



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
DELEGATURA W OLSZTYNIE

LOL.410.15.4.2024

Pan
Łukasz Prokorym
Marszałek Województwa Podlaskiego
Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego
ul. Marii Curie-Skłodowskiej 14
15-097 Białystok

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego, ul. Marii Curie-Skłodowskiej 14, 15-097 Białystok (dalej: Urząd).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Łukasz Prokorym, Marszałek Województwa Podlaskiego, od dnia 7 maja 2024 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Artur Kosicki, od 11 grudnia 2018 r. do 7 maja 2024 r. Jerzy Leszczyński, od 9 listopada 2015 r. do 11 grudnia 2018 r. Kazimierz Baszko, od 8 grudnia 2014 r. do 9 listopada 2015 r. Jarosław Dworzański, od 15 stycznia 2008 r. do 8 grudnia 2014 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 wcześniejsze i późniejsze 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
Kontrolerzy	1. Henryk Dykty, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/119/2024 z 20 września 2024 r. 2. Marek Lisowski, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr LOL/122/2024 z 27 września 2024 r. 3. Andrzej Sibierski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/144/2024 z 5 grudnia 2024 r.

(akta kontroli str. 1-6)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania Urzędu w zakresie zarządzania procesem programowania wykorzystania środków Unii Europejskiej (dalej: UE) za pomocą instrumentów finansowych w odniesieniu do celów ustanowionych w Regionalnym Planie Operacyjnym Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020 (dalej: RPWOP lub Program) oraz monitorowanie i kontrolę realizowanych w jego ramach projektów opartych na tych instrumentach.

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.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

W latach 2014-2023 Zarząd Województwa Podlaskiego właściwie wypełniał obowiązki instytucji zarządzającej RPWOP. W oparciu o ocenę ex-ante sporządzoną zgodnie z wymogiem określonym w art. 37 ust. 2 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z 17 grudnia 2013 r.³ (dalej: rozporządzenie ogólne) oraz strategię inwestycyjną dokonał m.in. wyboru sposobu realizacji zaplanowanych projektów za pomocą instrumentów finansowych oraz zawarł umowę z podmiotem, któremu powierzył ich wdrażanie. Prawidłowo zaplanował i realizował politykę wyjścia z instrumentów finansowych po zakończeniu realizacji tych projektów. Właściwie monitorowano i kontrolowano wdrażanie ww. instrumentów finansowych oraz ich realizację. Prowadzono ewaluację dokumentów programowych poprzez badania pozwalające ocenić skuteczność podejmowanych działań oraz wprowadzano w nich zmiany dotyczące skuteczności funkcjonowania instrumentów finansowych, mające na celu zapewnienie racjonalnego wykorzystania środków pozyskanych z UE w zmieniającej się sytuacji polityczno-gospodarczej.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁴ 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. Funkcję Instytucji Zarządzającej Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020 pełnił Zarząd Województwa Podlaskiego (dalej: Instytucja Zarządzająca lub IZ). W poprzedniej perspektywie finansowej obejmującej lata 2007-2013 jako instrumenty finansowe wykorzystywano gwarancje i poręczenia dłużne – pożyczkowe. Ich ostatecznymi odbiorcami byli mali i średni przedsiębiorcy (dalej: MŚP). W ramach tych instrumentów udzielono MŚP łącznie 1272 pożyczek, gwarancji i poręczeń na kwotę 177 852,3 tys. zł. Instrumenty te miały na celu m.in. wspieranie, tworzenie i rozwój mikro, małych i średnich przedsiębiorstw wspieranie rozpoczęcia i rozszerzania działalności gospodarczej, w tym wprowadzanie nowych technologii. Były również przeznaczone na wydatki inwestycyjne (np. budowa, rozbudowa lub modernizacja obiektów produkcyjnych), zakup środków trwałych, wyposażania, materiałów, narzędzi, wartości niematerialnych i prawnych (oprogramowania, licencje). Wartość maksymalna jednostkowej pożyczki wynosiła 700 tys. zł, a okres spłaty wynosił do pięciu lat. Wsparcia za pośrednictwem instrumentów finansowych (dalej: IF) udzielono m.in. takim produktom⁵ jak: Wspieranie przedsiębiorczości w województwie podlaskim poprzez udzielanie poręczeń, Podlaski Fundusz Przedsiębiorczości, Start i rozwój – pożyczki dla mikro, małych i średnich przedsiębiorstw z terenu województwa podlaskiego.

(akta kontroli str. 7-10)

³ Ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego, a także uchylającym Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013, str. 320, ze zm.).

⁴ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁵ Nazwa projektu.

1.2. Instytucja Zarządzająca przeprowadziła ocenę ex-ante w odniesieniu do instrumentów finansowych w perspektywie finansowej 2014-2020. Ocena ta sporządzona została przez podmiot zewnętrzny na podstawie umowy nr DRR/25/2014 zawartej 1 sierpnia 2014 r. między Województwem Podlaskim (dalej: zamawiający), reprezentowanym przez Dyrektora Departamentu Rozwoju Regionalnego – działającego na podstawie upoważnienia Zarządu Województwa Podlaskiego, a konsorcjum firm Ecorys Polska Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie i RCS Sp. z o.o. z siedzibą w Białymstoku (dalej: wykonawca). W umowie tej postanowiono m.in., że wykonawca wykona przedmiot zamówienia zgodnie ze szczegółowym opisem przedmiotu zamówienia oraz złożoną ofertą, w terminie 16 tygodni od dnia podpisania umowy, za wynagrodzeniem w kwocie 150,1 tys. zł brutto (netto 122 tys. zł). Z uwagi na wartość zamówienia, nie przekraczającą wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30 tys. euro, wyboru wykonawcy dokonano bez stosowania ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁶. W szczegółowym opisie przedmiotu zamówienia zamawiający określił m.in.:

- cel badania – ustalenie zasadności, możliwości i zakresu wykorzystania /zastosowania IF w województwie podlaskim w perspektywie finansowej 2014-2020 w ramach RPOWP, w tym cele szczegółowe (m.in. ocena dotychczasowych doświadczeń oraz diagnoza stanu obecnego w zakresie zastosowania instrumentów inżynierii finansowej w województwie, ze szczególnym wskazaniem problemów, barier i ryzyk utrudniających wykorzystanie IF po stronie odbiorców wsparcia i IF po stronie operatorów wsparcia – pośredników finansowych; ocena zakresu, skali oraz przyczyn występowania zjawiska luki finansowej w dostępie MŚP oraz innych podmiotów z województwa podlaskiego do finansowania zewnętrznego; określenie zapotrzebowania na instrumenty finansowe, zarówno przez pośredników jak i ostatecznych odbiorców, wypracowanie rekomendacji w zakresie sposobu i zakresu wdrażania IF w RPOWP (m.in. strategia inwestycyjna instrumentów finansowych); ocena istniejących uwarunkowań prawnych krajowych i Unii Europejskiej (dalej: UE) w zakresie wdrażania IF (w tym propozycji legislacyjnych na perspektywę finansową 2014-2020) pod względem ich wpływu na skalę zainteresowania IF podmiotów pełniących lub mogących pełnić rolę operatorów wsparcia (pośredników finansowych) oraz potencjalnych odbiorców ostatecznych;
- zakres przedmiotowy badania – m.in. analiza zagadnień i obszarów badawczych, w tym: analiza niedoskonałości rynku, nieoptymalnych inwestycji i potrzeb (m.in. zidentyfikowanie problemów rynkowych istniejących w regionie, ilościowe określenie luki inwestycyjnej); ocena wartości dodanej (m.in. zidentyfikowanie ilościowych i jakościowych aspektów wartości dodanej zakładanych IF oraz porównanie ich z istniejącymi alternatywami, określenie wpływu zakładanego IF na rynek); dodatkowe zasoby publiczne i prywatne do pozyskania potencjalnie przez IF, w tym. m.in. określenie momentu wniesienia krajowego współfinansowania oraz innych wkładów; ocena doświadczeń (w tym m.in. zebranie właściwych i dostępnych informacji na temat doświadczeń, szczególnie z regionu, w którym planowany jest dany IF; proponowana strategia inwestycyjna (w tym. m.in. zdefiniowanie poziomu szczegółowości proponowanej strategii, zakresu oraz przedmiotu IF zgodnie z wynikami oceny rynkowej i wartości dodanej, w szczególności poprzez wybór produktu finansowego i określenie odbiorców ostatecznych, jak również zdefiniowanie struktury zarządzania IF poprzez wybór najbardziej właściwego sposobu wdrażania); określenie oczekiwanych rezultatów i odpowiadających im wskaźników (w tym. m.in.

⁶ Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm.

zidentyfikowanie i ilościowe określenie oczekiwanych rezultatów poprzez wskaźniki produktu i rezultatu, określenie w jaki sposób IF przyczynia się do osiągnięcia celów, dla których ma być utworzony, a także zidentyfikowanie systemu efektywnego monitorowania IF, ułatwienia sprawozdawczości oraz identyfikacji obszarów wymagających poprawy); przepisy/postanowienia dotyczące aktualizacji i przeglądu oceny ex-ante, w tym. m.in. zidentyfikowanie warunków i/lub czasu, w którym konieczne są aktualizacje lub przegląd oceny ex-ante;

- metodologię oceny ex-ante – wykonawca zaproponuje najwłaściwszy z punktu widzenia celów badania i zagadnień zestaw pytań badawczych, które będą dotyczyły wszystkich zagadnień badawczych określonych w szczegółowym opisie przedmiotu zamówienia oraz metod, narzędzi i technik badawczych służących rzetelnej, kompleksowej i obiektywnej ocenie wszystkich badanych aspektów. Wykonawca zobowiązany został do uwzględnienia podczas opracowania metodologii oraz realizacji badania wymogów i wytycznych Komisji Europejskiej (dalej: KE) dotyczących oceny ex-ante instrumentów finansowych aktualnie dostępnych, jak również tych, które ww. komisja opublikuje w trakcie realizacji przedmiotu zamówienia;
- sposób realizacji – współpracy z zamawiającym na każdym etapie prac, w tym do uwzględniania uwag i wymagań zamawiającego;
- harmonogram prac obejmujący termin opracowania i przekazania projektu raportu metodologicznego, projektu raportu końcowego oraz raportu końcowego;
- szczegółowy opis sposobu przygotowania i prezentacji wyników badania – opracowanie raportu metodologicznego zawierającego m.in. szczegółowy opis metodologii badawczej oraz wzory narzędzi badawczych oraz raportu końcowego zawierającego m.in. opis wyników badania, ich analizę, interpretację, wnioski i rekomendacje.

Protokół odbioru badania Oceny ex-ante instrumentów finansowych w perspektywie finansowej 2014-2020 (dalej: ocena ex-ante) sporządzony został 3 lutego 2015 r. W związku z tym, że raport końcowy nie został opracowany we wszystkich wymaganych formach w terminie określonym w umowie, a opóźnienie wyniosło jeden dzień, naliczona została kara w wysokości 750,30 zł. Z wystawionej przez wykonawcę faktury na kwotę 150.060,00 zł dokonano, na podstawie art. 498 Kodeksu cywilnego, potrącenia w wysokości 750,30 zł.

Ocena ex-ante zawierała elementy określone w art. 37 ust. 2 rozporządzenia nr 1303/2013. Ocena ta obejmowała bowiem następujące obszary badawcze:

- analizę niedoskonałości rynku, nieoptymalnych inwestycji i potrzeb, w tym m.in. zidentyfikowanie problemów rynkowych istniejących w regionie, ilościowe określenie luki inwestycyjnej oraz określenie celu utworzenia instrumentów finansowych w regionie,
- ocenę wartości dodanej, w tym m.in. zidentyfikowanie ilościowych i jakościowych aspektów wartości dodanej zakładanych instrumentów finansowych oraz porównanie ich z istniejącymi alternatywami, określenie wpływu zakładanego instrumentu finansowego na rynek (analiza możliwości wystąpienia pomocy publicznej, proporcjonalności zakładanej interwencji ze środków publicznych oraz narzędzi minimalizujących zakłócenia rynku),
- dodatkowe zasoby publiczne i prywatne do pozyskania potencjalnie przez instrumenty finansowe, w tym m.in. ocena efektu dźwigni instrumentów finansowych, a w przypadku poręczeń określenie maksymalnego możliwego do osiągnięcia mnożnika z uwzględnieniem oceny ryzyka dla tego instrumentu,

- ocenę doświadczeń, w tym m.in. zebranie właściwych i dostępnych informacji szczególnie z regionu, w którym planowany jest dany instrument finansowy oraz zidentyfikowanie głównych czynników sukcesu i zagrożeń na podstawie uzyskanych doświadczeń,
- proponowaną strategię inwestycyjną, w tym m.in. zdefiniowanie zakresu oraz przedmiotu instrumentu finansowego zgodnie z wynikami oceny rynkowej i wartości dodanej, w szczególności poprzez wybór produktu finansowego i określenie odbiorców ostatecznych,
- określenie oczekiwanych rezultatów i odpowiadających im wskaźników, w tym m.in. zidentyfikowanie i ilościowe określenie oczekiwanych rezultatów poprzez wskaźniki produktu i rezultatu oraz określenie, w jaki sposób instrumenty finansowe przyczyną się do osiągnięcia celów, dla których mają zostać utworzone,
- przepisy/postanowienia dotyczące aktualizacji i przeglądu oceny ex-ante, w tym m.in. zidentyfikowanie warunków i/lub czasu, w którym konieczne są aktualizacje lub przegląd oceny ex-ante.

W ocenie ex-ante zdiagnozowano także lukę finansową. Stwierdzono m.in., że luka finansowa jest to zjawisko braku lub ograniczonej możliwości skorzystania z finansowania zewnętrznego wynikającego zarówno z niedoboru podaży, jak i braku zdolności przedsiębiorstwa do pozyskania finansowania zewnętrznego. Mogła ona występować w odniesieniu do obszarów objętych priorytetami inwestycyjnymi 1b, 3a, 3c, 4a, 4b, 4c, 4e, 6a i 8iii. Zawarta w tym dokumencie analiza pod kątem możliwości realizacji celów sugerowała jednak, że w przypadku priorytetów inwestycyjnych 1b, 4a, 4e oraz 6a osiągnięcie zamierzonych celów może być zagrożone, jeżeli wsparcie dotacyjne zostanie zastąpione instrumentem finansowym i dlatego instrumenty finansowe powinny mieć zastosowanie w priorytetach: 3a, 3c, 4b, 4c oraz 8iii. Wielkość luki w zakresie dostępu podlaskich przedsiębiorstw do finansowania zewnętrznego oszacowana została na poziomie 88-392 mln zł. Określono także, że wyniki badania wskazywały, iż luka finansowa odnosiła się przede wszystkim do podmiotów działających krócej niż 12 miesięcy, a zainteresowanie finansowaniem zewnętrznym wykazuje około 17% przedsiębiorstw z 96,5 tys. firm działających w regionie. Średnia wysokość pożyczki na jeden podmiot szacowana była na 123,7 tys. zł, a zatem potrzeby pożyczkowe sektora MŚP wynosiły około 2 mld zł. Szacunki dotyczące dźwigni finansowej dla funduszy pożyczkowych wskazywały, że powinna ona osiągnąć wartość powyżej 10, a w przypadku funduszy poręczeniowych należałoby oczekiwać w przedziale między 20 a 30. Proponowane typy instrumentów finansowych, które należało zastosować w poszczególnych priorytetach inwestycyjnych RPOWP, to przede wszystkim pożyczki, które, jak wynikało z badania przedsiębiorstw, były najbardziej pożądanym instrumentem finansowym w województwie podlaskim. Rolę uzupełniającą powinny być pełnić poręczenia – rekomendowana wielkość środków to 363 mln zł. Jako główny rezultat zastosowania instrumentów finansowych wskazano rozwój przedsiębiorstw regionu, przekładający się na przyspieszenie tempa rozwoju gospodarczego, a do rezultatów częściowych zaliczono wzrost liczby nowopowstałych podmiotów, konkurencyjności przedsiębiorstw oraz zatrudnienia. Spodziewane efekty wsparcia oraz sposób w jaki instrument finansowy miał przyczynić się do osiągnięcia celów szczegółowych w ramach osi priorytetowych (Wzmocnienie potencjału i konkurencyjności gospodarki regionu oraz Rozwój przedsiębiorczości i aktywności zawodowej) w odniesieniu do priorytetu inwestycyjnego przedstawiały się następująco:

- 3a (Promowanie przedsiębiorczości, w tym w szczególności poprzez ułatwienia gospodarczego wykorzystywania nowych pomysłów oraz sprzyjanie tworzeniu nowych firm, także przez inkubatory przedsiębiorczości), to wzrost liczby

nowopowstałych podmiotów, wzrost nakładów inwestycyjnych w firmach działających krócej niż 12 miesięcy, poprzez dostarczenie kapitału na rozpoczęcie działalności gospodarczej i zasilenie kapitałowe firm będących w fazie rozwoju za pośrednictwem inkubatorów przedsiębiorczości, parków technologicznych lub funduszy inwestycyjnych.

