego;
- informacjami publikowanymi w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie Urzędu: http://bip.sejmik.kielce.pl/bip_admin/zdjecia_art/11948/rejestr.uchwal.pdf [dowód: akta kontroli str. 4-22, 69-74, 663-664]

Ewidencja księgową na koncie 030 zawiera także zapisy o udziałach województwa w spółkach Huta Ostrowiec S.A. w likwidacji z siedzibą w Ostrowcu Świętokrzyskim i Star S.A. w likwidacji z siedzibą w Starachowicach na łączną kwotę 11,4 tys. zł.

Marszałek wyjaśnił, że kwota 11,4 tys. zł z tytułu akcji spółek Huta Ostrowiec S.A. w likwidacji i Zakładów Starachowickich „STAR” S.A. w Starachowicach, stanowi mienie zlikwidowanego Uchwałą Sejmiku Nr XV/240/2000 Województwa Świętokrzyskiego z dnia 25 września 2000 r. zakładu budżetowego o nazwie Zakłady Naprawcze Sprzętu Medycznego w Kielcach. Akcje zostały nabyte przez zakład budżetowy w 1995 roku na podstawie ugody bankowej. W wyniku likwidacji, wartość akcji spółek została przejęta przez Samorząd Województwa Świętokrzyskiego i ujęta w księgach rachunkowych Urzędu Marszałkowskiego. W przedmiotowej sprawie prowadzony jest stały monitoring procesu likwidacyjnego spółki Huta Ostrowiec S.A. w likwidacji z siedzibą w Ostrowcu Św., z którego wynika, że proces likwidacyjny spółki nie został zakończony i trudno określić termin jego zakończenia. Spółka Invest STAR S.A. w likwidacji z siedzibą w Starachowicach, jako następcą prawnym Zakładów Starachowickich „STAR” S.A. w Starachowicach, znajduje się w obrębie specjalnej strefy ekonomicznej, w związku z czym proces restrukturyzacji spółki został wstrzymany. W księgach rachunkowych urzędu dokonany został odpis aktualizacyjny tych akcji ze względu na prawdopodobieństwo, że przedmiotowe akcje są bezwartościowe i nie przyniosą w przyszłości żadnych korzyści ekonomicznych. [dowód: akta kontroli str. 69-78]

Województwo nie posiadało strategii właścicielskiej wobec posiadanych spółek, w tym polityki powierzania zadań spółkom, programów restrukturyzacyjnych dotyczących spółek

³ Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

realizujących zadania publiczne. Marszałek Województwa wyjaśnił, że *Samorząd Województwa Świętokrzyskiego dla sprawowania nadzoru właścicielskiego nad spółkami prawa handlowego, w których posiada udziały bądź akcje, za wystarczające uznaje obowiązujące w tym zakresie zapisy ustawowe, zapisy Regulaminu organizacyjnego Urzędu Marszałkowskiego Województwa Świętokrzyskiego oraz uregulowania zawarte w aktach założycielskich (statutach, umowach) poszczególnych spółek.* [dowód: akta kontroli str. 75,77-78]

Spośród dziewięciu spółek funkcjonujących z udziałem samorządu województwa w dniu 31 grudnia 2013 r., większościowe pakiety akcji lub udziałów województwo posiadało w pięciu spółkach: w *Centrum Innowacji* – 81,43% udziałów, *Funduszu Poręczeniowym* – 50,01%, *Funduszu Pożyczkowym* – 100%, *Spółce Lotnisko* – 70% i *Uzdrowisku* – 100%). [dowód: akta kontroli str. 21-22]

1.1.1. *Centrum Innowacji* zostało utworzone uchwałą Sejmiku z dnia 17 grudnia 2001 r. na podstawie art. 18 pkt 19 lit. e, art. 13 ust. 2 w związku z art. 11 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa⁴. Jako przedmiot działalności wpisano w uchwale:

- pobudzenie aktywności gospodarczej w sferze nowych technologii i innowacji, realizacja strategii regionalnej w tym zakresie;
- ukierunkowanie i skoncentrowanie wysiłków podmiotów lokalnych pracujących w zakresie nowych technologii lub zainteresowanych ich wspieraniem (jednostki naukowo-badawcze, samorząd terytorialny, lokalne urzędy i instytucje rządowe, samorząd gospodarczy i podmioty wspierające przedsiębiorczość, komercyjne podmioty gospodarcze);
- wspieranie małych i średnich przedsiębiorstw w zakresie ich konkurencyjności (dostęp do systemów informacji, doradztwo technologiczne);
- wspieranie samorządu lokalnego w zakresie nowoczesnych form inwestowania, w tym współpraca w sferze procesów innowacyjno-wdrożeniowych dotyczących np. wojewódzkich i lokalnych inwestycji ekologicznych, inwestycji w zakresie niekonwencjonalnych źródeł energii itp.;
- modernizacja i restrukturyzacja tradycyjnych sektorów gospodarki regionu;
- pozyskiwanie wsparcia dla regionu ze strony instytucji zagranicznych, międzynarodowych, rządowych i pozarządowych o zasięgu ogólnokrajowym, statutowo zajmujących się i wspierających finansowo i technicznie rozwój technologiczny i innowacyjność;
- współpraca międzynarodowa w tworzeniu nowych firm produkujących w oparciu o nowoczesną technologię z udziałem kapitałowym *Centrum Innowacji* w tych firmach;
- współpraca z sektorem bankowym i funduszami inwestycyjnymi przy realizowaniu konkretnych projektów;
- formułowanie oczekiwań przemysłu lokalnego wobec nauki, pośredniczenie w przekazywaniu informacji pomiędzy przemysłem a placówkami badawczo-wdrożeniowymi;
- wymiana doświadczeń, organizowanie spotkań, dyskusji, seminariów poświęconych tematyce współpracy nauki z gospodarką, działalność promocyjna, wydawnicza i informacyjna;
- wsparcie i obsługa firm i jednostek badawczych w zakresie ochrony własności intelektualnej;
- propagowanie wiedzy technicznej i innowacyjnej poprzez organizowanie szkoleń i doradztwo.

W uchwale Nadzwyczajnego Zgromadzenia Wspólników *Centrum Innowacji* z dnia 12 października 2004 r. jako cele w zakresie realizacji zadań publicznych wpisano ww. działania. Ponadto w zakresie realizacji sfery zadań publicznych określonych w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie zapisano:

1. promocja zatrudnienia i aktywizacji zawodowej osób pozostających bez pracy i zagrożonych zwolnieniem z pracy;

⁴ Dz. U. z 2001 r, Nr 142, poz. 1590 ze zm.

2. działalność wspomagająca rozwój gospodarczy, w tym rozwój przedsiębiorczości;
3. działalność wspomagająca rozwój wspólnot i społeczności lokalnych;
4. oświata i wychowanie;
5. kultura, sztuka, ochrona dóbr kultury i tradycji;
6. ekologia i ochrona zwierząt oraz ochrony dziedzictwa przyrodniczego;
7. działania w zakresie integracji europejskiej oraz rozwijania kontaktów i współpracy między społeczeństwami.

Do sfinansowania wszystkich powyższych celów (zgodnie z uchwałą) *Centrum Innowacji* prowadzi działalność gospodarczą: wydawniczą, poligraficzną i reprodukcję zapisanych nośników informacji, pośrednictwa finansowego, pomocniczą związaną z pośrednictwem finansowym i z ubezpieczeniami, informatyczną, naukową, edukacyjną. [dowód: akta kontroli str. 24-26, 209-210, 668,677]

Przedmiot działalności *Centrum Innowacji* wykazany w KRS to głównie: poligrafia i reprodukcja zapisanych nośników informacji), działalność wydawnicza, finansowa działalność usługowa, z wyłączeniem ubezpieczeń i funduszy emerytalnych i edukacja. [dowód: akta kontroli str. 668-677,701-723]

1.1.2. *Spółka Lotnisko* została utworzona uchwałą Sejmiku z dnia 1 lipca 2003 r. na podstawie art. 13 i art. 18 pkt 19 lit. e ustawy o samorządzie województwa. Zgodnie z postanowieniami umowy spółki jej cele określono jako promocja i podniesienie atrakcyjności regionu świętokrzyskiego, rozwój lotnictwa polskiego i propagowanie sportów lotniczych. Jako przedmiot działalności zapisano: obsługa i naprawa pojazdów mechanicznych, sprzedaż hurtowa i detaliczna paliw, pozarozkładowy transport lotniczy, przeladunek, magazynowanie i przechowywanie towarów, działalność portów lotniczych, kontrola ruchu lotniczego, naziemna obsługa statków powietrznych, działalność wspomagająca transport lotniczy, wynajem środków transportu lotniczego, działalność szkół nauki jazdy i pilotażu, działalność stadionów i obiektów sportowych). [dowód: akta kontroli str. 40-41, 213-214, 668-669, 671]

1.1.3. *Fundusz Poręczeniowy* oraz *Fundusz Pożyczkowy*.

a) *Fundusz Poręczeniowy* został utworzony uchwałą Sejmiku z dnia 29 marca 2010 r. na podstawie art. 13 ust.1 oraz art. 18 pkt 19 lit. e ustawy o samorządzie województwa. Jego przedmiot działalności (finansowa działalność usługowa, badanie rynku i opinii publicznej, doradztwo w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej i zarządzania, pozaszkolne formy edukacji) jest zgodny z celami działania, którymi są wspieranie rozwoju mikro, małych i średnich przedsiębiorców oraz instytucji pożytku publicznego mających siedzibę lub koncentrujących swoją działalność gospodarczą na terenie województwa świętokrzyskiego poprzez udzielanie poręczeń ułatwiających im dostęp do kredytów i pożyczek oferowanych przez banki oraz inne instytucje finansowe.

Fundusz realizuje cele statutowe we współpracy z samorządami gospodarczymi, samorządami lokalnymi oraz agencjami rozwoju regionalnego.

Do dnia 31 sierpnia 2014 r. *Fundusz Poręczeniowy* prowadził działalność gospodarczą polegającą na świadczeniu usług finansowych poprzez udzielanie poręczeń dla podmiotów z sektora małych i średnich przedsiębiorstw w zabezpieczeniu spłaty zaciąganych przez nie kredytów i pożyczek gospodarczych w bankach komercyjnych bądź innych instytucjach finansowych (np. funduszach pożyczkowych) oraz poprzez udzielanie poręczeń w zabezpieczeniu spłaty zawieranych umów leasingu dla instytucji leasingowych.

Dodatkowo, *Fundusz Poręczeniowy* uczestniczył w spotkaniach z przedsiębiorcami z województwa świętokrzyskiego mających na celu przekazanie wiedzy na temat pozyskiwania finansowania zewnętrznego oraz możliwości i sposobów uzyskania wsparcia w ramach programów europejskich, dostępnych w bieżących okresach programowania. *Fundusz Poręczeniowy* współpracuje również z PARP w ramach Krajowego Systemu Usług wspierającego sektor małych i średnich przedsiębiorstw w obszarze funkcjonowania gospodarczego. [dowód: akta kontroli str. 29-31,44-47, 668-670]

- b) *Fundusz Pożyczkowy* został utworzony uchwałą Sejmiku z dnia 28 kwietnia 2010 r. na podstawie art. 13 ust.1 oraz art. 18 pkt 19 lit. e ustawy o samorządzie województwa. Jego przedmiot działalności (pozostałe formy udzielania kredytów) jest zgodny z celem działania, którym jest wspieranie rozwoju mikro, małych i średnich przedsiębiorstw mających siedzibę lub koncentrujących swoją działalność gospodarczą na terenie województwa świętokrzyskiego poprzez udzielanie pożyczek.

