



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
DELEGATURA W OLSZTYNIE

LOL.410.15.6.2024

Pani
Renata Janik
Marszałek
Województwa Świętokrzyskiego
Al. IX Wieków Kielc 3
25-516 Kielce

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Świętokrzyskiego, al. IX Wieków Kielce 3, 25-516 Kielce (dalej: Urząd Marszałkowski).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Renata Janik, Marszałek Województwa Świętokrzyskiego, od 6 maja 2024 r. (dalej: Marszałek) W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Andrzej Bętkowski, Marszałek Województwa Świętokrzyskiego, w okresie od 22 listopada 2018 r. do 6 maja 2024 r. oraz Adam Jarbus, Marszałek Województwa Świętokrzyskiego w okresie od 27 listopada 2006 r. do 22 listopada 2018 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Zarządzanie procesem programowania wykorzystania środków UE za pomocą instrumentów finansowych w odniesieniu do celów ustanowionych w regionalnych programach operacyjnych na lata 2014-2020. 2. Monitorowanie i kontrola realizacji projektów.
Okres objęty kontrolą	Lata 2014-2023. Dla realizacji celów kontroli mogą być wykorzystane dane i dokumenty z okresu wcześniejszego i późniejszego w zakresie związanym z przedmiotem kontroli.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie
Kontrolerzy	1. Cezary Kasznicki, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/136/2024 z 21 listopada 2024 r. 2. Izabela Kowalska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/139/2024 z 22 listopada 2024 r. 3. Joanna Łukasik, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/138/2024 z 22 listopada 2024 r. 4. Waldemar Żarnoch, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/107/2024 z 5 września 2024 r. 5. Andrzej Sibierski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/15/2025 z 3 lutego 2025 r.

(akta kontroli str.1-11)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania Urzędu w zakresie zarządzania procesem wykorzystania środków Unii Europejskiej (dalej: UE) za pomocą instrumentów finansowych w odniesieniu do celów ustanowionych w Regionalnym Programie Operacyjnym Województwa Świętokrzyskiego na lata 2014-2020 (dalej: RPO WŚ) oraz monitorowanie i kontrolę projektów realizowanych w jego ramach z wykorzystaniem tych instrumentów.

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

Urząd właściwie wypełniał obowiązki instytucji zarządzającej RPO WŚ. W oparciu o sporządzoną ocenę ex-ante i strategię inwestycyjną dokonał m.in. wyboru sposobu realizacji zaplanowanych projektów za pomocą instrumentów finansowych oraz zawarł umowę z podmiotem, któremu powierzył ich wdrażanie. Prawdopodobnie zaplanował i realizował politykę wyjścia z instrumentów finansowych po zakończeniu realizacji tych projektów.

Urząd właściwie monitorował oraz kontrolował wdrażanie ww. instrumentów finansowych i ich realizację, prowadził ewaluację dokumentów programowych poprzez badania pozwalające ocenić skuteczność podejmowanych działań oraz wprowadzał 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 cząstkowej³ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Zarządzanie procesem programowania wykorzystania środków UE za pomocą instrumentów finansowych w odniesieniu do celów ustanowionych w programach

Opis stanu
faktycznego

1.1. Funkcję Instytucji Zarządzającej RPO WŚ (dalej: Instytucja Zarządzająca lub IZ) pełnił Zarząd Województwa Świętokrzyskiego (dalej: Zarząd).

W perspektywie finansowej, obejmującej lata 2007-2013 jako instrumenty finansowe wykorzystywano pożyczki i poręczenia, a ich ostatecznymi odbiorcami byli mikro, mali i średni przedsiębiorcy (dalej: MŚP). Celem ww. instrumentów finansowych było wsparcie rozwoju działalności gospodarczej i podnoszenie konkurencyjności istniejących przedsiębiorstw. Wykorzystując je, udzielono łącznie 1 289 pożyczek na kwotę 201 626 tys. zł oraz 399 poręczeń na kwotę 112 263,9 tys. zł. Wartość maksymalna jednostkowej pożyczki lub poręczenia wynosiła od 70 tys. zł do 1 500 tys. zł, a okres ich spłaty od 5 do 10 lat. Osiągnięte wskaźniki wykonania pożyczek i poręczeń, w odniesieniu do wartości wskaźników określonych w strategii inwestycyjnej instrumentów finansowych wynosiły dla poszczególnych pośredników finansowych od 121,2% do 197,6% liczby i od 56,9% do 228,9% wartości udzielonych poręczeń oraz od 64,4% do 178% liczby i od 51,4% do 98,4% wartości udzielonych pożyczek⁴.

Podczas realizacji RPO WŚ na lata 2007-2013, wdrażaniem w regionie instrumentów finansowych zajmowało się sześciu pośredników finansowych⁵. IZ korzystała również z instytucji pośredniczącej, którą był Wojewódzki Urząd Pracy w Kielcach (dalej: WUP), realizujący wsparcie w formie pożyczek⁶ w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (dalej: POKL). Udzielane wsparcie z POKL skierowane było do osób w wieku od 18 do 64 lat, z wykształceniem minimum średnim, w tym osób pracujących, studentów i absolwentów uczelni wyższych (w okresie 12 miesięcy od daty ich ukończenia), zamierzających rozpocząć prowadzenie działalności

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

⁴ Stan na 30 września 2024 r.

⁵ Świętokrzyski Fundusz Poręczeniowy Sp. z o.o., Świętokrzyski Fundusz Rozwoju Sp. z o.o., Ośrodek Promowania i Wspierania Przedsiębiorczości Rolnej, Krajowe Stowarzyszenia Wspierania Przedsiębiorczości, Fundacja Rozwoju Regionu Pierzchnica, Agencja Rozwoju Regionalnego w Starachowicach.

⁶ Wybrany przez ten Urząd pośrednikiem finansowym była Agencja Rozwoju Regionalnego w Starachowicach.

gospodarczej w okresie poprzedzającym dzień przystąpienia do projektu (z wyłączeniem osób zarejestrowanych w KRS, CEIDG lub prowadzących działalność na podstawie odrębnych przepisów, w tym m.in. działalność adwokacką, komorniczą lub oświatową). Celem udzielanego wsparcia było podniesienie umiejętności w sferze samozatrudnienia i prowadzenia działalności gospodarczej oraz utworzenie nowych firm przez pracujących, studentów i absolwentów szkół wyższych z terenu województwa świętokrzyskiego, w okresie od października 2012 r. do września 2014 r.

(akta kontroli str. 12-13, 1882)

1.2. IZ przeprowadziła ocenę ex-ante instrumentów finansowych RPO WŚ (dalej: ocena ex-ante). Ocena ta sporządzona została przez podmiot zewnętrzny, wybrany w trybie przetargu nieograniczonego, przeprowadzonego na podstawie ustawy z 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁷. Umowę na sporządzenie ww. oceny zawarto 7 sierpnia 2014 r.⁸. IZ otrzymała ocenę 13 listopada 2014 r., a jej odbioru dokonano protokołem z 28 listopada 2014 r., stwierdzając prawidłowe wykonanie zamówienia, bez wad i zgodnie z zakresem ujętym w Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia.

Ww. specyfikacja zawierała wymagania postawione wykonawcy, w tym m.in. dotyczące:

- celu badania – zbadanie zasadności i zakresu stosowania instrumentów finansowych w RPO WŚ, określenie skali i zakresu występowania zawodności mechanizmów rynkowych lub nieoptymalnego poziomu inwestycji, wykazanie szacunkowego poziomu i zakresu zapotrzebowania na inwestycje publiczne (w tym typy instrumentów finansowych, które mogą uzyskać wsparcie w ramach RPO WŚ);
- zakresu przedmiotowego badania – zgodnie z wymogami wynikającymi z art. 37 ust. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r.⁹ (dalej: rozporządzenie 1303/2013);
- zakresu podmiotowego badania – Samorząd Województwa Świętokrzyskiego, MŚP, WUP, sektor bankowy (w tym bankowość spółdzielcza województwa świętokrzyskiego) oraz fundusze pożyczkowe i poręczeniowe funkcjonujące w województwie świętokrzyskim, które korzystały ze wsparcia RPO WŚ na lata 2007-2013;
- zakresu czasowego – analizy odnoszące się do lat 2007-2013 oraz projekcja na lata 2014-2020;
- zakresu terytorialnego – województwo świętokrzyskie.

Ocena ex-ante przeprowadzona została jednorazowo, bez podziału na etapy i zawierała elementy określone w art. 37 ust. 2 rozporządzenia 1303/2013.

W wyniku oceny ex-ante potwierdzono występowanie luki finansowej i oszacowano jej poziom, odnosząc ją do przedsiębiorstw nowopowstałych, funkcjonujących nie dłużej niż dwa lata. Wskazano, że dalsze rozszerzanie tej grupy „wydaje się nieuzasadnione, gdyż trzyletnia firma może być potraktowana jako ta, która stawiała czoła trudnościom związanym z pokrywaniem kosztów, znalezieniem odbiorców czy zarządzaniem”. Wartość luki finansowej dla wszystkich MŚP z terenu województwa świętokrzyskiego oszacowano na poziomie od 222 mln zł do 276 mln zł rocznie, wskazując że uzasadniony jest szacunek w wysokości około 225 mln zł. Prowadzone w tym zakresie badania odniesiono m.in. do zapotrzebowania MŚP na kapitał

⁷ Dz.U. z 2013 r. poz. 907, ze zm.

⁸ Nr DOA.III.273.69.2014. Umowa określała m.in. termin wykonania zamówienia w ciągu 98 dni od daty jej zawarcia i wynagrodzenie w wysokości 111 tys. zł brutto oraz zawierała zapisy dotyczące kar umownych.

⁹ Dz.U. UE. L.2013.347.320, ze zm.

zewewnętrzny, cech strukturalnych przedsiębiorstw i samej luki finansowej, dostępności poszczególnych źródeł finansowania oraz planów inwestycyjnych przedsiębiorstw. Ocena ex-ante wykazała zasadność zastosowania instrumentów finansowych. Rekomendowano je w przypadku priorytetu inwestycyjnego 3c¹⁰ (rekomendacja dotyczyła zachowania zapisów dotyczących wykorzystania zwrotnych instrumentów finansowych) i priorytetu inwestycyjnego 8iii¹¹ (rekomendacja dotyczyła wsparcia osób niezatrudnionych, osób powyżej 30 roku życia i osób odchodzących z rolnictwa¹²).

W uchwale podjętej 1 kwietnia 2015 r.¹³ IZ przyjęła proponowany sposób wdrożenia rekomendacji z oceny ex-ante w zakresie ww. priorytetów, w tym w odniesieniu do PI3c w całości, a w przypadku PI8iii przyjęto w całości tylko rekomendacje dotyczące utworzenia funduszu pożyczkowego oferującego pożyczki dla osób rozpoczynających działalność gospodarczą. Decyzja o stopniu wdrażania pozostałych rekomendacji dotyczących PI8iii miały być podejmowane na etapie opracowywania dokumentów uszczegółowiających wdrażanie instrumentów finansowych. Model wdrażania Instrumentów Finansowych w trybie współpracy publiczno-publicznej przyjęto uchwałą z 9 grudnia 2016 r.¹⁴.

(akta kontroli str. 14-76)

1.3. IZ, stosownie do wymogu określonego w art. 37 ust. 3 rozporządzenia 1303/2013, przedstawiła 5 maja 2015 r. ocenę ex-ante Komitetowi Monitorującemu RPO WŚ, na jego pierwszym posiedzeniu. W protokole z tego posiedzenia brak było informacji o ewentualnych uwagach zgłaszanych w tej sprawie przez członków Komitetu Monitorującego.

(akta kontroli str. 77-97)

1.4. W okresie objętym kontrolą IZ pięciokrotnie sformułowała wytyczne programowe odnoszące się do instrumentów finansowych – trzykrotnie w 2022 r. i dwukrotnie w 2023 r.

Wytyczne sformułowane w 2022 r. dotyczyły m.in. wyrażenia, na wniosek Banku Gospodarstwa Krajowego (dalej: BGK), zgody na dodatkowe wakacje kredytowe dla MŚP na okres trzech miesięcy, w związku z rosyjską agresją na Ukrainę oraz zajęcia stanowiska w sprawie obniżenia oprocentowania dla produktu wdrażanego w ramach projektu *Wsparcie rynku pracy przez Fundusz Funduszy Województwa Świętokrzyskiego* (dwa wnioski w tej sprawie złożył WUP). W 2023 r., na wnioski złożone przez BGK, sformułowano wytyczne dotyczące zmiany warunków oprocentowania pożyczek i zmiany metryki produktu w zakresie terminu rozliczenia środków pożyczek dla MŚP wydatkowanych przez ostatecznych odbiorców.

