



Minister
Rozwoju i Technologii

Data: 06 kwietnia 2022 r.
Znak sprawy: DKT-I.0813.12.2021

Pan
Krzysztof Drynda
Prezes Zarządu
Polskiej Agencji Inwestycji i Handlu S.A.

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie § 5 ust. 2 umowy dotacji celowej nr II/176/P/50005/2830/20/DRI z dnia 3 lipca 2020 r.¹ oraz art. 6 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej², minister właściwy do spraw gospodarki przeprowadził w Polskiej Agencji Inwestycji i Handlu S.A.³ kontrolę w zakresie prawidłowości wykorzystania środków dotacji celowej przekazanej przez Ministra Rozwoju⁴ w 2020 r. Zgodnie z § 5 ust. 3 umowy, kontrola została przeprowadzona na zasadach i w trybie określonym w przepisach ustawy o kontroli.

I. Podsumowanie i ocena.

Wykorzystanie i rozliczenie przez Agencję środków dotacji celowej udzielonej na zadania z zakresu promocji polskiej gospodarki należy ocenić negatywnie.

1. Przyznaną przez Ministra Rozwoju w 2020 r. kwotę dotacji w wysokości 58 636 500,00 zł Agencja wykorzystała w 99,5%.
2. Zespół kontrolerów negatywnie ocenia fakt, że Agencja nie dokonała w terminie zwrotu niewykorzystanej dotacji w wysokości 70 897,29 zł, czym naruszyła postanowienia umowy dotacyjnej. Działaniem tym Agencja nie doprowadziła do uszczuplenia środków publicznych.
3. Kontrolą finansową objęto wydatki ze środków dotacji celowej na kwotę 7 379 653,66 zł (3 802 482,88 zł w ramach stosunków cywilnoprawnych oraz 3 577 170,78 zł z tytułu wynagrodzeń)⁵, co stanowi 12,6% kwoty przyznanej i wypłaconej dotacji.

Wszystkie skontrolowane wydatki o charakterze cywilnoprawnym były celowe, zostały poniesione na realizację zadań i podzadań wskazanych w umowie o dotację celową. Natomiast odnośnie do wydatków na wynagrodzenia stwierdzono, że nieuprawnione było sfinansowanie ze środków dotacji ekwiwalentów pieniężnych za urlop wypoczynkowy. Wyплаты w łącznej kwocie 263 389,95 zł nie miały związku z realizacją zadań promocyjnych wykonywanych przez PAIH, w wyniku kontroli nienależne wypłaty wraz z odsetkami (łączna kwota 286 135,30 zł) zostały zwrócone na odpowiedni rachunek bankowy Ministerstwa⁶.

W Agencji ustalono szereg mechanizmów kontroli finansowej wydatków, z tym że nie były one stosowane konsekwentnie. Stwierdzono liczne nieprawidłowości i uchybienia w zakresie zgodnego z umową

¹ Umowa zawarta między Ministrem Rozwoju, a Polską Agencją Inwestycji i Handlu S.A., dalej: umowa o dotację celową, umowa dotacyjna albo umowa.

² Dz.U.2020.224, dalej: ustawa o kontroli.

³ Dalej: PAIH, Agencja, Spółka, Kontrolowany, Zamawiający.

⁴ Od 12.08.2021 r. Minister Rozwoju i Technologii, dalej: minister.

⁵ Na podstawie *Zestawienia kosztów rodzajowych* przypisanych do rozliczenia w ramach dotacji – udostępnionego Zespołowi kontrolerów w październiku 2021 r. (zestawienie w arkuszu kalkulacyjnym wygenerowane i wyeksportowane z systemu finansowo-księgowego Agencji).

⁶ Potwierdzenie przelewu z 2.03.2022 r.

dokumentowania i przypisywania do rozliczenia wydatków, które wskazują na nieskuteczność lub nierespektowanie funkcjonujących mechanizmów kontroli finansowej.

Oprócz wydatków, które nie były związane z realizacją zadań w okresie, na który została przyznana dotacja albo zostały poniesione poza okresem kwalifikowalności, tj. poza okresem od 1 stycznia do 31 grudnia 2020 r., bądź wydatków odnośnie których do kontroli nie przedłożono dokumentu źródłowego stanowiącego podstawę wydatku, w rozliczeniu dotacji ujęte zostały wydatki w stosunku do których nie sposób stwierdzić, czy zostały poniesione z zachowaniem, wyrażonych w art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁷, zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów. W przedmiotowym zakresie Zespół kontrolerów nie stwierdził naruszenia przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁸. Agencja nie wykazała natomiast, czy udzielając zamówień wyłączonych ze stosowania ustawy – Pzp, działała w oparciu o odpowiednie regulacje wewnętrzne.

Wydatki, zrealizowane z naruszeniem zasad określonych w umowie i kwalifikujące się do zwrotu stanowią łącznie kwotę 848 069,66 zł (11,5% skontrolowanych środków) i dotyczą stosunków (umów) cywilnoprawnych.

Część dokumentów dotyczących rozliczenia dotacji zawierała braki formalne i uchybienia (np. nieoznaczenie dowodu źródłowego dokumentującego wydatek numerem i datą umowy dotacyjnej, kwotą wydatku kwalifikowanego ustaloną w należytej wysokości, czy numerem księgowym; brak bądź niekompletny wniosek o sfinansowanie; brak formularza rozliczenia albo sprawozdania z delegacji; niepodpisany protokół odbioru, brak podpisów osób uprawnionych na opisie wydatku potwierdzających przeprowadzenie kontroli i autoryzację wydatku; opóźnienia w rozliczeniu delegacji), z tym że na podstawie całokształtu dokumentacji przedstawionej Zespołowi kontrolerów możliwa była weryfikacja wydatku pod kątem jego faktycznego dokonania, prawidłowości rzeczowej i księgowej, w szczególności jego powiązania z umową i z tego względu wydatki te Zespół kontrolerów uznał za kwalifikowalne.

4. Zespół kontrolerów pozytywnie ocenia funkcjonowanie ustalonych w Agencji rozwiązań pozwalających na przypisanie wynagrodzeń kwalifikujących się do sfinansowania środkami dotacji według szacunkowego procentowego zaangażowania czasu pracy w realizację zadań finansowanych ze środków dotacji celowej, w tym także w odniesieniu do pracowników działów obsługi (back office). Działania Agencji w tym zakresie były zgodne z wymaganiami V.3 w związku z punktem IV. *Zasad kwalifikacji wydatków i ich finansowania*⁹, zmienionych aneksem nr 2 do umowy dotacyjnej.

Jako że środki dotacji nie pokrywały w pełnej wysokości wydatków poniesionych na sfinansowanie zadań określonych w art. 2 ustawy z dnia 7 lipca 2017 r. o wykonywaniu zadań z zakresu promocji polskiej gospodarki przez PAIH S.A.¹⁰, do rozliczenia dotacji nie zostały przedstawione wydatki ogólne dotyczące więcej niż jednego rodzaju działalności, których możliwość sfinansowania środkami dotacji warunkował klucz podziałowy zdefiniowany w *Zasadach*.

5. Rachunek bankowy wskazany w umowie dotacyjnej w okresie od dnia otrzymania pierwszej zaliczki na rok 2020 tj. od 6 lipca do 31 grudnia 2020 r. nie był oprocentowany i nie generował przychodów z tytułu odsetek, które należałoby zgodnie z § 6 ust. 2 oraz § 7 ust. 3 umowy dotacyjnej zaraportować i rozliczyć w ramach dotacji.

6. Krytycznie należy odnieść się do praktyki dokonywania płatności z różnych kont Agencji oraz stosowania mechanizmu refundacji wydatków ze środków zgromadzonych na innych rachunkach bankowych, w sytuacji gdy Agencja miała do dyspozycji środki dotacji na koncie wskazanym w umowie dotacyjnej. Takie działanie narusza postanowienia § 3 ust. 3 umowy oraz istotnie utrudnia kontrolę przeprowadzanych operacji finansowych w zakresie przekazanej dotacji.

7. Zgodnie z § 3 ust. 4 umowy o dotację celową Agencja prowadziła w systemie finansowo-księgowym wyodrębnioną ewidencję księgową środków otrzymanych w ramach dotacji, które prawidłowo księgowała, w sposób pozwalający na określenie wielkości środków otrzymanych z tytułu dotacji. Urządzona ewidencja wydatków, umożliwiała określenie kierunków wykorzystania środków na poszczególne zadania/pod zadania

⁷ Dz.U.2021.305, z późn. zm., dalej: ustawa o finansach publicznych.

⁸ Dz.U.2019.1843, z późn. zm. – akt archiwalny, dalej: ustawa – Pzp.

⁹ Załącznik nr 3 do umowy dotacji celowej, dalej: *Zasady kwalifikacji wydatków i ich finansowania* albo *Zasady*.

¹⁰ Dz.U.2021.633, dalej: ustawa o PAIH.

i w podziale na centra kosztów (poszczególne zagraniczne biura handlowe¹¹ oraz komórki organizacyjne Centrali). Wygenerowanie w systemie zestawienia obrotów i sald zgodnie z wymaganiami ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹² było możliwe na poziomie kont. Zestawienia dla potrzeb rozliczenia dotacji tworzone były poprzez eksport danych systemu finansowo-księgowego do arkusza kalkulacyjnego, z wykorzystaniem systemu znaczników. Składając zastrzeżenia do *Projektu wystąpienia pokontrolnego*¹³ Prezes Agencji poinformował, że (...) *obecnie po zmianach systemowych możliwe jest także wygenerowanie w systemie zestawień obrotów i sald według źródeł finansowania.*

8. Stwierdzono przypadki błędów w opisach operacji, które uzasadniają ocenę, że ewidencja w ograniczonym zakresie mogła zostać wykorzystana do przeglądu i wstępnej oceny wydatków w zakresie zgodności z realizacją celów, na które środki powinny zostać wydatkowane.

Zidentyfikowano także istotne opóźnienia w ewidencjonowaniu dowodów źródłowych dotyczących ZBH w księgach rachunkowych prowadzonych w Centrali PAIH¹⁴, czego konsekwencją było przypisywanie kosztów nie do tych okresów, których dotyczyły oraz przedkładanie do rozliczenia wydatków nie dotyczących danego okresu sprawozdawczego (kwartału).

Uspójnienia wymaga również podejście do wykazywania w rozliczeniu dotacji wydatków czynszowych ZBH. Wydatki te powinny być prezentowane w wysokości faktycznie zrealizowanych przepływów pieniężnych (metoda kasowa), a nie kosztów wykazywanych metodą memoriałową w wysokości określonej w rozliczeniach międzyokresowych kosztów.

9. Wypełniając obowiązki określone w § 6 ust. 1 pkt 1-3 umowy dotacyjnej, Agencja przygotowała i złożyła do Ministerstwa sprawozdania za I, II i III kwartał 2020 r., przedstawiające realizację zadań pod względem merytorycznym i finansowym. Sprawozdania kwartalne zostały zaakceptowane przez ministra. Podobnie działając na podstawie § 6 ust. 1 pkt 4 umowy Agencja przygotowała i przedłożyła do akceptacji ministrowi sprawozdanie roczne.

*Sprawozdanie za 2020 rok z realizacji umowy o dotację celową*¹⁵, w związku z szeregiem uwag złożonych ze strony Ministerstwa na etapie jego weryfikacji było dwukrotnie korygowane i do czasu zakończenia kontroli nie zostało zaakceptowane, a tym samym dotacja nie została rozliczona w rozumieniu § 6 ust. 11 umowy dotacyjnej.

Zespół kontrolerów negatywnie ocenia fakt, że zestawienie wydatków w *Sprawozdaniu* było korygowane po upływie okresu, w którym należało zamknąć księgi rachunkowe 2020 r., w warunkach wyłączenia możliwości wprowadzania zmian w zapisach księgowych tego okresu. W zakresie dokonanej korekty wydatki ujęte w *Sprawozdaniu* nie są spójne z wydatkami zakwalifikowanymi do sfinansowania środkami dotacji, ujętymi w ewidencji księgowej.

10. Agencja wykonała 48 spośród 50 określonych w umowie dotacji celowej wskaźników monitorowania realizacji zadań, dla których zdefiniowane zostały wartości docelowe do osiągnięcia. 26 wskaźników zostało zrealizowanych w pełniejszym zakresie od przyjętych oczekiwań co najmniej o 20%, natomiast dwa wskaźniki nie zostały osiągnięte na oczekiwanym poziomie. Agencja, składając sprawozdania kwartalne, nie raportowała zagrożeń osiągnięcia zakładanych celów, do czego obligował § 6 ust. 4 umowy o dotację celową, z tego względu, że planowane wartości ww. dwóch wskaźników zostały ustalone aneksem nr 2 do umowy z 9 listopada 2020 r. i w ocenie Kontrolowanego istniała realna szansa na ich pełną realizację.

11. Zasadnicza większość wskaźników ustalonych dla określenia stopnia osiągnięcia celów miała charakter ilościowy. Tymczasem dla oceny skuteczności części działań promocyjnych i ich oddziaływania na otoczenie biznesowe bardziej adekwatne byłyby wskaźniki zbudowane na zasadzie zależności, obrazujące inicjatywy podejmowane w ramach promocji polskiej gospodarki w kontekście w jakim działa Agencja i poszczególne ZBH, a także wskaźniki obrazujące trendy i zmiany w czasie. Wątpliwe jest także definiowanie w umowie dotacyjnej takich wskaźników monitorowania realizacji celów i zadań, których wykonanie nie jest możliwe do przewidzenia na etapie ich planowania oraz takich, na wykonanie których Agencja nie ma wpływu.

¹¹ Dalej: zagraniczne biura handlowe albo ZBH.

¹² Dz.U.2021.217, z późn. zm., dalej: ustawa o rachunkowości.

¹³ Pismo znak PAIH.Z.073.2015.2022 z 24.03.2022 r.

¹⁴ Dalej: Centrala PAIH albo Centrala.

¹⁵ Dalej: *Sprawozdanie za 2020 rok z realizacji umowy o dotację celową*, *Sprawozdanie za 2020 r.* albo *Sprawozdanie*.

12. W odniesieniu do wybranych wskaźników monitorowania realizacji zadań Zespół kontrolerów potwierdził, że w PAIH funkcjonują odpowiednie narzędzia pozwalające na wiarygodne raportowanie poziomu ich wykonania. Zagranicznym biurom handlowym zostały przekazane wytyczne w zakresie raportowania działalności biur pozwalające na jednolite podejście do raportowania projektów promocji. ZBH przekazane zostały także wytyczne dotyczące przypisywania wydatków do zadań i wydatków związanych z utrzymaniem, których celem było zapewnienie spójności podejścia w wykazywaniu kosztów zadań i kosztów utrzymania poszczególnych ZBH, z tym że nie w każdym przypadku były one konsekwentnie stosowane. W przypadku ZBH Nairobi forma prawna i zawarcie umowy in-house nie pozwala na efektywne oddzielenie kosztów utrzymania i działań promocyjnych – faktura wystawiana przez ZBH pokrywa zarówno wydatki utrzymaniowe jak i związane z promocją gospodarczą.

13. Zarządzając kosztami utrzymania ZBH, Agencja realizowała wyrażoną w art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy o finansach publicznych zasadę oszczędnego wydatkowania środków publicznych. W 2020 r. średnie wydatki na utrzymanie jednego ZBH ukształtowały się na poziomie 702,1 tys. zł i były niższe o 81,2 tys. zł w porównaniu do 2019 r., co wynikało z podjętych działań w zakresie negocjacji m. in. wysokości czynszów za wynajem powierzchni biurowych w momencie wprowadzenia lockdownów w różnych częściach świata.

II. Ustalenia i oceny.

Informacje ogólne.

14. PAIH otrzymała dotację celową na realizację zadań Agencji z zakresu promocji polskiej gospodarki, określonych w art. 2 ustawy o PAIH. W § 3 ust. 1-2 umowy o dotację celową postanowiono, że na realizację zadań minister przekazuje Agencji kwotę 70 000 000,00 zł, płatną w trzech transzach: 35 000 000,00 zł, 17 500 000,00 zł i 17 500 000,00 zł. Umowa była dwukrotnie aneksowana. Aneksem nr 1 z 5 sierpnia 2020 r. zmieniony został wzór Sprawozdania. Natomiast aneksem nr 2 z 9 listopada 2020 r. zmniejszone zostało dofinansowanie do kwoty 58 636 500,00 zł (w wyniku tego trzecia transza dotacji została obniżona do kwoty 6 136 500,00 zł), a dodatkowo zmienione zostały załączniki nr 2-4 do umowy:

- *Szczegółowy zakres Zadań oraz wskaźniki monitorowania realizacji Zadań i celów oraz Kosztorys realizacji Zadań,*
- *Zasady kwalifikacji wydatków i ich finansowania,*
- *Wzór Sprawozdania.*

15. Zgodnie z umową, cel promocji polskiej gospodarki został rozpisany na trzy zadania główne:

- 1) *Wspieranie inwestycji bezpośrednich na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej,* w ramach którego zdefiniowano siedem podzadań;
- 2) *Promocja eksportu polskich przedsiębiorców, promocja polskich branż oraz wspieranie polskich inwestycji za granicą,* w ramach którego zdefiniowano pięć podzadań;
- 3) *Partnerstwo i komunikacja zewnętrzna,* w ramach którego zdefiniowano pięć podzadań, a aneksem nr 2 uzupełniono o dodatkowe podzadanie¹⁶.

Pierwotnie zaplanowana kwota na realizację zadania 1. w wysokości 4 201 734,00 zł aneksem nr 2 została zmniejszona do poziomu 1 991 734,00 zł, kwota na realizację zadania 2. w wysokości 60 198 266,00 zł została zmniejszona do poziomu 53 548 266 zł, a kwota na realizację zadania 3. w wysokości 5 600 000,00 zł została zmniejszona do poziomu 3 096 500,00 zł.

Udzielanie zamówień publicznych, celowość i kontrola finansowa wydatków.

Specyfika zamówień publicznych.

16. Na podstawie opracowanego dla potrzeb Zespołu kontrolerów zestawienia postępowań o udzielenie zamówienia publicznego finansowanych ze środków dotacji celowej ustalono, że w 2020 r. prowadzono 21 postępowań o udzielenie zamówienia publicznego w trybie ustawy – Pzp, z których cztery zostały wszczęte jeszcze w 2019 r. 19 postępowań zakończyło się udzieleniem zamówienia, dwa postępowania zostały unieważnione¹⁷.

Znakomita większość udzielonych zamówień dotyczyła potrzeb własnych zagranicznych biur handlowych (usług eksperckich, administracyjnych, doradczych, analitycznych, prawnych, księgowych, podatkowych)

¹⁶ Podzadanie 3.6 *Wsparcie sektora IT z Białorusi w relokacji na rynek polski,* na finansowanie którego zaplanowano 136 500,00 zł.

¹⁷ Umowy nie zawarto w odniesieniu do postępowań, których przedmiotem były usługi prawne związane z procesem likwidacji ZBH w Teheranie (nr ref. BPR.BRZ.25.19/2020/WR) oraz usługi księgowe na rzecz ZBH w Teheranie (nr ref. DOW.CE.25.25/2020/WR).

i zgodnie z art. 7 ustawy o PAIH, została poprzedzona postępowaniem o udzielenie zamówienia publicznego w trybie zamówienia z wolnej ręki. Dwa zamówienia udzielone zostały po przeprowadzeniu otwartej procedury przetargu nieograniczonego. Ich przedmiotem było przeprowadzenie badania opinii dotyczącej przedsiębiorczości kobiet w Polsce w wybranych krajach europejskich oraz zakup dostępu do danych na temat światowych gospodarek i przedsiębiorstw na rynkach międzynarodowych¹⁸.

Pozostałe udzielone zamówienia zostały wyłączone ze stosowania ustawy – Pzp w związku z art. 4 pkt 8 (zamówienia, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30 000 euro), art. 4 pkt 3 lit. i (nabycie własności lub innych praw do istniejących budynków lub nieruchomości), bądź art. 4 pkt 3 lit. ea (usługi prawne zastępstwa procesowego i doradztwa prawnego za granicą oraz notarialne poświadczanie i uwierzytelnianie dokumentów). W odniesieniu do części zamówień, w przygotowanym dla potrzeb Zespołu kontrolerów zestawieniu, nie podano podstawy wyłączenia ze stosowania ustawy – Pzp. W zestawieniu znalazły się też pozycje w ogóle nie noszące cech zamówień publicznych, tj. umów odpłatnych zawieranych między zamawiającym a wykonawcą, których przedmiotem są usługi, dostawy lub roboty budowlane. Przykładowo w zestawieniu ujęto wydatki poniesione w związku z wydaniem wizy, karty pobytu, opłatą urzędową z tytułu pozwolenia na pracę czy rejestracją biura, obowiązkowymi składkami pracowniczymi pokrywanymi przez pracodawcę, obciążeniami podatkowymi, rejestracją znaku towarowego w urzędzie patentowym, czy opłatą do Australijskiej Komisji Papierów Wartościowych¹⁹.

Agencja²⁰ nie prowadzi rejestru, z którego można by było wyodrębnić zamówienia sfinansowane z dotacji celowej w 2020 r., prowadzi natomiast rejestr Wniosków o sfinansowanie, który zawiera wnioski dotyczące wszystkich źródeł finansowania i uwzględnia nie tylko te, które dotyczą zamówień publicznych.

[Akta kontroli: Tom III str. 286-325]

Wydatki czynszowe dotyczące najmu nieruchomości dla potrzeb zagranicznych biur handlowych.

17. Zgodnie z treścią art. 4 pkt 3 lit. i ustawy – Pzp, do nabywania własności i innych praw do nieruchomości, w tym umów najmu istniejących budynków i innych nieruchomości lub praw do nich²¹, przepisów ustawy nie stosuje się. W Agencji procedura związana z zaciągnięciem zobowiązań czynszowych realizowana była na podstawie unormowań zawartych w *Zasadach udzielania zamówień publicznych w PAIH*²², mających zastosowanie do zamówień wyłączonych ze stosowania ustawy – Pzp ze względu na inną niż wartość zamówienia (§ 2 ust. 1 pkt 2 *Zasad zp*). Zgodnie z § 7 ust. 1-2 oraz § 8 ust. 2 *Zasad zp* udzielenie tego typu zamówienia winno zostać poprzedzone *wnioskiem o sfinansowanie* złożonym przez dyrektora komórki organizacyjnej, zaakceptowanym co najmniej przez nadzorującego członka Zarządu, dyrektora Finansów i Logistyki oraz osobę odpowiedzialną za koordynację udzielania zamówień publicznych. W przypadku, gdy wartość zamówienia przekracza równowartość 6 000 euro jego udzielenie winno zostać poprzedzone akceptacją w formie uchwały kierownika zamawiającego (§ 7 ust. 3 *Zasad zp*). Natomiast w § 9 ust. 1e Regulaminu Zarządu PAIH z 18 października 2018 r.²³ określono, że uchwały Zarządu są wymagane w przypadku zawierania umów związanych z zaciąganiem zobowiązania o wartości przekraczającej równowartość 14 000 euro. Przytoczone zapisy *Zasad zp* obowiązujących do końca 2020 r. i Regulaminu Zarządu PAIH nie były spójne, inaczej bowiem definiowały próg zamówienia wymagający podjęcia uchwały Zarządu. Ustalono, że do zamówień udzielonych w 2020 r. stosowano zasady określone w Regulaminie Zarządu.

Dodatkowo, zgodnie z § 18 ust. 24 Statutu PAIH²⁴ zaciągnięcie zobowiązania o wartości 1 000 000,00 zł wobec jednego podmiotu winno zostać poprzedzone uzyskaniem zgody Rady Nadzorczej wyrażonej w formie uchwały.

