NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

LOL. 403.2.2024

Nr ewid. 70/2025/P/24/077/LOL

Informacja o wynikach kontroli

WYKORZYSTANIE UNIJNYCH INSTRUMENTÓW FINANSOWYCH PRZEZNACZONYCH NA ROZWÓJ I WZROST KONKURENCYJNOŚCI REGIONALNEJ

MISJĄ

Najwyższej Izby Kontroli jest niezależna, profesjonalna kontrola zadań publicznych w interesie obywateli i państwa

Dyrektor Delegatury NIK w Olsztynie

Mariusz Lenkiewicz

/podpisano elektronicznie/

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Jacek Kozłowski

/podpisano elektronicznie/

Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Mariusz Haładyj

/podpisano elektronicznie/

Warszawa, listopad 2025 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
+48 22 444 50 00
nik@nik.gov.pl
www.nik.gov.pl

Spis treści

Wykaz skrótów, skrótowców i pojęć 4

1. Wprowadzenie 7

2. Ocena ogólna 11

3. Synteza 13

4. Wnioski 33

5. Ważniejsze wyniki kontroli 34

5.1. Zarządzanie procesem programowania wykorzystania środków UE za pomocą instrumentów finansowych 34

5.2. Wdrażanie instrumentów finansowych....41

5.3. Nadzór i kontrola nad procesem udzielania wsparcia w formie instrumentów zwrotnych. Trudności we wdrażaniu. 56

6. Załączniki 71

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe 71

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno- ekonomicznych....77

6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności....89

6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli 91

WYKAZ SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ

BGK	Bank Gospodarstwa Krajowego, pełniący rolę beneficjenta w rozumieniu art. 2 (10) Rozporządzania ogólnego; występujący w roli Menadżera Funduszu Funduszy w okresie realizacji Projektu
EFSI	Europejskie Fundusze Strukturalne i Inwestycyjne
Fundusz Funduszy	Fundusz tworzony w celu zapewniania wsparcia w postaci środków z programu operacyjnego dla kilku instrumentów finansowych; ustanowiony przez BGK (Menadżera Funduszu Funduszy) w celu realizacji umowy o finansowanie Projektu
Instytucja Zarządzająca RPO/IZ RPO	Zarząd województwa, odpowiedzialny za przygotowanie i realizację regionalnego programu operacyjnego
Instytucja Pośrednicząca/IP	Organ administracji publicznej lub inna jednostka sektora finansów publicznych, której została powierzona, w drodze porozumienia zawartego z Instytucją Zarządzającą, część zadań związanych z realizacją programu operacyjnego
Instrument finansowy/IF	Środek pomocy finansowej mogący przybrać formę inwestycji kapitałowych, pożyczek lub poręczeń, oferowany przez pośrednika finansowego na rzecz ostatecznych odbiorców na podstawie umowy operacyjnej
Inwestycja	Przedsięwzięcie realizowane przez ostatecznego odbiorcę, finansowane z instrumentu finansowego w ramach umowy inwestycyjnej
Menadżer Funduszu Funduszy/MFF	Podmiot wdrażający Fundusz Funduszy
MŚP	Mikro, małe i średnie przedsiębiorstwa
Nieprawidłowość	Każde naruszenie prawa unijnego lub prawa krajowego dotyczącego stasowania prawa unijnego, wynikające z działania lub zaniechania podmiotu gospodarczego zaangażowanego we wdrażanie Europejskich Funduszy Strukturalnych i Inwestycyjnych, które ma lub może mieć szkodliwy wpływ na budżet UE poprzez obciążenie budżetu Unii nieuzasadnionym wydatkiem
Okres budowy portfela	Okres wskazany w umowie operacyjnej, w którym pośrednik finansowy wypłaca na rzecz ostatecznych odbiorców wkład Funduszu Funduszy oraz odpowiadający mu wkład pośrednika finansowego na podstawie zawartych w tym okresie umów inwestycyjnych
Opłata za zarządzenie	Wynagrodzenie należne BGK w związku z realizacją umowy o finansowanie projektu

Ostateczny odbiorca	Podmiot otrzymujący wsparcie finansowe z IF w ramach umowy inwestycyjnej
Pośrednik finansowy	Podmiot publiczny lub prywatny wybrany przez BGK zgodnie z postanowieniami umowy o finansowanie Projektu, w celu wdrażania IF
POIF	Platforma Obsługi Instrumentów finansowych; platforma internetowa udostępniona przez BGK pośrednikom finansowym do przekazywania informacji o postępie rzeczowym i finansowym umów operacyjnych
Projekt	Przedsięwzięcie zgłoszone przez BGK (we wniosku o dofinansowanie) do Instytucji Zarządzającej/Instytucji Pośredniczącej RPO 2014–2020, podejmowane w ramach realizacji SI, w celu pełnego zainwestowania środków dedykowanych IF w ramach zawartej umowy o finansowanie projektu
RPO 2014–2020	Regionalny Program Operacyjny na lata 2014–2020; dokument planistyczny, który określa obszary i działania wspierające rozwój województwa w ramach polityki spójności Unii Europejskiej
Rozporządzenie Ogólne	Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz. U. L 347 z 20 grudnia 2013 r., str. 320)
Rozporządzenie Delegowane	Rozporządzenie Delegowane Komisji (UE) nr 480/2014 z dnia 3 marca 2014 r. uzupełniające Rozporządzenie Ogólne (Dz. U. L 138 z 13 maja 2014 r., str. 5)
Rozporządzenie 2021/1060	z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności, Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji i Europejskiego Funduszu Morskiego, Rybackiego i Akwakultury, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu, Migracji i Integracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej(Dz. U. L 231 z 30 czerwca 2021 r., str. 159)
Strategie Inwestycyjne/SI	Dokumenty strategiczne przyjmowane uchwałami zarządów województw, opisujące sposób wdrażania IF w ramach regionalnego programu operacyjnego
SL2014	System teleinformatyczny wspierający realizację programów operacyjnych realizowanych w ramach Funduszy Europejskich 2014–2020

Umowa o finansowanie	Umowa o finansowanie projektu zawarta pomiędzy województwem reprezentowanym przez zarząd województwa pełniący rolę Instytucji Zarządzającej lub upoważniony podmiot pełniący rolę Instytucji Pośredniczącej RPO 2014-2020 a BGK (beneficjentem projektu)
Umowa inwestycyjna	Umowa zawarta między pośrednikiem finansowym a ostatecznym odbiorcą w celu finansowania inwestycji z IF
Umowa operacyjna	Umowa zawarta między BGK (Menadżerem Funduszu Funduszy) a pośrednikiem finansowym w celu wdrażania IF
Ustawa wdrożeniowa	Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 (Dz. U. z 2020 r. poz. 818, ze zm.)
Ustawa Pzp 2004	Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm.) – uchylona z dniem 1 stycznia 2021 r.
Ustawa o NIK	Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2022 r., poz. 623)
Zasoby zwrócone	Środki zwrócone do IF w ramach umów operacyjnych dotyczących instrumentów pożyczkowych i kapitałowych, lub uwolnione z zaangażowania w ramach umów operacyjnych dotyczących instrumentów gwarancyjnych, w tym zwroty kapitału oraz wszelkie przychody i inne wpływy wygenerowane przez inwestycję

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy prawidłowo i rzetelnie wykorzystano unijne instrumenty finansowe z regionalnych programów operacyjnych na lata 2014–2020?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy prawidłowo zarządzano procesem programowania i ustanowiono kompleksowy system wdrażania instrumentów finansowych, aby osiągnąć cele, dla których je ustanowiono?
2. Czy prawidłowo i rzetelnie monitorowano oraz kontrolowano realizacje projektów?
3. Czy prawidłowo i rzetelnie realizowano umowę o finansowaniu projektu?

4. Czy prawidłowo wykorzystano instrumenty finansowe i udzielano wsparcia przedsiębiorcom?

Jednostki kontrolowane

Cztery urzędy marszałkowskie, BGK, Czterech pośredników finansowych

Okres objęty kontrolą

Lata 2014–2023

Fundusze europejskie mają pozytywny wpływ na przyspieszenie wzrostu PKB oraz procesu konwergencji Polski do krajów Unii Europejskiej, przyczyniają się do wzrostu zatrudnienia, spadku bezrobocia i lepszej adaptacji do zmieniającego się rynku pracy[1]. Instrumenty finansowe, współfinansowane z ww. funduszy efektywnie wspierają procesy rozwoju w regionach. Są one wykorzystywane do szerokiego zakresu celów rozwojowych, a ich oddziaływanie i efektywność zwiększa możliwość ich wielokrotnego wykorzystania.

W latach 2007-2013 kraje członkowskie Unii Europejskiej, w tym Polska, rozpoczęły wdrażanie finansowych instrumentów zwrotnych (instrumenty inżynierii finansowej) na zasadzie pilotażu. Do ww. instrumentów należały przede wszystkim inicjatywy JEREMII (Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises, tj. Wspólne Europejskie Zasoby dla Małych i Średnich Przedsiębiorstw) i JESSICA (Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas, tj. Wspólne Europejskie Wsparcie na Rzecz Trwałego i Zrównoważonego Rozwoju Obszarów Miejskich), a szacowany udział tych instrumentów w całej pomocy unijnej wynosił 2 %[2].

W perspektywie finansowej Unii Europejskiej na lata 2014–2020 zakładano położenie jeszcze większego nacisku na instrumenty zwrotne i odejście od dotacyjnych form wsparcia. W podstawowym dokumencie określającym kierunki interwencji w latach 2014–2020 trzech polityk unijnych w Polsce – Polityki Spójności, Wspólnej Polityki Rolnej i Wspólnej Polityki Rybołówstwa, tj. Umowie Partnerstwa, wyróżniono cztery priorytety finansowania ze środków europejskich: otoczenie sprzyjające przedsiębiorczości i innowacjom, spójność społeczna i aktywność zawodowa, infrastruktura sieciowa na rzecz wzrostu i zatrudnienia oraz środowisko i efektywne gospodarowanie zasobami. Miały być one realizowane w ramach 11 celów tematycznych. Założono ponadto, że znaczna większość środków zarządzana miała być na poziomie regionów. Instrumenty finansowe miały być kierowane na inwestycje, które uznawano jako finansowo wykonalne, ale nieotrzymujące wystarczającego finansowania ze źródeł rynkowych. Wdrażanie ich było fakultatywne i należało do decyzji Instytucji Zarządzającej. Uzasadnieniem do ich zastosowania w ramach poszczególnych RPO było zjawisko luki

[1] Wyniki badań prowadzone w Ministerstwie Funduszy i Polityki Regionalnej prezentowane w publikacji „Wpływ funduszy europejskich na rozwój społeczno-gospodarczy Polski i regionów w latach 2004–2021", Warszawa 2023.

[2] Paweł Łopatka, Finansowe instrumenty zwrotne na przykładzie inicjatywy JEREMIE – wykorzystanie i wnioski dla polityki regionalnej w Polsce, Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania, nr 46/2 z 2016 r., s. 73, Wanda Pełka, Rola instrumentów inżynierii finansowej w ramach alokacji funduszy Unii Europejskiej, Studia BAS, nr 3 z 2012 r., s. 226, dostęp https://orka.sejm.gov.pl/.

finansowej, czyli zawodności rynków finansowych wynikające z braku możliwości pozyskania kapitału zewnętrznego ze względu na brak zabezpieczenia bądź wysokie ryzyko branży bankowej. Stwierdzenie jej występowania było przesłanką do podjęcia interwencji i ułatwienia pozyskania finansowania, a użycie instrumentów finansowych zapewnić miało dostęp do kapitału zewnętrznego na inwestycje rozwojowe.

Regiony w perspektywie 2014–2020 otrzymały znaczenie więcej środków na wdrażanie instrumentów finansowych. W procesie programowania brano pod uwagę zwiększenia alokacji środków na instrumenty finansowe do 10–15 % całej pomocy unijnej[3]. W 2015 r. poziom alokacji kwot w stosunku do całości środków finansowych RPO perspektywy 2014–2020 oszacowano na 4,75 %, co oznaczało znaczny procentowy wzrost ich udziału w stosunku do poprzedniego okresu. Wartość umów o finansowanie dotyczących wdrażania instrumentów finansowych w ramach RPO[4], zawartych między BGK a 15 województwami wyniosła 6570 mln zł (1796 mln zł dla objętych kontrolą czterech województw), a procentowy udział alokacji środków w budżetach RPO objętych kontrolą województw wyniósł od 3,48 % do 6 %. Wskazuje to na zróżnicowane podejście regionów do stosowania tej formy wsparcia. Zwiększenie wartości alokacji wiązało się z koniecznością wdrożenia odpowiednich rozwiązań programowych, zaplanowania i budowy optymalnego modelu zarządzania instrumentami regionalnymi oraz wypracowania skutecznych mechanizmów nadzoru, monitorowania postępu i kontroli tych form wsparcia. Było to istotne, ze względu na to, że błędy w planowaniu i wdrażaniu IF mogły negatywnie wpłynąć na realizację głównych celów RPO, tj. poprawę jakości życia mieszkańców i konkurencyjność regionów. W konsekwencji mogły prowadzić do nierozliczenia w określonym czasie środków z Komisją Europejską, korekt finansowych i utraty alokacji.

Nastąpiły także zmiany struktury oferowanych instrumentów finansowych – w perspektywie finansowej 2014–2020 odnotowano bowiem znaczny spadek ilości i wartości udzielonych poręczeń (odpowiednio o 95 % i 96 %)[5] w stosunku do poprzedniej perspektywy. Powyższe ustalenia stały się uzasadnieniem do podjęcia kontroli NIK.

Doświadczenia z perspektywy 2014–2020 zostały wykorzystane w programowaniu perspektywy 2021–2027, w której Polska jest największym beneficjentem polityki spójności. W nowym pakiecie rozporządzeń UE dla

---

[3] Łukasz Konopielko, Zwrotne instrumenty wsparcia w nowej perspektywie finansowej UE, Zeszyty Naukowe PWSZ w Płocku Nauki Ekonomiczne, t. XXII z 2015 r., s. 173.

[4] Według stanu na 17 listopada 2017 r.

[5] Województwa: podlaskie, świętokrzyskie, warmińsko-mazurskie i wielkopolskie.

polityki spójności, położono silniejszy nacisk na wykorzystanie instrumentów finansowych i ograniczenie form dotacyjnych. Przepisy dotyczące instrumentów finansowych zostały uproszczone, wprowadzono możliwość ich łączenia z dotacjami w ramach jednej operacji, uproszczono zasady dotyczące kosztów zarządzania i opłat[6]. Całkowita wartość projektów dot. instrumentów finansowych z RPO 2021–2027 zawartych między BGK a czterema badanymi województwami wyniosła (wg podpisanych umów o finansowanie projektów) blisko 2589 mln zł. Wprowadzone zmiany powodują, że polityka spójności na lata 2021–2027 stwarza wyzwania związane ze skalą przyznanych środków jak i koniecznością dostosowania do nowych priorytetów jakimi są kwestie: zielonej transformacji, cyfrowe, społeczne i terytorialne.

Założeniem niniejszej kontroli NIK było zbadanie wykorzystania instrumentów finansowych, zarządzania procesem programowania i wdrażania ww. instrumentów, monitorowania, kontrolowania oraz wykorzystania w ramach RPO 2014–2020. Kwestie te dla perspektywy finansowej 2021–2027 nie były przedmiotem analizy, jednakże dla oceny zasadności sformułowania wniosków płynących z kontroli dokonano analizy zawartych między BGK a czteroma województwami umów o finansowanie.

Ocenie podlegały działania dziewięciu podmiotów. Cztery urzędy marszałkowskie pod względem legalności, gospodarności i rzetelności w zakresie zarządzania procesem programowania wykorzystania środków za pomocą instrumentów finansowych w odniesieniu do celów ustanowionych w programach oraz w zakresie monitoringu i kontroli realizacji projektów. Bank Gospodarstwa Krajowego podlegał ocenie pod względem legalności, rzetelności, celowości i gospodarności w zakresie prawidłowości realizacji umowy o finansowaniu, a czterej pośrednicy finansowi pod względem legalności i gospodarności (oraz rzetelność w przypadku jednego z nich) w zakresie prawidłowości wykorzystania instrumentów finansowych i udzielania wsparcia przedsiębiorstwom.

Kontrolę przeprowadzono w czterech urzędach marszałkowskich, jednakże Bank Gospodarstwa Krajowego w związku z zawartymi umowami o finansowaniu z 15 Instytucjami Zarządzającymi dysponował i przekazał niektóre dane dotyczące umów o finansowaniu zawartymi z pozostałymi województwami. Ponadto wykorzystano informacje przekazane przez Marszałka Województwa Śląskiego.

---

[6] Komentarz dla polityki spójności na lata 2021-2027, Warszawa 2022, s. 46.

Prezentując w niniejszej informacji pokontrolnej wyniki kontroli przeprowadzonych w jednostkach wdrażających instrumenty finansowe z RPO 2014–2020, liczymy na to, że wnioski NIK zostaną wykorzystane przy realizacji kolejnej perspektywy finansowej 2021–2027 i programowaniu 2028+.

2. OCENA OGÓLNA

Niedostateczny nadzór nad wykorzystaniem instrumentów finansowych

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli działania podmiotu wdrażającego Fundusz Funduszy oraz pośredników finansowych nie były w pełni rzetelne i prawidłowe. Pomimo bowiem ustanowionego kompleksowego systemu wdrażania tych instrumentów oraz osiągnięcia w trzech z czterech badanych regionów wskaźników określonych w Strategiach Inwestycyjnych (po zmianach), doszło w procesie ich wdrażania do istotnych nieprawidłowości ze strony jednego z pośredników, które zagroziły rozliczeniu projektów w dziewięciu województwach.

Województwa, spełniając wymagania Rozporządzenia Ogólnego i prawidłowo zarządzając procesem programowania, zleciły wykonanie ocen *ex ante*, które potwierdziły zasadność interwencji i były podstawą przyjęcia przez zarządy województw Strategii Inwestycyjnych. W każdym z województw określono m.in. cel, zakres, rodzaj wsparcia oraz wskaźniki ich pomiaru, a także dokonano wyboru modelu wdrażania. Należy jednak podkreślić, że cele i zakres interwencji były wielokrotnie zmieniane (w ramach aktualizacji Strategii Inwestycyjnych): rezygnowano z niektórych instrumentów finansowych np. poręczeń, korygowano wartości docelowe wskaźników i przesuwano środki pomiędzy działaniami. Brak wdrożenia niektórych instrumentów finansowych wynikał m.in. z faktu, że były one również oferowane w ramach programów krajowych, także finansowanych ze środków publicznych.

Zdaniem NIK uzasadnione jest zatem wprowadzenie przez Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej mechanizmu efektywnej koordynacji instrumentów finansowych wdrażanych w ramach środków finansowanych z budżetu UE oraz budżetu państwa, w szczególności zapewnienie synergii między instrumentami wdrażanymi na poziomie regionalnym i krajowym[7].

Należy zauważyć także, że wdrażanie instrumentów finansowych odbywało się w warunkach szczególnych, tj. pandemii COVID-19.

[7] Linia demarkacyjna - dokument, uzupełniający Umowę Partnerstwa ustalany w ministerstwie ds. rozwoju regionalnego; określa podział wsparcia finansowego między programami krajowymi a regionalnymi, aby uniknąć finansowania tych samych działań i typów projektów, w przypadku których konieczne jest rozgraniczenie zakresów ich wsparcia; ma na celu koordynację działań między poziomem krajowym i regionalnym z jednej strony, z drugiej zaś zapobieganie podwójnemu finansowaniu działań wspieranych z różnych programów finansowanych z polityki spójności. Zapisy Linii demarkacyjnej w perspektywie 2021-2027 zostały przekazane Marszałkom Województw w dniu 16 lutego 2021 r. Ostatnia aktualizacja została zatwierdzona i przekazana w dniu 25 lutego 2025 r.

BGK wybrany jako beneficjent projektu (pełniący rolę Menadżera Funduszu Funduszy) należycie realizował większość postanowień umów o finansowaniu, w tym co do zasady prawidłowo monitorował oraz kontrolował realizację projektów. Nie objęto natomiast właściwym nadzorem kluczowego pośrednika, z którym zawarto 16 umów wdrażania instrumentów finansowych o wartości 198 250 tys. zł. Pośrednik ten dopuścił się nadużyć finansowych, a działania Banku w stosunku do niego zostały podjęte z opóźnieniem, co należy uznać za postępowanie nierzetelne. Skutkiem tego była konieczność wypracowania rozwiązań zaradczych ministerstwa ds. rozwoju regionalnego i ministerstwa ds. finansów polegających na przeznaczeniu dodatkowej puli środków w kwocie 62 748,75 tys. zł, aby zapewnić możliwość rozliczenia programów z Komisją Europejską. Jednak dodatkowe środki po pierwszym obrocie, tj. spłaceniu pożyczek przez ostatecznych odbiorców, nie mogły być wykorzystane ponownie na kolejne inwestycje w regionach.

Poza ww. przypadkiem, pośrednicy finansowi co do zasady prawidłowo wykorzystali instrumenty finansowe i udzielali wsparcia przedsiębiorcom. Zrealizowali większość postanowień umów operacyjnych, wykorzystując przyznane środki zgodnie z celami w nich określonymi i w dziewięciu na 12 zbadanych umów operacyjnych osiągając określone nimi wskaźniki. Nieprawidłowości stwierdzono u trzech z czterech kontrolowanych ww. podmiotów, jednakże nie miały one istotnego wpływu na skuteczność realizacji zadań określonych w umowach operacyjnych.

3. SYNTEZA

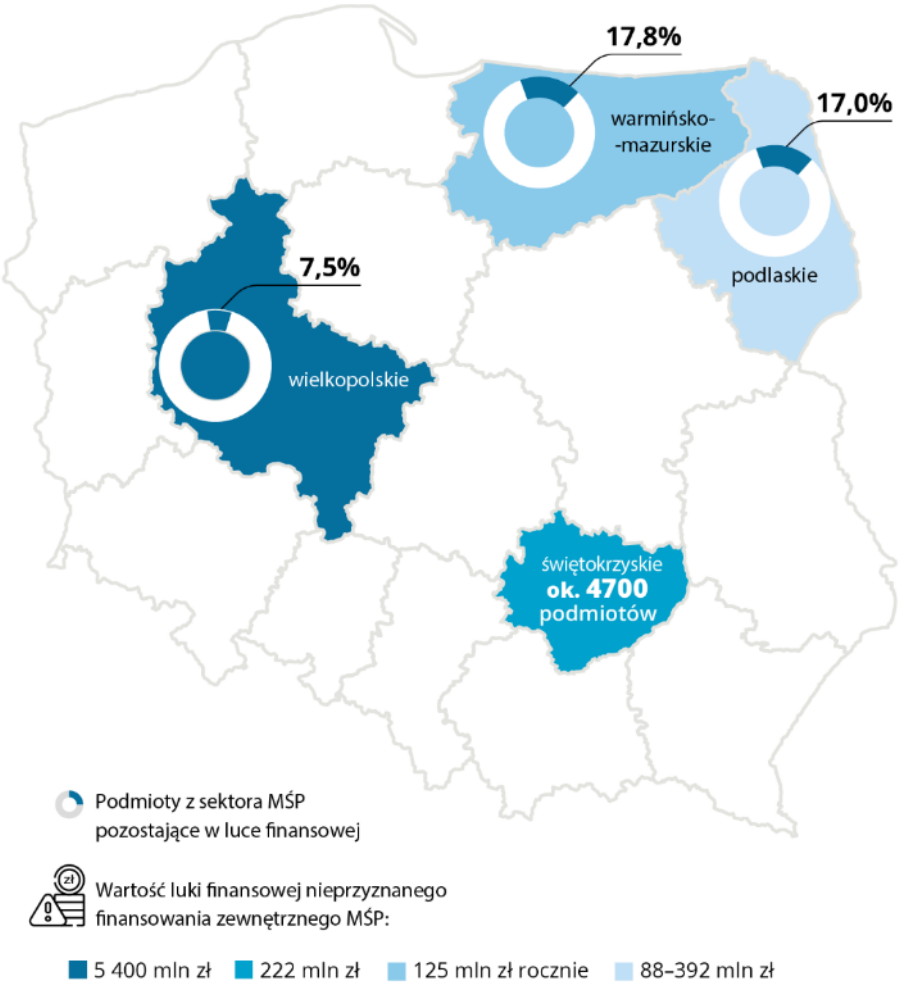
Wsparcie z IF oparte na ocenie *ex ante*

Zastosowanie instrumentów finansowych w ramach programów operacyjnych na lata 2014–2020, było fakultatywne i należało do decyzji instytucji zarządzających tymi programami. W uregulowaniach prawnych przewidziano także, że instrumenty finansowe wdraża się by wesprzeć inwestycje uznane za finansowo wykonalne, lecz nie otrzymujące wystarczającego finansowania ze źródeł rynkowych. Powyższe podstawy wdrażania instrumentów finansowych zachowały swoją aktualność w perspektywie 2021–2027. Zgodnie z art. 58 Rozporządzenia 2021/1060 Instytucje Zarządzające mogą zapewnić wkład z programu, w ramach co najmniej jednego programu, na rzecz istniejących lub nowo utworzonych instrumentów finansowych ustanowionych na poziomie krajowym, regionalnym, transnarodowym lub transgranicznym i wdrażanych bezpośrednio przez instytucję zarządzającą lub na jej odpowiedzialność oraz przyczyniających się do osiągnięcia celów szczegółowych. Analogicznie jak w minionej perspektywie finansowej instrumenty finansowe wdraża się by wesprzeć inwestycje, które uznaje się jako finansowo wykonalne i które nie uzyskują wystarczającego finansowania ze źródeł rynkowych. Zarówno w minionej perspektywie finansowej jak i obecnej zasadą było, że w przypadku, gdy podczas przygotowania programu operacyjnego pojawią się przesłanki wskazujące na zasadność zastosowania instrumentów finansowych wybór właściwego wsparcia opiera się na szczegółowej analizie – ocenie *ex ante*. Rozporządzenie 2021/1060 umożliwienia państwom członkowskim korzystanie z ocen *ex ante* przeprowadzonych w odniesieniu do okresu 2014–2020 i w razie potrzeby ich uaktualnienie, co pozwoli uniknąć obciążeń administracyjnych i opóźnień w ustanawianiu instrumentów finansowych.

Zastosowanie instrumentów finansowych przewidziane zostało w RPO 2014–2020 wszystkich województw. Instytucje Zarządzające RPO 2014––2020 objęte kontrolą przeprowadziły oceny *ex ante*, dotyczące możliwości zastosowania ww. instrumentów, spełniając wymagania określone Rozporządzaniem Ogólnym. We wszystkich badanych województwach zadanie to powierzono firmom zewnętrznym. W odniesieniu do aktywności inwestycyjnej stwierdzono w ww. ocenach zawodność rynku mającą charakter tzw. luki finansowania, co uzasadniało podjęcie przez IZ RPO decyzji o wykorzystania instrumentów finansowych do wparcia rozwoju i konkurencyjności regionalnej.

Infografika nr 1 przedstawia ilość lub procent (w zależności od przyjętej w danym województwie metodologii badania) podmiotów z sektora MŚP dotkniętych luką finansowania oraz oszacowaną wartość ww. luki dla tych podmiotów.

Infografika nr 1
Luka finansowa nieprzyznanego finansowania zewnętrznego MŚP na terenie objętych badaniem województw



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie ustaleń kontroli w urzędach marszałkowskich.

Luka ta dotyczyła m.in. przedsiębiorstw, które dysponując rentownymi projektami nie były w stanie pozyskać kapitału z zewnątrz na sfinansowanie.

Przedstawienie raportów końcowych z ww. ocen odbyło się między lutym 2014 r., a grudniem 2016 r. W pięciu województwach dokument ten opracowano ponad 2 lata przed zawarciem z BGK umów o finansowanie projektów. Oceny *ex ante* opierały się na dostępnych badaniach rynkowych, uwarunkowaniach społeczno-gospodarczych i finansowych, uwzględniały także zapotrzebowanie przedsiębiorstw. W ocenie NIK, okres między przeprowadzeniem oceny *ex ante* a rozpoczęciem wdrażania instrumentów finansowych powinien być możliwie krótki, aby zapewnić adekwatność działań do zapotrzebowania rynku. Jeżeli bowiem między datą przeprowadzenia oceny a datą wdrożenia upływa zbyt długi czas, dane, w oparciu o które oceny takie są sporządzone, mogą się

dezaktualizować. Niesie to za sobą ryzyko nieadekwatności zastosowanego wsparcia, niskiego popytu na wdrażane instrumenty finansowe (np. ze strony pośredników finansowych) i trudności w ich wdrożeniu.

W dwóch województwach (małopolskie, lubuskie), w związku ze zmianami zachodzącymi w RPO 2014–2020, przed zawarciem umów o finansowaniu IZ RPO dokonały aktualizacji tych ocen. [str. 35–37]

Potwierdzenie zasadności wsparcia w formie IF

Wnioski z oceny potwierdzały, że jednym z narzędzi zwiększenia efektywności interwencji publicznej mogło być udzielenie wsparcia w formie instrumentów finansowych, a potrzeby inwestycyjne zidentyfikowano w różnych obszarach w ramach priorytetów inwestycyjnych. W ocenach *ex ante* trzech z czterech badanych województw zarekomendowano zastosowanie instrumentów finansowych na: wspieranie tworzenia i poszerzania zaawansowanych zdolności w zakresie rozwoju produktów i usług (priorytet inwestycyjny 3c). W ocenach *ex ante* dla dwóch województw na: samozatrudnienie, przedsiębiorczość oraz tworzenie nowych miejsc pracy (priorytet inwestycyjny 8iii), promowanie przedsiębiorczości, w tym w szczególności poprzez ułatwienia gospodarczego wykorzystywania nowych pomysłów oraz sprzyjanie tworzeniu nowych firm, także przez inkubatory przedsiębiorczości (priorytet inwestycyjny 3c), wspieranie tworzenia i poszerzania zaawansowanych zdolności w zakresie rozwoju produktów i usług (priorytet inwestycyjny 3a) oraz wspieranie efektywności energetycznej i wykorzystywanie odnawialnych źródeł energii w budynkach publicznych i sektorze mieszkaniowym (priorytet inwestycyjny 4c). Wskazano także do wsparcia rewitalizację fizyczną, gospodarczą i społeczną ubogich społeczności na obszarach miejskich i wiejskich (priorytet inwestycyjny 9b) oraz promowanie efektywności energetycznej i użycia odnawialnych źródeł energii w przedsiębiorstwach (priorytet inwestycyjny 4b) – ww. ocena w jednym województwie. [str. 37–38]

Wybór modelu wdrażania

Rozporządzenie Ogólne oraz Rozporządzenie 2021/1060 analogicznie regulują kwestie wyboru instytucji wdrażającej instrumenty finansowe. Wyboru takiego dokonuje Instytucja Zarządzająca, która może bezpośrednio wdrażać ww. instrumenty lub powierzyć zadania wdrożeniowe. W obu perspektywach katalog podmiotów, którym powierzono wdrażania instrumentów finansowych ukształtowano analogicznie.

