



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Bydgoszczy

LBY.410.015.02.2016  
P/16/060

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Bydgoszczy  
ul. Wały Jagiellońskie 12, 85-950 Bydgoszcz  
T +48 52 567 58 00, F +48 52 567 58 60  
[lby@nik.gov.pl](mailto:lby@nik.gov.pl)



# I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli P/16/060 – Wspieranie przedsiębiorczości przez regionalne fundusze poręczeniowe i pożyczkowe

Jednostka przeprowadzająca kontrolę Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Bydgoszczy

Kontrolerzy  
1. Wiesław Janowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/53/2016 z dnia 30 sierpnia 2016 r.  
2. Leszek Murat, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/109/2016 z dnia 23 listopada 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2, 5-6)

Jednostka kontrolowana Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego w Toruniu,  
pl. Teatralny 2, 87-100 Toruń (dalej: „Urząd”)

Kierownik jednostki kontrolowanej Piotr Całbecki, Marszałek Województwa Kujawsko-Pomorskiego  
(dalej: „Marszałek”)

(dowód: akta kontroli str. 7-12)

## II. Ocena kontrolowanej działalności<sup>1</sup>

### Ocena ogólna

Zarząd Województwa Kujawsko-Pomorskiego<sup>2</sup> przygotował, w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2007-2013, zasady i wytyczne dotyczące wspierania przedsiębiorców w formie poręczeń i pożyczek udzielanych przez fundusze poręczeniowe i pożyczkowe. Wsparciem objęto 2 019 przedsiębiorców na łączną kwotę 389,6 mln zł<sup>3</sup>.

Wyniki kontroli wykazały jednak, że IZ – choć określiła preferowane kierunki wsparcia – nie opracowała narzędzi skutecznie motywujących fundusze do udzielania wsparcia określonym w wytycznych przedsiębiorcom, takim jak mający trudności lub niebędący w stanie uzyskać zewnętrznego finansowania ze źródeł komercyjnych, zorientowani na innowacje, bazujący na potencjale regionalnym oraz tworzący nowe miejsca pracy.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła jednocześnie, że w okresie objętym kontrolą<sup>4</sup> IZ prowadziła monitoring realizowanych projektów w sposób niepozwalający na pełną ocenę efektywności przekazanego wsparcia. Wśród różnorodnych pozyskiwanych przez Urząd danych zabrakło – w ocenie NIK – istotnych informacji sprawozdawczych niezbędnych do stwierdzenia, czy i w jakim stopniu przekazywane środki trafiły do podmiotów z kluczowej grupy docelowej. W konsekwencji IZ nie miała wiedzy, ilu z faktycznie wspartych przedsiębiorców znajdowało się w tej grupie, w tym ile nowych miejsc pracy utworzyli ci przedsiębiorcy.

Izba wskazała ponadto na ryzyko nieosiągnięcia określonych przez IZ założeń dotyczących liczby wspartych przedsiębiorstw. Trzy miesiące przed zakończeniem

<sup>1</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

<sup>2</sup> Będący w tym przypadku Instytucją Zarządzającą Regionalnym Programem Operacyjnym 2007-2013

<sup>3</sup> Według stanu na 30 czerwca 2016 r.

<sup>4</sup> Lata 2013-2016 (I półrocze), a także działania wcześniejsze i późniejsze, o ile miały wpływ na zjawiska będące przedmiotem kontroli.

programu fundusze poręczeniowe osiągnęły jedynie 26% zakładanej wartości tego wskaźnika (1 117 wobec planowanych 4 311), a fundusze poręczeniowe 55% (966 wobec planowanych 1 760).

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

#### 1. Określenie zasad wykorzystania środków UE przekazywanych do funduszy<sup>5</sup> w ramach regionalnych programów operacyjnych na pożyczki i poręczenia

Opis stanu faktycznego

1.1. IZ RPO<sup>6</sup> oraz IZ Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2014-2020<sup>7</sup> był Zarząd Województwa Kujawsko-Pomorskiego<sup>8</sup> (dalej: „ZWK-P”). Funkcję tę pełnił Departament Zarządzania Funduszami i Projektami Unijnymi Urzędu<sup>9</sup> (dalej: „Departament Zarządzania”) oraz Departament Rozwoju Regionalnego<sup>10</sup> (dalej: „Departament Rozwoju”). Sprawy związane z wdrażaniem RPO i RPO 2014-2020 należały do zakresu działania Departamentu Wdrażania Regionalnego Programu Operacyjnego<sup>11</sup> (dalej: „Departament Wdrażania RPO”) oraz Departamentu Wdrażania Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego<sup>12</sup> (dalej: „Departament Wdrażania EFRR”).

(dowód: akta kontroli str. 13-128)

W ramach RPO – Oś priorytetowa 5 *Wzmocnienie konkurencyjności przedsiębiorstw* (dalej: „Oś 5”) Działanie 5.1 *Rozwój instytucji otoczenia biznesu* (dalej: „Działanie 5.1”) – IZ przeznaczyła środki w wysokości 193 656,5 tys. zł<sup>13</sup> na pożyczki i poręczenia udzielane przez fundusze poręczeniowe i pożyczkowe, z czego funduszom przyznano łącznie 187 620,2 tys. zł, tj. 96,9% alokacji<sup>14</sup>. Z kwoty tej na dzień 30 czerwca 2016 r. zakontraktowano 184 295,8 tys. zł, tj. odpowiednio 95,2% alokacji i 98,2%<sup>15</sup> przyznanych środków.

Realizując rozdysponowanie powyższych środków finansowych, IZ w latach 2009-2014, po przeprowadzeniu czterech postępowań konkursowych, zawarła z ośmioma funduszami umowy o dofinansowanie jedenastu projektów, na łączną kwotę 184 295,8 tys. zł<sup>16</sup>, w tym z:

- 1) Bydgoskim Funduszem Poręczeń Kredytowych Sp. z o.o. z siedzibą w Bydgoszczy (dalej: „BFPK”) – na kwotę 13 157,3 tys. zł, o dofinansowanie projektu *Zwiększenie efektywności transferu środków UE do lokalnego sektora*

<sup>5</sup> Tzn. funduszy poręczeniowych i pożyczkowych, zwanych dalej również: „funduszami” lub „pośrednikami finansowymi”.

<sup>6</sup> Przyjętego uchwałą nr 70/892/07 ZWK-P z 23 października 2007 r., zmienioną uchwałą nr 70/1519/2011 ZWK-P z 14 grudnia 2011 r.

<sup>7</sup> Dalej: „RPO 2014-2020”. Przyjęty uchwałą nr 1/1/14 ZWK-P z dnia 8 grudnia 2014 r. oraz Decyzją Wykonawczą Komisji nr C(2014) 10021 z dnia 16 grudnia 2014 r. przyjmującą niektóre elementy programu operacyjnego „Regionalny Program Operacyjny Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2014-2020” do wsparcia z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach celu „Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia” dla regionu kujawsko-pomorskiego w Polsce.

<sup>8</sup> Zgodnie z art. 5 pkt. 2 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2016 r. poz. 383, ze zm.).

<sup>9</sup> Od 16 lipca 2012 r. do 30 kwietnia 2014 r.

<sup>10</sup> Od 1 maja 2014 r. do dnia zakończenia kontroli.

<sup>11</sup> Od 16 lipca 2012 r. do 30 czerwca 2015 r.

<sup>12</sup> Od 1 lipca 2015 r. do dnia zakończenia kontroli.

<sup>13</sup> Łączna wielkość środków finansowych przewidzianych do alokacji.

<sup>14</sup> Różnica (6 036,3 tys. zł) pomiędzy wielkością środków przeznaczonych (alokacją), a wielkością środków przyznanych funduszom spowodowana była m.in. niewystarczającym limitem dostępnej alokacji ustalonym za pomocą algorytmu, o którym mowa w § 2 ust. 5 umowy nr WP-II-P.433.5.7.2015 z dnia 30 stycznia 2015 r. zawartej z K-PFP oraz w aneksie nr 1 do tej umowy z dnia 30.04.2015 r.