¹⁸ Nr ref.: BPR.CZP.25.37/2020/PN, DOW.DSA.25.49/2020/PN.

¹⁹ Pozycje zestawienia przekazanego w e-mailu z 3.12.2021 r.: 359, 437, 464, 480, 558, 585, 594, 621, 643, 685, 707, 730, 738, 757, 771, 829, 848, 886, 887, 944, 976, 991, 996, 1063, 1230, 1246, 1247, 1268, 1305, 1321, 1330, 1368, 1424, 1478, 1483.

²⁰ E-mail Kontrolowanego z 3.12.2021 r.

²¹ Pismo Urzędu Zamówień Publicznych: *Wyłączenie stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych do nabywania własności i innych praw do nieruchomości*.

²² Załącznik do uchwały nr 47/V/2017 Zarządu PAIH z 14.03.2017 r. w sprawie: *przyjęcia Zasad udzielania zamówień publicznych w PAIH*, dalej: *Zasady udzielania zamówień publicznych* albo *Zasady zp*.

²³ Załącznik nr 1 do uchwały Rady Nadzorczej PAIH nr 4/VI/2018 z 18.10.2018 r.

²⁴ Tekst jednolity Statutu Spółki uwzględniający zmiany wprowadzone Aktem notarialnym Repertorium A numer 15399/2020 z dnia 21.04.2020 r. oraz aktem notarialnym Repertorium A nr 25958/2020 z dnia 30.06.2020 r.

18. Spośród 15 wniosków o sfinansowanie dotyczących weryfikowanych wydatków²⁵, 13 wniosków zawierało wszystkie wymagane akceptacje i podpisy²⁶. Wnioski zostały złożone przez p.o. dyrektora Centrum Administracji, dyrektora Biura Ekspansji Zagranicznej, dyrektora Biura Rynków Zagranicznych albo dyrektora Biura Rynków Europejskich, zaakceptowane przez pracownika odpowiedzialnego za koordynację zamówień publicznych oraz dyrektora Biura Controllingu, dyrektora Biura Finansów albo działającego z jego upoważnienia pracownika²⁷, jak również członek Zarządu. Dwa wnioski o sfinansowanie nie zawierały kompletu wymaganych akceptacji, nie zostały zatwierdzone przez członka Zarządu²⁸, co stanowiło naruszenie unormowań § 8 ust. 2 Zasad zp, z tym że w sprawie wyrażenia zgody na dokonanie płatności podjęta została stosowna uchwała Zarządu²⁹.

Niezależnie od powyższego nienależycie udokumentowany został także przedłożony do rozliczenia ze środków dotacji wydatek dotyczący najmu powierzchni biurowej ZBH Mediolan za okres 15.04-15.07.2020 r. w wysokości 63 100,25 zł³⁰, który nie został poprzedzony wnioskiem o sfinansowanie ani zgodą Zarządu na zaciągnięcie zobowiązania pomimo że poprzedni wniosek³¹ dotyczył udzielenia zamówienia w okresie czerwiec 2019 r. – maj 2020 r. Kontrolowany wyjaśnił, że (...) *Komórka merytoryczna odpowiedzialna za przygotowanie WOS zasugerowała się datą z faktury (...) w związku z czym nie zachowała ciągłości WOS-ów (...) jest to błąd ludzki*³².

Natomiast uchwała Zarządu PAIH w sprawie wyrażenia zgody na dokonanie zrealizowanej w 2019 r. płatności za najem biura dla potrzeb ZBH Singapur w okresie 1.01-31.03.2020 r.³³ została podjęta dopiero 7.01.2020 r.³⁴, tj. po sfinalizowaniu operacji, a nie na etapie poprzedzającym zaciągnięcia zobowiązania.

19. Zgodnie z § 4 ust. 4 umowy dotacyjnej opis przedłożonego do rozliczenia ze środków dotacji dowodu księgowego powinien zawierać: nazwę Zadania, datę zawarcia i numer umowy, kwotę wydatku kwalifikowalnego, opis związku wydatku z Zadaniem, zapis czy usługa/zakup podlega procedurze zamówień publicznych, numer księgowy, pod którym dokument zarejestrowany został w systemie finansowo-księgowym, informację o poprawności formalno-rachunkowej i zatwierdzeniu do płatności, adnotację o sposobie zapłaty (jeżeli nie wynika to z dokumentu).

Szczegółowy przegląd wydatków czynszowych wykazał, że spośród 34 poddanych weryfikacji dowodów księgowych na łączną kwotę 2 227 719,88 zł, dwa dowody nie zostały oznaczone nazwą dotowanego zadania³⁵, a osiem dowodów numerem i datą zawarcia umowy dotacyjnej³⁶. Kontrolowany poinformował, że (...) *Wynika to przede wszystkim z terminu podpisania umowy dotacyjnej. Umowa ta została podpisana 3 lipca 2020 r. a połowa z wymienionych dowodów została ujęta w księgach rachunkowych w okresie wcześniejszym. Dodatkowo, (...) w związku z pandemią koronawirusa, od marca 2020 r. wdrożono w Agencji system pracy zdalnej. (...) Na ile pozwalały możliwości, pracownicy odpowiedzialni za księgowanie kosztów dotacyjnych, uzupełniali opisy papierowych wersji dokumentów nazwą dotowanego zadania, numerem i datą zawarcia umowy dotacyjnej, ale z uwagi na panujące ograniczenia niektóre papierowe dowody księgowe mogły nie zostać uzupełnione o stosowne zapisy*³⁷.

Opis wszystkich zweryfikowanych dowodów jednoznacznie potwierdzał, że wydatki dotyczą najmu powierzchni biurowej poszczególnych ZBH. W opisach nie ujęto natomiast informacji, czy usługa/zakup podlega procedurze zamówień publicznych z tym, że zgodnie z art. 4 pkt 3 lit. i ustawy – Pzp, do nabywania własności i innych

²⁵ W trakcie kontroli zweryfikowano dokumentację wydatków poniesionych na sfinansowanie czynszów związanych z użytkowaniem powierzchni biurowych przez ZBH w łącznej kwocie 2 227 719,88 zł.

²⁶ 1/2020-01-16/CA z 10.01.2020 r., 6/2020-01-28/CA z 21.01.2020 r., 5/2020-01-31/CA z 28.01.2020 r., 24/2020-01-10/2 z 8.01.2020 r., 4/2020-01-16/CA z 15.01.2020 r., 6/2020-01-23/CA z 9.01.2020 r. 6/2019-12-10/2 z 4.12.2019 r., 389/2020 z 28.02.2020 r., 2/2019-12-04/2 z 3.12.2019 r., 2/2019-06-25/2 z 25.04.2019 r., 5/2019-12-16/2 z 9.12.2019 r., 10/2019-05-22/2 z 21.05.2019 r., 1072/2020 z 25.09.2020 r.

²⁷ Pełnomocnictwo znak PAIH/BZ/076/003/2018 z 11.09.2018 r.

²⁸ 1/2020-06-19/CA z 17.06.2020 r., 1/2020-04-02/CA.

²⁹ Uchwała nr 4/V/2020/O Zarządu PAIH z 6.07.2020 r., uchwała nr 1/V/2020/O Zarządu PAIH z 9.04.2020 r.

³⁰ FZ/ZBH013/2020/04/0001.

³¹ 10/2019-05-22/2 z 21.05.2019 r.

³² Pismo Prezesa Zarządu znak PAIH.Z.073.42.2022 z 27.01.2022 r.

³³ FZ/ZBH003/2019/12/0001.

³⁴ Uchwała nr 5/V/2020 Zarządu PAIH z 7.01.2020 r. w sprawie wyrażenia zgody na dokonanie płatności w związku z zapłatą należności na rzecz Just Office (marina View) Pte. Ltd., z tytułu najmu powierzchni biurowej na potrzeby Zagranicznego Biura Handlowego PAIH S.A. w Singapurze (Republika Singapuru).

³⁵ PK/2020/07/0020, FZ/ZBH048/2020/03/0004.

³⁶ PK/2020/12/0174, PK/2020/07/0020, FZ/ZBH071/2020/12/0001, FZ/ZBH048/2020/03/0004, FZ/ZBH050/2021/01/0004, FZ/ZBH003/2020/05/0001, FZ/ZBH003/2019/12/0001, FZ/ZBH0009/2020/04/0002.

³⁷ Pismo Prezesa Zarządu znak PAIH.Z.073.42.2022 z 27.01.2022 r.

praw do nieruchomości, w tym umów najmu istniejących budynków i innych nieruchomości lub praw do nich, przepisów ustawy nie stosuje się. Wszystkie dowody księgowy, z wyjątkiem jednego³⁸, oznaczone zostały numerem księgowym, pod którym zostały zaewidencjonowane w systemie finansowo-księgowym.

Na 21 spośród 34 objętych kontrolą dowodów księgowych, pracownik komórki do spraw finansowo-księgowych, bądź główny księgowy nie potwierdził klauzuli o formalno-rachunkowej poprawności dowodów księgowych stanowiących podstawę wydatku³⁹, zgodnie z wzorem stosowanej w Agencji pieczęci. Prezes Zarządu wyjaśnił, że (...) *Kontrola formalno-rachunkowa dokumentów była dokonywana przez pracowników Departamentu Finansów w ramach zakresów obowiązków i miało to miejsce przed wprowadzeniem dokumentu do ewidencji (było to m.in. potwierdzane oznaczeniem dokumentu literami BF i nazwiskiem pracownika weryfikującego)*⁴⁰. W ocenie Zespołu kontrolerów kontrola formalno-rachunkowa przeprowadzona w sposób zaprezentowany w przytoczonych wyjaśnieniach nie została należycie udokumentowana.

Szczebel kontroli taki jak *zatwierdzenie do wypłaty* był zapewniony przez dyrektorów departamentów merytorycznych poprzez *akceptację merytoryczną* do zapłaty i na podstawie zatwierzonego wcześniej wniosku o sfinansowanie⁴¹. Wszystkie dowody księgowy zostały autoryzowane do zapłaty przez dyrektora akceptującego dokument merytorycznie. Natomiast, chociaż zgodnie z wzorem *Opisu merytorycznego dokumentu* autoryzacja do zapłaty przez dyrektora akceptującego dokument merytorycznie do wypłaty winna być poprzedzona podpisem osoby opisującej i osoby akceptującej dokument merytorycznie (country menagera), na większości poddanych kontroli dowodów księgowych brakuje podpisu osoby sprawdzającej operację gospodarczą w zakresie merytorycznym lub osoby akceptującej operację na odpowiednim szczelbu przed jej finalnym zatwierdzeniem. Odnosząc się do tego ustalenia Kontrolowany wskazał, że było to spowodowane zmianą w strukturze organizacyjnej Agencji. Od 23 czerwca 2020 r. w PAIH funkcjonował Departament Obsługi Wewnętrznej, do zadań którego należało m. in. zarządzanie scentralizowanym procesem obsługi procesów administracyjno-rozliczeniowych dla ZBH oraz pozostałych jednostek PAIH, a także zarządzanie i administrowanie nieruchomościami PAIH, w tym ZBH, zgodnie z przepisami prawa. (...) *W związku z powyższym osobami akceptującymi dokument merytorycznie byli konsultanci zatrudnieni w DOW, przypisani do poszczególnych regionów a osobą akceptującą operacje na odpowiednim szczelbu był dyrektor DOW, jego zastępca a w okresie kiedy stanowisko zastępcy nie było obsadzone dedykowani menadżerowie DOW (dwóch menadżerów)*⁴².

20. Nie wszystkie przedstawione do rozliczenia dowody wyrażone w walutach obcych zawierały wskazanie kursu waluty lub przeliczonej kwoty według kursu waluty z dnia dokonania płatności, co uniemożliwia na podstawie opisu dowodu księgowego jednoznaczne stwierdzenie, czy kwoty przedłożone do rozliczenia były tożsame z faktycznie poniesionymi wydatkami w dniu przeprowadzenia transakcji. Brak możliwości potwierdzenia prawidłowości kwoty wykazanej w rozliczeniu dotyczy płatności dokonywanych bezpośrednio z konta ZBH, jak w przypadku płatności czynszowych realizowanych przez ZBH Sydney⁴³, czy ZBH Szanghaj⁴⁴, a także faktury czynszowej za okres 15.01-15.04.2020 r. dotyczącej ZBH Mediolan⁴⁵, nieprzeliczonych na walutę polską. Kontrolowany wyjaśnił, że (...) *W związku z ciągle utrzymującym się stanem epidemicznym, księgowanie dokumentów odbywało się często w trybie pracy zdalnej. (...) Dlatego też nie wszystkie dokumenty w formie papierowej zostały uzupełnione o kurs, po jakim następowało przeliczenie kwoty w walucie na walutę polską. (...) kurs wymiany został zapisany w dekretach, które stanowiły podstawę do księgowania*⁴⁶.

³⁸ FZ/ZBH050/2021/01/0004.

³⁹ FZ/ZBH07/2020/09/0001, PK/2020/12/0174, PK/2020/07/0020, FZ/ZBH048/2020/12/0002, FZ/ZBH048/2020/10/0003, FZ/ZBH050/2020/12/0005, FZ/ZBH050/2021/01/0004, FZ/ZBH050/2020/11/0002, FZ/ZBH050/2020/06/0003, FZ/ZBH050/2020/02/0001, FZ/ZBH003/2020/05/0001, FZ/ZBH003/2020/10/0006, FZ/ZBH003/2020/12/0001, FZ/ZBH009/2020/04/0002, FZ/ZBH009/2020/12/0001, FZ/ZBH006/2021/01/0016, FZ/ZBH006/2020/08/0010, FZ/ZBH006/2020/06/0003, FZ/ZBH006/2020/010056, FZ/ZBH013/2020/07/0001, FZ/ZBH013/2020/04/0001.

⁴⁰ Pismo Prezesa Zarządu znak PAIH.Z.073.42.2022 z 27.01.2022 r.

⁴¹ Wyjaśnienie głównego księgowego PAIH z 1.12.2021 r.

⁴² Pismo Prezesa Zarządu znak PAIH.Z.073.42.2022 z 27.01.2022 r.

⁴³ FZ/ZBH050/2020/12/0005, FZ/ZBH050/2021/01/0004, FZ/ZBH050/2020/11/0002, FZ/ZBH050/2020/02/0001.

⁴⁴ FZ/ZBH006/2020/01/0056.

⁴⁵ FZ/ZBH013/2020/01/0001.

⁴⁶ Pismo Prezesa Zarządu znak PAIH.Z.073.42.2022 z 27.01.2022 r.

Inna niespójność dotyczy płatności czynszu dotyczącego ZBH Singapur za okres 1.01-31.03.2020 r.⁴⁷. Faktura opiewa na kwotę 51 681,00 \$, załączono potwierdzenie przelewu na kwotę 147 971,02 zł (w tym 60,00 zł kosztów bankowych), a w rozliczeniu dotacji ujęto trzy kwoty wynikające z rozliczeń międzyokresowych kosztów⁴⁸ (w wysokości 48 571,52 i 2 x 48 571,53) składające się na kwotę 145 714,58 zł. Kontrolowany poinformował, że dokument (...) został przeliczony po nieprawidłowym kursie walutowym. *Zamiast kursu wymiany zastosowanego przez bank przy płatności (w tym przypadku 2,8620), zastosowano średni kurs NBP z dnia poprzedzającego wystawienie faktury – 2,8195*⁴⁹.

21. W rozliczeniu dotacji na koncie 402-012 *Czynsz biuro* figurują cztery pozycje, które składają się na wartość wystawionej ZBH Mediolan faktury czynszowej za okres 15.07-15.10.2020 r. opiewającej na 13 562,00 euro, przeliczonej według kursu z dnia zapłaty na kwotę 63 235,54 zł. Oprócz tego w rozliczeniu figuruje faktura FZ/ZBH013/2020/10/0006 opisana jako *czynsz biuro VII do X/2020 10* na kwotę 64 534,78 zł. Wyjaśniając wykazanie w rozliczeniu dwóch faktur czynszowych dotyczących tego samego okresu, Prezes Zarządu poinformował, że załączony do jednej z faktur opis merytoryczny, przygotowany przez pracownika PAIH, zawiera błąd. Jak wynika z samego dokumentu źródłowego (faktury wystawionej przez wynajmującego), najem biura dotyczy innego okresu niż wskazany w opisie⁵⁰.

[Akta kontroli: Tom III str. 2-285]

Podróże służbowe (krajowe, zagraniczne).

22. Z dotacji celowej sfinansowano podróże służbowe ogółem 117 pracowników Agencji na łączną kwotę 292 864,28 zł.

Badaniem pod kątem zgodności rozliczania kosztów podróży służbowych z §§ 5 – 21 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej⁵¹ oraz *Zasadami kwalifikacji wydatków i ich finansowania*, objęto 26 wniosków (22%) – poleceń wyjazdu służbowego wraz z załączoną dokumentacją podróży służbowych przedstawionych do rozliczenia dotacji celowej na łączną kwotę 176 621,05 zł (60,3%)⁵².

23. Stwierdzono, że cele delegacji służbowych były zgodne z zadaniami określonymi w załączniku nr 2 do umowy dotacji celowej i dotyczyły głównie udziału w targach, misji handlowych, bądź obsługi projektów inwestycyjnych. Wydatki związane z realizacją podróży służbowych, zgodnie z *Zasadami*, finansowane były ze środków dotacji w wysokościach wynikających z limitów określonych w rozporządzeniu MPiPS. Zgodnie z wymogami punktu III. *Zasad* wszyscy pracownicy Agencji korzystali w trakcie podróży służbowych z biletów lotniczych klasy ekonomicznej. Poniesione wydatki zostały udokumentowane w rozliczeniach delegacji służbowych.

24. PAIH powierzył wyspecjalizowanej firmie⁵³ świadczenie usług rezerwacji i sprzedaży usług hotelarskich oraz kompleksowej, całodobowej obsługi w zakresie rezerwacji biletów lotniczych we wszystkich kierunkach, w kraju i za granicą. Mimo upływu okresów na jaki zostały zawarte umowy (1 rok i 3 lata), były one aktualne w 2020 r., gdyż spełniony został warunek określony w § 2 umów, tj. nie przekroczone łącznego limitu zamówień określonego w umowach.

25. W Agencji nie zostały ustalone unormowania wewnętrzne, które regulowałyby sprawy delegowania, rozliczania należności związanych z podróżami służbowymi pracowników oraz dokumentowania wyników tych podróży. Przy dokumentowaniu podróży służbowych PAIH, wykorzystywane były formularze Polskiej Agencji Informacji i Inwestycji Zagranicznych⁵⁴. W trakcie roku Agencja wdrożyła elektroniczne

⁴⁷ FZ/ZBH003/2019/12/0001.

⁴⁸ Dalej: RMK.

⁴⁹ Pismo Prezesa Zarządu znak PAIH.Z.073.42.2022 z 27.01.2022 r.

⁵⁰ Pismo Prezesa Zarządu znak PAIH.Z.073.42.2022 z 27.01.2022 r.

⁵¹ Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29.01.2013 r. w sprawie należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej (Dz.U.2013.167), dalej: rozporządzenie MPiPS.

⁵² Próba wniosków wyjazdowych do badania pobrana została na zasadzie doboru celowego, z przygotowanych przez PAIH zestawień podróży służbowych przedłożonych do rozliczenia ze środków dotacji celowej udzielonej na 2020 r. Dokumentację badano pod względem: kompletności zapisów, dat, podpisów i akceptacji, klasy i rodzaju środków transportu, prawidłowości rozliczenia diet, terminu rozliczenia delegacji, rzetelności prowadzenia kontroli finansowej wydatków.

⁵³ Umowy zawarte pomiędzy PAIH a WHY Not Travel Sp. z o.o. Sp.k. z 18.05.2019 r. oraz z 5.05.2016 r. ze zmianą wprowadzoną aneksem nr 1 z 18.07.2016 r.

⁵⁴ Agencja funkcjonowała pod nazwą Polska Agencja Informacji i Inwestycji Zagranicznych do lutego 2017 r. Załączniki do zarządzenia Prezesa PAIIZ nr 2/07 z 24.10.2007 r., Lp. 1-15 (wniosek, rozliczenie delegacji), Lp. 1-26 Sprawozdanie z podróży służbowej.

procedowanie podróży służbowych⁵⁵. Dokumentacja wyjazdowa obejmowała trzy podstawowe dokumenty: polecenie wyjazdu służbowego (Wniosek – Delegacja zagraniczna(krajowa)), rozliczenie delegacji oraz sprawozdanie z podróży służbowej. Do formularza rozliczenia delegacji należało dołączyć dowody potwierdzające poniesione wydatki, tj. bilety za transport, faktury za nocleg, transport, itp. Wniosek elektroniczny (delegacja zagraniczna) podlegał akceptacji dyrektora właściwej w sprawie komórki merytorycznej, pracownika Departamentu Finansów⁵⁶ oraz przy koszcie delegacji powyżej 5 000,00 zł dyrektora wykonawczego lub członka Zarządu. Rozliczenie delegacji składane przez pracownika w wersji elektronicznej podlegało weryfikacji merytorycznej przez dyrektora właściwej komórki organizacyjnej, weryfikacji formalno-rachunkowej przez pracownika DF oraz akceptacji przez dyrektora finansowego.

Zespół kontrolerów stwierdził następujące nieprawidłowości i uchybienia w procedowaniu wyjazdów służbowych:

- 1) Na jednym wniosku wyjazdowym brak było potwierdzenia akceptacji wniosku przez przełożonego (dyrektor wykonawczy lub członek Zarządu)⁵⁷;
- 2) Na czterech wnioskach o delegację zagraniczną, brak było daty sprawdzenia pod względem formalnym i rachunkowym⁵⁸;
- 3) Dwa wnioski dotyczące delegacji zagranicznych złożone zostały na formularzu delegacji krajowych, Zespołowi kontrolerów nie przedłożono wypełnionych formularzy rozliczenia tych delegacji⁵⁹;
- 4) Rozliczenia pięciu delegacji złożone zostały przez delegowanych od 1 do 9 miesięcy po upływie 14 dniowego terminu określonego w § 5 ust. 1 rozporządzenia MPIPS⁶⁰;
- 5) Na rozliczeniu czterech delegacji brak było daty i podpisu delegowanego⁶¹;
- 6) Brak było sprawozdań z pięciu podróży służbowych⁶²;
- 7) Dwa sprawozdania z delegacji nie zostały zatwierdzone przez przełożonego⁶³;
- 8) Formularz „Sprawozdanie z podróży służbowej” nie zawierał rubryki „Data sporządzenia sprawozdania”, co uniemożliwiło zarówno samej Agencji (kontrola wewnętrzna) jak i Zespołowi kontrolerów zbadanie terminowości sporządzenia tych sprawozdań⁶⁴.

26. Pozytywnie należy ocenić, że opis wszystkich dowodów księgowych związanych z podróżami służbowymi zawierał potwierdzenie sprawdzenia dowodu księgowego pod względem merytorycznym przez właściwych w sprawie dyrektorów departamentów. W Agencji nie dochowano natomiast należytej staranności w dokumentowaniu pozostałych etapów kontroli finansowej wydatków. Zespół kontrolerów stwierdził następujące odstępstwa od zasad opisywania dowodów księgowych, określonych w § 4 ust. 4 umowy dotacyjnej:

- 1) W opisie wszystkich sprawdzonych faktur za nocleg, transport lotniczy, opłatę klimatyczną i za bagaż oraz na dwóch dowodach zastępczych dotyczących przejazdów⁶⁵, brak było potwierdzenia sprawdzenia pod względem formalnym i rachunkowym przez pracownika Departamentu (Biura) Finansów. Było to niezgodne z zasadami organizacji kontroli formalno-rachunkowej określonymi w regulaminie organizacyjnym PAIH i regulaminie wewnętrznym Departamentu (Biura)⁶⁶, naruszało także unormowania § 6 ust. 3 Polityki rachunkowości⁶⁷. Odnosząc się do tego ustalenia główny

⁵⁵ Lp.16-26.

