



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Budżetu i Finansów

KBF.410.004.01.2015

P/15/009

Tekst ujednolicony

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa

T +48 22 444 52 31, F +48 22 444 52 24

kbf@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/15/009 – Realizacja Programu „Inwestycje Polskie”
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Budżetu i Finansów
Kontrolerzy	1. Renata Izdebska-Binieć, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 92733 z dnia 18 czerwca 2015 r. 2. Beata Ogrodowicz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 92734 z dnia 18 czerwca 2015 r. 3. Adam Durski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 92735 z dnia 18 czerwca 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-6)
Jednostka kontrolowana	Bank Gospodarstwa Krajowego, Warszawa, Al. Jerozolimskie 7 (dalej: BGK lub Bank).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Dariusz Kacprzyk, Prezes Zarządu od 14 czerwca 2013 r. Dariusz Daniluk, Prezes Zarządu od 20 kwietnia 2011 r. do 14 czerwca 2013 r.

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Bank Gospodarstwa Krajowego był głównym filarem Programu „Inwestycje Polskie” (dalej: Program). Aktywnie uczestniczył w przygotowaniu Programu, niezwłocznie przystąpił do jego realizacji i w okresie objętym kontrolą, tj. od początku 2012 r. do końca pierwszego półrocza 2015 r., dostarczył finansowanie dłużne projektów inwestycyjnych na kwotę 19 mld zł. Wartość umów zawartych przez BGK w tym okresie wyniosła 23,175 mld zł, co stanowiło 95,3% wartości umów zawartych przez uczestników Programu. Ponadto działalność BGK w ramach współpracy lub konsorcjów umożliwiła zawarcie umów związanych z finansowaniem Programu z innymi niż BGK podmiotami sektora finansowego na kwotę 25,815 mld zł. BGK finansował długoterminowe projekty inwestycyjne w branżach wymienionych w Programie. Jego działalność była prowadzona na warunkach rynkowych i generowała zysk.

Łącznie działania BGK i Polskich Inwestycji Rozwojowych S.A. (dalej: PIR) - przy czym PIR jest samodzielnym podmiotem, a wpływ BGK na PIR jest ograniczony, współuczestniczących w Programie, doprowadziły do częściowego wykorzystania środków, które zgodnie z celem głównym Programu miały być zapewnione na finansowanie inwestycji infrastrukturalnych do 2015 r. w wysokości 40 mld zł. Wartość umów zawartych przez oba podmioty do końca 2015 r. wyniesie 68,7% tej kwoty. NIK nie stwierdziła barier rozwoju Programu w brakach kapitałowych Banku, ani w procedurach jego działania. Ograniczeniem może być spadek liczby nowych projektów inwestycyjnych, spełniających kryteria finansowania ustalone przez BGK. Akceptacja projektów niespełniających tych kryteriów lub ich obniżenie mogłoby spowodować wzrost ryzyka kredytowego dla BGK.

W okresie objętym kontrolą fundusze własne Banku, wyliczane na potrzeby adekwatności kapitałowej, wzrosły o 6.484 mln zł. Większość tej kwoty, tj. 71,9% stanowiły środki własne Banku pochodzące ze sprzedaży akcji PKO BP S.A., które BGK miał w swoim portfelu¹, jak również z odpisów z wypracowanego przez Bank zysku. Pozostałe 28,1% stanowiły środki netto z operacji zasilających i obniżających fundusze własne dokonanych przez Ministra Finansów. W okresie objętym kontrolą Minister Finansów przekazał dwukrotnie, na wniosek BGK, obligacje Skarbu Państwa na zwiększenie funduszy własnych Banku w łącznej wysokości 3 mld zł.

