



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

LGD.410.015.01.2016

P/16/060

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

ul. Wały Jagiellońskie 36, 80-853 Gdańsk

T +48 58 768 36 00, F +48 58 768 36 05

lgd@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 Gdańsku
Kontroler	1. Krzysztof Holli, Starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LGD/63/2016 z dnia 18 sierpnia 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego, ul. Okopowa 21/27, 80-810 Gdańsk (dalej: „Urząd”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mieczysław Struk, Marszałek Województwa Pomorskiego (dalej: „Marszałek”) ¹ (dowód: akta kontroli str. 3-13)

Ocena ogólna

II. Ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia², że Zarząd Województwa Pomorskiego w okresie objętym kontrolą³ właściwie określił zasady wykorzystania instrumentów inżynierii finansowej (dalej: „IIF”) w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2007-2013 (dalej: „RPO”) oraz wyznaczył pośrednikom finansowym cele do realizacji, ukierunkowane na wspieranie przedsiębiorców. Nałożone na beneficjentów obowiązki sprawozdawcze zapewniały Urzędowi niezbędną wiedzę do sprawowania nadzoru nad egzekwowaniem od nich ukierunkowania na grupę wsparcia. Na właściwie sprawowany nadzór nad wydatkowaniem środków unijnych wskazują m.in. przeprowadzone u pośredników finansowych kontrole i bieżąca weryfikacja sprawozdań z realizacji RPO.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Zapewnienie warunków skutecznego wykorzystania przez regionalne fundusze poręczeniowe i pożyczkowe środków unijnych na wspieranie przedsiębiorczości

1. Określenie celów i zasad wykorzystania środków UE pochodzących z RPO i RPO 20014-2020 na pożyczki i poręczenia

Opis stanu
faktycznego

¹ W okresie od 27 listopada 2006 do 21 lutego 2010. Marszałkiem Województwa Pomorskiego był Pan Jan Kozłowski

²² 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.

³ od 1 stycznia 2013 r. do 30 czerwca 2016 r., a także działania wcześniejsze i późniejsze, o ile miały wpływ na zjawiska będące przedmiotem kontroli.

1.1. W ramach RPO– Instytucja Zarządzająca - Samorząd Województwa Pomorskiego (dalej: „IZ”) przeznaczyła na pożyczki i poręczenia udzielane przez pośredników finansowych łącznie kwotę 361.631,3 tys. zł, w tym na Działanie 1.3. „Pozadotacyjne instrumenty finansowe dla MŚP” – 287.394,4 tys. zł⁴ i na Działanie 1.4. „Systemowe wspieranie przedsiębiorczości” – 65.577,5 tys. zł⁵. W ramach RPO 2014-2020 na powyższe zadania przeznaczono ogółem 98.975,6 tys. EUR.

IZ zawarła z Bankiem Gospodarstwa Krajowego (dalej: „BGK”) jako Menadżerem Funduszu Powierniczego⁶ – działanie 1.3 RPO Inicjatywa JEREMIE⁷) umowę o dofinansowanie na kwotę 287.394,4 tys. zł. Umowa obowiązywała od 7 sierpnia 2009 r. do 31 grudnia 2015 r.

Agencja Rozwoju Pomorza S.A. (dalej: „ARP”) jako Instytucja Pośrednicząca II stopnia realizując RPO (w ramach Osi Priorytetowej 1. „Rozwój i innowacje w MŚP”), w oparciu o umowę podpisaną z IZ oraz na podstawie udzielonego pełnomocnictwa, zawarła umowy o dofinansowanie w ramach działania 1.4. „Systemowe wspieranie przedsiębiorczości”, konkurs 1.4_2 na łączną kwotę 37.021,0 tys. zł z następującymi funduszami:

- 1) Pomorskim Funduszem Pożyczkowym Sp. z o.o. na kwotę 20.861,0 tys. zł, okres umowy od 11 grudnia 2009 r. do 31 grudnia 2015 r.⁸, obrót kapitałem do 24 listopada 2015 r.;
- 2) Słupskim Stowarzyszeniem Innowacji Gospodarczych i Przedsiębiorczości na kwotę 11.160,0 tys. zł, okres umowy od 8 grudnia 2009 r. do 31 grudnia 2015 r.⁹, obrót kapitałem do 30 grudnia 2015 r.;
- 3) Regionalnym Towarzystwem Inwestycyjnym S.A. na kwotę 5.000,0 tys. zł, okres umowy od 10 grudnia 2009 r. do 31 grudnia 2015 r.¹⁰, obrót kapitałem do 27 grudnia 2015 r.;

oraz umowy w ramach RPO – konkurs 1.4_3 ARP łącznie na kwotę 33.000,0 tys. zł:

- 1) z Pomorskim Funduszem Pożyczkowym Sp. z o.o. na kwotę 15.000,0 tys. zł, okres umowy od 15 grudnia 2015 r. do dnia następującego po dokonaniu jednego obrotu środkami funduszu, nie później niż do 31 grudnia 2016 r.;
- 2) z Towarzystwem Inwestycji Społeczno-Ekonomicznych S.A. na kwotę 10.000,0 tys. zł, okres umowy od 15 grudnia 2015 r. do dnia następującego po dokonaniu jednego obrotu środkami funduszu, nie później niż do 31 grudnia 2016 r.;
- 3) z Regionalnym Towarzystwem Inwestycyjnym S.A. na kwotę 8.000,0 tys. zł, okres umowy od 15 grudnia 2015 r. do dnia następującego po dokonaniu jednego obrotu środkami funduszu, nie później niż do 31 grudnia 2016 r.

Środki dostępne w ramach RPO (działanie 1.3 i 1.4) zostały rozdysponowane w całości.

⁴ W celu zapewnienia sprawnej realizacji RPO i efektywnego zarządzania dostępnymi środkami oraz oszczędności powstałych przy wdrażaniu RPO, IZ dokonała realokacji środków w ramach działań i poddziałań Osi Priorytetowej 1, zwiększając środki na działanie 1.3. o 135.245,0 tys. zł.

⁵ W celu zapewnienia sprawnej realizacji RPO i efektywnego zarządzania dostępnymi środkami oraz oszczędności powstałych przy wdrażaniu RPO 10 grudnia 2015 r. IZ dokonała realokacji środków w ramach działań i poddziałań Osi Priorytetowej 1. Wolne środki przeznaczono na wybór projektów do dofinansowania w ramach konkursu 1.4_3.

⁶ Marszałek Województwa Pomorskiego zarządzeniem nr 60/09 z dnia 4 maja 2009 r., ogłosił nabór wniosków o dofinansowanie projektów w trybie konkursowym, w wyniku którego podpisano umowę o dofinansowanie z beneficjentem.

⁷ *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 Zakończenie realizacji projektu zgodnie z umową 30 czerwca 2012 r.

⁹ Zakończenie realizacji projektu zgodnie z umową 31 grudnia 2013 r.

¹⁰ Zakończenie realizacji projektu zgodnie z umową 30 listopada 2011 r.

W przypadku działania 1.3. i konkursu 1.4._2 pośrednicy finansowi mogli obracać kapitałem do dnia 31 grudnia 2015 r. a od 1 stycznia 2016 r. byli zobowiązani do wprowadzenia polityki wyjścia z RPO. W przypadku konkursu 1.4._3 pośrednicy finansowi mogli obracać kapitałem do 31 grudnia 2016 r.

Dyrektor Generalny Urzędu poinformował, że okres, na jaki zawarto umowę o dofinansowanie należy rozumieć jako okres kwalifikowalności, w kontekście zapisów Rozdziału 9 Noty wyjaśniającej (COCOF 10-0014/04) w zakresie IIF zgodnie z artykułem 44 Rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 oraz art. 56 ust. 1 Rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r.¹¹ (dalej: „rozporządzenie ogólne”) ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (dalej: „EFRR”), Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1260/1999, zgodnie z którym ostateczny termin kwalifikowalności wydatków poniesionych przez beneficjentów upływa dnia 31 grudnia 2015 r. Zgodnie z art. 78 ust. 1 ww. rozporządzenia ogólnego wydatkami kwalifikującymi się do objęcia wsparciem są wydatki poniesione przez beneficjentów w trakcie realizacji operacji oraz odpowiadający im wkład publiczny wypłacony lub należny do wypłaty na rzecz beneficjentów zgodnie z warunkami regulującymi stosowanie wkładu publicznego.

BGK za realizację RPO uzyskał wynagrodzenie łączne w kwocie 16.096,6 tys. zł.

Dodał, że przyjęta konstrukcja sposobu wynagradzania za wykonywane usługi (wynagrodzenie za realizację całej Osi 1) uniemożliwiła wyodrębnienie części wynagrodzenia ARP za wykonanie Działania 1.4.

W umowie z pośrednikiem finansowym w ramach Inicjatywy JEREMIE (konkurs nr 1.3_1 w ramach działania 1.3) poziom stratowości określono na poziomie 10%, natomiast w umowach z pośrednikami finansowymi w ramach konkursu 1.4_2 i 1.4_3 określono dopuszczalny poziom stratowości w wysokości 15% kwoty dofinansowania. Poziom ten ustalono na podstawie następujących przesłanek: ukierunkowania wsparcia na MŚP będące w luce finansowej w wyniku prowadzonych przez nie inwestycji obarczonych wyższym poziomem ryzyka i związanym z tym wyższym poziomem stratowości, aby zachęcić MŚP do korzystania ze wsparcia w ramach RPO. Metodologia obliczania poziomu stratowości była jednoznaczna i polegała na wyższym (%) określeniu jej udziału w kwocie dofinansowania w stosunku do rynkowej. Określając dopuszczalny poziom stratowości IZ brała pod uwagę jej poziom w sektorze bankowym, ujmowanym w Raportach o sytuacji banków, przygotowywanych cyklicznie przez Urząd Komisji Nadzoru Finansowego (dalej: „KNF”). W odniesieniu do sektora przedsiębiorstw (MŚP) poziom kredytów zagrożonych wynosił na koniec czerwca 2015 r. - 12,4%, a na koniec września 2015 r. - 12,5%.

Mimo iż zapisy pkt. 4.3.3. V noty COCOF - Rozporządzenie (UE) nr 1310/2011 z dnia 13 grudnia 2011 r. dopuszczały umorzenie części przekazanego wsparcia, w tym odsetek, w ramach działania 1.3. i 1.4. nie zastosowano mechanizmu umarzania należności z tytułu udzielonych instrumentów zwrotnych, gdyż pośrednicy finansowi nie zgłaszali IZ takich wniosków.

(dowód: akta kontroli str. 3, 151-1346, 2028-2377, 2646-2700)

1.2. W ramach działania 1.3. RPO proces oceny i wyboru projektów do dofinansowania kształtował się następująco:

¹¹ Rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1260/1999 (Dz. Urz. UE L 210 z 31.07.2006 r. str. 25, ze zm.).

- ocena formalna polegała na weryfikacji wniosku o dofinansowanie projektu pod względem kwalifikacji do RPO. Obejmowała ocenę dopuszczalności i ocenę administracyjną, którą przeprowadzała IZ;
- ocena merytoryczna (strategiczna) dostosowana do specyfiki wdrażania danego Działania/Poddziałania. Obejmowała weryfikację wniosku pod względem zgodności ze Strategią Rozwoju Województwa Pomorskiego, celami Programu, oczekiwanymi efektami społeczno-gospodarczymi Osi Priorytetowej 1 oraz rekomendację projektów do realizacji dla IZ – Grupa Strategiczna;
- wybór przez IZ jednego wniosku o dofinansowanie, który otrzymał największą liczbę punktów;
- podpisanie umowy o dofinansowanie projektu.

