



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Olsztynie

LOL.410.15.1.2024

Pan
dr hab. Mirosław Czekaj
Prezes Zarządu Banku Gospodarstwa Krajowego
Bank Gospodarstwa Krajowego
Al. Jerozolimskie 7, 00-955 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/24/077 Wykorzystanie unijnych instrumentów finansowych przeznaczonych na rozwój
i wzrost konkurencyjności regionalnej

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Bank Gospodarstwa Krajowego ¹ , Al. Jerozolimskie 7, 00-955 Warszawa.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mirosław Czekaj, Prezes Zarządu Banku Gospodarstwa Krajowego od 18 lipca 2024 r. w okresie od 12 kwietnia 2024 r. do 17 lipca 2024 r. p. o. Prezesa BGK W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Beata Daszyńska-Muzyczka Prezes BGK od 9 grudnia 2016 r. do 11 stycznia 2024 r. Mirosław Panek p.o. Prezesa BGK od 8 marca 2016 r. do 26 września 2016 r. Dariusz Kacprzyk, p.o. Prezesa BGK od 14 czerwca 2013 r. do 3 października 2013 r. oraz Prezes BGK od 4 października 2013 r. do 7 marca 2016 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Prawidłowość realizacji umowy o finansowaniu projektu w ramach regionalnych programów operacyjnych w latach 2014-2020.
Okres objęty kontrolą	Lata 2014-2023. Dla realizacji celów kontroli mogły być wykorzystane dane i dokumenty z okresu wcześniejszego i późniejszego w zakresie związanym z przedmiotem kontroli.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ² .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie
Kontrolerzy	1. Waldemar Żarnoch, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/86/2024 z 5 sierpnia 2024 r. 2. Agnieszka Kiełbik, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/87/2024 z 6 sierpnia 2024 r. 3. Justyna Lis, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/117/2024 z 19 września 2024 r.

(akta kontroli str. 1-8)

¹ Dalej: Bank, BGK, Zamawiający, MFF.

² Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W latach 2017-2023 Bank Gospodarstwa Krajowego zrealizował wskaźniki określone w umowach o finansowanie projektów zawartych z 15 województwami⁴, tym niemniej w procesie realizacji tych umów zaistniały przypadki działań nierzetelnych. Dotyczyły one m.in. opieszałości w podejmowaniu działań w zakresie weryfikacji jednego z pośredników finansowych, co do którego Bank posiadał informacje o potencjalnych nieprawidłowościach. BGK także nieterminowo wszczywał niektóre z postępowań przetargowych w ramach zawartych umów o finansowanie.

Przed 2016 r. podjął skuteczne działania organizacyjne, w wyniku których przystąpił do negocjacji z województwami, złożył wnioski i zawarł umowy o finansowanie projektów oraz objął funkcje Menadżera Funduszu Funduszy⁵. Zgodnie z postanowieniami umów o finansowanie wszczął i przeprowadził proces wyłaniania pośredników finansowych⁶ mających udzielić pożyczek ostatecznym odbiorcom⁷.

Po zawarciu umów o finansowanie projektów, Bank przystąpił do procedury wyboru pośredników finansowych. W przypadku czterech badanych postępowań o zamówienie publiczne⁸ prowadzonych na podstawie art. 39 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁹ wyboru pośredników finansowych dokonano zgodnie z przepisami tej ustawy. W trzech z nich postępowania wszczęto jednak z opóźnieniem w stosunku do terminów określonych w Rocznych Planach Działania obowiązujących dla poszczególnych umów o finansowanie, co należy uznać za działanie nierzetelne. Ponadto BGK (jako Zamawiający) nie dochował należytej staranności w ramach działań zmierzających do zawarcia dwóch umów o zamówienie publiczne z wykonawcami wybranymi w ramach postępowania przetargowego nr DZZK/106/DIF/2017. Wykonawcy ci odstąpili oni od podpisania umów, co skutkowało koniecznością przeprowadzenia nowego postępowania w sprawie udzielenia zamówienia i zwrócono im wniesione wadia.

BGK zapewnił szerokie spektrum narzędzi do monitorowania pośredników finansowych i ich kontroli. Dla perspektywy 2014-2020 stworzył Platformę Obsługi Instrumentów Finansowych¹⁰ i udostępnił ją pośrednikom finansowym do przekazywania informacji o postępie rzeczowym i finansowym umowy, czym zapewnił możliwość uzyskania ww. informacji na bieżąco. Stwierdzono, że w sytuacji, gdy Bank otrzymał dane i sygnały dotyczące nieprawidłowości o charakterze nadużyć finansowych dotyczące jednego z pośredników finansowych podejmował działania mające na celu zweryfikowanie prawidłowości działania pośrednika finansowego w ograniczonym zakresie oraz z opóźnieniem, co uznać należy za działanie nierzetelne. Nieprawidłowości dotyczące tego pośrednika finansowego spowodowały konieczność uruchomienia dodatkowych środków (w ramach tzw. nadkontraktacji środków

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

⁴ W imieniu, których działały Instytucje Zarządzające lub Instytucje Pośredniczące regionalnych programów operacyjnych na lata 2014-2020.

⁵ Dalej: MFF.

⁶ Pośrednik finansowy to podmiot publiczny lub prywatny wybrany w celu wdrażania instrumentu finansowego, pełni rolę podmiotu wdrażającego instrument finansowy.

⁷ Podmiot lub osoba otrzymujący wsparcie finansowe z instrumentu finansowego w ramach umowy inwestycyjnej.

⁸ DZZK/148/DIF/2017, DZZK/36/DIF/2018, DZZK/31/DIF/2017, DZZK/106/DIF/2017.

⁹ Dz.U. z 2019 r. poz. 1843; dalej: Pzp2004.

¹⁰ Dalej: POIF.

Ministra Finansów) w celu umożliwienia województwom pełnego rozliczenia projektów z Komisją Europejską w momencie zamknięcia programów operacyjnych. Mimo skierowania dodatkowych środków na te projekty, województwa zostały pozbawione możliwości ponownego wykorzystania środków dedykowanych instrumentom finansowym z przyznanej nadkontraktacji, w ramach tzw. kolejnych obrotów. [...].

Należy jednakże zauważyć, że po 2018 roku, Bank w procedurach monitorowania przyjął rozwiązania rozszerzające zakres monitoringu, mające na celu ich usystematyzowanie i rozszerzenie celem ochrony środków publicznych, dokonując też zmian mających na celu uszczelnienie systemu zapobiegania nieprawidłowościom. Ponadto pozytywnie należy ocenić zmiany wprowadzone w 2020 r. w umowach operacyjnych (metrykach) dotyczące doprecyzowania zasad pozyskiwania od ostatecznych odbiorców dokumentów potwierdzających wydatkowanie środków pożyczek.

W trakcie kontroli stwierdzono także nieprawidłowość dotyczącą zawarcia w porozumieniach o rozwiązaniu umów zapisów dotyczących terminów zwrotu wkładu Funduszu Funduszy¹¹ niezgodnych z umowami operacyjnymi oraz stwarzającymi wysokie ryzyko braku przejrzystości.

W okresie objętym kontrolą BGK dokonywał oceny założeń dotyczących implementacji instrumentów finansowych, tj. uczestniczył w przeglądach strategii inwestycyjnej, wnioskował o ich zmianę, a jego działania doprowadziły do realizacji zakładanych wskaźników określonych przez IZ RPO. Ponadto Bank zgodnie z postanowieniami umów ewidencjonował zasoby zwrócone¹² funduszy.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego kontrolowanej działalności

OBSZAR

Opis stanu
faktycznego

1. Prawidłowość realizacji umowy o finansowaniu projektu

1.1. Bank w związku z dokonanymi 13 września 2014 r.¹³ zmianami w ustawie z dnia 14 marca 2003 r. o Banku Gospodarstwa Krajowego mógł pełnić rolę podmiotu wdrażającego instrument finansowy¹⁴ lub Fundusz Funduszy, o których mowa w rozporządzeniu ogólnym 1303/2013¹⁵. Zasady oraz warunki pełnienia tej roli, określić miały odrębne przepisy oraz umowy. Bank został ponadto wskazany jako podmiot wdrażający w art. 28 ust. 2 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020¹⁶. W uzasadnieniu do ww.

¹¹ Dalej: FF. FF to fundusz tworzony w celu zapewniania wsparcia w postaci środków z programu lub programów dla kilku instrumentów finansowych.

¹² Środki zwrócone do instrumentu finansowego w ramach umów operacyjnych dotyczących instrumentów pożyczkowych i kapitałowego lub uwolnione z zaangażowania w ramach umów operacyjnych dotyczących instrumentów gwarancyjnych, w tym zwroty kapitału oraz wszelkie przychody i inne wygenerowane wpływy.

¹³ Zapis wprowadzony art. 81 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020.

¹⁴ Dalej: IF. Instrument finansowy to środek pomocy finansowej mogący przybrać formę inwestycji kapitałowych lub quasi-kapitałowych, pożyczek, gwarancji lub innych instrumentów opartych na podziale ryzyka, łączony z dotacjami, oferowany przez pośrednika finansowego na rzecz ostatecznych odbiorców.

¹⁵ Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającym wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiającym przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylającym rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013, str. 320) dalej: rozporządzenie ogólne.

¹⁶ Dz. U. z 2020 r. poz. 818, ze zm.; dalej: ustawa o zasadach realizacji programów.

ustawy¹⁷ wskazano, że przepis ten uzupełnia przepisy UE w zakresie wskazania podmiotów, które z racji doświadczenia we wdrażaniu pozadotacyjnych form wsparcia, zdolności instytucjonalnych, a także usytuowania w systemie instytucji publicznych i realizowania zadań publicznych, mogą pełnić na poziomie krajowym rolę podmiotu wdrażającego. Zadania związane z wspieraniem programów samorządności lokalnej i rozwoju regionalnego wskazane zostały także w Statucie BGK¹⁸.

Wiceprezes Rady Ministrów Minister Rozwoju rekomendował wybór BGK jako podmiotu wdrażającego fundusz funduszy¹⁹ i piśmie wystosowanym do instytucji zarządzających regionalnymi programami operacyjnymi wskazał, że BGK spełnia przesłanki instytucji finansowej wskazanej w art. 38 ust. 4 lit. b pkt. (ii) rozporządzenia ogólnego. W jego ocenie powierzenie zadań temu Bankowi, jako instytucji finansowej z siedzibą w państwie członkowskim będzie następować z uwzględnieniem zasad wynikających z ww. rozporządzenia obowiązujących dla wyboru operacji do dofinansowania tj. na podstawie kryteriów zatwierdzanych przez komitety monitorujące właściwe programy operacyjne. Tym samym BGK po wyborze do dofinansowania przedłożonego przez niego projektu będzie mieć status beneficjenta. Możliwości wyboru Banku m.in. w trybie konkursu potwierdził w wydanej opinii Prezes Urzędu Zamówień Publicznych²⁰. Opinię tą Ministerstwo Rozwoju przekazało marszałkom²¹ oraz przedstawiło optymalną ścieżkę postępowania dotyczącą wyłaniania Menadżera Funduszu Funduszy²².

Dyrektor DIF wyjaśniła, że pierwsza oferta współpracy ze strony BGK została skierowana do samorządów wojewódzkich już w 2014 roku (...). Oprócz pisma Prezesa Zarządu BGK przesyłana była również informacja nt. doświadczeń BGK z realizacji przez Bank instrumentów finansowych w poprzedniej perspektywie finansowej UE i efekty tych działań, które mogły przełożyć się na jakość przyszłej współpracy w perspektywie 2014-2020. W kolejnych latach kierowana była również korespondencja, w której wskazywano możliwy tryb nawiązania współpracy, będący wynikiem korespondencji/opinii Ministerstwa Rozwoju; aktualnie Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej (MFiPR) oraz UZP. Odbływały się ponadto spotkania bilateralne, podczas których omawiana była oferta BGK i dotychczasowe, sprawdzone rozwiązania przy wdrażaniu instrumentów finansowych UE.

W przekazanych samorządom materiałach BGK podkreślał, że jako jedyna w kraju instytucja publiczna miał niezbędny potencjał i odpowiednie doświadczenie do pełnienia roli kompleksowego operatora instrumentów finansowych i deklarował gotowość do obsługi wszystkich środków regionalnych programów operacyjnych przeznaczonych na instrumenty zwrotne. Wskazywał na wyzwania perspektywy 2014-2020 dotyczące m.in. tzw. transzowania środków²³, wymuszających stosowanie bardziej restrykcyjnych zasad planowania, monitoringu i kontroli ich wykorzystania, konsekwencji w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w wydatkowaniu środków oraz na

¹⁷ VII.2450, Zasady realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020.

¹⁸ Zgodnie z §5 ust. 14 i 15 oraz §7 rozporządzenia Ministra Rozwoju z dnia 16 września 2016 r. w sprawie nadania statutu Bankowi Gospodarstwa Krajowego Dz. U. z 2022 r., poz. 1321.

¹⁹ Pismo z 19 kwietnia 2016 r.

²⁰ Pismo z 23 sierpnia 2016 r. UZP/DP/O/026/530(2)/16/AW.

²¹ Pismo z 5 września 2016 r. DRP.II.882.30.2016.PD.

²² Dalej: MFF.

²³ W odróżnieniu od dotychczasowej możliwości jednorazowej wypłaty środków do instytucji odpowiedzialnej za wdrażanie instrumentu finansowego.

ograniczenia w zasadach określania limitu wynagrodzenia podmiotów wdrażających instrumenty i uzależnienie jego poziomu od osiągniętych efektów.

W dniu 12 stycznia 2016 r. Zarząd BGK podjął uchwałę²⁴ w sprawie udziału Banku w procesie wyboru podmiotu wdrażającego instrument finansowy lub Fundusz Funduszy w ramach regionalnych programów operacyjnych na lata 2014-2020. Miało to nastąpić w szczególności poprzez przystąpienie do negocjacji warunków objęcia funkcji podmiotu wdrażającego instrument na podstawie zaproszenia właściwej instytucji, złożenia wniosku konkursowego lub złożenia oferty na wybór ww. podmiotu prowadzonego przy zastosowaniu trybu określonego w Prawie zamówień publicznych. W uchwale tej wyznaczono dyrektora Departamentu Instrumentów Inżynierii Finansowej²⁵ do podejmowania działań w uzgodnieniu z dyrektorem zarządzającym pionem funduszy europejskich, tj. do wypełniania deklaracji zainteresowania pełnieniem funkcji podmiotu wdrażającego, złożenia wniosku lub złożenia oferty i negocjowania warunków umowy.

W latach 2016–2017 BGK złożył wnioski o dofinansowanie projektów, w których wskazał, że spełnia przesłanki pełnienia roli MFF, tj. był instytucją finansową z siedzibą w państwie członkowskim, dążącą do osiągnięcia celów interesu publicznego i pozostającą pod nadzorem instytucji publicznej, spełniał wszystkie warunki wynikające z art. 7 rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) nr 480/2014 z dnia 3 marca 2014 r.²⁶, określającego kryteria wyboru podmiotów wdrażających instrumenty finansowe.

Wskazywano, że Bank posiadał:

- uprawnienia do wykonywania odpowiednich zadań wdrożeniowych na mocy przepisów unijnych i krajowych,
- odpowiednią trwałość ekonomiczną i wykonalność finansową,
- odpowiednią zdolność do wdrażania funduszy funduszy, w tym strukturę organizacyjną i ramy zarządzania zapewniające niezbędną wiarygodność,
- sprawny i skuteczny system kontroli wewnętrznej,
- system księgowy zapewniający rzetelne, kompletne i wiarygodne informacje w odpowiednim czasie.

Bank wskazywał, że posiada odpowiednie ramy zarządzania umożliwiające prawidłowe wypełnianie zadań podmiotu wdrażającego tj. wyodrębniony, dedykowany do zadań DIIF, który w ramach perspektywy finansowej 2007-2013 realizował analogiczne – do będącego przedmiotem wniosku – projekty w 11 regionach Polski. DIIF składał się z dedykowanych danym projektom zespołów regionalnych – bezpośrednio odpowiedzialnych za przebieg projektu, wybór i obsługę pośredników finansowych, kontakty z IZ oraz tzw. zespoły merytoryczne obsługujące wszystkie projekty w obszarach: monitoringu i sprawozdawczości, kontroli, rozliczeń finansowych, promocji, zarządzania systemem. Wykazywał ponadto, że posiadał biura regionalne mieszczące się

²⁴ 12/2016/DIIF/PRO.

²⁵ Dalej: DIIF.

²⁶ Uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego (Dz. U. UE L 2014 poz. 138 z dnia 13 maja 2014 r. (dalej: rozporządzenie delegowane).

w poszczególnych regionach²⁷ oraz zasób kadrowy, który będzie uczestniczyć w realizacji projektu oraz będzie zapewniał wsparcie²⁸.

Bank uzasadniał swoją zdolność do pełnienia funkcji podmiotu wdrażającego FF wskazując na: wdrożony szereg regulacji, gwarantujących właściwy nadzór nad środkami powierzonymi w ramach projektu²⁹, możliwość ustanowienia niezwłocznie po zawarciu umowy o dofinansowanie dla środków programu oddzielnego bloku finansowego wydzielonego w ramach Banku³⁰, możliwość ustanowienia księgowej rozdzielności pomiędzy zasobami projektu a innymi zasobami, zapewnienie płynności przepływów między IZ, BGK a pośrednikami finansowymi; wdrożenie mechanizmów zapobiegania konfliktom interesów. Deklarował ponadto, że zastosuje minimalne kryteria wyboru pośredników finansowych, zgodne z art. 7 ust. 2 rozporządzenia delegowanego³¹. Wskazywał ponadto, że nie przewiduje wniesienia do FF środków własnych, jednakże zapewni mechanizmy współfinansowania, które mogą być uznane za wkład krajowy, o którym mowa w art. 38 ust. 9 rozporządzenia ogólnego i który zostanie wniesiony na poziomie FF, pośredników finansowych lub ostatecznych odbiorców.

W 2016 r. BGK podpisał listy intencyjne w sprawie współpracy we wdrażaniu instrumentów finansowych z Instytucjami Zarządzającymi Województw: Wielkopolskiego i Małopolskiego. Ponadto BGK przekazał regionom projekt umowy o finansowanie w zakresie wdrażania instrumentów finansowych w ramach perspektywy finansowej 2014-2020.

Od dnia 21 września 2016 r. Zarząd BGK podejmował uchwały w sprawie wyrażenia zgody na zawarcie umów o dofinansowanie³² z poszczególnymi województwami.

(akta kontroli str.9-873)

1.2. BGK zawarł 25 umów z 15 województwami³³ podejmując współpracę o charakterze publiczno – publicznym, w ramach których przyjął rolę podmiotu wdrażającego FF, tj. z:

- Województwem Dolnośląskim – Dolnośląską Instytucją Pośredniczącą³⁴ Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Dolnośląskiego 2014-

²⁷ Wsparcie zapewnić miały również Departamenty: Ryzyka Finansowego (odpowiedzialny za zarządzanie ryzykiem operacyjnym oraz finansowym), Rachunkowości (zapewniający organizację i nadzór nad prowadzeniem rachunkowości finansowej Banku), Kontrolingu (odpowiedzialny m.in. za zarządzanie ryzykiem biznesowym oraz rachunkowość zarządczą banku), Centrum Operacji i Rozliczeń (odpowiedzialne za obsługę operacyjną oraz ewidencyjno-księgową transakcji w ramach działalności własnej i zleconej banku), Prawny, Informatyki, Zarządzania Kadrami.

²⁸ Wskazywano także na potencjał kadrowy Departamentu Programów Europejskich (dalej: DPE).

²⁹ W szczególności procedury dotyczące zarządzania ryzykiem operacyjnym a także zarządzania ryzykiem braku zgodności określające proces identyfikowania ryzyka, jego oceny, monitorowania, zastosowania narzędzi redukcji, oceny efektywności technik redukcji ryzyka, jego raportowania i kontroli oraz system kontroli wewnętrznej.

³⁰ Zgodnie z art. 38 ust. 6 rozporządzenia ogólnego.

³¹ Solidność i wiarygodność metodyki stosowanej w celu identyfikacji i oceny odbiorców ostatecznych, poziom kosztów zarządzania i oczekiwanych opłat za wdrażanie instrumentu finansowego oraz metodyka ich obliczenia, zasady i warunki udzielania wsparcia na rzecz ostatecznych odbiorców, w tym polityka cenowa; zdolność pozyskania wkładu krajowego i jego deklarowana wielkość, zdolność wykazania przez pośrednika finansowego dodatkowej działalności w porównaniu z obecną działalnością; proponowane narzędzia zapewnienia zgodności interesów oraz zmniejszenia możliwego konfliktu interesu.

³² Uchwały nr: 332/2016/DIIF/PRO z 21 września 2016 r., 347/2016/DIIF/PRO z 19 października 2016 r., 386/2016/DIIF/PRO z 15 listopada 2016 r., 71/2017/DIIF/PRO z 15 marca 2017 r.

³³ Nie zawarto umowy z Województwem Śląskim.

³⁴ Dalej: IP.

2020³⁵ umowę RPDS.IF.00-00-02-0001/16-00 z 30 listopada 2016 r. o finansowanie projektu (IF z następujących działań 1.5, 3.1., 3.2, 3.3., 8.3.);

- Województwem Kujawsko-Pomorskim – Zarządem Województwa Kujawsko-Pomorskiego, pełniącym funkcję Instytucji Zarządzającej³⁶ Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Kujawsko – Pomorskiego na lata 2014-2020³⁷ umowę nr WP-II-E.433.1.1.2017 z 31 marca 2017 r. o finansowanie projektu (IF z następujących działań 1.2, 1.3, 1.4, 1.5);
- Województwem Lubelskim
 - Lubelską Agencją Wspierania Przedsiębiorczości³⁸, pełniącą funkcję IP Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2014-2020³⁹ umowę z 30 listopada 2016 r. o finansowaniu projektu (IF z następujących działań 3.2, 3.7);
 - Zarządem Województwa Lubelskiego pełniącym funkcję IZ RPO WL umowy⁴⁰, z 30 listopada 2016 r. o finansowaniu projektu (IF z następujących działań 9.3, 10.2);
- Województwem Lubuskim – Zarządem Województwa Lubuskiego pełniącym funkcję IZ Regionalnym Programem Operacyjnym – Lubuskie 2020⁴¹ umowy RPLB.01.05.02-08-0001/17-00, RPLB.03.02.04-08-0001/17-00, RPLB 06.03.02-08-0001/17-00, z 29 marca 2017 r. o finansowaniu projektu (IF z następujących działań 1.5, 3.2, 6.3);
- Województwem Łódzkim – Zarządem Województwa Łódzkiego pełniącym funkcję IZ Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Łódzkiego na lata 2014-2020⁴² umowy RPLD.02.03.02-10-0001/16-00, RPLD.04.02.03-10-0001/16-00, RPLD.08.03.02-10-0001/16-00 z 18 listopada 2016 r. o finansowanie projektu (IF z następujących działań 2.3, 4.2, 8.3);
- Województwem Małopolskim – Zarządem Województwa Małopolskiego pełniącym funkcję IZ Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Małopolskiego⁴³ na lata 2014-2020 umowy z 19 grudnia 2016 r. o finansowanie projektu (IF z następujących działań 3.4, 4.3, 8.3, 11.3);
- Województwem Mazowieckim – Zarządem Województwa Mazowieckiego pełniącym funkcję IZ Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Mazowieckiego na lata 2014-2020⁴⁴ umowę z 14 czerwca 2017 r. o finansowanie w ramach (IF z następującego działania 3.3);
- Województwem Opolskim – Zarządem Województwa Opolskiego pełniącym funkcję IZ Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Opolskiego na lata 2014-2020⁴⁵ umowy RPOP.02.01.01-16-0001/16-00, RPOP.01.01.00-16-0055/16-00, RPOP.03.02.00-16-0001/16-00, RPOP.03.03.00-16-0001/16-00, RPOP.03.04.00-16-0001/16-00, RPOP.07.03.00-16-0066/16-00-1

³⁵ Dalej: RPO WD.

³⁶ Dalej: IZ.

³⁷ Dalej: RPO WKP.

³⁸ Działającą na podstawie Porozumienia w sprawie powierzenia zadań związanych z realizacją Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2014-2020 zawartego w dniu 8 czerwca 2015 r.

³⁹ Dalej: RPO WLU.

⁴⁰ Dwie umowy.

⁴¹ Dalej: RPO WLB.

⁴² Dalej: RPO WŁ.