Objęte kontrolą Zarządy Województw, pełniące funkcję Instytucji Zarządzających dokonały wyboru modelu z Funduszem Funduszy. IZ RPO Województw: Podlaskiego, Warmińsko-Mazurskiego, Wielkopolskiego w ocenie *ex ante* zarekomendowano, jako najbardziej optymalny do wdrażania instrumentów finansowych, model z Funduszem Funduszy,

w którym IZ RPO dokonuje wyboru podmiotu wdrażającego (beneficjenta), który następnie może powierzyć część zadań wdrożeniowych wybranym pośrednikom finansowym. IZ RPO Województwa Świętokrzyskiego zarekomendowano utrzymanie modelu wdrażania Instrumentów finansowych opartego na instytucjach lokalnych. Natomiast ostatecznie IZ RPO tego województwa wybrała inną niż rekomendowana opcja wdrożenia, tj. podjęła uchwałę o wykorzystaniu do wdrażania modelu z Funduszem Funduszy. Przesłankami do zastosowania takiego modelu była pozytywna rekomendacja jaką BGK udzieliło ministerstwo ds. rozwoju regionalnego, spójność oferowanych przez jeden podmiot rozwiązań, bezpieczeństwo audytowe. Miało to także zagwarantować sprawne wdrażanie instrumentów finansowych dedykowanych do różnych grup odbiorców oraz obszarów, w tym zastosowanie skutecznych procedur przyjaznych dla interesariuszy wsparcia zwrotnego. Zastosowanie go mogło być także podstawą do zbudowania w przyszłości regionalnych funduszy rozwoju, a w przypadku powodzenia takiego mechanizmu – regionalnych banków rozwoju. [str. 39]

W SI prawidłowo zaprogramowano system wdrażania IF

Oceny *ex ante* we wszystkich objętych badaniem województwach zostały przedstawione komitetom monitorującym, które nie wniosły do nich uwag i stały się podstawą do opracowania Strategii Inwestycyjnych przyjętych przez zarządy województw. Stanowiły one podstawę, określającą ogólne kierunki, cele, zasady i sposoby wdrażania instrumentów finansowych. Zawierały m.in. alokację i montaż finansowy, zakładane rezultaty, model wdrażania, kryteria wyboru pośredników, zasady wynagrodzenia podmiotu wdrażającego oraz monitoringu, oceny i aktualizacji Strategii Inwestycyjnej. Były podstawowymi dokumentami określającymi zasady współpracy między IZ RPO a podmiotami wdrażającymi. Dokument ten był także wymaganym elementem umowy o finansowanie, a jego strategiczny charakter utrzymano w przepisach Rozporządzenia 2021/1060 (art. 59 ust. 1), w którym przyjęto bowiem, że Instytucja Zarządzająca określa w tym dokumencie strategicznym warunki i zasady dotyczące wkładu z programu do instrumentu finansowego.

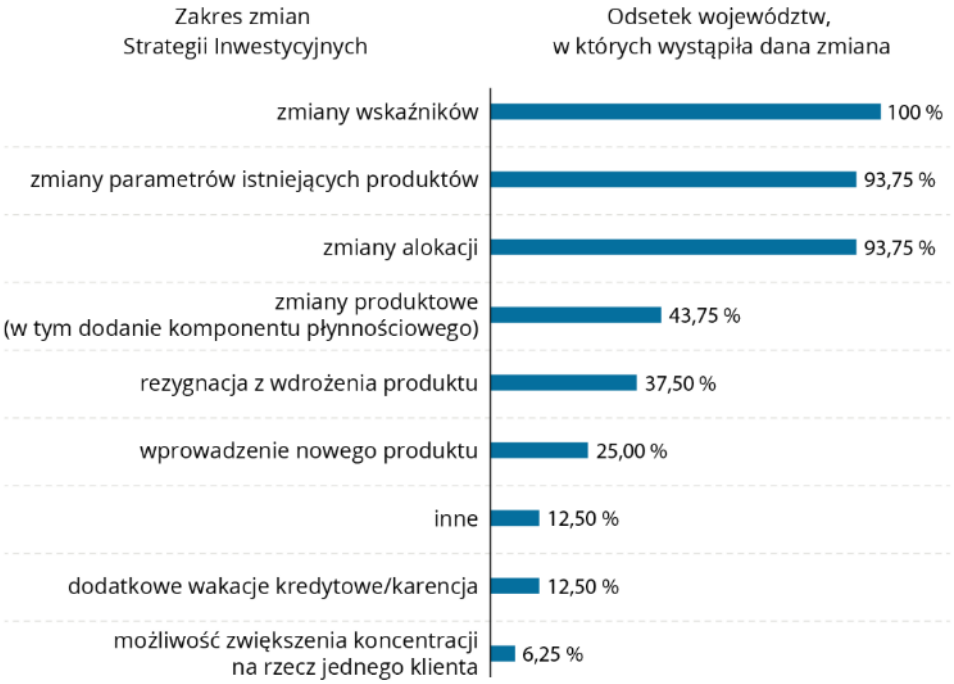
Działania związane z wdrażaniem instrumentów finansowych miały być kierowane przede wszystkim na niwelowanie luki finansowej, tj. na działania mające na celu stabilizację rynkową przedsiębiorstwa, przedsięwzięcia rozwojowe poprawiające potencjał konkurencyjny, a także inwestowanie w rozwój istniejącej, jak i tworzenie nowej infrastruktury przedsiębiorstw. Preferencje mogły uzyskać projekty z obszarów inteligentnych specjalizacji województw[8].

[8] Inteligentne specjalizacje województw to wyznaczone obszary gospodarki, które mają największy potencjał rozwoju i innowacyjności, stanowiąc jednocześnie przewagę konkurencyjną danego regionu. Na rozwój inteligentnych specjalizacji regionów

W trakcie wdrażania instrumentów finansowych Strategie Inwestycyjne w ramach RPO wszystkich województw zostały zaktualizowane, ze względu na m.in. zmianę sytuacji rynkowej i pandemię COVID-19. [str.39–41]

Infografika nr 2 prezentuje zmiany Strategii Inwestycyjnej dla wdrażania instrumentów finansowych (% województw, w których wystąpiła zmiana). Badanie przeprowadzono dla wszystkich województw, w których Bank pełnił rolę Menadżera Funduszu Funduszy.

Infografika nr 2
Zmiany Strategii Inwestycyjnych



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych przekazanych przez BGK.

BGK podjął działania organizacyjne do roli MFF

BGK, w związku wejściem w życie z dniem 13 września 2014 r. zmiany ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o Banku Gospodarstwa Krajowego[9], mógł pełnić rolę podmiotu wdrażającego instrumenty finansowe lub Fundusz Funduszy. Rekomendacje w zakresie wyboru Banku, jako podmiotu wdrażającego Fundusz Funduszy, przekazał w 2016 r. marszałkom województw ówczesny Wiceprezes Rady Ministrów, Minister Rozwoju wskazując, że BGK spełnia przesłanki wskazane w art. 38 ust. 4 lit. b ppkt. (ii) Rozporządzenia Ogólnego. W korespondencji kierowanej przez ministerstwo ds. rozwoju regionalnego wskazywano ponadto na zalety wyboru jednego podmiotu w ramach wszystkich RPO, podkreślono doświadczenie BGK oraz wskazywano, że zagwarantuje to sprawne

przeznaczono część funduszy Unii Europejskiej w perspektywie finansowej 2014–2020, w celu inwestowania w precyzyjnie określone obszary i optymalizację działań na rzecz rozwoju gospodarczego

9 Dz. U. z 2025 r. poz. 503, ze zm.

wdrażanie instrumentów finansowych i zminimalizuje ryzyka powierzenia zadań różnym podmiotom.

Bank od 2014 r. kierował do marszałków województw pisma, informując o swoim doświadczeniu oraz o możliwości nawiązania współpracy. Zarząd BGK podjął (12 stycznia 2016 r.) uchwałę w sprawie udziału w procesie wyboru podmiotu wdrażającego instrument finansowy lub Fundusz Funduszy w RPO i w latach 2016–2017 złożył wnioski o dofinansowanie projektów, w których wskazał, że spełnia przesłanki pełnienia roli Menadżera Funduszu Funduszy. W konsekwencji w 15 województwach BGK został beneficjentem projektów dotyczących wdrażania instrumentów finansowych z RPO 2014–2020, uzyskując jednocześnie rolę ww. Menadżera tych projektów.

Bank podpisał także z zarządami województw listy intencyjne w sprawie współpracy we wdrażaniu instrumentów finansowych oraz w związku z wnioskami województw przekazał im projekt umowy o finansowanie w zakresie wdrażania instrumentów finansowych w ramach perspektywy finansowej 2014–2020. [str. 42]

Umowy o finansowaniu ustanowiły system wdrażania IF

Po przeprowadzeniu naborów, pomiędzy objętymi kontrolą województwami i BGK, zawarto osiem umów o finansowanie. Ogółem w latach 2016–2022 Bank i 15 województw[10], w mieniu których działały Instytucje Zarządzające lub Instytucje Pośredniczące, zawarły 27 umów o finansowanie, ustanawiając tym samym system wdrażania instrumentów finansowych, mający zapewnić, że środki wykorzystane zostaną na cele określone w Strategiach Inwestycyjnych (które stanowiły załącznik do umów).

Infografiki 3–5 prezentują dane dotyczące umów o finansowanie zawartych między województwami a BGK, wskazujące na poziom uzyskanego wsparcia ze środków UE, wkład krajowy, cele na jaki przeznaczono wsparcie oraz planowane w ramach zawartych umów instrumenty finansowe. Wartości te podano na dzień zawarcia ww. umów (według stanu na 17 listopada 2017 r.).

[10] Umowy o finansowanie z BGK nie zawarł IZ RPO Województwa Śląskiego.

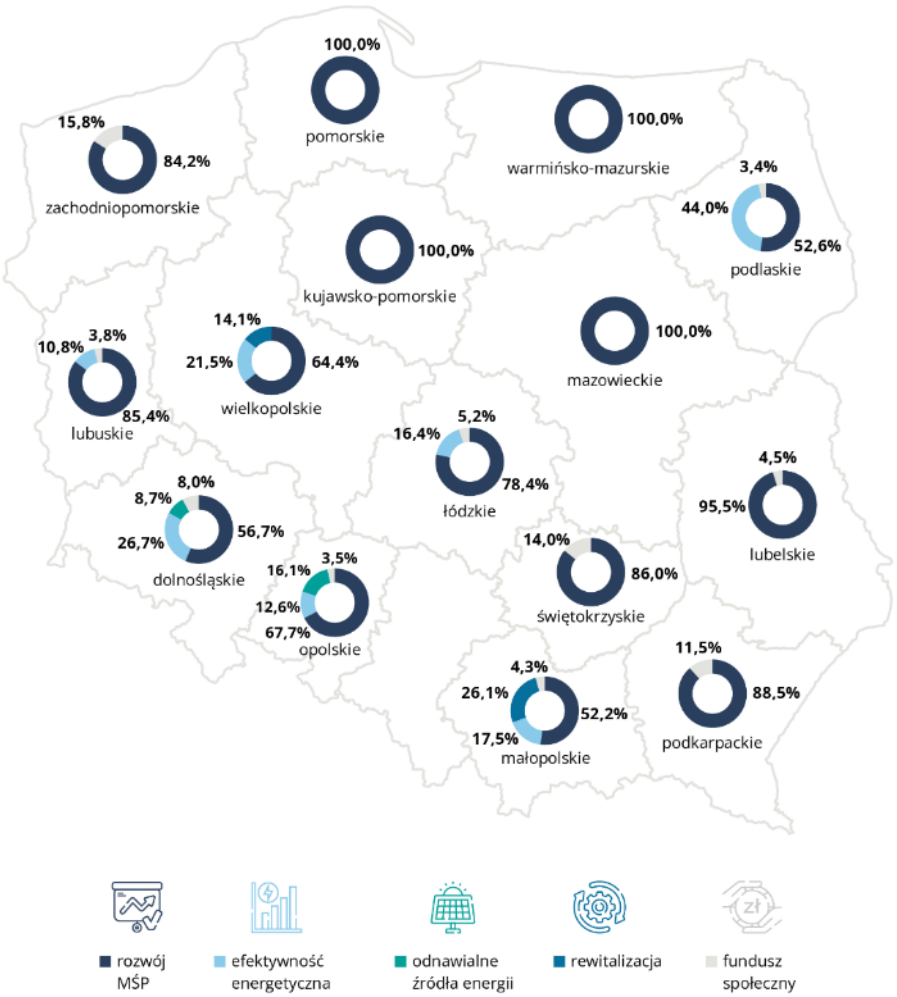
Infografika nr 3

Wartość projektów i źródła finansowania wynikające z umów o finansowanie zawartych między IZ i IP RPO a BGK. Wyszczególniono dane o kwocie wsparcia z UE oraz wkładzie krajowym wniesionym na poziomie budżetu państwa oraz pośrednika finansowego

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych przekazanych przez BGK oraz kontrolowane urzędy marszałkowskie.

Infografika nr 4

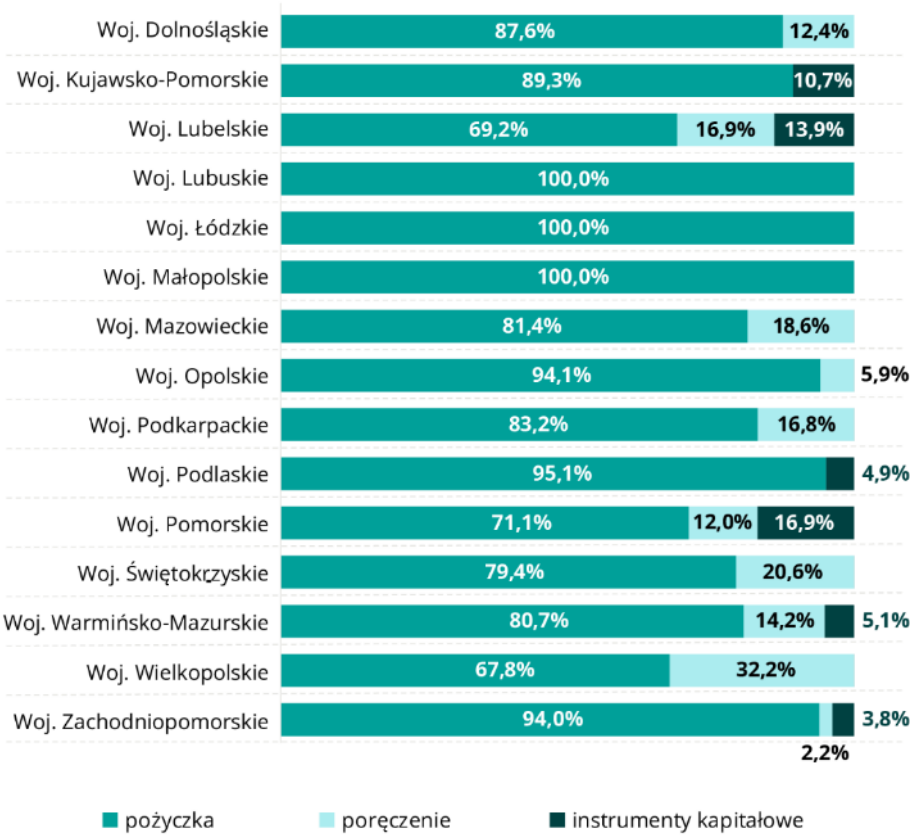
Cele na jakie planowano przeznaczyć środki z umów o finansowanie (w %)



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych BGK.

Infografika nr 5

Planowany udział poszczególnych instrumentów finansowych w ramach umów o finansowanie zawartych między BGK a IZ RPO (w %)



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych BGK.

Zawarte między Instytucjami Zarządzającymi lub Pośredniczącymi a Bankiem umowy o finansowanie powierzały BGK realizację zadań publicznych w celu zaspokajania zbiorowych potrzeb regionu i społeczeństwa, poprzez udostępnianie ostatecznym odbiorcom wsparcia w formie instrumentów finansowych. Bank zobowiązany został do ustanowienia Funduszu Funduszy (lub instrumentu finansowego) oraz do wdrożenia Strategii Inwestycyjnej. BGK w realizowaniu umowy zobowiązał się do działania zgodnego z przepisami prawa, regulacjami oraz dbałością o jakość zawodową, skuteczność, przejrzystość i staranność. W umowach tych przyjęto, że BGK będzie ponosił odpowiedzialność za skutki braku dochowania należytej staranności.

Wprawdzie umowy te spełniały, określone załącznikiem nr IV do Rozporządzenia Ogólnego, minimalne wymagania, niemniej nie określały innych sankcji niż ich rozwiązanie i dochodzenie przed sądem roszczeń w przypadku nienależytego realizowania przez Menadżera Funduszu Funduszy obowiązków takich jak: nieterminowe wszczęcie postępowania na wyłonienie pośredników finansowych, nieterminowe

złożenia wniosku o płatność, czy też nienależyte działania w przypadku wystąpienia podejrzenia nieprawidłowości. W sytuacji nienależytej realizacji obowiązków przez Bank, umowy w sposób ograniczony pozwalały reagować Instytucjom Zarządzającym. Sankcje zawarte w umowach o finansowaniu umożliwiały bowiem rozwiązanie umów i dochodzenie przed sądem roszczeń, co biorąc pod uwagę ograniczenie czasowe perspektywy nie leżało w interesie województw. Z badanych województw tylko IZ RPO Województwa Wielkopolskiego ustalił możliwość pomniejszenia wysokości wynagrodzenia w przypadku niedochowania przez BGK terminów składania wniosków o płatność oraz osiągnięcia wskaźników projektu określonych w harmonogramie funduszu. Umożliwiało to, po stwierdzeniu nieterminowego złożenia ww. wniosku, zastosowanie sankcji.

W perspektywie 2021–2027 przepisy określające elementy umowy o finansowanie są analogiczne[11], jednakże IZ RPO zawarły w nich nowe (w stosunku do perspektywy 2014–2020) postanowienia[12], które zwiększały prerogatywy województw oraz zakres obowiązków podmiotu wdrażającego – BGK. Z informacji uzyskanych od 10 marszałków województw[13] w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK wynikało, że model wdrażania instrumentów finansowych w obecnej perspektywie dotyczy w każdym z tych województw BGK oraz EBI – w dwóch z nich, w roli menedżera funduszu powierniczego[14].

Obowiązki BGK w zawartych w perspektywie 2021–2027 umowach o finansowanie zostały poszerzone m.in. o: obligatoryjne wprowadzenie odpowiednich procedur wewnętrznych umożliwiających realizację zadań określonych umową, obowiązek podejmowania odpowiednich działań kontrolnych (w tym doraźnych) np. na skutek wniosku IZ RPO, czy też podejrzenia wystąpienia nieprawidłowości, zapewnienia pracownikom urzędów marszałkowskich dostępu do systemu informatycznego udostępnionego przez BGK pośrednikom finansowym (umożliwiającego

---

[11] Wymagane elementy umowy określone załącznikiem X rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2021/1060 z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności, Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji i Europejskiego Funduszu Morskiego, Rybackiego i Akwakultury, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu, Migracji i Integracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej (Dz. U. UE. L 231 z 30 czerwca 2021 r., str. 159, ze zm.) rozbudowano o wymogi związane z komunikacją i widocznością oraz dotyczące oceny i wyboru podmiotów wdrażających instrumenty finansowe.

[12] Analiza umów o finansowanie zawartych przez objęte kontrolą Województwa: Podlaskie, Świętokrzyskie, Warmińsko-Mazurskie i Wielkopolskie.

[13] Województw: Lubuskiego, Zachodnio-Pomorskiego, Małopolskiego, Lubuskiego, Łódzkiego, Podkarpackiego, Śląskiego, Opolskiego, Dolnośląskiego oraz Mazowieckiego.

[14] Podmioty wdrażające te instrumenty za pośrednictwem wybranych przez siebie podmiotów – partnerów finansujących.

wsparcie i obsługę procesów sprawozdawczych i monitoringu). Wprowadzono także przepisy umowne dotyczące: wstrzymania wypłaty lub wycofania przez IZ PRO odpowiedniej części wkładu wpłaconego na rachunek funduszu powierniczego w przypadku, gdy Bank w sposób istotny naruszy postanowienia umowy, zwrotu wkładu w przypadku nieprawidłowości będącej skutkiem działania lub zaniechania Banku oraz zapewnienia przez Bank finansowania pomostowego w wysokości adekwatnej do potrzeb zapewnienia płynności w projektach. Powyższe postanowienia umowne zwiększają zakres nadzoru nad realizacją procesu wdrażania instrumentów finansowych, nie zabezpieczają w pełni w przypadku pojawienia się problemów w realizacji projektów (m.in. kwestii ustalenia dochowania należytej staranności przez podmiot wdrażający, ustalenia konsekwencji braku terminowego wywiązywania się z obowiązków).

Wszystkie umowy o finansowanie zawarte z objętymi kontrolą województwami były aneksowane (zawarto od dwóch do 16 aneksów). W przypadku dziewięciu umów o finansowaniu na łączną kwotę 2278 mln zł, powierzających BGK rolę Menadżera Funduszu Funduszy, w związku z zawarciem ww. aneksów zrezygnowano z uruchomiania poręczeń. Mimo, iż Bank zorganizował postępowania przetargowe na wyłonienie pośredników finansowych (m.in. w województwie świętokrzyskim) nie doprowadziły one do wyłonienia podmiotu wdrażającego. Wynikało to m.in.: z niezłożenia ofert lub wnioskowania przez ww. pośredników o zapłatę zbyt wysokiego wynagrodzenia. Problemy z udzieleniem wsparcia poprzez poręczenia miały miejsce także na etapie realizacji umów operacyjnych. Jeden z kontrolowanych pośredników finansowych rozwiązał umowę na mocy porozumienia stron wskazując, że było to wynikiem funkcjonowania na rynku bardziej konkurencyjnych produktów. Ponadto znaczący spadek zainteresowania kredytami i poręczeniami wśród ostatecznych odbiorców spowodowany był również uruchomieniem szerokiego wachlarza publicznych instrumentów interwencyjnych, których celem było przeciwdziałanie skutkom gospodarczym spowodowanym pandemią COVID-19 (np. dotacje na kapitał obrotowy Polskiego Funduszu Rozwoju, granty unijne dla przedsiębiorców, pożyczki płynnościowe z Programu Inteligentny Rozwój uruchomione przez BGK, czy pożyczki płynnościowe dla przedsiębiorstw z Wielkopolski wdrożone przez Wielkopolski Fundusz Rozwoju Sp. z o.o.). Na rynku pojawiały się także pożyczki z elementami dotacji, które wypierały instrumenty zwrotne.

W ocenie NIK przedstawione wyżej zjawisko, które ówczesny Marszałek Województwa Warmińsko-Mazurskiego w korespondencji z 31 maja 2019 r. kierowanej do Ministra Inwestycji i Rozwoju oraz Prezesa Zarządu BGK, określił „kanibalizacją produktów finansowych oferowanych w perspektywie 2014–2020", wynikało z niedostatecznego

skoordynowania działań w krajowych i regionalnych programach oferujących instrumenty finansowe realizowane ze środków publicznych. Linia demarkacyjna natomiast została zatwierdzona przez ówczesnego ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego w 2014 r. i udostępniona podmiotom zainteresowanym.

IZ RPO i Menadżer Funduszu Funduszy podejmowały działania zaradcze poprzez m.in. zmiany Strategii Inwestycyjnych, jednakże ze względu na wymogi ich sporządzenia opóźniało to proces wdrożenia wsparcia.

[str. 43–47]

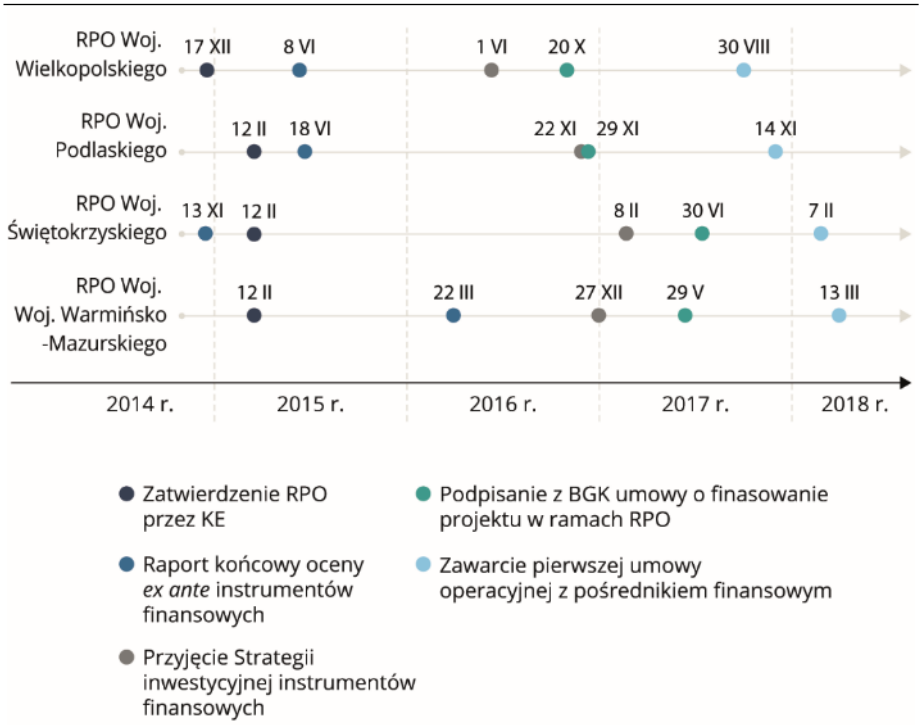
Wybór pośredników finansowych co do zasady był prawidłowy

Po podpisaniu umów o finansowanie BGK przystąpił do wdrażania Strategii Inwestycyjnych, rozpoczynając proces wyłonienia pośredników finansowych.

Infografika nr 6 prezentuje przebieg procesu wdrażania instrumentów finansowych od programowania do wyłonienia pośredników finansowych, którym powierzono wdrożenie i zarządzanie określonymi w umowach operacyjnych instrumentami finansowymi, z których udzielane było wsparcie ostatecznym odbiorcom.

Infografika nr 6

Kalendarium niektórych wydarzeń w trakcie procesu wdrażania instrumentów finansowych w ramach projektów finansowanych z RPO badanych województw



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych przekazanych przez BGK i urzędy marszałkowskie.

W ocenie NIK, przebieg tego procesu uległ nadmiernemu wydłużeniu. Wybór Menadżera Funduszu Funduszy dla ostatniego z województw, które zawarło umowę o finansowaniu 30 czerwca 2017 r. (województwo

świętokrzyskie) nastąpił 41 miesięcy od rozpoczęcia perspektywy 2014–2020. Mimo że Menadżerem Funduszu Funduszy został BGK posiadający doświadczenie we wdrażaniu tych programów, to zobligowany był do stosowania prawa zamówień publicznych, co wpływało na czasochłonność wyboru pośredników finansowych. Ostateczni odbiorcy w trzech z czterech badanych regionów otrzymali wsparcie w drugiej połowie perspektywy, bowiem do 31 grudnia 2017 r. wsparcia takiego udzielono tylko w jednym z objętych badaniem województw (wielkopolskie).

Ponadto na etapie wyłonienia pośredników finansowych dochodziło do opóźnień. Przyczyną tego było m.in. to, że BGK nierzetelnie realizował postanowienia umów o finansowanie w zakresie terminów wszczęcia postępowań na ich wybór. W trzech z czterech objętych analizą przypadków BGK wszczął je z opóźnieniem od 109 do 172 dni.

BGK przeprowadził 177 postępowań na udzielenie zamówień dotyczących wyłonienia pośredników finansowych. W przypadku 66 zamówień nie zawarto umów. Było to spowodowane: unieważnieniem postępowania, brakiem zainteresowania potencjalnych wykonawców lub odmową podpisania umowy. Do wyłonienia pośredników w województwie śląskim przystąpił także EBI. Po przeprowadzeniu postępowań BGK i EBI, którym powierzono rolę Menadżera Funduszu Funduszy zawarły 368 umów operacyjnych z pośrednikami finansowymi o wartości 5 530 227 tys. zł. (w tym 106 umów o wartości 1 352 437,4 tys. zł na terenie czterech objętych kontrolą województw). Ich przedmiotem było powierzenie za wynagrodzeniem wdrożenia i zarządzania instrumentami finansowymi, w ramach którego będą udzielane produkty finansowe ostatecznym odbiorcom mającym siedzibę na terenie danego województwa, na zasadach i warunkach określonych w umowie inwestycyjnej. Badanie czterech zamówień publicznych wykazało, że w sposób prawidłowy przygotowano zamówienia publiczne, a Bank uzyskał akceptację IZ RPO dokumentacji na wybór pośrednika (w tym metryk instrumentów finansowych), co było wymogiem umownym i przyczyniało się do zapewnienia zgodności tych umów z celami przyjętymi w Strategiach Inwestycyjnych [str. 47–49]

Nieprawidłowość dotycząca wyłonienia pośredników finansowych

Bank w jednym z czterech badanych postępowań nie dochował należytej staranności w ramach działań zmierzających do zawarcia umów o zamówienie publiczne z pośrednikami finansowymi. W terminie związania ofertą, nie wyznaczył bowiem daty zawarcia umów i w konsekwencji nie przekazał takiej informacji wykonawcom. Dopiero po terminie związania ofertą odbyło się spotkanie w sprawie zawarcia umów, w trakcie którego wykonawcy odstąpili od ich podpisania, żądając zwrotu wadium. W wyniku takich działań BGK konieczne było unieważnienie postępowania, dokonanie zwrotu wadium wybranym wykonawcom

i wdrożenie kolejnych postępowań o udzielenie zamówienia, co wydłużało proces wyłonienia pośredników finansowych. [str. 49]

Pośrednicy finansowi zasadniczo prawidłowo realizowali umowy operacyjne

Z pośrednikami, którzy zostali objęci kontrolą NIK, Bank zawarł 20 umów operacyjnych w celu wdrażania instrumentów finansowych. Spośród 12 skontrolowanych umów operacyjnych zrealizowano 11. Jedna z nich, dotycząca wdrażania poręczeń, została rozwiązana na wniosek pośrednika finansowego z uwagi na problemy w nawiązaniu współpracy z bankami i tym samym brakiem możliwości zrealizowania jej zakresu.

