

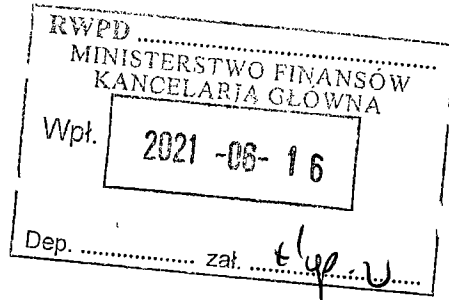


WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MAŁGORZATA MOTYLOW



RPW/78340/2021 P
Data: 2021-06-16

KGP.410.002.01.2021



Pan Tadeusz Kościński
Minister Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej
Ministerstwo Finansów
ul. Świętokrzyska 12
00-916 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/21/014 – Udział Polski w realizacji projektu tworzenia i budowy Akademii Rybołówstwa i Nauk o Morzu w Namibe w Angoli

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana

Ministerstwo Finansów¹, ul. Świętokrzyska 12, 00-916 Warszawa

Kierownik jednostki kontrolowanej

Tadeusz Kościński, Minister Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej, od 6 października 2020 r.

W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili:

Tadeusz Kościński, Minister Finansów, od 15 listopada 2019 r. do 6 października 2020 r.

Jerzy Kwieciński, Minister Finansów, Inwestycji i Rozwoju, od 20 września 2019 r. do 15 listopada 2019 r.

Mateusz Morawiecki, Prezes Rady Ministrów, od 30 sierpnia 2019 r. do 20 września 2019 r.

Marian Banaś, Minister Finansów, od 4 czerwca 2019 r. do 20 sierpnia 2019 r.

Teresa Czerwińska, Minister Finansów, od 9 stycznia 2018 r. do 4 czerwca 2019 r.

Mateusz Morawiecki, Minister Rozwoju i Finansów, od 28 września 2016 r. do 9 stycznia 2018 r.

Paweł Szalamacha, Minister Finansów, od 16 listopada 2015 r. do 28 września 2016 r.

Mateusz Szczurek, Minister Finansów, od 27 listopada 2013 r. do 16 listopada 2015 r.

Jan Vincent-Rostowski, Minister Finansów, od 16 listopada 2007 r. do 27 listopada 2013 r.

Zakres przedmiotowy kontroli

1. Realizacja zadań mających na celu wykonanie praw i obowiązków wynikających z umów o udzieleniu kredytu w ramach pomocy wiązanej zawartych z Rządem Republiki Angoli.
2. Zapewnienie konkurencyjności wyboru kontrahentów oraz udziału wartości polskich towarów i usług polskiego pochodzenia przy zawieraniu oraz realizacji umów o udzieleniu kredytu w ramach pomocy wiązanej zawartych z Rządem Republiki Angoli.

Okres objęty kontrolą

Lata 2010-2020 z uwzględnieniem zdarzeń zaistniałych oraz dowodów wytworzonych przed tym okresem, jeżeli miały one istotny wpływ na kontrolowaną działalność.

Podstawa prawna podjęcia kontroli

art. 2 ust. 1 *ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli*²

Jednostka przeprowadzająca kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji

Kontrolerzy

1. Milena Tymendorf, specjalista kp, upoważnienie do kontroli nr KGP/18/2021 z 2 marca 2021 r.
2. Anna Noworyta, starszy inspektor kp, upoważnienie do kontroli nr KGP/19/2021 z 2 marca 2021 r.
3. Joanna Zuba, specjalista kp, upoważnienie do kontroli nr KGP/24/2021 z 6 kwietnia 2021 r.

(akta kontroli str. 1-11, 14-15)

¹ Dalej: Ministerstwo, MF.

² Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, dalej: *ustawa o NIK*.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania Ministra Finansów związane z realizacją zadań wynikających z umów zawartych między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Angoli o udzieleniu kredytów w ramach pomocy wiązanej, sporządzonych w Luandzie w dniu 27 sierpnia 2010 r. oraz 6 marca 2017 r. przeznaczonych na realizację projektów w dziedzinie edukacji w Republice Angoli.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Minister Finansów terminowo dokonał akceptacji kontraktu zawartego na podstawie *Umowy pomiędzy Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Angoli o udzieleniu kredytu w ramach pomocy wiązanej*, sporządzonej w Luandzie dnia 27 sierpnia 2010 r.⁴ Zawarte zostały także stosowne umowy z Bankiem Gospodarstwa Krajowego⁵ na obsługę kredytu na podstawie *umowy kredytowej z 2010 r.*

W przypadkach nieterminowej lub niepełnej spłaty rat kredytu przez stronę angolską, naliczane były odsetki, zgodnie z art. 7 ust. 5-7 *umowy kredytowej z 2010 r.* Łączne dochody budżetu państwa z tytułu odsetek od kredytu udzielonego na podstawie umowy kredytowej z 2010 r. wyniosły w okresie od 2010 r. do 2020 r. 740,5 tys. EUR. Według stanu na koniec 2020 r. pozostał do spłaty kapitał w wysokości 51 502,8 tys. EUR.

Minimalny 60% procentowy udział wartości towarów i usług polskiego pochodzenia w kontrakcie finansowanym na mocy *umowy kredytowej z 2010 r.* został osiągnięty. W ocenie NIK nadzór nad zapewnieniem procentowego udziału wartości towarów i usług polskiego pochodzenia w tym kontrakcie nie był realizowany rzetelnie, ponieważ ograniczony został tylko do weryfikacji przedmiotowego udziału *ex-post*. Działania Ministerstwa polegały na pobraniu wymaganych oświadczeń eksportera oraz zlecenia kontroli skarbowej po zakończeniu realizacji kontraktu. NIK zauważa, że weryfikacja przedmiotowego udziału tylko *ex-post* rodziła ryzyko braku skutecznych działań zaradczych, gdyby wystąpiło zagrożenie nie osiągnięcia tego udziału.

Ministerstwo publikowało na swoim portalu umowy kredytowe oraz informacje na temat warunków, jakie mają spełniać eksporterzy ubiegający się o kontrakty. Umowy były także umieszczone w Internetowej Bazie Traktatowej prowadzonej przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych⁶.

W ocenie NIK współpraca z innymi resortami i aktywna promocja mająca na celu szerszą popularyzację informacji o możliwościach uzyskania kontraktów w ramach zawartych umów kredytowych, mogłaby przyczynić się do większego zainteresowania udziałem polskich przedsiębiorców w realizacji projektu, a tym samym do umożliwienia im wejścia na nowe rynki eksportowe.

Akceptacja kontraktu, jaki został zawarty zgodnie z *Umową między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Angoli o udzieleniu kredytu w ramach pomocy wiązanej* podpisanej w Luandzie dnia 6 marca 2017 r.⁷ nie została dokonana terminowo, co wynikało z faktu, że jego zakres był niezgodny

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

⁴ M.P. z 2010 r. Nr 92, poz. 1063. Umowa weszła w życie dnia 27 sierpnia 2010 r. (oświadczenie rządowe z dnia 13 listopada 2010 r. – M.P. Nr 92, poz. 1064). Dalej: *umowa kredytowa z 2010 r.*

⁵ Dalej: BGK, Bank.

⁶ Dalej: MSZ.

⁷ M.P. z 2017 r., poz. 381, ze zm. Umowa pierwotna weszła w życie z dniem podpisania, czyli 6 marca 2017 r. – oświadczenie rządowe z dnia 30 marca 2017 r. w sprawie związania Rzeczypospolitej Polskiej Umową między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Angoli o udzieleniu kredytu w ramach pomocy wiązanej, podpisana w Luandzie dnia 6 marca 2017 r. (M.P. z 2017 r. poz. 382). Dalej: *umowa kredytowa z 2017 r.*

z założeniami i celem realizacji III fazy projektu, który miał być sfinansowany ze środków kredytu. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych, kontrakt ten nie został zaakceptowany przez stronę polską, w wyniku czego nie wypłacono żadnych transz kredytu w ramach *umowy kredytowej z 2017 r.*

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁸ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Realizacja zadań mających na celu wykonanie praw i obowiązków wynikających z umów o udzieleniu kredytu w ramach pomocy wiązanej zawartych z Rządem Republiki Angoli

Opis stanu faktycznego

Kontrakty zrealizowane na podstawie umów o udzieleniu kredytu w ramach pomocy wiązanej zawartych z Rządem Republiki Angoli

W okresie objętym kontrolą tj. w latach 2010-2020 Rząd Rzeczypospolitej Polskiej zawarł dwie umowy kredytowe z Rządem Republiki Angoli. Minister Finansów reprezentował stronę polską przy dokonywaniu akceptacji projektów i kontraktów handlowych w ramach ww. międzyrządowych umów kredytowych, stosownie do przyjętej procedury akceptacyjnej.

