

X kadencja



KANCELARIA SEJMU

Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

- **KOMISJI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO
I POLITYKI REGIONALNEJ
(NR 106)
z dnia 11 marca 2026 r.**

Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej (nr 106)

11 marca 2026 r.

Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej, obradująca pod przewodnictwem posła **Michała Krawczyka (KO)**, przewodniczącego Komisji, zrealizowała następujący porządek dzienny:

- rozpatrzenie propozycji tematów kontroli do planu pracy Najwyższej Izby Kontroli na 2026 r.,
- rozpatrzenie informacji Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli „Wykorzystanie unijnych instrumentów finansowych przeznaczonych na rozwój i wzrost konkurencyjności regionalnej”.

W posiedzeniu udział wzięli: **Katarzyna Budnikowska** wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli wraz ze współpracownikami, **Grzegorz Orawiec** dyrektor Departamentu Programów Wsparcia Inwestycji i Rozwoju Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej wraz ze współpracownikami oraz **Oliwia Maciejewska** asystentka przewodniczącego Komisji.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Mateusz Daszewski i Sławomir Jakubczak** – z sekretariatu Komisji w Biurze Komisji Sejmowych.

Przewodniczący poseł Michał Krawczyk (KO):

Dzień dobry. Witam państwa bardzo serdecznie.

Otwieram posiedzenie Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej.

Witam panie posłanki, witam panów posłów.

Stwierdzam kworum.

Witam naszych gości. Witam panią Katarzynę Budnikowską, wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli. Witam pana Mariusza Lenkiewicza, pełniącego obowiązki dyrektora Warmińsko-Mazurskiej Delegatury NIK w Olsztynie, pana Bartosza Kościukiewicza, pełniącego obowiązki wicedyrektora Warmińsko-Mazurskiej Delegatury NIK w Olsztynie, panią Agnieszkę Kielbik, głównego specjalistę kontroli państwowej i pana Jarosława Borowskiego, pełniącego obowiązki dyrektora Departamentu Finansów i Spraw Publicznych Najwyższej Izby Kontroli. Witam także przedstawicieli Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej, pana dyrektora Grzegorza Orawca, panią Martynę Olszewską, zastępcę dyrektora Departamentu Programów Regionalnych i pana Daniela Szczechowskiego, naczelnika wydziału w Departamencie Programów Wsparcia Innowacji i Rozwoju.

Szanowni państwo, przedmiotem dzisiejszego posiedzenia, zgodnie z przedstawionym porządkiem, będzie rozpatrzenie propozycji tematów kontroli do planu pracy NIK na 2027 r. oraz rozpatrzenie informacji NIK o wynikach kontroli „Wykorzystanie unijnych instrumentów finansowych przeznaczonych na rozwój i wzrost konkurencyjności regionalnej”.

Czy są uwagi do porządku dziennego? Nie widzę. Dziękuję. Stwierdzam jego przyjęcie.

W dniu 2 marca marszałek Sejmu zwrócił się do przewodniczących komisji o przekazanie propozycji tematów kontroli NIK na 2027 r. W związku z tym sekretariat Komisji drogą mailową poprosił członków Komisji o przesyłanie propozycji. Takie propozycje nie wpłynęły. Czy ze strony państwa posłów jest w tej chwili chęć zgłoszenia takich propozycji? Nie widzę. W związku z tym stwierdzam, że Komisja nie zgłasza tematów kontroli.

W związku z tym przechodzimy do realizacji pkt 2 porządku obrad. Bardzo proszę panią wiceprezes Katarzynę Budnikowską o przedstawienie informacji o wynikach kontroli. Bardzo proszę, pani prezes.

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli Katarzyna Budnikowska:

Dziękuję bardzo za udzielenie głosu. Przepraszam za spóźnienie, ale właśnie wracam z innej komisji. Potrzebuję dosłownie 10 sekund. Dobrze?

Przewodniczący poseł Michał Krawczyk (KO):

Oczywiście.

Posel Artur Jarosław Łacki (KO):

Proszę się nie spieszyć.

Posel Łukasz Horbatowski (KO):

Raz, dwa, trzy...

Wiceprezes NIK Katarzyna Budnikowska:

Oj, taka presja czasu nie sprzyja.

Posel Artur Jarosław Łacki (KO):

Dlatego mówię – proszę się nie spieszyć.

Wiceprezes NIK Katarzyna Budnikowska:

Dobrze. Szanowny panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, panie i panowie posłowie, szanowni państwo, bardzo dziękujemy za zaproszenie nas na dzisiejsze posiedzenie Komisji i umożliwienie zaprezentowania informacji z planowej i rozpoczętej z inicjatywy własnej NIK kontroli „Wykorzystanie unijnych instrumentów finansowych przeznaczonych na rozwój i wzrost konkurencyjności regionalnej”. Kontrola została przeprowadzona przez Warmińsko-Mazurską Delegaturę NIK, obecną dzisiaj i stąd dzisiejsza obecność przedstawicieli, którzy w szczegółach zaprezentują państwu jej wyniki.

Szanowni państwo, unijne instrumenty finansowe to kluczowy mechanizm polityki, którego celem jest stymulowanie inwestycji oraz rozwoju gospodarczego kraju. Aby zweryfikować prawidłowość wykorzystania unijnych instrumentów finansowych, efektywność zarządzania procesem programowania i wdrażania wyżej wymienionych instrumentów, skuteczność monitorowania oraz sposób kontrolowania wykorzystania środków, Izba przeprowadziła właśnie przedmiotową kontrolę. Głównym jej celem było sprawdzenie, czy prawidłowo i rzetelnie wykorzystano unijne instrumenty finansowe z Regionalnych Programów Operacyjnych na lata 2014–2020.