⁴³ Dalej: RPO WMP.

⁴⁴ Dalej: RPO WMA.

⁴⁵ Dalej: RPO WO.

z 8 grudnia 2016 r. o finansowaniu projektu (IF z następujących działań 1.1, 2.1, 3.2, 3.3, 3.4, 7.3);

- Województwem Podkarpackim – Zarządem Województwa Podkarpackiego pełniącym funkcję IZ Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Podkarpackiego na lata 2014-2020⁴⁶ umowy RPPK.01.04.02-18-0001/16-00 i RPPK.07.03.00-18-0001/16-00 z 30 listopada 2016 r. o finansowanie projektu (IF z następujących działań 1.4, 7.3);
- Województwem Podlaskim – Zarządem Województwa Podlaskiego pełniącym funkcję IZ Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020⁴⁷ umowę UDA-RPPD.PFF-20-0001/16-00 z 29 listopada 2016 r. o finansowanie projektu (IF z następujących działań 1.3, 1.4, 2.3, 5.2, 5.3);
- Województwem Pomorskim – Zarządem Województwa Pomorskiego pełniącym funkcję IZ Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Pomorskiego na lata 2014-2020 (Pomorski Fundusz Rozwoju 2020+)⁴⁸ umowa UDA-RPPM.IF-00-001/16-00 z 30 września 2016 r. o finansowanie projektu (IF z następujących działań 1.1, 2.1, 2.2);
- Województwem Świętokrzyskim
 - Zarządem Województwa Świętokrzyskiego pełniącym funkcję IZ Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Świętokrzyskiego na lata 2014-2020⁴⁹ umowę nr RPSW.02.06.00-26-0001/17-00 z 30 czerwca 2017 r. o finansowanie projektu (IF z następujących działań 2.6);
 - Wojewódzkim Urzędem Pracy – IP RPO WŚ nr RPSW.10.04.01-26-0055/17-00 z 30 czerwca 2017 r. o finansowanie projektu (IF z następujących działań 10.4);
- Województwem Warmińsko – Mazurskim – Zarządem Województwa Warmińsko – Mazurskiego pełniącym funkcję IZ Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Warmińsko – Mazurskiego 2014-2020⁵⁰ umowa ZP.6.1.48/2017 z 29 maja 2017 r. o finansowaniu projektu (IF z następujących działań 1.3, 1.5);
- Województwem Wielkopolskim – Zarządem Województwa Wielkopolskiego pełniącym funkcję IZ Wielkopolskim Regionalnym Programem Operacyjnym na lata 2014-2020⁵¹ umowy RPWP.01.05.01-30-0002/16-00 z 20 października 2020 r. oraz RPWP.11.01.00-30-0001/22-00 z 30 maja 2022 r. o finansowanie funduszu funduszy (IF z następujących działań 1.5, 11.1);
- Województwem Zachodniopomorskim – Zarządem Województwa Zachodniopomorskiego pełniącym funkcję IZ Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Zachodniopomorskiego 2014-2020⁵² oraz Wojewódzkim Urzędem Pracy pełniącym funkcję IP RPO WZ umowę z 21 listopada 2016 r. o finansowaniu projektu (IF z następujących działań: 1.1, 1.9, 6.4).

⁴⁶ Dalej: RPO WPK.

⁴⁷ Dalej: RPO WPD.

⁴⁸ Dalej: RPO WPM.

⁴⁹ Dalej: RPO WŚ.

⁵⁰ Dalej: RPO WWM.

⁵¹ Dalej: RPO WWK.

⁵² Dalej: RPO WZ.

Całkowita wartość umów o finansowanie na dzień ich zawarcia wyniosła 5 582 455,7 tys. zł (w tym środki z UE 4 763 718,4 tys. zł, a wkład krajowy 818 737,3 tys. zł). Ostateczna ich wartość natomiast wyniosła 6 383 305,1 tys. zł, a wartość środków UE zwiększono do kwoty 5 501 523 tys. zł.

Umowy z 10 regionami zostały podpisane w 2016 r. natomiast umowy z IZ lub IP RPO WKP, RPO WLB, RPO WMA, RPO WŚ i RPO WWM zostały podpisane w 2017 r.

Dyrektor DIF wyjaśniła, że stroną decydującą o harmonogramie prac nad przystąpieniem do współpracy był samorząd województwa. BGK deklarował wolę współpracy, udzielał bez zbędnej zwłoki niezbędnych wyjaśnień, przedstawiał opinie związane z trybem współpracy. Złożenie wniosku o dofinansowanie w 2017 r. było wynikiem realizowanych procesów związanych z podjęciem formalnej decyzji po stronie samorządu i realizacją kolejnych, formalnych kroków w celu nawiązania współpracy.

W perspektywie 2014-2020 BGK nie zawarł umowy z Województwem Śląskim dotyczącej wdrażania instrumentów finansowych.

Dyrektor DIF wyjaśniła, że oferta współpracy ze strony BGK została skierowana do wszystkich samorządów wojewódzkich w 2014 r. Z wyjaśnień tych wynika ponadto, że kierował do ww. Województwa korespondencję dotyczącą możliwości podjęcia współpracy w zakresie wdrażania instrumentów finansowych. W dniu 30 listopada 2016 r. Zarząd Województwa Śląskiego podpisał umowę o finansowaniu z Europejskim Bankiem Inwestycyjnym⁵³ i Europejskim Funduszem Inwestycyjnym⁵⁴.

W okresie objętym kontrolą BGK pełnił także rolę pośrednika finansowego i podmiotu wdrażającego⁵⁵ w zakresie wdrażania IF w ramach RPO, a mianowicie zawarł:

- umowę RPWP.03.02.02-30-0001/16-00 z 28 listopada 2016 r. z IZ RPO WWK w zakresie wdrożenia, zarządzania, obsługi IF w ramach poddziałania 3.2.2., gdzie pełnił rolę podmiotu wdrażającego⁵⁶;
- umowę RPWP.09.02.03-30-0001/16-00 z 28 listopada 2016 r. z IZ RPO WWK w zakresie wdrożenia, zarządzania, obsługi IF w ramach poddziałania 9.2.3., gdzie pełnił rolę podmiotu wdrażającego⁵⁷;
- umowę operacyjną N° FI 88840 z 29 grudnia 2017 r. z EBI, zgodnie z którą pełnił rolę pośrednika finansowego do którego zadań należało udzielanie wsparcia inwestorom w formie produktu – pożyczek w ramach działania 8.2⁵⁸;
- umowę operacyjną N° FI 88847 z 21 lutego 2018 r. z EBI, zgodnie z którą pełnił rolę pośrednika finansowego, do którego zadań należało udzielanie wsparcia inwestorom w formie produktu finansowego – pożyczek rewitalizacyjnych w ramach działania 6.2⁵⁹;
- umowę operacyjną FI No. 88914 z 21 lutego 2018 r. z EBI, zgodnie z którą pełnił rolę pośrednika finansowego, do którego zadań należało udzielanie

⁵³ Dalej: EBI.

⁵⁴ Dalej: EFI.

⁵⁵ Zadania te realizował Departament Programów Europejskich.

⁵⁶ Ostateczny (po aneksach) wkład programu wniesiony do tego IF wyniósł 145 690,9 tys. zł.

⁵⁷ Ostateczny (po aneksach) wkład programu wniesiony do tego IF wyniósł 173 761,9 tys. zł.

⁵⁸ Ostateczny (po aneksach) wkład programu wniesiony do tego IF wyniósł 80 237,6 tys. zł.

⁵⁹ Ostateczny (po aneksach) wkład programu wniesiony do tego IF wyniósł 107 945,2 tys. zł.

wsparcia inwestorom w formie produktu finansowego – pożyczek rewitalizacyjnych w ramach działania 10.4⁶⁰.

(akta kontroli str. 257-1166)

Przedmiotem umów o finansowanie było powierzenie BGK realizacji zadań publicznych IZ w celu zaspokajania zbiorowych potrzeb regionu i społeczeństwa, poprzez udostępnianie ostatecznym odbiorcom wsparcia w formie IF w ramach RPO.

W szczególności było to:

- utworzenie FF i zarządzanie nim na zasadach i warunkach określonych w umowie, a tym samym objęcie przez BGK roli i zadań MFF,
- wniesienie przez do FF wkładu programu⁶¹, a tym samym udzielenie dofinansowania na realizację projektu opisanego w złożonych wnioskach o dofinansowanie,
- dokonanie co najmniej jednokrotnego wykorzystania łącznej wartości wkładu programu, wkładu krajowego oraz przychodów FF na cele zgodne z art. 42 rozporządzenia ogólnego,
- realizacja założeń zawartych w strategiach inwestycyjnych⁶² dla IF⁶³.

W zawartych umowach określono m.in.:

- okresy: ich obowiązywania⁶⁴ i realizacji projektu (od dnia zawarcia umowy do 31 grudnia 2023 r.⁶⁵),
- wartość projektu i źródła jego finansowania;
- rachunki bankowe FF oraz sposób przekazywania środków.

Określono także zadania i obowiązki BGK jako beneficjenta i MFF związane z obsługą i zarządzaniem FF⁶⁶ tj. m.in.:

- wniesienie wkładu krajowego na poziomie FF, pośredników finansowych lub ostatecznych odbiorców,
- realizacja projektu w oparciu o strategie inwestycyjne, harmonogramy i roczne plany działań,
- dokonywanie przeglądów strategii inwestycyjnych i w razie potrzeby wnioskowanie o ich aktualizację,
- przygotowanie dokumentacji wyboru pośredników finansowych oraz dokonanie ich wyboru,
- negocjowanie i zawieranie umów operacyjnych z wyłonionymi pośrednikami finansowymi oraz ich monitoring, nadzór i kontrola,
- sporządzanie sprawozdań i realizacja obowiązków informacyjno – promocyjnych,
- dochodzenie roszczeń w stosunku do pośredników finansowych w związku z realizacją przez nich umów operacyjnych,
- realizacja polityki wyjścia,

⁶⁰ Ostateczny (po aneksach) wkład programu wniesiony do tego IF wyniósł 222 809,8 tys. zł.

⁶¹ Wkład programu to wkład finansowy na rzecz instrumentów finansowych wnoszony do FF przez IZ.

⁶² Dokumenty strategiczne przyjmowane uchwałami zarządów województw, opisujące sposób wdrażania instrumentów finansowych w ramach regionalnego programu operacyjnego.

⁶³ Dotyczy umów zawartych z RPO WLB.

⁶⁴ Do końca kwartału, w którym Komisja Europejska zatwierdzi końcowe sprawozdanie z wdrażania RPO danego województwa.

⁶⁵ Dla RPO WMA był to 30 czerwca 2023 r.

⁶⁶ Odrębnie dla każdego RPO.

- monitorowanie i osiąganie wartości docelowych wskaźników ujętych w strategiach inwestycyjnych (zastrzeżono możliwości ich zmiany).

Zgodnie z zawartymi umowami o finansowanie BGK miał wdrażać następujące IF:

- pożyczki w wszystkich regionach,
- wejścia kapitałowe⁶⁷ w sześciu regionach⁶⁸,
- poręczenia w 10 regionach⁶⁹.

W związku z zawarciem umów z IZ i IP RPO BGK pełnił rolę obserwatora bez prawa głosu w zespołach doradczych (komitetach doradczych, radach inwestycyjnych) w sześciu regionach – IZ RPO WŁ, IZ RPO WMA, IZ RPO PM, IZ RPO WKP, IZ RPO WWM oraz IZ RPO WWP.

Z tytułu realizacji umów o finansowaniu maksymalna kwota wynagrodzenia BGK wyniosła 301 520,7 tys. zł a wartość wynagrodzenia pobranego według stanu na 31 grudnia 2023 r. - 234 735,5 tys. zł.

(akta kontroli str.258-880,1302-1314)

W latach 2017-2023 BGK zawarł aneksy do umów o finansowanie z 14 województwami⁷⁰. Analiza aneksów podpisanych pół roku od dnia zawarcia pierwotnej umowy wykazała, że związane to było z:

- ustanowieniem rezerwy wykonania działań i określaniem harmonogramu realizacji zadań⁷¹;
- zmianą wysokości wkładu programu wnoszonego przez instytucję zarządzającą na poszczególne działania oraz wysokości wkładu programu z budżetu państwa⁷².

Zawarcie aneksów z dziewięcioma województwami związane było z wystąpieniem w 2018 r. nieprawidłowości i rozwiązaniem umów operacyjnych⁷³ z jednym z pośredników finansowych. BGK poinformował ministerstwo do spraw rozwoju regionalnego o zaistnieniu tych nieprawidłowości. Bank, ww. ministerstwo oraz IZ RPO prowadziło rozmowy w celu podjęcia niezbędnych działań w zakresie wypracowania systemowego rozwiązania pozwalającego na kontynuowanie wsparcia na rzecz ostatecznych odbiorców, zapewnienia płynności finansowej IF⁷⁴ oraz możliwości pełnego rozliczenia tych projektów⁷⁵ poprzez zastąpienie wydatków niekwalifikowalnych wydatkami prawidłowymi. W ich wyniku zaproponowano przyznanie nadkontraktacji w celu umożliwienia IZ RPO 2014-2020 na pełne rozliczenie projektów w momencie zamknięcia programu operacyjnego. Ministerstwo Finansów⁷⁶ wyraziło zgody na nadkontraktację w poszczególnych RPO. BGK

⁶⁷ Wejście kapitałowe to instrument, który polega na inwestowaniu w przedsiębiorstwa poprzez nabycie części ich udziałów lub akcji.

⁶⁸ RPO WKP, RPO WPD, RPO WPM, RPO WWM, RPO WLU i RPO WZ.

⁶⁹ RPO WLU, RPO WŁ, RPO WMA, RPO WD, RPO WO, RPO WWM, RPO WZ, RPO WŚ, RPO WPK, RPO WPM.

⁷⁰ Nie zawarto aneksu do umowy RPPK.07.03.00-18-0001/16-00 zawartej z IP RPO WPK.

⁷¹ Aneks do umowy RPDS.IF.00-00-02-0001/16-01 o finansowanie projektu zawarte z IP RPO WD.

⁷² Aneks nr I do umowy o finansowaniu dla działania 9.3 RPO WLU oraz działania 10.2 RPO WLU.

⁷³ Umowa operacyjna oznacza umowę zawartą między BGK a pośrednikiem finansowym w celu wdrażania IF, jako część zadań FF.

⁷⁴ Niektóre z umów o finansowanie jakie IZ RPO zawarły z BGK uzależniało zasiedlenie instrumentu kolejną transzą od prawidłowego rozliczenia (wydatkami kwalifikowalnymi) poprzedniej transzy.

⁷⁵ Zapewnienie rozliczenia wydatków kwalifikowalnych z Komisją Europejską na odpowiednim poziomie, tj. 100% wkłady z programu wpłaconego do IF w płatnościach zaliczkowych (tj. transzach), zgodnie z art. 41 rozporządzenia ogólnego.

⁷⁶ Dalej: MF.

podpisały z IZ RPO aneksy do umów o finansowanie, którymi wprowadzono do projektów wkład uzupełniający, tj. dodatkowy wkład finansowy na rzecz IF wnoszony do FF, tj. z:

- Województwem Zachodniopomorskim – zawarło 24 marca 2021 r. aneks nr 7 do umowy o finansowanie projektu, zgodnie z którym IZ wniosła do FF w tym projekcie wkład uzupełniający w kwocie 1 281, 5 tys. zł⁷⁷;
- Województwem Wielkopolskim – aneks nr RPWP.01.05.01-30-0002/16-05 z 11 grudnia 2020 r. do umowy o finansowanie FF nr RPWP.01.05.01-30-0002/16-00, IZ wniosła do FF wkład uzupełniający w kwocie 8 740 tys. zł⁷⁸;
- Województwem Podlaskim – aneks nr 5 do umowy o finansowanie nr UDA-RPPD.PFF-20-0001/16-00 z 24 kwietnia 2020 r., IZ wniosła do FF wkład uzupełniający w kwocie 13 455 tys. zł⁷⁹;
- Województwem Podkarpackim – aneks nr RPPK.01.04.02-18-0001/16-04 z 29 grudnia 2020 r. do umowy o finansowanie RPPK.01.04.02-18-0001/16-00, IZ wniosła do FF wkład uzupełniający w kwocie 384,2 tys. zł⁸⁰;
- Województwem Opolskim – aneks nr RPOP.02.01.01-16-0001/16-02 z 25 maja 2021 r. do umowy o finansowanie nr RPOP.02.01.01-16-0001/16-00., zgodnie z którym wniesiono do FF wkład uzupełniający w kwocie 20 680,9 tys. zł⁸¹;
- Województwem Małopolskim - aneks nr 3 z 24 lutego 2021 r. do umowy o finansowanie, zgodnie z którym IZ wniosła do FF wkład uzupełniający w kwocie 3 615 tys. zł⁸²;
- Województwem Łódzkim - aneks nr 2 z 26 maja 2021 r. do umowy o finansowanie projektu, zgodnie z którym IZ wniosła do FF wkład uzupełniający w kwocie 1 364,2 tys. zł⁸³;
- Województwem Lubuskim - aneksy nr: RPLB.01.05.02-08-0001/17-05, RPLB.06.03.02-08-0001/17-07 z 22 stycznia 2021 r. do umów o finansowanie projektów nr RPLB.01.05.02-08-0001/17 i nr RPLB.06.03.02-08-0001/17-00, IZ wniosła do FF wkład uzupełniający w kwocie 6 795 tys. zł⁸⁴;
- Województwem Dolnośląskim - aneks nr RPDS.IF.00.00-02-0001/16-03 z 21 lipca 2021 r. do umowy o finansowanie projektów nr RPDS.IF.00.00-02-0001/16-00, IZ wniosła do FF wkład uzupełniający w kwocie 6 433 tys. zł⁸⁵.

Z przypadku ośmiu z dziewięciu aneksów do umów o finansowanie wprowadzono postawienia, z których wynikało, że:

- wniesienie wkładu uzupełniającego do IF nie stanowiło podstawy do naliczenia i pobrania przez BGK wynagrodzenia podstawowego, dla którego podstawę obliczania stanowi kwota wpłaconego wkładu,
- wniesienie wkładu uzupełniającego do IF zarządzanych przez pośredników finansowych, będzie stanowiło podstawę do naliczenia

⁷⁷ W oparciu o zgodę na nadkontraktację wyrażoną w piśmie MF znak: IP8.9011.178.2020 z dnia 26 marca 2020 r.

⁷⁸ W oparciu o zgodę wyrażoną w decyzji MF znak: IP8.9011.857.2019 z 30 grudnia 2019 r.

⁷⁹ W oparciu o zgodę wyrażoną w decyzji MF znak: IP8.9011.858.2019 z 18 lutego 2019 r.

⁸⁰ W oparciu o zgodę wyrażoną w decyzji MF znak: IP8.9011.889.2019 z 18 lutego 2020 r.

⁸¹ W oparciu o zgodę wyrażoną w decyzji MF znak: IP8.9011.871.2019 z 18 lutego 2020 r.

⁸² W oparciu o zgodę wyrażoną w decyzji MF znak: IP8.9011.813.2019 z 18 lutego 2020 r.

⁸³ W oparciu o zgodę wyrażoną w decyzji MF znak: IP8.9011.37.2019 z 17 lutego 2020 r.

⁸⁴ W oparciu o zgodę wyrażoną w decyzji MF znak: IP8.9011.890.2019 z 18 lutego 2020 r.

⁸⁵ W oparciu o zgodę wyrażoną w decyzji MF znak: IP8.9011.1.2020 z 18 lutego 2020 r.

i pobrania przez BGK wynagrodzenia opartego na wynikach, dla którego podstawę naliczenia stanowiła kwota wkładu wypłaconego pośrednikom finansowym z FF.

(akta kontroli str. 873-880, 1164-1301)

W latach objętych kontrolą BGK rozwiązał umowy o finansowaniu o łącznej wartości 256 112 tys. zł. zawarte z:

- IZ RPO WKP dotyczące działania 1.2.2 Wsparcie prac B+R poprzez instrumenty finansowe,
- IZ RPO WLU - Działania 10.2 Programy typu outplacement,
- IZ RPO WLB - Poddziałania 3.2.4 Efektywność energetyczna-IF,
- IZ RPO WMA- Poddziałania 8.3.2 Wsparcie na zakładanie działalności gospodarczej w tym w formie instrumentów zwrotnych,
- IZ RPO WO -Działania 1.1 Innowacje w przedsiębiorstwach oraz 3.3 Odnawialne źródła energii.

Przyczyną rozwiązania umów był brak: zainteresowania rynku oferowanym produktem lub projektów kwalifikujących się do wsparcia.

W trakcie realizacji projektów zrezygnowano wdrażania produktu poręczeniowego w RPO WLU⁸⁶, RPO WL⁸⁷, RPO WMA⁸⁸, RPO WO⁸⁹, RPO WO⁹⁰, RPO WPK⁹¹, RPO WŚ⁹² oraz RPO WZ⁹³.

(akta kontroli str. 873-880)

2. W okresie objętym kontrolą BGK przeprowadził 177 postępowań na udzielenie zamówień dotyczących wyłonienia pośredników finansowych wdrażających IF⁹⁴.

W przypadku 66 zamówień⁹⁵ nie zawarto umów. Było to spowodowane: unieważnieniem postępowania, nie zostały złożone żadne oferty lub wykonawca odmówił podpisania umowy.

(akta kontroli str. 2984-3009)

2.1. Szczegółowym badaniem objęto dokumentację czterech postępowań o udzielenie zamówienia publicznego przeprowadzonych w trybie przetargu nieograniczonego⁹⁶, w których BGK wyłonił pośredników finansowych w celu wdrożenia IF z RPO, tj.:

- postępowanie nr DZZK/148/DIF/2017 na wybór pośredników finansowych w celu wdrożenia instrumentu finansowego poręczenie w ramach RPO WWK,
- postępowanie nr DZZK/36/DIF/2018 na wybór pośredników finansowych w celu wdrożenia instrumentu finansowego poręczenie w ramach RPO WWM,

⁸⁶ Działanie 3.7 Wzrost konkurencyjności MŚP.

⁸⁷ Poddziałanie 2.3.2 Instrumenty finansowe dla MŚP.

⁸⁸ Działanie 3.3. Innowacje w MŚP.

⁸⁹ Poddziałanie 2.1.1 Nowe produkty i usługi w MŚP.

⁹⁰ Działanie 1.1 Innowacje w przedsiębiorstwach, 3.3 Odnawialne źródła energii.

⁹¹ Poddziałanie 1.4.2 Instrumenty finansowe.

⁹² Działanie 2.6 Instrumenty finansowe dla MŚP.

⁹³ Działanie 1.9 Inwestycje w przedsiębiorstwach przez instrumenty finansowe.

⁹⁴ Ww. postępowania zorganizowano m.in. w trybie konkursu zamkniętego, w trybie zamówienia z wolnej ręki, w trybie przetargu nieograniczonego.

⁹⁵ W tym realizowanych w ramach tzw. koszyka.

⁹⁶ Przeprowadzonych na podstawie art. 39 Pzp2004.

- postępowanie nr DZZK/31/DIF/2017 na wybór pośredników finansowych w celu wdrożenia instrumentu finansowego pożyczka na inwestycje rozwojowe w ramach RPO WPD,
- postępowanie nr DZZK/106/DIF/2017 na wybór pośredników finansowych w celu wdrożenia instrumentu finansowego wejście kapitałowe w ramach RPO WPM.

Zgodnie z obowiązującymi wówczas w BGK regulacjami wewnętrznymi dotyczącymi zamówień publicznych⁹⁷ komórkami organizacyjnymi odpowiedzialnymi za ich przygotowanie były: DIIF w przypadku postępowania nr DZZK/31/DIF/2017⁹⁸ oraz DIF w przypadku pozostałych trzech postępowań. Departamenty te przygotowały wnioski o uruchomienie postępowań i złożyły je w komórce organizacyjnej właściwej w sprawie zamówień publicznych⁹⁹, która odpowiadała za ich uruchamianie i prowadzenie.