⁵⁶ Dalej: DF.

⁵⁷ Lp. 20.

⁵⁸ Lp.: 7, 13, 14, 15.

⁵⁹ Lp.: 25, 26.

⁶⁰ Lp. 14 – 27.07.2021 r., 7 miesięcy po terminie; Lp. 15 – 27.07.2021 r., wniosek i rozliczenie delegacji złożone ponad 9 miesięcy po terminie; Lp. 20 – 11.03.2020 r., 2 miesiące po terminie, Lp. 21 – 18.03.2020 r., 1 miesiąc po terminie, Lp. 24 – 8.07.2020 r., 2,5 miesiąca po terminie.

⁶¹ Lp.: 7, 8, 9, 10.

⁶² Lp.: 13, 15, 18, 25, 26.

⁶³ Lp.: 21, 22.

⁶⁴ Zgodnie z Poleceniem wyjazdu służbowego delegowany był zobowiązany do złożenia sprawozdania z delegacji i wykonanych zadań w ciągu siedmiu dni od daty powrotu; podpisane sprawozdanie powinno być podłączone do rozliczenia przekazywanego w ww. terminie do Departamentu Finansów.

⁶⁵ Lp. 18.

⁶⁶ Regulaminy organizacyjne przyjęte uchwałami Zarządu nr 1/V/2019/O z 2.06.2019 r. i nr 1/V/2020/O z 22.06.2020 r. Regulaminy wewnętrzne Departamentu (Biura) Finansów: załącznik do uchwały nr 4/V/2020/O z 30.06.2020 r., załącznik do uchwały nr 3/V/2020/O z 3.12.2020 r. Regulaminy organizacyjny i wewnętrzny są komplementarne względem siebie. Regulamin wewnętrzny uszczegóławia zadania poszczególnych jednostek organizacyjnych.

⁶⁷ Zasady (polityki) rachunkowości PAIH S.A., załącznik nr 1 do uchwały Zarządu nr 5/V/2020/O z 5.03.2020 r.

księgowy poinformował⁶⁸, że (...) *pracownicy Departamentu Finansów dokonywali kontroli formalno-rachunkowej dokumentów, a potwierdzeniem weryfikacji było złożenie podpisu na dokumencie, najczęściej w miejscu opisanym jako „Główny Księgowy” lub „weryfikacja formalno-rachunkowa”*. Zespół kontrolerów stwierdził, że na ośmiu dowodach księgowych brak było potwierdzenia dokonania kontroli formalno-rachunkowej zarówno w miejscu przeznaczonym na podpis głównego księgowego jak i w miejscu przeznaczonym na potwierdzenie przeprowadzenia weryfikacji formalno-rachunkowej⁶⁹;

- 2) Na dowodzie zastępczym dotyczącym przejazdu⁷⁰, brak było podpisu delegowanego;
- 3) W opisie trzech faktur za hotel/transport nie podano oznaczenia numeru dotowanego zadania⁷¹, w opisie trzech innych faktur podano błędny numer zadania⁷².

27. Z wytypowanej próby 26 delegacji służbowych pięć pozycji na łączną kwotę 8 610,24 zł zostało wyłączonych z rozliczenia dotacji w toku kontroli przez PAIH, z tego względu że dotyczyło wydatków niekwalifikowanych. Koszt jednej delegacji⁷³ dotyczył realizacji zadania udziału Polski w EXPO 2020 w Dubaju, na które Agencja otrzymała odrębną dotację celową. Pozostałe delegacje⁷⁴, zostały zapłacone w 2021 r., tj. poza okresem kwalifikowalności, ze środków własnych Agencji⁷⁵.

[Akta kontroli: Tom IV str. 2-466]

Wydatki na świadczenie usług doradczych, eksperckich, prawnych, PR.

28. Przegląd dokumentacji wytypowanych do kontroli wydatków w łącznej kwocie 415 114,50 zł⁷⁶ poniesionych na świadczenie usług doradczych, eksperckich, prawnych oraz z zakresu PR wykazał, że służyły one realizacji celów określonych w umowie dotacyjnej. Zamówienia na potrzeby własne zagranicznych biur handlowych zostały poprzedzone postępowaniem o udzielenie zamówienia publicznego w trybie z wolnej ręki, prowadzonym na podstawie art. 7 ustawy o PAIH w związku z art. 66 i 68 ustawy – Pzp, a zamówienie opinii dotyczącej przedsiębiorczości kobiet w Polsce i w wybranych krajach europejskich o wartości przekraczającej próg 30 000 euro – postępowaniem w trybie przetargu nieograniczonego. Natomiast z uwagi na nieprzekazanie Zespołowi kontrolerów informacji o stosowanych procedurach wyboru trzech wykonawców, którym w trybie art. 4 pkt 8 ustawy – Pzp⁷⁷, udzielono zamówień o łącznej wartości 72 627,60 zł⁷⁸, nie sposób stwierdzić, czy zostały one udzielone zgodnie ze standardami uczciwej konkurencji oraz oszczędnego gospodarowania środkami publicznymi. Negatywnie należy ocenić fakt, że dokumentacja związana z udzieleniem ww. zamówień, do opracowania której obligują regulacje wewnętrzne oraz postanowienia umowy dotacyjnej nie była kompletna, a dostęp do niej był utrudniony. Nieprzestrzeganie reguł udzielania zamówień określonych w *Zasadach kwalifikacji wydatków i ich finansowania* wskazuje na wykorzystanie dotacji ze znaczącym naruszeniem zasad określonych w umowie i obliguje do zwrotu dotacji w zakresie kwestionowanych wydatków⁷⁹.

Skontrolowane wydatki na kwotę 127 653,67 zł⁸⁰ zaewidencjonowane na kontach 402-023 *Usługi doradcze/eksperckie* oraz 402-030 *Doradztwo podatkowe* dotyczyły świadczenia usług administracyjno-

⁶⁸ Wyjaśnienia głównego księgowego z 28.12.2021 r.

⁶⁹ Faktury za transport lotniczy Lp. 11, 14, 15; faktury za nocleg Lp. 15, 16, 20, 21, 22.

⁷⁰ Lp. 18.

⁷¹ Lp.: 7, 22, 26.

⁷² Lp.: 16, 19, 25.

⁷³ Lp. 3.

⁷⁴ Lp.: 4, 5, 6, 12.

⁷⁵ Informacja głównego księgowego z 17.12.2021 r.

⁷⁶ Z kont 402-005 *Usługi prawne*, 402-023 *Usługi doradcze/eksperckie*, 402-026 *Raporty/analizy*, 402-030 *Doradztwo podatkowe*, 402-034 *Usługi marketingowe*, 402-036 *Opracowanie materiałów multimedialnych* do rozliczenia wykazano wydatki w łącznej kwocie 751 630,35 zł. Kontroli poddano 55% wydatków zaewidencjonowanych na tych kontach.

⁷⁷ Zgodnie z art. 4 pkt 8 ustawy – Pzp, ustawy nie stosuje się do zamówień i konkursów, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30 000 euro.

⁷⁸ FZ/ZBH017/2020/06/0027, FZ/000/2020/06/0085, FZ/000/2020/08/0059.

⁷⁹ Patrz: punkt 42. Projektu wystąpienia pokontrolnego.

⁸⁰ FZ/ZBH010/2020/12/0002, FZ/ZBH010/2020/10/0002, FZ/ZBH010/2020/11/0006, FZ/ZBH012/2020/11/0006, FZ/ZBH012/2020/10/0004, FZ/ZBH012/2020/12/0003, FZ/ZBH020/2020/07/0002, FZ/ZBH020/2020/09/0001, FZ/ZBH010/2020/10/0001, FZ/ZBH010/2020/09/0007, FZ/ZBH010/2020/09/0008, FZ/ZBH012/2020/09/0002, FZ/ZBH012/2020/08/0002, FZ/ZBH020/2020/03/0001, FZ/ZBH020/2020/04/0002, FZ/ZBH020/2020/07/0001, FZ/ZBH020/2020/05/0001.

Z konta 402-023 *Usługi doradcze/eksperckie* do rozliczenia wykazano 40 pozycji wydatków w łącznej kwocie 233 378,04 zł.

Z konta 402-030 *Doradztwo podatkowe* do rozliczenia wykazano 5 pozycji wydatków w łącznej kwocie 47 525,65 zł.

doradczych, zarządzania projektem rozwoju rynku, usług eksperckich oraz doradczych związanych z funkcjonowaniem zagranicznych biur handlowych. Wszystkie wydatki były celowe, zostały poprzedzone przeprowadzeniem negocjacji z wykonawcą. (W każdym przypadku Zarząd, na podstawie wniosku o wszczęcie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, podjął uchwałę w sprawie wszczęcia postępowania, a na podstawie protokołu z negocjacji przeprowadzonych z wykonawcą – uchwałę w sprawie udzielenia zamówienia. W Biuletynie Zamówień Publicznych każdorazowo opublikowane zostało ogłoszenie o udzieleniu zamówienia publicznego⁸¹, zgodnie z wzorem określonym w rozporządzeniu Ministra Rozwoju z dnia 26 lipca 2016 r. w sprawie wzorów ogłoszeń zamieszczanych w Biuletynie Zamówień Publicznych⁸².)

Skontrolowane wydatki na kwotę 91 039,19 zł zaewidencjonowane na koncie 402-005 *Usługi prawne*⁸³ dotyczyły świadczenia pomocy prawnej w zakresie przedłużenia wizy w ZBH, zmiany formy prawnej ZBH, wykładni zagranicznego prawa pracy, czy wdrożenia wniosków audytu prawnego dotyczącego kluczowych zagadnień funkcjonowania Agencji. Wydatki były celowe. Zamówienia udzielone zostały z wyłączeniem stosowania przepisów ustawy – Pzp na podstawie art. 4 pkt 8 (zamówienia, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30 000 euro) bądź art. 4 pkt 3 lit ea (usługi prawne zastępstwa procesowego i doradztwa prawnego za granicą oraz notarialne poświadczenie i uwierzytelnianie dokumentów). W przypadku dwóch zamówień o łącznej wartości 43 507,51 zł⁸⁴, Agencja w trakcie kontroli nie wyjaśniła, jakie procedury zastosowano wyłaniając ich wykonawców, wskazując jedynie że współpraca odbywała się na zasadzie kontynuacji wcześniej zawartych umów, w tym jeszcze przez Wydziały Promocji Handlu i Inwestycji⁸⁵.

Z uwagi na brak dokumentacji dotyczącej ww. zamówień nie sposób stwierdzić, czy zostały udzielone na czas oznaczony czy nieoznaczony oraz czy kontynuacja umów jest racjonalna z punktu widzenia efektywności i oszczędności wydatkowania środków publicznych. W ocenie Zespołu kontrolerów należałoby dokonać przeglądu umów zawartych jeszcze przez poprzedników prawnych Agencji lub umów bezterminowych i podjąć się co najmniej ich aneksowania. Umowy nawet o niewielkiej wartości powinny być zawarte na czas oznaczony, a wartość zamówienia powinna zostać ustalona z uwzględnieniem okresu wykonywania zamówienia, tak aby wyeliminować ewentualne wątpliwości co do ich zgodności z ustawą – Pzp.

Skontrolowane wydatki na kwotę 196 421,64 zł zaewidencjonowane na kontach 402-026 *Raporty/analizy*, 402-034 *Usługi marketingowe* oraz 402-036 *Opracowanie materiałów multimedialnych*⁸⁶ dotyczyły usług oprawy filmów informacyjnych dotyczących sytuacji na świecie, promocji medialnej PAIH w publikacjach Głównego Partnera Medialnego X Forum Ekonomicznego w Karpaczu (tj. dziennika *Rzeczpospolita*), badania opinii dotyczącej przedsiębiorczości kobiet w Polsce i wybranych krajach europejskich. Wydatki były celowe. Jeśli kwota zamówienia przekraczała 30 000 euro⁸⁷ jego udzielenie zostało poprzedzone procedurą przetargu nieograniczonego, zgodnie z art. 39 ustawy – Pzp. W jednym przypadku⁸⁸, działając w trybie § 8 ust. 2 *Regulaminu udzielania zamówień publicznych, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30 000 euro*⁸⁹ Zamawiający odstąpił od trybu zapytania ofertowego, co zostało poprzedzone stosownym wnioskiem dyrektora obszaru/biura merytorycznego⁹⁰. Natomiast w odniesieniu do zamówienia polegającego na zleceniu montażu filmów informacyjnych (w rozliczeniu dotacji kwota 29 120,09 zł)⁹¹, wyłączonego ze stosowania przepisów ustawy – Pzp na podstawie art. 4 pkt 8, Agencja poinformowała, że (...) *wyboru prawdopodobnie dokonano po rozeznaniu rynku. Niestety jedyna osoba,*

⁸¹ Ogłoszenia nr: 510180610-N-2020 z 18.09.2020 r., 510185430-N-2020 z 25.09.2020 r., 510187651-N-2020 z 29.09.2020 r., 510188494-N-2020 z 30.09.2020 r.

⁸² Dz.U.2016.1127, ze zm. – akt archiwalny.

⁸³ FZ/ZBH017/2020/06/0027, FZ/000/2020/06/0085, FZ/ZBH021/2020/03/0003, FZ/ZBH068/2020/04/0005, FZ/ZBH023/2020/02/0001.

Z konta 402-005 *Usługi prawne* do rozliczenia wykazano 63 pozycje wydatków w łącznej kwocie 254 627,59 zł.

FZ/ZBH017/2020/06/0027, FZ/000/2020/06/0085.

⁸⁴ E-mail menadżera Departamentu Bezpieczeństwa i Audytu z 26.01.2022 r.

⁸⁵ FZ/000/2020/11/0019, FZ/000/2020/12/0014, FZ/000/2020/10/0147, FZ/000/2020/10/0087, FZ/000/2020/08/0059.

Z konta 402-026 *Raporty/analizy* do rozliczenia wykazano 5 pozycje wydatków w łącznej kwocie 100 905,17 zł.

Z konta 402-034 *Usługi marketingowe* do rozliczenia wykazano 3 pozycje wydatków w łącznej kwocie 80 784,00 zł.

Z konta 402-036 *Opracowanie materiałów multimedialnych* do rozliczenia wykazano 2 pozycje wydatków w łącznej kwocie 34 409,09 zł.

⁸⁷ FZ/000/2020/11/0019, FZ/000/2020/12/0014, FZ/000/2020/10/0147.

⁸⁸ FZ/000/2020/10/0087.

⁸⁹ Załącznik do uchwały nr 7/V/2018 Zarządu PAIH z 18.09.2018 r., dalej: *Regulamin zamówień podprogowych* albo *Regulamin*.

⁹⁰ Wniosek od odstąpienia od trybu zapytania ofertowego z 31.08.2020 r. niepodpisany.

⁹¹ FZ/000/2020/08/0059.

która pracowała w tamtym czasie w PAIH jest na długotrwałej nieobecności. (...) nie odnaleziono innych niż przekazane dotychczas dokumenty⁹².

[Akta kontroli: Tom I str. 611-703, Tom III str. 326-658]

Umowy cywilnoprawne z osobami fizycznymi (zlecenia/o dzieło).

29. Ze środków dotacji celowej zostało sfinansowanych ogółem 14 umów cywilnoprawnych z osobami fizycznymi na łączną kwotę 333 496,41 zł brutto, z tego 12 umów zlecenia na kwotę 322 837,41 zł brutto i 2 umowy o dzieło na kwotę 10 659,00 zł brutto. Wszystkie ww. umowy zostały objęte kontrolą.

30. Zakres przedmiotowy realizowanych ze środków dotacji celowej umów zawartych przez PAIH z osobami fizycznymi obejmował promocję polskiej gospodarki, był zgodny z zadaniami określonymi w załączniku nr 2 do umowy dotacji celowej i dotyczył trzech podzadań: obsługa projektów inwestycyjnych (podzadanie 1.3), zapewnienie działalności ZBH (podzadanie 2.2) oraz budowanie sieci współpracy z krajowymi i zagranicznymi instytucjami wsparcia biznesu (podzadanie 3.2). Przedmiotem umów zlecenia były głównie usługi wspierające merytoryczną działalność ZBH dotyczące doradztwa w zakresie lokalnych uwarunkowań prowadzenia działalności gospodarczej, wsparcia organizacyjnego w nawiązywaniu kontaktów z lokalnymi przedstawicielami instytucji rządowych i biznesowych, przygotowywania misji inwestorów itp. oraz staże w departamentach merytorycznych Agencji. Umowy o dzieło dotyczyły opracowania informatora prezentującego atrakcyjność gospodarczą Polski dla inwestorów zagranicznych oraz wykonania tłumaczenia pisma z języka polskiego na język koreański, kierowanego do strategicznego klienta.

Pozytywnie należy ocenić, że Agencja nie zawierała umów zlecenia/o dzieło z własnymi pracownikami zatrudnionymi na podstawie umowy o pracę.

31. Spośród 14 zamówień (umów cywilnoprawnych z osobami fizycznymi) siedem zostało poprzedzonych postępowaniem o udzielenie zamówienia w trybie z wolnej ręki, na podstawie ustawy – Pzp, w związku z art. 7 ustawy o PAIH, a siedem kolejnych udzielono bez stosowania przepisów ustawy – Pzp, na podstawie art. 4 pkt 8 tej ustawy, zgodnie z trybem określonym w *Regulaminie zamówień podprogowych*.

32. Na podstawie udostępnionej dokumentacji stwierdzono, że postępowania w trybie zamówienia z wolnej ręki, zostały przeprowadzone zgodnie z przepisami art. 66 i 68 ustawy – Pzp oraz z wewnętrznymi *Zasadami udzielania zamówień publicznych*.

Postępowania te rozpoczęte zostały na wniosek dyrektora właściwego departamentu merytorycznego o wszczęcie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego (wymóg § 8 ust. 2 *Zasad zp*). Wnioski zawierały akceptacje dyrektora ds. Finansów i Logistyki Agencji, osoby odpowiedzialnej za koordynację udzielania zamówień publicznych w PAIH oraz radcy prawnego (wymóg § 8 ust. 3 *Zasad zp*). Każdorazowo DF potwierdził zapewnienie środków finansowych na zawarcie umowy z wykonawcą, a radca prawny zgodność trybu postępowania z ustawą – Pzp. Wnioski akceptował członek Zarządu nadzorujący departament. Zarząd, na podstawie wniosku, podejmował uchwałę w sprawie wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego (wymóg § 8 ust. 7 *Zasad zp*). W każdym przypadku sporządzone zostało zaproszenie do negocjacji w trybie zamówienia z wolnej ręki oraz protokół z negocjacji, a Zarząd podjął uchwałę w sprawie udzielenia zamówienia publicznego. Wszyscy wykonawcy złożyli oświadczenia potwierdzające spełnienie warunków udziału w postępowaniu oraz brak podstaw do wykluczenia z postępowania, do złożenia których (najpóźniej wraz z zawarciem umowy) obligowały art. 25a ust. 1 i art. 68 ust. 2 ustawy – Pzp oraz, o których mowa w pkt 5 albo 7 protokołów z negocjacji.

33. Odnośnie do zamówień wyłączonych ze stosowania ustawy – Pzp, ze względu na wartość nieprzekraczającą progu 30 000 euro, Zespół kontrolerów stwierdził, że nie w pełni stosowane były procedury postępowania określone w *Regulaminie zamówień podprogowych* dotyczące wyboru wykonawcy. Nie można było zatem stwierdzić czy w każdym przypadku wykonawca został wyłoniony z zachowaniem, wyrażonej w art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, zasady wyboru wykonawcy w sposób zapewniający uzyskiwanie najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalny dobór metod i środków służących osiągnięciu założonych celów. W ocenie Zespołu kontrolerów źródła finansowania wydatków, które nie zostały należycie udokumentowane nie może stanowić kontrolowana dotacja celowa⁹³.

W jednym postępowaniu⁹⁴, Zespołowi kontrolerów nie udostępniono dokumentacji z wyboru wykonawcy. Prezes PAIH poinformował, że (...) oprócz przekazanej umowy (...) nie odnajdujemy w dostępnych nam

⁹² E-mail menadżera Departamentu Bezpieczeństwa i Audytu z 26.01.2022 r.

⁹³ Patrz: punkt 42. Projektu wystąpienia pokontrolnego.

⁹⁴ Umowa Lp. 9.

zasobach dokumentacji nt. sposobu wyboru wykonawcy.⁹⁵ W przypadku dwóch postępowań o wartości do 3 000 euro⁹⁶ stwierdzono brak notatki z rozeznania rynku przeprowadzonego w formie telefonicznej/mailowej, do sporządzenia której obligował § 4 ust. 3 *Regulaminu*. Natomiast w odniesieniu do jednego postępowania⁹⁷, o wartości szacunkowej od 3 000 do 14 000 euro, które na podstawie § 4 ust. 4 *Regulaminu* powinno być prowadzone w formie zapytania ofertowego wysłanego do minimum trzech wykonawców, Zespołowi kontrolerów udostępniono jedynie wniosek o sfinansowanie zamówienia oraz notatkę informacyjną dla Zarządu dotyczącą zakupu usług doradczych na potrzeby ZBH Ulan Bator. Nie przedłożono natomiast zapytań ofertowych z załączonym opisem przedmiotu zamówienia, oszacowaną wartością zamówienia oraz protokołem z postępowania.

Niezależnie od stwierdzonych naruszeń, na podstawie § 8 ust. 4 *Regulaminu* każdorazowo sporządzony został wniosek o sfinansowanie akceptowany przez: dyrektora Obszaru/Biura merytorycznego, pracownika sekcji zamówień publicznych, dyrektora Finansowego (upoważnionego pracownika) oraz członka Zarządu.

34. Jedna umowa o dzieło została zawarta w formie ustnej. W celu uregulowania wzajemnych rozliczeń strony zamierzały zawrzeć po wykonaniu dzieła porozumienie, które jednak nie zostało podpisane przez zamawiającego. Pozostałe 13 umów zawarto w formie pisemnej. Wszystkie umowy zlecenia/o dzieło zawierały podpisy osób upoważnionych. We wszystkich umowach określono zasady odpowiedzialności zleceniobiorcy/wykonawcy dzieła z tytułu nierzetelnego wykonania umowy, tj. odszkodowanie, czy kary umowne.

35. Umowy zlecenia/o dzieło zostały odebrane zgodnie z trybem opisanym w tych umowach, z tym że Zespół kontrolerów stwierdził braki w potwierdzaniu przez zleceniodawcę faktu odbioru zleconych prac.

Zlecone prace w ramach ośmiu umów zostały odebrane na podstawie protokołów odbioru prac i rachunków, a prace w ramach sześciu umów na podstawie rachunków.

Wszystkie protokoły zostały podpisane przez zleceniobiorcę natomiast na dwóch protokołach odbioru⁹⁸ brak było podpisu zleceniodawcy, tj. dyrektora właściwego departamentu merytorycznego PAIH. Protokół stanowił podstawę do wystawienia rachunku, na którym zleceniodawca każdorazowo potwierdził przyjęcie zleconej pracy. Do rachunku dołączona została *Ewidencja liczby godzin wykonywania zlecenia* także akceptowana przez zleceniodawcę.