Na wstępie zaznaczę, że założeniem tej kontroli było przede wszystkim zbadanie funkcjonowania całego systemu oraz mechanizmów służących zapewnieniu prawidłowego i efektywnego wykorzystania środków, a nie na kontroli wykorzystania konkretnych unijnych środków finansowych. Kontrolą objęto Bank Gospodarstwa Krajowego, 4 urzędy marszałkowskie z województwa podlaskiego, świętokrzyskiego, warmińsko-mazurskiego i wielkopolskiego oraz 4 pośredników finansowych w tych województwach. W wyniku przeprowadzonej kontroli zidentyfikowano istotne bariery dla wdrażania tego typu instrumentów finansowych, co skutkowało tym, że cele i zakres interwencji były wielokrotnie zmieniane. Korygowano wartości docelowe wskaźników i przesuwano środki pomiędzy działaniami, a także zrezygnowano z wdrażania niektórych instrumentów finansowych, na przykład poręczeń. W trakcie kontroli ustalono ponadto, że BGK, wybrany jako beneficjent projektów, należycie realizował większość postanowień umów o finansowaniu, w tym co do zasady prawidłowo monitorował oraz kontrolował ich realizację.

Szanowni państwo, główne ustalenia kontroli prowadzą do wniosku o wprowadzenie mechanizmu efektywnej koordynacji instrumentów finansowych wdrażanych w ramach środków finansowych budżetu Unii Europejskiej oraz budżetu państwa. Niezmiennie istotne jest również zapewnienie efektu synergii między instrumentami wdrażanymi na poziomie regionalnym i krajowym. Dlatego też Najwyższa Izba Kontroli skierowała do ministra funduszy i polityki regionalnej wniosek w wyżej wymienionym zakresie. Minister w swoim stanowisku podzielił ocenę Izby, wskazując jednocześnie, że działania koordynacyjne powinny uwzględniać specyficzne uwarunkowania wdrażania instrumentów finansowych w poszczególnych obszarach wsparcia oraz powinny opierać się na doświadczeniach wynikających z poprzedniej perspektywy finansowej. Szanowni państwo, dziękuję za umożliwienie krótkiego wstępu.

Natomiast jeżeli chodzi o zaprezentowanie szczegółowych informacji dotyczących przeprowadzonej kontroli, a także wniosków z niej płynących, bardzo proszę o zaprezentowanie wyników przedstawicieli delegatury. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Michał Krawczyk (KO):

Dziękuję, pani prezes.

Bardzo proszę, panie dyrektorze.

**P.o. dyrektor Warmińsko-Mazurskiej Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Olsztynie
Mariusz Lenkiewicz:**

Dziękuję bardzo. Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, prezentując szczegółowe wyniki kontroli, na samym początku chciałbym powiedzieć o tym, że kontrola miała ten walor kontroli systemu. Sprawdzaliśmy tak naprawdę wykorzystanie unijnych instrumentów finansowych w zakończonej już perspektywie finansowej 2014–2020, aby kontrola przyniosła możliwie maksymalną wartość dodaną dla nowych perspektyw, w głównej mierze oczywiście dla perspektywy, która jest przed nami, czyli perspektywy 2028–2035.

Jeśli chodzi o cele szczegółowe oraz główne cele kontroli, tutaj tak jak wskazała pani prezes, ustaliliśmy, że chcemy zbadać prawidłowość i rzetelność wykorzystania unijnych instrumentów. Kontrolą objęliśmy Bank Gospodarstwa Krajowego oraz instytucje uczestniczące w wykorzystywaniu instrumentów finansowych, w tym m.in. urzędy marszałkowskie oraz pośredników finansowych.

Wprowadzając państwa w ten temat, należy wskazać, że instrumenty finansowe w perspektywie 2014–2020 miały być kierowane na inwestycje, które uznawano jako finansowo wykonalne, ale nie otrzymujące wystarczającego finansowania ze źródeł rynkowych. Natomiast wdrażanie ich w kontekście instrumentów zwrotnych oraz pewnego takiego odejścia od dotacyjnych form wsparcia, wdrażanie ich było fakultatywne i należało do decyzji instytucji zarządzającej. Na slajdzie mamy skontrolowane województwa. Tutaj najważniejsze jest, że braliśmy pod uwagę aspekt luki finansowej, czyli luki finansowej określanej jako nieprzyznane finansowanie zewnętrzne sektora małych i średnich przedsiębiorstw. Jeśli chodzi o wartość umów o dofinansowanie zawartych w 15 województwach z Bankiem Gospodarstwa Krajowego, to wyniosła ona 6,6 mld zł i co ważne, w perspektywie finansowej 2014–2020 ten procentowy udział alokacji środków w budżetach RPO objętych kontrolą województw wyniósł od 3,5% do 6%.

Zaznaczamy, że następowało stopniowe zwiększanie wartości alokacji i wiązało się ono z koniecznością wdrażania odpowiednich rozwiązań programowych, zaplanowania oraz budowy optymalnego modelu zarządzania instrumentami regionalnymi oraz wypracowania skutecznych mechanizmów nadzoru, monitorowania postępu, a także kontroli tych poszczególnych form wsparcia finansowego.

Analiza przedkontrolna, którą wykonaliśmy przed etapem postępowania kontrolnego, wykazała, że w tej perspektywie nastąpiły istotne zmiany struktur oferowanych instrumentów finansowych. Odnotowano znaczny spadek ilości i wartości udzielonych poręczeń, m.in. blisko o 95% i 96% w województwach, które objęliśmy kontrolą w stosunku do poprzedniej perspektywy lat 2007–2013. Poręczenie zaś jako instrument finansowy jest szczególnie korzystny dla nowych przedsiębiorców, ponieważ pozwala im uzyskać oczywiście kredyt bez konieczności posiadania majątku, czy dużego majątku, czy odpowiedniej historii kredytowej. Te powyższe ustalenia, jak również opóźnienia we wdrażaniu umów operacyjnych z partnerami finansowymi, stały się faktycznym uzasadnieniem do podjęcia kontroli NIK.