W stosunku do Menadżera funduszy IZ określiła następujące kryteria wyboru projektów o dofinansowanie:

- ocena formalna polegała na poprawności złożenia wniosku, kwalifikowalności beneficjenta, kwalifikowalności typu projektu, kwalifikowalności okresu realizacji projektu, wartości projektu, kompletności wniosku, kompletności załączników, kwalifikowalności wydatków, zgodności wskaźników monitoringowych z listą, zgodności z polityką horyzontalną;
- ocena merytoryczna (strategiczna) obejmowała potencjał wnioskodawcy, doświadczenie wnioskodawcy, portfel inwestycyjny, grupę docelową, selekcję pośredników, ocenę skali i efektów, kapitał zewnętrzny, system realizacji, koszt zarządzania.

W ramach działania 1.4. RPO proces oceny i wyboru projektów do dofinansowania kształtował się następująco:

- ocena formalna polegała na weryfikacji wniosku o dofinansowanie projektu pod względem kwalifikacji do RPO. Obejmowała ocenę dopuszczalności i ocenę administracyjną, którą przeprowadzała ARP;
- ocena merytoryczna (wykonalności i strategiczna) dostosowana do specyfiki wdrażania danego Działania/Poddziałania. Obejmowała weryfikację wniosku pod względem zgodności ze Strategią Rozwoju Województwa Pomorskiego, celami Programu, oczekiwanymi efektami społeczno-gospodarczymi Osi Priorytetowej 1 oraz rekomendację projektów do realizacji dla IZ przez Grupę Strategiczną (dalej: „GS”), powołaną przez Marszałka Województwa Pomorskiego jako zespół doradczy IZ w kwestii wyboru projektów do realizacji w ramach RPO, składającą się z przedstawicieli: Zarządu Województwa Pomorskiego, Komitetu Monitorującego oraz Wojewody Pomorskiego. Przewodniczącym GS bez prawa głosu był przedstawiciel ARP. Ocena strategiczna m.in. wniosków w konkursach 1.4_2 i 1.4_3 była dokonywana na posiedzeniach GS w obecności wymaganego kworum. Sekretarz GS sporządzał Raport z posiedzeń zawierający Listę projektów przez nią ocenionych i przekazanych pod obrady IZ;
- wybór projektów do dofinansowania przez IZ;
- podpisanie umowy o dofinansowanie projektu przez ARP.

W stosunku do funduszy IZ określiła następujące kryteria wyboru projektów o dofinansowanie:

- kryteria formalne wyboru projektów obejmowały: zgodność sumy kontrolnej wniosku, złożenie wniosku w wyznaczonym terminie i miejscu, wypełnienie wniosku w języku polskim, kwalifikowalność beneficjenta i partnerów projektu,

kwalifikowalność typu projektu, kwalifikowalność geograficzna/demograficzna (jeśli dotyczy), zgodność z dokumentami warunkującymi realizację projektu (jeśli dotyczy), kwalifikowalność wartościową (jeśli dotyczy), kwalifikowalność okresu realizacji projektu, maksymalną kwotę dofinansowania projektu (jeśli dotyczy), poziom dofinansowania, powiązanie z celami Osi Priorytetowej, kompletność wniosku, kompletność załączników, zgodność wskaźników monitoringowych z listą, ryzyko wystąpienia pomocy publicznej, koszty projektu, źródła i strukturę finansowania projektu, poziom dofinansowania (jeśli dotyczy);

- kryteria wykonalności wyboru projektów obejmowały: uwarunkowania projektu, przedmiot projektu, zasoby beneficjenta koszty projektu, strukturę finansowania projektu, analizę finansową i ekonomiczną, trwałość projektu, zgodność z polityką ochrony środowiska (jeśli dotyczy), poprawność procedury Oceny Oddziaływania na Środowisko (jeśli dotyczy);
- kryteria strategiczne obejmowały: zgodność z przesłankami i celami Osi Priorytetowej, zgodność z przewidywanymi efektami realizacji Osi Priorytetowej, oddziaływanie, partnerstwo, komplementarność, instrument elastyczności, zgodność z preferencjami wsparcia w danym Działaniu/Poddziałaniu, promowanie zrównoważonego rozwoju, równość szans i niedyskryminację.

Kryteria te preferowały wnioski funduszy, które najlepiej zamierzały wspierać przedsiębiorców z określonej przez IZ (w RPO oraz na podstawie warunków dla IIF zawartych w Krajowych wytycznych dotyczących kwalifikowalności wydatków w ramach funduszy strukturalnych i funduszy spójności w okresie programowania 2007-2013) kluczowej grupy docelowej RPO (MŚP znajdujące się w luce finansowej), planujących optymalne wykorzystanie środków. Wskazuje na to m.in. opis kryteriów wyboru projektów dla Działania 1.4., preferujących podmioty zamierzające zbudować najkorzystniejszą z punktu widzenia realizacji celów RPO strukturę portfela produktów finansowych, co oznaczało z punktu widzenia realizacji celów RPO ukierunkowanie wsparcia na rzecz przedsiębiorstw należących do sektora MŚP (w szczególności mikro- i małych- przedsiębiorstw); przedsiębiorstw spoza Trójmiasta; mających trudności z dostępem do komercyjnych źródeł finansowania, w szczególności znajdujących się w początkowej fazie działalności, tzw. start-upów. Miało to pozwolić na dostęp możliwie największej liczbie MŚP do zewnętrznych źródeł finansowania w województwie pomorskim (w ramach projektów o preferowanym zasięgu ponadlokalnym i regionalnym), które nie były w stanie uzyskać wsparcia na rynku komercyjnym.

Wskazywało na to m.in.: ocenianie przez ARP projektów w ramach konkursów 1.4_2 i 1.4_3 z uwzględnieniem założonego ukierunkowania wsparcia oraz kryteriów ich oceny, określonych w Uszczegółowieniu RPO ze zmianami¹² (dalej: „URPO”); udzielania wsparcia przez fundusze (w formie pożyczek i poręczeń) po analizie wniosków o wsparcie od MŚP, w oparciu o założenia wynikające z dokumentacji aplikacyjnej, określonej w Przewodniku Beneficjenta. Preferowano MŚP spoza Trójmiasta z obszarów o niższej aktywności gospodarczej. Wsparcie ww. podmiotom mogło być również udzielane na warunkach korzystniejszych niż rynkowe, tj. w formie pomocy *de minimis*.

IZ w działaniu 1.3 wybrała wniosek BGK, który w ocenie merytorycznej uzyskał 72,5 punktu na 100 możliwych i podpisała z nim umowę, zaś Credit Cooperatif z 60,0 punktami wpisano na listę rezerwową. BGK w ramach Inicjatywy JEREMIE zawarł 58 umów z pośrednikami finansowymi.

¹² Załącznik do uchwały nr 151/96/08 Zarządu Województwa Pomorskiego z dnia 21 lutego 2008 r. w sprawie zatwierdzenia Uszczegółowienia Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Pomorskiego na lata 2007-2013 ze zm.

Spośród sześciu wniosków o dofinansowanie w ramach konkursu 1.4._2, pięć¹³ przeszło pozytywnie etap oceny formalnej, a cztery wnioski¹⁴ ocenę merytoryczną, uzyskując punktację od 44,00 do 55,50 punktów na 100 możliwych. IZ zwiększyła alokację w stosunku do kwoty wskazanej w ogłoszeniu 1.4._2 o kwotę 24.443,1 tys. zł, co miało zapewnić dofinansowanie realizacji trzech projektów dla podmiotów z grupy docelowej w wysokości 75% kosztów kwalifikowalnych. Spośród czterech wniosków o dofinansowanie w ramach konkursu 1.4._3, trzy¹⁵ pozytywnie przeszły etap oceny formalnej i merytorycznej, uzyskując punktację od 39,50 do 44,50 punktów na 100 możliwych.

(dowód: akta kontroli str. 150-246, 312-323, 378-1346, 1386-1406, 1803-1920, 2028- 2447)

1.3. Dyrektor Generalny Urzędu poinformował, że decydując o wsparciu w ramach działania 1.3. i 1.4. oraz wyborze pośredników finansowych IZ kierowała się przede wszystkim zasadami zawartymi w art. 44 rozporządzenia ogólnego. Artykuł ten wprowadził w szczególności definicję funduszy powierniczych i ustanowił określone zasady wykonywania operacji inżynierii finansowej poprzez te fundusze. Ponadto wydawane tzw. *Noty wyjaśniające KE*¹⁶ (dalej: *Noty COCOF*) wskazywały, że wybór więcej niż jednego pośrednika finansowego może spowodować uzyskanie możliwie najlepszych efektów dźwigni finansowej dla środków publicznych wniesionych przez program operacyjny, tak aby zaangażować jak najwięcej dostępnych zasobów i doświadczeń z sektora prywatnego oraz maksymalnie zwiększyć szanse na osiągnięcie celów inwestycji i rozwoju programu operacyjnego. Podejmowane w ramach RPO działania stanowiły odpowiedź na spowolnienie gospodarcze wywołane światowym kryzysem finansowym. IZ otrzymywała od Komisji Europejskiej oraz Ministerstwa Rozwoju Regionalnego zalecenia, aby podejmować przy pomocy funduszy unijnych zdecydowane działania wspierające lokalną gospodarkę, zarówno w skali krótko-, jak i długoterminowej.

Dodatkowo IZ przy wdrażaniu RPO kierowała się przyjętymi dokumentami w tym RPO oraz URPO, a także dokumentacją konkursową do działania 1.3. i 1.4. Celem głównym Osi Priorytetowej 1 było podniesienie konkurencyjności i innowacyjności przedsiębiorstw, która miała być realizowana przez cele szczegółowe: wsparcie dla powstawania i rozwoju MŚP; rozwój przedsiębiorstw innowacyjnych; poprawa dostępu MŚP do kapitału; wzmocnienie systemu wspierającego przedsiębiorczość; tworzenie sprawnych mechanizmów generowania, transferu i komercjalizacji innowacji; wsparcie międzynarodowej aktywności przedsiębiorstw i atrakcyjności inwestycyjnej regionu.

W URPO celem głównym Działania 1.3. była poprawa dostępności MŚP do kapitału. Preferowano projekty o zasięgu regionalnym i ponadlokalnym oraz realizujące długofalową strategię IZ zarządzającej IIF (funduszem). Na poziomie Beneficjenta (BGK) w Strategii Inwestycyjnej¹⁷ określono planowane efekty funkcjonowania pośredników finansowych w działaniu 1.3.¹⁸ mechanizmy monitoringu i kontroli

¹³ Jeden wniosek odrzucono w ocenie formalnej, gdyż nie uzupełniono go o brakujące informacje.

¹⁴ Jeden wniosek w wyniku oceny merytorycznej oceniono negatywnie, gdyż wnioskodawca nie posiadał wystarczających zasobów i środków do realizacji projektu.

¹⁵ Jeden wniosek odrzucono w ocenie formalnej, gdyż w kryterium dopuszczalności „kwalifikowalność wartościowa” stwierdzono niezgodność wartości projektu z minimalną wartością dla typów projektu, określoną w URPO oraz w ogłoszeniu o naborze wniosków o dofinansowanie projektów.

¹⁶ por. pkt 2.2.2. *Noty wyjaśniającej w zakresie instrumentów inżynierii finansowej zgodnie z artykułem 44 Rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 (COCOF 10-0014/04).*

¹⁷ Pkt 4.8 Skala i efekty funkcjonowania Funduszu Powierniczego/2. Planowane efekty funkcjonowania Funduszu Powierniczego (wybrane elementy).