W ramach *umowy kredytowej z 2010 r.* Ministerstwo zaakceptowało jeden kontrakt nr 01-MINADERP-NAVIMOR 2010-II FASE DA APN zawarty 28 maja 2012 r. pomiędzy Navimor International Com sp. z o.o.⁹ a Ministerstwem Rolnictwa, Rozwoju Obszarów Wiejskich i Rybołówstwa Republiki Angoli. Wartość kontraktu zawartego w ramach umowy kredytowej z 2010 r. wyniosła 70 588,24 tys. EUR (art. 4 ust. 4 ww. umowy). W ramach *umowy kredytowej z 2010 r.* z budżetu państwa na rzecz Banku Gospodarstwa Krajowego wypłacone zostały 22 transze płatności, w łącznej wysokości 60 000 tys. EUR.

W ramach *umowy kredytowej z 2017 r.* nie został zaakceptowany żaden kontrakt. MF nie dokonało żadnych wypłat w ciężar udzielonego kredytu, ponieważ umowa kredytowa nie została uruchomiona.

(akta kontroli str. 17-39; dowód elektroniczny str. 425-434 pliki nr 017-022, 034, 041-042, 060-066, 092-106)

Notyfikowanie i uzyskanie akceptacji Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju¹⁰ (OECD)

Stosownie do art. 2 pkt 1 *umowy kredytowej z 2010 r.* oraz art. 2 pkt 1 *umowy kredytowej z 2017 r.* Rzeczpospolita Polska była zobowiązana do dokonania notyfikacji do OECD umów, wszystkich projektów i kontraktów finansowanych w ramach kredytów. Notyfikacje te powinny być dokonywane zgodnie z procedurami zawartymi w Porozumieniu w sprawie oficjalnie wspieranych kredytów eksportowych

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

⁹ Dalej: eksporter, kontrahent.

¹⁰ Polska jest członkiem OECD od 1996 r. na mocy *ustawy z dnia 27 września 1996 r. o ratyfikacji Konwencji o Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju* – Dz.U. Nr 128, poz. 603, która weszła w życie z dniem 15 listopada 1996 r.

państw OECD z 2011 r.¹¹ oraz Porozumieniu w sprawie oficjalnie wspieranych kredytów eksportowych państw OECD z 2018 r.¹²

W dniu 2 lipca 2012 r., na podstawie art. 46 a *tiret 3 Porozumienia z 2011 r.* Ministerstwo dokonało w imieniu Polski notyfikacji do OECD projektu realizowanego w ramach umowy kredytowej z 2010 r.¹³ Jako datę podjęcia zobowiązania wskazano dzień 22 sierpnia 2012 r.

W dniu 23 listopada 2018 r. na podstawie art. 49 a *tiret 3 Porozumienia z 2018 r.* MF dokonało w imieniu Polski notyfikacji do OECD projektu realizowanego w ramach *umowy kredytowej z 2017 r.* dotyczącego III fazy realizacji Akademii Rybołówstwa i Nauk o Morzu¹⁴. W wyniku wątpliwości zgłaszanych przez Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii¹⁵ i MSZ¹⁶ co do zakresu rzeczowego realizowanego projektu, do dnia zakończenia czynności kontrolnych, nie dokonano akceptacji kontraktu. Pomimo braku takiego wymogu, Ministerstwo wysłało jednak notyfikację do OECD uznając zatwierdzenie notyfikacji kontraktu przez OECD za niezbędny element jego akceptacji w ramach *umowy kredytowej z 2017 r.*

Stosownie do art. 43 *Porozumienia z 2011 r.* oraz *Porozumienia z 2018 r.* Powiadomienia zostały sporządzone zgodnie z załącznikiem VIII i zawierały określone w nim informacje, a ich kopie przesyłano do Sekretariatu OECD.

Państwa OECD nie zgłaszały pytań i zastrzeżeń do notyfikowanych kontraktów, stosownie do przepisów art. 47-51 *Porozumień*. Wyżej powołane przepisy nie wymagały przedstawiania formalnego (pisemnego) potwierdzenia niezgłoszenia zastrzeżeń do notyfikacji.

(akta kontroli str. 17-26, 40-45; dowód elektroniczny str. 425-434 pliki nr 037, 038, 107-113)

Terminowość akceptacji kontraktów wynikających z umów

Umowy kredytowe z 2010 r. oraz z 2017 r. przewidywały odpowiednio w art. 3 pkt 3 oraz w art. 3 pkt 4 następującą procedurę akceptacji kontraktu: Ministerstwo Finansów Republiki Angoli miało poinformować pisemnie MF o zaakceptowaniu kontraktu przez właściwe władze Republiki Angoli, a następnie Ministerstwo miało przekazać do Ministerstwa Finansów Republiki Angoli pisemną akceptację kontraktu. Według zapisów wskazanych umów procedura akceptacyjna nie mogła przekroczyć 60 dni dla każdej z umawiających się stron.

W ramach *umowy kredytowej z 2010 r.* Ministerstwo zaakceptowało jeden kontrakt. Kontrakt ten został wskazany przez stronę angolską do realizacji w ramach umowy kredytowej z 2010 r. w piśmie z dnia 22 czerwca 2012 r. i został zaakceptowany przez Ministra Finansów w piśmie z dnia 22 sierpnia 2012 r., tj. w terminie zgodnym z art. 3 ust. 3 *umowy kredytowej z 2010 r.*

Kontrakt podpisany w ramach *umowy kredytowej z 2010 r.* został zweryfikowany jedynie przez Ministerstwo Finansów¹⁷ w zakresie zgodności z tą umową. Nie

¹¹ Porozumienie stanowi załącznik do Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) NR 1233/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie zastosowania niektórych wytycznych w dziedzinie oficjalnie wspieranych kredytów eksportowych oraz uchylające decyzje Rady 2001/76/WE i 2001/77/WE – Dz.U. L 326 z 8 grudnia 2011 r.; dalej: *Porozumienie z 2011 r.*

¹² Aktualny tekst Porozumienia stanowi załącznik do rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) 2018/179 z dnia 25 września 2017 r. zmieniającego rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1233/2011 w sprawie zastosowania niektórych wytycznych w dziedzinie oficjalnie wspieranych kredytów eksportowych – Dz. Urz. UE L 37 z 9 lutego 2018 r.; dalej: *Porozumienie z 2018 r.*

¹³ „Wyższa Szkoła Rybołówstwa – II faza, konstrukcja, wyposażenie, obsługa i program edukacyjny”.

¹⁴ Dalej: Akademia.

¹⁵ Pismo Zastępcy Dyrektora Departamentu Handlu i Współpracy Międzynarodowej z dnia 20 lutego 2019 r. znak: DHM-IV.5303.197.2018 IK901816.

¹⁶ Pismo Dyrektora Departamentu Współpracy Ekonomicznej z dnia 1 marca 2019 r. znak: DWE.2413.20.2019/2.

¹⁷ Pismo Sekretarza Stanu w MF z dnia 31 maja 2021 r. znak DG5.9300.50.2021.

podlegał on opiniowaniu przez inne resorty, zgodnie z praktyką obowiązującą w tamtym okresie w zakresie realizacji międzyrządowych umów kredytowych, ze względu na brak jednoznacznych podstaw systemowych do opiniowania kontraktu przez inne resorty.

Ministerstwo nie zachowało terminu 60 dni dla procedury akceptacji kontraktu zawartego pomiędzy Ministerstwem Rybołówstwa i Morza Republiki Angoli, a Quenda Business Initiative sp. z o.o.¹⁸, przedstawionego przez stronę angolską w piśmie z dnia 7 grudnia 2018 r., wynikającego z pkt. 4 *umowy kredytowej z 2017 r.* W okresie między 2010 r. a 2017 r. doszło bowiem do kilku znaczących zmian systemowych, które były podstawą zmiany procedury weryfikacji kontraktów¹⁹. Kontrakt ten nie został zaakceptowany do chwili zakończenia czynności kontrolnych ze względu na wątpliwości, jakie zgłaszały do projektu Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii²⁰ oraz MSZ.