- 3c (Wspieranie tworzenia i poszerzania zaawansowanych zdolności w zakresie rozwoju produktów i usług), to poprawa efektywności przedsiębiorstw, wzrost zyskowności sprzedaży brutto, poprzez zapewnienie dostępu do kapitału na działalność inwestycyjną i innowacyjną przedsiębiorstw.
- 4b (Promowanie efektywności energetycznej i użycia odnawialnych źródeł energii w przedsiębiorstwach), to mniejsze zużycie energii w przeliczeniu na jednostkę produktu lub usługi w MŚP, poprzez finansowanie działań prowadzących do racjonalizacji zużycia i ograniczenia strat energii i ciepła z zastosowaniem odnawialnych źródeł energii.
- 4c (Wspieranie efektywności energetycznej i wykorzystywania odnawialnych źródeł energii w budynkach publicznych i sektorze mieszkaniowym), to spadek zużycia energii pierwotnej w sektorze mieszkaniowym, poprzez zapewnienie środków na działania termomodernizacyjne i inne inwestycje umożliwiające ograniczenie zużycia energii.
- 8iii (Samozatrudnienie, przedsiębiorczość oraz tworzenie nowych miejsc pracy), to wzrost liczby nowych przedsiębiorstw i nowych miejsc pracy, poprzez stworzenie warunków sprzyjających nowym inicjatywom gospodarczym oraz ułatwienie dostępu do finansowania zewnętrznego.

W ocenie ex-ante rekomendowano wdrażanie IF za pośrednictwem funduszu funduszy. Uzasadniono to m.in. elastycznością tych instrumentów i możliwością dywersyfikacji portfela zamówień, wykorzystaniem efektu skali, wymiany wiedzy i wdrożenia efektywnych działań promocyjnych, wykorzystaniem specjalistycznego doświadczenia w zarządzaniu instrumentami finansowymi, zapleczem technicznym i sprawdzonymi regulacjami oraz stosunkowo dużą elastycznością i możliwością przesuwania środków pieniężnych między instrumentami. Zwrócono też uwagę na korzyści wynikające z powierzenia takiej roli Bankowi Gospodarstwa Krajowego (dalej: BGK), tj. bardzo wysoki poziom bezpieczeństwa banków kredytujących, akceptowanie przez nie instrumentów gwarancyjnych oferowanych przez BGK (wystandaryzowanie produktu i ograniczenie ryzyka) oraz brak obowiązku tworzenia rezerw przez banki kredytujące.

(akta kontroli str. 11-226, 1826-1884)

1.3. Instytucja Zarządzająca stosownie do wymogu określonego w art. 37 ust. 3 rozporządzenia nr 1303/2013 przedstawiła 28 kwietnia 2015 r. Komitetowi Monitorującemu RPOWP raport Ocena ex-ante instrumentów finansowych w perspektywie finansowej 2014-2020. Komitet Monitorujący nie wniósł do niego uwag.

(akta kontroli str. 11-241, 1775)

1.4. Instytucja Zarządzająca nie korzystała w latach 2014-2023 z prawa wydania wytycznych programowych dotyczących instrumentów finansowych.

(akta kontroli str. 227-241)

1.5. Zarząd Województwa Podlaskiego uchwałą nr 173/2261/2016 z 22 listopada 2016 r. przyjął Strategię Inwestycyjną Instrumentów Finansowych Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020, (dalej:

Strategia inwestycyjna). Strategia ta opracowana została w oparciu o ocenę ex-ante oraz zapisy RPOWP 2014-2020 i ujęto w niej tożsame IF.

Stystem wdrażania IF, określony w Strategii inwestycyjnej, zakładał kaskadowy model wdrażania instrumentów finansowych, z MFF, PF co miało przełożyć się na czytelny podział odpowiedzialności. Podmiot wdrażający IF miał zostać wybrany przez IZ RPOWP w oparciu o doświadczenie i kompetencje, co miało zminimalizować ryzyko wdrożeniowe i przyczynić się również do efektywnego wykorzystania potencjału instytucji finansowej.

W ocenie ex-ante, jako ostatecznych odbiorców (poza wskazanymi w pkt 1.3 niniejszego wystąpienia) określono w odniesieniu do priorytetu inwestycyjnego:

- PI8iii (działanie 2.3) – osoby w wieku 30 lat i więcej, bezrobotne lub bierne zawodowo, w tym również znajdujące się w trudnej sytuacji na rynku pracy, osoby odchodzące z rolnictwa i ich rodziny, osoby ubogie pracujące, osoby zatrudnione na umowach krótkoterminowych lub pracujące w ramach umów cywilno-prawnych, których miesięczne zarobki nie przekraczają 120% minimalnego wynagrodzenia oraz imigrantów i reemigrantów.
- PI4c (poddziałanie 5.3.2) – zarządców wielorodzinnych budynków mieszkalnych.

W odniesieniu do pozostałych priorytetów inwestycyjnych⁷ były to mikro, małe i średnie przedsiębiorstwa⁸. Z oceny ex-ante wynikało, że przewidziane wsparcie finansowe, które następnie zostało udzielone w ramach przedstawionej niżej umowy operacyjnej zawartej przez IZ z BGK, kierowane było do podmiotów znajdujących się w sytuacji zdefiniowanej użytym w tej ocenie pojęciem luki finansowej. Przyjęte uregulowania nie wykluczały także wspierania podmiotów spoza tej luki.

W Strategii inwestycyjnej określono cele interwencji, polegające na zastosowaniu instrumentów finansowych do zaradzenia słabościom rynkowym lub niedostatecznemu poziomowi inwestycji (tj. w przypadku inwestycji finansowo opłacalnych, ale nie generujących wystarczającego finansowania ze źródeł rynkowych), zwielokrotnieniu efektu osiąganego dzięki unijnym środkom finansowym, zwiększeniu trwałości polityki spójności przez możliwość reinwestowania środków oraz wykorzystanie jako dodatkowego źródła finansowania obok oferty rynkowej, finansowania prywatnego lub innych interwencji finansowych UE. Miało to umożliwić m.in. odejście od finansowania dotacyjnego tam, gdzie było to możliwe i uzasadnione oraz wpłynąć na podniesienie sprawności alokacyjnej i efektywności interwencji publicznej. Długoterminową korzyścią miała być możliwość stworzenia nowoczesnego instrumentu interwencji publicznej, w tym w szczególności sprawnych publicznych i prywatnych pośredników finansowych. W dokumencie tym określono także, że instrumenty finansowe powinny interweniować w tych obszarach, w których zawodzą mechanizmy rynkowe. Ocena finansowa przedsięwzięcia musi być jednak pozytywna, zaś odbiorca wsparcia powinien wykazywać zdolność do spłaty zaciągniętego zobowiązania. Pomimo pozytywnej oceny finansowej przedsięwzięcia podmiot planujący je realizować nie może pozyskać finansowania ze źródeł rynkowych, przede wszystkim z powodu zbyt dużego ryzyka lub braku wystarczających zabezpieczeń.

Strategia inwestycyjna zakładała osiągnięcie następujących wskaźników rezultatu bezpośredniego i produktu celów inwestycyjnych objętych instrumentami finansowymi⁹:

⁷ Priorytety: PI3c (działanie 1.3), PI3a (poddziałanie 1.4.1) i PI4b (działanie 5.2.).

⁸ Zmiany w tym zakresie opisano w pkt. 2.2 i 2.6 wystąpienia.

⁹ Wartość wskaźnika podano wg szacunku na 2023 r.

- 3a Promocja przedsiębiorczości oraz podniesie atrakcyjności inwestycyjnej województwa
 - liczba przedsiębiorstw otrzymujących wsparcie (12 przedsiębiorstw),
 - liczba przedsiębiorstw otrzymujących wsparcie finansowe inne niż dotacje (12 przedsiębiorstw),
 - inwestycje prywatne uzupełniające wsparcie publiczne dla przedsiębiorstw, inne niż dotacje (2 500 000 euro);
- 3c Wspieranie tworzenia i poszerzania zaawansowanych zdolności w zakresie produktów i usług
 - liczba przedsiębiorstw otrzymujących wsparcie (111 przedsiębiorstw),
 - liczba przedsiębiorstw otrzymujących wsparcie finansowe inne niż dotacje (111 przedsiębiorstw),
 - inwestycje prywatne uzupełniające wsparcie publiczne dla przedsiębiorstw (11 500 000 euro);
- 4b Efektywność energetyczna w przedsiębiorstwach
 - ilość zaoszczędzonej energii elektrycznej (9 153,51 MWh/rok),
 - ilość zaoszczędzonej energii cieplnej (847,55/GJ/rok),
 - zmniejszanie zużycia energii końcowej w wyniku realizacji projektów (6 472 GJ/rok),
 - liczba wybudowanych jednostek wytwarzania energii elektrycznej z OZE (37 sztuk),
 - liczba zmodernizowanych energetycznie budynków (14 sztuk),
 - liczba wybudowanych jednostek wytwarzania energii cieplnej z OZE (12 sztuk),
 - liczba przedsiębiorstw otrzymujących wsparcie (63 przedsiębiorstwa),
 - liczba przedsiębiorstw, które w wyniku wsparcia poprawiły efektywność energetyczną (63 przedsiębiorstwa),
 - szacowany spadek emisji gazów cieplarnianych (8 470 ton ekwiwalentu CO₂/rok),
 - dodatkowa zdolność wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych (2,89 MW);
- 4c Efektywność energetyczna w sektorze mieszkaniowym i budynkach użyteczności publicznej
 - liczba dodatkowych użytkowników energii podłączonych do inteligentnych sieci (1974 użytkowników),
 - ilość zaoszczędzonej energii elektrycznej (20,4 MWh/rok),
 - ilość zaoszczędzonej energii cieplnej (1 376 GJ/rok),
 - liczba zmodernizowanych energetycznie budynków (14 sztuk),
 - szacowany roczny spadek emisji gazów cieplarnianych (2 157 ton ekwiwalentu CO₂/rok),
 - liczba gospodarstw domowych z lepszą klasą zużycia energii (200 sztuk),
 - powierzchnia użytkowa budynków poddanych termomodernizacji (35 000 m²),
 - liczba zmodernizowanych źródeł ciepła (1 sztuka);
- 8iii Wspieranie powstawania i rozwoju podmiotów gospodarczych

- liczba utworzonych miejsc pracy w ramach udzielonych z Europejskiego Funduszu Społecznego (dalej: EFS) środków na podjęcie działalności gospodarczej (100%),
- liczba osób pozostających bez pracy, które skorzystały z instrumentów zwrotnych na podjęcie działalności gospodarczej w programie (172 osoby).

(akta kontroli str. 84-226, 242-243, 521-544, 1310-1357)

1.6. Województwo Podlaskie powierzyło wdrażanie instrumentów finansowych BGK na podstawie umowy nr UDA-RPPD.PFF-20-0001/16-00 (dalej: Umowa) o finansowanie Projektu Rozwój gospodarczy województwa podlaskiego poprzez wykorzystanie instrumentów finansowych w ramach RPOWP (dalej: Projekt), zawartej 29 listopada 2016 r. przez Zarząd Województwa Podlaskiego (dalej: Zarząd).

IZ, na podstawie analiz danych zawartych w ocenie ex-ante, zdecydowała że wdrażanie instrumentów finansowych nastąpi w formie funduszu funduszy w rozumieniu art. 2 pkt 27 rozporządzenia nr 1303/2013, co zostało stwierdzone m.in. w Strategii inwestycyjnej. W dokumencie tym przyjęto m.in., że podmiot wdrażający IF zostanie wybrany przez IZ w oparciu o doświadczenie i kompetencje, co pozwoli zminimalizować ryzyko wdrożeniowe i przyczyni się również do efektywnego wykorzystania potencjału instytucji finansowej specjalizującej się w poszczególnych dziedzinach tematycznych. Funkcje podmiotu wdrażającego IF mogły pełnić instytucje z odpowiednim potencjałem ekonomicznym, prawnym i organizacyjnym. Wymagały tego skomplikowany charakter wdrażania IF i posiadanie doświadczenia w zakresie doboru pośredników oraz sprawdzonego rozwiązania systemowego do obsługi, uwzględniającego sprawozdawczość na potrzeby IZ. Zaletą funduszu funduszy miała być elastyczność i możliwość dywersyfikacji portfela inwestycji. Duże znaczenie przypisywano również poziomowi bezpieczeństwa oraz ograniczonemu ryzyku w przypadku współpracy z pośrednikami finansowymi. Wsparcie ostatecznych odbiorców mogło zostać powierzone pośrednikom finansowym.

Komitet Monitorujący Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020 w załączniku do uchwały nr 41/2016 z 21 października 2016 r. zatwierdził kryteria wyboru podmiotu wdrażającego fundusz funduszy oraz realizowanego przez niego projektu (tylko w odniesieniu do instrumentów finansowych). Kryteria te wynikały z kryteriów wyboru określonych w art. 7 Rozporządzenia Delegowanego Komisji (UE) nr 480/2014 z dnia 3 marca 2014 r.¹⁰ (dalej: rozporządzenie delegowane).

Wyboru ww. podmiotu dokonano w trybie pozakonkursowym na podstawie art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020¹¹ (w brzmieniu obowiązującym w okresie wyboru podmiotu wdrażającego fundusz funduszy). Zgodnie z art. 28 ust. 2, podmiotem wdrażającym instrument finansowy lub fundusz funduszy, o którym mowa w art. 2 pkt 27 rozporządzenia ogólnego, mógł być podmiot wskazany w art. 38 ust. 4 lit. a i b tego rozporządzenia, w tym w szczególności BGK.

Projekt, w ramach którego przewidziano działania 1.3, 2.3, 5.2 oraz poddziałania 1.4.1 i 5.3.2, został ujęty w *Wykazie projektów zidentyfikowanych przez IZ w ramach trybu pozakonkursowego* (załącznik nr 5 do uchwały 173/2267/2016 Zarządu Województwa Podlaskiego z dnia 22 listopada 2016 r. w sprawie zmiany uchwały dotyczącej

¹⁰ Uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego (Dz. Urz. UE L 138 z 13.05.2014).

¹¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 818, ze zm.

Szczegółowego Opisu Osi Priorytetowych Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020)¹².

Kryteria wyboru podmiotu wdrażającego Fundusz Funduszy oraz realizowanego przez niego Projektu (tylko w odniesieniu do instrumentów finansowych) ustalone zostały przez Komitet Monitorujący RPOWP (uchwała nr 41/2016 z 21 października 2016 r.). Były to: zdolność do działalności w województwie podlaskim, posiadanie przez wnioskodawcę uprawnień do wykonywania zadań wdrożeniowych na mocy przepisów unijnych i krajowych, zdolności finansowe, ekonomiczne i operacyjne oraz potencjał gospodarczy. Ponadto, ustalono kryteria odnoszące się do zasad wdrażania Projektu, w tym: zgodność ze strategią inwestycyjną instrumentów finansowych w RPOWP, metodykę wyboru pośredników finansowych, mechanizm wynagradzania, dodatkową działalność¹³, dodatkowe środki na inwestycje¹⁴ i zapewnienie zgodności interesów. Kryteria oceny formalno-merytorycznej projektów pozakonkursowych ubiegających się o dofinansowanie w ramach RPOWP, dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, ustalono w uchwale nr 33/2015 ww. Komitetu, z 29 października 2015 r. (obejmowały one m.in.: przygotowanie złożonego wniosku o dofinansowanie zgodnie z instrukcją, zgodność wniosku z fiszą projektową z etapu identyfikacji Projektu, zawarcie wymaganych informacji w złożonej dokumentacji, spójność informacji zawartych w różnych częściach wniosku, biznes planu lub studium wykonalności oraz załączników, wiarygodność uzasadnienia przez wykonawcę konieczności realizacji Projektu, precyzyjne określenie i zgodność z zasadami działania wydatków kwalifikowanych, wykonalność techniczną i finansową Projektu, zapewnienie jego trwałości oraz zgodność z przepisami UE i celami rozwojowymi określonymi w Strategii Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego). Skład Komisji Oceny w zakresie projektów dotyczących instrumentów finansowych w ramach RPOWP, tryb jej pracy, zasady oceny projektów, odpowiedzialność oraz poufności i bezstronności członków Komisji zawarto w jej regulaminie.