<sup>15</sup> Różnica (3 324,4 tys. zł) pomiędzy wielkością środków przyznanych a wielkością środków zakontraktowanych wynikała z faktu odstąpienia od podpisania umowy przez Stowarzyszenie Rozwoju Powiatu Żnińskiego (2 145,7 tys. zł) oraz rozwiązania umowy z Towarzystwem Rozwoju Gmina Płużnica (1 178 tys. zł).

<sup>16</sup> Kwoty ustalone pierwotnie w umowach nie zmieniły się z wyjątkiem umowy nr WP-II-P.433.5.7.2015 z dnia 30 stycznia 2015 r., zawartej z K-PFP, w przypadku której dokonano zmiany aneksem nr 1 z dnia 30 kwietnia 2015 r. (z 7 716,5 tys. zł na 13 785,4 tys. zł). Zmiana spowodowana była niewystarczającym limitem dostępnej alokacji ustalonym za pomocą algorytmu, o którym mowa w załączniku nr 1 do Kontraktu Wojewódzkiego dla Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 6 lutego 2008 r. i była przewidziana zapisem w § 2 ust. 5 ww. umowy (patrz: przyp. 14).

- MŚP*<sup>17</sup> poprzez dofinansowanie BFPK, realizowanego w okresie od 1 listopada 2009 r. do 31 grudnia 2016 r.;
- 2) Kujawsko-Pomorskim Funduszem Poręczeń Kredytowych Sp. z o.o. z siedzibą w Toruniu (dalej: „K-PFPK”) – na kwotę 38 368,7 tys. zł, o dofinansowanie projektu *Zwiększenie dostępności mikro, małych i średnich firm z województwa kujawsko-pomorskiego do kredytu bankowego poprzez poręczenia K-PFPK*, realizowanego w okresie od 1 listopada 2009 r. do 31 grudnia 2016 r.;
  - 3) Toruńskim Funduszem Poręczeń Kredytowych Sp. z o.o. w Toruniu (dalej: „TFPK”) – na kwotę 8 329,9 tys. zł, o dofinansowanie projektu *Zwiększenie kapitału poręczycielskiego TFPK szansą rozwoju sektora MŚP w regionie*, realizowanego w okresie od 1 listopada 2009 r. do 31 grudnia 2016 r.;
  - 4) Grudziądzkimi Poręczeniami Kredytowymi Sp. z o.o. z siedzibą w Grudziądzu (dalej: „GPK”):
    - na kwotę 7 918,1 tys. zł, o dofinansowanie projektu *Zwiększenie możliwości poręczeniowej funduszu GPK*, realizowanego w okresie od 1 listopada 2009 r. do 31 grudnia 2016 r.;
    - na kwotę 5 000,0 tys. zł, o dofinansowanie projektu *Zwiększenie dostępności przedsiębiorstw z sektora MŚP z obszaru województwa kujawsko-pomorskiego do kapitału poręczeniowego*, realizowanego w okresie od 1 listopada 2010 r. do 31 grudnia 2016 r.;
  - 5) Kujawskimi Poręczeniami Kredytowymi Sp. z o.o. z siedzibą we Włocławku (dalej: „KPK”) – na kwotę 7 226,0 tys. zł, o dofinansowanie projektu *Zwiększenie zdolności poręczeniowej funduszu KPK*, realizowanego w okresie od 1 listopada 2009 r. do 31 grudnia 2016 r.;
  - 6) Kujawsko-Pomorskim Funduszem Pożyczkowym Sp. z o.o. z siedzibą w Toruniu (dalej: „K-PFP”):
    - na kwotę 36 204,4 tys. zł, o dofinansowanie projektu *Zwiększenie dostępności przedsiębiorstw z regionu kujawsko-pomorskiego do kapitału pożyczkowego*, realizowanego w okresie od 1 listopada 2009 r. do 31 grudnia 2016 r.;
    - na kwotę 39 806,0 tys. zł<sup>18</sup>, o dofinansowanie projektu *Zwiększenie dostępności przedsiębiorstw z regionu kujawsko-pomorskiego do kapitału w ramach Funduszu Powierniczego JEREMIE*<sup>19</sup> (dalej: „FP JEREMIE”), realizowanego w okresie od 1 grudnia 2010 r. do 31 grudnia 2016 r.;
    - na kwotę 13 785,4 tys. zł, o dofinansowanie projektu *Pożyczki inwestycyjne dla przedsiębiorstw z regionu kujawsko-pomorskiego*, realizowanego w okresie od 1 września 2014 r. do 31 grudnia 2016 r.;
  - 7) Polskim Towarzystwem Ekonomicznym Oddział w Bydgoszczy (dalej: „PTE”) – na kwotę 4 500,0 tys. zł, o dofinansowanie projektu *Powiększenie funduszu pożyczkowego działającego przy PTEOB*, realizowanego w okresie od 1 marca 2010 r. do 31 grudnia 2016 r.;

<sup>17</sup> Tzn. mikro, małych i średnich przedsiębiorstw, tj. przedsiębiorstw zatrudniających mniej niż 250 pracowników, wykazujących roczny obrót lub sumę bilansową poniżej 50 mln euro; średnie – zatrudniają od 50 do 250 pracowników i notują roczny obrót lub sumę bilansową od 10 do 50 mln euro, małe – zatrudniają od 10 do 50 pracowników i notują obrót lub sumę bilansową od 2 do 10 mln euro; mikro – zatrudniają mniej niż 10 pracowników oraz notują roczny obrót lub sumę bilansową poniżej 2 mln euro.

<sup>18</sup> W tym: 33 385,1 tys. zł (85%) – finansowanie ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) i 970,9 tys. zł (15%) – finansowanie ze środków budżetu państwa.

<sup>19</sup> JEREMIE – *Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises* – Wspólne Europejskie Zasoby dla Przedsiębiorstw od Mikro do Średnich – inicjatywa Unii Europejskiej, realizowana przez Komisję Europejską, Europejski Bank Inwestycyjny oraz Europejski Fundusz Inwestycyjny w ramach RPO.

8) Polską Fundacją Przedsiębiorczości w Szczecinie<sup>20</sup> (dalej: „PFP”) – na kwotę 10 000,0 tys. zł, o dofinansowanie projektu *Dokapitalizowanie funduszu mikropożyczkowego pod nazwą „Subregionalny Fundusz Pożyczkowy KUJAWIAK-INWESTYCJE” działającego na terenie województwa kujawsko-pomorskiego*, realizowanego w okresie od 1 marca 2010 r. do 31 grudnia 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 129-136, 871)

Do 30 czerwca 2016 r. w ramach realizacji powyższych umów pośrednicy finansowi podpisali 2 375 umów z 2019 przedsiębiorstwami (odbiorcami ostatecznymi)<sup>21</sup>, w wyniku których udzielono pożyczek i poręczeń/reporeczeń w łącznej wysokości 389 648,6 tys. zł, stanowiącej 211,4% kwoty zakontraktowanej (wydatkowanej).

(dowód: akta kontroli str. 136-252)

Zasady wdrażania zwrotnych instrumentów finansowych w ramach RPO nie przewidywały dokonywania umorzeń przyznanego wsparcia.

Zgodnie z wytycznymi Komisji Europejskiej (dalej: „KE”) – nota COCOF<sup>22</sup> dotycząca instrumentów inżynierii finansowej<sup>23</sup> – środki takie jak umorzenia pożyczkowe lub umorzenia części kapitału mogą być utożsamiane z dopłatami do oprocentowania, pod warunkiem, że ogólna kwota spłacona przez odbiorców ostatecznych w terminie spłaty nie będzie niższa od kwoty głównej pożyczki, od której naliczono odsetki.

