



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
DELEGATURA W OLSZTYNIE

LOL.410.15.2.2024

Marcin Kuchciński – Marszałek Województwa
Warmińsko-Mazurskiego
Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko-
Mazurskiego w Olsztynie
ul. Emilii Plater 1, 10-562 Olsztyn

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, ul. Emilii Plater 1, 10-562 Olsztyn (dalej: Urząd).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marcin Kuchciński, Marszałek Województwa Warmińsko-Mazurskiego, od 7 listopada 2023 r. (dalej: Marszałek Województwa). W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Jacek Protas, Marszałek Województwa Warmińsko-Mazurskiego, od 30 listopada 2010 r. do 11 grudnia 2014 r. Gustaw Marek Brzezina, Marszałek Województwa Warmińsko-Mazurskiego, od 12 grudnia 2014 r. do 6 listopada 2023 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Zarządzanie procesem programowania wykorzystania środków UE za pomocą instrumentów finansowych w odniesieniu do celów ustanowionych w regionalnych programach operacyjnych na lata 2014-2020. 2. Monitorowanie i kontrola realizacji projektów.
Okres objęty kontrolą	Lata 2014-2023. Dla realizacji celów kontroli mogą być wykorzystane dane i dokumenty z okresu wcześniejszego i późniejszego w zakresie związanym z przedmiotem kontroli.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie
Kontroler	Edyta Piskorz-Zabujś, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/92/2024 z dnia 21 sierpnia 2024 r.

(akta kontroli str. 1-7)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA	Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w zakresie zarządzania procesem programowania wykorzystania środków UE za pomocą instrumentów finansowych w odniesieniu do celów ustanowionych w regionalnym programie operacyjnym na lata 2014-2020 oraz monitorowania i kontroli realizacji projektów.
Uzasadnienie oceny ogólnej	W prawidłowy sposób zarządzano procesem programowania lat 2014-2020, jak i ustanowiono kompleksowy system wdrażania instrumentów finansowych, aby osiągnąć cele, dla których je ustanowiono. Prawidłowo i rzetelnie monitorowano postępy we wdrażaniu instrumentów finansowych, dokonywano przeglądów oceny ex

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

ante, prowadzono ewaluację zaprogramowanego wsparcia oraz sprawowano kontrolę realizacji ich wdrażania.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe³ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Zarządzanie procesem programowania wykorzystania środków UE za pomocą instrumentów finansowych w odniesieniu do celów ustanowionych w regionalnych programach operacyjnych na lata 2014-2020.

Opis stanu faktycznego

1.1. Instytucja Zarządzająca Regionalnym Programem Operacyjnym Warmia i Mazury na lata 2007-2013 (dalej: IZ RPO WiM 2007-2013) w okresie programowania 2007-2013 korzystała z produktów finansowych. Dotyczyło to instrumentów finansowych (dalej: IF) dłużnych pożyczkowych i gwarancyjnych – poręczeń, które realizowano w ramach umów zawartych z regionalnymi pośrednikami⁴.

(akta kontroli str. 8-10)

1.2. W dniu 16 września 2013 r. Zarząd Województwa Warmińsko-Mazurskiego (dalej: Zarząd Województwa) zawarł umowę⁵ z PSDB Sp. z o.o. na wykonanie badania pn. „Analiza ex ante instrumentów finansowych w perspektywie finansowej 2014-2020”. Prace związane z realizacją przedmiotu umowy, zgodnie z jej wymogami, zostały wykonane w trzech etapach:

- 1) Etap I – sporządzenie raportu metodologicznego zawierającego narzędzia badawcze – w terminie do 21 dni od dnia zawarcia umowy;
- 2) Etap II – przeprowadzenie badań i przygotowanie raportu końcowego z realizacji badania – w terminie do 91 dni od dnia zawarcia umowy;
- 3) Etap III – implementacja wyników badania w procesie przygotowania Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Warmińsko-Mazurskiego na lata 2014-2020 (dalej: RPO WiM 2014-2020) – w terminie do dnia 10 grudnia 2013 r.

Odbiory ww. dokumentów potwierdzone zostały protokołami zdawczo-odbiorczymi⁶, w których wskazano, że wszystkie ww. etapy zostały zrealizowane zgodnie z zakresem prac wskazanym w umowie.

„Analiza ex ante instrumentów finansowych w perspektywie finansowej 2014-2020” sporządzona została zgodnie⁷ z wymogami określonymi w art. 37 Rozporządzenia

³ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁴ Dotyczyło to IF:

-dłużnych pożyczkowych – w ramach dwóch zawartych umów, pośrednikiem finansowym była Warmińsko-Mazurska Agencja Rozwoju Regionalnego S.A. w Olsztynie. W obydwu przypadkach odbiorcą ostatecznym były MŚP, wartość maksymalna udzielonej pożyczki mogła wynosić 300 tys. zł, a okres spłaty wynosił 84 m-ce. Udzielono łącznie 1123 pożyczek na kwotę 145.888,5 tys. zł

-poręczeń – w ramach dwóch zawartych umów pośrednikiem finansowym była Działdowska Agencja Rozwoju S.A. W obydwu przypadkach odbiorcą ostatecznym były MŚP, a okres spłaty wynosił maksymalnie 10 lat, natomiast wartość maksymalna jednostkowego poręczenia w jednym przypadku wynosiła 500 tys. zł, a w drugim 80 tys. zł. Udzielono łącznie 630 poręczeń na kwotę 80.591,1 tys. zł.

⁵ Umowa nr ZP.1.67.112/2013 zawarta w wyniku przeprowadzonego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego. Łączny koszt sporządzenia analizy wyniósł 249,4 tys. zł.

⁶ Protokoły zdawczo-odbiorcze z dni: 14 października 2013 r., 2 grudnia 2013 r. oraz 10 grudnia 2013 r.

⁷ Wszystkie wymogi wynikające z art. 37 Rozporządzenia Ogólnego zostały spełnione łącznie przez „Analizę ex ante instrumentów finansowych w perspektywie finansowej 2014-2020” oraz „Analizę opcji wdrożeniowych instrumentów finansowych w ramach RPO WiM 2014-2020”.

Ogólnego⁸. Ujęto w niej informacje dotyczące m.in. zapotrzebowania na IF (diagnoza luki finansowej), doświadczeń z perspektywy finansowej 2007-2013, oczekiwanych efektów wsparcia oraz założeń strategii inwestycyjnej w zakresie IF na lata 2014-2020. Wnioski w niej zawarte potwierdzały zasadność dla przekazywania wsparcia w formie IF.

W ww. analizie wskazano m.in., że:

- 1) Luka w finansowaniu mogła dotyczyć 17,8% MŚP z województwa warmińsko-mazurskiego, a jej wielkość (wyliczona jako część wartości finansowania zewnętrznego, o które przedsiębiorcy starali się, a nie otrzymali) – wynosiła 125 mln zł rocznie.
- 2) Utrudniony dostęp do finansowania zewnętrznego posiadały w szczególności firmy mniejsze, na wczesnym etapie rozwoju, realizujące niskie obroty.
- 3) Proponowane typy IF to:
 - instrument dłużny – pożyczka na cele inwestycyjne (indykatywna alokacja EFRR 34.000 tys. EURO),
 - instrument dłużny – pożyczka na cele obrotowe (6.000 tys. EURO),
 - instrument dłużny – pożyczka z premią (8.502,5 tys. EURO),
 - instrument gwarancyjny – poręczenia (8.497,5 tys. EURO),
 - instrument kapitałowy (3.187,5 tys. EURO).
- 4) Wsparcie w ramach Poddziałania:
 - a) 1.3.3 Fundusz na rozwój nowych firm – miał być kierowany przede wszystkim na niwelowanie luki finansowej, tj. na działania mające na celu stabilizację rynkową przedsiębiorstwa, przedsięwzięcia rozwojowe, poprawiające potencjał konkurencyjny, a także inwestowanie w rozwój istniejącej, jak i tworzenie nowej infrastruktury przedsiębiorstw. Preferencje miały uzyskać projekty z obszarów inteligentnych specjalizacji województwa. Rezultatem interwencji miał być zwiększony poziom kreacji przedsiębiorstw oraz inwestycji prywatnych uzupełniających wsparcie publiczne dla przedsiębiorstw;
 - b) 1.5.3 Nowoczesne maszyny i sprzęt produkcyjny – kierowane na niwelowanie luki finansowej, a także dodatkowo na tworzenie efektu zachęty. Interwencja skierowana miała być do przedsiębiorstw inwestujących w maszyny i sprzęt produkcyjny (przedsięwzięcia rozwojowe, np. modernizacja środków produkcji, wyposażenie nowych lub doposażenie istniejących miejsc pracy). W ramach ww. przedsięwzięć możliwe były inwestycje w niezbędną infrastrukturę ściśle związaną z przedmiotem projektu, mające na celu poprawę potencjału konkurencyjnego przedsiębiorstw, zdolność do rozszerzenia oferty o nowe produkty lub usługi. Preferencje miały uzyskać przedsięwzięcia z obszarów inteligentnych specjalizacji województwa;
 - c) 1.5.4 Rozwój produktów i usług opartych o nowoczesne technologie informacyjno-komunikacyjne (dalej: TIK) – kierowane na niwelowanie luki finansowej, a także dodatkowo na tworzenie efektu zachęty. Celem interwencji miało być zwiększenie zastosowania innowacji w przedsiębiorstwach w oparciu TIK. Skierowane miało być do przedsiębiorstw, które ubiegały się o wsparcie na zakup i modernizację maszyn i urządzeń umożliwiających wprowadzenie na

⁸ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz. Urz. UE.L 2013 Nr 347, str. 320).

rynek nowych produktów i usług z wykorzystaniem nowoczesnych technologii informacyjno-komunikacyjnych, bądź wprowadzenie procesów modernizacyjnych wewnątrz przedsiębiorstwa opartych o TIK, mających na celu podniesienie poziomu konkurencyjności przedsiębiorstwa. Inwestycje zakładały poprawę potencjału konkurencyjnego przedsiębiorstw, zdolność do rozszerzenia oferty o nowe produkty lub usługi. Preferencje miały uzyskać przedsięwzięcia z obszarów inteligentnych specjalizacji województwa;

- d) 1.5.5 Innowacje produktowe i procesowe – kierowane na niwelowanie luki finansowej, a także dodatkowo na tworzenie efektu zachęty. Celem interwencji miało być zwiększenie zastosowania innowacji w przedsiębiorstwach. Wsparcie skierowane było do przedsiębiorstw wprowadzających innowacje produktowe i procesowe, m.in. poprzez adaptowanie gotowych technologii i rozwiązań zakupionych przez przedsiębiorstwo, wprowadzanie tzw. innowacji imitujących, innowacji w skali przedsiębiorstwa. Preferencje miały uzyskać przedsięwzięcia z obszarów inteligentnych specjalizacji województwa.
- 5) Zalecane IF w ramach Poddziałania:
- a) 1.3.3. Fundusz na rozwój nowych firm – pożyczki na cele inwestycyjne, pożyczki na cele obrotowe, wejścia kapitałowe;
 - b) 1.5.3 Nowoczesne maszyny i sprzęt produkcyjny – pożyczki na cele inwestycyjne, poręczenia;
 - c) 1.5.4 Rozwój produktów i usług opartych na TIK – pożyczki na cele inwestycyjne, pożyczki z premią, poręczenia, wejścia kapitałowe;
 - d) 1.5.5 Innowacje produktowe i procesowe – pożyczki na cele inwestycyjne, pożyczki z premią, poręczenia.
- 6) Zasady udzielania IF:
- a) Pożyczki na cele inwestycyjne – Fundusz miał udzielać pożyczek wyłącznie na cele inwestycyjne na okres do 10 lat o wartości do 1 mln zł. Co do zasady oprocentowanie niższe od rynkowego, poniżej odpowiedniej stopy referencyjnej wyznaczonej zgodnie z Komunikatem KE w sprawie ustalania stóp referencyjnych i dyskontowych. Instrument może występować w schemacie pomocy publicznej, w tym pomocy de minimis.
 - b) Pożyczki na cele obrotowe – Fundusz miał udzielać pożyczek na cele obrotowe, ale tylko związane z realizacją inwestycji (pożyczka obrotowa miała być uzupełnieniem pożyczki inwestycyjnej). Pożyczka na okres do 10 lat o wartości do 630 tys. zł. Co do zasady oprocentowanie rynkowe, tj. na poziomie co najmniej odpowiedniej stopy referencyjnej, wyznaczonej zgodnie z Komunikatem KE w sprawie ustalania stóp referencyjnych i dyskontowych. Co do zasady pomoc publiczna miała nie występować – instrument udzielany miał być na warunkach rynkowych.
 - c) Pożyczki z premią – Instrument zakładał szczególnie intensywne wsparcie w postaci umorzenia części odsetek od kapitału. Narzędzie to miało mieć zastosowanie w odniesieniu do projektów o szczególnym znaczeniu rozwojowym dla regionu, w tym m.in. przyczyniających się do oszczędności surowców i energii oraz ograniczenia emisji szkodliwych gazów do środowiska, realizowanych na obszarach o niskim poziomie aktywności gospodarczej, wysokiej stopie bezrobocia, ukierunkowanych na ekspansję rynkową w wymiarze geograficznym lub ofertowym, przyczyniających się do tworzenia trwałych miejsc pracy. Pożyczka na okres do 10 lat o wartości do 300 tys. zł. Umorzenie do 85% odsetek od kapitału pożyczki. Instrument mógł funkcjonować w schemacie pomocy publicznej, w tym pomocy de minimis.

- d) Poręczenia – Fundusz miał udzielać poręczeń zarówno kredytów bankowych, jak i innych zobowiązań. Poręczenie do 80% zobowiązania w przypadku kredytu. Maksymalna kwota poręczenia to 500 tys. zł. Instrument mógł funkcjonować w schemacie pomocy publicznej, w tym pomocy de minimis.
- e) Instrument kapitałowy – Pilotażowy fundusz inwestycyjny podwyższonego ryzyka nastawiony na finansowanie projektów o charakterze innowacyjnym. Celem instrumentu było finansowanie projektów rozwojowych o wysokim potencjale innowacyjnym. Wejście kapitałowe w wysokości maks. 500.000 zł., z maksymalnym czasem wyjścia z inwestycji do 10 lat. Instrument mógł funkcjonować w schemacie pomocy publicznej, w tym pomocy de minimis.
- 7) Zaproponowany model instytucjonalny wdrażania: utrzymanie systemu konkursowego dla pośredników finansowych, przy dopuszczeniu do konkursu także komercyjnych instytucji finansowych, co może wpływać pozytywnie na likwidację „białych plam” w dostępie do narzędzi finansowych w niektórych częściach województwa, gdzie obiektywnie brak jest odpowiednich instytucji otoczenia biznesu.

Ww. ocena ex ante wskazała na ocenę zapotrzebowania na użycie IF. Sformułowano w niej również rekomendacje co do obszarów interwencji i jej zakresów w perspektywie finansowej 2014-2020, które zostały uwzględnione w RPO 2014-2020. Nie dała ona jednak IZ RPO WiM 2014-2020 wszystkich odpowiedzi w temacie przygotowania do wdrożenia IF w perspektywie 2014-2020 i spełnienia wymogów art. 37 Rozporządzenia Ogólnego. W związku z tym zlecono kolejne n.w. badanie, którego zakres poszerzał tematykę wdrażania IF w regionie m.in. o takie kwestie jak: rekomendacje wraz z uzasadnieniem dla wybranych opcji wdrożeniowych poszczególnych IF oraz ram organizacyjnych wdrożenia IF w regionie (w tym wytypowanie modelu wdrażania odpowiedniego dla WiM).

W dniu 14 maja 2015 r. Zarząd Województwa zawarł umowę⁹ z AGROTEC Polska Sp. z o.o. na wykonanie „Analizy opcji wdrożeniowych instrumentów finansowych w ramach RPO WiM 2014-2020”. Prace związane z realizacją przedmiotu umowy, miały zostać wykonane w czterech etapach:

- 1) Etap I – sporządzenie finalnego raportu metodologicznego – w terminie 21 dni od dnia zawarcia umowy;
- 2) Etap II – przeprowadzenie analizy i sporządzenie ostatecznej wersji rekomendacji strategicznej w zakresie wyboru opcji wdrożeniowych IF wraz z uzasadnieniem dla każdej z grup instrumentów finansowych (pożyczki, poręczenia, instrumenty kapitałowe) – w terminie do 104 dni od dnia zawarcia umowy;
- 3) Etap III - przeprowadzenie analizy i sporządzenie ostatecznej wersji dokumentu końcowego pn. „Zasady wdrażania instrumentów finansowych w ramach RPO WiM 2014-2020” – w terminie do 180 dni od zawarcia umowy;
- 4) Etap IV – implementacja wyników zadania na potrzeby RPO WiM – w terminie do dnia 15 grudnia 2015 r.

Etap I oraz II został wykonany w sposób prawidłowy, co zostało potwierdzone dwoma protokołami zdawczo-odbiorczymi¹⁰. Natomiast na podstawie otrzymanej w dniu 10 listopada 2015 r. ostatecznej wersji dokumentu wskazanego do wykonania w etapie

⁹ Umowa nr ZP.1.17/58/2015 z dnia 14 maja 2015 r., zmieniona aneksem nr 1 z dnia 1 października 2015 r., zawarta w wyniku przeprowadzonego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego. Łączny koszt realizacji ww. umowy wyniósł 65,1 tys. zł.

¹⁰ Protokoły zdawczo-odbiorcze z dnia: 9 czerwca 2015 r. oraz 2 września 2015 r.