¹⁸ Planowana liczba obrotów kapitałem - 2,35; łączna liczba wspartych firm przez fundusze poręczeniowe – 5.346 szt.; łączna liczba wspartych firm przez fundusze pożyczkowe – 1.752 szt.; wartość udzielonych pożyczek – 404.000,2 tys. zł; wartość akcji kredytowej wygenerowanej przez banki dzięki funduszowi powierniczemu – 404.000,2 tys. zł; wartość kapitału

realizacji RPO¹⁹ oraz monitorowanie postępu przez IZ²⁰. Na poziomie pośrednika finansowego określono, żeby Biznes Plany zawierały wymagane informacje²¹, mechanizmy wynagradzania za wyniki, tzw. zachęt m.in. za wspieranie start-up i tempo budowy portfela przy wykorzystaniu mechanizmów kontrolnych na poziomie funduszu²².

Celem działania 1.4. ujętym w URPO było wzmocnienie systemu wspierającego przedsiębiorczość. Preferowano projekty zapewniające kompleksową ofertę usług; inicjujące i wzmacniające współpracę sieciową i przyczyniające się do budowy regionalnego systemu wsparcia biznesu. Grupę docelową stanowili w szczególności mikro, mali przedsiębiorcy; spoza Trójmiasta; mający trudności z dostępem do komercyjnych źródeł finansowania zgodnie z definicją w Załączniku I do Rozporządzenia Komisji (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu (ogólne rozporządzenie w sprawie wyłączeń blokowych)²³. Na poziomie pośredników finansowych określono obowiązek zawarcia w Biznes Planach wymaganych informacji²⁴.

IZ w odniesieniu do RPO - Działanie 1.3. i 1.4. przyjęła określone przez siebie wskaźnik monitorowania Osi Priorytetowej 1:

- produktu. Liczba utworzonych/dokapitalizowanych funduszy pożyczkowych i poręczeniowych w 2013 r. – 4 szt., w 2015 r. – 4 szt.;
- rezultatu. Liczba MŚP korzystających z funduszy pożyczkowych i poręczeniowych w 2013 r. – 1.800 szt., w 2015 r. – 2.000 szt. Liczba udzielonych pożyczek i poręczeń w 2013 r. – 1.500 szt., w 2015 r. – 2.000 szt.;
- oddziaływania. Badanie na koniec RPO. Udział MŚP korzystających z regionalnych instrumentów finansowych wśród MŚP ogółem (%): 1,6 (2013 r.), 2,0 (2015 r.).

Ponadto w ramach składanych wniosków o dofinansowanie pośrednicy finansowi planowali osiągnąć wskaźniki:

a) dla konkursu 1.3_1:

pozyskanego przez MŚP – 946.000,8 tys. zł w tym firmy mikro – 638.000,8 tys. zł, firmy małe – 308.000,0 tys. zł; wzrost aktywności oraz wzmocnienie bazy kapitałowej funduszy pożyczkowych i poręczeniowych w regionie województwa pomorskiego; wzrost współpracy pomiędzy funduszami pożyczkowymi i poręczeniowymi zlokalizowanymi w regionie województwa pomorskiego; aktywizacja sieci banków spółdzielczych, sieciowych oraz pozostałych instytucji finansowych, których celem jest wspieranie MŚP jako alternatywnego źródła pozyskania kapitału pożyczkowego dla przedsiębiorstw; popularyzacja i wzrost znaczenia produktów typu poręczeniowego jako zabezpieczenia transakcji pożyczkowych, w szczególności w stosunku do firm, które nie dysponują możliwościami zabezpieczenia transakcji kredytowych.

¹⁹ Ocena wniosku o dofinansowanie, tj. oferty złożonej przez beneficjenta pod kątem zapisów RPO; zatwierdzenie wyboru przez IZ; okresowe raportowanie przez beneficjenta postępu realizacji Strategii Inwestycyjnej JEREMIE podczas posiedzeń Rady Inwestycyjnej JEREMIE oraz możliwość korygowania podejmowanych działań, w tym modyfikacji Strategii Inwestycyjnej JEREMIE po przeprowadzeniu stosownych analiz.

²⁰ Analiza Sprawozdań Kwartalnych z Postępu przekazywanych przez beneficjenta w ramach spełniania obowiązków sprawozdawczych zawartych w umowie z IZ oraz analiza liczby i rodzaju wspartych MŚP na podstawie informacji miesięcznej przekazywanej przez beneficjenta do IZ.

²¹ Składane Biznes Plany zawierały co najmniej następujące elementy: docelowy rynek przedsiębiorstw oraz kryteria, zasady i warunki ich finansowania; budżet operacji; struktura własnościowa pośrednika finansowego; opis wewnętrznych regulacji, systemu kontroli, potwierdzenie istnienia ładu, kompetencji, niezależności zarządzania; uzasadnienie i przewidywane wykorzystanie wkładu z funduszy europejskich; polityka wychodzenia z inwestycji.

²² Mechanizmy kontrolne na poziomie funduszu: ocena ofert pośredników finansowych prowadzona przez beneficjenta przez pryzmat: możliwości finansowych (zapewnienie wkładu finansowego) i organizacyjnych pośrednika oraz realizacji Strategii Inwestycyjnej i zakładanych jej efektów (w tym na podstawie liczby i rodzaju wspartych MŚP).

²³ Dz. Urz. UE L 187 z 26.06.2014 r.

²⁴ Charakterystykę rynku docelowego, do którego będzie skierowany fundusz; kryteria i warunki finansowania; budżet operacyjny funduszu; opis partnerów współfinansujących; opis, w jaki sposób zostanie zapewniona niezależność zarządzania funduszem; wielkość wkładu wniesionego przez partnerów współfinansujących; przepisy wewnętrzne funduszu; uzasadnienie i przewidywane wykorzystanie udziału środków finansowych pochodzących z EFRR; politykę wychodzenia z inwestycji i przepisy dotyczące likwidacji funduszu, włącznie z ponownym wykorzystaniem zwrotów przypisanych do wkładu z EFRR.

- produktu. Liczba wspartych instrumentów finansowych – 34 szt.;
- rezultatu. Liczba wspartych MŚP – 7.350 szt.;
- Liczba wspartych starterów – 2.200 szt.;
- Liczba obrotów kapitałem – 1,8.

b) dla konkursu 1.4_2:

- produktu. Liczba wspartych instytucji otoczenia biznesu – 1 szt. Liczba wspartych funduszy pożyczkowych i poręczeniowych – 3 szt.;
- rezultatu. Liczba przedsiębiorstw wspartych przez fundusze pożyczkowe i poręczeniowe – 965 szt. Wartość udzielonych kredytów i pożyczek – 38.833,2 tys. zł;
- liczba nowych i zmodernizowanych usług świadczonych przez wsparte instytucje otoczenia biznesu – 1 szt.

c) dla konkursu 1.4_3:

- produktu. Liczba wspartych instytucji otoczenia biznesu – 3 szt. Liczba wspartych funduszy pożyczkowych – 3 szt.;
- rezultatu. Liczba przedsiębiorstw wspartych przez fundusze pożyczkowe – 341 szt. Liczba przedsiębiorstw wspartych przez instytucje otoczenia biznesu – 191 szt. Wartość udzielonych pożyczek – 33.000,0 tys. zł.

Dyrektor Generalny Urzędu wyjaśnił, że wskazanie w RPO tej samej wartości w odniesieniu do wskaźników liczba MŚP korzystających z funduszy pożyczkowych i poręczeniowych (2000 szt.) oraz liczba udzielonych pożyczek i poręczeń (2000 szt.) nie oznacza, że w RPO nie przewidziano możliwości wsparcia tego samego przedsiębiorcy poprzez udzielenie mu pożyczki/poręczenia o ile dotyczyło różnych celów (zakaz podwójnego finansowania tych samych wydatków). Opuszczenie luki finansowej przez przedsiębiorcę ze względów na krótki okres jego działania, czy proces stabilizowania jego działalności na rynku, mógł przebiegać ze zróżnicowaną intensywnością. Niektórym podmiotom wystarczyło udzielenie jednostkowego wsparcia, a w innych przypadkach wymagane było kilkukrotne zasilenie środkami w ramach interwencji publicznej. Dla RPO przyjęto, że zasadne było monitorowanie liczby umów o dofinansowanie podpisanych z Ostatecznymi Odbiorcami.

Dyrektor Generalny Urzędu poinformował, że nie nastąpiło jeszcze zakończenie i rozliczenie projektów w ramach RPO (za wyjątkiem zatwierdzenia sprawozdania z działania 1.3. w ramach Inicjatywy JEREMIE) więc odpowiedź odnośnie realizacji celów będzie możliwa po zakończeniu projektów i przygotowaniu sprawozdania końcowego z realizacji RPO, które musi być przekazane Komisji Europejskiej do 31 marca 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 32-153, 173-246, 312-323, 1369-1442, 1995-2027)

1.4. Wsparcie przedsiębiorstw w RPO za pomocą IIF, zgodnie z wynikami analizy luki finansowej w województwie pomorskim ograniczono, wg informacji Dyrektora Generalnego Urzędu, przede wszystkim do MŚP, których luka finansowa dotyka w największym stopniu. Określony dopuszczalny poziom stratowości od 10% (działanie 1.3.) do 15% (działanie 1.4.) kwoty dofinansowania pozwalał na ukierunkowanie udzielanego przez fundusze wsparcia przedsiębiorcom znajdującym się w luce finansowej, ponieważ ustalony został np. dla działania 1.4. na poziomie wyższym (15%), aniżeli komercyjny (12,4 – 12,5%). Na koniec realizacji Inicjatywy JEREMIE szkodowość wynosiła odpowiednio 4,65% w ujęciu ilościowym oraz 4,34% w ujęciu wartościowym.

IZ skorzystała przed uruchomieniem RPO z analizy luki finansowej na poziomie regionalnym, oszacowanej w kwocie od 108.000,0 tys. zł do 215.000,0 tys. zł dla

firm rozpoczynających działalność gospodarczą (tj. funkcjonujących do 24 miesięcy) na terenie województwa pomorskiego, sporządzonej przez niezależnych ekspertów, w której obszarze znajdowały się firmy mikro i małe, w tym firmy o krótkiej historii działania na rynku (do 24 miesięcy), tzw. *start-upy*.

Dyrektor Generalny Urzędu poinformował, że w województwie pomorskim w 2013 r. w luce nieprzyznanego finansowania zewnętrznego pozostawało 10% mikroprzedsiębiorstw, 6% przedsiębiorstw średnich oraz 5% przedsiębiorstw dużych. Odsetek MŚP, którym odmówiono w 2013 r. przyznania finansowania zewnętrznego był zbliżony do wyników dla innych województw przy zastosowaniu zbliżonej metodologii szacowania luki finansowej. Dodał, że do najczęściej wymienianych przez MŚP przyczyn nieotrzymania kredytu bankowego należała niska zdolność kredytowa (35% podmiotów, którym odmówiono przyznania tego finansowania), krótki czas prowadzenia działalności gospodarczej (14%) oraz niewystarczające zabezpieczenia (14%). Wpływ na pozostawanie podmiotu w luce finansowej miał również rodzaj działalności przedsiębiorstwa (częściej w luce finansowej pozostają przedsiębiorstwa produkcyjne) oraz przedmiot projektu, który miał być sfinansowany. Grupa przedsiębiorstw pozostających w luce nieprzyznanego finansowania zewnętrznego w województwie pomorskim była również zróżnicowana przestrzennie, co uzasadnia preferencje dla MŚP w postaci kredytów, pożyczek, leasingów z obszarów o niskim poziomie aktywności gospodarczej z przeznaczeniem m.in. na: zwiększenie produkcji i inne cele inwestycyjne, wprowadzenie nowych ulepszonych produktów lub zmiana, zakup, wdrożenie technologii, działalności B+R, zakup maszyn, urządzeń technicznych, zakup lub budowę nieruchomości, cele obrotowe, zakup pojazdów.