Oceny pod względem formalnym oraz merytorycznym pięciu wniosków złożonych przez BGK dokonała ww. Komisja Oceny stwierdzając, że spełniają one wymogi określone przez Komitet Monitorujący RPOWP.

W związku z tym Zarząd w uchwale nr 175/2282/2016 z dnia 28 listopada 2016 r.¹⁵ w sprawie wyboru wniosków o dofinansowanie BGK zgłoszonych w ramach Projektu, przyznał ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Europejskiego Funduszu Społecznego projektowi złożonemu przez BGK dofinansowanie w łącznej kwocie 226 928,7 tys. zł. Łączna wartość tego projektu wynosiła 266 974,9 tys. zł.

Umowa podpisana przez IZ z BGK dotyczyła:

- Osi Priorytetowej I Wzmocnienie potencjału i konkurencyjności gospodarki regionu, Działania 1.3 Wspieranie inwestycji w przedsiębiorstwach (nr UDA-RPPD.01.03.00-20-0123/16-00), Działania 1.4 Promocja przedsiębiorczości oraz podniesienie atrakcyjności inwestycyjnej województwa, Poddziałania 1.4.1 Promocja przedsiębiorczości oraz podniesienie atrakcyjności inwestycyjnej województwa

¹² https://bip.wrotapodlasia.pl/wojewodztwo/akty_prawne1/uchw_zarząd/uchwały_zarządu/uchwała-nr-173-2267-2016-zarządu-województwa-podlaskiego-z-dnia-2016-11-22.html

¹³ Zdefiniowaną pytaniami: Czy realizacja projektu nie zastąpi obecnej działalności Wnioskodawcy? Czy Wnioskodawca wykazał, że wdrożenie instrumentu finansowego będzie dodatkowe do obecnie prowadzonej działalności tego Wnioskodawcy?

¹⁴ Zdefiniowane pytaniami: Czy Wnioskodawca przedstawił mechanizm zapewnienia współfinansowania na rzecz ostatecznych odbiorców, obok wkładów z programu?

¹⁵ https://bip.wrotapodlasia.pl/wojewodztwo/akty_prawne1/uchw_zarząd/uchwały_zarządu/uchwała-nr-175-2282-2016-zarządu-województwa-podlaskiego-z-dnia-2016-11-28.html

(nr UDA-RPPD.01.04.01-20-0006/16-00),

- Osi Priorytetowej II Przedsiębiorczość i aktywność zawodowa, Działania 2.3 Wsparcie powstawania i rozwoju podmiotów gospodarczych (nr UDA-RPPD.02.03.00-20-0061/16-00),
- Osi Priorytetowej V Gospodarka niskoemisyjna, Działania 5.2 Efektywność energetyczna w przedsiębiorstwach (nr UDA-RPPD.05.02.00-20-0001/16-00), Działania 5.3 Efektywność energetyczna w sektorze mieszkaniowym i budynkach użyteczności publicznej, Poddziałania 5.3.2 Efektywność energetyczna w sektorze mieszkaniowym (nr UDA-RPPD.05.03.02-20-0001/16-00).

IZ na podstawie art. 38 ust. 4 lit. b pkt ii rozporządzenia ogólnego (nawiązując z BGK współpracę o charakterze publiczno-publicznym), w Umowie powierzył temu podmiotowi rolę wdrażającego Fundusz Funduszy Projektu¹⁶ i realizację własnego zadania publicznego, polegającego na świadczeniu usług publicznych w celu zaspokajania zbiorowych potrzeb regionu i społeczeństwa, poprzez udostępnianie ostatecznym odbiorcom¹⁷ wsparcia w formie instrumentów finansowych¹⁸ w ramach ww. Programu. BGK zobowiązał się natomiast do utworzenia Funduszu Funduszy i zarządzania nim na zasadach i warunkach określonych w Umowie, a więc objęcia roli i zadań Menadżera Funduszu Funduszy.

Strony Umowy zobowiązały się współpracować, wykorzystując do realizacji wspólnego celu, jakim było promowanie przedsiębiorczości, w szczególności ułatwianie gospodarczego wykorzystywania nowych pomysłów oraz sprzyjanie tworzeniu nowych firm (w tym również poprzez inkubatory przedsiębiorczości, wspieranie tworzenia i poszerzania zaawansowanych zdolności w zakresie rozwoju produktów i usług, promowanie efektywności energetycznej oraz korzystanie z odnawialnych źródeł energii w przedsiębiorstwach, wspieranie efektywności energetycznej, inteligentnego zarządzania energią i wykorzystania odnawialnych źródeł energii w infrastrukturze publicznej, w tym w budynkach publicznych i w sektorze mieszkaniowym, pracę na własny rachunek, przedsiębiorczość i tworzenie przedsiębiorstw, w tym innowacyjnych mikro, małych i średnich przedsiębiorstw w województwie podlaskim). Miało się to odbywać poprzez instrumenty finansowe, w drodze ustanowienia Funduszu Funduszy, zgodnie ze Strategią Inwestycyjną i z uwzględnieniem realizacji celów oraz wskaźników określonych w Programie, a także poprzez obowiązek zastosowania dźwigni finansowej z sektora prywatnego i wprowadzenie mechanizmów podziału ryzyka, jako sposobu adresowania zidentyfikowanych luk rynkowych i tworzenia efektu zachęty.

W Umowie określono m.in. jej przedmiot, okres obowiązywania (wchodziła w życie z dniem podpisania i zawarta została do końca kwartału następującego po miesiącu, w którym BGK przedłoży IZ końcowe sprawozdanie z realizacji Projektu), okres realizacji Projektu (rozpoczęcie realizacji miało nastąpić z dniem zawarcia Umowy, a zakończenie 31 grudnia 2023 r.), zadania oraz obowiązki BGK, zadania IZ, zasady monitoringu i sprawozdawczości, zagadnienia dotyczące audytu i kontroli. W Umowie tej przyjęto, że wkład Programu ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (dalej: EFRR) i EFS, wnoszony przez IZ do Funduszu Funduszy, stanowił kwotę 226 928,7 tys. zł, tj. nie więcej niż 85% kwoty wydatków

¹⁶ Fundusz, o którym mowa w art. 2 ust. 27 rozporządzenia ogólnego, utworzony przez Menadżera Funduszu Funduszy w celu realizacji Projektu.

¹⁷ Podmiot otrzymujący wsparcie finansowe z Instrumentu Finansowego w ramach umowy inwestycyjnej.

¹⁸ Środek pomocy finansowej mogący przybrać formę inwestycji kapitałowych, pożyczek lub poręczeń oferowany przez pośrednika finansowego na rzecz ostatecznych odbiorców na podstawie umowy, o którym mowa w art. 37 ust. 7-9 rozporządzenia ogólnego.

kwalifikowalnych w ramach Projektu. Wkład Programu pochodzić miał ze środków następujących Osi Priorytetowych:

- Osi Priorytetowej I Wzmocnienie potencjału i konkurencyjności gospodarki regionu w kwocie 119 094,3 tys. zł ze środków EFRR, w tym w ramach:
 - ✓ Działania 1.3 Wsparcie inwestycji w przedsiębiorstwach w kwocie 108 267,5 tys. zł.
 - ✓ Działania 1.4 Promocja przedsiębiorczości oraz podniesienie atrakcyjności inwestycyjnej województwa, Poddziałania 1.4.1 Promocja przedsiębiorczości oraz podniesienie atrakcyjności inwestycyjnej województwa w kwocie 10 826,8 tys. zł.
- Osi Priorytetowej II Przedsiębiorczość i aktywność zawodowa, Działania 2.3 Wsparcie powstawania i rozwoju podmiotów gospodarczych, w kwocie 8 661,4 tys. zł ze środków EFS.
- Osi Priorytetowej V Gospodarka niskoemisyjna w kwocie 99 173,0 tys. zł ze środków EFRR, w tym w ramach:
 - ✓ Działania 5.2 Efektywność energetyczna w przedsiębiorstwach w kwocie 64 960,5 tys. zł,
 - ✓ Działania 5.3 Efektywność energetyczna w sektorze mieszkaniowym i budynkach użyteczności publicznej, Poddziałania 5.3.2 Efektywność energetyczna w sektorze mieszkaniowym w kwocie 34 212,5 tys. zł.

Wkład Krajowy z budżetu państwa wnoszony miał być z następujących Osi Priorytetowych:

- Osi Priorytetowej I Wzmocnienie potencjału i konkurencyjności gospodarki regionu w kwocie 21 016,6 tys. zł, w tym w ramach:
 - ✓ Działania 1.3 Wsparcie inwestycji w przedsiębiorstwach w kwocie 19 106,0 tys. zł,
 - ✓ Działania 1.4 Promocja przedsiębiorczości oraz podniesienie atrakcyjności inwestycyjnej województwa, Poddziałania 1.4.1 Promocja przedsiębiorczości oraz podniesienie atrakcyjności inwestycyjnej województwa w kwocie 1 910,6 tys. zł,
- Osi Priorytetowej V Gospodarka niskoemisyjna w kwocie 17 501,1 tys. zł, w tym w ramach:
 - ✓ Działania 5.2 Efektywność energetyczna w przedsiębiorstwach w kwocie 11 463,6 tys. zł,
 - ✓ Działania 5.3 Efektywność energetyczna w sektorze mieszkaniowym i budynkach użyteczności publicznej, Poddziałania 5.3.2 Efektywność energetyczna w sektorze mieszkaniowym w kwocie 6 037,5 tys. zł.

BGK miał zapewnić, aby wkład krajowy w ramach Osi Priorytetowej II Przedsiębiorczość i aktywność zawodowa, Działania 2.3 Wsparcie powstawania i rozwoju podmiotów gospodarczych, wynosił co najmniej 15% kwoty wydatków kwalifikowalnych, tj. 1 528,5 tys. zł i został wniesiony na poziomie Funduszu Funduszy, na poziomie instrumentu finansowego lub na poziomie ostatecznego odbiorcy.

IZ zobowiązała BGK, jako Menadżera Funduszu Funduszy m.in. do: ustanowienia Funduszu Funduszy, obsługi operacji finansowych na rachunkach bankowych Funduszu, cyklicznego przeglądu strategii inwestycyjnej oraz (w razie potrzeby)

wnoskowania do IZ o jej aktualizację, przygotowania dokumentacji wyboru oraz dokonania wyboru pośredników finansowych wdrażających instrumenty finansowe¹⁹ zgodnie z kryteriami zatwierdzonymi przez IZ, negocjowania i zawierania umowy operacyjnej z pośrednikami finansowymi, nadzorowania, monitorowania i kontrolowania realizacji umów operacyjnych przez pośredników finansowych, a także sporządzania i przedkładania IZ sprawozdania z realizacji Umowy. Do zadań IZ należało m.in. monitorowanie realizacji Projektu, w tym zatwierdzanie sprawozdań składanych przez BGK, wydawanie na podstawie obowiązujących przepisów prawa wytycznych i zaleceń dotyczących prawidłowej realizacji Umowy przez BGK, opracowanie przy wsparciu Menadżera Funduszu Funduszy polityki wyjścia z Funduszu Funduszy oraz jej realizacja (w tym przyjęcie aktywów Funduszu Funduszy oraz przejęcie od BGK praw i obowiązków wynikających z zawartych umów operacyjnych), kontrola realizacji Projektu oraz aktualizowanie strategii inwestycyjnej – z inicjatywy własnej lub na wniosek BGK.

Stosownie do postanowień Umowy pośrednicy finansowi mieli być wybierani zgodnie z przepisami prawa krajowego i wspólnotowego, na podstawie otwartych przejrzystych, proporcjonalnych i niedyskryminujących procedur, niedopuszczających do konfliktu interesów oraz zgodnie z kryteriami określonymi w art. 7 rozporządzenia delegowanego. Kwestia ta była także określona w Strategii Inwestycyjnej. Założono w niej m.in., że przy wyborze pośredników finansowych BGK będzie kierował się kryteriami opisanymi w części 3 ww. Strategii (Zakres i przedmiot IF w RPOWP) oraz uwzględni wymogi, o których mowa w art. 7 ust. 1 i 2 ww. rozporządzenia.

W Umowie uregulowano także sprawy dotyczące monitoringu i sprawozdawczości. Przyjęto m.in., że w okresie jej realizacji BGK będzie prowadził monitoring i sprawozdawczość postępu realizacji Umowy poprzez: monitoring przebiegu realizacji Projektu oraz postępu rzeczowo-finansowego realizacji umów operacyjnych i umów inwestycyjnych, gromadzenie i przetwarzanie odpowiednich danych, przyjmowanie, weryfikację i zatwierdzanie sprawozdań rzeczowo-finansowych składanych przez pośredników finansowych oraz pomiar wartości wskaźników produktu i rezultatu określonych w strategii inwestycyjnej. IZ zobowiązała BGK do przedkładania jej kwartalnych sprawozdań z postępu realizacji Projektu – w terminie do 30 dni kalendarzowych od zakończenia danego kwartału kalendarzowego oraz końcowego sprawozdania z realizacji Projektu – w terminie trzech miesięcy od zakończenia jego realizacji. Umowa przewidywała także (pkt 14.3), że w terminie 30 dni roboczych od daty ich otrzymania, IZ weryfikuje sprawozdania oraz w uzasadnionych przypadkach wzywa BGK do ich poprawienia i uzupełnienia w terminie 15 dni roboczych od dnia doręczenia wezwania do BGK. Przy czym niewniesienie uwag w terminie określonym w pkt 14.3 miało być równoznaczne z jego zatwierdzeniem. Postanowiono także, że zakres obowiązków sprawozdawczych BGK po okresie realizacji Projektu, do końca okresu trwania Umowy, strony uzgodnią nie później niż w ciągu trzech miesięcy po zakończeniu okresu realizacji Projektu (pkt 14.6).

Umowa spełniała wymogi art. 38 ust. 4 i 5 rozporządzenia ogólnego. Nie przewidziano w niej ustanowienia zabezpieczenia jej prawidłowej realizacji, w związku z treścią art. 206 ust. 4 ustawy o finansach publicznych²⁰. W Strategii inwestycyjnej, stanowiącej załącznik do umowy, określono wskaźniki pośrednie, których osiągnięcie założono w 2018 r. Wartości pośrednie, dla lat 2017-2023, określone zostały także w biznes planie złożonym IZ przez BGK.

¹⁹ Podmiot publiczny lub prywatny wybrany w celu wdrażania instrumentu finansowego: pośrednik finansowy pełni rolę podmiotu wdrażającego instrument finansowy.

²⁰ Dz. U. z 2024 r. poz. 1530, ze zm.

Załącznikami do Umowy były m.in. wnioski o dofinansowanie realizacji Projektu w ramach RPOWP złożone przez BGK (łącznie pięć), Strategia Inwestycyjna Instrumentów Finansowych Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020 – przyjęta Uchwałą nr 173/2261/2016 Zarządu Województwa Podlaskiego z 22 listopada 2016 r. (ze zmianami), Polityka lokowania wolnych środków Funduszu Funduszy, Obowiązki informacyjno-promocyjne Beneficjenta i Pośredników Finansowych oraz Zasady Wynagradzania BGK w okresie realizacji Projektu. We wnioskach tych określono m.in. harmonogram realizacji Projektu, wskaźniki produktu oraz sposób ich monitorowania i pomiaru.