Nasza ocena w tej kontroli to niedostateczny nadzór nad wykorzystaniem instrumentów finansowych, ale w kontekście pierwszego etapu wdrażania. Natomiast w naszej informacji znajdziecie państwo przede wszystkim opis wskazujący na prawidłowości dotyczące ustanowienia kompleksowego systemu wdrażania instrumentów finansowych oraz dwa istotne wskazania, które były takim preludium do określenia tej wartości dodanej, czyli wniosków, które mieszczą się w naszej informacji o wynikach kontroli. Otóż w procesie wdrażania instrumentów finansowych doszło do istotnych nieprawidłowości ze strony jednego z pośredników, które zagroziły rozliczeniu projektów w 9 województwach, a drugi ważny aspekt to, że niewłaściwie ustalono demarkację między instrumentami oferowanymi na rynku, co spowodowało niewdrożenie części instrumentów finansowych, to jest poręczeń.

Jeśli chodzi o podmioty, które w perspektywie 2014–2020, ale również w perspektywie, która w tym momencie trwa, brały udział, to oczywiście instytucje zarządzające regionalnymi programami, czyli urzędy marszałkowskie, menadżer funduszy, czyli Bank Gospodarstwa Krajowego, pośrednicy finansowi wybierani przez ten bank, a także beneficjenci ostateczni.

Jeśli chodzi o główne cele i środki finansowe, które zostały przekazane w poszczególnych województwach, to ten slajd pokazuje, że 6,6 mld zł zostało głównie przekazane na rozwój małych

i średnich przedsiębiorstw. W województwach takich jak województwo pomorskie, warmińsko-mazurskie, kujawsko-pomorskie oraz mazowieckie było to 100% środków przekazanych w ramach tych kontrolowanych przez nas środków finansowych. Natomiast pozostała część to były m.in. środki przekazane na efektywność, zwiększenie efektywności energetycznej OZE oraz inne projekty. Wartość projektów i źródła finansowania – ten slajd pokazuje, w którym województwie przekazano najwięcej środków i było to zdecydowanie województwo wielkopolskie. Tutaj widzimy również województwo łódzkie oraz województwo małopolskie.

Najważniejsze ustalenia, jeżeli chodzi o zarządzanie procesem programowania wykorzystania środków Unii Europejskiej, wskazały, że wnioski, które ustaliliśmy w trakcie czynności kontrolnych, potwierdziły zasadność przekazania pomocy w formie instrumentów finansowych. I tutaj, co ważne, zarówno ocena *ex ante*, jak i wszystkie strategie inwestycyjne kontrolowane przez nas w poszczególnych województwach wskazały na zasadność przekazywania środków finansowych w formie tych dwóch instrumentów finansowych. Instytucje zarządzające określiły modele wdrażania instrumentów finansowych, tworząc w ten sposób kompleksowy system wdrażania tych instrumentów, a wykonywane przez te instytucje oceny *ex ante* we wszystkich objętych badaniem województwach stały się podstawą do opracowania strategii inwestycyjnych.

Warto nadmienić, że w trakcie czynności kontrolnych dokonaliśmy również poszerzenia badania. Sprawdzaliśmy, jakie były zmiany dotyczące strategii inwestycyjnych. Okazało się – i to macie państwo na tym slajdzie – że te rzeczy istotne, które wskazują na efektywność wykorzystania poszczególnych środków, czyli zwłaszcza zmiany wskaźników oraz zmiany parametrów dotyczących poszczególnych produktów, zmieniane były tak naprawdę niemal w każdym województwie.

Instytucje zarządzające w badanych województwach zawarły umowy o finansowanie projektów z Bankiem Gospodarstwa Krajowego. Tak jak wspomniałem na wstępie, dotyczyło to 15 województw i po przeprowadzeniu naborów wniosków ogółem w latach objętych kontrolą, czyli w tym kontekście w latach 2016–2022, bank, jak i 15 województw, w imieniu których działały instytucje zarządzające lub instytucje pośredniczące, zawarły 27 umów o finansowanie, ustanawiając tym samym system wdrażania instrumentów finansowych mający zapewnić, że środki wykorzystane zostaną na cele określone w strategiach inwestycyjnych.

Główne, najważniejsze ustalenia, jeżeli chodzi o mechanizmy zabezpieczające. Tutaj porównaliśmy ze sobą wszystkie umowy, dokonywaliśmy kontroli zarówno *ex post*, jak i kontroli *ex ante* w znaczeniu tego, w jaki sposób zmieniały się umowy oraz dokonując odpowiedniej analizy ryzyk, sprawdzaliśmy, w jaki sposób mogły one wpłynąć na ewentualne nieprawidłowe wykorzystanie środków finansowych. Tutaj ważne jest, że stwierdzamy to w informacji o wynikach kontroli. Zwracamy uwagę, że akurat w perspektywie 2014–2020 zdaniem NIK były to niewystarczające mechanizmy zabezpieczające oraz ograniczone sankcje za nienależyte wykonanie zobowiązań w umowach o finansowanie projektów. Na kolejnych slajdach, gdzie będziemy omawiać konkretne przykłady stanów nieprawidłowych, zobaczycie państwo, jak istotne znaczenie miały właśnie te mechanizmy zabezpieczające.