W pozostałych przypadkach wykonanie zleconej pracy zgodnie z umową dokumentował rachunek wystawiony przez zleceniobiorcę, po podpisaniu przez zleceniodawcę *Raportu z ewidencji liczby godzin wykonywania zlecenia*. Stwierdzono, że siedem rachunków nie zawierało potwierdzenia przyjęcia pracy⁹⁹. Prezes PAIH wyjaśnił¹⁰⁰, że zleceniodawca podpisując raporty godzinowe prawdopodobnie uznał, że potwierdza wykonanie pracy zgodnie z umową w obu dokumentach tj. na rachunku i w raporcie. Brak było jednego raportu godzinowego¹⁰¹. Prezes PAIH wyjaśnił¹⁰², że (...) *nie odnaleziono w zasobach sieciowych raportu stażysty za 13 dni grudnia 2020 r.*

Odnosnie do rachunków dotyczących zagranicznych biur handlowych o statusie płatności – do zapłaty przez Centralę, każdorazowo sporządzony został opis merytoryczny dokumentu, który akceptował kierownik ZBH, a następnie dyrektor nadzorujący ZBH w Centrali zatwierdził merytorycznie dokument do zapłaty.

36. Dokonanie kontroli merytorycznej wypłat w ramach umów zlecenia/o dzieło należało do zadań pracowników Departamentu Zasobów Ludzkich¹⁰³. W Agencji funkcjonował trzyetapowy mechanizm weryfikacji i akceptacji merytorycznej list płac. W pierwszym etapie pracownik naliczający listę płac z działu HR składał podpis na poziomie *Sporządził*, następnie pracownik weryfikujący listę płac z działu HR: team leader, ekspert, menedżer – posiadający autoryzację poziomu 1 w banku, składał podpis na poziomie *Sprawdził*, w trzecim etapie dyrektor HR składał podpis na poziomie *Zatwierdził*. Wprowadzony do systemu

(Numeracja umów zgodnie z przedłożonym dla Zespołu kontrolerów wykazem umów cywilnoprawnych z osobami fizycznymi, sfinansowanych z dotacji celowej udzielonej na 2020 r.)

⁹⁵ Pismo Prezesa Zarządu znak PAIH.Z.073.213.2021 z 26.11.2021 r.

⁹⁶ Umowy Lp.: 5, 7.

⁹⁷ Umowa Lp. 2.

⁹⁸ Protokoły w ramach umowy Lp. 2: za luty/marzec oraz marzec/kwiecień 2020 r.

⁹⁹ Rachunki do umów: Lp. 2 marzec/kwiecień 2020 r., Lp. 7 sierpień 2020 r. i wrzesień 2020 r., Lp. 10 wrzesień 2020 r., Lp. 11 wrzesień 2020 r., Lp. 14 wrzesień, listopad 2020 r.

¹⁰⁰ Pismo Prezesa Zarządu znak PAIH.Z.073.213.2021 z 26.11.2021 r.

¹⁰¹ Umowa Lp. 10.

¹⁰² Pismo Prezesa Zarządu znak PAIH.Z.073.213.2021 z 26.11.2021 r.

¹⁰³ Dalej: DZL.

bankowego przez pracownika DZL przelew podlegał autoryzacji do wypłaty na dwóch poziomach: przez pracownika DZL a następnie przez pracownika DF¹⁰⁴.

Analiza dokumentacji umów cywilnoprawnych wykazała, że część list płac posiadała braki w dokumentowaniu przeprowadzenia kontroli merytorycznej tj. nie zawierała sprawdzenia lub zatwierdzenia pod względem merytorycznym. Braki w podpisach dotyczyły dokumentacji sześciu umów¹⁰⁵. Ponadto, trzy listy płac¹⁰⁶ nie zostały zatwierdzone przez dyrektora DZL. Prezes PAIH wyjaśnił, że (...) w 2020 roku została przeprowadzona zmiana struktury organizacyjnej PAIH oraz przyjęcie Regulaminu Wynagradzania z nową siatką stanowisk co spowodowało rotacje i zmianę nazw stanowisk. Zachowując ciągłość procesów konieczne było skrócenie ścieżki akceptacji merytorycznej list płac. Pojawiały się również sytuacje, że nie była zachowana zastępowalność na etapie: sporządził, sprawdził, zatwierdził listę płac¹⁰⁷. Zdaniem Zespołu kontrolerów w Agencji powinien funkcjonować system zastępstw i lista płac powinna zostać zatwierdzona przez osobę zastępującą dyrektora DZL.

37. W Agencji nie został w pełni wdrożony elektroniczny obieg dokumentacji wewnętrznej, który umożliwiałby elektroniczne akceptowanie dokumentów i podpisywanie ich przez upoważnione osoby podpisem elektronicznym. Wiele spośród analizowanych dokumentów nie zostało podpisanych na potwierdzenie akceptacji rachunków, raportów godzinowych pracy, sprawdzenia/zatwierdzenia pod względem merytorycznym listy płac itp., a akceptacje były przesyłane przez właściwych pracowników drogą e-mailową. Prezes Agencji wyjaśnił¹⁰⁸, że (...) od momentu ogłoszenia pandemii w 2020 r. oraz przyjęcia w PAIH trybu pracy zdalnej konieczne było dostosowanie procesów oraz obiegu dokumentów do nowych warunków pracy. Zgodnie z decyzją pracodawcy między innymi podpisy składane na dokumentach w formie oryginalnej plus pieczęć imienna zostały zastąpione akceptacją mailową z zachowaniem hierarchii akceptacji. Takie rozwiązanie zostało przyjęte dla większości procesów w PAIH celem zachowania ciągłości biznesowej.

38. Wszystkie zbadane umowy cywilnoprawne realizowane były w okresie kwalifikowalności wydatków, tj. w 2020 r. Wprowadzie termin realizacji jednej umowy zlecenia kończył się 31 maja 2021 r., ale prace wykonane w 2021 r. nie były rozliczane z dotacji celowej 2020 r.

39. Kwoty wynagrodzenia z tytułu ww. umów cywilnoprawnych sfinansowane z dotacji celowej, były zgodne z ewidencją księgową oraz z *Zestawieniem kosztów rodzajowych* przypisanych do rozliczenia w ramach dotacji¹⁰⁹. Na przedłożonym do wglądu Zespołu kontrolerów Poleceniu księgowania nr PK/2020/12/0009 z 10 grudnia 2020 r. przedstawiającym rozliczenie umów zlecenia w ZBH za 2020 r., uwidocznione zostały zapisy potwierdzające powiązanie księgowania z zadaniami oraz działaniami w ramach dotacji celowej 2020 r., tj. podano źródło finansowania – dotacja celowa 2020 ze znacznikiem oraz numer zadania i działania.

[Akta kontroli: Tom III str. 2-658, Tom VI str. 2-80]

Listy płac dotyczące wynagrodzeń pracowników.

40. Po dokonaniu analizy dziewięciu udostępnionych do kontroli list płac dotyczących wynagrodzeń przedstawionych do rozliczenia z dotacji, na łączną kwotę 2 437 401,24 zł¹¹⁰, Zespół kontrolerów ustalił, że żadna lista nie została oznaczona numerem i datą umowy dotacyjnej, kwotą wydatku kwalifikowalnego, czy numerem księgowym, pod którym dokument zarejestrowany został w systemie finansowo-księgowym, czym naruszono postanowienia § 4 ust. 4 umowy dotacyjnej. Niewskazanie kwoty kwalifikującej się do sfinansowania środkami dotacji celowej jest o tyle istotne, że listy płac uwzględniają wynagrodzenia pracowników finansowane z różnych źródeł i na podstawie nieopisanego prawidłowo dowodu źródłowego (niepodanie kwoty wydatku kwalifikowalnego, czy numeru księgowego) nie sposób stwierdzić, czy kwoty zostały należycie wykazane w rozliczeniu dotacji. Prezes Agencji poinformował, że ustalenie dotyczy okresu

¹⁰⁴ Pismo Prezesa Zarządu znak PAIH.Z.073.213.2021 z 26.11.2021 r.

Do autoryzacji poziomu II uprawnieni byli: wyznaczony pracownik DF, główny księgowy, zastępca dyrektora DF.

¹⁰⁵ Lp. 3 sprawdził/zatwierdził – luty 2020, sprawdził – kwiecień, czerwiec 2020, zatwierdził – maj, lipiec 2020, Lp. 6 sprawdził/zatwierdził – styczeń, lipiec, listopad 2020, zatwierdził – luty 2020, Lp. 7 zatwierdził – czerwiec 2020, Lp. 9 sprawdził/zatwierdził – styczeń 2020, Lp. 12 sprawdził/zatwierdził – styczeń 2020, Lp. 13 sporządził/sprawdził/zatwierdził marzec 2020, zatwierdził – maj 2020.

¹⁰⁶ Listy płac do umów: Lp. 3 – luty, lipiec 2020, Lp. 7 czerwiec 2020.

¹⁰⁷ Pismo Prezesa Zarządu znak PAIH.Z.073.213.2021 z 26.11.2021 r.

¹⁰⁸ Pismo Prezesa Zarządu znak PAIH.Z.073.213.2021 z 26.11.2021 r.

¹⁰⁹ Dokument udostępniony przez Agencję Zespołowi kontrolerów w październiku 2021 r. (Zestawienie w arkuszu kalkulacyjnym wygenerowane i wyeksportowane z systemu finansowo-księgowego Agencji).

¹¹⁰ LPE/BC/2020/06/1, LPE/BK/2020/03/1, LPE/BK/2020/04/1, LPE/BK/2020/05/1, LPE/BRZ/2020/01/1, LPE/BRZ/2020/02/1, LPE/CENTRALA/2020/08/2, LPE/CENTRALA/2020/09/1, LPE/CENTRALA/2020/12/1.

kiedy Agencja ze względu na pandemię pracowała w trybie pracy zdalnym, a obieg dokumentów papierowych w tym okresie był mocno ograniczony. Dodatkowo Pan Prezes zwrócił uwagę, że (...) *do 3 lipca 2020 r. nie została podpisana umowa o dotację celową na 2020 r. a większość wskazanych w uwadze list płac (sześć z dziewięciu analizowanych), dotyczy okresu wcześniejszego. Ponadto (...) dokumenty płacowe (listy płac) nie są generowane po Źródle Finansowania*¹¹¹.

W ocenie Zespołu kontrolerów fakt, że system kadrowo-płacowy użytkowany w Agencji nie posiada funkcjonalności generowania list płac w podziale na źródło finansowania, nie zwalania Agencji z obowiązku należytego i zgodnego z umową opisywania dowodów księgowych przedkładanych do rozliczenia ze środków dotacji, tym bardziej że dotyczą wydatków finansowanych z kilku źródeł.

41. W większości przypadków, listy płac akceptowane w trybie elektronicznym zostały należycie oznaczone w zakresie przeprowadzonej kontroli przez pracownika naliczającego listę płac z działu HR (składającego podpis na poziomie *Sporządził*), weryfikującego listę płac z działu HR: team leader, ekspert, menedżer (składającego podpis na poziomie *Sprawdził*) oraz dyrektora HR (składającego podpis na poziomie *Zatwierdził*). Na jednej liście¹¹², z powodu długotrwałej nieobecności pracownika merytorycznego¹¹³, nie udokumentowano faktu przeprowadzenia weryfikacji i akceptacji merytorycznej¹¹⁴, a jedna lista nie została zatwierdzona do wypłaty przez dyrektora DZL¹¹⁵.

[Akta kontroli: Tom V str. 26-317]

Wydatki niekwalifikowalne o charakterze cywilnoprawnym.

42. W wyniku przeglądu wybranych pozycji wydatków ujętych w zestawieniu wydatków przedłożonych do rozliczenia dotacji w łącznej kwocie 649 531,04 zł¹¹⁶, a także szczegółowej weryfikacji wydatków wytypowanych do sprawdzenia sposobu sprawowania w Agencji kontroli finansowej w łącznej kwocie 3 152 951,84 zł¹¹⁷ stwierdzono takie pozycje wydatków, które nie były związane z realizacją zadań w okresie, na który została przyznana dotacja. Przedmiotowe wydatki zostały poniesione poza okresem kwalifikowalności, tj. poza okresem od 1 stycznia 2020 r. do 31 grudnia 2020 r., bądź z istotnym naruszeniem zasad dokumentowania wydatków lub gospodarowania środkami publicznymi zdefiniowanymi w umowie dotacyjnej¹¹⁸. Zgodnie z § 4 ust. 1-2 umowy dotacji Agencja zobowiązana była do wykorzystania środków otrzymanych w ramach dotacji wyłącznie na realizację Zadań określonych w załączniku nr 2 do umowy w okresie 1 stycznia – 31 grudnia 2021 r. Nierespektowanie określonych w umowie dotacyjnej zasad gospodarowania środkami, dokumentowania i kontroli finansowej wydatków oraz kwalifikowalności, wskazuje na wykorzystanie dotacji z naruszeniem zasad określonych w umowie i obliguje do zwrotu dotacji w zakresie kwestionowanych wydatków cywilnoprawnych w łącznej kwocie 848 069,66 zł.

Zidentyfikowane przez Zespół kontrolerów wydatki, które nie były związane z realizacją zadań w okresie, na który została przyznana dotacja stanowią łącznie kwotę 390 646,41 zł:

- rachunek FZ/ZBH005/2020/03/0001 z 17.03.2020 r. rozliczony w kwocie 332 347,82 zł został opłacony 29.04.2020 r., z tym że dotyczył płatności na rzecz spółki córki PAIH w Nairobi na podstawie umowy in-house za okres 28.10.2019 r. – 28.01.2020 r., tj. za dwa miesiące 2019 r. (kwota 221 565,21 zł) i jeden miesiąc 2020 r. (kwota 110 782,61);
- rachunek FZ/ZBH018/2020/01/0004 z 4.06.2018 r. rozliczony w kwocie 131 150,02 zł został opłacony 14.12.2020 r. chociaż dotyczył opłaty za wynajem biura ZBH Paryż za III kwartał 2018 r.;

Kontrolowany potwierdził, że dokument został błędnie zaksięgowany jako koszt kwalifikowany do rozliczenia w ramach dotacji celowej 2020 r. Wyjaśniając powody opłacenia faktury czynszowej blisko 2,5 roku po upływie terminu płatności wskazał, że (...) *Przyczyną takiego stanu rzeczy jest odejście pracownika ZBH Paryż (jednoosobowe biuro w tamtym czasie), z którym do dnia dzisiejszego toczy się spór prawny. Pracownik pozostawił odchodząc z ZBH bardzo dużo spraw niezakończonych, a dokumentacja spraw bieżących była bardzo niekompletna lub wręcz nie istniała. Do PAIH bardzo*

¹¹¹ Pismo Prezesa Zarządu znak PAIH.Z.073.35.2022 z 25.01.2022 r.

¹¹² LPE/CENTRALA/2020/09/1.

¹¹³ Pismo Prezesa Zarządu znak PAIH.Z.073.35.2022 z 25.01.2022 r.

¹¹⁴ LPE/CENTRALA/2020/09/1, LPE/BRZ/2020/02/1, LPE/BK/2020/03/1.

¹¹⁵ LPE/BK/2020/03/1.

¹¹⁶ Kwota ustalona na podstawie załącznika nr 6 do pisma ZK-4 z 3.12.2021 r.

¹¹⁷ Kwoty: 2 227 719,88 zł (wydatki czynszowe), 176 621,05 zł (podróże służbowe), 415 114,50 zł (wydatki na usługi doradcze, eksperckie, prawne, PR), 333 496,41 zł (umowy zlecenia/o dzieło).

¹¹⁸ *Zasady kwalifikacji wydatków i ich finansowania.*

późno dotarła informacja o zaległościach w regulowaniu płatności. Pracownicy PAIH oddelegowani na miejsce w żmudnej pracy odkrywali poszczególne dokumenty¹¹⁹.

- rachunek FZ/ZBH066/2020/08/0002 z 21.08.2020 r. rozliczony w kwocie 25 032,45 zł został opłacony 23.09.2020 r., ale dotyczył zapłaty za usługi księgowo-podatkowe na rzecz ZBH Abidżan za okres kwiecień 2019 r. – maj 2020 r., tj. za dziewięć miesięcy 2019 r. (kwota 16 092,29 zł) i pięć miesięcy 2020 r. (kwota 8 940,16 zł);
- rachunek FZ/ZBH045/2020/05/0001 z 16.03.2020 r. rozliczony w kwocie 12 169,33 zł został opłacony 29.05.2020 r., ale dotyczył kosztu usług komunalnych ZBH Kijów za okres październik – grudzień 2019 r. oraz styczeń 2020 r., tj. za trzy miesiące 2019 r. (kwota 9 127,00 zł) i jeden miesiąc 2020 r. (kwota 3 042,33 zł);
- rachunek FZ/ZBH053/2020/02/0003 z 29.11.2019 r. rozliczony w kwocie 3 297,07 zł został opłacony 23.04.2020 r., ale dotyczył zapłaty za usługi księgowe na rzecz ZBH Bukareszt w listopadzie 2019 r.;
- rachunek FZ/ZBH052/2020/02/0003 z 24.12.2019 r. rozliczony w kwocie 2 342,06 zł został opłacony 5.03.2020 r., ale dotyczył zapłaty za usługi księgowe i doradztwo podatkowe na rzecz ZBH Ulan Bator w grudniu 2019 r.;
- rachunek FZ/ZBH077/2020/09/2020 z 2.08.2020 r. rozliczony w kwocie 3 814,43 zł został opłacony 7.08.2020 r., ale dotyczył rocznej opłaty za abonament i usługi internetowe na rzecz ZBH Ho Chi Minh City w okresie 1.07.2020 r. – 30.06.2021 r., tj. za sześć miesięcy 2020 r. (kwota 1 907,21 zł) i sześć miesięcy 2021 r. (kwota 1 907,22 zł);
- rachunek FZ/ZBH007/2020/02/0003 z 27.12.2019 r. rozliczony w kwocie 1 641,91 zł został opłacony 7.01.2020 r., ale dotyczył sprzątnięcia biura ZBH Frankfurt w grudniu 2019 r.;
- rachunek FZ/ZBH017/2020/12/0020 z 14.12.2019 r. rozliczony w kwocie 1 549,47 zł dotyczył zakupu materiałów biurowych ZBH Waszyngton i został opłacony 16.12.2019 r.;
- rachunek FZ/ZBH003/2020/10/0008 z 14.09.2020 r. rozliczony w kwocie 1 510,74 zł został opłacony 24.11.2020 r., ale dotyczył opłaty członkowskiej ZBH Singapur w organizacji CEEC Singapore¹²⁰ na rok 2021;
- rachunek FZ/ZBH036/2020/12/0020 z 7.12.2020 r. rozliczony w kwocie 463,42 zł został opłacony 8.12.2020 r., ale dotyczył wydatku ZBH Mińsk za roczny pobyt tymczasowy i wielokrotną wizę na rok 2021.

Zidentyfikowane przez Zespół kontrolerów wydatki, które zostały zrealizowane poza okresem kwalifikowalności stanowią łącznie kwotę 171 714,81 zł:

- rachunek FZ/ZBH006/2020/01/038 z 22.04.2019 r. rozliczony w kwocie 21 459,98 zł został opłacony 22.04.2019 r. i dotyczył podatku od działalności ZBH Szanghaj za pierwszy kwartał 2019 r.;
- rachunek FZ/ZBH003/2019/12/0001 z 9.12.2019 r. rozliczony w kwocie 145 714,58 zł został opłacony 18.12.2019 r. chociaż dotyczył opłaty za wynajem biura ZBH Singapur za I kwartał 2020 r.; Kontrolowany potwierdził, że dokument został błędnie zaksięgowany jako koszt kwalifikowany do rozliczenia w ramach dotacji celowej 2020 r.¹²¹.
- dokument PK/2020/10/0098 z 1.10.2020 r. rozliczony w kwocie 3 479,75 zł został opłacony 23.12.2019 r. i dotyczył ubezpieczenia kierownika ZBH Ulan Bator w 2019 r.;
- dwa rachunki dotyczące usług telekomunikacyjnych i księgowych o łącznej wartości 1 060,50 zł¹²², w odniesieniu do których Prezes Zarządu potwierdził¹²³, że zostały błędnie przypisane do kosztów kwalifikowanych do rozliczenia w ramach umowy o dotację celową.

Zidentyfikowane przez Zespół kontrolerów wydatki zrealizowane z istotnym naruszeniem zasad kontroli finansowej i gospodarowania środkami dotacji stanowią łącznie kwotę 285 708,44 zł.

W przypadku polisy ubezpieczeniowej Ergo Hestia S.A., do kontroli nie udostępniono dowodu źródłowego potwierdzającego wydatek, a jedynie dokument PK/2020/12/0007 z 8.12.2020 r. rozliczony w kwocie

¹¹⁹ Pismo Prezesa Zarządu znak PAIH.Z.073.42.2022 z 27.01.2022 r.

¹²⁰ Central and Eastern European Chamber of Commerce, organizacja której celem jest promocja handlu i inwestycji pomiędzy krajami Europy Centralnej i Wschodniej a krajami Azji południowo-wschodniej.

¹²¹ Pismo Prezesa Zarządu znak PAIH.Z.073.42.2022 z 27.01.2022 r.

¹²² FZ/ZBH010/2021/01/0002, FZ/ZBH016/2021/01/0003.

¹²³ Pismo Prezesa Zarządu znak PAIH.Z.073.1.2022 z 3.01.2022 r.

90 305,70 zł¹²⁴. Natomiast w odniesieniu do polisy ubezpieczenia ZBH Los Angeles, rozliczonej w kwocie 6 032,52 zł na podstawie PK/2020/12/0166, dowód źródłowy stanowiący podstawę wydatku był nieopisany i niesprawdzony w ramach kontroli finansowej – zgodnie z wymaganiami § 4 ust. 4 umowy dotacyjnej. W przypadku obydwu zamówień Zespołowi kontrolerów nie udostępniono dokumentacji potwierdzającej w jakim trybie został wyłoniony wykonawca zamówienia.

Podobnie w przypadku ujętego na koncie 402-023 *Usługi doradcze/eksperckie* wydatku o wartości 3 667,58 zł poniesionego na rzecz ZBH Mexico City¹²⁵, Agencja w ogóle nie udostępniła Zespołowi kontrolerów dokumentacji związanej z jego poniesieniem.

Natomiast w odniesieniu do trzech wydatków na świadczenie usług prawnych i opracowanie materiałów multimedialnych¹²⁶ w łącznej wysokości 72 627,60 zł oraz czterech umów zlecenia/o dzieło¹²⁷ w łącznej wysokości 113 075,04 zł, Zespołowi kontrolerów nie udostępniono materiałów lub informacji na temat wyboru wykonawców usług¹²⁸.

Mając na względzie, że wykorzystanie dotacji następuje przez zapłatę za zrealizowane zadania, na które dotacja była udzielona¹²⁹, upływ terminu do jej wykorzystania oznacza konieczność zwrotu części dotacji niewykorzystanej w terminie ponieważ wykorzystanie środków dotacji po upływie wyznaczonego terminu stanowi przekroczenie zakresu upoważnienia do dokonywania wydatku. (...) *Dotacja celowa jest przeznaczona na zrealizowanie wydatku na określony cel i w wyznaczonym terminie. Jej wykorzystanie jest wydatkiem dokonany z środków publicznych, a zatem granicę upoważnienia do jego dokonania stanowi określony termin i cel wykorzystania dotacji celowej. Po upływie wyznaczonego terminu nie ma podstaw do dokonania z dotacji określonego wydatku. (...) W tej sytuacji ustawodawca formułuje obowiązek dokonania ich zwrotu do budżetu państwa*¹³⁰.

Podobnie wykorzystanie dotacji niezgodnie z warunkami określonymi w umowie¹³¹ powoduje konieczność zwrotu dotacji. Tak więc w sytuacji gdy część przedłożonej do kontroli dokumentacji dotyczącej rozliczenia dotacji nie spełnia wymogów umowy dotacyjnej, a także zawiera braki formalne, gdzie na podstawie całokształtu kontrolowanej dokumentacji nie jest możliwa weryfikacja wydatku pod kątem jego gospodarności, faktycznej realizacji oraz prawidłowości rzeczowej i księgowej – materializują się przesłanki do zwrotu dotacji określone w art. 169 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych.