Marszałek wyjaśnił, że w trakcie realizacji RPO pośrednicy finansowi i odbiorcy ostateczni nie zgłaszali się do IZ z zapytaniem odnośnie możliwości umarzania odsetek naliczonych od udzielonych instrumentów wsparcia lub umarzania udzielonych instrumentów finansowych (wyplaconych poręczeń lub pożyczek).

(dowód: akta kontroli str. 861, 870, 843, 858)

**1.2.** Kryteria wyboru projektów dla Działania 5.1, obowiązujące dla czterech postępowań konkursowych o dofinansowanie funduszy, zostały zatwierdzone czterema uchwałami Komitetu Monitorującego RPO<sup>24</sup>. Kryteria te obejmowały kryteria formalne, merytoryczno-techniczne, oceny jakości projektu (m.in. stopień, w jakim projekt przyczyni się do wzmocnienia wsparcia finansowego dla przedsiębiorców) oraz oceny wpływu przewidywanych rezultatów projektu na osiągnięcie założonych w RPO celów.

(dowód: akta kontroli str. 268-299)

W badanym okresie IZ odrzuciła dwa wnioski o dofinansowanie, złożone przez różne podmioty w ramach Działania 5.1, z powodu niespełniania kryterium formalnego, zgodnie z którym ponad 50% kapitału zakładowego funduszu powinno należeć do jednostek samorządu terytorialnego. Wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy w powyższym zakresie rozpatrzono negatywnie. W następstwie zmiany w uszczegółowieniu RPO<sup>25</sup>, polegającej na usunięciu ww. kryterium, oba podmioty otrzymały wsparcie w kolejnym konkursie.

(dowód: akta kontroli str. 606-702)

<sup>20</sup> Projekt realizowany w Oddziale/Biurze Regionalnym PFP w Bydgoszczy.

<sup>21</sup> Powyższa liczba przedsiębiorstw ustalona została w wyniku kontroli NIK na podstawie przedłożonych przez fundusze informacji nt. zawartych umów (według stanu na dzień 30 czerwca 2016 r.).

<sup>22</sup> COCOF – the Coordination Committee of the Funds – Komitet Koordynujący Fundusze (przy Komisji Europejskiej).

<sup>23</sup> Znowelizowana nota wyjaśniająca w zakresie instrumentów inżynierii finansowej zgodnie z artykułem 44 Rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 (COCOF\_10-0014-05), znowelizowana 8 lutego 2012 r. po wejściu w życie rozporządzenia wykonawczego Komisji (WE) nr 1236/2011 zmieniającego Rozporządzenie Wykonawcze Komisji (WE) nr 1828/2006 (pkt 4.3.3).

<sup>24</sup> Uchwała nr 23/2009 z dnia 3 sierpnia 2009 r., uchwała nr 51/2009 z dnia 3 grudnia 2009 r., uchwała nr 56/2010 z dnia 28 września 2010 r. (dla Funduszu Powiemicznego JEREMIE) i uchwała nr 31/2014 z dnia 26 czerwca 2014 r.

<sup>25</sup> *Uszczegółowienie RPO* wersja 3.12 (uchwała nr 92/1599/09 ZWK-P z dnia 10 grudnia 2009 r. zmieniająca uchwałę w sprawie przyjęcia Szczegółowego Opisu Osi Priorytetowych Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2007-2013 – „uszczegółowienie RPO”).

1.3. IZ określiła *Wytyczne w zakresie zasad udzielania wsparcia instrumentom inżynierii finansowej* w ramach RPO<sup>26</sup> (dalej: „Wytyczne dla IIF”) – dotyczące trzech konkursów oraz *Wytyczne dot. pozadotacyjnych instrumentów finansowych dla MŚP – Inicjatywa JEREMIE w województwie kujawsko-pomorskim*<sup>27</sup> (dalej: „Wytyczne dla JEREMIE”) – dotyczące jednego konkursu. Miały one charakter uzupełniający do *Uszczegółowienia RPO*<sup>28</sup>.

Według *Wytycznych dla IIF* przekazanie funduszom środków unijnych miało umożliwić rozwój działalności firm mających trudności lub nie będących w stanie uzyskać zewnętrznego finansowania ze źródeł komercyjnych (założono, że rozwinięty dzięki temu system funduszy stanowić będzie alternatywne źródło finansowania w stosunku do ofert bankowych).

Według *Wytycznych dla JEREMIE* środki na wsparcie MŚP miały być przekazywane w sposób trzyetapowy, tzn. etap I – od IZ do FP JEREMIE jako Menedżera FP, etap II – od Menedżera FP do IIF jako pośrednika finansowego i etap III – od IIF do sektora MŚP.

Zarówno w *Wytycznych dla IIF*, jak i *Wytycznych dla JEREMIE* wskazano, iż wsparcie zastosowane w ramach Działania 5.1 miało zmierzać do wypełnienia luki finansowej istniejącej w regionie w zakresie IIF. Oznaczało to, że działanie pośrednika finansowego powinno obejmować obszar „niesprawności” rynku. Pośrednicy finansowi (a w przypadku Funduszu Powierniczego JEREMIE – instrumenty finansowe wspierane w jego ramach) mieli się pojawiać tam, gdzie tradycyjny sektor bankowy odmawiał przedsiębiorcom udzielania kredytów na rozwój prowadzonej przez nich działalności lub wymagał spełnienia dodatkowych warunków.

W obydwu rodzajach *Wytycznych* określono, iż „kluczową grupę docelową”, do której miało zostać skierowane wsparcie, stanowią MŚP mające siedzibę i prowadzące działalność gospodarczą na terenie województwa. Przedsiębiorstwa te, według *Wytycznych*, napotykają na liczne bariery w dostępie do kapitału (szczególnie te działające nie dłużej niż trzy lata), gdyż ze względu na brak historii kredytowej i zbyt duże ryzyko kredytowania nie są dla banków komercyjnych atrakcyjnym klientem. Wsparcie, zwłaszcza w zakresie mikrofinansowania, powinno być ukierunkowane głównie na ww. przedsiębiorstwa, a w szczególności na te spośród nich, które są zorientowane na innowacje (zwłaszcza technologiczne) oraz na te, które bazują na specyficznym potencjale lokalnym (regionalnym), np. potencjale turystycznym regionu. Podkreślono również, że w ramach RPO preferowane są te projekty realizowane przez MŚP, które przyczyniają się do generowania miejsc pracy w przedsiębiorstwie, a liczba stworzonych miejsc pracy w sektorze MŚP jest jednym z kluczowych wskaźników RPO. Preferowane jest też ukierunkowanie wsparcia na działalność inwestycyjną przedsiębiorstw, natomiast niewskazane jest tworzenie instrumentów finansowych przeznaczonych wyłącznie na zapewnienie przedsiębiorstwom środków finansowych na działalność bieżącą.

W *Wytycznych dla JEREMIE* podano, iż IZ nie formułuje „sztywnych” wymagań sektorowych czy przedmiotowych wobec Strategii Inwestycyjnej Menedżera FP. Zdaniem IZ, pomimo zawarcia w *Wytycznych* pewnych preferencji, pośrednicy finansowi powinni mieć pełną swobodę kształtowania portfela, a wszelkie obostrzenia mogą zniechęcić pośredników prywatnych. Istotne jest to, aby środki

<sup>26</sup> Przyjęte uchwałami ZWK-P: nr 60/1006/09 z dnia 3 sierpnia 2009 r., nr 93/1652/09 z dnia 16 grudnia 2009 r. i nr 27/956/14 z dnia 2 lipca 2014 r.

<sup>27</sup> Przyjęte uchwałą nr 77/1247/10 ZWK-P z dnia 28 września 2010 r.

