



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Budżetu i Finansów

KBF-4101-006-02/2014

P/14/015

Tekst ujednolicony

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/015 – Realizacja rządowego programu wspierania przedsiębiorczości z wykorzystaniem poręczeń i gwarancji Banku Gospodarstwa Krajowego
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Budżetu i Finansów
Kontrolerzy	1. Marcin Borowiec, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 88792 z dnia 29 sierpnia 2014 r. 2. Renata Izdebska-Biniek, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 88791 z dnia 29 sierpnia 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Bank Gospodarstwa Krajowego, 00-955 Warszawa, Al. Jerozolimskie 7 (zwany dalej: BGK lub Bankiem)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Dariusz Kacprzyk - Prezes Zarządu Banku od 4 października 2013 r. Wcześniej, w okresie objętym kontrolą: Tomasz Mirończuk - Prezes Zarządu Banku od 1 stycznia 2011 r. do 20 kwietnia 2011 r., Dariusz Daniluk - p.o. Prezesa Zarządu Banku od 20 kwietnia 2011 r. do 14 października 2011 r. oraz Prezes Zarządu Banku od 14 października 2011 r. do 14 czerwca 2013 r., Dariusz Kacprzyk - p.o. Prezesa Zarządu Banku Gospodarstwa Krajowego od 14 czerwca 2013 r. do 4 października 2013 r., (dowód: akta kontroli str. 6)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że w okresie objętym kontrolą, tj. od początku 2011 r. do końca I półrocza 2014 r., działalność BGK w zakresie realizacji rządowego programu „Wspieranie przedsiębiorczości z wykorzystaniem poręczeń i gwarancji Banku Gospodarstwa Krajowego” (zwanego dalej: Programem) była w zasadniczych aspektach prowadzona zgodnie z przepisami prawa i przyczyniła się do zwiększenia wykorzystania poręczeń i gwarancji BGK do zabezpieczenia ryzyka finansowania mikro-, małych i średnich przedsiębiorców. Jednakże z uwagi na nieokreślenie w Programie mierników rezultatu Programu, NIK nie ocenia skuteczności działania w tym zakresie. Dokonanie pełnej oceny efektywności programu uniemożliwia także brak określenia w Programie zakładanych rzeczowych efektów Programu oraz oddziaływania na sferę realną gospodarki.

NIK nie stwierdziła nieprawidłowości w zakresie zasadności dokonywania zmian w Programie, inicjowanych przez BGK. Po ich wprowadzeniu, modyfikowano postanowienia umów w sprawie realizacji Programu, zawartych między BGK i Ministrem Finansów. Bank dostosowywał do nich także procedury oferowania produktów. Jedynie w przypadku portfelowej linii gwarancyjnej (PLG) nie przestrzegano tej kolejności działania. Zmiany zostały wprowadzone do oferty Banku przed uchwaleniem zmian w Programie przez Radę Ministrów.

BGK stosownie do postanowień Programu wprowadził odrębne zasady oceny ryzyka i monitoringu działalności poręczeniowo-gwarancyjnej. Podejmował także inne działania na rzecz wyeliminowania barier w tej działalności. Zmiany dokonane w latach 2011-2012 nie przyniosły jednak efektów w postaci zwiększonej sprzedaży poręczeń i gwarancji BGK. Dopiero wprowadzenie na początku 2013 r. możliwości udzielania gwarancji w formule pomocy publicznej *de minimis*, której koszty i wydatki pokrywane

są bezpośrednio z budżetu państwa, poprawiło wyniki sprzedażowe Programu. Zdaniem NIK, BGK nie powinien docelowo opierać swojej działalności poręczeniowo-gwarancyjnej głównie na instrumentach o charakterze pomocy publicznej finansowanych bezpośrednio z budżetu państwa, gdyż może to powodować ponoszenie znacznych kosztów po stronie budżetu państwa. Dopuszczenie do ograniczenia skali pozostałej działalności w tym zakresie niesie z sobą ryzyko coraz trudniejszego spełnienia warunku jej samofinansowania.

Działalność BGK w zakresie realizacji Programu w poszczególnych okresach rocznych miała być oparta na planach rzeczowo-finansowych. Plany te były jednak sporządzane od trzech do blisko sześciu miesięcy po rozpoczęciu roku. Podstawowymi zastrzeżeniami do konstrukcji tych planów była niska jakość planowania wskaźników realizacji Programu. Plany te, poza wskaźnikami finansowymi, nie określały innych rezultatów realizacji Programu ani wskaźników oddziaływania na sferę realną. Elementy te nie były wprawdzie wymagane przepisami prawa, ale zapewniłyby pełniejszą rozliczalność Programu oraz możliwość oceny efektów interwencji publicznej. BGK terminowo sporządzał półroczne informacje z realizacji Programu, jednak nie zamieszczał w nich niektórych danych wymaganych przepisami ustawy z dnia 8 maja 1997 r. o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne¹.

BGK przestrzegał procedur udzielania poręczeń i gwarancji indywidualnych. Prowadził monitoring kredytów poręczanych i gwarantowanych. W przypadkach wniosków banków komercyjnych o wypłatę poręczeń i gwarancji udzielonych w trybach portfelowych BGK badał ich zasadność i zgodność z obowiązującymi procedurami. BGK prowadził także kontrolę przestrzegania zasad udzielania kredytów przez banki komercyjne. Zdaniem NIK, ważną kwestią jest dbałość o przenoszenie korzyści na kredytobiorców. Kwestia ta została tylko ogólnie uregulowana w umowach z bankami kredytującymi i jak pokazują wyniki kontroli NIK w PKO BP SA nie była w pełni przestrzegana. Potwierdzają to także wyniki kontroli BGK w tym banku.

Zastrzeżenia NIK budzi działanie systemu weryfikacji wpływu należnych prowizji z tytułu udzielonych gwarancji. Ponadto wnioski BGK w sprawie zapotrzebowań na środki niezbędne do finansowania gwarancji *de minimis*, kierowane do Ministra Finansów zawierały zawyżone planowane kwoty wypłat z tytułu uruchomionych poręczeń i gwarancji. Skutkowało to przedwczesnym przekazywaniem przez Ministra Finansów do BGK zbyt wysokich środków na obsługę Programu.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Przygotowanie BGK do realizacji Programu

Zmiany Programu wprowadzone od 2011 r.

Opis stanu
faktycznego

Na przełomie lat 2010 i 2011 BGK zidentyfikował bariery w realizacji Programu, skutkujące jego niską efektywnością do 2010 r. Do barier tych należały w szczególności mało atrakcyjne ceny poręczeń, nadmierne obciążenia sprawozdawcze, zbyt mała dźwignia finansowa dla banku kredytującego, bariera ograniczonego kapitału własnego BGK. Na wniosek Ministra Finansów BGK zaproponował wprowadzenie zmian w treści Programu w celu wyeliminowania barier. Propozycje zmian były poparte analizami BGK i projekcją skutków zmian dla obciążeń

¹ Dz.U. z 2012 r. poz. 657 ze zm. (dalej: ustawa o poręczeniach i gwarancjach).

kapitałów własnych BGK. Pierwsze propozycje zmian Programu przewidywały wykorzystanie środków budżetowych do utworzenia spółki z udziałem Skarbu Państwa – Krajowej Agencji Poręczeńiowej (KAP), która miała przejąć od BGK zadania związane z działalnością poręczeniowo-gwarancyjną. KAP miała umożliwić większą elastyczność działania z uwagi m. in. na uniezależnienie od norm ostrożnościowych, obowiązujących w sektorze bankowym. Wstępne założenia dotyczące utworzenia KAP zostały przekazane przez BGK do Ministerstwa Finansów w lutym 2011 r. Kwestia utworzenia KAP była rozpatrywana na forum Komitetu Stałego Rady Ministrów i w dniu 12 lipca 2011 r. została przedstawiona na posiedzeniu Komitetu Rady Ministrów. Do końca 2012 r. w Ministerstwie Finansów trwały prace nad projektem nowelizacji przepisów dotyczących poręczeń i gwarancji udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne, mających na celu utworzenie KAP. Na początku 2013 r. podjęto decyzję o stworzeniu programu gwarancji portfelowych *de minimis*, oferowanych przez BGK przy pełnej refundacji kosztów i wydatków przez Skarb Państwa. W tej sytuacji utworzenie KAP straciło na znaczeniu.

(dowód: akta kontroli str. 7-53, 146, 151, 152, 158-280)

Pozostałe zmiany w Programie, o które wnioskował BGK, były związane z uaktualnieniem treści Programu i dostosowaniem go do faktycznego stanu i zakresu działalności poręczeniowo-gwarancyjnej BGK.

Niemniej w rozdziale „Cele Programu” zamiast dostosowania do przewidywanego stanu usunięty został zapis określający, że efektem realizacji Programu miał być rozwój bezpiecznej akcji kredytowej do poziomu 20 mld zł. Zdaniem NIK, brak w Programie zapisów dotyczących produktów, rezultatów i oddziaływania Programu utrudnia rozliczenie efektów jego realizacji.

(dowód: akta kontroli str. 7-53)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności BGK w powyższym zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Przygotowanie instrumentów przewidzianych w Programie

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą poszczególne wersje Programu stanowiły, że instrumentami jego realizacji będzie 18 produktów lub wariantów tych produktów, oferowanych przez BGK.

W okresie od 15 maja 2009 r. do 25 listopada 2011 r. BGK nie wprowadził do swojej oferty czterech produktów, mimo że były przewidziane w Programie jako instrumenty jego realizacji. Dotyczyło to poręczeń lub gwarancji spłaty zobowiązań z tytułu emisji obligacji i ryzyka inwestycji kapitałowych, gwarancji wadialnych, poręczeń dla firm faktoringowych oraz linii poręczeniowych dla firm leasingowych.