NIK skontrolowała sześć największych wartościowo podpisanych umów pod względem zgodności z obowiązującymi procedurami wewnętrznymi Banku. We wszystkich przypadkach decyzje zostały przygotowane rzetelnie, zgodnie z obowiązującymi procedurami, a udzielone finansowanie spełniało kryteria rynkowości produktu. Inwestycje związane były z rozwojem sektorów gospodarki Polski wskazanych w Programie. Bez podwyższenia kapitałów własnych BGK nie mógłby udzielić tego finansowania z uwagi na niski limit koncentracji zaangażowań.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Przygotowanie BGK do realizacji Programu

Opis stanu
faktycznego

Udział BGK w pracach nad koncepcją Programu polegał w szczególności na eksperckich konsultacjach roboczych, prowadzonych bez sformalizowanych zasad. BGK odnosił się w szczególności do zagadnień dotyczących wykonalności proponowanych rozwiązań w oparciu o strukturę organizacyjną Banku. Z punktu widzenia BGK istotne były kwestie wysokości funduszy własnych i limitów koncentracji. Bank nie podejmował jednak decyzji co do kształtu Programu. Robocze konsultacje z przedstawicielami organów administracji rządowej odbywały się zarówno przed, jak i po *exposé* Prezesa Rady Ministrów, wygłoszonym w dniu 12 października 2012 r.²

(dowód: akta kontroli str. 12-20, 850-851, 1809)

Cel Programu i rola Banku, jako jednego z głównych podmiotów zapewniających długoterminowe finansowanie inwestycji infrastrukturalnych, były przedmiotem obrad Rady Nadzorczej BGK w dniu 25 października 2012 r. Prezes Zarządu BGK poinformował Radę Nadzorczą o trwających uzgodnieniach roboczych z udziałem Banku związanych z zapowiadzianymi inicjatywami rządowymi, w szczególności dotyczących podziału zadań w ramach Programu. Przewodniczący Rady Nadzorczej zobowiązał Zarząd Banku do przedstawiania na każdym posiedzeniu Rady informacji dotyczących przygotowań oraz działań podejmowanych w celu realizacji Programu. W okresie od 7 grudnia 2012 r. do 24 lipca 2015 r. Zarząd Banku przedstawił Radzie Nadzorczej BGK osiemnaście takich informacji.

(dowód: akta kontroli str. 7-237, 780)

W *Polityce kredytowej Banku Gospodarstwa Krajowego*³ określone zostały w szczególności preferowane kierunki finansowania, wspierające realizację

¹ Zgodnie z § 6 ust. 1 i 3 uchwały KNF Nr 325/2011 z dnia 20 grudnia 2011 r. w sprawie innych pomniejszeń funduszy podstawowych, ich wysokości, zakresu i warunków pomniejszania o nie funduszy podstawowych banku, innych pozycji bilansu banku zaliczanych do funduszy uzupełniających, ich wysokości, zakresu i warunków ich zaliczania do funduszy uzupełniających banku, pomniejszeń funduszy uzupełniających, ich wysokości, zakresu i warunków pomniejszania o nie funduszy uzupełniających banku oraz zakresu i sposobu uwzględniania działania banków w holdingach w obliczaniu funduszy własnych (Dz. Urz. KNF Nr 13, poz. 49), BGK, posiadający akcje banku PKO BP S.A., przekraczające 10% funduszy własnych tego podmiotu, był zobowiązany do pomniejszenia swoich funduszy własnych (podstawowych i uzupełniających), wyliczanych dla potrzeb adekwatności kapitałowej, o tę wartość. W wyniku sprzedaży akcji obowiązek pomniejszania funduszy własnych wygasł.

² Wystąpienie Prezesa Rady Ministrów w Sejmie w dniu 12 października 2012 r. (tzw. drugie *exposé*) oraz wspólna konferencja Ministra Skarbu Państwa i Ministra Finansów z 13 października 2012 r. prezentująca założenia i cel Programu.

³ Wprowadzonej uchwałą nr 288/2013/DZRK/GOS Zarządu BGK z 27 sierpnia 2013 r.

rządowych programów społeczno-gospodarczych oraz programów samorządności lokalnej i rozwoju regionalnego. Zdefiniowane zostały priorytetowe segmenty gospodarki, w których finansowanie Bank będzie się angażował. W *Polityce kredytowej Banku Gospodarstwa Krajowego* określono, że BGK będzie angażować się, zgodnie z założeniami Programu, w projekty w zakresie infrastruktury energetycznej, gazowej, paliwowej, transportowej, samorządowej, przemysłowej, telekomunikacyjnej. W zakresie dotyczącym Programu Bank założył wspieranie wybranych inwestycji infrastrukturalnych w sposób uzasadniony ekonomicznie, aktywizujący długoterminowy kapitał prywatny oraz niepowiększający długu publicznego. W odniesieniu do poszczególnych segmentów portfela Bank planował w szczególności zwiększenie poziomu zaangażowania wobec dużych i średnich przedsiębiorstw, przy zmniejszaniu istniejącego poziomu zaangażowania wobec małych i mikro przedsiębiorstw (z wyjątkiem poręczeń i gwarancji, projektów współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej, finansowania ze środków pochodzących z linii kredytowych uzyskanych od międzynarodowych instytucji finansowych oraz wspierania eksportu), instytucji finansowych i osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą.