III, Komisja Odbioru¹¹ stwierdziła, iż zadanie to nie zostało wykonane zgodnie z zakresem prac ujętych w umowie¹². W sporządzonym w dniu 17 listopada 2015 r. protokole uwag, wezwano wykonawcę do usunięcia wskazanych nieprawidłowości oraz przekazania ostatecznej wersji dokumentu do dnia 24 listopada 2015 r. W przekazanym w wymaganym terminie dokumencie, Komisja Odbioru wskazała¹³ nadal występujące nieprawidłowości oraz stwierdziła, że zadanie związane z wykonaniem etapu III nie zostało wykonane zgodnie z zakresem prac ujętych w umowie. W wyniku nienależytej realizacji przez Wykonawcę umowy obniżono cenę za realizację III etapu (o 70% wynagrodzenia) i IV etapu (o 100% wynagrodzenia) oraz wypowiedziano umowę ze skutkiem natychmiastowym.

Na skutek ww. działań, w dniu 3 marca 2016 r. Zarząd Województwa zawarł umowę¹⁴ z Policy & Action Group Uniconsult Sp. z o.o. na wykonanie koreferatu do „Analizy opcji wdrożeniowych instrumentów finansowych w ramach RPO WiM 2014-2020 – rekomendacji strategicznej w zakresie wyboru opcji wdrożeniowych IF”. Szczegółowy przedmiot realizacji zadania polegał na:

- a) ocenie zastosowanej metodologii, tj. analizie czy:
 - dobór metod, technik i narzędzi badawczych był właściwy z punktu widzenia planowanych do osiągnięcia celów analizy i umożliwiał udzielenie wyczerpujących odpowiedzi na pytania badawcze,
 - sposób budowy oraz dobór kryteriów do modelu taksonomicznego wspierającego proces dojścia do rekomendacji strategicznej w zakresie wyboru opcji wdrożeniowych IF był prawidłowy i wyczerpujący,
 - wyniki badań charakteryzowały się wysoką jakością i użytecznością.
- b) ocenie, czy analiza możliwych do zastosowania modeli wdrażania IF w regionie była wyczerpująca, a rekomendacja strategiczna w zakresie wyboru opcji wdrożeniowych IF została prawidłowo poparta wynikami przeprowadzonego badania i w jakim stopniu mogła zostać wykorzystana przez Instytucję Zarządzającą RPO WiM 2014-2020, tj. czy:

¹¹ W skład Komisji Odbioru (przedstawiciele zamawiającego) wchodziły trzy osoby: Z-ca Dyrektora Departamentu Polityki Regionalnej Urzędu, Kierownik Biura Przedsiębiorczości w Departamencie Polityki Regionalnej Urzędu oraz pracownik Biura Przedsiębiorczości w Departamencie Polityki Regionalnej Urzędu.

¹² Dotyczyło to, jak wskazano w protokołach uwag, m.in.:

-ogólnikowych sformułowań lub np. wymienienia informacji zawartych w ogólnodostępnych dokumentach, rzadko generujących rzeczywistą wartość dodaną,

-niezgodności z zapisami RPO WiM 2014-2020, braku odniesienia do konkretnych Poddziałów Osi Priorytetowej I Inteligentna gospodarka Warmii i Mazur,

-przygotowania w sposób chaotyczny wytycznych w sprawie kwalifikowalności (wymagających usystematyzowania w zakresie co jest kwalifikowane dla poszczególnych IF na poszczególnych poziomach, tj. MF, PF i OO),

-braku informacji na temat szczegółowych zasad rozliczania kosztów zarządzania i administracji oraz powiązania tego tematu z analizą ex ante ryzyka gwarancji (w opracowaniu powinny znaleźć się praktyczne aspekty tej analizy, wraz z oszacowaniem wkładów z programu do IF),

-raport nie zawierał niektórych elementów wskazanych w SOPZ i Finalnym raporcie metodologicznym (w tym m.in. charakterystyki poszczególnych IF z punktu widzenia informacji wymaganych w Szczegółowym Opisie Osi Priorytetowej, np. maksymalne i minimalne wartości pożyczki, poręczenia, warunki przyznawania itp.),

-w obszernych fragmentach, wzory dokumentów stanowiły kopię dokumentacji wdrożeniowej na lata 2007-2013 opracowanej na potrzeby Inicjatywy Jeremie lub RPO WiM (w tym wzory umów, sprawozdań, studium wykonalności). Zamawiający zwrócił się do Prezesa BGK o zajęcie stanowiska w sprawie możliwości naruszenia prac autorskich i pokrewnych. W odpowiedzi uzyskał informacje, że dokumentacja wdrożeniowa Inicjatywy Jeremie może być uznana za przedmiot prawa autorskiego, a Bank nie udzielił zgody na jej wykorzystanie przez Agrotec Polska Sp. z o.o., w tym samym w opinii Banku wykonawca dopuścił się naruszenia praw majątkowych Banku.

¹³ Protokół uwag z dnia 2 grudnia 2015 r.

¹⁴ Umowa nr PR.2151/2/2016. Łączny koszt realizacji ww. umowy wyniósł 11 tys. zł.

- wyniki analizy przedstawione zostały w sposób kompleksowy i użyteczny możliwy do wykorzystania,
- przedstawiona rekomendacja strategiczna znajdowała uzasadnienie w świetle wyników badań, tj. czy przedstawione w raporcie wnioski i rekomendacje wynikały z przeprowadzonej analizy i zostały poprawnie uzasadnione,
- rekomendacje były zgodne z obowiązującymi aktami prawnymi i wytycznymi,
- ryzyko ex ante gwarancji zostało w prawidłowy sposób oszacowane czy wskazane poziomy ryzyka i współczynnik mnożnikowy były realne i możliwe do wdrożenia.

Rezultatem prac miał być koreferat zawierający ekspercką ocenę analizowanego materiału opatrzoną odpowiednim wyjaśnieniem, komentarzem, propozycją rozwiązań oraz korektą.

Ww. koreferat został sporządzony, przekazanie dokumentu nastąpiło w terminie wynikającym z zapisów umowy, tj. do 22 marca 2016 r., a przedmiot umowy został wykonany zgodnie¹⁵ z wymaganym zakresem prac.

Celem głównym „Analizy opcji wdrożeniowych instrumentów finansowych w ramach RPO WiM 2014-2020” był wybór opcji IF w ramach RPO WiM 2014-2020, poprzez przedstawienie w tym zakresie rekomendacji. Podczas ww. analizy, modele wdrażania IF oceniane były pod względem wykonalności, efektywności, niezbędnych, szacowanych nakładów do poniesienia przez IZ, podatności na zagrożenia wewnętrzne i zewnętrzne. Analiza obejmowała także studium przypadku, w którym wzięto pod uwagę doświadczenia z wdrażania instrumentów inżynierii finansowej w perspektywie 2007-2013. W analizie SWOT dokonano przeglądu m.in. takich czynników jak: możliwość zapewnienia wkładu własnego, kompetencje instytucjonalne do wdrożenia, skuteczność dystrybucji środków, koszty/nakłady oraz możliwości prowadzenia kompleksowej kampanii informacyjno-promocyjnej. Podsumowaniem analizy było stworzenie modelu taksonomicznego, w którym poddano ocenie kluczowe obszary towarzyszące wdrażaniu IF: efektywność, otoczenie instytucjonalne, regulacyjne, współpracę i dystrybucję potencjalnych rozwiązań wdrożenia IF w regionie. Ponadto w badaniu udział wzięli przedstawiciele wszystkich środowisk zaangażowanych we wdrażanie zwrotnych mechanizmów finansowania w regionie¹⁶.

Spośród trzech możliwych modeli wdrażania IF, tj.:

- 1) IZ RPO WiM 2014-2020 > odbiorca ostateczny;
- 2) IZ RPO WiM 2014-2020 > pośrednik finansowy > odbiorca ostateczny;
- 3) IZ RPO WiM 2014-2020 > Menadżer Funduszu Funduszy > pośrednik finansowy > odbiorca ostateczny,

zarekomendowany został trzeci model polegający na powierzeniu wdrażania IF Menadżerowi Funduszu Funduszy (dalej: MFF) oraz w kolejnych etapach wdrażania – pośrednikom finansowym¹⁷.

¹⁵ Co potwierdził protokół zdawczo-odbiorczy z dnia 29 marca 2016 r.

¹⁶ Indywidualne wywiady pogłębione, wywiady fokusowe z udziałem potencjalnych pośredników finansowych bądź innych instytucji, które mogą z racji położenia bądź zakresu działalności brać udział we wdrażaniu IF w województwie (grupy fokusowe skupione były odpowiednio wokół instrumentów pożyczkowych, poręczeniowych, kapitałowych), panel ekspertów.

¹⁷ Wyniki analizy SWOT wykazały, że model wdrażania z MFF posiadał więcej mocnych stron niż słabych. Jako mocne strony wskazano m.in.:

-koszty: koszty zarządzania są z góry określone, pokrywane są z generowanych odsetek, możliwość podziału kosztów wspólnych na kilka regionów (np. koszty opracowania produktów, opracowania dokumentacji, rozwiązań, analiz prawnych dokonywanych przez jedną kancelarię prawną),

Zgodnie z decyzją Zarządu Województwa¹⁸ z dnia 18 kwietnia 2016 r., system podmiotów zaangażowanych we wdrażanie IF w ramach RPO WiM 2014-2020 tworzyli: IZ, MFF jako beneficjent (wybrany przez IZ) oraz wybrani i kontrolowani przez niego pośrednicy finansowi. Pośrednicy finansowi udzielali zaś wsparcia odbiorcom ostatecznym (MŚP) zgodnie z zasadami i na warunkach wskazanych w RPO WiM 2014-2020, Oś Priorytetowa 1. Inteligentna Gospodarka Warmii i Mazur oraz Strategii Inwestycyjnej IF w ramach RPO WiM 2014-2020.

(akta kontroli str. 11-952)

1.3. Podczas XI Posiedzenia Komitetu Monitorującego RPO WiM 2014-2020, w dniu 22 czerwca 2016 r., Z-ca Dyrektora Departamentu Polityki Regionalnej Urzędu, przedstawiła informacje dotyczące IF w ramach RPO WiM 2014-2020, w tym dane wynikające z „Analizy ex ante instrumentów finansowych w perspektywie finansowej 2014-2020” oraz „Analizy opcji wdrożeniowych instrumentów finansowych w ramach RPO WiM 2014-2020”. Komitet nie zgłosił żadnych uwag w ww. zakresie.

(akta kontroli str. 953-996)

1.4. W okresie programowania 2014-2020, IZ RPO WiM 2014-2020 nie przyjęła własnych wytycznych programowych w zakresie wdrażania IF. Jak wskazał Dyrektor Departamentu Europejskiego Funduszu Regionalnego Urzędu, wynikało to z tego, że proces wdrażania IF został w szeroki sposób uregulowany zarówno na poziomie UE, jak i krajowym, w postaci ustaw i rozporządzeń, poprzez liczne wytyczne i poradniki, oraz strony internetowe Komisji Europejskiej poświęcone wdrażaniu IF. Wyjaśnił również, że opracowany przez Departament Polityki Regionalnej Urzędu dokument programowy pn. „Strategia inwestycyjna Instrumentów Finansowych w ramach RPO WiM 2014-2020” szczegółowo opisywał kwestie dotyczące m.in. założeń i modelu

-zachęty: możliwość zaproponowania przez MFF różnorodnych efektywnych zachęt dla pośredników finansowych, uzależnionych od efektywności, szybkości działania i umiejętności dotarcia do MŚP,
-wysoka efektywność działania – duży obrót środkami,
-duża skala interwencji: pozwala na upowszechnienie najlepszych praktyk i sprawdzonych rozwiązań także innych regionów kraju (przepływ informacji pomiędzy regionami, w których MFF implementuje poszczególne produkty),
-doświadczenie: należy założyć, że MFF to wyspecjalizowany podmiot mający szeroką wiedzę, doświadczenie i kompetencje do tego, żeby zarządzać odpowiednimi aktywami, MFF posiada większą wiedzę ekonomiczną od IZ, szczególnie przy bardziej skomplikowanych instrumentach, jak np. instrumenty kapitałowe, mieszane,
-współpraca z IZ: skoncentrowanie funkcji wdrożeniowej w jednym podmiocie ułatwia prowadzenie nadzoru przez IZ nad wdrażaniem IF, który w takim przypadku może być realizowany wobec jednego podmiotu wdrażającego (FF), wariant najłatwiejszy wdrożeniowo (większość obowiązków przeniesiona na MFF),
-efekt synergii: doświadczenie, standardy działania, profesjonalizm we wdrażaniu zróżnicowanych produktów finansowych, większa transparentność działalności (np. zaproszenia do składania ofert w Inicjatywie Jeremie zamieszczane są na stronie BGK, która jest dobrze skomunikowana),
-wkład własny: możliwość zapewnienia wkładu własnego w IF,
-promocja: MFF może zapewnić kompleksową, profesjonalną kampanię informacyjno-promocyjną, kampanie mogą być ogólnopolskie (przybliżające produkt grupie docelowej i informujące o aktywnych pośrednikach finansowych) i regionalne (nakierowane wyłącznie na pośredników finansowych w danym regionie i promowanie produktów zaimplementowanych w danym regionie),
-płynność finansowa: MFF ma większą możliwość „odblokowywania” kapitału pomiędzy transzami dofinansowania środkami UE, dzięki czemu utrzymuje niezakłóconą płynność finansową współpracujących pośredników wykorzystując środki własne np. w formie linii kredytowej, MFF zarządza płynnością systemu organizując konkursy dla pośredników finansowych w zależności od potrzeb i wykorzystania środków w poszczególnych produktach i przez poszczególnych pośredników finansowych, zachowując również płynność rozumianą jako równomierność działań pośredników w trakcie roku ze stałą ofertą wobec beneficjentów ostatecznych – MŚP,
-monitoring i kontrola: skoncentrowanie funkcji monitorowania procesów wdrażania IF po stronie MFF, który posiada sprawdzony system informatyczny do sprawozdawczości, MFF zapewnia jednolite rozwiązania w zakresie kontroli – co ma istotny wpływ na sferę jakościową pośredników finansowych, ryzyko nieprawidłowości pozostaje na poziomie MFF (wycofanie środków od pośredników finansowych),
-przejrzystość: w opinii rynku finansowego większa szansa na bezstronny i niedyskryminacyjny wybór pośredników finansowych.

¹⁸ Rozstrzygnięcie Zarządu Województwa wydane na skutek Wniosku nr PR/118/2016 z dnia 11 kwietnia 2016 r. do Zarządu Województwa Warmińsko-Mazurskiego.

wdrażania IF, kryteriów wyboru podmiotów wdrażających IF, metryk produktów finansowych oraz wykorzystywania zasobów zwróconych.

(akta kontroli str. 997-998)

1.5. W RPO WiM 2014-2020 IF wdrażane były¹⁹ w ramach Osi I Inteligentna gospodarka Warmii i Mazur w następujących Działaniach/Poddziałaniach:

1) Działanie: 1.3 Przedsiębiorczość (wsparcie przedsiębiorczości), Poddziałanie 1.3.3 Fundusz na rozwój nowych firm. Dotyczyło to produktu finansowego:

a) Pożyczka rozwojowa – odbiorca ostateczny: MŚP (nie działający na rynku dłużej niż 3 lata), wartość maksymalna jednej pożyczki: 1.000 tys. zł, okres spłaty: 120 m-cy. W ramach tego produktu finansowane były inwestycje na terenie województwa:

- związane ze wzrostem pozycji konkurencyjnej firmy na rynku, jej produktywności, potencjału rozwojowego lub
- na przedsięwzięcie łączące koszty o charakterze inwestycyjnym i obrotowym mające na celu wzmocnienie podstawowej działalności przedsiębiorstwa bądź realizację nowych projektów (np. aktywność mająca na celu ustabilizowanie obecnej pozycji firmy na rynku, wzmocnienie wykorzystania mocy produkcyjnej).

Środki z jednostkowej pożyczki mogły zostać przeznaczone w szczególności na:

- przedsięwzięcie o charakterze inwestycyjnym umożliwiające wzrost pozycji konkurencyjnej firmy na rynku, jej produktywności, potencjału rozwojowego lub
- przedsięwzięcie łączące koszty o charakterze inwestycyjnym i obrotowym (maksymalnie do 50 % udziału w jednostkowej pożyczce ogółem) mające na celu wzmocnienie podstawowej działalności przedsiębiorstwa bądź realizację nowych projektów (np. aktywność mającą na celu ustabilizowanie obecnej pozycji firmy na rynku, wzmocnienie wykorzystania mocy produkcyjnej).

W ramach tego produktu udzielono 285 pożyczek (277 odbiorców ostatecznych) na łączną kwotę 37.374,5 tys. zł (w tym 31.283,9 tys. zł EFRR). Założony w Strategii Inwestycyjnej IF wskaźnik: szacunkowa liczba odbiorców ostatecznych – 73, zrealizowany został na poziomie 379,5%²⁰.

b) Wejście kapitałowe – odbiorca ostateczny: MŚP (nie działający na rynku dłużej niż 3 lata), wartość maksymalna udzielonego wsparcia jednostkowego: 2.000 tys. zł, okres spłaty: 120 m-cy.

W ramach tego produktu finansowane były innowacyjne przedsięwzięcia (innowacje, produktowe, usługowe, procesowe, organizacyjne, marketingowe) realizowane na terenie województwa. Finansowanie przeznaczone było dla MŚP we wczesnej fazie rozwoju.