W ww. wnioskach przyjęto następujące wskaźniki produktu/rezultatu w odniesieniu do poszczególnych osi (tożsame ze wskaźnikami ujętymi w Strategii inwestycyjnej):

- Wzmocnienie Potencjału i Konkurencyjności Gospodarki Regionu (działanie 1.3 Wspieranie inwestycji w przedsiębiorstwach, priorytet inwestycyjny 3.3 Wspieranie tworzenia i poszerzania zaawansowanych zdolności w zakresie rozwoju produktów i usług), jako wskaźnik produktu – liczbę przedsiębiorstw otrzymujących wsparcie finansowe i założono, że co najmniej 111 przedsiębiorstw otrzyma wsparcie;
- Wzmocnienie Potencjału i Konkurencyjności Gospodarki Regionu (działanie 1.4 Promocja przedsiębiorczości oraz podniesienie atrakcyjności inwestycyjnej województwa, poddziałanie 1.4.1 Promocja przedsiębiorczości oraz podniesienie atrakcyjności inwestycyjnej województwa, priorytet inwestycyjny – 3.1. Promowanie przedsiębiorczości, w szczególności poprzez ułatwianie gospodarczego wykorzystywania nowych pomysłów oraz sprzyjanie tworzeniu nowych firm, w tym również poprzez inkubatory przedsiębiorczości), jako wskaźnik produktu przyjęto liczbę przedsiębiorstw otrzymujących wsparcie finansowe i założono, że co najmniej 12 otrzyma wsparcie;
- Przedsiębiorczość i Aktywność Zawodowa (działanie 2.3 Wspieranie powstawania i rozwoju podmiotów gospodarczych, priorytet inwestycyjny 8.3 Praca na własny rachunek, przedsiębiorczość i tworzenie przedsiębiorstw, w tym innowacyjnych mikro, małych i średnich przedsiębiorstw), jako wskaźnik produktu przyjęto: liczbę osób pozostających bez pracy, które skorzystały z instrumentów zwrotnych na podjęcie działalności gospodarczej w programie i założono, że co najmniej 172 osoby, w tym 71 kobiet i 101 mężczyzn, otrzyma taką pomoc;
- Gospodarka Niskoemisyjna (działanie 5.2 Efektywność energetyczna w przedsiębiorstwach, priorytet inwestycyjny 4.2 Promowanie efektywności energetycznej i korzystania z odnawialnych źródeł energii w przedsiębiorstwach), przyjęto jako wskaźnik: liczbę wybudowanych jednostek wytwarzania energii elektrycznej z OZE (szt.) założono - 37 (szt.), liczbę wybudowanych jednostek wytwarzania energii cieplnej z OZE (szt.), założono – 12 (szt.), liczbę zmodernizowanych energetycznie budynków (szt.), założono – 14 (szt.), liczbę przedsiębiorstw otrzymujących wsparcie – 63, liczbę przedsiębiorstw, które w wyniku wsparcia poprawiły efektywność energetyczną – 63, szacunkowy spadek emisji gazów cieplarnianych (produktu) 8 470 ton ekwiwalentu CO₂/rok, ilość zaoszczędzonej energii elektrycznej – wartość docelowa (2023 r.) 9153,51 MWh/rok, ilość zaoszczędzonej energii cieplnej – wartość docelowa (2023 r.) 847,55 GJ/rok, zmniejszenie zużycia energii końcowej w wyniku realizacji projektów wartość docelowa (2023 r.) 6 472 GJ/rok, dodatkowa zdolność wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych wartość docelowa (2023 r.): 2,89 MW.

- Gospodarka Niskoemisyjna (działanie 5.3 Efektywność energetyczna w sektorze mieszkaniowym i budynkach użyteczności publicznej, poddziałanie 5.3.2 Efektywność energetyczna w sektorze mieszkaniowym, priorytet inwestycyjny – 4.3 Wspieranie efektywności energetycznej, inteligentnego zarządzania energią i wykorzystania odnawialnych źródeł energii w infrastrukturze publicznej, w tym w budynkach publicznych i w sektorze mieszkaniowym), jako wskaźnik przyjęto szacowany roczny spadek emisji gazów cieplarnianych [tony równoważnika CO₂] na poziomie 2 157,00 ton, liczbę gospodarstw domowych z lepszą klasą zużycia energii [gospodarstwa domowe] na poziomie 700, powierzchnia użytkowa budynków poddanych termomodernizacji (m²), założono – 35 000, liczbę zmodernizowanych źródeł ciepła (szt.), założono – 1 (szt.), liczbę zmodernizowanych energetycznie budynków (szt.) założono – 14 (szt.), ilość zaoszczędzonej energii elektrycznej (MWh/rok), rok docelowy (2023) na poziomie 20,40, ilość zaoszczędzonej energii cieplnej (GJ/rok), rok docelowy (2023) na poziomie 1 376,00, liczba dodatkowych użytkowników energii podłączonych do inteligentnych sieci, rok docelowy (2023), założono 1974.

W harmonogramach realizacji projektu, stanowiących część V złożonych wniosków, nie były wyszczególnione pośrednie etapy realizacji zakresów rzeczowych projektu. Wskazano w nich natomiast datę rozpoczęcia i zakończenia projektów.

(akta kontroli str. 84-226, 244-586)

1.7. Instytucja Zarządzająca przy wdrażaniu instrumentów finansowych nie ustanawiała organu opiniodawczo-doradczego. W Umowie postanowiono, że ma ona prawo do powołania Rady Inwestycyjnej/Komitetu Doradczego.

(akta kontroli str. 227-241, 404-586)

1.8. IZ określiła w Strategii inwestycyjnej kluczowe terminy realizacji Projektu, w tym w szczególności terminy osiągnięcia wartości docelowych i pośrednich wskaźników rzeczowych i finansowych. Umowa zakładała sporządzanie przez BGK Rocznych Planów Działań, które zawierały harmonogramy działań związanych z zarządzaniem Funduszem Funduszy na dany rok kalendarzowy, przedkładanych IZ, zgodnie z pkt 8.5. Umowy.

Z analizy ww. planów działania wynikało, że BGK wywiązał się z tych obowiązków i przedstawił plany działania w terminie, a IZ zatwierdziła ww. plany. Były one zgodne z zakładanym harmonogramem realizacji Projektu. Plany działań nie były zmieniane.

(akta kontroli str. 404-642)

1.9. Zgodnie z pkt 6.1. lit. h Umowy obowiązek przygotowania dokumentacji, wyboru pośredników finansowych wdrażających instrumenty finansowe, negocjacji i zawierania umów operacyjnych z wyłonionymi pośrednikami należał do BGK, który zobowiązany był przedkładać IZ do zatwierdzenia kryteria wyboru pośredników, w tym zasady, tryb i warunki wyboru pośredników finansowych, przyjmowane uchwałami Zarządu.

W badanym okresie Zarząd przyjął w powyższym zakresie 10 uchwał, w tym do: Osi Priorytetowej I, działanie 1.3²¹, działanie 1.4²², Osi Priorytetowej V, działanie 5.2²³, działanie 5.3²⁴ i Osi Priorytetowej II, działanie 2.3²⁵.

²¹ Uchwała: 225/3040/2017 z 11 lipca 2017 r. i 303/4359/2018 z 22 czerwca 2018 r.

²² Uchwała: 274/3855/2018 z 20 lutego 2018 r. i 18/168/2019 z 5 lutego 2019 r.

²³ Uchwała: 231/3154/2017 z 8 sierpnia 2017 r., 269/3797/2018 z 2 lutego 2018 r., 32/410/2019 z 3 kwietnia 2019 r. i 162/2691/2020 z 12 listopada 2020 r.

²⁴ Uchwała 254/3469/2017 z 13 listopada 2017 r.

²⁵ Uchwała 244/3304/2017 z 26 września 2017 r.

Z analizy załączników do ww. uchwał wynikało, że zatwierdzone zasady, tryb i warunki wyboru pośredników finansowych zapewniały nabór pośredników finansowych na podstawie otwartych, przejrzystych, proporcjonalnych i niedyskryminujących procedur, niedopuszczających do konfliktu interesów oraz udzielenie wsparcia na cele wskazane w strategii inwestycyjnej, w podziale na PI RPOWP, w tym w PI 3a (pobudzenie przedsiębiorczości oraz poprawa gospodarczego wizerunku regionu poprzez wsparcie inwestycyjne dedykowane firmom we wczesnej fazie rozwoju (seed) lub w fazie start-up²⁶ w formie wejść kapitałowych), PI 3c, PI 4b, PI 4c i PI 8iii.

Zatwierdzona przez IZ dokumentacja wyboru pośredników oraz metryki produktów finansowych były zgodne ze Strategią inwestycyjną.

Z danych przekazanych IZ przez BGK wynikało, że wyłoniono wskazanych niżej pośredników wdrażających następujące produkty:

- Fundusz Wschodni Sp. z o.o. – siedem umów oferujących pożyczki,
- Podlaska Fundacja Rozwoju Regionalnego – sześć umów oferujących pożyczki,
- Fundacja Rozwoju Przedsiębiorczości w Suwałkach – trzy umowy oferujące pożyczki,
- Bank Konsorcjum w składzie ECDF MEGA SONIC – dwie umowy,
- Towarzystwo Inwestycji Społeczno-Ekonomicznych S.A. – dwie umowy oferujące pożyczki,
- Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Białymstoku – jedna umowa oferująca pożyczki,
- Fundacja Agencja Rozwoju Regionalnego w Starachowicach – jedna umowa oferująca pożyczki,
- Alior Bank - jedna umowa oferująca pożyczki,
- BITSPIRATION BOOSTER Sp. z o.o. – jedna umowa oferująca produkt – wejście kapitałowe.

(akta kontroli str. 404-586, 643-648)

1.10. W ramach Umowy (nr UDA-RPPD.PFF-20-0001/16-00), IZ w latach 2022 -2023 otrzymała od BGK pięć wniosków o alokację środków, tj.:

- Wniosek z 24 listopada 2022 r. dotyczył zmniejszenia wartości alokacji wkładu UE w działaniu 2.3 i przewidzianych do realizacji wskaźników²⁷. IZ w piśmie z 16 stycznia 2023 r. wnioskodawcę, że podjęła działania i rozpoczęła proces dokonywania zmian w dokumentach programowych.
- Wniosek z 3 marca 2023 r. - przesunięcia wolnych środków z działania 5.3.2 na działanie 5.2.²⁸. Wniosek ten nie uzyskał zgody IZ.
- Wniosek z 15 marca 2023 r. - przesunięcia części alokacji z działania 1.4.1 do działania 1.3 ze względu na pulę zaoszczędzonych środków w ramach działania 1.4.1. IZ dokonała analizy możliwości przesunięcia środków, w tym m.in. limitów kontraktacji, zmian szczegółowego opisu osi priorytetowych oraz kwoty elastyczności. W toku działań i spotkań pomiędzy komórkami IZ, kontaktów z Ministerstwem Funduszy i Polityki Regionalnej oraz BGK ustalono, że BGK przeliczy wartości środków do ewentualnego przesunięcia, w wyniku czego 4 października 2023 r. złożył on wniosek z dokładnie wyliczoną kwotą do przesunięcia (opis poniżej).
- Wniosek z 4 października 2023 r. dotyczył²⁹:

²⁶ Długość funkcjonowania na rynku – do 5 lat.

²⁷ Wniosek uzasadniono m.in. występującą także w innych województwach niestabilnością rynku, która powodowała, że pożyczkobiorcy rezygnowali z ubiegania się o pożyczkę na założenie firmy.

²⁸ Wniosek uzasadniano m.in. spowodowanego trudną sytuacją na rynku brakiem zainteresowania pośredników finansowych dla dalszego oferowania instrumentu w formule prawa opcji.

²⁹ Wiązało się to z zakończeniem okresu budowy portfela przez Fundację Agencja Rozwoju Regionalnego w Starachowicach.

- zmniejszenia wartości alokacji wkładu UE do wartości 7 312,9 tys. zł w ramach działania 2.3 oraz zmianę wartości wskaźników do osiągnięcia;
- przesunięcia części alokacji w kwocie 2 694,1 tys. zł z działania 1.4.1 do działania 1.3 ze względu na pulę zaoszczędzonych środków w ramach działania 1.4.1.

Zgodę na zmiany alokacji środków w ramach powyższych działań IZ wyraziła 26 października 2023 r., co spowodowało zmianę wartości wskaźnika w ramach działania 2.3, dotyczącego liczby osób pozostających bez pracy, które skorzystały z instrumentów zwrotnych na podjęcie działalności gospodarczej w programie ze 115 na 92 oraz liczby osób pracujących, które skorzystały z instrumentów zwrotnych na podjęcie działalności gospodarczej z czterech na dwie.

- Wniosek z 29 listopada 2023 r. dotyczył przesunięcia środków z działania 5.3.2 do działania 5.2. W dniu 8 grudnia 2023 r. IZ wyraziła zgodę na przesunięcie środków w kwocie 3 700,0 tys. zł. Wskaźniki nie uległy zmianie.

(akta kontroli str. 649-652, 1570-1571, 1778-1825)

1.11. Polityka wyjścia z instrumentów finansowych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020, wdrażanych przez BGK określona została w załączniku do uchwały nr 329/6149/2023 Zarządu z 23 marca 2023 r. Określono w nim m.in., że:

- nie później niż z dniem 31 marca 2023 r. w ramach wszystkich działań/poddziałów należy uruchomić procedurę wycofywania wolnych – niezaangażowanych w umowy z pośrednikami finansowymi oraz nienależnych Menadżerowi Funduszu Funduszy/Pośrednikom Finansowym w ramach opłat za zarządzanie – środków aktywów Funduszu Funduszy;
- nie należy angażować środków z zasobów zwróconych w kolejne obroty przez BGK za wyjątkiem udzielonych do tej pory zgód na wykorzystanie zasobów zwróconych oraz za wyjątkiem konieczności zapewnienia finansowania zobowiązań BGK wynikających z zawartych umów operacyjnych, w tym w szczególności wynagrodzeń pośredników finansowych;
- po rozpoczęciu polityki wyjścia w ramach danego działania/poddziałania BGK będzie przekazywał sukcesywnie pojawiające się wolne środki gromadzone na rachunkach bankowych zasobów zwróconych raz na kwartał, w terminie 30 dni od zakończenia kwartału;
- zwrot środków będzie dotyczył przekazanego w ramach RPOWP Wkładu Programu, Wkładu Krajowego, a także wszelkich przychodów związanych z tymi wkładami uzyskanymi od momentu jego przekazania do czasu spłaty wszystkich zobowiązań przez odbiorców ostatecznych, przy czym zwrot ten nie będzie obejmował opłat za zarządzanie poniesionych przez BGK oraz pośredników finansowych stanowiących wynagrodzenie za prawidłowo udzielone pożyczki oraz kapitału utraconego do wysokości limitu stratowości określonego w umowach operacyjnych zawartych z pośrednikami finansowymi w sytuacji wyczerpania wszelkich prawnych możliwości odzyskania środków;
- środki będą wycofywane na rachunek bankowy w BGK, którego dysponentem jest Zarząd;
- w okresie od dnia zakończenia realizacji Projektu do dnia wygaśnięcia wszystkich umów operacyjnych zawartych w okresie obowiązywania umowy o finansowaniu lub umów inwestycyjnych zawartych na ich podstawie – w zależności od tego co nastąpi później, BGK będzie zarządzać aktywnymi umowami operacyjnymi lub

inwestycyjnymi, zapewniając m.in. właściwy nadzór i monitoring nad realizacją umów operacyjnych i zwrotem środków przez pośredników finansowych, a także sprawozdawać w tym zakresie do IZ;

- IZ będzie dokonywać weryfikacji sprawozdań składanych przez BGK na podstawie dostępnych danych, a następnie przekazywać informację o uwagach do sprawozdania bądź jego zatwierdzeniu;
- IZ zawrze aneks do Umowy, w którym zostaną wprowadzone powyższe postanowienia Zarządu w zakresie polityki wyjścia;
- zarządzanie środkami zwróconymi z instrumentów finansowych pochodzącymi z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz Europejskiego Funduszu Społecznego, wdrażanych w ramach RPOWP 2014 - 2020, zostanie powierzone Regionalnemu Funduszowi Rozwoju (RFR);
- środki zwrócone, pochodzące z wkładu krajowego, stanowiącego Budżet Państwa, zostaną przeznaczone przez Zarząd zgodnie z art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, na cele związane z polityką rozwoju województwa;
- wsparcie finansowe ze środków zwróconych z instrumentów finansowych, które zostanie powierzone RFR będzie realizowane w okresie kwalifikowalności zgodnie z celami wskazanymi w art. 44 rozporządzenia nr 1303/2013, natomiast w okresie co najmniej ośmiu lat po zakończeniu okresu kwalifikowalności zgodnie z celami określonymi w art. 45 wskazanego wyżej rozporządzenia.