Kontrolowani pośrednicy zasadniczo prawidłowo realizowali obowiązki wynikające z zawartych umów operacyjnych. Weryfikowali i oceniali wnioski o udzielenie wsparcia oraz zawierali umowy poręczeń kredytów oraz umowy o udzielenie pożyczek. Prowadzili także regularną sprawozdawczość rzeczową i finansową dotyczącą realizowanych instrumentów finansowych, jak również dokonywali na rzecz BGK zwrotu zwolnionego kapitału. Pośrednicy finansowi prowadzili działania informacyjno-promocyjne zgodnie z postanowieniami umów operacyjnych. [str. 49–53]

Nieprawidłowości w realizacji umów operacyjnych

Nieprawidłowości w realizacji umów operacyjnych stwierdzono u trzech spośród czterech kontrolowanych pośredników finansowych. Nie miały jednak one istotnego wpływu na skuteczność realizacji zadań określonych w umowach operacyjnych. Dotyczyły one nieprzestrzegania postanowień tych umów, w tym uregulowań wewnętrznych jednostek, tj.:

- Warmińsko-Mazurski Fundusz „Poręczenia Kredytowe" Sp. z o. o. w Działdowie nie przeprowadził w grudniu 2019 r. i styczniu 2020 r. planowych kontroli. Ostatecznie kontrole te wykonano podczas trwania kontroli NIK (4 września 2024 r.), a w ich wyniku nie stwierdzono nieprawidłowości;
- Podlaska Fundacja Rozwoju Regionalnego w Białymstoku nie przestrzegała w pełni postanowień regulaminów odnoszących się do terminu rozpatrzenia wniosków oraz wymogów formalnych dotyczących ich przyjęcia. W trakcie procesu składania i analizy 11 wniosków o pożyczkę m.in. nie odnotowano daty wpływu wniosku, analityk nie złożył wymaganego podpisu, rozpatrzono wniosek, który nie był podpisany przez wnioskodawcę, a jeden wniosek został rozpatrzony po wymaganym terminie;
- Fundusz Rozwoju i Promocji Województwa Wielkopolskiego S. A. w Poznaniu w przypadku jednej z umów operacyjnych nieterminowo dokonał zwrotu środków na rachunek BGK z tytułu uwolnionego kapitału poręczeniowego oraz odsetek (łącznie trzy przypadki). Opóźniania wyniosły odpowiednio: sześć, dwadzieścia sześć i sześć dni. [str. 51–52]

Rozwiązanie umów z pośrednikami finansowymi

Bank m.in. w związku z niewywiązywaniem się pośredników finansowych z obowiązków nałożonych umowami operacyjnymi, brakiem postępu

we wdrażaniu produktu lub też rezygnacją z jego wdrożenia rozwiązał (według stanu na 31 grudnia 2023 r.) 30 umów operacyjnych o łącznej wartości 346 431,8 tys. zł. [str. 53–54]

Nieprawidłowość BGK przy rozwiązywaniu umów operacyjnych

Zgodnie z umowami operacyjnymi pośrednicy finansowi, z którymi je rozwiązywano, zobowiązani byli dokonać zwrotu niewykorzystanego wkładu. Bank w trzech przypadkach, odstąpił od ww. zasady i aneksami do zawartych porozumień o rozwiązaniu umów operacyjnych wydłużył o 47 dni termin zwrotu wkładu, mimo iż pośrednicy finansowi nie udzielili wsparcia ostatecznym odbiorcom i całość wkładu miała zostać zwrócona. W ocenie NIK nie istniała przesłanka merytoryczna uzasadniająca konieczność wydłużenia w tych przypadkach terminu na zwrot środków, a stosowanie niejednolitych zasad zwrotu wkładów, powodowało ryzyko braku przejrzystości i konfliktów interesów. [str. 53–54]

Nieprawidłowości przyczyną nadkontraktacji

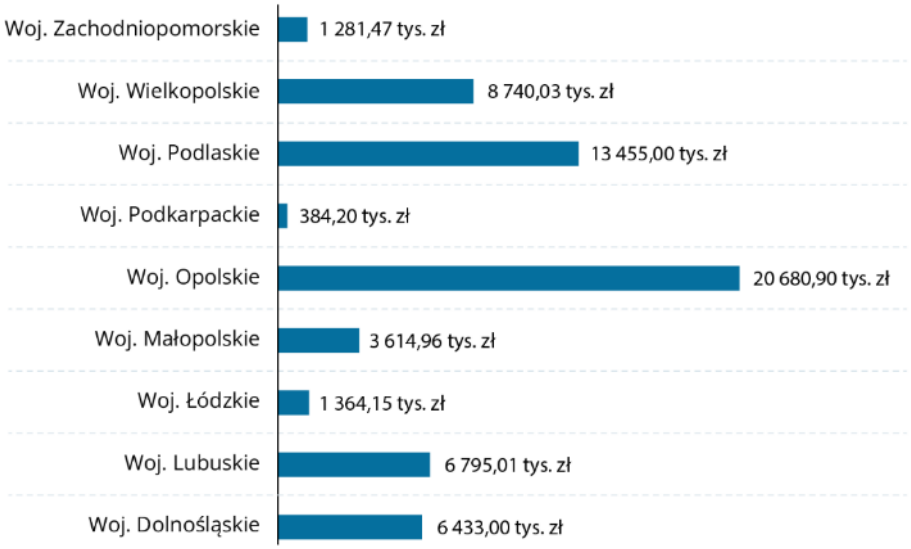
W 2018 r. ministerstwo ds. rozwoju regionalnego zostało poinformowane przez Bank o nieprawidłowościach skutkujących rozwiązaniem umów operacyjnych z jednym z pośredników finansowych działającym w formie konsorcjum[15]. Bank poinformował o wszczęciu czynności kontrolnych i powzięciu ustaleń potwierdzających ryzyko dokonania nadużycia finansowego ze strony ww. pośrednika. Bank rozwiązał z ww. pośrednikiem finansowym umowy operacyjne o wartości 198 250 tys. zł. Skutkiem nieprawidłowych działań ww. pośrednika było zagrożenie braku możliwości pełnego rozliczenia projektów. Ministerstwo ds. rozwoju regionalnego, dysponując informacją o braku możliwości wyasygnowania przez BGK środków na pokrycie strat wynikających z tych nieprawidłowości oraz brakiem pewności co do możliwości odzyskania całości kwoty wynikających z tych nieprawidłowości, zaproponowało przyznanie nadkontraktacji w tych programach operacyjnych, w których wystąpiły nieprawidłowości. Działanie to miało na celu pełne rozliczenie projektów z Komisją Europejską w momencie zamknięcia programów operacyjnych. W wyniku rozmów między ministerstwem ds. rozwoju regionalnego i ministerstwem ds. finansów uzgodniono, że IZ RPO wystąpią z wnioskiem o nadkontraktację środków budżetu środków europejskich w kwocie odpowiadającej wartości nieprawidłowości.

Infografika nr 7 przedstawia wysokość wkładów finansowych wniesionych przez Instytucje Zarządzające RPO do Funduszu Funduszy ze środków przyznanych w oparciu o zgodę ministerstwa ds. finansów na nadkontraktację w poszczególnych regionach.

[15] Dane pozyskane z Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej za pismem z dnia 17 czerwca 2025 r.

Infografika nr 7

Wysokość wkładów finansowych wniesionych w wyniku zawarcia aneksów do umów o finansowaniu wynikających z nadkontraktacji



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych przekazanych przez BGK oraz ministerstwo właściwe do spraw rozwoju regionalnego.

Wprowadzone rozwiązanie systemowe pozwoliło pokryć w 100 % wydatki niekwalifikowalne będące skutkiem nieprawidłowości w działaniu ww. pośrednika. Jednocześnie IZ RPO 2014–2020 zostały zobowiązane do kompensowania nadkontraktacji z sukcesywnie odzyskiwanych środków. Środki odzyskane zarówno w części przypisanej do wkładu z EFSI oraz – w przypadku niektórych województw – również w części przypisanej do wkładu budżetu państwa, nie podlegały ponownemu wykorzystaniu na realizację programu, natomiast podlegały zwrotowi na zasadach właściwych dla środków EFSI i budżetu państwa.

Należy podkreślić, że nieodzyskane środki będące następstwem ww. nieprawidłowości pomniejszają wysokość zasobów, którymi dysponują zarządy województwa po zakończeniu okresu kwalifikowalności, czyli zmniejsza się pula środków jakimi dysponują województwom w ramach tzw. „reużycia". [str. 54–55]

Właściwa sprawozdawczość i monitoring postępu wdrażania IF

Przyjęty model sprawozdawczości pozwalał na monitoring procesu absorbcji instrumentów finansowych oraz umożliwiał uzyskiwanie informacji o pojawiających się problemach z ich wdrożeniem. Przyjęte w umowach o finansowaniu i operacyjnych procedury zapewniały stałą i rzetelną informację o realizacji umów, jak również pozyskiwanie danych niezbędnych do sporządzania sprawozdań przekazywanych KE.

Badanie wybranych sprawozdań składanych przez pośredników finansowych, objętych kontrolą wykazało, że składali oni je w terminowo

oraz zgodnie z trybem i określoną formą. Sprawozdania zawierały dane dotyczące udzielonego wsparcia zgodne ze stanem rzeczywistym.

Bank natomiast przedkładał IZ RPO badanych województw sprawozdania w większości terminowo, a opóźnienia w przypadku 10 % z nich były nieznaczne. Ponadto we wszystkich objętych badaniem województwach dokumentowano weryfikację tych sprawozdań i dokonywano ich zatwierdzenia.

IZ RPO badanych województw przekazały do KE sprawozdania roczne (z wdrażania RPO 2014–2020 badaniem objęto siedem z nich), a dane w nich zawarte były zgodne z danymi przekazanymi przez Bank.

Źródłem informacji o postępie rzeczowym i finansowym we wdrażaniu instrumentów finansowych były systemy informatyczne. Bank udostępnił pośrednikom finansowym POIF – autorską platformę usprawniającą proces przygotowywania danych oraz przekazywania przez pośredników finansowych dokumentów sprawozdawczych, a sam składał dane do IZ RPO z wykorzystaniem systemu SL2014.

W ocenie NIK mankamentem systemu POIF był jednak brak ewidencjonowania w nim danych potwierdzających, że wydatek objęty dokumentem księgowym był poniesiony. Umowy operacyjne (wraz załącznikiem – metryka instrumentów finansowych) także nie obligowały do potwierdzenia poniesienia wydatku przez ostatecznego odbiorcę w momencie rozliczania pożyczki. Powodowało to (co stwierdzono w przypadku jednej z pożyczek udzielonych przez pośrednika finansowego działającego na terenie województwa podlaskiego), że złożone rozliczenie mogło zostać uznane za prawidłowe, mimo że środki finansowe faktycznie nie były jeszcze wydatkowane. Zgodnie ze stanowiskiem Komisji Europejskiej dowodem potwierdzającym udzielenie wsparcia była faktura lub inny dokument równoważny. Zdaniem NIK Menadżer Funduszu Funduszy powinien jednak pozyskać informację o poniesieniu ww. wydatków. W 2020 r. Bank dokonał zmiany zapisów tych metryk wskazując, że oprócz faktur pozyskiwane miały być również dokumenty potwierdzające dokonanie zapłaty.

Platforma POIF w perspektywie finansowej 2021–2027 została zastąpiona przez system SZWEIK, w którym wprowadzono przestrzeń do ewidencjonowania płatności za faktury/dokumenty księgowe. Ponadto w umowach o finansowanie zawartych przez badane województwa wprowadzono przepisy umowne, zgodnie z którymi BGK, w celu zapewnienia bieżących informacji i danych na temat realizacji umów o finansowanie, został zobowiązany do zapewnienia pracownikom IZ RPO dostępu do ww. systemu.

Marszałek Województwa Wielkopolskiego, zwrócił ponadto uwagę, że w przypadku SL2014 wystąpiły utrudnienia związane z niedostosowaniem systemu rozliczania, kontroli i sprawozdawczości wydatków do specyfiki wdrażania instrumentów finansowych, co powodowało konieczność wydania zaleceń w zakresie składania wniosków o płatność i informacji w module Monitorowanie Instrumentów finansowych.

Bank zapewnił szereg narzędzi i instrumentów, za pomocą których dokonywał oceny postępu realizacji umowy operacyjnej. Jeżeli tempo budowy portfela nie odpowiadało przyjętym założeniom Departament Instrumentów finansowych Banku prowadził korespondencję obejmującą działania naprawcze, wzywał o wyjaśnienia, rozwiązywał umowy operacyjne lub ze względu na zmianę uwarunkowań społeczno-gospodarczych podejmował działania zmierzające do zmiany Strategii Inwestycyjnej.

Bank zapewnił także system kontroli pośredników finansowych i ostatecznych odbiorców opierający się m.in. na kontrolach planowych i doraźnych. Ogółem w okresie objętym kontrolą Bank jako Menadżer Funduszu Funduszy zaplanował i przeprowadził 214 kontroli planowych. Przeprowadził również 12 kontroli doraźnych pośredników finansowych oraz 23 kontrole ostatecznych odbiorców. Na dzień 31 grudnia 2023 r. osiągnął w zakresie realizacji kontroli dotyczących instrumentów finansowych wdrażanych z RPO wskaźnik ponad 50 % skontrolowanych umów operacyjnych ogółem oraz 100 % skontrolowanych pośredników finansowych.

Bank, w początkowym okresie realizacji umów o finansowanie, w ograniczonym zakresie uregulował kwestie prowadzenia kontroli (procedura wprowadzona 8 marca 2018 r.), oceny wiarygodności pośredników finansowych (procedura wprowadzona 8 stycznia 2020 r.) oraz uwzględniania w analizie ryzyka informacji płynących ze skarg dotyczących pośredników finansowych (27 lutego 2019 r.). Wdrożenie przez Bank dodatkowych działań wynikało m.in. z doświadczeń wynikających z nieprawidłowości ze strony jednego z pośredników finansowych działającego w formie konsorcjum.

Należy jednakże podkreślić, że po przeprowadzeniu kontroli u ww. pośrednika finansowego i wytypowanych ostatecznych odbiorców, którym udzielono wsparcia, Bank w sposób właściwy podjął działania mające na celu wypowiedzenie umów i skierował zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa w związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami.

W perspektywie 2021–2027 IZ RPO objętych kontrolą województw, wprowadziły do umów o finansowanie obowiązek przygotowania odpowiednich procedur wewnętrznych oraz podejmowania działań

na wniosek IZ RPO, lub gdy pojawią się sygnały o potencjalnych naruszeniach. W ocenie NIK, obowiązki takie powinny być również elementem umów o finansowanie zawieranych z każdym podmiotem wdrażającym instrumenty finansowe. Podmioty te powinny rutynowo stosować dostępne instrumenty oceny wiarygodności pośredników finansowych i ostatecznych odbiorców, a w przypadku podejrzeń nieprawidłowości finansowych wykorzystywać zaawansowane, dostępne techniki analizy danych w celu wykrycia nadużyć. [str. 58–63]

Nieprawidłowość w nadzorze nad pośrednikiem

W ramach sprawowanego nadzoru nad jednym z pośredników finansowych działającym w formie konsorcjum, Bank w ograniczonym zakresie oraz z opóźnieniem podejmował działania mające na celu zweryfikowanie prawidłowości jego działań. Przed 23 lipca 2018 r. nie przeprowadził kontroli doraźnych, w sytuacji zaistnienia, wynikających z procedur wewnętrznych, przesłanek do ich przeprowadzenia. Posiadał bowiem informacje wskazujące na nieprawidłowe działanie tego pośrednika, a mimo to dokonywał wypłaty kolejnych transz w łącznej kwocie 20 mln zł, nie korzystając przy tym z możliwości pozyskania od niego dodatkowych dokumentów, celem weryfikacji prawidłowości działania tego pośrednika. [str. 64–65]

Udzielano wsparcia zgodnie z umowami i zapewniono wsparcie przedsiębiorcom

W umowach o finansowanie zawartych między BGK a województwami objętymi kontrolą określono wskaźniki kluczowe do mierzenia efektów projektów i przypisano im wartości docelowe do osiągnięcia na koniec jego realizacji. We wszystkich badanych regionach Zarząd Województw dokonywał zmiany Strategii Inwestycyjnej obniżając wartość alokacji lub zmniejszając wskaźniki docelowe. W trakcie realizacji trzech z czterech badanych umów o finansowaniu zrezygnowano z realizacji niektórych wskaźników, co związane było m.in. z rezygnacją z wdrażania poręczeń, przesunięciem kwot między działaniami. Miało to na celu zwiększenie atrakcyjności wdrażanych Instrumentów finansowych oraz usprawnienie realizacji umowy o finansowaniu.

W dziewięciu z 12 objętych badaniem umów operacyjnych osiągnięto w 100 % zaplanowane do realizacji wskaźniki. W wyniku udzielenia wsparcia ostatecznym odbiorcom, a także w wyniku zmian wartości wskaźników, w trzech z czterech województw osiągnięto wartości docelowe wszystkich przyjętych wskaźników, natomiast w projekcie z RPO Województwa Świętokrzyskiego wartości docelowe dwóch wskaźników osiągnięto na poziomie ponad 92 %. W przypadku czterech badanych województw udzielono 8529 pożyczek (wzrost w stosunku do perspektywy finansowej 2007–2013 o 17 %) o wartości 1 927 698 tys. zł (wzrost blisko o 195 %), 609 poręczeń (spadek o 95 %) o wartości 49 696,50 tys. zł (spadek o 95,9 %) oraz 26 wejść kapitałowych o wartości 21 270,90 tys. zł (nie udzielano wsparcia w ww. formie w perspektywie 2007–2013).

W wyniku realizacji przez BGK projektów dotyczących wdrażania instrumentów finansowych z RPO 2014–2020 w 15 województwach, w których Bank ten pełnił funkcję Menadżera Funduszu Funduszy, zapewniono wsparcie finansowe (inne niż dotacje) ponad 22,5 tys. przedsiębiorcom, blisko 1,2 tys. osób pozostających bez pracy, skorzystało z instrumentów zwrotnych na podjęcie działalności gospodarczej oraz utworzono 1,9 tys. miejsc pracy. Instrumenty finansowe wykorzystano także na termomodernizację budynków, budowę jednostek wytwarzania energii elektrycznej z OZE, a gospodarstwa domowe uzyskały lepszą klasę zużycia energii. [str. 55–58]

Trudności we wdrażaniu Instrumentów finansowych

Wszystkie podmioty zaangażowane w proces wdrażania Instrumentów finansowych przeznaczonych na rozwój i wzrost konkurencyjności regionalnej w perspektywie 2014-2020 napotkały istotne bariery w ich wdrażaniu. IZ RPO wskazywały min. na: trudności z wyłonieniem pośredników finansowych (dotknęły 80 % badanych), pandemię COVID-19 (60 %), konkurencją innych produktów (60 %). Istotnymi barierami dla BGK, jako Menadżera Funduszu Funduszy było niedopasowanie rynkowe wdrażanych Instrumentów finansowych oraz brak do 16 lutego 2021 r. linii demarkacyjnej między programami interwencji na różnych poziomach: regionalnym (dotacje), krajowym (środki na aktywizację zawodową osób bezrobotnych z Funduszu Pracy) oraz wypieranie wdrażanych przez Bank instrumentów finansowych przez inne produkty np. dotacje. Pośrednicy finansowi natomiast napotkali problemy z wdrażaniem poręczeń związane z posiadaniem w tym samym czasie przez BGK oferty o specyfice zbliżonej do produktów oferowanych w ramach projektów realizowanych z RPO 2014–2020. [str. 67–72]

4. WNIOSKI

Minister Funduszy i Polityki Regionalnej

1. Wprowadzenie mechanizmu efektywnej koordynacji instrumentów finansowych wdrażanych w ramach środków finansowanych z budżetu UE oraz budżetu państwa, w szczególności zapewnienie synergii między instrumentami wdrażanymi na poziomie regionalnym i krajowym.

Zarządy województw odpowiedzialne za przygotowanie i realizację regionalnych programów operacyjnych

2. Doprecyzowanie w umowach o finansowanie, zawartych między Instytucjami Zarządzającymi RPO a podmiotami wdrażającymi instrumenty finansowe, obowiązków podmiotów wdrażających w szczególności w zakresie:
   - monitorowania pośredników finansowych i ostatecznych odbiorców, powiązań osobowych między ww. podmiotami,
   - weryfikacji wniesionych na poziomie pośrednika finansowego i ostatecznego odbiorcy zabezpieczeń,
   - przeprowadzania kontroli doraźnych w przypadku otrzymywania sygnałów o możliwości zaistnienia nieprawidłowości w celu minimalizacji ryzyka ich wystąpienia,
   - określenie zasad odpowiedzialności podmiotów wdrażających, w taki sposób, aby umożliwiły skuteczne egzekwowanie nałożonych na te podmioty obowiązków.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. ZARZĄDZANIE PROCESEM PROGRAMOWANIA WYKORZYSTANIA ŚRODKÓW UE ZA POMOCĄ INSTRUMENTÓW FINANSOWYCH

IZ RPO przeprowadziły oceny ex-ante w zakresie możliwości zastosowania instrumentów finansowych w ramach RPO na lata 2014–2020, czym spełniono wymóg określony w art. 37 pkt 2 Rozporządzenia Ogólnego który stanowił, że wsparcie z instrumentów finansowych jest oparte na takiej ocenie. Wnioski z ww. dokumentów potwierdziły zasadność przekazania pomocy w formie instrumentów finansowych. Zarówno ocena *ex-ante* jak i Strategie Inwestycyjnie wdrażania instrumentów finansowych w RPO ustaliły zasady wdrażania instrumentów finansowych gwarantujące udzielanie ich przedsiębiorcom i innym instytucjom znajdującym się w luce finansowej. IZ RPO określiły ponadto model wdrażania instrumentów finansowych, tworząc w ten sposób kompleksowy system wdrażania tych instrumentów.

Wsparcie z IF oparte na ocenie *ex ante*

W RPO wszystkich województw przewidziano możliwość wykorzystania instrumentów finansowych. W sytuacji, gdy w ramach RPO przewidziano wykorzystanie tego typu wsparcia wymogiem określonym w art. 37 pkt 2 Rozporządzenia Ogólnego było przeprowadzenie oceny *ex ante*.

Instytucje Zarządzające RPO we wszystkich badanych regionach przeprowadziły taką ocenę, powierzając zadanie jej przeprowadzenia firmom zewnętrznym, za wynagrodzeniem wynoszącym od 111 tys. zł do 249,4 tys. zł brutto. Sporządzone oceny ex-ante zawierały wszystkie elementy określone w art. 37 ust. 2 Rozporządzenia Ogólnego, tj. m.in. diagnozę potrzeb m.in. dla MŚP, analizę możliwości zastosowania instrumentów finansowych w ramach priorytetów inwestycyjnych, określenie produktów finansowych i ostatecznych odbiorców dla priorytetów inwestycyjnych, w których rekomendowano zastosowanie ww. instrumentów oraz system ich wdrażania.

IZ RPO poszczególnych regionów finalizowały ocenę *ex ante* w okresie między lutym 2014 r. a grudniem 2016 r., a w przypadku pięciu z nich sfinalizowano ocenę *ex ante* ponad 2 lata przed zawarciem umowy o finansowaniu.

Przykład

IZ RPO Województwa Warmińsko-Mazurskiego przeprowadziła ocenę *ex ante* w dwóch etapach, tj. 16 września 2013 r. zawarto pierwszą umowę na wykonanie badania pn. „Analiza *ex ante* instrumentów finansowych w perspektywie finansowej 2014–2020", a 14 maja 2015 r.

kolejną na wykonanie „Analizy opcji wdrożeniowych instrumentów finansowych w ramach RPO Warmia i Mazury 2014–2020". Prace związane z realizacją pierwszej umowy objęły sporządzenie raportu metodologicznego zawierającego narzędzia badawcze, przeprowadzenie badań i przygotowanie raportu końcowego z realizacji badania.

Druga z umów objąć miała natomiast: sporządzenie finalnego raportu metodologicznego, przeprowadzenie analizy i sporządzenie ostatecznej wersji rekomendacji strategicznej w zakresie wyboru opcji wdrożeniowych instrumentów finansowych wraz z uzasadnieniem oraz przeprowadzenie analizy i sporządzenie ostatecznej wersji dokumentu końcowego pn. „Zasady wdrażania instrumentów finansowych w ramach RPO Warmia i Mazury 2014–2020 oraz implementację wyników zadania na potrzeby RPO". Dostarczona przez wykonawcę dokumentacja oraz jej uzupełnienie nie zostały odebrane, bowiem nie były one zgodne z zakresem prac ujętych w umowie. W związku z nienależytą realizacją umowy obniżono wykonawcy wynagrodzenie oraz wypowiedziano umowę ze skutkiem natychmiastowym. Koniecznym było zatem zawarcie kolejnej umowy na wykonanie koreferatu do ww. analizy opcji wdrożeniowych zawierającego ekspercką ocenę analizowanego materiału oraz propozycję rozwiązań. Ostatecznie ocenę *ex ante* IZ RPO sfinalizowała 22 marca 2016 r.

W niektórych województwach (małopolskie, lubuskie), w związku ze zmianami zachodzącymi w kształtach RPO, przed zawarciem umów o finansowaniu IZ RPO wykonały aktualizację oceny *ex ante*. Przegląd lub uaktualnienie ocen *ex ante* nie był wymagalny, jeżeli dokonanie zmian w instrumentów finansowych było konieczne w celu zapewnienia skutecznej odpowiedzi na pandemię COVID-19.

Przykłady

W Strategii Inwestycyjnej dla instrumentów finansowych RPO – Lubuskie 2020, wskazano, że w wyniku krystalizacji systemu wdrażania IF w regionie i podejmowanych przez IZ RPO decyzji powstała konieczność zaktualizowania ww. oceny oraz rekomendacji z niej płynącej. W wyniku aktualizacji zrezygnowano z zastosowania instrumentów finansowych dla priorytetów inwestycyjnych: 4a – wspieranie wytwarzania i dystrybucji energii pochodzących ze źródeł odnawialnych oraz 4g – promowanie wykorzystania wysokosprawnej kogeneracji ciepła i energii elektrycznej w oparciu o ciepło użytkowe.

W przypadku RPO Województwa Małopolskiego aktualizacja miała na celu ocenę możliwości stosowania zwrotnych instrumentów także

w obszarach tematycznych, które nie zostały objęte pierwotną wersją oraz powtórne oszacowanie luki finansowania.

W RPO Województwa Wielkopolskiego od 23 grudnia 2021 r. wsparcie w formie instrumentów finansowych realizowano w ramach priorytetu inwestycyjnego 13i – Wspieranie kryzysowych działań naprawczych w kontekście pandemii COVID-19 i jej skutków społecznych oraz przygotowania do ekologicznej i cyfrowej odbudowy gospodarki zwiększającej jej odporność. Ww. działanie nie zostało uwzględnione w ocenie *ex ante*, co było zgodne z art. 25a ust. 10 Rozporządzenia Ogólnego, który stanowił, że nie był wymagany przegląd lub uaktualnienie ocen *ex ante*, jeżeli dokonanie zmian w instrumentach finansowych było konieczne w celu zapewnienia skutecznej odpowiedzi na pandemię COVID-19.

W wyniku przeprowadzenia ocen ex-ante potwierdzono, we wszystkich badanych województwach występowanie luki finansowej i oszacowano jej poziom. Zgodnie z zapisami w ww. ocenach w luce finansowej pozostawało:

- w Wielkopolsce – 7,5 % MŚP, 14 % spółdzielni, wspólnot mieszkaniowych i TBS z niezrealizowanymi inwestycjami termomodernizacyjnych, 7 % podmiotów z niezrealizowanymi inwestycjami w odnawialne źródła energii, a wartość została oszacowana na 5,4 mld zł;
- na Warmii i Mazurach – 17,8 % MŚP, a jej wielkość (wyliczona jako część wartości finansowania zewnętrznego, o które przedsiębiorcy starali się, a nie otrzymali) wynosiła 125 mln zł rocznie;
- na Podlasiu – 17 % przedsiębiorstw, a jej wielkość w zakresie dostępu podlaskich przedsiębiorstw do finansowania zewnętrznego oszacowana została na poziomie 88–392 mln zł;
- w województwie świętokrzyskim – 4700 podmiotów sektora MŚP, a wielkość wynosiła niespełna 222 mln zł.

Potwierdzenie zasadności wsparcia w formie IF

Wnioski z oceny *ex ante* potwierdzały, że istnieje uzasadnienie dla przekazania wsparcia w formie instrumentów finansowych. Uzasadnieniem tym było m.in. występowanie luki finansowej i jej eliminacja przez zastosowanie m. in. pożyczek i poręczeń, efekt zachęty, redukcja (uzupełnienie) luki rentowności, zmniejszenie luki finansowej i stworzenie efektu zachęty w kluczowych obszarach inwestycyjnych. Wynikiem była rekomendacja zastosowania ww. instrumentów w poszczególnych priorytetach inwestycyjnych w ramach RPO 2014–2020, i tak dla badanych województw były to:

- w Woj. Wielkopolskim: wspieranie tworzenia i poszerzania zaawansowanych zdolności w zakresie rozwoju produktów i usług (priorytet inwestycyjny 3c), wspieranie efektywności energetycznej, inteligentnego zarządzania energią i wykorzystywania odnawialnych

źródeł energii w infrastrukturze publicznej, w tym w budynkach publicznych i w sektorze mieszkaniowym (priorytet inwestycyjny 4c) oraz wsparcie rewitalizacji fizycznej, gospodarczej i społecznej ubogich społeczności na obszarach miejskich i wiejskich (priorytet inwestycyjny 9b);

- w Woj. Warmińsko-Mazurskim: promowanie przedsiębiorczości, w szczególności poprzez ułatwianie gospodarczego wykorzystywania nowych pomysłów oraz sprzyjanie tworzeniu nowych firm, w tym również poprzez inkubatory przedsiębiorczości (priorytet inwestycyjny 3a) oraz wspieranie tworzenia i poszerzania zaawansowanych zdolności w zakresie rozwoju produktów i usług (priorytet inwestycyjny 3c);
- w Woj. Świętokrzyskim: wspieranie tworzenia i poszerzania zaawansowanych zdolności w zakresie rozwoju produktów i usług (priorytet inwestycyjny 3c) oraz praca na własny rachunek, przedsiębiorczość i tworzenie przedsiębiorstw, w tym innowacyjnych, mikro, małych i średnich przedsiębiorstw (priorytet inwestycyjny 8iii);
- w Woj. Podlaskim promowanie przedsiębiorczości, w tym w szczególności poprzez ułatwienia gospodarczego wykorzystywania nowych pomysłów oraz sprzyjanie tworzeniu nowych firm, także przez inkubatory przedsiębiorczości (priorytet inwestycyjny 3c) wspieranie tworzenia i poszerzania zaawansowanych zdolności w zakresie rozwoju produktów i usług (priorytet inwestycyjny 3a), promowanie efektywności energetycznej i użycia odnawialnych źródeł energii w przedsiębiorstwach (priorytet inwestycyjny 4b), wspieranie efektywności energetycznej i wykorzystywania odnawialnych źródeł energii w budynkach publicznych i sektorze mieszkaniowym (priorytet inwestycyjny 4c), samozatrudnienie, przedsiębiorczość oraz tworzenie nowych miejsc pracy (priorytet inwestycyjny 8iii).

Jako główny spodziewany rezultat zastosowania instrumentów finansowych wskazano rozwój przedsiębiorstw regionów, przekładający się na przyśpieszenie tempa rozwoju gospodarczego, a do rezultatów cząstkowych zaliczono m.in. wzrost liczby nowopowstałych podmiotów, konkurencyjności przedsiębiorstw oraz zatrudnienia.