(dowód: akta kontroli str. 150-153, 1369, 1418-1422, 3052-3210)

1.5. Zastępca Dyrektora Generalnego Urzędu poinformowała, że zgodnie z treścią art. 78 ust. 6 akapit drugi rozporządzenia ogólnego jako wydatki kwalifikowalne w przypadku instrumentów innych niż gwarancyjne traktuje się kwoty wypłacone, natomiast w przypadku instrumentów gwarancyjnych wartość wszelkich udzielonych gwarancji (niezależnie od tego czy były wypłacone, czy nie). W związku z powyższym nie było i nie ma konieczności przygotowywania przez IZ szczegółowych wytycznych dotyczących podatku VAT w rozliczeniach dokonywanych pomiędzy pośrednikami finansowymi/beneficjentami a Ostatecznymi Odbiorcami. Nie stwierdzono zapytań pośredników finansowych odnośnie rozliczania wsparcia w kwotach brutto.

(dowód: akta kontroli str. 150-153, 2646-2700)

Według stanu na dzień 5 października 2016 r. IZ planowała w ramach RPO 2014-2020 przeprowadzenie konkursu na wybór Menadżera Funduszu Funduszy do wspierania MŚP.

W Szczegółowym Opisie Osi Priorytetowych Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Pomorskiego na lata 2014-2020, ze zmianami (dalej: „SzOOP”)²⁵, IZ określiła kwoty na wspieranie MŚP (pożyczki i poręczenia udzielane przez fundusze), które przedstawiały się następująco:

- Działanie 1.1.2. „Ekspansja przez innowacje – wsparcie pozadotacyjne” - 41.958,3 tys. EUR;

²⁵ Uchwałą nr 434/43/15 Zarządu Województwa Pomorskiego z dnia 21 maja 2015 r. w sprawie przyjęcia Szczegółowego Opisu Osi Priorytetowych Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Pomorskiego na lata 2014-2020 IZ przyjęła SzOOP. Alokację przeznaczoną na instrumenty finansowe w ramach poszczególnych Działań i Poddziałań ujęto dla każdej Osi Priorytetowej w pkt. 24 Kwota alokacji UE na instrumenty finansowe (w EUR), tabela pn. Opis Działania i Poddziałania oraz w części 3. Indykatory plan finansowy.

- Działanie 2.1. „Inwestycje podstawowe” - 50.382,0 tys. EUR (wsparcie dotacyjne);
- Działanie 2.2.2. „Inwestycje profilowane – wsparcie pozadotacyjne” - 6.635,3 tys. EUR.

Dyrektor Departamentu Programów Regionalnych Urzędu poinformował, że analogicznie jak w URPO, do SzOOP wprowadzano aktualizacje, które wynikają z postępu związanego z wdrażaniem programu. Dodał, że w przypadku RPO 2014-2020 nie jest możliwe wskazanie kwot alokacji w PLN przeznaczonych na IIF, ponieważ pula środków do kontraktacji w PLN wyliczana jest na bieżąco (w momencie przekazania wsparcia), w systemie miesięcznym zgodnie z algorytmem ustalania limitu kontraktacji, o którym mowa w załącznikach nr 4a i 4b Aneksu nr 1 do Kontraktu Terytorialnego dla Województwa Pomorskiego z dnia 11 sierpnia 2015 roku, a jeszcze nie podpisano żadnej umowy z beneficjentem na realizację RPO 2014-2020.

Zastępca Dyrektora generalnego wyjaśniła, że w RPO 2014-2020 decydujące znaczenie dla wyznaczenia akceptowalnego przez IZ poziomu szkodowości (określono dla działania 2.2.2. – ryzyko produktu oszacowano na poziomie 25% portfela, co oznacza, że ze środków RPO 2014-2020 pokrywane będą straty w łącznej wysokości nieprzekraczającej 25% wartości portfela (re)poręczeń. W przypadku IIF sierowanych wyłącznie do firm rozpoczynających działalność gospodarczą, dopuszcza się zwiększenie poziomu ryzyka do 35%) mają zapisy Strategii Inwestycyjnej dla IIF w RPO 2014-2020 Województwa Pomorskiego²⁶, przygotowanej na podstawie Oceny ex-ante dla IIF w ramach RPO 2014-2020. Uwzględniono w niej limity strat dla poszczególnych IIF. Dla produktów gwarancyjnych bazą do wyznaczania poziomu stratowości była, dokonana w ramach części badawczej procesu Oceny ex-ante, tzw. ostrożna ocena ex-ante ryzyka dla projektowanych instrumentów gwarancyjnych. Szkodowość dla poszczególnych IIF jest zróżnicowana, gdyż Strategia Inwestycyjna wyodrębniła szereg produktów finansowych o specyficznych i zróżnicowanych parametrach, czego odzwierciedleniem jest profil przedsiębiorcy ubiegającego się o wsparcie w każdym z tych produktów. Zaplanowana przez IZ aktualizacja oceny ex-ante może objąć również wskaźniki CAP i szkodowości, o ile monitoring warunków rynkowych potwierdzi taką konieczność. Poziomy szkodowości, które ustalono na lata 2014-2020 zostały również potwierdzone w badaniu zamówionym przez Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju - Ekspertyza „Ocena ex ante ryzyka dla gwarancji w ramach finansowania ze środków UE na lata 2014-2020 przedsięwzięć w zakresie realizacji celów tematycznych: wzrost konkurencyjności sektora MŚP oraz wzmacnianie badań naukowych, rozwoju technologicznego i innowacji w przedsiębiorstwach”, (sierpień 2014, PAG Uniconsult Sp. z o.o.).

Dla realizacji celów RPO 2014-2020, ustalenia zakresu wykorzystania IIF dla ich realizacji oraz ich wdrażania kierowano się zasadami określonymi w art. 37 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013²⁷. Jako

²⁶ Uchwała nr 1285/100/15 Zarządu Województwa Pomorskiego z dnia 17 grudnia 2015 roku w sprawie przyjęcia Strategii Inwestycyjnej dla instrumentów finansowych w Regionalnym Programie Operacyjnym Województwa Pomorskiego na lata 2014-2020.

²⁷ Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego 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. Urz. UE L 347 z 20.12.2013 r.).

potencjalny zakres zastosowania tego typu instrumentów wstępnie określono inwestycje, które uznaje się jako finansowo wykonalne i nieotrzymujące wystarczającego finansowania ze środków rynkowych (wskaźniki monitorowania zostaną ostatecznie uzgodnione w umowie między IZ a Menadżerem funduszu funduszy – BGK). O tym, w przypadku których obszarów interwencji warunek ten jest spełniony, rozstrzygnąć miała ocena ex ante, określająca w szczególności występowanie zawodności istniejących mechanizmów rynkowych oraz nieoptymalny poziom inwestycji.

Ocena ex-ante dla IIF w województwie pomorskim przebiegała etapowo, co szerzej opisano w pkt. 3 wystąpienia pokontrolnego.

Dla Osi Priorytetowej 1 „Komercjalizacja wiedzy” w ramach RPO 2014-2020 określono cele w: Strategii Rozwoju Województwa Pomorskiego 2020 – cel strategiczny²⁸, w RPO 2014-2020 – cele szczegółowe²⁹ oraz w analizie ex-ante IIF³⁰. W Strategii Inwestycyjnej dla IIF w RPO 2014-2020 powyższym celom przypisano sposób ich realizacji³¹.

Dla Osi Priorytetowej 2 „Przedsiębiorstwa” w ramach RPO 2014-2020 określono cele: w Strategii Rozwoju Województwa Pomorskiego 2020 – cel strategiczny³², w RPO 2014-2020 – cele szczegółowe³³ oraz w analizie ex-ante IIF³⁴. W Strategii

²⁸ „Nowoczesna gospodarka”. Cel ten składa się z trzech celów operacyjnych, w tym celu operacyjnego (1.1.) pn. Wysoka efektywność przedsiębiorstw, który ukierunkowuje interwencję publiczną, m.in. na upowszechnianie innowacji w sektorze przedsiębiorstw i transfer wiedzy do gospodarki. Oczekiwany efektem realizacji tego celu jest powstanie działających mechanizmów współpracy biznesu i sfery B+R oraz transferu wiedzy i technologii do gospodarki. Jako wskaźniki realizacji celu operacyjnego wskazuje się m.in. osiągnięcie średniej krajowej: (1) poziomu nakładów na B+R w PKB województwa oraz (2) odsetka przedsiębiorstw współpracujących w zakresie działalności innowacyjnej.

²⁹ Zwiększenie aktywności B+R przedsiębiorstw. Ukierunkowanie interwencji na przedsiębiorstwa rozpoczynające lub rozwijające działalność B+R, działające w sektorach zaawansowanych technologicznie, w tym podmioty nowe, znajdujące się we wczesnych fazach rozwoju (załączkowej/startowej). Wsparcie obejmuje również: zakup i wdrożenie wyników prac B+R w celu ich rozwinięcia, zakup praw własności intelektualnej w celu komercyjnego wykorzystania; podejmowanie projektów przez instytucje B+R z udziałem przedsiębiorstw, zmierzających do komercjalizacji prac B+R; świadczenie zaawansowanych usług badawczych przez jednostki B+R w odpowiedzi na popyt zgłaszany przez przedsiębiorstwa. Wszystkie przedsięwzięcia muszą mieścić się w inteligentnych specjalizacjach województwa.

³⁰ Realizacja interwencji publicznej w celu zapewnienia wzrostu aktywności B+R przedsiębiorstw przy wykorzystaniu dwóch rodzajów instrumentów finansowych, wspieranych ze środków RPO 2014-2020: inwestycji kapitału załączkowego oraz pożyczek na finansowanie działalności B+R. Dzięki inwestycjom kapitału załączkowego, przedsiębiorstwa (spółki), znajdujące się na wczesnych etapach rozwoju, wyposażane będą w kapitał umożliwiający ich rozwój w oparciu o wyniki prac B+R. Przedsiębiorstwa znajdujące się na późniejszych etapach rozwoju uzyskają możliwość dostępu do preferencyjnego źródła dłużnego - pożyczek na finansowanie przedsięwzięć B+R, umożliwiających doprowadzenie projektu do gotowości komercjalizacyjnej.

³¹ Inwestycje kapitału załączkowego – celem IIF jest kapitalizacja przedsiębiorstw (nowotworzonych lub krótko funkcjonujących spółek), rozwijających się w oparciu o wyniki działalności badawczo-rozwojowej i ich wdrożenia do praktyki gospodarczej, funkcjonujących w ramach inteligentnych specjalizacji województwa. Pożyczki na finansowanie działalności badawczo-rozwojowej – celem IIF jest udostępnienie preferencyjnego (pod względem kosztu finansowania, okresu zapadalności, innych elementów) źródła finansowania działalności B+R przedsiębiorstw. Pożyczka przeznaczona na przedsięwzięcia realizowane w ramach inteligentnych specjalizacji województwa, w zakresie: finansowania zakupów i przygotowania do wdrażania wyników prac B+R oraz praw własności intelektualnej (rozwinięcie/dostosowanie do potrzeb wykorzystania komercyjnego), podejmowanie, we współpracy z instytucjami B+R, projektów badawczo-rozwojowych prowadzących do wdrożeń oraz pozyskiwanie zaawansowanych usług badawczych ze strony sektora B+R w związku z planowanym rozwojem przedsiębiorstwa.