Marszałek Województwa wyjaśnił, że *Fundusz Pożyczkowy stanowi alternatywę wobec instytucji finansowych kierując swoją ofertę dla małych i średnich przedsiębiorstw mających trudności w zdobyciu finansowania komercyjnego np. kredytu bankowego, z powodu braku wymaganych zabezpieczeń czy historii kredytowej. Celem działalności Funduszu jest wspieranie rozwoju mikro, małych i średnich przedsiębiorstw mających swoją siedzibę lub koncentrujących swoją działalność gospodarczą na terenie województwa świętokrzyskiego poprzez udzielanie pożyczek na preferencyjnych warunkach*

Fundusz Pożyczkowy realizował działania objęte wpisem do KRS pozostałe formy udzielania kredytów. Działania o innym charakterze nie były i nie są realizowane przez Fundusz. [dowód: akta kontroli str. 34-37, 668-669, 671]

W odniesieniu do obu *Funduszy*, pomimo tego, iż ich przedmiot działalności określony w uchwałach Sejmiku był w pełni zgodny z celami działania określonymi w ich statutach oraz wynikający ze składanych sprawozdań, to jednak nie dotyczył on zadań o charakterze użyteczności publicznej bądź też dopuszczanej art. 13 ust. 2 ww. ustawy działań polegających na wykonywaniu czynności promocyjnych, edukacyjnych lub wydawniczych służących rozwojowi województwa. Faktyczny przedmiot działalności polegający na świadczeniu usług finansowych nie mieści się w ramach dozwolonej ww. ustawą działalności. [dowód: akta kontroli str. 29-39, 44-47, 360-500]

1.1.4. Akcje *Uzdrowiska* zostały nieodpłatnie nabyte od Skarbu Państwa na podstawie uchwały Sejmiku z dnia 29 października 2012 r. W uzasadnieniu do ww. uchwały zapisano m.in., że działalność *Uzdrowiska* wpisuje się w *Strategię Rozwoju Województwa Świętokrzyskiego do roku 2020*, poprzez specjalizację w leczeniu chorób reumatycznych, narządu ruchu oraz chorób serca, jak również bogate zasoby cennych wód mineralnych, predestynujące do intensyfikacji turystyki uzdrowskiej, która stanowi jeden z priorytetów rozwoju województwa. Przejęcie *Uzdrowiska* będzie wyrazem skali zaangażowania się władz samorządowych we wspieranie tego typu turystyki w regionie. Umowę nieodpłatnego zbycia akcji *Uzdrowiska* przez Skarb Państwa na rzecz województwa zawarto w dniu 16 stycznia 2013 r. Zgodnie ze statutem *Uzdrowiska* przedmiotem jego działalności jest m.in.: działalność szpitali, praktyka lekarska i pielęgniarek, działalność fizjoterapeutyczna, działalność pogotowia ratunkowego, działalność paramedyczna, produkcja wód mineralnych, obiekty noclegowe turystyczne, restauracje i placówki gastronomiczne, działalność organizatorów turystyki, pilotów wycieczek i przewodników turystycznych. Powyższa działalność częściowo wykracza poza sferę użyteczności publicznej. Nie była też działalnością edukacyjną, promocyjną i wydawniczą. [dowód: akta kontroli str. 48-55, 215-216]

Nie stwierdzono przypadków funkcjonowania spółek o tym samym (lub w istotnym stopniu pokrywającym się) przedmiocie działalności. Pomimo tego, że dla *Funduszu Poręczeniowego* i *Funduszu Pożyczkowego* określono taki sam cel działania – wspieranie rozwoju mikro, małych i średnich przedsiębiorców oraz instytucji pożytku publicznego mających siedzibę lub koncentrujących swoją działalność gospodarczą na terenie województwa świętokrzyskiego, to zakres ich działalności jest różny, odpowiednio: udzielanie poręczeń i gwarancji oraz udzielanie pożyczek.

Przed utworzeniem ww. funduszy w województwie świętokrzyskim funkcjonowały cztery instytucje świadczące usługi pożyczkowe i poręczeniowe na rzecz rozwoju przedsiębiorczości:

- Fundacja - Agencja Rozwoju Regionalnego w Starachowicach;
- Fundacja Rozwoju Regionu Pierzchnica;
- Koneckie Stowarzyszenie Wspierania Przedsiębiorczości;

- Ośrodek Promowania i Wspierania Przedsiębiorczości Rolnej w Sandomierzu. [dowód: akta kontroli str. 668-669, 683-686]

Marszałek Województwa odnosząc się do ekonomicznego uzasadnienia powołania Funduszu Poręczeniowego i Funduszu Pożyczkowego wyjaśnił: konieczność ich utworzenia należy oprzeć przede wszystkim na zapisach dokumentu pn. *Strategia Rozwoju Województwa Świętokrzyskiego do roku 2020⁵* (dalej: *Strategia*). Dla obu spółek, jako nowo powstających instytucji otoczenia biznesu w regionie świętokrzyskim, jeszcze przed ich utworzeniem przewidziano możliwość uzyskania wsparcia finansowego na prowadzenie działalności, w wysokości odpowiednio 75% i 85% z Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Świętokrzyskiego na lata 2007-2013. (utworzenie regionalnych funduszy pożyczkowego i poręczeniowego uwzględniono w Indykatoryjnym Wykazie Projektów Kluczowych przeznaczonych do realizacji w ramach RPO 2007-2013, z szacunkowym kosztem całkowitym dokapitalizowania tych podmiotów kwotą ok. 88 mln zł). Wkład finansowy wniesiony ze strony Województwa Świętokrzyskiego do ww. spółek był zatem koniecznym i jednocześnie minimalnym zaangażowaniem finansowym ze strony samorządu województwa, który w rezultacie umożliwił pozyskanie ze środków unijnych dodatkowych 51.000 tys. zł dla Funduszu Pożyczkowego oraz 20.250 tys. zł dla Funduszu Poręczeniowego, gwarantujących prawidłowe i skuteczne funkcjonowanie tych podmiotów. Korzyści dla podmiotów gospodarczych z regionu świętokrzyskiego płynące z utworzenia Funduszy są zatem ogromne. Decyzja o utworzeniu obu Funduszy wynikała z istniejącego w regionie świętokrzyskim dużego zapotrzebowania na tego typu usługi świadczone przez instytucje otoczenia biznesu. Słabość tych jednostek, dostarczających przedsiębiorstwom wszechstronnej pomocy, w tym finansowej i doradczej, w istotny sposób utrudniała, hamowała ich powstawanie i efektywny rozwój. Ze względu na wysokie koszty i skomplikowane warunki pozyskania kredytu oraz mało rozwiniętą ofertę bankową dla MŚP, szczególnego znaczenia nabrało wsparcie finansowe na rozbudowę systemu gwarancji, poręczeń kredytowych i funduszy pożyczkowych.

Odnosnie kosztów funkcjonowania ww. funduszy Marszałek Województwa wyjaśnił, że ze względu na brak możliwości utworzenia wspólnego funduszu pożyczkowo-poręczeniowego (dokument pn. *Kierunki rozwoju funduszy pożyczkowych i poręczeniowych dla małych i średnich przedsiębiorstw w latach 2009-2013*, które Rada Ministrów przyjęła w dniu 3 lutego 2009 r., fundusze poręczeniowe powinny docelowo spełniać następujące warunki: „w przypadku ubiegania się o regwarancje BGK lub wejścia kapitałowe fundusz powinien działać w formie spółki kapitałowej, której jedyną działalnością jest prowadzenie funduszu; spółka nie może wykonywać innej działalności, która nie jest uzupełniająca lub wspierająca dla działalności poręczeniowej”. Bezzasadnym wydaje się poddawanie jakiegokolwiek analizie ponoszenia kosztów funkcjonowania funduszy w ramach jednej Spółki. [dowód: akta kontroli str. 75, 79-81, 668-669, 681-682]

Analiza sprawozdań Centrum Innowacji za lata 2009-2013 oraz funduszy Poręczeniowego i Pożyczkowego za lata 2010-2013 wykazała, że ww. spółki realizują zakładane cele. [dowód: akta kontroli str. 217-500]

Ze sprawozdań składanych przez Zarząd Lotniska za lata 2009-2012⁶ wynika, że wprawdzie podejmowano działania wpisujące się w postawione przed Spółka Lotnisko cele, jednak można z nich wnioskować, że były to działania będące ciągle w początkowej fazie. [dowód: akta kontroli str. 90-140,500]

Ocenę efektywności realizowanych zadań przez oba Fundusze oraz Spółkę Lotnisko opisano w punkcie 3.1. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

1.2. Przesłanki tworzenia i przystępowania do spółek w latach 2009-2014

W badanym okresie województwo świętokrzyskie utworzyło Fundusz Poręczeniowy i Fundusz Pożyczkowy (uchwały Sejmiku w sprawie utworzenia ww. Funduszy i objęcia

⁵ *Strategia Rozwoju Województwa Świętokrzyskiego do roku 2020*, przyjęta została przez Sejmik w dniu 26 października 2006 r.

⁶ Brak sprawozdania za 2013 r. Dnia 31 stycznia 2013 r. Rada Nadzorcza Spółki Lotnisko złożyła rezygnację, a w dniu 13 marca 2013 r. rozpoczął się proces likwidacyjny Lotniska.

przez Województwo udziałów w nich odpowiednio z: 29 marca i 28 kwietnia 2010 r.) i objęło w nich odpowiednio 50,01% i 100% udziałów. Oba Fundusze zostały utworzone na podstawie art. 13 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa. [dowód: akta kontroli str. 29-39, 44-47]

Marszałek Województwa wyjaśnił, że *utworzenie nowych spółek nie skutkowało ograniczeniem kosztów ani redukcją zasobów, jak również nie skutkowało likwidacją żadnej komórki organizacyjnej w Urzędzie.* [dowód: akta kontroli str. 75-76, 81-83]

W dniu 21 grudnia 2012 r. Zarząd Województwa Świętokrzyskiego, działając w imieniu i na rzecz województwa świętokrzyskiego, złożył wniosek do Ministra Skarbu Państwa w sprawie nieodpłatnego zbycia na rzecz województwa świętokrzyskiego 100% akcji posiadanych przez Skarb Państwa w *Uzdrowisku*. W uzasadnieniu do wniosku podkreślano m.in., iż przedmiot działalności *Uzdrowiska* jest związany z realizacją zadań własnych: województwo jako samorząd regionalny pełni specyficzną funkcję polegającą na wykonywaniu zadań związanych z rozwojem regionalnym. Na prowadzoną przez województwo politykę rozwoju regionalnego składają się takie elementy jak tworzenie warunków rozwoju gospodarczego, w tym kreowanie rynku pracy (art. 11 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie województwa), utrzymanie i rozbudowa infrastruktury społecznej i technicznej o znaczeniu wojewódzkim (art. 11 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie), pozyskiwanie i łączenie środków finansowych publicznych i prywatnych w celu realizacji zadań z zakresu użyteczności publicznej (art. 11 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie województwa), promocja walorów i możliwości rozwojowych województwa (art. 11 ust. 2 pkt 8 ustawy o samorządzie). Nabycie akcji Spółki przez województwo świętokrzyskie spowoduje, iż Spółka, w tym: jej infrastruktura, potencjał kadrowy, nowoczesna baza lecznicza, dostęp do bogactw naturalnych w postaci wód leczniczych oraz budowana od lat marka, staną się istotnym składnikiem bazy materialnej w prowadzonej polityce rozwoju regionu świętokrzyskiego przez organy samorządu województwa. Województwo uzyskując wpływ na działalność Spółki będzie mogło kreować zmiany na obszarze działania Spółki poprzez pobudzanie aktywności gospodarczej, czy prowadzenie promocji. (...) Nabycie akcji Spółki przez województwo świętokrzyskie stanie się potwierdzeniem efektywnej realizacji przyjętych w *Strategii* założeń rozwojowych regionu świętokrzyskiego. Samorząd uzyskując wpływ na działalność Spółki będzie miał podstawę do udzielenia wsparcia ukierunkowanego na rozwój infrastruktury ochrony zdrowia oraz infrastruktury turystycznej. (...) przedmiot działalności Spółki wykazuje związek także z innymi zadaniami wykonywanymi na podstawie art. 14 ust. 1 ustawy o samorządzie wojewódzkim. Samorząd województwa wykonuje zadania o charakterze wojewódzkim określone ustawami, w tym zadania w zakresie: promocji i ochrony zdrowia, ochrony środowiska, kultury fizycznej i turystyki. Przedmiot działalności Spółki pozostaje w związku z realizacją tych zadań. [dowód: akta kontroli str. 803-837]