(dowód: akta kontroli str. 272-275, 706-747, 758, 1821)

Wielkość funduszy własnych posiadanych przez Bank wyznaczał poziom dopuszczalnego zaangażowania Banku w pojedynczy podmiot lub w grupę podmiotów powiązaną kapitałowo. Kwota dopuszczalnego jednostkowego zaangażowania BGK w podmiot lub grupę podmiotów według przepisów wewnętrznych BGK nie mogła przekraczać 18% funduszy własnych⁴. Na koniec 2012 r. wewnętrzne limity koncentracji wynikające z poziomu funduszy własnych pozwalały BGK finansować projekty jedynie do kwoty 340 mln zł. Dokapitalizowanie Banku było jednym z założeń Programu przedstawionych w uzasadnieniu do wniosku Ministra Skarbu Państwa i Ministra Finansów do Rady Ministrów z 17 grudnia 2012 r.⁵ W dniu 27 grudnia 2012 r. Rada Ministrów wyraziła zgodę na dokapitalizowanie BGK aportem w formie akcji należących do Skarbu Państwa w celu podwyższenia funduszy własnych. Ten rodzaj dofinansowania miał spowodować wykorzystanie środków pochodzących z prywatyzacji majątku państwowego na cele inwestycji infrastrukturalnych, w sposób niepowiększający długu publicznego. Program zakładał sukcesywne dokapitalizowanie Banku w latach 2013-2016 kwotą do 10 mld zł w postaci pakietów akcji wnoszonych stopniowo, w miarę zapotrzebowania na finansowanie projektów.

(dowód: akta kontroli str. 239-263, 361, 843)

Dokapitalizowanie BGK, dokonane w okresie objętym kontrolą było związane z całokształtem działalności BGK (bieżącej i planowanej), przy czym BGK we wnioskach o środki akcentował konieczność zapewnienia funduszy własnych (głównie w związku z limitem koncentracji) na realizację Programu oraz odpowiedniego poziomu płynności. Pierwsze od czasu ogłoszenia Programu zwiększenie funduszy własnych Banku nastąpiło, zgodnie z propozycją Ministerstwa Skarbu Państwa, w wyniku sprzedaży w dniu 29 stycznia 2013 r. znajdujących się w portfelu BGK akcji banku PKO BP S.A. W wyniku tej operacji fundusze własne Banku, uwzględniane w obliczeniu adekwatności kapitałowej, wzrosły o 4.015 mln zł. W dniu 16 maja 2013 r. Minister Finansów wystąpił do Rady

⁴ Limit ustawowy wynosi 25% kapitałów własnych, jednak ze względów bezpieczeństwa Bank ustanowił swój własny limit na niższym poziomie, wynoszącym 18%.

⁵ Wniosek o wyrażenie zgody na inny niż określony w art. 33 ust. 1 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji tryb zbycia jednostek uczestnictwa będących własnością Skarbu Państwa w spółkach: PGE Polska Grupa Energetyczna S.A., Powszechna Kasa Oszczędności Bank Polski S.A., Powszechny Zakład Ubezpieczeń S.A., Ciech S.A. w celu ich wniesienia na pokrycie kapitału zakładowego Celowej Spółki Inwestycyjnej do łącznej wartości 10 mld zł oraz podwyższenia funduszu statutowego BGK o kwotę do 10 mld zł.