W perspektywie 2014–2020, tak jak wspomniałem, naszym celem było zbadanie prawidłowości i rzetelności wykorzystania tych środków. Natomiast takim celem strategicznym kontroli systemowych jest to, aby wnieść wartość dodaną na etapie jeszcze planowania czy programowania nowych perspektyw, czyli tym to się różni od takiej tradycyjnej kontroli realizacji czy kontroli *ex post*, że jesteśmy w stanie zdeterminować ewentualne zmiany w nowych perspektywach. Dlatego też porównaliśmy sobie umowy oraz inne dokumenty istotne z punktu widzenia analizy porównawczej i analizy wieloczynnikowej, czyli pomiędzy perspektywą 2014–2020 a perspektywą 2021–2027.

Tutaj, co bardzo ważne, podkreślamy to również w swojej informacji, że w nowej perspektywie już instytucje zarządzające zawarły nowe postanowienia, które zwiększały prerogatywy województw oraz zakres obowiązków podmiotu wdrażającego, czyli Banku Gospodarstwa Krajowego. Obowiązki banku zostały poszerzone m.in. o obligatoryjne wprowadzanie odpowiednich procedur wewnętrznych oraz obowiązek m.in. podejmowania odpowiednich działań kontrolnych w stosunku do pośredników finansowych, a także w nowej perspektywie, tej trwającej, w porównaniu do lat 2014–2020 wprowadzono przepisy umowne dotyczące wstrzymywania wypłaty lub wycofania przez instytucję zarządzającą odpowiedniej części wkładu wpłaconego na rachunek funduszu powierniczego w takich przypadkach, gdy na przykład bank w sposób istotny naruszyłby postanowienia umowy.

Ocenialiśmy również wybór pośredników finansowych. Już na etapie analizy przedkontrolnej oceniliśmy to jako jedno z kluczowych kryteriów, biorąc pod uwagę poprzednie kontrole Najwyższej Izby Kontroli. Tutaj wybór pośredników finansowych był co do zasady prawidłowy. Podkreślamy, że po przeprowadzeniu postępowań przetargowych Bank Gospodarstwa Krajowego i Europejski Bank Inwestycyjny jako menedżer funduszu, fundusze zawarły łącznie aż 368 umów operacyjnych z pośrednikami finansowymi o wartości 5,5 mld zł. Pośrednicy finansowi zasadniczo prawidłowo realizowali umowy operacyjne. Tutaj trzy aspekty poddawane kontroli, czyli weryfikacja i ocena wniosków o udzielanie wsparcia, a także zawarcie umów poręczeń kredytowych oraz umów o udzielanie pożyczek. Prowadzili oni regularną sprawozdawczość rzeczową i finansową dotyczącą realizowanych instrumentów finansowych, a także zrealizowali większość postanowień umów operacyjnych, wykorzystując przekazane środki zgodnie z celami w nich określonymi.

Slajd pokazujący planowany i zrealizowany udział przekazanych środków w podziale na poszczególne instrumenty, zwłaszcza jeżeli chodzi o pożyczki i poręczenia. Te poręczenia, o których mówiła na samym początku pani prezes, możemy zauważyć, że w niektórych województwach w ogóle nie występowały.

Efekty osiągnięte. Kontrola systemu zawsze ma ten aspekt ukazania, na co zostały przekazane środki oraz w jaki sposób osiągnięto tę wartość dodaną poprzez zaangażowanie środków finansowych. W wyniku realizacji przez Bank Gospodarstwa Krajowego projektów dotyczących wdrażania instrumentów finansowych, wsparcie finansowe otrzymało ponad 22 tys. przedsiębiorców, 1200 osób podjęło działalność gospodarczą oraz utworzono ok. 1,9 tys. nowych miejsc pracy. Instrumenty zwrotne poprawiły również, zdaniem NIK, dostęp do finansowania, w tym także do termomodernizacji. Ta termomodernizacja, biorąc pod uwagę wszystkie projekty oceniane przez nas na kontroli jednostkowej w Banku Gospodarstwa Krajowego, to ponad 344 tys. m² powierzchni użytkowej w kontekście termomodernizacji. Ta modernizacja energetyczna dotyczyła 327 budynków. Osiągnięto lepszą klasę zużycia energii w przypadku 13,3 tys. gospodarstw domowych, a także zrealizowano 326 jednostek wytwarzania energii.

Na tych slajdach przekażemy państwu informacje o najistotniejszych stanach nieprawidłowych. Stany nieprawidłowe miały miejsce, natomiast biorąc pod uwagę fakt, że kontrola dotyczyła perspektywy finansowej 2014–2020, celem kontroli było wpłynięcie przez nasze wnioski w informacji o wynikach kontroli na ewentualne zmiany dla nowej perspektywy. Ustaliliśmy, że dwa kluczowe stany nieprawidłowe to m.in. stan, który opisujemy na tym slajdzie. Istotą nieprawidłowości był brak właściwego nadzoru Banku Gospodarstwa Krajowego nad jednym z pośredników finansowych. Tutaj chodziło o zawarcie umów o wartości ok. 200 mln zł. Natomiast na kolejnych slajdach państwo zobaczycie, że bank zareagował. Bank Gospodarstwa Krajowego – i to wyraźnie zaznaczamy w naszej informacji – sam zidentyfikował ten stan nieprawidłowy, podjął działania naprawcze, a to, co z naszego punktu widzenia w tego typu kontrolach systemowych jest najistotniejsze, że te działania naprawcze wpłynęły pozytywnie na perspektywę finansową 2021–2027 i zawarte w umowach zawieranych z pośrednikami finansowymi lepsze zabezpieczenie wydatkowania tych środków.

Tutaj zaznaczamy, że oczywiście był skutek tego niedostatecznego nadzoru. Polegał on przede wszystkim na tym, że była konieczność zastosowania tzw. nadkontraktacji finansowania w kontekście tych kontrolowanych przez nas instrumentów finansowych. Jeśli chodzi o kalendarium tego zdarzenia, to pokazujemy, że Bank Gospodarstwa Krajowego zidentyfikował, a następnie wskazywał problem i angażował inne instytucje do tego zobligowane prawnie. Widzimy tutaj m.in. na tym slajdzie moment zidentyfikowania stanu nieprawidłowego, poinformowania przedstawicieli Krajowej Administracji Skarbowej, następnie przeprowadzanie kontroli wewnętrznych przez Bank Gospodarstwa Krajowego i ostatecznie decyzję o nadkontraktacji.