W dniu 16 stycznia 2013 r. województwo świętokrzyskie stało się akcjonariuszem (100%) *Uzdrowiska* na podstawie zawartej ze Skarbem Państwa umowy o nieodpłatne zbycie akcji na zasadach komunalizacji. [dowód: akta kontroli str. 48-59, 619, 654-662]

1.3. Sytuacja ekonomiczno-finansowa spółek komunalnych

1.3.1. Łączny poziom aktywów trwałych spółek, w których województwo świętokrzyskie miało większość udziałów, wynosił na dzień 1 stycznia 2009 r.⁷ – 124 tys. zł, a na dzień 31 grudnia 2013 r.⁸ – 40.768 tys. zł; aktywa obrotowe to odpowiednio: 1.302 tys. zł i 114.202 tys. zł; zobowiązania: 492 tys. zł i 94.830 tys. zł; przychody: 2.420 tys. zł i 76.290 tys. zł; koszty: 2.621 tys. zł i 70.210 tys. zł; wynik finansowy netto: (minus) 201 tys. zł i 4.739 tys. zł. [dowód: akta kontroli str. 86-89]

Poniższą analizą porównawczą za lata 2009-2013 objęto cztery spółki spośród pięciu, gdyż wyłączono z niej *Uzdrowisko* z uwagi na fakt, iż akcje spółki zakupiono w styczniu 2013 r.

⁷ Na dzień 1 stycznia 2009 r. dane dotyczące jedynie *Centrum Innowacji* i *Lotniska*.

⁸ Na dzień 31 grudnia 2013 r. dane dotyczące wszystkich 5 spółek (także oba *Fundusze* i *Uzdrowisko*)

1.3.2. W *Funduszu Poręczeniowym* aktywa trwałe ogółem w okresie 2011-2013 utrzymywały się na zbliżonym poziomie (od 534 do 577 tys. zł). Spadek w tym okresie rzeczowych aktywów trwałych (z 509 tys. zł w 2011 r. do 493 tys. zł w 2013 r.) wynikał z amortyzacji zakupionego w lipcu 2011 r. lokalu biurowego. *Fundusz Poręczeniowy* w pozycji *Długoterminowych aktywów finansowych* na koniec lat 2010-2012 wykazywał udziały w Krajowej Grupie Poręczeniowej Sp. z o.o. (50 tys. zł) – instytucji zrzeszającej fundusze poręczeniowe. W związku z trudną sytuacją finansową Krajowej Grupy Poręczeniowej w 2013 r. *Fundusz Poręczeniowy* utworzył odpis aktualizujący wartość udziałów w 100%.

Zobowiązania i rezerwy na zobowiązania w latach 2010-2013 utrzymywały się w *Funduszu Poręczeniowym* na podobnym poziomie (pomiędzy 20.198 tys. zł a 20.865 tys. zł). Na pozycję tę składają się głównie:

- dotacja uzyskana w związku z realizacją projektu w ramach RPOWŚ na lata 2007-2013. Dotacja ta w części przeznaczonej na finansowanie poręczeń prezentowana jest w pozycji *Fundusze Specjalne*, zaś w części przeznaczonej na pokrycie kosztów zarządzania i administracji – w pozycji *Inne rozliczenia międzyokresowe*;
- rezerwy na zobowiązania z tyt. udzielanych poręczeń.

Przy czym:

- pozycja *Inne rozliczenia międzyokresowe* wykazuje tendencję spadkową, co wiąże się z systematycznym refundowaniem kosztów zarządzania i administrowania Funduszem ze środków dotacji;
- wartość pozycji *Fundusze specjalne* jest na porównywalnym poziomie;
- wartość rezerw na zobowiązania wykazuje tendencję wzrostową, co wiąże się ze wzrostem wartości portfela poręczeń.

Fundusz Poręczeniowy uzyskał ujemny wynik finansowy jedynie w pierwszym roku działalności (177 tys. zł), co było wynikiem poniesienia większych nakładów na kampanię informacyjno-promocyjną w związku z rozpoczęciem działalności, potrzebą stworzenia bazy instytucji współpracujących oraz bazy potencjalnych klientów.

Utworzenie dodatkowych miejsc pracy na przestrzeni lat 2010-2013 (sukcesywnie z 3,6 etatu do 6 etatów) wynikało z poszerzenia oferty poręczeniowej oraz z założeń realizowanego przez *Fundusz Poręczeniowy* projektu w ramach RPOWŚ. [dowód: akta kontroli str. 86-89, 360-500]

W odniesieniu do wzrostu zatrudnienia w ww. *Funduszu* Marszałek Województwa wyjaśnił, że zatrudnienie wg stanu na dzień 31 sierpnia 2014 roku wynosiło 6 osób na pełnych etatach. Spółka zatrudnia prezesa Zarządu, głównego specjalistę, analityka-administradora produktów, dwóch analityków ds. RPOWŚ, specjalistę ds. finansowo-księgowych. Wzrost zatrudnienia na przestrzeni lat 2010-2013 następował stopniowo w miarę pojawiających się nowych potrzeb oraz zgodnie z zapisami umowy o dofinansowanie projektu, zgodnie z którą jednym ze wskaźników realizacji projektu było stworzenie 2 nowych miejsc pracy. [dowód: akta kontroli str. 668-669, 688-689]

1.3.3. W *Funduszu Pożyczkowym* aktywa trwałe w okresie 2010-2013 utrzymywały się na zbliżonym poziomie od 291 tys. zł w 2012 r. do 351 tys. zł w 2010 r. Wartość rzeczowych aktywów trwałych zmniejszyła się z 351 tys. zł w 2010 r. do 175 tys. zł w 2013 r., co było wynikiem uwzględnienia odpisów amortyzacyjnych inwestycji poczynionych przez *Fundusz* w pierwszym roku działalności (poniesione nakłady na przystosowanie wynajmowanego lokalu do prowadzenia działalności - zakup trzech samochodów osobowych, zakup wyposażenia biura).

W latach 2010-2013 spadała wartość *Zobowiązań i rezerw na zobowiązania* (z 51.143 tys. zł do 47.627 tys. zł), czego przyczyną był spadek wartości rozliczeń międzyokresowych, gdzie ujęto dotacje na pokrycie 85% kosztów kwalifikowalnych w ramach prowadzonego projektu. Kwota dotacji w miarę ponoszenia wydatków była sukcesywnie przeksięgowywana z *Rozliczeń międzyokresowych* na *Rachunek zysków i strat*.

Przyczyny ujemnego wyniku finansowego, który wystąpił jedynie w 2010 r. (- 89 tys. zł) były analogiczne jak w przypadku *Funduszu Poręczeniowego* (wydatki związane z rozpoczęciem prowadzenia działalności).

W latach 2010-2013 w Funduszu wzrastał poziom zatrudnienia (z 7 do 13 etatów), co wynikało z realizacji projektu *Utworzenie i dokapitalizowanie Funduszu Pożyczkowego Województwa Świętokrzyskiego Sp. z o.o.* W ramach podpisanej umowy Fundusz zobowiązał się do uzyskania odpowiednich wskaźników rezultatu, takich jak m.in.:

- *Utworzenie nowych etatów*: zgodnie z planem wartość wskaźnika powinna wzrastać, by osiągnąć poziom 13 do roku 2013;
- *Wartość udzielonych pożyczek*: Wartość ta systematycznie rośnie, co także pośrednio uzasadnia wzrost zatrudnienia. [dowód: akta kontroli str. 86-89, 500]

Marszałek Województwa wyjaśnił, że *bezpośrednią przyczyną wzrostu zatrudnienia w Funduszu Pożyczkowym w latach 2010-2013 był wzrost wolumenu udzielanych pożyczek. Dodatkowo, zasady, okres i ilość zatrudnianych osób w Funduszu zostały zawarte i zaakceptowane w dokumentacji związanej z projektem pod nazwą: Utworzenie i dokapitalizowanie Funduszu Pożyczkowego Województwa Świętokrzyskiego Sp. z o.o. realizowanego w ramach Działania 1.3 Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Świętokrzyskiego na lata 2007-2013. Utrzymanie określonego poziomu zatrudnienia określa wskaźnik rezultatu ujęty w realizowanym projekcie – jako liczba bezpośrednio utworzonych nowych etatów, którego spełnienie jest wymagane do uzyskania dofinansowania ze środków Unii Europejskiej.* [dowód: akta kontroli str. 668-669, 690]

1.3.4. W *Centrum Innowacji* spadek wartości aktywów trwałych w latach 2008-2013 (ze 101 tys. zł do 13 tys. zł) związany był z naliczaniem amortyzacji. Spółka nie inwestuje w nowe środki trwałe, a dokonywane drobne zakupy w postaci komputerów, drukarek, biurek, krzeseł itp. odnoszone są bezpośrednio w zużycie materiałów z powodu niskiej ceny jednostkowej. Znaczący wpływ na *Zobowiązania i rezerwy na zobowiązania* mają rozliczane w czasie przychody związane z realizowanymi projektami, przy czym wzrost lub spadek tych pozycji bilansowych wynika przede wszystkim z tego, czy projekty kończą się w danym roku bilansowym (spadek), czy też otrzymane na realizację zaliczki przenosi się na lata następne (wzrost). W roku 2013 w stosunku do poprzedniego roku większość projektów się zakończyła i mniejsza niż zwykle ich część przeniosła się na lata następne. Poza tym pozycję tę w roku 2012 podniosła kwota 285 tys. zł wpłacona przez województwo świętokrzyskie z przeznaczeniem na podniesienie kapitału zakładowego spółki, przy czym do formalnej zmiany doszło w roku następnym.