(akta kontroli str. 98-126)

1.5. IZ przewidziała zastosowanie w RPO WŚ instrumentów finansowych w postaci pożyczek i mikropożyczek przeznaczonych dla MŚP. Wsparcie te miało być udzielane w ramach projektów¹⁵:

- Fundusz Funduszy Województwa Świętokrzyskiego
 - Oś Priorytetowa 2 Konkurencyjna gospodarka,

¹⁰ Finansowanego ze środków EFRR. Dalej: PI3c.

¹¹ Finansowanego ze środków EFS. Dalej: PI8iii.

¹² W ramach tego priorytetu wskazano zasadność utrzymania wsparcia w formie dotacji dla osób w szczególnie trudnej sytuacji.

¹³ Nr 298/15.

¹⁴ Nr 2061/2016.

¹⁵ Przedsięwzięcie mające na celu wdrażanie instrumentów finansowych RPOWŚ.

- PI3c Wsparcie tworzenia i poszerzania zaawansowanych zdolności w zakresie rozwoju produktów i usług,
- Działanie 2.6 Instrumenty finansowe dla MŚP;
- Wsparcie Rynku Pracy przez Fundusz Funduszy Województwa Świętokrzyskiego
 - Oś Priorytetowa 10 Otwarty rynek pracy,
 - PI8iii Praca na własny rachunek, przedsiębiorczość i tworzenie przedsiębiorstw, w tym innowacyjnych, mikro, małych i średnich przedsiębiorstw,
 - Działanie 10.4 Rozwój przedsiębiorczości i tworzenie nowych miejsc pracy i Poddziałanie 10.4.1 Wsparcie rozwoju przedsiębiorczości poprzez zastosowanie instrumentów zwrotnych i bezzwrotnych (projekty konkursowe).

Analizy opcji modeli wdrożeniowych instrumentów finansowych dokonano w ocenie ex-ante. W odniesieniu do PI3c (Działanie 2.6) rekomendowano w niej utrzymanie modelu wdrażania instrumentów finansowych opartego na instytucjach lokalnych¹⁶. W przypadku modelu wdrażania dotyczącego PI8iii (Poddziałanie 10.4.1) wskazano wybór pośredników w drodze konkursu, z zaznaczeniem, że przyjęta projektowa formuła wdrażania nie będzie atrakcyjna dla banków komercyjnych, które szukają zysku w ekonomii skali i standaryzacji procedur. Zwrócono też uwagę na dysponowanie przez pośredników finansowych biurami zlokalizowanymi w centrach obszarów, w których powstaje najwięcej nowych firm.

IZ uchwałą nr 2061/2016 z 9 grudnia 2016 r.¹⁷ przyjęła model wdrażania instrumentów finansowych w trybie współpracy publiczno-publicznej. We wniosku uzasadniającym przyjęcia ww. uchwały wskazano, że wybór modelu wdrażania instrumentów finansowych w formie współpracy publiczno-publicznej z BGK, pozwoli na zapewnienie spójności rozwiązań w ramach wszystkich RPO, co jest niezwykle istotne w kontekście przyszłych audytów ze strony KE. Wskazano w nim również, że wdrożenie spójnych rozwiązań przez określoną grupę województw zapewni większe bezpieczeństwo audytowe niż w przypadku realizacji przez dane województwo własnego modelu, opartego na odmiennych zasadach niż w większości pozostałych regionów. Podano też, że akceptacja modelu rekomendowanego przez Ministerstwo Rozwoju umożliwi opracowanie innych dokumentów programowych, w tym strategii inwestycyjnej.

W Strategii inwestycyjnej wdrażania instrumentów finansowych w ramach RPO WŚ na lata 2014-2020 (dalej: Strategia inwestycyjna) doprecyzowano, że instrumenty te będą wdrażane z wykorzystaniem modelu funduszu funduszy, a rolę jego menadżera może pełnić BGK. W strategii tej wskazano WUP jako instytucję pośredniczącą między IZ i BGK w zakresie realizacji PI8iii (Poddziałanie 10.4.1). Wzór umowy o finansowanie projektu współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego (dalej: EFS), dotyczącej Poddziałania 10.4.1, określała uchwała nr 2712/17 Zarządu z 14 czerwca 2017 r.

Marszałek Województwa Świętokrzyskiego wyjaśniła, że ocena ex-ante opracowana została w 2014 roku i w zakresie modelu wdrażania opierała się o doświadczenia wyboru podmiotów wdrażających instrumenty finansowe z perspektywy 2007-2013,

¹⁶ Argumentami za rekomendacją zastosowania modelu wdrożenia opartego na instytucjach lokalnych było m.in.: wielość dostępnych pośredników finansowych, którzy skuteczniej mogą dotrzeć do odbiorców, możliwość dostosowania instrumentów do specyfiki regionu i działających w nim przedsiębiorstw.

¹⁷ W sprawie modelu wdrażania Instrumentów Finansowych w ramach RPO WŚ w trybie współpracy publiczno-publicznej.

natomiast w 2016 r. pierwotnie założony model wdrażania instrumentów finansowych nie został przyjęty w związku z rekomendacją Instytucji Koordynującej wdrażanie RPO na lata 2014-2020, tj. Ministerstwa Rozwoju, wyrażoną w piśmie skierowanym do marszałków województw, datowanym na dzień 5 września 2016 roku (Zn. DRP.882.30.2016 PD), w którym uwzględniono stanowisko Urzędu Zamówień Publicznych. Wskazano w nim, że wybór BGK na menadżera funduszu funduszy wydaje się najbardziej właściwą opcją z punktu widzenia elastyczności zarządzania środkami przeznaczonymi na instrumenty finansowe, a BGK jako podmiot o dużym potencjale i doświadczeniu we wdrażaniu programów rządowych i samorządowych daje gwarancje prawidłowego i efektywnego wdrażania instrumentów finansowych w ramach zarządzanych przez IZ RPO 2014-2020. Rekomendacja ta spowodowała, że pod koniec 2016 i w pierwszej połowie 2017 roku niemal wszystkie województwa w kraju wybrały BGK na menadżera funduszu funduszy.

Marszałek podała również, że zgodność z zapisami „Wytocznych dla państw członkowskich w sprawie wyboru podmiotów wdrażających instrumenty finansowe” (Zawiadomienie Komisji nr 2016/C 276/01) poddana została analizie na poziomie Ministerstwa Rozwoju jako Instytucji Koordynującej RPO na lata 2014-2020. Ministerstwo to, po konsultacji z organem krajowym odpowiedzialnym za kontrolę w zakresie zachowania zasad konkurencji – Urzędem Zamówień Publicznych, wydało rekomendację wyboru BGK na menadżera funduszu funduszy. Spełnienie pozostałych zasad mających zastosowanie do podmiotu wdrażającego instrumenty finansowe zweryfikowane zostało na etapie wyboru projektu do dofinansowania w ramach naboru nr RPSW.02.06.00-IZ.00-26-144/17 – na etapie oceny formalnej i merytorycznej przeprowadzonej przez IZ w oparciu o karty oceny stanowiące załączniki nr 7 i 8 do warunków naboru.

Zgodnie ze Strategią inwestycyjną¹⁸, na realizację Działania 2.6 przewidziano kwotę 50 000 tys. euro (38 000 tys. euro na pożyczki i 12 000 tys. euro na poręczenia), a na realizację Poddziałania 10.4.1 – 8 124 tys. euro, z przeznaczeniem na mikropożyczki. W wyniku zmian tej strategii, dokonanych w latach 2019-2023, zwiększono do 103 927,1 tys. euro kwotę przeznaczoną na realizację wsparcia udzielanego w ramach Działania 2.6 oraz zmniejszono do 4 743,4 tys. euro kwotę przeznaczoną na mikropożyczki udzielane w ramach Poddziałania 10.4.1.

Celem Działania 2.6 było zwiększenie zastosowania innowacji w przedsiębiorstwach sektora MŚP, natomiast celem Poddziałania 10.4.1 – zwiększenie liczby mikroprzedsiębiorstw tworzonych przez osoby bezrobotne i nieaktywne zawodowo oraz wzrost liczby nowopowstałych miejsc pracy w mikroprzedsiębiorstwach. Jako adresaci wsparcia, w przypadku Działania 2.6 wskazane zostały mikro, małe i średnie przedsiębiorstwa¹⁹, a w przypadku Poddziałania 10.4.1 – osoby fizyczne nieposiadające zatrudnienia (w wieku powyżej 29 lat), zamierzające rozpocząć prowadzenie działalności gospodarczej, z wyłączeniem zarejestrowanych w CEIDG, KRS lub prowadzących działalność na podstawie odrębnych przepisów w okresie 12 miesięcy poprzedzających dzień przystąpienia do projektu, które były osobami bezrobotnymi (bezrobotni aktywni i wymagający wsparcia), poszukującymi pracy (pozostającymi bez zatrudnienia) i nieaktywnymi zawodowo. Ww. grupy docelowe wpisywały się w zdefiniowane w ewaluacji ex-ante pojęcie luki finansowej.

Z Metryki Instrumentu Finansowego Pożyczka dla MŚP wynikało, że w ramach tego instrumentu miały być finansowane „inwestycje na wczesnym etapie funkcjonowania

¹⁸ Stan na luty 2017 r.

¹⁹ Definiowane według zapisów załącznika nr I do Rozporządzenia Komisji (UE) nr 651/2014 z 17 czerwca 2014 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu (Dz.U. UE L 187 z 26 czerwca 2014 r.).

jak i na późniejszym etapie działalności na rynku na terenie województwa świętokrzyskiego, mające na celu wzrost liczby przedsiębiorstw innowacyjnych, wdrażających nowe lub istotne produkty lub usługi". Miało to być realizowane m.in. poprzez inwestycje związane z:

- dostarczeniem kapitału załóżkowego i kapitału na rozruch,
- możliwością pozyskania kapitału na rozszerzenie działalności, pozyskaniem kapitału na wzmocnienie podstawowej działalności przedsiębiorstwa lub realizację nowych projektów, przechodzenie przedsiębiorstw na nowe rynki lub nowe rozwiązania,
- zakupem nowoczesnego sprzętu, maszyn oraz linii do produkcji, w tym wdrożenie technik informacyjno – komunikacyjnych w przedsiębiorstwach.

Wartość jednostkowej pożyczki ustalono do 1 mln zł, przy założeniu, że może ona finansować do 100% wydatków w ramach inwestycji realizowanej przez jej ostatecznego odbiorcę.

W Strategii inwestycyjnej określone zostały także wskaźniki realizacji celów. W odniesieniu do Działania 2.6 planowano osiągnięcie następujących wskaźników:

- wartość inwestycji dokonanych przez ostatecznych odbiorców – wskaźnik kluczowy do oszacowania na późniejszym etapie,
- liczba przedsiębiorstw otrzymujących wsparcie finansowe inne niż dotacje – 1924,
- inwestycje prywatne uzupełniające wsparcie dla przedsiębiorstw (inne niż dotacje) – 7 500 tys. euro,
- liczba wspartych funduszy pożyczkowych – 7,
- liczba wspartych funduszy poręczeniowych – 2.

W odniesieniu do Poddziałania 10.4.1. były to:

- liczba utworzonych miejsc pracy w ramach udzielonych z EFS środków na podjęcie działalności gospodarczej – 494 (wartość docelowa dla 2023 r.),
- liczba osób pozostających bez pracy, które skorzystały z instrumentów zwrotnych na podjęcie działalności gospodarczej w programie – 449 (wartość docelowa na 2023 r.).

Zmiany wprowadzone w strategii inwestycyjnej w latach 2019-2023 spowodowały następujące zmiany wartości ww. wskaźników²⁰:

- Działanie 2.6

- wartość inwestycji dokonanych przez ostatecznych odbiorców na 473 834,1 tys. zł,
- liczba przedsiębiorstw otrzymujących wsparcie finansowe inne niż dotacje – 1 798,
- inwestycje prywatne uzupełniające wsparcie publiczne dla przedsiębiorstw (inne niż dotacje) – 12 446,3 tys. euro,
- liczba wspartych funduszy pożyczkowych na 13.

- Poddziałanie 10.4.1

- liczba utworzonych miejsc pracy w ramach udzielonych z EFS środków na podjęcie działalności gospodarczej – 304,
- liczba osób pozostających bez pracy, które skorzystały z instrumentów zwrotnych na podjęcie działalności gospodarczej w programie – 275.

²⁰ Na podstawie uchwały nr 8201/23 Zarządu z 29 listopada 2023 r. w sprawie przyjęcia aktualizowanej Strategii Inwestycyjnej wdrażania instrumentów finansowych w ramach RPO WŚ.

