



PREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI  
Marian Banaś

KGP.410.003.01.2022

Pan  
Grzegorz Puda  
Minister Funduszy  
i Polityki Regionalnej

Ministerstwo Funduszy i Polityki  
Regionalnej  
ul. Wspólna 2/4  
00-926 Warszawa

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

*P/22/014 - Realizacja projektów finansowanych z Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych*

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa  
T +48 22 444 50 00, F +48 22 444 57 93  
[NIK@NIK.gov.pl](mailto:NIK@NIK.gov.pl)

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa

# I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, ul. Wspólna 2/4, 00-926 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Grzegorz Puda, Minister od 26 października 2021 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: <ul style="list-style-type: none"><li>- Mateusz Morawiecki Wiceprezes Rady Ministrów, Minister Rozwoju, Wiceprezes Rady Ministrów Minister Rozwoju i Finansów oraz Prezes Rady Ministrów, Minister Rozwoju i Finansów w okresie do 9 stycznia 2018 r.;</li><li>- Jerzy Kwieciński Minister Inwestycji i Rozwoju oraz Minister Finansów, Inwestycji i Rozwoju w okresie od 9 stycznia 2018 r. do 15 listopada 2019 r.;</li><li>- Małgorzata Jarosińska-Jedynak Minister Funduszy i Polityki Regionalnej w okresie od 15 listopada 2019 r. do 6 października 2020 r.;</li><li>- Tadeusz Kościński Minister Funduszy i Polityki Regionalnej w okresie od 6 października 2020 r. do 26 października 2021r.</li></ul>
Zakres przedmiotowy kontroli	Koordynowanie działań administracji rządowej oraz podległych jej podmiotów w zakresie pozyskiwania finansowania z Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych <sup>1</sup> oraz koordynacja wykorzystania funduszy strukturalnych UE ze środkami EFIS. Działania mające na celu zwiększenie zdolności instytucjonalnej do efektywnego korzystania przez Polskę ze środków EFIS.
Okres objęty kontrolą	1 stycznia 2016 r. - 31 marca 2022 r. z uwzględnieniem dowodów sporządzonych przed i po tym okresie .
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>2</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
Kontrolerzy	1. Igor Strąk doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KGP/33/2022 z 7 kwietnia 2022 r. 2. Agnieszka Kowalska-Fraćzyk, główny specjalista, upoważnienie do kontroli nr KGP/34/2022 z 8 kwietnia 2022 r.

(akta kontroli str.1-2)

<sup>1</sup> Kontrola dotyczyła projektów z tzw. dużego okna „Infrastruktura i innowacje” – skierowanego do długoterminowych projektów inwestycyjnych o dużej wartości, zwykle powyżej 100 mln zł, z wyłączeniem projektów międzynarodowych.

<sup>2</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 623.

## II. Ocena ogólna<sup>3</sup> kontrolowanej działalności

**OCENA OGÓLNA** NIK pozytywnie ocenia koordynację działań administracji rządowej oraz podległych jej podmiotów prowadzoną przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego<sup>4</sup> w zakresie pozyskiwania i wykorzystania finansowania z Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych<sup>5</sup> oraz zwiększenia zdolności instytucjonalnej do efektywnego korzystania ze środków EFIS. Zdaniem NIK działanie Ministra w powyższym zakresie przyczyniło się do efektywnego pozyskania przez polskich inwestorów środków z EFIS.

**Uzasadnienie oceny ogólnej** W Ministerstwie została wypracowana i wdrożona *Koncepcja mechanizmu koordynacji działań administracji rządowej w zakresie EFIS*<sup>6</sup> mająca na celu zwiększenie liczby podmiotów aplikujących o środki EFIS. W ramach realizacji Koncepcji w 16 ministerstwach zostały utworzone punkty kontaktowe. Minister podejmował działania promujące możliwość korzystania ze środków EFIS wśród przedsiębiorców.

W ramach koordynacji Minister identyfikował projekty rządowe oraz monitorował stan ich przygotowania. Minister przedkładał Komitetowi do Spraw Europejskich Rady Ministrów<sup>7</sup> *Listę potencjalnych projektów rządowych*<sup>8</sup>. Ponadto, Minister przekazywał do KSE regularnie, co pół roku, raporty dotyczące pozyskiwania środków z EFIS.

W celu zwiększenia liczby zaakceptowanych aplikacji o uzyskanie finansowania w ramach EFIS Minister podejmował bilateralne i wielostronne<sup>9</sup> działania wspomagające przedsiębiorców. Pomimo zapisów Karty Projektu „EFIS dla polskiej gospodarki”<sup>10</sup>, wsparcie bilateralne nie objęło prywatnych podmiotów, które aplikowały o wsparcie z EFIS. Przyczyną był brak zainteresowania tych podmiotów pomocą ze strony Ministerstwa. W porównaniu do średniej dla krajów UE, polskie podmioty pozyskiwały środki z EFIS efektywniej w pierwszych latach działania Funduszu.

Jednym z celów utworzenia EFIS było uzyskanie możliwie jak największego wkładu kapitałowego sektora prywatnego. Inwestycje współfinansowane z EFIS były współfinansowane ze środków własnych w 18 z 22 przypadków<sup>11</sup>. Środki własne stanowiły łącznie 48,8% wartości tych inwestycji.

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

<sup>4</sup> Dalej: Minister.

<sup>5</sup> Dalej: EFIS

<sup>6</sup> Dalej: Koncepcja. Koncepcja została przyjęta 9 marca 2016 r. na posiedzeniu Komitetu do Spraw Europejskich Rady Ministrów i nie podlegała dalszym modyfikacjom.

<sup>7</sup> Dalej: KSE lub Komitet.

<sup>8</sup> Dalej: Lista.

<sup>9</sup> Udział w konferencjach i spotkaniach plenarnych.

<sup>10</sup> Dalej: Projekt.

<sup>11</sup> Projekty: inne, niż projekty z sektora bankowego oraz te, w których środki zostały uruchomione, a umowy nie zostały rozwiązane do dnia 31 marca 2022 r.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

#### 1. Koordynacja działań administracji rządowej oraz podległych jej podmiotów w zakresie pozyskiwania finansowania z EFIS oraz działania mające na celu zwiększenie zdolności instytucjonalnej do efektywnego korzystania przez Polskę ze środków EFIS.

Opis stanu faktycznego

W dniu 3 lutego 2016 r. Komitet do Spraw Europejskich Rady Ministrów wyznaczył ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego do koordynacji działań administracji rządowej w zakresie działalności Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych<sup>12</sup> w Polsce. KSE zobowiązał Ministra do przygotowania do końca lutego 2016 r. propozycji mechanizmu koordynacji działań administracji rządowej w zakresie EFIS. KSE postanowił raz na pół roku powracać do dyskusji na temat postępów w przygotowaniu polskich projektów inwestycyjnych, możliwych do wsparcia w ramach EFIS.

(akta kontroli str. 212-219)

1.1 W *Koncepcji mechanizmu koordynacji działań administracji rządowej w zakresie EFIS*<sup>13</sup>, zaakceptowanej 9 marca 2016 r. na posiedzeniu KSE, przyjęto, że Minister będzie odpowiadał za działania koordynacyjno-informacyjne w zakresie Funduszu, w tym za opracowanie listy potencjalnych projektów rządowych, monitorowanie przygotowania tych projektów, monitorowanie procesu kontraktowania (wydawania decyzji kredytowych/gwarancji) przez Europejski Bank Inwestycyjny<sup>14</sup> dla projektów rządowych oraz monitorowanie wykorzystania środków w ramach EFIS (także w zakresie MŚP<sup>15</sup>). Po stworzeniu w Ministerstwie punktu kontaktowego, analizie miała zostać poddana możliwość wsparcia przez Ministra projektów w zakresie analiz oraz oceny inwestycyjnej w celu zwiększenia efektywności w zarządzaniu projektami. Zgodnie z Koncepcją, nadrzędnym celem w obszarze projektów rządowych miała być pilna identyfikacja projektów inwestycyjnych mających szanse na zdobycie finansowania oraz doprowadzenie do złożenia jak największej liczby wniosków o wsparcie dla tych projektów. Jak wyjaśnił Dyrektor Generalny<sup>16</sup>, ustalenie nadrzędnego celu realizacji w powyższy sposób wynikało z tego, że oferowane przez EFIS wsparcie miało charakter zwrotny. Źródło to konkurowało z innymi zwrotnymi źródłami wsparcia dostępnymi na rynku. Decyzję o strukturze finansowania projektu podejmował promotor projektu na podstawie analizy finansowej inwestycji. Bez wykonania tej analizy nie można było zakładać, że dane zwrotne źródło finansowania będzie w określonym projekcie najbardziej optymalne. W tej sytuacji, według Dyrektora Generalnego, nie było zasadne przyjęcie celu polegającego na doprowadzeniu do zawarcia jak największej liczby umów, tym bardziej, że brak finansowania pochodzącego z EFIS nie oznaczał automatycznie braku realizacji inwestycji. Dany projekt mógł być finansowany z innych źródeł, które mogły okazać się bardziej korzystne dla inwestora.