Nadzorczej BGK z wnioskiem o obniżenie⁶ funduszu statutowego Banku poprzez wpłatę środków pieniężnych w kwocie 1 mld zł na dochody budżetu państwa. Pismem z dnia 25 maja 2013 r. Minister Finansów poinformował Zarząd Banku o gotowości zwiększenia, na wniosek Zarządu Banku, funduszu statutowego BGK na podstawie art. 5a ustawy o BGK poprzez przekazanie obligacji skarbowych o wartości nominalnej do 1 mld zł. BGK zrealizował powyższy wniosek i dokonał wpłaty w dniu 28 maja 2013 r. obniżając fundusz statutowy. Analiza przeprowadzona przez Bank w celu wyrażenia opinii o wpływie tych operacji na fundusze własne wykazała, że dla zawartych w tym okresie transakcji obniżenie funduszu statutowego nie stanowiło ograniczenia. W dniu 27 czerwca 2013 r. BGK zwrócił się do Ministra Finansów o przekazanie obligacji o wartości nominalnej 2 mld zł, wskazując m.in. że planuje zawarcie transakcji z dwoma podmiotami na jednostkowe kwoty około 1,4 mld zł. Przed obniżeniem funduszy własnych limit koncentracji wynosił 1.595 mln zł, natomiast po obniżeniu miał wynosić 1.345 mln zł. Do końca 2013 r. wartość najwyższego zaangażowania nie przekroczyła jednak 1 mld zł.

(dowód: akta kontroli str. 899-900)

Środki z otrzymanych obligacji⁷ zwiększyły fundusze własne BGK o kwotę 1.851 mln zł. Drugi wniosek o dokapitalizowanie w formie przekazania obligacji Bank skierował do Ministra Finansów w dniu 27 listopada 2014 r., wnioskując o zwiększenie funduszu statutowego Banku o kwotę 1 mld zł⁸ w czwartym kwartale 2014 r. Uzasadnieniem wniosku były potrzeby kapitałowe oraz płynnościowe Banku w 2015 r. i w latach następnych. W Wieloletnim Programie Rozwoju – Strategii BGK na lata 2014-2017, przyjętej przez Radę Nadzorczą Banku w lutym 2014 r., założono wzrost akcji kredytowej Banku do 37 mld zł w 2017 r. (z poziomu 17,1 mld zł w 2013 r.). Planowana dynamika wiązała się zarówno z aktywnością Banku w ramach Programu (duże zaangażowania oraz finansowanie średnich przedsiębiorstw), jak i w zakresie inwestycji kapitałowych (Fundusz Sektora Mieszkań na Wynajem, Fundusz Infrastruktury Samorządowej i Fundusz Municypalny).

Biorąc pod uwagę planowaną skalę działalności BGK oraz ze względu na limity koncentracji określone w przepisach prawa, podwyższenie funduszy własnych BGK było zasadne. Dokapitalizowanie BGK dokonane poprzez nieodpłatne przekazanie obligacji nie było przewidziane w założeniach Programu, było jednak zgodne z ustawą o Banku Gospodarstwa Krajowego.

Na zwiększenie kapitałów własnych BGK przekazał również odpisy w wysokości 687 mln zł z zysku wypracowanego w latach 2012-2014.

W rezultacie fundusze własne Banku w okresie objętym kontrolą wzrosły o 6.484 mln zł i na koniec pierwszego półrocza 2015 r. osiągnęły poziom 8.374 mln zł. Nie zostało natomiast dokonane zasilenie funduszy Banku, o którym mowa w Programie, to jest wniesienie akcji Skarbu Państwa. Z wnioskiem o wniesienie takiego aportu BGK zwrócił się do Ministra Skarbu Państwa w dniu 6 sierpnia 2015 r. Minister Skarbu Państwa przekazał Bankowi pakiet 24,5 mln akcji stanowiących 1,96% w kapitale zakładowym PKO BP S.A. Uzasadnieniem tego dofinansowania było planowane przez PIR zapotrzebowanie funduszy

⁶ W trybie art. 5c ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o Banku Gospodarstwa Krajowego (Dz.U. z 2014 r., poz. 510 ze zm.).

⁷ Obligacje serii OB0116, asymilowane z dyskontowymi obligacjami OK, których wartość rynkowa jest niższa od wartości nominalnej.

⁸ Fundusze własne zasilila kwota 972 mln zł.

inwestycyjnych na kapitał, którego dostarczycielem miał być Bank, obejmujący certyfikaty inwestycyjne.