(dowód: akta kontroli str. 39-98)

Niewprowadzenie tych produktów do oferty było spowodowane brakiem popytu ze strony klientów BGK, podobnym charakterem innych produktów oferowanych przez BGK oraz niewystąpieniem spodziewanego ograniczenia działalności kredytowej banków komercyjnych, co m.in. miało wpłynąć na wzrost zainteresowania faktoringiem i leasingiem. W przypadku planowanych linii portfelowych dla faktoringu i leasingu problemem był także brak możliwości dokonywania oceny ryzyka kredytowego przez firmy faktoringowe i leasingowe, gdyż nie są one bankami. W sytuacji, gdy BGK nie mógł transferować oceny ryzyka na te firmy, musiałby samodzielnie oceniać każdą transakcję leasingową i faktoringową wraz z oceną sytuacji finansowej faktora.

O zmianę Programu, polegającą na wykreśleniu tych instrumentów, BGK wnioskował kilkakrotnie na przełomie 2010 r. i 2011 r. Ocena BGK dotycząca braku zainteresowania klientów ww. instrumentami została oparta na racjonalnych założeniach. Wskazują na to również wyniki ankiety przeprowadzonej przez NIK wśród

banków komercyjnych, w której żaden z ankietowanych banków nie wskazywał na potrzebę wprowadzenia takich produktów.

(dowód: akta kontroli str. 99, 100, 103-106, 1100-1171)

Po wyeliminowaniu powyższych rozwiązań, w ofercie BGK pozostały poręczenia i gwarancje udzielane w trybie indywidualnym oraz portfelowe linie poręczeniowe (PLP) i gwarancyjne (PLG), służące zabezpieczeniu nowoudzielanych kredytów obrotowych i (w przypadku PLP) inwestycyjnych.

W dniu 21 października 2013 r. rozszerzono Program w zakresie PLG o możliwość udzielania gwarancji dla kredytów inwestycyjnych. Jednak w ślad za tym nie wprowadzono zmian do umowy z dnia 3 września 2012 r., zawartej między BGK i Ministrem Finansów, zobowiązującej BGK do udostępnienia tego produktu i BGK nie wprowadził go do swojej oferty.

(dowód: akta kontroli str. 39-98)

Zdaniem BGK, wprowadzenie do Programu możliwości udzielania gwarancji spłaty kredytów inwestycyjnych w ramach PLG dałoby możliwość szybkiego wprowadzenia do oferty BGK gwarancji spłaty kredytu inwestycyjnego, udzielanej na warunkach rynkowych w przypadku, gdyby zaszła taka potrzeba. Mogła ona zaistnieć, gdyż w czasie wprowadzania tej zmiany do Programu nie było przesądzone, że Program w zakresie udzielania pomocy publicznej *de minimis* (PLD) będzie kontynuowany do 2015 r. W przypadku, gdyby pomoc publiczna *de minimis* była oferowana jedynie do końca 2013 r., produkt PLG zawierałby analogiczną ofertę jak PLD, tylko opartą na warunkach rynkowych. Przedłużenie funkcjonowania gwarancji *de minimis* spowodowało, że gwarancje spłaty kredytów inwestycyjnych PLG, jako mało konkurencyjne w stosunku do gwarancji pomocowych PLD, nie zostały wdrożone do oferty BGK i dlatego nie wprowadzano zmian w tym zakresie do umowy podpisanej z Ministrem Finansów.

(dowód: akta kontroli str. 100, 107)

Reporęczenia zostały wprowadzone do oferty BGK dopiero po upływie blisko trzech lat od ujęcia tego instrumentu w Programie. Według BGK wprowadzenie do oferty tego produktu wymagało uprzedniej zgody Komisji Nadzoru Finansowego na wykorzystanie przez BGK oceny ryzyka, dokonywanej przez banki kredytujące, do własnej oceny zdolności spłaty przez klienta zobowiązania poręczonego przez fundusz poręczeniowy oraz analizy ryzyka wypłaty zobowiązania. BGK po uzyskaniu zgody KNF przystąpił do opracowania regulacji produktowych i wdrożenia reporeczeń do swojej oferty.

(dowód: akta kontroli str. 39-98, 100, 106, 112, 113)

NIK zauważa jednak, że postępowanie przed KNF trwało niecałe cztery miesiące od złożenia wniosku przez BGK. Tymczasem okres, jaki upłynął od przyjęcia Programu do złożenia do KNF wniosku w sprawie reporeczeń wyniósł ponad półtora roku. Wdrożenie reporeczeń do oferty BGK, po uzyskaniu zgody KNF trwało ponad dziesięć miesięcy.

(dowód: akta kontroli str. 54-67, 100, 106, 112, 113)

BGK przed zaoferowaniem poszczególnych instrumentów Programu przygotował wewnętrzne procedury ich udzielania. Następnie, w przypadku wprowadzania zmian w umowach podpisanych między BGK i Ministrem Finansów w zakresie warunków oferowania produktów, BGK dokonywał zmian w procedurach.

(dowód: akta kontroli str. 39-98, 289-292)

Już w momencie opracowywania Programu w 2009 r. przepisy rozporządzenia Komisji (WE) nr 1998/2006 z dnia 15 grudnia 2006 r. w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu do pomocy *de minimis*² umożliwiały udzielanie gwarancji *de minimis*. Rozwiązanie to zostało jednak wprowadzone dopiero po upływie blisko czterech lat od przyjęcia Programu. Pierwsze umowy z bankami komercyjnymi portfelowych linii gwarancyjnych *de minimis* zostały zawarte 4 marca 2013 r.

BGK już w 2010 r. wnioskował o wprowadzenie programu pomocowego opartego o formułę *de minimis*. Propozycje BGK zmierzające do powołania KAP także zawierały projekt wdrożenia takiego programu pomocowego.

Według BGK niewprowadzenie przed 2013 r. możliwości udzielania gwarancji *de minimis* było spowodowane brakiem decyzji o przeznaczeniu na ten cel środków budżetowych. Wprowadzenie gwarancji *de minimis* wymagało także nowelizacji przepisów ustawy z dnia 8 maja 1997 r. o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne, dokonanej w 2013 r.³, oraz wydania przepisów wykonawczych⁴.

Przepisy rozporządzenia Komisji (WE) nr 1998/2006 obowiązywały do końca 2013 r. Spowodowało to, że rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 18 lutego 2013 r. w sprawie udzielania przez BGK pomocy *de minimis* w formie gwarancji spłaty kredytów⁵, także miało obowiązywać do końca 2013 r. Termin ten następnie przesunięto do końca czerwca 2014 r. na podstawie art. 5 ust. 3 rozporządzenia Komisji (WE) nr 1998/2006, który stanowił, że po upływie okresu obowiązywania rozporządzenia wszelkie środki pomocy *de minimis* spełniające warunki określone w tym rozporządzeniu można było wdrażać w sposób prawomocny przez kolejne sześć miesięcy.

Udzielanie przez BGK gwarancji w formie pomocy *de minimis* do zakończenia 2015 r. było kontynuowane zgodnie z treścią rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 10 czerwca 2014 r. w sprawie udzielania przez BGK pomocy *de minimis* w formie gwarancji spłaty kredytów⁶, którego wydanie umożliwiło m.in. nowe rozporządzenie Komisji (UE) nr 1407/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis*⁷. Powodem przedłużenia do 2015 r. możliwości udzielania pomocy *de minimis* było, zgodnie z uzasadnieniem do ww. rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 10 czerwca 2014 r., powołanie dotychczasowej akcji gwarancyjnej i dalsza konieczność niwelowania skutków spowolnienia gospodarczego. W uzasadnieniu tym wskazano wartościowe wyznaczniki określające cel pomocy *de minimis*. Na 2014 r. zaplanowano, że udzielone gwarancje *de minimis* wyniosą około 8,5 mld zł, a w 2015 r. około 6 mld zł. W pierwszej połowie 2014 r. udzielono gwarancji *de minimis* o wartości 4,9 mld zł, tj. 57,6% planu rocznego.

(dowód: akta kontroli str. 101, 109-111)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Zdaniem NIK, przy wprowadzaniu reporeczeń do oferty BGK działania w tym zakresie były przewlekłe. Konieczność uzyskania zgody Komisji Nadzoru Finansowego nie uzasadnia aż trzyletniego okresu wdrażania tego produktu.

NIK zwraca także uwagę, że wprowadzenie gwarancji PLG obejmujących kredyty obrotowe do umowy podpisanej między BGK i Ministrem Finansów, związanej z realizacją Programu, nastąpiło z dniem 3 września 2012 r., a wprowadzania tego

² Dz.U. L 379 z 28.12.2006, s. 5, ze zm. Rozporządzenie wygasło z dniem 31 grudnia 2013 r.

³ Dz.U. z 2013 r. poz. 198, przepisy zmieniały ustawę z dniem 27 lutego 2013 r.

⁴ Rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie udzielania przez BGK pomocy *de minimis* w formie gwarancji spłaty kredytów, wydane na podstawie art. 34a ust. 3 pkt 2 ustawy o poręczeniach i gwarancjach.

⁵ Dz.U. z 2013 r. poz. 239 ze zm.

⁶ Dz.U. z 2014 r. poz. 790.

⁷ Dz.U. L 352 z 24.12.2013, s. 1.

produktu do oferty BGK dokonano w dniu 13 listopada 2012 r. Odkonano się to jednak przed wprowadzeniem tego produktu do Programu w dniu 14 lutego 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 38-98)

Według BGK sprzedaż danego produktu rozpoczyna się z chwilą spełnienia warunków formalno-prawnych. Brak ewentualnego wskazania produktu w Programie nie uniemożliwia wdrożenia tego produktu do oferty BGK, bowiem zapisy Programu wskazują na przykładowe produkty służące realizacji celów.

(dowód: akta kontroli str. 99, 100, 103, 106, 107)

NIK stoi na stanowisku, że zmiana umowy podpisanej między BGK i Ministrem Finansów i rozszerzenie oferty BGK powinno następować dopiero wtedy, gdy zmiana Programu zostanie zaakceptowana przez Radę Ministrów.

