



Fundusze Europejskie  
dla Warmii i Mazur



Rzeczpospolita  
Polska

Dofinansowane przez  
Unię Europejską



Załącznik do Uchwały Nr 259/2026  
Komitetu Monitorującego program regionalny  
Fundusze Europejskie dla Warmii i Mazur 2021-2027  
z dnia 14.05.2026 r.

**Stanowisko**  
**Komitetu Monitorującego program regionalny Fundusze Europejskie**  
**dla Warmii i Mazur 2021-2027 w zakresie stosowania gwarancji bankowych**

**Podstawa prawna i kontekst regulacyjny proponowanych zmian**

Wnioskowane zmiany wpisują się w proces uelastyczniania polityki spójności i są zgodne z założeniami *Wytycznych dotyczących realizacji projektów finansowanych ze środków EFRR, EFS+ oraz FS na lata 2021–2027*. W szczególności znajduje tu zastosowanie zasada uproszczenia form rozliczania oraz proporcjonalności środków kontrolnych.

**I. Podwyższenie progu łącznej wartości dofinansowania umów realizowanych w ramach FEWiM 2021–2027 do wysokości 20 mln zł bez konieczności dodatkowego zabezpieczenia realizacji umowy**

Wnioskujemy o zmianę progu w oparciu o następujące przesłanki systemowe:

**1. Realizacja Zasady Proporcjonalności (Art. 33 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady 2021/1060)**

Zgodnie z unijnym rozporządzeniem ogólnym (GBER), systemy kontroli i zabezpieczeń muszą być proporcjonalne do zidentyfikowanego ryzyka. Obecny próg 10 mln zł jest pozostałością poprzednich perspektyw, który okazuje się niewystarczający w odniesieniu do obecnej struktury niektórych projektów. Co więcej limit ten nie uwzględnia m.in. drastycznego wzrostu cen towarów i usług (wskaźnik inflacji PPI w latach 2021–2024). Utrzymywanie niskiego progu nakłada na IZ/IP nieproporcjonalne obciążenia administracyjne związane z weryfikacją i monitoringiem różnych form zabezpieczeń dla projektów, które w obecnych warunkach gospodarczych są projektami o standardowym poziomie ryzyka.

**2. Niska szkodowość i wysoka wiarygodność beneficjentów (Track Record)**

Wytyczne horyzontalne nakazują IZ brać pod uwagę historię współpracy z beneficjentami. Analiza portfela projektów w regionie Warmii i Mazur wykazuje, że większość beneficjentów realizujących projekty w przedziale 10–20 mln zł to podmioty o stabilnej sytuacji finansowej lub tacy, którzy z sukcesem rozliczyli projekty w perspektywie 2014–2020. Zastosowanie weksla in blanco wraz z deklaracją wekslową dla kwot do 20 mln zł jest wystarczającym instrumentem prawnym, umożliwiającym skuteczną egzekucję środków (zgodnie z prawem wekslowym), bez konieczności angażowania komercyjnych instrumentów bankowych czy innych form zabezpieczeń.

**3. Spójność z "Wytycznymi dotyczącymi wyboru projektów" – Kryterium Wykonalności Finansowej**

IZ podczas oceny projektów rygorystycznie bada wykonalność finansową wnioskodawcy. Skoro beneficjent przeszedł pozytywnie proces oceny merytorycznej i wykazano jego zdolność do



zapewnienia wkładu własnego oraz płynności projektu o wartości 15 czy 18 mln zł, to nakładanie na niego dodatkowego zabezpieczenia np. gwarancji bankowej na etapie podpisywania umowy jest duplikowaniem weryfikacji ryzyka. Skuteczna ocena na etapie wyboru projektu redukuje potrzebę kosztownych zabezpieczeń rzeczowych na etapie wdrażania.

#### **4. Optymalizacja procesu certyfikacji wydatków (Performance Framework)**

Wytyczne dotyczące monitorowania postępu rzeczowo-finansowego kładą nacisk na szybkość kontraktacji i wydatkowania. Proces uzyskiwania gwarancji bankowej trwa od kilku tygodni do kilku miesięcy, co realnie opóźnia moment wypłaty pierwszej zaliczki i rozpoczęcie prac. Podniesienie progu do 20 mln zł skróci czas od podpisania umowy do faktycznego transferu środków do gospodarki o ok. 30–60 dni, co bezpośrednio wpłynie na realizację zasady n+3 dla Programu.

#### **5. Przeciwdziałanie wykluczeniu sektora MŚP i NGO (Zasada Równości)**

Wymóg uzyskania dodatkowych zabezpieczeń w postaci np. gwarancji bankowej przy projektach powyżej 10 mln zł promuje duże korporacje czy silne organizacje, które mają wysokie limity kredytowe, kosztem prężnie rozwijających się średnich firm lub konsorcjów organizacji pozarządowych. Podniesienie progu wyrównuje szanse w dostępie do funduszy dla podmiotów, które mają potencjał merytoryczny, ale ograniczoną zdolność kredytową wymaganą przez banki komercyjne.