Zarząd uchwałą Nr 343/6535/2023 z 1 czerwca 2023 r. zmienił treść ww. załącznika, poprzez nadanie nowego brzemienia jednemu z jego postanowień o treści: „nie angażować środków z zasobów zwróconych w kolejne obroty przez BGK za wyjątkiem zgód udzielonych do dnia 31 grudnia 2023 r. na wykorzystanie zasobów zwróconych oraz za wyjątkiem konieczności zapewnienia finansowania zobowiązań BGK wynikających z zawartych Umów Operacyjnych, w tym w szczególności wynagrodzeń pośredników finansowych”. Ww. zmianą wprowadzono zatem termin – 31 grudnia 2023 r. odnoszący się do zgód na wykorzystanie zasobów zwróconych.

Zgodnie z postanowieniami Umowy (pkt 3.5) okres kwalifikowalności Projektu uznano za tożsamy z okresem realizacji Projektu (rozpoczęcie z dniem zawarcia Umowy, a zakończenie 31 grudnia 2023 r.).

Realizując postanowienia Polityki wyjścia z Instrumentów Finansowych aneksem nr 8 z 30 marca 2023 r. wprowadzono zmiany do Umowy. Polegały one m.in. na:

- nadaniu nowego brzemienia pkt 3.1 Umowy o treści: „umowa wchodzi w życie z dniem jej podpisania i zawarta jest do końca Okresu Wygaszania Projektu”;
- wprowadzeniu definicji Okresu Wygaszania Projektu – okres od dnia następnego po dniu zakończenia realizacji Projektu do dnia wygaśnięcia wszystkich Umów Operacyjnych zawartych w okresie obowiązywania Umowy lub Umów Inwestycyjnych zawartych na ich podstawie - w zależności od tego co nastąpi później;
- wprowadzeniu definicji Polityki Wyjścia z Funduszu Funduszy w brzmieniu: „Zasady dotyczące procesu wychodzenia z Funduszu Funduszy i poszczególnych Instrumentów Finansowych, tj. strategii wyjścia, o której mowa w ust. 1 pkt j Załącznika IV do rozporządzenia ogólnego lub likwidacji Instrumentu Finansowego, o której mowa ust. 1 pkt m Załącznika IV do rozporządzenia ogólnego, wynikające z decyzji Instytucji Zarządzającej dotyczącej ponownego

wykorzystania środków związanych ze wsparciem z EFSI po zakończeniu okresu kwalifikowalności wydatków.”;

- wprowadzeniu definicji „Rachunek Bankowy IZ” – „rachunek bankowy wyodrębniony do obsługi zwracanych środków z instrumentów finansowych, numer 02 1130 1059 0017 3221 8020 0047 prowadzony w BGK na rzecz Województwa Podlaskiego, którego wyłącznym dysponentem jest Zarząd Województwa Podlaskiego”;
- zmianie postanowień pkt 17 Umowy poprzez nadanie nowego brzmienia:
 - pkt 17.1 „W Okresie Wygaszania Projektu Beneficjent realizuje zadania związane z pasywną obsługą i zarządzaniem Funduszem Funduszy, w tym zawartymi Umowami Operacyjnymi, oraz przekazuje do Instytucji Zarządzającej Zasoby Zwrócone wycofywane z Funduszu Funduszy na zasadach określonych w pkt 17.3-17.5.”;
 - pkt 17.2 „Po dokonaniu co najmniej jednokrotnego obrotu Wkładem Programu, Wkładem Krajowym, Wkładem Uzupełniającym oraz wszelkimi przychodami od tych wkładów nie później niż 30 dni od dnia zakończenia realizacji Projektu Beneficjent składa końcowy Wniosek o Płatność. Składając końcowy wniosek o płatność BGK przedstawi informację o stanie kapitału Funduszu obejmującą przekazany wkład oraz wszelkie przychody narosłe od tego wkładu w ramach danego poddziałania/działania.”;
 - pkt 17.3 „W okresie od 31 marca 2023 r. Beneficjent będzie przekazywał Instytucji Zarządzającej wolne środki gromadzone na Rachunkach Bankowych Funduszu z Zasobami Zwroconymi raz na kwartał, w terminie 30 dni od zakończenia kwartału, na Rachunek Bankowy IZ, z zastrzeżeniem pkt 17.5.”;
 - pkt 17.4 „Kwoty przekazywane zgodnie z pkt 17.3 zostaną pomniejszone o kwoty niezbędne do pokrycia wszelkich zobowiązań Beneficjenta wynikających z zawartych Umów Operacyjnych, Umów Inwestycyjnych i Umowy, w tym w szczególności wynagrodzeń Pośredników Finansowych i Beneficjenta oraz wypłaty transz (jeżeli dotyczy).”;
 - pkt 17.5 „Kwoty, o których mowa w pkt 17.3 będą przekazywane na Rachunek Bankowy IZ w podziale na działania/poddziałania z wyodrębnieniem środków zwróconych do instrumentów finansowych przypisanych do wsparcia z EFSI oraz środków Wkładu Krajowego z budżetu państwa.”;
 - pkt 17.6 „W terminie 60 dni od zakończenia Okresu Wygaszania Projektu Beneficjent przekaże wszystkie pozostałe środki zgromadzone na Rachunkach Bankowych Funduszu, z uwzględnieniem pkt 17.5, na Rachunek Bankowy IZ.”;
 - pkt 17.7 „W Okresie Wygaszania Projektu, Beneficjent przedkłada Instytucji Zarządzającej kwartalne Sprawozdanie ze Stanu Wygaszania Projektu – w terminie 30 dni od zakończenia kwartału kalendarzowego wg wzoru obowiązującego w okresie do dnia zakończenia realizacji Projektu”.

Polityka Wyjścia z Funduszu Funduszy realizowana była stosownie do postanowień przyjętych ww. uchwałach oraz Umowie. Od 1 stycznia do 29 października 2024 r. IZ otrzymała od BGK, tytułem wycofania wkładów w ramach wychodzenia z instrumentów finansowych, łącznie 30 812,6 tys. zł (w czterech transzach – 30 stycznia, 29 kwietnia, 19 lipca i 29 października). Środki te zwracane były raz na kwartał, w terminie 30 dni od zakończenia kwartału. IZ terminowo otrzymywała także sprawozdania ze stanu wygaszania Projektu, które były następnie zatwierdzane. W okresie od 31 marca 2023 r. do końca 2023 r. IZ otrzymała natomiast kwotę 46 220,8 tys. zł.

(akta kontroli str. 575-579, 653-694)

Stwierdzone
nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

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

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania Zarządu w zakresie zarządzania procesem programowania wykorzystania środków UE za pomocą IF w odniesieniu do celów ustanowionych w RPOWP na lata 2014-2020.

OBSZAR

2. Monitorowanie i kontrola realizacji projektów.

Opis stanu
faktycznego

2.1. W Umowie, IZ zobowiązała BGK do monitorowania przebiegu realizacji projektu oraz postępu rzeczowego umów operacyjnych i umów inwestycyjnych, a także przedkładania kwartalnych sprawozdań z postępu realizacji Projektu, w terminie 30 dni kalendarzowych od zakończenia danego kwartału oraz sprawozdania końcowego – w terminie trzech miesięcy od zakończenia realizacji Projektu (pkt 14.2). Umowa nakładała również na BGK obowiązek uzgodnienia z IZ wzoru, zakresu i formy składania ww. sprawozdań kwartalnych (pkt 14.5). Nie określono w niej sankcji w przypadku niezłożenia takiego sprawozdania. IZ zatwierdziła wzór sprawozdania kwartalnego 20 grudnia 2017 r. (pismo do BGK nr DRR-III.433.10.2.2017). Wymagane w nim informacje umożliwiały monitorowanie postępów realizacji Programu, w tym także realizację określonego w art. 46 rozporządzenia nr 1303/2013, obowiązku przysyłania KE sprawozdania dotyczącego operacji obejmujących instrumenty finansowe w postaci załącznika dorocznego sprawozdania z jego wdrażania. Gromadzone w ten sposób informacje zawierały dane określone m.in. w załączniku nr 1 do Rozporządzenia Wykonawczego Komisji (UE) Nr 821/2014 z 28 lipca 2014 r.³⁰.

Analiza dokumentacji przedstawionej podczas kontroli wykazała, że IZ nie żądała od BGK przedstawiania innych informacji sprawozdawczych niż te, które zostały ujęte w ww. wzorze sprawozdania.

Z analizy sprawozdań dotyczących czwartego kwartału, składanych IZ przez BGK w latach 2017-2023 wynikało m.in. że były one zgodne z ustalonym wzorem i zawierały m.in. dane odnoszące się do realizacji wskaźników Projektu, ogłoszonych przetargów na wybór pośredników finansowych, zawartych z nimi umów, organizowanych spotkań w związku z realizacją Projektu, działań informacyjno-promocyjnych, przeprowadzonych kontroli i audytów, wynagrodzenia należnego BGK oraz zaangażowanych i wykorzystanych środków Funduszu Funduszy. Sprawozdania za 2020 r., 2022 r. i 2023 r. wpłynęły do Urzędu w ww. terminie, natomiast sprawozdania za pozostałe lata od jednego do 10 dni po tym terminie.

W ww. sprawozdaniach za IV kwartał zgłoszono IZ następujące problemy dotyczące realizacji Umowy, które odnosiły się wyłącznie do Działania 2.3:

- w 2017 r. – późniejsze rozpoczęcie udzielania pożyczek w związku z podjęciem decyzji o udzieleniu zamówień z wolnej ręki w wyniku unieważnienia dwóch postępowań przetargowych mających wyłonić pośredników finansowych,
- w 2021 r. i 2022 r. – od drugiego kwartału 2021 spowolnienie postępu Projektu w ramach Działania 2.3 z powodu kryzysu wywołanego epidemią COVID-19 (niechęć do podejmowania ryzyka związanego z rozpoczynaniem nowej działalności i zaciąganiem zobowiązań finansowych)³¹.

³⁰ Ustanawiające zasady stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 w zakresie szczegółowych uregulowań dotyczących transferu wkładów z programów i zarządzania nimi, przekazywania sprawozdań z wdrażania instrumentów finansowych, charakterystyki technicznej działań informacyjnych i komunikacyjnych w odniesieniu do operacji oraz systemu rejestracji i przechowywania danych Dz. Urz. UE L 223 z 29.07.2014, poz. 7, ze zm.

³¹ BGK poinformował w 2021 r. o zleceniu pośrednikowi finansowemu przeprowadzenia analizy stanu realizacji Projektu, przygotowaniu szczegółowego planu wydatkowania środków, uwzględniającego działania zmierzające do osiągnięcia

Analiza ta wykazała również, że IZ monitorowała postępy realizacji Umowy. Dokonywała m.in. sprawdzenia poprawności danych zamieszczonych we wszystkich ww. sprawozdaniach i dziesięciokrotnie, zgodnie z umową, wzywała BGK do dokonania ich korekt, z tego: jednokrotnie w 2018 r., 2020 r. i 2022 r., dwukrotnie w 2019 r. i 2023 r.³² oraz trzykrotnie w 2021 r., a BGK za każdym razem dokonywał wymaganych korekt i udzielał dodatkowych informacji na ich temat. Z analizy tej wynikało także, że ujęte w ww. sprawozdaniach wskaźniki służące do monitorowania wdrażania instrumentów finansowych były zgodne ze wskaźnikami przyjętymi w Strategii inwestycyjnej. Końcowe sprawozdanie z realizacji Projektu IZ otrzymała od BGK 31 stycznia 2024 r. Wszystkie analizowane sprawozdania zostały zatwierdzone przez IZ.

Zgodnie z postanowieniami pkt. 14.6 Umowy, zakres obowiązków sprawozdawczych BGK po okresie realizacji Projektu, do końca okresu trwania Umowy miał zostać uzgodniony przez jej strony w terminie do trzech miesięcy po zakończeniu okresu realizacji Projektu. Zmiany w tym zakresie wprowadzono aneksem nr 8 z 30 marca 2023 r. dodając pkt 17.7 zobowiązujący BGK do składania, w terminie 30 dni od dnia zakończenia kwartału kalendarzowego, kwartalnych sprawozdań ze stanu wygaszania Projektu, sporządzonych według wzoru obowiązującego w okresie realizacji Projektu. Do końca II kwartału 2023 r. IZ otrzymała we wskazanym terminie wszystkie ww. sprawozdania.

Kierowane przez IZ do BGK zalecenia i wytyczne dotyczące realizacji Umowy, w tym dotyczące sprawozdawczości, opisane zostały w pkt. 2.4 niniejszego wystąpienia.

W sprawozdaniu za III kwartał 2018 r. IZ została poinformowana przez BGK o nieprawidłowościach związanych z udzielaniem pożyczek przez konsorcjum ECDF S.A. i MEGA SONIC S.A., dotyczących realizacji umowy nr 2/RPPD/3117/2017/II/DIF/053 (ostateczni odbiorcy nie przekazali informacji o miejscu przechowywania przedmiotów zakupionych ze środków pożyczki) oraz umowy 2/RPPD/3117/2017/III/DIF/054 (ostateczni odbiorcy nie przekazali w wyznaczonym terminie informacji o miejscu przechowywania przedmiotów zakupionych ze środków pożyczki, a po tym terminie informacje takie przekazało tylko trzech odbiorców, lecz nie było możliwe ustalenie czy był to ten sam towar, który podlegał oględzinom). W związku z tym środki przeznaczone na ww. pożyczki BGK uznał jako wydatki niekwalifikowane i nieodzyskane³³ oraz 24 sierpnia 2018 r. rozwiązał bez wypowiedzenia ww. umowy.

Na wezwanie IZ, BGK przedstawił w okresie wrzesień – grudzień 2018 r. wyjaśnienia dotyczące stwierdzonych nieprawidłowości dotyczących realizacji ww. umów z konsorcjum ECDF S.A. i MEGA SONIC S.A. IZ zgłosiła te nieprawidłowości KE pismem z 8 lutego 2019 r., o czym 5 lipca 2019 r. informowała Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju.

Ponadto, aneksem nr 5 z 24 kwietnia 2020 r., wprowadzono do Umowy pkt 4a „Wkład Uzupełniający”. Dotyczył on wkładu finansowego na rzecz instrumentów finansowych, wnoszonego do Funduszu Funduszy przez IZ ze środków otrzymanych w oparciu o zgodę wyrażoną przez Ministerstwo Finansów w piśmie IP8.9011.858.2019 z dnia 18 lutego 2020 r. W aneksie określono, że środki finansowe stanowiące wydatki niekwalifikowane w ramach umów, które zostaną odzyskane w wyniku prowadzonych działań windykacyjnych zostaną wydzielone od pozostałych zasobów Funduszu

założonych wartości wskaźników, natomiast w 2022 r. poinformował o monitorowaniu przebiegu Projektu i stałym kontakcie z pośrednikiem finansowym.

³² W 2023 r. BGK dokonał także jednej autokorekty sprawozdania.

³³ Na łączną kwotę 6 314,8 tys. zł.

Funduszy na odrębnym rachunku bankowym, niebędącym rachunkiem bankowym Funduszu³⁴, a następnie będą podlegały przekazaniu na rachunek bankowy Ministerstwa Finansów do obsługi płatności w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich. Do pkt 10 Umowy wprowadzono także zapisy stanowiące, że wniesienie Wkładu Uzupełniającego do Funduszu Funduszy nie stanowi podstawy do naliczenia i pobrania przez BGK wynagrodzenia, o którym mowa w pkt 10.3 lit. a Umowy³⁵, natomiast wniesienie tego wkładu do instrumentu finansowego zarządzanego przez pośredników finansowych będzie stanowiło podstawę do naliczenia i pobrania przez BGK wynagrodzenia, o którym mowa w pkt 10.3 lit. b Umowy³⁶.