<sup>28</sup> W *Uszczegółowieniu RPO* podano, iż celem osi priorytetowej 5 jest wzmocnienie konkurencyjności przedsiębiorstw województwa kujawsko-pomorskiego, w tym wzrost ich potencjału ekonomicznego, innowacyjnego, wzrost przedsiębiorczości oraz zwiększenie zatrudnienia.

dystrybuowane poprzez mechanizm JEREMIE zgodnie z wymaganiami KE były przeznaczone wyłącznie na pożyczki/kredyty inwestycyjne, zasilenie środków obrotowych nabywanych w związku z realizowaną inwestycją (istnieje zakaz finansowania bieżącej działalności i wydatków konsumpcyjnych). Wymogi co do innowacyjnego charakteru realizowanych inwestycji mają wyłącznie pomocniczy, a nie rozstrzygający charakter.

Zarówno w *Wytycznych* dla IIF, jak i w *Wytycznych* dla JEREMIE określono, iż wielkość środków przeznaczonych na pokrywanie kosztów administracji i zarządzania funduszem nie może przekroczyć 5% wartości wypłaconych w skali roku pożyczek lub udzielonych poręczeń i wynosić więcej niż:

- a) w przypadku funduszu pożyczkowego: średniorocznie, przez czas trwania projektu 4% wartości dofinansowania otrzymanego od IZ w przypadku funduszy udzielających wyłącznie pożyczek mikroprzedsiębiorcom, a 3% w przypadku pozostałych funduszy;
- b) w przypadku funduszu poręczeniowego: średniorocznie, przez czas trwania projektu 2% wartości dofinansowania otrzymanego od IZ.

(dowód: akta kontroli str. 309, 329, 348, 375)

Analiza siedmiu umów zawartych przez IZ z czterema funduszami<sup>29</sup> oraz składanych, odpowiednio do postanowień tych umów, sprawozdań kwartalnych za IV kwartał poszczególnych lat z okresu 2013-2015, wykazała m.in., iż określone w umowach poziomy zostały określone zgodnie z ww. limitami, a wysokość kosztów wykazana przez fundusze w sprawozdaniach nie przekraczała poziomów umownych<sup>30</sup>.

Według stanu na dzień 30 czerwca 2016 r. łączne koszty administracji i zarządzania funduszy (w tym menadżera FP JEREMIE) wynosiły 19 356,9 tys. zł przy łącznej kwocie 389 648,6 tys. zł udzielonych przez te fundusze pożyczek, poręczeń i reporęczeń. Oznaczało to, że kształtowały się na poziomie 5,0% w okresie realizacji projektów (2009-2016 I półrocze).

(dowód: akta kontroli str. 875, 1571-1572, 1894, 2080, 2210-2211, 2484-2485, 2686-2687, 2974-2975, 3628-4391)

*Wytyczne* dla IIF i *Wytyczne* dla JEREMIE zakładały, iż wsparcie IIF w województwie powinno przyczynić się do osiągnięcia rezultatów „na poziomie co najmniej założonym w RPO”, z zastrzeżeniem, iż wartości założone w RPO mogą zostać zaktualizowane przez IZ w trakcie trwania przedsięwzięcia. Funduszom ubiegającym się o wsparcie zalecano wskazanie w strategii inwestycyjnej, jaki minimalny poziom wskaźników pośrednik finansowy zamierza osiągnąć w poszczególnych latach realizacji przedsięwzięcia.

Uszczegółowienia RPO dla konkursów dotyczących wsparcia IIF<sup>31</sup> przewidywały:

- a) wskaźniki produktu – liczba projektów w zakresie dokapitalizowania funduszy, liczba wspartych IOB, liczba wspartych funduszy pożyczkowych i poręczeniowych;
- b) wskaźniki rezultatu – liczba przedsiębiorstw, które skorzystały z funduszy pożyczkowych, liczba przedsiębiorstw, które skorzystały z funduszy

<sup>29</sup> K-PFPK (jedna umowa), K-PFP (trzy umowy, w tym dotycząca FP JEREMIE), BFPK (jedna umowa) i GPK (dwie umowy).

<sup>30</sup> Fundusz GPK w sprawozdaniu za IV kw. 2013 r. dot. projektu *Zwiększenie możliwości poręczeniowej funduszu GPK*, wykazał koszty administracji i zarządzania funduszem w wysokości przekraczającej o 7,8 tys. zł (tj. o 4,9%) umowną dopuszczalną kwotę tych kosztów. IZ nie uznała kwalifikowalności ww. przekroczonej kwoty wydatków.

<sup>31</sup> Tzn. *Uszczegółowienie RPO*: wersja 3.6 (uchwała nr 60/1002/09 ZWK-P z dnia 3 sierpnia 2009 r.), wersja 3.12 (uchwała nr 92/1599/09 ZWK-P z dnia 10 grudnia 2009 r.) i wersja 4.36 (uchwała nr 26/912/14 ZWK-P z dnia 26 czerwca 2014 r.).

poręczeniowych, liczba przedsiębiorstw wspartych przez IOB, wartość udzielonych pożyczek (wartość udzielonych poręczeń<sup>32</sup>).

Wytyczne dla Inicjatywy JEREMIE zalecały wskazanie w strategii inwestycyjnej minimalnego poziomu wskaźników, jaki Menedżer FP JEREMIE zamierza osiągnąć w poszczególnych latach przedsięwzięcia. Wskaźniki te określono jako:

- a) wskaźniki produktu – liczba utworzonych lub wspartych ze środków JEREMIE funduszy pożyczkowych/poręczeniowych lub innych funduszy, liczba uruchomionych produktów finansowych ze środków JEREMIE;
- b) wskaźniki rezultatu – wartość kredytów/pożyczek poręczonych ze środków JEREMIE, liczba MŚP wspartych przez FP JEREMIE (w podziale na mikro, małe i średnie przedsiębiorstwa), liczba obrotów kapitałem FP JEREMIE.

(dowód: akta kontroli str. 311-312, 319, 339-340, 356, 364-365, 378, 385-387)

1.4. Maksymalny dopuszczalny poziom utraty kapitału<sup>33</sup> (tzw. stratowość) dla pośredników finansowych obracających kapitałem pozyskanym w ramach RPO został ustalony w wysokości 5%. Przypadki utraty kapitału powyżej tego limitu wymagały pisemnej zgody IZ.

(dowód: akta kontroli str. 253, 309, 329, 375)

P.o. Zastępcy Dyrektora Departamentu Rozwoju poinformowała, że IZ przed ogłoszeniem pierwszego konkursu na powiększenie kapitału funduszy nie miała doświadczenia w zakresie wykorzystania środków unijnych na tego typu przedsięwzięcia. Określenie wskaźnika stratowości nastąpiło po konsultacjach z Ministerstwem Rozwoju Regionalnego, na poziomie podobnym do wskaźnika przyjmowanego w komercyjnych instytucjach finansowych. Dodała, że zgodnie z *Wytycznymi* dla IIF i umowami o dofinansowanie IZ „dopuszcza możliwość podwyższenia przedmiotowego poziomu utraty kapitału”.

(dowód: akta kontroli str. 253)

W przypadku FP JEREMIE określono, iż w strukturze portfela zaangażowań tego funduszu na rynku pośredników finansowych „instrumenty charakteryzujące się, ze względu na grupę docelową lub swoją specyfikę, wyższym niż przeciętny poziom ryzyka utraty kapitału, powinny stanowić nie mniej niż 10% i nie więcej niż 50% środków alokowanych”<sup>34</sup>. W ramach poszczególnych instrumentów inżynierii finansowej (dalej: „IIF<sup>35</sup>”) dopuszczono akceptowanie przez ww. fundusz powierniczy ryzyka utraty kapitału na poziomie wyższym niż średnia wartość strat dla danego instrumentu. Wskaźnik stratowości w strategii inwestycyjnej FP JEREMIE założono na poziomie 10% (5% x 2).

(dowód: akta kontroli str. 253-254, 253, 1620)

Sposób określenia zasad pozwalał pośrednikom finansowym na udzielanie wsparcia przedsiębiorcom znajdującym się poza luką finansową.