[Akta kontroli: Tom II str. 3-680, Tom III str. 2-285, Tom V str. 26-317]

Stosowanie zasad kwalifikacji wydatków na wynagrodzenia i ogólnych.

Wydatki na wynagrodzenia.

43. W ocenie Zespołu kontrolerów składniki wynagrodzeń oraz świadczenia wypłacane pracownikom podlegające rozliczeniu w ramach środków dotacji nie zostały precyzyjnie określone w *Zasadach kwalifikacji wydatków i ich finansowania*. Ocena, czy przedstawione do rozliczenia wydatki w tym zakresie kwalifikowały się do sfinansowania środkami dotacji wymagała uzgodnienia z Departamentem Rozwoju Inwestycji¹³², który w imieniu ministra nadzorował wykorzystanie dotacji. Na podstawie przeprowadzonej analizy stwierdzono, że do sfinansowania środkami dotacji nienależnie zostały zakwalifikowane wydatki poniesione na wypłatę ekwiwalentów pieniężnych za urlop wypoczynkowy w łącznej kwocie 263 389,95 zł. Środki wraz z odsetkami zostały zwrócone na odpowiedni rachunek bankowy Ministerstwa 2 marca 2022 r.

Zgodnie z punktem V.1-2 *Zasad*, wydatek kwalifikowany dotacji stanowią następujące składniki wynagrodzeń oraz świadczenia wypłacane pracownikom:

¹²⁴ Łączna kwota według PK/2020/12/0007 – 90 336,30 zł.

¹²⁵ FZ/ZBH012/2021/01/0001.

¹²⁶ FZ/ZBH017/2020/06/0027, FZ/000/2020/06/0085, FZ/000/2020/08/0059.

¹²⁷ Umowy nr: Lp. 2, 5, 7, 9.

¹²⁸ Patrz: punkt 28. i 33. Projektu wystąpienia pokontrolnego.

¹²⁹ Art. 168 ust. 4 ustawy o finansach publicznych.

¹³⁰ Ofiarski Zbigniew (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, wyd. II. (art. 168).

¹³¹ Wykorzystanie dotacji niezgodnie z przeznaczeniem oznacza nie tylko wykorzystanie jej na inny niż określony w umowie cel, ale także wykorzystanie środków niezgodnie z warunkami określonymi w umowie. Zgodnie z art. 150 pkt 1 i 3 ustawy o finansach publicznych umowa dotacji celowej określa m.in. szczegółowy opis zadania, w tym cel, na jaki dotacja została przyznana, i termin jego wykonania oraz termin wykorzystania dotacji, nie dłuższy niż do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego. Przez wykorzystanie dotacji zgodnie z przeznaczeniem należy rozumieć wykorzystanie dotacji na realizację określonego w umowie celu i zgodnie z warunkami określonymi w umowie.

Patrz wyrok WSA w Warszawie z 31.08.2017 r., sygn. akt V SA/Wa 2806/16.

¹³² Dalej: DRI.

- a) wynagrodzenie zasadnicze oraz dodatkowe wynagrodzenie (wraz z narzutami) wynikające z regulaminu wynagradzania, w tym premie/nagrody nie wyższe niż 10% kwoty ogólnej wynagrodzeń zasadniczych wraz z narzutami,
- b) dodatkowe obciążenia pracodawcy wynikające z przepisów, w tym odpis ZFŚS i koszty PPK w części wynikającej z etatyzacji osób przypisanych do dotacji celowej.

Na podstawie *Zestawienia kosztów rodzajowych* przypisanych do rozliczenia w ramach dotacji ustalono, że środkami dotacji sfinansowano m. in.:

- a) ekwiwalenty pieniężne za urlop wypoczynkowy w łącznej kwocie 263 389,95 zł, w tym w Centrali 132 461,01 zł i w ZBH 130 928,94 zł (księgowane na koncie 404-009 *Ekwiwalent za urlop*),
- b) wynagrodzenie i dodatek za pracę w godzinach nadliczbowych, w porze nocnej, niedziele i święta w łącznej kwocie 31 257,77 zł, w tym w Centrali 26 198,40 zł i w ZBH 5 059,37 zł (księgowane na koncie 404-010 *Nadgodziny*),
- c) dodatkowe wynagrodzenie i dodatek funkcyjny w łącznej kwocie 201 782,63, w tym w ZBH 119 212,55 zł (księgowane na koncie 404-006 *Dodatek funkcyjny*),
- d) ryczałt za internet/prąd w łącznej kwocie 5 610,90 zł (księgowany na koncie 404-015 *Ryczałt za internet/prąd (praca zdalna)*),
- e) czynsze mieszkaniowe pracowników ZBH w łącznej kwocie 637 728,29 zł (księgowane na koncie 404-013 *Czynsz mieszkanie*).

Łącznie ww. wydatki stanowiły kwotę 1 139 769,54 zł.

Odpowiadając na pytanie Zespołu kontrolerów o zasadność ujęcia tego typu wydatków w rozliczeniu dotacji Prezes Agencji wyjaśnił¹³³, że (...) wydatki zostały poniesione zgodnie ze wskazanym powyżej punktem V. *Zasad kwalifikacji wydatków i ich finansowania. W odniesieniu do wynagrodzeń mówi on, że wydatek kwalifikowany dotacji stanowią wynagrodzenie zasadnicze oraz dodatkowe wynagrodzenie (wraz z narzutami) wynikające z regulaminu wynagradzania, w tym m. in. premie/nagrody nie wyższe niż 10% kwoty ogólnej wynagrodzeń zasadniczych wraz z narzutami. I tak w odniesieniu do kwestionowanych ekwiwalentów za urlop, wynagrodzenia i dodatków za pracę w godzinach nadliczbowych, w porze nocnej, niedziele i święta to wyjaśniamy, że wydatki te zostały zakwalifikowane zgodnie z par. 4. Regulaminu wynagradzania w PAIH (...): „1. Pracownikowi przysługują odpowiedniego rodzaju świadczenia wynikające i nabywane przez Pracownika na zasadach i w trybie określonym w obowiązujących przepisach prawa pracy, umowie o pracę lub przepisach wewnętrznych Pracodawcy, w szczególności:*

- a. Wynagrodzenie i dodatek za pracę w godzinach nadliczbowych,
- b. Wynagrodzenie i dodatek za pracę w porze nocnej, niedziele i święta,
- c. Odprawy pieniężne: emerytalne, rentowe, pośmiertne,
- d. Odprawa pieniężna przysługująca Pracownikowi z tytułu rozwiązania stosunku pracy z przyczyn niedotyczących Pracowników,
- e. Wynagrodzenie za czas urlopu wypoczynkowego,
- f. Ekwiwalent pieniężny za niewykorzystany urlop,
- g. Świadczenia za czas niezdolności Pracownika do pracy,
- h. Należności przysługujące Pracownikom z tytułu podróży służbowej,
- i. Dodatek wyrównawczy,
- j. Inne świadczenia nie wymienione wyżej, a wynikające z bezwzględnie obowiązujących przepisów.”

W przypadku dodatkowego wynagrodzenia i dodatku funkcyjnego (...) uzasadnienie uwzględnienia tych kosztów w rozliczeniu dotacji celowej wynika z par. 5 Regulaminu wynagradzania PAIH ust. 1, który brzmi: „W uzasadnionych okolicznościach, Pracodawca może przyznać pracownikowi Dodatek Specjalny z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych lub realizacji dodatkowych zadań w ramach powierzonych obowiązków lub pełnieniem przez niego dodatkowej funkcji, która istotnie wykracza poza zadania realizowane przez Pracownika na jego obecnym stanowisku.”

Jeśli chodzi (...) o ryczałt za internet/prąd to potraktowanie tych kosztów, jako koszty dotacyjne wynika z par. 2 pkt 3-5 wprowadzonych w związku z pandemią SARS CoV-2 Zasad regulujących pracę zdalną w PAIH (...) stanowiących uzupełnienie Regulaminu wynagradzania w PAIH.

W żadnym z rozliczanych miesięcy dodatkowe wynagrodzenie (wraz z narzutami) wynikające z regulaminu wynagradzania, w tym m. in. premie/nagrody nie przekroczyło poziomu 10%.

¹³³ Pismo Prezesa Zarządu znak PAIH.Z.073.224.2021 z 9.12.2021 r.

Natomiast, jak poinformował Kontrolowany¹³⁴, czynsze mieszkaniowe pracowników ZBH zostały zakwalifikowane zgodnie z *Zasadami określania wysokości wynagradzania Pracowników oddelegowanych do wykonywania obowiązków w kraju siedziby Zagranicznego Biura Handlowego*, stanowiącymi załącznik nr 3 do Regulaminu wynagradzania PAIH¹³⁵.

W sprawie składników wynagrodzeń kwalifikujących się do sfinansowania środkami dotacji, DRI nadzorujący wykorzystanie dotacji w imieniu ministra stwierdził, że wydatki związane z wypłatą przez PAIH ekwiwalentów pieniężnych za urlop w łącznej wysokości 263 389,95 zł nie stanowią wydatków kwalifikowanych zgodnie z umową dotacji celowej i nie mają związku z realizacją przez Agencję zadań promocyjnych określonych w art. 2 ustawy o PAIH, na realizację których zostały przyznane środki dotacji celowej. W ocenie DRI pozostałe składniki wynagrodzeń oraz świadczenia wypłacane pracownikom, w świetle *Zasad*, powinny zostać uznane za kwalifikowane w ramach umowy dotacji celowej¹³⁶. DRI wystąpił do PAIH o zwrot środków wydatkowanych w 2020 r. na ekwiwalenty za urlopy na rachunek dochodów MRiT.

44. Zespół kontrolerów pozytywnie ocenia funkcjonowanie ustalonych w Agencji mechanizmów pozwalających na przypisanie wynagrodzeń kwalifikujących się do sfinansowania środkami dotacji według szacunkowego procentowego zaangażowania czasu pracy w realizację zadań określonych w art. 2 ustawy o PAIH, w tym także w odniesieniu do pracowników działów obsługi (back office).

W punkcie V.3 w związku z punktem IV. *Zasad* wprowadzonych aneksem nr 2 do umowy dotacyjnej postanowiono, że przypisanie wynagrodzenia pracowników do zadań finansowanych środkami dotacji następować będzie miesięcznie na podstawie oszacowanego procentowego zaangażowania czasu pracy w realizację tych zadań, w tym także w odniesieniu do pracowników działów obsługi¹³⁷.

W Agencji funkcjonuje proces etatyzacji polegający na przyporządkowaniu kosztów pracowników do odpowiednich źródeł finansowania. Proces został opisany w *Instrukcji przygotowania formatek i wypełniania etatyzacji*. W cyklu miesięcznym pracownik zespołu kontrolingu DF pobiera aktualną listę pracowników z DZL, przygotowuje arkusz kalkulacyjny i udostępnia go wszystkim dyrektorom Agencji, którzy dla swoich pracowników wskazują procentowy podział ich czasu pracy na zadania (źródła finansowania). Na podstawie danych zawartych w wypełnionych arkuszach, pracownik kontrolingu przygotowuje informację zbiorczą o etatyzacji, którą wykorzystuje DZL aktualizując dane o wynagrodzeniach w kartotekach pracowniczych. Podział listy płac według klucza etatyzacji następuje w systemie IT, w szczególności zadań i podzadań zdefiniowanych w umowie dotacyjnej¹³⁸.

Przeprowadzona przez Zespół kontrolerów wrywkowa weryfikacja wybranych do kontroli list płac¹³⁹ w zakresie zgodności kwot wydatków na wynagrodzenia wykazanych w rozliczeniu dotacji i wynikających z etatyzacji potwierdziła, że mechanizm etatyzacji był konsekwentnie stosowany. Zgodnie z etatyzacją wynagrodzenia pracowników back office (Biura Księgowości i Biura Kontrolingu) zostały rozliczone wskaźnikiem 0,6, co oznacza, że w 60% zostały sfinansowane środkami dotacji celowej.

[Akta kontroli: Tom I str. 611-703]

Wydatki niedające się bezpośrednio przyporządkować do źródła finansowania.

45. Przedkładając ministrowi rozliczenie dotacji Agencja nie wykazała wydatków ogólnych dotyczących więcej niż jednego rodzaju działalności, których przypisanie do sfinansowania środkami dotacji warunkowałby klucz podziałowy zdefiniowany w *Zasadach kwalifikacji wydatków i ich finansowania*. W związku z tym Zespół kontrolerów nie weryfikował czy kryterium przychodowe zostało należycie oszacowane oraz czy było konsekwentnie stosowane względem wydatków pośrednich, nie dających się jednoznacznie przyporządkować do realizowanych zadań.

Zgodnie z § 3 ust. 5 umowy o dotację celową oraz z punktem IV. *Zasad* stanowiących załącznik nr 3 do umowy dotacyjnej, podział wydatków ogólnych dotyczących więcej niż jednego rodzaju działalności następuje według kryterium przychodowego definiowanego jako udział przychodów dotyczących danego

¹³⁴ Pismo Prezesa Zarządu znak PAIH.Z.073.58.2022 z 7.02.2022 r.

¹³⁵ Uchwała nr 2/V/2020 Zarządu PAIH z 20.08.2020 r. w sprawie uchylecia i przyjęcia nowego Regulaminu Wynagradzania PAIH.

¹³⁶ Pismo dyrektora DRI z 10.01.2022 r.

¹³⁷ W pierwotnie obowiązujących *Zasadach* stanowiących załącznik nr 3 do umowy dotacyjnej ustalono, że podstawę przypisania wynagrodzenia pracownikom działów obsługi będzie stanowił klucz przychodowy określony na podstawie udziału przychodów z dotacji celowej w całości przychodów Agencji.

¹³⁸ Pismo Prezesa Zarządu znak PAIH.Z.073.224.2021 z 9.12.2021 r.

¹³⁹ LPE/BC/2020/06/1, LPE/BK/2020/03/1, LPE/BK/2020/04/1, LPE/BK/2020/05/1, LPE/BRZ/2020/01/1, LPE/BRZ/2020/02/1, LPE/CENTRALA/2020/08/2, LPE/CENTRALA/2020/09/1, LPE/CENTRALA/2020/12/1.

źródła finansowania w całości przychodów Agencji. W zaktualizowanych *Zasadach* wprowadzonych aneksem nr 2 do umowy przyjęto, że do podziału wydatków ogólnych służy klucz alokacji skonstruowany na bazie klucza etatyżacji lub innych kluczy przyjętych do stosowania w Agencji w oparciu o wartości planowane lub rzeczywiste.

W trakcie kontroli ustalono, że w *Zestawieniu kosztów rodzajowych*:

- nie występują wydatki na energię i inne media (konto 400-001 *Energia elektryczna*, 400-002 *Energia cieplna*, 400-003 *Woda*, 402-011 *Usługi komunalne*, 402-021 *Usługi telefonii komórkowej/internet mobilny*) zakupione na potrzeby Centrali PAIH, a tylko te ponoszone przez ZBH, wpisujące się w działanie 2.2 *Zapewnienie działalności ZBH*;
- nie występują wydatki na paliwo (konto 400-006 *Paliwo*) zakupione na potrzeby Centrali PAIH, a tylko te ponoszone przez ZBH, wpisujące się w działanie 2.2 *Zapewnienie działalności ZBH* oraz działanie 2.5 *Organizacja i udział w działaniach promocyjnych i wydarzeniach w Polsce i za granicą, których celem jest promocja Polski, eksportu polskich przedsiębiorstw i ich BIZ*;
- nie występują wydatki na środki czystości (konto 401-007 *Środki czystości i higieny*) zakupione na potrzeby Centrali PAIH, a tylko te ponoszone przez ZBH, wpisujące się w działanie 2.2 *Zapewnienie działalności ZBH*;
- nie występują wydatki na zakup tonerów, materiałów eksploatacyjnych, wyposażenia (konto 401-008 *Materiały eksploatacyjne i części wymienne* i konto 401-009 *Wyposażenie*) zakupione na potrzeby Centrali PAIH, a tylko te ponoszone przez ZBH, wpisujące się w działanie 2.2 *Zapewnienie działalności ZBH*.

Agencja wyjaśniła¹⁴⁰, że powodem niewykazania w rozliczeniu dotacji celowej wydatków ogólnych dotyczących Centrali PAIH, a tylko tych dotyczących ZBH, było podpisanie aneksu nr 2 do umowy dotacyjnej, na mocy którego zmniejszono limit wydatków z 70 000 000,00 zł do 58 636 500,00 zł.

Współczynnik podziału kosztów ogólnych przypadających do rozliczenia w ramach dotacji celowej w 2020 r. został określony na poziomie 56,32%, w największym stopniu dotyczył działania 20.2.2 *Zapewnienie sprawnej działalności zagranicznych biur handlowych Agencji* – 45,34%, a w najmniejszym działania 20.1.4 *Baza ofert inwestycyjnych* – 0,04%¹⁴¹. Kontrolowany poinformował, że do sfinansowania środkami z dotacji celowej przeznaczona mogła zostać kwota w łącznej wysokości 962 123,75 zł¹⁴². Jednak z uwagi na ograniczony do poziomu 58 565 602,71 zł limit dotacji, ww. wydatki nie zostały wykazane w rozliczeniu dotacji¹⁴³.

[Akta kontroli: Tom I str. 195-219, Tom V str. 23-317]

Rachunek bankowy do wykonywania operacji związanych z realizacją dotowanych zadań.

46. Zdaniem Zespołu kontrolerów, z uwagi na małą przydatność konta bankowego założonego w Banku Gospodarstwa Krajowego¹⁴⁴ do realizacji transakcji finansowych właściwych dla Agencji, nie było zasadne wskazanie tego konta w umowie dotacyjnej. Praktyka dokonywania płatności z różnych kont Agencji oraz stosowany mechanizm refundacji wydatków ze środków zgromadzonych na innych rachunkach bankowych, w sytuacji gdy Agencja miała do dyspozycji środki dotacji na koncie wskazanym w umowie dotacyjnej narusza postanowienia § 3 ust. 3 umowy oraz istotnie utrudnia kontrolę przeprowadzanych operacji finansowych w zakresie przekazanej dotacji.

Dotacja celowa została przekazana na wskazany w umowie rachunek bankowy prowadzony w BGK. Przelew środków nastąpił w wysokościach, w terminach i w kwotach zgodnych z umową, w trzech transzach:

- I transza płatna do 14 dni po zawarciu umowy – pierwsza rata z 6.07.2020 r. – 27 433 000,00 zł, druga rata z 7.07.2020 r. – 7 567 000,00 zł,
- II transza płatna do 14 dni po akceptacji sprawozdania kwartalnego za I kwartał – przelew z 13.11.2020 r. – 17 500 000,00 zł,
- III transza płatna do 14 dni po akceptacji sprawozdania kwartalnego za II kwartał – przelew z 30.11.2020 r. – 6 136 500,00 zł,

co w sumie składa się na pełną kwotę przyznanej przez ministra dotacji celowej w wysokości 58 636 500,00 zł.

¹⁴⁰ Pismo Prezesa Zarządu znak PAIH.Z.073.58.2022 z 7.02.2022 r.

¹⁴¹ Pismo Prezesa Zarządu znak PAIH.Z.073.35.2022 z 25.01.2022 r.

¹⁴² Łączne wydatki ogólne Centrali PAIH stanowiły kwotę 1 708 153,89 zł.

¹⁴³ Pismo Prezesa Zarządu znak PAIH.Z.073.58.2022 z 7.02.2022 r.

¹⁴⁴ Dalej: BGK.

Na mocy § 3 ust. 3 umowy dotacyjnej Agencja zobowiązana została do prowadzenia wyodrębnionego rachunku bankowego przeznaczanego wyłącznie do wykonywania operacji związanych z realizacją zadań, na które dotacja została przyznana. Wskazany w umowie rachunek prowadzony w BGK, do dnia wpływu środków dotacji stanowił rachunek bieżący Agencji. Przed uruchomieniem pierwszej transzy środków dotacji (26 czerwca 2021 r.) saldo rachunku zostało wyzerowane. Do czasu wpływu na rachunek bankowy środków z dotacji celowej, źródłem finansowania poniesionych wydatków były środki własne. Potem konto służyło przede wszystkim do zasilania innych rachunków, z których Agencja dokonywała bezpośrednich płatności związanych z działalnością ZBH i dotyczących wynagrodzeń. Zespół kontrolerów ustalił, że jedynie 150 płatności w łącznej kwocie 2 857 027,43 zł było dokonywanych na rzecz podmiotów zewnętrznych bezpośrednio z tego konta. Dotyczyły one w szczególności: czynszów, opłat za media, usług księgowych, delegacji pracowników ZBH, kosztów wydarzeń organizowanych przez ZBH. Pozostałe przelewy z konta dotyczyły refundacji wydatków poniesionych przed otrzymaniem dotacji celowej oraz opłaconych z innych kont bankowych PAIH. Przepływy na koncie dotacyjnym nie odzwierciedlają poszczególnych wydatków, gdyż zasilenie kont, z których Agencja dokonywała płatności, następowało przede wszystkim w kwotach zbiorczych obejmujących wiele jednostkowych wydatków.

Główny księgowy Agencji wyjaśnił¹⁴⁵, że przyczyną dokonywania niewielkiej liczby jednostkowych płatności z konta dotacyjnego był fakt, że nie obsługuje wszystkich walut w jakich rozliczają się ZBH oraz, że koszty dokonywanych przelewów są wysokie, a Agencja w celu realizowania płatności w ramach dotacji celowej zmuszona była do korzystania z innych kont. Główny rachunek do realizowania płatności na rzecz ZBH stanowił rachunek w Banku Handlowym w Warszawie S.A.¹⁴⁶, który obsługuje wszystkie waluty wymagane do rozliczeń ZBH, tj.: AED, AUD, BHD, DKK, CAT, CNY, CHF, CZK, GBP, HUF, HKD, ILS, JOD, JPY, KES, KWD, KZT, MAD, MUR, MXN, NOK, NZD, OMR, PEN, RON, RUB, QAR, SAR, SEK, SGD, THB, TND, TRY, ZAR. Z dwóch innych rachunków w City Bank następowała wypłata wynagrodzeń pracowników ZBH. Natomiast wynagrodzenia pracowników Centrali finansowane ze środków dotacji celowej wypłacane były z rachunku prowadzonego w PKO Bank Polski. Pozostałe środki w ramach refundacji poniesionych wcześniej wydatków zostały przelane z konta dotacyjnego na inne konto prowadzone w BGK.

Płatności z kont ZBH realizowane były po zasileniu tych kont środkami z Centrali PAIH, przy czym zasilenie odbywało się na podstawie wniosków o sfinansowanie z wyłączeniem wynagrodzeń, w przypadku których zasilenia realizowane były przez DZL w oparciu o dane dotyczące liczby zatrudnionych osób i listy płac sporządzane przez lokalne biura księgowe. W przypadku gdy ZBH nie posiada swojego rachunku bankowego, wszystkie płatności były realizowane przez Centralę PAIH, bądź za pomocą służbowych kart płatniczych pracowników ZBH¹⁴⁷.

Zapytany, z jakich powodów w umowie dotacji celowej wskazany został rachunek prowadzony w BGK, Prezes Zarządu poinformował¹⁴⁸, że była to decyzja Zarządu wynikająca z faktu korzystania z innych usług BGK, w tym z gwarancji przy obsłudze projektu Polskie Mosty Technologiczne, jak również wzięto pod uwagę, że jest to bank państwowy. Większość płatności z uwagi na możliwości i ceny było jednak realizowanych z kont Citi Bank.