Ponadto w 2020 r. i 2022 r. dla Działania 2.6, w związku z pandemią COVID-19 i agresją Rosji na Ukrainę, wprowadzono nowe wskaźniki:

- liczba przedsiębiorstw otrzymujących wsparcie finansowe inne niż dotacje w związku z pandemią COVID-19 – wartość pierwotna 350 i wartość po zmianach 523,
- liczba MŚP objętych wsparciem innym niż bezzwrotnym (instrumenty finansowe) finansującym kapitał obrotowy w związku z pandemią COVID-19 (całkowite koszty publiczne) – 523,
- liczba przedsiębiorstw otrzymujących wsparcie finansowe inne niż dotacje z zasobów zwróconych – 100,
- wartość wsparcia innego niż bezzwrotne (instrumenty finansowe) dla MŚP finansującego kapitał obrotowy w związku z COVID-19 (całkowite koszty publiczne) – 25 309,4 tys. euro,
- liczba przedsiębiorstw otrzymujących wsparcie finansowe inne niż dotacje w związku z pandemią COVID-19 z zasobów zwróconych²¹ – 20,
- liczba przedsiębiorstw otrzymujących wsparcie finansowe inne niż dotacje w związku z agresją Federacji Rosyjskiej wobec Ukrainy²² – 40.

W 2020 r. IZ podjęła decyzję o rezygnacji z instrumentu finansowego w formie poręczeń udzielnych w ramach Działania 2.6 (z powodu braku ofert dotyczących realizacji instrumentu)²³ i wprowadziła dodatkowy produkt finansowy o nazwie pożyczka płynnościowa (instrument dłużny wspierający finansowanie przedsiębiorstw MŚP borykających się z problemem ograniczonej płynności, będącej skutkiem pandemii COVID-19)²⁴, powodującej gwałtowne zmiany warunków funkcjonowania gospodarki wywołane restrykcjami związanymi z pandemią COVID-19.

(akta kontroli str. 127-406, 751-758, 818-825, 1889-1890, 1908, 1916-1917)

1.6. IZ, uchwałą nr 1116/16 z 28 stycznia 2016 r., powierzyła realizację zadań związanych z instrumentami finansowymi, odnoszącymi się do PI8iii (w ramach Poddziałania 10.4.1), WUP²⁵, jako instytucji pośredniczącej (dalej: IP). W przypadku instrumentów finansowych odnoszących się do PI3c (Działanie 2.6) zgodnie z zapisami art. 38 ust. 4 lit. b pkt ii rozporządzenia Ogólnego²⁶, IZ nawiązała (zawartą umową) współpracę o charakterze publiczno-publicznym, powierzając BGK rolę podmiotu wdrażającego Fundusz Funduszy. Warunki naboru w ramach realizacji Działania 2.6 określone zostały w uchwale nr 2683/17 Zarządu z 7 czerwca 2017 r. Powołując się na spełnienie kryteriów wymienionych w Rozporządzeniu delegowanym Komisji (UE) nr 480/2014 z 3 marca 2014 r. (dalej: Rozporządzenie delegowane), wskazano w niej, że podmiotem uprawnionym do ubiegania się o dofinansowanie realizacji projektu pozakonkursowego w ramach ww. osi priorytetowej i poddziałania jest podmiot wskazany w załączniku nr 5 do Szczegółowego Opisu Osi Priorytetowych RPOWŚ, tj. BGK.

²¹ Wskaźnik ten nie podlegał raportowaniu w ramach RPO WŚ.

²² Wskaźnik ten nie podlegał raportowaniu. IZ przyjęła, że w ramach wniosku o dofinansowanie będzie składową wskaźnika Liczba przedsiębiorstw otrzymujących wsparcie finansowe inne niż dotacje.

²³ Opis w pkt 2.2 wystąpienia.

²⁴ Uchwała Zarządu nr 2052/20 z 6 maja 2020 r.

²⁵ Stosując zamówienie z wolnej ręki, WUP wybrał BGK jako menedżera funduszu funduszy, powierzając mu zarządzanie instrumentami finansowymi dla Poddziałania 10.4.1. Umowę w tej sprawie sporządzono według wzoru zatwierdzonego uchwałą Zarządu nr 2712/17 z 14 czerwca 2017 r.

²⁶ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013, str. 320, ze zm.).

IZ podpisała 30 czerwca 2017 r. z BGK umowę nr RPSW.02.06.00-26-0001/17-00 o finansowanie projektu Fundusz Funduszy Województwa Świętokrzyskiego współfinansowanego z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (dalej: EFRR) w ramach Działania 2.6 osi priorytetowej 2 Konkurencyjna gospodarka RPWOS (dalej: Umowa)²⁷, sporządzoną według wzoru zatwierdzonego uchwałą nr 2602/17 Zarządu z 26 maja 2017 r., odpowiadającego warunkom określonym w załączniku nr IV do rozporządzenia 1303/2013. Jej przedmiotem było:

- utworzenie przez BGK Funduszu Funduszy (dalej: Fundusz) i zarządzanie nim na zasadach i warunkach określonych tą umową, a tym samym objęcie przez BGK roli i zadań menedżera Funduszu,
- wniesienie przez IZ do Funduszu wkładu programu, tj. wkładu na rzecz instrumentów finansowych, a tym samym udzielenie dofinansowania na realizację Funduszu,
- dokonanie co najmniej jednokrotnego wykorzystania łącznej wartości ww. wkładu programu i wkładu krajowego²⁸ w okresie realizacji Projektu.

Umowa wchodziła w życie z dniem jej podpisania i została zawarta do końca miesiąca następującego po kwartale, w którym Komisja Europejska (dalej: KE) zatwierdzi końcowe sprawozdanie z realizacji RPO WŚ. Rozpoczęcie realizacji Projektu przewidziano na 1 lipca 2017 r., a jego zakończenie na 31 grudnia 2023 r. (z możliwością przedłużenia w drodze aneksu do Umowy).

W sprawie podpisania dopiero 30 czerwca 2017 r. umowy IZ z BGK o finansowanie projektów Funduszu, Marszałek wyjaśniła, że w momencie przyjęcia przez Radę Ministrów w lutym 2016 r. Planu działania na rzecz zwiększenia efektywności i przyspieszenia realizacji programów w ramach umów Partnerstwa 2014-2020 (Plan działań) nie było jasnych i rozstrzygających zasad dot. wyboru podmiotów wdrażających instrumenty finansowe w ramach programów regionalnych perspektywy 2014-2020. Opublikowanie przez KE Wytycznych dla państw członkowskich w sprawie wyboru podmiotów wdrażających instrumenty finansowe (2016/C 276/01) nastąpiło 29 lipca 2016 r. We wrześniu 2016 r. Ministerstwo Rozwoju, jako Instytucja Koordynująca, przedstawiło ścieżkę postępowania dla wszystkich instytucji zarządzających w zakresie wyboru BGK, jako podmiotu wdrażającego instrumenty finansowe, uwzględniając powyższe uregulowania prawa krajowego i unijnego. Po zakończeniu procedury wyboru BGK jako podmiotu wdrażającego instrumenty finansowe oraz zawarciu umów o dofinansowanie w czerwcu 2017 r. możliwe było przystąpienie przez BGK do prac nad wyłonieniem pośredników finansowych udzielających bezpośredniego wsparcia na rzecz ostatecznych odbiorców. Umowy z pośrednikami finansowymi dla instrumentów finansowych wdrażanych w ramach RPO WŚ zostały podpisane w I kwartale 2018 r.

Zgodnie z postanowieniami Umowy²⁹ do obowiązków BGK należało m.in.:

- realizacja Umowy zgodnie ze Strategią inwestycyjną, przepisami krajowymi i UE, zaleceniami oraz wytycznymi IZ i ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego,
- ustanowienie Funduszu w celu realizacji projektu,

²⁷ Integralną częścią umowy było sześć załączników: 1. Wniosek o dofinansowanie. 2. Strategia Inwestycyjna. 3. Polityka lokowania wolnych środków Funduszu. 4. Zasady prowadzenia promocji i informacji w Projekcie. 5. Zasady wynagradzania Beneficjenta w okresie realizacji Projektu. 6. Wzory wniosków osób upoważnionych do obsługi systemu SL2014.

²⁸ Wkład finansowy zapewniany przez BGK i wnoszony na poziomie Funduszu, instrumentu finansowego lub poziomie ostatecznego odbiorcy, rozumianego jako podmiot otrzymujący wsparcie z instrumentu finansowego w ramach umowy inwestycyjnej zawartej między pośrednikiem finansowym i tym podmiotem.

²⁹ Pkt 6.

- otwarcie i prowadzenie rachunków bankowych Funduszu oraz obsługa dokonywanych na nich operacji finansowych,
- zapewnienie wkładu krajowego do Funduszu,
- prowadzenie projektu w oparciu o Strategię inwestycyjną i roczny plan działań instrumentu finansowego,
- dokonywanie cyklicznych przeglądów Strategii inwestycyjnej i wnioskowanie do IZ o jej aktualizację,
- wybór pośredników finansowych,
- zawieranie umów z pośrednikami finansowymi, nadzorowanie, monitorowanie i kontrolowanie wykonania tych umów,
- dochodzenie roszczeń finansowych w stosunku do pośredników finansowych w związku z realizacją przez nich umów operacyjnych zawartych z ostatecznymi odbiorcami,
- sporządzanie i przedkładanie IZ sprawozdań z realizacji Umowy, przechowywanie dokumentacji z jej realizacji,
- zapewnienie wewnętrznej administracji w ramach własnych struktur organizacyjnych w celu właściwej realizacji Umowy,
- prowadzenie własnego biura regionalnego w województwie świętokrzyskim,
- współpraca z IZ, prowadzenie badań i analiz (w zależności od potrzeb) w celu realizacji Umowy,
- realizacja przy współpracy z IZ polityki wyjścia z Funduszu, w tym zwrot jego aktywów do IZ lub wskazanego przez nią podmiotu,
- poddanie się audytowi i kontroli zewnętrznej w zakresie prawidłowości realizacji Projektu,
- podejmowanie innych działań niezbędnych do właściwego funkcjonowania Funduszu i realizacji Umowy, w tym Strategii inwestycyjnej.

Umowa zobowiązywała także BGK do zbierania niezbędnych informacji w zakresie naruszeń prawa krajowego i prawa UE w związku z jej realizacją oraz zawierała stwierdzenie, że BGK wykonuje swoje zadania samodzielnie i na własną odpowiedzialność³⁰.

Zadania IZ określone Umową³¹ dotyczyły m.in.:

- terminowego przekazywania wkładu programu,
- wydawania wytycznych (po konsultacjach z BGK) i zaleceń dotyczących prawidłowej realizacji Umowy,
- monitorowania realizacji Projektu (w tym zatwierdzania sprawozdań składanych przez BGK) i kontroli realizacji Projektu,
- przyjęcia aktywów Funduszu wynikających z realizacji polityki wyjścia z Funduszu,
- aktualizowania Strategii inwestycyjnej – z inicjatyw własnej lub na wniosek BGK,
- podejmowania innych działań niezbędnych do właściwego funkcjonowania Funduszu oraz realizacji Umowy i założeń strategii inwestycyjnej.

Wysokość wkładu programu ustalono na 208 000 tys. zł, co miało stanowić nie więcej niż 85% kwoty wydatków kwalifikowalnych w ramach Projektu. Wkład BGK określono na 36 847,1 tys. zł, tj. co najmniej 15% wydatków kwalifikowalnych.

³⁰ Pkt. 6.2 i 6.3.

³¹ Pkt 7.

Umowa zobowiązywała BGK³² do monitorowania postępu jej realizacji m.in. poprzez:

- monitorowanie przebiegu realizacji Projektu, postępu rzeczowo-finansowego umów operacyjnych (zawartych z pośrednikami finansowymi) i umów inwestycyjnych,
- przyjmowanie, weryfikację i zatwierdzanie sprawozdań rzeczowo-finansowych pośredników finansowych,
- pomiar wartości wskaźników produktu i rezultatu określonych w strategii inwestycyjnej,
- prowadzenie działań naprawczych oraz informowanie IZ o występujących odchyleniach w realizacji Umowy i Strategii inwestycyjnej.

W zakresie sprawozdawczości Umowa nakładała na BGK³³ obowiązek przedkładania IZ kwartalnych sprawozdań z realizacji Projektu (w terminie do 15 dni od zakończenia danego kwartału kalendarzowego) oraz rocznych i końcowego sprawozdań z realizacji (odpowiednio w terminie: 60 dni od zakończenia roku kalendarzowego i trzech miesięcy od zakończenia realizacji Projektu).