Kierownik Biura Zarządzania RPO Wydziału Zarządzania RPO Departamentu Rozwoju poinformowała, iż: *Zawarte w Wytycznych zapisy dotyczące luki oznaczają pewien pożądaną kierunek udzielania wsparcia przez fundusze MŚP, jednakże nie*

<sup>32</sup> Wersja 4.36 Uszczegółowienia RPO.

<sup>33</sup> Liczony jako relacja (iloraz) wartości kapitału pożyczek lub poręczeń straconych do wartości udzielonych pożyczek lub poręczeń ogółem.

<sup>34</sup> *Wytyczne dotyczące pozadotacyjnych instrumentów finansowych dla MŚP – Inicjatywa JEREMIE w województwie kujawsko-pomorskim* RPO Oś priorytetowa 5 Działanie 5.1 – załącznik do uchwały nr 77/1247/10 Zarządu Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 28 września 2010 r. zmieniającej uchwałę w sprawie przyjęcia Szczegółowego Opisu Osi Priorytetowych Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2007-2013 („Uszczegółowienie RPO”), dalej: „Wytyczne dla JEREMIE”.

<sup>35</sup> Rozumiane również jako instrumenty finansowe.

zakazują udzielenia wsparcia MŚP znajdującym się poza luką finansową, tj. mogącym być obsługiwane na rynku komercyjnym. W konkursie nie wpisano warunku preferowanego przez IZ poziomu ukierunkowania wsparcia na lukę finansową, ponieważ istniały wówczas obawy, czy zawarcie tak jednoznacznych zapisów uniemożliwi pełne zrealizowanie projektów wsparcia MŚP przez instrumenty finansowe. Fundusze nie poniosą konsekwencji za to, że trafiły ze swoją ofertą do przedsiębiorców spoza luki finansowej.

(dowód: akta kontroli str. 20)

1.5. W Wytycznych dla IIF oraz w Wytycznych dla JEREMIE nie odniesiono się do możliwości rozliczania przez przedsiębiorców kwot brutto w ramach rozliczanego wsparcia. Dokumentacja dotycząca korespondencji IZ z funduszami nie zawierała ustaleń w powyższym zakresie. Marszałek wyjaśnił m.in., że IZ odnosiła się wyłącznie do celów, na jakie powinny być udzielane pożyczki oraz poręczenia. Według niego, w żadnym z dokumentów dotyczących IIF nie stosowano ograniczeń odnośnie możliwości rozliczania przez przedsiębiorców kwot brutto inwestycji.

(dowód: akta kontroli str.823, 831-832)

1.6. IZ do 24 listopada 2016 r. nie określiła polityki wyjścia z IIF. Zawarte przez IZ umowy z pośrednikami finansowymi dawały im możliwość udzielania wsparcia do 31 grudnia 2016 r. Marszałek podał, iż decyzje dotyczące wykorzystania środków RPO po dniu 31 marca 2017 r. zostaną podjęte po zakończeniu procesu aktualizacji ewaluacji *ex-ante* IIF wdrażanych w województwie w latach 2014-2020.

(dowód: akta kontroli str. 824, 837, 861, 868-869, 947-949, 951-955, 961-963)

1.7. Do 24 listopada 2016 r. ZWK-P jako IZ nie podpisał umów z pośrednikami finansowymi dotyczących wspierania przedsiębiorczości za pomocą instrumentów zwrotnych i nie podjął decyzji w sprawie sposobu wdrażania instrumentów finansowych w ramach RPO 2014-2020 (tj. w drodze konkursu czy przez przetarg).

Marszałek wyjaśnił, że „brak na chwilę obecną działań o charakterze wdrożeniowym w stosunku do instrumentów finansowych” wynika m.in. z tego, że KE nie wydała stosownych wytycznych. Przejście do etapu wdrożeniowego nastąpi po aktualizacji ewaluacji *ex-ante*, która planowana jest na koniec 2016 r.

Marszałek zwrócił uwagę, że w związku z przygotowaniem do uruchomienia instrumentów finansowych w regionie, Sejmik Województwa 29 sierpnia 2016 r. wyraził zgodę na utworzeniu spółki Kujawsko-Pomorski Fundusz Rozwoju sp. z o.o., której zostanie powierzone prowadzenie działalności obejmującej wspieranie i promowanie rozwoju województwa poprzez wprowadzanie przez tę spółkę na rynek regionalny instrumentów finansowych. Wskazał, że podmiotowi temu „zostanie powierzona w trybie zamówienia *in-house* rola podmiotu zarządzającego funduszem funduszy”.

(dowód: akta kontroli str. 861, 868-869)

Rozwój zwrotnych instrumentów finansowania przedsiębiorstw wymieniono w RPO 2014-2020 jako jedno z „wyzwań i potrzeb” mających wpływ na podniesienie poziomu konkurencyjności województwa. W nowym okresie programowania wsparcia z funduszy unijnych zaplanowano szerokie wykorzystanie instrumentów finansowych<sup>36</sup>. W ramach RPO 2014-2020 na IIF przeznaczono środki w wysokości 234 499,9 tys. euro w ramach trzech osi priorytetowych: a) Oś priorytetowa 1. *Wzmocnienie innowacyjności i konkurencyjności gospodarki regionu* –

<sup>36</sup> O których mowa w art. 37 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 1303/2013.

162 700,0 tys. euro; b) Oś priorytetowa 3. *Efektywność energetyczna i gospodarka niskoemisyjna w regionie* – 70 799,9 tys. euro; c) Oś priorytetowa 8. *Aktywni na rynku pracy* – 1 000,0 tys. euro.

Zgodnie ze Szczegółowym Opiszem Osi Priorytetowych RPO 2014-2020<sup>37</sup>, instrumenty finansowe przewidziano m.in. na: wsparcie prac badawczo-rozwojowych, wsparcie przedsiębiorstw akademickich poprzez instrumenty kapitałowe, wsparcie rozwoju mikroprzedsiębiorstw, nowe modele biznesowe, instrumenty finansowe dla innowacyjnych MŚP oraz na efektywność energetyczną w przedsiębiorstwach.

W każdym z tych działań i poddziałań przewidziano, że środki unijne będą przekazywane funduszom przez fundusz pośredniczący, zaś jako beneficjentów wskazano m.in. podmioty wdrażające IIF. Zaplanowano wskaźniki produktu i rezultatu, takie jak np.: liczba utworzonych miejsc pracy u ostatecznych odbiorców, liczba przedsiębiorstw otrzymujących wsparcie, wartość inwestycji dokonanych przez ostatecznych odbiorców, liczba wprowadzonych innowacji produktowych, innowacji procesowych, innowacji nietechnologicznych, produkcja energii elektrycznej i ciepłej z nowowytbudowanych/ nowych mocy wytwórczych instalacji wykorzystujących OZE<sup>38</sup>, długość nowowytbudowanych lub zmodernizowanych sieci ciepłowniczych dla OZE.

(dowód: akta kontroli str. 1301-1331, 4771-4835)

## **2. Nadzorowanie umów podpisanych z funduszami w ramach RPO oraz analizowanie skuteczności i efektywności wydatkowanych środków**

Opis stanu faktycznego

**2.1.** Stosownie do postanowień umów o dofinansowanie, fundusze zobowiązane były m.in. do przedkładania do IZ kwartalnych sprawozdań z przebiegu realizacji projektu.

FP JEREMI, zgodnie z umową o dofinansowanie, był zobowiązany do przygotowywania do 31 marca każdego roku kalendarzowego rocznych sprawozdań z postępu.

Kontroli poddano sprawozdania kwartalne za IV kwartał lat 2013-2015 i II kwartał 2016 r. złożone do IZ przez cztery fundusze realizujące siedem projektów<sup>39</sup>. Sprawozdania kwartalne zarówno funduszy, jak i FP JEREMI zawierały wszystkie wymagane elementy.