47. Rachunek w okresie od dnia otrzymania pierwszej zaliczki na rok 2020 do 31 grudnia 2020 r. nie był oprocentowany. W związku z powyższym w okresie tym nie zostały naliczone żadne odsetki od środków na nim zgromadzonych.

[Akta kontroli: Tom V str. 318-399]

Ewidencja księgowa środków z dotacji celowej.

48. Urządzona w systemie finansowo-księgowym Agencji ewidencja wydatków ze środków dotacyjnych nie spełnia wymagań ustawy o rachunkowości, nie jest możliwe wygenerowanie w systemie zestawień obrotów i sald potwierdzających, że w Agencji została urządzona wydzielona ewidencja wydatków ze środków dotacji. Na kontach księgowych obok wydatków ze środków dotacji ujmowane były także wydatki ze środków własnych. Zestawienia dla potrzeb rozliczenia dotacji tworzone były poprzez eksport danych

¹⁴⁵ Informacja dot. zasadności realizacji przelewów dot. wydatków finansowanych z dotacji celowej w roku 2020 z 21.10.2021 r. oraz Informacja nt. rachunków bankowych wykorzystywanych do płatności finansowanych dotacją celową w roku 2020 z 28.10.2021 r.

¹⁴⁶ Dalej: Citi Bank.

¹⁴⁷ Wyjaśnienia głównego księgowego z 21.10.2021 r. i 28.10.2021 r.

¹⁴⁸ Pismo Prezesa Zarządu znak PAIH.Z.073.1.2022 z 3.01.2022 r.

systemu finansowo-księgowego do arkusza kalkulacyjnego, z wykorzystaniem systemu znaczników, które jednak nie są wbudowane w strukturę konta księgowego.

Zgodnie z art. 152 ust. 1 w związku z art. 150 ustawy o finansach publicznych jednostki, którym została udzielona dotacja celowa są obowiązane do prowadzenia wyodrębnionej ewidencji księgowej środków otrzymanych z dotacji oraz wydatków dokonywanych z tych środków. Obowiązek prowadzenia wyodrębnionej ewidencji księgowej wynika również z § 3 ust. 4 umowy dotacji celowej.

Wprawdzie ustawa o finansach publicznych nie określa zasad prowadzenia wyodrębnionej ewidencji, niemniej jednak z komentarza do art. 152 ust. 1 ustawy¹⁴⁹ wynika, że ewidencję tę należy wytworzyć i prowadzić wyłącznie i specjalnie do celu dokumentowania obrotu, w tym zwłaszcza wykorzystania, środków pochodzących z dotacji. Urządzając ewidencję należy uwzględnić cel regulacji, którym jest kontrola prawidłowości pobrania oraz prawidłowości wykorzystania środków pochodzących z dotacji. Wyodrębniona ewidencja powinna – z jednej strony – obejmować wielkość środków otrzymanych z tytułu dotacji, z drugiej zaś – sposób ich wykorzystania, tzn. cel oraz wielkość wydatku na określony cel, w tym daty tych zdarzeń, oznaczenie podmiotów, na rzecz których dokonano wydatku oraz oznaczenie nabytego dobra.

W Agencji wyodrębnienie w systemie finansowo-księgowym na kontach zespołu „4” zapisów księgowych kosztów finansowanych ze środków dotacji celowej nastąpiło poprzez oznaczenie odpowiednią cechą wyróżniającą ze względu na źródło finansowania (CEL20 lub CEL) w podziale na poszczególne zadania i działania. W przypadku dotacji celowej 2020 r. były to trzy zadania główne zdefiniowane w systemie finansowo-księgowym, jako: CEL20.1. (Inwestycje bezpośrednie), CEL20.2 lub CEL2 (Promocja eksportu), CEL20.3 (Partnerstwo i komunikacja zewnętrzna) oraz 18 działań. Dodatkowo zapisy dotyczące kosztów były uzupełniane o informacje dotyczące miejsca powstawania kosztu (lokalizacji) – oznaczone w systemie jako ZK_ZBH. W przypadku zadań 1. i 3. była to przeważnie Polska (00), a w zakresie zadania 2. konkretny ZBH.

Zespół kontrolerów ustalił, że wydatki ze środków dotacji celowej księgowane były na kontach kosztów rodzajowych, na których ujęte zostały także wydatki poniesione ze środków własnych Agencji. Pomimo oznaczenia w systemie finansowo-księgowym kosztów dotyczących środków dotacyjnych cechą wskazującą na źródło finansowania i zadanie dotacyjne, w systemie nie jest możliwe wygenerowanie zestawień potwierdzających urządzenie w księgach rachunkowych Agencji wydzielonej ewidencji wydatków ze środków dotacji. Zestawienia dla potrzeb rozliczenia dotacji tworzone są poprzez eksport danych systemu finansowo-księgowego do arkusza kalkulacyjnego.

Prezes PAIH poinformował¹⁵⁰, że (...) *W systemie finansowo księgowym Agencji jest stworzona wyodrębniona ewidencja księgowa środków dotacyjnych – jest to zapewnione przez wprowadzenie znacznika źródła finansowania odpowiadającego dotacji celowej oraz kolejnych podziałów tej dotacji, a więc zadań dotacyjnych i podzadań w ramach tych zadań. Dane dotyczące dotacji celowej są wydzielone w systemie finansowo-księgowym, jednak dotychczas bazowaliśmy na danych systemowych wspomaganymi zestawieniami excel służącymi rozliczeniu wydatków dotacyjnych. (...) Wygenerowanie bardziej złożonych zestawień bezpośrednio z systemu wymaga jednak dodatkowego sparametryzowania i stworzenia dedykowanych raportów w systemie. Kierując się Państwa sugestiami zwróciliśmy się do dostawcy systemu o przygotowanie takich raportów.*

49. Agencja prawidłowo księgowała przychody ze środków dotacji celowej. Ewidencjonowanie przychodów z tytułu wpływu dotacji w rozliczeniach międzyokresowych przychodów, a następnie w pozostałych przychodach operacyjnych było zgodne z art. 41 ust. 1 pkt 2 oraz art. 3 ust. 1 pkt 32 lit. h ustawy o rachunkowości¹⁵¹.

W trakcie kontroli ustalono, że w Planie kont PAIH¹⁵² obowiązującym w 2020 r. wyodrębnione zostało konto syntetyczne 703 – *Przychody z działalności podstawowej – dotacje* (703-01 dla dotacji celowej) i konto 840 –

¹⁴⁹ Komentarze: Art. 152 FinPubU red. Mikos-Sitek 2021, wyd. 11/T. Nowak, Ofiarski Zbigniew (red.), Ustawa o finansach publicznych. Komentarz, wyd. II.

¹⁵⁰ Pismo Prezesa Zarządu znak PAIH.Z.073.32.2022 z 24.01.2022 r.

¹⁵¹ Zgodnie z art. 41 ust. 1 pkt 1 ustawy, rozliczenia międzyokresowe przychodów, dokonywane z zachowaniem zasady ostrożności, obejmują w szczególności równowartość otrzymanych lub należnych od kontrahentów środków z tytułu świadczeń, których wykonanie nastąpi w następnych okresach sprawozdawczych. Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 32 lit h ustawy, przez pozostałe przychody operacyjne rozumie się przychody związane pośrednio z działalnością operacyjną jednostki, w tym przychody związane z przekazaniem lub otrzymaniem nieodpłatnie aktywów.

¹⁵² W okresie objętym kontrolą w Agencji obowiązywały zasady (polityka) rachunkowości oraz plan kont, przyjęte uchwałą nr 5/V/2020/0 Zarządu PAIH z 5.03.2020 r. w sprawie aktualizacji zasad (polityki) rachunkowości w PAIH S.A.

Rozliczenia międzyokresowe przychodów – dotacje (840-01 dla dotacji celowej). Wpływ środków z poszczególnych transz dotacji na rachunek Agencji został zaksięgowany po stronie WN na koncie środków pieniężnych rachunku bankowego, wskazanego do obsługi środków z dotacji celowej w 2020 r. – 130-01 BGK (...), a po stronie MA na koncie przychodów przyszłych okresów wydzielonym dla dotacji celowej – 840-01. W momencie akceptacji przez ministra sprawozdania z realizacji dotacji, środki z dotacji przeksięgowywano na konto WN przychodów przyszłych okresów 840-01 i konto przychodowe 703-01 po stronie MA, do wysokości kwoty wydatków zaakceptowanych przez ministra¹⁵³.

Jeden zapis zamiast znaleźć się na koncie przychodów przyszłych okresów 840-01 po stronie WN, zaksięgowany został na koncie rozrachunkowym z Ministerstwem 201-03501 po stronie WN. Prezes Agencji wskazał¹⁵⁴, że dla czystości operacji zapis ten powinien pojawić się też na koncie 840-01 po stronie WN.

50. Zgodnie z art. 12 ust. 4-5 ustawy o rachunkowości ostateczne zamknięcie ksiąg rachunkowych jednostki kontynuującej działalność, polegające na nieodwracalnym wyłączeniu możliwości dokonywania zapisów księgowych w zbiorach tworzących zamknięte księgi rachunkowe, powinno nastąpić najpóźniej w ciągu 15 dni od dnia zatwierdzenia sprawozdania finansowego za rok obrotowy. Mając na względzie, że sprawozdanie finansowe PAIH za 2020 r. zostało zatwierdzone 30 września 2021 r.¹⁵⁵ ostateczne wyłączenie możliwości dokonywania zapisów w księgach rachunkowych 2020 r. winno nastąpić w nieprzekraczalnym terminie 15 października 2021 r. Tymczasem jeszcze przy piśmie znak PAIH-DF-01/12/2021 z 3 grudnia 2021 r. Agencja przesłała do ministra korektę *Sprawozdania za 2020 rok z realizacji umowy o dotację celową* w zakresie wydatków kwalifikujących się do sfinansowania środkami dotacji, eliminując wydatki niekwalifikowane i wprowadzając w to miejsce inne wydatki sfinansowane ze środków własnych, ujęte na tych samych kontach księgowych. W ocenie Zespołu kontrolerów nie zasługuje na uwzględnienie wyjaśnienie Prezesa Agencji¹⁵⁶, który stwierdził, że (...) *Zauważone błędy w określeniu kwalifikowalności kosztów zostały wprowadzone jako poprawki/korekty w sprawozdaniu dotacyjnym, natomiast nie zostały wprowadzone żadne zmiany w zapisach księgowych roku 2020.*

Korygowanie zestawienia wydatków w *Sprawozdaniu* po upływie okresu, w którym należało zamknąć księgi rachunkowe 2020 r., w warunkach wyłączenia możliwości wprowadzania zmian w zapisach księgowych tego okresu oznacza, że w zakresie dokonanej korekty wydatki ujęte w *Sprawozdaniu* nie są spójne z wydatkami zakwalifikowanymi do sfinansowania środkami dotacji, ujętymi w ewidencji księgowej.

51. Wprowadzając dowody księgowe do ksiąg rachunkowych, w Agencji nie dochowano należytej staranności w zakresie określania przedmiotu/zakresu dowodu potwierdzającego wydatek. W konsekwencji ewidencja nie dostarczała rzetelnych informacji na temat ujętych w niej zdarzeń gospodarczych i w ograniczonym zakresie mogła zostać wykorzystana do przeglądu i wstępnej oceny wydatków w zakresie zgodności z realizacją celów, na które środki powinny zostać wydatkowane. Wskazana okoliczność ma szczególnie istotne znaczenie ze względu na to, że zapisy w urzędzeniach księgowych stanowią podstawę zestawienia wydatków przedkładanych do rozliczenia ze środków dotacji celowej.

Przykładowo, w *Zestawieniu kosztów rodzajowych* przypisanych do rozliczenia w ramach dotacji, figurują operacje opisane jako „Amortyzacja ŚT” zaewidencjonowane na kontach:

- 400-104 *Maszyny, urządzenia i aparaty ogólnego zastosowania – umorzenie jednorazowe – 100%* (sześć pozycji o łącznej wartości 10 021,93 zł),
- 400-106 *Urządzenia techniczne – umorzenie jednorazowe – 100%* (dwie pozycje o łącznej wartości 6 445,41 zł),
- 400-107 *Środki transportu – umorzenie jednorazowe – 100%* (jedna pozycja o wartości 8 000,00 zł),

¹⁵³ Pismo Prezesa Zarządu znak PAIH.Z.073.32.2022 z 24.01.2022 r.

¹⁵⁴ Pismo Prezesa Zarządu znak PAIH.Z.073.32.2022 z 24.01.2022 r.

¹⁵⁵ Uchwała nr 12 Zwyczajnego Walnego Zgromadzenia Spółki pod firmą Polska Agencja Inwestycji i Handlu Spółka Akcyjna z siedzibą w Warszawie z dnia 30.09.2021 r. w sprawie rozpatrzenia i zatwierdzenia Sprawozdania finansowego Spółki za 2020 rok obrotowy.

Na mocy § 3a ust. 1 pkt 5 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie określenia innych terminów wypełniania obowiązków w zakresie ewidencji oraz w zakresie sporządzenia, zatwierdzenia, udostępnienia i przekazania do właściwego rejestru, jednostki lub organu sprawozdań lub informacji (Dz.U.2021.1832), termin zatwierdzenia rocznego sprawozdania finansowego, o którym mowa w art. 53 ust. 1 ustawy o rachunkowości został przedłużony o trzy miesiące. (W odniesieniu do sprawozdania sporządzonego na dzień 31 grudnia 2020 r. ostateczny termin jego zatwierdzenia to 30.09.2021 r.)

¹⁵⁶ Pismo Prezesa Zarządu znak PAIH.Z.073.32.2022 z 24.01.2022 r.

- 400-108 *Narzędzia, przyrządy, ruchomości i wyposażenie – umorzenie jednorazowe – 100%* (trzy pozycje o łącznej wartości 2 612,22 zł.

Agencja wyjaśniła¹⁵⁷, że na koncie 400-104 ujęte zostały drukarka laserowa, komputer przenośny oraz urządzenia wielofunkcyjne, na koncie 400-106 – projektor i telewizor, na koncie 400-107 – dron z oprzyrządowaniem, a na koncie 400-108 – sprzęt ADG. (...) *Z uwagi na fakt, że zakupy wskazanego (...) wyposażenia są wydatkami incydentalnymi, zostały one w odróżnieniu od materiałów i energii, których zakupy są powtarzalne księgowane na kontach Amortyzacji jednorazowej. Taki sposób księgowania jest związany powiązaniem zapisów księgowych z wewnętrzną kontrolą stanu posiadania wyposażenia w poszczególnych lokalizacjach.*

Odnosząc się do wyjaśnienia Kontrolowanego, Zespół kontrolerów zwraca uwagę, że nie kwestionuje sposobu ujęcia ww. zdarzeń na kontach księgowych, a jedynie technikę opisywania ewidencjonowanych zdarzeń, która nie dostarcza informacji czego konkretnie rejestrowane operacje dotyczyły.

Ponadto, nie w każdym przypadku w Agencji dochowano należytej staranności rejestrując operacje gospodarcze na kontach księgowych. Ustalono, że wydatki ujęte w czterech pozycjach o łącznej wartości 41 571,25 zł¹⁵⁸ zostały błędnie zaksięgowane na koncie 402-030 *Doradztwo podatkowe* zamiast na koncie 402-023 *Usługi doradcze/eksperckie*¹⁵⁹.

[Akta kontroli: Tom I str. 611-703, Tom V str. 26-68, 329-420]

Sprawozdanie z realizacji umowy o dotację celową i rozliczenie środków.

52. Wypełniając obowiązki określone w § 6 ust. 1 pkt 1-3 umowy dotacyjnej, Agencja przygotowała według wzoru stanowiącego załącznik nr 4 do umowy i złożyła do Ministerstwa sprawozdania za I, II i III kwartał 2020 r., przedstawiające realizację zadań pod względem merytorycznym i finansowym. Sprawozdania kwartalne zostały zaakceptowane przez ministra odpowiednio 5 listopada 2020 r. za pierwszy kwartał, 24 listopada 2020 r. za drugi kwartał i 1 kwietnia 2021 r. za trzeci kwartał.

Natomiast działając na podstawie § 6 ust. 1 pkt 4 umowy dotacyjnej Agencja przygotowała i przedłożyła do akceptacji ministrowi sprawozdanie roczne, jeden dzień po terminie¹⁶⁰.

Wprawdzie Agencja dopełniła obowiązków związanych ze sporządzeniem i złożeniem sprawozdania rocznego z realizacji umowy, ze względu na szereg uwag ze strony Ministerstwa, Kontrolowany został zobowiązany w trybie § 6 ust. 5 umowy do uzupełnienia i poprawienia złożonego sprawozdania zgodnie ze wskazówkami ministra¹⁶¹. *Sprawozdanie za 2020 r.* do czasu zakończenia kontroli nie zostało zaakceptowane.

53. Zgodnie z wykazem załączników wskazanych w części IV. umowy o dotację celową na 2020 r. PAIH zobowiązana była przekazywać do rozliczenia dotacji szczegółowy wykaz wydatków poniesionych w okresie sprawozdawczym w układzie rodzajowym, w podziale na zadania główne oraz w podziale na poszczególne ZBH.

O niedochowaniu należytej staranności w procesie okresowej (kwartalnej) sprawozdawczości z wykonania dotacji świadczy fakt, że przedstawione do rozliczenia dotacji dokumenty dotyczące wydatków zrealizowanych ze środków będących w dyspozycji ZBH niejednokrotnie wpływały do Centrali PAIH i ewidencjonowane były w urządzeniach księgowych z dużym opóźnieniem co skutkowało przypisaniem wydatków dokonanych w danym kwartale do innego kwartału. Powyższe znalazło swoje odzwierciedlenie w sprawozdaniach kwartalnych, w których niejednokrotnie ujęte były wydatki niedotyczące danego okresu rozliczeniowego.

Przykładowo:

- rachunek FZ/ZBH047/2021/02/0009 z 20.04.2020 r. zapłacony 30.04.2020 r. z rachunku bankowego ZBH Helsinki, wpłynął do Centrali PAIH dopiero 9.02.2021 r. i został ujęty w rozliczeniu pod datą 31.12.2020 r.;
- rachunek FZ/ZBH017/2021/02/0011 z 30.03.2020 r. zapłacony 1.04.2020 r. z rachunku bankowego ZBH Waszyngton (na dokumencie brak daty wpływu do Centrali PAIH), został ujęty w rozliczeniu dopiero pod datą 31.12.2020 r.;

¹⁵⁷ Pismo Prezesa Zarządu PAIH znak PAIH.Z.073.58.2022 z 7.02.2022 r.

¹⁵⁸ FZ/ZBH020/2020/03/0001, FZ/ZBH020/2020/04/0002, FZ/ZBH020/2020/07/0001, FZ/ZBH020/2020/05/0001.

¹⁵⁹ Wyjaśnienia Kontrolowanego z 21.12.2021 r.

¹⁶⁰ Termin ustalony w umowie do 25.02.2021 r.

¹⁶¹ Zostały złożone dwa poprawione sprawozdania roczne – wersja z maja 2021 r. oraz z grudnia 2021 r.

- rachunek FZ/ZBH016/2021/01/23 z 30.06.2020 r. zapłacony 3.07.2020 r. z rachunku bankowego ZBH Casablanca, wpłynął do Centrali PAIH dopiero 21.01.2021 r. i został ujęty w rozliczeniu pod datą 31.12.2020 r.;
- rachunek FZ/ZBH001/2021/02/0002 z 7.03.2020 r. zapłacony kartą służbową ZBH San Francisco 9.03.2020 r, wpłynął do Centrali PAIH dopiero 2.02.2021 r. i został ujęty w rozliczeniu pod datą 31.12.2020 r.;
- trzy umowy cywilnoprawne¹⁶² zaksięgowano w zbiorczych kwotach 10.12.2020 r., co skutkowało znacznym opóźnieniem ewidencji dwóch z tych umów (umowę Lp. 1 zaksięgowano z 7-miesięcznym opóźnieniem, a umowę Lp. 13 z 3-miesięcznym opóźnieniem).

54. Zastrzeżenia budzi też niejednolite podejście do prezentowania w kwartalnym wykazie wydatków kwalifikujących się do sfinansowania środkami dotacji pozycji czynszowych dotyczących ZBH. Wydatki te powinny być prezentowane w wysokości faktycznie zrealizowanych przepływów pieniężnych (metodą kasową). W rozliczeniu dotacji niektóre pozycje czynszowe zostały wykazane w wysokości faktycznie zrealizowanych przepływów pieniężnych (metodą kasową), niezależnie czy zrealizowane płatności dotyczyły jednego miesiąca, czy jednego kwartału¹⁶³. W innych przypadkach w rozliczeniu ujęte zostały koszty wykazane metodą memoriałową, na podstawie zapisów na kontach RMK, co oznacza że jednorazowo zrealizowana płatność za okres całego roku, czy kwartału wykazana została w rozbięciu na poszczególne miesiące¹⁶⁴. Prezes Zarządu poinformował, że (...) *Zastosowanie wobec wykazanych wyżej w rozliczeniu dotacji celowej dokumentów metody memoriałowej albo metody kasowej uzależnione było od terminu otrzymania dokumentu przez Departament Finansów PAIH. Przy zamkniętych okresach kwartalnych w księgach rachunkowych Agencji otrzymanie dokumentu w terminie kończącym okres obowiązywania płatności danej faktury bądź w okresie jeszcze późniejszym. Dotyczy to szczególnie faktur wystawionych za kwartalne okresy najmu. Otrzymanie takiej faktury w ostatnim miesiącu najmu, który został opłacony, przy zamkniętych księgach rachunkowych, zapisywane było w pełnej wysokości wartości faktury w miesiącu otrzymania. Jeśli okres, jakiego płatność dotyczyła był otwarty, rozliczenie takich dokumentów następowało poprzez rozliczenia międzyokresowe kosztów*¹⁶⁵.

55. Zespół kontrolerów negatywnie ocenia fakt, że Agencja nie dokonała w terminie zwrotu niewykorzystanej dotacji, co stanowi naruszenie postanowień umowy dotacyjnej. Działaniem tym Agencja nie doprowadziła do uszczuplenia środków publicznych.

Zgodnie z § 7 ust. 1 umowy dotacyjnej oraz art. 150 pkt 5 ustawy o finansach publicznych Agencja zobowiązana była dokonać zwrotu niewykorzystanej dotacji w terminie do 15 stycznia 2021 r.

Ze złożonego przez PAIH *Sprawozdania za 2020 r.* wynika, że Agencja nie wydatkowała środków dotacji w łącznej wysokości 70 897,29 zł, z tego w ramach: zadania głównego nr 1 – kwoty 4 540,27 zł, zadania głównego nr 2 – kwoty 65 279,76 zł, zadania głównego nr 3 – kwoty 1 077,26 zł¹⁶⁶.

PAIH zwróciła na rachunek bankowy Ministerstwa niewykorzystaną część dotacji celowej wraz z odsetkami w łącznej kwocie 73 601,00 zł (w tym odsetki 2 704,00 zł) – na wezwanie DRI¹⁶⁷ – dopiero 8 lipca 2021 r.

Udzielając odpowiedzi na pytanie Zespołu kontrolerów o przyczyny zwrotu środków sześć miesięcy po terminie określonym w umowie, Prezes Zarządu wyjaśnił¹⁶⁸, że (...) *przyczyną zwrotu środków dopiero 8 lipca 2021 r. był błąd ludzki. Kwotę do zwrotu powiększono o wartość odsetek od dnia 15 stycznia, która wyniosła 2 704 PLN. W wyniku zaokrągleń przesłano kwotę 73 601 PLN, brakujące 29 groszy przesłano w dniu 23 lipca 2021 r.*

Zaznaczyć należy, że sprawozdanie roczne z wykonania przez PAIH w 2020 r. umowy dotacji celowej nie zostało jeszcze zatwierdzone przez ministra, w związku z czym wysokość niewykorzystanych przez

¹⁶² Umowy Lp.: 1, 13, 15.