(akta kontroli str. 2070-2093)

W umowach o finansowanie projektów zawartych między BGK a IZ RPO¹⁰⁰, przypisane zostały Bankowi m.in. zadania związane z przygotowaniem postępowań o zamówienia publiczne oraz wyborem pośredników finansowych wdrażających poszczególne instrumenty finansowe. Do obowiązków DIIF oraz DIF należało m.in. przekazanie IZ do zatwierdzenia opracowanych w Banku zasad i warunków wyboru pośredników finansowych. W każdym z czterech badanych przypadków uzyskano akceptację IZ przedłożonej dokumentacji na ich wybór. W trzech z czterech badanych przypadków stwierdzono natomiast, że postępowania te były wszczęte zostały z opóźnieniem w stosunku do ustalonych pomiędzy IZ a BGK harmonogramów działań dla poszczególnych projektów (co opisano w pkt. 1 sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 2094-2159, 2272-2345, 2529-2569, 2757-2776, 2895-2916)

Badane postępowania były prowadzone przez pracowników Banku (dyrektorów/naczelników zajmujących się zamówieniami publicznymi), którym kierownik Zamawiającego udzielił pełnomocnictw do wykonywania czynności związanych z przygotowaniem i prowadzeniem postępowań o udzielenie zamówień publicznych. Ponadto Zamawiający kierując się art. 20 ust. 3 Pzp2004 powoływał każdorazowo komisje przetargowe do przygotowania i prowadzenia ww. postępowań. Organizację, skład, tryb pracy oraz zakres obowiązków tych

⁹⁷ Zarządzenie nr 67/2014 /BZP/ORG Prezesa Zarządu BGK z 23 lipca 2014 r. w sprawie wprowadzenia instrukcji służbowej „Zasady i tryb postępowania przy udzielaniu zamówień publicznych w Banku Gospodarstwa Krajowego”; Zarządzenie nr 73/2016/BZP/ORG Prezesa Zarządu BGK z 10 listopada 2016 r. zmieniające ww. zarządzenie; zarządzenie nr 50/2017/DZZK/ORG Prezesa Zarządu BGK z 2 sierpnia 2017 r. w sprawie wprowadzenia instrukcji służbowej „Zasady i tryb postępowania przy udzielaniu zamówień publicznych w Banku Gospodarstwa Krajowego”.

⁹⁸ Po zmianie regulaminu organizacyjnego BGK 29 maja 2017 r. postępowanie było przypisane Departamentowi Instrumentów Finansowych.

⁹⁹ W Biurze Zamówień Publicznych w BGK (dalej: BZK) w przypadku postępowania nr DZZK/31/DIF/2017 oraz w Departamencie Zarządzania Zakupami i Kontraktami w BGK (dalej: DZZK) w przypadku pozostałych trzech postępowań.

¹⁰⁰ Umowa RPWP.01.05.01-30-0002/16-00 o finansowaniu Projektu „Wzmocnienie konkurencyjności przedsiębiorstw sektora MŚP w Wielkopolsce, poprzez wsparcie ich aktywności inwestycyjnej za pośrednictwem instrumentów finansowych RPO WWLK; umowa ZP.6.1/48/2017 o finansowaniu Projektu „Wsparcie rozwoju i konkurencyjności przedsiębiorstw przez instrumenty finansowe” w ramach RPO WWM; umowa UDA-RPPD.PFF-20-0001/16-00 o finansowaniu Projektu „Rozwój gospodarczy województwa podlaskiego poprzez wykorzystanie instrumentów finansowych” w ramach RPO WPD na lata 2014-2020; umowa UDA-RPPM.IF-00-001/16-00 o finansowaniu Projektu „Zwiększenie konkurencyjności i innowacyjności pomorskich przedsiębiorstw poprzez instrumenty finansowe w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Pomorskiego na lata 2014-2020 (Pomorski Fundusz Rozwoju 2020+)”.

komisji określał Regulamin pracy komisji przetargowej¹⁰¹. Osoby wykonujące czynności związane z przygotowaniem i prowadzeniem ww. postępowań złożyły oświadczenia na podstawie art. 17 ust. 2 Pzp2004.

We wszystkich czterech badanych przypadkach Zamawiający przekazał ogłoszenie o zamówieniu Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej, w myśl art. 40 ust. 3 Pzp2004. Ogłoszenia te zawierały informacje, o których mowa w art. 41 Pzp2004. Wraz z ogłoszeniami Zamawiający udostępnił Specyfikacje istotnych warunków zamówienia¹⁰², kierując się art. 42 ust. 1 Pzp2004. W myśl art. 36 Pzp2004 w SIWZ określono m.in.: opis przedmiotu zamówienia, termin wykonania zamówienia, warunki udziału w postępowaniu, wymagania dotyczące wadium, termin związania ofertą, miejsce oraz termin składania i otwarcia ofert, opis kryteriów, którymi zamawiający będzie się kierował przy wyborze oferty, wzór umowy, pouczenie o środkach ochrony prawnej przysługujących wykonawcy w toku postępowania o udzielenie zamówienia. W każdym z badanych przypadków oprócz kryterium cenowego zastosowano także kryteria jakościowe do oceny ofert, tj. np.: deklarowana liczba wspartych przedsiębiorstw, deklarowana długość okresu budowy portfela, zdolność do pozyskania dodatkowego wkładu pośrednika finansowego.

(akta kontroli str. 2156-2159, 2343-2345, 2564-2569, 2773-2776)

W wyniku postępowania nr DZZK/31/DIF/2017 dokonano wyboru najkorzystniejszej oferty w części I i II zamówienia¹⁰³. Umowy operacyjne z wybranym wykonawcą (pośrednikiem finansowym) zawarto 14 listopada 2017 r. (2/RPPD/3117/2017/I/DIF/053 oraz 2/RPPD/3117/2017/I/DIF/054). W część III postępowanie zostało unieważnione z zastosowaniem art. 93 ust. 1 pkt 1 Pzp2004, tj. z powodu braku ofert niepodlegających odrzuceniu.

(akta kontroli str. 2564-2756)

W przypadku postępowania nr DZZK/106/DIF/2017 wyboru najkorzystniejszej oferty dokonano w części I i II zamówienia¹⁰⁴, a mianowicie:

- w dniu 23 marca 2018 r. w ramach części I zamówienia wybrano ofertę firmy Alfabeat VC I Sp. z o.o. w organizacji,
- w dniu 12 marca 2018 r. w ramach części II zamówienia wybrano firmę Alfabeat VC II Sp. z o.o. w organizacji.

W obu ww. częściach zamówienia wyboru najkorzystniejszej oferty dokonano w terminie związania ofertą. Wykonawcy zostali o tym powiadomieni. Termin związania ofertą oraz ważność wadium zostały wydłużone (dla I i II części zamówienia) o kolejne 60 dni (tj. do 23 maja 2018 r.) na wniosek Zamawiającego i po uzyskaniu zgody ww. wykonawców. Zamawiający 20 marca 2018 r. wystosował pismo (nr DZZK,026.362.JK.2018) do wykonawcy wybranego w ramach II części zamówienia, wzywające do złożenia przez niego dokumentów, które potwierdzą w myśl art. 26 ust. 1 w zw. z art. 26 ust. 2f ustawy Pzp2004, że wykonawca przed udzieleniem zamówienia jest w stanie wykazać, że okoliczności, o których mowa w art. 25 ust. 1 ww. ustawy zostały spełnione, tzn. że wykonawca spełnia warunki udziału w postępowaniu oraz nie zachodzą w stosunku do niego podstawy do wykluczenia wskazane przez Zamawiającego

¹⁰¹ Załącznik nr 2 do Instrukcji służbowej „Zasady i tryb postępowania przy udzielaniu zamówień publicznych w Banku Gospodarstwa Krajowego”.

¹⁰² Dalej: SIWZ.

¹⁰³ Ogłoszenie o wyborze najkorzystniejszej oferty z 29 listopada 2017 r. (2017/S 229-477838); w I i II części zamówienia wybrano tego samego wykonawcę, tj. Konsorcjum.

¹⁰⁴ Informacja o wynikach postępowania (część I i II), tj. o wyborze najkorzystniejszej oferty z 23 marca 2018 r.

w treści dokumentacji przetargowej. Jednocześnie Zamawiający wskazał w tym piśmie, że dokumenty w ww. sprawie należy złożyć pisemnie bez zbędnej zwłoki, jednak nie później niż na trzy dni robocze przed planowanym terminem zawarcia umowy. Ostatecznie postępowanie zostało unieważnione (w część I i II), ponieważ wybrani wykonawcy odstąpili od podpisania umów (jako podstawę unieważnienia postępowania Zamawiający wskazał art. 93 ust. 1 pkt 1 Pzp2004)¹⁰⁵. BGK w tym przypadku nie dochował należytej staranności w ramach działań zmierzających do zawarcia umów o zamówienie publiczne z wybranymi wykonawcami (pośrednikami finansowymi), ponieważ w terminie związania ofertą nie skierował do nich pisma wzywającego do zawarcia tych umów. Wykonawcy po upływie terminu związania ofertą odstąpili natomiast od podpisania umów o zamówienie publiczne (co skutkowało koniecznością przeprowadzenia nowego postępowania), a wykonawcom zwrócono wniesione wadium (co opisano w pkt. 2 sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 2156-2308)

Postępowanie nr DZZK/148/DIF/2017 zakończyło się wyborem najkorzystniejszej oferty we wszystkich częściach zamówienia (I – IV)¹⁰⁶. Umowy operacyjne z wybranymi wykonawcami (pośrednikami finansowymi) zawarto: 30 marca 2018 r. umowa operacyjna nr 3/RPWP/14817/2018/I/DIF/101 i umowa operacyjna nr 3/RPWP/14817/2018/II/DIF/100, 20 marca 2018 r. - nr 3/RPWP/14817/2018/III/DIF/091, 1 czerwca 2018 r. - nr 3/RPWP/14817/2018/IV/DIF/112.

(akta kontroli str. 2343-2528)

Postępowanie nr DZZK/36/DIF/2018 zakończyło się wyborem najkorzystniejszej oferty w części III i IV zamówienia¹⁰⁷. Umowy operacyjne z wybranym wykonawcą (pośrednikiem finansowym) zawarto 5 września 2018 r. (3/RPWP/3618/2018/III/DIF/119 i 3/RPWP/3618/2018/IV/DIF/120). W części I, II i V postępowanie zostało unieważnione z zastosowaniem art. 93 ust. 1 pkt 1 Pzp2004, tj. z powodu braku ofert niepodlegających odrzuceniu¹⁰⁸.

Z badanych postępowań sporządzono protokoły z postępowania o udzielenie zamówienia w trybie przetargu nieograniczonego, kierując się art. 96 Pzp2004¹⁰⁹.

(akta kontroli str. 2171-2186, 2368-2385, 2581-2597, 2773-2894)

3. W okresie objętym kontrolą BGK zawarł 363 umowy z pośrednikami finansowymi, w tym w województwach:

- dolnośląskim – 22 umowy z 13 pośrednikami o wartości 481 065,8 tys. zł,
- kujawsko-pomorskim – 19 umów z ośmioma pośrednikami - 163 611,7 tys. zł,
- lubelskim – 32 umowy z siedmioma pośrednikami - 273 424,1 tys. zł,
- lubuskim – 22 umowy z 10 pośrednikami – 177 510,9 tys. zł,
- łódzkim – 21 umów z siedmioma pośrednikami - 442 768,5 tys. zł,
- małopolskim - 22 umowy z 10 pośrednikami - 440 273,9 tys. zł,

¹⁰⁵ Ogłoszenie o unieważnieniu postępowania z 27 lipca 2018 r. (2018/S 143-327490).

¹⁰⁶ Ogłoszenia o wyborze najkorzystniejszej oferty z 17 kwietnia 2018 r. dla: części I, II i III zamówienia (2018/S 074-165025) oraz z 16 czerwca 2018 r. dla części IV zamówienia (2018/S 114-259730).

¹⁰⁷ Ogłoszenie z 11 września 2018 r. o wyborze najkorzystniejszej oferty w części III i IV zamówienia (2018/S 177-401814).

¹⁰⁸ Ogłoszenie z 11 września 2018 r. o unieważnieniu postępowania w części I, II i V (2018/S 143-334702).

¹⁰⁹ Protokoły nr sprawy: DZZK/31/DIF/2017 z 11 stycznia 2018 r., DZZK/106/DIF/2017 z 23 października 2018 r., DZZK/148/DIF/2017 z 4 lipca 2018 r., DZZK/36/DIF/2018 z 29 listopada 2018 r.

- mazowieckim – 10 umów z sześcioma pośrednikami - 196 053,7 tys. zł,
- opolskim – 20 umów z ośmioma pośrednikami - 221 550,4 tys. zł,
- podkarpackim – 28 umów z dziewięcioma pośrednikami - 388 797,9 tys. zł,
- podlaskim – 24 umowy z dziewięcioma pośrednikami - 231 862,3 tys. zł,
- pomorskim – 25 umów z 11 pośrednikami - 430 502 tys. zł,
- świętokrzyskim – 17 umów z sześcioma pośrednikami - 353 974,4 tys. zł,
- warmińsko- mazurskim – 18 umów z sześcioma pośrednikami - 228 538,8 tys. zł,
- wielkopolskim – 47 umów z 18 pośrednikami - 538 061,9 tys. zł
- zachodniopomorskim – 34 umowy z dziewięcioma pośrednikami o wartości umów 321 496,7 tys. zł.

Przedmiotem ww. umów operacyjnych było powierzenie przez MFF pośrednikom finansowym za wynagrodzeniem wdrożenia i zarządzania IF, w ramach którego będą udzielane produkty finansowe ostatecznym odbiorcom mającym siedzibę na terenie danego województwa, na zasadach i warunkach określonych w umowie inwestycyjnej¹¹⁰.

Umowa operacyjna określała w szczególności: warunki dotyczące przekazywania wkładu oraz jego zwrotu, zasady wnoszenia wkładu przez pośrednika finansowego (w przypadku pożyczek), zasady wyboru ostatecznych odbiorców, istotne postanowienia umowy inwestycyjnej (zawieranej z ostatecznym odbiorcą), zasady realizacji operacji, zasady sprawozdawczości i prowadzenia czynności kontrolnych, zasady wynagradzania pośrednika i kary umowne. Pośrednicy finansowi zobowiązali się do realizacji celów i założeń z zachowaniem zasad zawodowej staranności oraz profesjonalnego charakteru swojej działalności.

W umowach o finansowanie BGK został zobowiązany, aby umowy operacyjne zawierały określone przez IZ RPO postanowienia. Analiza trzech umów operacyjnych¹¹¹ wykazała, że Bank zgodnie z ww. wymogiem zawarł w nich wymagane umowami o finansowaniu postanowienia, tj.:

- zobowiązanie pośrednika finansowego do realizacji umowy operacyjnej,
- postanowienia umożliwiające terminową realizację strategii inwestycyjnych
- określenie IF, wielkości wkładu programu wnoszonego do instrumentu finansowego z FF, warunki i zasady jego wniesienia oraz zwrotu,
- określenie wkładu krajowego który pośrednik zobowiązany jest wnieść samodzielnie lub przez inwestorów prywatnych na poziomie IF,
- zasady i warunki wyboru oraz udzielania wsparcia ostatecznym odbiorcom,
- zobowiązanie pośrednika finansowego do prowadzenia wyodrębnionej ewidencji księgowej oraz prowadzenia dokumentacji związanej ze wsparciem udzielanym w ramach IF w celu zapewnienia właściwej ścieżki audytu,
- zobowiązanie pośrednika finansowego do prowadzenia sprawozdawczości w szczególności w zakresie postępu rzeczowego i finansowego,
- zobowiązanie pośrednika finansowego do udostępniania MFF, IZ RPO i innym uprawnionym podmiotom informacji dotyczących realizacji umowy operacyjnej,
- zobowiązanie pośrednika finansowego do poddania się kontroli i audytowi,
- zobowiązanie pośrednika finansowego do realizowania u ostatecznych odbiorców działań kontrolnych i audytu,
- zobowiązanie do realizacji obowiązków informacyjno – promocyjnych,

¹¹⁰ Umowa inwestycyjna zawierana jest między pośrednikiem finansowym a ostatecznym odbiorcą w celu udzielenia wsparcia finansowego z IF.

¹¹¹ 2/RPKP/15817/2018/O/DIF/089, 2/RPWM/11817/2018/IV/DIF/083, 2/RPLD/2217/2017/I/DIF/030.

- zobowiązanie do należytego dochodzenia roszczeń.

Pośrednicy finansowi zobowiązani zostali do wyboru ostatecznych odbiorców, którzy spełnili warunki określone w załącznikach do umowy – Metrykach instrumentów finansowych, a sam wybór miał być dokonany w sposób przejrzysty i obiektywny. Zostali także zobowiązani do załączenia do każdej umowy inwestycyjnej karty produktu¹¹². Zawarte w niej zapisy (pkt II.2) określały m.in., że rozliczenie pożyczek musi zostać udokumentowane w określonym terminie, a dokumentem potwierdzającym wydatkowanie środków zgodnie z celem miała być faktura lub dokument równoważny, nie zawierały natomiast zobowiązania do przedłożenia potwierdzenia wydatku. Oględziny systemu POIF wykazały, że zaewidencjonowane w nim dane obejmowały kwotę faktury, nie zawierały natomiast danych potwierdzających, że koszt lub wydatek nimi objęty był poniesiony.

Z wyjaśnień Dyrektor DIF wynika, że w przypadku IF wdrażanych w perspektywie finansowej 2014-2020 zgodnie z art. 42 ust. 1 rozporządzenia ogólnego wydatkiem kwalifikowalnym była wypłata środków pożyczki do ostatecznego odbiorcy, a rozporządzenie delegowane (art. 9 ust. 1 lit. e tiret (xi)) zobowiązywało do zapewnienia aby dokumenty umożliwiające weryfikację zgodności z przepisami unijnymi i krajowymi oraz z warunkami finansowania – w zakresie wsparcia udzielanego ostatecznym odbiorcom – obejmowały m.in. dowody, że wsparcie udzielane poprzez instrument finansowy zostało wykorzystane do przewidzianych celów. Dyrektor wyjaśniła, że *dowodem, że wsparcie udzielone poprzez instrument finansowy zostało wykorzystane do przewidzianych celów jest np. faktura lub inny równoważny dokument księgowy, bo to właśnie z tych dokumentów wynika przedmiot wydatków ponoszonych przez ostatecznych odbiorców. Kwestia ta była przedmiotem zapytania ze strony Instytucji Koordynującej Umowę Partnerstwa 2014-2020 Ministerstwo Rozwoju do Komisji Europejskiej, która w swojej odpowiedzi z 2018 r. (...) potwierdziła, że w przypadku pożyczek faktury lub inne równoważne dokumenty księgowe są odpowiednimi dokumentami potwierdzającymi, że wsparcie udzielane poprzez instrument finansowy zostało wykorzystane do przewidzianych celów. Faktura jest bowiem potwierdzeniem tego, że ostateczny odbiorca nabył określony towar lub usługę, który musi być zgodny z przeznaczeniem pożyczki. Jest to również potwierdzenie tego, że po jego stronie powstało zobowiązanie do zapłaty. Jeśli zatem wydatki znajdujące się na fakturach są zgodne z celem i przeznaczeniem pożyczek, dopuszczonym w ramach instrumentu, to nie można traktować ich jako niekwalifikowalne, natomiast, bezsprzecznie, faktury te finalnie powinny zostać opłacone. Zapisy metryki nie określały terminu, w którym muszą być opłacone faktury. Nie jest bowiem niczym niestandardowym, że w obrocie gospodarczym wystawiane są faktury z odroczonymi terminami płatności, których długość trudno z góry określić projektując postanowienia metryki (tak, aby uwzględnić wszystkie opcje stosowane w praktyce). Dlatego przyjęto jedynie graniczne terminy, w których musiały być wystawione faktury (a więc poniesione wydatki w sensie księgowym), zaś ich płatność mogła nastąpić później. Oznacza to, że pośrednicy finansowi mogli, a nawet musieli, w tym terminie pozyskać od ostatecznych odbiorców faktury lub dokumenty równoważne (choćby jeszcze nieopłacone) i w terminie 14 dni je zweryfikować oraz wprowadzić do POIF. Nie oznacza to jednak, że ostatecznie byłyby zaakceptowane niezapłacone faktury. (...) Niezależnie od powyższego chcieliśmy dodatkowo zaznaczyć, że w ramach doprecyzowania zasad pozyskiwania od ostatecznych odbiorców dokumentów związanych z wydatkowaniem środków pożyczki, w 2020 r.*

¹¹² Karta produktu stanowiła skrócony odpis głównych postanowień metryki IF dotyczących warunków i zasad udzielania jednostkowych pożyczek dla ostatecznych odbiorców.

we wzorach metryk wprost wskazano, że oprócz faktur/dokumentów równoważnych (wystawionych w ww. terminach) pozyskiwane są również dokumenty potwierdzające dokonanie zapłaty.

NIK zauważa, że katalog określony w przytoczonym przepisie rozporządzenia delegowanego nie ma charakteru zamkniętego, co potwierdziło przedłożone stanowisko Komisji. Zgodnie z umowami o finansowanie złożenie wniosku o płatność¹¹³ oznacza potwierdzenie przez Bank prawidłowości poniesionych wydatków. Dokonane w 2020 r. zmiany we wzorach metryk umożliwiły BGK potwierdzenie, że zostały poniesione.

(akta kontroli str. 258-760, 1317-2069, 2982-2983)

W okresie objętym kontrolą BGK rozwiązał 30 umów operacyjnych o wartości 346 431,8 tys. zł zawartych z pośrednikami finansowymi. Najwięcej umów rozwiązano w województwach: kujawsko-pomorskim¹¹⁴ (cztery umowy)¹¹⁵, warmińsko-mazurskim¹¹⁶, opolskim¹¹⁷, zachodniopomorskim¹¹⁸ (po trzy umowy w każdym). Pośrednikami, z którymi rozwiązano najwięcej umów byli: Konsorcjum¹¹⁹ (16 umów) oraz Wielkopolska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości (sześć)¹²⁰. W 15 przypadkach umowy operacyjne rozwiązano za porozumieniem stron, w 14 natomiast rozwiązanie ww. umowy nastąpiło bez wypowiedzenia¹²¹. W 29 przypadkach rozwiązano umowy o wdrożeniu i zarządzaniu instrumentem finansowym – pożyczka, w jednym - poręczenie.

Przyczyną rozwiązania umów operacyjnych było m.in.:

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

W związku z rozwiązaniem umowy operacyjnej 13 z 28 pośredników finansowych złożyło końcowe sprawozdanie z postępu¹²², w trzech przypadkach sprawozdanie to wpłynęło w terminie określonym załącznikiem nr 6 do umowy operacyjnej Procedura sprawozdawcza. Sprawozdań nie złożył jeden pośrednik finansowy, tj. Konsorcjum.

¹¹³ Wniosek składany przez BGK do IZ w celu otrzymania transzy.

¹¹⁴ W województwie kujawsko – pomorskim na liczbę rozwiązanych umów wpłynęła likwidacja jednego z pośredników finansowych Grudziądzkich Poręczeń Kredytowych Sp. z o.o. w 2023 r. Podmiot ten zbudował portfel jednostkowych pożyczek w terminie określonym w umowie operacyjnej i wypłacił środki ostatecznym odbiorcom. W związku z likwidacją podmiotu umowę z pośrednikiem rozwiązano i przekazano obsługę do nowego podmiotu.

¹¹⁵ O wartości 31 000 tys. zł.

¹¹⁶ O wartości 38 000 tys. zł.

¹¹⁷ O wartości 26 000 tys. zł.

¹¹⁸ O wartości 24 750 tys. zł.

¹¹⁹ O wartości 198 250 tys. zł.

¹²⁰ O wartości 91 000 tys. zł.

¹²¹ W jednym przypadku było to odstąpienie na podstawie art. 145 ust.1 ustawy Prawo zamówień publicznych mając na uwadze rozwiązanie 14 umów operacyjnych.

¹²² W dwóch przypadkach pośrednik składa sprawozdania po rozwiązaniu umowy, gdyż obsługuje transakcje, które są w portfelu.

W dziewięciu przypadkach pośrednicy finansowi, którzy w związku z zawarciem umowy nie udzielili wsparcia ostatecznym odbiorcom, dokonali zwrotu całej kwoty wypłaconych środków:

- w trzech przypadkach¹²³ dokonali zwrotu środków wypłaconych w dniu rozwiązania umowy lub w ciągu dwóch dni;
- w trzech¹²⁴ – w ciągu 8-13 dni od dnia rozwiązania;
- w trzech¹²⁵ natomiast zawartych z jednym pośrednikiem środki te¹²⁶ zostały zwrócone po 47 dniach od dnia rozwiązania umowy (co opisano pkt. 3 sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

W 16 przypadkach¹²⁷ pośredników finansowych z którym rozwiązano umowy obciążono karami umownymi na łączną kwotę 16 345,7 tys. zł. W pięciu przypadkach¹²⁸ kary te¹²⁹ zostały uiszczone.