(dowód: akta kontroli str. 818-825, 837-842, 882, 885-886, 908-923, 1805)

Założone w Programie dokapitalizowanie Banku w formie aportu akcji kwotą do 10 mld zł miało spowodować, w wyniku efektu dźwigni finansowej, czterokrotnie wyższy przyrost finansowania, do kwoty 40 mld zł „w pierwszych kilku latach działania Programu” (współczynnik dźwigni 1:4). Wartość zaangażowania Banku osiągnięta po 2,5 roku od rozpoczęcia realizacji Programu, w porównaniu do rzeczywistego przyrostu kapitału uwzględnianego przy wyliczaniu współczynnika wypłacalności, oznacza osiągnięcie dźwigni finansowej na poziomie 1:2,9. Gdyby uwzględnić w wyliczeniach tylko wartość kapitału netto pochodzącego z zasilenia zewnętrznego współczynnik dźwigni wyniósłby ponad 1:10⁹. Bank przewiduje osiągnięcie zakładanego zaangażowania na poziomie 40 mld zł do 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 239-256, 818, 881, 1816-1818)

Ocena cząstkowa

BGK podjął niezwłocznie realizację Programu, wykorzystując zwiększenie funduszy własnych w drodze sprzedaży posiadanych akcji PKO BP S.A. Kolejne zwiększenia funduszy Banku nastąpiły poprzez nieodpłatne przekazanie obligacji skarbowych. Zgodnie z Programem fundusze własne BGK miały być zwiększane środkami pochodzącymi ze sprzedaży akcji przekazywanych przez Ministerstwo Skarbu Państwa.

2. Udział BGK w realizacji Programu i ocena jego efektywności

Opis stanu
faktycznego

Po ogłoszeniu Programu Rada Nadzorcza BGK uchwałą z dnia 7 grudnia 2012 r. dokonała aktualizacji¹⁰ Wieloletniego Programu Rozwoju – Strategii Banku Gospodarstwa Krajowego na lata 2010-2014. Finansowanie projektów infrastrukturalnych zostało wpisane jako jeden z kluczowych obszarów aktywności Banku. Kolejna Strategia Banku obejmująca lata 2014-2017, przyjęta przez Radę Nadzorczą 14 lutego 2014 r., zakłada umocnienie BGK w roli państwowego banku rozwoju poprzez „zwielokrotnienie zaangażowania w finansowanie przedsięwzięć w ramach Programu”. Cel finansowy zapisany w Strategii został określony jako osiągnięcie zwrotu na kapitale własnym na poziomie wyższym niż rentowność polskich skarbowych papierów wartościowych.

(dowód: akta kontroli str. 272-275, 279-352)

Realizacja Programu nie wymagała zmiany oferty produktowej Banku. Program był realizowany w oparciu o standardowe produkty bankowe, tj. kredyty, gwarancje i objęcie obligacji emitowanych przez inwestorów. Do finansowania w ramach Programu zaliczano w szczególności projekty infrastrukturalne, cechujące się często znacznymi nakładami jednostkowymi oraz długim okresem finansowania, niedostępnym w ofertach innych banków. W rezultacie projekty o horyzoncie ponad dziesięcioletnim stanowiły na koniec półrocza 2015 r. ponad 30% dostarczonego przez Bank finansowania w ramach Programu. W przypadku projektów o mniejszej wartości lub o krótszym okresie finansowania podstawą kwalifikacji do Programu była ocena Banku, iż projekty te są prorozwojowe, zwiększają lub modernizują moce wytwórcze w przedsiębiorstwach, przyczyniając się do wzrostu PKB, wzrostu

⁹ We wskaźniku jako wartość kapitału netto przyjęto przyrost kapitałów w wyniku przekazania obligacji (2.823 mln zł) pomniejszony o wartość obniżenia funduszu statutowego poprzez wpłatę środków pieniężnych na dochody budżetu państwa (1.000 mln zł) na podstawie art. 5c ust. 2 pkt 1 ustawy o BGK.

¹⁰ Uchwała nr 4/2012/VII z 7 grudnia 2012 r. zmieniła uchwałę nr 13/2011/VII z 12 grudnia 2011 r. w sprawie Strategii Banku Gospodarstwa Krajowego na lata 2010-2014.

zatrudnienia, a także mają na celu rewitalizację i zagospodarowanie obszarów miejskich i rozwój infrastruktury miejskiej.