(dowód: akta kontroli str. 137-252, 3628-4391)

**2.2.** Łączne koszty administracji i zarządzania środkami przeznaczonymi na wsparcie MŚP<sup>40</sup>, liczone od początku projektów, na dzień 30 czerwca 2016 r. wyniosły 24 599,3 tys. zł. Koszty te, przy łącznej kwocie 389 648,6 tys. zł udzielonych przez fundusze pożyczek i poręczeń/reporęczeń, stanowiły 6,3% ich wartości.

Łączna wydatkowana w ramach projektów dla funduszy kwota z przeznaczeniem na udzielane wsparcie wyniosła na dzień 30 czerwca 2016 r. 184 295,8 tys. zł. Koszty administracyjne i zarządzania stanowiły 13,3% tej kwoty. Łączne przychody

<sup>37</sup> Przyjętym uchwałą nr 30/1163/16 ZWK-P z dnia 27 lipca 2016 r. (zmienionym uchwałą nr 45/1766/16 ZWK-P z dnia 16 listopada 2016 r.).

<sup>38</sup> Tzw. Odnawialne Źródła Energii.

<sup>39</sup> BFPK i K-PFPK (po jednym projekcie), GPK (dwa projekty), K-PFP (trzy projekty).

<sup>40</sup> Łącznie z szacunkowymi kosztami administracji i zarządzania IZ.

uzyskane przez pośredników przy wdrażaniu instrumentów finansowych wynosiły 43 716,9 tys. zł, co stanowiło 23,7% kwoty przeznaczonej na udzielone wsparcie.

(dowód: akta kontroli str. 129, 136, 855-856, 875)

W czerwcu 2015 r. IZ wykonała *Analizę efektywności wykorzystania środków finansowych pozyskanych w ramach RPO przez fundusze pożyczkowe i poręczeniowe w województwie kujawsko-pomorskim* (dalej: „Analiza efektywności”)<sup>41</sup>.

W *Analizie efektywności* wskazano m.in. na wartość mnożnika kapitału dla pięciu funduszy poręczeniowych, które do 30 kwietnia 2015 r. otrzymały w ramach RPO kwotę 80 000 tys. zł wsparcia zaangażowały średnio 2,2-krotnie<sup>42</sup>, udzielając 960 poręczeń 767 przedsiębiorstwom na łączną kwotę 175 856,9 tys. zł. Dzięki tym poręczeniom zadeklarowano utworzenie 1 497 nowych miejsc pracy. Odbiorcami końcowymi tych poręczeń byli głównie mikro (63,1%) i mali przedsiębiorcy (31,9%). Najwięcej poręczeń udzielono przedsiębiorstwom z terenu miast: Toruń (125), Bydgoszcz (122) i Grudziądz (91), a najmniej z terenu powiatów: tucholskiego, grudziądzkiego i mogileńskiego (razem 29). Spośród 23 powiatów, w których udzielono poręczeń, w 15 udzielono ich po mniej niż 40, a w 18 wartość udzielonych poręczeń nie przekraczała 10 tys. zł (w tym w 12 powiatach nie przekroczyła poziomu 5 tys. zł). W *Analizie efektywności* stwierdzono, iż lokalne fundusze, uzyskując niewspółmierne do terenu działania środki finansowe, nie będąc w stanie znaleźć odbiorców w swoich powiatach, poszerzyły zasięg działania na cały obszar województwa<sup>43</sup>. Niski własny kapitał poręczeniowy, według *Analizy efektywności*, zmusza niektóre lokalne fundusze do finansowania swojej działalności wyłącznie środkami projektu, stąd część z nich ma niemal maksymalnie wykorzystany limit środków na zarządzanie, co sprawia, że realizacja projektu jest tam droższa. I tak: koszty (administracji i zarządzania) funduszu przypadające na 1,0 tys. zł poręczenia wynosiły od 25,63 zł do 48,42 zł (w tym dla GPK – 40,84 zł), tzn. że w jednym funduszu były prawie o połowę niższe niż w przypadku innego pośrednika. W *Analizie efektywności* podano również przykłady oceny aktualnej wartości projektu<sup>44</sup>.

Dokonano też w niej podsumowania projektów realizowanych przez trzy fundusze pożyczkowe według stanu na 30 kwietnia 2015 r.<sup>45</sup> Fundusze zawarły w tym okresie 472 umowy pożyczkowe na łączną kwotę 75 360,9 tys. zł, co oznaczało, iż dokonały średnio 1,49-krotnie obrotu kapitałem<sup>46</sup>. W wyniku powyższych umów zadeklarowano utworzenie 578 nowych miejsc pracy. Głównymi odbiorcami pożyczek były mikroprzedsiębiorstwa, do których trafiło 79,7% liczby pożyczek, a następnie małe przedsiębiorstwa – 15,7% liczby pożyczek. Wzrost powierzonego kapitału z tytułu odsetek od pożyczek wyniósł dla trzech funduszy pożyczkowych odpowiednio: PFP – 15,88%, K-PFP – 15,81% i PTE – 8,69%. W *Analizie efektywności* stwierdzono, że w wyniku realizacji projektów przez ww. fundusze

<sup>41</sup> Stosownie do postanowień art. 60 lit. e w zw. z art. 47 i art. 48 ust. 3 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006, instytucja zarządzająca odpowiada w szczególności za zapewnienie, że oceny programów operacyjnych są prowadzone m.in. podczas okresu programowania.

<sup>42</sup> TFPK – 2,7, GPK – 2,49, K-PFPK – 2,37, KPK – 2,08 i BFPK – 1,17-krotnie.

<sup>43</sup> Jako szczególny przykład podano GPK, który z minimalną ilością własnego kapitału poręczeniowego (2 000,0 tys. zł przy blisko 13 000,0 tys. zł na realizację projektu) udzielił 125 poręczeń poza powiatem grudziądzkim, 88 poręczeń na terenie miasta Grudziądzka i dziewięciu w powiecie grudziądzkim.

<sup>44</sup> Liczonej według schematu: wartość początkowa projektu plus przychody z przewidywanej i odsetki od lokat minus koszty zarządzania oraz zapłacony podatek i wypłacone poręczenia plus odzyskane poręczenia (np. w przypadku K-PFPK stwierdzono „wynik dodatni” w wysokości 2 365,3 tys. zł, tj. 6,16% wartości początkowej projektu).

<sup>45</sup> W *Analizie efektywności* nie uwzględniono projektu „Pożyczki inwestycyjne dla przedsiębiorstw z regionu kujawsko-pomorskiego” realizowanego przez K-PFP, ze względu na krótki, trzymiesięczny okres jego realizacji (od 30 stycznia 2015 r.) w chwili sporządzania *Analizy*.

<sup>46</sup> K-PFP – 1,64-krotnie, PFP – 1,18-krotnie i PTE – 0,95-krotnie.

pożyczkowe nastąpiło „wzmocnienie kapitałowe i kadrowe instytucji otoczenia biznesu działających na rzecz ograniczenia luki finansowej”.

W odniesieniu do FP JEREMIE w *Analizie efektywności* podano, według stanu na 30 kwietnia 2015 r., że ośmiu pośredników w ramach 11 projektów oferowało wsparcie przedsiębiorcom z sektora MŚP (przy zaangażowaniu 74,4% środków na pożyczki i 25,6% na poręczenia/reporęczenia). Wskazano również wielkości osiągniętych wskaźników w ramach poszczególnych umów. Ponadto stwierdzono, że wskaźnik obrotu kapitałem powierzonym menedżerowi FP JEREMIE (39 806,0 tys. zł) wyniósł 1,16, wskaźnik obrotu kapitałem przekazanym do przedsiębiorców wyniósł 0,98, a wzrost wartości powierzonego kapitału – 4 056,5 tys. zł (10,2%). Jako korzyści z realizacji projektów podano m.in. pozyskanie ponad 10 000,0 tys. zł kapitału zewnętrznego dla finansowania przedsięwzięć sektora MŚP (wkład własny pośredników finansowych) oraz „minimalizację zjawiska wykluczenia finansowego przedsiębiorstw z sektora MŚP”<sup>47</sup>. W analizie tej zwrócono uwagę na pierwszy konkurs na pośredników finansowych ogłoszony przez menedżera FP JEREMIE w 2011 r., w ramach którego obniżono wartość środków zakontraktowanych z funduszami poręczeniowymi na „produkt reporęczenie”, z uwagi na fakt, że fundusze nie były w stanie go zrealizować. W przypadku GPK obniżono wartość projektu z 2 000,0 tys. zł do 50 tys. zł, K-PFPK z 18 000,0 tys. zł do 778,4 tys. zł i TFPK z 18 000,0 tys. zł do 3 937,5 tys. zł. Przyczynami obniżenia wartości projektów były: uruchomienie przez Bank Gospodarstwa Krajowego akcji gwarancji *de minimis*, brak możliwości objęcia reporęczeniem kredytów obrotowych w rachunku bieżącym z uwagi na brak ścieżki audytowej<sup>48</sup> i możliwość realizacji alternatywnych projektów z RPO obarczonych mniejszymi rygorami.