W Koncepcji podano, że identyfikację projektów Minister miał przeprowadzić we współpracy z pozostałymi ministerstwami, które w zakresie własnych kompetencji

<sup>12</sup> Dalej EFIS lub Fundusz.

<sup>13</sup> Dalej Koncepcja. Koncepcja została i nie podlegała dalszym modyfikacjom.

<sup>14</sup> Dalej EBI lub Bank.

<sup>15</sup> Zgodnie z definicją przyjętą przez Komisję Europejską, MŚP to przedsiębiorstwa, które zatrudniają mniej niż 250 pracowników i których roczny obrót nie przekracza 50 mln EUR lub roczna suma bilansowa nie przekracza 43 mln EUR.

<sup>16</sup> Pismo z 14 czerwca 2022 r. DKN-Ia.0810.5.2022.DB.

miały ustalić zasady pozyskiwania danych od jednostek przygotowujących projekty. W ministerstwach miały zostać określone komórki odpowiedzialne za współpracę roboczą w zakresie zgłoszonych projektów, tzw. punkty kontaktowe. W przypadku identyfikacji nowych inwestycji, które mogły być finansowane z EFIS, lista potencjalnych projektów miała być na bieżąco uaktualniana.

(akta kontroli str. 212-219, 233-242)

Punkty kontaktowe zostały utworzone w 16 ministerstwach, które funkcjonowały w 2016 r. W przypadku 12 resortów jednostki podległe i nadzorowane nie zgłosiły zamiaru aplikowania o wsparcie finansowe EFIS, ponieważ:

- nie kwalifikowały się do takiego dofinansowania (np. prowadziły działalność niekomercyjną),
- nie były zainteresowane zaciągnięciem zobowiązań finansowych,
- ich projekty nie spełniały ustalonych przez EBI kryteriów dofinansowania.

I tak przykładowo: Minister Obrony Narodowej zidentyfikował i przekazał do Ministerstwa propozycje od 12 podmiotów potencjalnie zainteresowanych środkami z EFIS, lecz ostatecznie żaden projekt nie został zgłoszony, ponieważ żaden z nich nie spełniał kryteriów Funduszu. Podmiot podległy Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji zrezygnował z ubiegania się o środki EFIS i podjął decyzję o finansowaniu działalności badawczo-rozwojowej ze środków własnych, ze względów bezpieczeństwa (dane wrażliwe). Dodatkowo Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi wskazał, że projekty inwestycyjne z sektora rolnego i przetwórstwa rolno-spożywczego korzystają przede wszystkim z finansowania Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich.

Kilka resortów zgłosiło projekty, które znalazły się na Liście potencjalnych projektów rządowych do wsparcia w ramach EFIS, lecz w wyniku jej aktualizacji ostatecznie nie zostały one uwzględnione. I tak pięć projektów z działu gospodarka wodna, zgłoszonych przez ówczesne Ministerstwo Środowiska i pierwotnie uwzględnionych na Liście, ostatecznie zostało z niej usuniętych w ramach kolejnych aktualizacji. Podobnie z Listy została wycofana część z 24 projektów zgłoszonych przez byłego resort Ministra Infrastruktury i Budownictwa (następnie resort Ministra Infrastruktury). Wynikało to ze zmiany kształtu projektów lub modyfikacji koncepcji wdrażania poszczególnych inwestycji, z niespełnienia przez projekty kryterium finansowego EFIS, czy z uwagi na pozyskanie finansowania z innych źródeł na atrakcyjniejszych warunkach (np. projekt Szybka Kolej Miejska dotyczący zakupu taboru, czy projekt PKP PLK SA dotyczący Linii Kolejowej E59)<sup>17</sup>. Z kolei projekt zgłoszony przez Ministra Sportu i Turystyki został w styczniu 2020 r. wykreślony z powyższej Listy ze względu na brak decyzji, co do jego realizacji przez Spółkę PL2012+.

(akta kontroli str. 3-47)

Według stanu na dzień 31 grudnia 2020 r. na ostatecznej Liście potencjalnych projektów rządowych do wsparcia w ramach EFIS znalazło się 11 projektów, dla których nadzorującymi byli: Prezes Rady Ministrów (3 projekty), Minister Aktywów Państwowych (5 projektów), Minister Zdrowia (3 projekty).

(akta kontroli str. 263-278)

W Koncepcji przyjęto, że monitorowanie listy projektów rządowych miało być prowadzone w oparciu o aktualizowane kwartalnie informacje przekazywane do Ministra przez wyznaczone komórki w ministerstwach lub przez wskazane spółki. W oparciu o te dane raz na pół roku minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego

<sup>17</sup> Część projektów uwzględnionych na Liście potencjalnych projektów rządowych do wsparcia w ramach EFIS zmieniała w kolejnych latach właściwość resortu - zostały one przeniesione do właściwości KPRM, MAP bądź do resortu budownictwa.

miał przedstawić informację na posiedzenie KSE. Minister miał monitorować proces kontraktowania i wykorzystywania EFIS. Monitorowanie procesu kontraktowania miało odnosić się do dużych projektów infrastrukturalnych i inwestycyjnych (o szacunkowej wartości nakładów inwestycyjnych powyżej 100 mln zł), projektów innowacyjnych oraz instrumentów gwarancyjnych dla MŚP. W zakresie projektów rządowych monitoring miał dotyczyć statusu poszczególnych projektów, począwszy od złożenia wniosku, poprzez fazę oceny, aż do decyzji kredytowej/gwarancyjnej. W celu realizacji ww. działań organy administracji rządowej miały wyznaczyć komórki organizacyjne odpowiedzialne za zgłaszanie propozycji, przeprowadzenie identyfikacji projektów do EFIS, kwartalne informacje na temat stanu ich przygotowania.

Zgodnie z Koncepcją monitorowanie procesu kontraktowania miało być realizowane poprzez bieżącą współpracę z Biurem EBI w Polsce. Zakładano, że informacje z EBI będą przekazywane okresowo (przynajmniej kwartalnie) w formie elektronicznej. Ponadto, Minister miał prowadzić monitoring stopnia wykorzystania (zaangażowania) środków EFIS, we współpracy z Biurem EBI w Polsce. Na stronach Ministerstwa miały być publikowane aktualizowane informacje dotyczące stanu wykorzystania EFIS przez Polskę.

(akta kontroli str. 233-242)

**1.2** Przyjmując Koncepcję KSE zobowiązał Ministerstwo Rozwoju do przedstawienia pierwszej listy projektów rządowych w II połowie kwietnia 2016 r. Pierwsza lista potencjalnych projektów rządowych została przedłożona 9 maja 2016 r. i rozpatrzona przez KSE 11 maja 2016 r. Lista obejmowała 108 projektów na łączną kwotę 231 557 mln zł. Projektami o największej wartości były budowa elektrowni jądowej oraz budowa linii kolei dużych prędkości<sup>18</sup>.

Do dnia 18 maja 2016 r. minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego planował opublikować listę projektów do finansowania z EFIS. Po weryfikacji propozycji zgłoszonych przez poszczególne resorty na liście opublikowanej na stronie internetowej Ministerstwa 17 czerwca 2016 r. zamieszczonych zostało 47 projektów.

W związku z niedostatecznym stopniem przygotowania ww. inwestycji oraz brakiem możliwości sprecyzowania dla nich terminu przygotowania memorandum informacyjnego, dwa projekty inwestycyjne o największej wartości nie znalazły się na listach projektów rządowych do wsparcia z EFIS i nie były konsultowane w zakresie przygotowania dokumentacji aplikacyjnej do EBI. I tak:

- Minister właściwy do spraw energii przesłał 18 maja 2016 r. zweryfikowaną listę projektów, na której przy projekcie budowy elektrowni jądowej wskazano, iż promotor projektu będzie mógł przedstawić wstępne informacje w zakresie memorandum informacyjnego najwcześniej w III kw. 2020 r. Zaznaczono także, że informacje te mogą być nadal niewystarczające dla celów pozyskania finansowania dłużnego.
- W odniesieniu do budowy linii kolei dużych prędkości, minister właściwy do spraw transportu pismem z 16 października 2017 r., poinformował, że decyzja o przystąpieniu do realizacji ww. projektu będzie oparta na wynikach „stosownych analiz z uwzględnieniem możliwości finansowych budżetu państwa”. Wskazano, że zgodnie ze Strategią Rozwoju Transportu termin realizacji tych analiz to 2020 r.