Pierwszą umowę w ramach realizacji Programu BGK zawarł w [...] 2013 r., [...] ¹¹ Spośród pierwszych dziesięciu umów zawartych przez BGK w ramach Programu, trzy z nich były negocjowane jeszcze przed ogłoszeniem Programu. Do udziału w pięciu projektach BGK został zaproszony bądź przez klienta, bądź przez agenta emisji obligacji oferowanych przez konsorcjum po ogłoszeniu Programu. Pozostałe dwie transakcje były efektem nawiązania przez Bank bezpośrednich kontaktów z klientem.

(dowód: akta kontroli str. 33-39, 829, 853-854, 864, 1805, 1811)

Zwiększenia kapitałów własnych pozwoliły na wzrost zaangażowania Banku. Według stanu na dzień 30 czerwca 2015 r. wewnętrzny limit koncentracji zaangażowań przyjęty w BGK wynosił 1.508 mln zł ¹² i był wyższy od limitu na koniec 2012 r. o 1.167 mln zł. Najwyższe rzeczywiste zaangażowanie BGK w ramach Programu wynosiło 1.450 mln zł i było niższe tylko o 58 mln zł od przyjętego w BGK limitu koncentracji.

(dowód: akta kontroli str. 775, 818)

Stworzona została baza kapitałowa do dalszego finansowania Programu. Wysokość współczynnika wypłacalności ustalono na poziomie 31,4% planowanym na 2015 r., przy zalecanym przez KNF bezpiecznym poziomie 12%. Oznacza to, że istnieje znaczny margines dla rozszerzenia działalności, pozwalający na zwiększenie dźwigni finansowej ponad poziom przewidywany w Programie (1:4) w sytuacji, gdyby zgromadzone kapitały nie były optymalnie wykorzystywane na inną działalność Banku. W drugim półroczu 2015 r. przewidywane jest zawarcie nowych umów o wartości 2,3 mld zł.

[...] ¹³ Finansowanie projektów zarządzanych przez PIR zostanie zapewnione przez BGK również z wykorzystaniem akcji przekazanych przez Ministra Skarbu Państwa. W związku z przewidywanym objęciem certyfikatów inwestycyjnych jeszcze w 2015 r., w sierpniu 2015 r. na wniosek BGK nastąpiło przekazanie przez Ministra Skarbu Państwa aportu w formie akcji o wartości 0,8 mld zł, pomimo że Bank dysponował wówczas nadwyżką kapitałów w stosunku do poziomu ponoszonego ryzyka obciążającego aktywa.

(dowód: akta kontroli str. 819)

Bank Gospodarstwa Krajowego, jako mierniki realizacji celów działalności, określił wolumen zaangażowań oraz sumę udzielonych przez BGK poręczeń i gwarancji w ramach Programu.

(dowód: akta kontroli str. 340, 1805, 1808)

Zaangażowanie BGK w realizację Programu zostało zaplanowane na koniec 2013 r. w wysokości 11 mld zł, na koniec 2014 r. – 17,9 mld zł i na koniec pierwszego półrocza 2015 r. – 18,3 mld zł. Planowane wartości zaangażowania wynikały ze złożonych już wniosków, wniosków planowanych, co do których prowadzone były negocjacje, oraz ocen eksperckich BGK. Realizacja planów wyniosła odpowiednio 6,1 mld zł, 18,5 mld zł i 19 mld zł. Jedynie plan finansowy na 2013 r. nie był

¹¹ Na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2015 r. poz. 2058 ze zm.) i art. 5 i art. 104 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (Dz. U. z 2015 r. poz. 128 ze zm.) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie danych o pierwszej inwestycji BGK w ramach Programu. Wyłączenia dokonano w interesie BGK.

¹² Limit nadzorczy wynosił 2.094 mln zł.

¹³ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2015 r. poz. 2058 ze zm.) i art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503 ze zm.) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie zobowiązań BGK w nowej formule działania Programu. Wyłączenia dokonano w interesie BGK.

zrealizowany w pełnym wymiarze, wykonanie wyniosło 55,9% planu. Było to wynikiem trudności w oszacowaniu skali i dynamiki zapotrzebowania rynku na finansowanie w zakresie projektów infrastrukturalnych. Realizacja planu w 2014 r. wyniosła 103,2%, a na koniec I półrocza 2015 r. 103,6%.