Analiza dwóch sprawozdań (za 2021 r. i 2022 r.) złożonych KE przez IZ wykazała, że zakres przedstawionych w nich danych był zgodny z danymi wykazanymi w sprawozdaniach kwartalnych otrzymanych przez IZ od BGK.

W ocenie NIK, przyjęty przez IZ model sprawozdawczości, w tym rodzaj gromadzonych danych pozwalał na monitoring procesu absorpcji instrumentów finansowych oraz umożliwiał uzyskiwanie informacji o pojawiających się problemach z ich wdrożeniem, jak również pozyskiwanie danych niezbędnych do sporządzania sprawozdań przekazywanych KE. W odniesieniu do badanych instrumentów finansowych, KE – jeszcze przed wysłaniem sprawozdania – przedstawiła 18 maja 2020 r. uwagę dotyczącą braku wykazania instrumentów finansowych na poziomie pośredników, czyli poniżej funduszu funduszy, zarówno w zakresie finansowym jak i produktów. Uwaga ta została uwzględniona przez IZ w sprawozdaniu złożonym 28 maja 2020 r.

(akta kontroli str. 404-642, 566-569, 679-693, 695-1357, 1576-1587, 1774, 1885-1888)

2.2. Zgodnie z strategią „Aktualizacja Strategii Inwestycyjnej mogła być podjęta przez IZ RPOWP w każdym czasie – z inicjatywy własnej lub na uzasadniony wniosek podmiotu wdrażającego IF. Uzasadnieniem wprowadzenia zmiany były przede wszystkim: zmiana otoczenia prawnego wdrażania IF; aktualizacja oceny ex-ante; aktualizacji Strategii Rozwoju Województwa lub Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020; znaczące zmiany na rynku mające wpływ na sytuację w województwa podlaskiego; niski popyt na IF; korekta wskaźników monitorowania w zakresie metodologii i wartości; korekta oczywistych pomyłek pisarskich i błędów redakcyjnych.

Mechanizmy weryfikacji przez IZ danych dotyczących IF zostały określone w Umowie (pkt 14 Monitoring i sprawozdawczość i pkt 15 Audyt i kontrola) i w Strategii inwestycyjnej (ocenę tej strategii oparto na systemie sprawozdawczości, z zastrzeżeniem zgodności przekazywanych informacji z art. 46 rozporządzenia nr 1303/2013 i stosowania w celu sporządzenia sprawozdania z wdrażania instrumentów finansowych modelu określonego w załączniku nr 1 do Rozporządzenia

³⁴ Dotyczyło to środków finansowych stanowiących wydatki niekwalifikowalne w ramach umów operacyjnych 2/RPPD/3117/II/DIF/053 i 2/RPPD/3117/II/DIF/054 oraz umów inwestycyjnych 1/ECDF-MS/POD/PIR/053, 2/ECDF-MS/POD/PIR/053, 4/ECDF-MS/POD/PIR/053, 5/ECDF-MS/POD/PIR/053, 6/ECDF-MS/POD/PIR/053, 7/ECDF-MS/POD/PIR/053, 8/ECDF-MS/POD/PIR/053, 9/ECDF-MS/POD/PIR/053, 1/ECDF-MS/POD/PIR/054, 2/ECDF-MS/POD/PIR/054, 3/ECDF-MS/POD/PIR/054, 4/ECDF-MS/POD/PIR/054, 5/ECDF-MS/POD/PIR/054, 6/ECDF-MS/POD/PIR/054, 7/ECDF-MS/POD/PIR/054 i 8/ECDF-MS/POD/PIR/054.

³⁵ 3% dla pierwszych 12 miesięcy od daty zawarcia Umowy, 1% dla kolejnych 12 miesięcy, 0,5% rocznie wpłaconego wkładu, obliczonych pro rata temporis od daty faktycznej wpłaty do Funduszu Funduszy do końca okresu kwalifikowalności albo – w zależności od tego, która data jest wcześniejsza – do dnia zwrotu zasobów Funduszu do IZ, daty likwidacji Funduszu lub rozwiązania Umowy.

³⁶ 0,5% rocznie wpłaconego wkładu wpłaconego z Funduszu Funduszy pośrednikom finansowym, obliczonego pro rata temporis od dnia faktycznej płatności z Funduszu Funduszy na rzecz pośredników finansowych do dnia zwrotu do Funduszu albo – w zależności od tego, która data jest wcześniejsza – do końca okresu kwalifikowalności, daty likwidacji Funduszu lub rozwiązania Umowy.

wykonawczego nr 821/2014. W Strategii inwestycyjnej przyjęto też, że dodatkowe informacje na temat jej realizacji mogły być pozyskiwane w wyniku badań ewaluacyjnych.

Zasady i cele prowadzenia ewaluacji RPOWP określone zostały w sekcji 7, pkt 7.1 tego programu³⁷. W okresie objętym kontrolą IZ przeprowadziła lub rozpoczęła cztery badania ewaluacyjne dotyczące instrumentów finansowych, wynikające z planu ewaluacji:

- ocena wpływu działań z zakresu wspierania gospodarki niskoemisyjnej oraz ochrony środowiska i racjonalnego gospodarowania w ramach osi V i VI RPOWP (Działania 5.2 i 5.3) – planowana data przeprowadzenia badania I-III kwartał 2021 r., badanie rozpoczęło we wrześniu 2024 r. po zmianach wynikających z przeprowadzonego w 2022 r. przeglądu planu ewaluacji (mała liczba zakończonych projektów objętych badaniem), zakończenie planowane na kwiecień 2025 r.;
- wsparcie podlaskich inteligentnych specjalizacji w dziedzinie innowacyjności oraz badań i rozwoju (Działania 1.3, 1.4 i 2.3) – planowane daty przeprowadzenia badań II-III kwartał 2018 r. i I-II kwartał 2022 r., przeprowadzone w terminie listopad 2018 r. – maj 2019 r. (w wyniku przeglądu planu ewaluacji z 2020 r. wskazano nowy termin badania, tj. IV kwartał 2018 r. – II kwartał 2019 r., w wyniku przeglądu planu ewaluacji z 2022 r. zrezygnowano z realizacji drugiego badania ze względu na posiadanie przez IZ Planu rozwoju przedsiębiorczości w oparciu o inteligentne specjalizacje województwa podlaskiego na lata 2021-2027+, poprzedzonego badaniami analitycznymi);
- ocena wsparcia kierowanego do osób w najtrudniejszej sytuacji na rynku pracy na ich sytuację po zakończeniu udziału w projekcie (Działanie 2.3) – badanie planowane na III-IV kwartał 2017 r., I-II kwartał 2019 r., III-IV kwartał 2021 r. i III-IV kwartał 2023 r., przeprowadzone w terminie czerwiec-listopad 2021 r. (zmiany wynikały z przeglądów planu ewaluacji z 2019 r., w wyniku którego ograniczono liczbę badań do jednego i 2021 r.);
- ocena wpływu wsparcia EFS i EFRR na trwałość i wysoką jakość zatrudnienia (Działanie 2.3) – planowane terminy badania I-II kwartał 2019 r. oraz III-IV kwartał 2021 r., badanie przeprowadzono w terminie kwiecień – październik 2024 r., (zamiany wprowadzono w wyniku przeglądów planu ewaluacji przeprowadzonych w 2019 r. i w 2021 r.³⁸).

Ponadto, realizacji zadań określonych w Umowie dotyczyły kolejne dwie ewaluacje RPOWP (jedna w 2018 r. i jedna 2019 r.). Wszystkie zostały zrealizowane przez podmioty zewnętrzne i dotyczyły m.in.:

- w 2018 r. – oceny wpływu działań informacyjno-promocyjnych na sprawność systemu wdrażania RPOWP,
- w 2019 r. – ewaluacji mid-term postępu rzeczowego RPOWP dla potrzeb przeglądu śródkresowego, w tym realizacji zapisów ram i rezerwy wykonania.

W rekomendacjach sformułowanych w wyniku ewaluacji mid-term, odnoszących się bezpośrednio do realizacji Umowy, zwrócono m.in. uwagę na wysoki poziom wykorzystania środków alokacji dla poddziałania 1.3 oraz sugerowano przeniesienie do niego środków z poddziałania 1.2.1 w celu uniknięcia ryzyka niezakontraktowania części środków. Zidentyfikowano również ryzyko niepełnej realizacji Umowy

³⁷ https://rpo.wrotapodlasia.pl/pl/dowiedz_sie_wiecej_o_programie/zapoznaj_sie_z_prawem_i_dokument/regionalny-program-operacyjny-wo.html

³⁸ Odpowiednio: zmniejszenie liczby badań do jednego i zmiana terminu badania.

w działaniu 5.2 i sugerowano przeniesienie do niej niewykorzystanych środków z realizacji poddziałania 5.3.2. Proponowane zmiany wprowadzono do Umowy aneksami nr 9 (z 31 października 2023 r.) dla przesunięcia środków z poddziałania 1.4.1 do działania 1.3 (zwiększenie ze 127,4 mln zł do 127,8 mln zł) i nr 10 (z 11 grudnia 2023 r.) dla przesunięcia środków z poddziałania 5.3.2 do działania 5.2 (zwiększenie z 76,5 mln zł do 80,1 mln zł). Ponadto, rekomendowano włączenie firm z sektora usług od katalogu beneficjentów działania 1.3 w celu wyrównywania szans firm produkcyjnych i usługowych w dostępie do dotacji inwestycyjnych (IZ dokonała zmian w Strategii inwestycyjnej, m.in. rozszerzono zakres podmiotowy instrumentu o firmy z sektora produkcyjnego oraz firmy średniej wielkości). Autorzy ewaluacji rekomendowali także dostosowanie wartości wskaźników do aktualnego poziomu wykonania programu.

Rekomendacje sformułowane w wyniku przeprowadzonej w 2019 r. ewaluacji dotyczącej inteligentnych specjalizacji województwa podlaskiego, odnosiły się m.in. do działania 2.3 i dotyczyły m.in.:

- przeprowadzenia badania ewaluacyjnego sprawdzającego aktualną sytuację zawodową uczestników projektów zakładających powstanie nowych działalności gospodarczych, co miało pozwolić na ocenę rzeczywistego, długoterminowego wpływu tego wsparcia (w 2021 r. przeprowadzono ewaluację tego zagadnienia i stwierdzono m.in. wysoką skuteczność podejmowanych działań, wskazując jednocześnie zagrożenia związane z wykonaniem niektórych wskaźników³⁹),
- poszerzenie grupy docelowej związanej powstającymi podmiotami gospodarczymi o osoby pracujące, co miało przyczyniać się do powstawania nowych, „jakościowych miejsc pracy”.

Autorzy ewaluacji sformułowali także rekomendacje odnoszące się do Poddziałania 1.4.1, tj. bieżącego monitorowania wskaźników osiąganych w wybranych projektach wraz z analizą ich przełożenia na realizację wskaźników (przed wszystkim liczby przedsiębiorstw otrzymujących wsparcie) oraz przeprowadzenia analizy przyczyn, dla których wsparcie nie jest oferowane i podjęcie środków zaradczych, w tym oszacowanie szans na rozpoczęcie wdrażania instrumentu i możliwość zrealizowania wskaźników.

W wyniku przeprowadzonych ewaluacji nie proponowano wdrożenia nowych produktów finansowych i nie wskazywano na zasadność rezygnacji z wykorzystywanych już instrumentów finansowych.

W okresie objętym kontrolą IZ otrzymywała od BGK propozycje usprawnień i zmian dotyczących realizacji programu, w tym Strategii inwestycyjnej m.in.:

- 2 listopada 2018 r.
- Działanie 1.3 - rozszerzenie grupy docelowej wsparcia o firmy przemysłowe, rezygnacja z wkładu własnego klienta, dopuszczenie do finansowania bieżącej działalności MŚP w celu wzmocnienia ich potencjału rozwojowego (0-30% kwoty pożyczki),
- Działanie 2.3 - zwiększenie maksymalnej kwoty pożyczki,
- Poddziałanie 5.3.2 – wzrost maksymalnej kwoty pożyczki z 1 mln do 2,5 mln zł.

³⁹ Liczba osób pozostających bez pracy i osób pracujących, które skorzystały z instrumentów zwrotnych na podjęcie działalności w gospodarce, liczba osób pracujących (odpowiednio 49,6% i 10% wykonania), liczba osób, które powróciły na rynek pracy po przerwie związanej z urodzeniem/wychowaniem dziecka po opuszczeniu programu (48%), liczba osób opiekujących się osobami z niepełnosprawnościami, które podjęły pracę po opuszczeniu programu (0%) i liczba osób opiekujących się osobami z niepełnosprawnościami objętych wsparciem w programie (0%).

W odpowiedzi udzielonej 26 listopada 2018 r. IZ nie zaakceptowała w aktualizacji Strategii inwestycyjnej i SZOOP RPOWP zmian odnoszących się do zwiększenia maksymalnej kwoty pożyczki w Działaniu 2.3 oraz dopuszczenia finansowania bieżącej działalności MŚP, rezygnacji z wkładu własnego klienta i rozszerzenia grupy docelowej wsparcia o firmy przemysłowe w Działaniu 1.3. Dokonano natomiast zmian w wielkości wskaźników dotyczących Działania 5.2 i 5.3 oraz Poddziałania 5.3.2.

- 11 stycznia 2019 r.
 - Działanie 1.3 – rozszerzenie zakresu wsparcia o firmy przemysłowe,
 - Działanie 2.3 – rozszerzenie grupy ostatecznych odbiorców wsparcia na rozpoczęcie działalności gospodarczej o osoby do 29 roku życia, rezygnacja z narzucania liczbowego poziomu wskaźników dotyczącego liczby osób niepracujących i pracujących, planowanych do objęcia wsparciem,
 - Działanie 5.2 – rezygnacja ze wskaźników dotyczących liczby wybudowanych jednostek wytwarzania energii elektrycznej i energii cieplnej z OZE, dodatkowej zdolności wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych,
 - Poddziałanie 5.3.2 – dopuszczenie zaliczania wcześniejszych prac na poczet 25% limitu wymaganego zwiększenia efektywności energetycznej.

W odpowiedzi udzielonej 24 stycznia 2019 r. IZ poinformowała, że „podjęła dalsze środki, których celem jest maksymalizacja realizacji Projektu w Działaniu 5.2”.

- 28 lutego 2019 r.
 - Działanie 1.3 – rozszerzenie grupy docelowej ostatecznych odbiorców wsparcia o firmy przemysłowe, wprowadzenie do Strategii inwestycyjnej postanowień określających maksymalną stawkę preferencyjnego oprocentowania jednostkowej pożyczki na poziomie 0,5%, obniżenie lub zniesienie obowiązku zapewnienia wkładu własnego przez pośredników finansowych i ostatecznych odbiorców w kolejnych postępowaniach przetargowych,
 - Działanie 2.3 – rozszerzenie grupy docelowej ostatecznych odbiorców wsparcia o osoby poniżej 30 roku życia, rezygnacja z narzucania limitów liczbowych dla poszczególnych grup ostatecznych odbiorców,
 - Działanie 5.2 – wprowadzenie do Strategii inwestycyjnej postanowień określających maksymalną stawkę oprocentowania jednostkowej pożyczki na poziomie 0,0%, zwiększenie okresu karencji w spłacie jednostkowej pożyczki z sześciu do 12 miesięcy, obniżenie lub zniesienie obowiązku wkładu własnego pośredników finansowych w kolejnych postępowaniach przetargowych,
 - Poddziałanie 5.3.2 – wprowadzenie do Strategii inwestycyjnej postanowień określających maksymalną stawkę oprocentowania jednostkowej pożyczki na 0,0%, wydłużenie okresu spłaty jednostkowej pożyczki do 15 lat, rozszerzenie katalogu ostatecznych odbiorców o zarządców wielorodzinnych budynków mieszkaniowych, wydłużenie możliwości wydatkowania jednostkowej pożyczki do 360 dni bez przedstawiania dodatkowego uzasadnienia, obniżenie lub zniesienie obowiązku wkładu własnego pośredników finansowych w kolejnych postępowaniach przetargowych.
- 30 grudnia 2020 r. – przedstawiono propozycje zmian związanych z ryzykiem wystąpienia ujemnych stóp procentowych.