Wybór modelu wdrażania

W ocenach *ex ante* badanych województw dokonano analizy opcji wdrożeniowych i rekomendowano także model wdrażania instrumentów finansowych. IZ RPO Województw Wielkopolskiego, Podlaskiego i Warmińsko-Mazurskiego zarekomendowano zastosowanie modelu z Funduszem Funduszy. W ocenie *ex ante* dla IZ RPO Województwa Wielkopolskiego założono model dwufunduszowy, tj. jeden fundusz do wdrażania instrumentów finansowych w ramach priorytetu inwestycyjnego 3c (pożyczki i poręczenia) i drugi fundusz zajmujący się wdrażaniem instrumentów określonych w priorytetach inwestycyjnych: 4c (pożyczki udzielana na przedsięwzięcia zwiększające efektywność

energetyczną w budownictwie mieszkaniowym i budynkach publicznych) i 9b (pożyczki na inwestycje rewitalizacyjne).

W IZ RPO Województwa Świętokrzyskiego zarekomendowano natomiast utrzymanie znanego z perspektywy 2007–2013 modelu wdrażania instrumentów finansowych opartego na instytucjach lokalnych. Ostatecznie IZ RPO tego Województwa wybrała inną niż rekomendowana opcję wdrożenia, tj. podjęła uchwałę o wykorzystaniu modelu z Funduszem Funduszy. Jako przyczynę wskazano (uzasadnienie do rozporządzenia oraz wyjaśnienia Marszałka Województwa Świętokrzyskiego), że wybór taki, pozwoli na zapewnienie spójności rozwiązań w ramach wszystkich RPO 2014–2020, co było istotne w kontekście przyszłych audytów. Wdrożenie spójnych rozwiązań z innymi województwami zapewnić miało większe bezpieczeństwo audytowe niż w przypadku realizacji opartej na odmiennych zasadach. Uzasadnieniem była też rekomendacja ministerstwa ds. rozwoju regionalnego dla podmiotu mającego pełnić rolę Menadżera Funduszu Funduszy – BGK. Wskazano w niej, że wybór ten wydaje się najbardziej właściwą opcją z punktu widzenia elastyczności zarządzania środkami przeznaczonymi na instrumenty finansowe, Bank ma potencjał i doświadczenie we wdrażaniu programów rządowych i samorządowych, co dawało gwarancje prawidłowego i efektywnego wdrażania instrumentów finansowych w ramach RPO 2014–2020.

SI podstawą określającą wdrażanie IF

Oceny *ex ante* we wszystkich badanych województwach zostały przedstawione komitetom monitorującym RPO 2014–2020, tj. 22 czerwca 2016 r. Województwa Warmińsko-Mazurskiego, 28 kwietnia 2015 r. – Województwa Podlaskiego, 5 maja 2015 r. – Województwa Świętokrzyskiego, 23 września 2015 r. – Województwa Wielkopolskiego. Komitety te nie wniosły uwag, a oceny *ex ante* stały się podstawą do przyjęcia przez zarządy tych województw Strategii Inwestycyjnych (przyjęte odpowiednio – 27 grudnia 2016 r., 22 listopada 2016 r., 8 lutego 2017 r. oraz 1 czerwca 2016 r.).

Strategie Inwestycyjne określały relację między IZ RPO a podmiotami zaangażowanymi we wdrażanie instrumentów finansowych oraz stanowiły załącznik do umów o finansowanie. Określały m.in. cele i zakres wdrażania instrumentów, w tym alokację, model wdrażania, kryteria wyboru pośredników, zasady wynagrodzenia podmiotu wdrażającego oraz monitoringu, oceny i aktualizacji samej Strategii Inwestycyjnej.

Przykłady

W RPO Województwa Warmińsko-Mazurskiego na lata 2014–2020 w ramach priorytetu inwestycyjnego 3a (promowanie przedsiębiorczości, w szczególności poprzez ułatwianie gospodarczego

wykorzystywania nowych pomysłów oraz sprzyjanie tworzeniu nowych firm, w tym również poprzez inkubatory przedsiębiorczości) zaplanowano instrument finansowy wejście kapitałowe. Odbiorcą ostatecznym miały być MŚP we wczesnej fazie rozwoju (działające na rynku nie dłużej niż 3 lata). W ramach tego produktu finansowane były innowacyjne przedsięwzięcia (innowacje, produktowe, usługowe, procesowe, organizacyjne, marketingowe) realizowane na terenie województwa. Wartość maksymalna udzielonego wsparcia jednostkowego określono na 2000 tys. zł, a spłata 120 m-cy. Założono w SI wskaźnik szacunkową liczbę odbiorców ostatecznych (którego wartość docelowa wynosiła 12). W ramach priorytetu inwestycyjnego 3c (wspieranie tworzenia i poszerzania zaawansowanych zdolności w zakresie rozwoju produktów i usług) zaplanowano instrument finansowy poręczenie**.** Odbiorcą ostatecznym miały być MŚP, a wartość maksymalna jednego wsparcia wynosiła 1.000 tys. zł, okres spłaty wynosił 96 m-cy. W ramach tego produktu wspierane były przedsięwzięcia rozwojowe ostatecznych odbiorców finansowane kapitałem zewnętrznym, realizowane na terenie województwa oraz prowadzące do poprawy potencjału konkurencyjnego przedsiębiorstw lub podniesienia zdolności do rozszerzenia oferty o nowe produkty lub usługi. Założony w SI wskaźnik: szacunkowa liczba odbiorców ostatecznych wynosił docelowo 18.

W RPO Województwa Podlaskiego na lata 2014–2020 w ramach priorytetu inwestycyjnego 4b (promowanie efektywności energetycznej i użycia odnawialnych źródeł energii w przedsiębiorstwach, efektywność energetyczna w przedsiębiorstwach) zaplanowano pożyczkę. Odbiorcą ostatecznym miały być MŚP. W ramach produktu finansowane były inwestycje w zakresie odnawialnych źródeł energii. Maksymalne wsparcie określono na kwotę 1000 tys. zł, a okres spłaty na 120 miesięcy. Założone do osiągnięcia wskaźniki:

- ilość zaoszczędzonej energii elektrycznej (9153,51 MWh/rok),
- ilość zaoszczędzonej energii cieplnej (847,55/GJ/rok),
- zmniejszanie zużycia energii końcowej w wyniku realizacji projektów (6472 GJ/rok),
- liczba wybudowanych jednostek wytwarzania energii elektrycznej z OZE (37 sztuk),
- liczba zmodernizowanych energetycznie budynków (14 sztuk),
- liczba wybudowanych jednostek wytwarzania energii cieplnej z OZE (12 sztuk),
- liczba przedsiębiorstw otrzymujących wsparcie (63 przedsiębiorstwa),
- liczba przedsiębiorstw, które w wyniku wsparcia poprawiły efektywność energetyczną (63 przedsiębiorstwa),

- szacowany spadek emisji gazów cieplarnianych (8470 ton ekwiwalentu CO2/rok),
- dodatkowa zdolność wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych (2,89 MW).

W Strategiach Inwestycyjnych przyjęto założenie o ich systematycznej i cyklicznej weryfikacji, elastycznym dopasowywaniu do zmieniającej się sytuacji społeczno–ekonomicznej. W trakcie wdrażania instrumentów finansowych we wszystkich 16 województwach zostały zaktualizowane m.in. ze względu na sytuację rynkową, wojnę w Ukrainie, pandemię COVID-19, i tak:

- IZ RPO Województwa Warmińsko-Mazurskiego dokonała 14 zmian m.in. w zakresie: zmian harmonogramu finansowo-rzeczowego, łączenia produktów, wprowadzenia nowych produktów dla firm dotkniętych skutkami pandemię COVID-19, zmiany wskaźników;
- IZ RPO Województwa Wielkopolskiego osiem zmian m.in. w zakresie zwiększenia alokacji na instrument finansowy oraz zmiany wartości wskaźników, współfinansowania ze środków Kontraktu Terytorialnego dla Województwa Wielkopolskiego, wprowadzenia instrumentów finansowych w ramach priorytetu inwestycyjnego 13i;
- IZ RPO Województwa Podlaskiego – 12 zmian m.in. zmiany parametrów istniejących produktów oraz wynikającej z pandemii COVID-19 zmiany zasad monitorowania postępu rzeczowego i finansowego interwencji związanej z przeciwdziałaniem tej epidemii, zmniejszenia i zmniejszenia wartości wskaźników, uzupełnienia zapisów określających możliwość finansowania kapitału obrotowego;
- IZ RPO Województwa Świętokrzyskiego – 14 zmian m.in.: zwiększenia lub zmniejszenia alokacji, zmiana wartości wskaźników, rezygnacji z wdrażania instrumentu finansowego.

BGK podjął działania do pełnienia roli MFF

Bank, w związku z dokonanymi 13 września 2014 r. zmianami w ustawie z dnia 14 marca 2003 r. o Banku Gospodarstwa Krajowego, mógł pełnić rolę podmiotu wdrażającego instrument finansowy lub Fundusz Funduszy, o których mowa w Rozporządzeniu Ogólnym.

Był także rekomendowany przez Wiceprezesa Rady Ministrów, Ministra Rozwoju jako podmiot wdrażający Fundusz Funduszy. Opinię tą przekazano marszałkom oraz przedstawiono optymalną ścieżkę postępowania dotyczącą wyłaniania Menadżera Funduszu Funduszy.

BGK od 2014 r. kierował oferty współpracy do samorządów wojewódzkich, informował o swoich doświadczeniach z realizacji instrumentów finansowych i efektach tych działań w poprzedniej perspektywie finansowej oraz o możliwym trybie nawiązania współpracy. Zaproponował również wszystkim Instytucjom Zarządzającym RPO, które wyraziły chęć współpracy z Bankiem wzór umowy o finansowaniu.

Zarząd BGK podjął (12 stycznia 2016 r.) uchwałę w sprawie udziału Banku w procesie wyboru podmiotu wdrażającego instrument finansowy lub Fundusz Funduszy w ramach regionalnych programów operacyjnych na lata 2014–2020.

W latach 2016–2017 złożył wnioski o dofinansowanie projektów, w których wskazał m.in., że spełniał przesłanki pełnienia roli Menadżera Funduszu Funduszy, tj. był instytucją finansową z siedzibą w państwie członkowskim, dążącą do osiągnięcia celów interesu publicznego i pozostającą pod nadzorem instytucji publicznej, spełniał wszystkie warunki wynikające z art. 7 Rozporządzenia Delegowanego określającego kryteria wyboru podmiotów wdrażających instrumenty finansowe.

Przykład

W Strategii Inwestycyjnej dla instrumentów finansowych w RPO Województwa Opolskiego na lata 2014–2020 wskazano, że najbardziej optymalnym rozwiązaniem było nawiązanie współpracy z BGK w celu sprawnego wdrażania instrumentów finansowych dedykowanych do różnych grup odbiorców oraz obszarów. Wskazano, że Bank ten był również rekomendowany przez ministerstwo ds. rozwoju regionalnego. BGK miał bowiem bogate doświadczenie we wdrażaniu wielu programów o charakterze zwrotnym. Powierzenie BGK roli podmiotu wdrażającego instrumenty finansowe w ramach RPO miało przyczynić się do zbudowania w przyszłości w województwie regionalnych funduszy rozwoju oraz banków rozwoju.

5.2. Wdrażanie instrumentów finansowych

IZ RPO badanych województw zarwały umowy o finansowanie Funduszu Funduszy oraz o finansowanie instrumentu finansowego. Wprawdzie umowy te zawierały wymagane przepisami Rozporządzenia Ogólnego wymagania, jednakże nie umożliwiały IZ RPO skutecznego egzekwowania nałożonych obowiązków. Dokumentacja dotycząca wyboru pośredników finansowych zapewniała realizację założeń Strategii Inwestycyjnej IF. Bank przystąpił do procedury wyłaniania pośredników finansowych a ich wyboru dokonano zgodnie z przepisami o zamówieniach publicznych. Stwierdzono jednak nieprawidłowości dotyczące terminu wszczęcia tych zamówień oraz w ramach działań zmierzających do zawarcia dwóch umów o zamówienie publiczne z wybranymi wykonawcami. Pośrednicy finansowi udzielali wsparcia ostatecznym odbiorcom zgodnie z umowami operacyjnymi, realizując zaplanowane do realizacji wskaźniki (w dziewięciu z 12 umów operacyjnych), w wyniku czego

osiągnięto także założone w SI trzech badanych województw wskaźniki docelowe w 100 %, a w jednym w 92 %.

IZ RPO oraz BGK zawarły umowy o finansowaniu

Wyboru Menadżera Funduszu Funduszy w czterech badanych regionach dokonano w trybie pozakonkursowym. BGK był podmiotem uprawnionym do składania wniosków o dofinansowanie, a w złożonych wnioskach wskazał, że spełnia kryteria wyboru podmiotów wdrażających instrumenty finansowe, tj. był instytucją finansową z siedzibą w państwie członkowskim, dążącą do osiągnięcia celów interesu publicznego i pozostającą pod nadzorem instytucji publicznej, spełniał wszystkie warunki wynikające z art. 7 Rozporządzenia Delegowanego.

Przykład

Do IZ RPO Województwa Wielkopolskiego Bank złożył pięć wniosków o dofinansowanie w terminach określonych w informacji o naborze, tj. wniosek w ramach priorytetów inwestycyjnych: 3c – 21 września 2016 r. i 7 października 2016 r., 4c i 9b – 10 listopada 2016 r. oraz 13i – 11 maja 2022 r. Jeden wniosek o dofinansowanie (dotyczący priorytetu 3c) nie został przekazany do dalszego procedowania, z powodu jego wycofania przez BGK. Powodem wycofania wniosku były: zmiany statutu i składu zarządu Banku, trwające formowanie podziału kompetencji pomiędzy członkami zarządu, a także konieczność wyjaśnienia oraz doprecyzowania niektórych obszarów przedstawionych we wniosku o dofinansowanie. Cztery pozostałe wnioski zostały pozytywnie ocenione pod względem formalnym i merytorycznym przez Komisję Oceny Projektów, zgodnie z obowiązującą Instrukcją Wykonawczą Instytucji Zarządzającej Wielkopolskim RPO na lata 2014–2020.

W wyniku przeprowadzonych naborów województwa objęte kontrolą zawarły z BGK osiem umów o finansowanie, w tym:

- Woj. Wielkopolskie – cztery tj.
  - z 20 października 2016 r. (RPWP.01.05.01-0002/16-00), do której zawarto 10 aneksów, a deklarowany wkład do Funduszu Funduszy wynoszący pierwotnie 516 780 tys. zł i został zwiększony do 605 700 tys. zł;
  - z 28 listopada 2016 r. (RPWP.03.02.02-30-0001/16-00), do której zawarto siedem aneksów, a deklarowany wkład do FF: 173 228 tys. zł zwiększono do 193 607,7 tys. zł;
  - z 28 listopada 2016 r. (RPWP.09.02.03-30-0001/6-00), sześciokrotnie aneksowana, a deklarowany wkład do FF: 112 598,2 tys. zł został zwiększony do 125 845,1 tys. zł;
  - z 30 maja 2022 r. (RPWP.11.01.00-30-0001/22-00), do której zawarto dwa aneksy, a deklarowany wkład do FF to 28 134,6 tys. zł;

- Woj. Warmińsko-Mazurskie – jedna z 29 maja 2017 r. (ZP.6.1/48/2017), zmieniona 13 aneksami, deklarowany wkład do FF: 254.087,6 tys. zł;
- Woj. Podlaskie – jedna z 29 listopada 2016 r. (UDA-RPPD.PFF-20-0001/16-00) zmieniona 10 aneksami, a deklarowany wkład do FF – 226 928,7 tys. zł został zwiększony do 265 388,4 tys. zł;
- Woj. Świętokrzyskie[16] dwie z 30 czerwca 2017 r. (RPSW.02.06.00-26-0001/17-00 oraz RPSW.10.04.01-26-0055/17-00), aneksowane odpowiednio 16 i trzy razy, a deklarowany wkład do FF zwiększono z 208 800 tys. zł do 473 834,1 tys. zł oraz z 33 925,7 tys. zł do 18 580,3 tys. zł.

Ogółem w latach 2016–2022 między BGK a 15 województwami zawartych zostało 27 umów o finansowanie (w tym w dwóch z nich BGK pełnił rolę podmiotu wdrażającego, w pozostałych natomiast Menadżera Funduszu Funduszy). Całkowita wartość umów (na dzień ich zawarcia wynosiła) 6598,8 mln zł[17] (w tym środki z funduszy UE 5594,5 mln zł, a wkład krajowy 1004,3 mln zł).

BGK nie pełnił roli Menadżera Funduszu Funduszy w projekcie z IZ RPO Województwa Śląskiego na lata 2014-2020. Wdrażanie instrumentów finansowych w ramach RPO tego województwa odbywało się także z wykorzystaniem modelu z Funduszem Funduszy, jednak umowę o finansowaniu podpisano 30 listopada 2016 r. z Grupą Europejskiego Banku Inwestycyjnego powierzając ww. rolę Europejskiemu Bankowi Inwestycyjnemu oraz Europejskiemu Funduszowi Inwestycyjnemu. Kwota alokacji w ww. umowie wynosiła 779 032,7 tys. zł. Województwo powierzyło wdrażanie instrumentów finansowych w ramach czterech działań: dokapitalizowanie zewnętrznych źródeł dofinansowania przedsiębiorczości (3.4), efektywność energetyczna i odnawialne źródła energii w mikro, małych i średnich przedsiębiorstwach (4.2), wsparcie osób zamierzających rozpocząć prowadzenie działalności gospodarczej poprzez instrumenty finansowe (7.5) oraz poprawa stanu środowiska. Decyzja o wyborze podmiotu do roli Menadżera Funduszu Funduszy była uwarunkowana m.in. wcześniejszymi pozytywnymi doświadczeniami ze współpracy, wykorzystaniem przez ten podmiot doświadczeń europejskich oraz posiadaniem przez niego wewnętrznych procedur umożliwiających szybką reakcję na pojawiające się ryzyka[18].

IZ i IP RPO badanych województw nawiązały współpracę o charakterze publiczno-publicznym z BGK. W przypadku Województwa

[16] W tym jedna z Instytucją Pośredniczącą, której Zarząd Województwa powierzył zadania związane z realizacją priorytetu inwestycyjnego 8i, 8II oraz 8v.

[17] W tym umowa o finansowanie z IZ RPO Województwa Wielkopolskiego z dnia 30 maja 2022 r. nr RPWP.11.01.00-30-0001/22-00 na kwotę 28 134,6 tys. zł.

[18] Dane pozyskane od Marszałka Województwa Śląskiego.

Wielkopolskiego, w związku z przyjętym modelem dwufunduszowym Bank ten został wybrany jako podmiot wdrażający instrumenty finansowe oraz Fundusz Funduszy.

Wszystkie umowy o finansowanie zawarte między BGK a IZ RPO badanych województw zawierały elementy określone w załączniku nr IV do Rozporządzenia Ogólnego, tj. m.in. Strategię Inwestycyjną obejmującą m.in. uzgodnienia dotyczące wdrażania, oferowane produkty finansowe, docelowych odbiorców ostatecznych (pkt 1 lit. a), spodziewane wyniki, jakie dany instrument finansowy ma osiągnąć, by przyczynić się do celów szczegółowych i rezultatów danego priorytetu (pkt 1 lit. c), przepisy dotyczące opłat za zarządzanie (pkt 1 lit. h), przepisy dotyczące monitorowania wdrażania inwestycji, w tym sprawozdań składanych instytucji zarządzającej oraz wymogi w zakresie audytu (pkt 1 lit. d i lit. e), a także przepisy dotyczące ponownego wykorzystania środków związanych ze wsparciem z EFSI do końca okresu kwalifikowalności oraz po jego zakończeniu w okresie realizacji projektów i po ich zakończeniu (pkt 1 lit. i i lit. j).

Umowy te zakładały realizację przez Bank m.in. obowiązków dotyczących: ustanowienia Funduszu Funduszy, zarządzania i inwestowania jego zasobami zgodnie z umową oraz wdrożenia Strategii Inwestycyjnej. W przypadku umów o finansowanie, w których BGK pełnił rolę Menadżera Funduszu Funduszy, ich przedmiotem było powierzenie przez IZ RPO Bankowi realizacji zadań publicznych w celu zaspokajania zbiorowych potrzeb regionu i społeczeństwa, poprzez udostępnianie ostatecznym odbiorcom wsparcia w formie instrumentów finansowych w ramach RPO. BGK miał dokonać oceny i wyboru pośredników finansowych oraz zawrzeć z nimi umowy operacyjne. Zobowiązany został także do kontroli realizacji zarówno umów operacyjnych, jak też umów zawartych przez pośredników finansowych z ostatecznymi odbiorcami (umowy inwestycyjne).

Natomiast, w ramach umów o finansowanie, w których Bank pełnił rolę podmiotu wdrażającego IZ RPO Województwa Wielkopolskiego zobowiązał BGK m.in. do przygotowania, wdrożenia i stosowania właściwych zasad oraz procedur dotyczących instrumentu finansowego, w tym zasad naboru wniosków, przyjmowania, weryfikacji oraz oceny wniosków o udzielenie wsparcia, a także wyboru przedsięwzięcia do wsparcia oraz podejmowania decyzji o zawarciu umów inwestycyjnych. Bank miał też obowiązek weryfikacji oraz należytego monitoringu zabezpieczeń umów inwestycyjnych oraz podejmować czynności monitoringowe, audytowe oraz kontrolne wobec ostatecznych odbiorców.

BGK w realizowaniu umów zobowiązał się do działania zgodnie z przepisami prawa, regulacjami oraz dbałością o jakość zawodową,

skutecznością, przejrzystością i starannością oraz ponoszenie odpowiedzialności za skutki braku dochowania należytej staranności.

Założono, że wdrażanie instrumentów finansowych przez Menadżera Funduszu Funduszy oraz podmiot wdrażający instrumenty finansowe (IZ RPO Województwa Wielkopolskiego) odbędzie się zgodnie z harmonogramami, które mógł być uszczegóławiane w Rocznych planach działań.

Wszystkie umowy o finansowanie zawarte między BGK a kontrolowanymi województwami zawierały przepisy umowne o funkcjonowaniu rad inwestycyjnych. W dwóch badanych województwach zarządy województw powołały takie rady inwestycyjne, będące ciałem opiniodawczo-doradczym.

Przykład

W przypadku RPO Województwa Wielkopolskiego cztery zawarte umowy o finansowanie zawierały przepisy umowne o funkcjonowaniu rad inwestycyjnych, a IZ RPO ustanowiła dwie takie rady. Ich członkami byli pracownicy IZ RPO oraz eksperci m.in. w dziedzinie finansów, ekonomii, zarządzania procesami inwestycyjnymi, finansowania inwestycji. Do kompetencji rad inwestycyjnych należało, m.in.: zatwierdzanie zasad naboru, ocena prawidłowości realizacji projektu, stałe monitorowanie realizacji Strategii Inwestycyjnych stanowiących załącznik do umowy o finansowanie, zatwierdzanie sprawozdań, a także rocznych planów działań, wydawanie zaleceń dla BGK dotyczących realizacji Strategii Inwestycyjnych. Obie rady do 31 grudnia 2024 r. odbyły 32 posiedzenia i podjęły łącznie 174 uchwał, które dotyczyły m.in. zatwierdzenia rocznego planu działań, zasad naboru wniosków oraz metryk produktów finansowych, sprawozdań z postępu i końcowych z realizacji projektów, aktualizacji ww. Strategii. Koszty finansowania rad były ponoszone przez BGK w ramach opłat za zarządzanie.

W zakresie funkcjonowania jednej z nich NIK stwierdził nieprawidłowość dotyczącą braku należytego realizowania obowiązków przez IZ RPO Województwa Wielkopolskiego, bowiem we właściwym czasie nie podjęła ona odpowiednich działań, które umożliwiłyby funkcjonowanie rad zgodnie z wewnętrznymi uregulowaniami, tj. z opóźnieniem powołała członków na drugą kadencję, w wyniku czego nieterminowo rady te zatwierdziły Roczny plan działań na 2019 r. IZ RPO nie powołała także pełnego składu tej rady.

Postępowania przetargowe na wybór pośredników

Po podpisaniu umów o finansowanie Menadżer Funduszu Funduszy wszczął i prowadził procedury wyboru pośredników finansowych. W okresie objętym kontrolą BGK przeprowadził 177 postępowań na udzielenie zamówień dotyczących wyłonienia pośredników

finansowych wdrażających IF. Do wyłonienia pośredników w województwie śląskim przystąpił także EBI.

Wszczęcie ww. postępowań przez BGK następowało z opóźnieniem w stosunku do przyjętych pierwotnie terminów tj. określonych we wniosku o dofinansowanie lub w harmonogramie do umowy o finansowanie.

Przykłady

We wniosku o dofinansowanie projektu w ramach osi priorytetowych RPO Województwa Świętokrzyskiego z dnia 29 czerwca 2017 r. BGK wskazał terminy ogłoszenia zamówień publicznych na wybór pośredników finansowych dotyczących: pożyczki i poręczeń dla MŚP: odpowiednio do 30 września 2017 r. oraz do 31 grudnia 2017 r. W przekazanych przez BGK Rocznych planach działań na 2017 r. i 2018 r. uległy one przesunięciu odpowiednio na IV kwartał 2017 r. i IV kwartał 2018 r.

W przypadku umowy o finansowanie z RPO Województwa Wielkopolskiego w harmonogramie do umowy na poddziałanie 1.5.1 instrumenty finansowe podnoszące konkurencyjność MŚP założono, że pierwsze ogłoszenie i wszczęcie procedury wyboru pośredników finansowych przeprowadzone zostanie w IV kwartale 2016 r. natomiast w Rocznym planie działań na 2017 r. Bank wskazał, że postępowanie to zostanie ogłoszone w I kw. 2017 r. Dyrektor Departamentu Wdrażania Programu Regionalnego Urzędu Marszałkowskiego Województwa Wielkopolskiego wskazał, że Bank ponosił konsekwencje w przypadku opóźnień w ponoszeniu wydatków kwalifikowalnych lub nieosiągnięciu odpowiedniego poziomu wskaźników. Sam fakt, jak wyjaśnił ww. Dyrektor, zmiany ww. harmonogramu o jeden kwartał nie wniósłby do dalszej realizacji umowy żadnej wartości dodanej, a wręcz sankcjonowałby późniejsze ogłoszenie postępowania przetargowego. Opóźnienie w złożeniu wniosku o płatność wynikające z ww. sytuacji, skutkowało zawarciem aneksu nr 1 od umowy w którym IZ wprowadziła zapis (pkt 10.3 lit. b ppkt i), iż w przypadku deklarowanego wkładu dodatkowego, tj. kwoty 88 920 tys. zł, opłaty za zarządzanie nie mogły przekraczać 2,53 % dla pierwszych 12 miesięcy do daty zawarcia aneksu nr 1, podczas gdy pierwotnie założono, że opłaty za zarządzanie nie mogły przekroczyć 3 % wpłaconego wkładu.

Ponadto BGK nierzetelnie realizował postanowienia umów o finansowanie w zakresie terminów wszczęcia postępowań na wybór pośredników finansowych, które określały, że był zobowiązany do realizacji projektów zgodnie ze Strategiami Inwestycyjnymi stanowiącymi

załącznik do tych umów oraz zatwierdzonymi przez IZ RPO Rocznymi planami działań. W trzech z czterech objętych analizą zamówień publicznych BGK bowiem wszczął je z opóźnieniem od 109 do 172 dni, tj.:

- publikacja ogłoszenia o zamówieniu (DZZK/148/DIF/2017) na wybór pośrednika finansowego wdrażającego poręczenie w ramach RPO Województwa Wielkopolskiego nastąpiła 19 grudnia 2017 r., mimo iż Roczny plan działań na 2017 r. wskazywał II kwartał tego roku jako termin na ogłoszenie naboru i zawarcie umowy z wybranym pośrednikiem finansowym,
- postępowanie o udzielenie zamówienia (DZZK/31/DIF/2017), na wdrożenie instrumentu finansowego „Pożyczka na Inwestycje Rozwojowe" w ramach RPO Województwa Podlaskiego wszczęto 18 lipca 2017 r., mimo założenia o jego przeprowadzeniu w I kwartale 2017 r.,
- postępowanie (DZZK/106/DIF/2017) na wdrożenie instrumentu finansowego „Wejście kapitałowe" w ramach Pomorskiego Funduszu Rozwoju 2020+ finansowanego z RPO tego Województwa wszczęto 31 października 2017 r. mimo iż, harmonogram realizacji projektu wskazywał 30 czerwca 2017 r. jako datę rozpoczęcia procedury, a Roczny plan działań na 2017 r. wskazywał II kwartał tego roku jako termin na: rozeznanie rynku, zakończenie prac nad dokumentacją naboru i ogłoszenie naboru, a IV kwartał - jako termin na: zawarcie umowy operacyjnej.

Analiza czterech postępowań o udzielenie zamówienia publicznego wykazała, że Bank zgodnie z umowami o finansowanie uzyskał akceptację IZ RPO przedłożonej dokumentacji na wybór pośredników. Ponadto przygotował je zgodnie z przepisami Prawa zamówień publicznych w zakresie: powołania komisji przetargowych, złożenia przez osoby związane z przygotowaniem i prowadzeniem postępowań oświadczeń przewidzianych art. 17 ust. 2 Pzp2004. Bank przekazał ponadto ogłoszenia o zamówieniu Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej wraz z którymi udostępnił Specyfikacje istotnych warunków zamówienia. W każdym z badanych przypadków oprócz kryterium cenowego zastosowano także kryteria jakościowe do oceny ofert, tj. np.: deklarowaną liczbę wspartych przedsiębiorstw, deklarowaną długość okresu budowy portfela, zdolność do pozyskania dodatkowego wkładu pośrednika finansowego.

Bank natomiast w jednym z ww. postępowań (nr DZZK/106/DIF/2017 – część I i II) jako zamawiający, nie dochował należytej staranności w ramach działań zmierzających do zawarcia umów o zamówienie publiczne z pośrednikami finansowymi. W terminie związania ofertą nie wyznaczył bowiem terminu zawarcia umów i w konsekwencji nie przekazał takiej informacji tym wykonawcom. Dopiero po terminie związania ofertą odbyło się spotkanie w sprawie zawarcia umów, w trakcie którego wykonawcy odstąpili od ich podpisania i zawnioskowali o zwrot wadium. Jako powód odstąpienia od

podpisania wskazali brak zainteresowania inwestorów wynikający z uwarunkowań rynkowych. W związku z powyższym Bank unieważnił postępowanie, a następnie dokonał zwrotu wadium: po 30 tys. zł dwóm firmom wybranym w ramach I i II części zamówienia.

Po przeprowadzeniu postępowań BGK i EBI jako Menadżer Funduszu Funduszy zawarły 368 umów operacyjnych z pośrednikami finansowymi o wartości 5 530 227 tys. zł. (w tym 106 umów o wartości 1 352 437,5 tys. zł wdrażającymi instrumenty finansowe na terenie czterech objętych kontrolą województw). Przedmiotem tych umów było powierzenie pośrednikom finansowym za wynagrodzeniem wdrożenia i zarządzania IF, w ramach którego będą udzielane produkty finansowe ostatecznym odbiorcom mającym siedzibę na terenie danego województwa, na zasadach i warunkach określonych w umowie inwestycyjnej.