³² Cel strategiczny „Nowoczesna gospodarka” wskazuje jako pożądane kierunki zmian, np. wzrost aktywności eksportowej i poziomu inwestycji w przedsiębiorstwach, wzrost zatrudnienia w branżach o dużej wartości dodanej i największym potencjale rozwoju. Oczekiwany efektami są np. większa liczba przedsiębiorstw innowacyjnych i większe nakłady na innowacje, wyższe dochody i silniejsza pozycja konkurencyjna pomorskich firm, wysoka aktywność na rynku krajowym i zagranicznym oraz nowe trwałe miejsca pracy w sektorze prywatnym, w tym w sektorach wiedzy i kreatywnych. Regionalny Program Strategiczny w zakresie rozwoju gospodarczego wskazuje kierunki interwencji przede wszystkim w obszarze objętym inwestycjami profilowanymi, kładąc nacisk na wzrost innowacyjności i konkurencyjności regionu.

³³ Cel szczegółowy: Zwiększona zdolność MŚP do rozwijania produktów i usług, w tym poprzez zastosowanie innowacji. (...) W wyniku realizacji zaplanowanej interwencji, mającej na celu wzrost konkurencyjności sektora MŚP w regionie, oczekiwanym rezultatem stanie się zwiększenie poziomu inwestycji w małych i średnich przedsiębiorstwach ukierunkowanych na zdobywanie nowych przewag konkurencyjnych. Instrumenty finansowe planuje się wykorzystywać w wypadku tzw. inwestycji podstawowych, w ramach których wspierane będą mikro i małe przedsiębiorstwa, zwłaszcza w fazie wzrostu, przy preferencjach dla: podmiotów z obszarów o niskim poziomie aktywności gospodarczej; ukierunkowanym na ekspansję w wymiarze geograficznym lub ofertowym; tworzącym trwałe miejsca pracy.

³⁴ Interwencja z wykorzystaniem IIF realizowana będzie w ramach inwestycji podstawowych (gdzie nie występują będą dotacje), a uzupełniającą w inwestycjach profilowanych. Jej celem będzie wsparcie rozwoju i konkurencyjności przedsiębiorstw poprzez zwiększenie nakładów na cele rozwojowe – przy czym w ramach inwestycji podstawowych IIF mają przede wszystkim

Inwestycyjnej dla IIF w RPO 2014-2020 powyższym celom przypisano sposób ich realizacji³⁵.

Brak dostępu do finansowania na zasadach rynkowych jest warunkiem koniecznym realizacji interwencji w formie IIF w ramach RPO 2014-2020. Przesłankami stosowania IIF jest występowanie luki finansowej i luki rentowności³⁶.

2. Nadzorowanie umów podpisanych w ramach RPO

Opis stanu
faktycznego

2.1. IZ nałożyła na BGK i ARP obowiązki sprawozdawcze dotyczące:

- przekazywania sprawozdań z wykonania czynności z zakresu wdrażania RPO (miesięcznych – tylko ARP, kwartalnych, rocznych i końcowych);
- udzielania na wezwanie IZ wszelkich informacji i wyjaśnień na temat realizacji projektu.

BGK i ARP nałożyły natomiast na pośredników finansowych następujące obowiązki sprawozdawcze:

- przekazywanie sprawozdań kwartalnych z przebiegu i postępu realizacji projektu w okresie sprawozdawczym;
- przekazywanie sprawozdań rocznych;
- przekazywanie sprawozdań końcowych;
- udzielanie na wezwanie wszelkich informacji i wyjaśnień na temat realizacji projektu.

IZ egzekwowała przestrzeganie obowiązków sprawozdawczych poprzez ich bieżącą weryfikację. Ponadto analizowała rzetelność przekazywanych przez pośredników finansowych danych o czym świadczą m.in. dwie korekty sprawozdań końcowych z realizacji projektów, odkonywane przez BGK w zakresie uzupełnienia informacji m.in. o: ocenę i stopień realizacji poszczególnych IIF, koszty zarządzania BGK i pośredników finansowych, efekty finansowe działalności JEREMIE, wielkość obrotu w stosunku do pierwotnej alokacji, audytach i kontrolach.

Otrzymywane przez IZ sprawozdania zapewniały jej wiedzę co do liczby i kwot przekazanego wsparcia oraz realizacji mierników. Wskazują na to m.in. informacje dotyczące: realizacji wskaźników, napotkanych problemów przy wdrażaniu IIF, przeprowadzonych kontroli przez podmioty inne niż IZ, wykazu wspartych MŚP (lista) oraz wartości udzielonego im wsparcia, nowoutworzonych miejsc pracy w MŚP, osiągniętych przychodów, kosztów zarządzania IIF,

umożliwić realizację przedsięwzięć rozwojowych mikro i małym przedsiębiorcom doświadczającym problemów z pozyskaniem finansowania rynkowego. Zgodnie z zapisami RPO 2014-2020 IIF powinny preferować inwestycje na terenach o niższej aktywności gospodarczej, firm ukierunkowanych na ekspansję oraz tworzących nowe miejsca pracy. W ramach inwestycji profilowanych celem wsparcia będzie zwiększenie efektywności działania MŚP poprzez wzrost nakładów na technologie informacyjno-komunikacyjne oraz rozwiązania prowadzące do zmniejszenia zasobochłonności działalności gospodarczej – niezależnie od sektora działalności (tj. wsparcie nie będzie ograniczone do projektów realizowanych w ramach RIS, tj. Inteligentnych Specjalizacji Pomorza).

³⁵ Pakiet produktów obejmował: poręczenia, pożyczki, w tym pożyczki inwestycyjne. Założenia: koncentracja na mikro- i małych przedsiębiorstwach; niekonkurowanie z instrumentami rynkowymi – a więc konstruowanie instrumentów, których atrakcyjność będzie wynikać z ich wysokiej dostępności, a nie niskiej ceny (oprocentowania). W dobraniu parametrów proponowanych instrumentów finansowych był pomocny oszacowany poziom luki finansowej dla województwa pomorskiego i jej rozkład według wielkości (badanie luki wykonano w ramach pierwszego etapu analizy ex-ante). Strategia Inwestycyjna określa także docelowe wskaźniki produktu i rezultatu, które beneficjent ma obowiązek monitorować i osiągnąć w wyznaczonym czasie. Strategia Inwestycyjna zawiera także kryteria wyboru podmiotów wdrażających instrumenty finansowe (tj. zarówno beneficjenta jak i pośredników finansowych) przy działaniach IZ wobec potencjalnych beneficjentów.

³⁶ Sytuacji, w której projekt jest uzasadniony ekonomicznie, ale rentowność jego realizacji jest na tyle niska, że odbiorca nie jest zainteresowany jego realizacją.

szkodowości, wysokości środków pozostających do zwrotu na rachunek wskazany przez IZ, ilości obrotu środkami IIF.

Celom przypisano mierniki, pozwalające na ustalenie stopnia ich realizacji (ilościowo i procentowo).

(dowód: akta kontroli str. 150-153, 1423-1426, 2448-2580)

2.2. W celu optymalnej alokacji i wykorzystania środków oraz ograniczania ryzyka naruszenia zasady zakazu podwójnego finansowania, w umowie między IZ a BGK zawarto zapisy dotyczące zapobiegania przypadkom podwójnego finansowania wydatków. W § 9 BGK został zobowiązany do zapewnienia, że w ramach „realizacji projektu nie nastąpi nakładanie się finansowania przyznawanego z Funduszy Strukturalnych Unii Europejskiej, z innych funduszy, programów, środków i instrumentów Unii Europejskiej, a także innych źródeł pomocy krajowej i zagranicznej”. W § 15 pkt 8 umowy widnieje z kolei zapis wprowadzający analogiczne zobowiązanie w odniesieniu do pośredników finansowych, natomiast w § 15 pkt 8 i 9 zobowiązano pośredników finansowych do uwzględnienia w umowach zawieranych z BGK regulacji obejmujących, m.in. przestrzeganie zasad dotyczących unikania podwójnego finansowania. Zapisy § 9 ww. umowy przeniesiono również do umów zawieranych między BGK a pośrednikami finansowymi. Dodatkowo, w celu doprecyzowania obowiązków pośredników finansowych w związku z koniecznością zapobiegania ryzyku podwójnego finansowania, BGK w listopadzie 2014 r. wydał Wytoczne nr 18/FPJWP/2014 dotyczące nakładania się finansowania/dofinansowania, w których pouczył pośredników finansowych, w jaki sposób należy wypełniać zobowiązanie wynikające z umowy zawartej między nim a pośrednikami finansowymi, w zakresie eliminowania ryzyka nakładania się finansowania/dofinansowania uzyskanego z funduszy strukturalnych oraz innych źródeł pomocy.

Ponadto BGK prowadził monitoring mający na celu eliminację ryzyka podwójnego finansowania, do czego służył również System Obsługi Pośredników Finansowych (dalej: SOP)³⁷, który został przygotowany na potrzeby sprawozdawczości, a także monitoringu i kontroli przez BGK. SOP umożliwiał także pośrednikom finansowym wgląd, czy dany MŚP otrzymał już wsparcie w ramach innych zawartych z nim umów.

W ramach Inicjatywy JEREMIE w województwie pomorskim stwierdzono cztery przypadki podwójnego finansowania, w wyniku czego pośrednicy finansowi wypowiedzieli umowy Ostatecznym Odbiorcom.

We wzorze dotyczącym umowy o dofinansowanie w ramach działania 1.4-1.6. RPO pomiędzy pośrednikiem finansowym a Ostatecznym Odbiorcą (załącznik do Przewodnika Beneficjenta RPO), zawarto postanowienia mające na celu zapobieganie przypadkom podwójnego finansowania wydatków, jak:

„ § 13a ust. 3

Uznanie udzielonych pożyczek/poręczeń za prawidłowe dla celów rozliczenia (...), z zastrzeżeniem zgodności z wszystkimi postanowieniami niniejszej Umowy, po wykazaniu łącznego spełnienia w szczególności następujących warunków:

- 1) *w ramach realizacji umowy Beneficjenta z Ostatecznym Odbiorcą nie wystąpiło podwójne finansowanie tych samych wydatków ze środków EFRR*

³⁷ SOP – System Obsługi Pośredników – elektroniczny system służący do sprawozdawczości Pośredników Finansowych, który został stworzony przez Menadżera Funduszu Powierniczego JEREMIE.

oraz innych funduszy, programów, środków i instrumentów Unii Europejskiej, a także innych źródeł pomocy krajowej lub zagranicznej, a Beneficjent dysponuje odpowiednią potwierdzającą to dokumentacją (z zastrzeżeniem, że zakaz podwójnego finansowania oznacza również, że otrzymana pożyczka nie mogła być wykorzystana w charakterze zaliczkowego finansowania wydatków, które następnie zostały przedstawione do rozliczenia w ramach dotacji z tych źródeł oraz że dotacja z tych źródeł uzyskana na te same wydatki nie mogła być wykorzystana na spłatę pożyczki);

§ 3 ust. 3

Beneficjent zobowiązuje się zapewnić, aby w ramach realizacji Projektu nie wystąpiło podwójne finansowanie tych samych wydatków kwalifikowalnych z dofinansowania przyznawanego z EFRR, innych funduszy, programów, środków i instrumentów Unii Europejskiej, a także innych źródeł pomocy krajowej lub zagranicznej, w szczególności w zakresie należnych mu kwalifikowalnych kosztów zarządzania oraz na poziomie Ostatecznego Odbiorcy, zgodnie z § 12 pkt 4.