Ten drugi niezwykle ważny stan nieprawidłowy, który wprost spowodował, że zbudowaliśmy wniosek w informacji o wynikach kontroli, to jest niewłaściwie ustalona demarkacja między instrumentami finansowymi w sposób zakładający niepożądaną konkurencyjność produktów, co w konsekwencji spowodowało wyparcie z rynku produktów regionalnych dotyczących poręczeń. Dlaczego dla nas w tego typu kontrolach tego typu nieprawidłowości są najistotniejsze? Bo sprawdzamy je przez pryzmat skutkowości. Badamy wówczas, w jaki sposób i czym założenia opierające się oczywiście o badania kontrolne skutkowały w kontekście naszych ustawowych kryteriów kontroli. Zaznaczamy, że skutek nieprawidłowo określonej linii demarkacyjnej to przede wszystkim wielokrotna aktualizacja dokumentów strategicznych, rezygnacja ostatecznie

z planowanych przecież i uruchamianych poręczeń regionalnych, rozwiązywanie umów i ponoszone w związku z tym koszty, a także opóźnienia we wdrażaniu.

Pozostałe stany nieprawidłowe, o których chcemy wspomnieć, które również znajdują się w informacji o wynikach kontroli, to już w skrócie. Nieprawidłowości przy wyborze pośredników w trzech z czterech badanych zamówieniach publicznych, w których stwierdzono opóźnienia w zakresie wszczęcia postępowania przetargowego, niecelowe działanie dotyczące wydłużenia terminu na zwrot wkładu z funduszu, który nie został wydatkowany na inwestycje ostatecznych odbiorców, a także nierzetelne działania pośredników w realizacji umów operacyjnych, to jest nieterminowe przekazywanie w tym wypadku przez jednego z kontrolowanych pośredników środków pieniężnych z tytułu uwolnionego kapitału poręczeniowego.

Slajd informujący o tym, co dzieje się w każdej perspektywie finansowej, z którą mamy do czynienia. Wiemy, że podobna sytuacja jest już w perspektywie oczywiście 2021–2027. Celem jest pokazanie tak naprawdę zauważmy, że co perspektywa to zawarcie tych pierwszych umów operacyjnych z pośrednikiem finansowym jest oddalone bardzo w czasie od tych decyzji, nazwijmy to, dotyczących zatwierdzenia regionalnych programów operacyjnych. Jeśli chodzi o badane przez nas instrumenty finansowe, to widzimy, że był to okres zbliżony do 3 lat pomiędzy grudniem 2014 r. i lutym 2015 r. a pierwszymi umowami, w zależności oczywiście od województw, ale to była końcówka 2017 r. i początek 2018 r.

W trakcie czynności kontrolnych Najwyższa Izba Kontroli pozyskała informacje od podmiotów wdrażających o różnych napotkanych trudnościach. Nazywamy to poszerzeniem próby badawczej o zdanie interesariuszy i w tym aspekcie zaznaczamy, że sami interesariusze zwracali uwagę na różne trudności z wyłonieniem pośredników finansowych, co było związane m.in. z pandemią COVID oraz konfliktem zbrojnym na Ukrainie, a także konkurencją innych produktów; brakiem możliwości wyłonienia pośredników zainteresowanych wdrażaniem projektów, ponieważ aż w 66 przypadkach zamówień publicznych nie zawarto umowy, czego przyczyną był m.in. brak ofert; koniecznością wniesienia przez pośredników finansowych wkładu własnego na poziomie minimum 15%, a także sposobem wyboru pośredników finansowych. Tu zaznaczamy, że chodzi o konieczność uwzględniania uregulowań Prawa zamówień publicznych, które wiązało się z czasochłonnymi procedurami przetargowymi. Zwracamy uwagę, że to było badanie zdania interesariuszy.

Oczywiście jednym z głównych problemów we wdrażaniu poręczeń... Stwierdziliśmy to my. Na to zwracali uwagę interesariusze. Tak naprawdę, biorąc pod uwagę wniosek pokontrolny oraz stanowisko do informacji o wynikach kontroli ministerstwa, również ministerstwo stoi na takim stanowisku, zgadzając się z nami, będzie na to odpowiedni slajd, ale że ważnym jest, aby zwrócić uwagę, że duże banki były w głównej mierze zainteresowane współpracą z Bankiem Gospodarstwa Krajowego, który oferował swoje produkty dotyczące poręczeń finansowych, a nie z tymi pośrednikami finansowymi, których my kontrolowaliśmy. Na kontroli m.in. w Banku Gospodarstwa Krajowego oraz z wielu dokumentów wynika, że dochodziło do pewnego rodzaju takiej kanibalizacji tych produktów regionalnych względem produktów krajowych. Oferta Banku Gospodarstwa Krajowego w opinii samych interesariuszy była wysoka kwotowo i prosta, wymagała mniejszego nakładu pracy oraz była jednorodna pod względem cech we wszystkich oddziałach w kraju.