W sprawie nie określenia w umowie kar zabezpieczających interes IZ Marszałek Województwa Świętokrzyskiego wyjaśniła, że Umowa podpisana została w oparciu o zasady współpracy publiczno-publicznej pomiędzy Województwem Świętokrzyskim i BGK. Celem jej zawarcia było zapewnienie usług, które oba podmioty zobowiązane są świadczyć w interesie publicznym. Wpływ na treść Umowy miało oparcie realizacji projektu o zarekomendowaną przez Ministerstwo Rozwoju współpracę dwóch publicznych podmiotów, którym przyświecał jeden cel. Jej zdaniem, brak zapisów wprowadzających kary umowne nie pozbawiał IZ możliwości oddziaływania na BGK i ewentualnego dochodzenia roszczeń w związku z potencjalnymi nieprawidłowościami w realizacji projektu. W Umowie, w pkt. 18 *Rozwiązanie i zmiana Umowy*, w podpunktach od 18.2 do 18.4 opisano możliwe postępowanie w przypadku stwierdzenia jej naruszenia. Umowa mogła zostać rozwiązana za pisemnym powiadomieniem z uzasadnieniem w przypadku, gdy którakolwiek ze stron dopuści się istotnego jej naruszenia. Strona dokonująca rozwiązania Umowy mogła odstąpić od niego, jeżeli strona naruszająca istotne postanowienia dokonała usunięcia naruszenia we wskazanym terminie. W opinii IZ przywołane zapisy, przy braku katalogu kar umownych, dawały szerokie możliwości wyegzekwowania działań naprawczych. Marszałek podała, że BGK jako podmiot o dużym potencjale i doświadczeniu we wdrażaniu instrumentów finansowych należycie wywiązywał się z obowiązków menedżera funduszu funduszy. Wskazała też, że zgodnie z ustawą z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020³⁴, określenie kar umownych nie jest elementem obligatoryjnym umowy.

(akta kontroli str. 334-583, 452-473, 628-675, 1891-1905, 1917-1934)

³² Pkt. 14.1.

³³ Pkt 14.2. W pkt. 14.7 wskazano, że BGK był również zobowiązany do sporządzania i przekazywania IZ informacji miesięcznych, zgodnie z zakresem, o którym mowa w Wytycznych Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju w zakresie warunków gromadzenia i przekazywania danych w postaci elektronicznej na lata 2014-2020, przy wykorzystaniu Systemu SL2014 (załącznik nr 18).

³⁴ Dz.U. z 2020 r. poz. 818, ze zm.

1.7. IZ nie skorzystała z uprawnienia wynikającego z pkt. 9 umów o finansowanie Działania 2.6 i Poddziałania 10.4.1, wprowadzającego możliwość powołania Rady Inwestycyjnej. Uzasadniono to wykorzystaniem do wdrażania instrumentów finansowych „względnie prostych” narzędzi w postaci pożyczek i poręczeń, niewielkim zainteresowaniem pośredników finansowych poręczeniami oraz brakiem możliwości wydawania przez taki organ decyzji, które byłyby wiążące dla BGK.

(akta kontroli str. 334-406, 676-683)

1.8. Zgodnie z pkt. 6.1 lit. g Umowy, BGK miał prowadzić projekt w oparciu o Strategię inwestycyjną i roczny plan działań instrumentu finansowego. Strategia inwestycyjna, w rozdziale VIII ustalała, że ww. plan działania zawierał będzie m.in. następujące elementy: planowany termin wszczęcia i zakończenia procedury wyboru pośredników finansowych przez BGK, harmonogram składania przez BGK wniosków o płatność, ramy czasowe zapewnienia finansowania mającego na celu wniesienie wymaganego wkładu krajowego na poziomie Funduszu lub pośredników finansowych, ramy czasowe ponoszenia wydatków kwalifikowalnych (zgodnie z umowami o finansowanie) oraz harmonogram osiągania przez BGK celów i wskaźników w części przypisanej do poszczególnych instrumentów finansowych. Zgodnie z zapisami pkt. 8.5 Umowy, BGK zobowiązany był do przedkładania IZ rocznych planów działania w terminie do 15 listopada roku poprzedzającego jego realizację. W odniesieniu do pierwszego planu, termin ten określono na trzy miesiące od podpisania umowy (tj. do 30 września 2017 r.).

IZ otrzymała od BGK wszystkie wymagane Umową plany działań, z tego dwa od pięciu do siedmiu dni po ww. terminie³⁵. Do planów na lata 2017-2022 IZ nie zgłosiła uwag, natomiast w przypadku planu na 2023 r. zwróciła się do BGK o zwiększenie liczby kontroli u pośredników finansowych.

(akta kontroli str. 452-473, 544-583, 684-717)

1.9. Zgodnie z postanowieniami pkt. 6.1 lit. i oraz lit. j Umowy, przygotowanie dokumentacji wyboru pośredników finansowych, dokonanie ich wyboru oraz negocjowanie i zawieranie z nimi umów operacyjnych należało do zadań i obowiązków BGK. Umowa stanowiła również, że pośrednicy finansowi wybierani są 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 (pkt 11.2). Z kolei, pkt 11.3 Umowy stanowił, że BGK przedkłada IZ do zatwierdzenia proponowane zasady, tryb i warunki wyboru pośredników finansowych.

Przedstawioną przez BGK dokumentację przetargową dotyczącą wyboru pośredników finansowych IZ zaakceptowała 29 listopada 2017 r. w zakresie pożyczek dla MŚP i 19 grudnia 2018 r. w zakresie poręczeń. W warunkach udziału w postępowaniu oraz kryteriach oceny wykonawców zawarto m.in. wymogi dotyczące wyboru pośredników finansowych, w tym: sytuację ekonomiczną i finansową (m.in. posiadanie kapitału własnego w określonej w tych warunkach wysokości, zapewnienie wniesienia do każdej inwestycji wkładu finansowego, wykazanie przestrzegania powszechnie obowiązujących przepisów prawa oraz regulacji i wytycznych, w tym przepisów prawa krajowego i międzynarodowego prawa podatkowego), doświadczenie w udzielaniu kredytów/pożyczek i dysponowanie odpowiednim potencjałem kadrowym. Informacje o działaniach BGK w tym zakresie IZ otrzymywała także w sporządzanych przez BGK w rocznych planach działań.

³⁵ Plany działań na 2018 r. i 2020 r.

Analiza ww. warunków wyboru pośredników finansowych i opisu przedmiotu zamówienia wykazały m.in. ich zgodność ze strategią inwestycyjną oraz zapewnienie wyboru pośredników finansowych na podstawie otwartych i przejrzystych procedur, niedopuszczających do konfliktu interesów.

Zadania związane z realizacją instrumentów finansowych dotyczących Działania 2.6 wykonywało łącznie 13 pośredników finansowych, wybranych przez BGK w latach 2018-2020. Spośród nich dziewięciu wdrażało produkty finansowe w postaci pożyczek, jeden – pożyczek płynnościowych, a pozostałych trzech – mikropożyczek.

We wniosku o dofinansowanie RPO WŚ na lata 2014-2020 złożonego przez BGK do IZ 29 czerwca 2017 r. (stanowiącym integralną część Umowy), przedstawiono terminy ogłoszenia zamówień publicznych na wybór pośredników finansowych dotyczących: pożyczki dla MŚP (do 30 września 2017 r.) i poręczeń dla MŚP (do 31 grudnia 2017 r.).

W przekazanych do IZ przez BGK rocznych planach działań (dalej: RPD) na 2017 r. i 2018 r. przedstawiono harmonogram postępowań przetargowych na wybór Pośredników finansowych, wskazując następujące okresy ich realizacji, tj. w:

- 2017 r. – podano, że w IV kwartale zostanie wszczęte postępowanie na pośredników udzielających pożyczek dla MŚP, nie wskazano natomiast okresu rozpoczęcia postępowania dotyczącego poręczeń,
- 2018 r. – na IV kwartał wskazano okres wszczęcia postępowań przetargowych dotyczących poręczeń.

Pismem z dnia 22 czerwca 2018 r. IZ zwróciła się do BGK o przedstawienie aktualnego stanu przygotowania do wdrożenia poręczeń i szybkie ogłoszenie przetargu na wybór pośredników finansowych w tym zakresie. Argumentowano to wyczerpaniem w ramach RPOWŚ większości środków dostępnych w formie dotacji dla MŚP i dużym zainteresowaniem przedsiębiorców uruchomieniem innych form wsparcia działalności gospodarczej. BGK wyjaśnił³⁶, że doloży wszelkich starań, aby instrument poręczeniowy był dostępny dla przedsiębiorców w możliwie najszybszym terminie. Podał również, że ze względu na trudną sytuację panującą na rynku regionalnych funduszy poręczeniowych, wynikającą głównie z dużej konkurencji ze strony poręczeń i gwarancji oferowanych na szczeblu krajowym, analizowane są możliwości przeznaczenia na instrument poręczeniowy kwoty niższej niż przewidywana na wcześniejszym etapie, w celu wybadania zainteresowania ze strony potencjalnych wykonawców.

W sprawozdaniach z postępu realizacji Projektu wskazano, że pierwsze postępowania rozpoczęto: 13 grudnia 2017 r. – dotyczyło pożyczek i 26 grudnia 2018 r. – dotyczyło poręczeń.

Marszałek Województwa Świętokrzyskiego wyjaśniła, że wniosek o dofinansowanie stanowiący załącznik do umowy przyjęty został w czerwcu 2017 roku. Terminy zwarte w sekcji XV wniosku *Zgodność projektu z Prawem Zamówień Publicznych* mimo, że wskazują konkretne dni kalendarzowe mają charakter orientacyjny – odnoszą się do ostatnich dni kwartałów. W związku z rozpoczęciem realizacji projektu w okresie wakacyjnym i aktywnym włączeniem się IZ w proces opracowywania warunków postępowań przetargowych na wybór pośredników finansowych okazało się, że pierwotnie przyjęte terminy publikacji ogłoszeń są zbyt wczesne. W RPD na 2017 i 2018 rok BGK dokonał aktualizacji terminów ogłoszeń. IZ przyjęła RPD, wniosek o dofinansowanie nie był jednak na tym etapie zaktualizowany. Po dość sprawnym

³⁶ Pismo z dnia 5 lipca 2018 r. znak DIF.064.2114.MH.2018.

przeprowadzeniu pierwszego postępowania na wybór podmiotów mających wdrażać pożyczki, w końcu marca 2018 r. BGK podpisał umowy operacyjne. Stąd na początku II kwartału 2018 r. preferencyjne pożyczki w ramach programu regionalnego stały się dostępne. W tych okolicznościach IZ 22 czerwca 2018 r. skierowała do BGK pismo o przyspieszenie prac nad poręczeniami, w którym, w argumentacji IZ, znalazło się odniesienie do zadeklarowanego terminu postępowania z wniosku o dofinansowanie (WoD). BGK poproszony został o zaktualizowanie odpowiednich sekcji WoD.

(akta kontroli str. 544-583, 684-750, 880-895, 1917-1934)

1.10. Umowa zawierała w pkt. 18 ustalenia dotyczące warunków i sposobu jej rozwiązania. Wynikało z nich, że może ona zostać rozwiązana przez każdą ze stron za wypowiedzeniem, z zachowaniem sześciomiesięcznego okresu wypowiedzenia lub bez wypowiedzenia, w przypadku gdy którakolwiek ze stron dopuści się istotnego naruszenia jej postanowień. Dopuszczono także możliwość rozwiązania Umowy za porozumieniem stron, w tym w wyniku działania siły wyższej, uniemożliwiającej jej kontynuowanie przez którąkolwiek ze stron. W przypadku rozwiązania Umowy, wszystkie aktywa utworzonego na jej podstawie funduszu funduszy oraz prawa i obowiązki BGK z tytułu zwartych przez niego umów operacyjnych oraz umów inwestycyjnych miały przejść na IZ.

Analiza dokumentacji przedstawionej podczas kontroli wykazała, że podczas realizacji Umowy nie wystąpiły wskazane w niej przesłanki do jej rozwiązania przez IZ lub BGK.

W okresie do zakończenia realizacji projektu IZ nie wycofała części lub całości wniesionego wkładu Programu.