MPiT w piśmie z dnia 21 lutego 2019 r. wskazywało, że kluczowe było kontynuowanie działań zmierzających do zapewnienia pełnej funkcjonalności Akademii nie tylko na poziomie technicznym, ale przede wszystkim w aspekcie edukacyjnym. Zasadniczym celem projektu miało być kształcenie wysoko wykwalifikowanych kadr, w powiązaniu z badaniami naukowymi i rozwojem nowoczesnych i innowacyjnych technologii. Kluczowe znaczenie dla realizacji III fazy projektu miał jego komponent edukacyjny, realizowany we współpracy z polskimi uczelniami (Akademią Morską w Gdyni) i instytutami badawczymi, zapewniającymi realizację programu na najwyższym światowym poziomie. Według MPiT projekt wspominał o powołaniu Polskiej Grupy Wsparcia Pedagogicznego, złożonej z wykładowców jednej z renomowanych polskich uczelni morskich bez wskazania konkretnej jednostki naukowej lub grupy uczelni, delegującej wykładowców. MPiT wskazało, że z dokumentów dotyczących kontraktu podpisanego w ramach umowy kredytowej z 2017 r. wynikało, że do realizacji III fazy projektu firma Quenda podpisała umowę ze spółką Mirbud SA, specjalizującą się w budownictwie przemysłowym, mieszkaniowym i infrastrukturalnym. Według MPiT należało domniemywać, że dzięki tej współpracy prace budowlane, w tym te związane z infrastrukturą obiektu miały zostać odpowiednio wykonane. Niemniej oznaczało to, iż projekt objęty kontraktem w zasadniczej mierze ograniczał się do wyposażenia i budowy kolejnych budynków na kampusie, a nie skupiał się na najistotniejszych kwestiach, takich jak aspekt edukacyjny, który stanowić powinien wartość dodaną w polsko-angolskiej współpracy. MPiT podniosło także kwestię niespełniania przez Quenda wymogu funkcjonowania na rynku od minimum trzech lat. Mimo podpisania umowy o utworzeniu konsorcjum, nadal to Quenda pozostawała bowiem głównym wykonawcą kontraktu (general contractor), co zostało zapisane wprost w kontrakcie.

MSZ w piśmie z dnia 1 marca 2019 r. wskazało, że kluczowym elementem sfinansowanym w ramach kredytu powinien być komponent szkoleniowy – dążenie do zapewnienia pełnej funkcjonalności Akademii nie tylko na poziomie technicznym, ale i edukacyjnym. Utworzenie Polskiej Grupy Wsparcia Pedagogicznego zostało opisane w kontrakcie zbyt ogólnie, co według MSZ nie pozwalało na rzetelną ocenę proponowanych działań. Brakowało wskazania renomowanego partnera w zakresie

¹⁸ Dalej: Quenda.

¹⁹ Weszła w życie ustawa z dnia 15 grudnia 2016 r. o Prokuraturze Generalnej, która zobowiązała do opiniowania projektów kontraktów przez tę instytucję; od 2013 r. Polska, reprezentowana przez MSZ, zyskała status członka w Komitecie Pomocy Rozwojowej, który jest głównym organem koordynującym pomoc udzielaną przez państwa rozwinięte krajom rozwijającym się; po likwidacji Wydziałów Promocji i Handlu działających przy Ambasadach RP, zadanie bezpośredniego wsparcia polskich eksporterów przejęło Ministerstwo Rozwoju, Pracy i Technologii, które obecnie koordynuje także współpracę Polski z OECD.

²⁰ Dalej: MPiT.

współpracy dydaktycznej. Zdaniem MSZ w trzeciej fazie projektu należało wskazać jako partnera edukacyjnego Akademię Morską w Gdyni lub inną o porównywalnej renomie i doświadczeniu. W kontrakcie brak było istotnego elementu – zlecenia budowy statku naukowo-badawczego, co miało zapewnić praktyczne szkolenie uczniów. Według MSZ elementy takie jak: budowa ogrodzenia, architektura krajobrazu, konserwacja terenu, „projekty socjalne” nie powinny stanowić znaczącej części budżetu. Miały one bowiem charakter wtórny wobec głównego celu przedsięwzięcia. Pozostałe elementy budowlano-infrastrukturalne III fazy projektu, takie jak: zbudowanie kliniki, biblioteki, ośrodka sportu, stołówki, rozbudowa infrastruktury, szkolnego zakładu obróbki ryb, zostały ocenione przez MSZ jako posiadające zbyt duży udział w całkowitym budżecie projektu. MSZ wnioskowało o ponowne przedyskutowanie ze stroną angolską zaproponowanych działań projektowych w kontekście realizacji podstawowego celu kredytu tj. doprowadzenie do pełnej operacyjności Akademii jako certyfikowanej szkoły technicznej. MSZ poddało pod rozwagę możliwość realizacji kontraktu przez kilku wykonawców z Polski, posiadających specjalistyczne doświadczenie w danej dziedzinie oraz konsultacje z polskimi instytucjami skupionymi w Polskim Funduszu Rozwoju. MSZ zaproponowało też zaproszenie przez MF przedstawicieli strony angolskiej oraz przedłużenie terminu akceptacji przedłożonego kontraktu.

Minister Finansów²¹ zwrócił się także do Prokuraturii Generalnej z wnioskiem o opinię dotyczącą możliwości finansowania kontraktu podpisanego w ramach *umowy kredytowej z 2017 r.* W odpowiedzi na to pismo Prokuratura Generalna Rzeczypospolitej Polskiej zgłosiła uwagi²² dotyczące procedury akceptacji kontraktu ze strony angolskiej²³, które mogły wpłynąć na niedotrzymanie terminu wejścia w życie kontraktu, wynikającego z art. 3 ust. 4 pkt 3 *umowy kredytowej z 2017 r.*, tj. 15 dni od wysłania przez stronę polską akceptacji kontraktu.

Mając na uwadze zainteresowanie strony polskiej kontynuacją projektu, a także utrzymanie dobrych relacji dyplomatycznych między Polską a Angolą, MF przekazało stronie angolskiej przygotowane w porozumieniu z MSZ pisma z dnia 10 maja 2019 oraz 1 sierpnia 2019 r. dotyczące zakresu realizacji projektu.

MSZ podjęło kanałami dyplomatycznymi dalsze działania w celu znalezienia kompromisu oraz uzgodnienia korekty i doprecyzowania zakresu rzeczowego projektu, które nie zostały zakończone do momentu zakończenia czynności kontrolnych. Zastrzeżenia przedstawione przez MSZ i MPiT wstrzymały proces akceptacji kontraktu zawartego w ramach *umowy kredytowej z 2017 r.* MF w sytuacji braku możliwości akceptacji kontraktów w ramach międzyrządowych umów kredytowych, skorzystało z postanowienia zawartego w art. 12 *umowy kredytowej z 2017 r.* czyli dążyło do wyjaśnienia sprawy drogą bezpośrednich negocjacji.

(akta kontroli str. 17-26, 33-34, 40-45; dowód elektroniczny str. 425-434 pliki nr 092-106, 107-113)

Płatności za kontrakty finansowane w ramach umów kredytowych

Jedyny kontrakt handlowy w ramach *umowy kredytowej z 2010 r.* został zawarty 28 maja 2012 r., tj. w terminie zgodnym z postanowieniami art. 3 ust 2 tej umowy²⁴.

W ramach *umowy kredytowej z 2017 r.* kontrakt zawarto w dniu 28 sierpnia 2018 r., tj. w terminie zgodnym z art. 1 *Porozumienia między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Angoli o zmianie Umowy między Rządem*

²¹ Pismo Podsekretarza Stanu w MF z dnia 19 lutego 2019 r. znak DG5.9300.53.2017.

²² Pismo z dnia 22 marca 2019 r. znak KR-500-28/19/RBO W/9588/19 adresowane do Podsekretarza Stanu w MF.

²³ Uwagi dotyczyły konieczności akceptacji kontraktu przez stronę angolską, uprzedniej zgody Sądu Audytowego Angoli oraz przesłania projektów wstępnych.

²⁴ W okresie dwóch lat od jej zawarcia.

*Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Angoli o udzieleniu kredytu w ramach pomocy wiązanej, podpisanej w Luandzie dnia 6 marca 2017 r.*²⁵ Na mocy tego porozumienia zmieniono termin, w jakim miały zostać zawarte kontrakty w ramach umowy kredytowej z 2017 r.²⁶ Porozumienie zostało zawarte zgodnie z procedurą²⁷ przewidzianą w ustawie z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych²⁸, z inicjatywy strony angolskiej, która przekazała swój wniosek w piśmie z dnia 23 marca 2018 r.²⁹ W piśmie tym Minister Finansów Angoli poinformował m.in., że zawarcie stosownych kontraktów nie było możliwe w wyznaczonym w ramach umowy terminie ze względu na ograniczenia o charakterze technicznym oraz finansowym. Rada Ministrów RP zaakceptowała wniosek strony angolskiej.

W preambułach obu kontraktów znalazły się klauzule informujące o ich finansowaniu w ramach umów kredytowych z 2010 r. i 2017 r.

Z oświadczeń eksporterów ubiegających się o realizację kontraktów w ramach umów kredytowych z 2010 r. i z 2017 r.³⁰ wynikało, że kontrahenci zobowiązali się do utrzymania wartości towarów i usług sfinansowanych w ramach kontraktów nie pochodzących z Polski na poziomie maksymalnie 40% wartości kontraktów. Treść oświadczeń eksporterów o braku przekupstwa zagranicznego funkcjonariusza publicznego przy zawieraniu kontraktów³¹ wskazywała m.in. na:

- znajomość przez kontrahentów treści Konwencji OECD o zwalczaniu przekupstwa zagranicznego funkcjonariusza publicznego w międzynarodowych transakcjach handlowych³²;
- brak przekupstwa osób pełniących funkcje publiczne w państwie obcym przy zawieraniu kontraktów;
- świadomość odpowiedzialności karnej za przekupstwo osób pełniących funkcje publiczne w państwie obcym przy zawieraniu kontraktów;
- brak kar nałożonych na kontrahentów w okresie pięciu lat poprzedzających złożone oświadczenia przez sądy krajowe w związku z przestępstwem przekupstwa osób pełniących funkcje publiczne w państwie obcym przy zawieraniu kontraktów;
- brak firm kontrahentów na „listach wykluczonych” (czarnych listach) sporządzonych przez międzynarodowe instytucje finansowe wskazane przez Sekretariat OECD.

Kontrahenci w oświadczeniach zobowiązali się także do ujawnienia, na żądanie Ministerstwa, danych dotyczących celu i wysokości prowizji wypłaconych w związku z realizacją kontraktów w ramach umów kredytowych.

Według wyjaśnień Sekretarza Stanu w MF³³, składane przez eksportera oświadczenia o braku przekupstwa zagranicznego funkcjonariusza publicznego przy zawieraniu kontraktu stanowiły wdrożenie Konwencji OECD o zwalczaniu przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych w międzynarodowych transakcjach handlowych oraz Rekomendacji Rady OECD w sprawie zwalczania przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych w kontekście oficjalnie wspieranych kredytów eksportowych³⁴. Ministerstwo nie prowadziło bezpośrednio

²⁵ M.P. poz. 264.

²⁶ Z dnia 6 marca 2018 r. (tj. jednego roku od podpisania umowy) na 31 grudnia 2018 r.

²⁷ Pismo Sekretarza Stanu w MF z dnia 31 maja 2021 r. znak DG5.9300.50.2021.

²⁸ Dz.U. z 2020 r., poz. 127.

²⁹ Pismo Ministra Finansów Republiki Angoli z dnia 23 marca 2018 r. znak 740/78/01/GMF/2018.

³⁰ Oświadczenia z dnia: 18 lipca 2012 r. i 21 lutego 2019 r.

³¹ *Ibidem*.

³² Dz. U. z 2001 r. Nr 23 poz. 264 – Konwencja sporządzona w Paryżu dnia 17 grudnia 1997 r.

³³ Pismo z dnia 31 maja 2021 r. znak DG5.9300.50.2021.

³⁴ <https://www.gov.pl/web/finanse/zwalczanie-przekupstwa-w-transakcjach-miedzynarodowych>.

weryfikacji w ww. zakresie wypłaconych prowizji w ramach kontraktu. Ministerstwo nie uzyskało także informacji od innych podmiotów, w tym organów kontrolnych, dotyczących nieprawidłowości korupcyjnych, które uprawniałyby resort do podjęcia działań.

Sekretarz Stanu w MF wyjaśnił, że projekt realizowany był w zasadniczej części w Angoli i ewentualne działania korupcyjne, które miały miejsce na terenie tego kraju podlegały także zwalczaniu przez odpowiednie organy Angoli. MF nie było informowane przez stronę angolską o podejrzaniach w tym zakresie. Natomiast w przypadku powzięcia informacji o zdarzeniach korupcyjnych, Ministerstwo poinformowałoby o sprawie kompetentne organy państwowe i aktywnie współpracowało przy jej wyjaśnieniu.

Ministerstwo nie weryfikowało dokumentów eksportowych³⁵, w szczególności faktur, przedstawianych przez kontrahenta. Obieg dokumentów eksportowych oraz ich weryfikacja w zakresie zgodności z *umową kredytową z 2010 r.* odbywały się na podstawie umów agencyjnych³⁶ zawartych przez Ministra Finansów z BGK oraz Porozumienia Bankowego zawartego, zgodnie z art. 10 *umowy kredytowej z 2010 r.*, między BGK a Banco de Paupanca e Credito³⁷.

W umowach agencyjnych z 2007 r. i 2015 r. Ministerstwo powierzyło BGK obsługę bankową i prowadzenie ewidencji księgowej m.in. zagranicznych należności Skarbu Państwa z tytułu udzielonych kredytów zagranicznych. W dokonanych w latach 2010-2015 aktualizacjach załączników, zawierających wykaz należności i zobowiązań do tych umów, wskazano także *umowę kredytową z 2010 r.*

Z wyjaśnień Sekretarza Stanu w Ministerstwie wynika³⁸, że MF dysponowało jedynie aktualizacją załącznika dotyczącą 2014 r. Wykaz należności i zobowiązań stanowiący załącznik do umowy z dnia 21 grudnia 2007 r. był w latach 2010-2015 aktualizowany. Ministerstwo Finansów dysponuje obecnie kopią załącznika dotyczącego 2014 r. Z informacji uzyskanych przez MF z BGK, który był wykonawcą ww. załączników, dokumenty te uległy brakowaniu, ze względu na upływ czasu.

Porozumienie Bankowe miało zostać podpisane w terminie 30 dni od wejścia w życie *umowy kredytowej z 2010 r.* (art. 10 ust. 2 umowy)³⁹.

Sekretarz Stanu w MF wyjaśnił⁴⁰, że za datę podpisania Porozumienia Bankowego przyjęto datę listu przewodniego, przy którym BPC odesłał obustronnie podpisany dokument, tj. 8 października 2012 r. Zatem zostało ono podpisane ponad dwa lata po terminie wynikającym z umowy kredytowej z 2010 r.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie wyjaśnił⁴¹, że zgodnie z *umową kredytową z 2010 r.*, za podpisanie Porozumienia Bankowego po stronie polskiej odpowiedzialny był BGK, który pełnił funkcję agenta w zakresie realizacji międzyrządowej współpracy kredytowej. Projekt Porozumienia Bankowego został przekazany przez BGK do BPC drogą elektroniczną w dniu 17 września 2010 r., tj. w terminie wynikającym z umowy kredytowej z 2010 r. Ministerstwo pozostawało w roboczym kontakcie z BGK w sprawie podpisania Porozumienia. BGK przesyłał monity do BPC w tej sprawie. Ministerstwo Finansów pismem z dnia 27 września 2012 r.⁴² zwróciło się do BPC o podjęcie działań w celu podpisania Porozumienia.

³⁵ Pismo Sekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów z dnia 22 kwietnia 2021 r. znak DG5.9300.34.2021.

³⁶ Umowy między Ministerstwem Finansów a BGK z dnia: 21 grudnia 2007 r. i 21 grudnia 2015 r.; dalej: *umowy agencyjne*.

³⁷ Dalej: BPC.

³⁸ Pismo z dnia 31 maja 2021 r. znak DG5.9300.50.2021.

³⁹ Tj. do dnia 5 kwietnia 2010 r.

⁴⁰ Pismo Sekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów z dnia 19 maja 2021 r. znak DG5.9300.45.2021.

⁴¹ *Ibidem*.

⁴² Pismo Zastępcy Dyrektora Departamentu Gwarancji i Poręczeń znak DG5/AXZ/951/Ang-Porbank/225/12/1998.