¹⁶³ Np.: FZ/ZBH018/2020/01/0004, FZ/ZBH07/2020/09/0001, PK/2020/12/0174, PK/2020/07/0020, FZ/ZBH048/2020/12/0002, FZ/ZBH048/2020/10/0003.

¹⁶⁴ Np.: FZ/ZBH018/2020/02/0001, FZ/ZBH018/2020/08/0003, FZ/ZBH071/2020/06/0005, FZ/ZBH071/2020/12/0001, FZ/ZBH021/2020/02/0001, FZ/ZBH048/2020/01/0003, FZ/ZBH048/2020/03/0004, FZ/ZBH011/2020/01/0001, FZ/ZBH013/2020/07/0001, FZ/ZBH013/2020/04/0001, FZ/ZBH013/2020/01/0001.

¹⁶⁵ Pismo Prezesa Zarządu znak PAIH.Z.073.42.2022 z 27.01.2022 r.

¹⁶⁶ Pismo dyrektora DRI do DBF z 2.08.2021 r.

¹⁶⁷ Informacja w piśmie DRI do DBF znak 1736689 z 2.08.2021 r.

¹⁶⁸ Pismo Prezesa Zarządu znak PAIH.Z.073.1.2022 z 3.01.2022 r.

Agencję środków dotacji może ulec zmianie w toku weryfikacji tego sprawozdania. PAIH dotychczas nie przekazała ministrowi informacji o niewykorzystanej w 2020 r. dotacji celowej w formie oficjalnego pisma.

[Akta kontroli: Tom V str. 462-499]

Monitorowanie realizacji zadań.

56. Agencja wykonała 48 spośród 50 określonych w umowie dotacji celowej wskaźników monitorowania realizacji zadań, dla których zdefiniowane zostały wartości docelowe do osiągnięcia. Zgodnie z *Kosztorysem realizacji zadań i podzadań*¹⁶⁹, Agencja wydatkowała na ten cel 99,9% środków przyznanej dotacji. 26 wskaźników zostało zrealizowanych w pełniejszym zakresie od przyjętych oczekiwań co najmniej o 20%.

57. W przypadku realizacji zadania 1. Agencja wykorzystwała środki z dotacji w 99,8%.

Spośród 18 wskaźników monitorowania zdefiniowanych w ramach zadania 1., dla których określono wartości docelowe do osiągnięcia, osiem zostało zrealizowanych w pełniejszym zakresie od przyjętych oczekiwań co najmniej o 20%¹⁷⁰, dziewięć na zakładanym poziomie, bądź przekraczającym ten poziom nie więcej niż o 20%¹⁷¹, jeden istotnie poniżej przyjętych założeń¹⁷².

Wyjaśniając istotne niewykonanie wskaźnika 1.6.a) *Udział reinwestycji w inwestycjach zagranicznych zakończonych pozytywną decyzją inwestycyjną w okresie sprawozdawczym*, którego planowany do osiągnięcia poziom aneksem nr 2 do umowy dotacyjnej został zmniejszony z 33% do 25%, a ostateczny udział reinwestycji w inwestycjach wyniósł 15,5%, Prezes PAIH poinformował¹⁷³, że spowodowane to było uruchomieniem we wrześniu 2020 r. programu Poland Business Harbour, który umożliwił łatwą i szybką relokację białoruskich przedsiębiorców do Polski i wygenerował gwałtowny napływ inwestycji zagranicznych z tego kraju. Niespodziewany na etapie planowania wzrost nowych inwestycji białoruskich spowodował zmniejszenie udziału reinwestycji w inwestycjach zagranicznych.

Największe nadwykonanie dotyczyło wskaźnika 1.b) *Deklarowane nowe miejsca pracy utworzone w związku z realizacją zagranicznych projektów inwestycyjnych*. Wartość docelowa wskaźnika określona w umowie dotacyjnej na poziomie 10 000 aneksem nr 2 została zmniejszona do wartości 5 000, a wykonanie wskaźnika ukształtowało się na poziomie 10 054, czyli było dwukrotnie wyższe od skorygowanego planu. Prezes PAIH wyjaśnił¹⁷⁴, że spowodowane to było spodziewanym wyhamowaniem napływu inwestycji po wybuchu pandemii Covid-19 na początku 2020 r. Natomiast w III i IV kwartale 2020 r. nastąpił wzmożony okres podejmowania decyzji inwestycyjnych, w związku z odblokowaniem wcześniej zamrożonych procesów, co przyczyniło się do wzrostu zakończonych projektów o dużej liczbie miejsc pracy.

Powody istotnego nadwykonania pozostałych wskaźników były następujące¹⁷⁵:

- w zakresie wskaźnika 1.c) *Liczba polskich projektów inwestycyjnych obsługiwanych przez Agencję zakończonych pozytywną decyzją inwestycyjną* (wykonanie 180%) – wskaźnik został oszacowany na podstawie liczby polskich inwestycji zakończonych w roku 2019 i na podstawie wówczas prowadzonych przez PAIH projektów inwestycyjnych oraz perspektyw ich realizacji (tj. stopnia zaawansowania projektów). Sytuacja gospodarcza związana z pandemią Covid-19 przyczyniła się do wzmożonego zapotrzebowania na wsparcie działań rozwojowych polskich firm, przekładając się na wzrost zainteresowania ofertą PAIH;
- w zakresie wskaźnika 1.1.a) *Liczba nowych projektów inwestycyjnych obsługiwanych przez Agencję, zainicjowanych w wyniku działań marketingowych Agencji (...)* (wykonanie 200%) i 1.1.b) *Liczba spotkań oraz telekonferencji z firmami w ramach działań marketingu bezpośredniego* (wykonanie 156%) – istotne przekroczenie planowanych wskaźników spowodowane było brakiem możliwości realizacji wyjazdów związanych z marketingiem bezpośrednim w dobie pandemii Covid-19, co spowodowało, że wiele instytucji związanych z doradztwem lokalizacyjnym, doradztwem HR, przedstawiciele jednostek samorządu terytorialnego i specjalnych stref ekonomicznych zdecydowało się na prowadzenie marketingu bezpośredniego za pomocą webinarów/telekonferencji. Przedstawiciele Centrum Inwestycji na zaproszenie organizatorów uczestniczyli w takich wydarzeniach jako prelegenci. Choć działania te były ponadprogramowe w stosunku do działań marketingowych zaplanowanych przez

¹⁶⁹ Element *Sprawozdania* (wersja: grudzień 2021 r.).

¹⁷⁰ Wskaźniki: 1.b), 1.c), 1.1.a), 1.1.b), 1.1c), 1.2.b), 1.4.c), 1.5.a).

¹⁷¹ Wskaźniki: 1.a), 1.2.a), 1.2.c), 1.3.a), 1.3.b), 1.3.c), 1.4.a), 1.6.b), 1.7.a).

¹⁷² Wskaźnik 1.6.a).

¹⁷³ Pismo Prezesa Zarządu znak PAIH.Z.073.253.2021 z 22.12.2021 r.

¹⁷⁴ Pismo Prezesa Zarządu znak PAIH.Z.073.253.2021 z 22.12.2021 r.

¹⁷⁵ Pismo Prezesa Zarządu znak PAIH-DF-01/05/2021 z 19.05.2021 r. (adresowane do DRI).

Centrum Inwestycji, to stanowiły dodatkowe źródło pozyskiwania nowych projektów inwestycyjnych. W ocenie PAIH, liczba nowych projektów inwestycyjnych obsługiwanych przez Agencję oraz spotkań z firmami w ramach marketingu bezpośredniego nie jest możliwa do przewidzenia na etapie planowania realizacji wskaźników;

- w zakresie wskaźnika 1.1.c) *Liczba przedsięwzięć informacyjnych i promocyjnych w Polsce i za granicą (...)* (wykonanie 155%) – wskaźnik szacowany był na podstawie przedsięwzięć planowanych przez PAIH, tymczasem z uwagi na popularność i dostępność wydarzeń typu webinarium, przedstawiciele PAIH zapraszani byli przez jednostki samorządu terytorialnego do udziału w wydarzeniach promujących dany region. Były to wydarzenia ponadprogramowe w stosunku do przedsięwzięć zaplanowanych przez PAIH i przyczyniły się do wzrostu realizacji wskaźnika.

58. W przypadku realizacji zadania 2. Agencja wykorzystwała środki z dotacji w 99,9%.

Spśród 17 wskaźników monitorowania zdefiniowanych w ramach zadania 2., dla których określono wartość docelową do osiągnięcia, jedenaście zostało zrealizowanych w pełniejszym zakresie od przyjętych oczekiwań co najmniej o 20%¹⁷⁶, sześć na zakładanym poziomie, bądź przekraczającym ten poziom nie więcej niż o 20%¹⁷⁷.

Największe przekroczenie wykonania dotyczyło wskaźnika 2.5.b) *Liczba uczestników zorganizowanych wydarzeń, których celem była promocja Polski, polskiego eksportu i polskich inwestycji za granicą*, wykonanego na poziomie 2 096,9%. Prezes PAIH poinformował, że (...) *Bardzo wysokie wykonanie wskaźnika związanego z liczbą uczestników zorganizowanych wydarzeń należy przypisać promocji polskiej branży kosmetycznej przygotowanej przez ZBH Budapeszt w przestrzeni internetowej (w tzw. mediach społecznościowych). (...) na kampanię promocyjno-informacyjną w mediach społecznościowych na Węgrzech przypada około 92 proc. uczestników wszystkich wydarzeń. Dlatego przyciągnęło uwagę ok. 250 000 osób*¹⁷⁸.

Powody istotnego nadwykonania pozostałych wskaźników były następujące¹⁷⁹:

- w zakresie wskaźnika 2.a) *Liczba kontraktów eksportowych podpisanych dzięki wsparciu Agencji i ZBH* (wykonanie 150,8%) – polscy eksporterzy wykazali się wysoką odpornością na niepewną sytuację międzynarodową na rynkach zagranicznych w 2020 r. W wielu wypadkach, głównie dzięki aktywności ZBH, polskie firmy wykorzystwały możliwości spowodowane przerwami łańcuchami dostaw. Wysoka jakość produktów, gwarancja terminowych dostaw oraz konkurencyjne ceny towarów spowodowały, że polski eksport w 2020 r. osiągnął wartość zbliżoną do rekordowego poziomu z 2019 r. Realizacja 267 kontraktów – wobec 177 zaplanowanych – odzwierciedla lepsze wyniki eksportowe Polski od wstępnych prognoz;
- w zakresie wskaźnika 2.c) *Liczba projektów inwestycyjnych polskich przedsiębiorców, obsługiwanych przez Agencję w ramach bezpośrednich inwestycji zagranicznych*¹⁸⁰, *zakończonych podjęciem decyzji o rozpoczęciu realizacji inwestycji na rynku zagranicznym* (wykonanie 162,5%) – w 2020 r. firmy koncentrowały się w pierwszej kolejności na utrzymaniu zatrudnienia, w dalszej na próbach eksportu towarów czy usług. Nieliczni podejmowali decyzje o inwestowaniu. Zagraniczna ekspansja kapitałowa polskich firm jest zjawiskiem rzadkim. Polska jest przede wszystkim atrakcyjnym miejscem dla napływu BIZ. Z tych względów cel określony na 2020 r. dla tej formy ekspansji nie był zbyt ambitny. O przekroczeniu wskaźnika zdecydowało pięć projektów inwestycyjnych zrealizowanych w IV kwartale;
- w zakresie wskaźnika 2.3.d) *Liczba zorganizowanych spotkań BB dla polskich przedsiębiorców z potencjalnymi partnerami handlowymi* (wykonanie 145,0%), wskaźnika 2.3.e) *Liczba zorganizowanych spotkań dla polskich przedsiębiorców lub w ich imieniu z instytucjami, organizacjami, władzami lokalnymi, itp.* (wykonanie 144,3%) oraz wskaźnika 2.5.a) *Liczba zorganizowanych wydarzeń w Polsce i za granicą, których celem była promocja Polski, polskiego eksportu i polskich inwestycji za granicą* (wykonanie 156,5%) – (...) *Wysokie wykonanie wskaźników*

¹⁷⁶ Wskaźniki: 2.a), 2.c), 2.1.b), 2.2.a), 2.3.b), 2.3.d), 2.3.e), 2.4.a), 2.5.a), 2.5.b), 2.5.c).

¹⁷⁷ Wskaźniki: 2.e), 2.1.a), 2.2.d), 2.3.a) x 2 (dwa wskaźniki identycznie oznakowane, w tym jeden o wartości logicznej), 2.3.c).

¹⁷⁸ Pismo Prezesa Zarządu znak PAIH-DF-01/05/2021 z 19.05.2021 r. (adresowane do DRI).

¹⁷⁹ Pismo Prezesa Zarządu znak PAIH-DF-01/05/2021 z 19.05.2021 r. (adresowane do DRI).

¹⁸⁰ Dalej: BIZ.

było możliwe dzięki temu, że przedsiębiorcy oraz pracownicy instytucji otoczenia biznesu w krótkim okresie czasu przeszli na pracę zdalną i zastąpili osobiste spotkania z potencjalnymi partnerami spotkaniami online, pracownicy PAIH oraz przedsiębiorcy mogli przeznaczyć więcej czasu na spotkania w miejsce podróżowania i dojazdów w ustalone miejsca (nawet po kilka spotkań dziennie) oraz dzięki powszechnemu wykorzystywaniu narzędzi do zdalnej komunikacji.

Przekroczony został także wskaźnik 2.2.a) *Liczba pracowników merytorycznych ZBH* (wykonanie 124,4%) – w 2020 r., z tym że stopień jego wykonania nie oznacza, że cel został osiągnięty w pełniejszym zakresie. ZBH zatrudniały więcej (112) pracowników niż planowano (90). (...) *powodem, dla którego liczba pracowników ZBH została oszacowana w 2020 r. na poziomie 90 był projekt związany z optymalizacją sieci ZBH, którego celem było wygenerowanie oszczędności w wysokości umożliwiającej dalsze, bezpieczne funkcjonowanie sieci. Przewidywano m.in., że konsekwencją zamykanych placówek będą potencjalne zwolnienia członków zespołu. Z perspektywy czasu należy ocenić, że prognoza ta była zbyt daleko idąca. Stan zatrudnienia w ZBH na koniec 2019 r. wynosił 120 osób, a na koniec 2020 roku – 111 osób*¹⁸¹. W pięciu ZBH nie było pracowników, 20 ZBH zatrudniało po jednym pracownikiem, 32 ZBH zatrudniały po dwóch pracowników i dziewięć ZBH po trzech pracowników. Prezes PAIH wyjaśnił¹⁸², że niezatrudnienie pracowników w pięciu ZBH (Algier, Teheran, Sao Paulo, Wilno, Zagrzeb) wynikało z faktu, że Agencja w 2020 r. nie prowadziła aktywności biznesowej w Algierii, w Brazylii, w Chorwacji, w Iranie ani na Litwie.

59. W przypadku realizacji zadania 3. Agencja wykorzystwała środki z dotacji w 100,0%.

Spośród 15 wskaźników monitorowania zdefiniowanych w ramach zadania 3. siedem zostało zrealizowanych w pełniejszym zakresie od przyjętych oczekiwań co najmniej o 20%¹⁸³, siedem na zakładanym poziomie, bądź przekraczającym ten poziom nie więcej niż o 20%¹⁸⁴, jeden poniżej przyjętych założeń¹⁸⁵.

Wyjaśniając niewykonanie wskaźnika 3.4.a) *Liczba publikacji i materiałów w mediach po wydarzeniach organizowanych lub współorganizowanych przez PAIH z udziałem dziennikarzy/mediów*, którego planowany do osiągnięcia poziom aneksem nr 2 do umowy dotacyjnej został zmniejszony z 300 do 100, a ostatecznie wykonany na poziomie 80, Prezes PAIH poinformował¹⁸⁶, że wskaźnik nie osiągnął wartości docelowej mimo znacznego obniżenia jego poziomu w aneksowanej umowie dotacji celowej z przyczyn niezależnych od działań podejmowanych przez Agencję. Początek pandemii, lockdown oraz odwołanie wszystkich stacjonarnych wydarzeń targowych i biznesowych, uniemożliwiły organizację wydarzeń, w których mogliby również uczestniczyć dziennikarze.

Największe przekroczenie wykonania dotyczyło wskaźnika 3.3.b) *Liczba przeszkolonych osób* wykonanego na poziomie 583%. Prezes PAIH poinformował¹⁸⁷, że w ramach działań dotyczących współpracy z partnerami regionalnymi PAIH w 2020 r. zrealizowano łącznie 13 spotkań o charakterze informacyjno-szkoleniowym, w których uczestniczyło ponad 1 700 osób. Agencja zapraszała przedstawicieli samorządu i specjalnych stref ekonomicznych do udziału w stażach oraz prowadziła warsztaty dla przedstawicieli gmin. Spotkania i warsztaty szkoleniowe organizowane głównie w formie online spowodowały znaczne przekroczenie realizacji wskaźnika.

Powody istotnego przekroczenia zakładanego poziomu pozostałych wskaźników były następujące¹⁸⁸:

- w zakresie wskaźnika 3.1.a) *Liczba wydarzeń krajowych i zagranicznych zorganizowanych lub współorganizowanych przez PAIH* (wykonanie 150,0%) oraz wskaźnika 3.1.b) *Liczba uczestników wydarzeń krajowych i zagranicznych* (wykonanie 140%) – Prezes Agencji poinformował, że przekroczenie wskaźników docelowych wynikało z organizacji trzech oficjalnych wizyt wysokiego szczebla, w tym Polsko-Litewskie Forum Biznesowe, które odbyło się na platformie online. Wydarzenia te zgromadziły 490 uczestników;
- w zakresie wskaźnika 3.5.a) *Przyrost nowo zarejestrowanych odbiorców polskiej wersji newslettera Agencji* (wykonanie 245%) oraz wskaźnik 3.5.b) *Przyrost nowo zarejestrowanych odbiorców angielskiej wersji newslettera Agencji* (wykonanie 225%) – Agencja kontynuowała dotychczasową

¹⁸¹ W Sprawozdaniu wykazany stan zatrudnienia pracowników w ZBH w 2020 r. to 112 osób.

¹⁸² Pismo Prezesa Zarządu znak PAIH.Z.073.253.2021 z 22.12.2021 r.

¹⁸³ Wskaźniki: 3.1.a), 3.1.b), 3.2.a), 3.3.a), 3.3.b), 3.5.a), 3.5.b).

¹⁸⁴ Wskaźniki: 3.4.b), 3.4.c), 3.4.d), 3.4.e), 3.5.c), 3.6.a), 3.6.b).

¹⁸⁵ Wskaźnik 3.4.a).

¹⁸⁶ Pismo Prezesa Zarządu znak PAIH.Z.073.253.2021 z 22.12.2021 r.

¹⁸⁷ Pismo Prezesa Zarządu znak PAIH-DF-01/05/2021 z 19.05.2021 r. (adresowane do DRI).

¹⁸⁸ Dane ze Sprawozdania.

kampanię promocyjną obu wersji newslettera, publikowała posty zachęcające do subskrypcji, rozpoczęła nowy cykl wydawniczy w ramach biuletynu „Komentarz eksperta branżowego”, a także prowadziła intensywną komunikację z przedsiębiorcami zarejestrowanymi w bazie mailingowej. Alerty wysyłane przez Agencję wskazywały szanse eksportowe w wybranych krajach oraz możliwości realizacji kontraktów. Dopelnieniem kampanii informacyjnej PAIH24 były działania w mediach społecznościowych: Facebook, Twitter oraz LinkedIn. Agencja pozyskała ponad 250 nowych obserwujących na FB i TT, a także ponad 700 na LinkedIn.

60. W przypadku siedmiu wskaźników nie określono planowanych wartości do osiągnięcia¹⁸⁹. Tłumacząc powody niezdefiniowania wyznaczników do oceny wykonania wskaźników monitorowania Prezes Agencji podał następujące argumenty¹⁹⁰:

- w odniesieniu do wskaźnika 1.d.) *Deklarowane nowe miejsca pracy w związku z realizacją polskich projektów inwestycyjnych – (...) wspierane przez Centrum Inwestycji polskie projekty inwestycyjne w znakomitej większości są reinwestycjami, które prowadzą do automatyzacji produkcji. Nie są to inwestycje, które prowadzą do istotnego zwiększania liczby miejsc pracy, dlatego aneksem z dnia 3 lipca 2020 r. zaproponowano rezygnację z określania wartości docelowej;*
- w odniesieniu do wskaźnika 1.1.d) *Liczba obsłużonych misji przyjazdowych potencjalnych inwestorów zagranicznych – (...) Wartość docelowa wskaźnika (...) została zniesiona w związku z wybuchem pandemii COVID-19 i wprowadzeniem na świecie znacznych ograniczeń w przemieszczaniu się. Wskaźnik 1.1.d) pozostawiono w celu monitorowania działań w przypadku liberalizacji obostrzeń;*
- w odniesieniu do wskaźnika 1.4.b) *Odsetek zaudytowanych terenów inwestycyjnych i hal w stosunku do liczby ofert ogółem – (...) Wartość docelowa wskaźnika (...) nie jest określana od 2018 r., kiedy nastąpiła zmiana narzędzia za pomocą którego oferujemy inwestorom propozycje lokalizacyjne działek i hal. Nowe narzędzie umożliwia dodawanie terenów inwestycyjnych przez ich właścicieli, w związku z czym istnieją duże wahania w liczbie pojawiających się nowych ofert inwestycyjnych w każdym kwartale. Jednocześnie niezależnie od pojawiających się ofert, prowadzone są audyty terenów inwestycyjnych (...). Wzrost liczby ofert w generatorze oraz liczba zaudytowanych terenów są od siebie całkowicie niezależne, dlatego trudne byłoby określenie wartości docelowej. Wobec powyższego pozostawiono wskaźnik jedynie celem monitorowania poziomu audytowania działek;*
- w odniesieniu do wskaźnika 2.b.) *Łączna wartość kontraktów eksportowych podpisanych dzięki wsparciu Agencji i ZBH oraz wskaźnika 2.d.) Łączna wartość polskich inwestycji za granicą rozpoczętych dzięki wsparciu Agencji i ZBH – (...) nie istnieje żaden mechanizm, dzięki któremu Agencja mogłaby otrzymywać informację o wartościach planowanych inwestycji lub podpisanych kontraktów eksportowych. Przedsiębiorcy niechętnie dzielą się wrażliwymi informacjami zastaniając się tajemnicą przedsiębiorstwa. Co więcej nie ma podstaw, aby wskazywać docelową wartość wskaźnika, na który Agencja nie ma wpływu;*
- w odniesieniu do wskaźnika 2.2.b) *Średnie wydatki na utrzymanie jednego ZBH oraz wskaźnika 2.2.c) Średnie wydatki na realizację zadań jednego ZBH – (...) wskaźniki mają charakter informacyjny i służą do porównywania kosztów funkcjonowania ZBH oraz kosztów realizacji zadań pomiędzy placówkami oraz w czasie. Wartość docelową kosztów funkcjonowania ZBH wyznacza poziom dotacji celowej przyznawanej przez ministerstwo właściwe ds. gospodarki.*

61. Zgodnie z § 4 pkt 5 umowy o dotację celową Agencja mogła dokonać zwiększenia lub zmniejszenia wysokości środków w poszczególnych pozycjach kosztorysu, przy założeniu, że łączna kwota dotacji nie ulegnie zmianie. Agencja wyjaśniła¹⁹¹, że nie dokonywała w ciągu roku żadnych zmian wysokości środków finansowych w poszczególnych pozycjach kosztorysu realizacji zadań. Na podstawie § 4 pkt 6 umowy dokonanie zmiany kosztorysu zadań mogło nastąpić wyłącznie w wyniku pisemnej zgody ministra na uprzednio złożony wniosek wraz z uzasadnieniem. Agencja wystąpiła do DRI w sprawie zmian kosztorysu w grudniu 2020 r., jednak nie uzyskała zgody na zmianę wyceny zadań dotacyjnych.