(akta kontroli str. 544-583, 759-760)

1.11. Ogólne zasady polityki wyjścia z instrumentów finansowych zawarto w Strategii inwestycyjnej. Stanowiła ona, że sposób ponownego wykorzystania środków z instrumentów finansowych do końca okresu kwalifikowalności realizowany będzie zgodnie z art. 44 rozporządzenia 1303/2013, a sposób wykorzystania środków finansowych pozostałych po okresie kwalifikowalności zgodnie z postanowieniami art. 45 tego rozporządzenia i art. 29 ust. 1 ustawy wdrożeniowej oraz, że odbywać się to będzie zgodnie z Umową. Wskazano również, że IZ określi zasady ponownego wykorzystania środków po zakończeniu okresu kwalifikowalności, a postanowienia dotyczące polityki wyjścia z instrumentów finansowych określać będzie Umowa. W zaktualizowanej 26 lipca 2023 r. Strategii inwestycyjnej³⁷ dodano zapis, że zasady i tryb wycofywania środków finansowych określono w *Strategii wyjścia z instrumentów finansowych w ramach RPO WŚ w celach związanych z rozwojem województwa* (dalej: strategia wyjścia)³⁸.

W strategii wyjścia IZ określiła jej przedmiot, zasady rozliczenia wkładu Funduszu z prognozowanym harmonogramem zwrotu środków (od 2024 r. do 2028 r., w ujęciu kwartalnym), zasady wynagradzania BGK, sposób wycofywania środków z Funduszu (tożsamy z omówionymi niżej zmianami Umowy) oraz zasady wdrażania instrumentów finansowych po okresie ich kwalifikowalności.

Zgodnie z pkt. 17 Umowy, na sześć miesięcy przed terminem zakończenia Projektu IZ przekazała BGK propozycję polityki wyjścia z Funduszu, określającą zasady wycofania lub ponownego wykorzystania przez BGK aktywów Funduszu po realizacji Projektu. Zasady i tryb wycofania ww. aktywów miały zostać uzgodnione przez IZ i BGK nie później niż trzy miesiące przed pierwszym terminem ich wycofania

³⁷ Przyjęta uchwałą nr 7486/23 Zarządu z 26 lipca 2023 r.

³⁸ Przyjęta uchwałą nr 7438/23 Zarządu z 19 lipca 2023 r.

lub wycofania ich części. Aneksem z 28 sierpnia 2023 r. wprowadzono do Umowy nowe brzmienie pkt. 17, odnoszącego się do polityki wyjścia (do Umowy dołączono także, jako załącznik nr 7, strategię wyjścia). Zawierał on m.in. następujące postanowienia:

- w okresie wygaszania Funduszu BGK realizuje zadania związane z pasywną obsługą i zarządzaniem Funduszem, w tym umowami operacyjnymi oraz przekazuje IZ aktywa wycofywane z Funduszu (pkt 17.1),
- po dokonaniu co najmniej jednokrotnego obrotu wkładem programu, wkładem krajowym i wszelkimi przychodami z tych wkładów, nie później niż 30 dni od dnia zakończenia realizacji Projektu BGK składa końcowy wniosek o płatność, przedstawiając informację o stanie kapitału Funduszu (pkt 17.2),
- BGK w terminie 30 dni od zatwierdzenia ww. wniosku wycofa z Funduszu wolne środki zgromadzone na kontach bankowych Funduszu i przekaże je na rachunek wskazany przez IZ (pkt 17.3), w okresie wygaszania projektu będzie przekazywał IZ wolne środki gromadzone na rachunkach bankowych Funduszu raz na kwartał, w terminie do 30 dni od zakończenia kwartału (pkt 17.4), a przekazywane kwoty zostaną pomniejszone o kwoty niezbędne do pokrycia wszelkich zobowiązań BGK wynikających z zawartych umów operacyjnych, umów inwestycyjnych i Umowy (pkt 17.5),
- w terminie do 60 dni od zakończenia okresu wygaszania Projektu BGK przekaże IZ wszystkie pozostałe środki zgromadzone na rachunkach bankowych Funduszu (pkt 17.6),
- w okresie wygaszania Projektu BGK przedkłada IZ kwartalne sprawozdanie ze stanu wygaszania Projektu w terminie 30 dni od zakończenia kwartału kalendarzowego, według wzoru obowiązującego do dnia zakończenia Projektu (pkt 17.7).

Zgodnie z ww. aneksem, okres wygaszania projektu ustalono „w zależności co nastąpi później, jednak nie później niż do 31 grudnia 2035 r. z zastrzeżeniem możliwości wydłużenia terminu, w zależności od tempa odzyskiwania środków”.

Według stanu na 13 grudnia 2024 r. BGK przekazał IZ do końca III kwartału 2024 r. łącznie 236 380 tys. zł wycofanego wkładu Programu pochodzącego z EFRR (faktyczny zwrot nastąpił 30 lipca i 29 października 2024 r.).

Do końca III kwartału 2024 r. IZ otrzymała od BGK we wskazanych wyżej terminach kwartalne sprawozdania z wygaszania projektu i dokonała ich weryfikacji.

W odniesieniu do instrumentów finansowych, których realizację IZ powierzyła WUP (dotyczących Poddziałania 10.4.1) ustalono Strategię wyjścia z instrumentów finansowych w ramach RPOWŚ na rzecz Województwa Świętokrzyskiego w celu realizacji zadań związanych z rozwojem województwa w zakresie EFS, przyjętą uchwałą Zarządu nr 8234/23 z 6 grudnia 2023 r. Określono w niej jej przedmiot, zasady rozliczenia wkładu Funduszu z prognozowanym harmonogramem zwrotu środków (od 2024 r. do 2030 r., w ujęciu kwartalnym), zasady wynagradzania BGK, sposób wycofywania środków z Funduszu oraz zasady wdrażania instrumentów finansowych po okresie ich kwalifikowalności. IZ zatwierdziła 13 grudnia 2023 r. aneks do umowy, jaką zawarł WUP z BGK, zawierający m.in. wskazany w ww. strategii wyjścia sposób wycofywania środków Funduszu, tożsamy z rozwiązaniami przyjętymi dla Działania 2.6 (pkt 17 umowy WUP z BGK). Do 29 listopada 2024 r. BGK zwrócił IZ łącznie 9 193,5 tys. zł tytułem wycofanego wkładu Programu pochodzącego z EFS (faktyczny zwrot nastąpił 9 maja, 29 lipca i 29 października 2024 r.).

(akta kontroli str. 452-473, 544-627, 761-817)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania Urzędu w zakresie zarządzania procesem programowania wykorzystania środków UE za pomocą instrumentów finansowych. Zarząd przeprowadził ocenę ex-ante dla perspektywy 2014-2020, przyjął Strategię inwestycyjną, zawarł umowę z podmiotem, któremu powierzył wdrażanie instrumentów finansowych oraz zaplanował politykę wyjścia z tych instrumentów. Określił również wytyczne dotyczące wyboru pośredników finansowych, udzielania wsparcia przedsiębiorcom znajdującym się w luce finansowej i niedopuszczające do powstania konfliktu interesu.

OBSZAR

2. Monitorowanie i kontrola realizacji projektów.

Opis stanu
faktycznego

2.1. W Umowie dotyczącej Działania 2.6, IZ zobowiązała BGK do przedkładania kwartalnych sprawozdań z postępu realizacji projektu, w terminie 15 dni od zakończenia danego kwartału kalendarzowego oraz rocznych sprawozdań w terminie 60 dni od dnia zakończenia roku kalendarzowego. Ponadto, zobowiązano BGK do złożenia sprawozdania końcowego – w terminie trzech miesięcy od zakończenia realizacji projektu (pkt 14.2 Umowy). Wskazano również, że w terminie 90 dni od daty zawarcia Umowy, strony uzgodnią wzór, zakres i formę składania sprawozdań kwartalnych i rocznych (pkt 14.5). Nie przewidziano natomiast sankcji za nieskładanie lub nieterminowe składanie tych sprawozdań.

Wzór rocznego planu działania IZ zaakceptowała e-mailem z 7 września 2017 r., a do wzoru sprawozdania kwartalnego zaproponowała jeszcze jedną zmianę. IZ nie żądała od BGK przedstawiania innych informacji sprawozdawczych niż te, które zostały ujęte w ww. wzorze sprawozdania. Dane ujęte w sprawozdaniu kwartalnym obejmowały informacje w zakresie:

- sprawozdania rzeczowego, w tym:
 - realizacji wskaźników projektu,
 - wsparcia skierowanego do ostatecznych odbiorców,
 - przetargów na pośredników finansowych,
 - umów zawartych z pośrednikami,
 - spotkań organizowanych w związku z realizacją projektu,
 - informacji i promocji programu,
 - przeprowadzonych kontrolach i audytach,
 - zgodności projektu z zasadami pomocy publicznej lub pomocy de minimis,
 - innych działań realizowanych przez beneficjenta,
 - problemów napotkanych w trakcie realizacji projektu,
 - planowanego przebiegu realizacji projektu w przyszłym okresie sprawozdawczym,
- sprawozdania z wykrytych nieprawidłowości, w tym z ostatecznymi odbiorcami,
- sprawozdania finansowego, w tym:
 - wynagrodzenia Menadżera Funduszu,
 - zaangażowania i wykorzystania środków Funduszu (bezpośredniego wkładu finansowego ze środków EFRR/EFS),
 - zaangażowania i wykorzystania środków z zasobów zwróconych,
 - informacji na temat zasobów zwróconych.

Z analizy siedmiu sprawozdań dotyczących czwartego kwartału, składanych przez BGK w latach 2017-2023, wynikało m.in., że sprawozdania za 2017 r., 2018 r., 2019 r., 2020 r., 2021 r. i 2023 r. wpłynęły do Urzędu Marszałkowskiego w terminie określonym umową. Natomiast sprawozdanie za IV kwartał 2022 r. wpłynęło

z jednodniowym opóźnieniem. BGK w ww. sprawozdaniach nie zgłaszał problemów w realizacji projektu oraz nie zidentyfikował nieprawidłowości w jego realizacji.

Analiza wykazała również, że IZ do końca 2020 r. nie zatwierdziła pisemnie sprawozdań składanych przez BGK oraz nie sporządziła dokumentów z ich weryfikacji. Dopiero od sprawozdania za I kwartał 2021 r. IZ dokonywała sprawdzenia poprawności danych z wykorzystaniem list sprawdzających. W sprawozdaniu za IV kwartał 2022 r. stwierdzono, że wartość 1662 wskaźnika Liczba przedsiębiorstw otrzymujących wsparcie (wartość ogółem³⁹ w sekcji II.1 realizacja wskaźników projektu), była inna niż w sekcji II.8 Zgodność projektu z zasadami pomocy publicznej lub pomocy de minimis (liczba ostatecznych odbiorców – 2034). IZ wystąpiła do BGK o wyjaśnienia ww. rozbieżności i otrzymała informację, że BGK do wyliczenia tego wskaźnika przyjął jedynie niepowtarzające się przedsiębiorstwa, tj. jeżeli jedna firma otrzymała dwie pożyczki (do limitu określonego w strategii inwestycyjnej), to do wskaźnika liczono ją jeden raz.

Marszałek wyjaśniła, że IZ nie zidentyfikowała w umowie zawartej z BGK potrzeby dokumentowania weryfikacji sprawozdań kwartalnych. Podała, że w latach 2017-2020 IZ weryfikując sprawozdania kwartalne, w przypadku ustalenia, że BGK złożył poprawnie wypełniony dokument, nie widziała potrzeby dodatkowego odnotowania tego faktu, natomiast w przypadku stwierdzenia błędów czy omyłek wzywała BGK do złożenia skorygowanego sprawozdania. Jej zdaniem, taki sposób postępowania był prosty, odpowiadał zapisom umowy i nie generował dodatkowych obciążeń organizacyjnych. Marszałek wyjaśniła także, że opracowanie pierwszego wzoru „Listy sprawdzającej” w roku 2021 wynikało z rosnącej szczegółowości pytań instytucji audytowej, a w późniejszym czasie, zgodnie z zaleceniami zawartymi w Informacji pokontrolnej nr 10/2022 Wojewody Świętokrzyskiego, Oddział ds. Instrumentów Finansowych uzupełnił Instrukcję Wykonawczą o procedurę zatwierdzania sprawozdań dotyczących wdrażania instrumentów finansowych bardziej rozbudowanym załącznikiem nr IR-XII.I.

IZ otrzymała od BGK sprawozdanie końcowe z realizacji projektu 25 marca 2024 r., tj. w terminie określonym w pkt. 14.2 Umowy.