(akta kontroli str. 1427-1983, 3010-3061)

Rozwiązanie umów operacyjnych¹³⁰ z pośrednikiem Konsorcjum związane było m.in. z wystąpieniem nieprawidłowości o charakterze nadużyć finansowych. Powstałe nieprawidłowości dotyczyły m.in.: wystąpienia konfliktu interesów w procesie udzielenia pożyczek, powiązań osobowych i/lub kapitałowych pośrednika finansowego z podmiotami ustanawiającymi zabezpieczenia, jak również dostawcami towarów oraz przedsiębiorcami występującymi w ramach jednostkowych pożyczek.

Bank 22 czerwca 2018 r. skierował wniosek do Krajowej Administracji Skarbowej o przeprowadzenie kontroli prawidłowości postępowania ww. pośrednika finansowego. Natomiast od 23 lipca 2018 r. Bank podjął w stosunku do Konsorcjum oraz ostatecznych odbiorców działania kontrolne (co opisano w pkt. 6.2 niniejszego wystąpienia pokontrolnego), w wyniku których potwierdzono ww. nieprawidłowości. W okresie od 22 czerwca do 20 lipca 2018 r. Bank nie wykorzystał możliwości pozyskania dodatkowych informacji od pośrednika finansowego i przekazał ww. Konsorcjum środki finansowe (co opisano w pkt. 4 sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

¹²³ Umowy: 2/RPOP/5118/2018/II/DIF/140, 2/RPWP/12619/2020/III/DIF/234, 2/RPLU/4318/2018/I/DPE/108.

¹²⁴ Umowy: 2/RPKP/7817/2018/I/DIF/071, 3/RPWM/3618/2018/III/DIF/119, 2/RPDS/3718/2018/O/DPE/111.

¹²⁵ Umowy 2/RPMA/11017/2018/VII/DIF/098, 2/RPKP/15817/2018/O/DIF/089, 2/RPWM/11817/2018/II/DIF/082.

¹²⁶ W kwocie 10 250 tys. zł.

¹²⁷ Umowy 2/RPMA/11017/2018/III/DIF/095, 2/RPMA/11017/2018/VII/DIF/098, 2/RPKP/9517/2018/II/DIF/073, 2/RPWM/11817/2018/II/DIF/082, 2/RPDS/3517/2017/III/DIF/014, 2/RPLB/7017/2017/V/DIF/059, 2/RPLB/7017/2017/IV/DIF/058, 2/RPMP/2317/2017/I/DIF/007, 2/RPMP/2317/2017/III/DIF/008, 2/RPOP/3017/2017/III/DIF/029, 2/RPOP/3317/2017/I/DIF/021, 2/RPPD/3117/2017/I/DIF/053, 2/RPPD/3117/2017/II/DIF/054, 2/RPPK/3917/2017/II/DIF/064, 2/RPWP/3217/2017/III/DIF/019, 2/RPZP/2517/2017/IV/DIF/048.

¹²⁸ Umowy zawarte z jednym pośrednikiem 2/RPMA/11017/2018/III/DIF/095, 2/RPMA/11017/2018/VII/DIF/098, 2/RPKP/9517/2018/II/DIF/073, 2/RPWM/11817/2018/II/DIF/082, 2/RPPM/3417/2017/I/DIF/057.

¹²⁹ W kwocie 1 152,2 tys. zł.

¹³⁰ Dwie w woj. małopolskim (2/RPMP/2317/2017/I/DIF/007, 2/RPMP/2317/2017/III/DIF/008); jedna w woj. dolnośląskim (2/RPDS/3517/2017/III/DIF/014), dwie w woj. lubuskim (2/RPLB/7017/2017/V/DIF/059, 2/RPLB/7017/2017/IV/DIF/058); jedna w woj. pomorskim (2/RPPM/3417/2017/I/DIF/057), jedna w woj. łódzkim (2/RPLD/2217/2017/I/DIF/030); dwie w opolskim (2/RPOP/3017/2017/III/DIF/029, 2/RPOP/3317/2017/I/DIF/021); dwie w woj. podlaskim (2/RPPD/3117/2017/I/DIF/053, 2/RPPD/3117/2017/II/DIF/054); jedna w woj. podkarpackim (2/RPPK/3917/2017/II/DIF/064); trzy w woj. zachodniopolskim (2/RPZP/1617/2017/I/DPE/050, 2/RPZP/2517/2017/IV/DIF/048, 2/RPZP/1617/2017/II/DPE/051); jedna w woj. wielkopolskim (2/RPWP/3217/2017/III/DIF/019).

BGK 13 kwietnia, 20-24 sierpnia¹³¹ oraz 10 października 2018 r. rozwiązał umowy z Konsorcjum, przejął portfele pożyczek udzielonych przez ww. pośrednika i na mocy cesji praw i obowiązków wszedł w rolę pośrednika finansowego.

Nieprawidłowości te spowodowały powstanie wydatków niekwalifikowalnych w realizowanych projektach w łącznej wysokości 86 817,6 tys. zł (pożyczki), w tym niekwalifikowalny wkład UE (pożyczki) w wysokości 61 072,5 tys. zł oraz niekwalifikowalna opłata za zarządzanie (wkład UE) w wysokości 11 35 819,21 zł.

BGK podjął działania zmierzające do odzyskania środków tj.: skierował do pośrednika finansowego żądanie zwrotu powierzonych mu środków na pożyczki i wypłaconego wynagrodzenia. W dniu 1 października 2018 r. skierował do ww. pośrednika zawiadomienie o wypełnieniu weksli oraz złożył pozew¹³² w trybie postępowania nakazowego w związku z brakiem ich wykupu weksli.

W związku z wystąpieniem nieprawidłowości BGK powiadomił organy ścigania o działaniach Konsorcjum. Skierował zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa¹³³ (3 września 2018 r.) oraz wniosek pokrzywdzonego o zajęcie dokumentacji i majątku w celu skutecznej realizacji roszczeń.

Równocześnie BGK podejmował kroki w postępowaniu zabezpieczającym, tj. skierował wnioski do komorników sądowych o zabezpieczenie roszczeń, o wszczęcie egzekucji (w tym o wszczęcie egzekucji z nieruchomości). W dniu 8 września 2023 r. nieruchomości zostały sprzedane, jednakże zgodnie z prawomocnym planem podziału zaspokojeni zostali wierzyciele posiadający wpisy hipotek z pierwszeństwem przed BGK, natomiast Bankowi został zasądzony zwrot poniesionych kosztów egzekucyjnych. Postanowieniem z dnia 22 sierpnia 2024 r. egzekucja została umorzona.

W następstwie rozwiązania umów operacyjnych z Konsorcjum 21 września 2018 r. BGK wezwał pośrednika finansowego do uiszczenia kar umownych w kwocie 15 193,5 tys. zł.¹³⁴ W toku wypełniania weksli in blanco stanowiących zabezpieczenia prawidłowej realizacji umów operacyjnych, podjęto decyzję, iż kwoty kar umownych nie zostaną ujęte w roszczeniach dochodzonych na podstawie ww. weksli. W dniu 10 grudnia 2020 r. Komitet Kredytowy Banku podjął decyzję o odstąpieniu od dochodzenia roszczeń z tytułu naliczonych kar umownych.

(akta kontroli str. 1320-1427, 2020-2069, 3019-3096)

4. W okresie objętym kontrolą BGK zawarł umowy operacyjne na wdrażanie instrumentów finansowych określonych umowami o finansowanie¹³⁵.

Umowy o finansowanie zawarte z IZ i IP RPO w sposób różnorodny regulowały kwestie dotyczące przeglądu strategii inwestycyjnej tj. zawarte zostały w nich postanowienia o dokonywaniu przeglądów bez określenia przedziałów czasowych ich dokonywania¹³⁶, dokonywania przeglądów cyklicznych czy też corocznych¹³⁷ lub też o współpracy przy ich aktualizacji¹³⁸. W okresie objętym

¹³¹ W dniach 20-24 sierpnia 2018 r. rozwiązano 13 umów z pośrednikiem.

¹³² BGK zastępowany przez Prokuratorię Generalną RP. W dniu 13 grudnia 2018 r. wydany został nakaz zapłaty, który 25 lipca 2019 r. został zaopatrzony w klauzulę wykonalności.

¹³³ Na dzień 28 kwietnia 2025 r. śledztwo w toku.

¹³⁴ Z tytułu realizacji umowy 2/RPPM/3417/2017/I/DIF/057 pośrednik uiszczył karę w wysokości 925 tys. zł.

¹³⁵ Badanie na próbie umów o finansowanie zawartych z IZ RPO WWM, IZ RPO WPD, IZ RPO WWK.

¹³⁶ Umowa o finansowanie zawarta z IZ RPO WWK, IZ RPO WKP, IZ RPO WPM.

¹³⁷ Umowa o finansowanie zawarta z IZ RPO WMA.

¹³⁸ Umowa o finansowanie zawarta z IZ RPO WO.

kontrolą dla wszystkich RPO dokonano aktualizacji strategii inwestycyjnych i było to wynikiem: sytuacji rynkowej, kryzysu związanego z pandemią COVID-19 i sytuacją geopolityczną w związku z konfliktem zbrojnym na Ukrainie. W ich wyniku dochodziło m.in. do zmian parametrów wdrażanych produktów, wprowadzenie nowych produktów, zmniejszenia wartości wskaźników, zmian alokacji, zmian terminów realizacji kamieni milowych, rezygnacji z wdrożenia produktu (poręczenie).

Dyrektor DIF wyjaśniła, że *mimo iż część umów o finansowaniu nie zawierała takiego obowiązku to zgodnie z dobrą praktyką, projekty realizowane w poszczególnych regionach były monitorowane na bieżąco. Praktyka wdrażania instrumentów finansowych niejednokrotnie weryfikowała założenia, które pierwotnie zostały zapisane w Strategii Inwestycyjnej, wskazując na konieczność dokonania określonych zmian, które dotyczyć mogą np. wielkości pojedynczego wsparcia, grona odbiorców, czy też przedmiotu wsparcia, jego parametrów. Zmiany wynikają głównie ze zmian zachodzących w otoczeniu zewnętrznym, nieprzewidywalnych na etapie przeprowadzania analiz ex-ante na potrzeby programowania instrumentów finansowych w danym regionie. Podkreśliła, że analizy przeprowadzane były znacznie wcześniej niż miało miejsce faktyczne uruchomienie instrumentu, a kwestia konieczności takich zmian przewidział ustawodawca europejski dopuszczając możliwość aktualizacji analiz ex-ante, gdy instytucja zarządzająca uzna, że może ona już nie odzwierciedlać we właściwy sposób warunków rynkowych istniejących w czasie wdrażania.*

Analiza dokumentacji dotyczącej przeglądu trzech strategii inwestycyjnych¹³⁹ wykazała, że BGK wywiązywał się z obowiązku ich przeglądu.

(akta kontroli str. 3549-3563, 3682-3685)

5. W umowach o finansowanie projektów dotyczących instrumentów finansowych, jakie IZ RPO zawarły z BGK (beneficjentem projektów)¹⁴⁰ wskazano, że strony umowy będą współpracować realizując wspólny cel określony w każdym z projektów¹⁴¹ w drodze ustanowienia FF zgodnie ze strategią inwestycyjną mając na uwadze realizację celów i wskaźników określonych w poszczególnych RPO. W umowach o finansowanie określono wskaźniki monitorowania projektu wraz z wartościami docelowymi do osiągnięcia na koniec okresu realizacji projektów.

W trakcie realizacji umów o finansowanie projektów zobowiązano BGK do prowadzenia monitoringu i sprawozdawczości postępu realizacji umowy poprzez m.in.: monitoring przebiegu realizacji projektu, w tym pomiar wartości wskaźników produktu i rezultatu określonych dla danego projektu.

Badanie dokumentacji umów o finansowanie z czterech województw¹⁴² wykazało, że we wszystkich wnioskach o dofinansowanie projektu, stanowiących załączniki do tych umów, podano wskaźniki kluczowe¹⁴³ do mierzenia efektów danego projektu i przypisano im wartości docelowe do osiągnięcia na koniec okresu realizacji projektu (tj. na koniec 2023 r.).

¹³⁹ Województw: mazowieckiego, kujawsko-pomorskiego i małopolskiego.

¹⁴⁰ Umowy o finansowanie projektu, które w trakcie przeprowadzania czynności kontrolnych były realizowane przez DIF.

¹⁴¹ Cele projektu określano we wniosku o dofinansowanie, który był załącznikiem do umowy o finansowanie.

¹⁴² Umowy: ZP.6.1/48/2017 z IZ RPO WWM; RPWP.01.05.01-30-0002/16-00 IZ RPO WWK, RPSW.02.06.00-26-0001/17-00 z IZ RPO WŚ; UDA-RPPD.PFF-20-0001/16-00 IZ RPO WPD.

¹⁴³ Instytucje Zarządzające programami operacyjnymi perspektywy 2014-2020 zostały zobowiązane do stosowania Wspólnej Listy Wskaźników Kluczowych (dalej: WLWK 2014), tj. listy wskaźników kluczowych obejmującej wspólne wskaźniki produktu i rezultatu (określone przez KE) oraz inne wskaźniki kluczowe (określone na poziomie krajowym).

(akta kontroli str. 2094-2125, 2319-2340, 2542-2563, 2716-2756, 2920-2927)

Tylko w projekcie z RPO WVK poza obowiązkowymi do zastosowania wskaźnikami kluczowymi do monitorowania projektu przyjęto¹⁴⁴ jeszcze: sześć dodatkowych wskaźników w ramach działania 11.1. programu (Wspieranie kryzysowych działań w obszarze gospodarczym (REACT-UE)) oraz 10 dodatkowych wskaźników w ramach poddziałania 1.5.1 programu (Instrumenty finansowe podnoszące konkurencyjność MŚP). Dla wskaźników dodatkowych nie określono wartości docelowych.

Wartości docelowe niektórych wskaźników były w trakcie realizacji projektów zmieniane (zwiększane lub zmniejszane). Sytuacja ta dotyczyła umów o finansowanie we wszystkich badanych regionach. W projekcie z woj. podlaskiego zmieniono wartości docelowe 13 wskaźników, w tym trzech zmniejszono. W ramach działania 2.3 RPO IZ RPO WPD (Wspieranie powstawania i rozwoju podmiotów gospodarczych) wartość docelową wskaźnika „Liczba osób pozostających bez pracy, które skorzystały z instrumentów zwrotnych na podjęcie działalności gospodarczej w programie” skorygowano o 46,5% (z pierwotnej wartości wynoszącej 172 do 92), a wartość docelową wskaźnika „Liczba utworzonych miejsc pracy w ramach udzielonych z EFS środków na podjęcie działalności gospodarczej” skorygowano o 5% (z 100 na 95).

(akta kontroli str. 2920-2933)

Dyrektor DIF wyjaśniła, że *pandemia, wojna w Ukrainie, niechęć do podejmowania ryzyka związanego z rozpoczęciem działalności gospodarczej, zmiana warunków gospodarczych, wysoka inflacja, spadek realnej wartości maksymalnej pożyczki spowodowały, że ostateczni odbiorcy wnioskowali o maksymalną wartość pożyczki, co z kolei przekładało się na brak możliwości realizacji ww. wskaźników w pierwotnie zakładanej wartości*. Wobec powyższego IZ, w końcowym etapie realizacji tego działania, dokonała zmiany strategii inwestycyjnej, tj. obniżyła wartość alokacji działania oraz zmniejszyła wskaźniki docelowe.

W projekcie z IZ RPO WŚ zmieniono wartości docelowe trzech wskaźników, w jednym zmniejszono. W ramach działania 2.6 (Instrumenty finansowe dla MŚP) wartość docelową wskaźnika „Liczba przedsiębiorstw otrzymujących wsparcie finansowe inne niż dotacje” skorygowano o 6,5% (z 1924 na 1798).

Jak podała Dyrektor DIF *pierwotna wartość wskaźnika została zmniejszona ze względu na zbyt niską średnią wartość kwoty pożyczki*.

W projekcie z IZ RPO WWM zmniejszono wartości docelowe sześciu wskaźników. W ramach poddziałania 1.3.3 programu (Fundusz na rozwój nowych firm) oraz poddziałania 1.5.3. programu (Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw) wartość docelową wskaźnika „Inwestycje prywatne uzupełniające wsparcie publiczne dla przedsiębiorstw” skorygowano o 7,8 % w pierwszym przypadku i o 43,2% w drugim, wartość docelową wskaźnika „Liczba przedsiębiorstw otrzymujących wsparcie” skorygowano o 30,9 % (tj. ze 123 na 85) w pierwszym przypadku i o 32,2% (tj. z 1204 do 816) w drugim.

Dyrektor DIF wyjaśniła, że *zmiany wartości wskaźników wynikały z licznych aktualizacji strategii inwestycyjnej oraz zmian i przesunięć alokacji na poszczególne instrumenty finansowe (np. zmniejszenie alokacji na produkt poręczenie i przesunięcie alokacji na produkt pożyczkowy, wprowadzenie nowego produktu – pożyczka płynnościowa, zmiany w zakresie instrumentu kapitałowego)*.

¹⁴⁴ W ramach przyjętego przez IZ wzoru sprawozdania do zastosowania przez beneficjenta w ramach raportowania o stanie realizacji projektu.

W projekcie z IZ RPO WWK zwiększono wartości docelowe dwóch wskaźników: „Liczba przedsiębiorstw otrzymujących wsparcie inne niż dotacje” oraz „Inwestycje prywatne uzupełniające wsparcie publiczne dla przedsiębiorstw (inne niż dotacje)” w ramach podziałania 1.5.1 programu (Instrumenty finansowe podnoszące konkurencyjność MŚP).

Dyrektor DIF wyjaśniła, że *zwiększenie wartości wskaźnika wynikało ze zwiększenia przez IZ kwoty deklarowanego wkładu w projekcie.*

(akta kontroli str. 2920- 2948)

Badanie umów o finansowanie wykazało również, że w trakcie realizacji trzech z nich zrezygnowano z realizacji niektórych wskaźników, które pierwotnie były przewidziane do monitorowania i miały określone wartości docelowe do osiągnięcia na koniec okresu realizacji projektu, a mianowicie:

- a) w projektach województwa podlaskiego zrezygnowano z następujących wskaźników:
 - Ilość zaoszczędzonej energii elektrycznej (działanie 5.2 i 5.3),
 - Ilość zaoszczędzonej energii cieplnej (działanie 5.2 i 5.3),
 - Zmniejszenie zużycia energii końcowej w wyniku realizacji projektów (działanie 5.2),
 - Liczba przedsiębiorstw, które w wyniku wsparcia poprawiły efektywność energetyczną (działanie 5.2),
 - Liczba dodatkowych użytkowników energii podłączonych do inteligentnych sieci (działanie 5.3),
 - Powierzchnia użytkowa budynków poddanych termomodernizacji (działanie 5.3),
 - Liczba zmodernizowanych źródeł ciepła (działanie 5.3).
- b) w projekcie z województwa świętokrzyskiego zrezygnowano ze wskaźnika:
 - Liczba wspartych funduszy poręczeniowych (działanie 2.6).
- c) w projekcie z województwa warmińsko-mazurskiego zrezygnowano z następujących wskaźników:
 - Liczba przedsiębiorstw objętych wsparciem w celu wprowadzenia produktów nowych dla rynku (poddziałanie 1.3.3),
 - Liczba przedsiębiorstw objętych wsparciem w celu wprowadzenia produktów nowych dla firm (poddziałanie 1.3.3).

Dyrektor DIF podała, że *decyzją IZ RPO woj. podlaskiego zrezygnowano w strategii inwestycyjnej z ww. wskaźników, z uwagi na konieczność wprowadzenia działań zwiększających atrakcyjność instrumentów finansowych z działania 5.2 i 5.3. oraz usprawniających realizację umowy o finansowanie. Dodała, że decyzją IZ RPO WŚ środki z poręczeń zostały przesunięte na pożyczki. Takie działanie rekomendował BGK ze względu na niewielkie zainteresowanie potencjalnych wykonawców (pośredników finansowych) udziałem w postępowaniach dot. poręczeń oraz ze względu na ograniczone zainteresowanie poręczeniami potencjalnych ostatecznych odbiorców.*

W przypadku województwa warmińsko-mazurskiego Dyrektor podała, że *zmiana ta przeprowadzona została przez IZ RPO, która wprowadziła te wskaźniki pierwotnie do strategii inwestycyjnej bez podziału na poszczególne poddziałania. Ponadto na wartości wskaźników miały wpływ także przesunięcia kwot w ramach poszczególnych instrumentów oraz zmiana opisów produktów, co spowodowało konieczność dostosowania wartości tych wskaźników do sytuacji rynkowej (zbyt mało regionalnych firm wdrażało innowacje i pierwotnie założone wartości musiały ulec aktualizacji i dostosowaniu do sytuacji regionalnych przedsiębiorstw).*

W jednej z czterech badanych umów o finansowanie nie osiągnięto wartości docelowych wszystkich przyjętych do realizacji wskaźników. W projekcie z województwa świętokrzyskiego (dot. działania 2.6) nie osiągnięto wartości docelowych dwóch wskaźników:

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

Dyrektor DIF wyjaśniła, że *główną przyczyną nieosiągnięcia ww. wartości wskaźników było znaczące zwiększenie ich poziomu w wyniku aktualizacji strategii inwestycyjnej w styczniu 2022 roku. Zwiększenie zostało dokonane w momencie, gdy większość powierzonych BGK środków była już zakontraktowana w postaci rozstrzygniętych postępowań przetargowych i zwartych umów operacyjnych (prawie 90% środków). Wartości docelowe wskaźników jakie zostały wówczas nałożone na pośredników finansowych w poszczególnych umowach nie mogły zostać zwiększone ze względu na obostrzenia wynikające z Prawa zamówień publicznych. Dodatkowym czynnikiem wpływającym na brak osiągnięcia wartości docelowych była metodologia wyliczania wskaźnika. Zgodnie ze wspomnianą metodologią do wartości docelowej uwzględniane były jedynie niepowtarzające się przedsiębiorstwa (w sytuacji, gdy jedna firma otrzymała dwie pożyczki do wskaźnika liczona była tylko jeden raz). W związku z wprowadzeniem w okresie pandemii dodatkowego produktu (pożyczka płynnościowa), jak również w wyniku potrzeb rynkowych, umożliwiono kilkukrotne korzystanie z pożyczek jednemu przedsiębiorcy (natomiast do wskaźnika dana firma mogła być brana pod uwagę tylko raz). Na drodze roboczych kontaktów, wraz z pośrednikami finansowymi, postulowaliśmy do IZ RPO konieczność redukcji wartości docelowych wskaźników ze względu na bardzo niską średnią wartość dostępnego wsparcia, która z tych wskaźników wynikała. Proponowane zmniejszenia motywowane były wyższym niż pierwotnie zakładano zapotrzebowaniem ze strony przedsiębiorców na finansowania o wyższej wartości, co wynikało przede wszystkim z rosnących cen usług i materiałów. BGK był w stałym kontakcie z IZ RPO, która posiadała wiedzę nt. stanu realizacji wskaźnika, także poprzez cykliczne sprawozdania finansowe. W związku z zaistniałą sytuacją nie były nałożone na beneficjenta kary ani korekty finansowe. Nie miało też miejsca pomniejszenie wynagrodzenia beneficjenta.*

(akta kontroli str. 2920- 2948)

6.1. W umowach o finansowanie określono obowiązek prowadzenia przez Bank monitoringu¹⁴⁵ realizacji umów operacyjnych poprzez:

- monitoring przebiegu realizacji projektu oraz postępu rzeczowo finansowego realizacji umów operacyjnych oraz inwestycyjnych poprzez gromadzenie i przetwarzanie odpowiednich danych;
- przyjmowanie, weryfikację i zatwierdzanie sprawozdań rzeczowo-finansowych pośredników finansowych;
- pomiar wartości wskaźników produktu i rezultatu określonych w strategiach inwestycyjnych.

W przypadku umowy zawartej z IZ RPO Województwa Wielkopolskiego¹⁴⁶ BGK miał także niezwłocznie informować o zaistniałych lub spodziewanych odchyleniach mających wpływ na terminową realizację umowy w tym harmonogramu wdrażania.

¹⁴⁵ Nr RPSW.02.06.00-26-0001/17-00, ZP.6.1/48/2017, UDA-RPPD.PFF-20-001/16-00.