(dowód: akta kontroli str. 966-989)

Elementy analizy efektywności i skuteczności środków przekazanych do funduszy w ramach RPO, wg stanu na 31 grudnia 2014 r., zawierała „Ewaluacja przyczyn nieosiągnięcia zakładanych wartości docelowych wybranych wskaźników w RPO WK-P na lata 2007-2013”<sup>49</sup>. Jako przyczyny nieosiągnięcia zakładanych wartości wskaźników podano w niej m.in. spowolnienie gospodarcze w latach 2009-2012 i mniejszą skłonność MŚP do podejmowania zobowiązań finansowych.

(dowód: akta kontroli str. 4836-4849)

Na dzień 30 czerwca 2016 r. osiągnięty wskaźnik<sup>50</sup> „liczba przedsiębiorstw wspartych przez fundusze pożyczkowe” wynosił 933, tj. 53,0% wartości zakładanej (1760), z czego w ramach JEREMIE – 351 przedsiębiorstw. Natomiast osiągnięty wskaźnik<sup>51</sup> „liczba przedsiębiorstw wspartych przez fundusze poręczeniowe” wynosił 1086, tj. 25,2% wartości zakładanej (4311), z czego w ramach JEREMIE – 101 przedsiębiorstw.

(dowód: akta kontroli str. 136-252)

<sup>47</sup> Nie podając, w jaki sposób stwierdzono ww. „minimalizację”.

<sup>48</sup> Finansowanie z RPO wsparcia kapitału obrotowego, w tym przedsiębiorcom rozpoczynającym działalność gospodarczą, stało się możliwe po nowelizacji (w dniu 8 lutego 2012 r.) noty COCOF (patrz: pkt. 3.2.7 tej noty).

<sup>49</sup> Wykonana na zamówienie Urzędu w sierpniu 2015 r. (Raport końcowy dla etapu I).

<sup>50</sup> Będący liczbą przedsiębiorstw wspartych pożyczkami przez fundusze (liczba ustalona przez NIK na podstawie sprawozdań i informacji składanych IZ przez fundusze – liczba potwierdzona przez jednostkę kontrolowaną).

<sup>51</sup> Będący liczbą przedsiębiorstw wspartych poręczeniami przez fundusze (liczba ustalona przez NIK na podstawie sprawozdań i informacji składanych IZ przez fundusze – liczba potwierdzona przez jednostkę kontrolowaną).

Marszałek wyjaśnił m.in., iż projekty nadal są realizowane i w związku z powyższym pełna ocena ich skuteczności i efektywności będzie możliwa dopiero po 1 stycznia 2017 r. Realizacja celów poszczególnych działań jest monitorowana i badana przez pryzmat realizacji wskaźników określonych dla danego działania.

(dowód: akta kontroli str. 823, 833-834, 851-852)

**2.3.** W latach 2013-2016 (I półrocze) IZ skontrolowała realizację jednego projektu (FP JEREMIE).

Marszałek poinformował, że kontrole te wynikały z przyjętych zobowiązań<sup>52</sup>, że koniecznym jest przeprowadzenie kontroli planowej u Menadżera FP każdorazowo po przeprowadzeniu wyboru pośredników finansowych. Dodał, że poprawność realizacji projektów dotyczących IIF będzie przedmiotem kontroli „na zakończenie realizacji projektu”.

Naczelnik Wydziału Kontroli Departamentu Wdrażania EFRR podał, że: *kluczowa grupa docelowa określona w Wytycznych ma charakter hasłowy, ogólny i niemierzalny, w związku z czym dotychczasowe kontrole nie były ukierunkowane na ścisłe przestrzeganie tych zapisów. W wewnętrznych wytycznych do kontroli brak jest zapisu zobowiązującego Wydział Kontroli do kontroli grupy docelowej określonej w Wytycznych. Kontrole nie dostarczają informacji o tym, w jakim stopniu fundusze docierały do przedsięwzięć z tej grupy. Aby było to kontrolowalne, musiałyby być określone pewne proporcje wymagane od funduszy docierania do MSP z grupy docelowej, czego nie było. Dodał również, że: Wydział Kontroli w związku z faktem, że w Wytycznych nie określono proporcji trafiania do luki, nie posiada żadnej metodologii kwalifikowania wsparcia dla MSP w luce i poza nią. Kwestia luki finansowej nie jest przedmiotem kontroli. Wytyczne są niedoprecyzowane i w związku z tym powinny być doprecyzowane w nowej perspektywie, aby można na tej podstawie przeprowadzać kontrole prawidłowości ich realizowania.*

(dowód: akta kontroli str. 13-39, 823, 836, 4392-4767)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W § 4 ust. 1 pkt. 7 lit. f umów o dofinansowanie w ramach RPO, zawartych przez IZ z funduszami poręczeniowymi, zawarto zapis obligujący wymienione fundusze do wpisania w umowach z beneficjentami przesłanek i skutków prawnych rozwiązania umowy operacyjnej II stopnia, mimo że zapis ten nie znajdował zastosowania do funduszy poręczeniowych.

Kierownik Biura Zarządzania RPO Wydziału Zarządzania RPO Departamentu Rozwoju oraz główny specjalista w tym biurze wyjaśniły, że ww. zapis wynikał z błędu technicznego IZ spowodowanego uniwersalnym charakterem umowy dla funduszy poręczeniowych i pożyczkowych.

(dowód: akta kontroli str. 13-39, 1886, 2007, 2072, 2203, 2475, 2601, 2678, 2875, 2966, 3112)

2. Umowę o dofinansowanie projektu na kwotę 38 368,7 tys. zł z dnia 28 października 2009 r. IZ zawarła z K-PFPK niezgodnie z uszczegółowieniem RPO<sup>53</sup>, Wytycznymi dla IIF<sup>54</sup> i kryteriami wyboru projektów w tym zakresie<sup>55</sup>. Zgodnie z wymienionymi dokumentami wsparciem mogły być objęte MŚP „mające siedzibę i prowadzące działalność na terenie województwa kujawsko-pomorskiego”

<sup>52</sup> Z Wytycznych w zakresie kontroli projektów realizowanych w ramach RPO oraz Instrukcji Wykonawczej określającej procedury w ramach RPO.

<sup>53</sup> Tj. pkt 18 lit a) Uszczegółowienia RPO przyjętego Uchwałą nr 60/1002/09 ZWK-P z dnia 3 sierpnia 2009 r..

<sup>54</sup> Tj. pkt 2.1.1 Wytycznych IIF stanowiących załącznik do Uchwały Nr 60/1006/09 ZWK-P z dnia 3 sierpnia 2009 r.

<sup>55</sup> Tj. kryterium nr A.9 załącznika do Uchwały Nr 23/2009 Komitetu Monitorującego RPO z dnia 3 sierpnia 2009 r.