Zgodnie z Porozumieniem Bankowym przedsiębiorcy mieli obowiązek przedstawiać BGK dokumenty eksportowe. Płatności na rzecz polskiego eksportera były realizowane na bazie akredytyw dokumentowych. Każdorazowo po złożeniu przez eksportera w BGK zestawu dokumentów, Bank weryfikował otrzymane dokumenty pod kątem ich zgodności z warunkami akredytywy. Po stwierdzeniu, iż dokumenty są zgodne, BGK przekazywał je stronie angolskiej. Na podstawie otrzymanych dokumentów oraz wytycznych angolskich importerów BPC, w formie komunikatu swiftowego, upoważniał BGK do dokonania wypłat na rzecz polskiego przedsiębiorcy.

BGK występował do MF z pismem informującym o otrzymaniu upoważnienia od strony angolskiej do wypłaty środków i z prośbą o przekazanie środków w odpowiedniej wysokości na rachunek. Przy czym BGK nie przekazywał do Ministerstwa Finansów⁴³ dokumentacji stanowiącej podstawę wypłat. Po zapewnieniu środków na rachunku, MF występował do BGK z pismem o dokonanie płatności na rzecz przedsiębiorcy.

Ministerstwo Finansów nie weryfikowało poszczególnych dokumentów księgowych ani eksportowych, w szczególności faktur przedstawianych przez kontrahenta. Weryfikacji tych dokumentów dokonał Urząd Kontroli Skarbowej w Gdańsku⁴⁴ podczas kontroli prowadzonej u kontrahenta⁴⁵. W wyniku analizy dokumentów z kontroli stwierdzono, że faktury zawierały klauzule informujące o finansowaniu wydatków ze środków kredytu z *umowy kredytowej z 2010 r.*

Szczegółowa specyfikacja zamówienia⁴⁶, m.in. w zakresie produktów i usług, była przygotowana przez zamawiającego (tj. stronę angolską) w oparciu o kryteria wewnętrzne przez nią ustalone. W umowach kredytowych z 2010 r. oraz 2017 r. określono także minimalną wartość towarów i usług polskiego pochodzenia oraz uzależniono dodatkowo akceptację kontraktów, w szczególności od m.in. dobrej sytuacji finansowej stron kontraktu, uregulowania podatków i opłat publiczno-prawnych, pozytywnie udokumentowanego realizowania transakcji w handlu międzynarodowym oraz złożenia oświadczenia o przestrzeganiu postanowień umowy. W oświadczeniach eksporterów ubiegających się o realizację kontraktów zawarto doprecyzowanie kryteriów określonych w umowach. Ogólne informacje dotyczące procedury zawierania międzyrządowej umowy kredytowej, zasad współpracy oraz wymogów wobec potencjalnych kontrahentów zostały zamieszczone na stronach internetowych Ministerstwa poświęconych kredytom rządowym⁴⁷.

Zgodnie z art. 6 *Umowy z 2010 r.* do końca 2020 r. Rząd Republiki Angoli dokonał spłat rat kapitałowych (kapitału wymagalnego) od udzielonego Kredytu w kwocie 8 497 193,97 EUR. Do spłaty pozostała kwota 51 502 805,78 EUR.

W okresie objętym kontrolą wystąpiło 13 opóźnień w spłacie rat kredytu udzielonego na mocy *umowy kredytowej z 2010 r.* lub dokonania spłaty w niepełnej wysokości. Na podstawie art. 7 ust. 5 *umowy kredytowej z 2010 r.*⁴⁸ naliczono należne odsetki w kwocie 5,9 tys. EUR.

(akta kontroli str. 21-24, 35, 56-62, 64, 68-69, 77, 83-170, 417-420; dowód elektroniczny str. 425-434 pliki nr 26-29, 50, 58-59, 67-68, 71, 82, 120-121)

⁴³ Pismo Sekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów z dnia 22 kwietnia 2021 r. znak DG5.9300.34.2021.

⁴⁴ Dalej: UKS w Gdańsku.

⁴⁵ Znak sprawy: UKS22W3P7.420.6.2016.7. Zakres postępowania kontrolnego obejmował: Prawidłowość realizacji kontraktu handlowego nr 01 MINADERP-NAVIMOR 2010-II FASE DA APN za lata: 2012-2016 zawartego w ramach umowy z dnia 27 sierpnia 2010 r. między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Angoli o udzieleniu kredytu.

⁴⁶ Pismo Sekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów z dnia 15 marca 2021 r.

⁴⁷ <https://www.gov.pl/web/finanse/kredyty-rzadowe-wspieranie-eksportu>.

⁴⁸ W wysokości 2% rocznie ponad stopę podstawową przyjętą w art. 7 ust. 1 *umowy kredytowej z 2010 r.*, tj. 0,2% rocznie.

Dochody budżetu państwa z tytułu odsetek od udzielonego kredytu z 2010 r. i koszty poniesione w związku z obsługą tego kredytu

Dochody budżetu państwa z tytułu odsetek od kredytu udzielonego na podstawie umowy kredytowej z 2010 r. wyniosły w okresie od 2010 r. do 2020 r. 734,6 tys. EUR. W marcu 2021 r. strona angolska wpłaciła dodatkowo odsetki z tytułu oprocentowania kredytu w kwocie 51,8 tys. EUR.

Sekretarz Stanu w MF wyjaśnił⁴⁹, że Ministerstwo nie ponosiło żadnych kosztów związanych z obsługą *umowy kredytowej z 2010 r.*

Wartość wynagrodzenia należnego BGK z tytułu *umowy agencyjnej z 2007 r.* wyniosła 3 250 tys. zł rocznie, zaś z tytułu *umowy agencyjnej z 2015 r.* wyniosła w okresie od 1 stycznia 2016 r. do 31 grudnia 2016 r. 4 804,5 tys. zł oraz 4 274,5 tys. zł rocznie począwszy od 1 stycznia 2017 r. Według Sekretarza Stanu w MF⁵⁰ nie było możliwe wyliczenie, jaka część wynagrodzenia z tytułu tych umów agencyjnych dotyczyła czynności związanych z obsługą *umowy kredytowej z 2010 r.*, ponieważ żadna z tych umów nie precyzowała wartości wynagrodzenia dla BGK przeznaczonego na obsługę poszczególnych kredytów, w tym *umowy kredytowej z 2010 r.*

(akta kontroli str. 56, 68, 417-420; dowód elektroniczny str. 425-434 pliki nr 28, 31, 58)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania Ministra Finansów w kontrolowanym obszarze.

OBSZAR

2. Zapewnienie konkurencyjności wyboru kontrahentów oraz udziału wartości towarów i usług polskiego pochodzenia

Opis stanu
faktycznego

Zapewnienie konkurencyjnego trybu wyboru kontrahentów oraz gospodarnego wydatkowania środków

Umowy kredytowe z 2010 r. oraz z 2017 r. zostały opublikowane w Monitorze Polskim. Ministerstwo w celu zapewnienia dostępu do informacji o przedmiotowych umowach dla wszystkich potencjalnie zainteresowanych podmiotów dodatkowo opublikowało informacje o ich podpisaniu na swojej ogólnodostępnej stronie internetowej w zakładce poświęconej rządowym kredytom eksportowym jako jednej z form wsparcia eksportu⁵¹. Na ww. stronie internetowej zamieszczono teksty umów kredytowych, informacje na temat ich statusu, a także ogólne warunki jakie powinni spełniać eksporterzy, aby ubiegać się o finansowanie kontraktu w ramach kredytu. Ministerstwo podało również dane teleadresowe Wydziału Rządowych Kredytów Eksportowych Departamentu Gwarancji i Poręczeń, gdzie można było uzyskać bardziej szczegółowe informacje. Treść obu umów kredytowych dostępna była także na stronie internetowej Bazy Traktatowej prowadzonej przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych, na której udostępniane są wykazy i teksty umów międzynarodowych, których Polska jest stroną⁵².

⁴⁹ Pismo Sekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów z dnia 28 kwietnia 2021 znak DG5.9300.34.2021.

⁵⁰ Pismo Sekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów z dnia 19 maja 2021 r. znak DG5.9300.45.2021.

⁵¹ <https://www.gov.pl/web/finanse/kredyty-rzadowe-wspieranie-eksportu>. Informacje na temat *umowy kredytowej z 2010 r.* nie znajdują się obecnie na ww. stronie internetowej ponieważ projekt w ramach tej umowy został zrealizowany, środki finansowe wypłacone, a kredyt znajduje się w okresie spłaty i nie jest dostępny dla polskich eksporterów.