§ 11 ust. 6

Beneficjent w dostępnym mu zakresie monitoruje, czy w przypadku udzielanych przez niego pożyczek nie występuje ryzyko podwójnego finansowania w rozumieniu § 12 pkt 4. Przed udzieleniem pożyczki Beneficjent sprawdza w tym celu zakres innych pożyczek udzielonych przez niego temu samemu Odbiorcy Ostatecznemu z udziałem środków publicznych.

§ 12 ust. 4

Beneficjent zobowiązuje się zapewnić, aby umowy pożyczki zawierane przez Beneficjenta z Ostatecznymi Odbiorcami zawierały co najmniej postanowienia w zakresie: (...) zobowiązania Ostatecznego Odbiorcy do zapewnienia, aby w ramach realizacji umowy nie wystąpiło podwójne finansowanie tych samych wydatków ze środków EFRR, innych funduszy, programów, środków i instrumentów Unii Europejskiej, a także innych źródeł pomocy krajowej lub zagranicznej, z zastrzeżeniem, że zakaz podwójnego finansowania oznacza również, że otrzymana pożyczka nie może być wykorzystana w charakterze zaliczkowego finansowania wydatków, które następnie zostaną przedstawione do rozliczenia w ramach przyszłej dotacji z tych źródeł oraz że dotacja z tych źródeł uzyskana na te same wydatki nie może być wykorzystana na spłatę pożyczki."

Ponadto IZ zaleciła pisemnie ARP w październiku 2014 r. konieczność opisywania dokumentów potwierdzających poniesione wydatki przez Ostatecznych Odbiorców w celu zapobiegania/eliminowania możliwości wystąpienia podwójnego finansowania tych samych wydatków.

Nie stwierdzono przypadku finansowania tych samych wydatków z dwóch różnych źródeł wsparcia (nie występowało podwójne finansowanie).

Dyrektor Generalny Urzędu poinformował, że IZ oraz pozostałe województwa (także nieuczestniczące w realizacji Inicjatywy JEREMIE) brały udział w cyklicznych spotkaniach z ministerstwem właściwym ds. rozwoju, koordynującym wsparcie zwrotne w ramach programów operacyjnych, na których prezentowano i porównywano efekty wsparcia pozadotacyjnego oraz wyjaśniano kwestie formalno-organizacyjne. Jedno ze spotkań (30 czerwca - 1 lipca 2015 r. w Serocku, z udziałem przedstawicieli Stałego Przedstawicielstwa Rzeczypospolitej Polskiej przy Komisji Europejskiej, Ministerstwa Rozwoju i Ministerstwa Gospodarki) w dużej części poświęcono tematyce podwójnego finansowania i wypracowaniu praktyki

wymiany informacji o przypadkach inwestycji w MŚP finansowanych z różnych źródeł. W dniu 13 czerwca 2016 r. przedstawiciele IZ wzięli udział w spotkaniu Ministerstwa Rozwoju i przedstawicieli regionów w sprawie koncepcji funkcjonowania instrumentów finansowych w kraju.

W kontekście eliminacji ryzyka podwójnego finansowania, IZ prowadziła bieżącą analizę mającą na celu wyeliminowanie takich przypadków, pozyskując informacje z innych regionów i krajowych programów operacyjnych. We wrześniu 2016 r. badano m.in. przypadki zgłoszone przez województwo mazowieckie oraz przez Ministerstwo Rozwoju – koordynatora wsparcia w ramach programu Polska Wschodnia. Ponadto dodał, że jest stała współpraca z niezależnymi ekspertami z zakresu rynku kapitałowego, którzy zostali powołani do ciała doradczego przy Zarządzie Województwa Pomorskiego – Rady Inwestycyjnej.

(dowód: akta kontroli str. 150-153, 1426-1427)

2.3. Z informacji przekazanej przez Dyrektora Generalnego Urzędu w zakresie realizacji RPO wynika, że Beneficjenci kontaktowali się z IZ głównie poprzez: rozmowy telefoniczne, pocztę elektroniczną i tradycyjną oraz podczas spotkań. Większość z ww. kontaktów miała charakter roboczy i dotyczyła wyjaśnienia kwestii pojawiających się na bieżąco w trakcie realizacji projektów. IZ nie prowadziła ewidencji kontaktów roboczych w formie ustnej lub ewidencji rozmów telefonicznych, gdyż nie było takiej potrzeby. Poprzez redakcję Przewodnika Beneficjenta RPO dla działań 1.3. i 1.4.-1.6. IZ komunikowała potencjalnym Beneficjentom możliwości i zasady wykorzystania środków UE na etapie wyboru projektów do dofinansowania. Przewodnik Beneficjenta RPO zawierał niezbędne informacje o sposobie przygotowania wniosku wraz z Biznes Planem, etapach jego oceny, wyboru, realizacji, sposobie przeprowadzenia kontroli, wzoru umowy o dofinansowanie a także informacje na temat promowania projektu realizowanego w ramach RPO. Odwoływano się w nim do Strategii Lizbońskiej, Strategicznych Wytocznych Wspólnoty, Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia 2007-2013, jak również do zapisów RPO i URPO (w tym celów i grupy docelowej).

(dowód: akta kontroli str. 150-1346, 1369-1456, 1803-1920, 1995-2027, 2198-2447)

Odnosnie RPO 2014-2020, Dyrektor Generalny Urzędu poinformował, że obowiązki sprawozdawcze podmiotu zarządzającego funduszem funduszy oraz pośredników finansowych i opis systemu sprawozdawczego zawarte będą w Umowie o Finansowaniu, stanowiącej jednocześnie umowę o finansowaniu, o której mowa w art. 38 ust. 7 lit. a, spełniającą warunki określone w Załączniku IV do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 oraz umowę o dofinansowanie projektu w rozumieniu art. 2 ust. 26 i art. 52 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020³⁸. Wzory dokumentacji sprawozdawczej zostaną uzgodnione ze stronami umów i uwzględniać będą wszelkie wymogi wynikające z przepisów prawa, w tym z rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) 821/2014 z dnia 28 lipca 2014 r.³⁹ Zgodnie z zapisami Strategii Inwestycyjnej dla IIF w RPO 2014-2020 monitorowana będzie realizacja wskaźników zawartych w Strategii (wynikająca z RPO 2014-2020) oraz dodatkowo produkty i rezultaty zaproponowane jako uzupełniające przez ekspertów w ramach

³⁸ Dz.U. z 2016 poz. 217 ze zm.

³⁹ Rozporządzenia wykonawcze Komisji (UE) 821/2014 z dnia 28 lipca 2014 r. ustanawiające zasady stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 w zakresie szczegółowych uregulowań dotyczących transferu wkładów z programów i zarządzania nimi, przekazywania sprawozdań z wdrażania instrumentów finansowych, charakterystyki technicznej działań informacyjnych i komunikacyjnych w odniesieniu do operacji oraz systemu rejestracji i przechowywania danych (Dz.Urz. UE L 223 z 29.07.2014 r.).

oceny ex-ante IIF. Rytm i przepływ informacji odbywać się będzie z wykorzystaniem doświadczeń Inicjatywy JEREMIE. W systemie sprawozdawczości wykorzystywana będzie także aplikacja główna centralnego systemu teleinformatycznego - SL 2014, w tym dodatkowy moduł systemu dedykowany instrumentom finansowym. Obecnie trwa proces przygotowania wzorów umów z potencjalnymi beneficjentami. Projekt Umowy o Finansowaniu określać będzie także wymagane elementy umów zawieranych przez beneficjenta z pośrednikami finansowymi.

Dodał ponadto, że w ramach RPO i programowania wsparcia na lata 2014-2020, przedstawiciele IZ włączeni byli w działania Grupy Roboczej województw wdrażających Inicjatywę JEREMIE. Na forum województw porównywano efekty udzielanego wsparcia z uwzględnieniem alokacji przekazanej przez regiony, tempa i etapu wdrażania poszczególnych produktów finansowych i różnic między oferowanymi produktami, oczekiwaniami regionów (celów określonych w poszczególnych regionalnych programach operacyjnych). Omawiano m.in. mechanizmy zabezpieczające przed przypadkami podwójnego finansowania, sposób weryfikacji kosztów zarządzania Menadżera Funduszu Powierniczego (BGK) oraz praktyki nieformalnych kontaktów między województwami w celu wyjaśniania wybranych przypadków oraz szereg innych kwestii związanych z postępowaniem wdrażania wsparcia zwrotnego, odpowiednio do bieżących wyzwań.

W czasie programowania interwencji dotyczącej RPO 2014-2020 za pomocą instrumentów zwrotnych, sąsiadujące z pomorskim województwem objęto wywiadami w ramach badań prowadzonych na potrzeby analizy ex-ante dla instrumentów finansowych w RPO 2014-2020. Pracownicy odpowiedzialni za wdrażanie instrumentów finansowych w województwie pomorskim odpowiadali także na pytania zadane przez podmioty prowadzące analizę ex-ante dla instrumentów finansowych w województwach warmińsko-mazurskim i wielkopolskim.

W dniach 16-17 czerwca 2016 r. zorganizowano spotkanie, na które IZ zaprosiła przedstawicieli wszystkich województw (dyrektorów oraz kluczowe osoby merytoryczne z właściwych departamentów 16 RPO odpowiedzialne za wdrażanie instrumentów finansowych). Spotkanie miało na celu wymianę informacji na temat zaawansowania prac w związku z wdrażaniem IIF oraz zainicjowanie współpracy, dzięki której możliwe będzie niezbędne zharmonizowanie działań w tym zakresie. (dowód: akta kontroli str. 150-1346, 1369-1456, 1803-1920, 1995-2027, 2198-2447)

3. Analiza skuteczności i efektywności środków wydatkowanych na wspieranie przedsiębiorstw poprzez dokapitalizowanie funduszy

Opis stanu faktycznego

3.1. IZ przeprowadzała bieżącą analizę wydatkowania środków przekazanych do pośredników finansowych w ramach Inicjatywy JEREMIE poprzez okresowe spotkania Rady Inwestycyjnej JEREMIE – organu doradczego IZ, która na bieżąco analizowała postępy realizacji Inicjatywy JEREMIE i prowadzonych przez BGK działań. Dane omawiano i prezentowano w odniesieniu do innych regionów wdrażających Inicjatywę JEREMIE w Polsce oraz na tle wdrażanych IIF. Omawiano również m.in.: informacje BGK odnośnie wykorzystania limitów oraz szkodowości portfeli pośredników finansowych; formuły konkursów oraz dokumentację konkursową produktów finansowych, plany działań Funduszu Powierniczego. Wśród tematów spotkań znalazły się kwestie, takie jak prezentacja raportu z badania luki finansowej w województwie pomorskim. Uczestnikami spotkań poza ekspertami byli przedstawiciele IZ oraz beneficjenta.

Wydatkowana na działanie 1.3. łączna kwota 287.394,4 tys. zł pozwoliła na osiągnięcie nw. wskaźników:

- liczba wspartych instrumentów finansowych – 58 szt. (170,6%);
- liczba wspartych MŚP – 5.604 szt. (76,3%);
- liczba wspartych starterów – 1.712 szt. (77,8%);
- liczba obrotów kapitałem – 1,63 (90,6%).