W ramach tego produktu udzielono 12 pożyczek (12 odbiorców ostatecznych) na łączną kwotę 12.985 tys. zł (w tym 8.955,2 tys. zł EFRR). Założony w Strategii Inwestycyjnej IF wskaźnik: szacunkowa liczba odbiorców ostatecznych – 12, osiągnięto na poziomie 100%.

2) Działanie 1.5 Poddziałanie 1.5.3 Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw. Dotyczyło to produktu finansowego:

a) Pożyczka inwestycyjna z premią – odbiorca ostateczny: MŚP, wartość maksymalna jednej pożyczki: 1.000 tys. zł, okres spłaty: 120 m-cy.

¹⁹ Dane ujęte wg stanu na dzień 23 października 2024 r.

²⁰ Strategia Inwestycyjna IF po zmianach.

W ramach tego produktu finansowane były inwestycje w niezbędną infrastrukturę ściśle związaną z przedmiotem projektu, poprawę potencjału konkurencyjnego przedsiębiorstw, zdolność do rozszerzenia oferty o nowe produkty lub usługi. W stosunku do wybranych przedsięwzięć możliwe było stosowanie premii (w postaci subsydiowania odsetek). Skierowany on był do przedsiębiorstw działających na obszarze województwa inwestujących w:

- maszyny i sprzęt produkcyjny,
- nowoczesne technologie informacyjno-komunikacyjne,
- innowacje produktowe i procesowe, m.in. poprzez adaptowanie gotowych technologii i rozwiązań zakupionych przez przedsiębiorstwo, wprowadzanie tzw. innowacji imitujących, innowacji w skali przedsiębiorstwa.

W ramach tego produktu udzielono 755 pożyczek (704 odbiorców ostatecznych) na łączną kwotę 177.940,9 tys. zł (w tym 146.828,4 tys. zł EFRR). Założony w Strategii Inwestycyjnej IF wskaźnik: szacunkowa liczba odbiorców ostatecznych – 569, osiągnięto na poziomie 123,7%.

- b) Poręczenie – odbiorca ostateczny: MŚP, wartość maksymalna jednego wsparcia: 1.000 tys. zł, okres spłaty: 96 m-cy.

W ramach tego produktu wspierane były przedsięwzięcia rozwojowe ostatecznych odbiorców finansowane kapitałem zewnętrznym, realizowane na terenie województwa oraz prowadzące do:

- poprawy potencjału konkurencyjnego przedsiębiorstw,
- podniesienia zdolności do rozszerzenia oferty o nowe produkty lub usługi.

W ramach tego produktu udzielono 19 poręczeń (18 odbiorców ostatecznych) na łączną kwotę 783,2 tys. zł (w tym 665,7 tys. zł EFRR). Założony w Strategii Inwestycyjnej IF²¹ wskaźnik: szacunkowa liczba odbiorców ostatecznych – 18, osiągnięto na poziomie 100%.

- c) Pożyczka płynnościowa – odbiorca ostateczny: MŚP (które przed 31 grudnia 2019 r. nie znajdowały się w trudnej sytuacji), wartość maksymalna jednej pożyczki: 400 tys. zł, okres spłaty: 72 m-ce.

W ramach tego produktu finansowane były wydatki związane z utrzymaniem bieżącej działalności firmy i zapewnieniem jej płynności finansowej. Środki z jednostkowej pożyczki płynnościowej mogły zostać przeznaczone na wydatki bieżące, obrotowe lub inwestycyjne, w szczególności na:

- utrzymanie ciągłości funkcjonowania przedsiębiorstwa, w tym wydatki nieopłacone na dzień 1 lutego 2020 r.,
- pokrycie bieżących opłat i wydatków (m.in. ZUS, koszty wynajmu, wynagrodzenia pracowników, w tym składowe należne ZUS, US i inne koszty bieżące),
- zobowiązania publiczno-prawne ostatecznego odbiorcy powstałe po 1 lutego 2020 r.,
- spłatę zobowiązań handlowych, pokrycie kosztów użytkowania infrastruktury, itp.,
- finansowanie kapitału obrotowego, w tym zatowarowanie, półprodukty, itp.,
- sfinansowanie niezbędnych dla istnienia firmy inwestycji umożliwiających dostosowywanie się przedsiębiorstw do nowych warunków rynkowych (m.in. rozwinięcie udogodnień teleinformatycznych, sieci dystrybucji zdalnej w tym kurierskiej).

²¹ Po zmianach.

W ramach tego produktu udzielono 301 pożyczek (290 odbiorców ostatecznych) na łączną kwotę 48.215,8 tys. zł (w tym 45.805 tys. zł EFRR). Założony w Strategii Inwestycyjnej IF²² wskaźnik: szacunkowa liczba odbiorców ostatecznych – 229, osiągnięto na poziomie 126,6%.

(akta kontroli str. 999-1000)

1.6. Umową nr ZP.6.1/48/2017 z dnia 29 maja 2017 r. o finansowaniu Projektu pn. „Wsparcie rozwoju i konkurencyjności przedsiębiorstw przez instrumenty finansowe w ramach RPO WiM 2014-2020”²³ (dalej: umowa), IZ RPO WiM 2014-2020 powierzyła Bankowi Gospodarstwa Krajowego (dalej: BGK) „realizację własnego zadania publicznego polegającego na świadczeniu usług publicznych w celu zaspokajania zbiorowych potrzeb regionu i społeczeństwa, poprzez udostępnianie ostatecznym odbiorcom wsparcia w formie Instrumentów Finansowych w ramach Programu”. Przedmiotem umowy było:

- 1) utworzenie przez Beneficjenta (BGK) Funduszu Funduszy (dalej: FF) i zarządzanie nim na zasadach i warunkach określonych w umowie, a tym samym objęcie przez Beneficjenta roli i zadań MFF;
- 2) wniesienie przez IZ RPO WiM 2014-2020 do FF Wkładu Programu, a tym samym udzielenie dofinansowania na realizację Projektu „Wsparcie rozwoju i konkurencyjności przedsiębiorstw przez instrumenty finansowe”;
- 3) zapewnienie przez Beneficjenta Wkładu Krajowego i realizacja Projektu;
- 4) dokonanie co najmniej jednokrotnego wykorzystania łącznej wartości Wkładu Programu i Wkładu Krajowego oraz Przychodów FF w okresie realizacji Projektu zgodnie z art. 42 Rozporządzenia Ogólnego.

Zgodnie z § 8 umowy, do zadań Instytucji Zarządzającej (dalej: IZ) należało m.in.:

- 1) przekazywanie Wkładu Programu na zasadach określonych w umowie;
- 2) weryfikacja i zatwierdzanie:
 - a) metryk produktów finansowych, harmonogramu realizacji zamówień oraz warunków i kryteriów wyboru Pośredników Finansowych,
 - b) Rocznych Planów Działania,
 - c) Wniosków o wypłatę Wkładu Programu oraz Wniosków o Płatność.
- 3) monitorowanie realizacji Projektu oraz umowy, w tym zatwierdzanie sprawozdań (rzeczowych i finansowych) składanych przez BGK;
- 4) kontrola realizacji Projektu oraz Umowy,
- 5) aktualizowanie Strategii Inwestycyjnej,
- 6) ustanowienie Polityki Wyjścia, w tym wskazanie MFF podmiotu, który przejmie od BGK środki pozostające na Rachunkach Bankowych FF oraz wkłady zaangażowane w Umowy Operacyjne,
- 7) realizacja Polityki Wyjścia przy udziale MFF.

Zgodnie z zapisami § 7 umowy BGK jako MFF miał realizować m.in. następujące zadania związane z obsługą i zarządzaniem Funduszu Funduszy:

- 1) W okresie realizacji Projektu:
 - a) otwierać oraz prowadzić Rachunki Bankowe FF,
 - b) występować do IZ z Wnioskami o wypłatę Wkładu Programu i Wnioskami o Płatność,

²² Po zmianach.

²³ Uwzględniająca zmiany wprowadzone aneksami: nr 1 z 5 grudnia 2017 r. - nr 2 z 29 marca 2018 r., nr 3 z dnia 6 sierpnia 2018 r., nr 4 z dnia 13 marca 2019 r., nr 5 z dnia 3 stycznia 2020 r., nr 6 z dnia 10 marca 2020 r., nr 7 z dnia 25 maja 2020 r., nr 8 z dnia 3 września 2020 r., nr 9 z dnia 17 lutego 2021 r., nr 10 z dnia 18 czerwca 2021 r., nr 11 z dnia 29 października 2021 r., nr 12 z dnia 18 lipca 2022 r., nr 13 z dnia 2 marca 2023 r. oraz nr 14 z dnia 18 grudnia 2023 r.

- c) obsługiwać operacje finansowe na Rachunkach Bankowych FF, przyjmować zwroty Zasobów Zwroconych, pobierać należne mu wynagrodzenie oraz wypłacać wynagrodzenie Pośrednikom Finansowym,
 - d) dochodzić wszelkich roszczeń od Pośredników Finansowych w związku z realizacją przez nich Umów Operacyjnych,
 - e) zapewniać wniesienie Wkładu,
 - f) realizować Projekt zgodny ze Strategią Inwestycyjną i w oparciu o Roczne Plany Działań (dalej: RPD),
 - g) sporządzać i przedkładać IZ do zatwierdzenia RPD,
 - h) dokonywać cyklicznego przeglądu Strategii Inwestycyjnej oraz w razie potrzeby wnioskować do IZ o jej aktualizację,
 - i) przygotowywać dokumentację wyboru Pośredników Finansowych oraz dokonywać wyboru Pośredników Finansowych wdrażających IF zgodnie ze Strategią Inwestycyjną z zastrzeżeniem, że metryki produktów finansowych, harmonogram realizacji zamówień oraz warunki i kryteria wyboru Pośredników Finansowych każdorazowo przedkłada IZ do zatwierdzenia (pod względem zgodności ze Strategią Inwestycyjną),
 - j) negocjować i zawierać umowy operacyjne z wyłonionymi Pośrednikami Finansowymi, przekazywać do wiadomości IZ kopie umów operacyjnych zawartych z Pośrednikami Finansowymi oraz ich wszelkich zmian,
 - k) nadzorować, monitorować i kontrolować realizację umów operacyjnych przez pośredników finansowych,
 - l) sporządzać i przedkładać IZ do zatwierdzenia sprawozdania (rzeczowe i finansowe) z realizacji Umowy,
 - m) realizować obowiązki informacyjno-promocyjne zgodnie z zapisami Umowy.
- 2) W okresie realizacji Projektu BGK zobowiązał się do stosowania wytycznych, o których mowa w art. 2 pkt 32 Ustawy Wdrożeniowej²⁴;
- 3) Po zakończeniu realizacji Projektu BGK:
- a) realizuje Politykę Wyjścia z FF, w tym dokonuje zwrotu aktywów FF do IZ lub podmiotu przez nią wskazanego,
 - b) sporządza i przedkłada IZ do zatwierdzenia sprawozdanie końcowe z realizacji Projektu zgodnie z zasadami określonymi w Umowie,
 - c) wykonuje obsługę praw i obowiązków wynikających z Umów Operacyjnych do czasu ich zakończenia.

Zgodnie z zapisami § 5 umowy:

- 1) Wkład Programu wniesiony przez IZ do FF wynosił 254.087,6 tys. zł²⁵;
- 2) Wkład Programu wniesiony ze środków EFRR, w tym na Poddziałanie:
 - a) 1.3.3 Fundusz na rozwój nowych firm (IF) w kwocie 45.962,7 tys. zł,
 - b) 1.5.3 Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw (IF) w kwocie 208.124,9 tys. zł.

²⁴ Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020 (Dz. U. z 2020 r. poz. 818, ze zm.).

Dotyczyło to m.in.: trybu wyboru projektów, kwalifikowalności wydatków, sprawozdawczości, monitorowania postępu rzeczowego, warunków gromadzenia i przekazywania danych w postaci elektronicznej, kontroli realizacji programów operacyjnych, sposobu korygowania i odzyskiwania nieprawidłowych wydatków oraz raportowania nieprawidłowości, informacji i promocji, realizacji zasady równości szans i niedyskryminacji, w tym dostępności dla osób z niepełnosprawnościami oraz zasady równości szans kobiet i mężczyzn, warunków certyfikacji oraz przygotowania prognoz wniosków o płatność do Komisji Europejskiej.

²⁵ Co stanowi nie więcej niż 85% kwoty Wydatków Kwalifikowalnych w ramach Projektu poniesionych w związku z wdrażaniem produktów: pożyczka rozwojowa, wejście kapitałowe, pożyczka inwestycyjna z premią, poręczenia i nie więcej niż 95% kwoty Wydatków Kwalifikowanych w ramach Projektu poniesionych w związku z wdrażaniem produktu płynnościowa.

- 3) BGK miał zapewnić, aby Wkład Krajowy wynosił co najmniej 15% kwoty Wydatków Kwalifikowalnych, tj. 35.946,1 tys. zł poniesionych w związku z wdrażaniem produktów: pożyczka rozwojowa, wejście kapitałowe, pożyczka inwestycyjna z premią, poręczenia oraz co najmniej 5% Wydatków Kwalifikowanych, tj. 2.652,2 tys. zł poniesionych w związku z wdrażaniem produktu pożyczka płynnościowa i został wniesiony na poziomie Funduszu Funduszy lub na poziomie Instrumentu Finansowego.

W umowie określono również m.in. zasady monitoringu oraz sprawozdawczości, audytu i kontroli, nieprawidłowości i zwrotu środków, zasad oraz realizacji Polityki wyjścia z FF oraz zmian, jak i rozwiązania umowy. W załącznikach do umowy, tj. m.in. we Wniosku o dofinansowanie projektu i Strategii Inwestycyjnej IF określone zostały również m.in. mierzalne wskaźniki projektu, cele realizacji projektu oraz ich wpływ na realizację celów RPO WiM 2014-2020, zakres rzeczowo-finansowy projektu, źródła finansowania oraz harmonogram rzeczowo-finansowy realizacji projektu.

IZ RPO WiM 2014-2020 powierzyła realizację ww. zadania BGK, wybierając go w trybie zamówienia z wolnej ręki. Jak wskazano w uzasadnieniu wyboru tego trybu, powody jego zastosowania były następujące:

1) Art. 38 ust. 4 lit. b (ii) Rozporządzenia Ogólnego dopuszczał jako jeden z wariantów wdrożenia IF powierzenie zadań wdrożeniowych instytucjom finansowym z siedzibą w państwie członkowskim, dążącym do osiągnięcia celów interesu publicznego i pozostającym pod nadzorem instytucji publicznej.

2) Art. 28 ust. 2 Ustawy Wdrożeniowej wskazywał, że podmiotem wdrażającym IF lub fundusz funduszy może być podmiot wskazany w art. 38 ust. 4 lit. a i b Rozporządzenia Ogólnego, w tym w szczególności m.in. BGK. Równocześnie na mocy art. 81 ww. ustawy, dodano w Ustawie z dnia 14 marca 2003 r. o Banku Gospodarstwa Krajowego²⁶ zapis, że BGK może również pełnić rolę podmiotu wdrażającego IF lub fundusz funduszy, wskazując, iż zasady oraz warunki pełnienia ww. roli określają odrębne przepisy oraz umowy zawarte z właściwymi organami administracji rządowej lub samorządu terytorialnego.

3) Wskazano, że BGK to jedna z najbardziej doświadczonych instytucji finansowych w kraju zajmująca się IF dofinansowanymi środkami Unii Europejskiej (wdrażająca w perspektywie 2007-2013 m.in. inicjatywę JEREMIE „Joint European Resources for Micro-to-Medium Enterprises – Wspólne europejskie zasoby dla MŚP” w sześciu województwach Polski), posiadająca zarówno niezbędny potencjał instytucjonalny, jak i wiedzę, i doświadczenie. Dodano również, że BGK został zarekomendowany do roli MFF przez Ministerstwo Rozwoju w pismach kierowanych do IZ RPO WiM 2014-2020²⁷.

²⁶ Dz.U. z 2024 r. poz. 441, ze zm.

²⁷ Np. w piśmie (do wszystkich marszałków województw) nr DRP.II.882.11.16.ML NK 70045/16 z dnia 19 kwietnia 2016 r. Wiceprezes Rady Ministrów, Minister Rozwoju Mateusz Morawiecki zarekomendował BGK „jako podmiot stanowiący gwarancję prawidłowego i efektywnego wdrażania instrumentów finansowych w ramach zarządzanych przez Państwa RPO 2014-2020”. Wskazał, że: „BGK posiada wieloletnie doświadczenie w realizacji programów i projektów finansowanych ze środków publicznych, w tym ze środków UE. Analizując wykorzystanie środków w ramach RPO 2007-2013 należy stwierdzić, iż projekty realizowane z udziałem BGK w roli beneficjenta wykazują się większą efektywnością niż projekty wdrażane przez inne podmioty”. Dodał, że: „wybór BGK wydaje się najbardziej właściwą opcją z punktu widzenia elastyczności zarządzania środkami przeznaczonymi na instrumenty finansowe w kontekście rozpoczętych w kierowanym przeze mnie Ministerstwie prac nad mechanizmem wzmacniania potencjału samorządów województw w zakresie finansowania w formie zwrotnej inwestycji rozwojowych realizowanych w regionach”.

Również w piśmie (do wszystkich marszałków województw) nr DRP.II.882.33.2016.ML, PD NK 209129/16 z dnia 28 września 2016 r. Podsekretarz Stanu Adam Hamryszczak wskazał, że „w opinii MR współpraca z BGK jest najbardziej optymalnym rozwiązaniem”. Dodał, że: „włączenie BGK będzie również pierwszym krokiem do budowania na poziomie regionalnym potencjału do powstania w przyszłości regionalnych funduszy rozwoju, a z czasem – jeśli ten mechanizm się sprawdzi i będą Państwo zainteresowani – regionalnych banków rozwoju.