(„dopuszcza się posiadanie filii lub oddziału, jeśli wynika to z dokumentów rejestrowych”). Tymczasem ww. umowa zawarta z K-PFPK określała<sup>56</sup>, że „Poręczenia przeznaczone są dla mikro, małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) mających swoją siedzibę lub prowadzących działalność na obszarze województwa kujawsko-pomorskiego”. Tym samym kluczową grupę docelową wsparcia określono w strategii inwestycyjnej szerzej niż zakładały to RPO, Wytyczne dla IIF oraz kryteria wyboru projektów.

Przyjęcie w umowie powyższego zapisu stwarzało ryzyko wydatkowania środków niezgodnie z RPO.

(dowód: akta kontroli str. 273-280, 310-311, 276, 2672-2959)

Marszałek wyjaśnił m.in., iż projekt K-PFPK „w wyniku procedury oceny otrzymał pozytywny wynik, spełniając wszystkie kryteria wyboru projektów”. Przyznał, że zgodnie z zapisami uszczegółowienia RPO grupą docelową dla działania 5.1 mogły być MŚP „mające siedzibę i prowadzące działalność na terenie województwa kujawsko-pomorskiego”.

(dowód: akta kontroli str. 763, 766-768)

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

1. NIK zwraca uwagę na zagrożenie realizacji niektórych wskaźników monitorujących stopień osiągnięcia celów Osi 5 i Działania 5.1. Według stanu na 30 września 2016 r., a więc na trzy miesiące przed dniem zakończenia programu (31 grudnia 2016 r.):

- a) zgodnie ze sprawozdaniami IZ wskaźnik „liczba przedsiębiorstw wspartych przez fundusze poręczeniowe” osiągnięty został w wysokości 1316, tj. 30,5% wartości zakładanej (4311); ustalona w kontroli NIK faktyczna liczba przedsiębiorstw wspartych poręczeniami wyniosła 1117, co wskazuje na jeszcze niższą wartość przedmiotowego wskaźnika dla funduszy poręczeniowych: 25,9% wartości zakładanej;
- b) zgodnie ze sprawozdaniami IZ wskaźnik „liczba przedsiębiorstw wspartych przez fundusze pożyczkowe” został osiągnięty w wysokości 1137, tj. na poziomie 64,6% zakładanej wartości (1760); ustalona w kontroli NIK faktyczna liczba przedsiębiorstw wspartych przez fundusze pożyczkowe wyniosła 966, co obniża wartość procentową wskaźnika do 54,9%.

NIK stwierdziła, że podawana przez fundusze w sprawozdaniach liczba wspartych przedsiębiorstw była *de facto* liczbą umów zawartych przez te fundusze z przedsiębiorcami. Marszałek wyjaśnił m.in., że wskaźniki te rozumiane są przez IZ jako liczba umów zawartych przez fundusze pożyczkowe lub poręczeniowe, oraz że przyjęcie przez IZ tego sposobu rozumienia przedmiotowego wskaźnika „jest spójne z rozumieniem analogicznych wskaźników w ramach całego RPO”. Wskazał, iż wartości powyższych wskaźników mogą jeszcze ulec zmianie, ponieważ projekty są realizowane przez fundusze do końca 2016 r. Odnosząc się do przyczyn nieosiągnięcia wartości ww. wskaźników powołał się na wykonaną na zlecenie IZ *Ewaluację* dotyczącą nieosiągnięcia zakładanych wskaźników<sup>57</sup>, przytaczając wskazane przez jej autorów przyczyny nieosiągnięcia wskaźników.

(dowód: akta kontroli str. 14, 17, 33, 132-136, 152, 764, 769-771, 823, 832-833, 872-873, 1382-1554, 3628-4391, 4873, 5006)

<sup>56</sup> W pkt. 2.5 „Strategii Inwestycyjnej K-PFPK” stanowiącej załącznik nr 2 do umowy nr WPW.II.3043-2-288-79/09 z dnia 28 października 2009 r.

<sup>57</sup> Tzn. „Ewaluację przyczyn nieosiągnięcia zakładanych wartości docelowych wybranych wskaźników w RPO WK-P na lata 2007-2013” (Raport końcowy dla etapu I) wykonaną na zamówienie Urzędu w sierpniu 2015 r. Patrz: pkt. 3.2 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

2. NIK zwraca uwagę, że IZ określając zasady odnoszące się do ukierunkowania wsparcia nie opracowała narzędzi, które skutecznie motywowałyby fundusze do jego udzielania preferowanym przez IZ przedsiębiorcom. Nie sformułowała minimalnych wymagań odnoszących się do tego, w jakim stopniu środki powinny trafić do przedsiębiorstw mających trudności z uzyskaniem finansowania na rynku komercyjnym, tj. znajdujących się w tzw. luce finansowej, a w jakim do MŚP takich problemów nieposiadających. IZ nie określiła również, w jakim stopniu interwencja publiczna trafić miała do przedsiębiorstw z kluczowej grupy docelowej, tj. do MŚP we wczesnej fazie rozwoju<sup>58</sup>, zorientowanych na innowacje, bazujących na potencjale regionalnym oraz tworzących nowe miejsca pracy. W konsekwencji zapisy zawarte w *Wytycznych dla IIF* były trudne do wyegzekwowania.

Ponadto IZ nie monitorowała, w jakiej mierze przekazywane funduszom środki unijne rzeczywiście trafiały do kluczowej grupy docelowej przedsiębiorców określonej w *Wytycznych dla IIF*, ani też w jakim zakresie środki te trafiały do przedsiębiorców znajdujących się poza luką finansową (tj. mających dostęp do finansowania na rynku komercyjnym). W IZ nie wypracowano metodologii kwalifikowania wsparcia dla MŚP w luce finansowej i poza nią.

Kierownik Biura Zarządzania RPO Wydziału Zarządzania RPO Departamentu Rozwoju oraz główny specjalista w tym biurze wyjaśniły, że w konkursie nie wpisano warunku preferowanego przez IZ poziomu ukierunkowania wsparcia na lukę finansową, ponieważ istniały wówczas obawy, czy zawarcie tak jednoznacznych zapisów uniemożliwi pełne zrealizowanie projektów wsparcia MŚP przez instrumenty finansowe.

Kierownik Biura Monitoringu i Sprawozdawczości RPO w Departamencie Rozwoju wyjaśniła m.in., że zbieranie i analizowanie danych o tym, jaka część wsparcia trafiała do MŚP z kluczowej grupy docelowej nie było dotychczas wymagane, i że nie jest jej wiadome, czy będzie prowadzone zbieranie i analizowanie takich danych w nowej perspektywie 2014-2020.

Marszałek wyjaśnił, że do przedstawienia informacji dotyczących liczby wspartych przedsiębiorstw z kluczowej grupy docelowej, znajdujących się w luce finansowej, beneficjenci będą zobowiązani na zakończenie realizacji projektów.

Zdaniem Izby, bieżące zbieranie przez IZ powyższych informacji pozwoliłoby na racjonalną ocenę efektywności i skuteczności wykorzystania przekazanych środków.

(dowód: akta kontroli str. 13-39, 252, 300-387, 841, 850-851, 3628-4391)

---

<sup>58</sup> Poziom taki przyjęto dla inicjatywy JEREMIE.

## IV. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>59</sup> kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Bydgoszczy.

Najwyższa Izba Kontroli, odstępując od formułowania wniosków pokontrolnych, nie oczekuje przedstawienia przez Pana Marszałka informacji, o której mowa w art. 62 ustawy o NIK.

Bydgoszcz, dnia        grudnia 2016 r.

Kontrolerzy  
Wiesław Janowski  
główny specjalista kontroli państwowej

.....  
*podpis*

Leszek Murat  
główny specjalista kontroli państwowej

.....  
*podpis*

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Bydgoszczy

Dyrektor  
Barbara Antkiewicz

.....  
*podpis*

<sup>59</sup> Dz. U. z 2015 r. poz. 1096, ze zm., dalej: „ustawa o NIK”.