1.3. Określenie zasad oceny ryzyka i monitoringu działalności poręczeniowo-gwarancyjnej

Opis stanu
faktycznego

Program przewidywał, że określone miały zostać zasady oceny ryzyka i monitoringu działalności poręczeniowo-gwarancyjnej. BGK określił metodykę oceny ryzyka i dostosował ją do poszczególnych instrumentów oraz beneficjentów Programu. Od sierpnia 2010 r. obowiązywały oddzielne procedury udzielania poręczeń i gwarancji w trybie indywidualnym, zróżnicowane dla różnych grup podmiotów. Zróżnicowano także procedury wyznaczania limitów poręczeń i gwarancji portfelowych dla poszczególnych rodzajów linii portfelowych. Procedura dotycząca przyznania pierwszych poręczeń portfelowych została określona już w sierpniu 2009 r. Kolejne procedury były wprowadzane wraz z nowymi rodzajami linii portfelowych.

(dowód: akta kontroli str. 146, 153, 281, 668, 669)

BGK zorganizował monitoring funduszy poręczeniowych, w których jest udziałowcem/akcjonariuszem. Monitoring ten realizowany jest przez kwartalną ocenę działalności poręczeniowej, wyników finansowych oraz portfela inwestycyjnego funduszy. Elementami monitoringu jest także nadzór właścicielski oraz wizytacje monitorujące w funduszach. W 2011 r. BGK stworzył dedykowany dla funduszy poręczeniowych system informatyczny, który zawiera wzorcową metodologię oceny ryzyka poręczeniowego, która została zaakceptowana i wdrożona przez wszystkie fundusze poręczeniowe z udziałem BGK.

(dowód: akta kontroli str. 146, 153, 154, 282, 286)

Program przewidywał, że prowadzona będzie działalność wspierająca dla konsolidacji funduszy funkcjonujących w ramach regionów i/lub działających poza Programem. BGK stwierdził jednak, że nie dysponuje instrumentami umożliwiającymi wspieranie konsolidacji funduszy działających poza Programem. Realny wpływ na działania niezależnych podmiotów, jakimi są fundusze poręczeniowe umożliwia głównie nadzór właścicielski, wynikający z posiadania udziałów lub akcji. W przypadku braku relacji właścicielskich oddziaływanie w zakresie konsolidacji podmiotów działających poza Programem może być realizowane tylko gdy fundusz spoza Programu wyrazi chęć połączenia z funduszem, w którym BGK posiada udziały lub akcje. W okresie objętym kontrolą BGK dwukrotnie wyrażał opinie w sprawie połączenia funduszu poręczeniowego, w którym BGK miał udziały/akcje kapitałowe z funduszami spoza Programu, jednak nie przeprowadzono takiej konsolidacji.

(dowód: akta kontroli str. 146, 154, 282, 284, 285)

W latach 2011-2013 liczba funduszy poręczeniowych zmniejszyła się z 51 do 48.⁸ W 21 funduszach BGK posiadał udziały lub akcje. W latach 2011-2013 wartość kapitału

⁸ Liczba funduszy poręczeniowych na koniec 2013 r. została oszacowana przez BGK.

poręczeniowego funduszy z udziałem BGK wynosiła około 60% kapitału wszystkich funduszy poręczeniowych w Polsce. W ujęciu ilościowym udzieliły one około 75% wszystkich poręczeń funduszy poręczeniowych, a w ujęciu wartościowym około 67%.

(dowód: akta kontroli str. 282, 283, 286-288)

Ustalono
nieprawidłowości

W zbadanym zakresie działalności BGK nie stwierdzono nieprawidłowości.

1.4. Działalność Komitetu Sterującego

Opis stanu
faktycznego

BGK prowadził obsługę organizacyjną Komitetu Sterującego Programu. Zasady działania Komitetu określał Regulamin z dnia 3 czerwca 2009 r. Zgodnie z Regulaminem Komitet podejmował uchwały, dotyczące w szczególności opiniowania projektów planów rzeczowo-finansowych działalności poręczeniowo-gwarancyjnej BGK, umów i aneksów do umów z obszaru poręczeń i gwarancji, półrocznych informacji z realizacji Programu, a także regulaminów, instrukcji i procedur obejmujących działalność poręczeniowo-gwarancyjną.

Zgodnie z Regulaminem, posiedzenia Komitetu Sterującego zwołuje przewodniczący Komitetu, którym jest przedstawiciel Ministra Finansów. W okresie objętym kontrolą § 6 pkt 4 Regulaminu stanowił, że posiedzenia powinny się odbywać nie rzadziej niż raz na miesiąc. W tym czasie odbyło się 25 zamiast 42 posiedzeń. W ocenie przewodniczącego Komitetu Sterującego taka częstotliwość spotkań była wystarczająca. Zgodnie z jego deklaracją, w trakcie kontroli NIK wprowadzono zmiany do Regulaminu, usuwające określenie comiesięcznego terminu spotkań Komitetu.

(dowód: akta kontroli str. 658-667)

Ustalono
nieprawidłowości

W zbadanym zakresie działalności Komitetu Sterującego nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

W ocenie NIK, w okresie objętym kontrolą BGK podejmował zgodne z przepisami oraz zasadne działania w celu wyeliminowania barier w realizacji Programu, występujących m.in. w związku z jego niewłaściwym przygotowaniem w latach wcześniejszych. Działania te były jednak spóźnione w stosunku do istniejących możliwości. W przypadku gwarancji *de minimis* zaważyły na tym względy niezależne od BGK, j. długotrwałe prace nad utworzeniem KAP, od czego ostatecznie odstąpiono, oraz brak decyzji o przeznaczeniu środków budżetowych na pomoc publiczną *de minimis*. Do wydłużonego okresu wdrożenia raporów przyczynił się BGK.

NIK uznaje, że zmiany wprowadzone do Programu, jak i do umów podpisanych między BGK i Ministrem Finansów, miały na celu dostosowanie do sytuacji zewnętrznej i oczekiwań beneficjentów Programu. Jednak zmiany te powodowały niestabilność obowiązujących zasad i powodowały wzrost ryzyka operacyjnego po stronie banków uczestniczących w Programie.

2. Udzielanie przez BGK poręczeń i gwarancji w ramach Programu

2.1. Przestrzeganie procedur udzielania poręczeń i gwarancji w trybie indywidualnym oraz w trybie portfelowym

Opis stanu
faktycznego

Zasady udzielania przez BGK poręczeń i gwarancji w trybie indywidualnym, portfelowym, a od 2013 r. także gwarancji *de minimis* zostały uregulowane w umowach zawieranych pomiędzy BGK i poszczególnymi bankami komercyjnymi. Szczegółowe procedury obowiązujące w tych obszarach zostały również zawarte w wewnętrznych

przepisach BGK, dedykowanych wyłącznie poręczeniom i gwarancjom, jak również dotyczących innych produktów Banku⁹.

Zawarte umowy określiły obowiązki banków kredytujących, w tym w szczególności nałożyły na te banki obowiązek dokonywania oceny zdolności kredytowej zgodnie z ich wewnętrznymi procedurami, ustanowienia zabezpieczeń na rzecz BGK zgodnie z zasadami zawartymi w podpisanych umowach, odprowadzania do BGK należnych prowizji, przekazywania sprawozdawczości dotyczącej poręczonych i gwarantowanych przez BGK zobowiązań. Natomiast BGK, zgodnie z umowami i wewnętrznymi procedurami ma obowiązek monitorowania wpływu prowizji oraz sprawozdawczości składanej przez banki, sprawdzania jej poprawności i terminowości oraz reagowania na opóźnienia w terminach jej przesyłania. BGK zastrzegł sobie w umowach prawo wglądu do dokumentacji będącej w posiadaniu banków kredytujących, w szczególności w celu potwierdzenia zgodności udzielenia kredytu z przepisami obowiązującymi w tym zakresie w banku kredytującym. Od sierpnia 2014 r. BGK wprowadził „Zasady prowadzenia kontroli wykonywania Umowy przez bank kredytujący w związku z udzieleniem przez BGK gwarancji lub poręczeń w ramach programów rządowych”. W przypadku poręczeń i gwarancji udzielanych w trybie indywidualnym BGK ma ponadto obowiązek oceny zdolności kredytowej kredytobiorcy zgodnie z własnymi procedurami, niezależnie od oceny przeprowadzanej przez bank kredytujący.

(dowód: akta kontroli str. 1058)

Do szczegółowego przeglądu, dotyczącego przestrzegania procedur w BGK zostało wytypowane dziesięć umów, w tym trzy umowy o udzielenie gwarancji *de minimis*, jedno poręczenie w ramach PLP oraz sześć poręczeń w trybie indywidualnym. Kryterium doboru próby, w przypadku gwarancji *de minimis* oraz poręczenia PLP stanowiła najwyższa kwota wypłaconych przez BGK gwarancji/poręczeń, a w przypadku poręczeń indywidualnych – najwyższa kwota udzielonych poręczeń w trzech bankach, w których przeprowadzana była kontrola NIK, dotycząca realizacji Programu, tj. w PKO BP SA, Alior Banku SA oraz Banku Polskiej Spółdzielczości SA. W szczególności badane były w przypadku poręczeń w trybie indywidualnym – wywiązywanie się banku kredytującego z obowiązku przedłożenia kompletu dokumentacji niezbędnej do dokonania oceny zdolności kredytowej przez BGK, przyjęcia przez bank kredytujący zabezpieczeń na rzecz BGK, a w odniesieniu do BGK - dokonanie oceny zdolności kredytowej i w przypadku pozytywnej oceny zdolności kredytowej podpisanie umowy poręczenia i umowy o udzieleniu poręczenia. W ramach dokonywanej analizy BGK wskazywał bankom kredytującym błędy uniemożliwiające udzielenie poręczenia, jak np. błędy w danych lub zbyt długi okres poręczenia. Po poprawieniu tych błędów przez banki, BGK ponownie dokonywał oceny wniosku o udzielenie poręczenia. W przypadku poręczeń i gwarancji w trybie portfelowym sprawdzono przyjęcie zabezpieczeń na rzecz BGK oraz realizację obowiązków sprawozdawczych.