Realizacja umów operacyjnych i udzielanie wsparcia

Kontrolą objętych zostało czterech pośredników finansowych, z którymi BGK zawarł łącznie 21 umów operacyjnych na mocy, których powierzył ww. pośrednikom finansowym za wynagrodzeniem wdrożenie i zarzadzanie instrumentem finansowym pożyczka lub poręczenie, z którego udzielane były jednostkowe pożyczki i poręczenia dla ostatecznych odbiorców z terenu województw: podlaskiego, świętokrzyskiego, warmińsko-mazurskiego, wielkopolskiego. Szczegółowym badaniem objęto 12 umów operacyjnych, których łączna wartość wynosiła 74 098,6 tys. zł. Spośród 12 skontrolowanych umów operacyjnych zrealizowano 11. Jedna umowa operacyjna zawarta z pośrednikiem finansowym wdrażającym instrument finansowy poręczenie na terenie województwa warmińsko-mazurskiego została na jego wniosek rozwiązana. Do momentu rozwiązania tej umowy nie zostało udzielone w jej ramach żadne poręczenie.

Objęte badaniem umowy operacyjne to:

- cztery – zawarte z pośrednikami finansowymi działającymi na terenie województw: wielkopolskiego, warmińsko-mazurskiego na udzielanie poręczeń, stanowiących zabezpieczenie spłaty kredytów udzielonych ostatecznym odbiorcom na realizację inwestycji, przez instytucje finansowe;
- dwie – zawarte w pośrednikiem finansowym działającym na terenie województwa świętokrzyskiego dotyczące wdrożenia i zarządzania instrumentem finansowym „Mikropożyczka", z którego miały być udzielane pożyczki mikroprzedsiębiorstwom z przeznaczeniem na finansowanie wydatków związanych z rozpoczęciem działalności gospodarczej przez ostatecznych odbiorców w wieku powyżej 29 roku życia, będących osobami bezrobotnymi, poszukującymi pracy (pozostającymi bez zatrudnienia) i biernymi zawodowo;
- cztery – zawarte z pośrednikiem finansowym z terenu województwa podlaskiego dotyczące udzielania pożyczek na inwestycje rozwojowe w sektorze usług lub produkcji oraz zastosowanie technologii

informacyjno-komunikacyjnych w przedsiębiorstwach w tym na finansowanie wydatków związanych z obrotową działalnością przedsiębiorstwa;
- dwie pośrednikiem finansowym z terenu województwa podlaskiego na pożyczki termoizolacyjne dla przedsiębiorstw na poprawę efektywności energetycznej mikro, małych i średnich przedsiębiorstw oraz korzystania z odnawialnych źródeł energii.

Pośrednicy finansowi prowadzili działania informacyjno-promocyjne zgodnie z postanowieniami umów operacyjnych.

W związku z wdrażaniem IF w ramach ww. 12 umów operacyjnych złożono łącznie 457 wniosków o udzielenie pożyczek i poręczeń. Badanie 18 % z nich wykazało, że ocena tych wniosków przeprowadzona została, co do zasady, zgodnie z przyjętymi zasadami, opisanymi w umowach operacyjnych oraz wewnętrznych uregulowaniach pośredników finansowych, a stwierdzone nieprawidłowości nie miały wpływu na skuteczność realizacji zadań.

Przykłady

W grudniu 2019 r. i styczniu 2020 r. Warmińsko-Mazurski Fundusz „Poręczenia Kredytowe" Sp. z o. o. w Działdowie nie przeprowadził zaplanowanych na ten okres kontroli na miejscu, które zgodnie z postanowieniami umowy operacyjnej zawartej z BGK miały objąć 10 % umów poręczenia zawartych od początku realizacji projektu (do 30 listopada 2019 r. zwarto 14 takich umów). Ostatecznie kontrole te przeprowadzono we wrześniu 2024 r., podczas trwania kontroli NIK, a w ich wyniku nie stwierdzono nieprawidłowości.

Podlaska Fundacja Rozwoju Regionalnego w Białymstoku nie wypełniła w pełni regulaminowych wymogów przyjmowania i rozpatrywania 11 wniosków o pożyczkę. W przypadku dziewięciu z nich nie odnotowano daty wpływu wniosku oraz brak było podpisu analityka potwierdzającego jego kompletność, stwierdzono także brak odznaczenia dokonanej weryfikacji dołączonych do sześciu z nich załączników. Rozpatrzono jeden pisemny wniosek, który nie był podpisany przez osoby upoważnione do składania oświadczeń, zaś jeden wniosek Komitet Pożyczkowy rozpatrzył i zatwierdził 14 dni po upływie wymaganego regulaminem terminu.

Podczas realizacji przez Fundusz Rozwoju i Promocji Województwa Wielkopolskiego S. A. w Poznaniu jednej z umów operacyjnych wystąpiły: dwa przypadki nieterminowego zwrotu środków na rachunek BGK z tytułu uwolnionego kapitału poręczeniowego oraz jeden przypadek nieterminowego zwrotu odsetek. Kwoty uwolnionego kapitału poręczeniowego w styczniu i marcu 2023 r. w wysokości

odpowiednio 300,4 tys. zł i 6,3 tys. zł oraz odsetek 1,2 tys. zł zostały przekazane na rachunek bankowy BGK z opóźnieniem wynoszącym odpowiednio: sześć, 26 i sześć dni po terminie określonym postanowieniami ww. umowy.

Warmińsko-Mazurski Fundusz „Poręczenia Kredytowe" Sp. z o. o. w Działdowie podpisał w 2018 r. dwie umowy operacyjne z BGK dotyczące wdrożenia i zarządzania instrumentem finansowym „Poręczenie" w ramach realizacji Regionalnego Programu Operacyjnego Warmia i Mazury 2014–2020. Zakres tych umów dotyczył udzielania poręczeń kredytów zaciąganych przez mikro, małe i średnie przedsiębiorstwa z terenu województwa warmińsko-mazurskiego. Na wniosek ww. pośrednika finansowego jedna z tych umów została rozwiązana, na mocy porozumienia stron, w dniu 18 września 2019 r., w drugiej dokonano zmian co do zakresu jej realizacji (zmniejszając środki przewidziane na ten instrument finansowy). Przyczyną wystąpienia przez pośrednika finansowego o rozwiązanie tej umowy była niemożność równoczesnego zrealizowania dwóch umów zawartych z BGK ze względu na niechęć dużych banków do współpracy w ramach ich realizacji. Pośrednik przy udzielaniu poręczeń współpracował jedynie z bankami spółdzielczymi mającymi około 18 % udziału w ogólnym wolumenie udzielanych przez niego poręczeń. Prowadzone w pierwszej połowie 2019 r. rozmowy dotyczące podpisania przez Fundusz porozumień z Bankiem PKO BP S.A. i Bankiem Pekao S.A. zakończyły się niepowodzeniem. Banki odmówiły współpracy z ww. pośrednikiem finansowym uzasadniając to m.in.:

- nadmiernie rozbudowaną procedurą nadzorczą i sprawozdawczą oraz niedostosowaniem podstawowych parametrów poręczeń oferowanych w ramach RPO 2014–2020 do potrzeb rynku (niska kwota poręczania i krótki okres poręczenia w odniesieniu do przedsięwzięć rozwojowych),
- korzystaniem w tym czasie z wysokich kwotowo i prostych w obsłudze portfelowych gwarancji COSME oraz dwóch linii gwarancyjnych BGK, tj.: gwarancji *de minimis* i gwarancji Biznesmax z dotacją.

Analiza odrzuconych wniosków o pożyczkę wykazała, że przyczyną odmowy udzielenia wsparcia było m.in. wysokie ryzyko transakcji związane brakiem kontynuowania działalności gospodarczej wspartej poprzednią pożyczką lub stanem zdrowia wnioskodawcy, ryzyko braku dochodów z usług umożliwiających spłatę pożyczki, brak zdolności kredytowej do obsługi pożyczki, brak wymaganych zabezpieczeń, wystąpieniem przesłanek przedsięwzięcia o charakterze spekulacyjnym, nietrafionymi wcześniejszymi inwestycjami, brak pokrycia planowanych kosztów wnioskowanej pożyczki, brak udziału wszystkich zaangażowanych

w projekt osób jako udziałowców, brak doświadczenia osób biorących udział w projekcie, wnioskowanie o zakup niezgodny z warunkami pożyczki, nie uwzględnienie w planach kosztów remontu budynku.

W latach 2014–2023, objęte kontrolą jednostki (w ramach skontrolowanych umów operacyjnych):

- zawarły 329 umów o udzielenie pożyczki o łącznej wartości 55 480 tys. zł, w tym: 7321 tys. zł na rozpoczęcie działalności gospodarczej na terenie województwa świętokrzyskiego, 8990 tys. zł na działania termomodernizacyjne w przedsiębiorstwach z województwa podlaskiego, 24 800 tys. zł na inwestycje rozwojowe w przedsiębiorstwach z terenu województwa podlaskiego;
- udzieliły 91 poręczeń kredytowych przedsiębiorstwom z terenu województwa warmińsko-mazurskiego i wielkopolskiego, których wartość ogółem wyniosła 39 867,5 tys. zł, co stanowiło zabezpieczenie portfela kredytów o wartości 75 211,7 tys. zł.

Rozwiązanie umów operacyjnych

W okresie objętym kontrolą BGK rozwiązał 30 umów operacyjnych o wartości 346 431,8 tys. zł. Najwięcej ww. umów rozwiązano w województwach: kujawsko-pomorskim (cztery umowy), warmińsko-mazurskim, opolskim, zachodniopomorskim (po trzy umowy w każdym). W 15 przypadkach umowy operacyjne rozwiązano za porozumieniem stron, w 14 natomiast rozwiązanie ww. umowy nastąpiło bez wypowiedzenia, w jednym przypadku odstąpiono od umowy ze względu na rozwiązanie pozostałych umów operacyjnych. W 29 przypadkach rozwiązano umowy o wdrożeniu i zarządzaniu instrumentem finansowym – pożyczka, w jednym – poręczenie.

Przyczyną rozwiązania umów operacyjnych było m.in.:

- niewywiązanie się pośrednika finansowego z nałożonych umową obowiązków (13 umów);
- brak postępu w realizacji umowy operacyjnej (13 umów), przy czym w czterech przypadkach związane to było z rezygnacją z wdrażania instrumentu finansowego i wycofania się z projektu i dotyczyło pożyczek przeznaczonych na rozwój;
- likwidacja podmiotu (dwie umowy);
- niewykorzystanie co najmniej 40 % limitu pożyczki na dzień połowy okresu budowy portfela.

Pośrednicy finansowi, z którymi rozwiązano ww. umowy i którzy nie udzielili wsparcia ostatecznym odbiorcom, dokonali zwrotu całej kwoty wypłaconych środków.

Bank rozwiązując trzy umowy operacyjne z pośrednikiem finansowym na mocy porozumień wydłużył termin na zwrot przekazanego ww. pośrednikowi wkładu. Zawarł on bowiem aneksy do porozumień, w których o 47 dni przesunął termin na zwrot Menadżerowi Funduszu

Funduszy wkładu, który nie został wydatkowany na inwestycje ostatecznych odbiorców, mimo iż zgodnie z umowami operacyjnymi pośrednik powinien zwrócić ww. środki z chwilą wygaśnięcia umowy operacyjnej.

Objęci kontrolą pośrednicy finansowi (według stanu na 31 grudnia 2023 r.) w związku z realizacją wszystkich badanych umów operacyjnych zwrócili na rachunek bankowy BGK dla zasobów zwróconych środki pieniężne z tytułu uwolnionego kapitału poręczeniowego lub wygenerowane przychody pożyczek, tj. kapitał i odsetki. Przepływy pieniężne były ewidencjonowane oraz rozliczane w systemie POIF.

Nadkontraktacja

W 2018 r. ministerstwo ds. rozwoju regionalnego zostało poinformowane przez Bank o nieprawidłowościach skutkujących rozwiązaniem umów operacyjnych z jednym z pośredników finansowych, działających w formie konsorcjum. Bank poinformował, że po wszczęciu czynności kontrolnych dokonano ustaleń potwierdzających ryzyko dokonania nadużycia finansowego ze strony ww. pośrednika.

Nieprawidłowości w realizacji umów operacyjnych zawartych z ww. pośrednikiem dotyczyły wdrażania instrumentów finansowych w ramach projektów finansowanych z RPO 2014–2020 dziewięciu województw[19]. Skutkowało to rozwiązaniem przez BGK umów operacyjnych zawartych z tym pośrednikiem[20]. Ostatecznie środki 129 jednostkowych pożyczek udzielonych przez tego pośrednika w kwocie 86 817,6 tys. zł. zostały uznane za wydatki niekwalifikowane. Skala i termin ich wystąpienia stanowił zagrożenie zapewnienia płynności finansowej[21] oraz możliwości pełnego rozliczenia tych projektów[22] (zaliczenie przez IZ RPO 2014–2020 na poczet strat kwot niemożliwych do odzyskania, związanych z ww. nieprawidłowościami, nie rozwiązało kwestii konieczności rozliczenia z KE wydatków w odpowiedniej wysokości). Z informacji jakie ministerstwo ds. rozwoju regionalnego otrzymało od BGK wynikało, że nie dysponował on możliwością wyasygnowania środków własnych w celu zasilenia Funduszu Funduszy i „wyrównania" powstałych strat. Ponadto, w związku z długotrwałym procesem odzyskiwania środków i braku pewności co do odzyskania całej kwoty,

---

[19] Tj.: Województw: Dolnośląskiego, Lubuskiego, Łódzkiego, Małopolskiego, Opolskiego, Podlaskiego, Podkarpackiego, Wielkopolskiego, Zachodniopomorskiego.

[20] Ogółem z ww. pośrednikiem rozwiązano 16 umów operacyjnych o wartości 198 250 tys. zł (w okresie od czerwca do października 2018 r. rozwiązano 15 umów operacyjnych, w tym w jednym przypadku na podstawie art. 145 ust.1 ustawy Pzp 2004 mając na uwadze rozwiązanie 14 umów operacyjnych).

[21] Umowy o finansowanie uzależniały zasilenie instrumentu finansowego kolejną transzą finansową od prawidłowego rozliczenia (wydatkami kwalifikowalnymi) poprzedniej transzy.

[22] Zapewnienie rozliczenia wydatków kwalifikowalnych z Komisja Europejską na odpowiednim poziomie, tj. 100 % wkłady z programu wpłaconego do IF w płatnościach zaliczkowych (tj. transzach), zgodnie z art. 41 Rozporządzenia Ogólnego na lata 2014–2020.

zaproponowano przyznanie nadkontraktacji w tych programach operacyjnych, gdzie wystąpiły przedmiotowe nieprawidłowości. Miało to na celu umożliwienie IZ RPO 2014–2020 pełnego rozliczenia projektów w momencie zamknięcia programu operacyjnego. Systemowe i nie stosowane w przypadku rozwiązania innych umów operacyjnych rozwiązanie dotyczące wszystkich województw, w których wystąpiły nieprawidłowości, polegało na usunięcia z portfeli transakcji pożyczek uznanych przez BGK za niekwalifikowalne i wypowiedzeniu przez BGK umów operacyjnych. Bank zażądał zwrotu wypłaconego wkładu Funduszu Funduszy oraz opłaty za zarządzanie, nałożył kary umowne, zgodnie z postanowieniami umów operacyjnych oraz podjął współpracę z organami ścigania. Pożyczki nieprawidłowe zostały zastąpione transakcjami „czystymi" w celu rozliczenia z KE wydatków kwalifikowanych w pełnej wysokości.

Ministerstwa ds. rozwoju regionalnego i finansów uzgodniły, że IZ RPO 2014–2020 wystąpią z wnioskiem o nadkontraktację środków budżetu środków europejskich w kwocie wynikającej z ww. nieprawidłowości. Wnioski zostały pozytywnie zaopiniowane przez ministerstwo ds. rozwoju regionalnego, a minister właściwy ds. finansów wydał w każdym przypadku zgodę na wnioskowaną nadkontraktację środków. Środki te (tzw. wkład uzupełniający) były uruchamiane po podpisaniu między IZ RPO a BGK stosownych aneksów do umów o finansowanie.

Naruszenia związane z działalnością tego pośrednika zostały uznane za nieprawidłowości i zostały raportowane przez każdą IZ RPO do KE oraz Europejskiego Urzędu ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych OLAF[23]. Bank złożył zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa (3 września 2018), w związku z którym prokuratura wszczęła śledztwo.

Realizacja wskaźników

W umowach o finansowanie projektów dotyczących instrumentów finansowych, jakie Instytucje Zarządzające RPO 2014–2020 zawarły z BGK (beneficjentem projektów)[24] wskazano, że strony umowy będą współpracować realizując wspólny cel określony w każdym z projektów[25] w drodze ustanowienia Funduszu Funduszy zgodnie ze Strategią Inwestycyjną mając na celu realizację celów i wskaźników określonych w poszczególnych RPO 2014–2020. W umowach o finansowanie określono wskaźniki monitorowania projektów wraz z wartościami docelowymi do osiągniecia na koniec okresu ich realizacji. BGK został zobowiązany

[23] Zgodnie z danymi pozyskanymi z Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej.

[24] Umowy o finansowanie projektu, jakie BGK zawarł z Instytucjami Zarządzającymi RPO 2014–2020 w 15 województwach (bez woj. śląskiego), które w trakcie przeprowadzania czynności kontrolnych były nadzorowane u beneficjenta projektu (BGK) przez Departament Instrumentów Finansowych BGK.

[25] Cele projektu określano we wniosku o dofinansowanie, który był załącznikiem do umowy o finansowanie.

do prowadzenia monitoringu i sprawozdawczości postępu realizacji ww. umów poprzez m.in.: monitoring przebiegu realizacji projektu, w tym pomiar wartości wskaźników produktu i rezultatu określonych dla danego projektu.

W trakcie realizacji projektów wartości docelowe niektórych wskaźników były zmieniane (zwiększane lub zmniejszane) oraz zrezygnowano z realizacji niektórych wskaźników. Zmiany te wynikały w głównej mierze z licznych aktualizacji Strategii Inwestycyjnych oraz zmian i przesunięć alokacji na poszczególne instrumenty finansowe.

Przykłady

W projekcie realizowanym w ramach RPO Województwa Podlaskiego zmieniono wartości docelowe 13 wskaźników, w tym trzech zmniejszono. W ramach działania 2.3 RPO Województwa Podlaskiego (Wspieranie powstawania i rozwoju podmiotów gospodarczych) wartość docelową wskaźnika „Liczba osób pozostających bez pracy, które skorzystały z instrumentów zwrotnych na podjęcie działalności gospodarczej w programie" skorygowano o 46,5 % (z pierwotnej wartości wynoszącej 172 do 92), a wartość docelową wskaźnika „Liczba utworzonych miejsc pracy w ramach udzielonych z EFS środków na podjęcie działalności gospodarczej" skorygowano o 5 % (z 100 na 95). Pandemia, wojna w Ukrainie, niechęć do podejmowania ryzyka związanego z rozpoczęciem działalności gospodarczej, zmiana warunków gospodarczych, wysoka inflacja, spadek realnej wartości maksymalnej pożyczki spowodowały, że ostateczni odbiorcy wnioskowali o maksymalną wartość pożyczki, co z kolei przekładało się na brak możliwości realizacji ww. wskaźników w pierwotnie zakładanej wartości. Wobec powyższego Instytucja Zarządzająca, w końcowym etapie realizacji tego działania, dokonała zmiany Strategii Inwestycyjnej tj. obniżyła wartość alokacji działania oraz zmniejszyła wartości docelowe wskaźników.

W projekcie realizowanym w ramach RPO Województwa Świętokrzyskiego zrezygnowano ze wskaźnika „Liczba wspartych funduszy poręczeniowych". Decyzją IZ RPO środki z poręczeń zostały przesunięte na pożyczki. Takie działanie rekomendował BGK ze względu na niewielkie zainteresowanie potencjalnych wykonawców (pośredników finansowych) udziałem w postępowaniach dot. poręczeń oraz ze względu na ograniczone zainteresowanie poręczeniami potencjalnych ostatecznych odbiorców.

W wyniku zrealizowanych 11 umów operacyjnych objętych kontrolą pośredników finansowych w dziewięciu przypadkach osiągnięto zaplanowane wskaźniki ich realizacji (po zmianach). Wypłacono 100 %

limitu pożyczki na jednostkowe pożyczki dla ostatecznych odbiorców w okresie budowy portfela oraz udzielono wymaganej ilości jednostkowych pożyczek w ramach pięciu umów realizowanych w województwie podlaskim oraz dwóch w województwie świętokrzyskim. W przypadku dwóch umów dotyczących udzielania poręczeń (jedna realizowana w województwie warmińsko-mazurskim, a druga w województwie wielkopolskim) zbudowano portfel poręczeń o wymaganej wartości oraz udzielono ustaloną ilość poręczeń (jednak wartości jakie pośrednicy finansowi byli zobowiązani osiągnąć były w trakcie realizacji umów zmniejszane, a zmiany te spowodowane były problemami we wdrażaniu poręczeń w ramach RPO 2014–2020). W przypadku dwóch umów operacyjnych (jedna dotycząca pożyczek termomodernizacyjnych w województwie podlaskim, a druga dotycząca poręczeń do kredytów w województwie wielkopolskim) pośrednicy nie osiągnęli wartości docelowych niektórych wskaźników realizacji umów. BGK nie naliczył z tego tytułu kar umownych – w jednym przypadku wysoki poziom osiągniecia wskaźnika nie dawał ku temu podstaw w zapisach umowy operacyjnej, a w drugim przypadku problemy jakie napotkał pośrednik w trakcie realizacji umowy operacyjnej zostały uznane za niezależne od działań pośrednika i w związku z tym odstąpiono od naliczenia kary finansowej.

Analiza czterech umów o finansowanie[26] zawartych przez objęte kontrolą IZ RPO wykazała, że w trzech z nich osiągnięto wskaźniki (po zmianach). W jednej z czterech badanych umów o finansowanie nie osiągnięto wartości docelowych wszystkich przyjętych do realizacji wskaźników. W projekcie z RPO Województwa Świętokrzyskiego nie osiągnięto wartości docelowych dwóch wskaźników:

- liczba przedsiębiorstw otrzymujących wsparcie (osiągnięto 92,44 % wartości zaplanowanej),
- Liczba przedsiębiorstw otrzymujących wsparcie finansowe inne niż dotacje (osiągnięto 92,44 % wartości zaplanowanej).

Osiągnięte efekty wdrażania IF

W wyniku realizacji przez BGK projektów dotyczących wdrażania instrumentów finansowych z RPO 2014–2020 w 15 województwach udało się uzyskać m.in. następujące efekty wsparcia:

- wsparcie finansowe (inne niż dotacje) otrzymało ponad 22,5 tys. przedsiębiorców, z czego: ponad 2,9 tys. wprowadziła produkty nowe dla firm, a 250 nowe dla rynku;
- wsparcie finansowe (inne niż dotacje) w związku z pandemią COVID-19 otrzymało blisko 3,8 tys. przedsiębiorstw;

[26] Umowy: ZP.6.1/48/2017; RPWP.01.05.01-30-0002/16-00, RPSW.02.06.00-26-0001/17-00; UDA-RPPD.PFF-20-0001/16-00.

- wybudowano lub przebudowano 60 jednostek wytwarzania energii cieplnej z OZE oraz 256 jednostek wytwarzania energii elektrycznej z OZE, uzyskując dodatkową zdolność wytwarzania energii cieplnej ze źródeł odnawialnych w wysokości 3,91 MWt oraz dodatkową zdolność wytwarzania energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych w wysokości 19,58 MWe;
- poddano termomodernizacji budynki o powierzchni użytkowej ok. 344,4 tys. m^2;
- zmodernizowano energetycznie 327 budynków;
- blisko 13,3 tys. gospodarstw domowych uzyskało lepszą klasę zużycia energii;
- blisko 1,2 tys. osób pozostających bez pracy, skorzystało z instrumentów zwrotnych na podjęcie działalności gospodarczej;
- utworzono 1,9 tys. miejsc pracy w wyniku oferowanego wsparcia.

5.3. NADZÓR I KONTROLA NAD PROCESEM UDZIELANIA WSPARCIA W FORMIE INSTRUMENTÓW FINANSOWYCH. TRUDNOŚCI WE WDRAŻANIU.

Podmioty wdrażające instrumenty finansowe zapewniły skuteczne monitorowanie postępu we wdrażaniu instrumentów finansowych. Przyjęte procedury zapewniały stałą i rzetelną informację o realizacji umów o finansowanie zawartych między IZ RPO a BGK, a zakres tych danych umożliwił przedkładanie sprawozdań z wdrażania IF Komisji Europejskiej. Bank prowadził kontrolę realizacji umów operacyjnych zawartych z pośrednikami finansowymi, jednak jego działania nie były w pełni skuteczne i adekwatne do napływających sygnałów o jednym z pośredników finansowych, który dopuścił się istotnych nieprawidłowości.

Monitoring i sprawozdawczość

W umowach o finansowanie IZ RPO nałożyły na Bank obowiązek nadzoru, monitoringu i kontroli realizacji umów operacyjnych i umów inwestycyjnych. Realizacja ww. obowiązku odbywała się m.in. poprzez: przyjmowanie, weryfikację i zatwierdzanie sprawozdań rzeczowo-finansowych pośredników finansowych; monitoring przebiegu realizacji projektu i jego postępu rzeczowo-finansowego oraz pomiar wartości wskaźników produktu i rezultatu określonych w Strategiach Inwestycyjnych.

W umowach operacyjnych na pośredników finansowych nałożone zostały obwiązki sprawozdawcze (w załączniku nr 4 do ww. umów). W zakresie monitoringu i sprawozdawczości pośrednik zobowiązany był m.in. do systematycznego monitorowania przebiegu realizacji umowy, gromadzenia danych na temat postępu rzeczowego i finansowego realizacji umów operacyjnych i inwestycyjnych, niezwłocznego

informowania MFF o odchyleniach mających wpływ na terminową realizację umowy oraz zaistniałych nieprawidłowościach. Umowy zobowiązywały pośredników finansowych do sporządzenia i przedkładania MFF sprawozdań z postępu oraz sprawozdania końcowego z postępu.

Pośrednicy finansowi objęci badaniem wywiązywali się z obowiązków sprawozdawczych określonych załącznikiem nr 4 do umowy operacyjnej – procedura sprawozdawcza. Analiza sprawozdań z postępu realizacji 11 umów operacyjnych zawartych z badanymi pośrednikami finansowymi obejmujących grudzień lat 2018–2021 i IV kwartał lat 2022–2023 wykazała m.in., że zostały one przekazane zgodnie z trybem i formą określoną w ww. załącznikach do umów operacyjnych. Sprawozdania były składane terminowo oraz zawierały zgodne ze stanem rzeczywistym dane dotyczące m.in. wielkości udzielonego wsparcia (w tym udziału środków EFRR/EFS w udzielonym wsparciu oraz środków krajowych) oraz liczby wspartych ostatecznych odbiorców.

Bank, w celu usprawnienia procesu przygotowania danych oraz przekazywania dokumentów sprawozdawczych udostępnił pośrednikom POIF – autorskie narzędzie informatyczne wspierające proces obsługi projektów współfinansowanych ze środków UE oraz wprowadził procedury wewnętrzne określające monitorowanie przebiegu tych umów. Zostało ono udostępnione od momentu zawarcia pierwszej umowy operacyjnej. Pośrednicy finansowi zobowiązani byli do bieżącego wprowadzania danych dotyczących poszczególnych umów inwestycyjnych. Przeprowadzone w trakcie czynności kontrolnych NIK oględziny POIF potwierdziły m.in., że ewidencjonowano tam m.in. informacje o dowodach zakupu i fakturach dotyczących udzielonego wsparcia. Rejestrowano bowiem w nim kwotę na jaką opiewały ww. dokumenty księgowe, natomiast zapisy w ww. systemie nie potwierdzały opłacenia kwot wynikających z tych dokumentów. Przepisy umów (metryki instrumentów) nie określały terminu, w jakim dokumenty te miały być opłacone. Jeden z badanych pośredników finansowych (Podlaska Fundacja Rozwoju Regionalnego) uznał złożone rozliczenie wydatkowania środków z pożyczki za prawidłowe, podczas gdy część środków finansowych ujętych na dwóch fakturach, faktycznie nie była jeszcze wydatkowana. Prezes ww. Fundacji wskazał, że zgodnie ze stanowiskiem BGK, przyjmowano datę wystawienia faktury jako datę rozliczenia (a nie datę dokonania przelewu środków finansowych). Z wyjaśnień Dyrektor Departamentu Instrumentów Finansowych BGK wynikało, że kwestia dokumentowania wykorzystania udzielonego wsparcia do przewidzianych celów była przedmiotem zapytania kierowanego do Komisji Europejskiej, która potwierdziła, że w przypadku pożyczek faktury lub inne równoważne dokumenty księgowe były

odpowiednimi dokumentami potwierdzającymi wykorzystane wsparcia. Dyrektor potwierdziła, że powinny one być finalnie opłacone. W 2020 r. Bank doprecyzował zasady pozyskiwania przez pośredników finansowych dokumentów związanych z wydatkowaniem środków pożyczki modyfikując wzory metryk, w których wskazał, że oprócz faktur/dokumentów równoważnych pozyskiwane były dokumenty potwierdzające dokonanie zapłaty. Prezes Podlaskiej Fundacji Rozwoju Regionalnego podał, że obecnie, za datę rozliczenia wydatkowanych środków przyjmuje się datę dokonania przelewu. Ponadto w perspektywie 2021–2027 BGK w celu monitorowania przebiegu realizacji umów operacyjnych oraz prowadzenia sprawozdawczości wykorzystuje System Zarządzania Funduszami Europejskimi i Krajowymi (SZWEIK), który zastąpił POIF, w którym zgodnie z oświadczeniem Banku ewidencjonuje się także płatności za faktury.

BGK zgodnie z przepisami umów o finansowanie został zobligowany do składania sprawozdań (miesięcznych, sprawozdań z postępu tj. sprawozdań kwartalnych, końcowych z realizacji projektu oraz końcowych z realizacji umów o finansowanie). Wzory sprawozdań z postępu zostały uzgodnione między IZ RPO objętych kontrolą województw oraz BGK.

Przykład

Bank uzgodnił z IZ RPO Województwa Wielkopolskiego wzory sprawozdań po terminie określonym w umowach o finansowanie (zgodnie z którymi miało się to odbyć trzy miesiące od daty ich zawarcia). Ustalenie ich 298 dni od zawarcia ww. umów wynikało z prowadzonych rozmów i uzgodnień (m.in. z innymi regionami oraz ministerstwem ds. rozwoju regionalnego) odnośnie systemu sprawozdawczości w ramach instrumentów finansowych w okresie programowania 2014–2020 (m.in. w zakresie wskaźników i ich definicji), a także z konieczności jego dostosowania do wymogów sprawozdawczych Komisji Europejskiej.