⁵² <https://traktaty.msz.gov.pl/>

Ponadto na portalu promocji eksportu prowadzonej przez ministerstwo właściwe ds. gospodarki, w zakładce dotyczącej wsparcia finansowego udzielanego eksporterom, znalazła się informacja o Ministerstwie Finansów jako instytucji odpowiedzialnej za udzielanie kredytów rządowych przeznaczonych na finansowanie dostaw towarów i usług z Polski oraz odwołanie do strony Ministerstwa⁵³.

Umowy kredytowe nie przewidywały udziału Ministerstwa w procesie wyboru eksporterów mających realizować poszczególne kontrakty. Wybór ten, jak wyjaśnił Sekretarz Stanu w MF⁵⁴, realizowany był wyłącznie przez stronę angolską w oparciu o obowiązujące w tym kraju przepisy i zasady. Strona angolska nie wystąpiła również do MF o wsparcie w ww. procesie. Sekretarz Stanu w MF zaznaczył również, iż ingerencja strony polskiej w ww. procesy bez wniosku ze strony Angoli mogłaby zostać odebrana jako ingerencja w sprawy wewnętrzne kredytobiorcy i negatywnie wpłynąć na dalsze stosunki dyplomatyczne pomiędzy oboma krajami.

Wobec powyższego MF nie dysponowało informacjami, jakie procedury i zasady przy wyborze eksporterów i negocjacji kontraktów stosowała strona angolska ani jakie wymagania stawiane były tymże eksporterom. MF nie dysponowało również specyfikacją co do zakresu produktów i usług, które miały być zamawiane w ramach kontraktów. Jak wyjaśnił Sekretarz Stanu w MF⁵⁵, Ministerstwo nie dysponowało również informacjami, czy ww. procedury i wymogi były upubliczniane przez stronę angolską.

Kontrakty, podpisane uprzednio przez eksporterów oraz władze Angoli, przedstawiane były do weryfikacji przez MF pod względem warunków, jakie powinni spełniać eksporterzy. Zgodnie z procedurą określoną w samych umowach kredytowych przedsiębiorcy mający siedzibę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i ubiegający się o kontrakty powinni wykazać się dobrą sytuacją finansową, mieć uregulowane zobowiązania podatkowe i publiczno-prawne, udokumentować doświadczenie w realizacji transakcji w handlu międzynarodowym oraz złożyć oświadczenie o zobowiązaniu do przestrzegania zapisów umów kredytowych. Ministerstwo na swojej stronie internetowej zamieściło uszczegółowienie tych wymogów⁵⁶. Zarówno w przypadku kontraktu podpisanego na mocy umowy kredytowej z 2010 r., jak i umowy z 2017 r. Ministerstwo wymagało przedłożenia dokumentów potwierdzających spełnienie ww. wymogów od obu eksporterów⁵⁷.

(akta kontroli str. 17-26, 46-59, 68-82; dowód elektroniczny str. 425-434
pliki nr 001-008, 017,030, 122-125)

Realizacja założeń co do wartości towarów i usług polskiego pochodzenia

⁵³ https://www.trade.gov.pl/pl/niezbednik-eksportera/instytucje-pomagajace-eksporterom/wsparcie-finansowe/233704_ministerstwo-finansow.html

⁵⁴ Pismo z dnia 6 maja 2021 r. znak: DG5.9300.37.2021 oraz Pismo z dnia 11 maja 2021 r. znak: DG5.9300.41.2021.

⁵⁵ *Ibidem*.

⁵⁶ Na stronie internetowej <https://www.gov.pl/web/finanse/kredyty-rzadowe-wspieranie-eksportu> Ministerstwo wskazało iż w celu zapewnienia skutecznej i rzetelnej realizacji kontraktów finansowanych polskim kredytem rządowym, polskie przedsiębiorstwa, które zamierzają finansować swoje kontrakty eksportowe w ramach kredytów rządowych, powinny spełniać następujące kryteria:

- przedsiębiorstwo musi przedstawić zaświadczenie o niezaleganiu z podatkami oraz składkami ZUS;
- przedsiębiorstwo powinno wykazywać dodatni wynik finansowy w okresie ostatnich 3 lat, a także załączyć sprawozdania finansowe za te okresy;
- przedsiębiorstwo powinno prowadzić działalność gospodarczą na terenie kraju przez okres minimum 3 lat;
- przedsiębiorstwo powinno legitymować się doświadczeniem w realizacji projektów z danej dziedziny, potwierdzonym referencjami od zamawiających;
- przedsiębiorstwa są zobowiązane zapoznać się z treścią i podpisać dwa oświadczenia eksportera, informujące o:
 - o zasadach realizacji indywidualnego kontraktu w ramach międzyrządowej umowy kredytowej,
 - o braku przekupstwa zagranicznego funkcjonariusza publicznego przy zawieraniu kontraktu eksportowego.

⁵⁷ Kontrakt z firmą Navimor International Com sp. z o.o. podpisany z władzami Angoli w toku dalszej procedury został zaakceptowany przez stronę polską i był realizowany we współpracy z Akademią Morską w Gdyni jako partnerem edukacyjnym. Przy realizacji projektu uczestniczyło 62 głównych podwykonawców polskich jak i podwykonawcy zagraniczni, w tym lokalne firmy angolskie. Kontrakt podpisany na podstawie umowy kredytowej z 2017 r. w związku z realizacją wskazanej procedury nie został zaakceptowany przez stronę polską.

Zapisy obu umów kredytowych w § 4 ust. 4 zawierały wymóg, aby w każdym z finansowanych na ich podstawie kontraktów wartość towarów i usług polskiego pochodzenia była nie niższa niż 60% wartości tego kontraktu. Na potwierdzenie spełnienia powyższego wymogu każda ze stron mogła żądać od eksporterów przedstawienia dokumentów potwierdzających pochodzenie towarów i usług. Dodatkowo w § 3 ust. 5 w obu umowach kredytowych akceptację kontraktów finansowanych na ich mocy uzależniono od przedstawienia przez eksporterów oświadczenia o przestrzeganiu zapisów umów kredytowych.

W oświadczeniach które mieli obowiązek składać kontrahenci, Ministerstwo zawarło zobowiązanie do zapewnienia udziału co najmniej 60% wartości towarów i usług polskiego pochodzenia w całkowitej wartości kontraktu. Uszczegółowiono również, jakie kategorie towarów i usług będą uznawane za pochodzenia polskiego, a jakie zagranicznego⁵⁸. Wskazano także, iż wysokość tego udziału może zostać zweryfikowana na podstawie dokumentacji określającej pochodzenie towarów i usług oraz poprzez przeprowadzenie w tym zakresie kontroli zarówno w trakcie realizacji kontraktów, jak i po ich zakończeniu. W oświadczeniach wymaganych przez Ministerstwo zawarto także zapis, iż sankcją za poświadczenie nieprawdy będzie utrata możliwości uzyskania finansowania kontraktów w ramach międzyrządowych umów kredytowych oraz poniesienie konsekwencji określonych w przepisach prawa.

Działania podejmowane w Ministerstwie, mające na celu weryfikację spełnienia warunku dotyczącego poziomu wartości towarów i usług polskiego pochodzenia w zawartych kontraktach, obejmowały przyjęcie oświadczenia eksportera oraz przeprowadzenie, po zakończeniu realizacji kontraktów, kontroli skarbowej w tym zakresie. Obaj eksporterzy⁵⁹ ubiegający się o akceptację kontraktów przedłożyli do Ministerstwa oświadczenia, w których wskazali, iż przyjmują do wiadomości konieczność spełnienia zawartych w nich wymogów⁶⁰. W przypadku *umowy kredytowej z 2010 r.* Urząd Kontroli Skarbowej w Gdańsku przeprowadził kontrolę zgodności realizacji kontraktu z jej postanowieniami⁶¹. Badanie kontrolne potwierdziło udział minimum 60% wartości dostaw polskich towarów i usług w dokonywanym eksporcie, terminowość wywiązywania się z dostaw przez eksportera oraz prawidłowość wypłacania zaliczek na jego rzecz⁶².