4) Zgodnie z art. 67 ust. 1 pkt 15 Ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych²⁸ (dalej: ustawa PZP) w przypadku, gdy umowa miała być zawarta wyłącznie między co najmniej dwoma zamawiającymi, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt. 1-3a ustawy PZP, Zamawiający mógł udzielić zamówienia z wolnej ręki, pod warunkiem, iż spełnione zostały następujące warunki:

a) „Umowa ustanawia lub wdraża współpracę między uczestniczącymi zamawiającymi w celu zapewnienia wykonania usług publicznych, które są oni obowiązani wykonać, z myślą o realizacji ich wspólnych celów”.

Podano, że do zadań Samorządu Województwa należało m.in. pobudzanie aktywności gospodarczej oraz podnoszenie poziomu konkurencyjności i innowacyjności gospodarki województwa, które realizuje m.in. za pomocą RPO WiM 2014-2020, a jednocześnie misją BGK jest m.in. wspieranie samorządowych programów rozwoju regionalnego. Wskazano więc, że Zamawiający postanawiają o wspólnym świadczeniu swych usług publicznych w drodze współpracy w zakresie wykonywania nałożonych na nich obowiązków ustawowych. Będą współpracować wykorzystując potencjał IZ oraz BGK w celu realizacji wspólnego celu jakim jest wzmacnianie konkurencyjności i pobudzanie innowacyjności przedsiębiorstw w województwie warmińsko-mazurskim poprzez IF w drodze ustanowienia funduszy zgodnie ze Strategią Inwestycyjną IF.

b) „Wdrożeniem tej współpracy kierują jedynie względy związane z interesem publicznym”.

Wskazano, że planowana współpraca publiczno-publiczna, miała być podjęta wyłącznie ze względów związanych z interesem publicznym i opierać się na koncepcji współdziałania. Realizacja współpracy nie miała na celu osiągnięcia zysku, a wszelkie transfery finansowe pomiędzy stronami podlegać miały wyłącznie względem związanym z interesem publicznym. BGK miał być uprawniony do otrzymania wynagrodzenia za realizację zadania w formie opłaty za zarządzanie, zgodnie z warunkami określonymi w umowie. Poziom wynagrodzenia miał stanowić przedmiot negocjacji warunków umowy planowanej do zawarcia z zastrzeżeniem, że nie mógł przekroczyć limitów określonych w art. 13 Rozporządzenia Delegowanego nr 480/2014²⁹.

c) „Zamawiający realizujący współpracy wykonują na otwartym rynku mniej niż 10% działalności będącej przedmiotem współpracy”.

Podano, że zarówno BGK jak i Województwo Warmińsko-Mazurskie, nie prowadziły na otwartym rynku działalności podobnej do działalności będącej przedmiotem współpracy.

W § 2 pkt 2 ppkt 1 umowy, w części dotyczącej oświadczeń stron, BGK oświadczył, m.in., że „(...) na dzień zawarcia umowy prowadzi na otwartym rynku działalność podobną do działalności będącej przedmiotem współpracy w wymiarze 0%”.

Jednocześnie BGK wybierając pośredników finansowych w trybie zamówień publicznych zaoferuje atrakcyjną ofertę zapewniającą konsolidację i współpracę dotychczas działających podmiotów, w tym oczywiście dla podmiotów, w których udział ma Samorząd Województwa”.

²⁸ Dz.U. z 2015 r. poz. 2164, ze zm.

²⁹ Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 480/2014 z dnia 3 marca 2014 r. uzupełniające Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego (Dz.U. L 138 z 13 maja 2014, str. 5, ze zm.).

Jak wyjaśnił Marszałek Województwa, w celu zapewnienia, że dochowane zostaną wszystkie warunki formuły współpracy publiczno-publicznej wskazane powyżej, przed przystąpieniem do negocjacji w ramach postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, zwrócono się do BGK o potwierdzenie ich spełnienia. W dniu 21 grudnia 2016 r. Bank przekazał oświadczenie, zgodnie z którym podejmując współpracę z Województwem Warmińsko-Mazurskim w formule współpracy publiczno-publicznej polegającą na przyjęciu przez BGK roli MFF na potrzeby wdrażania IF w ramach RPO WiM 2014-2020 spełnił warunki współpracy publiczno-publicznej, tj.

- był instytucją zamawiającą w rozumieniu prawa zamówień publicznych, bez udziału prywatnego kapitału;
- podjął rzeczywistą współpracę z Województwem Warmińsko-Mazurskim mającą na celu wspólne wykonywanie wspólnego zadania, a przesłanką współpracy są wyłącznie względy związane z interesem publicznym;
- prowadził na otwartym rynku działalność podobną do działalności będącej przedmiotem współpracy w wymiarze 0 %.

Marszałek Województwa wskazał, że powyższe zostało również potwierdzone w treści umowy, w której (§ 2 ust. 2. pkt 1.) BGK jako Beneficjent oświadcza, że: „podejmuje współpracę z Instytucją Zarządzającą w formule współpracy publiczno-publicznej i spełnia jej warunki tj. potwierdza, że jest instytucją zamawiającą w rozumieniu prawa zamówień publicznych, bez udziału prywatnego kapitału i podejmuje współpracę z Instytucją Zarządzającą mającą na celu wspólne wykonywanie wspólnego zadania, a przesłanką współpracy są wyłącznie względy interesu publicznego oraz prowadzi na wolnym rynku działalność podobną do działalności będącej przedmiotem współpracy w wymiarze 0%”. Dodał również, że przedmiotowa umowa regulowała również sytuację, w której wystąpiłaby formalna niemożliwość kontynuacji realizacji umowy przez Beneficjenta (w tym wygaśnięcie lub naruszenie przesłanek współpracy publiczno-publicznej) dopuszczając w tym przypadku rozwiązanie jej bez wypowiedzenia (§ 22 ust. 1 pkt 6). Podał także, iż każdorazowe aneksowanie umowy wymagało poświadczenia przez Beneficjenta, że warunki współpracy publiczno-publicznej nie zostały naruszone, co było potwierdzane w następującej klauzuli „Strony postanawiają zawrzeć Aneks o poniższej treści, potwierdzając jednocześnie, że wprowadzane w Nim zmiany nie wpływają na spełnienie przez Strony warunków współpracy publiczno-publicznej określonych art. 67 ust. 1 pkt 15 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (t.j.: Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, z późn. zm.)”.

Marszałek Województwa wskazał, że BGK spełniał wszystkie wymagane prawem, przedstawione powyżej warunki, złożył stosowne oświadczenia oraz był wówczas jedną z najbardziej doświadczonych instytucji finansowych w kraju zajmujących się instrumentami finansowymi dofinansowanymi środkami Unii Europejskiej (wdrażającą w perspektywie 2007-2013 Inicjatywę JEREMIE „Joint European Resources for Micro-to-Medium Enterprises – Wspólne europejskie zasoby dla MŚP” w 6 województwach Polski) posiadającą zarówno niezbędny potencjał instytucjonalny jak i wiedzę oraz doświadczenie, co było szczególnie istotne z uwagi na potrzebę szybkiego rozpoczęcia wdrażania w regionie instrumentów finansowych i certyfikowania wydatków. Dodał także, iż nawiązanie współpracy wychodziło również naprzeciw rekomendacjom ówczesnego Ministerstwa Rozwoju w zakresie powierzenia roli MFF, przedstawianych w pismach kierowanych do IZ RPO WiM 2014-2020.

Jak wskazała Z-ca Dyrektora Departamentu Polityki Regionalnej opóźnienia związane z wdrażaniem IF wynikały m.in. z tego, że zgodnie z art. 38 ust. 4 Rozporządzenia Ogólnego wybór MFF powinien być dokonany zgodnie z przepisami dot. zamówień publicznych, a IZ RPO WiM 2014-2020 miała „szereg wątpliwości interpretacyjnych”,

prowadzone były więc uzgodnienia pomiędzy regionami, ówczesnym Ministerstwem Rozwoju oraz Komisją Europejską. Dotyczyły one zastosowania w praktyce ww. przepisu oraz możliwości wyboru różnych trybów wynikających z regulacji dot. zamówień publicznych przy wyborze MFF. Wskazała, że Wytoczne Komisji Europejskiej dla państw członkowskich w sprawie wyboru podmiotów wdrażających instrumenty finansowe (2016/C 276/01) opublikowane zostały dopiero w lipcu 2016 r. natomiast pismo p. Ministra Jerzego Kwiecińskiego w sprawie możliwości wyboru funduszu funduszy w formie współpracy publiczno-publicznej i realizacji projektu w trybie pozakonkursowym datowane jest na 5 września 2016 r. Podała, że w dniu 21 września 2016 r. Departament Polityki Regionalnej skierował do MR pismo opisujące wątpliwości dotyczące propozycji identyfikacji projektu pozakonkursowego w kontekście art. 38 ust. 2 ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020. Odpowiedź otrzymano 28 października 2016 r. Wyjaśniła, że w wyniku powyższych uzgodnień zidentyfikowano projekt pozakonkursowy a Komitet Monitorujący RPO przyjął kryteria jego oceny w listopadzie 2016 r. Strategia Inwestycyjna IF w ramach RPO WiM 2014-2020 (zawierająca m.in. przyjęte kryteria) została uchwalona w grudniu 2016 r., a po jej przyjęciu możliwe było wszczęcie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego zgodnie z trybem określonym znowelizowanym PZP (wejście w życie z dniem 1 stycznia 2017 r.) na zasadach współpracy publiczno-publicznej w trybie postępowania „z wolnej ręki” (art. 67 ust. 15 PZP). Podała, że zaproszenie do negocjacji zostało wysłane do BGK w dniu 31 stycznia 2017 r. co rozpoczęło proces negocjacji umowy, podpisanej ostatecznie 29 maja 2017 r. Wyjaśniła również, że przedmiotem negocjacji były zarówno postanowienia Umowy (celem pełnego zabezpieczenia poprawności, skuteczności i efektywności wydatkowania środków publicznych), jak również założenia opisane w Strategii Inwestycyjnej IF. Dodała, że w wyniku negocjacji oraz m.in. uwag i sugestii MFF strategia ta została zmieniona jeszcze przed podpisaniem umowy o finansowaniu tj. 4 maja 2017 r. Druga zmiana Strategii nastąpiła 29 września 2017 r. m.in. jako rezultat prac i uzgodnień metryk produktów przed planowanym ogłoszeniem postępowań przetargowych. Wskazała, że powyższy harmonogram prac nie wpłynął negatywnie na proces wdrażania IF w okresie programowania 2014-2020, ponieważ całość zaplanowanych do wykorzystania środków została wydatkowana, wszystkie wskaźniki zostały osiągnięte, a jednocześnie możliwe było zainwestowanie środków z zasobów zwróconych jeszcze przed końcem perspektywy finansowej.

(akta kontroli str. 1001-1427)

1.7. W § 10 ww. umowy o finansowaniu Projektu wskazano, że IZ RPO WiM 2014-2020 miała prawo powołania Rady Inwestycyjnej pełniącej funkcję doradcą dla IZ w zakresie realizacji Strategii Inwestycyjnej, w tym w związku z realizacją ww. umowy. W związku z powyższym, Zarząd Województwa powołał Radę Inwestycyjną Województwa Warmińsko-Mazurskiego (dalej: RI), będącą ciałem opiniodawczo-doradczym, do obowiązków której należało w szczególności:

- a) opiniowanie i przedstawianie stanowisk i rekomendacji w zakresie Strategii inwestycyjnej IF (m.in. w zakresie rodzaju oferowanych instrumentów, obszarów ich zastosowania, odbiorców ostatecznych),
- b) opiniowanie lub zgłaszanie propozycji aktualizacji Strategii Inwestycyjnej IF,
- c) opiniowanie warunków i zasad wyboru pośredników finansowych dla instrumentów finansowych wdrażanych w województwie,
- d) opiniowanie Rocznych Planów Działań oraz sprawozdań z wdrażania instrumentów finansowych,

- e) opiniowanie decyzji o rozwiązaniu umowy z pośrednikami finansowymi oraz podmiotem pełniącymi funkcję Funduszu Funduszy,
- f) opiniowanie informacji o stanie wdrażania IF w kontekście Strategii Inwestycyjnej,
- g) wydawanie opinii w zakresie dalszego rozwoju IF oraz ich wpływu na rozwój sektora MŚP w województwie,
- h) inicjowanie działań na rzecz wdrażania IF, przyczyniających się do optymalizacji rozwoju sektora MŚP w województwie.

Ponieważ kadencja RI (w tym okres obowiązywania umów z ekspertami) wynosiła trzy lata, to w badanym okresie funkcjonowały dwie RI. I tak:

1) Kadencja I

RI powołana uchwałą Zarządu Województwa z dnia 15 maja 2018 r.³⁰ W skład organu wchodziło pięciu członków, tj. dwóch przedstawicieli Zarządu oraz trzech ekspertów zewnętrznych w dziedzinie finansowania sektora mikro, małych i średnich przedsiębiorstw wybranych w trybie przetargu nieograniczonego (po jednym wybranym ekspercie z sektora biznesu, nauki oraz bankowego). Członkowie RI siedmiokrotnie zorganizowali posiedzenia organu. W posiedzeniach tych dodatkowo, na zaproszenie Przewodniczącego, uczestniczyli inni uczestnicy – obserwatorzy bez prawa do głosowania, w tym przedstawiciele MFF.

Eksperci wydali również łącznie 18 pisemnych opinii oraz rekomendacji. Dotyczyły one m.in.:

- a) Oceny oraz rekomendacji nt. modelu wdrażania instrumentu kapitałowego, tj. dopuszczenie do udziału w postępowaniu na pośredników finansowych wyłącznie funduszy inwestycyjnych zamkniętych aktywów niepublicznych lub alternatywnych spółek inwestycyjnych bądź obu typów podmiotów jednocześnie.
- b) Zasadności przyjęcia poziomu wynagrodzenia pośredników finansowych produktu poręczeniowego, którzy w postępowaniu przetargowym wskazali oczekiwane wynagrodzenie przewyższające stawki określone w Rozporządzeniu Delegowanym nr 480/2014.
- c) Rekomendacji odnośnie dalszego, po ogłoszeniu wyników przetargu na wybór pośredników finansowych produktu poręczeniowego, postępowania w odniesieniu do produktu „Poręczenia”.
- d) Rekomendacji w sprawie dalszej współpracy bądź rozwiązania umowy z pośrednikiem finansowym Wielkopolską Agencją Rozwoju Przedsiębiorczości Sp. z o.o.
- e) Rekomendacji w sprawie podwyższenia maksymalnej kwoty Jednostkowego Wejścia Kapitałowego z 1 do 2 mln zł.
- f) Rekomendacji w sprawie obniżenia oprocentowania pożyczek (bez dolnego limitu) jako jednego ze środków zaradczych mających na celu zmniejszenie ekonomicznych skutków pandemii COVID-19.

Łączny koszt funkcjonowania RI wyniósł 43,7 tys. zł, na co składało się uczestnictwo ekspertów w posiedzeniach organu (41 tys. zł) oraz koszt organizacji posiedzeń (2,7 tys. zł).

2) Kadencja II

³⁰ Uchwała nr 22/439/18/V z dnia 15 maja 2018 r. Zgodnie z § 1 ww. uchwały, zasady i tryb funkcjonowania Rady Inwestycyjnej określał Regulamin Rady Inwestycyjnej przyjmowany uchwałą Rady Inwestycyjnej.

RI powołana uchwałą Zarządu Województwa z dnia 11 stycznia 2021 r.³¹ W skład organu wchodziło pięciu członków, tj. dwóch przedstawicieli Zarządu oraz trzech ekspertów zewnętrznych w dziedzinie finansowania sektora mikro, małych i średnich przedsiębiorstw wybranych w trybie przetargu nieograniczonego (po jednym wybranym ekspercie z sektora biznesu, nauki oraz bankowego). Członkowie RI czterokrotnie uczestniczyli w posiedzeniach organu. W posiedzeniach tych dodatkowo, na zaproszenie Przewodniczącego, uczestniczyli inni uczestnicy – obserwatorzy bez prawa do głosowania, w tym przedstawiciele MFF.

Eksperci wydali również łącznie sześć pisemnych opinii oraz rekomendacji. Dotyczyły one m.in.:

- a) Opinii nt. formuły Energy Service Company (ESCO) promowanej m.in. przez Komisję Europejską do stosowania w projektach w zakresie efektywności energetycznej oraz możliwości jej wykorzystania w przypadku środków powracających z zasobów zwracanych z RPO WWM 2014-2020, jak także związanych z nią korzyści i zagrożeń.
- b) Opinii w zakresie Projektu Strategii Inwestycyjnej z biznesplanem wdrażania instrumentów finansowych w ramach programu regionalnego Fundusze Europejskie dla Warmii i Mazur 2021-2027, uwzględniającej przede wszystkim doświadczenia z wdrażania Instrumentów Finansowych w ramach RPO WWM 2014-2020.

Łączny koszt funkcjonowania RI wyniósł 54,5 tys. zł, na co składało się uczestnictwo ekspertów w posiedzeniach organu (47 tys. zł), konsultacje dokumentów związanych z pracą RI prowadzone drogą elektroniczną (5,3 tys. zł) oraz koszt organizacji posiedzeń (2,2 tys. zł).