Centrum Innowacji wykazało stratę w wysokości 176 tys. zł jedynie w 2010 r., do czego przyczyniły się:

- koszty działalności operacyjnej (związane z bieżącą działalnością, które nie zostały rozliczone w ramach realizowanych Projektów);
- brak wystarczających wpływów z działań i usług komercyjnych, względem kosztów generowanych przez *Centrum Innowacji* – jeszcze w roku 2009 wpływy z działalności komercyjnej wyniosły 291 tys. zł, a w roku 2010 – 122,4 tys. zł;
- różnice kursowe wynikające z realizacji projektu międzynarodowego *Enterprise Europe Network*. W 2008 r. na poczet realizacji ww. projektu *Centrum Innowacji* otrzymało dotację walutową w euro, która została przeliczona na zł zgodnie z kursem obowiązującym w dniu transakcji. Wzrostowa tendencja kursu euro w okresie realizacji projektu, wpłynęła ujemnie na sytuację finansową (w lipcu 2008 r. 1 euro = 3,3671 zł wg kursu ECB, a już w grudniu 2010 r. kurs euro wynosił 4,0476 zł).

Zwiększenie stanu zatrudnienia (z 19 etatów w 2008 r. do 39 w 2013 r.) następowało sukcesywnie w okresie ostatnich dwóch lat i spowodowane było pozyskaniem nowych projektów i zleceń oraz przedsięwzięć komercyjnych i koniecznością zapewnienia odpowiednich zasobów do ich realizacji. [dowód: akta kontroli str. 86-89, 217-359, 500]

Marszałek Województwa wyjaśnił, że *wzrost zatrudnienia w Centrum Innowacji spowodowany był koniecznością zapewnienia zasobów ludzkich do realizacji projektów. W miejsce projektów kończących się pozyskiwano kolejne, często o większej wartości lub bardziej rozbudowanym zakresie działań. W sposób płynny następowała fluktuacja kadr z jednego projektu do kolejnego, w razie konieczności uzupełniana o nowe osoby z odpowiednimi kompetencjami.* [dowód: akta kontroli str. 668-669, 690-691]

1.3.5. W przypadku *Spółki Lotnisko* rzeczowe aktywa trwałe znacząco rosły w latach 2008-2011 (od 23 do 207 tys. zł), a w latach 2011-2013 utrzymywały się na zbliżonym poziomie ok. 200 tys. zł. Złożyły się na nie: pas startowy (środki trwałe w budowie) – 23 tys. zł w 2008 r.; 100 tys. zł w 2010 r. i 53 tys. zł w 2011 r.; kotłownia – 27 tys. zł (2009 r.) oraz ogrodzenie – 14,2 tys. zł (2011 i 2012). Od dnia postawienia *Spółki Lotnisko* w stan likwidacji powyższe aktywa zostały przeksięgowane na środki trwałe i amortyzowane.

Zobowiązania i rezerwy na zobowiązania były na poziomie ponad 20 tys. zł w latach 2008-2009, ponad 400 tys. zł w latach 2010-2011 oraz ponad 1.600 tys. zł w latach 2012-2013. Znaczący wzrost zobowiązań pomiędzy 2011 r. (485 tys. zł), a 2012 r. (1.641 tys. zł) był wynikiem utworzenia rezerwy na podatek od nieruchomości w wysokości 838,8 tys. zł. Ponadto w latach 2012-2013 pod pozycją zobowiązania zabezpieczone na majątku znajdują się zabezpieczenia komornicze w wysokości odpowiednio: 430 i 76 tys. zł. [dowód: akta kontroli str. 86-140, 500, 654-662]

Marszałek Województwa wyjaśnił, iż powodem utworzenia przez Zarząd Lotniska na dzień bilansowy 31 grudnia 2012 r. rezerwy finansowej w kwocie 838,8 tys. zł było wszczęcie egzekucji wobec *Spółki* przez komornika na podstawie tytułów egzekucyjnych: wydanych przez Wójta Gminy Masłów, zgodnie z decyzją o wymiarze podatku od nieruchomości za rok 2007 w następujących kwotach:

- należność główna – 471 tys. zł,
- odsetki za zwłokę – 320,2 tys. zł,
- koszty egzekucyjne – 47,5 tys. zł.

Z rachunku bankowego *Spółki* komornik skutecznie wyegzekwował w dniu 31 listopada 2012 r. kwotę w wysokości 429,7 tys. zł. [dowód: akta kontroli str. 668-669, 691]

W latach 2008-2013 *Spółka Lotnisko* rokrocznie generowała stratę. Wielkość straty netto wyniosła w poszczególnych latach: w 2008 r. – 214 tys. zł, w 2009 r. – 228 tys. zł, w 2010 r. – 335 tys. zł, w 2011 r. – 414 tys. zł, w 2012 r. – 1.081 tys. zł oraz w 2013 r. – 99 tys. zł. Na wielkość straty w 2012 r. miało wpływ utworzenie rezerwy na podatek od nieruchomości w wysokości 838,8 tys. zł. W 2013 r. strata zmniejszyła się do wysokości 99 tys. zł, gdyż *Spółka Lotnisko* postawiona w stan likwidacji rozwiązała umowy na zarządzanie zawarte z Aeroklubem Kieleckim i Aeroklubem Polskim, co znacznie zmniejszyło koszty funkcjonowania spółki. Ponadto Aeroklub Kielecki przejął płatności za energię elektryczną i centralne ogrzewanie. [dowód: akta kontroli str. 86-140, 500, 654-662]

1.3.6. Wielkość zadłużenia poddanych analizie spółek (czterech w latach 2008-2012 oraz pięciu w 2013 r. z uwzględnieniem *Uzdrowiska*) wyniosła na koniec: 2008 r. – 492,5 tys. zł (176.897,4 tys. zł⁹); 2009 r. – 266,8 tys. zł (210.267,1 tys. zł); 2010 r. – 72.431,2 tys. zł (211.886,6 tys. zł); 2011 r. – 72.235,3 tys. zł (299.345,7 tys. zł); 2012 r. – 73.276,7 tys. zł (448.544,4 tys. zł); 2013 r. – 94.829,3 tys. zł (460.510,7 tys. zł). Z-ca dyrektora Departamentu Budżetu i Finansów Urzędu wyjaśnił, że do wyliczenia poziomu zadłużenia województwa Urząd Marszałkowski nie stosuje metody *general government*. [dowód: akta kontroli str. 23, 60-68, 86-89]

Analizę zadłużenia spółek komunalnych i ich wpływu na dług województwa świętokrzyskiego wyliczono biorąc pod uwagę pięć ww. spółek, w związku z brakiem wszystkich niezbędnych danych ze spółek, w których województwo ma akcje/udziały (np. brak bilansu Świętokrzyskiej Agencji Rozwoju Regionu za 2013 r. i bilansów Chłodni Kieleckich za cały okres objęty kontrolą).

Wskaźnik przyrostu w ciągu roku sumy zadłużenia długoterminowego i krótkoterminowego za lata 2009-2013 wynosił odpowiednio: 3,75¹⁰; 2,67; -2,6; -15,82 i -14,89. Powyższe wskaźniki były zbliżone do wskaźników informujących, jaką częścią dochodów jest wykonany na koniec roku deficyt województwa świętokrzyskiego¹¹, za wyjątkiem 2010 r.,

⁹ W nawiasach podano wielkość zadłużenia ogółem województwa świętokrzyskiego.

¹⁰ Wyliczony wskaźnik za 2009 r. dał siedmiu spółek (rozszerzony dodatkowo o SKD i Świętokrzyską Agencję Rozwoju Regionu wyniósł także 3,75 co oznacza, że rozszerzenie wyliczenia wskaźników o zadłużenie spółek (w których województwo świętokrzyskie ma udziały mniejszościowe) wcale lub ewentualnie w sposób nieznaczny wpływa na wartość wskaźników.

¹¹ Deficyt/dochody * 100%.

gdzie wskaźnik ten był wyższy o ponad 10 punktów. Oznacza to, że w tym roku samorząd województwa świętokrzyskiego w sposób znaczny wykorzystał podmioty nienależące do sektora finansów publicznych do dłużnego finansowania zadań. Jednakże podkreślić należy, że wpływ na to miało utworzenie w tym roku *Funduszy Poręczeniowego* i *Pożyczkowego*, dla których przyrost zadłużenia krótkoterminowego i długoterminowego wyniósł łącznie 53.661 tys. zł (w proporcjach zgodnych z udziałami objętymi przez województwo świętokrzyskie).

Wartość zadłużenia za lata 2009-2013 rosła z roku na rok¹² i wyliczone dla niej wskaźniki wynosiły odpowiednio: 26,83; 40,69; 58,01; 75,63 i 72. Wskaźnik ten pokazuje relacje całkowitego zadłużenia do dochodów ogółem z uwzględnieniem spółek komunalnych. Znaczącą rolę we wzroście tego wskaźnika miały rosnące z roku na rok zobowiązania *Spółki Lotnisko*.

Wskaźniki informujące o stopniu ukrywania zadłużenia w spółkach komunalnych przez województwo świętokrzyskie wynoszą za lata 2009-2013 odpowiednio: 1,00; 1,34; 1,22; 1,14 i 1,18. [dowód: akta kontroli str. 21-22, 60-68, 86-89, 90-140, 217-500, 620-622]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość, polegającą na obejmowaniu przez samorząd województwa udziałów lub akcji w objętych badaniem spółkach, prowadzących w całości lub części działalność niemieszczącą się w zakresie określonym w art. 13 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie województwa. Działalność ta polegała na:

- świadczeniu usług finansowych poprzez udzielanie poręczeń dla podmiotów z sektora małych i średnich przedsiębiorstw w zabezpieczeniu spłat zaciąganych przez nie kredytów i pożyczek gospodarczych w bankach komercyjnych bądź innych instytucjach finansowych oraz udzielaniu poręczeń w zabezpieczeniu spłaty zawieranych umów leasingu (*Fundusz Poręczeniowy*);
- udzielaniu pożyczek na preferencyjnych warunkach (*Fundusz Pożyczkowy*);
- wspomaganii rozwoju gospodarczego, w tym: rozwoju przedsiębiorczości; wspomaganii rozwoju wspólnot i społeczności lokalnych; wspieraniu małych i średnich przedsiębiorstw w zakresie ich konkurencyjności; wspieraniu samorządu lokalnego w zakresie nowoczesnych form inwestowania; modernizacji i restrukturyzacji tradycyjnych sektorów gospodarki regionu; pozyskiwaniu wsparcia dla regionu ze strony instytucji zagranicznych, międzynarodowych, rządowych i pozarządowych o zasięgu ogólnokrajowym; współpracy z sektorem bankowym i funduszami inwestycyjnymi przy realizowaniu konkretnych projektów (*Centrum Innowacji*);
- produkcji wód mineralnych, prowadzeniu restauracji i placówek gastronomicznych oraz działalności turystycznej (*Uzdrowisko*);
- obsłudze i naprawie pojazdów mechanicznych, sprzedaży paliw, przeładunku, magazynowaniu i przechowywaniu towarów, wynajmie środków transportu lotniczego, prowadzeniu szkół nauki jazdy i pilotażu, prowadzeniu stadionów i obiektów sportowych (*Spółka Lotnisko*).