We wszystkich kontrolowanych przypadkach obowiązujące procedury dotyczące przyjmowania zabezpieczeń na rzecz BGK były przestrzegane. Banki zabezpieczyły wiarytelności BGK z tytułu poręczeń i gwarancji poprzez przyjęcie od kredytobiorcy weksla własnego in blanco wraz z deklaracją wekslową. Zgodnie z wymaganymi przez BGK procedurami banki powinny przyjąć od kredytobiorców również oświadczenie o poddaniu się egzekucji. W jednym z powyższych przypadków bank kredytujący nie

⁹ W okresie objętym kontrolą obowiązywały w szczególności następujące instrukcje służbowe: „Zasady udzielania bankom kredytującym poręczeń w ramach portfelowej linii poręczeniowej PLP”, „Zasady udzielania gwarancji w ramach portfelowej linii gwarancyjnej *de minimis*”, „Zasady udzielania przez BGK gwarancji i poręczeń w ramach programów rządowych”, „Zasady prowadzenia kontroli wykonywania Umowy przez Bank Kredytujący w związku z udzieleniem przez BGK gwarancji lub poręczeń w ramach programów rządowych” i procedury „Metodyka oceny ratingowej i badania zdolności kredytowej przedsiębiorców oraz podmiotów leczniczych prowadzących pełną sprawozdawczość finansową „Zasady i tryb monitorowania ekspozycji kredytowych”, „Prawne zabezpieczenie wiarytelności Banku Gospodarstwa Krajowego”.

dokonał prawidłowego przyjęcia oświadczenia, nie wpływało to jednak na ważność zabezpieczeń i nie stanowiło również podstawy do odmowy bankowi wypłaty poręczenia (stosownie do postanowień pkt 4 lit. b zarządzenia nr 35/2013/CPG/PRO Prezesa Zarządu BGK z dnia 19.03.2013 r.).

(dowód: akta kontroli str. 547-614, 1019-1021, 1027-1031, 1174)

BGK prowadził również monitorowanie udzielonych poręczeń i gwarancji w trybie portfelowym. W ramach procedur związanych z monitorowaniem, otrzymywał od banków w formie elektronicznej sprawozdania, o których mowa w załącznikach do umów zawartych z bankami, w tym comiesięczne rejestry umów kredytowych oraz kwartalne informacje o sytuacji kredytobiorcy. Występujące opóźnienia lub błędy były na bieżąco wyjaśniane.

(dowód: akta kontroli str. 1071)

Badaniem objęto także sposób postępowania BGK w przypadku wezwania o wypłatę z tytułu udzielonego poręczenia lub gwarancji. W takich sytuacjach BGK szczegółowo sprawdzał dokumentację przedkładaną przez banki i wielokrotnie wzywał do dokonania uzupełnień lub usunięcia błędów. W każdym przypadku doszło do wypłaty poręczenia lub gwarancji, jednak w odniesieniu do jednego z banków kredytujących zarządzona została kontrola, w wyniku której zawieszono współpracę z tym bankiem. Decyzje o wypłacie były podejmowane zgodnie z „Zasadami podejmowania decyzji w Banku Gospodarstwa Krajowego”.

Jednym z podstawowych instrumentów wspierania przedsiębiorczości zapisanych w Programie miały być poręczenia i gwarancje udzielane w trybie indywidualnym. Tymczasem w okresie od początku 2011 r. do końca I półrocza 2014 r. BGK udzielił w trybie indywidualnym 48 poręczeń na kwotę 51,4 mln zł, co stanowiło 0,4% wartości udzielonych w tym okresie poręczeń i gwarancji. Niewielkie zainteresowanie kredytobiorców tą formą zabezpieczenia spłaty kredytów wynikało przede wszystkim z ceny, jaką należało zapłacić BGK. Aby poręczenia i gwarancje nie stanowiły niedozwolonej pomocy publicznej, BGK w 2009 r. w ramach przygotowań do wdrożenia Programu określił stawkę roczną w wysokości 2% kwoty poręczenia/gwarancji. Podstawą jej wyznaczenia była analiza stawek rynkowych, przeprowadzona przez zewnętrzną firmę konsultingową. Kolejne zmiany stawek BGK przeprowadzał w wyniku analizy samofinansowania Programu. Do 31 maja 2011 r. ustalona przez BGK prowizja z tytułu poręczeń indywidualnych była zależna od wysokości marży zastosowanej przez bank udzielający kredytu, a następnie, w wyniku dokonanych przez BGK zmian, od klasy ryzyka. Najniższa roczna opłata prowizyjna dla BGK stosowana przy poręczeniach indywidualnych wynosiła do końca maja 2011 r. 2 %, a od czerwca 2011 r. do połowy sierpnia 2013 r. 1,6%. Od 16 sierpnia 2013 r. zmianie uległa koncepcja udzielania poręczeń indywidualnych. Dla podmiotów z sektora MŚP wprowadzono nowe stawki opłat prowizyjnych niezależnie od klasy ryzyka. Stawka ta została przyjęta przez BGK w wysokości 3,8% za każdy rok udzielonego poręczenia, tj. w wysokości określonej w Obwieszczeniu Komisji Europejskiej w sprawie zastosowania art. 87 i 88 Traktatu WE do pomocy państwa w formie gwarancji¹⁰, jako właściwej dla MŚP, które nie mają historii kredytowej lub ratingu opartego o podejście bilansowe, przy czym podmiot musi mieć stwierdzoną przez bank kredytujący i przez BGK zdolność kredytową. Spowodowało to jednak ponad dwukrotny wzrost w stosunku do najniższej dotychczasowej opłaty prowizyjnej. Kolejnym ograniczeniem wprowadzonym przez BGK była minimalna kwota, od której udziela on poręczeń i gwarancji w trybie indywidualnym. Poprzednio obowiązujący minimalny próg wynoszący 100 tys. zł został po tym terminie określony na kwotę 3,5 mln zł. Dla podmiotów spoza sektora MŚP stawki prowizyjne ustalane są indywidualnie,

¹⁰ Dz.U. C 155 z 20.06.2008 s. 10

w procesie oceny wniosku o poręczenie. Stawki te mają odzwierciedlać ryzyko poszczególnych transakcji. Najwyższa stawka od gwarancji w tym trybie, zastosowana przy czwartej, tj. największej klasie ryzyka wynosi 3,4%. Aktualnie BGK prowadzi prace nad zmianą stawek dla poręczeń i gwarancji udzielanych podmiotom spoza sektora MŚP. BGK uznał, że zastosowanie stawki „bezpiecznej” (3,8%) wyłącza konieczność prowadzenia analiz w zakresie samofinansowania Programu. Zastosowanie takiej stawki dla MŚP oraz indywidualnie kalkulowanych stawek dla większych przedsiębiorstw wyeliminowało ryzyko uznania, że poręczenia i gwarancje indywidualne zawierają komponent niedozwolonej pomocy publicznej. Po dniu 16 sierpnia 2013 r. BGK udzielił czterech poręczeń w trybie indywidualnym o wartości 12,5 mln zł przy planowanej wartości rocznej w kwocie 20 mln zł, natomiast w pierwszym półroczu 2014 r. nie udzielił już żadnego poręczenia.

(dowód: akta kontroli str. 947-949, 1016-1018, 1079)

Według zebranych przez NIK informacji w bankach komercyjnych uczestniczących w Programie barierami w udzielaniu poręczeń i gwarancji w trybie indywidualnym były zbyt wysokie stawki opłat prowizyjnych, dwuetapowy proces uzyskiwania poręczenia/gwarancji (oddzielnie kredyt, oddzielnie poręczenie/gwarancja), wyraźne ukierunkowanie zmian w zakresie poręczeń i gwarancji w trybie indywidualnym w stronę dużych przedsiębiorstw, w tym podniesienie minimalnej wartości poręczeń/gwarancji na 3,5 mln zł. Zdaniem BGK, nie jest możliwe zlikwidowanie tych barier, gdyż opłat nie można obniżyć, by nie narazić się na zarzut korzystania z komponentu pomocy publicznej. Dwuetapowy proces udzielania poręczenia/gwarancji jest obecnie konieczny ze względu na wartość ekspozycji BGK (minimum 3,5 mln zł). Mniejsze przedsiębiorstwa potrzebujące mniejszego wsparcia mogą skorzystać z innych alternatywnych produktów BGK.

(dowód: akta kontroli str. 1100-1171)

W okresie od początku 2011 r. do zakończenia I półrocza 2014 r. BGK udzielił 1649 poręczeń kredytów PLP, z czego 1272 (tj. 73,2%) udzielono w 2012 r. Przyrost poręczeń, jaki wystąpił w 2012 r. wynikał z aktywnego wykorzystania poręczeń w trybie PLP przez jeden z banków, który jako bank realizujący program naprawczy nie mógł podpisać umowy PLD. Po zmianie zasad dotyczących kryteriów, jakie muszą być spełnione przez banki aplikujące o limit w ramach umowy PLD, bank ten podpisał umowę PLD i w pierwszej kolejności udzielał kredytów w ramach tej umowy, co spowodowało spadek w udzielaniu kredytów objętych PLP.