BGK, zgodnie z zawartymi umowami o finansowanie, przedkładał IZ RPO badanych województw sprawozdania z postępu. W przypadku 10 % objętych badaniem sprawozdań dotyczących czwartego kwartału lat 2017–2023 stwierdzono opóźnienia od jednego do 10 dni, natomiast trzy sprawozdania (w ramach umów zawartych z IZ RPO Województwa Wielkopolskiego) złożono 151 dni po terminie, jednakże wynikało to z opisanego powyżej opóźnienia w przyjęciu wzorów ww. sprawozdań. W umowach o finansowanie między IZ RPO a Menadżerem Funduszu Funduszy nie przewidziano sankcji za nieskładanie lub nieterminowe składanie sprawozdań.

Sprawozdania z postępu w ramach analizowanych umów o finansowanie składały się m.in. ze sprawozdania rzeczowego zawierającego m.in. informację o stopniu realizacji wskaźników projektu określonych we wniosku o dofinansowanie, a także przyjętych w strategii inwestycyjnej, pośrednikach finansowych[27], wsparciu udzielonym ostatecznym odbiorcom, działaniach informacyjnych i promocyjnych, kontroli i audytach przeprowadzonych w BGK, a także przez BGK u pośredników finansowych i ostatecznych odbiorców, problemach napotkanych w trakcie realizacji projektu, planowanym przebiegu realizacji projektu (sprawozdania kwartalne), wykrytych nieprawidłowościach zawierających m.in. datę wykrycia, okres naruszenia, kwotę nieprawidłowości, kwoty odzyskane i nieodzyskane oraz sprawozdania finansowego zawierającego m.in. informacje o wynagrodzeniu menadżera FF, zaangażowaniu i wykorzystaniu środków Funduszu Funduszy, wykorzystaniu odsetek i innych zysków, a także o zasobach zwróconych.

Pracownicy BGK wykorzystywali do prowadzenia sprawozdawczości realizacji umów o finansowanie system teleinformatyczny SL2014[28]. W trakcie realizacji umowy o finansowaniu IZ RPO Województwa Podlaskiego zwracała się o rozszerzenie zakresu udostępnianych przez MFF danych. Dyrektor Departamentu Rozwoju Regionalnego Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podlaskiego, argumentując wniosek koniecznością monitorowania realizacji projektu, zwracała się o udostępnienie za pośrednictwem systemów SL2014 i POIF kopii umów podpisanych z ostatecznymi odbiorcami oraz wyciągów bankowych potwierdzających wypłatę pożyczek. Miało to służyć weryfikacji danych wprowadzonych do systemu SL2014. Bank odmówił zamieszczenia ww. umów wskazując, że zgodnie z postanowieniami tych umów operacyjnych oraz przyjętymi procedurami dokumenty te nie były załączane do systemu.

IZ RPO przyjęły zróżnicowane zasady weryfikacji i przyjmowania sprawozdań, a weryfikacja danych w nich zawartych nie we wszystkich przypadkach była dokumentowana.

Przykłady

IZ RPO Województwa Świętokrzyskiego do końca 2020 r. nie zatwierdzała pisemnie sprawozdań składanych przez BGK oraz nie dokumentowała z ich weryfikacji. Sprawdzenia poprawności danych z wykorzystaniem list sprawdzających rozpoczęto począwszy

[27] W przypadku umów o finansowanie, w których Bank pełnił rolę Menadżera Funduszu Funduszy.

[28] System teleinformatyczny wspierający realizację programów operacyjnych realizowanych w ramach Funduszy Europejskich 2014–2020.

od sprawozdań za I kwartał 2021 r. Opracowanie pierwszego wzoru takiej listy wynikało z rosnącej szczegółowości pytań instytucji audytowej. W sprawie dokumentowania procedury weryfikacji sprawozdań zalecenia wydał Wojewoda Świętokrzyski. Zalecenie to IZ RPO Województwa Świętokrzyskiego zrealizowała poprzez uzupełnienie obowiązujących instrukcji o procedurę zatwierdzania sprawozdań dotyczących wdrażania instrumentów finansowych bardziej rozbudowanym załącznikiem.

Instytucja Zarządzająca RPO Województwa Wielkopolskiego dokonywała weryfikacji sprawozdań przez 10 osób, co było potwierdzane na karcie weryfikacji sprawozdania z postępu – instrumenty finansowe. Wszystkie sprawozdania z postępu zostały zaakceptowane przez IZ RPO oraz przez Rady Inwestycyjne.

Na podstawie sprawozdawczości przekazanej przez BGK IZ RPO badanych województw przekazały do Komisji Europejskiej sprawozdania roczne dotyczące wdrażania RPO, których integralną częścią były sprawozdania z wdrażania instrumentów finansowych (załącznik nr 8). Badanie siedmiu ze sprawozdań rocznych z wdrażania złożonych przez kontrolowane IZ RPO wykazało, że dane w nich wykazane były zgodne z danymi otrzymanymi z BGK.

BGK zapewnił szereg narzędzi i instrumentów, za pomocą których dokonywał oceny postępu realizacji umowy operacyjnej. W 2017 r. wprowadzono procedurę określająca zasady monitorowania przebiegu realizacji zawartych umów operacyjnych. W latach 2017–2023 Bank zweryfikował 155 629 transakcji (pożyczki/poręczenia/wejścia kapitałowe), w wyniku których stwierdzono m.in. brak w umowie inwestycyjnej danych/informacji pozwalających, bez pogłębionej weryfikacji, na stwierdzenie spełnienia podstawowych kryteriów metryki (kwalifikowalności transakcji); nieumieszczenie w umowach inwestycyjnych obligatoryjnych klauzul, postanowień dotyczących niedozwolonych opłat, dodatkowo obciążających ostatecznych odbiorców, rozbieżności między danymi wskazywanymi w sprawozdawczości a dokumentami źródłowymi, udzielenie pożyczki nieuprawionej osobie, niepełne rozliczenie pożyczki, zidentyfikował nakładanie się finansowania, konflikt interesów.

Jeżeli tempo budowy portfela nie odpowiadało przyjętym założeniom Departament Instrumentów Finansowych Banku prowadził korespondencję obejmującą działania naprawcze, wzywał pośrednika finansowego o wyjaśnienia, rozwiązywał umowy operacyjnej lub ze względu na zmianę uwarunkowań społeczno-gospodarczych podejmował działania zmierzające do zmiany Strategii Inwestycyjnej.

Bank do 2020 r. w ograniczonym zakresie wykorzystywał możliwości weryfikacji wiarygodności pośredników finansowych. Z dniem 8 stycznia 2020 r. dokonano zmian w procedurze Banku dotyczącej monitorowania przebiegu zawartych umów operacyjnych, poszerzając ją o zasady dotyczące ustalania wiarygodności pośrednika finansowego, aby zapewnić zgodność z obowiązującymi przepisami oraz minimalizować ryzyko finansowe. Wdrożenie dodatkowych działań wynikało z doświadczeń pozyskanych przez Bank okresie poprzedzającym, które wskazały na konieczność bardziej szczegółowego monitorowania i weryfikacji wiarygodności pośredników finansowych.

W trakcie czynności kontrolnych BGK wskazał, że w związku z realizacją umów o finansowanie na pośredników finansowych złożono 34 skarg. Skargi te były rejestrowane w aplikacjach Banku służących do obsługi procesu reklamacyjnego i uwzględniane w rejestrze ryzyka dopiero od 27 lutego 2019 r. Było to związane z ich objęciem instrukcją służbową „Zasady i tryb przyjmowania, rozpatrywania i udzielania odpowiedzi na reklamacje/skargi przez Bank Gospodarstwa Krajowego" określoną zarządzeniem Prezesa BGK.

Analiza skarg wykazała, że Bank nie wszczynał kontroli doraźnych w każdym przypadku, w którym uzyskał informację o nieprawidłowościach. W przypadku jednej ze skarg złożonej przez pracowników Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podlaskiego kwestia sposobu jej rozpatrzenia stała się przedmiotem kontroli tej instytucji. Skarga dotyczyła zamieszczenia na stronach internetowych jednego z pośredników informacji o pobieraniu opłat związanych z obsługą i udostępnianiem pożyczek. Kontrolujący stwierdzili w zakresie jej rozpatrzenia uchybienie polegające na niedopełnieniu obowiązku przeprowadzenia przez BGK ostatecznej weryfikacji działań pośrednika w celu zapewnienia czy obsługa klienta w placówce przebiega w sposób zgodny z umową.

Do dwóch z czterech kontrolowanych urzędów marszałkowskich wpłynęły łącznie trzy skargi na pośredników finansowych: jedną uznano za niezasadną, natomiast dwie przekazano do rozpatrzenia przez BGK.

Kontrole pośredników finansowych i ostatecznych odbiorców

BGK sprawował nadzór nad realizacją umów operacyjnych m.in. poprzez przeprowadzanie kontroli u pośredników finansowych. Dedykowane instrumentom finansowym uregulowania wewnętrzne w zakresie planowania i przeprowadzania ww. kontroli Bank wprowadził dopiero 8 marca 2018 r.[29], tj. prawie siedem miesięcy po zawarciu umowy

[29] Zarządzenie nr 2/2018/DIF/PRO Dyrektora DIF z 8 marca 2018 r. w sprawie wprowadzenia procedury wewnętrznej „Przeprowadzanie kontroli u Pośredników Finansowych w ramach projektów realizowanych ze środków regionalnych programów operacyjnych na lata 2014–2020".

z pierwszym z pośredników finansowych. Nie objęły one jednakże swoim zakresem ostatecznych odbiorców.

W ramach systemu kontroli prowadzone były kontrole planowe i doraźne (mające charakter uzupełniający w stosunku kontroli planowych i związane z powstaniem i istotnością zdarzeń, skutkujących koniecznością ich przeprowadzenia). Od 2017 r. Bank sporządzał wszystkie plany i harmonogramy kontroli, w tym przewidziane ww. regulacjami. Określał w cyklach kwartalnych, półrocznych lub rocznych m.in. ilość kontroli, produkt/instrument finansowy podlegający badaniu, planowany termin przeprowadzenia kontroli. Sześć z 11 planów kontroli w zakresie kontroli pośredników finansowych Departament Kredytów Trudnych Banku przedstawił do akceptacji Komitetowi Ryzyka Operacyjnego i Kontroli Wewnętrznej po terminach określonych w wewnętrznych uregulowaniach Banku dotyczących tych kontroli. W ocenie Dyrektora ww. Departamentu wynikało to z przyjęcia trudnych do zrealizowania uregulowań wewnętrznych i skutkowało zmianą trybu przedstawiania tych planów.

Bank jako MFF w okresie objętym kontrolą zaplanował i przeprowadził 214 kontroli planowych. Przeprowadził również 12 kontroli doraźnych pośredników finansowych oraz 23 ww. kontroli ostatecznych odbiorców. Analiza dokumentacji trzech kontroli doraźnych przeprowadzonych u ostatecznych odbiorców wykazała, że we wszystkich przypadkach BGK zostały wszczęte w związku z podejrzeniem, że dostępne dokumenty nie stanowią prawdziwego i rzetelnego zapisu udzielonego wsparcia.

Zakresem kontroli u pośredników finansowych obejmowano prawidłowość zawierania umów inwestycyjnych, realizację obowiązku z zakresu przeprowadzania kontroli u ostatecznych odbiorców i działań promocyjno-informacyjnych oraz inne tematy wynikające z wymogów projektu (w szczególności realizację wcześniejszych zaleceń pokontrolnych). Na dzień 31 grudnia 2023 r. w zakresie realizacji kontroli dotyczących instrumentów finansowych wdrażanych z RPO Bank osiągnął wskaźnik 50,5 % skontrolowanych umów operacyjnych i 100 % skontrolowanych pośredników finansowych. Najniższy wskaźnik skontrolowanych umów operacyjnych dotyczył RPO Wielkopolskiego i wyniósł 34,4 %.

Przykłady

Podczas uzgadniania Rocznych planów działania Dyrektor Departamentu Wdrażania Programu Regionalnego Urzędu Marszałkowskiego Województwa Wielkopolskiego zgłosił BGK uwagi co do zbyt małej liczby kontroli zaplanowanych na 2020 r. W jego ocenie wzrost liczby umów operacyjnych (z 14 na 26) oraz planowany

dalszy ich wzrost uzasadniał zwiększenie liczby tych kontroli. Bank wyjaśnił, iż wskaźnik skontrolowanych umów operacyjnych był wysoki (kształtował się na poziomie ok 40 %), a kontrolom poddano umowy operacyjne o najwyższym stopniu zaawansowania oraz że skontrolowano 70 % pośredników. W związku z powyższym ilość kontroli Bank pozostawi na niezmienionym poziomie.

W lipcu 2018 r. Bank wszczął kontrole doraźne u jednego z pośredników finansowych działającego w formie konsorcjum oraz u 10 ostatecznych odbiorców, którym pośrednik ten udzielił pożyczek. W wyniku kontroli u pośrednika finansowego stwierdzono istotne i liczne naruszenia umowy operacyjnej, tj. stwierdzono nieprawidłowości dotyczące weryfikacji warunków udzielenia pożyczki (nie można było stwierdzić, czy ostateczny odbiorca spełniał na moment ubiegania się o pożyczkę warunek wynikającego z metryki tj. posiadał status mikroprzedsiębiorcy), konflikt interesów (powiązania osobowe między ostatecznymi odbiorcami a pośrednikiem), dotyczące weryfikacji udzielonej pomocy *de minimis*, brak przeniesienia wymaganych treści umów operacyjnych do umów inwestycyjnych, istniały wątpliwości co do weryfikacji nakładania się finansowania, brak dyspozycji uruchomienia środków pożyczki wnioskodawcy, co było wymagane umową pożyczki, brak weryfikacji zdolności kredytowej wnioskodawcy i poręczyciela, zabezpieczeń, weryfikacji prognoz pod kątem wykonalności inwestycji, brak rzetelnego i kompletnie przygotowanego opisu przedsięwzięcia), zabezpieczenie finansowe pożyczki na wartość niższą niż wymagana.

W kontekście stwierdzonych u pośrednika finansowego nieprawidłowości w dniu 23 lipca 2018 r. Bank podjął próbę przeprowadzenia kontroli (bez informowania o zamiarze jej przeprowadzenia) u 10 ostatecznych odbiorców z terenu województwa dolnośląskiego. Pod żadnym z adresów nie zastano przedstawicieli spółek oraz nie stwierdzono oznak prowadzenia działalności (stwierdzono natomiast działalność wirtualnych biur), których siedem potwierdziło współpracę ze spółkami, nie potwierdzono także obecności sprzętów zakupionych ze środków pożyczek (mimo że taki obowiązek wynikał z umów). Wobec powyższego BGK przeprowadził kontrolę na dokumentach, a w przypadku jednego ostatecznego odbiorcy dokonano oględzin środków trwałych. Wyniki kontroli u pośrednika finansowego stały się podstawą do rozwiązania umów operacyjnych i uznania wydatków za niekwalifikowane (86 817,6 tys. zł.).

W ramach sprawowanego nadzoru, Bank w ograniczonym zakresie oraz z opóźnieniem podejmował działania mające na celu

zweryfikowanie prawidłowości jego działań. Przed 23 lipca 2018 r. nie przeprowadził kontroli doraźnych, w sytuacji zaistnienia przesłanek do ich przeprowadzenia. Posiadał bowiem informacje wskazujące na nieprawidłowe działanie tego pośrednika, o których poinformował m.in. 22 czerwca 2018 r. Krajową Administrację Skarbową. Mimo to dokonywał wypłaty kolejnych transz w łącznej kwocie 20 mln zł, nie korzystając przy tym z możliwości pozyskania od niego dodatkowych dokumentów, celem weryfikacji prawidłowości działania tego pośrednika.

Bank rozpoczął przejmowanie obsługi portfela umów pożyczek udzielonych przez ww. pośrednika. Złożył zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa, w związku z którym prokuratura wszczęła śledztwo. Ponadto Bank przeprowadził audyt wewnętrzny dotyczący oceny prawidłowości postępowania w obszarze monitorowania przebiegu realizacji umów operacyjnych zawartych z ww. pośrednikiem.

Kontrole pośredników finansowych i ostatecznych odbiorców prowadziły także IZ RPO oraz dokonywały weryfikacji przedkładanych przez BGK rozliczeń.

Przykłady

IZ RPO Podlaskiego kontrolując BGK, przeprowadziła w trybie doraźnym trzy kontrole ostatecznych odbiorców (jedną w 2019 r. i dwie w 2020 r.). W wyniku tych kontroli stwierdzono następujące nieprawidłowości: udzielenie przez pośrednika finansowego pożyczki, której celem był zakup kolumny rektyfikacyjnej, która następnie została wydzierżawiona powiązanej firmie i zainstalowana do prowadzenie działalności na terenie województwa mazowieckiego (udzielona w tym celu pożyczka w wysokości 980 tys. zł została uznana jako niekwalifikowalna i nie została ujęta w rozliczeniu wniosku o płatność). W wyniku drugiej z nich stwierdzono wykorzystanie części kwoty pożyczki na cel niezgodny z umową dotyczącą środków na termomodernizację budynku (stwierdzono, że pośrednik finansowy dokonał ponownej weryfikacji wydatków ostatecznego odbiorcy, który przedstawił nowe rozliczenie wydatków). W przypadku trzeciej stwierdzono wykorzystanie faktur na łączną kwotę 299 tys. zł do rozliczenia dotacji uzyskanej na podstawie innej umowy oraz wykorzystanie pożyczki w wysokości 300 tys. zł niezgodnie z przeznaczeniem (naliczono korektę w wysokości 158 tys. zł przeznaczając te środki do ponownego wykorzystania, wydano zalecenie, aby ostateczny odbiorca w terminie określonym przez pośrednika finansowego dokonał zwrotu wydatków uznanych za niekwalifikowalne na łączną kwotę 300 tys. zł).

IZ RPO Województwa Wielkopolskiego do 31 grudnia 2024 r. przeprowadziła także 24 kontrole u pośredników finansowych, w wyniku których nie stwierdzono nieprawidłowości. Kontrole rozpoczęto w 2018 r. W pięciu z 24 ww. przypadków (20,8 %) stwierdzono uchybienia lub sformułowano uwagi. Kontrolami objęto wszystkich pośredników finansowych wdrażających instrumenty finansowe w ramach RPO Województwa Wielkopolskiego (poza jednym z którym rozwiązano umowy, a BGK wszedł w jego prawa i obowiązki).

IZ RPO Warmińsko-Mazurskiego na etapie rozliczania wniosków o płatność, przedkładanych przez BGK, dokonywała weryfikacji potwierdzającej kwalifikowalność wydatków przekazanych ostatecznym odbiorcom oraz prawidłowość, pobranych przez BGK i pośredników finansowych, opłat za zarządzanie. Weryfikowano kwalifikowalność wydatków przekazanych ostatecznym odbiorcom wsparcia, tj. umowy inwestycyjne wraz z udokumentowaniem przekazania środków ostatecznym odbiorcom oraz opłacenia faktur bądź innych dokumentów o równoważnej wartości dowodowej.

W latach 2017–2023 uprawnione podmioty (kontrola lub audyt dokonywana była przez IZ RPO lub wskazanego audytora, Komisję Europejską, Europejski Trybunał Obrachunkowy lub inne uprawnione podmioty) przeprowadziły w BGK kontrole, przy czym w 32 % z nich stwierdzono uchybienia lub nieprawidłowości, skutkujące wydaniem zaleceń pokontrolnych. Sformułowane zalecenia pokontrolne dotyczyły m.in.: stosowania prawa zamówień publicznych, tj. przygotowania i przeprowadzenia postępowania w sposób przejrzysty, publikacji zmiany ogłoszenia; stałego monitorowania wartości wskaźników, podejmowania działań zaradczych jak również szczegółowego informowania o postępach; dołożenia starań w zakresie monitoringu prowadzonych przez pośredników finansowych działań naprawczych celem przyśpieszenia tempa wykorzystania środków finansowych w ujęciu wartościowym i ilościowym, a w konsekwencji realizacji założeń umów operacyjnych w zakładanych terminach; funkcjonalności POIF m.in. w zakresie dostosowania do obsługi umów operacyjnych z pośrednikami finansowymi, zwiększenia wydajności, zapewnienia sprawności systemu (utrzymywania dostępności wprowadzanych danych), zaprojektowania czytelnej grafiki, aktualizacji algorytmów i danych w zakresie dotyczącym wyników kontroli prowadzonych przez MFF; działań niezgodnych z Rocznymi planami działania oraz harmonogramem realizacji projektu, systematycznej kontroli nad pośrednikami finansowymi w zakresie: terminowego wprowadzania danych do systemu POIF, procesu udzielania wsparcia ostatecznym

odbiorcom, oceny kwalifikowalności inwestycji końcowych, rozliczania oraz monitoringu i kontroli ostatecznego odbiorcy.

Trudności we wdrażaniu instrumentów finansowych

W trakcie czynności kontrolnych NIK pozyskał informację od podmiotów wdrażających o napotkanych trudnościach we wdrażaniu instrumentów finansowych. IZ RPO (cztery objęte kontrolą oraz IZ RPO Województwa Śląskiego) napotkały problemy i bariery dotyczące m.in.: trudności z wyłonieniem pośredników finansowych (dotknęły 80 % z tych IZ RPO), pandemii COVID-19 (60 %), konkurencją innych produktów (60 %), konfliktem zbrojnym w Ukrainie (40 %). Dwa z ww. wymienionych (pandemia i konflikt w Ukrainie) spowodowały spowolnienie gospodarcze będące barierą do skutecznego i terminowego wdrażania pożyczek. Istotną barierą we wdrażaniu instrumentów finansowych był brak możliwości wyłonienia pośredników zainteresowanych wdrażaniem projektów. Dane BGK wskazują, że w przypadku 66 zamówień (w tym realizowanych w ramach tzw. koszyka) nie zawarto umowy, czego przyczyną był m.in. brak wpływu ofert lub też złożone oferty nie spełniały wymogów formalnych. Wystąpiły również przypadki, w których podmiot, który złożył najkorzystniejszą ofertę nie podjął się jej realizacji, co spowodowało konieczność ponownego wyboru i przedłużyło czas do dokonania pierwszej inwestycji. Problemem w poszczególnych województwach było wdrożenie poręczeń, ze względu na oferowane m.in. przez BGK gwarancje. W konsekwencji w ocenach *ex ante* kolejnej perspektywy pojawiały się rekomendacje o konieczności skoncentrowania się na pożyczkach, nie na gwarancjach i poręczeniach (m.in. w ocenie *ex ante* dotyczących wdrażania instrumentów finansowych programu regionalnego dla Mazowsza). W trzech z czterech objętych badaniem regionów (świętokrzyskim, wielkopolskim, podlaskim) pojawiły się także problemy z wdrażaniem pożyczek w działaniach dotyczących efektywności energetycznej zarówno w sektorze MŚP, jak i w sektorze mieszkaniowym i budynkach użyteczności publicznej.

Przyczyną braku pośredników zainteresowanych wdrażaniem instrumentów finansowych był problem z zapewnieniem wkładu własnego w odpowiedniej wysokości. Marszałek Województwa Warmińsko-Mazurskiego zwrócił uwagę, na barierę w postaci konieczności wniesienia przez pośredników finansowych wkładu własnego, który ustalony został na poziomie min. 15 % (z wyjątkiem pożyczki płynnościowej, będącej odpowiedzią na ekonomiczne skutki pandemii COVID-19, dla której wkład własny wynosił 5 %). Miało to wpływ na zmniejszenie zainteresowania funduszy pożyczkowych i poręczeniowych z regionu wdrażaniem instrumentów finansowych (w tym, w szczególności większych puli środków), ze względu na konieczność zachowania przez nie płynności finansowej.

Marszałek Województwa Warmińsko-Mazurskiego zwrócił także uwagę, że istotną barierą we wdrażaniu instrumentów finansowych był sam sposób wyboru pośredników finansowych. Konieczność uwzględnienia uregulowań Prawa zamówień publicznych wiązała się z czasochłonnymi procedurami przetargowymi, które przekładały się w konsekwencji na terminy uruchamiania produktów oraz powodowały trudności lub brak możliwości wprowadzenia zmian w dokumentacji objętej postępowaniem.

Przykłady

W przypadku projektów realizowanych z RPO Śląskiego na lata 2014–2020 i działania „Efektywności energetycznej i odnawialnych źródeł energii w mikro, małych i średnich przedsiębiorstwach", w odpowiedzi na opublikowane zaproszenie nie wpłynęły oferty, w związku z tym EBI rozpoczął procedurę zamówienia z wolnej ręki bez zmiany istotnych warunków zamówienia i prowadził rozmowy z pośrednikami finansowymi. Nie doprowadziły one do wyłonienia pośrednika: pierwszy z oferentów nie wyraził zgody na proponowane warunki umowne, drugi nie otrzymał rekomendacji EBI. Podjęto rozmowy z kolejnym Pośrednikiem, który został zarekomendowany przez EBI. Przedłużający się okres negocjacji warunków umowy i brak kompromisu w niektórych kwestiach zbiegły się w czasie z panującym kryzysem zdrowia publicznego i poważnym zakłóceniami w funkcjonowaniu sektora MŚP, IZ RPO podjęta decyzję o rezygnacji z wdrażania instrumentu finansowego w tym działaniu. Środki w kwocie 33 mln EUR przeznaczone pierwotnie na działanie zostały przesunięte z osi priorytetowej IV Efektywność energetyczna, odnawialne źródła energii i gospodarka niskoemisyjna na oś priorytetową III Konkurencyjność MŚP w celu walki z kryzysem zdrowia publicznego poprzez wsparcie dla MŚP na zapobieganie skutkom zastoju gospodarczego.

W projekcie z RPO Województwa Świętokrzyskiego na lata 2014–2020 pierwotnie były przewidziane środki finansowe na poręczenia w wysokości ok. 8 mln euro. W celu zagospodarowania tych środków BGK zorganizował postępowanie przetargowe, które nie doprowadziło do wyłonienia żadnego pośrednika, bowiem na jedną z części tego postępowania nie wpłynęła żadna oferta, a oferta złożona do drugiej części postępowania nie spełniała kryteriów formalnych, przez co nie doszło do wykorzystania puli dostępnych środków na poręczenia z perspektywy 2014–2020. IZ RPO uzyskała z BGK informację, że sytuacja taka miała miejsce w innych regionach kraju, gdzie na postępowania BGK w zakresie poręczeń/gwarancji nie wpływały żadne oferty bądź zaproponowane ceny za wykonanie zadania były bardzo wysokie, tj. znaczna część dostępnego kapitału musiałaby być

przeznaczona na wynagrodzenie pośredników (od 24,8 % do 80 % wkładu Funduszu Funduszy). Wobec powyższego w programie RPO tego województwa za zgodą KE nastąpiło przeniesienie środków na preferencyjne pożyczki.

W przypadku działania 5.3 Efektywność energetyczna w sektorze mieszkaniowym i budynkach użyteczności publicznej z projektu RPO Województwa Podlaskiego na lata 2014–2020 wystąpiło niewielkie zainteresowanie kandydatów na pośredników finansowych produktem adresowanym do potencjalnie dużej grupy pożyczkobiorców, który w poprzedniej perspektywie finansowej nie był oferowany w żadnym z województw. Powodem było wykluczenie z możliwości uzyskania pożyczki spółdzielni i wspólnot mieszkaniowych z rejonu Białegostoku, Łomży i Suwałk, wymagany wysoki poziom wzrostu efektywności energetycznej (o co najmniej 25 %), ograniczenie kwoty wsparcia do 1 mln złotych, krótki okres wykorzystanie środków (180 dni), wymóg przeprowadzenia audytów *ex ante* i *ex post*.

Istotnym barierą, która dotknęła regiony było naruszenie realizacji umowy operacyjnej z jednym z pośredników finansowych działających w formie konsorcjum, a w konsekwencji jej rozwiązanie przez BGK i konieczność nadkontraktacji. Marszałek Województwa Wielkopolskiego zwrócił ponadto uwagę na brak uregulowania w przepisach krajowych sposobu postępowania z należnościami nieściągalnymi – IZ RPO jako dysponent środków ma prawo umarzania nieściągalnych należności jedynie w odniesieniu do środków stanowiących ich dochód.

BGK, jako Menadżer Funduszu Funduszy wskazywał na niedopasowanie rynkowe jako jeden z głównych czynników utrudniających wdrażanie instrumentów finansowych. Strategie Inwestycyjne bazowały na ocenach *ex ante* sporządzanych niekiedy na 3 lata przed podpisaniem umów pomiędzy BGK a IZ RPO, co powodowało konieczność ich zmiany. BGK zwrócił także uwagę, iż w trakcie realizacji umów o finansowanie zmieniano interpretację regulacji. Odchodzono bowiem od przewidzianych na początku programowania ułatwień, czego przejawem miał być uwzględnianie oświadczeń ostatecznych odbiorców na rzecz szczegółowego dokumentowania poniesionych wydatków. Przenoszono także rozwiązania przyjęte dla dotacji na poziom instrumentów finansowych, szczególnie przy mikropożyczkach na rozpoczęcie działalności gospodarczej stawiając wymogi, aby przyszły pożyczkobiorca przewidział każdy wydatek na etapie aplikowania o pożyczkę, a odstępstwo od przyjętego planu wymagało aneksowania umów pożyczek, w przeciwnym bowiem razie wydatek tracił kwalifikowalność.

Bank zwracał uwagę na brak linii demarkacyjnej pomiędzy programami interwencji na różnych poziomach regionalnym (dotacje), krajowym (środki na aktywizację zawodową osób bezrobotnych z Funduszu Pracy) i wypieranie wdrażanych przez Bank instrumenty finansowe przez inne instrumenty wsparcia np. dotacje. Linia demarkacyjna została zatwierdzona przez ówczesnego ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego w 2014 r. i udostępniona podmiotom zainteresowanym.

Objęci kontrolą dwaj pośrednicy finansowi, którzy zawarli z BGK po dwie umowy operacyjne w zakresie wdrażania poręczeń w ramach RPO 2014––2020, napotkali problemy z wdrażaniem tego instrumentu finansowego. Spowodowało to rozwiązanie jednej z dwóch umów operacyjnych realizowanych na terenie województwie warmińsko-mazurskim oraz obniżeniem wartości dwóch umów i ilości jednostkowych poręczeń jakie należało zaoferować ostatecznym odbiorcom w ich ramach (jedna umowa realizowana była w województwie warmińsko-mazurskim, a druga w województwie wielkopolskim).

Jednym z głównych powodów jakie identyfikowali ww. pośrednicy finansowi jako przyczynę problemów we wdrażaniu poręczeń w ramach RPO 2014–2020 było posiadanie w tym samym czasie przez BGK oferty (produkty finansowe) o specyfice i zakresie zbliżonym lub tożsamym z produktami oferowanymi w ramach projektów realizowanych z RPO 2014–2020, tj. m.in.:

- Gwarancja Biznesmax - bezpłatna gwarancja spłaty kredytu udzielana z Funduszu Gwarancyjnego wsparcia innowacyjnych przedsiębiorstw Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój na lata 2014–2020;
- Gwarancja *de minimis* - jedna z form pomocy *de minimis* udzielana w ramach dopuszczalnej pomocy publicznej na zabezpieczenie spłaty kredytu obrotowego lub inwestycyjnego dla mikro, małego lub średniemu przedsiębiorcy, udzielana z programu rządowego pn. „Wspieranie przedsiębiorczości z wykorzystaniem poręczeń i gwarancji Banku Gospodarstwa Krajowego";
- Produkty gwarancyjne z programu COSME (Program ramowy na rzecz konkurencyjności przedsiębiorstw oraz małych i średnich przedsiębiorstw na lata 2014–2020).