Szanowni państwo, konkludując, wnioski systemowe skierowane do ministra funduszy i polityki regionalnej to wprowadzenie mechanizmu efektywnej koordynacji instrumentów finansowych wdrażanych w ramach środków finansowanych z budżetu Unii Europejskiej oraz budżetu państwa, w szczególności zapewnienie synergii między instrumentami wdrażanymi na poziomie regionalnym i krajowym. Natomiast do zarządów województw odpowiedzialnych za przygotowanie, realizację i wdrażanie regionalnych programów operacyjnych to przede wszystkim doprecyzowanie w umowach o finansowanie zakresu monitorowania pośredników finansowych, weryfikacji wniesionych na poziomie pośrednika finansowego i ostatecznego odbiorcy odpowiednich zabezpieczeń, częstotliwości przeprowadzania kontroli doraźnych oraz określenia zasad odpowiedzialności podmiotów wdrażających.

Zaznaczamy, że w stanowisku ministra funduszy i polityki regionalnej w pełni podzielona została ocena Najwyższej Izby Kontroli, że niezbędne jest zapewnienie skutecznych mechanizmów koordynacji instrumentów finansowych wdrażanych zarówno ze środków budżetu Unii Europejskiej, jak i budżetu państwa. Zaznaczono w tym stanowisku konieczność zapewnienia właśnie synergii i komplementarności między instrumentami realizowanymi na poziomie krajowym i regionalnym, a także że działania koordynacyjne powinny uwzględniać specyficzne uwarunkowania wdrażania instytucji instrumentów finansowych w poszczególnych obszarach

wsparcia oraz powinna opierać się na doświadczeniach wynikających z poprzednich perspektyw finansowych i to, co wspomnieliśmy na samym początku z panią prezes, o to też nam chodziło, żeby doświadczenia z perspektywy finansowej 2014–2020 nie opisywać państwu tylko i wyłącznie z punktu widzenia stanów nieprawidłowych, tylko żeby wyciągnąć wnioski i aby wartość dodana, która w naszej procedurze to przede wszystkim wnioski pokontrolne na przyszłość, mogła tutaj urzeczywistnić się w perspektywie finansowej 2028–2035. Tym bardziej jesteśmy zadowoleni, że w stanowisku spotkało się to z takim samym zdaniem ze strony ministerstwa.

Szanowni państwo, oczywiście jesteśmy do państwa dyspozycji. Dziękuję uprzejmie, panie przewodniczący.

Przewodniczący poseł Michał Krawczyk (KO):

Bardzo dziękuję.

Czy ze strony Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej chcecie państwo teraz zabrać głos? Nie?

Otwieram dyskusję w takim razie.

Bardzo proszę, pan przewodniczący Skonieczka.

Poseł Marcin Skonieczka (Centrum):

Tak. Panie przewodniczący, szanowni państwo, przede wszystkim na początku chciałem podkreślić znaczenie tych instrumentów finansowych. To bardzo dobrze, że można było na nie wykorzystywać fundusze europejskie i było to pozytywne zjawisko, że wszystkie regiony z tego korzystały, bo instrumenty finansowe typu pożyczka, poręczenie czy instrumenty kapitałowe mają tę zaletę, że można z nich korzystać wielokrotnie. W przypadku dotacji możemy dać ją raz i beneficjent ją konsumuje, te pieniądze nie wracają. W przypadku tych instrumentów finansowych ten kapitał, który zasila fundusz, pracuje przez wiele lat, nawet po zakończeniu danego programu operacyjnego. To warto podkreślić.

Co prawda państwo nie obejmowali kontrolą województwa kujawsko-pomorskiego, tutaj są tylko te dane dotyczące współpracy z BGK. Tak dla porównania chciałem państwu tylko podać takie informacje, które znalazłem w internecie, że w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2014–2020 przeznaczono 838 mln zł na instrumenty finansowe. To było ok. 10% całego programu operacyjnego dla tego województwa. Rzeczywiście część środków była wydatkowana przez BGK, a część przez spółkę celową Kujawsko-Pomorski Fundusz Rozwoju sp. z o.o. Jak wynika z tego, z tej tabelki, którą państwo zamieściliście, BGK wdrażał ok. 1/4 tych środków, a większość była wdrażana regionalnie.

Właśnie w tym kontekście, tej sytuacji w województwie, ale też tych danych i tych rzeczy, o których państwo mówili, mam pytanie. Jak państwo oceniacie tę zasadność, że te środki były tak wdrażane poprzez te fundusze regionalne i krajowe? Czy to jest na przyszłość sensowne, czy nie lepiej albo tylko wdrażać centralnie, albo tylko regionalnie, albo właśnie lepiej to zaplanować? Bo państwo mówicie tutaj o tych problemach z demarkacją, o kanibalizacji poszczególnych funduszy.

Drugie pytanie. Czy badaliście państwo efektywność? Na ile efektywne były te środki wdrażane przez regionalne fundusze, a na ile przez BGK? Pytanie: Jaki był procent zwrotu, czy też, ile strat było na poszczególnych instrumentach? Czy takie informacje są dostępne?

Jeszcze jedno pytanie. Czy macie państwo dane, ile w Polsce w ogóle jest właśnie w tych funduszach dzisiaj takich środków w instrumentach finansowych? Bo ten kapitał się gromadzi, tak jak powiedziałem i pytanie, czy takie dane macie, żeby zobaczyć ogólną sytuację w całym kraju. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Michał Krawczyk (KO):

Dziękuję.

Czy ktoś z państwa chce zadać pytanie? Nie widzę.

Bardzo proszę o odpowiedź.

Wiceprezes NIK Katarzyna Budnikowska:

Szanowni państwo, może odniosę się do pierwszego pytania, jeżeli chodzi o wdrażanie środków regionalnych, krajowych. Wydaje mi się, że w dosyć precyzyjny właśnie sposób wskazaliśmy uwagę na konieczność koordynacji i planowania w zakresie określania instrumentów finansowych, które będą proponowane na poziomie krajowym, a które będą proponowane w ramach poszczególnych regionów. Wydaje mi się, że to jest też takie jedno z głównych naszych ustaleń w ramach tej kontroli. Jeżeli się mylę, to proszę też o doprecyzowanie. Co do...