Główną przyczyną nieosiągnięcia planowanego poziomu trzech spośród czterech ww. wskaźników było niskie tempo dystrybucji środków w początkowym okresie realizacji Projektu. Dopiero w 2013 r. struktura sieci dystrybucji BGK osiągnęła pożądaną gęstość oraz pełną zdolność operacyjną. Wynikało również z niewielkiego zainteresowania banków komercyjnych oraz brakiem zainteresowania banków spółdzielczych produktem.

Odnosnie działania 1.4. Dyrektor Generalny Urzędu poinformował, że ARP jeszcze nie zatwierdziła sprawozdań końcowych pośredników finansowych, w tym z realizacji wskaźników, więc IZ (według stanu na dzień 5 października 2016 r.) nie ma ostatecznych danych w tym zakresie.

Zbudowanie dobrej historii kredytowej, poświadczonej odpowiednim wpisem do BIK nie było przedmiotem działań monitoringowo-sprawozdawczych w ramach RPO.

W Planie ewaluacji⁴⁰ IZ przedstawiła działania ewaluacyjne, jakie zamierzała przeprowadzić w ramach realizacji RPO. Oceniała efektywność realizacji RPO na podstawie zleczanych i wewnętrznych badań, analiz finansowanych głównie ze środków Pomocy Technicznej RPO (Oś Priorytetowa 10 Programu). Większość badań zawierała analizy porównawcze (benchmark) i umiejscawiała rezultaty osiągnięte w województwie pomorskim względem innych regionów oraz identyfikowała bariery w stosowaniu instrumentów zwrotnych. Ze środków własnych IZ zrealizowała:

- ocenę efektów wsparcia Osi Priorytetowej 1 ze szczególnym uwzględnieniem wsparcia przedsiębiorstw w ramach RPO dla Województwa Pomorskiego na lata 2007-2013 – Raport końcowy, grudzień 2013 r. Z powyższej oceny wynika m.in., że: inwestycje realizowane dzięki środkom o charakterze zwrotnym miały w dużej mierze innowacyjny charakter. Z deklaracji ostatecznych odbiorców wsparcia zwrotnego wynika, że 75% z nich w wyniku realizacji projektu wprowadziła innowację produktową, 52,4% innowację procesową, 38,4% innowację organizacyjną i 39,4% innowację marketingową. Grupa kontrolna wskazała niższe wartości wsparcia zwrotnego, odpowiednio: 62,1%, 38,9%, 31,8% i 27,7%. Wpływ wsparcia na aktywność innowacyjną okazał się być trwały – wsparcie przyczyniło się do wzrostu liczby podmiotów podejmujących działalność innowacyjną również po zakończeniu realizacji projektu (efekt brutto). W odniesieniu do każdego z rodzajów działalności innowacyjnej odsetek podmiotów, które podejmowały tego rodzaju działalność w ciągu ostatnich 12 miesięcy był wyższy od odsetka podmiotów, które działalność innowacyjną podejmowały w roku 2009. W analogicznym okresie czasu spadł odsetek podmiotów w grupie kontrolnej podejmujących działalność innowacyjną (efekt netto). W przypadku wskaźnika odnoszącego się do wymiaru konkurencyjności, jakim jest rozszerzenie działalności przedsiębiorstwa o nowe rynki, 35%

⁴⁰ Uchwała nr 951/78/07 Zarządu Województwa Pomorskiego z dnia 4 grudnia 2007 r. w sprawie przyjęcia Planu ewaluacji Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Pomorskiego na lata 2007-2013. Uchwała nr 1263/4/14 Zarządu Województwa Pomorskiego z dnia 18 grudnia 2014 r. zmieniająca uchwałę w sprawie przyjęcia Planu ewaluacji Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Pomorskiego na lata 2007-2013.

przedsiębiorstw po skorzystaniu ze wsparcia pozyskało nowe rynki (efekt brutto) na poziomie lokalnym lub regionalnym. Z kolei, wśród przedsiębiorstw, które ze wsparcia zwrotnego nie skorzystały, odsetek ten był podobny i wynosił około 36%. Nie stwierdzono by projekty, których efektem było zatrudnienie nowych pracowników, wzrost liczby klientów, wzrost przychodu czy wzrost zysku, były szczególnie kosztochłonne – maksymalna różnica pomiędzy średnim kosztem projektu, który przyniósł pozytywne efekty w rozpatrywanym obszarze a średnią wartością wszystkich projektów wyniosła 16% (dotyczyła projektów, których beneficjenci zadeklarowali wzrost zysku). W przypadku instrumentów zwrotnych stwierdzono, że wystąpienie efektu dźwigni jest oczywiste gdyż wsparcie ma charakter zwrotny co oznacza, iż przedsiębiorca de facto cały projekt finansuje z własnych środków, które następnie spłaca podmiotowi finansującemu (funduszowi, w którym uzyskał pożyczkę lub bankowi, który przyznał mu kredyt/pożyczkę, które zostały przez fundusz poręczone) w ratach. Wartość efektu dźwigni obliczono poprzez zbadanie jaki udział w całkowitym koszcie projektu stanowiła kwota pozyskanego wsparcia (kwota pożyczki, kwota kredytu/pożyczki, które zostały poręczone) a jaki kwota środków własnych wnioskodawcy. Obliczono, iż wsparcie w ramach działań 1.3 i 1.4 pozwoliło na zmobilizowanie środków pomorskich firm w wysokości 175.716,0 tys. zł, co w przeliczeniu na jeden projekt daje kwotę 58.592 zł. Jest to kwota niższa niż w przypadku dotacji, gdyż średnia kwota wsparcia była niższa, ponieważ korzystały z niego firmy o niższym potencjale finansowym aniżeli beneficjenci dotacji. W przypadku firm korzystających z funduszy poręczeniowych, głównym powodem skorzystania z oferty było uzależnianie przez bank przyznania kredytu/pożyczki od zabezpieczenia w postaci poręczenia. 28% badanych wskazało, iż bez poręczenia z funduszu nie otrzymaliby kredytu w takiej wysokości o jaką wnioskowali. Spośród firm, które korzystały z oferty funduszy znaczną większość była zdecydowanie zadowolona (50,2%) lub raczej zadowolona (36,7%), a jedynie 3,9% firm było zdecydowanie niezadowolonych. Najbardziej zadowoleni z otrzymania poręczenia byli przedsiębiorcy, którzy dzięki poręczeniu, w momencie wystąpienia problemów ze spłatą kredytu mogli uniknąć likwidacji działalności gospodarczej i na podstawie umowy spłacać zobowiązania wobec funduszu poręczeniowego w sposób dla siebie akceptowalny. Dominowały poręczenia niewielkie do 100,0 tys. zł. – łączny ich udział to 66,1%. Dla osób niezadowolonych z wysokości uzyskanego poręczenia, satysfakcjonujące byłoby uzyskanie średniej kwoty 237,5 tys. zł. Czynnikiem najbardziej wyróżniającym fundusze pożyczkowe wspierane środkami publicznymi od innych instytucji finansowych jest koszt pożyczki. Ponad 80% respondentów, którzy korzystali z oferty funduszy stwierdziła, że oprocentowanie jest korzystniejsze niż w bankach. Aż 90% badanych stwierdziło, że dzięki finansowaniu wzrosła zdolność firmy do konkurowania na rynku. Aż 83% przedsiębiorców stwierdziło, że wsparcie funduszu odbiło się korzystnie na finansach ich przedsiębiorstwa, zaś 72% stwierdziła, że dzięki pożyczce wzrósł udział ich firmy w głównym rynku. Ponad połowa badanych pozytywnie oceniła wpływ finansowania z funduszu na niemal wszystkie obszary działania.;

- zatwierdzenie sprawozdania okresowego z wdrażania RPO dla województwa pomorskiego za I półrocze 2015 r.⁴¹, z którego wynika m.in., że: średni poziom zakontraktowanych środków dla RPO wynosił 100,44% a w przypadku Osi

⁴¹ Uchwała Nr 875/72/15 Zarządu Województwa Pomorskiego z dnia 3 września 2015 r. w sprawie zatwierdzenia sprawozdania okresowego za I półrocze 2015 r. z wdrażania RPO dla Województwa Pomorskiego na lata 2007-2013, opracowanego przez Departament Programów Regionalnych Urzędu Marszałkowskiego Województwa Pomorskiego.

Priorytetowej 1 wykorzystano dostępną alokację w 99%; największym obszarem wsparcia był transport – dofinansowanie z EFRR w wysokości 1.315.459,7 tys. zł (34%), zaś przedsiębiorczość, innowacyjność i B+R była drugim co do wartości obszarem wsparcia – dofinansowanie z EFRR w wysokości 935.325,9 tys. zł (24%). Z szacowanego wskaźnika produktu „Liczba wspartych MŚP” wynika, że liczba projektów realizowanych przez mikroprzedsiębiorstwa będzie znacznie niższa (386) od zakładanej (448). Wynika to z faktu, że realizują projekty o większej wartości, niż zakładano w Programie. Ponadto w obecnej sytuacji społeczno-gospodarczej kraju na realizację projektów wspartych z UE decydują się przedsiębiorstwa mające większą stabilność finansową;

- ocenę ex-ante dla instrumentów finansowych w ramach RPO dla Województwa Pomorskiego na lata 2014-2020 – etap 1: Analiza zapotrzebowania i dotychczasowych doświadczeń – Raport końcowy, sierpień 2014 r.⁴² Nie stwierdzono oceny ex-ante dla RPO;
- ocenę ex-ante dla instrumentów finansowych w ramach RPO Województwa Pomorskiego na lata 2014-2020 – etap drugi: Strategia Inwestycyjna – Raport końcowy, wrzesień 2015 r. wraz z Oceną ex-ante dla instrumentów finansowych w ramach RPO Województwa Pomorskiego na lata 2014-2020 – etap drugi: Strategia Inwestycyjna – Raport końcowy – aktualizacja wybranych obszarów, grudzień 2015 r.⁴³

Dyrektor Generalny Urzędu poinformował, że w trakcie realizacji są:

- ocena efektów realizacji RPO (realizacja 23 maj – grudzień 2016 r., koszt: 344,2 tys. zł)⁴⁴;
- podjęta współpraca z Ministerstwem Rozwoju w zakresie przeprowadzenia oceny ex-post wdrażania polityki spójności 2007-2013⁴⁵.

Ponadto, że środków BGK zrealizowano badanie⁴⁶ związane z określeniem dostępu przedsiębiorców sektora MŚP do instrumentów finansowych mających charakter zwrotny, które służyłyby finansowaniu potrzeb rozwojowych przedsiębiorców w województwie pomorskim.

Dodał, że w ramach RPO 2014-2020 przewidywana jest realizacja badań zawierających ocenę IIF, tj. m.in.:

- aktualizacja oceny ex-ante instrumentów finansowych w ramach RPO 2014-2020⁴⁷;

⁴² Uchwała nr 1411/311/13 Zarządu Województwa Pomorskiego z dnia 19 grudnia 2013 r. w sprawie przyjęcia Okresowego Planu Ewaluacji Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Pomorskiego na lata 2007-2013 na rok 2014. Badanie stanowiło analizę doświadczeń i zapotrzebowania na instrumenty finansowe w regionie.

⁴³ Uchwała nr 1264/4/14 Zarządu Województwa Pomorskiego z dnia 18 grudnia 2014 r. w sprawie przyjęcia Okresowego Planu Ewaluacji Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Pomorskiego na lata 2007-2013 na rok 2015, na podstawie wytycznych Ministra Rozwoju Regionalnego. Badanie uwzględniało ustalenia i rekomendacje będące wynikiem realizacji pierwszego etapu oceny ex-ante dla IIF w ramach RPO, tj. analizy doświadczeń i zapotrzebowania.