Opinie i rekomendacje członków RI (obu kadencji) były wykorzystywane przez IZ. I tak m.in.:

- a) Rekomendowany model wdrażania instrumentu kapitałowego, tj. dopuszczenie obu form prawnych (FIZAN oraz ASI) w przetargach dotyczących wyboru pośredników finansowych tego instrumentu został uwzględniony w dokumentacji przetargowej opracowanej na potrzeby ogłaszanych przez BGK postępowań. Przetarg z powyższymi warunkami został ogłoszony przez BGK w dniu 27 sierpnia 2018 r.
- b) Rekomendacje wskazujące na zasadność przyjęcia stawek zaproponowanych przez oferentów w części III i IV postępowania o zamówienie publiczne prowadzone przez BGK w trybie przetargu nieograniczonego na wybór Pośredników Finansowych produktu poręczeniowego zostały uwzględnione decyzją Zarządu Województwa z dnia 14 sierpnia 2018 r. w sprawie zatwierdzenia ww. stawek wynagrodzenia.
- c) Zgodnie z rekomendacjami Zarząd Województwa w dniu 30 października 2018 r. wyraził zgodę na rezygnację z ogłoszenia w 2018 r. przez BGK kolejnego postępowania na wybór Pośredników Finansowych produktu poręczeniowego. Postępowanie przetargowe na wybór pośredników finansowych produktu poręczeniowego ogłoszone przez BGK w dniu 1 czerwca 2018 r. opiewało na kwotę 30 mln zł. W wyniku przetargu zagospodarowano 10 mln zł (umowy

³¹ Uchwałą Zarządu Województwa nr 2/14/22/VI z dnia 11 stycznia 2021 r. oraz dodatkowo uchwałą Zarządu Województwa nr 26/464/24/VII z dnia 19 czerwca 2024 r. – z uwagi na wybory samorządowe zmieniono skład osobowy RI związany z członkami Zarządu Województwa. Zgodnie z § 1 uchwały z dnia 11 stycznia 2021 r. zasady i tryb funkcjonowania Rady Inwestycyjnej określał Regulamin Rady Inwestycyjnej przyjmowany uchwałą Rady Inwestycyjnej.

- podpisane zostały jedynie z jednym podmiotem, który złożył oferty do dwóch z pięciu części realizowanego zamówienia, do pozostałych trzech części nie złożono ofert). Jak wskazał Marszałek Województwa, mając na uwadze powyższe oraz zaproponowane wysokie stawki wynagrodzenia Wykonawcy, Zarząd Województwa zdecydował o rezygnacji z ponownego postępowania, przy jednoczesnym skrupulatnym monitorowaniu stanu wdrażania produktu poręczeniowego, na który zostały zawarte umowy z pośrednikiem finansowym. Podał, że decyzja w powyższej kwestii (zaniechanie dalszych postępowań) była poprzedzona opinią członków Rady Inwestycyjnej, którzy jednogłośnie zarekomendowali rezygnację z ogłoszenia ponownego przetargu dotyczącego wdrożenia produktu „Poręczenia”. Podał, że umowy operacyjne z pośrednikiem finansowym produktu poręczeniowego zostały zawarte we wrześniu 2018 r. W dniu 14 marca 2019 r. IZ w związku ze zidentyfikowanym opóźnieniem w ich realizacji, zwróciła się do BGK o przygotowanie planu działań naprawczych, które będą podejmowane zarówno przez Bank jak i pośrednika finansowego oraz o bieżące informowanie o ich efektach w formie miesięcznego sprawozdania do czasu uznania przez IZ, iż sytuacja uległa znaczącej poprawie i ryzyko niewywiązania się pośrednika z przyjętych zobowiązań istotnie się zmniejszyło. Wskazał, że pomimo podejmowanych działań MFF pismem z 16 grudnia 2019 r. wystąpił do IZ z prośbą o zmniejszenie alokacji na poręczenia zarówno o kwotę pozostałą z przetargu jak i częściowo zakontraktowaną w umowach operacyjnych (w tym rozwiązanie umowy na kwotę 5 mln zł oraz zmniejszenie wartości drugiej umowy o 4.334,3 tys. zł, tj. do kwoty 665,7 tys. zł). Podał, że IZ w dniu 3 lutego 2020 r. dokonała zmiany Strategii Inwestycyjnej IF zmniejszając alokację na poręczenia do 226.674 EUR (poziom zaangażowania kapitału w poręczenia z uwzględnieniem kosztów wynagrodzeń), przy jednoczesnym obniżeniu wskaźnika ilościowego wsparć z 85 do 18 szt. W dalszej kolejności alokacja na ten produkt w Strategii Inwestycyjnej została zmniejszona (23 września 2019 r.).
- d) Uwzględniając m.in. rekomendacje członków RI, umowa zawarta pomiędzy BGK a pośrednikiem finansowym Wielkopolską Agencją Rozwoju Przedsiębiorczości Sp. z o.o. została rozwiązana w dniu 14 listopada 2018 r.
 - e) Rekomendacje Członków RI w sprawie podwyższenia maksymalnej kwoty Jednostkowego Wejścia Kapitałowego z 1 do 2 mln zł, były zróżnicowane. Dwóch członków rekomendowało wstrzymanie się z podwyższeniem kwoty i omówienie sprawy podczas posiedzenia Rady, a jeden rekomendował podniesienie kwoty. Temat został omówiony podczas posiedzenia RI w dniu 31 lipca 2019 r., jednak nie został rozstrzygnięty, ponieważ uzgodniono, że potrzebne będą dodatkowe informacje od pośrednika finansowego. Podczas kolejnego posiedzenia RI (30 października 2019 r.) po prezentacji pośrednika finansowego i udzieleniu wyjaśnień uzgodniono, iż zmiana maksymalnej kwoty Jednostkowego Wejścia Kapitałowego zostanie wprowadzona podczas kolejnej aktualizacji Strategii Inwestycyjnej. Uchwała w sprawie przyjęcia zmienionej SI uwzględniającej powyższe ustalenia została podjęta przez Zarząd Województwa 3 lutego 2020 r.
 - f) W swoich rekomendacjach w sprawie obniżenia oprocentowania pożyczek (bez dolnego limitu) jako jednego ze środków zaradczych mających na celu zmniejszenie ekonomicznych skutków pandemii COVID-19, członkowie wyrazili się w jednym przypadku negatywnie, a w dwóch – pozytywnie, ale na określonych warunkach. Członkowie RI odnieśli się m.in. do sytuacji pośredników finansowych wskazując na ryzyka dotyczące ich sytuacji

finansowej. Mając na uwadze powyższe oraz fakt, iż w SI dopuszczone zostało oprocentowanie na warunkach korzystniejszych niż rynkowe, Zarząd Województwa dnia 30 marca 2020 r. zdecydował o przyjęciu powyższego rozwiązania, jednak pozostawiając kwestie związane z dokładnym poziomem oprocentowania do decyzji pośredników finansowych, którzy mogli dokonywać zmiany warunków zawartych umów inwestycyjnych pod warunkiem odpowiedniego uzasadnienia przez odbiorcę ostatecznego, że sytuacja związana z COVID-19 miała wpływ na jego płynność finansową lub generuje ryzyko wystąpienia problemów z płynnością w przyszłości.

- g) Wszystkie opinie eksperckie zostały wykorzystane przy opracowywaniu Strategii Inwestycyjnej Zasobów Zwróconych Województwa Warmińsko-Mazurskiego na lata 2023-2033, jak i w procesie negocjacji z Komisją Europejską programu regionalnego Fundusze Europejskie dla Warmii i Mazur na lata 2021-2027 (FEWiM 2021 – 2027)³².

(akta kontroli str. 1428-1705)

1.8. IZ RPO WiM 2014-2020 określiła kluczowe terminy realizacji projektu, w tym w szczególności terminy osiągnięcia wartości docelowych i pośrednich wskaźników projektu³³. Harmonogram ten miał swoje odzwierciedlenie w Strategii Inwestycyjnej IF³⁴ oraz w umowie. I tak m.in.:

- 1) Poddziałanie 1.3.3 Fundusz na rozwój nowych firm:
 - a) rozpoczęcie realizacji projektu: 29 maja 2017 r.,
 - b) zakończenie realizacji projektu: 31 grudnia 2023 r.
 - c) wskaźniki: liczba przedsiębiorstw otrzymujących wsparcie (szt.) oraz inwestycje prywatne uzupełniające wsparcie publiczne dla przedsiębiorstw (PLN):
 - termin osiągnięcia wartości pośrednich: 2018 r.
 - termin osiągnięcia wartości docelowych: 2023 r.
- 2) Poddziałanie 1.5.3 Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw:
 - a) rozpoczęcie realizacji projektu: 29 maja 2017 r.,
 - b) zakończenie realizacji projektu: 31 grudnia 2023 r.

³² Dodatkowo dotyczyło to:

a) W świetle przedstawionych opinii eksperckich, które wskazywały m.in. na brak precyzyjnych regulacji prawnych w zakresie stosowania formuły ESCO i skomplikowany jej charakter, jak i dostatecznej liczby podmiotów świadczących wysokiej jakości usługi ESCO, długotrwały proces negocjowania i zawierania umów, niedostateczną ilość zebranych i opisanych doświadczeń stosowania tego mechanizmu w Polsce ze środków europejskich, jak także mogące wystąpić ryzyka w/w Strategii Zarząd nie przewidywał stosowania modelu Energy Service Company ESCO. W 2022 r. prowadzone były negocjacje z Komisją Europejską programu regionalnego FEWiM 2021-2027. W przekazanych 16 czerwca 2022 r. uwagach i propozycjach Komisja Europejska zaproponowała m.in. zastosowanie formuły ESCO w projektach z zakresu efektywności energetycznej i energii odnawialnej, w tym wymiany oświetlenia ulicznego. Wskazane przez ekspertów argumenty zostały wykorzystane także przy przygotowywaniu odpowiedzi oraz w rozmowach bilateralnych z przedstawicielami komisji. W efekcie formuła ESCO nie znalazła zastosowania w programie regionalnym FEWiM 2021-2027.

b) M.in. w wyniku zgłoszonych przez Eksperta propozycji do projektu Strategii Inwestycyjnej z biznesplanem wdrażania instrumentów finansowych w ramach programu regionalnego Fundusze Europejskie dla Warmii i Mazur 2021-2027 (przyjętej przez Zarząd Województwa Warmińsko-Mazurskiego we wrześniu 2023 r. wniosek nr PR/111/2023) w dokumencie:

-zweryfikowano zapisy w zakresie Wkładu Partnerów Finansujących (zamiast „0” wprowadzono „max 5 %”);
-w produkcie „Pożyczka na inwestycje rozwojowe” zwiększono wartość umorzenia z 10 % do 15 % w części EFRR;
-zredukowano warunki umorzeń.

Ekspert wskazał „rozważenie uruchomienia (np. ze środków zwróconych) specjalnej linii pożyczkowej dla pośredników/partnerów finansujących na finansowanie wkładu własnego do takich instrumentów”. Rekomendacja została uwzględniona. W Strategii Inwestycyjnej Zasobów Zwróconych na lata 2023-2033 (przyjętej przez Zarząd Województwa Warmińsko-Mazurskiego w 2023 r. przewidziano produkt „Pożyczka regionalna na uzupełnienie wkładu własnego Pośredników Finansowych”).

³³ Wartości te zostały osiągnięte w pierwotnie planowanym terminie.

³⁴ W dokumencie pierwotnym jak i kolejnych wersjach.

- c) wskaźniki: liczba przedsiębiorstw otrzymujących wsparcie (szt.), liczba przedsiębiorstw objętych wsparciem w celu wprowadzenia produktów nowych dla rynku (szt.), liczba przedsiębiorstw objętych wsparciem w celu wprowadzenia produktów nowych dla firm (szt.) oraz inwestycje prywatne uzupełniające wsparcie publiczne dla przedsiębiorstw (PLN):
 - termin osiągnięcia wartości pośrednich: 2018 r.
 - termin osiągnięcia wartości docelowych: 2023 r.
- d) dwa wskaźniki dodane na skutek wprowadzenia w trakcie trwania projektu nowego produktu – pożyczki płynnościowej: liczba MSP objętych wsparciem innym niż bezzwrotnym (IF) finansującym kapitał obrotowy w związku z COVID-19 (szt.) oraz wartość wsparcia innego niż bezzwrotne (IF) dla MSP finansującego kapitał obrotowy w związku z COVID-19 (całkowite koszty publiczne) (PLN):
 - termin osiągnięcia wartości docelowej: 2023 r.

Zgodnie z zapisami umowy, MFF był zobowiązany do sporządzania i składania do IZ RPD w terminie do dnia 30 października roku poprzedzającego rok, którego dotyczy. BGK wywiązał się z tego obowiązku. Do treści wszystkich IZ zgłosiła swoje uwagi³⁵, które w każdym przypadku zostały przez BGK uwzględnione. Wszystkie RPD zostały zatwierdzone przez Zarząd Województwa.

(akta kontroli str. 1706-1719)

1.9. Zgodnie z zapisami umowy, BGK był zobowiązany do przygotowania dokumentacji wyboru Pośredników Finansowych wdrażających IF oraz dokonania ich wyboru. Jednakże metryki produktów finansowych, harmonogram realizacji zamówień oraz warunki i kryteria wyboru Pośredników Finansowych każdorazowo miał obowiązek przedłożyć IZ do zatwierdzenia (pod względem zgodności ze Strategią Inwestycyjną).

W każdym przypadku metryki produktów, warunki i kryteria wyboru pośredników oraz harmonogramy realizacji zamówień były konsultowane bilateralnie, a zgłaszane uwagi i sugestie zostały uwzględnione w ostatecznych wersjach tych dokumentów³⁶. Dokumenty te były zgodne ze Strategią Inwestycyjną IF i zapewniały nabór Pośredników Finansowych na podstawie otwartych, przejrzystych i niedyskryminujących procedur oraz udzielenie wsparcia na cele wskazane w Strategii Inwestycyjnej IF.

W ramach realizacji projektu nw. sześciu Pośredników Finansowych oferowało następujące produkty finansowe:

- a) Warmińsko - Mazurska Agencja Rozwoju Regionalnego S.A. w Olsztynie, Działdowska Agencja Rozwoju S.A. oraz Stowarzyszenie „Centrum Rozwoju Ekonomicznego Pasłęka”:
 - Pożyczka Inwestycyjna z Premią,
 - Pożyczka Rozwojowa,
 - Pożyczka Płynnościowa;
- b) Wielkopolska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości Sp. z o.o.:
 - Pożyczka Inwestycyjna z Premią,
 - Pożyczka Rozwojowa;

³⁵ Dotyczyły one m.in.:

-skorygowania wartości wskaźników docelowych zgodnie z aktualnie obowiązującą Strategią Inwestycyjną IF,
 -dostosowania danych do zatwierdzonego wzoru RPD,
 -dokonania weryfikacji wskaźników finansowych zgodnie z wnioskiem o płatność.

³⁶ Zatwierdzonych przez Zarząd Województwa.

- c) Warmińsko-Mazurski Fundusz „Poręczenia Kredytowe” Sp. z o.o. – poręczenia;
d) Brave Seed Fund Sp. z o.o. – wejście kapitałowe.

(akta kontroli str. 1720-2384, 3716)

1.10. W okresie wdrażania IF, IZ RPO WiM 2014-2020 nie wycofała części bądź całości wkładu programu oraz nie doszło do rozwiązania umowy. IZ RPO WiM 2014-2020 nie stwierdziła żadnych nieprawidłowości skutkujących rozwiązaniem ww. umowy.

(akta kontroli str. 2385)

1.11. Zgodnie z przyjętą³⁷ przez Zarząd Województwa Warmińsko-Mazurskiego Polityką wyjścia z instrumentów inżynierii finansowej oraz instrumentów finansowych (dalej: Polityka Wyjścia), BGK został zobowiązany:

- a) do dnia 31 marca 2023 r. zwrotu na rachunek wskazany przez IZ zgromadzonej na dzień 31 grudnia 2022 r. kwoty zasobów zwróconych wraz z odsetkami i innymi korzyściami wygenerowanymi na zasobach zwróconych pomniejszonej o kwoty należne BGK i Pośrednikom Finansowym (w podziale na Poddziałania);
- b) poczynawszy od dnia 1 stycznia 2023 r. – sukcesywnego, nie rzadziej niż raz na kwartał (tj. do dnia 15 kwietnia, 15 lipca, 15 października, 15 stycznia), zwrotu na rachunek IZ kwot zasobów zwróconych wraz z odsetkami i innymi korzyściami wygenerowanymi na zasobach zwróconych pomniejszonej o kwoty należne BGK i Pośrednikom Finansowym (w podziale na Poddziałania).

Dodatkowo, po zakończeniu realizacji projektu BGK miał nadal wykonywać obsługę praw i obowiązków wynikających z dotychczasowych umów operacyjnych do czasu ich zakończenia oraz zakończenia wszelkich określonych w umowie zadań, jak również ostatecznego zakończenia innych procesów determinowanych zdarzeniami wynikającymi z realizacji przedmiotowych zadań, w tym ewentualnych postępowań egzekucyjnych.

Na skutek zobowiązań wynikających z przyjętej Polityki Wyjścia oraz zawartej umowy³⁸ BGK:

- a) dokonał w dniu 30 marca 2023 r. zwrotu na rachunek wskazany przez IZ, zgromadzonej na dzień 31 grudnia 2022 r. kwoty Zasobów Zwróconych wraz z odsetkami wygenerowanymi na Zasobach Zwróconych (pomniejszone o kwoty należne BGK i Pośrednikom Finansowym);
- b) dokonywał sukcesywnego zwrotu na rachunek IZ kwot zasobów zwróconych wraz z odsetkami, zgodnie z określonym w umowie harmonogramem;
- c) wykonywał także obsługę praw i obowiązków wynikających z zawartych w okresie realizacji Projektu Umów Operacyjnych;
- d) przedkładał IZ sprawozdania kwartalne.