---

<sup>18</sup> Zgodnie z przekazaną informacją 37 spośród zgłoszonych projektów o łącznej wartości ponad 1 000 mln zł mogło nie kwalifikować się do finansowania udzielanego bezpośrednio przez EBI, z uwagi na to, iż ich szacunkowa wartość nie przekraczała kwoty 100 mln zł. W przypadku takich projektów miało być rozważone połączenie ich w portfel projektów o łącznej wartości powyżej 100 mln zł.

W listopadzie 2016 r. na posiedzeniu Komitetu przedłożono kolejną listę potencjalnych projektów rządowych, która obejmowała 37 planowanych inwestycji na łączną kwotę 76 964 mln zł. W wyniku kolejnych aktualizacji listy dodano 22 projekty, usunięto z niej 36 projektów, a 12 projektów przeniesiono do potencjalnego finansowania z Funduszu InvestUE<sup>19</sup>. Na ostatecznej Liście<sup>20</sup> znalazło się 11 projektów rządowych, z których według stanu na 31 marca 2022 r. realizowanych było siedem projektów (w jednym dotychczas nie zostały uruchomione środki z EFIS). W przypadku jednego z tych projektów nie została zawarta umowa kredytowa pomiędzy Bankiem Gospodarstwa Krajowego a EBI, ale uzgodniono zawarcie umowy ramowej, w ramach której EBI miał zatwierdzać projekty z zakresu budowy społecznych mieszkań czynszowych w całej Polsce. W ten sposób w okresie realizacji EFIS, zostały podpisane dwie umowy kredytowe na finansowanie inwestycji realizowanych przez spółki komunalne w Poznaniu i Szczecinie.

(akta kontroli str. 212-219)

**1.3** Minister przekazywał raporty dotyczące pozyskiwania środków z EFIS do KSE regularnie, co pół roku. Kolejne raporty obejmowały w obszarze:

- potencjalnych projektów rządowych do wsparcia EFIS - aktualną listę tych projektów, wraz z danymi o projektach dodanych i usuniętych z listy w okresie objętym raportem;
- wykorzystania EFIS - publikowane przez EBI informacje o projektach, które uzyskały pozytywną decyzję kredytową, z wyodrębnionymi danymi o projektach rządowych.

Do przekazywanych raportów załączane były każdorazowo aktualizowane listy potencjalnych projektów rządowych, wraz z informacją o aktualnym statusie projektu i o zmianach na liście w stosunku do poprzedniego raportu. Do pierwszego półrocza 2018 r. włącznie, do raportów załączane były aktualne listy wszystkich projektów, które uzyskały pozytywną decyzję kredytową.

W Informacjach przekazywanych KSE<sup>21</sup> minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego rekomendował, by poszczególne ministerstwa – zgodnie ze swoją właściwością – dokonały przeglądu rządowych zamierzeń inwestycyjnych w perspektywie do 2020 r., które potencjalnie kwalifikują się do wsparcia z EFIS. Projekty miały być na bieżąco zgłaszane do Ministerstwa. Minister wskazywał również by właściwe resorty mobilizowały podległe im spółki z udziałem Skarbu Państwa do aplikowania o finansowanie w ramach EFIS. W tej sprawie Minister wystosował również pisma do resortów, w których utworzono punkty kontaktowe.

(akta kontroli str. 212-219)

**2.** W celu zwiększenia liczby zaakceptowanych aplikacji Minister podejmował bilateralne i wielostronne działania wspomagające przedsiębiorców. W ramach działań wielostronnych przygotowano następujące wydarzenia:

- spotkania informacyjne w siedzibie Ministerstwa dla spółek z udziałem Skarbu Państwa (14 kwietnia 2016 r.); jednostek samorządu terytorialnego (6 maja 2016 r.); przedsiębiorców (13 maja 2016 r.);
- kilkadziesiąt wystąpień kierownictwa i przedstawicieli MFiPR na konferencjach i spotkaniach plenarnych, w tym coroczne wystąpienia na Forum Ekonomicznym w Krynicy oraz w czasie Europejskiego Kongresu Gospodarczego

<sup>19</sup> Fundusz InvestEU jest mechanizmem gwarancyjnym przeznaczonym dla EBI i krajowych banków rozwojowych. Jego zadaniem jest zapewnienie gwarancji finansowania dla projektów inwestycyjnych w latach 2021-2027.

<sup>20</sup> Na dzień 31 grudnia 2020 r.

<sup>21</sup> Na posiedzeniach 23 listopada 2016 r. i 24 maja 2017 r.

w Katowicach<sup>22</sup>.

W ramach działań bilateralnych przedstawiciele Ministerstwa przeprowadzili kilkadziesiąt spotkań z przedstawicielami 37 podmiotów zainteresowanych aplikowaniem do EBI. W skład tych podmiotów wchodziło 26 spółek działających z udziałem Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego (w tym spółki zależne), osiem jednostek budżetowych, jedno przedsiębiorstwo państwowe, jedna fundacja (Narodowy Komitet Seniora), jedna spółka prywatna Larq SA zajmująca się doradztwem. Spotkania miały na celu przybliżenie zasad funkcjonowania tego instrumentu, omówienie specyfiki planowanego projektu oraz ustalenie dalszych działań w związku z aplikacją do EBI. Odnośnie kwestii, dlaczego wsparto akurat te dwa podmioty spoza sektora publicznego, Dyrektor Generalny wyjaśnił, że Ministerstwo oferowało pomoc dla każdego podmiotu, w tym z sektora prywatnego, który wyraził zainteresowanie pozyskaniem takiego wsparcia. Oba podmioty wyraziły taką wolę. Odnośnie kwestii, dlaczego wsparcie Ministra nie objęło innych prywatnych podmiotów, w tym tych, które aplikowały o wsparcie z EFIS, Dyrektor Generalny wyjaśnił, że Ministerstwo nie miało możliwości narzucania wsparcia podmiotom prywatnym, które nie były zainteresowane pomocą tego typu<sup>23</sup>.

(akta kontroli str. 212-219)

W wyniku przeprowadzenia „w toku bieżącej działalności”, przewidzianej w koncepcji analizy możliwości wsparcia przez Ministra Rozwoju projektów w zakresie analiz oraz oceny inwestycyjnej podjęta została decyzja, że zaangażowanie Ministerstwa w proces oceny inwestycyjnej projektów będzie polegało na pomocy w przygotowaniu tzw. memorandum informacyjnego<sup>24</sup>. Wsparcie takie dotyczyło 17 spółek działających z udziałem Skarbu Państwa i ich spółek zależnych lub z udziałem jednostek samorządu terytorialnego oraz dwóch jednostek budżetowych. Żaden z tych podmiotów nie znalazł się ostatecznie wśród podmiotów rządowych, które zawarły umowy o dofinansowanie z EFIS. Minister nie znał przyczyn niepozyskania środków w tych przypadkach. Jak wyjaśnił Dyrektor Generalny odpowiedź na pytanie, dlaczego żaden z tych podmiotów nie zawarł umowy z EFIS wymagałaby: „wejścia w kontakt z EBI i promotorami projektów w celu wyjaśnienia konkretnych powodów braku zawarcia umów”. Zgodnie z danymi Ministerstwa najczęstszymi powodami braku ostatecznego zawarcia umowy z EBI były: zmiana koncepcji i priorytetów inwestycyjnych promotora, znalezienie innego źródła finansowania projektu lub brak porozumienia co do warunków umowy kredytowej<sup>25</sup>.

Na potrzeby kontaktów z podmiotami zainteresowanymi skorzystaniem ze wsparcia EFIS oraz realizacji mechanizmu koordynacji EFIS pomiędzy resortami, w Ministerstwie utworzona została skrzynka elektroniczna pod nazwą [planinwestvcvinv@mr.gov.pl](mailto:planinwestvcvinv@mr.gov.pl). Od marca 2016 r. do końca 2021 r. wpłynęło na nią ponad 1 000 wiadomości, z czego część pochodziła od potencjalnych promotorów. Skrzynka służyła również m.in. kontaktom roboczym z punktami kontaktowymi EFIS w pozostałych resortach oraz wymianie informacji o projektach zgłaszanych na portalu EPPI. Spośród 550 wiadomości nadesłanych w 2016 r. dziewięć dotyczyło niejasności oraz trudności w aplikowaniu o wsparcie z EFIS w ramach „Okna infrastruktura i innowacje”. Dotyczyły one w większości próśb o doprecyzowanie kryteriów aplikowania w ramach EFIS oraz o pomoc w wypełnieniu formularza

<sup>22</sup> Pismo Dyrektora Generalnego z 7 czerwca 2022 r. DKN-Ia.0810.5.2022.DB.

<sup>23</sup> Pismo Dyrektora Generalnego z 18 lipca 2022 r. DKN-Ia.0810.5.2022.DB.

<sup>24</sup> Pismo z 25 maja 2022 r. nr DKN-Ia.0810.5.2022.DB.