Zgodnie pkt 17.7 umowy o dofinansowanie, zobowiązano 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 III kwartału 2024 r. IZ otrzymała we wskazanym terminie wszystkie wymagane sprawozdania. Rodzaj przekazywanych przez BGK w sprawozdaniach danych pozwalał IZ na monitorowanie procesu absorpcji instrumentów finansowych oraz umożliwiał uzyskiwanie informacji o pojawieniu się ewentualnych problemach lub nieprawidłowościach związanych realizacją projektu, tj. pozyskania danych niezbędnych do sporządzania sprawozdań przekazywanych KE. Analiza dwóch sprawozdań składanych przez IZ do KE za 2021 r. i 2022 r. nie wykazała, rozbieżności z danymi znajdującymi się w sprawozdaniach kwartalnych składanych IZ przez BGK w zakresie Działania 2.6 i Poddziałania 10.4.1. IZ nie otrzymała od KE monitów i uwag dotyczących wdrażania instrumentów finansowych.

(akta kontroli str. 544-627, 826-1167, 1891-1902)

2.2. Urząd Marszałkowski podejmował działania dotyczące ewaluacji dokumentów regulujących realizację RPO WŚ, tj. m.in.:

- W 2015 r. uchwałą nr 298/15 Zarządu z 1 kwietnia 2015 r. przyjęto sposób wdrażania rekomendacji z raportu ewaluacyjnego Ocena ex-ante instrumentów

³⁹ Narastająco od początku realizacji projektu.

finansowych RPO WŚ na lata 2014-2020, wykonanego w 2014 r. przez firmę zewnętrzną. W ww. ocenie wskazano m.in., że zwrotne instrumenty finansowe w sposób odpowiedni adresują problem luki finansowej dotyczących mikro i małych przedsiębiorstw. Podano też, że forma zwrotna powoduje mniejsze ryzyko zniekształceń rynkowych, bowiem otrzymane wsparcie motywuje przedsiębiorstwa do efektywnego gospodarowania środkami. Natomiast w przypadku osób rozpoczynających działalność gospodarczą, problemem jest brak środków finansowych, których nie mogą uzyskać z kredytów bankowych (komercyjnych). Uchwałą nr 4654/21 z 7 grudnia 2021 r. Zarząd zatwierdził tabele wdrażania rekomendacji z badania ewaluacyjnego pn. Analiza ex-ante instrumentów finansowych dla Województwa Świętokrzyskiego na potrzeby perspektywy finansowej 2021-2027 w odniesieniu do perspektywy 2014-2020. Wykorzystanie instrumentów finansowych założono do wsparcia: inwestycji służących podnoszeniu efektywności energetycznej oraz inwestycji w odnawialne źródła energii, kierowanych do przedsiębiorstw znajdujących się w luce finansowej. Aktualizacja analizy ex-ante w perspektywie 2021-2027, opracowana w styczniu 2024 r. przez pracowników IZ, zakładała wsparcie m.in. projektów dotyczących: zwiększenia efektywności energetycznej w budynkach użyteczności publicznej, budynkach mieszkalnych, mikro i małych przedsiębiorstwach.

- W latach 2017 - 2023 Zarząd pięciokrotnie dokonał zmiany Planu Ewaluacji RPO Województwa Świętokrzyskiego⁴⁰. W harmonogramie badań ewaluacyjnych w ramach RPO WŚ wskazano osie priorytetowe podlegające badaniu, w tym m.in. ocenę efektów wsparcia konkurencyjności, innowacyjności i internacjonalizacji MŚP w województwie świętokrzyskim w perspektywie 2014-2020⁴¹, obejmujące również Działanie 2.6 oraz Poddziałanie 10.4.1. W 2022 r. IZ otrzymała raport z Oceny efektów wsparcia konkurencyjności, innowacyjności i internacjonalizacji MŚP w woj. świętokrzyskim w perspektywie 2014-2020, wykonany przez firmę zewnętrzną⁴². W przypadku pożyczkobiorców otrzymujących wsparcie w ramach Działania 2.6⁴³, w ww. raporcie wskazano m.in., że:
 - w przedsiębiorstwach odnotowano wzrost przychodów ze sprzedaży (50%) i wzrost udziału w rynku (45%),
 - wsparcie pozwoliło na zakup lepszych maszyn i nowocześniejszych technologii, co zwiększyło wydajność pracy (18%),
 - zanotowano wzrost rentowności przedsiębiorstw (35%), co świadczy o wroście nowoczesności i jakości oferowanych produktów i usług oraz obniżeniu kosztów ich produkcji/świadczenia,
 - nastąpił wzrost zatrudnienia (zadeklarowało go 31% przedsiębiorców).
- W latach 2017-2023 Zarząd czternastokrotnie dokonał zmian Strategii inwestycyjnej wdrażania instrumentów finansowych w ramach RPO WŚ, obejmujących Działanie 2.6 i Poddziałanie 10.4.1. Zmiany dotyczyły głównie: zwiększenia lub zmniejszenia wartości puli środków na wdrażanie Programu, ustalania nowych wartości wskaźników, rezygnacji ze wsparcia w formie

⁴⁰ Nr 6467/23 z 18 stycznia 2023 r., 4397/21 z 20 października 2021 r., 2962/20 z 18 listopada 2020 r., 1000/19 z 27 sierpnia 2019 r., 2779/17 z 5 lipca 2017 r.

⁴¹ Oś priorytetowa: 2 – konkurencyjna gospodarka (2.6 instrumenty finansowe dla MŚP), 10 – otwarty rynek pracy (działanie 10.4 – rozwój przedsiębiorczości i tworzenie nowych miejsc pracy, poddziałanie 10.4.1 – wsparcie rozwoju przedsiębiorczości poprzez zastosowanie instrumentów zwrotnych i bezzwrotnych (projekty konkursowe i pozakonkursowe).

⁴² W raporcie dokonano analizy porównawczej różnych form wsparcia realizowanych w ramach RPOWŚ na lata 2014-2020.

⁴³ Dane dot. Działania 2.6 w ww. raporcie porównywano m.in. z danymi dot. Działania 2.5 (wsparcie inwestycyjne skierowane do MŚP w formie bezzwrotnej). Wynikało z niego m.in., że wyższą oceną ostatecznych odbiorców wsparcia cieszyło się Działanie 2.5, w wyniku którego osiągnięto lepsze efekty wsparcia.

poręczeń oraz wydłużenia terminu stosowania preferencyjnych zasad udzielania i spłaty pożyczek (m.in. brak konieczności wnoszenia wkładu własnego w okresie od 1 lutego do 31 grudnia 2020 r.). Przyczynami ww. zmian były: zmiany w wysokości środków na realizację Programu, także z przesunięcia środków z innych osi i działań oraz ponowne wykorzystanie środków zwróconych (reuzycie), łagodzenie skutków kryzysu powodowanego pandemią COVID-19 i agresją Federacji Rosyjskiej na Ukrainę, co przyczyniło się do pogorszenia warunków prowadzenia działalności gospodarczej, w tym m.in.: ograniczenia handlu, wzrostu kosztów nabycia energii elektrycznej i niektórych surowców oraz zakłócenia łańcucha dostaw.

Wyżej wskazane zmiany dokumentów programowych wpływały na zmianę umów z BGK, występującym jako Menadżer Funduszu.

We wniosku uzasadniającym zmiany Strategii inwestycyjnej dokonanej uchwałą nr 2052/20 z 6 maja 2020 r. wskazano m.in., że rezygnuje się ze wsparcia w formie poręczeń w związku z brakiem zainteresowania ze strony ostatecznych odbiorców tego typu pomocy. W sprawozdaniu z postępu Projektu za IV kwartał 2018 r. BGK poinformowała IZ m.in., że 26 grudnia 2018 r. wszczęto postępowanie na wybór Pośrednika finansowego produktu dotyczącego poręczeń, którego zakończenie przewidziano na luty 2019 r. Pismem z 11 marca 2019 r., IZ została poinformowana przez BGK, że przeprowadzone rozeznanie rynku w kilku województwach wykazało niewielkie zainteresowanie Pośredników finansowych produktem poręczeniowym, a przeprowadzone postępowanie w tym zakresie na terenie Województwa Świętokrzyskiego nie przyniosło rozstrzygnięcia w związku z brakiem ofert (część pierwsza) i złożenie nieakceptowalnej pod względem formy i ceny oferty (część druga). IZ pismem z 1 kwietnia 2019 r. poinformowała BGK, że podjęto rozmowy z KE o rezygnacji z ww. produktu.

(akta kontroli str. 135-307, 544-627, 826-831, 880-895, 1168-1342, 1889-1890, 1916)

2.3. W Strategii inwestycyjnej określono wskaźniki produktu i rezultatu, które w toku realizacji ulegały zmianom, tj. w ramach:

- Działania 2.6 Instrumenty finansowe dla małych i średnich przedsiębiorstw wskaźniki:
 - rezultatu (kluczowy) - wartość inwestycji dokonanych przez ostatecznych odbiorców, został oszacowany w późniejszym etapie⁴⁴ od dnia podpisania umowy z BGK na realizację zadania. Wartość wskaźnika została ustalona na kwotę 461 793,1 tys. zł i zwiększona⁴⁵ do kwoty 473 834,1 tys. zł (tj. o 2,5%);
 - produktu:
 - liczbę przedsiębiorstw otrzymujących wsparcie finansowe inne niż dotacje z 1924 zmniejszono do 1798 przedsiębiorstw⁴⁶ (w tym 523 przedsiębiorstw w ramach wsparcia innego niż dotacje w związku z pandemią COVID-19),
 - inwestycje uzupełniające wsparcie publiczne dla przedsiębiorstw (inne niż dotacje) z 7500,0 tys. euro do 12 446,3 tys. euro,
 - liczbę wspartych funduszy pożyczkowych z 5 do 13,

⁴⁴ Uchwała nr 7486/23 Zarządu z 26 lipca 2023 r. w sprawie przyjęcia zaktualizowanej Strategii inwestycyjnej wdrażania instrumentów finansowych w ramach RPO Województwa Świętokrzyskiego na lata 2014-2020.

⁴⁵ Uchwała nr 8201/23 z 29 listopada 2023 r.

⁴⁶ Wartość pierwotna wskaźnika została zmniejszona do 932 ze względu zmianę metodologii wyliczania wskaźnika. Kolejne zmiany do wartości 1798 (wzrost wartości wskaźnika) spowodowane były zwiększeniem kwoty przeznaczonej na wdrażanie instrumentów finansowych w formie pożyczek dla MŚP oraz uruchomieniem pożyczek obrotowych (COVID-19).

- zrezygnowano, z powodu braku ofert, ze wskaźnika liczba wspartych funduszy poręczeniowych, wstępnie określonego na 2;
- Poddziałania 10.4.1 Wsparcie rozwoju przedsiębiorczości poprzez zastosowanie instrumentów zwrotnych i bezzwrotnych wskaźnik:
 - rezultatu – liczba utworzonych miejsc pracy w ramach udzielonych z EFS środków na podjęcie działalności gospodarczej - zmniejszono z 494 szt. do 304,
 - produktu – liczba osób pozostających bez pracy, które skorzystały z instrumentów zwrotnych na podjęcie działalności gospodarczej w programie – zmniejszono z 449 do 275 osób.

W odniesieniu do działań objętych Programem przyjęto (według planu po zmianach) i zrealizowano następujące wskaźniki rezultatu i produktu:

- Działanie 2.6
 - wartość inwestycji dokonanych przez ostatecznych odbiorców – cel projektu 473 834,1 tys. zł (zrealizowano⁴⁷ 565 543,5 tys. zł, tj. 119,4% zakładanej wartości ostatecznej),
 - liczba przedsiębiorstw otrzymujących wsparcie finansowe inne niż dotacje – cel projektu 1798 przedsiębiorstw - zrealizowano⁴⁸ 1662, tj. 92,4% ustalonego wskaźnika),
 - inwestycje prywatne uzupełniające wsparcie publiczne dla przedsiębiorstw (inne niż dotacje) – cel projektu 54 591,2 tys. zł (12 446,3 tys. euro) – zrealizowano 122 206, 8 tys. zł, tj. 223,9% zakładanej wartości ostatecznej,
 - liczba wspartych funduszy pożyczkowych – cel projektu 13 – zrealizowano 13 (100%).
- Poddziałanie 10.4.1
 - liczba utworzonych miejsc pracy w ramach udzielonych z EFS środków na podjęcie działalności gospodarczej – cel projektu 304 miejsc – zrealizowano 271 (89,1%),
 - liczba osób pozostających bez pracy, które skorzystały z instrumentów zwrotnych na podjęcie działalności gospodarczej w programie – cel 275 osób – zrealizowano 258 (93,2%).

Sprawozdania sporządzane przez BGK z realizacji Działania 2.6 nie obejmowały zagadnień dotyczących liczby i przyczyn odmowy udzielenia pożyczek. IZ nie wymagał przekazania przez BGK informacji na temat przyczyn i skali odmów udzielania pożyczek.