Zgodnie z aktualnymi *Wytycznymi dotyczącymi kwalifikowalności wydatków*, Instytucja Zarządzająca (IZ) ma pewną swobodę w określaniu warunków zabezpieczeń.

Propozycja zapisu:

*Połączone Grupy Robocze KM FEWiM rekomendują zmianę zapisu w Regulaminach Wyboru Projektów oraz wzorach Umów o Dofinansowanie poprzez zastąpienie kwoty 10 mln zł kwotą 20 mln zł jako progu obligatoryjnego ustanowienia zabezpieczenia w formie innej niż weksel in blanco. Zmiana ta znajduje uzasadnienie w zasadzie proporcjonalności (Art. 33 CPR) oraz dążeniu do minimalizacji obciążeń administracyjnych (Single Audit Approach), przy jednoczesnym zachowaniu bezpieczeństwa obrotu środkami publicznymi poprzez rygorystyczną ocenę zdolności finansowej beneficjenta na etapie wyboru projektu.*

Alternatywnie do dyskusji z członkami Grup propozycja rozwiązania hybrydowego:

*Próg 20 mln zł dla beneficjentów, którzy zrealizowali już co najmniej jeden projekt unijny o wartości powyżej 5 mln zł w ciągu ostatnich 5 lat.*

## **II. Zasady sumowania transz i zaliczek (Zasada Faktycznego Ryzyka)**

Obecna interpretacja, sumująca pełną wartość dofinansowania z umowy, jest nadmiarowa i sprzeczna z logiką zarządzania przepływami pieniężnymi (*cash-flow management*). Proponowany jest postulat wprowadzenia zapisu, w myśl którego próg łącznej wartości dofinansowania, po którego przekroczeniu wymagane jest zabezpieczenie dodatkowe, powinien odnosić się wyłącznie do sumy aktualnie wypłaconych i nierozliczonych zaliczek/transz.



## **1. Argumentacja merytoryczna w oparciu o Wytyczne i logikę finansową**

Pragniemy nadmienić, że zabezpieczenie ma na celu ochronę środków publicznych przed ich nieprawidłowym wydatkowaniem.

### *Zasada „Ekspozycji na ryzyko”*

Środki już rozliczone na podstawie zaakceptowanych wniosków o płatność nie stanowią już ryzyka dla budżetu państwa, gdyż zostały prawidłowo wydatkowane i rozliczone. Przestają być „zaliczką”, a stają się „refundacją kosztów poniesionych”. Przyjęcie tego rozwiązania zdejmuje z beneficjentów ciężar utrzymywania kosztownych gwarancji bankowych przez cały okres realizacji projektu, co jest kluczowe w projektach trwających 3-4 lata.

### *Zasada „Single Audit” i zaufania*

Utrzymywanie zabezpieczenia na kwoty już rozliczone jest de facto podważaniem procesu kontroli częściowej. Jeśli instytucja zatwierdziła wydatki, ryzyko ich utraty gwałtownie spada. Sumowanie pełnej wartości umowy (brutto) jest zatem sztucznym zawyżaniem ryzyka.

## **2. Wykluczenie projektów niekomercyjnych i społecznych**

W perspektywie 2014–2020 (np. w programach operacyjnych takich jak PO WER czy niektóre RPO), stosowano mechanizmy łagodzące dla specyficznych grup projektów, które warto potraktować jako dobrą praktykę i zastosować w procesie wdrożenia FEWiM.

### *Praktyka „Statusu Beneficjenta Publicznego”*

Kilka regionów uznawało, że podmioty realizujące zadania o charakterze niekomercyjnym (non-profit) w sferze pożytku publicznego powinny być traktowane na równi z jednostkami sektora finansów publicznych (JSFP) w zakresie zabezpieczeń, o ile ich trwałość jest gwarantowana statutowo.

Przykładem może być województwo lubelskie (RPO WL 2014-2020), gdzie Instytucja Zarządzająca dopuszczała zwolnienie z dodatkowych zabezpieczeń (pozostając przy wekslu) dla organizacji posiadających status Organizacji Pożytku Publicznego (OPP) oraz tych, które realizowały zadania zlecone przez samorządy w trybie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Podmioty te podlegają dodatkowemu nadzorowi merytorycznemu i finansowemu ze strony odpowiednich ministerstw lub samorządów, co stanowi de facto systemową gwarancję ich wiarygodności, analogiczną do nadzoru nad JSFP.

Kolejnym jest województwo Pomorskie (RPO WP 2014-2020), gdzie w przypadku projektów EFS dotyczących usług społecznych, uznawano, że jeśli liderem projektu jest podmiot o ugruntowanej pozycji (np. działający powyżej 5-10 lat), to ryzyko „zniknięcia” beneficjenta z rynku jest minimalne. Stosowano tam tzw. analizę trwałości instytucjonalnej. Za argument służyło założenie, że jeśli statut organizacji przewiduje, iż w przypadku jej likwidacji majątek przechodzi na inny podmiot o podobnych celach lub na Skarb Państwa, ryzyko utraty mienia/środków jest zminimalizowane tak samo, jak w przypadku reorganizacji gminy czy powiatu.