Marszałek Województwa w związku z powyższą nieprawidłowością, wyjaśnił m.in:

Utworzenie Funduszu poręczeniowego to przedsięwzięcie wynikające z realizacji zadań określonych w szczególności w następujących dokumentach:

- 1) Rządowym „*Planie stabilności i rozwoju*”.
- 2) Rządowym dokumencie pn.: „*Kierunki rozwoju funduszy pożyczkowych i poręczeniowych w latach 2009-2013*”.
- 3) Programie rządowym pn.: „*Wspieranie przedsiębiorczości z wykorzystaniem poręczeń i gwarancji Banku Gospodarstwa Krajowego*”.
- 4) Rządowym dokumencie pn.: „*Zasady funkcjonowania funduszy poręczeniowych i pożyczkowych*”
- 5) *Strategii Rozwoju Województwa Świętokrzyskiego do roku 2020, przyjętej przez Sejmik Województwa Świętokrzyskiego w dniu 26 października 2006 r.*

Oprócz zaangażowania finansowego ze strony Województwa Świętokrzyskiego, Fundusz Poręczeniowy został utworzony przy znacznym udziale środków finansowych i ścisłej współpracy z Bankiem Gospodarstwa Krajowego. Warunkiem kapitałowego udziału BGK

¹² Za wyjątkiem 2013 r.

w funduszu poręczeniowym wspólnie z województwem świętokrzyskim było to, że nie będzie on łączył działalności poręczeniowej z pożyczkową. Powyższy wymóg zdecydował o utworzeniu dwóch odrębnych podmiotów. Nadmienić również należy, że Fundusz Poręczeniowy nie może udzielać poręczeń dla pożyczek udzielanych przez Fundusz Pożyczkowy ze środków RPOWŚ 2007-2013.

Utworzenie Funduszu Pożyczkowego wynikało z realizacji zadań określonych w trzech z ww. dokumentów (pozycje nr 2, 4 i 5). [dowód: akta kontroli str. 677-681]

Utworzenie Funduszy w formie spółek kapitałowych – spółek z ograniczoną odpowiedzialnością gwarantuje przejrzystość i rzetelność ich funkcjonowania. Zasady funkcjonowania spółki z o.o. zostały bardzo czytelnie i szczegółowo uregulowane zapisami ustawy z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych, co pozwala zapewnić dodatkową kontrolę – nadzór ze strony stosownych organów Spółki nad prawidłowym wydatkowaniem powierzanych tym podmiotom publicznych środków finansowych.

Udział samorządu województwa w takim przedsięwzięciu daje między innymi gwarancję legalności pochodzenia oferowanych środków (pożyczek), wiarygodności i stabilności funkcjonowania, przestrzegania zasad przejrzystości w działaniu, co dla pożyczkobiorców jest zachętą do korzystania z tej formy finansowania.

Fundusze udzielając wsparcia finansowego, szczególnie dla firm rozpoczynających działalność, przygotowują podmioty z sektora MŚP do dalszego finansowania ze strony sektora bankowego poprzez tworzenie dobrej historii pożyczkowej, czy też kredytowej. [dowód: akta kontroli str. 668-669, 682-683]

Działalność obu Funduszy jako działalność o charakterze użyteczności publicznej, jest rozumiana stosownie do treści komentarza Andrzeja Szewca do art. 13 ustawy o samorządzie, w którym wskazuje się, że na podstawie konstrukcji omawianego przepisu można wywieść, że intencją ustawodawcy było nadanie pojęciu szerszego znaczenia niż zawarte w art. 9 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, gdzie użyteczność publiczna sprowadza się wyłącznie do świadczenia usług. Zasadnym będzie więc stwierdzenie, że przez sferę użyteczności publicznej ustawodawca rozumie zaspokajanie potrzeb społecznych, objętych w tym przypadku ustawowymi zadaniami województwa, a działalność utworzonych w tym celu spółek nie może być nastawiona tylko na maksymalizację zysku. [dowód: akta kontroli str. 34-35, 44-47, 838-841]

Zakres działalności Centrum Innowacji w okresie od 1 stycznia 2009 roku do 13 sierpnia 2014 roku obejmował realizację celów, zapisanych w Umowie Spółki poprzez działania, wpisujące się w przedmiot działalności, w tym edukacyjne, promocyjne, wydawnicze. Realizacja powyższego odbywała się poprzez planowanie i realizowanie projektów, zbieżnych z najważniejszymi aktualnie problemami i wyzwaniem życia gospodarczego i społecznego, stojącymi przed samorządem województwa, których finansowanie odbywało się i nadal odbywa głównie z systematycznie pozyskiwanych środków unijnych. Tematyka projektów dotyczyła i dotyczy w szczególności działań edukacyjnych wspierających rozwój regionu i podnoszenia kluczowych dla niego kompetencji (przede wszystkim z zakresu energetyki odnawialnej, partnerstwa publiczno-prywatnego, rozwoju przedsiębiorczości, transferu technologii z nauki do biznesu, rozwoju innowacji, budownictwa zasobooszczędnego, ekologicznego transportu, innowacyjnych zamówień publicznych, realizacji działań klastrowych dla regionu itp.) oraz budowania i rozwoju regionalnego systemu innowacji. W okresie 2009-2014, w ramach projektów, Spółka zrealizowała i nadal realizuje szereg działań edukacyjnych, promocyjnych i wydawniczych, służących rozwojowi województwa, promocji jego możliwości inwestycyjnych, realizacji nowych inwestycji, komercjalizacji nowych pomysłów, promocji i wspieraniu przedsiębiorczości i innowacji w regionie, edukacji rozwijającej przedsiębiorczość oraz innowacyjność wśród młodzieży. [dowód: akta kontroli str. 668-677, 701-723]

Całą infrastrukturę lotniska w Masłowie oddano do wyłącznego i bezpłatnego użytkowania Stowarzyszeniu „Aeroklub Kielecki” w celu prowadzenia jego działalności statutowej. Spółce Lotnisko wyrażono jedynie zgodę na dysponowanie nieruchomością lotniska na cele budowlane, związane z inwestycjami podejmowanymi w celu rozwoju lotniska. W okresie 2009-2014, w ramach działań na rzecz promocji regionu świętokrzyskiego, Spółka m.in. udostępniała teren lotniska w celu organizacji różnego typu wydarzeń, przedsięwzięć

o charakterze sportowym i rekreacyjnym. [dowód: akta kontroli str. 40-41, 213-214, 668-669, 671]

W podjęciu ostatecznej decyzji w sprawie przejęcia udziałów *Uzdrowiska wsparcia* udzielił opracowany na potrzeby Zarządu Województwa dokument pn. „Analiza biznesowa procesu prywatyzacji *Uzdrowiska Busko-Zdrój S.A.* poprzez proces komunalizacji”. Dokument ten przedstawił (aktualną na koniec 2012 r.) kondycję ekonomiczno-finansową *Uzdrowiska* ujmując jednocześnie założenia do biznesplanu wraz z głównymi celami strategicznymi Spółki na lata 2012-2020, łącznie z planami przychodów i kosztów *Uzdrowiska*, przy jednoczesnym dokonaniu analizy ryzyka i pozytywnych aspektów związanych z przejęciem Spółki przez samorząd województwa i wpływu na efektywność jej dalszego funkcjonowania przy wsparciu ze strony samorządu. [dowód: akta kontroli str. 687-688]

NIK nie podziela stanowiska Marszałka Województwa wyrażonego w powyższych wyjaśnieniach, gdyż działalność wszystkich ww. spółek wykraczała poza sferę użyteczności publicznej i nie mieściła się w zakresie działalności, poza sferą użyteczności publicznej, określoną w art. 13 ust. 2 ustawy o samorządzie województwa. Ponadto większość rodzajów działalności nie mieściła się także w zakresie zadań samorządu województwa (art. 14 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa). Przyjmując nawet założenie, że działalność prowadzona przez objęte kontrolą spółki mieści się w zakresie zadań własnych województwa, to nie wykazuje ona cech działalności użyteczności publicznej, której celem jest – zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy o gospodarce komunalnej – bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Realizacja zadań wykonywanych przez spółki w ww. zakresie nie spełniała powyższych wymogów dotyczących zadań o charakterze użyteczności publicznej.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze, ze względu na powierzenie przez samorząd województwa świętokrzyskiego, spółkom objętym kontrolą, zadań wykraczających poza dopuszczalny zakres działalności określony art. 13 ust. 1 i ust. 2 ustawy o samorządzie województwa.

2. Gospodarowanie majątkiem oddanym przez województwo świętokrzyskie do dyspozycji spółek komunalnych

Opis stanu faktycznego

2.1. Transfery majątku województwa świętokrzyskiego do spółek z jego udziałem

W okresie objętym kontrolą (do dnia 30 czerwca 2014 r.) województwo świętokrzyskie wytransferowało do spółek, w których miało udziały, kwotę 15.820,8 tys. zł. Ponadto w latach 2009-2010 zabezpieczono w budżecie województwa kwotę 440 tys. zł będącą poręczeniem dla *Centrum Innowacji* w celu otrzymania gwarancji bankowej na zabezpieczenie realizowanego projektu pn. Enterprise Europe Network.

- W 2009 r. Świętokrzyska Kolejka Dojazdowa „Ciuchcia Expres Ponidzie” Sp. z o.o. z siedzibą w Jędrzejowie (SKD) i *Spółka Lotnisko* wymagały dokapitalizowania ze względu na to, że poniosły straty, w tym: strata *Spółki Lotnisko* w wysokości 149,7 tys. zł i SKD – 30,3 tys. zł. Wniesiono także dopłatę do *Spółki Lotnisko* na wykonanie niezbędnych robót porządkowych i naprawczych na lotnisku w wysokości 49 tys. zł. Powyższe środki¹³ stanowiły 0,04% majątku województwa.
- W 2010 r. objęto udziały w *Funduszu Pożyczkowym* (9.500 tys. zł) i *Funduszu Poręczeniowym* (5.000 tys. zł) oraz pokryto straty Lotniska (159,9 tys. zł) i SKD (32,4 tys. zł), co łącznie stanowiło¹⁴ 0,89% majątku województwa.
- W 2011 r. pokryto straty w *Centrum Innowacji* (143,5 tys. zł), w Lotnisku (185,5 tys. zł), w SKD (39,2 tys. zł) oraz dopłacono 20 tys. zł do SKD na Fundusz Rozwoju Kolejki, co stanowiło 0,02% majątku województwa.

¹³ Wraz z poręczeniem na 440 tys. zł.

¹⁴ Jak w powyższym przypisie.

- W 2012 r. objęto udziały w *Centrum Innowacji* (285 tys. zł) i pokryto straty w *Spółce Lotnisko* (289,9 tys. zł) i *SKD* (43 tys. zł), co stanowiło 0,02% majątku województwa.
- W 2013 r. pokryto straty *SKD* (29 tys. zł), co stanowiło 0,001% majątku województwa. [dowód: akta kontroli str. 21-22, 60-68, 208]

Łącznie w latach 2009-2012 samorząd województwa wydatkował środki w wysokości 834 tys. zł na pokrycie strat poniesionych przez *Spółkę Lotnisko* oraz wniósł dopłatę na pokrycie kosztów wykonania niezbędnych robót porządkowych i naprawczych na lotnisku ww. *Spółki*.

Kwoty przekazywane na pokrycie strat spółek każdorazowo wynikały z uchwał Sejmiku w sprawie budżetu województwa świętokrzyskiego na dany rok. Poręczenie dla *Centrum Innowacji* zostało udzielone na podstawie uchwały Zarządu z dnia 16 kwietnia 2008 r. [dowód: akta kontroli str. 501-525]

Dopłata do *Spółki Lotnisko* w wysokości 49 tys. zł wynikała z podjętej w dniu 16 czerwca 2009 r. uchwały Zgromadzenia Wspólników *Spółki Lotnisko* zobowiązujących wspólników do dopłaty w łącznej wysokości 70 tys. zł proporcjonalnie do posiadanych udziałów. Zgodnie z kosztorysem prac celowych dopłata miała być przeznaczona na: naprawę świateł lotniskowych (14 tys. zł), wycinkę drzew (15 tys. zł), refundację kosztów wycinki drzew wykonanej w 2007 r. przez Aeroklub Kielecki (15 tys. zł) oraz wykoszenie trawy na terenie lotniska (26 tys. zł). [dowód: akta kontroli str. 526-534].