(akta kontroli str. 17-26, 46-53, 60-71, 73-405;dowód elektroniczny str. 425-434 pliki nr 001-022, 026-027, 029, 043-049, 122-125)

Zabezpieczenie interesu Skarbu Państwa w umowach kredytowych

W umowach kredytowych z 2010 r. oraz z 2017 r. nie zawarto zapisów dotyczących możliwości kontroli realizowanych projektów przez Ministerstwo lub inne podmioty przez nie wskazane. Procesy te realizowane były przez kredytobiorcę w oparciu

⁵⁸ Na podstawie zgody wyrażonej przez MF pismem z dnia 26 września 2007 r. eksporter realizujący kontrakt na podstawie *umowy kredytowej z 2010 r.* poszerzył zawartą w oświadczeniu eksportera definicję wydatków uznawanych za wydatki polskiego pochodzenia o usługi podwykonawców które nie mogą być świadczone przez podmioty krajowe. Eksporter który podpisał kontrakt na podstawie umowy kredytowej z 2017 r. przedłożył oświadczenie w którym w definicji wydatków polskiego pochodzenia nie uwzględniono ww. rodzaju usług podwykonawców które nie mogą być świadczone przez podmioty krajowe. W jego oświadczeniu zawarto dodatkowo zapis iż w kontrakcie podpisanym na mocy umowy kredytowej będzie zawarta klauzula o konieczności spełnienia wymogu co do minimalnej wartości towarów i usług polskiego pochodzenia.

⁵⁹ W ramach umowy kredytowej z 2010 r. kontrakt podpisała firma Navimor International Com sp. z o.o. a w ramach umowy kredytowej z 2017 r. firma Quenda Business Initiative sp. z o.o.

⁶⁰ Oświadczenia podpisane w dniach 18 lipca 2012 r. i 21 lutego 2019 r.

⁶¹ Kontrakt zawarty między eksporterem a stroną angielską na mocy umowy o udzieleniu kredytu z 2017 r. ze względu na brak jego akceptacji przez stronę polską nie był realizowany.

⁶² Na dzień 31 lipca 2016 r. średni udział dostaw polskich towarów i usług ze wszystkich 10 podkontraktów określono na 95,30%. Ponadto podkontrakty nr 01/01 oraz 01/09 na moment kontroli były jeszcze w fazie realizacji, a ich końcowe rozliczenie planowano na luty 2017 r. całość pozostałych do rozliczenia wydatków ujęto jako pochodzenia zagranicznego. Podobnie postąpiono w przypadku podkontraktu 01/10 dla zadania dot. edukacji i wsparcia. Natomiast dla zadania nauczanie w Polsce (podkontrakt 01/10) którego zakończenie planowane było na luty 2019 przyjęto, iż całość związanych z nim wydatków będą stanowiły wyłącznie polskie wydatki.

o obowiązujące w jego kraju przepisy i procedury, a także regulacje zawarte w samych kontraktach handlowych.

Jak wyjaśnił Sekretarz Stanu w MF⁶³ angażowanie się w ww. procesy bez zgody kredytobiorcy mogło być uznane za ingerencję w jego sprawy wewnętrzne, a co za tym idzie doprowadzić do pogorszenia stosunków dyplomatycznych i negatywnie wpłynąć na polskie interesy w Angoli. Ewentualny udział Ministerstwa w nadzorze nad realizacją projektów finansowanych w ramach umów kredytowych mógłby mieć miejsce w przypadku wystosowania oficjalnego wniosku o takie wsparcie przez państwo-kredytobiorcę. Władze Angoli nie wnioskowały o taki udział strony polskiej w ramach żadnej z podpisanych umów kredytowych.

Mimo powyższego, Ministerstwo przy udziale MSZ oraz Ambasady RP w Angoli monitorowało postępy w realizacji projektu, podejmowało działania mające na celu wyjaśnienie spornych kwestii.

Nadzór ten realizowany był w drodze działań dyplomatycznych poprzez korespondencję zarówno z przedstawicielami władz Angoli, jak i eksporterem oraz poprzez bezpośrednie spotkania, a także wizytacje miejsca inwestycji przez przedstawicieli polskiej administracji.

Na wniosek Ministerstwa, Ambasada RP w maju 2018 r. opracowała ocenę realizacji projektu budowy Akademii z punktu widzenia polskiej polityki eksportowej, w której przedstawiono również ocenę współpracy władz Angoli z polską administracją oraz eksporterami. W przywołanym dokumencie Ambasador RP w Angoli wskazał, iż współpraca kredytowa ze stroną polską odbierana jest przez Angolę jednoznacznie pozytywnie i ma wpływ na całość relacji między oboma państwami. Strona angolska nie zgłaszała również zastrzeżeń do współpracy z administracją polską. Tym niemniej po zrealizowaniu II fazy budowy Akademii (w ramach *umowy kredytowej z 2010 r.*) Ministerstwo Rybołówstwa i Morza Angoli zgłosiło wobec eksportera zastrzeżenia co do realizacji kontraktu dotyczące nieopłacenia jednego z podwykonawców oraz niezrealizowania części zakresu usług dydaktycznych⁶⁴

W związku z realizacją umowy kredytowej z 2010 r. Ministerstwo zwracało się także do Ambasady RP z prośbą o działania wspierające wobec opóźnień w spłatach należności ze strony BPC.

Ponadto Ambasada RP, a także Polska Agencja Informacji i Inwestycji Zagranicznych SA, pozostawały w kontakcie z MF i informowały o zorganizowanych spotkaniach z władzami Angoli oraz wizytacjach miejsca inwestycji⁶⁵.

W trakcie realizacji projektu MF kierowało również zapytania o jego zaawansowanie bezpośrednio do eksportera, który przekazał informacje o procentowym zaawansowaniu prac. Eksporter, w korespondencji kierowanej do MF, przysyłał również dokumentację zdjęciową potwierdzającą postęp rzeczowy projektu oraz informował o inauguracji Akademii, która miała miejsce w dniu 17 lipca 2017 r.

W przeddzień inauguracji Akademii strona angolska poinformowała eksportera o rezygnacji z dalszej współpracy oraz zgłosiła zastrzeżenia co do realizacji kontraktu dotyczące nieopłacenia jednego z podwykonawców oraz niezrealizowania

⁶³ Pismo z dnia 11 maja 2021 r. znak: DG5.9300.41.2021.

⁶⁴ Pismo Minister Rybołówstwa Angoli z dnia 28 czerwca 2017 r. kierowane do eksportera i przekazane do MF przez Departament Współpracy Ekonomicznej Ministerstwa Spraw Zagranicznych.

⁶⁵ Zgodnie z informacją przekazaną do MF oraz MSZ w korespondencji mailowej, przedstawicielka Ambasady RP poinformowała o spotkaniu które odbyło się w dniu 17 grudnia 2014 r. z Minister Rybołówstwa Angoli, która bardzo pozytywnie oceniła aktualny stan zaawansowania projektu budowy Akademii Rybołówstwa i Nauk o Morzu w Namibe i z zadowoleniem odnotowała znaczące postępy zarówno w zakresie prac budowlanych w Namibe, jak i dostaw materiałów, sprzętu i wyposażenia z Polski. Minister Rybołówstwa wskazała również iż Angola jest zainteresowana kontynuacją przedsięwzięcia we współpracy z Polską i podjęcia realizacji 3. fazy projektu Akademii Rybołówstwa i Nauk o Morzu.

części zakresu usług dydaktycznych dotyczących udziału polskich profesorów oraz specjalistów w procesach edukacyjnych i administracyjnych realizowanych w Akademii⁶⁶. Sekretarz Stanu w MF⁶⁷ wyjaśnił, iż Ministerstwo dotychczas nie otrzymywało sygnałów wskazujących na problemy w realizacji budowy Akademii. Strona angolska pozytywnie oceniając dotychczasową współpracę, wystąpiła o realizację przez stronę polską III fazy projektu. Dopiero wraz z zakończeniem II fazy projektu pojawił się spór pomiędzy stronami kontraktu.

Zgodnie z klauzulą 21 kontraktu podpisanego na mocy *umowy kredytowej z 2010 r.* wszelkie spory powstałe w jego realizacji powinny być rozstrzygane poza zobowiązaniami wynikającymi z umowy kredytowej, na mocy której kontrakt był realizowany i Ministerstwo nie było zobowiązane do udziału w wyjaśnieniu przedmiotowego sporu. Sekretarz Stanu w MF⁶⁸ wskazał, iż takie zapisy mają na celu jednoznaczne rozdzielanie zobowiązań kontraktowych i kredytowych oraz ochronę interesów zarówno stron kontraktu, jak i umowy kredytowej.