¹⁴⁶ Nr RPWP.01.05.01-30-0002/16-00.

Dyrektor DIF wyjaśniła, że BGK w Umowach Operacyjnych zawartych z Pośrednikami Finansowymi, określił zasady monitoringu i sprawozdawczości dotyczące przebiegu realizacji Umowy oraz faktycznych rezultatów przekazanego wsparcia w zakresie determinowanym/wynikającym z zawartych z Instytucjami zarządzającymi umów o finansowaniu. W zakresie monitoringu i sprawozdawczości Pośrednik Finansowy zobowiązany był w szczególności do:

- systematycznego monitorowania przebiegu realizacji Umowy,
- gromadzenia danych i odpowiednich dokumentów na temat postępu rzeczowego i finansowego realizacji Umowy oraz Umów Inwestycyjnych,
- sprawozdawania Menadżerowi, w tym z wykorzystaniem POIF, przy użyciu odpowiednich formularzy, danych na temat postępu rzeczowego i finansowego realizacji Umowy oraz Umów Inwestycyjnych,
- rozliczenia UI[umowy inwestycyjne] (wprowadzenie informacji dokumentów faktur i dokumentów równoważnych),
- pomiaru wartości wskaźników realizacji Umowy,
- niezwłocznego informowania BGK o zaistniałych lub spodziewanych odchyleniach mających wpływ na terminową realizację Umowy,
- udostępniania innych informacji i dokumentów związanych z realizacją Umowy, w tym niezbędnych do przeprowadzenia kontroli Umowy lub przeprowadzenia badań ewaluacyjnych Projektu,
- przygotowania, zgodnie z zapisami poszczególnych UO, Wniosków o Transze, Wniosków o wypłatę wynagrodzenia, sprawozdań z postępu itp., w tym wprowadzania szczegółowych informacji nt. przeprowadzonych kontroli, postępów umów inwestycyjnych, działań promocyjnych oraz napotkanych problemów oraz nieprawidłowości.

Dnia 6 października 2017 r. Dyrektor DIF wprowadził procedurę wewnętrzną 7/2017/DIF/PRO w sprawie wprowadzenia procedury wewnętrznej „Zasady monitorowania przebiegu realizacji zawartych Umów Operacyjnych I Stopnia”. Została ona następnie zmieniona decyzją¹⁴⁷ 3/2018/DIF/PRO z 8 marca 2018 r.

Zgodnie z ww. procedurami Bank miał monitorować realizację umownie określonych obowiązków pośrednika finansowego poprzez weryfikację miesięcznych i końcowych raportów (sprawozdań z postępu) przygotowywanych i przekazywanych w formie elektronicznej za pośrednictwem POIF. Platforma ta stanowiła autorskie narzędzie informatyczne wspierające proces obsługi projektów współfinansowanych ze środków UE. Informacja o wykorzystaniu POIF deklarowana była we wnioskach składanych do IZ w związku z ubieganiem się o zawarcie umów o finansowanie. BGK deklarował wówczas, że dane w systemie uzupełniane będą w trybie ciągłym i stanowić będą podstawę sprawozdawczości do IZ, ministerstw oraz Komisji Europejskiej.

Oględziny systemu POIF przeprowadzone 26 marca 2025 r. wykazały, że platforma ta została udostępniona od momentu zawierania umów operacyjnych, tj. –7 sierpnia 2017 r. (dwa dni przed podpisaniem pierwszej z nich¹⁴⁸) zaewidencjonowano ww. umowę w systemie a pierwsze uprawnienia nadano użytkownikowi reprezentującemu pośrednika z województwa pomorskiego 16 sierpnia 2017 r., tj. 7 dni po dniu zawarciu z nim umowy operacyjnej.

W decyzji nr 3/2018/DIF/PRO zawarto zapis, że funkcjonalność POIF dotycząca monitorowania listy zdefiniowanych wskaźników jak i informacji na temat

¹⁴⁷ Decyzja nr 3/2018/DIF/PRO Dyrektora DIF w sprawie wprowadzenia procedury wewnętrznej „Zasady monitorowania przebiegu realizacji umów zawartych z Pośrednikami Finansowymi”.

¹⁴⁸ 2/RPPM/0317/2017/I/DIF/003 oraz 2/RPPM/0317/2017/II/DIF/001.

planów oraz postępu ich realizacji nie została uruchomiona. Dyrektor Biura Monitorowania Projektów DIF wyjaśnił, że *sprawozdania za I kw. 2017 r. (przesłane do IZ) zawierały w sobie komponent „wskaźników”. Co oznacza, że funkcjonalność generatora wskaźników była oddana do użytku w 2017 r. (...) Tym samym zapis z procedury odnoszący się do obowiązku prowadzenia takiej weryfikacji w plikach excel nie był wykorzystywany i docelowo został usunięty z późniejszych wersji procedur.*

Z dniem 8 stycznia 2020 r. dokonano zmian ww. procedury¹⁴⁹. Dotyczyły one m.in. ustalenia wiarygodności finansowej pośrednika finansowego w trakcie realizacji umowy operacyjnej wykorzystania do monitoringu postępu narzędzi zamieszczonych na platformie raportowej BI.

Dyrektor DIF wyjaśniła, że jedną z głównych przesłanek wprowadzenia tych działań o „charakterze analitycznym”, była potrzeba dostosowania się do dynamicznie zmieniającego się otoczenia rynkowego oraz dynamiczny wzrost liczby współpracujących z Bankiem Pośredników Finansowych. Wdrożenie dodatkowych działań wynikało też z doświadczeń pozyskanych przez Bank w latach ubiegłych, które wskazały na konieczność bardziej szczegółowego monitorowania i weryfikacji wiarygodności Pośredników Finansowych, aby zapewnić zgodność z obowiązującymi przepisami oraz minimalizować ryzyko finansowe. Dodatkowe zapisy dotyczące działań związanych z identyfikacją powiązań osobowych, upadłości, egzekucji, likwidacji oraz zalegania w opłacie składek na ubezpieczenie i należności podatkowych były wcześniej prowadzone ad hoc. Wprowadzenie nowych procedur miało na celu usystematyzowanie i rozszerzenie tych działań, aby lepiej chronić środki publiczne.

Dyrektor Biura Monitorowania Projektów DIF wyjaśnił, że *pierwsze raporty BI były oddawane do użytku w 2019 r. (w drugiej połowie roku). Ich rozwój był procesem ciągłym a zmiany wprowadzone były na bieżąco wraz z pojawiającymi się nowymi potrzebami użytkowników. Wyjaśnił ponadto, że przed 2019 r. monitoring fizycznie był prowadzony przez ręczną obróbkę danych umieszczanych przez pośredników finansowych w POIF.*

Wskazał ponadto, że najistotniejsze raporty wykorzystywane do monitorowania umów operacyjnych to m.in.:

- weryfikacja finansowa, który pozwalał weryfikować prawidłowość zwrotów środków do MFF w ramach cyklicznych transferów miesięcznych, weryfikował przekazanie wkładów (FF oraz pośrednika finansowego);
- weryfikacja merytoryczna umów inwestycyjnych: dokonywano przy jego pomocy sprawdzenia zapisanych parametrów w metryce instrumentów finansowych dla każdej jednostkowej pożyczki, umożliwiał kontrolę krzyżową faktur;
- stan zaangażowania umów inwestycyjnych: raport umożliwiał dokonywanie weryfikacji stopnia zaangażowania środków w każdej jednostkowej pożyczce (ze szczególnym naciskiem na kwestię rozliczenia/zwrotu nadpłat);
- ryzyko Operacyjne: raport miał za zadanie wskazać ryzykowne pozycje w portfelu pod kątem braku spłacalności (z uwagi, na brak

¹⁴⁹ Decyzja nr 3/2020/DIF Dyrektora Zarządzającego BGK z dnia 7 stycznia 2020 r. w sprawie wprowadzenia Procedury wewnętrznej „Zasady monitorowania przebiegu realizacji umów zawartych z Pośrednikami Finansowymi oraz przyjmowania i weryfikacji poprawności sporządzania Sprawozdań z Postępu składanych przez Pośredników Finansowych”.

harmonogramów w POIF, raport wskazywał prognozowaną liczbę opóźnień spłaconych rat).

Analiza posiadanej w DIF dokumentacji wykazała, że:

- Dokonywano oceny postępu realizacji umowy operacyjnej, do czego zobowiązywały procedury dotyczące zasady monitorowania przebiegu realizacji zawartych umów operacyjnych. Jeżeli tempo budowy portfela nie odpowiadały przyjętym założeniom¹⁵⁰ DIF prowadził korespondencję obejmującą działania naprawcze, wzywał o wyjaśnienia¹⁵¹, rozwiązał umowę operacyjną lub ze względu na zmianę uwarunkowań społeczno – gospodarczych podejmował działania zmierzające do zmiany strategii inwestycyjnej;
- Dokonywano weryfikacji sprawozdań z postępu oraz monitorował umowy operacyjne, a ich przeprowadzenie dokumentował w formie notatek służbowych¹⁵²;
- W przypadku zaistnienia w trakcie czynności monitoringu przesłanek do przeprowadzenia kontroli doraźnej lub tematycznej, zgłaszał taką potrzebę¹⁵³.

W latach 2020-2023 DIF przedstawiał Komitetowi Ryzyka Operacyjnego i Kontroli Wewnętrznej BGK roczną informację na temat wyników testów poziomych w zakresie monitorowania działalności pośredników finansowych przeprowadzonych przez Pion Funduszy Europejskich, co było zgodnie z zapisem § 11 ust. 4 decyzji nr 3/2020/DIF oraz § 13 ust. 4 decyzji 19/2020/DIF¹⁵⁴. Z ww. informacji wynika, że pracownicy DIF wykonywali testy poziome m.in. w zakresie:

- weryfikacji kwalifikowalności wydatków ponoszonych przez ostatecznych odbiorców w ramach umowy pożyczki i przedkładanych w celu rozliczenia transakcji,
- weryfikacji poprawności wprowadzonych do POIF danych/treści odnośnie pożyczek i faktur,
- weryfikacji wydatków i faktur,
- identyfikacji powiązań i zmian właścicielskich, a także osiągania wskaźników określonych umowach operacyjnych,
- prawidłowości postępowania pośredników przy ustanawianiu zabezpieczeń spłaty pożyczki,
- przestrzegania obowiązków związanych z unikaniem podwójnego finansowania,

¹⁵⁰ Określone jako tempo budowy Portfela, liczone jako stosunek stopnia wykorzystania limitu/kapitalizacji IF do upływu czasu okresu budowy portfela, będzie wynosiło w jakimkolwiek czasie mniej niż 50% (z uwzględnieniem wyjątków określonych w umowie); określony w umowie procentowy próg limitu/kapitalizacji instrumentu finansowego nie został uruchomiony do ostatecznych odbiorców w terminie przed upływem połowy okresu budowy portfela; lub pośrednik finansowy nie uzyska satysfakcjonującego – wskazanego w umowie poziomu realizacji wartości docelowych dla któregoś ze wskaźników w terminie przed upływem połowy okresu budowy portfela.

¹⁵¹ Dokumentacja umów operacyjnych 2/RPLU/4517/2017/IV/DIF/042, 2/RPLD/4217/2017/0/DPE/041, 2/RPOP/3017/2017/II/DIF/028, 3/RPWM/3618/2018/IV/DIF/119 których nie osiągnięto zakładanych wskaźników realizacji.

¹⁵² Umowa 2/RPMA/6119/2019/DIF/487.

¹⁵³ Wnioski o kontrolę 2/RPPM/0317/2017/III/DIF/002/KD/179 oraz 2/RPPM/0317/2017/III/DIF/002/KD/183.

¹⁵⁴ Decyzje w sprawie wprowadzenia procedury wewnętrznej „Zasady monitorowania przebiegu realizacji umów zawartych z Pośrednikami Finansowymi oraz przyjmowania i weryfikacji poprawności sporządzania Sprawozdań z postępu składanych przez Pośredników Finansowych”.

- płatności gotówkowych ze środków pożyczek –przestrzegania limitów dla tego rodzaju płatności pomiędzy przedsiębiorcami.

W latach 2017-2023 zweryfikowano 155 629 transakcji (pożyczki/poręczenia/wejścia kapitałowe), w tym:

- 2017 r. - 598, objęto nimi 25 pośredników i nie stwierdzono nieprawidłowości;
- 2018 r. - 5 795 (49 pośredników, stwierdzono trzy nieprawidłowości),
- 2019 r. - 12 968 (57 pośredników, osiem nieprawidłowości),
- 2020 r. - 24 025 (55 pośredników, 13 nieprawidłowości),
- 2021 r. - 32 132 (66 pośredników 19 nieprawidłowości),
- 2022 r. - 38 591 (102 pośredników i 34 nieprawidłowości),
- 2023 r. - 41 520 (96 pośredników i 28 nieprawidłowości).

W wyniku tych testów stwierdzono¹⁵⁵ m.in.:

- brak w umowie inwestycyjnej danych/informacji pozwalających, bez pogłębionej weryfikacji, na stwierdzenie spełnienia podstawowych kryteriów metryki (kwalifikowalności transakcji);
- brak umieszczenia w umowie obligatoryjnych klauzul,
- wystąpienie w umowach inwestycyjnych zapisów dotyczących niedozwolonych opłat, dodatkowo obciążających ostatecznych odbiorców,
- rozbieżności między danymi wskazywanymi w sprawozdawczości a dokumentami źródłowymi (umowa, wniosek o pożyczkę, dokumenty zabezpieczeń),
- zastosowanie błędnego oprocentowania pożyczki,
- udzielenie pożyczki nieuprawnionej osobie,
- niepełne rozliczenie pożyczki,
- brak potwierdzenia czy zakupione w ramach pożyczki maszyny były nowe (pożyczki na innowacje na zakup wyłącznie nowych środków trwałych),
- nieterminowe rozliczenia pożyczek,
- brak prawidłowej weryfikacji audytu energetycznego,
- ponoszenie wydatków w sposób niezgodny z umowy (ponoszone z rachunku niededykowanego dla środków pożyczki),
- zidentyfikowano powtórzone faktury w ramach dwóch różnych umów pożyczek,
- błędnie wyliczoną kwotę pomocy publicznej,
- zidentyfikowano konflikt interesów,
- wydatki uregulowane gotówkowo, opiewające na kwotę powyżej 15 tys. zł,
- zastrzeżenia wnioskodawców pożyczek do sposobu organizacji naboru wniosków o pożyczki.

DIF raportował także Komitetowi Ryzyka Operacyjnego i Kontroli Wewnętrznej BGK o podjętych działaniach dotyczących nieprawidłowości stwierdzonych ww. testami.

W okresie objętym kontrolą w przypadku 92 umów operacyjnych wydatki dokonane przez ostatecznych odbiorców na kwotę 51 809,4 tys. zł uznane zostały za niekwalifikowane, natomiast kwota odzyskanych środków wyniosła 33 907,5 tys. zł.

¹⁵⁵ Zgodnie z zapisami Informacji na temat wyników testów poziomych przeprowadzonych przez Pion Funduszy Europejskich (DIF i DPE) w zakresie monitorowania działalności pośredników finansowych w latach 2020-2023.

6.2. Przed 8 marca 2018 r. w Banku nie wprowadzono uregulowań dotyczących kontroli umów operacyjnych i inwestycyjnych.

Dyrektor DIF wyjaśniła, że *realizacja kontroli przed wydaniem procedury dot. kontroli pośredników finansowych w projektach perspektywy 2014-2020 odbywała się na podstawie zawartych umów o finansowanie, wytycznych horyzontalnych MFiPR dotyczących przeprowadzania kontroli w ramach Polityki Spójności na lata 2014-2020 oraz z wykorzystaniem zasad wypracowanych w projektach poprzedniego rozdania środków UE, w tym procedury 64/2015/DIIF/PRO z 19 października 2015 r.¹⁵⁶ W notatce z 27 listopada 2017 r. dotyczącej wytypowania umów operacyjnych/pośredników finansowych do harmonogramu kontroli na 2017 r. zawarto stwierdzenie, że nowa procedura przyjęta zostanie w I kwartale 2018 r., aby mogła uwzględniać wnioski z pierwszych, przeprowadzonych kontroli oraz specyfikę nowych projektów. Początkowa faza realizacji projektów 2014-2020 oraz niski stan ich zaawansowania dodatkowo uzasadniał w/w podejście.*

Mimo braku procedury w ww. kwestii w DIF 27 listopada 2017 r. sporządzono „Harmonogram kontroli 2017 r. Menadżera Funduszu Funduszy Regionalne Programy Operacyjne 2014-2020”, w którym wskazano sześciu pośredników finansowych planowanych do skontrolowania w IV kwartale 2017 r. w zakresie utworzenia instrumentu finansowego i przygotowania do realizacji umowy operacyjnej.

Dyrektor DIF wyjaśniła, że *z uwagi na wczesny etap zawierania umów operacyjnych perspektywy finansowej 2014-2020 a także powiązaniem z tym wczesnym okresem budowy portfela zawieranych umów inwestycyjnych przez Pośredników Finansowych w 2017 roku, nie było możliwości przygotowania szczegółowego harmonogramu kontroli w tym właśnie okresie realizacji projektów. Kontrole rozpoczęły się po dniu 04.12.2017 roku a zakres kontroli „Prawidłowość utworzenia Instrumentów Finansowych oraz przygotowania organizacyjnego i technicznego Pośredników Finansowych do realizacji umów operacyjnych” wskazywał, iż brak było na tym etapie jeszcze odpowiedniego potencjału, aby kontrole realizowały swój cel i były miarodajne.*

¹⁵⁶ W sprawie wydania procedury wewnętrznej „Przeprowadzanie kontroli u Pośredników Finansowych w ramach Funduszy Powierniczych Jeremie oraz Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej”.

Z dniem 8 marca 2018 r.¹⁵⁷ w Banku wprowadzono procedury wewnętrzne regulujące zasady przeprowadzenia kontroli u pośredników finansowych w ramach projektów realizowanych ze środków RPO na lata 2024-2020¹⁵⁸.

W zarządzeniach określono, że przewidziane do kontroli miały być następujące obszary: prawidłowość zawierania umów inwestycyjnych, realizacja obowiązku z zakresu przeprowadzania kontroli u ostatecznych odbiorców i działań promocyjno-informacyjnych oraz inne tematy wynikające z wymogów projektu (w szczególności realizacja wcześniejszych zaleceń pokontrolnych). Od 9 października 2018 r.¹⁵⁹ uszczegółowiono obszary przewidziane do kontroli dotyczące realizacji umów operacyjnych¹⁶⁰ oraz uwzględniono także kwestie przeprowadzenia kontroli u ostatecznych odbiorców¹⁶¹ w ramach projektów realizowanych ze środków RPO.

Dyrektor DIF wyjaśniła, że *Menedżer FF nie był zobowiązany do określania w procedurze wewnętrznej zasad przeprowadzania kontroli u Ostatecznych Odbiorców i co do zasady nie miał podstaw formalnych, aby je wyodrębnić. Menedżer miał jednak prawo, aby na etapie kontroli u PF rozszerzyć jej zakres o miejsce realizacji przedsięwzięcia lub siedzibę OO, gdyż Umowy operacyjne zawierane z PF określały, iż kontrola uprawnionych podmiotów, w tym Menedżera może być realizowana w miejscu bezpośrednio lub pośrednio związanym z realizacją instrumentu finansowego. Umowa Operacyjna zobowiązywała też PF, aby umowy inwestycyjne obligowały swoimi zapisami Ostatecznych Odbiorców do poddania się kontrolom uprawnionych podmiotów, w tym Menedżera. W efekcie kontrole takie, skoncentrowane na wydatkach, były podejmowane przez BGK u OO, przed wydaniem procedury wprowadzającej taką możliwość, aby dodatkowo uszczelnić system kontroli (doświadczenie z ECDF).*

Zgodnie z przyjętymi regulacjami, kontrole te miały być przeprowadzane zarówno w trybie planowym jak i doraźnym (mającym charakter uzupełniający

¹⁵⁷ Zarządzenie nr 2/2018/DIF/PRO Dyrektora DIF z 8 marca 2018 r. w sprawie wprowadzenia procedury wewnętrznej „Przeprowadzanie kontroli u Pośredników Finansowych w ramach projektów realizowanych ze środków regionalnych programów operacyjnych na lata 2014 – 2020”, zastąpione zarządzeniami i decyzjami nr: 13/2018/DIF/PRO Dyrektora DIF z 9 października 2018 r. w sprawie wprowadzenia procedury wewnętrznej „Przeprowadzanie kontroli Pośredników Finansowych”, 19/2019/DIF Dyrektora DIF z 28 lutego 2019 r. w sprawie wprowadzenia procedury wewnętrznej „Przeprowadzanie kontroli Pośredników Finansowych”; 32/2019/DIF Dyrektora Zarządzającego BGK z 30 września 2019 r. w sprawie wprowadzenia procedury wewnętrznej „Przeprowadzanie kontroli Pośredników Finansowych”; 81/2019/DKT Prezesa Zarządu BGK z 21 listopada 2019 r. w sprawie wprowadzenia instrukcji służbowej „Zasady kontroli wykonywania przez Banki Kredytujące umów portfelowych w związku z udzielaniem przez Bank Gospodarstwa Krajowego gwarancji i poręczeń, w ramach programów rządowych oraz Pośredników Finansowych współpracujących z BGK przy wdrażaniu krajowych i regionalnych programów wsparcia”; 29/2021/DKT Członka Zarządu z 20 maja 2021 r. w sprawie zatwierdzenia instrukcji służbowej „Zasady kontroli przeprowadzanych przez Biuro Kontroli Operacyjnej - DKT”; 24/2022/DKT Członka Zarządu z 16 marca 2022 r. w sprawie zatwierdzenia Instrukcji wewnętrznej „Zasady kontroli przeprowadzanych przez Biuro Kontroli Operacyjnej”; 70/2022/BKO Członka Zarządu z 12 lipca 2022 r. w sprawie zatwierdzenia Instrukcji wewnętrznej „Zasady kontroli przeprowadzanych przez Biuro Kontroli Operacyjnej”; 91 /2022/BKO z 25 sierpnia 2022 r. Członka Zarządu w sprawie zatwierdzenia Instrukcji „Zasady kontroli przeprowadzanych przez Biuro Kontroli Operacyjnej”.

¹⁵⁸ Dalej: Procedury kontroli pośredników.

¹⁵⁹ Zarządzenie nr 13/2018/DIF/PRO Dyrektora DIF z dnia 9 października 2018 r.

¹⁶⁰ M.in. o badanie prawidłowości przekazywania środków ostatecznym odbiorcom, prawidłowość ponoszenia wydatków, sposób wyboru ostatecznych odbiorców prawidłowość udzielania wsparcia, monitorowanie ostatecznych odbiorców prawidłowość archiwizacji dokumentacji i zachowania ścieżki audytu oraz wizytację ostatecznych odbiorców, prawidłowość stosowania metody oceny ostatecznych odbiorców, adekwatność i skuteczność stosowanych zabezpieczeń.

¹⁶¹ Zarządzenie nr 13/2018/DIF/PRO 09.10.2018 Dyrektora DIF w sprawie wprowadzenia procedury wewnętrznej „Przeprowadzanie kontroli Pośredników Finansowych”.

w stosunku do harmonogramów kontroli, w związku z powstaniem i istotnością zdarzeń, skutkujących koniecznością ich przeprowadzenia). Wybór podmiotów do kontroli miał się odbywać z uwzględnieniem analizy ryzyka lub w oparciu o taką analizę¹⁶², stopnia realizacji poszczególnych umów operacyjnych. Wskazano w nich też kryteria mające zastosowanie do takiej analizy.

Bank sporządził wszystkie przewidziane plany i harmonogramy kontroli, w których określał w cyklach kwartalnych, półrocznych lub rocznych m.in. ilość kontroli, produkt/instrument podlegający badaniu, planowany termin przeprowadzenia kontroli. Pięć z 11 planów kontroli sporządzonych zostało w terminie określonym w Procedurach kontroli pośredników¹⁶³. Sześć natomiast po terminie określonym w wewnętrznych regulacjach Banku (co opisano w pkt. 5 sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

Analiza planów i harmonogramów oraz uzgodnionych z IZ rocznych planów działań w ramach RPO WPD¹⁶⁴ oraz RPO WWK¹⁶⁵ wykazała, że ilość kontroli zaplanowana w planach i harmonogramach była nie niższa ilość uzgodniona z tymi województwami. MFF informował¹⁶⁶ IZ o możliwości dokonania zmian w harmonogramie w przypadku zmiany realizacji postępu rzeczowego projektu oraz o przeprowadzeniu kontroli doraźnych nieuwjętych w planie kontroli, w przypadku zaistniałej konieczności.