Według stanu na 30 czerwca 2015 r., tj. w 2,5 roku od rozpoczęcia Programu, Bank osiągnął zaangażowanie wynoszące 18.989 mln zł, a wartość podpisanych w tym okresie 134 umów wyniosła 23.175 mln zł¹⁴ (średnia wartość umowy 173 mln zł). Najwyższy przyrost zaangażowania nastąpił w 2014 r. Wyniósł on wówczas 12.296 mln zł, podczas gdy w pierwszym roku realizacji przyrost wynosił 6.194,1 mln zł. W pierwszym półroczu 2015 r. przyrost ten wyniósł 496 mln zł. Przyczyną spadku dynamiki przyrostu zaangażowań w 2015 r. był brak wystarczającej liczby projektów gotowych lub zaawansowanych w stopniu umożliwiającym finansowanie dłużne przez Bank.

(dowód: akta kontroli str. 361, 881, 1805, 1818)

W strukturze 134 umów podpisanych w ramach Programu w okresie od 2013 r. do pierwszego półrocza 2015 r., najwyższe nakłady dotyczyły transportu (28,6%), przemysłu (24,9%) oraz energetyki (23,0%). Zaznaczyć należy, że Program wymieniał główne sektory gospodarki, w których miał być realizowany, nie był to katalog zamknięty. W strukturze instrumentów finansowych najwyższy udział na 30 czerwca 2015 r. miały emisje obligacji, stanowiące 54,7% całego zaangażowania BGK. Kredyty stanowiły 37,4% finansowania, a gwarancje 7,8%. Przewaga finansowania poprzez emisję obligacji jest w dużej mierze spowodowana większą elastycznością procesu organizacji finansowania z wykorzystaniem takiego instrumentu¹⁵.

(dowód: akta kontroli str. 863)

Zgodnie z zapisami Strategii na lata 2014-2017 Bank powinien zapewnić stabilny zwrot na kapitale własnym (ROE) na poziomie wyższym niż rentowność polskich skarbowych papierów wartościowych. W okresie objętym kontrolą od 2013 r. do końca pierwszego półrocza 2015 r. rentowność dziesięcioletnich obligacji stałokuponowych¹⁶ na poszczególnych okresach wyniosła odpowiednio 4,4%, 3,1% i 3,3%, a ROE BGK 7%, 5,9% i 5,7%.

Do oceny rentowności samego Programu może służyć wysokość marży odsetkowej. Jest ona wyliczana jako różnica pomiędzy rzeczywistą przychodowością odsetkową a wewnętrznymi stopami transferowymi, odzwierciedlającymi koszt pozyskania pieniądza przez Bank. Tak obliczona marża odsetkowa w 2014 r. wyniosła 0,52%, a w pierwszym półroczu 2015 r. 0,54%.

W okresie objętym kontrolą z osiągniętych zysków BGK przekazał kwotę 961,2 mln zł na dochody budżetu państwa, a na zwiększenie funduszy własnych Banku kwotę 687 mln zł. Ze względu na to, że Bank nie wydziela systemowo wyniku finansowego na portfelu Programu, ocena wpływu wyniku zrealizowanego w ramach Programu na zysk Banku osiągnięty na działalności własnej wynika ze wzrastającego udziału zaangażowania w Program w zaangażowaniu całego

¹⁴ Różnica pomiędzy wartością umów podpisanych i zaangażowaniem wynika m.in. z faktu, że niektóre umowy zostały już spłacone lub nie doszło do wypłat.

¹⁵ Większa elastyczność procesu organizacji finansowania z wykorzystaniem obligacji wynika m.in. z wyłączenia procesu emisji papierów wartościowych spod procedury ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 907 ze zm) - zgodnie z art. 4 pkt 3 lit. j tej ustawy. Powyższe wyłączenie jest szczególnie istotne w przypadku konieczności uzgadniania struktury angażującej kilka instytucji finansowych. Finansowanie poprzez emisję obligacji Bank organizuje na bazie bilateralnej współpracy z danym emitentem lub w ramach konsorcjów.