(akta kontroli str. 2386-2458, 2461-2468)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

³⁷ Uchwała nr 66/747/21/VI Zarządu Województwa Warmińsko-Mazurskiego z dnia 27 grudnia 2021 r. w sprawie przyjęcia Polityki wyjścia z instrumentów inżynierii finansowej oraz instrumentów finansowych oraz uchwała nr 35/527/23/VI Zarządu Województwa Warmińsko-Mazurskiego z dnia 1 sierpnia 2023 r. zmieniająca uchwałę nr 66/747/21/VI.

³⁸ W dniu 2 marca 2023 r. podpisany został Aneks Nr 13 do umowy, w którym uregulowano m.in.:

-zasady, tryb i harmonogram wycofywania od MFF zasobów zwróconych z RPO WiM 2014-2020, zgodnie z postanowieniami wynikającymi z Polityki Wyjścia;
-pozostawienie BGK praw i obowiązków wynikających z Umów Operacyjnych zawartych przez MFF z Pośrednikami Finansowymi do czasu ich definitywnego zakończenia, bez możliwości dokonywania przez MFF kolejnych obrotów przy wykorzystaniu kapitału zwróconego.

NIK ocenia pozytywnie działalność Urzędu w zakresie zarządzania procesem programowania wykorzystania środków UE za pomocą IF w odniesieniu do celów ustanowionych w regionalnych programach operacyjnych na lata 2014-2020.

OBSZAR

Opis stanu
faktycznego

2. Monitorowanie i kontrola realizacji projektów.

2.1. IZ RPO WiM 2014-2020 monitorowała postępy realizacji zawartej umowy. Zgodnie z jej zapisami, na BGK zostały nałożone nw. obowiązki sprawozdawcze:

- 1) W okresie realizacji projektu:
 - a) kwartalne sprawozdanie z postępu realizacji Strategii Inwestycyjnej (zawierające m.in. informacje o przychodach FF tj. odsetkach wygenerowanych w wyniku lokowania wolnych środków) przedkładane w terminie 25 dni od dnia zakończenia danego kwartału kalendarzowego;
 - b) miesięczne sprawozdania wypełnione w systemie SL2014 – w terminie 10 dni od zakończenia danego miesiąca.
- 2) Po okresie realizacji projektu:
 - a) końcowe sprawozdanie z realizacji projektu stanowiące jednocześnie wniosek o płatność salda końcowego – w terminie sześciu miesięcy od zakończenia realizacji projektu;
 - b) kwartalne sprawozdanie po okresie realizacji projektu – 30 dni od zakończenia kwartału kalendarzowego;
 - c) końcowe sprawozdanie z realizacji umowy – 40 dni od zatwierdzenia ostatniego sprawozdania kwartalnego.

Wszystkie ww. sprawozdania³⁹ BGK składał zgodnie z nałożonymi wymogami. Na podstawie analizy dziewięciu złożonych sprawozdań kwartalnych⁴⁰ ustalono m.in., że:

- a) wszystkie były weryfikowane przez IZ, z czego w przypadku pięciu z nich IZ wzywała BGK do ich poprawy wskazując swoje uwagi⁴¹;
- b) wszystkie zostały przyjęte decyzjami Zarządu Województwa;
- c) w każdym znajdowały się informacje dot. m.in. realizacji wskaźników projektu, ogłoszonych przetargów na Pośredników Finansowych, zawartych z nimi umów, organizowanych spotkań w związku z realizacją projektu, realizowanych działań informacyjno-promocyjnych, przeprowadzonych kontroli i audytów, wynagrodzenia MFF oraz zaangażowanych i wykorzystanych środków FF.
- d) wszystkie złożone sprawozdania potwierdzały wdrażanie IF zgodnie z przyjętymi harmonogramami oraz RPD.

³⁹ Nie dotyczy sprawozdania końcowego z realizacji umowy – wg stanu na dzień 16 października 2024 r. umowa w trakcie realizacji.

⁴⁰ IV kwartał poszczególnych lat realizacji umowy, tj. 2017-2023 oraz I i II kwartał 2024 r.

⁴¹ Dotyczyły one m.in.:

-uzupełnienia danych związanych ze: spotkaniami organizowanymi w związku z realizacją projektu, działaniami informacyjno-promocyjnymi, napotkanymi problemami z trakcie realizacji projektu, przeprowadzonymi kontrolami oraz związanych z „pozostałymi działaniami zrealizowanymi przez Beneficjenta” tj. m.in. zgłoszenia przez MFF zmian do Strategii Inwestycyjnej IF, roboczych uzgodnień dot. przetwarzania danych osobowych,
-podania w tabeli „Realizacja wskaźników Projektu” wartości docelowych wskaźników zgodnych z aktualnie obowiązującą Strategią Inwestycyjną IF,
-zamieszczenia w części „Przetargi na PF” (Dodatkowe informacje) informacji dotyczącej przesunięcia terminu składania ofert na wybór PF w celu wdrożenia IF Pożyczka Rozwojowa oraz Pożyczka Inwestycyjna z Premią,
-weryfikacji i uzupełnienia lub wprowadzenia stosownego komentarza w sprawie umów zawartych z Warmińsko – Mazurskim Funduszem „Poręczenia Kredytowe” na wdrożenie IF „Poręczenia” oraz informację dotyczącą rozwiązania umów z Wielkopolską Agencją Rozwoju Przedsiębiorczości,
-uzupełnienie o przyczyny rozwiązania umowy z Wielkopolską Agencją Rozwoju Przedsiębiorczości Sp. z o.o. w Poznaniu wraz z informacją dotyczącą dalszego sposobu postępowania z umowami zawartymi z odbiorcami ostatecznymi przez tego pośrednika.

IZ RPO WiM 2014-2020 w okresie od 2016 do 2023 r. przekazała do Komisji Europejskiej osiem sprawozdań rocznych dotyczących wdrażania RPO WiM 2014-2020, których integralną częścią był załącznik nr 8 Sprawozdanie z wdrażania instrumentów finansowych. Na podstawie analizy ww. sprawozdania za 2022 r. ustalono m.in., że dane przekazywane do KE były zgodne z danymi otrzymanymi od BGK.

(akta kontroli str. 2459-2460, 2469-2843)

2.2. W dniu 27 grudnia 2016 r. Zarząd Województwa przyjął⁴² Strategię Inwestycyjną IF, która określała kluczowe zasady systemu wdrażania IF w województwie w okresie realizacji projektu⁴³. Stanowiła ona element procesu ex ante realizowany w województwie od 2013 r. i zawierała wymogi określone w art. 37 Rozporządzenia Ogólnego. W wyniku wielokrotnych spotkań pracowników BGK z IZ, zgłaszanych uwag i opinii podczas wymiany wzajemnej korespondencji, propozycji i rekomendacji zgłaszanych przez członków Rady Inwestycyjnej, własnych ustaleń i analiz IZ, Strategia Inwestycyjna została 14 razy zaktualizowana. Zmiany te dotyczyły m.in.:

- 1) Zmian harmonogramu finansowo-rzeczowego realizacji Strategii (zmiany terminów składania wniosków o płatność);
- 2) Połączeń produktów:
 - a) W ramach priorytetu inwestycyjnego 3a (poddziałanie 1.3.3 Fundusz na rozwój nowych firm) połączenie produktu „pożyczka inwestycyjna” oraz „pożyczka obrotowa w powiązaniu z celami inwestycyjnymi” w jeden produkt pn. „pożyczka rozwojowa”,
 - b) W ramach priorytetu inwestycyjnego 3 (poddziałanie 1.5.3 Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw) połączenie produktu „pożyczka inwestycyjna” oraz „pożyczka z premią” w jeden produkt „pożyczka inwestycyjna z premią”.
- 3) Utworzenia nowego produktu Pożyczka płynnościowa dla firm dotkniętych skutkami epidemii COVID-19 oraz Pożyczka inwestycyjno-obrotowa;
- 4) Zmian szacowanych wartości wskaźników (zmiany opisane szczegółowo w pkt 2.3. niniejszego wystąpienia pokontrolnego);
- 5) Zmian związanych ze szczegółami udzielanych form wsparcia;
- 6) Zmian alokacji środków przeznaczonych na poszczególne produkty;
- 7) Określenia przeznaczenia środków z zasobów zwróconych.

(akta kontroli str. 2844-3057)

2.3. Określone w umowie, Strategii Inwestycyjnej oraz wniosku o dofinansowanie projektu⁴⁴ wartości wskaźników realizacji projektu, kształtowały się następująco:

- 1) Liczba przedsiębiorstw otrzymujących wsparcie (szt.):
 - a) pierwotnie określona wartość: 1.327,
 - b) wartość określona ostatecznie: 901,
 - c) wartość osiągnięta wg stanu na dzień 31 grudnia 2023 r.: 1.265.
- 2) Liczba przedsiębiorstw objętych wsparciem w celu wprowadzenia produktów nowych dla rynku (szt.):

⁴² Uchwała nr 69/1143/16/V Zarządu Województwa Warmińsko-Mazurskiego w sprawie przyjęcia Strategii Inwestycyjnej instrumentów finansowych w ramach RPO WiM 2014-2020.

⁴³ W Strategii Inwestycyjnej IF wskazano, że zgodnie z zapisami art. 37 Rozporządzenia Ogólnego zakłada się przeprowadzenie w trakcie procesu wdrażania IF ewaluacji on-going (a zakres jej metodologii ujęty był jako standardowe wymogi KE). Wskazano, że zasadniczym celem ewaluacji miał być monitoring procesu absorpcji IF oraz pojawiających się problemów, a co za tym idzie mógł posłużyć się dokonaniu adekwatnych zmian – aktualizacji tej strategii.

⁴⁴ Wniosek o dofinansowanie projektu ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach RPO WiM 2014-2020, złożony przez BGK w dniu 19 maja 2017 r. do IZ RPO WiM 2014-2020.

- a) pierwotnie określona wartość: 84,
- b) wartość określona ostatecznie: 20,
- c) wartość osiągnięta wg stanu na dzień 31 grudnia 2023 r.: 20.
- 3) Liczba przedsiębiorstw objętych wsparciem w celu wprowadzenia produktów nowych dla firm (szt.):
 - a) pierwotnie określona wartość: 353,
 - b) wartość określona ostatecznie: 241,
 - c) wartość osiągnięta wg stanu na dzień 31 grudnia 2023 r.: 260.
- 4) Inwestycje prywatne uzupełniające wsparcie publiczne dla przedsiębiorstw (PLN):
 - a) pierwotnie określona wartość: 50.445,8 tys. zł,
 - b) wartość określona ostatecznie: 30.997,5 tys. zł,
 - c) wartość osiągnięta wg stanu na dzień 31 grudnia 2023 r.: 49.846,6 tys. zł.
- 5) Liczba MŚP objętych wsparciem innym niż bezzwrotnym (IF) finansującym kapitał obrotowy w związku z COVID-19 (szt.):
 - a) pierwotnie określona wartość: brak,
 - b) wartość określona ostatecznie: 229,
 - c) wartość osiągnięta wg stanu na dzień 31 grudnia 2023 r.: 290.
- 6) Wartość wsparcia innego niż bezzwrotne (IF) dla MSP finansującego kapitał obrotowy w związku z COVID-19 (całkowite koszty publiczne) (PLN):
 - a) pierwotnie określona wartość: brak,
 - b) wartość określona ostatecznie: 47.747,6 tys. zł,
 - c) wartość osiągnięta wg stanu na dzień 31 grudnia 2023 r.: 50.068,7 tys. zł.

Jak wskazała Z-ca Dyrektora Departamentu Polityki Regionalnej Urzędu, głównymi przyczynami wprowadzonych zmian było m.in.:

- Połączenie produktu „pożyczka inwestycyjna” i „pożyczka obrotowa w powiązaniu z celami inwestycyjnymi” w jeden produkt pn. „pożyczka rozwojowa” oraz połączenie produktu „pożyczka inwestycyjna” i „pożyczka z premią” w jeden produkt „pożyczka inwestycyjna z premią”, co spowodowało powstanie nowych produktów o zmienionych parametrach wpływających na wartość wskaźników (np. maksymalna kwota pożyczki);
- Zwiększenie maksymalnej kwoty wsparcia w ramach instrumentu kapitałowego z 500 tys. zł do 1 mln zł, co skutkowało zmniejszeniem (w tym produkcie) liczby wspartych firm i w konsekwencji ogólnej wartości wskaźnika;
- W poddziałaniu 1.3.3 w metryce produktu „wejścia kapitałowe” zwiększenie kwoty jednostkowego wsparcia z 1 mln PLN do 2 mln PLN;
- Utworzenie nowego produktu „pożyczka płynnościowa” dla firm dotkniętych skutkami epidemii COVID-19;
- Zmiany alokacji przeznaczonych na poszczególne IF;
- Wprowadzenie nowego produktu „pożyczka inwestycyjno-obrotowa”;
- Zmiany w założeniach instrumentu kapitałowego (wzrost wartości jednostkowego wsparcia, a co za tym idzie zmniejszenie liczby „wejść kapitałowych”;
- Zwiększenie maksymalnej kwoty wsparcia produktem „poręczenia” udzielonej jednemu podmiotowi z 500 tys. zł do 1 mln zł;
- Dostosowanie wskaźników do faktycznego potencjału odbiorców ostatecznych do wprowadzania na rynek nowych produktów, zaobserwowanego przez IZ w trakcie wdrażania IF.

Poziom i przyczyny odmowy wsparcia przedsiębiorcom z IF w ramach RPO WiM 2014-2020 kształtował się następująco:

- a) Wejście kapitałowe – podpisano 12 umów z odbiorcami ostatecznymi, a 65 wniosków zostało odrzuconych z powodu:
 - niespełnienia kryteriów wskazanych w metryce produktu,
 - braku przekonującego modelu biznesowego,
 - niesatysfakcjonującego wyniku badania due diligence,
 - braku osiągnięcia porozumienia w zakresie parametrów umowy inwestycyjnej.
 - b) Pożyczka rozwojowa – odpowiednio 285 i 88.
 - c) Pożyczka Inwestycyjna z premią – odpowiednio 755 i 140.
 - d) Pożyczka płynnościowa – odpowiednio 301 i 113.
- Przyczyny odrzucenia wniosków w ww. trzech IF:
- brak kwalifikacji do IF (m.in. w zakresie wpływu epidemii na działalność klienta),
 - brak odpowiedniego zabezpieczenia pożyczki,
 - negatywna ocena ekonomiczno-finansowa,
 - negatywna weryfikacja klienta w raportach zewnętrznych,
 - brak uzupełnienia dokumentacji aplikacyjnej w terminie,
 - rezygnacja na wniosek klienta,
 - brak środków finansowych ze względu na wyczerpanie alokacji,
 - niezgodność planowanych wydatków przedstawionych we wniosku o pożyczkę z metryką produktu.
- e) Poręczenie – odpowiednio 19 i 0.

IZ RPO WiM 2014-2020 przeprowadzała badania dotyczące efektów wdrażania IF. I tak badanie:

- 1) „Ocena instrumentów finansowych wdrażanych w ramach RPO WiM 2014-2020” (lipiec 2019 r.). Jego celem była ocena wdrażania systemu IF, aktualizacja wielkości luki finansowania w województwie, ocena potrzeb i identyfikacja dziedzin stosowania IF w przyszłości, ocena stosowanego modelu wdrażania IF, a także sformułowanie wskazań w zakresie rozwiązań strukturalnych oraz sposobów gospodarowania środkami finansowymi pochodzącymi z instrumentów inżynierii finansowej RPO WiM 2007-2013 oraz (w przyszłości) również zwracanymi z instrumentów finansowych perspektywy finansowej 2014-2020. Główne ustalenia:
 - a) Generalnie wdrażane w ramach RPO WiM 2014-2020 IF były trafnie zaprojektowane i nie ma konieczności dokonywania w nich istotnych korekt.
 - b) Wyniki badania ilościowego dotyczącego luki finansowej wskazywały, że IF oferowane w ramach RPO WiM 2014-2020 stosunkowo dobrze minimalizowały lukę finansową, chociaż w średniookresowej perspektywie zakładano pojawienie się konieczności zaprojektowania nowych instrumentów. Jednocześnie, firmy znajdujące się w luce finansowania wykazywały duże zainteresowanie możliwością skorzystania z oferty poręczeń finansowanych ze środków regionalnych.
 - c) Oferowane pożyczki w ramach IF RPO WiM 2014-2020 były dobrze dostosowane do potrzeb przedsiębiorców.
 - d) W opinii badanych przedsiębiorców skorzystanie z IF dostępnych w ramach RPO WiM 2014-2020 znajdowało pozytywne przełożenie na prowadzoną działalność gospodarczą. Ofertę produktową rozszerzyła zdecydowana większość z badanych firm, a w połowie z nich dzięki wsparciu zwiększono zatrudnienie.