IZ w piśmie z 15 stycznia 2021 r. zaakceptowała przedstawione przez BGK rozwiązania. W związku z tym, BGK zaproponował zmiany w Umowie, które wprowadzono aneksem nr 6.

Ponadto, w czerwcu 2021 r. BGK przedstawił informację o realizacji Działania 2.3 w kontekście zagrożeń spowodowanych epidemią COVID-19.

W okresie objętym kontrolą Zarząd podjął łącznie 12 uchwał dotyczących zmian w Strategii inwestycyjnej:

- w 2017 r. (jedna uchwała) – dokonano wynikającego z sytuacji rynkowej zmniejszenia wartości wskaźników Poddziałania 5.3.2,
- w 2019 r. (trzy uchwały) – dokonano wynikającego z sytuacji rynkowej zmniejszenia wartości wskaźników odnoszących się do Działania 1.3, 2.3 i 5.3 oraz Poddziałania 5.3.2, a także zmian dotyczących odbiorców ostatecznych Działania 2.3,
- w 2020 r. (trzy uchwały) – dokonano wynikającej z sytuacji rynkowej i epidemii COVID-19 zmiany parametrów istniejących produktów oraz wynikającej z epidemii COVID-19 zmiany zasad monitorowania postępu rzeczowego i finansowego interwencji związanej z przeciwdziałaniem tej epidemii,
- w 2021 r. (jedna uchwała) – w związku z epidemią COVID-19 dodano nowe wskaźniki, zmniejszono wartości wskaźników i zmieniono zasady monitorowania postępu rzeczowego i finansowego interwencji związanej z przeciwdziałaniem tej epidemii,
- w 2022 r. (jedna uchwała) – dokonano wynikającego z sytuacji rynkowej i epidemii COVID-19 uzupełnienia zapisów określających możliwość finansowania kapitału obrotowego w ramach Działania 1.3 oraz zmniejszenia wartości docelowych dwóch wskaźników w ramach Działania 2.3,
- w 2023 r. (trzy uchwały) – dokonano wynikającej z sytuacji rynkowej i epidemii COVID-19 alokacji środków.

(akta kontroli str. 227-241, 1310-1564, 1566-1567, 1570-1587)

2.3. Według stanu na 26 września 2024 r. osiągnięto następujące wartości kontraktacji osi, w ramach których realizowane były opisane w wystąpieniu instrumenty finansowe⁴⁰:

- Oś I Wzmocnienie potencjału i konkurencyjności gospodarki regionu – 1 977 859,9 tys. zł ogółem: wydatki kwalifikowalne – 1 586 738,6 tys. zł, wkład UE – 1 051 385,1 tys. zł (planowana alokacja środków – 1 012 088,2 tys. zł),
- Oś II Przedsiębiorczość i aktywność zawodowa – 473 091,9 tys. zł ogółem: wydatki kwalifikowalne – 473 091,9 tys. zł, wkład UE – 401 822,5 tys. zł (planowana alokacja środków – 373 682,1 tys. zł),
- Oś V Gospodarka niskoemisyjna – 1 515 542,2 tys. zł ogółem: wydatki kwalifikowalne – 1 243 349,3 tys. zł, wkład UE – 886 608,5 tys. zł (planowana alokacja środków – 859 632,8 tys. zł)⁴¹.

W odniesieniu natomiast do IF objętych Umową przyjęto i zrealizowano następujące wskaźniki rezultatu i produktu:

- Działanie 1.3

⁴⁰ W 2017 r., w składanych IZ sprawozdaniach, BGK wykazał zerowe wartości określonych w Biznes planie wskaźników dotyczących działań i poddziałań 1.3, 1.4.1, 2.3, 5.2. i 5.3.2. Natomiast w 2018 r. wykazano zerowe wartości wskaźników odnoszących się do poddziałań 1.4.1 i 5.3.2.

⁴¹ Wkład UE w odniesieniu do podstawowej wartości alokacji wyniósł: dla Osi I – 103,9%, Osi II – 107,5% i Osi V – 103,2%. W ramach realizacji ww. osi zawarto odpowiednio – 2 689, 258 i 654 umowy o dofinansowanie.

- inwestycje prywatne uzupełniające wsparcie publiczne dla przedsiębiorstw – przyjęta w Umowie wartość – 27 066,9 tys. zł (zrealizowano 27 600,8 tys. zł, tj. 102% zakładanej wartości wskaźnika),
- liczba małych i średnich przedsiębiorstw objętych wsparciem innym niż bezzwrotnym finansującym kapitał obrotowy w związku z COVID-19 – odpowiednio: 10 przedsiębiorstw (10 i 100%),
- liczba przedsiębiorstw otrzymujących wsparcie – 358 przedsiębiorstw (384 i 107,3%),
- liczba przedsiębiorstw otrzymujących wsparcie inne niż dotacje – 358 przedsiębiorstw (384 i 107,3%),
- liczba przedsiębiorstw otrzymujących wsparcie finansowe inne niż dotacje w związku z pandemią – 19 przedsiębiorstw (19 i 100%);
- Poddziałanie 1.4.1
 - inwestycje prywatne uzupełniające wsparcie publiczne dla przedsiębiorstw – 3 248,0 tys. zł (5 181,1 tys. zł i 159,5%),
 - liczba przedsiębiorstw otrzymujących wsparcie – 12 przedsiębiorstw (14 i 116,7%),
 - liczba przedsiębiorstw otrzymujących wsparcie finansowe inne niż dotacje – 12 przedsiębiorstw (14 i 116,7%);
- Działanie 2.3
 - liczba osób pozostających bez pracy, które skorzystały z instrumentów zwrotnych na podjęcie działalności gospodarczej w programie – 92 osoby (92 i 100%),
 - liczba osób pracujących, które skorzystały z instrumentów zwrotnych na podjęcie działalności gospodarczej w programie – dwie osoby (trzy i 150%),
 - liczba utworzonych miejsc pracy w ramach udzielonych z EFS środków na podjęcie działalności gospodarczej – 94 sztuki (95 i 101,1%);
- Działanie 5.2
 - dodatkowa zdolność wytwarzania energii cieplnej ze źródeł odnawialnych – 2,36 MWt (3,91 MWt i 165,7%),
 - dodatkowa zdolność wytwarzania energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych – 2,35 MWe (3,23 MWe i 137,4%),
 - liczba przedsiębiorstw otrzymujących wsparcie – 104 przedsiębiorstwa (155 i 149%),
 - liczba wybudowanych jednostek wytwarzania energii cieplnej – 31 sztuk (60 i 193,6%),
 - liczba wybudowanych jednostek wytwarzania energii elektrycznej z OZE – 73 sztuki (107 i 146,6%),
 - liczba zmodernizowanych energetycznie budynków – 104 sztuki (152 i 146,2%),
 - szacowany roczny spadek emisji gazów cieplarnianych – 10 013 ton równoważnika CO₂ (38 972,1 i 289,2 %);
- Poddziałanie 5.3.2
 - liczba gospodarstw domowych z lepszą klasą zużycia energii – 2 484 gospodarstwa domowe (2 568 i 103,4 %),
 - liczba zmodernizowanych energetycznie budynków – 54 sztuki (63 i 116,7%),
 - szacowany roczny spadek emisji gazów cieplarnianych – 3 266 ton równoważnika CO₂ (3 288,7 i 100,7%).

Informacje dotyczące efektów wdrażania instrumentów finansowych RPOWP znalazły się również w raportach o stanie województwa, sporządzonych przez Departament Rozwoju Regionalnego Urzędu⁴². W latach realizacji RPOWP IZ dokonywała także wyliczenia wskaźnika rozwoju, oceniającego zmiany społeczno-gospodarcze zachodzące w regionie w związku implementacją interwencji rozwojowych. Wskaźnik ten służył do oceny zmiany w zakresie zróżnicowania sytuacji społeczno-gospodarczej powiatów i w 2021 r. wyniósł 18,3% (w 2014 r. było to 68,8%).

(akta kontroli str. 1333-1357, 1576-1589)

2.4. Zasady przeprowadzania przez IZ oraz inne upoważnione do tego organy i instytucje⁴³ audytu i kontroli wykonania Umowy regulowały postanowienia pkt. 15.1-15.3 Umowy.

W latach 2017-2024 audyty zadań realizowanych w ramach Umowy (łącznie sześć) przeprowadziły Ministerstwo Finansów – Krajowa Administracja Skarbowa Departament Audytu Środków Publicznych (2017 r.) i Izba Administracji Skarbowej w Białymstoku (dwa w 2020 r. oraz po jednym w 2021 r., 2022 r. i 2024 r.). Wszystkie ww. audyty przeprowadzono w BGK i dotyczyły m.in. zgodności:

- operacji z umową o dofinansowanie oraz spełniania przez nie wymogów dotyczących jej funkcjonalności, stosowania i celów do osiągnięcia,
- zadeklarowanych wydatków z zasadami: kwalifikowalności określonymi w przepisach unijnych i krajowych, zamówień publicznych, ochrony środowiska, pomocy publicznej, eliminujących nierówności i promujących równość kobiet i mężczyzn, polityki społeczeństwa informacyjnego oraz polityki zatrudnienia,
- wydatków zadeklarowanych KE z zapisami księgowymi,
- danych dotyczących uczestników lub innych zapisów związanych z produktami i rezultatami z informacjami przedłożonymi KE.

Ponadto, badano czy operacja nie została fizycznie zakończona ani w pełni wdrożona zanim BGK złożył wniosek o dofinansowanie w ramach RPOWP, czy wkład publiczny został wypłacony BGK zgodnie z art. 41 rozporządzenia nr 1303/2013 oraz, czy zachowane zostały obowiązki w zakresie informacji i promocji.

Nieprawidłowość stwierdzono w jednym przypadku, tj. w wyniku audytu przeprowadzonego w 2021 r. Dotyczyła ona niepotwierdzenia zgodności wydatków z zasadami kwalifikowalności określonymi w przepisach unijnych i krajowych. Ustalono, że cel jednej pożyczki zrealizowano niezgodnie z programem, ponieważ we wniosku o płatność wykazano wydatki niekwalifikowalne w kwocie 422,8 tys. zł.

W latach 2017-2024 (do 30 czerwca) IZ przeprowadziła łącznie osiem kontroli wykonania Umowy, po jednej w każdym roku. Wszystkie kontrole przeprowadzono w trybie planowym i poddano im następujące zakresy tematyczne:

- w latach 2017-2019 – realizacja zadań i obowiązków beneficjenta, strategia inwestycyjna, roczny plan działania, pośrednicy finansowi oraz podpisane z nimi umowy operacyjne, przetwarzanie danych osobowych, kontrola i nadzór nad pośrednikami finansowymi, monitoring i sprawozdawczość oraz audyty;
- w 2020 r. – zgodność realizacji Projektu z rocznymi planami działań, wybór pośredników finansowych, kontrola i nadzór BGK nad pośrednikami finansowymi, prawidłowość przebiegu procesu przyznawania oraz rozliczania przez

⁴² https://bip.podlaskie.eu/wojewodztwo/urzed_mar/sprawozdania/raporty-o-stanie-wojewodztwa/

⁴³ Komisja Europejska, Europejski Trybunał Obrachunkowy.

pośredników finansowych udzielonych pożyczek i ich zgodność z umową operacyjną oraz monitoring i sprawozdawczość;

- w 2021 r. – wybór pośredników finansowych, kontrola i nadzór pośredników finansowych, monitoring i sprawozdawczość oraz prawidłowość przebiegu procesu przyznawania i rozliczania przez pośredników finansowych udzielonych pożyczek i dokonywanych inwestycji kapitałowych oraz ich zgodność z umowami operacyjnymi;
- w 2022 r. – kontrola i nadzór nad pośrednikami finansowymi, stosowanie przez BGK wewnętrznych procedur w celu realizacji zadań powierzonych Umową, stosowanie się BGK i pośredników finansowych do zasad oraz warunków określonych w Procedurze składania rozliczeń operacji stanowiącej załącznik do Umowy oraz prawidłowość postępowania pośredników finansowych w zakresie udzielania wsparcia ostatecznym odbiorcom (nabór i weryfikacja wniosków o udzielenie pożyczek, podpisywanie umów i rozliczanie pożyczek);
- w 2023 r. – sporządzanie i przedkładanie IZ sprawozdań z realizacji Umowy, prowadzenie przez BGK biura regionalnego, realizacja obowiązków informacyjno-promocyjnych, wybór pośredników finansowych, prawidłowość postępowania pośredników finansowych w zakresie udzielania wsparcia ostatecznym odbiorcom (nabór i weryfikacja wniosków o udzielania pożyczek, podpisywanie umów i rozliczanie pożyczek);
- w 2024 r. – prawidłowość postępowania pośredników finansowych w zakresie udzielania wsparcia ostatecznym odbiorcom (nabór i weryfikacja wniosków o udzielania pożyczek, podpisywanie umów i rozliczanie pożyczek).

W wyniku ww. kontroli IZ stwierdziła m.in. następujące uchybienia o wysokim poziomie istotności:

- w 2017 r. – BGK nie wywiązał się z realizacji wynikających z Umowy ustaleń, dotyczących ochrony danych osobowych, tj. pracownikom BGK nie zostały wydane upoważnienia do przetwarzania danych osobowych, w szczególności przed rozpoczęciem wyboru pośredników;
- w 2019 r. – w przypadku jednego postępowania przetargowego dotyczącego wyboru pośredników finansowych niezachowanie spójności treści ogłoszenia o zamówieniu i SIWZ, co skutkowało nałożeniem korekty finansowej w wysokości 88,85 tys. zł (o kwotę 8,37 tys. zł pomniejszono jeden z wniosków o płatność złożony przez BGK, a o kwotę 83,48 tys. zł BGK pomniejszył we wniosku o płatność wydatki kwalifikowalne), brak dokumentu potwierdzającego brak podstaw do wykluczenia z innego postępowania wyłonionego w nim pośrednika, co również skutkowało nałożeniem korekty finansowej, nieprawidłowe i niedostateczne weryfikowane przez jednego z pośredników finansowego statusu przedsiębiorców (mikro, małe i średnie przedsiębiorstwa) ubiegających się o wsparcie, niedostateczne weryfikowanie przez kolejnego pośrednika finansowego prawidłowości składanych przez pożyczkobiorców oświadczeń w zakresie statusu przedsiębiorstwa, udzielenie przez pośrednika finansowego pożyczki dotyczącej nabycia urządzenia docelowo zainstalowanego na terenie województwa mazowieckiego (wydatki niekwalifikowalne zostały zwrócone do BGK i ponownie wykorzystane na rzecz innych pośredników finansowych), wystąpienie licznych uchybień w trakcie procesu udzielania pożyczki przez pośrednika finansowego, nieprzeprowadzenie przez pośrednika finansowego ponownej weryfikacji wniosku o udzielenie pożyczki pod kątem statusu przedsiębiorstwa, w którym przed podpisaniem umowy o udzielenie pożyczki doszło do zmiany udziałowca;

- w 2020 r. – uchybienia w zakresie prawidłowości zawarcia umowy o udzielenie pożyczki zawartej przez jednego pośrednika finansowego⁴⁴ i rozliczenia tej pożyczki, niedostateczne weryfikowanie przez dwóch pośredników finansowych zgodności wydatków poniesionych w ramach realizacji umowy o udzielenie pożyczki, udzielenie przez jednego pośrednika finansowego pożyczki na sfinansowanie Projektu dotyczącego termomodernizacji budynku, który nie uzyskał jeszcze pozwolenia na użytkowanie, co było niezgodne z postanowieniami Regulaminu pożyczki termomodernizacyjnej dla przedsiębiorców (pomniejszono wydatki kwalifikowalne BGK w dwóch wnioskach o płatność o kwotę 70,8 tys. zł);
- w 2022 r. – niedostateczne weryfikowanie przez jednego pośrednika finansowego statusu przedsiębiorców ubiegających się o wsparcie;
- w 2023 r. – w przypadku pożyczki udzielonej przez jednego pośrednika finansowego stwierdzono sprzedaż przez pożyczkobiorcę środka trwałego nabytego ze środków z udzielonej pożyczki i uzyskanie z tego tytułu przychodu.