Dopłata w 2011 r. kwoty 20 tys. zł na utworzony Fundusz Rozwoju Kolejki była zgodna z Uchwałą Zwyczajnego Zgromadzenia Wspólników z dnia 14 września 2010 r. [dowód: akta kontroli str. 663-664]

Poza ww. transferami województwo świętokrzyskie nie stosowało innych mechanizmów wsparcia wobec spółek z jego udziałem oraz nie ponosiło innych kosztów związanych z zasilaniem spółek. [dowód: akta kontroli str. 654-662]

Wszystkie powyższe dopłaty były przewidziane w zawartych umowach ww. Spółek. [dowód: akta kontroli str. 24-33, 36-39]

2.2. Sposób kontroli wykorzystania przez spółki z udziałem samorządu województwa otrzymanych składników majątku

Kontrola prawidłowości wykorzystania przez daną spółkę przekazanych jej składników majątku odbywała się za pośrednictwem rady nadzorczej, jako organu sprawującego bieżącą pieczę nad działalnością spółek i nad prawidłowym zarządzaniem powierzonym jej majątkiem.

Województwo świętokrzyskie miało swojego przedstawiciela w radzie nadzorczej każdej ze spółek, w których posiadało pakiet większościowy akcji lub udziałów. [dowód: akta kontroli str. 654-662]

Uchwałą Zarządu Województwa z dnia 16 kwietnia 2008 r. udzielono poręczenia dla *Centrum Innowacji* w celu otrzymania gwarancji bankowej na zabezpieczenie realizacji projektu pn. *Enterprise Europe Network – EEN*. Poręczenie zostało udzielone do kwoty 440 tys. zł na okres do dnia 31 grudnia 2010 r.

Udzielenie poręczenia nie powodowało przekroczenia maksymalnej kwoty poręczeń i gwarancji określonej przez Sejmik w roku budżetowym 2008. W latach 2009 i 2010 poręczenie to zostało ujęte w planie wydatków budżetu województwa odpowiednimi uchwałami Sejmiku.

Centrum Innowacji wypełniło zobowiązania wynikające z umowy dot. realizacji ww. projektu i nie było konieczności dokonania wypłaty poręczenia. [dowód: akta kontroli str. 507-519, 654-662]

Ocena cząstkowa

W związku z negatywną oceną obszaru pierwszego, NIK odstępuje od oceny cząstkowej w tym obszarze.

3. Efektywność realizacji zadań, dla których powołano spółki

Opis stanu faktycznego

3.1. Szczegółowej analizie poddano przedsięwzięcia realizowane przez powołane w 2010 r. Fundusze: *Poręczeniowy* i *Pożyczkowy* oraz modernizację i eksploatację lotniska w Masłowie.

3.1.1. *Spółkę Lotnisko* powołano w 2004 r., a w umowie spółki w przedmiocie jej działalności jako cele wpisano: promocja i podniesienie atrakcyjności regionu świętokrzyskiego oraz rozwój lotnictwa polskiego i propagowanie sportów lotniczych. W uzasadnieniu do uchwały Sejmiku w sprawie utworzenia Lotniska zapisano, iż samorząd inwestując w rozwój lotniska nie jest w stanie sam podźwignąć większych inwestycji, dlatego też koniecznym jest utworzenie podmiotu, który byłby w stanie uzyskać niezależność finansową. Z uwagi na konieczność zapewnienia funkcjonowania i dalszego rozwoju lotniska proponuje się powołać spółkę. Udziałem województwa w spółce mógłby być wkład finansowy lub aport rzeczowy w formie całości lub części terenu lotniska stanowiącego własność samorządu województwa. [dowód: akta kontroli str. 41, 213-214]

Z danych ekonomiczno-finansowych wynika, że w latach 2008-2013 generowało ono stratę, która w latach 2008-2012 sukcesywnie rosła (od 213,8 tys. zł do 1.080,9 tys. zł). Na mniejszą stratę w 2013 r. (99,1 tys. zł) główny wpływ miało zmniejszenie kosztów o 1.033 tys. zł w porównaniu z 2012 r., co było wynikiem postawienia spółki w stan likwidacji. Województwo świętokrzyskie początkowy udział w *Spółce Lotnisko* (30% udziałów w 2004 r.) zwiększyło do 70% w 2007 r. Ponadto w 2009 r. wniosło dopłatę w kwocie 49 tys. zł (840 udziałów) na działania celowe.

Niepokojącym zjawiskiem był także zmniejszający się kapitał własny *Spółki Lotnisko*. W 2009 r. w porównaniu z 2008 r. wzrósł ona wprawdzie o 55 tys. zł, ale było to wynikiem dokapitalizowania spółki w wysokości 70 tys. zł. W latach 2009-2011 kapitał własny zmniejszył się z 442 tys. zł do 186 tys. zł, a w latach 2012-2013 był ujemny (odpowiednio: 895 tys. zł i 729 tys. zł).

Sprawozdania sporządzane przez jednoosobowy zarząd *Spółki Lotnisko* za lata 2008-2013 są dokumentami nieskonkretyzowanymi, z których trudno wyczytać informacje o poniesionych przez *Spółkę Lotnisko* nakładach i inwestycjach ponoszonych dla realizacji celu, do którego powołano spółkę.

Wykonanie niezbędnych robót porządkowych, naprawczych oraz remontowych przywracających należyty stan całości terenu lotniska oraz poprawiający warunki bezpieczeństwa, zostało zainicjowane przez prezesa zarządu *Spółki Lotnisko* pismem z dnia 19 stycznia 2009 r. Powyższy wniosek przyjęło Nadzwyczajne Zgromadzenie Wspólników uchwałą z dnia 16 czerwca 2009 r. *Spółki Lotnisko* w sprawie dopłaty do kapitału *Spółki* kwoty 70 tys. zł z przeznaczeniem na ww. działania celowe zaplanowane na rok 2009. W następstwie pism: z dnia 6 lipca 2009 r. skierowanego przez prezesa Lotniska o wniesienie przez województwo świętokrzyskie dopłaty w wysokości 49 tys. zł oraz z 2 września 2009 r. wystosowanego przez dyrektora Departamentu Infrastruktury Urzędu w ww. sprawie do skarbnika województwa przekazana została na rachunek *Spółki Lotnisko* kwota 49 tys. zł, wynikająca z posiadania przez województwo świętokrzyskie 70% udziałów. Decyzja o realizacji przedsięwzięcia były podejmowana w oparciu o kosztorys opracowany przez *Spółkę Lotnisko*, stanowiący załącznik do ww. uchwały z dnia 16 czerwca 2009 r. Kontrola wykazała, że w Urzędzie nie przeprowadzono analiz opłacalności lub innych analiz wskazujących, że realizacja przedsięwzięcia jest ekonomicznie uzasadniona. Natomiast, jak podał w wyjaśnieniach Z-ca Dyrektora Departamentu Polityki Regionalnej Tomasz Janusz, kierowano się względami bezpieczeństwa osób korzystających z lotniska, co jak wiadomo jest najwyższą wartością, którą podmioty zarządzające są zobowiązane bezwzględnie zapewnić. [dowód: akta kontroli str. 533-534, 541-542, 654-664]

Kolejnym przedsięwzięciem (zainicjowanym pismem prezesa zarządu *Spółki Lotniska* z dnia 12 lipca 2010 r.) był remont dwóch utwardzonych nawierzchni manewrowych na końcach pasa startowego poprawiających bezpieczeństwo lotniska wraz z niezbędną przebudową sieci kolidującej z projektowanymi nawierzchniami oraz modernizacja systemu oświetlenia nawigacyjnego lotniska. Uchwałą Sejmiku z dnia 9 sierpnia 2010 r. w sprawie zmian

w budżecie województwa na 2010 r. dokonano zmian w planie wydatków, polegających na przesunięciu pomiędzy stosownymi działami i rozdziałami kwoty 4.500 tys. zł z przeznaczeniem na ww. remont. Uchwałą Zarządu Województwa z dnia 11 sierpnia 2010 r. wprowadzono zadanie do planu zamówień publicznych na 2010 r. Dnia 23 sierpnia 2010 r. w Biuletynie Zamówień Publicznych umieszczono ogłoszenie o zamówieniu na roboty budowlane w trybie przetargu nieograniczonego, polegające na remoncie dwóch pasów startowych. W wyniku przeprowadzonego postępowania, w dniu 28 września 2010 r. podpisano umowę z wykonawcą na kwotę 5.965,3 tys. zł brutto. Uchwałą Sejmiku z dnia 27 września 2010 r. dokonano stosownych zmian w budżecie województwa. W stosunku do powyższego remontu w Urzędzie nie sporządzono analiz opłacalności bądź studium wykonalności. Zadanie realizowane było przez właściciela terenu i w całości finansowane z jego środków. [dowód: akta kontroli str. 500, 551-561, 623-643, 654-664]

Analiza sprawozdań Spółki Lotnisko za lata 2009-2012 wykazała, że działania wskazywane w nich przez Zarząd Spółki Lotniska bardzo często rozpoczynają się od sformułowań: *przeprowadzenie wstępnych konsultacji, złożenie propozycji (wniosku), podjęcie działań początkujących (inicjatywy, przygotowawczych), uczestniczenie w naradzie (posiedzeniu, konferencji), złożenie wniosku, przedstawienie uwag, dokonanie wstępnej oceny, przyjęcie ogólnych zasad, zorganizowanie spotkania (konsultacji, wyjazdowej sesji), zainicjowanie działań, odbycie cyklu spotkań, rozpoczęcie rozmów.*

Podjęcie w dniu 13 marca 2013 r. uchwały przez Zgromadzenie Wspólników o likwidacji Spółki Lotnisko wskazuje, iż spółka nie zrealizowała postawionych przez nią celów. Przed okresem objętym niniejszą kontrolą, województwo świętokrzyskie zwiększyło udziały w Lotnisku z 30 do 70% odkupując je od Urzędu Miasta Kielce. Ponadto od 2009 r. przeznaczało coraz większe środki na pokrycie strat Spółki Lotnisko (od 150 tys. zł w 2009 r. do 290 tys. zł w 2012 r.). Odnośnie niżej wymienionych zagadnień:

- a. ekonomicznego uzasadnienia ponoszenia nakładów na nierentowną spółkę;
- b. podjęcia w 2009 r. decyzji o wniesieniu dopłaty do Spółki Lotnisko w wysokości 49 tys. zł na wykonanie niezbędnych robót porządkowych i naprawczych;
- c. przyczyn niepowodzenia realizacji celów przez Spółkę Lotnisko i realizacji przedsięwzięcia dot. lotniska w Masłowie po likwidacji spółki;
- d. porównania i zasadności tej inwestycji do inwestycji miasta Kielce dot. budowy lotniska w Obicach;
- e. niepodjęcia żadnych działań obligujących jednoosobowy Zarząd Spółki Lotnisko do tego, aby składane roczne sprawozdania z działalności za kolejne lata były rzetelne i dające pełny obraz spółki¹⁵, Marszałek Województwa wyjaśnił:

a i b) Decyzje o wniesieniu dopłat do spółki. były podejmowane każdorazowo przez Zgromadzenie Udziałowców spółki i stanowiły zobowiązanie finansowe dla budżetu województwa, które należało uregulować w wyznaczonym terminie. Zobowiązania Wspólników wynikają z zapisów Umowy Spółki z dnia 15 marca 2004 r.