<sup>25</sup> Pismo Dyrektora Generalnego z 18 lipca 2022 r. DKN-Ia.0810.5.2022.DB.



zgłoszeniowego. Na wszystkie pytania MFiPR udzieliło stosownych wyjaśnień i odpowiedzi.<sup>26</sup>

W czerwcu 2017 r. Ministerstwo przeprowadziło ankietę zawierającą ogólne pytania związane z funkcjonowaniem systemu wsparcia EFIS, w tym ocenę pracy instytucji zaangażowanych we wdrażanie EFIS (Ministerstwo Rozwoju, punkty kontaktowe do spraw EFIS w poszczególnych resortach, EBI). Ankieta została wysłana do 19 podmiotów z Listy potencjalnych projektów rządowych do wsparcia z EFIS, które złożyły swoje projekty do oceny Banku do czerwca 2017 r. Ankieta zawierała również prośbę o wskazanie obszarów do ulepszenia. W odpowiedziach udzielonych przez dziewięć podmiotów<sup>27</sup>, zdecydowana większość jednostek pozytywnie oceniła współpracę z EBI oraz wyraziła zadowolenie z możliwości finansowania inwestycji w ramach EFIS. Podmioty, które odpowiedziały na ankietę zgłosiły potrzebę opracowania bardziej przejrzystej i kompleksowej informacji na temat możliwości pozyskania finansowania z EFIS, w szczególności umożliwienia sprawdzenia kwalifikowalności projektu przed jego złożeniem do oceny. Informacja ta miała definiować rodzaj podmiotów, sektory oraz typy inwestycji, zakresy projektu, jakie mogą się ubiegać o wsparcie. Informacja miała zawierać opis procesu oraz warunki ubiegania się o finansowanie. Podmioty wskazywały ponadto na: dłuższy niż w bankach komercyjnych okres oczekiwania na wydanie przez EBI wstępnej opinii o możliwości finansowania na podstawie złożonego memorandum oraz brak kontaktu ze strony Banku; większą niż w bankach komercyjnych ilość oraz szczegółowość dokumentacji i danych wymaganych do oceny inwestycji; a także na konieczność tłumaczenia niektórych dokumentów z języka angielskiego na polski i odwrotnie.

(akta kontroli str. 237-242)

W celu opracowania bardziej przejrzystej i kompleksowej informacji na temat możliwości pozyskania finansowania z EFIS, w Ministerstwie stworzono nowy układ strony internetowej oraz zaktualizowano informacje na tej stronie, w zakresie informacji o Planie Junckera. W szczególności dodano nową zakładkę „Jak pozyskać wsparcie EFIS”, która zawierała informacje o tym, dla kogo jest EFIS, jakie są warunki wsparcia, jak i kiedy można o nie aplikować.<sup>28</sup>

(akta kontroli str. 212 - 219)

**3.** Spośród 32 spółek o istotnym znaczeniu dla gospodarki państwa<sup>29</sup> środki z EFIS - na kwotę 750 mln zł - ostatecznie uzyskała jedynie TAURON Polska Energia SA (spółka ta znalazła się na Liście potencjalnych projektów rządowych w ramach EFIS - stan na 30 grudnia 2020 r.).

NIK zwróciła się do pozostałych 31 spółek strategicznych o udzielenie informacji odnośnie analizowania przez te podmioty możliwości pozyskania środków z EFIS. Odpowiedzi udzieliły wszystkie spółki strategiczne. Większość z nich podała, że pozyskała informacje dotyczące możliwości ubiegania się o środki z EFIS od organów administracji rządowej (m.in. w ramach nadzoru właścicielskiego), w tym od ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa oraz ministra właściwego do spraw polityki regionalnej. Cztery podmioty stwierdziły, że nie miały wiedzy na temat możliwości i warunków ubiegania się o te środki. Jeden podmiot wyjaśnił, że nie interesował się

<sup>26</sup> Pismo Dyrektora Generalnego z 7 czerwca 2022 r. DKN-Ia.0810.5.2022.DB.

<sup>27</sup> Ankietę łącznie otrzymało 19 podmiotów z Listy potencjalnych projektów rządowych do wsparcia w ramach EFIS. Uzyskano odpowiedź od 11 spółek, w tym 9 przekazało wkład w postaci odpowiedzi na kwestie poruszone w ankiecie. Dwa podmioty zadeklarowały, że nie miały dotychczas wystarczającego kontaktu, tak aby ocenić EFIS.

<sup>28</sup> Pismo Dyrektora Generalnego z 18 lipca 2022 r. DKN-Ia.0810.5.2022.DB.

<sup>29</sup> W rozumieniu rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 września 2021 r. w sprawie wykazu spółek o istotnym znaczeniu dla gospodarki państwa (Dz.U. poz. 1782); dalej: spółki strategiczne. Poprzednio obowiązywało rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2017 r. w sprawie określenia wykazu spółek o istotnym znaczeniu dla gospodarki państwa (Dz. U. poz. 95).

finansowaniem z EFIS, ponieważ nie dysponował środkami finansowymi na realizację tak dużych projektów inwestycyjnych.

Piętnaście spółek strategicznych nie planowało ubiegania się o środki finansowe z EFIS lub - po wstępnym zapoznaniu się z warunkami tego finansowania - nie przeprowadzało dalszych analiz z uwagi na niespełnienie kryterium wartości (projekty miały wartość poniżej 25 mln euro) lub kwalifikowalności. Niektóre z tych spółek wskazywały na brak zainteresowania pozyskaniem z EFIS środków zwrotnych (gwarancji i pożyczek), zwracając uwagę na: długoterminowość planowanych projektów, duży koszt ich realizacji, ryzyko towarzyszące projektom innowacyjnym. Osiem z tych podmiotów założyło realizację inwestycji ze środków własnych lub w ramach dofinansowania bezzwrotnego, w ramach dotacji z Narodowego Centrum Badań i Rozwoju oraz dotacji z funduszy strukturalnych. W jednym przypadku podmiot poinformował, że uzyskał z EBI korzystniejsze warunki finansowe, niż wsparcie oferowane w ramach EFIS.

Sześć spółek strategicznych przedstawiło projekty do finansowania, które zostały umieszczone na Liście na różnych etapach jej tworzenia, lecz ostatecznie zostały z niej usunięte, gdyż nie spełniły kryterium wartości (były to projekty poniżej 25 mln euro) lub warunków kwalifikowalności otrzymania finansowania inwestycji ze środków EFIS. I tak: z Listy usunięte zostały m.in. projekty związane z energetyką węglową z uwagi na niespełnienie standardu emisji CO<sub>2</sub>, projekty o charakterze wojskowym, czy cywilno-wojskowym, projekty dotyczące budowy nieruchomości komercyjnych oraz linii kolejowej.

Trzy kolejne podmioty wskazały, że nie ubiegały się o środki, ponieważ uzyskały informacje o niespełnieniu kryteriów, np. niefinansowanie energetyki jądrowej, czy projektów wydobywczych bez udokumentowania zasobów kopalin. Agencja Rozwoju Przemysłu w związku z informacjami przekazanymi przez organy administracji rządowej, nie zgłosiła własnych projektów, zgłosiła natomiast projekty zależnych spółek. Ostatecznie projekty te nie spełniły kryterium wartości projektów.

Jeden podmiot wycofał projekt z uwagi na priorytetową potrzebę realizacji inwestycji, na którą pozyskał promesę kredytową od konsorcjum banków krajowych.

Na ostatecznej Liście potencjalnych projektów rządowych do wsparcia w ramach EFIS znalazła się Jastrzębska Spółka Węglowa SA, która podpisała umowę z EBI, lecz nie uruchomiła finansowania z EFIS na realizację programu inwestycyjnego o wartości 1 014,8 mln zł. Umowę rozwiązano z uwagi na warunki finansowego wsparcia w ramach Tarczy Antykryzysowej z PFR, o które podmiot ten zamierzał wystąpić w celu zachowania płynności finansowej w czasie epidemii COVID-19.

(akta kontroli str. 48-101)

#### 4. Według danych EBI na koniec 2021 r.:

- zostały zaakceptowane polskie projekty o łącznej wartości 3 566 mln euro, co stanowiło 5,4% wartości wszystkich projektów zaakceptowanych przez EBI w ramach EFIS;
- w przypadku polskich projektów zawarto umowy o łącznej wartości 2 878 mln euro, co stanowiło 4,95% wszystkich zawartych umów;
- inwestorom udostępniono 1 897 mln euro tj. 5,8% środków udostępnionych wszystkim podmiotom UE w ramach EFIS.

Na koniec 2021 r. środki udostępnione polskim inwestorom stanowiły 53,2% wartości zaakceptowanych projektów oraz 65,9% wartości zawartych umów w ramach EFIS.