Ponadto, uchybienia o średnim poziomie istotności stwierdzono w wyniku kontroli przeprowadzonych w 2019 r., 2020 r. i 2021 r., a uchybienia o niskim poziomie istotności stwierdzono w wyniku kontroli przeprowadzonych w 2017-2020 oraz 2022-2024. W wyniku wszystkich ww. kontroli sformułowano i przekazano BGK zalecenia i rekomendacje pokontrolne dotyczące stwierdzonych uchybień, wraz z terminami przekazania IZ informacji o sposobie ich wykonania, podjętych działaniach lub przyczynach ich niepodjęcia oraz terminami przedłożenia dokumentacji potwierdzającej ich wykonanie.

Wydane przez IZ zalecenia dotyczyły m.in.⁴⁵:

- w 2017 r. – przestrzegania ram czasowych poszczególnych działań określonych w harmonogramie rocznego planu działania, dołożenia większej staranności oraz szczegółowości w ramach sprawozdawczości kwartalnej (zapewnienie pełnej zgodności danych umieszczonych w sprawozdaniach ze stanem faktycznym);
- w 2018 r. – przestrzegania ram czasowych poszczególnych działań określonych w harmonogramie rocznego planu działania, dochowania większej staranności w przeprowadzanych postępowaniach przetargowych (gromadzenie niezbędnej dokumentacji), ogłaszania postępowań przetargowych zgodnie z zasadami i warunkami wyboru pośredników finansowych, zatwierdzonymi przez Zarząd, egzekwowania od pośredników finansowych prawidłowego i terminowego sporządzania oraz przysyłania sprawozdań z postępu realizacji zwartych z nimi umów;
- w 2019 r. – dochowania większej staranności w przeprowadzanych postępowaniach przetargowych (poprawność dokumentacji), ogłaszania postępowań przetargowych zgodnie z zasadami i warunkami wyboru pośredników finansowych zatwierdzonymi przez Zarząd, sporządzania dokumentacji kontroli pośredników finansowych zgodnie z obowiązującymi procedurami, dołożenia większej staranności podczas sporządzania protokołów kontroli pośredników finansowych, egzekwowania od pośredników finansowych prawidłowego i terminowego sporządzania oraz przysyłania sprawozdań z postępu realizacji zwartych z nimi umów;
- w 2020 r. – sporządzania dokumentacji kontroli pośredników finansowych zgodnie z obowiązującymi procedurami;

⁴⁴ Pośrednik dopuścił finansowanie prac remontowych, które nie były związane z efektywnością energetyczną budynku.

⁴⁵ Poza zaleceniami odnoszącymi się do nieprawidłowości stwierdzonych u pośredników finansowych.

- w 2021 r. – sporządzania dokumentacji kontroli pośredników finansowych zgodnie z obowiązującymi procedurami, pouczenia wszystkich pośredników finansowych o konieczności każdorazowego informowania BGK o zaistnieniu okoliczności nieuregulowanych w Umowie lub mogących doprowadzić do niezgodności z Umową;
- w 2022 r. – zobowiązania pośredników finansowych do dołożenia większej staranności przy sporządzaniu i podpisywaniu dokumentacji dotyczącej udzielanych pożyczek oraz weryfikowania przez nich statusu małych i średnich przedsiębiorstw w sposób przejrzysty i szczegółowy, na podstawie danych przedstawionych za trzy poprzednie zamknięte okresy obrotowe;
- w 2023 r. – zobowiązania pośredników finansowych do dołożenia większej staranności przy sporządzaniu i podpisywaniu dokumentacji dotyczącej udzielanych pożyczek.

Informacje o wynikach kontroli przeprowadzonych w latach 2019-2024 zawierały także ocenę wykonania przez BGK zaleceń i rekomendacji z poprzedniego roku.

IZ, kontrolując BGK, przeprowadziła w trybie doraźnym trzy kontrole ostatecznych odbiorców (jedną w 2019 r. i dwie w 2020 r.). W wyniku tych kontroli stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- kontrola doraźna w 2019 r. – udzielenie przez pośrednika finansowego pożyczki, której celem był zakup kolumny rektyfikacyjnej, która następnie została wydzierżawiona powiązanej firmie i zainstalowana do prowadzenia działalności na terenie województwa mazowieckiego (udzielona w tym celu pożyczka w wysokości 980 tys. zł została uznana jako niekwalifikowalna i nie została ujęta w rozliczeniu wniosku o płatność),
- kontrola doraźna w 2020 r. – stwierdzono wykorzystanie części kwoty pożyczki na cel niezgodny z umową dotyczącą środków na termomodernizację budynku (stwierdzono, że pośrednik finansowy dokonał ponownej weryfikacji wydatków ostatecznego odbiorcy, który przedstawił nowe rozliczenie wydatków),
- kontrola doraźna w 2020 r. – wykorzystanie faktur na łączną kwotę 299 tys. zł do rozliczenia dotacji uzyskanej na podstawie innej umowy oraz wykorzystanie pożyczki w wysokości 300 tys. zł niezgodnie z przeznaczeniem (naliczono korektę w wysokości 158 tys. zł przeznaczając te środki do ponownego wykorzystania, wydano zalecenie aby ostateczny odbiorca w terminie określonym przez pośrednika finansowego dokonał zwrotu wydatków uznanych za niekwalifikowalne na łączną kwotę 300 tys. zł).

Z analizy dokumentacji przedstawionej podczas kontroli NIK wynikało, że IZ, poza wskazanymi wyżej przypadkami, nie zbierała informacji od ostatecznych odbiorców dofinansowania z instrumentów finansowych RPOWP.

(akta kontroli str. 587-642, 653, 1590-1764)

2.5. W latach 2017-2023 do IZ wpłynęła jedna skarga⁴⁶ dotycząca procesu rozpatrywania przez jednego z pośredników wyłonionych przez BGK, tj. Podlaską Fundację Rozwoju Regionalnego, wniosku o udzielenie pożyczki z prowadzonego przez BGK Funduszu Funduszy. Skarżący kwestionował nieuznanie przez ww. Fundację sposobu zabezpieczenia pożyczki i odrzucenie z tego powodu złożonego przez niego wniosku. W odpowiedzi na tę skargę, IZ poinformowała⁴⁷, że po przeanalizowaniu procesu rozpatrywania wniosku nie stwierdzono uchybień

⁴⁶ Data wpływu – 4 września 2020 r.

⁴⁷ Pismo z 24 września 2020 r.

w działaniu ww. Fundacji w tym zakresie. W jej ocenie Fundacja działała zgodnie z przyjętymi zasadami oraz obowiązującymi przepisami prawa. Informacja ta zawierała uzasadnienie oraz ustalenia dokonane przez IZ podczas analizy postępowania.

W ww. okresie do Rzecznika Funduszy Europejskich Urzędu wpłynęło 24 października 2018 r. zawiadomienie dotyczące odmowy przez pośrednika finansowego, tj. Fundację Agencja Rozwoju Regionalnego w Starachowicach, udzielenia w ramach Działania 2.3 mikropożyczki na wsparcie rozpoczęcia działalności gospodarczej. Powodem odmowy było zarejestrowanie wnioskodawcy w Krajowym Rejestrze Sądowym z tytułu pełnienia funkcji członka zarządu i skarbnika stowarzyszenia, co ww. pośrednik uznał za jednoznaczne z prowadzeniem działalności gospodarczej⁴⁸. Po uzyskaniu wyjaśnień Departamentu Rozwoju Regionalnego Urzędu Marszałkowskiego wskazujących, że pełnienie ww. funkcji w stowarzyszeniu nie oznacza prowadzenia działalności gospodarczej, Rzecznik 31 października 2018 r. poinformował składającego zawiadomienie o ww. ustaleniach Departamentu. Ponadto, Departament zobowiązał pośrednika finansowego do skontaktowania się z tą osobą celem przesłania zaktualizowanego wniosku pożyczkowego i poinformowania o możliwości ubiegania się o mikropożyczkę.

(akta kontroli str. 227-241, 1568-1569, 1765-1773)

2.6. Z raportu końcowego przygotowanej we wrześniu 2022 r. oceny ex-ante możliwości wdrażania i wykorzystania instrumentów finansowych w ramach Programu Fundusze Europejskie dla Podlaskiego w perspektywie finansowej 2021-2027 wynikało, że napotkano problemy i bariery w zakresie realizacji Działania 5.2. Ostateczni odbiorcy zgłaszali m.in. problemy związane z przeprowadzaniem u nich kontrolami, koniecznością wykazania przez nich kwalifikowalności realizowanej inwestycji oraz interpretacją powiązania regionalnego, dokonywanego m.in. poprzez powiązania z lokalnymi przedsiębiorstwami i kontrahentami⁴⁹ (problemy te, moderowane przez pośredników finansowych, nie okazały się jednak nadmiernie dolegliwe). Jako specyficzną barierę tego działania określono niewielką skalę działalności inkubacyjnej i startupowej w regionie.

P.o. Dyrektora Departamentu Zarządzania Funduszami i Programami Urzędu Marszałkowskiego wyjaśniła, że w trakcie realizacji Projektu IZ napotkała m.in. następujące problemy:

- Działanie 1.3 Wspieranie inwestycji w przedsiębiorstwach – brak zainteresowania produktem w początkowej fazie jego wdrażania, wynikający z zawężenia zakresu przedmiotowego udzielanego wsparcia tylko do firm usługowych, wykluczenia z możliwości skorzystania z pożyczki firm średnich, krótkiego czasu na wydatkowanie środków (180 dni) i spłatę zobowiązań (pięć lat) oraz braku możliwości finansowania z pożyczki wydatków obrotowych;
- Poddziałanie 1.4.1 Promocja przedsiębiorczości oraz podniesienie atrakcyjności inwestycyjnej województwa – trudności w wyborze przez BGK pośrednika finansowego (podmiot, który złożył najkorzystniejszą ofertę nie podjął się jej realizacji), co spowodowało konieczność ponownego wyboru pośrednika i przedłużyło o ponad 19 miesięcy czas do dokonania pierwszej inwestycji

⁴⁸ Wytyczne w zakresie realizacji przedsięwzięć z udziałem środków EFS w obszarze rynku pracy na lata 2014-2020 wskazywały, że ze wsparcia na rozpoczęcie działalności gospodarczej wykluczone były osoby, które w okresie 12 miesięcy poprzedzających dzień przystąpienia do projektu prowadziły działalność gospodarczą, tj. posiadały wpis do CEIDG, były zarejestrowane w KRS lub prowadziły działalność gospodarczą na podstawie odrębnych przepisów.

⁴⁹ Problem ten dotyczył podmiotów spoza województwa podlaskiego, prowadzących działalność na jego terenie.

oraz spadek zainteresowania produktem spowodowany epidemią COVID-19 i agresją Rosji na Ukrainę;

- Działanie 2.3 Wsparcie powstawania i rozwoju podmiotów gospodarczych – znaczący spadek zainteresowania produktem po wybuchu epidemii COVID-19 i agresji Rosji na Ukrainę oraz wyższy niż zakładano wzrost wysokości pożyczek, sięgający maksymalnej wysokości określonej w metryce instrumentu finansowego (p.o. Dyrektora podała także, że podobne problemy występowały również na terenie całego kraju);
- Działanie 5.2 Efektywność energetyczna w przedsiębiorstwach – krótki okres wydatkowania środków (90 dni) powiązany z niemożnością wykonania w zakładanym terminie projektów i uzyskania wymaganych pozwoleń na przeprowadzenie prac remontowo-budowlanych, konieczność przeprowadzenia i sfinansowania z własnych środków audytu ex-post wykonanej inwestycji oraz konkurowanie produktu ze wsparciem dotacyjnym na ten sam cel, udzielanym w ramach RPOWP;
- Działanie 5.3 Efektywność energetyczna w sektorze mieszkaniowym i budynkach użyteczności publicznej – niewielkie zainteresowanie kandydatów na pośredników finansowych produktem adresowanym do potencjalnie dużej grupy pożyczkobiorców, który w poprzedniej perspektywie finansowej nie był oferowany w żadnym z województw, wykluczenie z możliwości uzyskania pożyczki spółdzielni i wspólnot mieszkaniowych z rejonu Białegostoku, Łomży i Suwałk, wymagany wysoki poziom wzrostu efektywności energetycznej (o co najmniej 25%), ograniczenie kwoty wsparcia do 1 mln złotych, krótki okres wykorzystanie środków (180 dni), wymóg przeprowadzenia audytów ex-ante i ex-post.

Podaje także, że w celu usunięcia ww. problemów podjęto m.in. następujące działania:

- Działanie 1.3 – rozszerzono zakres przedmiotowy instrumentu finansowego o firmy z sektora produkcyjnego i firmy średnie, wydłużono czas spłaty pożyczki do siedmiu lat, obniżono oprocentowanie do 0%, wydłużono czas finansowania wydatków obrotowych i czas wydawania środków do sześciu miesięcy, zniesiono także obligatoryjny obowiązek wnoszenia wkładu własnego przez ostatecznego odbiorcę⁵⁰;
- Poddziałanie 1.4.1 – zmniejszono alokację środków o 2,7 mln zł przeznaczone pierwotnie na sfinansowanie prawa opcji, wydłużono o cztery miesiące okres budowy przez pośrednika finansowego portfela pożyczek;
- Działanie 2.3 – wydłużono dwukrotnie okres budowy portfela pożyczek, zmniejszono alokację środków i obniżono wartości wskaźników przewidzianych w Strategii inwestycyjnej;
- Działanie 5.2 – ustalono linię demarkacyjną między dotacjami i pożyczkami (dotacje do kwoty 1 mln złotych), zmniejszono oprocentowanie pożyczek do 0%, zwiększono okres wydatkowania do 12 miesięcy, wprowadzono możliwość zastąpienia audytu ex-post potwierdzeniem przez projektanta zgodności projektu budowlanego ze zweryfikowanym audytem energetycznym ex-ante i potwierdzeniem inspektora nadzoru inwestorskiego, przesunięto niewykorzystane środki z Działania 5.3 do Działania 5.2;
- Działanie 5.3 – podniesiono maksymalną kwotę pożyczki do 2,5 mln złotych, dopuszczono do ubiegania się o pożyczkę podmioty z terenu całego

⁵⁰ Rozwiązano także dwie umowy operacyjne z pośrednikiem finansowym, który naruszył ich postanowienia.

województwa, zrezygnowano z wymogu przeprowadzenia audytu ex-post, zastępując go potwierdzeniem projektanta o zgodności projektu budowlanego z audytem energetycznym ex-ante i potwierdzeniem inspektora nadzoru inwestorskiego, wprowadzono możliwość wydłużenia czasu wydatkowania środków o kolejne 180 dni i zmniejszono oprocentowanie pożyczki do 0%, niewykorzystane środki przesunięto do Działania 5.2.

W ocenie ex-ante sformułowano wniosek o niezasadności stosowania wskaźnika szkodowości⁵¹, ze względu na ograniczanie w ten sposób możliwości wypełniania przez instrumenty luki finansowej odnoszącej się do podmiotów realizujących przedsięwzięcia ryzykowne⁵².

(akta kontroli str. 84-241)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania Urzędu w zakresie monitorowania i kontroli realizacji Projektu.

IV. Uwagi i wnioski

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości, Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag i 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 NIK w Olsztynie. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Olsztyn, 29 kwietnia 2025 r.

Kontroler
Marek Lisowski
doradca prawny

.....
/podpisano elektronicznie/

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Olsztynie
Dyrektor
Mariusz Lenkiewicz

.....
/podpisano elektronicznie/

⁵¹ Mierzącego udział środków, które nie zostaną zwrócone przez pożyczkobiorcę.

⁵² Sugerowano zamienne zastosowanie wskaźnika odzwierciedlającego wielkość sprzedaży ze względu na istnienie korelacji między wielkością sprzedaży i bezpieczeństwem – im większa sprzedaż, tym większe bezpieczeństwo ze względu na efekt skali.