(dowód: akta kontroli str. 545-546, 658-663)

BGK podejmował działania zmierzające do usunięcia barier w rozwoju akcji poręczeniowej, które były zgłaszane przez banki. Do projektu umowy PLP z 2009 r. wprowadzone zostały w czerwcu 2011 r. modyfikacje dotyczące w szczególności zmiany w wysokości opłat prowizyjnych i zakresu obowiązkowej sprawozdawczości. W rezultacie, najniższa opłata prowizyjna za poręczenie PLP, wynosząca 2% została obniżona do poziomu 1,6%. Jednak dopiero wprowadzenie gwarancji *de minimis* od marca 2013 r. rozwiązało kwestię wysokości opłat prowizyjnych. Gwarancje PLD udzielane do końca 2013 r. były zwolnione z opłat, a opłata prowizyjna płacona w 2014 r. od gwarancji *de minimis* jest ponad trzykrotnie mniejsza od prowizji płaconej przy poręczeniu portfelowym. Kolejna bariera, jaką była próba wprowadzenia zasady *pari passu*¹¹, była stopniowo usuwana. W styczniu 2012 r. we współpracy z bankami i Związkiem Banków Polskich zostały wdrożone szczegółowe zasady w tym zakresie, a w listopadzie 2013 r. dokonano kolejnej nowelizacji umów portfelowych, gdzie uwzględniono dalsze postulaty banków w zakresie funkcjonowania reguły *pari passu*.

¹¹ Zasada *pari passu* oznacza równe traktowanie wierzycieli – banku kredytującego i BGK.

Zmiany przełożyły się na rozwój akcji poręczeniowo-gwarancyjnej, która w 2012 r. wynosiła 91,4 mln zł, a w 2013 r. była prawie osiemdziesięciokrotnie wyższa i wyniosła 7,3 mld zł. W strukturze udzielonych poręczeń i gwarancji dominuje produkt *de minimis*, stanowiąc w 2013 r. 95,9%, a w I półroczu 2014 r. 99,1% wartości udzielonych poręczeń i gwarancji.

(dowód: akta kontroli str. 616)

Według banków komercyjnych uczestniczących w Programie barierami w rozwoju sprzedaży innych linii portfelowych niż PLD były zbyt duże stawki prowizji PLP i PLG, jednakże według BGK nie mogą być niższe by nie zostały uznane za pomoc publiczną. W stosunku do PLD banki wskazały m.in., że zbyt ograniczony jest zakres zobowiązań jakie mogą zostać objęte tymi gwarancjami, kwota gwarancji ograniczona jest limitem pomocy publicznej. Według banków występują także ograniczenia branżowe dla PLD, zbyt krótkie okresy ekspozycji objętej gwarancją oraz zbyt małe kwoty ekspozycji zabezpieczonej gwarancją PLD. Większość barier dotyczących PLD wskazanych przez banki nie jest możliwa do usunięcia przez BGK, gdyż wymagałaby zmiany przepisów unijnych dotyczących pomocy *de minimis*.

BGK zwrócił uwagę na argument wskazany przez banki komercyjne, dotyczący konieczności zapewnienia ciągłości funkcjonowania Programu w zakresie gwarancji *de minimis*, w szczególności odnośnie kredytów obrotowych dla firm z sektora MŚP. Zakończenie Programu może skutkować nagłym odcięciem klientów od finansowania kredytem obrotowym. BGK ubiega się o środki z funduszy UE jako podmiot wdrażający instrumenty finansowe, w tym gwarancje. Swoją ofertę w tym zakresie BGK przedstawił Ministerstwu Infrastruktury i Rozwoju oraz władzom samorządowym. BGK zamierza także korzystać z regwarancji Europejskiego Funduszu Inwestycyjnego w ramach programu COSME, co zapewniłoby dodatkowe możliwości oferowania gwarancji niezależnie od programu *de minimis*. Wniosek w tej sprawie został skierowany do EFI.

(dowód: akta kontroli str. dowód: akta kontroli str. 1100-1171)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. NIK zwraca uwagę, że w okresie objętym kontrolą regulacje w zakresie poręczeń i gwarancji podlegały zmianom wynikającym z konieczności dostosowania tych regulacji do zmieniających się przepisów prawa. Wprowadzając powyższe zmiany, dokonywano modyfikacji oferowanych produktów, uwzględniając doświadczenia zebrane w trakcie rozwoju akcji poręczeniowo-gwarancyjnej. Zdaniem NIK znaczna liczba zmian zwiększa ryzyko operacyjne po stronie banków. Z ankiety przeprowadzonej przez NIK wśród banków uczestniczących w Programie wynika, że duża częstotliwość dokonywanych zmian w umowach podpisywanych z BGK stanowiła jedno z utrudnień we wdrażaniu Programu.

(dowód: akta kontroli str. 797, 931-934, 1034, 1100-1171)

2. Procedury BGK nakładają na banki kredytujące obowiązek przekazania na rzecz BGK należnej prowizji. W wyniku przeglądu dokumentacji czterech wypłaconych gwarancji i poręczeń udzielonych w trybie portfelowym stwierdzono, że w dwóch przypadkach banki nie odprowadziły należnych prowizji za okres, na jaki została udzielona gwarancja. Zostało to zauważone przez BGK w czasie przygotowania do wypłaty poręczeń i gwarancji.

Pierwsza sytuacja wynikała z błędu banku kredytującego, który w miesięcznym raporcie błędnie wykazał, że przekazał do BGK należną opłatę. Natomiast wraz z wezwaniem do realizacji gwarancji bank ten wniósł o potrącenie należnej prowizji. BGK wcześniej nie upominał się o zapłatę zaległej opłaty, ponieważ zgodnie z informacją z banku zawartą w raporcie, opłata została pobrana i przekazana do BGK.

W kolejnej sytuacji w raporcie bank kredytujący nie wykazał, że przekazał do BGK opłatę prowizyjną w należnej wysokości, gdyż nie miał możliwości pobrać opłaty z rachunku klienta z powodu braku środków. W związku z brakiem uiszczenia należnej opłaty prowizyjnej od gwarancji za kolejny okres, BGK dokonał potrącenia opłaty z kwoty wypłaty z gwarancji.

Ogółem na dzień 30 czerwca 2014 r. różnica pomiędzy sumą należnych według BGK prowizji, a prowizjami wykazanymi w rejestrze przez banki wyniosła 710 tys. zł, tj. 2,9% w stosunku do kwoty należnej. Zdaniem BGK spowodowane to było głównie błędami popełnianymi przez banki kredytujące w naliczeniu prowizji, jak również brakiem możliwości pobrania przez bank należnej opłaty prowizyjnej w przypadku braku środków na rachunku kredytobiorcy. Niewpłacone prowizje powiększają kwotę wierzytelności, jakie BGK posiada w stosunku do kredytobiorcy, któremu udzielił gwarancji. Należy jednak zauważyć, że brak terminowych wpłat prowizji, zasilających rachunek bankowy Ministra Finansów¹² oznacza ponoszenie ryzyka finansowego obciążającego budżet państwa. Pomimo iż BGK posiada system monitorowania należnych prowizji, to opisane powyżej przypadki wskazują na możliwość wystąpienia nieprawidłowości w tym zakresie. Zdaniem NIK, BGK powinien podjąć działania w celu wyeliminowania powstawania błędów.

(dowód: akta kontroli str. 563, 580, 1074, 1075)

3. Ryzyko wypłat gwarancji powinno być minimalizowane przede wszystkim na etapie badania zdolności kredytowej przez banki kredytujące. Dlatego też w następnych okresach, obciążonych - jak wynika z prognoz BGK - możliwością wysokich wypłat gwarancji, BGK powinien aktywnie wykorzystywać instrument kontroli, o którym mowa w „Zasadach prowadzenia kontroli wykonywania Umowy przez bank kredytujący w związku z udzieleniem przez BGK gwarancji lub poręczeń w ramach programów rządowych”, zwłaszcza w stosunku do banków o pogarszających się współczynnikach szkodowości.
4. Ważną kwestią jest także dbałość o przenoszenie korzyści na kredytobiorców. Kwestia ta została tylko ogólnie uregulowana w umowach z bankami kredytującymi i jak pokazują wyniki kontroli NIK w PKO BP SA nie była w pełni przestrzegana. Potwierdzają to także wyniki kontroli BGK w tym banku. Jasne przedstawienie w umowach na czym ma polegać przeniesienie korzyści oraz egzekwowanie tego elementu w ramach kontroli przeprowadzanych przez BGK przyczyniłoby się zdaniem NIK do lepszego zapewnienia osiągnięcia celu Programu, jakim jest wsparcie przedsiębiorców.

2.2. Finansowanie Programu ze środków budżetowych

Opis stanu
faktycznego

Możliwość udzielania pomocy *de minimis* została wprowadzona nowelizacją ustawy o poręczeniach i gwarancjach z mocą od 27 lutego 2013 r. Zgodnie z art. 34d ust. 1a ustawy Minister Finansów przekazuje BGK środki na pokrycie kosztów i wydatków związanych z udzielaniem pomocy *de minimis*, w tym z tytułu wypłat. Szczegółowy sposób rozliczania kosztów i wydatków poniesionych przez BGK w związku z udzielaniem gwarancji oraz terminy składania zapotrzebowań zostały określone w umowie z dnia 19 lutego 2013 r., zawartej pomiędzy Ministrem Finansów i BGK, obowiązującej od 27 lutego 2013 r.

Comiesięczne zapotrzebowania były składane przez BGK do Ministerstwa Finansów w terminach określonych w umowie. BGK sporządzał szczegółowy materiał

¹² Umowa z dnia 25 marca 2013 r. zawarta pomiędzy MF i BGK w sprawie rachunku bankowego pomocniczego Ministra Finansów, na którym gromadzone są środki i dokonywane wypłaty związane z PLD. Rachunek jest oprocentowany w wysokości WIBID 1M*0,85.

wewnętrzny, wspomagający przygotowanie przekazywanych zapotrzebowań. Zakres przekazywanych danych kwotowych pokrywał się z zakresem danych określonych w załączniku nr 1 do umowy. Największe pozycje wynikające z zapotrzebowań, stanowiące średnio około 94,2% prognozowanej kwoty dotyczą przewidywanych wypłat gwarancji.