Posel Marcin Skonieczka (Centrum):

Przepraszam, ale to państwo wskazujecie, tak? Jak podzielić, jak tę demarkację...

Wiceprezes NIK Katarzyna Budnikowska:

My nie wskazujemy, jak podzielić.

Posel Marcin Skonieczka (Centrum):

Aha. OK. Tylko wskazujecie kierunkowo problem, tak?

Wiceprezes NIK Katarzyna Budnikowska:

Tylko wskazujemy kierunkowo problem. Tak, tak.

Posel Marcin Skonieczka (Centrum):

OK. Dobrze. Dziękuję.

Wiceprezes NIK Katarzyna Budnikowska:

Natomiast co do pozostałych pytań, to poproszę o udzielenie odpowiedzi przedstawicieli delegatury. Dziękuję.

P.o. dyrektor delegatury NIK w Olsztynie Mariusz Lenkiewicz:

Dziękuję, pani prezes. Tak, tutaj odwołując się konkretnie do pytania pana przewodniczącego – biorąc pod uwagę fakt wyraźnego podziału, który nastąpił, jeśli chodzi o perspektywę 2014–2020 na produkty krajowe i regionalne, zwracamy uwagę w informacji, że bardzo ważny jest aspekt, który nazywamy w informacji rozgraniczeniem, w praktyce to jest ustanowienie linii demarkacyjnej, ale co ważne, na etapie planowania, czyli tak naprawdę to jest aspekt kluczowy, bo zauważamy, że po prostu w pewnym momencie doszło do tego, że wyparto z rynku i można powiedzieć, że ten mechanizm, który zaobserwowaliśmy, to była ta konkurencyjność, której nikt nie oczekiwał w tym znaczeniu. Kontrola wykazała, że tak naprawdę właśnie nazwijmy to wprost – nieodpowiednia linia demarkacyjna spowodowała wyparcie z rynku tych poręczeń.

Drugie pytanie pana przewodniczącego. Czy my oceniliśmy wprost wybrany model, prawda? Wybrany model. Porównywaliśmy to w ramach analizy przedkontrolnej, czyli wybór menedżera funduszy, taki jaki u nas powstał, czyli Bank Gospodarstwa Krajowego, z innymi systemami w innych krajach i one są bardzo do siebie pod tym względem podobne, ale też co ważne – nie zauważyliśmy pod tym względem żadnych ryzyk oczywiście w kontekście perspektywy 2028–2035, jeżeli chodzi o efektywność wydatkowania tych środków, bo to zaznaczyliśmy, że gdyby stany nieprawidłowe wykazały nam, że tego typu podział i wybór jednego dużego gracza, menadżera funduszu funduszy byłby nieefektywny, to wówczas wskazywalibyśmy to, bo to był nasz cel.

Przepraszam bardzo, to chyba...

Wiceprezes NIK Katarzyna Budnikowska:

Nie, jeszcze były...

Posel Marcin Skonieczka (Centrum):

Kwestia zwrotów. Czy badaliście, ile właśnie nie było zwróconych, ile było strat w poszczególnych funduszach i jaki jest łączny kapitał zgromadzony w tych instrumentach finansowych w Polsce?

P.o. dyrektor delegatury NIK w Olsztynie Mariusz Lenkiewicz:

Pokazywaliśmy tylko i wyłącznie efekty, które były na slajdach – co osiągnięto tak naprawdę i braliśmy pod uwagę dokumenty sprawozdawcze. Myślę, że to było związane z tym, że też nie badaliśmy beneficjentów końcowych. Badaliśmy oczywiście, jak krążył pieniądz oraz jakie były mechanizmy stworzenia tak naprawdę tego sposobu wydatkowania środków.

Wiceprezes NIK Katarzyna Budnikowska:

Jeżeli mogę dodać – właśnie to jest ta istotna kwestia, że my nie badaliśmy beneficjentów końcowych, tylko zatrzymaliśmy się w pewnym momencie, jeżeli chodzi o rozdysponowywanie tych środków. Natomiast już nie wchodziliśmy i nie analizowaliśmy konkretnie, w jaki sposób te środki zostały wykorzystane przez te podmioty, które korzystały z tych poszczególnych instrumentów, więc tak jak już mówiłam na samym początku, chodziło o takie systemowe podejście i też o analizę dostępności tych instrumentów i też właśnie m.in. analizę, czy nie dochodziło do ich dublowania. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Michał Krawczyk (KO):

Bardzo dziękuję.

Czy są jeszcze pytania?

Jeszcze ministerstwo. Bardzo proszę.

Naczelnik wydziału w Departamencie Programów Wsparcia Inwestycji i Rozwoju Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej Daniel Szczechowski:

Dziękuję bardzo. To uzupełniając jeszcze odpowiedzi na te pytania pana przewodniczącego, odpowiem, że jest miejsce zarówno na instrumenty wdrażane na poziomie krajowym, jak i miejsce na instrumenty wdrażane na poziomie regionalnym i to rzeczywiście zależy od tego, że trzeba uwzględnić specyfikę każdego rodzaju instrumentów. Jeśli chodzi o instrumenty gwarancyjno-poręczeniowe, rzeczywiście ta teza postawiona w raporcie NIK, że gwarancje wdrażane przez Bank Gospodarstwa Krajowego ze środków krajowych okazały się instrumentem efektywniejszym niż poręczenia, to jest prawda i w samym raporcie jest odpowiedź na pytanie, dlaczego tak się stało. Oferta gwarancyjna z programów krajowych BGK to była oferta wystandaryzowana, taka sama dla całego kraju, czyli warunki tej gwarancji były takie same w województwie zachodniopomorskim, jak i w podkarpackim, więc ta standaryzacja, pewna prostota obsługi spowodowały, że jeżeli ważymy tutaj poręczenia i gwarancje, to rzeczywiście gwarancje udzielane z poziomu krajowego okazały się instrumentem bardziej efektywnym.