Środki z EFIS pozyskiwano w Polsce aktywniej, w porównaniu do średniej dla krajów UE, w pierwszej połowie okresu działania Funduszu. I tak, w kolejnych latach okresu 2016-2021 udział:

- zatwierdzonych polskich projektów w projektach ogółem wynosił odpowiednio: 6,3%, 6,5%, 7,7%, 0,85% i 2,35%;
- umów dla polskich projektów w umowach ogółem wynosił odpowiednio: 4,45%, 8,5%, 5,1%, 3,7% i 1,95%.

Jak podano w raporcie wewnętrznym *Podsumowanie wdrażania EFIS w Polsce* opracowanym w Departamencie Partnerstwa Publiczno-Prywatnego Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej w lutym 2021 r.<sup>30</sup>:

- w ramach wdrażania EFIS, zatwierdzono 60 polskich projektów (znalazły się one na Liście projektów, które uzyskały pozytywną decyzję kredytową EBI na wsparcie z EFIS – stan na z 31 grudnia 2020 r.) o łącznej wartości 63 mld zł, dla których wsparcie z EFIS wyniosło 19,8 mld zł.
- z 60 ww. projektów, zawarto umowy w 42 przypadkach. Ich wartość wyniosła 44,4 mld zł, a wkład z EFIS 12,5 mld zł.
- dla pozostałych 18 zatwierdzonych inwestycji nie zawarto umów kredytowych. Spośród tych inwestycji, możliwość zawarcia umów istniała w siedmiu przypadkach. W pozostałych projektach inwestorzy zrezygnowali z ubiegania się o wsparcie ze środków EFIS.

(akta kontroli str. 212 - 219)

5. Na podstawie informacji uzyskanych dla celów niniejszej kontroli od promotorów 54 projektów wyszczególnionych na Liście projektów, które uzyskały pozytywną decyzję kredytową EBI (z 31 grudnia 2020 r.)<sup>31</sup> NIK stwierdziła, że według stanu na 31 marca 2022 r.:

- Dofinansowanie ze środków EFIS – w oparciu o zawarte umowy - przyznano 41 projektom, w tym 10 projektom zgłoszonym przez banki i ich spółki zależne.
- Spośród powyższej grupy 41 projektów:
  - 31 projektów było realizowanych z udziałem środków EFIS.
  - W ośmiu projektach, pomimo zawarcia umów, środki finansowe nie zostały uruchomione. Dwie z tych umów rozwiązano m.in. z uwagi na pozyskanie innego kredytu komercyjnego na korzystniejszych warunkach lub innej pomocy istotnej dla spółki w warunkach epidemii COVID -19. W trzecim, rządowym projekcie zgłoszonym przez dawne Przewozy Regionalne (aktualnie POLREGIO), umowa kredytu z EBI wygasła z uwagi na brak wydania - w okresie dostępności tego kredytu - pozytywnej decyzji Komisji Europejskiej odnośnie pomocy publicznej udzielonej tej spółce przez Agencję Rozwoju Przemysłu SA w 2015 r. W przypadku czwartego projektu wypłatę środków uzależniono od spełnienia warunku umownego, tj. od przedstawienia naukowej rekomendacji w sprawie pozwolenia na dopuszczenie produktu do obrotu, wydanej przez Europejską Agencję Leków (wg stanu na 28 czerwca 2022 r. warunek ten nie został spełniony). Piąty projekt korzystał z kredytów udzielonych przez konsorcjum banków komercyjnych, a ze środków EBI ma być zrefinansowana w drugiej połowie 2023 r. część tej kwoty po spełnieniu określonych warunków zawieszających. Pozostałe projekty dotychczas korzystały z innego finansowania (dotacje, środki własne), a środki z EFIS ewentualnie zostaną uruchomione w późniejszym okresie.

<sup>30</sup> Dalej: Podsumowanie.

<sup>31</sup> NIK zwróciła się o udzielenie informacji do promotorów wszystkich 60 projektów na Liście. W sześciu przypadkach nie uzyskano odpowiedzi: 3 przypadki dotyczyły projektów, w których zawarto umowy, a 3 w których umowa nie została zawarta.

- Dwie umowy zostały wypowiedziane po uruchomieniu środków EFIS. Umowa gwarancji spłaty kredytów zawarta przez bank została rozwiązana po trzech latach z uwagi na niecelowość jej kontynuowania<sup>32</sup>. W drugim projekcie, z uwagi na wzrost utrzymania finansowania uzyskanego z EBI, inwestor pozyskał kredyt inwestycyjny z Banku Gospodarstwa Krajowego oraz dokonał spłaty całości zadłużenia do EBI.
- W stosunku do 13 projektów nie zawarto umów na finansowanie inwestycji ze środków EFIS, np. podmioty ostatecznie nie otrzymały dofinansowania, zrezygnowały z ubiegania się o te środki EFIS np. z uwagi na wyższe koszty wykonawstwa inwestycji lub zmianę sytuacji finansowej (analizują inwestycje pod kątem rentowności), pozyskały kredyty na lepszych warunkach z krajowych banków albo bezpośrednio z EBI lub są w trakcie negocjowania warunków kredytowania z EBI.

W skład 60 projektów, które znalazły się na Liście projektów, które uzyskały pozytywną decyzję kredytową EBI (z 31 grudnia 2020 r.), wchodziło 11 projektów rządowych o łącznej wartości 12 202 mln zł. Spośród ww. projektów rządowych, na dzień 31 grudnia 2020 r. trzy umowy kredytowe zostały dezaktywowane (Przewozy Regionalne, JSW i BGK).

(akta kontroli str.102-211, 281-287)

6. Według stanu na 31 marca 2022 r. struktura finansowania 22 projektów - innych, niż projekty z sektora bankowego i w których środki zostały uruchomione, a umowy nie zostały rozwiązane - przedstawia się następująco:

- Całkowity koszt planowanych inwestycji – 16 410 561 tys. zł, w tym:
  - ze środków EFIS – 5 935 483 tys. zł
  - fundusze strukturalne UE – 1 413 294 tys. zł
  - dotacje krajowe – 296 301 tys. zł
  - inne środki zewnętrzne (kredyty, pożyczki itp.) – 1 672 693 tys. zł
  - środki własne – 6 834 815 tys. zł
- Łączna kwota wydatkowana na projekt wg stanu na dzień 31 marca 2022 r. lub na dzień zakończenia projektu (jeśli jest wcześniejszy) – 14 622 525 tys. zł<sup>33</sup>, w tym:
  - ze środków EFIS – 5 099 732 tys. zł
  - fundusze strukturalne UE – 1 034 255 tys. zł
  - dotacje krajowe – 147 488 tys. zł
  - inne środki zewnętrzne (kredyty, pożyczki itp.) – 1 073 611 tys. zł
  - środki własne – 7 138 445 tys. zł

(akta kontroli str. 284-286)

7. W grupie 41 projektów, w których zawarto umowy (spośród wszystkich 60 projektów z Listy projektów, które uzyskały pozytywną decyzję kredytową EBI) znajdowało się również 10 projektów, które objęły finansowanie MŚP i spółek średniej kapitalizacji przez banki lub spółki leasingowe (należące do grup kapitałowych banków). Przedmiotem wsparcia w ramach EFIS było przede wszystkim udzielenie przez EBI

<sup>32</sup> Bank zdecydował o wypowiedzeniu umowy z EFIS ze względu na niską wartość portfela kredytowego, który na tamten moment obejmowała już ta umowa. W związku z umową nie doszło do żadnych transferów finansowych ze środków EFIS.

<sup>33</sup> Ponadto jeden z podmiotów otrzymał w ramach EFIS gwarancję na kwotę 86 390 tys. zł, zabezpieczającą kredyt udzielony przez EBI. Kwota tego kredytu została uwzględniona w „innych środkach zewnętrznych”.

ochrony kredytowej w postaci sekurytyzacji syntetycznej<sup>34</sup> bądź w formie sekurytyzacji tradycyjnej (gotówkowej)<sup>35</sup>, a w jednym przypadku pomoc polegała na udzieleniu pożyczki. Wsparcie miało na celu zwiększenie zdolności do rozwoju portfela umów leasingowych i kredytowych w powyższych segmentach przedsiębiorców.

Wsparcie ze środków EFIS, w drodze umów sekurytyzacji syntetycznej<sup>36</sup>, dotyczyło siedmiu projektów, na łączną kwotę około 3 121 mln zł. W ramach umów banki zobowiązały się także do dalszego rozwoju portfela pożyczek leasingowych i kredytów łącznie na kwotę ok. 9 366,6 mln zł. W ramach realizacji tych projektów z inwestorami zawarto prawie 39,3 tys. umów leasingowych i kredytowych. Wsparcie ze środków EFIS, w drodze umów sekurytyzacji tradycyjnej, otrzymały banki i podmioty leasingowe realizujące dwa projekty, pozyskując środki EFIS ze sprzedaży EBI obligacji o łącznym nominale około 1 765 mln zł. Promotorzy projektów zostali z kolei zobowiązani do alokacji środków w sektorze MŚP i spółek o średniej kapitalizacji<sup>37</sup> – o wskazanej w umowach - wielokrotności wartości obligacji nabytych przez EBI. Alokacja środków polegała na sfinansowaniu przez banki i ich spółki zależne portfela umów leasingowych i kredytów dla klientów powyższych sektorów. Łączna wartość alokowanych środków dla obu transakcji wyniosła 5 030,4 mln zł. W ramach realizacji postanowień umów z EBI zawarto prawie 67,6 tys. umów z przedsiębiorcami, w tym np. na sfinansowanie zakupu osobowych pojazdów samochodowych. Łączne wsparcie wynikające z udzielonej ochrony kredytowej osiągnięto poziom 4 885 mln zł.