Podczas uzgadniania RPD Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego zgłosił BGK uwagi co do zbyt małej liczby kontroli zaplanowanych w 2020 r. W ocenie Urzędu wzrost liczby umów operacyjnych (z 14 na 26) oraz planowany dalszy ich wzrost uzasadniał zwiększenie liczby tych kontroli. Bank wyjaśnił, iż wskaźnik skontrolowanych umów operacyjnych był wysoki (kształtował się na poziomie ok 40 %), a kontrolom poddano umowy operacyjne o najwyższym stopniu zaawansowania oraz że skontrolowano 70% pośredników. W związku z powyższym ilość kontroli Bank pozostawi na niezmiennym poziomie.

W procedurach kontroli pośredników obowiązujących od 8 marca 2018 r. do 20 listopada 2019 r.¹⁶⁷ nie określono założeń minimalnych dotyczących szacowania rocznej liczby kontroli planowanych. Po 21 listopada 2019 r. regulacje Procedur kontroli określały takie założenia, tj. przeprowadzenie minimum dwóch kontroli na projekt¹⁶⁸ i 10% liczby i wartość alokacji skontrolowanych umów operacyjnych na koniec roku (wskaźnik liczony narastająco od podpisania umowy o finansowaniu).

Dyrektor DIF wyjaśniła, że *pierwsze procedury dot. przeprowadzania kontroli realizowane były na etapie tzw. „rozruchu” w realizacji projektów; doświadczenia*

¹⁶² Zmiana wprowadzona zarządzeniem 81/2019/DKT Prezesa Zarządu BGK z dnia 21 listopada 2019 r. w sprawie wprowadzenia instrukcji służbowej „Zasady kontroli wykonywania przez Banki Kredytujące umów portfelowych w związku z udzielaniem przez Bank Gospodarstwa Krajowego gwarancji i poręczeń, w ramach programów rządowych oraz Pośredników Finansowych współpracujących z BGK przy wdrażaniu krajowych i regionalnych programów wsparcia”.

¹⁶³ W okresie latach 2017-2019 Procedury nie określały terminu na sporządzenie dokumentów planistycznych.

¹⁶⁴ Nr projektu UDA-RPPD.PFF-20-0001/16-00, analizą objęto okres 2017-2023.

¹⁶⁵ RPD w ramach inicjatywy Jeremie umowa nr RPWP.01.05.01-0002/16-0030, analizą objęto okres 2017-2023.

¹⁶⁶ W RPD w ramach RPO Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020.

¹⁶⁷ Do dnia wprowadzenia zarządzenia 81/2019/DKT z dnia 21.11.2019 Prezesa Zarządu BGK w sprawie wprowadzenia instrukcji służbowej „Zasady kontroli wykonywania przez Banki Kredytujące umów portfelowych w związku z udzielaniem przez Bank Gospodarstwa Krajowego gwarancji i poręczeń, w ramach programów rządowych oraz Pośredników Finansowych współpracujących z BGK przy wdrażaniu krajowych i regionalnych programów wsparcia.

¹⁶⁸ Z zastrzeżeniem możliwości zmniejszenia tej liczby do jednej kontroli na projekt po uzgodnieniu z DIF lub DPE.

z tego okresu stanowiły podstawy do wypracowywania rozwiązań docelowych. Rozwijał się portfel zawieranych umów operacyjnych, co dawało podstawy dla wypracowywania bardziej szczegółowych zasad planowania kontroli.

Analiza Harmonogramu kontroli na 2018 r. oraz Planów kontroli na 2021r.¹⁶⁹ w zakresie pośredników finansowych wykazała, że w 2018 r. zaplanowano od dwóch do pięciu kontroli pośredników finansowych na projekt¹⁷⁰, natomiast w 2021 r. zaplanowano dla projektów RPO WLU jedną kontrolę, w pozostałych natomiast od 2 do 4 kontroli, co było zgodne uregulowaniami ww. Procedur mających na celu wytypowanie odpowiedniej wielkości próby umów operacyjnych.

Dyrektor Departamentu Kontroli Stron Trzecich wyjaśnił, że *w dla RPO Lubelskiego zaplanowano jedną kontrolę bowiem była zawarta tylko jedna umowa operacyjna, która była skontrolowana w latach poprzednich.*

Ogółem w okresie objętym kontrolą Bank jako MFF zaplanował i przeprowadził 214 kontroli planowych. Przeprowadził również 12 kontroli doraźnych pośredników finansowych oraz 23 kontrole ostatecznych odbiorców. Największą liczbę kontroli pośredników finansowych przeprowadzono w latach 2018-2019 odpowiednio 30 i 53 kontrole, a ostatecznych odbiorców w 2018 r. i 2020 r. tj. po dziewięć kontroli.

Na dzień 31 grudnia 2023 r. w zakresie realizacji kontroli dotyczących instrumentów finansowych wdrażanych z RPO Bank osiągnął następujące wskaźniki:

- skontrolowanych umów operacyjnych ogółem 50,5%,
- skontrolowania pośredników finansowych 100%.

Najniższy wskaźnik skontrolowanych umów operacyjnych dotyczył RPO WWK i wyniósł 34,4%. Dyrektor Departamentu Kontroli Stron Trzecich wyjaśnił, że *wynikało z faktu, że w tym województwie było najwięcej podpisanych umów operacyjnych. Województwo wielkopolskie realizowało ponad dwa razy więcej (235%) umów operacyjnych niż średnia ze wszystkich pozostałych województw.*

Analiza dokumentacji ośmiu kontroli¹⁷¹ wykazała, że:

- Przedmiotem kontroli czterech była prawidłowość realizacji umów operacyjnych w obszarze umów inwestycyjnych, przeprowadzania kontroli u ostatecznych odbiorców oraz prowadzenia działań promocyjnych i informacyjnych. W czterech pozostałych, przeprowadzonych u ostatecznych odbiorców, była to prawidłowość realizacji umowy pożyczki zawartej między ostatecznym odbiorcą a pośrednikiem finansowym;
- W dwóch z czterech kontroli doraźnych, zgodnie z § 15 ust. 2 decyzji 29/2021/DKT¹⁷² sporządzono wnioski o wyrażenie zgody na ich przeprowadzenie, a Dyrektor Zarządzający Pionem Ryzyka Systemowego wyraził zgodę na ich przeprowadzenie. W przypadku trzech, zgodnie

¹⁶⁹ Tj. Plany kontroli za I i II kwartał oraz II półrocze 2021 r.

¹⁷⁰ Dla RPO Łódzkiego nie zaplanowano kontroli.

¹⁷¹ Dobór celowy. Badaniem objęto cztery kontrole pośredników finansowych, cztery kontrole ostatecznych odbiorców o nr: 2/RPMP/2317/2017/II/DIF/007/KP/08, 2/RPDS/3517/2017/III/DIF/014/KD/25, 2/RPDS/3517/2017/III/DIF/014/KD/26, 2/RPDS/3517/2017/III/DIF/014/KD/32, 2/RPLB/12918/2019/IX/DIF/153/KP/16, 2/RPPM/0317/2017/III/DIF/002/KD/179, 2/RPPM/0317/2017/III/DIF/002/KD/183, 2/RPWP/3819/2019/O/DIF/184/KP/233.

¹⁷² W sprawie zatwierdzenia instrukcji służbowej „Zasady kontroli przeprowadzanych przez Biuro kontroli Operacyjnej – DKT”.

z rozdziałem 3 pkt. 1 decyzji nr 2/2018/DIF/PRO kontrole przeprowadzono na podstawie polecenia Dyrektora DIF;

- W siedmiu przypadkach sporządzono i wydano kontrolującym upoważnienie do kontroli. W jednym przypadku, tj. kontroli zza biurka upoważnienia nie wystawiono¹⁷³. W czterech kontrolach zgodnie z wymaganiami zostało ono okazane podmiotowi kontrolowanemu. Brak przekazania dwóch z nich wynikał z faktu przeprowadzenia czynności kontrolnych w trybie doraźnym bez uprzedniego informowania o kontroli. W miejscu prowadzenia działalności gospodarczej przedstawicieli kontrolowanych podmiotów kontrolujący nie zastali;
- W trakcie sześciu z ośmiu kontroli podmiotowi kontrolowanemu przekazano zawiadomienie o kontroli, w przypadku dwóch podjęto próbę przeprowadzenia czynności kontrolnych w trybie doraźnym, a niedoręczenie zawiadomienia wynikało z przyczyn opisanych powyżej;
- Wszyscy kontrolujący, zgodnie z Procedurami kontroli, złożyli oświadczenie o bezstronności, poufności oraz braku konfliktu interesów;
- W przypadku wszystkich kontroli sporządzono i zatwierdzono program kontroli zawierający m.in. zakres i wskazówki metodyczne oraz w przypadku wszystkich pośredników finansowych wzory list sprawdzających¹⁷⁴. W przypadku ostatecznych odbiorców wzory list sprawdzających dołączone były do dwóch programów kontroli;
- Po zakończeniu czynności kontrolnych sporządzono protokoły pokontrolne zawierający m.in. ustalenia i pouczenie. Trzy protokoły nie zostały doręczone kontrolowanym, co uzasadniono rozwiązaniem umowy operacyjnej i planowanym złożeniem zawiadomienia o możliwości popełnienia przestępstwa w związku z jej realizacją;
- W wyniku przeprowadzonych czynności w jednym przypadku sformułowano zalecenia, w pięciu przypadkach kontrolujący stwierdzili niekwalifikowalność wydatków, w jednym przypadku odstąpiono od zaleceń¹⁷⁵ a jednym nie stwierdzono nieprawidłowości.

Analiza wytypowanych kontroli przeprowadzonych u ostatecznych odbiorców wykazała, że we wszystkich przypadkach BGK zostały wszczęte w związku z podejrzeniem, że dostępne dokumenty nie stanowią prawdziwego i rzetelnego zapisu udzielonego wsparcia, co zgodnie z art. 40 ust. 3 lit. b rozporządzenia ogólnego, stanowiło podstawę do ich przeprowadzenia na poziomie ostatecznych odbiorców.

¹⁷³ Zgodnie z obowiązującą na dzień przeprowadzenia kontroli procedurą, w przypadku kontroli w formule „zza biurka” w siedzibie BGK, upoważnienia do przeprowadzenia kontroli nie sporządzano.

¹⁷⁴ Listy sprawdzające zawierały zagadnienia dotyczące m.in.: sprawdzenia czy PF prawidłowo potwierdza wydatkowanie przez ostatecznego odbiorcę środków jednostkowej pożyczki, prawidłowo ewidencjonuje rozliczenie umowy inwestycyjnej w POIF, udokumentowane w terminie do 90 dni kalendarzowych od daty jej całkowitej wypłaty wydatkowania środków jednostkowej pożyczki.

¹⁷⁵ Stwierdzono wystąpienie uchybienia w postaci braku pozyskania zaświadczenia lub oświadczenia o otrzymaniu/nieotrzymaniu pomocy de minimis, jednak z uwagi na fakt, że pośrednik finansowy na dzień zakończenia czynności poprawnie prowadzi działania w tym zakresie, MFF odstąpił od wydawania zaleceń pokontrolnych.

W przypadku dwóch kontroli u ostatecznych odbiorców¹⁷⁶, podstawą do ich przeprowadzenia były wynik monitorowania portfela pożyczek w ramach umowy operacyjnej¹⁷⁷. BGK stwierdził przesłanki:

- braku prowadzenia przez ostatecznych odbiorców działalności gospodarczej pod wskazanymi w POIF adresami rejestrowymi w województwie ze środków RPO którego udzielono pożyczek,
- potencjalnego konfliktu interesów pracownika PF, który udzielił sobie pożyczki,
- powiązań kapitałowych i osobowych pomiędzy ostatecznymi odbiorcami oraz wystawcami faktur przedstawianych do rozliczeń,
- nakładania się finansowania tych samych wydatków.

W trakcie czynności kontrolnych ostateczni odbiorcy nie poddali się kontroli w maksymalnym wyznaczonym terminie i nie przekazali wymaganych dokumentów oraz informacji w wyniku czego MFF nie potwierdził kwalifikowalności przedmiotu pożyczki¹⁷⁸.

Kolejne dwie kontrole ostatecznych odbiorców były wynikiem monitoringu pośrednika finansowego – Konsorcjum. Bank zidentyfikował sytuacje nieformalnych powiązań między podmiotami korzystającymi ze wsparcia, w związku z czym wszczął kontrolę zarówno u ww. pośrednika finansowego¹⁷⁹ jaki i u ostatecznych odbiorców. W jej wyniku ustalono, że:

- we wszystkich przypadkach nie można było stwierdzić, czy ostateczny odbiorca spełniał na moment ubiegania się o pożyczkę warunku wynikającego z metryki tj. posiadał status mikroprzedsiębiorcy,
- w części (3 z 4 umów), oświadczenie ostatecznego odbiorcy i dokumentacja z weryfikacji ww. oświadczenia przez pośrednika nie ujawniły istniejących powiązań, co wzbudziło wątpliwości co do rzetelności i wiarygodności jego sporządzenia,
- wątpliwości wzbudziła rzetelności i wiarygodność procesu weryfikacji przez pośrednika dokumentacji związanej z udzieleniem pomocy de minimis i wydaniem zaświadczenia o jego udzieleniu¹⁸⁰,
- pośrednik finansowy nie przynosił wymaganych treści umów operacyjnych do umów inwestycyjnych¹⁸¹, istniały wątpliwości co do weryfikacji nakładania się finansowania,
- we wszystkich przypadkach przyjęcie wniosku nastąpiło niezgodnie z procedurami wewnętrznymi pośrednika finansowego¹⁸²,
- wnioskodawca nie złożył dyspozycji uruchomienia środków pożyczki co było wymagane umową pożyczki,
- pośrednik finansowy nie dokonywał weryfikacji zdolności kredytowej wnioskodawcy i poręczyciela, zabezpieczeń, weryfikacji prognoz pod kątem

¹⁷⁶ 2/RPPM/0317/2017/III/DIF/002/KD/179, 2/RPPM/0317/2017/III/DIF/002/KD/183.

¹⁷⁷ Nr 2/RPPM/0317/2017/III/DIF/002.

¹⁷⁸ W obu przypadkach wartość wydatku to 103,3 tys. zł (100 tys. zł – środki jednostkowej pożyczki, 3,2 tys. zł – środki własne OO).

¹⁷⁹ 2/RPDS/3517/2017/III/DIF/014/KD/25.

¹⁸⁰ Pośrednik nie realizował postanowień §20 umowy operacyjnej.

¹⁸¹ M.in. uprawnień do dochodzenia roszczeń przez IP, zobowiązania ostatecznych odbiorców do udostępniania danych projektu instytucji pośredniczących, brak możliwości przeniesienia praw na instytucję pośredniczącą.

¹⁸² Brak danych osobowych osoby przyjmującej wniosek oraz kontaktowych wnioskodawcy, daty złożenia wniosku, brak osoby przyjmującej wniosek.

wykonalności inwestycji, brak rzetelnego i kompletnie przygotowanego opisu przedsięwzięcia,

- pośrednik finansowy dokonał zabezpieczenia na wartość niższą niż wymagana,
- wystąpił konflikt interesów, co w konsekwencji wpływało na rzetelne zabezpieczenia interesu MFF.

Bank podjął próbę przeprowadzenia kontroli u wytypowanych 10 ostatecznych odbiorców z terenu województwa dolnośląskiego¹⁸³. Pod żadnym z adresów nie zastano przedstawicieli spółek oraz nie stwierdzono oznak prowadzenia działalności (stwierdzono natomiast działalność wirtualnych biur), których siedem potwierdziło współpracę ze spółkami, nie potwierdzono także obecności sprzętów zakupionych ze środków pożyczek (mimo że taki obowiązek wynikał z umów). Wobec powyższego BGK przeprowadził kontrolę na dokumentach, a w przypadku jednego ostatecznego odbiorcy¹⁸⁴ dokonano oględzin środków trwałych¹⁸⁵.

W związku z wynikami ww. kontroli w Konsorcjum i u ostatecznych odbiorców BGK rozwiązał umowy z pośrednikiem finansowym oraz dokonał zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa. [...] ¹⁸⁶

(akta kontroli str. 3214-3548)

7. Dyrektor DIF wyjaśniła, że BGK jako Beneficjent/Menedżer Funduszu Funduszy analizował skuteczność i efektywność wydatkowania środków poprzez bieżący monitoring i analizę transakcji rejestrowanych przez Pośredników Finansowych w POIF i bieżące raportowanie zarówno wewnątrz Banku, jak i na rzecz Instytucji Zarządzających. (...) [Realizował] również działania kontrolne, w tym w miejscu realizacji inwestycji, których wyniki dawały obraz działania Pośredników Finansowych i właściwej realizacji umów operacyjnych. Skuteczność i efektywność wydatkowania środków powierzonych BGK oceniał przez pryzmat w/w działań, prawidłowo wydatkowanych i rozliczonych środków, osiągniętych wskaźników. Cykliczne spotkania z Instytucjami Zarządzającymi, w tym w ramach powoływanych Rad Inwestycyjnych (w części województw) poświęcane było omawianiu efektów realizacji poszczególnych instrumentów. BGK wdrożył też zasadę corocznych spotkań z wszystkimi Instytucjami Zarządzającymi oraz przedstawicielami Instytucji Koordynującej wdrażanie programów operacyjnych (Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej), podczas których omawiane były efekty wdrażania, problematyczne kwestie i możliwe rozwiązania.

(akta kontroli str. 3549-3563)

8. Badanie dokumentacji pięciu umów o finansowanie jakie BKG zawarł z IZ¹⁸⁷, pod kątem wywiązania się BGK z obowiązków i zadań określonych w tych

¹⁸³ Przedstawiciele MFF podjęli próbę przekazania im upoważnień do kontroli i przeprowadzenia kontroli.

¹⁸⁴ Kontrola nr 2/RPDS/3517/2017/III/DIF/014/KD/26.

¹⁸⁵ W wyniku kontroli MFF ustalił, że nie ustalono terminu płatności za środki trwałe na które wykorzystać miano środki z jednostkowej pożyczki, faktury potwierdzające zakup nie były oznaczone zapisami o pochodzeniu środków z RPO, nierzetelnie wystawiono dokumenty przyjęcia środka trwałego.

¹⁸⁶ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2022 r. poz. 902), w związku z art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie tajemnicy przedsiębiorstwa. Wyłączenia tego dokonano w interesie Banku.

¹⁸⁷ RPWP.01.05.01-30-0002/16-00 z IZ RPO WWP, RPSW.02.06.00-26-0001/17-00 z IZ RPO WŚ, UDA-RPPD.PFF-20-0001/16-00 z IZ RPO WPD, UDA-RPPM.IF-00-001/16-00 z IZ RPO WP, ZP.6.1.48/2017 z IZ RPO WWM.

umowach w zakresie wykorzystania zwrotów z operacji wykazało, że w każdym z badanych przypadków w umowach o finansowanie przywołano obowiązujące w tym obszarze zasady, o których mowa w art. 43 i 44 rozporządzenia ogólnego, tj.:

- wszelkie zwroty z operacji miały być wpłacane na rzecz FF;
- zwroty z operacji dostępne na rachunku FF mogły być ponownie wykorzystywane i inwestowane w ramach instrumentów finansowych zgodnie ze strategią inwestycyjną;
- zwroty z operacji mogły być wykorzystywane na:
 - kolejne inwestycje dla ostatecznych odbiorców za pośrednictwem istniejących lub nowych IF;
 - preferencyjne wynagrodzenie publicznych lub prywatnych inwestorów działających zgodnie z zasadą gospodarki rynkowej, zapewniający wkład krajowy na poziomie IF;
 - wynagrodzenie MFF oraz pośredników finansowych wdrażających IF;
- wszelkie odsetki lub inne zyski uzyskane przez FF w stosunku do wpłaconego wkładu oraz uzyskane przez pośredników finansowych w odniesieniu do wkładów z FF przed dokonaniem inwestycji końcowych miały być wykorzystane w okresie realizacji projektu na ww. cele;
- BGK w celu realizacji umowy miał prowadzić rachunki bankowe, tj.: rachunek FF do obsługi wpłaconego wkładu oraz rachunek FF do obsługi zwrotów z operacji (zasobów zwróconych).

Wg stanu na dzień 31 grudnia 2024 r. zasoby zwrócone¹⁸⁸ w badanych umowach o dofinansowanie wyniosły, i tak w umowie:

- nr RPWP.01.05.01-30-0002/16-00 (IZ RPO WWP) – 439 116,7 tys. zł;
- nr RPSW.02.06.00-26-0001/17-00 (IZ RPO WŚ) – 291 843,9 tys. zł;
- nr UDA-RPPD.PFF-20-0001/16-00 (IZ RPO WPD) – 121 609,3 tys. zł;
- nr UDA-RPPM.IF-00-001/16-00 (IZ RPO WP) – 333 381,6 tys. zł;
- nr ZP.6.1.48/2017 (IZ RPO WWM) – 145 121,3 tys. zł.

BGK ewidencjonował zasoby zwrócone oraz ponowne ich wykorzystanie w systemie POIF.

Wg stanu na 31 grudnia 2024 r. środki z zasobów zwróconych w ww. badanych umowach o finansowanie zostały wykorzystane zgodnie z postanowieniami strategii inwestycyjnych, w sposób określony w tych umowach, tj.:

- z IZ RPO WWP - wykorzystano 64% zasobów zwróconych, w tym:
 - środki zaangażowane w instrumenty finansowe (środki uruchomione i przekazane do pośredników finansowych) wyniosły 250 230,9 tys. zł,
 - środki wypłacone z tytułu wynagrodzenia MFF (podstawowe i za wynik) wyniosły 7 037,4 tys. zł,
 - środki wypłacone z tytułu wynagrodzenia pośredników finansowych (podstawowe i za wynik) wyniosły 24 973,4 tys. zł.
- z IZ RPO WŚ - wykorzystano 12% zasobów zwróconych, w tym:
 - środki zaangażowane w IF wyniosły 30 625,1 tys. zł,
 - środki wypłacone z tytułu wynagrodzenia MFF wyniosły 1 216,6 tys. zł,

¹⁸⁸ W tym: kapitał, przychody wygenerowane, odsetki od zasobów zwróconych (od środków na rachunku MFF oraz rachunkach pośredników finansowych).

- środki wypłacone z tytułu wynagrodzenia pośredników finansowych wyniosły 4 320,8 tys. zł.
- z IZ RPO WPD – wykorzystano 15% zasobów zwróconych, w tym:
 - środki zaangażowane w IF wyniosły 12 234,4 tys. zł,
 - środki wypłacone z tytułu wynagrodzenia MFF wyniosły 818,8 tys. zł,
 - środki wypłacone z tytułu wynagrodzenia pośredników finansowych wyniosły 4 619,8 tys. zł.
- z IZ RPO WPM - 17% zasobów zwróconych, w tym:
 - środki zaangażowane w IF wyniosły 33 319,8 tys. zł,
 - środki wypłacone z tytułu wynagrodzenia MFF wyniosły 6 769,5 tys. zł,
 - środki wypłacone z tytułu wynagrodzenia pośredników finansowych wyniosły 18 224,7 tys. zł.
- z IZ RPO WWM - 22% zasobów zwróconych, w tym:
 - środki zaangażowane w IF wyniosły 21 500 tys. zł,
 - środki wypłacone z tytułu wynagrodzenia MFF wyniosły 3 743,5 tys. zł,
 - środki wypłacone z tytułu wynagrodzenia pośredników finansowych wyniosły 6 208,3 tys. zł.

(akta kontroli str. 2094-2125, 2319-2340, 2542-2563, 2716-2756, 2917-2919)

9. Zarządzeniem Prezesa BGK¹⁸⁹ z dnia 27 lutego 2019 r. w sprawie wprowadzenia instrukcji służbowej „Zasady i tryb przyjmowania, rozpatrywania i udzielania odpowiedzi na reklamacje/skargi przez Bank Gospodarstwa Krajowego”¹⁹⁰ dla skarg złożonych w związku z wdrażaniem instrumentów finansowych określono zasady i tryb przyjmowania, rozpatrywania i udzielania odpowiedzi; zadania komórek organizacyjnych centrali/regionów Banku w związku z obowiązkiem ich przyjmowania i rozpatrywania. Procedura odwoławcza BGK posiadała charakter fakultatywny i nie uniemożliwiała skorzystania z innych przysługujących instrumentów prawnych (§20 ust. 7).