Podjęta decyzja przez Zgromadzenie Wspólników Spółki o wniesieniu dopłat z przeznaczeniem na działania celowe, była ściśle związana z koniecznością wykonania bieżących, niezbędnych prac porządkowych, bezpośrednio związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa osobom korzystającym z lotniska.

c) Wszelkie trudności związane z prawidłowym funkcjonowaniem lotniska w Masłowie, były konsekwencją obciążenia nieruchomości gruntowej należącej do Województwa Świętokrzyskiego, przeznaczonej pod działalność lotniczą, podatkiem od nieruchomości, naliczonym przez Wójta Gminy Masłów za lata 2007-2013. Koncepcja dalszego funkcjonowania lotniska w Masłowie będzie uzależniona od wyniku postępowań prowadzonych w sprawie decyzji podatkowych dotyczących ww. nieruchomości.

d) Działania Zarządu w sprawie przedmiotowych lotnisk realizowane były zgodnie z zapisami Programu Rozwoju Infrastruktury Transportowej Województwa Świętokrzyskiego na lata 2007 - 2013, będącego dokumentem strategicznym, przyjętym Uchwałą Sejmiku z dnia 21 kwietnia 2008 roku.

¹⁵ Sprawozdania składane przez Zarząd Lotniska nie zawierały istotnych informacji o stanie majątkowym i sytuacji finansowej, w tym oceny uzyskiwanych efektów oraz wskazania czynników ryzyka i opisu zagrożeń.

Planowane docelowe przeznaczenie obecnie funkcjonującego lotniska w Masłowie oraz lotniska w Obicach jest zdecydowanie różne. Obecnie lotnisko w Masłowie posiada charakter niewielkiego portu obsługującego loty sportowe, turystyczne, dyspozycyjne i biznesowe, przy udziale statków powietrznych o znacznych ograniczeniach gabarytowych. W przypadku powstania portu lotniczego w Obicach, pozostanie przy działalności sportowo-szkoleniowej.

Projekt portu lotniczego w Obicach to zamierzenie o znaczeniu krajowym i międzynarodowym, które pozostaje w fazie przygotowania dokumentacji. Lotnisko to będzie mogło ewentualnie rozpocząć swoją działalność dopiero za kilka lat.

e) Zgodnie z kodeksem spółek handlowych, w Spółce funkcjonowała Rada Nadzorcza, do kompetencji której należała rzetelna ocena sprawozdań merytorycznych i finansowych przekazywanych każdorazowo przez Zarząd Spółki, przed ich wniesieniem pod obrady Zgromadzenia Wspólników, w których to Województwo uczestniczyło jako jeden z czterech udziałowców Spółki. [dowód: akta kontroli str. 75-76, 84-85, 90-140, 500]

Zdaniem NIK, nie można podzielić argumentacji Marszałka Województwa zawartej w wyjaśnieniach, dotyczącej oceny sprawozdań Spółki Lotnisko (pkt e), gdyż sprawozdania takie powinny obejmować istotne informacje o stanie majątkowym i sytuacji finansowej, w tym ocenę uzyskiwanych efektów oraz wskazanie czynników ryzyka i opis zagrożeń. Sprawozdania Spółki Lotnisko takich informacji nie zawierały. Należy także zaznaczyć, że sprawozdania składane przez spółki: Fundusz Pożyczkowy, Fundusz Poręczeniowy i Centrum Innowacji były przejrzyste, rzetelne, zawierały wszystkie wymagane informacje i znacząco odbiegały poziomem merytorycznym od sprawozdań składanych przez Zarząd Spółki Lotnisko.

Ponadto Marszałek Województwa wyjaśnił: Województwo Świętokrzyskie nabywając decyzją Wojewody Świętokrzyskiego z dnia 20 września 1999 r. nieruchomości zabudowaną, stanowiącą teren lotniska w Masłowie, rozpoczęło proces tworzenia regionalnego portu publicznego. Działania powyższe zbiegły się z uchwaleniem przez Sejmik Województwa Świętokrzyskiego w dniu 30 czerwca 2000 roku Strategii Rozwoju Województwa, w której bardzo silnie zaakcentowane zostało znaczenie lotniska w Masłowie dla rozwoju regionu świętokrzyskiego. Rozbudowa i modernizacja lotniska uznana została za jeden z głównych priorytetów strategii. Realizując te zapisy już w 2000 roku, na zlecenie Zarządu Województwa opracowana została „Koncepcja rozbudowy i modernizacji lotniska Kielce w Masłowie”. Zawarte w dokumencie rozwiązania przedstawione zostały w sposób kompleksowy i docelowy, wiążące się jednak z koniecznością poniesienia wielu nakładów i wysiłków, których wprowadzenie w życie znacznie przekraczało możliwości finansowe samorządu województwa. W wyniku powyższego, Sejmik Województwa Świętokrzyskiego w dniu 1 lipca 2003 r. podjął Uchwałę w sprawie utworzenia Spółki z ograniczoną odpowiedzialnością pod nazwą Lotnisko Kielce, a następnie w dniu 7 listopada 2003 r. uchwałę w sprawie objęcia oraz zasad nabywania i zbywania udziałów w Spółce z ograniczoną odpowiedzialnością Lotnisko Kielce. Następnym tych działań było zawarcie w dniu 15 marca 2004 r. umowy powołania Spółki (...).

Powołanie Spółki poprzedzone zostało opracowaniem w miesiącu grudniu 2003 roku przybliżonej analizy kosztów i korzyści związanych z jej utworzeniem. Sporządzone wówczas analizy nie uwzględniały budowy innych lotnisk w regionie.

W celu zapewnienia warunków rozwojowych województwa porównywalnych z innymi regionami założona została rozbudowa lotniska w Masłowie, pozwalająca na prowadzenie działalności lotniczej w zakresie:

- komunikacji lotniczej na liniach krótkiego zasięgu,
- lotnictwa „dyspozycyjnego”,
- lotnictwa gospodarczo-usługowego,
- lotnictwa sportowego, rekreacyjnego i wypoczynku,
- różnych form szkolenia lotniczego,
- hangarowania i przechowywania sprzętu lotniczego,
- innych form działalności.

Założony zakres działalności Spółki nie uzyskał aprobaty Gminy Kielce, która wystąpiła ze Spółki Lotnisko Kielce na podstawie Uchwały Rady Miejskiej w Kielcach z dnia 22 grudnia

2005 roku w sprawie wyrażenia zgody na wystąpienie Miasta Kielce ze Spółki Lotnisko Kielce oraz na zbycie udziałów w trybie określonym w umowie Spółki. W wyniku powyższego, Gmina Kielce podjęła własne działania mające na celu wybór lokalizacji, przygotowanie stosownej dokumentacji, budowę i uruchomienie Regionalnego Portu Lotniczego. Wybrana wówczas firma konsultingowa, odpowiedzialna za niezależną ocenę, w miesiącu czerwcu 2006 roku wskazała miejscowości Obice i Grabowiec, leżące około 25 km od Kielc, na miejsce lokalizacji tego przedsięwzięcia. Do realizacji ww. zadań Gmina Kielce w dniu 18 marca 2008 roku powołała Spółkę Port Lotniczy Kielce S.A. W kontekście powyższego należy stwierdzić, że w chwili przystąpienia przez samorząd województwa do organizacji lotniska w Masłowie nie istniało lotnisko w Obicach, w związku z czym nie były sporządzane analizy bądź opracowania uwzględniające ich wzajemne oddziaływanie. Powołana wyżej koncepcja utworzenia i funkcjonowania lotniska w Masłowie nie powiodła się z uwagi na utratę przez lotnisko statusu lotniska użytku publicznego (Decyzja Prezesa ULC z dnia 15 września 2009 r.) oraz obciążenie nieruchomości lotniskowej zobowiązaniem podatkowym w podatku od nieruchomości. Powyższe spowodowało postawienie Spółki Lotnisko Kielce Sp. z o.o. w stan likwidacji.

Samorząd Województwa Świętokrzyskiego w latach 2009-2014 nie ponosił wydatków inwestycyjnych związanych z rozbudową lotniska w Masłowie. Wydatkowane w tym okresie środki finansowe obejmowały dopłaty na pokrycie straty powstałej w związku z działalnością Spółki oraz przeznaczone były na wykonanie remontów i konserwacji elementów infrastruktury lotniska. [dowód: akta kontroli str. 668-669, 691-693]

3.1.2. Przedsięwzięcia realizowane przez Fundusze: Pożyczkowy i Poręczeniowy nie były realizowane wcześniej i były podjęte wraz z powołaniem tych spółek. Zarząd Województwa Świętokrzyskiego przewidział utworzenie ww. funduszy w Indykatorywnym Wykazie Projektów Kluczowych przeznaczonych do realizacji w ramach RPO 2007-2013, z szacunkowym kosztem całkowitym dokapitalizowania kwotą ok. 88 mln zł.

Przedmiotem działalności Funduszu Poręczeniowego było udzielanie poręczeń dla podmiotów z sektora małych i średnich przedsiębiorstw. Przedsięwzięcie zostało zainicjowane uchwałą Sejmiku z dnia 29 marca 2010 r. w sprawie utworzenia Funduszu, a jego założenia określono w biznes planie pn.: *Koncepcja utworzenia i prowadzenia działalności Świętokrzyskiego Funduszu Poręczeniowego Spółka z o.o. w Kielcach* (listopad 2009 r.). W powyższej koncepcji zawarto informacje dotyczące zarówno rynku poręczeń jak i pożyczek w województwie świętokrzyskim odnoszące się do potencjalnej konkurencyjności. Poza trzema lokalnymi funduszami pożyczkowymi, funkcjonował jeden fundusz poręczeniowy: Fundacja – Agencja Rozwoju Regionalnego w Starachowicach, w ramach której działa Fundusz Poręczeń Kredytowych i Wspierania Przedsiębiorczości FUNDSTAR. Udziela on jednak poręczeń wyłącznie pod zobowiązania pożyczkowe swoich klientów i nie stanowi konkurencji dla Funduszu Poręczeniowego, którego działalność będzie polegała na poręczeniu kredytów bankowych.

Fundusz Poręczeniowy otrzymał dofinansowanie w wysokości 20.250 tys. zł (75%) z Regionalnego Programu Operacyjnego 2007-2013, na realizację projektu pn. *Rozszerzenie działalności Świętokrzyskiego Funduszu Poręczeniowego Sp. z o.o. formą wspierania mikro, małych i średnich przedsiębiorców w Województwie Świętokrzyskim* w ramach Osi priorytetowej 1 *Rozwój przedsiębiorczości*, Działanie 1.3. *Tworzenie i rozbudowa funduszy pożyczkowych i gwarancyjnych*. (wkład własny Funduszu Poręczeniowego do projektu to 6.750 tys. zł; a okres realizacji projektu: 22 grudnia 2010 r. – 31 grudnia 2015 r.)

Pozostałymi źródłami finansowania Funduszu Poręczeniowego były przychody netto ze sprzedaży (w tym prowizje z tytułu udzielonych poręczeń) oraz przychody finansowe (odsetki od lokat oraz od sald na rachunkach bankowych), które w latach 2010-2013 wyniosły odpowiednio: w 2010 r. – 0,6 tys. zł i 171,2 tys. zł; w 2011 r. – 46,7 tys. zł i 1.516,6 tys. zł; w 2012 r. – 77,2 tys. zł i 1.656,3 tys. zł; w 2013 r. – 84,4 tys. zł i 1.220,5 tys. zł.