Jeden z projektów realizowanych przez podmioty z grupy sektora bankowego uzyskał kredyt, który został przeznaczony na pożyczki skierowane dla przedsiębiorców z sektora MŚP i spółek średniej kapitalizacji. Kwota wynikająca z umowy zawartej z EBI w ramach EFIS wyniosła około 422,2 mln zł, natomiast kwota alokacji osiągnęła poziom 340,9 mln zł<sup>38</sup>. Zawarto 1,5 tys. umów z inwestorami. Były one realizowane

---

<sup>34</sup> Tzw. subpartycypacja zakłada „zbycie” określonego ryzyka kredytowego (tj. możliwości uzyskania lub braku spłat oznaczonych wierzytelności), bez konieczności przeniesienia tych aktywów i wyodrębnienia ich z majątku inicjatora sekurytyzacji. Subpartycypacja nie przewiduje więc transferu aktywów w rozumieniu przeniesienia wszelkich praw do wierzytelności, a jedynie transfer ryzyka związanego z określonymi wierzytelnościami poprzez stworzenie po stronie nabywcy prawa do otrzymywania określonych świadczeń wynikających z sekurytyzowanych wierzytelności, pod warunkiem że takie świadczenia rzeczywiście zostaną spełnione przez dłużników (<http://taxfin.pl>).

<sup>35</sup> Sekurytyzacja klasyczna (typu true sale), zwana „sekurytyzacją definitywnej sprzedaży”, jest modelem przewidującym zbycie, w rozumieniu prawnym (tj. przelewie wierzytelności), określonego zbioru aktywów w postaci wierzytelności. Polega ona na definitywnej (bezregresowej) sprzedaży przez bank, jako inicjatora sekurytyzacji, wyodrębnionej puli aktywów (portfela wierzytelności), wraz z generowanymi przez nie przepływami finansowymi (odsetki lub inne świadczenia uboczne) oraz wszelkimi ryzykami związanymi z tymi wierzytelnościami, do Podmiotu Celowego. Tak rozumiane przeniesienie praw do wierzytelności na inny podmiot wiąże się z wyprowadzeniem aktywów z bilansu banku, co powoduje, że sekurytyzacja typu true sale ma charakter pozabilansowy. Podmiot nabywający wierzytelności, jako Podmiot Celowy, dokonuje z kolei emisji papierów wartościowych, zabezpieczonych przenoszonymi przez bank aktywami, a środkami pochodzącymi z emisji tych papierów wartościowych pokrywa nabycie sekurytyzowanych wierzytelności (<http://taxfin.pl>).

<sup>36</sup> Tzw. subpartycypacja zakłada „zbycie” określonego ryzyka kredytowego (tj. możliwości uzyskania lub braku spłat oznaczonych wierzytelności), bez konieczności przeniesienia tych aktywów i wyodrębnienia ich z majątku inicjatora sekurytyzacji. Subpartycypacja nie przewiduje więc transferu aktywów w rozumieniu przeniesienia wszelkich praw do wierzytelności, a jedynie transfer ryzyka związanego z określonymi wierzytelnościami poprzez stworzenie po stronie nabywcy prawa do otrzymywania określonych świadczeń wynikających z sekurytyzowanych wierzytelności, pod warunkiem że takie świadczenia rzeczywiście zostaną spełnione przez dłużników.

<sup>37</sup> Rozporządzenie PE i Rady (UE) 2015/1017 z dnia 25 czerwca 2015 r. w sprawie Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych, Europejskiego Centrum Doradztwa Inwestycyjnego i Europejskiego Portalu Projektów Inwestycyjnych oraz zmieniającego rozporządzenia (UE) nr 1291/2013 i (UE) nr 1316/2013 – Europejski Fundusz na rzecz Inwestycji Strategicznych, s. 10 wprowadza definicję m.in. mid-cap, czyli „spółki o średniej kapitalizacji”, które oznaczają podmioty zatrudniające nie więcej niż 3 000 pracowników, niebędące MŚP ani małymi spółkami o średniej kapitalizacji.

<sup>38</sup> Z uwagi na przedterminową spłatę dwóch transz kredytu z EBI.

wyłącznie ze środków EBI w ramach EFIS, bez zaangażowania środków własnych promotora projektu.

(akta kontroli str. 185-211, 281-283)

Odnosnie przyczyn ujęcia tych projektów w sprawozdawczości Ministerstwa w ramach Okna „Infrastruktura i inwestycje”, a nie w ramach Okna „MŚP i spółki o średniej kapitalizacji”, Dyrektor Generalny Ministerstwa wyjaśnił, że dane o projektach zatwierdzonych do wsparcia EFIS w ramach tzw. „dużego okna” pochodziły ze strony internetowej EBI.<sup>39</sup> Według wyjaśnień Kierownika Biura EBI w Warszawie, uwzględnianie projektów, które dotyczyły finansowania MŚP i spółek średniej kapitalizacji w ramach Okna „Infrastruktura i inwestycje”, było zgodne z obowiązującymi przepisami i było stosowane nie tylko w Polsce, ale we wszystkich krajach UE.

(akta kontroli str. 212 - 219)

8. W Karcie projektu „EFIS dla polskiej gospodarki” z 5 czerwca 2017 r. określono cel projektu: „Zapewnienie koordynacji działań administracji rządowej w celu pozyskiwania finansowania EFIS dla inwestycji krajowych (publicznych i prywatnych)”, dla którego wskazano wstępnie zakładany wskaźnik realizacji celu projektu: „Liczba projektów, które uzyskały decyzję kredytową EBI - 25 projektów”.

W toku prac nad Projektem uszczegółowiono oraz rozszerzono zakres jego celu na: „Zapewnienie koordynacji działań administracji rządowej, wsparcia promotorów prywatnych oraz samorządowych w celu pozyskiwania finansowania EFIS dla inwestycji krajowych” oraz opisujący go wskaźnik realizacji celu: „Liczba polskich projektów pow. 100 mln zł, zatwierdzonych przez EBI do EFIS”. W ten sposób uszczegółowiony cel oraz opisujący go wskaźnik zostały wpisane w roku 2018 do systemu MonAliZa. W Karcie przyjęto również, że oczekiwaną korzyścią z projektu będzie zmobilizowanie środków w ramach EFIS w celu podniesienia stopy inwestycji w Polsce. Wskaźnikiem osiągnięcia korzyści był wzrost stopy inwestycji do 21,7% w 2020 r.

Jak wyjaśnił Szef KPRM<sup>40</sup>, Projekt został włączony do portfela projektów strategicznych na pierwszym posiedzeniu Rady Monitorowania Portfela Projektów Strategicznych 12 czerwca 2018 r. Projekt został przez Ministerstwo określony jako inicjatywa kategorii „B”, w związku z tym jego status nie był omawiany na posiedzeniach Rady. Informacje na temat aktualnego statusu realizacji projektu były przekazywane ministrom i osobom wyznaczonym do wdrażania podejścia projektowego za pomocą systemu teleinformatycznego MonAliZa. Odnosnie przyczyn zaklasyfikowania Projektu do kategorii „B”, Dyrektor Generalny Ministerstwa wyjaśnił, że Projekt nie został uznany za priorytetowy i pilny<sup>41</sup>.

(akta kontroli str. 212-219, 230-232)

W Raporcie zamknięcia Projektu strategicznego „EFIS dla polskiej gospodarki” podano, że wskaźnikiem celu dla Projektu była liczba zatwierdzonych polskich projektów o wartości powyżej 100 mln zł przez EBI. Produktami Projektu były m.in. mechanizm koordynacji działań administracji rządowej w ramach EFIS; lista potencjalnych projektów rządowych do EFIS, poświęcona EFIS strona internetowa; promocja EFIS, jako źródła wsparcia inwestycji publicznych i prywatnych; wsparcie promotorów projektów inwestycyjnych w ich ubieganiu się o wsparcie z EFIS. Zgodnie z Raportem zamknięcia Projektu, cel Projektu został zrealizowany w 123% - przewidywano zatwierdzenie 49, a faktycznie pozytywną decyzję kredytową EBI

<sup>39</sup> Pismo Dyrektora Generalnego z 7 czerwca 2022 r. DKN-Ia.0810.5.2022.DB.