Zgodnie z ww. Instrukcją, w przypadku złożenia skarg miały być one rejestrowane w aplikacjach służących do obsługi procesu reklamacyjnego BGK a następnie rozpatrywane poprzez m.in. zgromadzenie wymaganej informacji i dokumentacji. Po rozpatrzeniu wszystkich zastrzeżeń Bank udzielał pisemnej odpowiedzi. W przypadku uznania skargi za zasadną, powiązaną z ryzykiem operacyjnym, zdarzenie takie miało być uwzględniane w Rejestrze Ryzyka Operacyjnego ze wskazaniem kategorii ryzyka. W oparciu o zaewidencjonowane dane w Banku dokonywano analizy rozpatrywanych skarg, wyniki której miał otrzymywać Zarząd Banku. Ww. Instrukcja przewidywała także możliwość odwołania od stanowiska Banku związanego z odpowiedzią na reklamację oraz określała obowiązki informacyjne dotyczące zamieszczania w ogólnodostępnych miejscach oraz na stronie internetowej BGK informacji o obowiązujących procedurach przyjmowania, rozpatrywania i udzielania odpowiedzi na reklamacje (w tym o możliwości złożenia odwołania od zajętego przez Bank

¹⁸⁹ Nr 18/2019/DWO, zmienione zarządzeniami: 47/2021/DZDK z 15 lipca 2021 r. oraz 34/2023/DZDK z 23 sierpnia 2023 r. w sprawie wprowadzenia instrukcji służbowej „Zasady i tryb przyjmowania, rozpatrywania i udzielania odpowiedzi na reklamacje/skargi przez Bank Gospodarstwa Krajowego”.

¹⁹⁰ Dalej: Instrukcja służbowa w sprawie zasad rozpatrywania skarg.

stanowiska). Analiza stron internetowych wykazała, że Bank wywiązywał się z obowiązku zamieszczania ww. informacji¹⁹¹[...] ¹⁹²

Badaniem objęto populację 34 skarg, które w zestawieniu sporządzonym na potrzeby kontroli NIK wykazał DIF. Najwięcej skarg wpłynęło:

- z województw dolnośląskiego (sześć skarg), wielkopolskiego (pięć), podkarpackiego i małopolskiego (po cztery skargi);
- w 2018 r. i w 2021 r. (po dziesięć skarg);

Składającymi skargi byli zarówno przedsiębiorcy (w tym wnioskujący o udzielenie wsparcia), jak też urzędy marszałkowskie –skargi złożyły trzy z nich¹⁹³.

Skargi te w 28 przypadkach BGK uznało za niezasadne, w sześciu natomiast za zasadne.

Analiza pięciu ze skarg¹⁹⁴ wykazała, że:

- przedmiotem skargi był brak informacji o sposobie rozpatrzenia wniosku o udzielenie pożyczki¹⁹⁵, zarzuty co do decyzji o nieudzieleniu pożyczki¹⁹⁶ lub też informacje o zamieszczeniu na stronach internetowych jednego z pośredników informacji o pobieraniu opłat związanych z obsługą i udostępnianiem pożyczek na instrumenty rozwojowe, co było, w ocenie wnoszącego, niezgodne z umową operacyjną;
- wszystkie skargi złożone zostały z wykorzystaniem poczty elektronicznej;
- w przypadku trzech z nich Bank zwrócił się do pośredników o wyjaśnienia i udzielił odpowiedzi pisemnej wnoszącemu skargę. W przypadku dwóch kolejnych¹⁹⁷ o ww. wyjaśnienia BGK nie zwrócił się i nie udzielił w formie pisemnej wnoszącemu odpowiedzi.

Dyrektor DIF wyjaśniła, że *skarżący, złożyli wnioski o udzielenie pożyczek u Pośrednika Finansowego Konsorcjum (...). BGK zareagował na otrzymane sygnały (w ramach korespondencji otrzymanej do wiadomości) poprzez nawiązanie bezpośredniego kontaktu z wnioskodawcami, sugerując złożenie wniosków o pożyczki u innego pośrednika finansowego. W okresie tym, analizowaliśmy całościowo sytuację z tym pośrednikiem finansowym. Z uwagi na fakt, że przeprowadzona u PF kontrola doraźna potwierdziła nieprawidłowość jego działań, co doprowadziło do rozwiązania umów z PF – ostatecznie interwencja BGK u PF stała się niezasadna.*

- skargi złożone po 27 lutego 2019 r. (dwie) zostały zarejestrowane w aplikacjach służących do obsługi procesu reklamacyjnego BGK¹⁹⁸, zgodnie z zapisami instrukcji służbowej w sprawie zasad rozpatrywania skarg.

Analiza wykazanych do kontroli NIK skarg¹⁹⁹, które wpłynęły przez wejściem w życie Instrukcji służbowej w sprawie zasad rozpatrywania skarg wykazała, że mimo iż nie były formalnie objęte jej zakresem, to Bank je rozpatrywał. Nie

¹⁹¹ Według stanu na dzień 9 sierpnia 2020 r. oraz 21 stycznia 2021 r.

¹⁹² Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2022 r. poz. 902), w związku z art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie tajemnicy przedsiębiorstwa. Wyłączenia tego dokonano w interesie Banku.

¹⁹³ Urzędy Marszałkowskie Województw: Lubuskiego, Podlaskiego i Świętokrzyskiego.

¹⁹⁴ Trzy skargi wybrano spośród skarg na pośredników, w stosunku do których wpłynęło najwięcej skarg (dobór losowy) oraz dwie spośród pozostałych skarg (dobór losowy).

¹⁹⁵ W dwóch analizowanych przypadkach.

¹⁹⁶ W dwóch analizowanych przypadkach.

¹⁹⁷ Dotyczące jednego z pośredników.

¹⁹⁸ Rejestrze Skarg i Reklamacji (RSR) lub rejestrze reklamacji JIRA.

¹⁹⁹ Trzy z analizowanych.

podlegały one jednak rejestracji w aplikacjach służących do obsługi procesu reklamacyjnego, a w konsekwencji, w przypadku uznania ww. skargi za zasadną nie mogła być ujęta w rejestrze ryzyka operacyjnego.

W przypadku jednej ze skarg złożonej przez Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego kwestia sposobu jej rozpatrzenia stała się przedmiotem kontroli tej instytucji. Skarga dotyczyła zamieszczenia na stronach internetowych jednego z pośredników informacji o pobieraniu opłat związanych z obsługą i udostępnianiem pożyczek. Kontrolujący stwierdzili w zakresie jej rozpatrzenia uchybienie polegające na niedopełnieniu obowiązku przeprowadzenia przez BGK ostatecznej weryfikacji działań pośrednika w celu zapewnienia czy obsługa klienta w placówce przebiega w sposób zgodny z umową, tj. pobierania opłat i prowizji. W protokole z kontroli wskazano *„że BGK dwukrotnie stwierdził, na podstawie kontroli z wykorzystaniem „tajemniczego klienta”, informowanie przez pośrednika finansowego potencjalnych klientów o pobieraniu prowizji i opłat dodatkowych. BGK bazując jedynie na oświadczeniu od Pośrednika nie podjął ostatecznej kontroli (...). W opinii Zespołu kontrolującego, BGK powinien również przeprowadzić rozeznanie u Ostatecznych Odbiorców, którym [...] udzielono] pożyczki, czy w ich przypadku Pośrednik Finansowy nie pobrał żadnych nienależnych mu dodatkowych opłat/prowizji”*. W związku z ww. uchybieniem kontrolujący sformułowali zalecenie pokontrolne. BGK poinformował o sposobie realizacji zalecenia, tj. o przeprowadzeniu rozmowy telefonicznej z pośrednikiem, z której wynikało, że opłaty nie będą przez niego pobierane, a IZ zaakceptowała realizację ww. zalecenia.

Mimo, iż sposób zalecenia pokontrolnego został zaakceptowany przez Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego, NIK zauważa, iż w ramach realizacji zaleceń pokontrolnych nie dokonano weryfikacji, czy faktycznie opłaty te zostały pobrane.

(akta kontroli str. 3016-3061, 3564-3600)

10. Zgodnie z umowami o finansowanie BGK zarówno w okresie realizacji projektu, jak też po jej rozwiązaniu lub wygaśnięciu zobowiązany został do poddania się kontroli lub audytowi w zakresie prawidłowości realizacji umowy, dokonywanej przez IZ lub wskazanego audytora, Komisję Europejską, Europejski Trybunał Obrachunkowy lub inne uprawnione podmioty. Kontrola taka mogła odbywać się w siedzibie BGK, miejscu wykonywania umowy lub także na uwierzytelnionych kopiach dokumentów potwierdzających prawidłowość realizacji tej umowy. Bank miał utrzymywać odpowiednią ścieżkę audytu w odniesieniu do umowy.

W latach 2017-2023 w BGK uprawnione podmioty przeprowadziły 199 kontroli, w tym w: 2017 r. – 10; 2018 r. – 17; 2019 r. – 43, 2020 r. – 36; 2021 r. – 38, 2022 r. – 31, 2023 r. – 24.

Kontrole te przeprowadzili:

- Instytucje Zarządzające i Instytucje Pośredniczące²⁰⁰ - 139 kontroli,
- administracja skarbową – 32,
- wojewódzkie urzędy pracy – 25,
- ETO – dwie,
- Komisja Europejska – jedną.

²⁰⁰ W tym Opolskie Centrum Rozwoju Gospodarki (reprezentujące Zarząd Województwa Opolskiego, Dolnośląska Instytucja Pośrednicząca, Lubelska Agencja Wspierania Przedsiębiorczości, Centrum Obsługi Przedsiębiorcy w Łodzi, Małopolskie Centrum Przedsiębiorczości.

W 81 przypadkach kontrolujący nie stwierdzili nieprawidłowości i błędów²⁰¹. W 64 przypadkach stwierdzono nieprawidłowości lub uchybienia skutkujące wydaniem zaleceń pokontrolnych, w 63 zalecenia te zrealizowano²⁰². W pięciu przypadkach kontrolujący wydali rekomendacje²⁰³.

Sformułowane zalecenia pokontrolne dotyczyły m.in.:

- stosowania prawa zamówień publicznych, tj. przygotowania i przeprowadzenia postępowania w sposób przejrzysty, publikacji zmiany ogłoszenia;
- stałego monitorowania wartości wskaźników, podejmowania działań zaradczych jak również szczegółowego informowania o postępach;
- dołożenia starań w zakresie monitoringu prowadzonych przez pośredników finansowych działań naprawczych celem przyspieszenia tempa wykorzystania środków finansowych w ujęciu wartościowym i ilościowym, a w konsekwencji realizacji założeń umów operacyjnych w zakładanych terminach;
- dokonania modyfikacji wzoru sprawozdań z postępu składanych przez pośredników finansowych, tak aby zawierały wszystkie informacje wymagane zapisami umów operacyjnych;
- funkcjonalności POIF m.in. w zakresie dostosowania do obsługi umów operacyjnych z pośrednikami finansowymi, zwiększenia wydajności, zapewnienia sprawności systemu (utrzymywania dostępności wprowadzanych danych), zaprojektowania czytelnej grafiki, aktualizacji algorytmów i danych w zakresie dotyczącym wyników kontroli prowadzonych przez MFF;
- działań niezgodnych z rocznymi planami działania oraz harmonogramem realizacji projektu;
- stosowania poprawnych załączników zawartych w procedurze wewnętrznej dotyczących dokumentowania kontroli pośredników finansowych;
- dochowania należytej rzetelności i staranności w sporządzaniu dokumentacji,
- systematycznej kontroli nad pośrednikami finansowymi w zakresie: terminowego wprowadzania danych do systemu POIF, procesu udzielania wsparcia ostatecznym odbiorcom, oceny kwalifikowalności inwestycji końcowych, rozliczania oraz monitoringu i kontroli ostatecznego odbiorcy;
- odnotowywania w listach sprawdzających wyników weryfikacji oraz ich podpisywania.
- Departament Audyt Wewnętrzny przeprowadził DIF audyt wewnętrzny dotyczący oceny prawidłowości postępowania w obszarze monitorowania przebiegu realizacji umów operacyjnych zawartych z Konsorcjum, wyniki którego opisano w Raporcie z 30 stycznia 2019 r. [...] ²⁰⁴

(akta kontroli str. 3601-3681)

²⁰¹ W tym po przesłaniu wyjaśnień.

²⁰² Wg stanu na 4 grudnia 2024 r.

²⁰³ W części przypadków czynności prowadzone w BGK stanowiły element szerszego audytu/kontroli realizowanego w Instytucji Zarządzającej/Pośredniczącej. BGK udostępniał w ich toku dokumenty.

²⁰⁴ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2022 r. poz. 902), w związku z art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie tajemnicy przedsiębiorstwa. Wyłączenia tego dokonano w interesie Banku.

11. Jako główne czynniki utrudniające wdrażanie instrumentów finansowych w perspektywie finansowej 2014-2020 Dyrektor DIF wskazała przede wszystkim:

- *zmieniające się w trakcie realizacji umów o finansowanie otoczenie prawne/podejście w interpretowaniu obowiązujących regulacji i wytycznych, w tym dokonywane z założeniem o traktowaniu instrumentów finansowych analogicznie jak dotacji i przenoszenie rozwiązań przyjętych dla dotacji na poziom instrumentów finansowych, co szczególnie ujawniało się na etapie przeprowadzanych kontroli (szczególnie przy mikropożyczkach na podjęcie działalności gospodarczej: wymogi, aby przyszły pożyczkobiorca przewidział każdy szczegółowy wydatek na etapie aplikowania o pożyczkę; odstępstwo w tym zakresie wymagało aneksowania umów pożyczek, w przeciwnym razie wydatek tracił kwalifikowalność; przy zakupie używanych środków trwałych wymóg przedstawiania oświadczeń zbywców co do źródła pochodzenia środka trwałego);*
- *zapowiedziane przez KE ułatwienia dla przedsiębiorców na początku uruchamiania perspektywy 2014-2020 poprzez możliwość składania oświadczeń, w trakcie wdrażania przerodziły się w wymóg uwiarygodnienia każdego złożonego oświadczenia, np. na etapie kontroli, także wstecznie;*
- *w początkowej fazie realizacji projektów pewnym problemem było niedopasowanie rynkowe parametrów produktów do realiów społeczno-gospodarczych – pierwotnie planowane strategie inwestycyjne powstawały na bazie analiz ex-ante sporządzanych niekiedy na 3 lata przed podpisaniem umów pomiędzy BGK a IZ, co wynikało z trybu i cyklu uruchamiania nowych programów;*
- *wdrażane przez Bank instrumenty były często wypierane przez inne instrumenty wsparcia (np. dotacje – zwłaszcza w obszarze rynku pracy). Było to kwestią linii demarkacyjnej pomiędzy programami interwencji na poziomach: regionalnym (dotacje), krajowym (środki na aktywizację zawodową osób bezrobotnych z Funduszu Pracy);*
- *duża dynamika, zmienność i nieprzewidywalność otoczenia rynkowego w okresie realizacji projektów, która miała wpływ na wdrażanie instrumentów finansowych;*
- *sytuacja gospodarczo- społeczna niemożliwa do przewidzenia (pandemia COVID-19, agresja Rosji na Ukrainę), skutkująca spowolnieniem tempa wydatkowania środków.*

W zakresie poziomu szkodowości wyznaczony w poszczególnych instrumentach finansowych, wyjaśniła, że *MFF nie widział potrzeby zwiększania jego wysokości w celu zachęcenia do udzielania wsparcia. To przede wszystkim parametry produktu, jego dostosowanie do oczekiwań i podaż przedsięwzięć były najistotniejszym elementem. Próg szkodowości co do zasady był zróżnicowany na poziomie strategii inwestycyjnych.*

(akta kontroli str. 3551-3565)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W trzech z czterech objętych analizą przypadków dotyczących wyboru przez BGK pośredników finansowych w celu wdrożenia instrumentów finansowych

z RPO²⁰⁵ stwierdzono opóźnienia od 109 do 172 dni²⁰⁶ w zakresie terminu wszczęcia postępowania przetargowego na wybór tych pośredników, co było działaniem nierzetelnym. Umowy o finansowanie projektu jakie BGK (jako beneficjent projektów) zawarł z IZ RPO²⁰⁷ określały, że beneficjent był zobowiązany do realizacji projektu zgodnie ze strategią inwestycyjną stanowiącą załącznik do umowy oraz zatwierdzonym przez IZ²⁰⁸ Rocznym Planem Działań²⁰⁹.

Postępowanie BGK o udzielenie zamówienia w trybie przetargu nieograniczonego o numerze DZZK/148/DIF/2017 w przedmiocie dotyczącym wyboru pośredników finansowych w celu wdrożenia Instrumentu finansowego „Poręczenie” w ramach RPO WWK wszczęto w IV kwartale 2017 r. (ogłoszenie o naborze z 19 grudnia 2017 r.) mimo iż, RPD na 2017 r. zatwierdzony 14 grudnia 2016 r. przez IZ i Radę Inwestycyjną ww. programu wskazywał II kwartał 2017 r. jako termin na ogłoszenie naboru na pośrednika finansowego „Poręczenia” i zawarcie z nim umowy.

W sprawozdaniu z postępu realizacji projektu za IV kwartał 2017 r.²¹⁰ BGK wskazał, że termin ogłoszenia ww. przetargu był przesunięty w stosunku do zakładanego terminu w RPD na 2017 rok z uwagi na przedłużające się prace nad dokumentacją przetargową spowodowane złożonością oraz specyfiką wdrażania produktów poręczeniowych w perspektywie finansowania na lata 2014-2020.

Dyrektor DIF wyjaśniła, że *na ostateczny termin ogłoszenia ww. postępowania przetargowego wpływ miała specyfika produktu, w tym zmiana uwarunkowań i charakteru wdrażania produktu poręczeniowego w perspektywie finansowej 2014-2020 w stosunku do poprzedniego okresu finansowania; niezbędne były dodatkowe uzgodnienia w zakresie modelu wdrażania oraz założeń produktu poręczeniowego, w szczególności dotyczące obszarów ewidencyjno-sprawozdawczych.* Jednocześnie Dyrektor DIF dodała, że *pierwszy roboczy projekt dokumentacji przetargowej został przekazany do IZ 14 sierpnia 2017 r. Ostatecznie pismem z 7 grudnia 2017 r. BGK przekazał do IZ dokumenty dotyczące zasad naboru pośredników finansowych w ramach planowanego do uruchomienia ww. postępowania. 12 grudnia 2017 r. IZ przekazała BGK uchwałę Rady Inwestycyjnej w sprawie zatwierdzenia tych zasad.*

Postępowania BGK o udzielenie zamówienia w trybie przetargu nieograniczonego o numerze DZZK/31/DIF/2017, w przedmiocie dotyczącym wyboru pośredników finansowych w celu wdrożenia instrumentu finansowego „Pożyczka na Inwestycje Rozwojowe” w ramach RPO WPD wszczęto w III kwartale 2017 r. (ogłoszenie o naborze z 18 lipca 2017 r.) mimo iż, RPD na rok 2017 zatwierdzony 10 kwietnia 2017 r.²¹¹ przez IZ ww. programu wskazywał I kwartał 2017 r. jako termin na przeprowadzenie ww. postępowania przetargowego.

²⁰⁵ Postępowania przetargowe BGK o nr: DZZK/148/DIF/2017 (dot. instrumentów finansowych RPO WWK), DZZK/31/DIF/2017 (dot. instrumentów finansowych RPO WPD), DZZK/106/DIF/2017 (dot. instrumentów finansowych z RPO WPM).

²⁰⁶ 109 dni w przypadku RPO WPD, 123 dni w przypadku RPO PM, 172 dni w przypadku RPO WWK.

²⁰⁷ Umowy o finansowanie projektu: RPWP.01.05.01-30-0002/16-00 z 20 października 2016 r., ZP.6.1/48/2017 z 29 maja 2017 r., UDA-RPPD.PFF-20-0001/16-00 z 29 listopada 2016 r., UDA-RPPM.IF-00-001/16-00 z 30 września 2016 r.

²⁰⁸ A w niektórych przypadkach także Radę Inwestycyjną, tj. powołany przez IZ organ do monitorowania i nadzorowania realizacji strategii inwestycyjnej regionalnych instrumentów finansowych.

²⁰⁹ Dalej: RPD.

²¹⁰ Sprawozdanie nr 4/2017/5 z 28 sierpnia 2018 r.

²¹¹ Po otrzymaniu projektu RPD od Banku 29 marca 2017 r.

Umowy z wybranymi pośrednikami finansowymi (w ramach III i IV części zamówienia) zostały zawarte w IV kwartale 2017 r.²¹²

Dyrektor DIF wyjaśniła, że *prace nad roboczym uzgodnieniem z IZ parametrów i zasad oferowania produktu pożyczkowego, a następnie dokumentacji przetargowej zostały uruchomione w I kwartale 2017 r. Przedmiotowe postępowanie było pierwszym zamówieniem w tym regionie, co przełożyło się na wydłużony czas przygotowania dokumentacji produktowej i przetargowej oraz jej uzgodnienia. Ostatecznie BGK skierował do IZ formalne pismo (4 lipca 2017 r.) dotyczące zatwierdzenia założeń wyboru pośredników, a akceptacja tej dokumentacji przez IZ nastąpiła 11 lipca 2017 r.*

Postępowanie BGK o udzielenie zamówienia w trybie przetargu nieograniczonego o numerze DZZK/106/DIF/2017, w przedmiocie dotyczącym wyboru pośredników finansowych w celu wdrożenia instrumentu finansowego „Wejście kapitałowe” w ramach RPO WPM wszczęto w IV kwartale 2017 r. (ogłoszenie o naborze z 31 października 2017 r.) mimo iż, harmonogram realizacji projektu (załącznik do strategii inwestycyjnej) wskazywał 30 czerwca 2017 r. jako datę rozpoczęcia procedury naboru pośredników finansowych dla instrumentów finansowych z 1 Osi Priorytetowej ww. programu, a RPD na rok 2017²¹³ wskazywał II kwartale 2017 r. jako termin na: rozeznanie rynku pośredników m.in. w zakresie instrumentów finansowych „Wsparcie kapitałowe”, zakończenie prac nad dokumentacją naboru na pośredników finansowych w ww. zakresie i ogłoszenie naboru oraz IV kwartał 2017 r. jako termin na: zawarcie umowy z wybranym pośrednikiem finansowym dla ww. instrumentu finansowego.

Dyrektor DIF wyjaśniła, że *na ostateczny termin ogłoszenia ww. postępowania przetargowego na „Wejścia kapitałowe” wpływ miała zmiana formuły wdrażania tego produktu z uwagi na zmiany w otoczeniu formalno-prawnym w tym obszarze. Po zatwierdzeniu RPD na 2017 r. nastąpiła zmiana koncepcji wdrażania tego instrumentu, tj. umożliwienie jego wdrażania nie tylko poprzez formułę Funduszu Inwestycyjnego Zamkniętego jak pierwotnie zakładano, ale również poprzez formułę Alternatywnej Spółki Inwestycyjnej²¹⁴. Poszerzenie modelu wdrażania instrumentu kapitałowego wynikało ze zmiany regulacji prawnych dla funkcjonowania ASI i wejściu w życie w czerwcu 2017 r. nowelizacji ustawy o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi. Decyzja o zmianie i poszerzeniu modelu wdrażania tego instrumentu finansowego finalnie spowodowała wydłużenie terminu przygotowania dokumentacji przetargowej. Ostatecznie 25 września 2017 r. BGK przekazał do IZ do zatwierdzenia, zasady i warunki wyboru Pośredników Finansowych w ramach Instrumentu Finansowego „Wejście Kapitałowe”, a IZ zatwierdziła te dokumenty 3 października 2017 r.²¹⁵*

Ponadto Dyrektor DIF dodała, że *RPD były dokumentami planistycznymi, wyznaczającymi kierunki działań i celów w danym roku. Przygotowywane były z należytą starannością wg wiedzy i założeń na moment sporządzenia, uwzględniając zapisy zawarte w poszczególnych strategiach inwestycyjnych. Niemniej jednak w odniesieniu do każdego tego typu dokumentu, nie można było wykluczyć zmiany założeń wynikających z faktycznego stanu wdrażania projektu w trakcie jego realizacji w danym roku, spowodowanych np. zmianami w otoczeniu zewnętrznym,*

²¹² Tj. 14 listopada 2017 r. – umowa operacyjna nr 2/RPPD/3117/2017/II/DIF/053 oraz umowa operacyjna nr 2/RPPD/3117/2017/II/DIF/054.