⁴⁴ Uchwała nr 1/V/16 z dnia 12 lutego 2016 r. w sprawie zatwierdzenia Planu Ewaluacji Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Pomorskiego na lata 2014-2020. Uchwała nr 2/VI/16 z dnia 20 maja 2016 r. w sprawie zatwierdzenia zmiany Planu Ewaluacji Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Pomorskiego na lata 2014-2020. Ma pozwolić na pomiar efektów makroekonomicznych wsparcia zwrotnego w RPO.

⁴⁵ Jednym z elementów oceny ma być badanie ankietowe wśród ostatecznych odbiorców wsparcia zwrotnego, w którym będą mierzone efekty osiągnięte w firmach dzięki udzielonym pożyczkom. Umowa z wykonawcą została podpisana w czerwcu 2016 r., a planowane zakończenie badania to grudzień 2016 r. IZ na lata 2014-2020 bierze udział w konsultacjach związanych z zakresem i sposobem realizacji badania, a także dostarcza niezbędnych danych do analiz.

⁴⁶ „Analiza luki finansowej w województwie pomorskim w zakresie dostępu przedsiębiorców do zwrotnych instrumentów finansowych w kontekście realizacji przez Bank Gospodarstwa Krajowego Inicjatywy JEREMIE” – Raport końcowy, listopad 2012 - PAG Uniconsult.

⁴⁷ Planowany termin: dwukrotnie w 2018 i 2020 r., zabezpieczono łącznie 340,0 tys. zł. Badanie będzie dotyczyło stanu wdrażania IIF w ramach Programu; wpływu IIF oferowanych w ramach Programu na finansowanie oferowane przez sektor komercyjny; dalszej identyfikacji obszarów ewentualnej konkurencji pomiędzy IIF oferowanymi w ramach Programu z instrumentami zwrotnymi i bezzwrotnymi oferowanymi ze środków europejskich i publicznych środków krajowych.

- efekty wsparcia działalności B+R w ramach RPO 2014-2020⁴⁸;
- efekty wsparcia konkurencyjności, innowacyjności i internacjonalizacji MŚP w ramach RPO 2014-2020⁴⁹;
- ocena wpływu interwencji w zakresie kompleksowej rewitalizacji zdegradowanych obszarów miejskich w ramach RPO 2014-2020⁵⁰;
- ocena efektów realizacji projektów w zakresie energetyki w ramach RPO 2014-2020⁵¹;
- ocena realizacji instrumentów finansowych w ramach RPO 2014-2020⁵².

Dyrektor Generalny Urzędu poinformował, że RPO jest w fazie zamykania i przygotowania odpowiedzi, jak działania w ramach RPO wpłynęły na realizację celów dotyczących Działania 1.3. i 1.4, w tym osiągnięcie zaplanowanych wskaźników w kontekście liczby wspartych przedsiębiorstw i ich konkurencyjności oraz utworzenie nowych miejsc pracy, możliwa będzie dopiero po ostatecznym przygotowaniu sprawozdania końcowego z realizacji RPO (dokumenty zamknięcia powinny zostać przekazane do Komisji Europejskiej do dnia 31 marca 2017 r.) oraz zakończeniu badania ewaluacyjnego ex-post.

(dowód: akta kontroli str. 150-172, 1369-1802, 1995-2377, 2448-2580, 2581-2645, 3045-3427)

3.1. IZ nie zaplanowała w budżecie środków na badanie efektów udzielonych pożyczek i poręczeń w ramach RPO.

(dowód: akta kontroli str. 150-172, 1369-1442)

3.3. W ramach Inicjatywy JEREMIE IZ przeprowadziła dwie kontrole. Przedmiotem pierwszej z nich⁵³ była kontrola BGK w zakresie realizacji umowy i obejmowała: zakres rzeczowy, elementy promocji i zakres finansowy. Zalecenia dotyczyły procedur kontroli realizowanych przez BGK u pośredników finansowych, monitoringu udzielania przez pośredników finansowych pomocy publicznej, staranności przy dokumentowaniu oceny wniosków, dochowania terminów oraz umieszczania stosownych logotypów i informacji na dokumentach projektowych, wprowadzenia zasad rozliczeń delegacji.. Przedmiotem drugiej kontroli⁵⁴ w BGK były: zamówienia publiczne, zakres finansowy RPO. Zalecenia dotyczyły: wyeliminowania uchybień w przyjętych procedurach lub ich aktualizacja, wprowadzenia pełnej procedury kontroli u pośredników finansowych, realizacji zaleceń Instytucji Audytującej.. W przypadku pośredników finansowych kontrola

⁴⁸ Planowany termin: III kwartał 2021 - II kwartał 2022, zabezpieczono 300,0 tys. zł. Badanie będzie obejmować m.in. efektywność poszczególnych rodzajów wsparcia (dotacje a instrumenty finansowe).

⁴⁹ Planowany termin: III kwartał 2021 – II kwartał 2022, zabezpieczono 300,0 tys. zł. Badanie będzie obejmować m.in. skuteczność i efektywność wsparcia MŚP poprzez poszczególne zastosowane instrumenty (wsparcie dotacyjne a instrumenty finansowe).

⁵⁰ Planowany termin: IV kwartał 2022 – II kwartał 2023 r., zabezpieczono 300,0 tys. zł. Badanie będzie obejmować m.in. efektywność poszczególnych rodzajów wsparcia (wsparcie dotacyjne a instrumenty finansowe).

⁵¹ Planowany termin: I-IV kwartał 2022 r., zabezpieczono 200,0 tys. zł. Badanie będzie obejmować m.in. efektywność poszczególnych rodzajów wsparcia (wsparcie dotacyjne a instrumenty finansowe).

⁵² Planowany termin: I- II kwartał 2023 r., zabezpieczono 220,0 tys. zł. Badanie będzie obejmować m.in. adekwatność instrumentów finansowych do strategicznych potrzeb województwa; ocenę finansowania ze środków publicznych w odniesieniu do komercyjnych źródeł zewnętrznego finansowania (uzupełnianie a zastępowanie oferty rynkowej); poziom zainteresowania potencjalnych beneficjentów; problemy i bariery utrudniające wykorzystanie instrumentów finansowych; korzyści i ograniczenia zastosowania instrumentów finansowych w poszczególnych obszarach; czynniki (o charakterze rynkowym i koniunkturalnym) determinujące zainteresowanie pośredników finansowych udziałem w instrumentach finansowych; efekty realizowanego wsparcia, w tym wpływ na osiąganie efektów RPO 2014-2020; skala zapotrzebowania na instrumenty finansowe w perspektywie 3-5 lat.

⁵³ Kontrola przeprowadzona w III kwartale 2011 r.

⁵⁴ Kontrola przeprowadzona w lutym i czerwcu 2015 r. w BGK oraz we wrześniu i październiku 2015 r. u pośredników finansowych.

dotyczyła losowo wybranych umów zawartych między dwoma pośrednikami finansowymi a ostatecznymi odbiorcami. Zalecenia dotyczyły: weryfikacji danych zamieszczonych w bazie SHRIMP, ujednolicenia zasad współpracy z instytucjami finansującymi, standaryzacji formularza do przeprowadzania kontroli u Ostatecznego Odbiorcy. Zalecenia z wszystkich ww. kontroli zostały zrealizowane.

Dyrektor Generalny Urzędu poinformował, że w związku z oddelegowaniem do ARP realizacji części zadań dotyczących Osi Priorytetowej 1 (bez Działania 1.3), IZ nie przeprowadzała kontroli beneficjentów Działania 1.4 RPO, gdyż do ich przeprowadzania zobowiązana była ARP na podstawie umowy⁵⁵ z IZ.

W okresie objętym kontrolą Instytucje Audytowe trzykrotnie przeprowadzały kontrolę odnośnie IIF dla MŚP w ramach RPO:

- Europejski Trybunał Obrachunkowy w 2010 r. objął kontrolą fundusz⁵⁶ oraz IZ. Zalecenia pokontrolne odnośnie funduszu dotyczyły braku zapisów dotyczących polityki wychodzenia z IIF w odniesieniu do wkładu z programu, zaś odnośnie IZ braku pełnego wydzielenia jednostki finansowej w ramach IZ. Zalecenia zrealizowano;
- Instytucja Audytowa (Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej) w okresie 2013-2014 r. objęła kontrolą IZ, ARP, BGK i pięć funduszy. Zalecenia pokontrolne odnośnie IZ dotyczyły uzupełnienia zapisów Strategii Inwestycyjnej zgodnie z sekcją 3.2. noty COCOF (tj. finansowania „czystego” kapitału zakładowego, fuzji, wewnętrznych wykupów menedżerskich lub „transferów rodzinnych” itp.). Zalecenie zrealizowano poprzez pisemne poinformowanie pośredników finansowych o konieczności przestrzegania postanowień zawartych w sekcji 3.2. noty COCOF przy udzielaniu wsparcia na podstawie dotychczasowych umów. Dodatkowo odpowiednie zapisy ujęto w Metrykach Produktów w konkursach na pośredników finansowych ogłaszanych po dacie otrzymania rekomendacji (procedurę zastosowano od 1 października 2014 r.);
- Komisja Europejska (2014 r.) objęła kontrolą dwa fundusze, nie przekazała jednak raportu końcowego.

W przypadku RPO 2014-2020 Dyrektor Generalny Urzędu poinformował, że kwestie związane z kontrolą zostaną uregulowane w umowie zawartej z podmiotem wdrażającym fundusz funduszy wraz z zobowiązaniem zapewnienia skutecznych mechanizmów kontroli także na poziomie pośrednika finansowego. System wynagradzania zarówno podmiotu wdrażającego fundusz, funduszy, jak i pośrednika finansowego oparty będzie o zasadę wynagradzania za wyniki, co oznacza że osiągnięcie konkretnych kamieni milowych/wskaźników wprost przekładać się będzie na poziom wynagradzania. Mechanizm ten wymusi system monitorowania wskaźników realizacji wsparcia na wszystkich poziomach wdrażania systemu, tj. od funduszu funduszy przez pośredników finansowych, po ostatecznego odbiorcę wsparcia.

(dowód: akta kontroli str. 150-153, 521-560, 1369-1442, 1921-1994)

⁵⁵ Umowa nr 6/UM/DPR-FP/2008 z dnia 17 marca 2008 r. na udzielenie zamówienia na pełnienie funkcji Instytucji Pośredniczącej II stopnia (IP II) do wdrażania Osi Priorytetowej 1 „Rozwój i Innowacje w MŚP” Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Pomorskiego na lata 2007-2013 (z wyłączeniem Działania 1.3 *Pozadotacyjne instrumenty finansowe dla MŚP*)

⁵⁶ Słupskie Stowarzyszenie Innowacji Gospodarczych i Przedsiębiorczości w Słupsku (umowa nr UDA-RPPM.01.04.00-00-001/09-00).

- 3.4. Informacje w zakresie analizy skuteczności i efektywności instrumentów zwrotnych stosowanych w ramach RPO w odniesieniu do rozwiązań stosowanych w innych województwach ujęto w pkt. 3.1. wystąpienia pokontrolnego.

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

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 Kontroli⁵⁷ 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 Gdańsku.

Gdańsk, dnia 9 grudnia 2016 r.

Kontroler
Krzysztof Holli
Starszy inspektor kontroli państwowej


.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku

Dyrektor
Ewa Jasiurska-Kluczek


.....
podpis

⁵⁷ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096 oraz z 2016 r. poz. 677.