(akta kontroli str. 135-307, 1343-1368)

W 2022 r. IZ zleciła wykonanie Oceny efektów wsparcia konkurencyjności, innowacyjności i internacjonalizacji MŚP w woj. świętokrzyskim w perspektywie 2014-2020, obejmującej wpływ działań skierowanych do sektora przedsiębiorstw w ramach RPO WŚ. Badaniem tym objęto działania oddziałujące na ww. cele w zakresie:

- rozwoju jednostek sektora B+R⁴⁹,

⁴⁷ Wykonanie wszystkich wskaźników wg stanu na 31 grudnia 2023 r.

⁴⁸ Beneficjent (BGK) do wskaźnika wliczał jedynie niepowtarzające się przedsiębiorstwa (jeśli jedna firma wzięła dwie pożyczki, to do wskaźnika liczona była tylko jeden raz – łączna liczba zawartych umów w ramach tego działania wyniosła 2052).

⁴⁹ B+R – badania i rozwój.

- wdrażanie wyników prac B+R przez przedsiębiorstwa,
- usług świadczonych na rzecz MŚP przez jednostki otoczenia biznesu,
- tworzenia warunków dla rozwoju przedsiębiorczości w regionie,
- usług rozwoju MŚP w ramach Bazy Usług Rozwojowych.

Z opracowanego raportu, w przypadku pożyczkobiorców (korzystających ze wsparcia w ramach Działania 2.6), wynikało m.in., że:

- przedsiębiorstwa, które otrzymały wsparcie, w większości były w fazie rozwoju,
- na silniejszą pozycję konkurencyjną przedsiębiorstw wskazało 57% pożyczkobiorców, natomiast na słabszą 2%,
- wzrost przychodów ze sprzedaży odnotowano w przypadku 50% pożyczkobiorców, a wzrost udziału w rynku u 45%,
- wsparcie pozwoliło na zakup lepszych maszyn i nowocześniejszych technologii, skutkiem czego było lepsze uzbrojenie techniczne miejsca pracy, a co za tym idzie, zwiększenie wydajności pracy (18% pożyczkobiorców),
- odnotowano wzrost rentowności przedsiębiorstw (35%), co świadczy o wzroście nowoczesności i jakości oferowanych produktów i usług z jednej strony i obniżeniu kosztów ich produkcji/świadczenia z drugiej.

Marszałek wyjaśniła, że IZ i WUP, wdrażając Działanie 2.6 i Poddziałanie 10.4.1, w całym okresie realizacji projektów dokonywały analizy dobrych praktyk i rozwiązań stosowanych w innych instytucjach. Wskazała, że okazjami do wymiany doświadczeń i wiedzy w tym zakresie były m.in. szkolenia stacjonarne i on-line, spotkania grup roboczych organizowane przez Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, IZ i BGK, a także bieżące kontakty telefoniczne i mailowe z pracownikami innych instytucji zarządzających i urzędów pracy.

Natomiast w sprawie wykonania wskaźników ponad założone limity lub nie osiągnięcia założonych ich wartości Marszałek podała, że w przypadku:

- Działania 2.6 wskaźnik:
 - wartość inwestycji dokonanych przez ostatecznych odbiorców (wykonano na poziomie 119,4% zakładanej wartości ostatecznej) - wartość wskaźnika została osiągnięta na wyższym poziomie niż oczekiwany z uwagi na to, że wskaźnik ten mierzy całość wydatków poniesionych przez ostatecznych odbiorców (dokumentujących poniesione wydatki wyższe od otrzymanego wsparcia),
 - liczba przedsiębiorstw otrzymujących wsparcie finansowe inne niż dotacje zrealizowany został na poziomie 92,4%, na skutek odmiennych założeń metodologicznych ich wyliczania, gdyż dochodziło do rozbieżności wartości wskaźnika odpowiadającego różnicy między liczbą udzielonych pożyczek i liczbą pojedynczych przedsiębiorstw; BGK do wskaźnika wliczał jedynie niepowtarzające się przedsiębiorstwa (przy założeniu, że jedna firma wzięła dwie pożyczki do wskaźnika liczona była tylko jeden raz),
 - inwestycje prywatne uzupełniające wsparcie publiczne dla przedsiębiorstw (inne niż dotacje) – wykonano na poziomie wyższym (223,9%), bowiem w trakcie realizacji projektu istotnie zmieniały się warunki wkładu prywatnego. Początkowo inwestycje końcowe wiązały się z co najmniej 20% wkładem własnym Ostatecznego Odbiorcy w inwestycję. Na późniejszym etapie, w związku z wystąpieniem pandemii COVID-19, IZ podjęła decyzję o odstąpieniu od oczekiwanego wkładu własnego pośredników finansowych i ostatecznych odbiorców. Natomiast w ostatnich dwóch latach realizacji projektu, na skutek agresji Federacji Rosyjskiej na Ukrainę, doszło do bezprecedensowego wzrostu kosztów inwestycji, co przy ograniczonych

możliwościach zwiększenia jednostkowych pożyczek powodowało, że ostateczni odbiorcy musieli zwiększyć zaangażowanie kapitału prywatnego w przypadku większych inwestycji. Ponadto, ograniczenia co do zakresu inwestycji jakie mogą być objęte preferencyjną pożyczką powodowały, że część przedsięwzięć nie mogła uzyskać wsparcia na wszystkie założone wydatki i ujmowana była jako koszty niekwalifikowalne.

- Poddziałanie 10.4.1 - przyczyną nie w pełni zrealizowanych wskaźników, była pandemia COVID-19 oraz agresja Federacji Rosyjskiej na Ukrainę, co skutkowało załamaniem gospodarki krajowej i światowej, wzrostem kosztów działalności gospodarczej, w efekcie czego nastąpił spadek zainteresowania przyszłych przedsiębiorców podejmowaniem ryzyka związanego z rozpoczęciem nowej działalności gospodarczej.

Marszałek wskazała również, że osiągnięcie wskaźników na poziomie co najmniej 85% zakładanej ich wartości w myśl art. 6 ust. 2 Rozporządzenia wykonawczego KE nr 215/2014 uznano za zrealizowane.

(akta kontroli str. 1343-1525, 1891-1902)

2.4.1. Zasady przeprowadzania przez IZ oraz inne upoważnione do tego organy i instytucje⁵⁰ audytu i kontroli w zakresie realizacji Umowy regulowały zapisy pkt. 15.1-15.3 Umowy.

W okresie objętym kontrolą NIK, przedstawiciele IZ przeprowadzili w BGK łącznie siedem kontroli, których zakres obejmował m.in. sprawdzenie:

- zgodność projektu z umową o finansowanie,
- dokumentacji finansowej związanej z przepływem środków przeznaczonych na finansowanie projektu,
- prawidłowości oceny i wyboru pośredników finansowych,
- prawidłowości przekazania środków do pośredników finansowych,
- sposobu weryfikacji kwalifikowalności wydatków,
- zapewnienia możliwości ponownego wykorzystania środków zwróconych z inwestycji,
- pośredników finansowych w zakresie obowiązków dotyczących udzielania wsparcia ostatecznym odbiorcom,
- jakości portfela inwestycyjnego pozostającego w obsłudze pośredników finansowych,
- prawidłowości realizacji obowiązków sprawozdawczych z zakresu działania IF,
- przestrzegania procedur udzielania zamówień publicznych,
- zgodności dokumentacji z wnioskiem aplikacyjnym, planem przedsięwzięcia,
- osiągnięcia poziomu wskaźników zamieszczonych we wniosku aplikacyjnym,
- prawidłowości archiwizacji dokumentacji i zachowania ścieżki audytu,
- zakresu działań informacyjnych i promocyjnych dla projektów współfinansowanych w ramach EFRR,
- wykonania zaleceń pokontrolnych z poprzednich kontroli.

W wyniku ww. kontroli stwierdzono, że Projekt realizowany jest zgodnie z zawartą Umową, natomiast zalecenia pokontrolne sformułowane w związku ze stwierdzonymi uchybieniami dotyczyły zobowiązania BGK do:

- podjęcia działań kontrolnych w odniesieniu do umów operacyjnych zawieranych z pośrednikami finansowymi, m.in. w zakresie przestrzegania przepisów rozporządzenia Ministra Infrastruktury i Rozwoju z 19 marca 2015 r. w sprawie

⁵⁰ W tym: Komisja Europejska, Europejski Trybunał Obrachunkowy.

udzielania pomocy de minimis w ramach regionalnych programów operacyjnych na lata 2014–2020⁵¹ oraz rozporządzenia Rady Ministrów z 24 października 2014 r. w sprawie zaświadczeń o pomocy de minimis i pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie⁵², a także do wyegzekwowania, od dwóch pośredników finansowych, odebrania od ostatecznych odbiorców dokumentów, o których mowa w § 11 ww. rozporządzenia Ministra Infrastruktury i Rozwoju w sprawie udzielania pomocy de minimis w ramach regionalnych programów operacyjnych na lata 2014–2020, według stanu na dzień udzielenia pomocy de minimis, w związku z nieodebraniem od przedsiębiorcy przed podpisaniem umowy, kopii zaświadczeń o pomocy de minimis, informacji o wielkości i przeznaczeniu pomocy publicznej otrzymanej w odniesieniu do tych samych kosztów kwalifikowalnych;

- sporządzania od 2022 r. sprawozdań kwartalnych i rocznych w formie odrębnych dokumentów, dochowania należytej staranności przy sporządzaniu sprawozdań z realizacji Projektu (w szczególności realizacji wskaźników), zamieszczania właściwych znaków dla programów regionalnych na materiałach informacyjnych;
- prowadzenia dalszych działań windykacyjnych (wobec jednego przedsiębiorcy) zmierzających do zapłaty całości zobowiązań wynikających z zawartej umowy.

Przeprowadzone przez przedstawicieli Administracji Skarbowej pięć audytów Projektu (w zakresie dotyczącym realizacji Działania 2.6), odnoszące się do gospodarowania środkami pochodzącymi z budżetu Unii Europejskiej w ramach RPO WŚ, nie wykazały nieprawidłowości w jego realizacji.

(akta kontroli str. 1526-1710)

2.4.2. W przypadku WUP, czyli instytucji pośredniczącej realizującej m.in. PI8iii - osi priorytetowej 10, w tym Poddziałanie 10.4.1 Wsparcie rozwoju przedsiębiorczości poprzez zastosowanie instrumentów zwrotnych i bezzwrotnych, IZ przeprowadzała kontrole systemowe dotyczące zadań powierzonych innemu podmiotowi.

W okresie objętym kontrolą NIK, przedstawiciele IZ przeprowadzili w WUP łącznie dziewięć kontroli systemowych, których zakres obejmował m.in. sprawdzenie:

- zgodności procesu wyboru projektów konkursowych i pozakonkursowych z kryteriami wyboru oraz procedurami jednostki kontrolowanej,
- zgodności dokonywania rozliczeń finansowych z wytycznymi w zakresie kwalifikowalności wydatków w ramach EFRR, EFS oraz FS⁵³ na lata 2014-2020 (tj. sposobu weryfikacji i zatwierdzania wydatków przez WUP),
- prawidłowości oraz zgodności z procedurami realizacji obowiązków w zakresie kontroli,
- prawidłowości oraz terminowości realizacji obowiązków w zakresie monitorowania oraz opracowywania i przekazywania sprawozdań z realizacji działania,
- prawidłowości realizacji obowiązków w zakresie odzyskiwania środków od beneficjentów,
- prawidłowości prowadzenia rejestru obciążeń na projekcie oraz informowania o nieprawidłowościach,
- poprawności realizacji zadań z zakresu promocji i informacji,
- przestrzegania zasad archiwizacji dokumentów,
- realizacji obowiązków w zakresie wprowadzania danych do systemu SL2014,
- zachowania właściwej ścieżki audytu dla realizowanych procesów w WUP,

⁵¹ Dz.U. z 2021 r. poz. 900, ze zm.

⁵² Dz.U. poz. 1550.

⁵³ FS – Fundusz Spójności.

- poprawności podpisywanych przez WUP umów/decyzji o dofinansowanie projektu,
- poprawności nadzoru WUP nad wykonaniem przez beneficjentów obowiązków wynikających z zawartych z nimi umów/decyzji o dofinansowanie projektu.
- sposobu realizacji zaleceń pokontrolnych,
- poprawności monitorowania i przeciwdziałania zagrożeniom korupcyjnym.

W wyniku ww. kontroli stwierdzono, że WUP zapewnił przejrzystość realizowanych zadań oraz odpowiednią ścieżkę audytu umożliwiającą odtworzenie wszystkich procesów związanych z wdrażaniem RPO WŚ. Oceniono, że projekt realizowany jest prawidłowo, wymagane były jednak niewielkie usprawnienia.