Zgodnie ze złożonym wnioskiem o dofinansowanie Projektu jako główny wskaźnik rezultatu przyjęto wartość udzielonych poręczeń, który w poszczególnych latach 2011-2013 określono na poziomie: 3.701,1 tys. zł; 10.948,3 tys. zł i 19.724,8 tys. zł. Fundusz udzielił poręczeń na ww. kwoty odpowiednio: 19, 51 i 86 podmiotom.

Od początku działalności do dnia 25 czerwca.2013 r. *Fundusz* udzielił 139 poręczeń na ogólną kwotę 36.552,4 tys. zł. [dowód: akta kontroli str. 29-33, 44-47, 175-207, 360-500, 562-582, 602-618, 654-662]

Fundusz Pożyczkowy swoją działalność koncentrował na zapewnieniu dostępu przedsiębiorcom do zewnętrznych źródeł kapitału poprzez udzielanie pożyczek.

Przedsięwzięcie zostało zainicjowane uchwałą Sejmiku z dnia 28 kwietnia 2010 r. w sprawie utworzenia *Funduszu*, a jego założenia określono w biznes planie pn.: *Utworzenie i dokapitalizowanie Funduszu Pożyczkowego Województwa Świętokrzyskiego Sp. z o.o.* (październik 2010), w którym zapisano m.in. analizując rynek należy zwrócić uwagę na fakt, iż firmy z segmentu małych i średnich przedsiębiorstw mają utrudniony dostęp do zewnętrznych źródeł finansowania oferowany przez sektor bankowy. Szczególnie firmy nowopowstałe, których okres działalności nie przekracza 12-miesięcy nie mogą liczyć na pomoc w rozwijaniu swego biznesu ze strony banków, których oferta jest dość uboga, a warunki otrzymania finansowania restrykcyjne i czasochłonne.

Fundusz Pożyczkowy otrzymał z RPO 2007-2013 dofinansowanie w wysokości 51.000 tys. zł na realizację projektu pn. *Utworzenie i dokapitalizowanie Funduszu Pożyczkowego Województwa Świętokrzyskiego Sp. z o.o. (Projekt)* w ramach Osi priorytetowej 1 *Rozwój przedsiębiorczości*, Działanie 1.3. *Tworzenie i rozbudowa funduszy pożyczkowych i gwarancyjnych*, co stanowiło 85% wartości projektu (wkład własny *Funduszu* – 9.000 tys. zł), a okres realizacji projektu – od 29 lipca 2010 r. do 31 grudnia 2015 r.

Pozostałymi źródłami finansowania *Funduszu Pożyczkowego* były dotacje, odsetki od lokat i rachunków bankowych oraz przychody z działalności pożyczkowej, które wyniosły odpowiednio: w 2010 r. – 101 tys. zł, 137 tys. zł i 0 zł (nie osiągnięto przychodów z działalności pożyczkowej); w 2011 r. – 1.181,2 tys. zł, 2.745,9 tys. zł i 316,3 tys. zł; w 2012 r. – 1.271,3 tys. zł, 2.688,5 tys. zł i 983,9 tys. zł oraz w 2013 r. – 1.331,5 tys. zł, 1.288,6 tys. zł i 1.423 tys. zł.

Zgodnie ze złożonym wnioskiem o dofinansowanie *Projektu* jako główny wskaźnik rezultatu przyjęto wartość udzielonych pożyczek, które na lata 2011-2013 określono w wysokości: 13.000 tys. zł (2011 r.), 31.000 tys. zł (2012 r.) i 51.000 tys. zł (2013 r.). *Fundusz* udzielił pożyczki odpowiednio: 44 podmiotom na kwotę 13.727,2 tys. zł, 106 podmiotom – 32.723,2 tys. zł i 171 podmiotom – 54.584,2 tys. zł.

W okresie od rozpoczęcia działalności przez *Fundusz Pożyczkowy* do dnia 25 czerwca 2013 r. udzielono 125 pożyczek na ogólną kwotę 67.966,9 tys. zł. [dowód: akta kontroli str. 34-39, 141-174, 500-502, 550, 606-618, 654-662]

Marszałek Województwa wyjaśnił, że powołanie dwóch *Funduszy* w formie spółek było kompatybilne m.in. z założeniami programu rządowego realizowanego przez Ministerstwo Gospodarki na rzecz rozwoju systemu funduszy pożyczkowych i poręczeniowych w Polsce, w tym w szczególności zapisów dokumentu pn. *Kierunki rozwoju funduszy pożyczkowych i poręczeniowych dla małych i średnich przedsiębiorstw w latach 2009-2013*, który Rada Ministrów przyjęła w dniu 3 lutego 2009 r. Dokument ten wskazuje na możliwość utworzenia *Funduszy* w formie fundacji, stowarzyszenia jak również nie wyklucza możliwości utworzenia ich jako spółek prawa handlowego.

Opracowany biznes plan pn.: *Koncepcja utworzenia i prowadzenia działalności Świętokrzyskiego Funduszu Poręczeniowego Spółka z o.o. w Kielcach* (listopad 2009 r.) zawierał krótką charakterystykę MSP w regionie, szacunkowy popyt MSP na usługi poręczeniowe, analizę SWOT oraz potencjalnych konkurentów dla funduszu poręczeniowego i pożyczkowego. Problematyka związana z szacunkowym popytem MŚP Województwa Świętokrzyskiego na usługi poręczeniowe nie była dotychczas przedmiotem badań i publikowanych analiz zarówno ze strony instytucji finansowych, jak i innych z otoczenia biznesu, w tym także organizacji samorządu gospodarczego. Stąd też (...) podjęto próbę oszacowania potrzeb poręczeniowych MŚP w województwie, bazując na dostępnych danych dotyczących finansów tego sektora gospodarki. Nie dysponując wielkościami charakteryzującymi akcję kredytową banków i statystykę negatywnie rozpatrzonych wniosków kredytowych podjęto poniżej próbę wyliczenia, jaki jest rząd wielkości „luki finansowej” — niezaspokojonego popytu MŚP na finansowanie kredytem bankowym.

Wyniki przeprowadzonej analizy wykazały, że każdy procent odmów zawarcia umów kredytowych daje rocznie kwotę 36 mln zł. Panuje opinia, że udział negatywnie rozpatrzonych przez banki wniosków kredytowych w kwocie kredytów przyznanych wynosi ok. 20% co odpowiada 620 mln zł niezaspokojonego popytu MŚP na kredyty bankowe – do częściowego wypełnienia poręczeniami kredytowymi tworzonego Funduszu.

Podobnie biznes plan pn.: *Utworzenie i dokapitalizowanie Funduszu Pożyczkowego Województwa Świętokrzyskiego Sp. z o.o.* (październik 2010 r.) zawierał informacje nt. działalności pożyczkowo/poręczeniowej w regionie, założenia wydatków funduszu, charakterystyka źródeł finansowania, założenia do planu realizacji projektu. Analizując rynek, na którym Fundusz Pożyczkowy miał zaistnieć zwrócono uwagę na fakt, iż firmy z segmentu MŚP mają utrudniony dostęp do zewnętrznych źródeł finansowania oferowany przez sektor bankowy. [dowód: akta kontroli str. 668-669, 694-695]

Ocena częściowa

W związku z negatywną oceną obszaru pierwszego, NIK odstępuje od oceny częściowej w tym obszarze.

4. System badania skuteczności i efektywności wykonywania zadań publicznych za pośrednictwem spółek

Opis stanu faktycznego

Samorząd województwa świętokrzyskiego posiadał swojego przedstawiciela/przedstawicieli w radzie nadzorczej każdej z nadzorowanych spółek. Rada nadzorcza sprawując stały nadzór nad działalnością spółek we wszystkich dziedzinach jej działalności i w przypadku stwierdzenia zaistnienia jakichkolwiek nieprawidłowości była zobligowana do ich zgłaszania ustnie lub pisemnie bezpośrednio Zarządowi Województwa lub dyrektorowi departamentu merytorycznie odpowiedzialnemu za sprawowanie nadzoru właścicielskiego nad poszczególnymi spółkami z udziałem samorządu województwa.

Prezesi zarządów spółek zobowiązani byli przedkładać regularnie do wiadomości Zarządu Województwa następujące dokumenty:

- oryginał bilansu i rachunku zysków i strat,
- roczne sprawozdanie finansowe wraz z opinią biegłego rewidenta,
- sprawozdanie z działalności Zarządu.

Marszałek Województwa wyjaśnił, że zgodnie z prowadzoną w Urzędzie polityką właścicielską, podstawowym instrumentem nadzoru samorządu w zakresie prawidłowości i efektywności realizacji przez spółki powierzonych im zadań były rady nadzorcze. Organy te sprawując bezpośrednią pieczę nad działalnością spółek, zapewniały możliwość stałego, bieżącego monitorowania i kontrolowania wszystkich procesów w nich zachodzących. [dowód: akta kontroli str. 75-85, 654-662]

Marszałek Województwa odnosząc się do nadzoru sprawowanego nad poszczególnymi spółkami wyjaśnił, że w zakresie dotyczącym:

- *Spółki Uzdrowisko: Prawidłowość i efektywność zadań analizowana jest w oparciu o przygotowywane dokumenty kwartalne w formie informacji o działalności Spółki, a także sprawozdań o przychodach, kosztach i wyniku finansowym oraz nakładach na środki trwałe;*
- *Centrum Innowacji: Rada Nadzorcza na bieżąco bada realizację wykonywanych przez spółkę zadań (projektów), zarówno pod względem postępów realizacji rzeczowej, jak i osiągnięcia mierników zadania (wskaźników). Przykładem w/w działań mogą być zarówno omawiane w trakcie posiedzeń Rady Nadzorczej bieżące postępy w realizacji zadań, jak i przygotowane w związku z tym, na wniosek członków Rady przez Zarząd Spółki materiały;*
- *Fundusz Pożyczkowy oraz Fundusz Poręczeniowy: W ramach prowadzonego nadzoru Rada Nadzorcza Spółki podejmuje ogół działań dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. Potwierdzeniem tego są uchwały Rady, opinie i sprawozdania z działalności za każdy rok obrotowy.*
- *Spółki Lotnisko: W ramach posiadanych kompetencji, Rada Nadzorcza podejmowała bieżące działania w zakresie nadzoru nad realizacją powierzonych zadań. Funkcjonowała ona do dnia 31 stycznia 2013 r., w związku z rezygnacją jej członków*

z pełnionych funkcji w Radzie. Obecnie jedyną osobą reprezentującą Spółkę jest jej likwidator. [dowód: akta kontroli str. 668-669, 695-700]

Ocena cząstkowa

W związku z negatywną oceną obszaru pierwszego, NIK odstępuje od oceny cząstkowej w tym obszarze.

IV. Wniosek

Wniosek
pokontrolny

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁶, wnioskuje o podjęcie działań mających na celu dostosowanie zakresu działalności prowadzonej przez samorząd województwa świętokrzyskiego za pośrednictwem spółek prawa handlowego, do ograniczeń wynikających z art. 13 ustawy o samorządzie województwa w zw. z art. 10 ust. 4 ustawy o gospodarce komunalnej.

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 Kielcach.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby 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.

Kielce, dnia grudnia 2014 r.

Kontroler
Arkadiusz Pawlik
Specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Kielcach

Dyrektor
Grzegorz Walendzik

.....
podpis

.....
podpis

¹⁶ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