Tutaj też nawiązując do drugiego pytania, mogę potwierdzić, że jeśli chodzi o gwarancje z programu POIR uruchamiane na poziomie krajowym, tam poziom szkodowości wyniósł zero, więc...

Posel Marcin Skonieczka (Centrum):

Zero?

Naczelnik wydziału w departamencie MFIPR Daniel Szczechowski:

Tak. Tyle więc, jeśli chodzi o gwarancje. Jeśli chodzi o instrumenty kapitałowe, tutaj również wydaje się, że właściwszy jest poziom krajowy z tego względu, że fundusze venture capital, budując swoje portfele inwestycyjne, dbają jednak o zachowanie pewnej dywersyfikacji i łatwiej jest zbudować dywersyfikację mogąc inwestować w spółki, w startupy na terenie całego kraju, a nie na terenie jakiegoś województwa. Tutaj tylko pewien wyjątek – w obecnej perspektywie finansowej województwo pomorskie jako jedyne z regionów zdecydowało się na wdrażanie instrumentów kapitałowych, a więc powiedzmy, że widzą u siebie potencjał na wygenerowanie odpowiedniej liczby projektów.

Trzecia kategoria instrumentów finansowych, czyli pożyczki – tu jest miejsce zarówno na pożyczki, zarówno na poziomie krajowym, jak i na poziomie regionalnym. Natomiast rzeczywiście jest kwestia odpowiedniego skonstruowania parametrów tych pożyczek, parametrów kwotowych czy parametrów tematycznych, które skutecznie zdemarkują te rodzaje gwarancji, to znaczy te rodzaje pożyczek.

Odnosząc się jeszcze do tezy z raportu i tutaj często powtarzanej przez pana dyrektora z Najwyższej Izby Kontroli, że gwarancje wyparły z rynku poręczenia – to może nie jest do końca precyzyjne ujęcie tego tematu, gdyż poręczenia i fundusze poręczeniowe są obecne na rynku w dalszym ciągu i fundusze poręczeniowe mają się całkiem nieźle. Natomiast fundusze poręczeniowe przerzuciły ciężar swojej działalności z zabezpieczania kredytów bankowych dla przedsiębiorców na inne rodzaje zabezpieczeń, przede wszystkim zabezpieczenia wadialne, zabezpieczenia należytego wykonania umów. Z ostatniego sprawozdania krajowego Stowarzyszenia Funduszy Poręczeniowych za 2024 r. wynika, że 2024 r. był rokiem rekordowym, jeśli chodzi o ilość poręczeń udzielonych przez fundusze poręczeniowe, tak że one nie zostały wypchnięte z rynku, natomiast musiały znaleźć sobie nieco inną troszkę niszę, biorąc pod uwagę to, że jednak przegrały konkurencję z gwarancjami udzielanymi z poziomu krajowego. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Michał Krawczyk (KO):

Bardzo dziękuję.

Jeszcze jedno. Bardzo proszę.

Dyrektor Departamentu Programów Wsparcia Inwestycji i Rozwoju Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej Grzegorz Orawiec:

Tylko w tym duchu podsumowania z naszej strony, z ministerstwa, tak jak tutaj już wybrzmiało poprzez panią prezes, pana dyrektora Najwyższej Izby Kontroli, my te wnioski z kontroli w pełni

podzielamy i one faktycznie mają zastosowanie przy tym, jak teraz planujemy czy rozpoczynamy programowanie perspektywy 2028–2034. To, co tutaj wybrzmiało, nasze główne skupienie w tej demarkacji idzie w stronę właściwej kalibracji demarkacji dla pożyczek, dla tego głównego instrumentu. Widzimy też jasne pozycje Komisji Europejskiej. To naturalne, że wraz z kolejną perspektywą klasyczne wsparcie przedsiębiorczości w Polsce będzie coraz więcej definiowane poprzez instrumenty finansowe, a mniej poprzez dotacje i to też jest dla nas jasne zobowiązanie, żeby to dobrze zaprojektować.

Natomiast to, co tutaj też wybrzmiało, bardzo ważne jest to, że te środki zostają, mają inny charakter, pracują wielokrotnie. Na tym opiera się możliwość budowania systemu wsparcia przedsiębiorczości w Polsce – może się między innymi opierać – i budowania potencjałów tych podmiotów mniejszych, regionalnych i subregionalnych. Tu też staramy się zachować odpowiednią równowagę we współpracy z Bankiem Gospodarstwa Krajowego, aby te podmioty mogły budować w tym zakresie swój portfel na kolejne lata, tak więc to się de facto dzieje. Natomiast faktycznie te wnioski będą kluczowe, kiedy ta perspektywa będzie się krystalizowała, kształt tych środków i też podział logiki programów na poziom krajowy i regionalny, a to przed nami.

Przewodniczący poseł Michał Krawczyk (KO):

Dziękuję bardzo.

Nie widzę więcej pytań. Zamykam dyskusję.

Informuję państwa, że jutro odbędą się dwa posiedzenia Komisji. O godz. 9:45 wspólnie z Komisją Edukacji Narodowej rozpatrzymy poprawki Senatu w sprawie ustawy o zmianie ustawy – Prawo oświatowe i o godz. 15:00 posiedzenie dotyczące rozpatrzenia poprawek zgłoszonych w czasie drugiego czytania do projektu ustawy o zmianie ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę.

Na tym wyczerpaliśmy porządek dzienny posiedzenia. Bardzo państwu dziękuję. Dziękuję przedstawicielom Najwyższej Izby Kontroli, ministerstwa, paniom i panom posłom. Zamykam posiedzenie.