Duże banki były w głównej mierze zainteresowane współpracą z BGK (który oferował ww. produkty) a nie z pośrednikami finansowymi, co uzasadniały nadmiernie rozbudowanymi procedurami nadzorczymi i sprawozdawczymi oraz niedostosowaniem podstawowych parametrów poręczeń do potrzeb rynku (niska kwota poręczania i krótki okres poręczenia w odniesieniu do przedsięwzięć rozwojowych). Oferta BGK była w ich opinii wysoka kwotowo i prosta, wymagała mniejszego nakładu pracy oraz była jednorodna pod względem cech we wszystkich oddziałach w kraju.

Marszałek Województwa Warmińsko-Mazurskiego zwrócił się do ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego oraz do Prezesa BGK z prośbą o koordynację (tj. wnikliwą analizę parametrów poszczególnych produktów, ich wzajemnego oddziaływania i nakładania się oraz rozważenie na tej podstawie zmiany w zakresie produktów gwarancyjnych wdrażanych przez BGK i z programów krajowych, konkurujących z produktami wdrażanymi w ramach regionalnych programów operacyjnych). Miało to zminimalizować zagrożenia związanych z tzw. „kanibalizacją" produktów finansowych. Produkty oferowane przez BGK nie zostały jednak zmienione.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. METODYKA KONTROLI I INFORMACJE DODATKOWE

Cel główny kontroli

Czy prawidłowo i rzetelnie wykorzystano unijne instrumenty finansowe z regionalnych programów operacyjnych na lata 2014–2020?

Cele szczegółowe

1. Czy prawidłowo zarządzano procesem programowania i ustanowiono kompleksowy system wdrażania instrumentów finansowych, aby osiągnąć cele, dla których je ustanowiono?
2. Czy prawidłowo i rzetelnie monitorowano oraz kontrolowano realizację projektów?
3. Czy prawidłowo i rzetelnie realizowano umowę o finansowaniu projektu?
4. Czy prawidłowo wykorzystano instrumenty finansowe i udzielano wsparcia przedsiębiorcom?

Zakres podmiotowy

Kontrolą P/24/077 *Wykorzystanie unijnych instrumentów finansowych przeznaczonych na rozwój i wzrost konkurencyjności regionalnej* objęto dziewięć jednostek: cztery urzędy marszałkowskie, Bank Gospodarstwa Krajowego oraz czterech pośredników finansowych. Do kierowników jednostek skierowano dziewięć wystąpień.

Kryteria kontroli

Kontrolę przeprowadzono:

- w urzędach marszałkowskich na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy o NIK z uwzględnieniem kryteriów określonych w art. 5 ust. 2 ustawy, tj. legalności, gospodarności i rzetelności;
- w Banku Gospodarstwa Krajowego na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o NIK z uwzględnieniem kryteriów określonych w art. 5 ust. 1 ustawy, tj. legalności, rzetelności, celowości i gospodarności;
- u czterech pośredników finansowych na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy o NIK z uwzględnieniem kryteriów określonych w art. 5 ust. 2 ustawy, tj. legalności, rzetelności gospodarności albo art. 2 ust. 3 ustawy o NIK z uwzględnieniem kryteriów określonych w art. 5 ust. 3 ustawy, tj. legalności i gospodarności.

Okres objęty kontrolą

Lata 2014–2023.

Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK

W ramach analizy przedkontrolnej w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 ustawy o NIK uzyskano od Marszałka Województwa Warmińsko-Mazurskiego oraz BGK m.in. dane dotyczące umów o finansowanie na wdrażanie instrumentów finansowych w ramach projektów realizowanych ze środków regionalnych programów operacyjnych na lata 2014–2020, umów operacyjnych zawartych z pośrednikami finansowymi, wyników dotychczasowych kontroli oraz sprawozdawczości dotyczącej wdrażania instrumentów finansowych.

Ponadto na etapie czynności kontrolnych uzyskano informacje od ministerstwa właściwego do spraw rozwoju regionalnego oraz ministerstwa właściwego do spraw finansów, Krajowej Administracji Skarbowej. Pozyskano również informacje od Marszałków Województw: Podkarpackiego, Lubelskiego, Opolskiego, Zachodniopomorskiego, Małopolskiego, Łódzkiego, Śląskiego oraz Dolnośląskiego dotyczące m.in. warunków nawiązania współpracy pomiędzy ww. województwami a BGK. Na potrzeby niniejszej informacji o wynikach kontroli pozyskano także od marszałków 14 województw informacje dotyczące umów o finansowanie dotyczących wdrażania IF w perspektywie 2021–2028 oraz dane dotyczące linii demarkacyjnej z ministerstwa właściwego do spraw rozwoju regionalnego.

Pozostałe informacje

Kontrola została podjęta z inicjatywy własnej Najwyższej Izby Kontroli.

Daty rozpoczęcia oraz zakończenia kontroli

Kontrole rozpoczęto 7 sierpnia 2024 r., a zakończono 30 kwietnia 2025 r.

Stan realizacji wniosków pokontrolnych

W wyniku kontroli sformułowano dwa wnioski pokontrolne. Jeden do Funduszu Rozwoju i Promocji Województwa Wielkopolskiego S. A. o wprowadzenie mechanizmów kontrolnych, które będą zapobiegały nieterminowemu przekazywaniu na rachunek BGK zasobów zwróconych w postaci uwolnionego kapitału poręczeniowego oraz odsetek w toku dalszej realizacji umów operacyjnych. Drugi z wniosków, do Podlaskiej Fundacji Rozwoju Regionalnego, dotyczył podjęcia działań mających na celu wyeliminowanie błędów formalnych na etapie przyjmowania wniosków o pożyczkę i stwierdzania ich kompletności. Oba wnioski zostały zrealizowane. Do pozostałych jednostek nie sformułowano wniosków pokontrolnych.

Ujawnione w trakcie kontroli nieprawidłowości nie miały wymiaru finansowego.

Zastrzeżenia do wystąpień pokontrolnych

Kierownicy jednostek objętych kontrolą nie zgłosili zastrzeżeń do wystąpień pokontrolnych.

Udział innych organów kontroli na podstawie art. 12 ustawy o NIK

W kontroli nie uczestniczyły inne organy.

Wykaz jednostek kontrolowanych

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Delegatura w Olsztynie	Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie	Marcin Kuchciński
2.	Delegatura w Olsztynie	Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego	Łukasz Prokorym
3.	Delegatura w Olsztynie	Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego	Marek Woźniak
4.	Delegatura w Olsztynie	Urząd Marszałkowski Województwa Świętokrzyskiego	Renata Janik
5.	Delegatura w Olsztynie	Bank Gospodarstwa Krajowego w Warszawie	dr hab. Mirosław Czekaj
6.	Delegatura w Olsztynie	Warmińsko-Mazurski Fundusz „Poręczenia Kredytowe” Sp. z o. o. w Działdowie	Mirosław Nisgorski
7.	Delegatura w Olsztynie	Podlaska Fundacja Rozwoju Regionalnego	Paweł Jamróz
8.	Delegatura w Olsztynie	Fundusz Rozwoju i Promocji Województwa Wielkopolskiego S. A.	Krzysztof Leń
9.	Delegatura w Olsztynie	Krajowe Stowarzyszenie Wspierania Przedsiębiorczości	Marek Mika

6.1.1. WYKAZ OCEN KONTROLOWANYCH JEDNOSTEK

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*/	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
1.	Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko--Mazurskiego w Olsztynie	pozytywna	prawidłowe zarządzanie procesem programowania, ustanowienie kompleksowego systemu wdrażania instrumentów finansowych, dokonywano przeglądów oceny *ex ante*, prawidłowe i rzetelnie monitorowanie postępów we wdrażaniu instrumentów finansowych oraz sprawowanie kontroli realizacji ich wdrażania	-
2.	Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego w Białymstoku	pozytywna	prawidłowe wypełnianie obowiązków Instytucji Zarządzającej regionalnym programem operacyjnym, zgodnie z przepisami sporządzenie oceny *ex ante* oraz przyjęcie i ewaluacja SI, właściwe monitorowanie i kontrolowanie wdrażania instrumentów finansowych, prawidłowe zaplanowanie i realizowanie polityki wyjścia z instrumentów finansowych po zakończeniu realizacji projektów	-
3.	Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego w Poznaniu	pozytywna	rzetelne przeprowadzenie analizy *ex ante* i przyjęcie SI zapewniającej zasady wdrażania instrumentów finansowych gwarantujących udzielenie wsparcia podmiotom znajdującym się w luce finansowej, przeprowadzenie ewaluacji założeń dotyczących implementacji instrumentów finansowych, w wyniku której m.in. zmieniono alokację na instrumenty finansowe wdrażane w ramach dwóch poddziałań, zapewnienie skutecznego monitorowania postępu we wdrażaniu instrumentów finansowych	nienależycie realizowano obowiązki z zakresie zapewnienia prawidłowego działania rady inwestycyjnej
4.	Urząd Marszałkowski Województwa	pozytywna	właściwie wypełnianie obowiązków Instytucji Zarządzającej regionalnym	-

	Świętokrzyskiego w Kielcach		programem operacyjnym, sporządzenie oceny *ex ante* i przyjęcie SI oraz ewaluacja dokumentów programowych, właściwe monitorowanie oraz kontrola wdrażania instrumentów finansowych, prawidłowe zaplanowanie i realizowanie polityki wyjścia z instrumentów finansowych po zakończeniu realizacji projektu	
5.	Bank Gospodarstwa Krajowego w Warszawie	w formie opisowej	skuteczne działania organizacyjne, w wyniku których Bank zawarł umowy o finansowanie projektów oraz objął funkcje Menadżera Funduszu Funduszy, realizacja wskaźników, zapewnienie monitorowania i kontroli pośredników finansowych	opieszałość w podejmowaniu działań w zakresie weryfikacji jednego z pośredników finansowych, co do którego Bank posiadał informacje o potencjalnych nieprawidłowościach, nieterminowe wszczęcie niektórych z postępowań przetargowych w ramach umów o finansowanie, zawarcie w porozumieniach o rozwiązaniu umów postanowień dotyczących terminów zwrotu wkładu Funduszu Funduszy niezgodnych z umowami operacyjnymi oraz stwarzającymi wysokie ryzyko braku przejrzystości
6.	Warmińsko-Mazurski Fundusz „Poręczenia Kredytowe” Sp. z o. o. w Działdowie	pozytywna	prawidłowe realizowanie zawartej umowy operacyjnej dotyczącej udzielania poręczeń kredytowych, zgodne z umową weryfikowanie i ocena wniosków o udzielenie wsparcia oraz zawieranie umów poręczeń kredytów, skuteczne monitorowanie i kontrola realizacji umów, prawidłowa sprawozdawczość rzeczowa i finansowa, prawidłowe dokonywanie zwrotu uwolnionego kapitału poręczeniowego, osiągnięcie określonych umową operacyjną wskaźników wdrażania instrumentu finansowego	niezrealizowanie kontroli na miejscu ujętych w planie kontroli

7.	Podlaska Fundacja Rozwoju Regionalnego w Białymstoku	w formie opisowej	prawidłowe realizowanie obowiązków określonych w umowach operacyjnych oraz w regulaminach wewnętrznych, właściwe weryfikowanie wniosków o pożyczkę i zawieranie umów inwestycyjnych, osiągnięcie zaplanowanych wskaźników przy realizacji umów operacyjnych, prawidłowe dokonywanie zwrotu środków z inwestycji, bieżące monitorowanie i kontrola realizacji inwestycji oraz podawanie skutków i rezultatów udzielonego wsparcia w dokumentach sprawozdawczych	niewypełnianie wymogów formalnych dotyczących potwierdzania wpływu wniosków oraz dotyczących ich analizy i terminowego rozpatrzenia
8.	Fundusz Rozwoju i Promocji Województwa Wielkopolskiego S. A. w Poznaniu	pozytywna	prawidłowe realizowanie umów operacyjnych dotyczących udzielania poręczeń kredytowych, zgodna z postanowieniami umów operacyjnych weryfikacja i ocena wniosków o udzielenie wsparcia oraz zawieranie umów inwestycyjnych, skuteczne monitorowanie i kontrola realizacji umów inwestycyjnych, prawidłowa sprawozdawczość rzeczowa i finansowa, zrealizowanie wskaźników wdrażania instrumentu finansowego	nieterminowy zwrot środków pieniężnych z tytułu uwolnionego kapitału poręczeniowego oraz odsetek na rachunek BGK
9.	Krajowe Stowarzyszenie Wspierania Przedsiębiorczości w Końskich	pozytywna	prawidłowe realizowanie badanych umów operacyjnych dotyczących udzielania mikropożyczek na rozpoczęcie działalności gospodarczej, zgodna z postanowieniami ww. umów weryfikacja wniosków o udzielenie wsparcia i zawieranie umów inwestycyjnych oraz skuteczne monitorowanie i kontrola ich realizacji, prowadzenie regularnej sprawozdawczości rzeczowej i finansowej oraz dokonywanie zwrotów uwolnionego kapitału	-

*/ pozytywna/w formie opisowej/negatywna

6.2. ANALIZA STANU PRAWNEGO I UWARUNKOWAŃ ORGANIZACYJNO--EKONOMICZNYCH

Prawne podstawy instrumentów finansowych

Zgodnie z art. 3 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, politykę rozwoju prowadzą m.in. Rada Ministrów i samorząd województwa. Zgodnie z art. 4 ust. 1 ww. ustawy, politykę rozwoju prowadzi się na podstawie strategii rozwoju, programów i dokumentów programowych. Zgodnie z definicją zawartą w art. 5 ust. 1a ustawy dokumenty programowe to Umowa partnerstwa oraz programy służące jej realizacji.

Zarządzanie programami operacyjnymi przez zarządy województw

Zgodnie z art. 9 ust. 2 ustawy wdrożeniowej, do zadań Instytucji Zarządzającej należy m.in. przygotowanie propozycji kryteriów wyboru projektów oraz ich wybór do dofinansowania, zawieranie z wnioskodawcami umów o dofinansowanie projektu, zapewnienie aktualności i poprawności danych służących do monitorowania realizacji programu operacyjnego, jego ewaluacja oraz monitorowanie postępów jego realizacji.

Zgodnie z art. 26 ust. 1 ustawy wdrożeniowej monitorowanie postępu rzeczowego programu operacyjnego jest prowadzone równolegle z analizą postępu finansowego, z uwzględnieniem danych zebranych z poziomu projektów, obejmujących wartości osiągnięte sprawozdawane we wnioskach o płatność oraz w przypadku Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Funduszu Spójności, również wartości wymienione w umowach o dofinansowanie projektu albo w decyzjach o dofinansowaniu projektu. Monitorowanie postępu rzeczowego może być prowadzone w szczególności w oparciu o dane statystyki publicznej oraz wyniki analiz lub ewaluacji programu operacyjnego.

Rola instrumentów finansowych określona w rozporządzeniu ogólnym

W preambule do Rozporządzenia Ogólnego wskazano, że instrumenty finansowe miały coraz większe znaczenie ze względu na ich efekt dźwigni w odniesieniu do EFSI, ich zdolność do łączenia różnych form środków publicznych i prywatnych w celu wspierania celów polityki publicznej oraz rewolwingowe formy finansowania sprawiają, że wsparcie takie ma charakter zrównoważony i długotrwały. Powinny być wykorzystywane w celu zaspokojenia szczególnych potrzeb rynku w sposób efektywny pod względem kosztów oraz w zgodzie z celami programów, i nie powinny wypierać finansowania prywatnego. Podjęcie decyzji o finansowaniu wsparcia przez IF powinno zatem zostać oparte na ocenie *ex ante*, która wskazuje na występowanie zawodności mechanizmów rynkowych lub nieoptymalnego poziomu inwestycji oraz szacunkowy poziom i zakres zapotrzebowania na inwestycje publiczne.

Instrumenty finansowe powinny być tak zaprojektowane i wdrażane, aby promować znaczący udział prywatnych inwestorów i instytucji

finansowych sektora prywatnego przy odpowiednim podziale ryzyka. Celem zapewnienia wystarczającej atrakcyjności dla sektora prywatnego instrumenty finansowe powinny być zaprojektowane i wdrażane w elastyczny sposób. IZ RPO powinny podjąć decyzję o wdrożeniu najbardziej odpowiednich, z punktu widzenia specyficznych potrzeb regionu, form wdrażania IF. Instrumenty te powinny być zgodne z celami programu, wynikami oceny *ex ante*. Wdrażanie powinno być tak skonstruowane by umożliwić ponowne wykorzystanie środków zwróconych w okresie kwalifikowalności.

Cel wdrażania instrumentów finansowych

Rozporządzenie Ogólne definiuje w art. 2 pkt 11 instrumenty finansowe jako instrumenty określone w Rozporządzeniu Finansowym, o ile w samym Rozporządzeniu Ogólnym nie przewidziano inaczej.

Zgodnie z uregulowaniem art. 2 lit. p rozporządzenia nr 966/2012 w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 instrumenty finansowe to środki wsparcia finansowego przekazywane z budżetu na zasadzie komplementarności w celu osiągnięcia określonego celu lub określonych celów polityki Unii. Instrumenty takie mogą przybierać formę inwestycji kapitałowych lub quasikapitałowych, pożyczek lub gwarancji lub innych instrumentów opartych na podziale ryzyka, pod pewnymi warunkami mogą być łączone z dotacjami.

Ww. rozporządzenie definiuje inwestycje kapitałowe jako wniesienie do spółki kapitału, zainwestowanego bezpośrednio lub pośrednio, w zamian za całkowite lub częściowe udziały w strukturze własności tej spółki, przy czym inwestor kapitałowy może sprawować pewną kontrolę nad zarządzaniem spółką oraz może mieć udział w zyskach przedsiębiorstwa.

Pod pojęciem pożyczki należy rozumieć umowę zobowiązującą pożyczkodawcę do udostępnienia pożyczkobiorcy uzgodnionej kwoty w uzgodnionym czasie, zgodnie z którą pożyczkobiorca ma obowiązek spłacić tę kwotę w uzgodnionym czasie. Gwarancja to pisemne zobowiązanie do przyjęcia odpowiedzialności za całość lub część długu lub zobowiązania osoby trzeciej lub pomyślnego wywiązania się przez nią z zobowiązania, w sytuacji powodującej uruchomienie gwarancji, takiej jak niespłacenie pożyczki. W prawodawstwie krajowym stosuje się zamiennie pojęcia poręczenia i gwarancji.

Instrumenty finansowe mogą być wykorzystywane do osiągnięcia celów szczegółowych określonych w ramach priorytetu, wynikać muszą z wcześniejszej oceny *ex ante*, która wykazuje występowanie zawodności mechanizmów rynkowych lub nieoptymalny poziom inwestycji, a także

szacunkowy poziom i zakres zapotrzebowania na inwestycje publiczne, w tym typy IF, które mają uzyskać wsparcie.

Największe możliwości zastosowania IF upatrywane były dla sektora przedsiębiorstw, w szczególności MŚP. Artykuł 37 ust. 4 Rozporządzenia Ogólnego wskazywał, że wsparcie dla przedsiębiorstw, w tym dla MŚP, powinno być ukierunkowane na tworzenie nowych przedsiębiorstw, dostarczanie kapitału początkowego (kapitału zalążkowego lub na rozruch), kapitału ekspansyjnego (związanych z rozbudową przedsiębiorstwa, zwiększeniem zatrudnienia lub zasobów kapitałowych) lub na wzmocnienie podstawowej działalności przedsiębiorstwa (utrzymanie pozycji na rynku), realizację nowych projektów lub zdobywanie nowych rynków, przechodzenie na nowe rynki, lub na nowe rozwiązania. Wsparcie dla przedsiębiorstw mogło obejmować inwestycje zarówno w środki trwałe oraz wartości niematerialne i prawne, jak również w kapitał obrotowy w zakresie określonym w unijnych przepisach dotyczących pomocy publicznej oraz z uwzględnieniem celu pobudzania sektora prywatnego jako dostarczyciela środków finansowych dla przedsiębiorstw.

IF wdraża się, by wesprzeć inwestycje, które uznaje się jako finansowo wykonalne i nieotrzymujące wystarczającego finansowania ze źródeł rynkowych (zawodność mechanizmów rynkowych). Ocena finansowa przedsięwzięcia musi być jednak pozytywna, a ostateczny odbiorca wsparcia powinien wykazywać zdolność do spłaty zaciągniętego zobowiązania lub wywiązania się z określonych innych zobowiązań finansowych. Jednakże pomimo pozytywnej finansowej oceny przedsięwzięcia, podmiot planujący je zrealizować nie może pozyskać wystarczającego finansowania ze źródeł rynkowych (najczęściej z powodu zbyt dużego ryzyka lub braku wystarczających zabezpieczeń), stąd też zachodzi konieczność podjęcia interwencji publicznej w celu łagodzenia zidentyfikowanych nieprawidłowości rynku i pobudzenie wzrostu.

Ocena ex ante jako podstawa do wdrażania instrumentów finansowych

Ocena *ex ante* obejmuje m.in.: analizę zawodności mechanizmów rynkowych, nieoptymalnego poziomu inwestycji oraz potrzeb inwestycyjnych w obszarach polityki i celów tematycznych lub priorytetów inwestycyjnych, którymi należy się zająć, aby przyczynić się do osiągnięcia celów szczegółowych określonych w ramach priorytetu i które należy wesprzeć dzięki instrumentom finansowym. Zawierać musi także wyszczególnienie spodziewanych rezultatów i jak dany IF miał przyczyniać się do wniesienia wkładu w osiąganie konkretnych celów ustanowionych w ramach właściwego priorytetu, w tym wskaźniki dla takiego wkładu.

Taka analiza mogła być przeprowadzona w trakcie całego okresu programowania, mogła też zostać przeprowadzona etapami i nie było wymagane jej zakończenie przed przedłożeniem projektu programu

operacyjnego do zatwierdzenia Komisji, ale powinna zostać zakończona przed podjęciem przez IZ RPO decyzji o dokonaniu wkładu z programu do instrumentu finansowego.

Sposoby wdrażania wsparcia w formie instrumentów finansowych

W art. 38 Rozporządzenia Ogólnego określono model wdrażania IF. Przy ich wdrażaniu IZ RPO miała możliwość wyboru jednej z pięciu opcji wdrożeniowych: tj.: inwestowanie w kapitał już istniejących lub nowo utworzonych podmiotów prawnych, powierzenie zadań wdrożeniowych odpowiedniemu podmiotowi (EBI, międzynarodowej instytucji finansowej, w której państwo członkowskie posiada akcje lub udziały, publicznemu bankowi lub publicznej instytucji, ustanowionym jako podmioty prawne prowadzące profesjonalną działalność finansową), powierzenie zadania wdrożeniowego innemu podmiotowi prawa publicznego lub prywatnego, bezpośrednie wdrażanie instrumentu finansowego (lub poprzez instytucję pośredniczącą).

W przypadku gdy IF nie był bezpośrednio wdrażany przez IZ RPO, Rozporządzenie Ogólne określało kwestie wyboru podmiotów wdrażających, wskazując, że może być on wdrażany przez Fundusz Funduszy (który następnie może powierzyć część zadań wdrożeniowych wybranym przez niego pośrednikom finansowym) lub bezpośrednio przez pośrednika finansowego.

Organizacja instrumentu finansowego

Wdrażanie instrumentów finansowych musi być zgodne z obowiązującymi przepisami prawa, w tym w szczególności w zakresie zamówień publicznych (art. 37 ust. 2 Rozporządzenia Ogólnego). Podmioty, kiedy wdrażają instrumenty finansowe poprzez Fundusz Funduszy, dokonują wyboru pośredników finansowych, na podstawie otwartych, przejrzystych, proporcjonalnych i niedyskryminujących procedur, niedopuszczających do konfliktu interesów.

Realizacja projektu na podstawie umowy o dofinansowanie

Zgodnie z art. 52 ust. 1 i 2 ustawy wdrożeniowej, podstawę dofinansowania projektu stanowi m.in. umowa o dofinansowanie projektu. Umowa o dofinansowanie projektu mogła zostać zawarta, jeżeli projekt spełniał wszystkie kryteria wyboru, na podstawie których został wybrany do dofinansowania, oraz zostały dokonane czynności i złożone dokumenty wskazane w regulaminie konkursu. Zgodnie z art. 52a ustawy wdrożeniowej, umowa o dofinansowanie projektu oraz decyzja o dofinansowaniu projektu mogły zostać zmienione, w przypadku, gdy zmiany nie wpływały na spełnianie kryteriów wyboru projektu w sposób, który skutkowałby negatywną oceną tego projektu.

Umowa o finansowaniu powinna zawierać elementy określone w załączniku nr IV do Rozporządzenia Ogólnego, tj. m.in. SI dedykowane poszczególnym umowom, spodziewane wyniki, jakie dany instrument miał osiągnąć, określone we wnioskach o dofinansowanie, przepisy dotyczące opłat za zarządzanie, monitorowania i sprawozdawczości oraz

audytu i kontroli, a także przepisy dotyczące ponownego wykorzystania środków w okresie realizacji projektów i po ich zakończeniu.

Kontrola i audyt wdrażania instrumentów finansowych

W preambule do Rozporządzenia Ogólnego wskazano, że należało unikać nadmiernych obciążeń administracyjnych, by nie zniechęcać docelowych ostatecznych odbiorców.

IF podlegały wymogom zarządzania i kontroli, których zasady ogólne określono w tytule I Zarządzanie i kontrola, w części czwartej Rozporządzenia Ogólnego. Ustanowiono zasadę, że audyt powinien się kończyć na poziomie podmiotu wdrażającego instrument finansowy, który powinien zapewnić odpowiednią dokumentację do celów audytowych. Instytucje wdrażające instrumenty finansowe były odpowiedzialne za zapewnienie dostępności dokumentów potwierdzających zgodność z prawem udzielonego wsparcia na rzecz ostatecznych odbiorców i jego kwalifikowalność. Jednakże Rozporządzenie Ogólne dopuszczało możliwość przeprowadzenia czynności audytowych na poziomie ostatecznego odbiorcy, w dwóch przypadkach, tj.: gdy były dowody na to, że dokumenty dostępne na poziomie IZ RPO lub na poziomie instytucji wdrażających IF nie stanowiły prawdziwego i rzetelnego zapisu udzielonego wsparcia, lub gdy dokumenty potwierdzające udzielenie wsparcia z instrumentu finansowego na rzecz ostatecznych odbiorców i jego wykorzystania do przewidzianych celów oraz zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa nie były dostępne na poziomie IZ RPO lub na poziomie podmiotów wdrażających IF.

Sprawozdawczość i monitoring wskaźników

Opracowanie sprawozdania z wdrażania należy do obowiązków IZ RPO danym programem operacyjnym. Zgodnie z artykułem 46 ust. 1 Rozporządzenia Ogólnego do sprawozdania rocznego z wdrażania programu operacyjnego, przekazywanego do Komisji, dołącza ona w formie załącznika specjalne sprawozdanie dotyczące operacji obejmujących IF. Zawiera ono m.in. dane dotyczące wskaźników programu, realizacji dużych projektów, informacji dotyczących problemów i pojętych w wyniku reakcji na nie działań naprawczych. Zakres wymaganej sprawozdawczości oznaczał konieczność zapewnienia w umowach o finansowanie obowiązków monitoringowych na poziomie ostatecznych odbiorców.

Odpowiedzialność finansowa

Rozporządzenie Delegowane określało, że podmioty wdrażające IF wykonują swoje obowiązki zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa oraz działają z dbałością o jakość zawodową, skutecznością, przejrzystością i starannością, których oczekuje się ze strony doświadczonego podmiotu zawodowo zajmującego się ich wdrażaniem (art. 6 ust. 1). Zapewniają by do IF nie zgłaszano roszczeń wykraczających poza kwotę zaangażowaną przez tę Instytucję w IF. Tym samym bezpośrednia odpowiedzialność finansowa IZ RPO wobec podmiotów

wdrażających IF, jak również zobowiązania instrumentu finansowego, nie mogły przekraczać kwoty zaangażowanej przez IZ RPO w instrument finansowy w ramach odpowiednich umów o finansowaniu. W przypadku wystąpienia nieprawidłowości w ramach IF, podmiot wdrażający pozostawał odpowiedzialny za zwrot wkładu z programu, którego dotyczyła nieprawidłowość. Zwrot środków obejmował nie tylko należność główną, ale także należne odsetki i wszelkie inne korzyści wygenerowane przez wkład obarczony nieprawidłowością. Zwolnienie z obowiązku mogło nastąpić, jeśli nieprawidłowość pojawiła się na poziomie odbiorców ostatecznych lub w przypadku Funduszu Funduszy, na poziomie pośredników finansowych lub odbiorców ostatecznych, a kwoty, których dotyczy nieprawidłowość nie mogły zostać odzyskane, pomimo tego, że podmioty wdrażające podjęły z należytą starannością wszystkie mające zastosowanie środki umowne i prawne, zaś podmiot wdrażający w żaden sposób nie uchybił wymogom dotyczącym zarządzania wkładem z programu operacyjnego.

Ponowne wykorzystanie środków

Do końca okresu kwalifikowalności, zgodnie z art. 44 Rozporządzenia Ogólnego środki zwrócone do instrumentów finansowych z inwestycji lub z uwolnienia zasobów zaangażowanych w ramach umów gwarancyjnych, w tym także zwroty kapitałów i zysków oraz inne dochody, takie jak odsetki, opłaty gwarancyjne, dywidendy, zyski kapitałowe lub wszelkie inne wpływy wygenerowane przez inwestycję, przypisane do wsparcia z EFSI, są wykorzystywane na finansowanie dalszych inwestycji, za pośrednictwem tych samych lub innych instrumentów finansowych, zgodnie z celami określonymi w ramach priorytetu. Ponowne wykorzystanie środków finansowych po zakończeniu okresu kwalifikowalności jest uregulowane w art. 45 Rozporządzenia Ogólnego, zgodnie z którym po zakończeniu okresu kwalifikowalności, państwo członkowskie zostaje zobowiązane do podjęcia działań zapewniających, że środki finansowe zwrócone do instrumentów finansowych, w tym zwroty kapitału i zyski oraz inne dochody wygenerowane w okresie co najmniej 8 lat po zakończeniu okresu kwalifikowalności, były wykorzystywane zgodnie z celami programu lub programów operacyjnych. Wykorzystanie tych środków może nastąpić zarówno w ramach tego samego IF albo w ramach innych IF, o ile, jak zastrzeżono.

Programy regionalne

Równolegle do umowy partnerstwa przygotowywane były regionalne programy operacyjne, których celem było uszczegółowienie zasad i faktyczna obsługa wdrażania funduszy unijnych.