62. Ustalono, że PAIH składając *Sprawozdania* w ujęciu kwartalnym nie sygnalizowała ryzyka braku osiągnięcia zakładanych celów i niepełnej realizacji zadań (w trybie § 6 ust. 4 umowy dotacji celowej) w odniesieniu do wskaźników, których zakładany poziom docelowy nie został osiągnięty, tj. wskaźnika 1.6.a) *Udział reinwestycji w inwestycjach zagranicznych (...)* zrealizowanego na poziomie 62,1% oraz wskaźnika

¹⁸⁹ Wskaźniki: 1.d), 1.1.d), 1.4.b), 2.b), 2.d), 2.2.b), 2.2.c).

¹⁹⁰ Pismo Prezesa Zarządu znak PAIH.Z.073.253.2021 z 22.12.2021 r.

¹⁹¹ Pismo Prezesa Zarządu znak PAIH.Z.073.196.2021 z 10.11.2021 r.

3.4.a) *Liczba publikacji i materiałów w mediach po wydarzeniach organizowanych lub współorganizowanych przez PAIH (...) zrealizowanego na poziomie 80%.*

Zespół kontrolerów uznaje słuszność argumentów przedstawionych przez Kontrolowanego, który wskazał¹⁹², że Agencja nie informowała o zagrożeniu wykonania wskaźnika 1.6.a) ponieważ dopiero w czwartym kwartale nastąpiły znaczące zmiany związane z napływem nowych inwestycji, w tym wygenerowanych przez program Poland.Business Harbour, a w zakresie wskaźnika 3.4.a) z tego względu, że w momencie podpisania aneksu nr 2 (9 listopada 2020 r.), na mocy którego obniżono wartość docelową trzykrotnie, zakładano że do końca roku uda się osiągnąć skorygowaną wartość docelową. Szansa na 100% wykonanie była na tyle duża, że nie stwierdzono konieczności informowania Ministerstwa.

63. Stwierdzono, że zasadnicza większość wskaźników ustalonych dla określenia stopnia osiągnięcia celów miała charakter ilościowy. Zdaniem Zespołu kontrolerów dla oceny skuteczności części działań promocyjnych i ich oddziaływania na otoczenie biznesowe bardziej adekwatne byłyby wskaźniki zbudowane na zasadzie zależności, obrazujące inicjatywy podejmowane w ramach promocji polskiej gospodarki w kontekście w jakim działa Agencja i poszczególne ZBH, a także wskaźniki obrazujące trendy i zmiany w czasie. Wątpliwe jest także definiowanie w umowie dotacyjnej takich wskaźników monitorowania realizacji celów i zadań, których wykonanie nie jest możliwe do przewidzenia na etapie planowania¹⁹³ oraz takich na wykonanie których Agencja nie ma wpływu¹⁹⁴.

64. W wyniku weryfikacji wybranych wskaźników monitorowania realizacji zadań ustalono, że w PAIH funkcjonują narzędzia pozwalające na wiarygodne raportowanie poziomu ich wykonania.

Wyjaśniając w jaki sposób był rejestrowany *Przyrost nowo zarejestrowanych odbiorców polskiej wersji newslettera Agencji* (wskaźnik 3.5.a) oraz *Przyrost nowo zarejestrowanych odbiorców angielskiej wersji newslettera Agencji* (wskaźnik 3.5.b), Prezes PAIH wskazał¹⁹⁵, że (...) *Agencja posiada dedykowany system do wysyłki Newslettera, w ramach którego zarządza subskrybentami, w tym prowadzi statystki nowo zarejestrowanych odbiorców i monitoruje przyrosty. (...) Newsletter jako jeden z modułów CMS strony internetowej pozwala m.in. na zarządzanie statystykami w zakresie badania przyrostów nowo zarejestrowanych odbiorców (...). Agencja monitoruje te działania przy każdorazowej wysyłce Newslettera, generując raporty z liczby wysyłek do subskrybentów (...).*

Liczba przeszkolonych osób (wskaźnik 3.3 b) została określona na podstawie informacji o liczbie uczestników zarejestrowanych w systemach informatycznych (platformach) obsługujących szkolenia PAIH, a w przypadku szkoleń organizowanych przez partnerów PAIH, informacja ta była pozyskiwana drogą mailową od głównego organizatora.

Odnośnie do wskaźnika 3.4.a) *Liczba publikacji i materiałów w mediach (...)*, Zespołowi kontrolerów zostało udostępnione *Zestawienie informacji* przygotowane przez *Press Service monitoring mediów*. Liczba publikacji ujętych w *Zestawieniu informacji* jest spójna z informacją wykazaną w *Sprawozdaniu*.

Natomiast odpowiadając na wniosek Zespołu kontrolerów o udostępnienie dokumentów i raportów potwierdzających wykonanie wskaźnika 2.5.b) *Zestawienia dotyczące liczby uczestników zorganizowanych wydarzeń, których celem była promocja Polski, polskiego eksportu i polskich inwestycji za granicą*, Prezes PAIH poinformował¹⁹⁶, że (...) *do tworzenia raportów wewnętrznych wykorzystywany jest system CRM, w ramach którego znajdują się odpowiednie wpisy dotyczące poszczególnych wydarzeń. Nie są na ich podstawie wykonywane dedykowane sprawozdania, dlatego najlepszą informacją zbiorczą w tym zakresie jest Sprawozdanie z realizacji dotacji za rok 2020.*

Pozytywnie należy ocenić fakt, że ZBH zostały przekazane wytyczne w zakresie raportowania działalności biur¹⁹⁷ pozwalające na jednolite podejście do raportowania projektów promocji. Wytyczne te znajdują się w podręczniku użytkownika CRM, systemu do raportowania działalności biur na przestrzeni wybranego okresu.

65. Należy także zwrócić uwagę na podjęte w Agencji inicjatywy w kierunku optymalizacji kosztów utrzymania ZBH. Wykonanie wskaźnika 2.2.b) *Średnie wydatki na utrzymanie jednego ZBH* ukształtowało się

¹⁹² Pismo Prezesa Zarządu znak PAIH.Z.073.253.2021 z 22.12.2021 r.

¹⁹³ Patrz wskaźnik 1c) oraz 1.1a).

¹⁹⁴ Patrz wskaźnik 2b).

¹⁹⁵ Pismo Prezesa Zarządu znak PAIH.Z.073.253.2021 z 22.12.2021 r.

¹⁹⁶ Pismo Prezesa Zarządu znak PAIH.Z.073.253.2021 z 22.12.2021 r.

¹⁹⁷ Pismo Prezesa Zarządu znak PAIH.Z.073.253.2021 z 22.12.2021 r.

na poziomie 702,1 tys. zł, w porównaniu z wykonaniem wskaźnika za 2019 r. na poziomie 783,3 tys. zł. Prezes PAIH wyjaśnił¹⁹⁸, że niższe koszty funkcjonowania ZBH w 2020 r. były pochodną podjętych przez Centrum Eksportu działań w zakresie negocjacji m. in. wysokości czynszów za wynajem powierzchni biurowych w momencie wprowadzenia lockdownów.

Natomiast wskaźnik 2.2.c) *Średnie wydatki na realizację zadań jednego ZBH* ukształtował się w 2020 r. na poziomie 41,6 tys. zł, co stanowiło zaledwie 34,2% wydatków na ten cel w porównaniu z 2019 r. i jedynie 5,6% wydatków ZBH dokonanych w ubiegłym roku. Prezes Agencji poinformował¹⁹⁹, że (...) *niski poziom wydatków ponoszonych na realizację zadań promocyjnych związany był w 2020 r. z tym, że wydarzenia stacjonarne były sukcesywnie odwoływane lub zostały przeniesione na 2021 r. Pracownicy Agencji angażowali się przede wszystkim w organizowanie wydarzeń w formie online, które nie generowały kosztów. W ubiegłym roku nie odbyły się m.in. Hannover Messe, czy PAIH Forum Biznesu. Koszty organizacji i uczestnictwa tylko w tych dwóch wydarzeniach odpowiadają prawie 20% całej dotacji celowej przyznanej PAIH na rok 2020 (...). W przypadku większości dużych imprez wydatki ponoszone były na poziomie Centrali Agencji i mimo zaangażowania ZBH nie były wykazywane jako koszty poszczególnych zagranicznych biur handlowych.*

66. Zgodnie z załącznikiem nr 4 do umowy dotacji celowej, stanowiącym wzór Sprawozdania, koszty funkcjonowania sieci ZBH zostały podzielone na dwie kategorie: *wydatki na utrzymanie ZBH* i *wydatki na realizację zadań*. We wzorze Sprawozdania określono, że do *wydatków na utrzymanie ZBH* należy zaliczyć: czynsze i opłaty za media, wynagrodzenia pracowników, zużycie materiałów, podatki i inne opłaty związane z działalnością bieżącą, a do *wydatków na realizację zadań* – wydatki na organizację wydarzeń promocyjnych, opracowywanie raportów, materiałów promocyjnych, delegacji itp.

Kierując się wytycznymi Ministerstwa, Agencja przypisała poszczególne koszty rodzajowe do pierwszej bądź drugiej kategorii i takie wytyczne zostały przekazane ZBH. I tak na 135 analitycznych kont rodzajowych, wydatkom na utrzymanie ZBH dedykowanych zostało 101 kont analitycznych, a wydatkom na realizację zadań 34 konta analityczne, z tym że nie na wszystkich kontach w 2020 r.²⁰⁰ dokonywane były zapisy księgowane.

W ocenie Kontrolowanego, sama dysproporcja w liczbie kont przypisanych do kategorii pierwszej w porównaniu z kategorią drugą, wynikająca z określonych w umowie dotacyjnej wytycznych podziału kosztów funkcjonowania ZBH, zaniża rzeczywiste koszty realizacji zadań ZBH. Szczególnie dotyczy to wynagrodzeń i narzutów. Koszty te przypisywane są do *wydatków na utrzymanie ZBH*, podczas gdy pracownicy biur zajmują się obsługą przedsiębiorców, czyli realizują koszty z kategorii *wydatki na realizację zadań*. Ponadto na kontach przypisanych *wydatkom na utrzymanie ZBH* księgowane były również wydatki poniesione przez ZBH na organizację wydarzeń on-line, w miejsce odwoływanych targów, czy też innych wydarzeń stacjonarnych. Mając na względzie, że na koszty wynagrodzeń i narzutów w ZBH zostało przeznaczone przeszło 60% wszystkich kosztów rozliczonych w ramach umowy o dotację celową w 2020 r., przyjęta w Agencji zasada ujmowania kosztów wynagrodzeń i świadczeń należnych pracownikom ZBH, w kategorii *wydatków na utrzymanie ZBH* powoduje znaczną dysproporcję tych kosztów w odniesieniu do kosztów realizacji zadań przez ZBH.

Przedstawione w *Sprawozdaniu* koszty realizacji zadań poszczególnych 67 ZBH wskazywały na znaczne zróżnicowanie ich wysokości, od 0,00 zł do 1 234,60 tys. zł, z tego osiem ZBH wykazało koszty 0,00 zł, dziewięć ZBH od 0,1 tys. zł do 1 tys. zł, 36 ZBH od 1,1 tys. zł do 10 tys. zł i 14 ZBH od 10,1 tys. zł do 1 134,60 tys. zł. Placówki, które wykazały zerowe koszty realizacji zadań, prowadziły działalność online: wideokonferencje, webinaria itp. Prezes PAIH wyjaśnił²⁰¹, że dysproporcje w poziomie kosztów realizacji zadań tłumaczy fakt, że aktywność promocyjna biur oraz spotkania b2b zostały przeniesione do świata wirtualnego, co nie generowało żadnych kosztów po stronie PAIH. Jedynie w przypadku trzech lokalizacji, tj. ZBH Nairobi, ZBH Szanghaj oraz ZBH Tokio odnotowano zdecydowanie wyższe od średniej wydatki na promocję. W ZBH Nairobi kwota 1 134,6 tys. zł odpowiadała wydatkom związanym z działalnością promocyjną zgodnie z umową zawartą ze spółką zależną PAIH, tj. Polish Investment and Trade Agency – Nairobi Office Limited. Forma prawna i zawarcie umowy in-house nie pozwala na efektywne oddzielenie kosztów utrzymania i działań promocyjnych – faktura wystawiana przez ZBH pokrywa zarówno wydatki

¹⁹⁸ Pismo Prezesa Zarządu znak PAIH.Z.073.253.2021 z 22.12.2021 r.

¹⁹⁹ Dane ze *Sprawozdania*.

²⁰⁰ E-mail menadżera Departamentu Bezpieczeństwa i Audytu z 24.01.2022 r.

²⁰¹ Pismo Prezesa Zarządu znak PAIH.Z.073.253.2021 z 22.12.2021 r.

utrzymaniowe jak i związane z promocją gospodarczą. W przypadku ZBH Tokio na wyższe niż średnie koszty promocji (247,3 tys. zł) wpływ miała organizacja wizyty premiera M. Morawieckiego w Japonii w dniach 20-21 stycznia 2020 r. Agencja zorganizowała wydarzenie gospodarcze pt. „Poland – Japan Economic Sessions”. W wydarzeniu wzięły udział 24 firmy z Polski. Koszty działań promocyjnych ZBH Szanghaj (797,2 tys. zł) dotyczyły udziału w targach „3rd China International Import Expo 2020” i związane były z wynajmem powierzchni i zabudową dwóch pawilonów branżowych. W wydarzeniu wzięło udział 14 polskich firm.

Wprawdzie ZBH przekazane zostały wytyczne dotyczące przypisywania wydatków do zadań i wydatków związanych z utrzymaniem, których celem było zapewnienie spójności podejścia w wykazywaniu kosztów zadań i kosztów utrzymania poszczególnych ZBH, niemniej jednak w księgach rachunkowych PAIH nie były wykazywane koszty ZBH Nairobi, lecz koszty PAIH wynikające z umowy in-house kwalifikowane jako koszty działań promocyjnych.

[Akta kontroli: Tom V str. 421-488, Tom VI str. 136-160]

III. Informacje o kontroli.

Kontrolę wszczął upoważniony przez Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii, Zespół kontrolerów w składzie²⁰²:

- Joanna Wojtaszek, główny specjalista w Departamencie Kontroli i Audytu, kierownik Zespołu,
- Barbara Sikora, główny specjalista w Departamencie Kontroli i Audytu, członek Zespołu,
- Piotr Popiel, główny specjalista w Departamencie Kontroli i Audytu, członek Zespołu.

W związku z przeniesieniem kierownika i jednego z członków Zespołu kontrolerów do utworzonego z dniem 26 października 2021 r. Ministerstwa Sportu i Turystyki²⁰³ Minister Rozwoju i Technologii do kontynuowania prowadzenia kontroli powołał Zespół kontrolerów w składzie²⁰⁴:

- Barbara Sikora, główny specjalista w Departamencie Kontroli i Audytu, kierownik Zespołu,
- Anna Zarębska-Golańska, główny specjalista w Departamencie Kontroli i Audytu, członek Zespołu,
- Marta Wrzesińska, naczelnik Wydziału Kontroli I w Departamencie Kontroli i Audytu, członek Zespołu.

Czynności kontrolne przeprowadzono w okresie od 4 października 2021 r. do 31 stycznia 2022 r.

W porozumieniu z Prezesem Zarządu PAIH kontrola była prowadzona częściowo w trybie zdalnym, ze względu na ogłoszony stan epidemii Covid-19²⁰⁵.

Kierownikiem jednostki kontrolowanej od 23 lutego 2021 r. jest Pan Krzysztof Drynda, Prezes Zarządu PAIH.

Do *Projektu wystąpienia pokontrolnego* zostały zgłoszone zastrzeżenia w trybie art. 40 ust. 1 ustawy o kontroli. Zastrzeżenia zostały rozpatrzone.

IV. Zalecenia pokontrolne.

Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia i oceny oraz mając na uwadze zakończenie realizacji zadań objętych kontrolowaną umową o dotację, na podstawie art. 46 ust. 3 pkt 1 ustawy o kontroli, zalecam niezwłoczne wyłączenie z rozliczenia dotacji stwierdzonych w trakcie kontroli wydatków zrealizowanych w ramach stosunków cywilnoprawnych z naruszeniem zasad określonych w umowie i kwalifikujących się do zwrotu w łącznej kwocie 848 069,66 zł, a także zakończenie rozliczenia środków dotacji zgodnie z zaleceniami właściwego departamentu MRiT nadzorującego wykonanie umowy dotacji.

Jednocześnie, w celu zapobieżenia w przyszłości wystąpieniu opisanych uchybień i nieprawidłowości w realizacji umów o dotacje zalecam:

1. Dokonywać terminowego zwrotu niewykorzystanych środków dotacji.
2. Do rozliczenia dotacji przedstawiać wyłącznie wydatki poniesione i związane z realizacją zadań w okresie kwalifikowalności oraz należycie udokumentowane i sprawdzone w ramach kontroli finansowej zgodnie z wymaganiami umowy dotacyjnej i wewnętrznymi regulacjami Agencji obowiązującymi w tym zakresie.

²⁰² Upoważnienia nr: MRiT/10-DKT/21 (MRiT/35-UDK/21), MRiT/11-DKT/21 (MRiT/33-UDK/21), MRiT/12-DKT/21 (MRiT/34-UDK/21) z 30.09.2021 r.

²⁰³ Dz.U.2021.1953.

²⁰⁴ Upoważnienia nr: MRiT/18-DKT/21 (MRiT/72-UDK/21), MRiT/19-DKT/21 (MRiT/71-UDK/21), MRiT/20-DKT/21 (MRiT/70-UDK/21) z dnia 25.11.2021 r.

²⁰⁵ Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz.U.491).

3. Wzmocnić system kontroli finansowej wydatków ze środków dotacji w celu wyeliminowania wydatków, w stosunku do których:
 - a) nie potwierdzono sprawdzenia dowodów księgowych pod względem formalno-rachunkowym, bądź merytorycznym oraz które nie zostały autoryzowane do wypłaty;
 - b) nie można było stwierdzić, czy zostały poniesione z zachowaniem zasad wyrażonych w art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy o finansach publicznych i regulacji wewnętrznych Agencji w zakresie udzielania zamówień do 30 000 euro;
 - a) dowody źródłowe nie zostały opisane zgodnie z wymaganiami umowy dotacyjnej, przykładowo nie zostały oznaczone numerem i datą umowy dotacyjnej, kwotą wydatku kwalifikowanego ustaloną w należytej wysokości, czy numerem księgowym;
 - b) dokumentacja finansowa nie spełnia innych wewnętrznych standardów jednostki (brak bądź niekompletny wniosek o sfinansowanie, brak formularza rozliczenia albo sprawozdania z delegacji, opóźnienia w rozliczeniu delegacji, niepodpisany protokół odbioru).
4. Proces udzielania zamówień publicznych, w tym zamówień do 30 000 euro zorganizować w taki sposób, aby kompletna dokumentacja zamówień publicznych była faktycznie przechowywana w wyznaczonej komórce organizacyjnej, a osoby nadzorujące i kontrolujące udzielanie zamówień miały zapewniony do tej dokumentacji sprawny dostęp.
5. Rozważyć urządzenie rejestru zamówień publicznych, w tym zamówień do 30 000 euro, na podstawie którego w automatyczny sposób dla potrzeb rewizyjnych możliwe będzie wyodrębnienie zamówień w podziale na różne źródła finansowania, w tym finansowanych ze środków dotacji udzielonych przez ministra.
6. W umowie dotacyjnej wskazywać rachunek bankowy najbardziej przydatny i korzystny w realizacji specyficznych transakcji Agencji, a w ślad za tym w sytuacji dysponowania środkami dotacji na koncie wskazanym w umowie dotacyjnej przestrzegać zasady wykonywania operacji związanych z realizacją zadań z konta wskazanego w umowie dotacyjnej ograniczając tym samym praktykę dokonywania płatności z różnych kont Agencji oraz stosowania mechanizmu refundacji wydatków ze środków zgromadzonych na innych rachunkach bankowych.
7. Obieg dokumentów finansowo-księgowych Agencji zorganizować w taki sposób, aby wyeliminować opóźnienia w ewidencjonowaniu dowodów źródłowych dotyczących ZBH w księgach rachunkowych prowadzonych w Centrali PAIH oraz zapewnić przypisywanie kosztów celem rozliczenia wydatków w okresach sprawozdawczych, których dotyczyły.
8. Należyte opisywać zdarzenia gospodarcze w ewidencji wydatków ze środków dotacji, tak aby rejestr stanowił narzędzie wykorzystywane do przeglądu i wstępnej oceny wydatków w zakresie zgodności z realizacją celów, na które środki powinny zostać przeznaczone.
9. W okresowym rozliczeniu dotacji prezentować wydatki kwalifikujące się do sfinansowania środkami dotacji w wysokości faktycznie zrealizowanych przepływów pieniężnych (metoda kasowa), a nie kosztów wykazywanych metodą memoriałową w wysokości określonej w rozliczeniach międzyokresowych kosztów.
10. Rzetelnie i z należyłą starannością wypełniać obowiązki określone w § 6 ust. 1 pkt 1-4 umowy dotacyjnej, dotyczące przygotowania i przedłożenia ministrowi sprawozdań kwartalnych oraz sprawozdania rocznego z realizacji umowy, w sposób gwarantujący rozliczenie dotacji w rozumieniu § 6 ust. 11 umowy dotacyjnej oraz niekorygowanie zestawienia wydatków w *Sprawozdaniu* po upływie okresu, w którym należało wyłączyć możliwość wprowadzania zmian w zapisach księgowych tego okresu.
11. Działając w uzgodnieniu właściwym departamentem Ministerstwa – rozważyć wprowadzenie bardziej adekwatnych dla oceny skuteczności działania Agencji wskaźników monitorowania realizacji zadań, kierując się zasadą, aby wskaźniki zbudowane były na zasadzie zależności, obrazowały trendy i zmiany w czasie, a pomiarem objęte były działania zależne od Agencji oraz takie, których poziom wykonania jest możliwy do przewidzenia na etapie planowania oczekiwanych do osiągnięcia wartości.
12. Zintensyfikować i sfinalizować działania w zakresie zmiany formy prawnej działania ZBH Nairobi, tak, aby podobnie jak w innych zagranicznych biurach handlowych, możliwe było wiarygodne raportowanie wydatków związanych z wykonaniem zadań oraz wydatków związanych

z utrzymaniem, a tym samym zapewnienie spójności podejścia w wykazywaniu kosztów zadań i kosztów utrzymania poszczególnych ZBH.

Na podstawie art. 49, w zw. z art. 46 ust. 3 pkt 3 ustawy o kontroli, uprzejmie proszę Pana Prezesa o przedstawienie w terminie do 29 kwietnia 2022 r., informacji o sposobie wykonania zaleceń, wykorzystaniu wniosków lub przyczynach ich niewykorzystania albo o innym sposobie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości.

Informuję, że zgodnie z art. 48 ustawy o kontroli od *Wystąpienia pokontrolnego* nie przysługują środki odwoławcze.

Z upoważnienia, z wyrazami szacunku

Robert Zima

Dyrektor Generalny

/ kwalifikowany podpis elektroniczny /