²¹³ Zatwierdzony 28 lutego 2017 r. przez IZ RPO Woj. Pom. 2014-2020.

²¹⁴ Dalej: ASI.

²¹⁵ BGK dokonał jeszcze zmian w zatwierdzonej przez IZ dokumentacji, o czym poinformował IZ 16 października 2017 r., a IZ zaakceptował te zmiany 26 października 2017 r.

czy barierami wewnętrznymi. Podkreśliła także, że każdorazowo wszelkie informacje o zmianach założeń w stosunku do zatwierdzonego dokumentu RPD, były przedstawiane i uzgadniane z IZ.

NIK nie zaprzecza, że realizując projekt nie można wykluczyć zmian w jego realizacji spowodowanych np. zmianami w otoczeniu zewnętrznym. Należy mieć na uwadze, że zmiany w realizacji projektu za każdym razem wymagają pisemnej zgody obu stron umowy o finansowanie projektu. Instytucje Zarządzające powierzyły BGK rolę MFF w celu zrealizowania projektów oraz efektywnego wykorzystania zasobów Funduszu, zgodnie z zawartymi umowami i odpowiednimi regulacjami. BGK jako beneficjent projektów był zobowiązany do ich realizacji zgodnie z obowiązującymi strategiami inwestycyjni instrumentów finansowych, harmonogramem realizacji projektu oraz zatwierdzonymi przez IZ Rocznymi Planami Działań. W przypadku zmiany założeń w stosunku do zatwierdzonych RPD należało podjąć działania w celu aktualizacji tych Planów. Tymczasem obowiązujące RPD nie zostały zmienione, więc terminy w nich określone obowiązywały.

(akta kontroli str. 2094-2159, 2272-2345, 2529-2569, 2757-2776, 2895-2916)

2. W jednym z badanych przypadków (postępowanie nr DZZK/106/DIF/2017 – część I i II) BGK, jako Zamawiający, nie dochował należytej staranności w ramach działań zmierzających do zawarcia umów o zamówienie publiczne z wybranymi wykonawcami (pośrednikami finansowymi) w terminie związania ofertą, ponieważ nie wyznaczył terminu zawarcia umów z wybranymi w ramach przedmiotowego zamówienia wykonawcami i w konsekwencji nie przekazał takiej informacji tym wykonawcom.

Dopiero w dniu 4 czerwca 2018 r. (już po terminie związania ofertą) odbyło się spotkanie Zamawiającego z ww. wybranymi wykonawcami ws. zawarcia umów, na którym Zamawiający dowiedział się, że wykonawcy odstępują od ich podpisania. Wykonawcy złożyli 7 czerwca 2018 r. do Zamawiającego pismo, w którym oświadczyli, że nie podpiszą umów o wykonanie zamówienia publicznego w ramach ww. postępowania i zawnieśli o zwrot wadium. Jako powód odstąpienia od podpisania tych umów podali brak zainteresowania inwestorów zaangażowaniem w realizację tych umów, z uwagi na uwarunkowania rynkowe. W związku z powyższym Zamawiający 27 czerwca 2018 r. unieważnił postępowanie w części II, a 17 lipca 2018 r. w część I, na podstawie art. 93 ust. 1 pkt 1 Pzp 2004²¹⁶.

Jednocześnie Zamawiający w dniu 26 czerwca 2018 r. dokonał zwrotu wadium: w wysokości 30 tys. zł firmie wybranej w ramach I części zamówienia oraz w wysokości 30 tys. zł firmie wybranej w ramach II części zamówienia.

Dyrektor Departamentu Zamówień Publicznych i Umów BGK wyjaśniła, że *dokonano zwrotu wadium w dwóch wyżej opisanych przypadkach, ponieważ wraz z upływem terminu związania ofertą ważność traci również wniesione wadium. Oferta jest zabezpieczona wadium w okresie związania ofertą. Prawo zamówień publicznych nie przewiduje konieczności przedłużenia ważności wadium w sytuacji, gdy termin związania ofertą upływa po wyborze oferty, a przed podpisaniem umowy. Po upływie terminu związania ofertą zawarcie umowy zależy wyłącznie od woli wykonawcy. Jeżeli upłynął termin związania ofertą wykonawca nie jest zobowiązany do zawarcia umowy. Wykonawca może odmówić nawet, jeżeli wybrano jego ofertę w terminie związania ofertą, jednak w tym terminie nie doszło do podpisania umowy. W dniu 7 czerwca 2018 r., a więc po upływie terminu związania ofertą, Wykonawcy:*

²¹⁶ Ogłoszenie o unieważnieniu postępowania opublikowano 27 lipca 2018 r. (2018/S 143-327490).

ALFABEAT VC I Sp. z o.o. i ALFABEAT VC II Sp. z o.o. złożyli pismo wraz z uzasadnieniem w zakresie odstąpienia od podpisania umowy. Z uwagi na powyższe Zamawiający dokonał zwrotu wadium ww. wykonawcom.

Dyrektor podała, że przedłużony przez wykonawców o kolejnych 60 dni termin związania ofertą oraz ważności wadium, stanowił dla Zamawiającego czytelną informację dotyczącą woli podtrzymania ważności ich ofert, a tym samych działań zmierzających do podpisania umowy w części I i II zamówienia. W piśmie z dnia 7 czerwca 2018 r. Wykonawca - Alfabeat VC I Sp. z o.o. w organizacji i Alfabeat VC II Sp. z o.o. w organizacji napisali, że „zespół Alfabeta przez ostatnie miesiące intensywnie pracował nad przygotowaniem do działania oby funduszy, które miały zostać utworzone w wyniku wygnania przez ww. spółki postępowania”. Wykonawcy w piśmie tym argumentowali, z jakim trudnościami (niezależnymi od nich) musieli się zmierzyć w celu podjęcia starań dla osiągnięcia niezbędnych czynników, które miały prowadzić do zawarcia umowy.

Dyrektor dodała, że obowiązek skierowania do wykonawcy pisma dotyczącego wezwania do zawarcia umowy, nie wynika z przepisów Prawa zamówień publicznych, a jedynie ma potwierdzać dokonanie tej czynności w formie przewidzianej przepisami ustawy, tj., w formie pisemnej. W związku z obowiązującą zasadą pisemności postępowania wezwanie do podpisania umowy (o ile Zamawiający w ogóle je kieruje do wykonawcy) dla celów dowodowych powinno zostać wystosowane w formie pisemnej lub w innej formie dopuszczonej przez ustawę i Zamawiającego w Specyfikacji Warunków Zamówienia.

Zdaniem NIK, postępowanie BGK nie było rzetelne, z uwagi na nieskierowanie, w terminie związania ofertą, pisma do wybranych wykonawców określającego termin zawarcia umów o zamówienie publiczne (dla I i II części ww. zamówienia). Zamawiający przez blisko 60 dni²¹⁷ nie wezwał wykonawców (z I i II części zamówienia) do podpisania umów. Zamawiający podjął działania w celu zawarcia umów z wybranymi wykonawcami dopiero w czerwcu 2018 r., a więc po terminie związania ofertą, co spowodowało konieczność zwrotu wadium tym wykonawcom oraz wszczęcie nowego postępowania w tym zakresie.

Podkreślenia wymaga również, że ustawodawca w art. 46 ust. 5 pkt 1 Pzp2004 zabezpieczył Zamawiającego na wypadek uchylenia się wykonawcy od zawarcia umowy wskazując, że Zamawiający zatrzymuje wadium wraz z odsetkami, jeżeli wykonawca, którego oferta została wybrana odmówił (w terminie związania ofertą) podpisania umowy w sprawie zamówienia publicznego na warunkach określonych w ofercie.

Przedmiotowe postępowanie przetargowe nr DZZK/106/DIF/2017 było realizowane w ramach umowy o finansowanie nr UDA-RPPM.IF-00-001/16-00 z 30 września 2016 r., jaką Bank zawarł z województwem pomorskim w zakresie wdrażania instrumentów finansowych z RPO WPM. Zapisy tej umowy zobowiązywały BGK do działania w wyłącznym interesie Funduszu Funduszy i podmiotów przekazujących wkład z programu operacyjnego z dbałością o jakość zawodową, skuteczność, przejrzystość i staranność, których oczekuje się od doświadczonego podmiotu zawodowo zajmującego się wdrażaniem instrumentów finansowych.

(akta kontroli str. 2156-2271)

²¹⁷ Tj. od daty wybrania najkorzystniejszej oferty do ostatniego dnia związania ofertą w przypadku I części zamówienia i od dnia wysłania do wykonawcy pisma w. formalności, jakich musi dopełnić wykonawca przed zawarciem umowy w sprawie zamówienia publicznego do ostatniego dnia związania ofertą w przypadku II części zamówienia.

3. W trzech przypadkach na podstawie aneksów do porozumień z dnia 14 listopada 2018 r. zawartych z jednym z pośredników, dotyczących rozwiązania umów operacyjnych²¹⁸ Bank wydłużył do 31 grudnia 2018 r. (tj. o 47 dni) termin na zwrot MFF wkładu, który nie został wydatkowany na inwestycje ostatecznych odbiorców, mimo iż zgodnie z umowami operacyjnymi (§ 24 ust. 10) pośrednik powinien zwrócić ww. środki z chwilą wygaśnięcia umowy. Takie postępowanie nie było celowe. Nie zaistniała bowiem merytoryczna przesłanka uzasadniająca konieczność wydłużenia w tych przypadkach tego terminu.

Dyrektor DIF wyjaśniła, że porozumienia uwzględniały indywidualną sytuację stanu budowy portfela pożyczkowego w ramach każdej z umów operacyjnych. Było to podyktowane dobrem przedsiębiorców, aby każdy złożony wniosek o pożyczkę (przed rozwiązaniem umowy) mógł zostać rozpatrzony, a każda pozytywna decyzja pożyczkowa znalazła odzwierciedlenie w postaci zawartej umowy pożyczki. Podejście to miało także w odniesieniu do możliwości wypłaty każdej złotówki w ramach udzielonych pożyczek. BGK informował Instytucje Zarządzające o rozwiązaniu przedmiotowych umów oraz o tym, że wkład EFRR zostanie zwrócony na rachunki Funduszy po dokonaniu ostatecznych rozliczeń. Nie dotyczyło to umów, w ramach których brak było aktywnych portfeli pożyczkowych. Tryb postępowania w tym zakresie wynikał z charakteru/trybu rozwiązania umów operacyjnych oraz uwzględniał ochronę interesów ostatecznych odbiorców, poprzez umożliwienie pośrednikom finansowym zakończenia procesu oceny przyjętych wniosków o pożyczki oraz zawarcia umów inwestycyjnych (w przypadku pozytywnej oceny wniosków) i wypłaty środków ostatecznym odbiorcom. Dyrektor DIF nadmieniała, że zapisy §2 ust. 2 każdego z wymienionych porozumień z dnia 14 listopada 2018 r. przewidywały konieczność zawarcia do 31 grudnia 2018 r. aneksu zawierającego określenie szczegółowych praw i obowiązków stron porozumienia, okres ten miał dać możliwość zakończenia rozpatrywania wniosków pożyczkowych ostatecznych odbiorców, ustalenia ostatecznej liczby umów inwestycyjnych zawartych przez pośredników finansowych oraz umożliwiał ostateczne określenie niewykorzystanych kwot do zwrotu. Intencją zapisów § 2 ust. 2 porozumień było zatem również określenie do wskazanej daty, terminu zwrotu niewykorzystanych środków na rachunek funduszu funduszy. Oprócz aspektów formalno-prawnych intencją przyjęcia takiego rozwiązania było również jak najszybsze uwolnienie środków zakontraktowanych w ramach ww. umów operacyjnych i dokonanie ich realokacji na inne projekty realizowane w danym województwie. W momencie zawierania porozumień pośrednikowi finansowemu wypłacono jedną transzę w ramach danej umowy operacyjnej, a pozostała część umowy potencjalnie była zablokowana na poczet dalszej jej realizacji. Działanie takie każdorazowo, tj. w odniesieniu do każdego z województw wpływało na stan wydatkowania środków UE i wykazywanie postępów w zakresie ich certyfikacji.

NIK zauważa, że w przypadku umów operacyjnych 2/RPWM/11817/2018/II/DIF/082, 2/RPKP/15817/2018/O/DIF/089, 2/RPMA/11017/2018/VII/DIF/098 pośrednicy finansowi nie udzielili wsparcia ostatecznym odbiorcom i całość wkładu przekazanego pośrednikowi finansowemu została zwrócona. Dokumenty przekazane przez Bank wskazują, że IZ zostały poinformowane o zawarciu porozumień, jednakże nie były informowane o terminie zwrotu środków. Ponadto NIK zauważa, że Bank zawarł w dniu 4 września 2019 r. porozumienie w przedmiocie rozwiązania umowy operacyjnej 2/RPOP/5118/2018/II/DIF/140 zgodnie z którym pośrednik

²¹⁸ 2/RPWM/11817/2018/II/DIF/082,
2/RPMA/11017/2018/VII/DIF/098.

2/RPKP/15817/2018/O/DIF/089, oraz

finansowy zobowiązany był do zwrotu wkładu Funduszu Funduszy w terminie pięciu dni roboczych.

NIK ponadto zauważa, że stosowanie niejednorodnych zasad zwrotu wkładów, jaki został opisany powyżej, powoduje ryzyko braku przejrzystości i konfliktów interesów. (akta kontroli str. 1684-1998, 3016-3061)

4. Bank w ograniczonym zakresie oraz z opóźnieniem podejmował działania mające na celu zweryfikowanie prawidłowości działania pośrednika finansowego Konsorcjum. Mimo, że w okresie od listopada 2017 roku do czerwca 2018 r. [...] ²¹⁹, to:

- Do 22 lipca 2018 r. nie przeprowadził kontroli doraźnych, w sytuacji zaistnienia przesłanek (rozdział 3 decyzji 2/2018/DIF/PRO sprawie w sprawie wprowadzenia procedury wewnętrznej „Przeprowadzanie kontroli u Pośredników Finansowych w ramach projektów realizowanych ze środków regionalnych programów operacyjnych na lata 2014-2020”) do wdrożenia takiej kontroli.
- Dopiero 22 czerwca 2018 r. skierował do KAS wniosek o przeprowadzenie kontroli u ww. pośrednika, a kontrole doraźne w Konsorcjum oraz u ostatecznych odbiorców przeprowadził dopiero 23-25 lipca 2018 r., które potwierdziły nieprawidłowości i skutkowały rozwiązaniem umów z tym pośrednikiem.
- Przed wypłatą w okresie 5 lipca – 20 lipca 2018 r. pośrednikowi kolejnych transz w łącznej kwocie 20 mln zł nie skorzystał z określonego w pkt I.7 załącznika nr 3 do ww. umów, prawa pozyskania dodatkowych dokumentów w formie oryginałów lub zeskanowanych oryginałów dokumentów, celem weryfikacji prawidłowości działania pośrednika. Przy czym ostatnią transzę środków 5 000 tys. zł wypłacono 20 lipca 2018 r., tj. dzień po podpisaniu upoważnień dla pracowników Banku na podstawie, których wszczęto i przeprowadzono ww. kontrole.

NIK zauważa, że Bank jako MFF zobowiązany został umowami o finansowanie do działania w wyłącznym interesie Funduszu Funduszy i podmiotów przekazujących wkład z programu operacyjnego z dbałością o jakość zawodową, skuteczność, przejrzystość i staranność, których oczekuje się od doświadczonego podmiotu zawodowo zajmującego się wdrażaniem instrumentów finansowych.

Dyrektor DIF wyjaśniła, że osoby biorące udział w akceptacji wypłaty transzy do ECDF/Mega Sonic na realizację projektu małopolskiego nie są już pracownikami Banku. Wyjaśniamy, że proces weryfikowania działań ECDF/Mega Sonic postępował sukcesywnie; działania te objęte były codziennym monitorowaniem, gdyż jedynie w przypadku odpowiednio potwierdzonych nieprawidłowości na poziomie pośrednika możliwe było podjęcie działań restrykcyjnych. Wypłata transz w lipcu wynikała zatem z ówczesnej sytuacji, ze stanu wiedzy na dany moment. Dla Banku kluczowe było też to, aby działania w stosunku do Pośrednika były podejmowane adekwatnie względem wyników monitoringu, gdyż działanie nie poparte dowodami narażałoby na zarzuty naruszenia zobowiązań wynikających z zawartych umów operacyjnych oraz odniosłoby odwrotny skutek i niemożność ustalenia faktycznego stanu sytuacji. Zwracamy uwagę, że ograniczenia formalno-prawne wynikające

²¹⁹ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2022 r. poz. 902), w związku z art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie tajemnicy przedsiębiorstwa. Wyłączenia tego dokonano w interesie Banku.

z wyboru wykonawcy w trybie Pzp nie pozwalają zamawiającemu na działania wykraczające poza literalne brzmienie postanowień umownych. Pomimo, że istniały powiązania to jednak musieliśmy dowieść, że mają one faktycznie negatywny wpływ na Operację, gdyż przepisy prawa nie wykluczały wprost podmiotów powiązanych z pośrednikiem finansowym z możliwości uzyskania wsparcia finansowego. Kontrole nie wykazały wówczas znaczących uchybień w kontrolowanych obszarach, a na podstawie wyjaśnień Pośrednika nie zakwestionowano kwalifikowalności badanych transakcji. Pragniemy dodać, że w trakcie oceny wniosku Pośrednika o wypłatę w/w transzy trwała weryfikacja wniosku BGK o płatność dla Działania 3.4.2. przez Małopolskie Centrum Przedsiębiorczości (Instytucja Pośrednicząca). We wniosku tym BGK wykazał umowy pożyczek, w ramach których Pośrednik zrealizował płatności do Ostatecznych Odbiorców. Bank udostępnił kontrolerom dokumentację źródłową (w tym umowy pożyczkowe, faktury). Wyniki weryfikacji były pozytywne. Ponadto podkreślamy, że jedynymi zrealizowanymi wypłatami ze środków tej transzy były wypłaty środków pożyczek, zrealizowane pod kontrolą BGK (po dokonaniu przez Bank blokad na rachunkach projektowych Pośrednika), które były transakcjami prawidłowymi. Pozostałe środki nie zostały wykorzystane i wróciły na odpowiednie rachunki projektu w BGK. Działalność Pośrednika konsultowana była z CBA (ostatnie spotkanie z CBA – 23 lipca) i brak było w DIF informacji o przeciwskazaniach do współpracy z Pośrednikiem Finansowym. Sygnały kierowane do Ministerstwa Finansów (KAS) pozostawały bez odpowiedzi (oprócz prośby o przekazanie dokumentacji źródłowej), próby telefonicznego pozyskania informacji nie przynosiły efektów. Korespondencja kierowana przez Bank do tego rodzaju organów miała umożliwić pozyskanie informacji na temat działalności Pośrednika w innych aspektach (np. kwestie podatkowe), aby w ten sposób pozyskać argumenty do zdecydowanych działań BGK. Taki sam cel miały też spotkania z CBA. Należy przyjąć, że Zespół oceniający wniosek o wypłatę transzy nie posiadał na moment wypłaty faktycznych dowodów, dających podstawę do wstrzymania wypłaty lub odrzucenia wniosku o wypłatę transzy. Realizacja umów zawieranych w trybie Pzp obliguje strony umów do działań zgodnie z ustawą, która umożliwia wprowadzanie zmian do umowy tylko, gdy zostało to przewidziane lub wynika z braku możliwości przewidzenia okoliczności (siła wyższa) lub na podstawie ewidentnego wykazania, że działania pośrednika prowadzone są z naruszeniem przepisów prawa, co w tym przypadku oznaczałoby posiadanie dowodów o negatywnym i faktycznym wpływie powiązań na Operację. Kontrola dotycząca projektu dolnośląskiego stanowiła punkt zwrotny we współpracy z tym Pośrednikiem.

NIK nie negując kwestii objęcia monitoringiem pośrednika, zwraca uwagę, że przepływy finansowe dokonywane były na rachunki bankowe pośrednika finansowego, stawiając ww. środki do jego dyspozycji nie zaś na rachunki ostatecznych odbiorców. Takie działanie stwarzało realne ryzyko dokonania transferów środków przez pośrednika finansowego, co mogło spowodować, że kwota zaangażowanych w nielegalny proceder mogła być wyższa.

(akta kontroli str. 1320-1683, 2020-2069, 3084-3094, 3485-3537)

5. Sześć z 11 planów kontroli w zakresie kontroli pośredników finansowych Departament Kredytów Trudnych Banku przedstawił do akceptacji Komitetowi Ryzyka Operacyjnego i Kontroli Wewnętrznej po terminach określonych w wewnętrznych uregulowaniach Banku dotyczących tych kontroli. Dotyczyło to:

- Planu kontroli na I kwartał 2020 r. (przedstawiony w dniu 10 stycznia 2020 r.), Plan kontroli na II kwartał 2020 r. (w dniu 9 lipca 2020 r.), Plan kontroli na III kwartał 2020 r. (w dniu 24 sierpnia 2020 r.), Plan kontroli na I kwartał 2021 r. (w dniu 11 grudnia 2020 r.), Plan kontroli na II kwartał 2021 r. (w dniu 26 marca 2021 r.) mimo iż zgodnie z pkt 2 rozdziału 8 zarządzenia nr

81/2019/DKT Prezesa Zarządu BGK z dnia 21 listopada 2019 r. w sprawie wprowadzenia instrukcji służbowej „Zasady kontroli wykonywania przez Banki Kredytujące umów portfelowych w związku z udzielaniem przez Bank Gospodarstwa Krajowego gwarancji i poręczeń, w ramach programów rządowych oraz Pośredników Finansowych współpracujących z BGK przy wdrażaniu krajowych i regionalnych programów wsparcia” Departament winien przygotować i przedstawić takie plany na kolejny kwartał najpóźniej do końca drugiego miesiąca bieżącego kwartału;

- Planu kontroli na I półrocze 2022 r. (w dniu 12 stycznia 2022 r.), mimo iż zgodnie z § 14 pkt 2 Decyzji nr 29/2021/DKT Członka Zarządu Banku Gospodarstwa Krajowego z dnia 20 maja 2021 r. w sprawie zatwierdzenia Instrukcji służbowej „Zasady kontroli przeprowadzanych przez Biuro Kontroli Operacyjnej – DKT” Departament ten winien przygotować i przedstawić taki plan na kolejne półrocze Komitetowi Ryzyka Operacyjnego i Kontroli Wewnętrznej przed końcem bieżącego półrocza.

Dyrektor Departamentu Kontroli Stron Trzecich wyjaśnił, że *przedstawianie planów kontroli, zgodnie z obowiązującą od 21.11.2019r. do 13.05.2021r. Procedurą (Zarządzenie nr 81/2019/DKT Prezesa Zarządu BGK z dnia 21 listopada 2019 r.), najpóźniej do końca drugiego miesiąca bieżącego kwartału na Komitet Ryzyka Operacyjnego i Kontroli Wewnętrznej (KRO) było trudne do realizacji. Z uwagi, iż KRO organizowane było w określonych terminach i miało określoną agendę, nie zawsze była możliwość przedstawienia materiału przez DKT w terminach wskazanych w Procedurze. Dodatkowo zgodnie z par. 13 ust. 1 Procedury, Plany były przygotowywane w cyklach kwartalnych, więc wymagały uczestnictwa na KRO w celu zatwierdzenia planów kontroli co najmniej cztery razy w roku. W związku z istniejącymi utrudnieniami organizacyjnymi przy aktualizacji Procedury, zmieniona została częstotliwość przygotowywania Planów kontroli na cykle półroczne. Plany kontroli były przekazywane na KRO w możliwie najszybszych terminach, jednocześnie umożliwiającymi utrzymanie ciągłości w realizacji kontroli przez DKT.*

(akta kontroli str. 3330-3332, 3337-3352)

IV. Uwagi i wnioski

Uwagi	Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.
Wnioski	W związku z zakończeniem okresu realizacji projektów Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje wniosków pokontrolnych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Olsztyn, 30 kwietnia 2025 r.

Kontroler
Agnieszka Kiełbik
Główny specjalista kontroli
państwowej

Delegatura w Olsztynie
Dyrektor
Mariusz Lenkiewicz

Najwyższa Izba Kontroli

.....
podpis

.....
podpis

Kontroler
Justyna Lis
Specjalista kontroli państwowej

.....
podpis