<sup>40</sup> Pismo nr DA.RBMP.1781.1.2022.AG(5) z 17 maja 2022 r.

<sup>41</sup> Pismo Dyrektora Generalnego z 7 czerwca 2022 r. DKN-Ia.0810.5.2022.DB.

uzyskało 60 inwestycji (choć finalnie zawarto umowy w 44 przypadkach<sup>42</sup>). Zgodnie z Raportem ww. produkty zostały zrealizowane terminowo. I tak:

- strona internetowa powstała 17 czerwca 2016 r.;
- lista potencjalnych projektów oraz informacje na stronie były aktualizowane co najmniej raz w miesiącu,
- raporty dla kierownictwa Ministerstwa były przekazywane raz w miesiącu;
- wsparcie dla projektów ubiegających się o EFIS obejmowało zarówno okres przygotowania aplikacji o wsparcie do EBI, jak i proces kontaktów z EBI po złożeniu aplikacji. W ramach wsparcia prowadzono kontakty przede wszystkim z promotorami projektów, ale również z EBI (głównie warszawskie biuro Banku, ale również z centralą EBI w Luksemburgu);
- przez cały okres realizacji Projektu poszukiwano nowych inwestycji rządowych do wsparcia z EFIS. W ramach tego procesu prowadzono bieżące kontakty z „resortami sektorowymi” oraz bezpośrednio ze spółkami Skarbu Państwa. W okresie realizacji Projektu przeprowadzono ok. 190 spotkań z promotorami oraz potencjalnymi promotorami projektów do wsparcia z EFIS;
- zgodnie z ustaleniami z posiedzenia Komitetu Spraw Europejskich 3 lutego 2016 r. Minister stał się koordynatorem działań wszystkich resortów w obszarze EFIS i co sześć miesięcy przedkładał Komitetowi sprawozdania z działań. Łącznie przedłożono dziesięć takich sprawozdań.
- w ramach koordynacji działań resortów przez Ministra, wszystkie „resorty sektorowe” i podległe im spółki z udziałem Skarbu Państwa i inne podmioty publiczne (np. uczelnie wyższe) posiadały aktualne informacje o zasadach pozyskiwania środków z EFIS i wsparcie w procesie ubiegania się o nie. W zdecydowanej większości resortów powołano punkty kontaktowe ds. EFIS<sup>43</sup>, które były odpowiedzialne za wymianę informacji z Ministerstwem i przekazywanie aktualnych informacji o EFIS do podległych im jednostek, w tym zwłaszcza do spółek z udziałem Skarbu Państwa. W związku z powyższym w kontaktach z EBI i KE, Minister mógł prezentować stanowisko uwzględniające opinie i podejście wszystkich resortów.

Planowany budżet Projektu wynosił 200 tys. zł, z czego wydatkowano 47,4 tys. zł. Środki wydatkowano na delegacje krajowe i zagraniczne oraz organizację konferencji.

Nie został osiągnięty planowany na czas zamknięcia Projektu wskaźnik osiągnięcia, który zakładał, że wartość stopy inwestycji w Polsce w relacji do PKB wyniesie 21,7%. Na koniec 2019 r. wyniósł on 18,5%, a na koniec 2020 r. - 16,7%. Jak wyjaśnił Dyrektor Generalny, wskaźnik wartości stopy inwestycji w Polsce w relacji do PKB był „zbiorczym” wskaźnikiem dla szeregu działań realizowanych w ramach Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, tak więc odpowiedź na pytanie o przyczyny niezyskania przez ten wskaźnik zakładanej wartości „wykracza poza obszar właściwości projektu EFIS”.

(akta kontroli str. 280)

W *Podsumowaniu* podano, że w ramach koordynacji pozyskiwania środków z EFIS minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego prowadził następujące działania:

- a) identyfikowanie projektów rządowych, wsparcie oraz monitoring stanu ich przygotowania. We współpracy z lokalnym biurem EBI opracowano ścieżkę

<sup>42</sup> Dane o zawartych umowach podano na podstawie informacji uzyskanych od 54 podmiotów. W przypadku sześciu, które nie odpowiedziały, podano dane wynikające z Listy projektów, które uzyskały pozytywną decyzję EBI.

<sup>43</sup> Lista Punktów Kontaktowych znajduje się na stronie <https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/efis-w-polsce-lista-projektow-rzadowych>.

aplikacji do EFIS oraz dokumentację aplikacyjną.

Następnie poprzez kontakty z resortami i potencjalnymi inwestorami, zidentyfikowano inwestycje rządowe spełniające kryteria aplikowania o wsparcie ze środków EFIS. Ministerstwo wspierało inwestorów na każdym etapie procesu ubiegania się o wsparcie – od wstępnych kontaktów z EBI, poprzez wypełnienie memorandum informacyjnego, po etap zatwierdzania inwestycji przez Bank.

- b) monitorowania procesu kontraktowania i wykorzystania EFIS (w Polsce i UE) MFiPR monitorował zarówno „status” poszczególnych projektów ubiegających się o EFIS, w tym rządowych, jak również poziom wydatkowania EFIS w skali Polski i całej UE. Cykliczne informacje nt. wykorzystania EFIS były przekazywane przez Ministerstwo do KPRM i punktów kontaktowych w resortach, a także przygotowywano comiesięczne raporty na temat postępów wdrażania EFIS dla Kierownictwa MFiPR.

Jak wyjaśnił Minister, comiesięczne raporty na temat postępów wdrażania EFIS dla Kierownictwa były sporządzane i przekazywane comiesięcznie członkowi kierownictwa ministerstwa właściwego do spraw rozwoju regionalnego nadzorującemu Departament Partnerstwa Publiczno-Prywatnego<sup>44</sup>. W razie potrzeby zagadnienia EFIS były omawiane pomiędzy ww. członkiem Kierownictwa a dyrektorem departamentu<sup>45</sup>.

DPPP opracował 50 raportów, pierwszy za wrzesień 2016 r. ostatni za listopad 2020 r. Nie został opracowany raport za październik 2019 r. a lipiec i sierpień 2020 r. zostały ujęte w jednym raporcie. Raport za październik 2019 r. nie został przekazany z uwagi na zmianę Kierownictwa urzędu związaną z rekonstrukcją resortów<sup>46</sup>. Raport za grudzień 2020 r. nie został sporządzony, gdyż w jego miejsce przygotowano raport końcowy podsumowujący wdrażanie EFIS w latach 2015-2020, który zawierał m.in. dane z grudnia 2020 r.

W ramach Okna „Infrastruktura i innowacje”, raporty zawierały zestawienia projektów:

- z zawartymi umowami kredytowymi;
- zatwierdzonych przez EBI (wskazywano wówczas planowany termin zawarcia umowy lub informację, że umowa nie zostanie zawarta);
- będących w ocenie EBI (wskazywano wówczas planowany termin zatwierdzenia projektu).

W raportach wskazywano łączną wartość projektu oraz wartość dofinansowania z EFIS. Odrębną analizą objęto projekty rządowe. W tym przypadku dodatkowo podawano informację o projektach, które planowano złożyć do EBI oraz określano prawdopodobieństwo pozyskania finansowania z EBI. Raporty zawierały również informacje o projektach międzynarodowych i projektach z okna „MŚP i spółki o średniej kapitalizacji”.

(akta kontroli str. 212-219, 243)

**9.** Ministerstwo dysponowało informacjami o liczbie polskich podmiotów aplikujących o środki EFIS w zakresie projektów rządowych. Ministerstwo nie posiadało tych informacji w zakresie projektów samorządowych oraz prywatnych. Jak wyjaśnił Dyrektor DPPP aplikacje dla tych projektów objęte były przez EBI zasadą poufności<sup>47</sup>.

<sup>44</sup> Dalej: DPPP.

<sup>45</sup> Pismo z 25 maja 2022 r. DKN-Ia.0810.5.2022.DB.

<sup>46</sup> W dniu 15 listopada 2019 r. na mocy rozporządzenia Rady Ministrów z 19 listopada 2019 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej (Dz. U. z 2019 r. poz. 2293) Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju zostało przekształcone w Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej.

<sup>47</sup> Pismo Dyrektora Generalnego z 20 kwietnia 2022 r. DKN-Ia.0810.5.2022 .KM.



Jak wyjaśnił Kierownik Biura EBI w Warszawie, przy korzystaniu z EFIS podmioty nie składały wniosków, ponieważ nie było formalnego procesu aplikowania. EBI, po dokonaniu wstępnej oceny projektów, przedstawiał Komitetowi Inwestycyjnemu propozycje wedle uznania, przy uwzględnieniu kryteriów kwalifikowalności.

Odnosnie informacji o liczbie zawartych w kolejnych latach działania Funduszu, umów w Polsce i łącznie w krajach UE, Ministerstwo korzystało z danych publikowanych przez EBI<sup>48</sup>.