(dowód: akta kontroli str. 1022)

Do oszacowania wartości prognozy wypłat brane były pod uwagę założenia, dotyczące głównie arbitralnie przyjętej wartości prawdopodobieństwa zdarzenia niewykonania zobowiązania przez kredytobiorcę na poziomie 6,2% rocznego zaangażowania, a także dane dotyczące struktury terminowej zapadalności gwarancji, wypłat gwarancji w wariacie bez opóźnień lub z opóźnieniami realizacji wypłat.

(dowód: akta kontroli str. 780)

Kolejną pozycją finansowaną ze środków Ministra Finansów były, poza wypłatami gwarancji, koszty i wydatki ponoszone przez BGK na obsługę gwarancji *de minimis*. Składały się na nie w szczególności koszty osobowe i wydatki o charakterze jednorazowym związane głównie z reklamą produktu. Na te cele zaplanowano na cały 2014 r. kwotę wynoszącą 7,5 mln zł. W ramach kontroli NIK zbadała prawidłowość naliczania kosztów osobowych, obciążających rachunek PLD, nie stwierdzając nieprawidłowości w tym zakresie.

Zgodnie z zapisami § 7 umowy zawartej z Ministrem Finansów, BGK przedkładał w wyznaczonych terminach kwartalne informacje o kwotach uznań i obciążeń rachunku PLD i roczne rozliczenie dotyczące obsługi PLD. Zgodnie z § 4 ust. 1 umowy, w dniu 30 kwietnia 2014 r. złożył do Ministerstwa Finansów planowane roczne zapotrzebowanie na środki na 2015 r. w wysokości 634.215 tys. zł., zaznaczając że jest to oszacowanie wypłat w wariacie pesymistycznym.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Zapotrzebowania na środki, składane przez BGK do Ministra Finansów znacznie przewyższały faktycznie wypłacane kwoty. W okresie od marca do grudnia 2013 r. średniomiesięczna kwota wypłat gwarancji została oszacowana przez BGK na 1,7 mln zł, a zrealizowana 0,6 mln zł, w okresie styczeń-czerwiec 2014 r. oszacowana średniomiesięczna kwota wynosiła 5,4 mln zł, a zrealizowana 3,1 mln zł. Powodowało to przyrost wolnych środków na rachunku Ministra Finansów, których stan w 2013 r. wyniósł średniomiesięcznie 2,0 mln zł, a w I półroczu 2014 r. już 10,1 mln zł. Działania, jakie podejmował BGK w celu ograniczenia wysokiego stanu rachunku, polegały na rezygnacji w niektórych miesiącach z zapotrzebowania na środki. Skutkowało to brakiem przewidywalności co do wysokości miesięcznych kwot zapotrzebowania na środki budżetowe.

(dowód: akta kontroli str.1174)

Ocena cząstkowa

BGK przestrzegał procedur udzielania poręczeń i gwarancji w trybie indywidualnym oraz w trybie portfelowym. Ze strony BGK prowadzony był monitoring sytuacji poręczonych i gwarantowanych kredytów. W przypadku wezwań do wypłat kredytów BGK rzetelnie sprawdzał prawidłowość wezwań i przedkładanej dokumentacji. W tych przypadkach, gdy BGK uznał, że udzielając poręczonego lub gwarantowanego kredytu lub wnosząc o uruchomienie zabezpieczenia udzielonego przez BGK, banki komercyjne działały niezgodnie z postanowieniami umów linii portfelowych, BGK zasadnie odmawiał wypłat.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli BGK skutecznie wprowadził nowy instrument – gwarancje *de minimis* (PLD). Jego akceptacja przez rynek wynika jednak przede wszystkim z atrakcyjnej ceny. Niepowodzeniem natomiast zakończyło się wprowadzanie pozostałych produktów, mających charakter rynkowy, na których został oparty Program. Poręczenia i gwarancje w trybie indywidualnym w rzeczywistości

przestały być udzielane, ze względu na cenę narzuconą przez BGK. NIK zauważa, że BGK do wszystkich podmiotów zastosował stawkę prowizyjną, określoną w obwieszczeniu KE jako stawka stosowana dla podmiotów bez historii kredytowej. W wyniku tego wzrosła ona nawet dwukrotnie. Spowodowało to całkowity zanik zainteresowania tym produktem.

Dalsze wprowadzanie na znaczną skalę gwarancji *de minimis* będzie powodowało wzrost obciążeń dla budżetu państwa. Trudno jest, po upływie dopiero 1,5 roku od pierwszych udzielonych gwarancji, ocenić rzeczywistą skalę zagrożenia wypłatami, obciążającymi budżet państwa. Niemniej przy współczynniku szkodowości przyjętym przez BGK na poziomie 6,2% oraz dopuszczalnej wysokości udzielonych gwarancji wynoszącej 30 mld zł, potencjalna kwota wypłat gwarancji obciążająca Skarb Państwa może wynieść 1,8 mld zł.

Należy prowadzić skuteczne działania zmierzające do zdywersyfikowania źródeł finansowania programów o charakterze pomocy publicznej oraz do wprowadzenia produktu poręczeniowego akceptowalnego w większym stopniu przez beneficjentów i przez banki, ale noszącego charakter rynkowy.

W działalności BGK stwierdzono również zawyżenie kwoty przewidywanych wypłat z tytułu gwarancji.

3. Efekty realizacji Programu

Plany rzeczowo-finansowe dotyczące realizacji Programu

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z art. 34c ust. 1 ustawy o poręczeniach i gwarancjach, BGK w porozumieniu z Ministrem Finansów przygotowywał plany rzeczowo-finansowe działalności poręczeniowej BGK w ramach realizacji Programu. Plany opracowywane były na okresy roczne, poza planem na 2011 r., który był sporządzony łącznie z planem na 2010 r. Zawierały one elementy określone w art. 34c ust. 2 ustawy o poręczeniach i gwarancjach.

(dowód: akta kontroli str. 293-502)

1. Projekty planów rzeczowo-finansowych działalności poręczeniowej BGK w ramach realizacji Programu na lata 2012, 2013 i 2014 były przygotowane po rozpoczęciu okresów, których dotyczyły. Poszczególne projekty planów Zarząd BGK zatwierdził w dniach 16 maja 2012 r., 8 kwietnia 2013 r., 1 kwietnia 2014 r. Ich zatwierdzenie przez Ministra Finansów po dokonaniu konsultacji w sprawie treści projektów planów trwało od dwóch do sześciu tygodni. Plany za wskazane okresy ostatecznie uzgodniono 26 czerwca 2012 r., 10 maja 2013 r., 15 kwietnia 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 400-410, 416, 441-451, 470, 492-502)

2. W wyniku zmian Programu z dnia 25 listopada 2011 r., po usunięciu z jego treści wskaźnik realizacji Programu, jakim miał być rozwój bezpiecznej akcji kredytowej do poziomu 20 mld zł postanowiono, że wskaźniki finansowe realizacji Programu będą zawarte w planach rzeczowo-finansowych. Plany stały się więc ważnym elementem Programu. Nie określono w nich wskaźników rzeczowych.

(dowód: akta kontroli str. 401-410, 454-463, 503, 504)

Z uwagi na termin dokonania tej zmiany, w trakcie kontroli nie oceniano planu na 2011 r., a z uwagi na okres objęty kontrolą nie badano planu rzeczowo-finansowego działalności poręczeniowej BGK w ramach realizacji Programu na 2014 r. W planach na 2012 r. i na 2013 r. zawarto corocznie około 20 wskaźników.

Zdaniem BGK, jedynie dwa wskaźniki, tj. sprzedaż i wynik finansowy są celem planistycznym. Pozostałe wskaźniki są prezentowane jako założenia przyjęte do konstrukcji planu.

(dowód: akta kontroli str. 1076-1084)

W 2012 r. sprzedaż produktów oferowanych w Programie wyniosła 48,1% planu. Z zaplanowanej sprzedaży 190 mln zł udzielonych poręczeń i gwarancji zrealizowano 91,4 mln zł. W wyniku niższej sprzedaży, powodującej niższe przychody z tytułu prowizji oraz z powodu wyższych niż zaplanowano wypłat poręczeń, strata finansowa Programu na koniec 2012 r. wyniosła 5,5 mln zł i była prawie czterokrotnie wyższa niż planowano (-1,5 mln zł). Dla porównania w 2013 r. sprzedaż produktów, z wyłączeniem PLD, wyniosła 296 mln zł i stanowiła 77,9% planu, a wynik finansowy Programu, z wyłączeniem PLD, był dodatni i wyniósł 4 mln zł, tj. był wyższy od planu o 2,8 mln zł. Było to efektem uzyskania wyższych niż zaplanowano przychodów w sytuacji niewykonania kosztów. W 2013 r. sprzedaż PLD wyniosła 7 mld zł, co stanowiło 93,4% wartości zaplanowanej. Wynik finansowy BGK na działalności związanej z PLD był korzystniejszy od zakładanego. Z powodu niższych wypłat gwarancji z zaplanowanej straty w wysokości 81 mln zł, zrealizowano stratę w kwocie 3,6 mln zł.

(dowód: akta kontroli str. 505, 506, 508, 509)

W okresie objętym kontrolą BGK informował Ministra Finansów o wykonaniu planów finansowo-rzeczowych działalności BGK związanych z realizacją Programu. Funkcję tę pełniły półroczne informacje z realizacji Programu, przekazywane Ministrowi Finansów. BGK ponadto przekazywał Ministrowi Finansów comiesięczną informację o wynikach sprzedaży gwarancji *de minimis*.

(dowód: akta kontroli str. 507, 510)

BGK monitorował wykonanie planów rzeczowo-finansowych związanych z realizacją Programu. Obowiązek BGK w tym zakresie wynikał z § 14 (zmienionego na § 13) umowy z dnia 23 czerwca 2009 r. oraz § 14 umowy z dnia 3 września 2012 r. podpisanych między BGK i Ministrem Finansów. W ramach analiz weryfikowano stopień wykonania rocznych planów sprzedaży poszczególnych produktów przewidzianych Programem oraz wykonanie planu przychodów i kosztów.