- e) Z deklaracji respondentów wynika, że 80% przedsiębiorców korzystało wyłącznie z pożyczek oferowanych w ramach IF, gdyż w ich opinii warunki na rynku komercyjnym nie były dość korzystne.
 - f) Na podstawie otrzymanych wyników ankiety oraz danych GUS oszacowano wartość występującej w regionie luki finansowej. Zgodnie z szacunkami, w luce finansowania obrotowego znajdowało się ok. 800 przedsiębiorstw, a jej wartość wynosiła ok. 91 mln zł.
 - g) Luka nieprzyznanego finansowania inwestycyjnego dotyczyła przede wszystkim samozatrudnionych i mikroprzedsiębiorstw. Szacowano, że znajdowało się w niej ok. 1.000 podmiotów działających w regionie Warmii i Mazur. W zależności od przyjętej metodologii (która wpływała na wielkość oszacowania średniego zapotrzebowania na finansowanie zewnętrzne), wartość luki nieprzyznanego finansowania inwestycyjnego szacowano na ok. 50-210 mln zł.
 - h) Badani przedsiębiorcy korzystający z IF w ramach RPO WiM 2014-2020 wskazywali, że korzystali oni z nich w celu rozwoju swojej firmy, poszerzenia skali prowadzonej działalności, poprawy jakości produktów oraz opracowania nowych produktów i usług (na takie cele wskazywało 70-80% badanych). Z drugiej strony, aż 88% badanych ma potencjalnie dostęp do finansowania komercyjnego, jednak zasadniczą przewagą instrumentów w ramach RPO WiM 2014-2020 jest ich niższa cena (wskazywali na to wszyscy badani). Popyt na IF dyktowany ich ceną był zrozumiały. Jednocześnie trzeba jednak pamiętać, iż w przypadku części IF, ukierunkowywane „ceną” IF, pozwalają realizować określone cele rozwojowe województwa. Jest to oczywiście bardzo ważny aspekt, zapewne zdecydowanie trudniej osiągalny w przypadku braku oferty IF RPO WiM 2014-2020.
 - i) Generalnie wdrażane w ramach RPO WiM 2014-2020 instrumenty dłużne (pożyczkowe) były trafnie zaprojektowane i nie ma konieczności dokonywania w nich istotnych korekt.
- 2) „Ocena wpływu RPO WiM 2014-2020 na konkurencyjność i innowacyjność przedsiębiorstw z województwa warmińsko-mazurskiego” (marzec 2021 r.). Badaniem objęto efekty zastosowania IF w ramach RPO WiM w latach 2016-2019. Główne ustalenia:
- a) Dla większości analizowanych wskaźników dotyczących konkurencyjności przedsiębiorstw, większy wpływ mierzony efektem netto przyniosła realizacja działań dotacyjnych niż IF. Jeśli chodzi o kwestię dotyczącą efektów wdrażania innowacji to większy wpływ na ich implementację miały instrumenty dotacyjne niż IF. W przypadku działalności badawczo-rozwojowej instrumenty dotacyjne miały porównywalny wpływ na realizację badań jak IF.
 - b) Analiza zmiany przychodów ogółem wśród beneficjentów w okresie 2016 – 2019 r. wykazała, że firmy, które uzyskały dotację osiągnęły większy wzrost przychodów ze sprzedaży (efekt netto RPO WiM na poziomie +3,0 p.p.) niż podmioty korzystające z IF (-1,6 p.p.).
 - c) W przypadku wskaźnika obrazującego zmiany zysku ogółem wśród beneficjentów wykazano, że instrumenty dotacyjne miały zdecydowanie większy, pozytywny wpływ na zysk ogółem. W tym przypadku efekt netto wyniósł +2,8 p.p. w stosunku do -3,6 p.p. dla IF.
 - d) Biorąc pod uwagę zakres prowadzenia działalności na koniec 2019 r. na rynkach międzynarodowych działa ok. 39% podmiotów korzystających z dotacji oraz 30% z IF (efekt netto wyniósł odpowiednio +10,0 p.p. oraz +1,0 p.p.).

- e) Analizie poddano także wskaźnik obrazujący uśrednioną zmianę zatrudnienia wśród beneficjentów w okresie 2016 – 2019 r., w której wykazano, że korzystanie z instrumentów dotacyjnych, czy też finansowych nie różnicuje istotnie zmiany poziomu zatrudnienia (ok. 20% w każdej z grup, efekt netto realizacji projektów RPO WiM na poziomie odpowiednio +4,7 i +4,6 p.p.).
 - f) Realizacja projektu dofinansowanego w ramach RPO WiM 2014-2020 stanowić może istotny bodziec rozwojowy dla firm. Poprzez nabyte doświadczenia związane z realizacją pierwszego projektu, firmy często poszukują aktywnie kolejnych form wsparcia, najczęściej o komplementarnym charakterze. Analiza aktywności beneficjentów pozwala potwierdzić dość szerokie spektrum wykorzystanych instrumentów, w tym finansowych.
 - g) Pomimo dość znacznej liczby przedsiębiorstw korzystających ze wsparcia w ramach I osi priorytetowej RPO WiM 2014-2020 „Inteligentna gospodarka Warmii i Mazur” (zarówno w formie dotacyjnej – ponad 700 podmiotów oraz IF – ponad 800 podmiotów), ich łączna liczba wciąż stanowi niewiele ponad 1% wszystkich przedsiębiorstw działających na terenie regionu. Łączna wartość dofinansowanych projektów na poziomie ok. 1,1 mld zł na przestrzeni kilku lat wdrażania RPO WiM 2014-2020 również wydaje się być relatywnie niewielka w stosunku do chociażby PKB regionu w 2019 r., które wyniosło ponad 45 mld zł. Z drugiej strony dofinansowanie danego podmiotu mogło przynieść efekt mnożnikowy dla gospodarki, poprzez wniesienie dodatkowego wkładu własnego, realizację kolejnych inwestycji czy też rozszerzanie korzystnego wpływu realizowanych projektów na funkcjonujące sieci wartości wokół beneficjenta.
 - h) Podmioty korzystające z instrumentów dotacyjnych w latach 2016-2019 częściej wdrażały innowacje produktowe (63,6%, efekt netto +12,6 p.p.), niż miało to miejsce w przypadku podmiotów korzystających z IF (55,0%, efekt netto +4,0 p.p.).
 - i) Biorąc pod uwagę źródło finansowania w zakresie prowadzenia badań nie ma szczególnego znaczenia czy były to instrumenty dotacyjne (efekt netto +23,1 p.p.) czy IF (+22,1 p.p.). Innym wskaźnikiem mierzącym efekt netto realizacji RPO WiM była współpraca w prowadzeniu prac badawczo-rozwojowych. Wyniki analizy wskazywały, że instrumenty dotacyjne mają znacznie większą efektywność (efekt netto +24,1 p.p.) niż IF (+5,7 p.p.). Mniejszą dysproporcję zaobserwowano w kontekście planowania prac badawczo-rozwojowych. W tym przypadku IF cechowało nieznacznie mniejszy wpływ na plany co do prowadzenia prac badawczo-rozwojowych (+13,3 p.p.) niż miało to miejsce w przypadku IF (+18,2 p.p.).
- 3) Ewaluacja podsumowująca postęp rzeczowy i rezultaty RPO WiM 2014-2020 (czerwiec 2023 r.). Wskazano, że wysoki popyt na środki finansowe był generowany głównie poprzez przedsiębiorstwa poszukujące korzystnego finansowania pod względem kosztów finansowych (odsetek, okresu karencji itp.) na inwestycje podnoszące ich konkurencyjność i innowacyjność. Było to szczególnie istotne w okresie niekorzystnych warunków finansowania przedsięwzięć inwestycyjnych w sektorze bankowym (po 2019 roku). Czynnikiem przemawiającym na korzyść IF był z pewnością krótszy czas oczekiwania na decyzje w sprawie przyznania finansowania i ograniczone wymagania dotyczące kompletu dokumentacji wymaganej do złożenia wniosku.
- 4) Ewaluacja ex post RPO WiM 2014-2020 (październik 2023 r.). Główne ustalenia:

- a) W ramach wspieranych projektów osi priorytetowej „Inteligentna gospodarka Warmii i Mazur” RPO WiM 2014-2020 występowała wysoka liczba przedsięwzięć innowacyjnych, przedmiotowo związanych z inteligentnymi specjalizacjami regionu. Rozwój inteligentnych specjalizacji następował m.in. dzięki wsparciu transferowanemu w formie IF – w poddziałaniach 1.3.3 „Fundusz na rozwój nowych firm (IF)” i 1.5.3 „Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw (IF)”. Takie ukierunkowanie wsparcia w sposób oczywisty wpływało pozytywnie na realizację celu strategii rozwoju województwa, zakładającego wzrost konkurencyjności regionu, zachodzącą poprzez odpowiednio ukierunkowaną koncentrację wsparcia i rozwój regionalnych inteligentnych specjalizacji, jak i celu operacyjnego, dotyczącego wzrostu innowacyjności firm, a także liczby tworzonych nowych miejsc pracy (szczególnie w działaniu 1.5 „Nowoczesne firmy”). Zakładano, że te pozytywne efekty będą się intensyfikować w miarę przyrostu efektów produktowych wsparcia z RPO WiM 2014-2020, a szczególnie rezultatów wdrożenia interwencji (w okresie trwałości i później). Poglębianie specjalizacji miało również wpływać na wzrost konkurencyjności sfery gospodarczej województwa.
- b) W przypadku IF (w kluczowym segmencie, tj. finansowania dłużnego – pożyczki) nie odnotowano problemów wdrożeniowych. Wyniki te stanowiły dobre potwierdzenie hipotezy wskazującej na zasadność wspomagania sfery gospodarczej w formach zwrotnych, wszędzie tam, gdzie mamy do czynienia z tradycyjnymi inwestycjami zapewniającymi wzrost konkurencyjności oraz wysoką produktywność (tego rodzaju inwestycje obciążone były zwykle niższym poziomem ryzyka wykonalności oraz stosunkowo szybko zapewniały możliwość generowania przychodów).
- c) Z przeprowadzonego badania wynika, że zwrotna natura IF ma charakter motywujący do zrealizowania przedsięwzięcia z sukcesem, właśnie z uwagi na konieczność zwrotu pozyskanego kapitału. Efekt taki jest słabszy w przypadku dotacji, tym bardziej, im większa część projektu jest finansowana za pomocą dotacji.
- d) Architektura wsparcia osi priorytetowej „Inteligentna Gospodarka Warmii i Mazur” objęła m.in. IF, dzięki którym zapewniono lepszą dostępność źródeł finansowania, zarówno dla przedsiębiorstw znajdujących się we wczesnych stadiach rozwojowych, jak i dla podmiotów dojrzałych – instrumenty te znacząco wzbogaciły architekturę wsparcia. IF w przeważającej mierze zostały skonstruowane jako interwencja skierowana na finansowanie standardowych przedsięwzięć prowadzących do wzrostu produktywności i podniesienia jakości oferty produktowej, ostatecznie skutkujących wzrostem konkurencyjności przedsiębiorstw (powodzenie tych form finansowania stanowi pozytywną weryfikację hipotezy wskazującej na zasadność wspomagania sfery gospodarczej w formach zwrotnych, wszędzie tam, gdzie mamy do czynienia z tradycyjnymi inwestycjami zapewniającymi wzrost konkurencyjności – tego rodzaju inwestycje obciążone są zwykle niższym poziomem ryzyka wykonalności oraz stosunkowo szybko zapewniają możliwość generowania przychodów).
- e) W katalogu IF uwzględniono szerokie spektrum rozwiązań, w tym instrumenty poręczeniowe i kapitałowe. Nie sprawdził się natomiast instrument poręczeniowy, przy czym w tym przypadku decydujące znaczenia miały bariery systemowe, a w szczególności konkurencja generowana przez ogólnokrajowe programy gwarancyjne wdrażane przez BGK.

W ramach podsumowania wdrażania IF, biorąc pod uwagę ww. badania ewaluacyjne, jak wskazała Z-ca Dyrektora Departamentu Polityki Regionalnej Urzędu:

- a) Badania ewaluacyjne dowodzą, że IF były dobrze dopasowane do potrzeb przedsiębiorców.
- b) Odbiorcy IF głównie wykorzystywali pozyskane środki w celu zwiększania konkurencyjności swoich przedsiębiorstw. Aż 82% badanych przedsiębiorców przeznaczało otrzymaną pożyczkę na rozwój dotychczasowej działalności i pozyskanie nowych klientów. Niemal równie liczna grupa, bo 80% badanych firm, wykorzystywała uzyskane pożyczki na poprawę jakości oferowanych produktów lub usług.
- c) Aż 80% badanych firm ubiegało się o pozyskanie finansowania wyłącznie w ramach IF, gdyż w ich opinii warunki na rynku komercyjnym nie były dość korzystne.
- d) Ofertę produktową rozszerzyła zdecydowana większość z odbiorców IF (86% badanych firm), a ponad połowa z nich (52%) dzięki wsparciu zwiększyła zatrudnienie.
- e) Wysoki popyt na IF wynikał głównie z ich korzystnych warunków finansowych, co było istotne szczególnie po 2019 roku, kiedy dostęp do komercyjnego finansowania był ograniczony.
- f) IF oferowały krótszy czas oczekiwania na decyzje finansowe i były bardziej dostępne dla przedsiębiorców w porównaniu do komercyjnych ofert.
- g) IF były skuteczne w finansowaniu tradycyjnych inwestycji zwiększających produktywność.
- h) Ewaluacje wykazały, że IF miały mniejszy wpływ na innowacyjność i konkurencyjność przedsiębiorstw w porównaniu do dotacji, choć okazały się efektywne w przypadku standardowych inwestycji.
- i) Instrumenty zwrotne (np. pożyczki) są bardziej odpowiednie dla standardowych inwestycji o niskim ryzyku, natomiast dotacje lepiej sprawdzają się w przypadku projektów badawczo-rozwojowych o wysokim ryzyku.
- j) IF miały ograniczony wpływ na wzrost konkurencyjności, szczególnie w porównaniu do dotacji, co sugeruje potrzebę większej elastyczności w doborze instrumentów wsparcia w zależności od charakteru przedsięwzięcia.

(akta kontroli str. 1712-1717, 3058-3706)

2.4. IZ RPO WiM 2014-2020 m.in. poprzez realizację nw. zadań sprawowała nadzór i kontrolę realizacji wdrażania IF:

1. Przeprowadzono siedem kontroli BGK. I tak w dniach:

- 1) 16 maja – 16 czerwca 2018 r. zrealizowano kontrolę, której zakres obejmował: strukturę organizacyjną i zakresy czynności, prawidłowość oceny i wyboru pośredników finansowych, prawidłowość przekazywania środków do pośredników finansowych, weryfikację kwalifikowalności wydatków, zapewnienie możliwości ponownego wykorzystania środków zwróconych z inwestycji, monitorowanie pośredników finansowych w zakresie obowiązków dotyczących udzielania wsparcia ostatecznym odbiorcom, monitorowanie jakości portfela inwestycyjnego pozostającego w obsłudze pośredników finansowych, prawidłowość realizacji obowiązków sprawozdawczych w zakresie działalności instrumentu finansowego, prawidłowość archiwizacji dokumentacji i zachowanie ścieżki audytu.

Wydane zalecenia dotyczyły:

- a) Stworzenia procedur finansowych dla produktów poręczeniowych i kapitałowych;

- b) Przyspieszenia działań wdrażających w celu osiągnięcia zakładanych wskaźników produktów na rok 2018;
 - c) Zwiększenia nadzoru nad pośrednikami finansowymi w zakresie wprowadzania danych do POIF⁴⁵, w celu przedstawiania rzetelnych danych w sprawozdaniach miesięcznych w SL2014;
 - d) Wyegzekwowania zapisów umów operacyjnych od pośredników finansowych w zakresie promocji, a w szczególności umieszczenia informacji na ich stronach internetowych o wdrażanych produktach w ramach RPO WiM 2014-2020 z uwzględnieniem oznakowania stron zgodnie z Księgą znaków,
 - e) W zakresie przeprowadzania postępowania PZP:
 - wprowadzenie mechanizmów kontrolnych eliminujących ryzyko wystąpienia zamiany dokumentacji przetargowej po jej zatwierdzeniu przez IZ oraz uzgadnianie jej w każdym przypadku z IZ zgodnie z zapisami umowy;
 - stosowanie prawidłowego kursu euro;
 - wprowadzenie mechanizmów kontrolnych w celu dochowywania należytej staranności przy zamieszczaniu zapytań Wykonawców do treści SIWZ w taki sposób by nie ujawniać nazwy Wykonawcy oraz przy wypełnianiu protokołu z postępowania o udzielenie zamówienia w trybie przetargu nieograniczonego.
- 2) 20 maja – 28 czerwca 2019 r. – zakres kontroli obejmował: prawidłowość przekazywania środków do pośredników finansowych, sposób weryfikacji kwalifikowalności wydatków, prawidłowość oceny i wyboru pośredników finansowych, monitorowanie pośredników finansowych w zakresie obowiązków dotyczących udzielania wsparcia ostatecznym odbiorcom.
Wydane zalecenia dotyczyły m.in.:
- a) Zweryfikowania funkcjonalności POIF w zakresie:
 - księgowania odsetek od Wkładu Programu;
 - prawidłowego naliczenia proporcji w ramach należnych odsetek Wkładu Programu;
 - prawidłowego ewidencjonowania odsetek z lokat w ramach produktu poręczenia;
 - wyliczania opłaty za zarządzanie dla pośredników finansowych zgodnie z zapisami umów operacyjnych lub stworzenie innego narzędzia do weryfikacji należnego im wynagrodzenia.
 - b) Skorygowania w ramach umowy nr 3/RPWM/3618/2018/III/DIF/119 w sprawozdaniu miesięcznym w SL2014 kwoty odsetek od Wkładu Programu;
 - c) Przeksięgowania kwoty kary umownej wraz z odsetkami w wyniku rozwiązania umowy nr 2/RPWM/11817/2018/II/DIF/082.
 - d) W przypadku umowy 2/RPWM/11817/2018/III/DIF/090 uzupełnienie Listy sprawdzającej do weryfikacji wniosku o pożyczkę inwestycyjną z premią, o pytania w zakresie wykluczania odbiorców ostatecznych, zgodnie z Metryką instrumentu finansowego pożyczka inwestycyjna z premią.
- 3) 11 lutego – 11 marca 2020 r. – zakres kontroli obejmował: sposób weryfikacji kwalifikowalności wydatków, prawidłowość przekazywania środków do pośredników finansowych, monitorowanie jakości portfela inwestycyjnego

⁴⁵ Platforma Obsługi Instrumentów Finansowych.

pozostającego w obsłudze pośredników finansowych, prawidłowość oceny i wyboru pośredników finansowych. Wydano zalecenie związane z przeprowadzaniem postępowań PZP dot. wprowadzenia mechanizmów kontrolnych w celu dochowywania należytej staranności przy wypełnianiu protokołu z postępowania o udzielenie zamówienia w trybie przetargu nieograniczonego.