Zalecenia pokontrolne dotyczyły:

- zaktualizowania Instrukcji Wykonawczych poprzez doprecyzowanie zapisu dotyczącego terminu, tj.: „sporządzania Deklaracji wydatków przy wykorzystaniu SL2014 w terminie 6 dni kalendarzowych po okresie rozliczeniowym”,
- wprowadzania wniosków o dofinansowanie projektów konkursowych do centralnego systemu teleinformatycznego SL2014 nie później niż siedem dni od zatwierdzenia Karty oceny formalnej,
- weryfikowania w trakcie kontroli projektu na miejscu pełnego obszaru, wynikającego z minimalnego zakresu listy sprawdzającej do kontroli projektu na miejscu,
- zamieszczenia zapisu dotyczącego poufności w deklaracjach składanych przez pracowników WUP, biorących udział w procesie weryfikacji wniosków o płatność oraz wchodzących w skład zespołów kontrolujących realizację projektów,
- uzupełnienia listy sprawdzającej do kontroli trwałości o zapis dotyczący zachowania trwałości projektu,
- wprowadzenia, w odniesieniu do kontrolowanych przez WUP zamówień publicznych, procedury weryfikacji wiarygodności składanych oświadczeń o braku powiązań między zamawiającym a wybranymi wykonawcami, za pomocą dostępnych narzędzi informatycznych, z jednoczesnym udokumentowaniem przeprowadzonej weryfikacji,
- dokonania przeglądu obecnego systemu zarządzania i kontroli w celu zapewnienia procedur dotyczących konfliktu interesów⁵⁴.

(akta kontroli str. 1711-1824)

Marszałek wyjaśniła, że IZ przeprowadzała kontrole Projektu na podstawie m.in. Wytocznych w zakresie kontroli realizacji programów operacyjnych na lata 2014-2020. Proces kontroli przebiegał w oparciu o listy sprawdzające (lista do kontroli instrumentów finansowych, lista do kontroli ostatecznych odbiorców w ramach instrumentów finansowych), zawierające obszary podlegające weryfikacji zgodnie z przywołanymi powyżej Wytocznymi, w których określono zakres weryfikacji możliwy do kontroli w ramach instrumentów finansowych i taki obszar zagadnień IZ poddała czynnościom kontrolnym. Podała też, że procedury w zakresie kontroli instrumentów finansowych w miejscu realizacji projektu zostały określone w Instrukcji Wykonawczej IZ, Instytucji Certyfikującej RPO WŚ oraz w Rocznym Planie Kontroli opracowywanym na dany rok obrotowy.

⁵⁴ Zgodnie z art. 61 ust. 3 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, EURATOM) nr 2018/1046 z dnia 18 lipca 2018 r. do celów ust. 1 konflikt interesów istnieje wówczas, gdy bezstronne i obiektywne pełnienie funkcji podmiotu upoważnionego do działań finansowych lub innej osoby, o których mowa w ust. 1, jest zagrożone z uwagi na względy rodzinne, emocjonalne, sympatie polityczne lub związki z jakimkolwiek krajem, interes gospodarczy lub jakiegokolwiek inne bezpośrednie lub pośrednie interesy osobiste.

W przypadku kontroli w zakresie Poddziałania 10.4.1 Marszałek podała, że kontrole w BGK przeprowadzał WUP jako instytucja pośrednicząca, zgodnie z obowiązującymi krajowymi i europejskimi aktami prawnymi oraz wytycznymi. W trakcie realizacji projektu, WUP przeprowadził trzy kontrole na miejscu (w wyniku jednej z nich nie wniesiono zastrzeżeń, a w pozostałych dwóch sformułowano nieistotne zastrzeżenia) oraz siedem wizyt monitoringowych (pięć bez zastrzeżeń, a pozostałe dwie z nieistotnymi zastrzeżeniami). Dodatkowo przeprowadzono dwie kontrole na dokumentach (wynik: bez zastrzeżeń). Podała również, że dla potrzeb kontroli przedmiotowego projektu opracowana została lista sprawdzająca.

Marszałek wyjaśniła również, że w trakcie przeprowadzonych kontroli Projektu w zakresie Działania 2.6 potwierdzono, że wsparciem objęto inwestycje, w których wydatki w zakresie ich kwalifikowalności zgodne były z obowiązującymi przepisami prawa unijnego i prawa krajowego, umową o dofinansowanie, Wytycznymi w zakresie kwalifikowalności wydatków w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności na lata 2014-2020 oraz innymi dokumentami, do których stosowania BGK zobowiązał się w umowie o dofinansowanie. Wytyczne w zakresie kontroli realizacji programów operacyjnych na lata 2014-2020 określały zakres kontroli i obszar podlegający weryfikacji w zakresie instrumentów finansowych. IZ podczas czynności kontrolnych weryfikowała Projekt zgodnie z zakresem wskazanym w przedmiotowych Wytycznych. Ocena kwalifikowalności inwestycji realizowanych przez ostatecznych odbiorców, wspieranych w zakresie instrumentów finansowych, spoczywała na pośrednikach finansowych, zgodnie z zawartą umową o dofinansowanie. IZ podczas czynności kontrolnych potwierdziła, że na etapie poprzedzającym wsparcie pośrednicy finansowi weryfikowali wykonalność finansową inwestycji. Jednym z kryteriów dopuszczalności ubiegania się o pożyczkę przez MŚP było to, aby techniczne, ekonomiczne i finansowe założenia przedstawionych przez nich biznesplanów wskazywały na wykonalność inwestycji. Jednocześnie pośrednicy finansowi na etapie kwalifikacji ostatecznego odbiorcy i inwestycji, na podstawie kompletnej dokumentacji złożonej przez aplikującego przedsiębiorcę, weryfikowali m.in.: status MŚP, sytuację finansową wnioskodawcy, korzystanie przez niego z pomocy de minimis, stan realizacji inwestycji (czy nie została ona zakończona) oraz historię kredytową ostatecznego odbiorcy. Weryfikacja powyższego, a w szczególności sytuacji finansowej oraz badanie historii kredytowej wnioskodawcy, świadczyła o dokonywanej na tym etapie analizie ryzyka. Prawidłowość udzielonego wsparcia na rzecz ostatecznych odbiorców była elementem poddawany weryfikacji przez IZ.

Wsparcie udzielane z instrumentów finansowych było oparte na ocenie ex-ante, która potwierdziła zasadność wykorzystania instrumentów finansowych przez przedsiębiorstwa (w priorytecie inwestycyjnym 3c). Analiza luki finansowej wykazała istnienie dużego potencjału rozwojowego sektora MŚP w województwie świętokrzyskim, przy jednocześnie istniejących znacznych ograniczeniach podaży środków dla tego sektora.

Marszałek podała też, że ogólną zasadą pozostaje, by wsparcie związane z eliminacją luki finansowania dedykowane było przedsięwzięciom, w których istotniejsze jest tworzenie efektu zachęty. Zastosowanie instrumentów zwrotnych w priorytecie inwestycyjnym 3c jest uzasadnione niesprawnością rynku i potrzebami deklarowanymi przez podmioty prowadzące działalność gospodarczą. Pożyczki wpisują się w potrzeby sektora MŚP, które nie mają odpowiedniej zdolności kredytowej, by środki finansowe na rozwój firmy pozyskiwać na rynku komercyjnym. IZ nie zidentyfikowała zagrożenia w zakresie „czy udzielone wsparcie nie powodowało efektu wyparcia kapitału prywatnego”. Wskaźnik pn. inwestycje prywatne uzupełniające wsparcie publiczne dla przedsiębiorstw (inne niż dotacje) został

osiągnięty na poziomie ponad 200 %. Zauważył przy tym, że sytuacja ta mogła mieć pozytywny wpływ na efekt dźwigni finansowej.

(akta kontroli str. 1891-1902)

2.5. W latach 2014-2024 (do końca czerwca) do IZ wpłynęły dwie skargi/wnioski⁵⁵, dotyczące: regulowania zobowiązań wynikających z udzielonej pożyczki i odmowy udzielenia pożyczki. W ww. przypadkach, IZ w celu wyjaśnienia spraw, przekazała skargi/wnioski do BGK sprawującego nadzór nad pośrednikiem finansowym.

IZ, po otrzymaniu materiałów dotyczących regulowania zobowiązań wynikających z pożyczek i dokonaniu ich analizy, przekazała składającemu skargę/wniosek informację, że do kompetencji pośredników pożyczkowych należy zawieranie umów z pożyczkobiorcami oraz dochodzenie wszelkich roszczeń z tym związanych, a zatem dotyczących też nieregulowania przez przedsiębiorców zobowiązań wynikających z zawartych umów o pożyczkę.

W przypadku odmowy udzielenia pożyczki, IZ po otrzymaniu materiałów dostarczonych przez BGK poinformowała skarżącego⁵⁶, że po przeanalizowaniu procesu rozpatrywania wniosku o pożyczkę nie stwierdzono uchybień w działaniu pośrednika w tym zakresie. W ocenie IZ, pośrednik odmawiając udzielenia pożyczki działał zgodnie z przyjętymi zasadami wewnętrznymi oraz obowiązującymi przepisami prawa.

(akta kontroli str. 1825-1881)

2.6. Dyrektor Departamentu Wdrażania EFRR w Urzędzie Marszałkowskim wyjaśnił, że nie występowały problemy i bariery we wdrażaniu zwrotnych instrumentów finansowych w zakresie produktu pożyczkowego, a wręcz przeciwnie, w regionie doszło do jednego z większych w skali kraju wzrostów znaczenia tej formy wsparcia. Podał, że pierwotnie Umowa przewidywała finansowanie projektu w wysokości 208,8 mln zł, a ostatecznie wkład EFRR określony został na kwotę 473,8 mln zł.

Wskazał też, że w perspektywie finansowej na lata 2014-2020 w ramach RPO WŚ pierwotnie były przewidziane środki finansowe na poręczenia w wysokości ok. 8 mln euro. W celu zagospodarowania tych środków BGK zorganizował postępowanie przetargowe na wybór pośredników finansowych w celu wdrażania w ramach Funduszu instrumentu finansowego „Poręczenie”. Postępowanie nie doprowadziło do wyłonienia żadnego pośrednika, bowiem na jedną z części tego postępowania nie wpłynęła żadna oferta, a oferta złożona do drugiej części postępowania nie spełniała kryteriów formalnych, przez co nie doszło do wykorzystania puli dostępnych środków na poręczenia z perspektywy 2014-2020. IZ została poinformowana przez BGK, że sytuacja taka miała miejsce w innych regionach kraju, gdzie na postępowania BGK w zakresie poręczeń/gwarancji nie wpływały żadne oferty bądź zaproponowane ceny za wykonanie zadania były bardzo wysokie, tj. znaczna część dostępnego kapitału musiałaby być przeznaczona na wynagrodzenie pośredników (od 24,8% do 80% wkładu Funduszu). Wobec powyższego w programie RPO WŚ za zgodą KE nastąpiło przeniesienie środków na preferencyjne pożyczki.

Dyrektor wyjaśnił również, że kwestia zwiększenia poziomu stratowości (dopuszczalnego pułapu utraty kapitału) instrumentów finansowych, była rozważana w odniesieniu do kilkukrotnego obrotu powierzonym kapitałem w ramach umów, a każdy kolejny obrót stanowił dodatkowe ryzyko dla pośrednika, które prowadzić może do zwiększenia poziomu stratowości. Podał także, że rozważania dotyczące zwiększenia w umowach dopuszczalnego pułapu utraty kapitału w kontekście wzrostu

⁵⁵ Data wpływu – 17 lutego 2021 r. i 16 maja 2022 r. – dotyczyły realizacji projektu z perspektywy 2014-2020.

⁵⁶ Pismo z 24 września 2020 r.

skłonności pośredników finansowych do wspierania ostatecznych odbiorców w realizacji bardziej ryzykownych przedsięwzięć, według jego wiedzy nie miały miejsca.

(akta kontroli str. 1883-1890)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Urząd prawidłowo monitorował oraz kontrolował wdrażanie instrumentów finansowych i realizację umów z BGK. Prowadził też ewaluację dokumentów programowych poprzez badania pozwalające ocenić skuteczność podejmowanych działań, wprowadzając w nich zmiany dotyczące skuteczności funkcjonowania instrumentów finansowych.

IV. Uwagi i wnioski

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

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Olsztyn, 30 kwietnia 2025 r.

Kontroler
Cezary Kasznicki
Główny specjalista kontroli
państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Olsztynie
Dyrektor
Mariusz Lenkiewicz

.....
/podpisano elektronicznie/

.....
/podpisano elektronicznie/