### *Specyfika Ośrodków Wsparcia Ekonomii Społecznej*

OWES-y operują na dużych kwotach (często przekraczających 10-15 mln zł) ze względu na dystrybucję subwencji i dotacji na tworzenie miejsc pracy. Są to jednak środki transferowane do kolejnych podmiotów. Korzystnym rozwiązaniem, bazującym na dobrych praktykach z poprzedniej perspektywy jest, wyłączenie z sumowania kwot przeznaczonych bezpośrednio na wsparcie finansowe dla podmiotów trzecich (tzw. regranting), jeśli beneficjent posiada system monitorowania tych środków zatwierdzony przez IZ.

Inną dobrą praktyką jest model tzw. płynnego zabezpieczenia wypracowany i stosowany w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój (PO WER 2014-2020) w konkursach dedykowanych dla OWES. W przedmiotowym programie stosowano zapisy, że zabezpieczenie w formie weksla in blanco jest wystarczające, o ile suma *jednorazowej* zaliczki nie przekracza określonego progu (np. 5 mln zł), bez względu na to, że cały projekt opiewał na 15-20 mln zł.

### **3. Zniesienie dodatkowego zabezpieczenia w trakcie realizacji projektu**

Rozporządzenie Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 21 września 2022 roku w sprawie zaliczek w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich w paragrafie 5 pkt. 6 wskazuje „W przypadku rozliczenia przez beneficjenta całości zaliczki w ramach projektu, w którym zabezpieczenie ustanowione było w formie, o której mowa w ust. 3, może ono ulec zmianie na wniosek beneficjenta i przyjąć formę weksla in blanco wraz z deklaracją wekslową. Rozpatrując wniosek beneficjenta, właściwa instytucja bierze pod uwagę potrzebę należytego zabezpieczenia wykonania zobowiązań wynikających z umowy o dofinansowanie oraz dotychczasowy przebieg realizacji projektu”. W związku z powyższym wnioskujemy o stosowanie tego przepisu w ramach umów

o dofinansowanie w programie FEWIM, dla których wniesione zostało dodatkowe zabezpieczenie.

Propozycja zapisu:

*Wnioskujemy o wprowadzenie zapisu wyłączającego z limitu sumowania zabezpieczeń projekty o charakterze niekomercyjnym, realizujące strategiczne usługi społeczne oraz zadania z zakresu wsparcia ekonomii społecznej (OWES). W przypadku tych podmiotów, ze względu na ich specyfikę oraz fakt, że działają one w reżimie pożytku publicznego, zabezpieczenie powinno opierać się wyłącznie na wekslu in blanco, niezależnie od kwoty, lub – alternatywnie – suma zabezpieczenia powinna być liczona metodą netto (tylko nierozliczone zaliczki).*

### **III. Rozszerzenie katalogu form zabezpieczeń**

Wnosimy, by zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 21 września 2022 roku w sprawie zaliczek w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich, w ramach konkursów FEWIM w regulaminach projektu były zawsze wskazane wszystkie dostępne formy zabezpieczeń tj. składane w formie:

- 1) pieniężnej;
- 2) poręczenia bankowego lub poręczenia spółdzielczej kasy oszczędnościowo-kredytowej, z tym że zobowiązanie kasy jest zawsze zobowiązaniem pieniężnym;
- 3) gwarancji bankowej;
- 4) gwarancji ubezpieczeniowej;



- 5) poręczenia, o którym mowa w art. 6b ust. 5 pkt 2 ustawy z dnia 9 listopada 2000 r. o utworzeniu Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości (Dz. U. z 2020 r. poz. 299 oraz z 2022 r. poz. 807 i 1079);
- 6) weksla z poręczeniem wekslowym banku lub spółdzielczej kasy oszczędnościowo-kredytowej;
- 7) zastawu na papierach wartościowych emitowanych przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego;
- 8) zastawu rejestrowego na zasadach określonych w przepisach o zastawie rejestrowym i rejestrze zastawów; w przypadku gdy mienie objęte zastawem może stanowić przedmiot ubezpieczenia, zastaw jest ustanawiany wraz z cesją praw z polisy ubezpieczenia mienia będącego przedmiotem zastawu;
- 9) przewłaszczenia rzeczy ruchomych beneficjenta na zabezpieczenie;
- 10) hipoteki; w przypadku gdy instytucja udzielająca dofinansowania uzna to za konieczne, hipoteka jest ustanawiana wraz z cesją praw z polisy ubezpieczenia nieruchomości będącej przedmiotem hipoteki;
- 11) poręczenia według prawa cywilnego.