- 4) 12 listopada – 12 grudnia 2020 r. – zakres kontroli obejmował: sposób weryfikacji kwalifikowalności wydatków u MFF oraz u wybranego pośrednika finansowego, prawidłowość oceny i wyboru pośredników finansowych oraz monitorowanie pośredników finansowych w zakresie obowiązków dotyczących udzielania wsparcia ostatecznym odbiorcom.

Wydano następujące zalecenia:

- a) W przypadku rozwiązania przez pośrednika finansowego umowy z odbiorcą ostatecznym – niezwłoczne (max. do 30 dni po dokonanych zwrocie środków) usunięcie z portfela jednostkowej pożyczki kwotę rozwiązanej umowy. W przypadku niedotrzymania tego terminu z przyczyn niezależnych od MFF, zobowiązuje się BGK do odnotowania tej informacji wraz z uzasadnieniem w Notatce służbowej w sprawie weryfikacji sprawozdania z postępu;
 - b) W przypadku umowy operacyjnej nr 2/RPWM/I 6918/2019/I/DIF/178 zobowiązuje się MFF do poinformowania zespołu kontrolującego o usunięciu z portfela jednostkowej pożyczki nr 5/PR 11/2019;
 - c) Stosowanie obowiązujących wzorów Notatki służbowej w sprawie weryfikacji sprawozdania z postępu zgodnie z załącznikiem do aktualnych procedur w tym zakresie.
- 5) 3 listopada – 17 grudnia 2021 r. – zakres kontroli obejmował: sposób weryfikacji kwalifikowalności wydatków, monitorowanie jakości portfela inwestycyjnego pozostającego w obsłudze pośredników finansowych oraz monitorowanie pośredników finansowych w zakresie obowiązków dotyczących udzielania wsparcia odbiorcom ostatecznym.

Wydane zalecenia dotyczyły m.in.:

- a) Przestrzegania terminów w zakresie: wprowadzania danych w SL2014 dot. opłaty za zarządzanie, sporządzania notatek służbowych dot. procesu monitorowania operacji realizowanej w ramach umowy operacyjnej - Produkt Kapitałowy.
- b) Zobligowania przez pośrednika finansowego odbiorcy ostatecznego do przedstawienia i wprowadzenia planu naprawczego dla umowy UI nr 156/WM/2/2020 polegającego na umiejscowieniu lokalizacji inwestycji w województwie warmińsko-mazurskim. Zobowiązanie MFF do przedstawiania w Kwartalnych/Rocznych Sprawozdaniach z Postępu Realizacji Projektu wraz z Kwartalnym/Rocznym Sprawozdaniem Finansowym oraz Kwartalnym/Rocznym Sprawozdaniem z wykrytych Nieprawidłowości w pkt II.9 Pozostałe działania zrealizowane przez Beneficjenta - informacji dot. monitorowania postępu realizacji Planu Naprawczego UI nr 156/WM/2/2020.
- c) W ramach przeprowadzanych kontroli przez MFF odnotowywanie w Listach sprawdzających wyników weryfikacji oraz ich podpisywanie przez Członków zespołu kontrolującego zgodnie z obowiązującą procedurą na czas kontroli.

- 6) 12 listopada – 23 grudnia 2022 r. – zakres kontroli obejmował: sposób weryfikacji kwalifikowalności wydatków, prawidłowość oceny i wyboru pośredników finansowych, monitorowanie pośredników finansowych w zakresie obowiązków dotyczących udzielania wsparcia odbiorcom ostatecznym.

Wydano zalecenia dot. m.in.:

- a) skorygowania w POIF wynagrodzenia za I i kolejne kwartały z uwzględnieniem uwolnionego kapitału z umowy operacyjnej nr 3/RPWM/3618/2018/IV/DIF/120;
- b) zwiększenia nadzoru MFF w zakresie przestrzegania przez pośredników finansowych wewnętrznych przepisów podmiotu kontrolowanego dotyczących m.in. udzielania wsparcia oraz oceny odbiorców ostatecznych.

Wszystkie wydane zalecenia wynikające z ww. przeprowadzonych kontroli zostały przez BGK zrealizowane.

- 7) 5 – 23 czerwca 2024 r. – kontrola na zakończenie potwierdzająca ścieżkę audytu, o których mowa w art. 9 ust. 1 lit. e Rozporządzenia Delegowanego nr 480/2014.

Ustalono, że dokonano prawidłowej weryfikacji finansowej wydatków kwalifikowalnych w zakresie ich zgodności z warunkami, o których mowa w art. 42 Rozporządzenia ogólnego oraz kompletności i zgodności z właściwymi przepisami prawa i procedurami dokumentów, składających się na ścieżkę audytu, o których mowa w art. 9 ust. 1 lit. e Rozporządzenia Delegowanego nr 480/2014.

- 2. W ramach ww. kontroli, przeprowadzono weryfikację kwalifikowalności wydatków na podstawie wybranej próby u każdego z Pośredników Finansowych.
- 3. W ramach umowy BGK został zobowiązany m.in. do:
 - a) nadzorowania, monitorowania i kontroli realizacji umów operacyjnych przez Pośredników Finansowych;
 - b) zobowiązania Pośredników Finansowych do realizowania u Odbiorców Ostatecznych działań kontrolnych i audytowych, związanych z realizacją umów inwestycyjnych;
 - c) do systematycznego monitorowania i sprawozdawczości postępu realizacji umowy, w tym m.in. umów operacyjnych i inwestycyjnych oraz informowania IZ o występujących uchybieniach w realizacji umowy i Strategii.

W związku z powyższym, BGK przekazywał IZ RPO WiM 2014–2020 kwartalne sprawozdania, w których m.in. zawarte były informacje dot. przeprowadzonych kontroli oraz stwierdzonych w ich następstwie nieprawidłowości.

- 4. IZ RPO WiM 2014–2020 na etapie rozliczania wniosków o płatność, przedkładanych przez BGK, dokonywała weryfikacji potwierdzającej kwalifikowalność wydatków przekazanych ostatecznym odbiorcom oraz prawidłowość, pobranych przez BGK i Pośredników Finansowych, opłat za zarządzanie. Weryfikowano kwalifikowalność wydatków przekazanych ostatecznym odbiorcom wsparcia, tj. umowy inwestycyjne wraz z udokumentowaniem przekazania środków ostatecznym odbiorcom oraz opłacenia faktur bądź innych dokumentów o równoważnej wartości dowodowej.

W okresie objętym kontrolą (wg stanu na dzień 30 czerwca 2024 r.) w IZ RPO WiM 2014-2020 14 razy instytucje zewnętrzne przeprowadziły kontrole obejmujące swoim zakresem wdrażanie IF. I tak:

- 1) Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła dwie kontrole:

- a) pn. „Zarządzanie wykorzystaniem środków UE na lata 2014-2020 w ramach Polityki Spójności”. Zakres kontroli obejmował m.in: uruchomienie wdrażania instrumentów finansowych mających wpływ na postęp we wdrażaniu i przyspieszenie realizacji programów operacyjnych perspektywy finansowej 2014-2020.
 - b) pn. „Efekty wybranych działań państwa podejmowanych w celu łagodzenia skutków epidemii w gospodarce”. Zakres kontroli obejmował m.in.: przygotowanie instrumentów pomocy dla podmiotów dotkniętych skutkami pandemii COVID-19, wdrażanie instrumentów wsparcia i rezultaty udzielonej pomocy, analiza efektów udzielonego wsparcia.
- W wyniku ww. kontroli nie sformułowano żadnych wniosków pokontrolnych.
- 2) Krajowa Administracja Skarbowa przeprowadziła 12 kontroli dotyczących audytu gospodarowania środkami pochodzącymi z budżetu Unii Europejskiej w ramach RPO WiM 2014-2020. W trzech z nich wydano zalecenia związane z IF. Dotyczyły one:
- a) Wprowadzenia procedury weryfikacji sprawozdań z realizacji IF, wprowadzenia zmian do procedury składania wniosków o płatność w ramach IF, opracowania procedury zapewniającej dokonywanie oceny warunków rynkowych w kierunku istnienia zapotrzebowania na którąś z form wsparcia w ramach IF, jakie mogą być stworzone w wyniku zastosowania Polityki Wyjścia. Ww. zalecenia zostały wdrożone poprzez wprowadzenie zmian do Instrukcji Wykonawczej IZ RPO WiM 2014-2020 Kartą zmian nr 7/2019 oraz nr 8/2019, zatwierdzonych uchwałą Zarządu Województwa Warmińsko-Mazurskiego nr 15/191/19/VI z 25.03.2019 r.
 - b) Mechanizmów zapewniających przeciwdziałanie wystąpieniu „konfliktu interesów” przy wyborze odbiorców ostatecznych oraz sposobu dokumentowania potwierdzenia braku konfliktu interesów wymaganego od wszystkich osób uczestniczących w procesie oceny i w procesie podejmowania decyzji o przyznaniu lub odmowie przyznania pożyczki / udzieleniu gwarancji, w celu zapewnienia właściwej ścieżki audytu. Na skutek ww. zaleceń, MFF wprowadził do umów operacyjnych zawieranych w ramach postępowań uruchamianych od dnia 16 grudnia 2020 r. postanowienia dotyczące wprowadzenia obowiązku opracowania i stosowania przez pośredników finansowych polityki zarządzania konfliktem interesu, w tym stosowania oświadczeń o bezstronności i braku powiązań osobowych i/lub kapitałowych przez osoby zaangażowane z ramienia pośredników finansowych w ocenę ostatecznych odbiorców i udzielanie wsparcia. W przypadku już zawartych umów operacyjnych zrezygnował z publikacji ogólnego komunikatu w POIF na rzecz indywidualnej korespondencji skierowanej do każdego pośrednika finansowego z aktywnym okresem budowy portfela. MFF zobowiązał każdego pośrednika finansowego do przekazania informacji zwrotnej na temat wprowadzenia lub dostosowania już posiadanej polityki przeciwdziałania wystąpieniu konfliktu interesów, zgodnie z treścią przekazanego komunikatu. Wszyscy pośrednicy finansowi poinformowali MFF o opracowaniu/aktualizacji Polityki przeciwdziałania wystąpieniu konfliktu interesów.
 - c) Uzupełnienia list sprawdzających do weryfikacji wniosków o płatność w ramach IF o pytania odnoszące się do kwalifikowalności kosztów zarządzania i opłat za zarządzanie oraz zagadnienia dotyczące

prawidłowości wyliczenia tych opłat, a także o pytania odnoszące się do kwalifikowalności ostatecznych odbiorców oraz inwestycji.

Pozyskiwania przez IZ w procesie weryfikacji wniosków o płatność dokumentacji stanowiącej dowody potwierdzające prawidłowość wyliczenia kosztów i opłat za zarządzanie oraz dokumentacji aplikacyjnej o pożyczkę lub inne wsparcie i faktur, świadczących o wydatkowaniu przyznanych środków na kwalifikowalny cel.

Uzupełnienia procedur doboru próby dokumentów do weryfikacji wniosków o płatność o zapisy dotyczące konieczności wyłączenia z drugiego i kolejnych losowań wszystkich pozycji wylosowanych w poprzednich próbie/-ach.

Ww. zalecenia zostały wdrożone poprzez wprowadzenie zmian do Instrukcji Wykonawczej Instytucji Zarządzającej RPO WiM 2014-2020 Kartą zmian nr 13/2022 zatwierdzoną uchwałą Zarządu Województwa Warmińsko-Mazurskiego nr 32/367/22/VI z 27.06.2022 r.

(akta kontroli str. 3707-3713)

2.5. W badanym okresie nie wpłynęły do Urzędu żadne skargi ani wnioski dotyczące wdrażania IF.

(akta kontroli str. 3714-3715)

2.6. Jak wskazał Marszałek Województwa do barier wdrażania IF w perspektywie 2014-2020 można zaliczyć:

- a) sposób wyboru pośredników finansowych, tj. zgodnie z Ustawą PZP, co wiązało się z czasochłonnymi procedurami przetargowymi, które przekładały się w konsekwencji na terminy uruchamiania produktów, brak możliwości lub trudności we wprowadzaniu zmian w dokumentacji objętej postępowaniem (np. Strategii inwestycyjnej);
- b) konieczność wniesienia przez pośredników finansowych wkładu własnego, który ustalony został na poziomie min. 15%, (z wyjątkiem pożyczki płynnościowej, będącej odpowiedzią na ekonomiczne skutki pandemii COVID-19, dla której wkład własny wynosił 5%). Powyższe miało wpływ na zainteresowanie funduszy pożyczkowych i poręczeniowych z regionu wdrażaniem instrumentów finansowych (w tym w szczególności większych puli środków) ze względu na konieczność zachowania przez nie płynności finansowej;
- c) brak zainteresowania współpracą ze strony banków spółdzielczych (zarówno jako potencjalnych pośredników finansowych jak i w kontekście zabezpieczania udzielanych przez nie kredytów poręczeniami oferowanymi ze środków RPO WiM);
- d) wystąpienie pandemii COVID-19 która zachwiała płynnością finansową odbiorców ostatecznych i wymusiła pewne odstępstwa w akcji pożyczkowej (w tym m.in. wydłużenie okresu spłaty pożyczki, karencję, wakacje kredytowe);
- e) trudności z wdrażaniem produktu poręczeniowego spowodowane:
 - konkurencją ze strony produktów krajowych (tzw. kanibalizm pomocy krajowej kosztem regionalnej) - gwarancja de minimis BGK, gwarancja Biznesmax BGK;
 - brakiem linii demarkacyjnej pomiędzy ofertą BGK i ofertą wsparcia z programów regionalnych;
 - szybkim zaimplementowaniem do systemów informatycznych banków produktów krajowych, co znacznie przyspieszyło proces uruchamiania kredytów objętych gwarancjami BGK, bez dodatkowych procedur analitycznych. W przypadku poręczeń regionalnych istniała konieczność indywidualnej oceny wniosków poręczeniowych – osobno dla każdego kredytobiorcy, co przedłużało ocenę wniosku poręczeniowego;

- bardziej skomplikowanymi niż w latach 2007-2013 warunkami rozliczania wsparcia.
- f) konieczność akceptacji zmian programu regionalnego przez Komisję Europejską – wprowadzanie jakichkolwiek zmian do programu regionalnego jest żmudnym i czasochłonnym procesem. Każda propozycja modyfikacji programu musi mieć odzwierciedlenie najlepiej w badaniach, analizach, których opracowanie także wymaga czasu. Powoduje to niemożność reagowania na powstałe potrzeby.

Wskazał, iż na wdrażanie produktów nie miały natomiast wpływu:

- a) poziom stratowości, który został przyjęty przez IZ na wysokim, ale dopuszczalnym poziomie i podczas całego okresu wdrażania (nawet w sytuacji wystąpienia pandemii COVID-19) nie stanowił problemu dla pośredników finansowych. Na podstawie badania ex ante IF poziom szkodowości określono na poziomie 15 % dla produktów pożyczkowych oraz 25% dla produktów poręczeniowych. Jeszcze przed rozpoczęciem wdrażania instrumentów finansowych uwzględniono uwagi BGK i zwiększono limit strat w produktach skierowanych do nowych firm z 15 do 20% (zmiana Strategii inwestycyjnej z maja 2017 r.);
- b) obowiązki sprawozdawcze, które realizowane były bez opóźnień czy trudności m.in. dzięki narzędziu opracowanemu przez BGK (Platforma Obsługi Instrumentów Finansowych – POIF) usprawnianemu w całym okresie wdrażania;
- c) rola BGK w systemie gwarancyjno-pożyczkowym – udział BGK w regionalnych lub lokalnych funduszach pożyczkowo-poręczeniowych nie miał znaczenia przy jego wyborze.

Marszałek Województwa wskazał, że za wyjątkiem zidentyfikowanych problemów związanych z wdrażaniem produktu poręczeniowego, który miał charakter systemowy, ogólnopolski, IZ RPO WiM 2014-2020, co do zasady dotychczasową współpracę z BGK ocenia bardzo dobrze. Pracownicy Banku pozostawali w stałym kontakcie z IZ oraz pośrednikami finansowymi, sprawnie reagując na wszystkie podnoszone w okresie wdrażania IF kwestie, w tym w szczególności potrzeby odbiorców ostatecznych, proponując rozwiązania i wspólnie je wdrażając. Rola MFF pełniona przez BGK w całej Polsce umożliwia również korzystanie z doświadczeń innych regionów i dostęp do szerszej wiedzy na temat sytuacji na rynku IF.

(akta kontroli str. 1350-1427)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

NIK ocenia pozytywnie działalność Urzędu w zakresie monitorowania i kontroli realizacji projektów.

IV. Uwagi i wnioski

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości, Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag ani wniosków.

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 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, lutego 2025 r.

Kontroler
Edyta Piskorz-Zabujść
Specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Olsztynie
Dyrektor
Mariusz Lenkiewicz

.....
/podpisano elektronicznie/

.....
/podpisano elektronicznie/