(dowód: akta kontroli str. 507, 510-517, 1078, 1083, 1084)

3. BGK nie gromadzi informacji o efektach rzeczowych związanych z realizacją Programu mających wpływ na sferę realną (np. tworzenie nowych miejsc pracy, możliwość nowych inwestycji, zwiększenie mocy wytwórczych, obrotów finansowych przedsiębiorców). Nie jest on do tego zobowiązany, ponieważ przepisy ustawy o poręczeniach i gwarancjach, postanowienia Programu, ani umów zawartych z Ministrem Finansów nie nałożyły takiego obowiązku. Jedynym badaniem, jakie BGK przeprowadził w tym zakresie było badanie ankietowe z 2014 r. dotyczące efektów wprowadzenia gwarancji *de minimis*. BGK przeprowadził je w sześciu z dwudziestu banków, mających podpisane umowy PLD. Zebrano dane dotyczyły prawie 1 tys. przedsiębiorstw, którym udzielono kredytów o wartości ogółem 222 mln zł, gdzie wartość gwarancji PLD wyniosła łącznie 130 mln zł. Wyniki ankiety określają strukturę badanych przedsiębiorstw (m.in. według wielkości, województw, branży), problemy firm w dostępie do finansowania, ocenę parametrów PLD (limity, okres gwarancji), efekty uzyskania finansowania: wpływ na płynność, pozycję rynkową, sytuację finansową firmy, obroty, wpływ na utrzymanie lub zwiększenie zatrudnienia, inwestycje. Wyniki badania rozciągnięto na całą populację uczestników Programu i przedstawiono makroekonomiczne aspekty wsparcia MŚP kredytem z gwarancją *de minimis*. Według BGK wartość dodatkowego wsparcia dla firm uczestniczących w Programie w postaci kredytów, które nie byłyby udzielone bez

PLD wyniosła 5,5 mld zł. Dodatkowo według szacunków BGK we wszystkich firmach korzystających z PLD utworzono 22,5 tys. miejsc pracy.

(dowód: akta kontroli str. 507, 511, 114-144)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. Plany rzeczowo-finansowe działalności poręczeniowej BGK w ramach realizacji Programu na lata 2012, 2013 i 2014 zostały ostatecznie uzgodnione po upływie od 4 do prawie 6 miesięcy roku, w którym miały obowiązywać. Od czasu gdy wskaźniki finansowe realizacji Programu zostały wykreślone z jego treści, plany te wyznaczają zadania do wykonania przez BGK. Zdaniem NIK, celowe jest ich uzgadnianie z Ministrem Finansów pod koniec roku poprzedzającego lub na początku roku objętego planem, a nie w trakcie lub pod koniec II kwartału. Działalność poręczeniowo-gwarancyjna BGK w pierwszym półroczu danego roku byłaby wówczas także prowadzona w odniesieniu do wyznaczonych celów. NIK zauważa, że przepisy ustawy o poręczeniach i gwarancjach, jak i umowa podpisana między BGK i Ministrem Finansów nie określają, według jakich wytycznych prowadzona ma być działalność poręczeniowa w danym roku do czasu zatwierdzenia planu na ten rok, a także nie określają, w jakim terminie należy plan na dany rok uchwalić. BGK nie wskazał jednak innych wytycznych stanowiących podstawę działalności poręczeniowej w pierwszych miesiącach lat 2012-2014, do czasu zatwierdzenia planów na te lata. Stwierdzenie, że do czasu zatwierdzenia planów BGK realizuje działalność poręczeniową, do której zobligowany jest na podstawie Programu, byłoby zdaniem właściwym, gdyby w Programie były określone wyznaczniki dla realizowanej działalności.

Zdaniem NIK, zasadne jest dokonanie zmiany umowy zawartej z Ministrem Finansów w sprawie realizacji Programu w zakresie określenia terminów tworzenia planów na dany rok (data stworzenia projektu planu przez BGK i okres konsultacji z Ministrem Finansów) i ustanowienia wytycznych, na podstawie których prowadzona będzie działalność poręczeniowa w danym roku, do czasu ustalenia planu na ten rok.

(dowód: akta kontroli str. 507, 509-510)

2. Analiza wykonania wskaźników, które zdaniem BGK są najistotniejsze dla działalności poręczeniowo-gwarancyjnej prowadzonej w ramach Programu w latach 2012 i 2013 wykazała znaczne rozbieżności między wartościami zaplanowanymi, a wykonanymi, co wskazuje na niską jakość planowania. Jako przykład można wskazać wykonanie 48,1% zaplanowanej sprzedaży w 2012 r. oraz niedoszacowanie straty na działalności poręczeniowej BGK w 2012 r., jak również uzyskanie dużo korzystniejszego niż planowano wyniku finansowego BGK na działalności związanej z PLD za 2013 r. NIK zwraca uwagę, że nieprawidłowością nie jest zrealizowanie większej niż planowano sprzedaży, mniejszej niż planowano straty, lub zrealizowanie większego niż planowano zysku, jednak skoro są to dla BGK istotne wskaźniki realizacji Programu, to należy poprawić jakość ich planowania.

NIK zauważa, że Program przewiduje określenie w planach wskaźników finansowych realizacji Programu, jednak nie wskazuje jakie mają to być wskaźniki, które z nich należy wykonywać, a wykonanie których nie ma znaczenia. Brak jest także ustaleń w tym względzie w umowach zawieranych między BGK i Ministrem Finansów.

Ponadto w planie nie są określone, inne niż plan sprzedaży poręczeń i gwarancji, miary osiągnięcia celu Programu, jakim jest ułatwienie dostępu w szczególności mikroprzedsiębiorstwom, małym i średnim przedsiębiorstwom do zewnętrznych źródeł finansowania za pośrednictwem systemu poręczeń i gwarancji. Zdaniem NIK, utrudnia to ocenę efektywności Programu. Według NIK w planach powinny zostać

wskazane wskaźniki rzeczowe realizacji Programu oraz wskaźniki oddziaływania Programu na sferę realną.

3. Zdaniem NIK, ocena realizacji Programu pod kątem efektywnego wykorzystania środków publicznych nie powinna koncentrować się jedynie na sprzedaży i wyniku finansowym Programu, a obejmować także jego oddziaływanie na sferę realną, w tym na przedsiębiorstwa korzystające z Programu. Tylko w ten sposób możliwa jest rzetelna ocena efektywności wykorzystania środków publicznych przeznaczonych na interwencję publiczną, w tym ustalenie czy środki nie są przeznaczane na wspieranie działalności, która byłaby skutecznie rozwijana także bez wsparcia publicznego.

Według BGK informacje o rzeczowych efektach Programu nie są regularnie zbierane, gdyż założeniem przy produktach portfelowych było ograniczenie przekazywanych przez przedsiębiorców informacji do minimum. BGK twierdzi, że nie ma możliwości zbierania na bieżąco takich informacji.

(dowód: akta kontroli str. 507, 511, 1078, 1084)

Zdaniem NIK, BGK wspólnie z Ministrem Finansów powinien zorganizować chociażby uproszczony system zbierania informacji o rzeczowych efektach Programu, w szczególności w przypadku gwarancji *de minimis* (PLD), gdyż wypłaty z tytułu ich uruchomienia mogą stanowić znaczące obciążenie finansów publicznych. Konieczne jest więc posiadanie informacji pozwalających na ocenę skuteczności i niezbędności interwencji publicznej oraz ocenę ryzyka jakie niesie finansowanie pomocy publicznej.

Informacje o poręczeniach i gwarancjach przekazywanych Ministrowi Finansów

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą BGK przekazał Ministrowi Finansów siedem półrocznych informacji z realizacji Programu (dalej Informacje). Informacje były przekazywane Ministrowi Finansów terminowo, tj. w okresie do 60 dni po zakończeniu półrocza, zgodnie z art. 34b ust. 3 ustawy o poręczeniach i gwarancjach.

(dowód: akta kontroli str. 519, 522, 523, 535-540, 1174)

Podstawą sporządzenia półrocznych Informacji były dane właściwych komórek organizacyjnych BGK wynikające w prowadzonych rejestrów, zestawień, ewidencji, baz danych.

(dowód: akta kontroli str. 541, 542)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości o charakterze formalnym:

1. W żadnej z półrocznych Informacji BGK nie zamieszczał danych o wartości zobowiązań pozabilansowych z tytułu udzielanych poręczeń i gwarancji portfelowych. Przekazywane przez BGK dane o zobowiązaniach ograniczone były jedynie do wartości zobowiązań z tytułu poręczeń i gwarancji udzielanych w trybie indywidualnym. Zamieszczanie danych o zobowiązaniach z tytułu poręczeń i gwarancji udzielanych tylko w jednym trybie stanowi naruszenie art. 34 ust. 1 pkt 2, w związku z art. 34b ust. 1, ustawy o poręczeniach i gwarancjach. Zgodnie z tymi przepisami w Informacjach należy zawrzeć dane m.in. o aktualnym stanie zobowiązań z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji.

BGK stoi na stanowisku, że nie może podawać zobowiązań z tytułu produktów portfelowych z uwagi na ich specyfikę. Posiadana przez BGK informacja z banków komercyjnych o wysokości zobowiązań z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji w trybie portfelowym na dany dzień może się zmienić następnego dnia. Taka

sytuacja wystąpi w przypadku poręczeń portfelowych kredytów odnawialnych. W związku z tym BGK w Informacjach podaje wartość sprzedaży, co - zdaniem BGK - daje informacje Ministrowi Finansów o maksymalnej odpowiedzialności kwotowej z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji.