Regionalny Program Operacyjny Województwa Dolnośląskiego 2014–2020,

Celem programu był wzrost konkurencyjności Dolnego Śląska zapewniający poprawę poziomu życia mieszkańców przy zachowaniu zasad zrównoważonego rozwoju. W SI IF przyjęto założenia dotyczące zastosowania IF priorytetach inwestycyjnych:

- 3c rozwój produktów i usług w MŚP. Interwencja w postaci instrumentów finansowych miała wpłynąć na dostępność finansowania zewnętrznego w regionie oraz zwiększenie innowacji w przedsiębiorstwach;
- 4a produkcja i dystrybucja energii z odnawialnych źródeł. Interwencja miała doprowadzić do zwiększenia poziomu produkcji energii ze źródeł odnawialnych. Wsparcie przewidziano dla projektów polegających na budowie i modernizacji infrastruktury służącej wytwarzaniu energii pochodzącej z OZE;
- 4b efektywność energetyczna MŚP – wsparcie przewidziano dla projektów dotyczących głębokiej modernizacji energetycznej obiektów;
- 4c efektywność energetyczna w budynkach użyteczności publicznej i sektorze mieszkaniowym – wspierane miały być działania związane z modernizacją energetyczną budynków;
- 8iii interwencja skierowana miała być na tworzenie nowych i trwałych miejsc pracy poprzez wspieranie osób bezrobotnych i nieaktywnych w rozpoczynaniu działalności gospodarczej.

Regionalny Program Operacyjny Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2014–2020

Celem programu było uczynienie województwa kujawsko-pomorskiego konkurencyjnym i innowacyjnym regionem Europy oraz poprawa jakości życia jego mieszkańców. Celem IF przyjętych w SI IF było wsparcie przedsiębiorstw w zakresie finansowania rozwoju w oparciu o działalność badawczo-rozwojową, wzmocnienie konkurencyjności gospodarczej mikroprzedsiębiorstw oraz zwiększenie wykorzystania nowych modeli biznesowych dla MŚP.

Regionalny Program Operacyjny Województwa Lubelskiego na lata 2014–2020

Celem programu było podniesienie konkurencyjności regionu w oparciu o wewnętrzne potencjały, sprzyjające zwiększeniu spójności społecznej i terytorialnej. W SI IF przyjęto założenia dotyczące zastosowania IF w priorytetach inwestycyjnych:

- 3a promowanie przedsiębiorczości, w szczególności poprzez ułatwianie gospodarczego wykorzystywania nowych pomysłów oraz sprzyjanie tworzeniu nowych firm, w tym również poprzez inkubatory przedsiębiorczości. Celem było ułatwienie komercyjnego wykorzystania nowych pomysłów przedsiębiorstw przy wykorzystaniu kapitałowych mechanizmów wsparcia;
- 3c wspieranie tworzenia i poszerzania zaawansowanych zdolności w zakresie rozwoju produktów i usług, wsparcie miało na celu przełamanie barier związanych z dostępem do finansowania, *know- how*, a także pobudzenie działań tworzących wspólny łańcuch wartości przedsiębiorstwa;
- 8iii praca na własny rachunek, przedsiębiorczość i tworzenie przedsiębiorstw, w tym innowacyjnych mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw, wsparcie miało być ukierunkowane na rozwój

przedsiębiorczości, jak również zwiększenie przeżywalności nowopowstałych przedsiębiorstw;
- 8v przystosowanie pracowników, przedsiębiorstw i przedsiębiorców do zmian wsparcie usług adresowanych do przedsiębiorstw przechodzących procesy restrukturyzacyjne oraz ich pracowników ukierunkowane na dostosowanie się do zmian gospodarczych.

Regionalny Program Operacyjny Lubuskie 2020

Celem głównym programu był długofalowy, inteligentny i zrównoważony rozwój oraz wzrost jakości życia mieszkańców województwa lubuskiego poprzez wykorzystanie i wzmocnienie potencjałów regionu i skoncentrowane niwelowanie barier rozwojowych. W SI IF przyjęto założenia dotyczące zastosowania IF w priorytetach inwestycyjnych:
- 3c wspieranie tworzenia i poszerzania zaawansowanych zdolności w zakresie rozwoju produktów i usług, wsparcie koncentrować się miało na wspomaganiu rozwoju sektora MŚP, a zwłaszcza wydajności pracy i efektywności produkcji;
- 4c wspieranie efektywności energetycznej, inteligentnego zarządzania energią i wykorzystanie odnawialnych źródeł energii w infrastrukturze publicznej, w tym w budynkach publicznych i w sektorze mieszkaniowym. Wsparciem miały zostać objęte przedsięwzięcia polegające na głębokiej modernizacji energetycznej wielorodzinnych budynków;
- 8iii praca na własny rachunek, przedsiębiorczość i tworzenie przedsiębiorstw, w tym innowacyjnych MŚP. Instrumenty finansowe miały umożliwiać poprawę zdolności do samozatrudnienia osób pozostających bez pracy.

Regionalny Program Operacyjny Województwa Łódzkiego na lata 2014–2020

Celem Programu było zwiększanie konkurencyjności regionu oraz poprawa jakości życia jego mieszkańców poprzez wykorzystanie potencjałów regionalnych i niwelowanie barier rozwojowych. W SI IF przyjęto założenia dotyczące zastosowania IF priorytetach inwestycyjnych:
- 3c wspieranie tworzenia i poszerzania zaawansowanych zdolności w zakresie rozwoju produktów i usług. Celem działania było zwiększenie zastosowania innowacji w przedsiębiorstwa sektora MŚP, które przyczynić się miało do podwyższenia konkurencyjności oraz rozwoju przedsiębiorstw w regionie;
- 4c wspieranie efektywności energetycznej, inteligentnego zarządzania energią i wykorzystania odnawialnych źródeł energii w infrastrukturze publicznej, w tym w budynkach publicznych i sektorze mieszkaniowym. Celem była poprawa efektywności energetycznej budynków w sektorze publicznym i budownictwa mieszkaniowego, na głęboką modernizację energetyczną wraz z wymianą wyposażenia tych obiektów;
- 8iii praca na własny rachunek, przedsiębiorczość i tworzenie przedsiębiorstw, w tym innowacyjnych MŚP, celem było zwiększenie liczby trwałych, nowopowstałych przedsiębiorstw (*start-up*).

Regionalny Program Operacyjny Województwa Małopolskiego na lata 2014–2020

Celem programu było zwiększenie konkurencyjności regionu oraz poprawa warunków życia mieszkańców poprzez wdrożenie zasad zrównoważonego rozwoju. W SI IF przyjęto założenia dotyczące zastosowania instrumentów finansowych w priorytetach inwestycyjnych:

- 3a wsparciem objęte miały zostać przedsięwzięcia realizowane przez MŚP we wczesnej fazie rozwoju (do 24 m-cy), środki miały być przeznaczone na wsparcie inwestycyjne i wspomaganie rozwoju kolejnych etapów dojrzałości gospodarczej;
- 3c wsparciem miały być objęte MŚP działające powyżej 24 m-cy, finansowanie miało na celu rozwój/rozbudowę przedsiębiorstw, wprowadzenie na rynek nowych lub ulepszonych produktów, zwiększające skalę działalności, prowadzące do wzrostu zasięgu oferty poprzez zdobywanie nowych rynków zbytu;
- 4c wsparciem miały być objęte inwestycje w zakresie głębokiej modernizacji budynków wielorodzinnych mieszkaniowych wraz z wymianą źródeł ciepła, w tym z możliwością zastosowania odnawialnych źródeł energii;
- 8iii oferować miały kompleksowe wsparcie dla osób pozostających bez pracy (bezrobotnych i biernych zawodowo), które będą zainteresowane założeniem działalności gospodarczej.

Regionalny Program Operacyjny Województwa Mazowieckiego na lata 2014–2020

Celem programu był inteligentny, zrównoważony rozwój zwiększający spójność społeczną i terytorialną przy wykorzystaniu potencjału mazowieckiego rynku pracy. W SI IF przyjęto założenia dotyczące zastosowania instrumentów finansowych w priorytecie inwestycyjnym 3c wspieranie tworzenia i poszerzania zaawansowanych zdolności w zakresie rozwoju produktów i usług służyć miała zwiększeniu zastosowania innowacji w przedsiębiorstwach.

Regionalny Program Operacyjny Województwa Opolskiego na lata 2014–2020

Celem programu jest zwiększanie konkurencyjności regionu oraz poprawa jakości życia jego mieszkańców poprzez wykorzystanie potencjałów regionalnych i niwelowanie barier rozwojowych. W SI IF przyjęto założenia dotyczące zastosowania IF w priorytetach inwestycyjnych:

- 1b promowanie inwestycji przedsiębiorstw w badania i innowacje; rozwijanie powiązań i synergii między przedsiębiorstwami, ośrodkami badawczo-rozwojowymi i sektorem szkolnictwa wyższego, w szczególności promowanie inwestycji w zakresie rozwoju produktów i usług, transferu technologii, innowacji społecznych, ekoinnowacji, zastosowań w dziedzinie usług publicznych, tworzenia sieci, pobudzania popytu, klastrów i otwartych innowacji poprzez inteligentną specjalizację, oraz wspieranie badań technologicznych i stosowanych, linii pilotażowych, działań w zakresie wczesnej walidacji produktów, zaawansowanych zdolności produkcyjnych i pierwszej produkcji, w szczególności w dziedzinie kluczowych technologii

wspomagających, oraz rozpowszechnianie technologii o ogólnym przeznaczeniu;
- 3c wspieranie tworzenia i poszerzania zaawansowanych zdolności w zakresie rozwoju produktów i usług – zakładano zwiększenie zastosowania innowacji w MŚP;
- 4c wspieranie efektywności energetycznej, inteligentnego zarządzania energią i wykorzystania odnawialnych źródeł energii w infrastrukturze publicznej, w tym w budynkach publicznych i sektorze mieszkaniowym;
- 4a wspieranie wytwarzania i dystrybucji energii pochodzącej ze źródeł odnawialnych;
- 4b promowanie efektywności energetycznej i korzystania z odnawialnych źródeł energii w przedsiębiorstwach;
- 8iii promowanie trwałego i wysokiej jakości zatrudnienia oraz wsparcie mobilności pracowników – zakładano wsparcie dla osób zamierzających rozpocząć działalność gospodarczą.

Regionalny Program Operacyjny Województwa Podkarpackiego na lata 2014–2020

Głównym celem programu było wzmocnienie innowacyjności i konkurencyjności gospodarki regionu oraz rozwój przedsiębiorczości w województwie podkarpackim. W SI IF przyjęto założenia dotyczące zastosowania IF w priorytetach inwestycyjnych:
- 3c wsparcie rozwoju nowopowstałych i istniejących przedsiębiorstw z sektora MŚP, które poprzez dostęp do finansowania będą realizować inwestycje prowadzące do wzrostu ich konkurencyjności i innowacyjności;
- 8iii wsparcie zatrudnienia, zwiększenie liczby nowoutworzonych, trwałych przedsiębiorstw.

Regionalny Program Operacyjny Województwa Podlaskiego na lata 2014–2020

Głównym celem programu był wzrost konkurencyjności gospodarki kształtowanej w oparciu o regionalne specjalizacje. W SI IF przyjęto założenia dotyczące zastosowania IF w priorytetach inwestycyjnych:
- 3a promowanie przedsiębiorczości, w tym w szczególności poprzez ułatwienia gospodarczego wykorzystywania nowych pomysłów oraz sprzyjanie tworzeniu nowych firm, także przez inkubatory przedsiębiorczości – zakładano zasilenie kapitałowe firm będących w fazie rozwoju za pośrednictwem inkubatorów przedsiębiorczości, parków technologicznych lub funduszy inwestycyjnych;
- 3c wspieranie tworzenia i poszerzania zaawansowanych zdolności w zakresie rozwoju produktów i usług - zakładano poprawę efektywności przedsiębiorstw, wzrost zyskowności sprzedaży brutto, poprzez zapewnienie dostępu do kapitału na działalność inwestycyjną i innowacyjną przedsiębiorstw;
- 4b promowanie efektywności energetycznej i użycia odnawialnych źródeł energii w przedsiębiorstwach, zakładano finansowanie działań prowadzących do racjonalizacji zużycia i ograniczenia strat energii i ciepła z zastosowaniem odnawialnych źródeł energii;

- 4c wspieranie efektywności energetycznej i wykorzystywania odnawialnych źródeł energii w budynkach publicznych i sektorze mieszkaniowym – zapewnienie środków na działania termomodernizacyjne i inne inwestycje umożliwiające ograniczenie zużycia energii;
- 8iii samozatrudnienie, przedsiębiorczość oraz tworzenie nowych miejsc pracy – stworzenie warunków sprzyjających nowym inicjatywom gospodarczym oraz ułatwienie dostępu do finansowania zewnętrznego.

Regionalny Program Operacyjny Województwa Pomorskiego na lata 2014–2020

Celem programu było podjęcie wyzwań rozwojowych stojących przed województwem pomorskim w sferze gospodarczej, edukacji, aktywności zawodowej i społecznej, wykorzystania specyficznych potencjałów poszczególnych obszarów, systemu transportowego, energii i środowiska. W SI przyjęto założenia dotyczące zastosowania IF w priorytetach inwestycyjnych:

- 1b wsparcie dla ostatecznych odbiorców w zamian za udziały w przedsiębiorstwie, wsparcie ukierunkowane na projekty mieszczące się w obszarach Inteligentnych Specjalizacji Pomorza oraz pożyczki na innowacje;
- 3c wsparcie dla ostatecznych obiorców, którzy nie posiadają wystarczających zabezpieczeń, poręczeniem były objęte kredyty i pożyczki na przedsięwzięcia rozwojowe, wsparcie przedsiębiorstw we wczesnej fazie rozwoju, dysponujących potencjałem do ekspansji.

Regionalny Program Operacyjny Województwa Świętokrzyskiego na lata 2014–2020

Celem było zdynamizowanie rozwoju gospodarki województwa, w oparciu o nowe rozwiązania technologiczne i wzrost poziomu kapitału społecznego. W SI IF przyjęto założenia dotyczące zastosowania instrumentów finansowych w priorytetach inwestycyjnych:

- 3c wspieranie tworzenia i poszerzania zaawansowanych zdolności w zakresie rozwoju produktów i usług – realizowane miały być projekty polegające na udzielaniu pożyczek i poręczeń firmom z sektora MŚP;
- 8iii praca na własny rachunek, przedsiębiorczość i tworzenie przedsiębiorstw, w tym innowacyjnych, mikro, małych i średnich przedsiębiorstw – realizowane miały być projekty obejmujące wsparcie osób zamierzających rozpocząć prowadzenie działalności gospodarczej.

Regionalny Program Operacyjny Województwa Warmińsko-Mazurskiego na lata 2014–2020

Celem było wsparcie rozwoju gospodarczego, społecznego i terytorialnego województwa, tak aby podnieść jego konkurencyjność i spójność. W SI IF przyjęto założenia dotyczące zastosowania IF w priorytetach inwestycyjnych:

- 3a poprawa warunków dla rozwoju sektora MŚP w początkowej fazie rozwoju (do 3 lat), które otrzymają wsparcie umożliwiające im rozwój na rynku oraz zapewniające odpowiedni poziom konkurencyjności firmy;
- 3c zastosowanie innowacji w małych i średnich przedsiębiorstwach.

Regionalny Program Operacyjny Województwa Wielkopolskiego na lata 2014–2020

Celem była poprawa konkurencyjności i spójności województwa. W SI przyjęto założenia dotyczące zastosowania IF w priorytetach inwestycyjnych:

- 3c innowacyjna i konkurencyjna gospodarka, celem było zmniejszenie luki finansowej MŚP;
- 4c poprawa efektywności energetycznej w sektorze publicznym i mieszkaniowym, celem było udzielenie preferencyjnych pożyczek na przedsięwzięcia zwiększające efektywność energetyczną w budownictwie mieszkaniowym i budynkach użyteczności publicznej;
- 9b wsparcie rewitalizacji fizycznej, gospodarczej i społecznej ubogich społeczności na obszarach miejskich i wiejskich;
- 13i Wspieranie kryzysowych działań naprawczych w kontekście pandemii COVID-19 i jej skutków społecznych oraz przygotowania do ekologicznej i cyfrowej odbudowy gospodarki zwiększającej jej odporność.

Regionalny Program Operacyjny Województwa Zachodniopomorskiego na lata 2014–2020

Celem było zwiększenie konkurencyjności województwa, przy jednoczesnej poprawie życia mieszkańców. W SI IF przyjęto założenia dotyczące zastosowania IF w priorytetach inwestycyjnych:

- inwestycje w MŚP – celem ich rozwoju, wzmocnienia poprzez realizację nowych inwestycji, wdrażanie innowacji i wchodzenie na nowe rynki;
- wzmocnienie wsparcia firm w początkowej fazie rozwoju, działanie skierowane na wzmocnienie systemu wspierającego proces inicjowania i rozwoju początkujących firm, szczególnie w obszarach inteligentnych specjalizacji województwa;
- wsparcie przedsiębiorczości, samozatrudnienia oraz tworzenia nowych miejsc pracy poprzez środki na rozpoczęcie działalności gospodarczej – zakładano wsparcie osób zamierzających rozpocząć prowadzenie działalności gospodarczej.

6.3. WYKAZ AKTÓW PRAWNYCH DOTYCZĄCYCH KONTROLOWANEJ DZIAŁALNOŚCI

1. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającym wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiającym przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylającym rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz. Urz. UE L 347 z 20 grudnia 2013 r., str. 320).
2. Rozporządzenie Delegowane Komisji (UE) nr 480/2014 z dnia 3 marca 2014 r. uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego (Dz. Urz. UE L 138 z 13 maja 2014 r., str. 5).
3. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, EURATOM) nr 966/2012 z dnia 25 października 2012 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 (Dz. Urz. UE L 298 z 26 października 2012 r., str. 1).
4. Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2025 r. poz. 198).
5. Ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 (Dz. U. 2020 r. poz. 818).
6. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1843) – uchylona z dniem 1 stycznia 2021 r.
7. Ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1320).
8. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530).
9. Ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o Banku Gospodarstwa Krajowego (Dz. U. z 2024 r. poz. 441, ze zm.).

Wykaz wytycznych:

1. Komunikat Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. MF z 2009 r. nr 15, poz. 84).
2. Wytyczne w zakresie kwalifikowalności wydatków w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności na lata 2014–2020[30].

[30] https://www.funduszeeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/dokumenty/wytyczne-w-zakresie-kwalifikowalnosci-wydatkow-w-ramach-europejskiego-funduszu-rozwoju-regionalnego-europejskiego-funduszu-spolecznego-oraz-funduszu-spojnosci-na-lata-2014-2020/

6.4. WYKAZ PODMIOTÓW, KTÓRYM PRZEKAZANO INFORMACJĘ O WYNIKACH KONTROLI

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Przewodniczący Sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej
8. Przewodniczący Sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
9. Przewodniczący Senackiej Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej
10. Minister Finansów i Gospodarki
11. Minister Funduszy i Polityki Regionalnej
12. Prezes Banku Gospodarstwa Krajowego
13. Marszałkowie województw (wszyscy)
14. Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców

Minister Funduszy
i Polityki Regionalnej

RPW/35601/2025-1P
EZD RP NIK
(BGO-BGK)
Data rejestracji: 2025-11-27
Data wpływu: 2025-11-27

Warszawa, data: 2025 -11- 26

znak sprawy: DKN-Ia.0810.10.2025.DZ

identyfikator koszulki: 3402310

telefon: 22 2738622

e-mail: dorota.zbroszczyk@mfipr.gov.pl

Pan Jacek Kozłowski
Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Dotyczy: kontroli NIK „Wykorzystanie unijnych instrumentów finansowych przeznaczonych na rozwój i wzrost konkurencyjności regionalnej"

Szanowny Panie Prezesie,

w odpowiedzi na przekazaną Informację o wynikach kontroli pn. *Wykorzystanie unijnych instrumentów finansowych przeznaczonych na rozwój i wzrost konkurencyjności regionalnej*, na podstawie art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izby Kontroli, przedstawiam następujące stanowisko.

W pełni podzielam ocenę Najwyższej Izby Kontroli, że niezbędne jest zapewnienie skutecznych mechanizmów koordynacji instrumentów finansowych wdrażanych zarówno ze środków budżetu Unii Europejskiej, jak i budżetu państwa. W szczególności dotyczy to konieczności zapewnienia synergii i komplementarności między instrumentami realizowanymi na poziomie krajowym i regionalnym. Jednocześnie pragnę podkreślić, że koordynacja ta musi uwzględniać specyficzne uwarunkowania wdrażania instrumentów finansowych w poszczególnych obszarach wsparcia oraz powinna opierać się na doświadczeniach wynikających z poprzednich perspektyw finansowych.

Działania koordynacyjne są prowadzone przez Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej (dalej: MFiPR lub Ministerstwo) od perspektywy finansowej 2007–2013, w której po raz pierwszy wdrażano unijne instrumenty finansowe o charakterze zwrotnym, takie jak pożyczki, gwarancje oraz instrumenty kapitałowe.

Zasadniczym narzędziem koordynacji jest tzw. linia demarkacyjna – dokument określający podział wsparcia finansowego pomiędzy programy krajowe i regionalne w celu uniknięcia dublowania finansowania podobnych przedsięwzięć. Linia

demarkacyjna obejmuje również podział instrumentów zwrotnych pomiędzy poziom krajowy i regionalny oraz podlega bieżącej aktualizacji, stosownie do doświadczeń we wdrażaniu wsparcia unijnego w poszczególnych obszarach interwencji publicznej oraz do identyfikowanych potrzeb. Ministerstwo w ten sposób koordynuje wdrażanie instrumentów finansowych, które są finansowane z budżetu środków europejskich. Natomiast należy zaznaczyć, że Ministerstwo nie wdraża instrumentów finansowych, które są finansowane z budżetu państwa[1] lub bezpośrednio z budżetu UE, takich na przykład jak wymienione w przedmiotowej Informacji o wynikach kontroli gwarancje de minimis oferowane przez Bank Gospodarstwa Krajowego, które pozostają we właściwości Ministerstwa Finansów, lub gwarancje unijne oferowane w ramach programów zarządzanych centralnie przez Komisję Europejską (np. gwarancje COSME). Ministerstwo nie ma wpływu na parametry produktów finansowych, pozostających we właściwości innych instytucji.

Obowiązujące obecnie mechanizmy koordynacji wsparcia wynikające z linii demarkacyjnej uwzględniają cele poszczególnych obszarów interwencji unijnej oraz zapewniają efektywne wykorzystanie środków unijnych, które zgodnie z ustawą o finansach publicznych, stanowią środki publiczne.

Odnosząc się szerzej do kwestii synergii i komplementarności wsparcia, podkreślić należy, że doświadczenia z perspektyw finansowych 2007–2013 oraz 2014–2020 wskazują na niską efektywność wdrażania instrumentów gwarancyjnych oraz kapitałowych na poziomie regionalnym.

W przypadku gwarancji kluczowa jest współpraca z bankami sieciowymi, które odpowiadają za największą skalę akcji kredytowej. Banki te preferują gwarancje publiczne o standardowych parametrach obowiązujących w skali całego kraju, udzielane przez instytucje posiadające odpowiednie ratingi pozwalające na obniżenie poziomu wymaganych rezerw. Rynek wykazał natomiast znikome zainteresowanie gwarancjami regionalnymi, które nie mogły zapewnić takich warunków, podczas gdy gwarancje krajowe cieszyły się dużym popytem.

Podobna sytuacja dotyczy inwestycji kapitałowych, które wymagają zarówno wysokich kompetencji zespołów zarządzających, jak i odpowiedniej skali rynku umożliwiającej racjonalne inwestowanie środków. Z tych względów wdrażanie tego typu instrumentów wyłącznie na poziomie regionalnym jest utrudnione i często nie zapewnia odpowiedniej efektywności wykorzystania środków publicznych.

W perspektywie finansowej 2014–2020 część programów regionalnych wdrażała zarówno gwarancje, jak i instrumenty kapitałowe. Jednakże, na podstawie zdobytych doświadczeń, w obecnej perspektywie instrumenty gwarancyjne nie są realizowane na poziomie regionalnym, a instrument kapitałowy wdrażany jest jedynie w Programie Fundusze Europejskie dla Pomorza 2021–2027.

[1] Ministerstwo w ramach dostępnej puli środków z budżetu państwa przeznaczonej na zapewnienie współfinansowania krajowego w projektach unijnych może wyrazić zgodę na zaangażowanie tych środków przez instytucje zarządzające także w ramach projektów z zakresu instrumentów finansowych. Takie zgody są jednak wydawane wyłącznie w uzasadnionych sytuacjach. W perspektywie finansowej 2021-2017 została udzielona tylko jedna taka zgoda – dla województwa śląskiego w ramach wyłącznie jednego instrumentu finansowego.

Jednocześnie na poziomie regionalnym, od perspektywy 2007–2013, skutecznie wdrażane są instrumenty pożyczkowe wspierające rozwój sektora MŚP.

Obserwacje z aktualnej perspektywy finansowej wskazują również na niewystarczającą efektywność regionalnych instrumentów pożyczkowych ukierunkowanych na wsparcie projektów z zakresu efektywności energetycznej i odnawialnych źródeł energii. Zagadnienie to będzie wymagało dalszych analiz, aby w perspektywie 2028–2035 wdrażanie tego typu instrumentów było bardziej efektywne.

Ministerstwo prowadzi bieżący monitoring wdrażania instrumentów finansowych na obu poziomach – krajowym i regionalnym – oraz podejmuje stosowne działania koordynacyjne w zakresie wynikającym z jego kompetencji, mając na uwadze konieczność zapewnienia efektywnego wykorzystania środków publicznych. Należy przy tym zaznaczyć, że stanowiska regionów nie zawsze są w tym zakresie zbieżne ze stanowiskiem Ministerstwa.

Zakres wsparcia oraz rodzaje form wsparcia projektów dotyczących wspierania innowacyjności i konkurencyjności przedsiębiorstw uruchomione w ramach krajowego Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój 2014 – 2020 były zgodne z zapisami Umowy Partnerstwa 2014 – 2020. Zgodnie z tym dokumentem, „w celu przezwyciężenia wskazanej w diagnozie bariery hamującej rozwój polskich przedsiębiorstw, a zwłaszcza ograniczającej ich innowacyjność, jaką jest brak kapitału, niezbędny jest rozwój instrumentów finansowania prowadzenia przez przedsiębiorstwa działalności B+R oraz wdrażania innowacji. Wsparcie w tym zakresie zwiększy dostęp przedsiębiorstw do instrumentów finansowych takich jak kredyt technologiczny, gwarancje, kapitał zalążkowy i podwyższonego ryzyka. Dobór instrumentów finansowych nastąpi na podstawie oceny ex ante." Zgodnie z powyższym, w ramach POIR wdrażany był instrument gwarancyjny (gwarancje Biznesmax) oraz instrumenty kapitałowe (finansowanie kapitału zalążkowego i podwyższonego ryzyka). Ponadto, po wybuchu pandemii koronawirusa, zważywszy na konieczność zapewnienia pilnego wsparcia dla polskich przedsiębiorstw, uruchomiono dodatkowy instrument o charakterze pożyczkowym.

W Informacji pokontrolnej NIK wskazano m.in, że gwarancje uruchamiane z poziomu krajowego przez Bank Gospodarstwa Krajowego w znaczący sposób przyczyniły się do spadku zapotrzebowania na wsparcie oferowane przez regionalne fundusze poręczeniowe. Wśród krajowych instrumentów gwarancyjnych raport NIK wskazuje na: gwarancje Biznesmax uruchomione w ramach POIR 2014 – 2020, gwarancje de minimis udzielane z programu rządowego nadzorowanego przez Ministerstwo Finansów i finansowanego z budżetu państwa oraz produkty gwarancyjne z programu COSME, zarządzanego z poziomu Komisji Europejskiej i wdrażanego przez Europejski Fundusz Inwestycyjny (Program ramowy na rzecz konkurencyjności przedsiębiorstw oraz małych i średnich przedsiębiorstw na lata 2014–2020).

Gwarancje uruchamiane z poziomu krajowego przez BGK okazały się bardzo efektywnym instrumentem wsparcia przedsiębiorstw, znacznie efektywniejszym niż wsparcie oferowane przez regionalne fundusze poręczeniowe. Jak podała NIK, banki udzielające finansowania dłużnego przedsiębiorcom preferowały korzystanie z produktów gwarancyjnych dostępnych w ofercie BGK. Banki wskazywały, zgodnie z ustaleniami NIK, na „nadmiernie rozbudowaną procedurą nadzorczą

i sprawozdawczą oraz niedostosowaniem podstawowych parametrów poręczeń oferowanych w ramach RPO 2014–2020 do potrzeb rynku (niska kwota poręczania i krótki okres poręczenia w odniesieniu do przedsięwzięć rozwojowych)". Jednocześnie programy gwarancyjne oferowały „zabezpieczenia wyższe kwotowo oraz prostsze w obsłudze" niż poręczenia regionalnych funduszy.

Warto przy tym zwrócić uwagę, że spośród 3 wskazanych w raporcie NIK instrumentów gwarancyjnych, jedynie gwarancje Biznesmax były oferowane w programie nadzorowanym przez MFiPR. Największym krajowym instrumentem wsparcia gwarancyjnego były i są nadal gwarancje de minimis, uruchomione w 2013 r. i finansowane z budżetu państwa, nadzorowane przez Ministerstwo Finansów (obecnie w ramach Krajowego Funduszu Gwarancyjnego). Dotychczas wartość umów gwarancyjnych podpisanych w ramach programu gwarancji de minimis wyniosła ponad 262 mld zł. Dla porównania wartość gwarancji udzielonych w ramach POIR wyniosła niespełna 3,3 mld zł.

Odnosząc się do wniosku NIK, aby w procesie wdrażania instrumentów finansowych kłaść większy nacisk na zapewnienie synergii i uzupełniania się instrumentów finansowych uruchamianych z poziomu krajowego i regionalnego (zamiast konkurencji i „kanibalizacji") warto zwrócić uwagę np. na fakt, że w programie FENG 2021 – 2027 uruchomione będą pożyczki na wsparcie cyfrowej i zielonej transformacji przedsiębiorstw. Mając na względzie, że podobne wsparcie jest oferowane na poziomie regionalnym, w przypadku FENG minimalna wartość pożyczek została ustalona na poziomie 2,5 mln zł. Dane sprawozdawcze wskazują, że zdecydowana większość pożyczek udzielanych w ramach programów regionalnych ma niższą wartość (średnio ok. 1 mln zł). Tym samym projekty bardziej kapitałochłonne będą mogły zyskać finansowanie z poziomu krajowego, podczas gdy pożyczki o niższej wartości będą dostępne na poziomie regionalnym.

Na zakończenie warto podkreślić, że w perspektywie finansowej UE na lata 2028–2035 mogą ulec zmianie zasady wdrażania środków unijnych w Polsce, co będzie wymagało opracowania nowych mechanizmów koordynacji wsparcia unijnego, w tym instrumentów zwrotnych (pożyczek, gwarancji i inwestycji kapitałowych), uwzględniających nowe uwarunkowania oraz dotychczasowe doświadczenia.

Z poważaniem

Minister
Funduszy i Polityki Regionalnej
Katarzyna Pełczyńska-Nałęcz