Niemniej jednak, Sekretarz Stanu w MF wskazał, iż mając na uwadze utrzymanie dobrych stosunków dyplomatycznych z Republiką Angoli oraz interes polskiego przedsiębiorcy, Ministerstwo podjęło działania w celu wyjaśnienia spornych kwestii.

W związku z pismem strony angolskiej o rezygnacji ze współpracy, Ministerstwo zwróciło się do eksportera o przedstawienie stanowiska wobec zgłoszonych zastrzeżeń i wskazanie sposobu realizacji oczekiwań strony angolskiej oraz przekazało je do resortu spraw zagranicznych⁶⁹. Ministerstwo prowadziło również korespondencję z Ministerstwem Finansów Republiki Angoli w przedmiotowej sprawie. W rozwiązanie sporu poza MF i MSZ zaangażowane były również Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii oraz Ministerstwo Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej. Do dnia zakończenia kontroli spór nie został rozstrzygnięty.

(akta kontroli str. 17-26, 48-53, 73-82, 406-422; dowód elektroniczny str. 425-434 pliki nr 001-026, 029-030, 032-036, 039-040, 072-081, 114-139)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W Ministerstwie nie prowadzono okresowych działań monitorujących w celu potwierdzenia wysokości udziału wartości towarów i usług polskiego pochodzenia na etapie realizacji kontraktu.

Sekretarz Stanu w MF⁷⁰ w odniesieniu do powyższego wyjaśnił, iż weryfikacja taka nie była prowadzona ze względu na fakt, że poszczególne transakcje składające się na całość kontraktu mogły zawierać różny udział dostaw polskiego i zagranicznego pochodzenia. W trakcie realizacji procesu inwestycyjnego mogło dochodzić do korekt rzeczowych i finansowych poszczególnych transakcji w ramach kontraktu. Zatem, według złożonych wyjaśnień, weryfikacja pochodzenia towarów i usług, możliwa była dopiero na zakończenie kontraktu. Ponadto Sekretarz Stanu w MF wskazał, iż zakres dokumentacji przekazywany do BGK w celu realizacji płatności za częściowe dostawy nie umożliwiał przeprowadzenia weryfikacji przedmiotowego wymogu.

⁶⁶ Pismo Minister Rybołówstwa Angoli z dnia 28 czerwca 2017 r. kierowane do eksportera i przekazane do MF przez Departament Współpracy Ekonomicznej Ministerstwa Spraw Zagranicznych oraz pismo Ministra Finansów Angoli które wpłynęło do MF 8 stycznia 2018 r. .

⁶⁷ Pismo z dnia 11 maja 2021 r. znak: DG5.9300.41.2021.

⁶⁸ Pismo z dnia 6 maja 2021 r. znak: DG5.9300.37.2021.

⁶⁹ W swoich wyjaśnieniach przekazanych pismem z dnia 20 lipca 2017 r. oraz kierowanym do MF eksporter wskazał, iż jest zaskoczony stanowiskiem swojego klienta ponieważ dotychczas otrzymywał jedynie pozytywne informacje od władz Angoli na temat zadowolenia z realizacji projektu. Wskazał również, iż całość prac została wykonana co potwierdzono protokołami oraz zatwierdzeniem przez władze Angoli wszystkich płatności w ramach kontraktu.

⁷⁰ Pismo z dnia 6 maja 2021 r. znak: DG5.9300.37.2021.

NIK wskazuje, iż w oświadczeniach przedkładanych przez eksporterów MF zobowiązało ich do przedstawienia dokumentów potwierdzających pochodzenie towarów i usług na żądanie polskich władz oraz poddania się kontroli w powyższym zakresie również w trakcie realizacji kontraktu. Nie było zatem przeszkód, aby taka weryfikacja ze strony Ministerstwa była prowadzona, a Ministerstwo mogło zażądać od eksportera stosownych dokumentów w celu jej przeprowadzenia. W ocenie NIK, różny udział dostaw polskiego i zagranicznego pochodzenia w poszczególnych transakcjach, czy ewentualne korekty tego udziału, nie wykluczały możliwości dokonywania okresowych kontroli jego wysokości.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli brak ze strony Ministerstwa okresowego monitoringu poziomu udziału wartości towarów i usług polskiego pochodzenia w kontrakcie realizowanym na podstawie *umowy kredytowej z 2010 r.* stwarzał ryzyko, niepodjęcia skutecznych działań zaradczych, gdyby wystąpiło zagrożenie nie osiągnięcia tego udziału.

OCENA CZĄSTKOWA

Ministerstwo Finansów prowadziło monitoring udziału wartości towarów i usług polskiego pochodzenia w kontrakcie realizowanym na podstawie *umowy kredytowej z 2010 r.* poprzez przyjęcie oświadczenia eksportera oraz przeprowadzenie, po zakończeniu realizacji kontraktów, kontroli skarbowej w tym zakresie. W ocenie Najwyższej Izby kontroli brak ze strony Ministerstwa okresowej weryfikacji udziału wartości towarów i usług polskiego pochodzenia stwarzał ryzyko, że wymóg ten nie zostanie zrealizowany. MF podjęło również działania w celu wyjaśnienia spornych kwestii, które wyniknęły na zakończenie realizacji kontraktu pomiędzy jego stronami.

Ministerstwo opublikowało podstawowe informacje dotyczące zawieranych umów kredytowych na swojej ogólnodostępnej stronie internetowej wraz m.in. z informacjami o warunkach, jakie powinni spełniać eksporterzy aby ubiegać się o finansowanie kontraktu w ramach kredytu. Natomiast nie podjęto współpracy z ministrem właściwym do spraw gospodarki, który nadzorował byłe Wydziały Promocji Handlu i Inwestycji czy też z wyspecjalizowanymi jednostkami organizacyjnymi jak np. była Polska Agencją Informacji i Inwestycji Zagranicznych czy też Polską Agencją Inwestycji i Handlu. Zdaniem NIK szersze upublicznienie informacji o zawartych umowach kredytowych umożliwiłoby większej liczbie polskich przedsiębiorców ubieganie się o realizację kontraktów.

Zrealizowano wymóg minimalnego procentowego udziału wartości towarów i usług polskiego pochodzenia w kontrakcie finansowanym na mocy umowy kredytowej z 2010 r., co potwierdziła przeprowadzona w tym zakresie kontrola skarbowa.

Jednak Ministerstwo nie podejmowało działań, które pozwoliłyby na bieżący nadzór nad poziomem realizacji przedmiotowego wymogu. Działania podejmowane w Ministerstwie polegały na przyjęciu oświadczenia eksportera, w którym zobowiązywał się on do wypełnienia zapisów umowy kredytowej oraz zlecenia kontroli skarbowej w tym zakresie.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzoną nieprawidłowością, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 *ustawy o NIK* wnosi o wprowadzenie mechanizmu bieżącego monitoringu stopnia realizacji poziomu udziału wartości dostaw polskiego i zagranicznego pochodzenia, jeszcze w trakcie realizacji kontraktów zawieranych w związku z realizacją międzyrządowych umów kredytowych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 *ustawy o NIK* kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa NIK. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 *ustawy o NIK*, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

Warszawa, 11 czerwca 2021 r.

Wiceprezes

Najwyższa Izba Kontroli

Małgorzata Motylow

WICEPREZES

Najwyższej Izby Kontroli

WE - 
Tadeusz Dziuba

.....
podpis



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

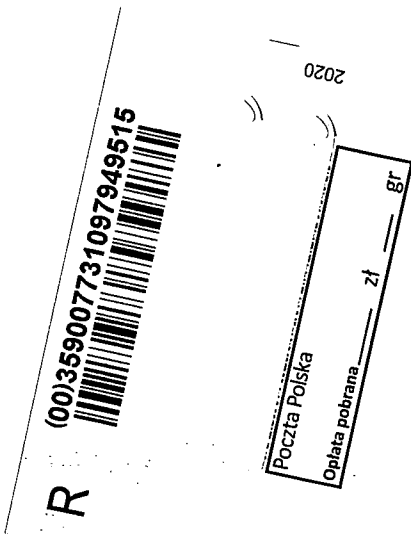
KGP. 410.002.01.2021

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Warszawa 1
Skrzynka pocztowa P-14
00-950 Warszawa

OPLATA POBRANA
TAXE PERÇUE - POLOGNE
Umowa nr ID 403001
z Poczta Polska S.A.



Pen
Tadeusz Kościński
Minister Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej
Ministerstwo Finansów
ul. Świętokrzyska 12
00-916 Warszawa



Za zwrotnym
potwierdzeniem odbioru