Ministerstwo nie dysponowało informacjami o liczbie realizowanych lub zakończonych inwestycji współfinansowanych ze środków EFIS i środków prywatnych w kolejnych latach działania Funduszu oraz strukturze tego współfinansowania. Dyrektor DPPP wyjaśnił, że montaż finansowy inwestycji jest objęty szczególnymi zasadami poufności zarówno ze strony podmiotu sięgającego po wsparcie, jak i ze strony instytucji finansujących.

Ministerstwo nie monitorowało wysokości środków z EFIS przekazanych przez EBI na rachunki polskich inwestorów lub wielkość środków z EFIS wydatkowanych przez tych inwestorów w toku realizowanych projektów. Jak wyjaśnił Minister Funduszy Regionalnych i Rozwoju, przyczyną braku tego monitoringu był fakt, iż jako instytucja krajowa Ministerstwo nie posiadało dostępu do systemu przepływów finansowych instrumentu zarządzanego z poziomu UE, jakim był EFIS.<sup>49</sup>

Odnosnie działań prowadzonych w ramach realizacji wskazanego w Koncepcji obowiązku monitorowania wykorzystania środków w ramach EFIS w sytuacji, gdy Ministerstwo nie monitorowało wysokości środków faktycznie przekazanych przez EBI i wydatkowanych przez inwestorów, Dyrektor Generalny wyjaśnił, że pojęcie „wykorzystania środków w ramach EFIS” należy interpretować w kontekście wskazanego w Koncepcji nadrzędnego celu działań Ministra w obszarze projektów rządowych, tj. pilnej identyfikacji projektów inwestycyjnych mających szansę na zdobycie finansowania oraz doprowadzenie do złożenia jak największej liczby wniosków o wsparcie dla tych projektów. W związku z powyższym w ramach monitorowania wykorzystania środków w ramach EFIS Ministerstwo prowadziło kontakty robocze: z promotorami projektów, ekspertami EBI zaangażowanymi w ocenę projektów do potencjalnego finansowania z EFIS, z kierownictwem Biura EBI w Warszawie oraz przedstawicielami Krajowego Punktu Kontaktowego ds. Instrumentów Finansowych UE. Ponadto prowadzony był stały monitoring stron internetowych EBI i KE, na których publikowane były zestawienia i szczegółowe informacje o poszczególnych projektach, w tym informacje o wartości inwestycji i przyznanego wsparcia z EFIS.

(akta kontroli str. 212-219)

**10.** W obszarze wdrażania Okna inwestycyjnego „MŚP i spółki o średniej kapitalizacji” EFIS, Europejski Fundusz Inwestycyjny (EFI) zatwierdził łącznie 14 transakcji na dystrybucję wsparcia EFIS w oknie MŚP w Polsce. Jedna z tych umów została rozwiązana ze względu na rezygnację pośrednika. Łączna szacunkowa wartość portfeli dla 13 transakcji wyniosła 13,8 mld zł, a do końca IV kw. 2020 r. pośrednicy udzielili 9,9 mld zł preferencyjnego finansowania w postaci kredytów, leasingu i pożyczek zabezpieczonych regwancjami Europejskiego Funduszu Inwestycyjnego. Finansowanie zostało udzielone w ramach 59 367 umów z przedsiębiorcami, a z oferty skorzystało ponad 48,5 tys. przedsiębiorców.

<sup>48</sup> <https://www.eib.org/en/products/mandates-partnerships/efsi/efsi-projects/index.htm?q=&sortColumn=boardDate&sortDir=desc&pageNumber=Q&itemPerPage=25&pageable=true&language=EN&defaultLanguage=EN&abstractProject=true&orabstractProject=true&yearFrom=2015&yearTo=2021&orCountries=true&orSectors=true>

<sup>49</sup> Pismo Dyrektora Generalnego z 20 kwietnia 2022 r. DKN-Ia.0810.5.2022.KM.

Stwierdzone  
nieprawidłowości  
**OCENA CZĄSTKOWA**

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

NIK pozytywnie ocenia koordynację przez jednostkę kontrolowaną działań administracji rządowej oraz podległych jej podmiotów w zakresie pozyskiwania finansowania z EFIS oraz działania mające na celu zwiększenie zdolności instytucjonalnej do efektywnego korzystania przez Polskę ze środków EFIS.

**OBSZAR**

## **2. Koordynacja wykorzystania funduszy UE z EFIS**

Opis stanu  
faktycznego

W SOR przyjęto kierunek interwencji, który zakładał zwiększenie koordynacji funduszy UE ze środkami z EFIS. W ramach tej koordynacji Minister przeprowadził następujące działania:

- przeprowadzenie konsultacji ze służbami KE oraz pozostałymi departamentami Ministerstwa w zakresie przygotowania dokumentu zawierającego wskazania dotyczące tego, w jaki sposób łączyć wsparcie z EFIS z finansowaniem projektów z funduszy UE;
- prowadzenie kontaktu roboczego ze służbami KE w celu wyjaśnienia kwestii kwalifikowania kosztów w projektach łączących środki pochodzące z funduszy UE oraz EFIS;
- zorganizowanie 8 marca 2017 r. konferencji w Parlamencie Europejskim dotyczącej synergii pomiędzy EFIS a europejskimi funduszami strukturalnymi i inwestycyjnymi jako szansy na zwiększanie inwestycji, z udziałem przedstawicieli KE, PE i państw członkowskich;
- opracowanie we wrześniu 2017 r. „Zaleceń Ministerstwa Rozwoju w zakresie łączenia wsparcia z europejskiego funduszu na rzecz inwestycji strategicznych (EFIS) z dofinansowaniem z europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (EFSI)”<sup>50</sup>.

W Zaleceniach Ministerstwo Rozwoju, w drodze kontaktów ze służbami Komisji Europejskiej, wypracowało podejście w zakresie sposobu jednoczesnego zaangażowania EFIS i EFSI w przypadku trzech kategorii projektów inwestycyjnych:

- nieobjętych pomocą publiczną i niegenerujących dochodu,
- objętych pomocą publiczną,
- generujących dochód.

W Zaleceniach podano, że zgodnie z wewnętrznymi regulacjami EBI, suma dofinansowania w ramach funduszy strukturalnych i inwestycyjnych i wsparcia z EFIS mogła maksymalnie wynieść 90% CAPEX<sup>51</sup> projektu. Na podstawie danych pozyskanych przez NIK od 22 beneficjentów<sup>52</sup> stwierdzono, że inwestycje – według stanu na dzień 31 marca 2022 r. lub na dzień zakończenia inwestycji - były współfinansowane z funduszy strukturalnych w 11 przypadkach. Środki z funduszy strukturalnych stanowiły łącznie 7,1% całej wartości tych inwestycji, a łączna wartość

<sup>50</sup> Dalej: Zalecenia.

<sup>51</sup> Z ang. capital expenditures - inwestycje w kapitał lub środki trwałe, których dokonuje przedsiębiorstwo w celu nabycia, utrzymania lub ulepszenia swoich aktywów trwałych.

<sup>52</sup> Pytania skierowano do 60 inwestorów z Listy projektów, które uzyskały pozytywną decyzję kredytową EBI na wsparcie z EFIS (z 31 grudnia 2020 r.). Odpowiedzi udzielono w odniesieniu do 54 projektów (nie uzyskano odpowiedzi w zakresie 6 projektów). Z grupy 54 projektów wyłączono te projekty, w których ostatecznie umowy nie zostały zawarte, w których (pomimo zawarcia umowy) środki nie zostały uruchomione, w których umowy zostały rozwiązane do dnia 31 marca 2022 r., a także wszystkie projekty z sektora bankowego. Ostatecznie wykorzystano dane o współfinansowaniu 22 projektów.

środków z EFIS i z funduszy strukturalnych wynosiła 41,9% całej wartości tych inwestycji.

Ministerstwo nie dysponowało informacjami o liczbie realizowanych lub zakończonych inwestycji współfinansowanych ze środków EFIS i funduszy strukturalnych i inwestycyjnych UE w kolejnych latach działania Funduszu oraz strukturze tego współfinansowania. Jak wyjaśnił Dyrektor DPPP, montaż finansowy inwestycji jest objęty szczególnymi zasadami poufności zarówno ze strony podmiotu sięgającego po wsparcie, jak i ze strony instytucji finansujących.

(akta kontroli str. 243-260)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

**OCENA CZĄSTKOWA**

NIK pozytywnie ocenia koordynację przez Ministra wykorzystania środków z EFIS i funduszy strukturalnych.

#### **IV. Uwagi i wnioski**

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

#### **V. Pozostałe informacje i pouczenia**

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

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa NIK. 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.

Warszawa, 19 września 2022 r.

Prezes  
Najwyższa Izba Kontroli  
Marian Banaś