(dowód: akta kontroli str. 518, 521)

NIK nie podziela argumentu BGK. Podanie stanu zobowiązań z tytułu poręczeń i gwarancji udzielanych w ramach Programu na koniec danego półrocza jest wymagane przepisem art. 34 ust. 1 pkt 2, w związku z art. 34b ust. 1, ustawy o poręczeniach i gwarancjach. Przepis ten nie określa wyjątków. BGK powinien tak zorganizować raportowanie, by dysponować aktualnymi danymi, bądź wystąpić do Ministra Finansów o zainicjowanie zmian ustawowych, prowadzących do zniesienia z BGK tego obciążenia. W Informacjach BGK podaje dane o łącznej sprzedaży produktów indywidualnych i portfelowych od początku Programu do końca danego półrocza, ale nie jest to równoznaczne z podaniem maksymalnej wartości zobowiązań z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji. Podawane wartości łącznej sprzedaży od początku Programu nie uwzględniają wartości poręczeń i gwarancji, które przestały obowiązywać m. in. z uwagi na upływ terminu poręczenia lub gwarancji i nie stanowią one już zobowiązań z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji.

2. BGK w Informacjach nie zamieszczał także informacji o przeznaczeniu kwot objętych poręczeniem lub gwarancją wymaganej przez art. 34 ust. 1 pkt 3, w związku z art. 34b ust. 1, ustawy o poręczeniach i gwarancjach.

BGK stwierdził, że nie posiada informacji o przeznaczeniu kwot objętych gwarancją.

(dowód: akta kontroli str. 518, 522)

BGK nie wyjaśnił, dlaczego nie posiada danych o przeznaczeniu kwot objętych poręczeniami lub gwarancjami BGK, tj. o faktycznym przeznaczeniu środków z poręczanych i gwarantowanych kredytów. BGK posiada jedynie informacje, czy były to kredyty obrotowe (na bieżące finansowanie), czy inwestycyjne. W półrocznych Informacjach, przekazywanych Ministrowi Finansów, nie została zamieszczona nawet ta informacja.

(dowód: akta kontroli str. 1089, 1093, 1085-1088)

Zdaniem NIK oczekiwanie ustawodawcy, co do przekazywania informacji o przeznaczeniu kwot objętych poręczeniem lub gwarancją, stanowi element zapewnienia możliwości oceny efektów rzeczowych interwencji publicznej.

3. W żadnej z pięciu Informacji BGK nie przekazał kompletnych danych o podmiotach, na rzecz których udzielono poręczeń i gwarancji oraz za zobowiązania których poręczenia i gwarancje zostały udzielone, co jest niezgodne z art. 34 ust. 1 pkt 3, w związku z art. 34b ust. 1, ustawy o poręczeniach i gwarancjach. W informacjach BGK za I i II półrocze 2012 r. BGK podał informacje o bankach, na rzecz których udzielono poręczeń i gwarancji, ale ograniczył się jedynie do gwarancji i poręczeń indywidualnych, pomijając dane o bankach, za pośrednictwem których udzielone były poręczenia portfelowe. W informacjach tych brak jest danych o podmiotach gospodarczych, za zobowiązania których udzielono poręczeń i gwarancji. W informacjach BGK za I i II półrocze 2013 r. całkowicie pominięto statystykę banków, na rzecz których udzielono poręczeń i gwarancji, a także podmiotów, za zobowiązania których poręczenia i gwarancje zostały udzielone. W informacji za I półrocze 2014 r. BGK nie przekazał danych o podmiotach gospodarczych za zobowiązania, których poręczenia i gwarancje zostały udzielone.

BGK nie wskazał przyczyn niezamieszczania w informacjach z realizacji Programu za 2012 r. i 2013 r. wymaganych ww. przepisami danych. BGK podał jedynie, że w lipcu 2014 r. uzupełnił wcześniej przekazane półroczne informacje za 2012 r. i 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 518, 519, 522, 524-534, 1089, 1090, 1094)

NIK zwraca uwagę, że uzupełnienie półrocznych informacji dokonane przez BGK w lipcu 2014 r. dotyczyło tylko danych o poręczeniach i gwarancjach udzielonych w trybie indywidualnym w 2012 r. i 2013 r. W zakresie produktów portfelowych BGK przekazał tylko informacje o bankach komercyjnych udzielających poszczególnych produktów w półroczach 2012 r. i 2013 r. BGK przekazując w lipcu 2014 r. dodatkowe dane Ministrowi Finansów stwierdził, że w zakresie produktów portfelowych nie dysponuje danymi o rodzajach podmiotów gospodarczych, za zobowiązania których poręczenia i gwarancje portfelowe zostały udzielone, gdyż takich danych BGK nie zbiera od banków komercyjnych. Nie można zatem uznać, że BGK uzupełnił wcześniej przekazane informacje.

(dowód: akta kontroli str. 524-534)

BGK potwierdził, że w zakresie produktów portfelowych nie zbiera informacji o podmiotach gospodarczych za zobowiązania których poręczenia i gwarancje zostały udzielone, jak ma to miejsce w przypadku poręczeń udzielanych w trybie indywidualnym. Wskazując przyczynę niepodawania w Informacjach danych o tych podmiotach BGK stwierdził, że założeniem produktów portfelowych jest to, że udzielane są tylko przedsiębiorcom z sektora MŚP.

(dowód: akta kontroli str. 1090, 1094, 1095)

Według NIK niepodawanie informacji o podmiotach gospodarczych, których zobowiązania zostały objęte poręczeniami i gwarancjami portfelowymi BGK dodatkowo ogranicza informacje o efektach realizacji Programu.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Dane o sprzedaży zamieszczone w Informacjach za 2011 r., 2013 r. i za I półrocze 2014 r. nieznacznie różnią się od danych o wielkości sprzedaży w tych okresach uzyskanych w trakcie kontroli NIK. W stosunku do danych zamieszczonych w półrocznych Informacjach liczba poręczeń i gwarancji udzielonych w 2011 r. w trybie indywidualnym była mniejsza o jedno, a ich wartość niższa o 510 tys. zł. W 2013 r. liczba udzielonych poręczeń i gwarancji była mniejsza o piętnaście, a kwota wyższa o 7.581 tys. zł. W I półroczu 2014 r. BGK udzielił o 40 poręczeń i gwarancji więcej, na kwotę o 24.356,4 tys. zł wyższą, niż wykazano to w Informacji półrocznej.

(dowód: akta kontroli str. 544-546, 1090, 1095, 1147)

Według BGK zmiany wielkości sprzedaży występują, gdy banki uczestniczące w Programie dokonują korekt wcześniej przekazywanych danych. BGK nie informuje o korektach Ministra Finansów. Półroczne informacje sporządzane są w określonych terminach i przekazywane są wówczas dane aktualne na dzień sporządzenia Informacji.

(dowód: akta kontroli str. 1090, 1095)

Zdaniem, NIK BGK powinien zapewnić Ministrowi Finansów dokładne dane o wartości sprzedaży produktów oferowanych w ramach Programu. Z uwagi na fakt, że według BGK dane o sprzedaży są najważniejszymi informacjami dotyczącymi realizacji Programu dane te powinny być aktualizowane.

Według NIK ustalone przez BGK kluczowe wskaźniki realizacji Programu w 2012 r. i 2013 r., tj. sprzedaż i wynik finansowy nie mogą zostać ocenione z uwagi na nieporównywalność okresów wynikającą ze zmienności stosowanych produktów, warunków ich oferowania przez BGK, a także sytuacji zewnętrznej. Dotyczy to w szczególności wprowadzenia w 2013 r. do oferty BGK gwarancji PLD. Mimo, że cel Programu jest określony, to jednak brakuje wskazania w Programie miar jego osiągnięcia, czyli miernika rezultatu. Danych o efektach realizacji Programu BGK nie gromadzi. Zastrzeżenia NIK budzi także fakt, że roczne plany rzeczowo-finansowe działalności poręczeniowej BGK zawierające wyznaczniki finansowe realizacji Programu są ostatecznie uzgadniane z Ministerstwem Finansów w drugim kwartale roku ich obowiązywania, a BGK samodzielnie określił te wyznaczniki, które jego zdaniem są najistotniejsze w realizacji Programu. Niezamieszczanie w półrocznych Informacjach kierowanych do Ministra Finansów wszystkich danych wymaganych przepisami ustawy o poręczeniach i gwarancjach dodatkowo uszczupla informacje o uzyskanych efektach Programu.

IV. Wnioski

Wnioski
pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹³, wnosi o:

- 1) opracowanie skutecznego modelu działalności poręczeniowo-gwarancyjnej, który docelowo minimalizowałby ryzyko wysokich obciążeń budżetu państwa i byłby oparty o zróżnicowane źródła finansowania, a nie głównie na pomocy publicznej finansowanej ze środków budżetowych,
- 2) przeprowadzenie analizy możliwości obniżenia prowizji dla poręczeń i gwarancji udzielanych w trybie indywidualnym,
- 3) wyznaczenie wskaźników rezultatów Programu i jego oddziaływania oraz zorganizowanie systemu zbierania danych o efektach realizacji programu i ich oceny,
- 4) poprawę jakości planowania parametrów uwzględnianych w rocznych planach rzeczowo-finansowych działalności poręczeniowej BGK w ramach realizacji Programu,
- 5) urealnienie miesięcznych zapotrzebowań na środki służące finansowaniu PLD - przyjęty przez BGK współczynnik szkodowości powinien być określony jako maksymalny akceptowalny poziom roczny, natomiast comiesięczne zapotrzebowania powinny wynikać z analizy kształtowania się rzeczywistego współczynnika,
- 6) ustalanie na dzień sporządzenia półrocznych Informacji z realizacji Programu pełnych danych o wartości zobowiązań z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji.

¹³ Dz.U. z 2012 r., poz.82 ze zm.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Departamentu Budżetu i Finansów Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, dnia kwietnia 2015 r.

Za zgodność z treścią
Uchwały Zespołu Orzekającego
Komisji Rozstrzygającej
w Najwyższej Izbie Kontroli
z dnia 16 kwietnia 2015 r.

Dyrektor
Departament Budżetu i Finansów
Stanisław Jarosz

.....
podpis