¹⁶ Średnia rentowność wszystkich SPW o oprocentowaniu stałym wyniosła w tym okresie odpowiednio: 3,539%, 3,467% i 2,213%.

Banku. Na koniec poszczególnych okresów stanowił on odpowiednio 25,2%, 52,2% oraz 52,7%.

(dowód: akta kontroli str. 319, 465, 829, 847, 852, 924, 1866)

Dla oceny skutków udzielonego finansowania Bank opracował nowy system, tzw. „Rating Konwergencji”, wdrożony we wrześniu 2015 r. Wykorzystuje w nim doświadczenia i dane zebrane w czasie dwóch lat od podpisania pierwszej umowy w ramach Programu. System ten pozwoli na ocenę finansowanych projektów nie tylko pod kątem bezpośrednich komercyjnych skutków dla Banku i inwestorów, lecz również pod kątem wpływu projektu na rozwój kraju lub regionu.

(dowód: akta kontroli str. 849, 924)

[...] ¹⁷.

[...] ¹⁸.

(dowód: akta kontroli str. 700, 820, 1809)

Kontrola wybranych sześciu największych inwestycji sfinansowanych przez BGK w ramach Programu na łączną kwotę 6 mld zł (stanowiących 4,5% liczby podpisanych umów i 25,9% ich łącznej wartości) nie wykazała nieprawidłowości. Weryfikacji poddano przygotowywanie i analizę wniosków oraz proces podejmowania decyzji o udzieleniu finansowania. Kontrolą objęto¹⁹ dwa programy emisji obligacji [...], dwa długoterminowe kredyty inwestycyjne [...], udzielenie linii gwarancyjnej [...] oraz gwarancji należytego wykonania kontraktu i zwrotu zaliczki [...]. Przebieg procesu decyzyjnego dotyczącego tych inwestycji oraz monitorowania ich realizacji były zgodne z obowiązującymi procedurami wewnętrznymi Banku²⁰. Dokumentacja transakcji każdorazowo opiniowana była pod względem prawnym przez Departament Prawny oraz pod względem ryzyka ekonomicznego przez Departament Ryzyka Kredytowego. Przyjęte umowne zabezpieczenia transakcji były zgodne z opiniami prawnymi i katalogiem zabezpieczeń. Oceny ryzyka przygotowane były z zachowaniem należytej staranności i zgodnie z obowiązującą metodyką. Decyzje o udzieleniu finansowania podejmował odpowiednio Komitet Kredytowy i Zarząd Banku, zgodnie z obowiązującymi zasadami podejmowania decyzji finansowych i kredytowych w Banku oraz regulaminem Komitetu Kredytowego.

¹⁷ Na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2015 r. poz. 2058 ze zm.) i art. 5 i art. 104 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (Dz. U. z 2015 r. poz. 128 ze zm.) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie powodów klasyfikacji ekspozycji kredytowych do poszczególnych kategorii ryzyka. Wyłączenia dokonano w interesie BGK.

¹⁸ Na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2015 r. poz. 2058 ze zm.) i art. 5 i art. 104 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (Dz. U. z 2015 r. poz. 128 ze zm.) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie powodów klasyfikacji ekspozycji kredytowych do poszczególnych kategorii ryzyka. Wyłączenia dokonano w interesie BGK.

¹⁹ Na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2015 r. poz. 2058 ze zm.) i art. 5 i art. 104 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (Dz. U. z 2015 r. poz. 128 ze zm.) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie danych o inwestycjach BGK. Wyłączenia dokonano w interesie BGK.

²⁰ NIK wzięła pod uwagę następujące procedury obowiązujące w BGK: „Zasady podejmowania decyzji finansowych w BGK”, określone w załączniku do uchwały nr 194/2013/DO/GOS Zarządu BGK z dnia 12 czerwca 2013 r.; „Regulamin Komitetu Kredytowego Banku” wprowadzony uchwałą Nr 78/2014/DZRK/ORG Zarządu BGK z 31 marca 2014 r.; „Zasady podejmowania decyzji kredytowych w BGK wprowadzone uchwałą nr 162/2014/DZRK/ORG Zarządu BGK z dnia 20 maja 2014 r.”; „Kartę Procesu: Finansowania projektów inwestycyjnych klientów sektora publicznego i prywatnego” zatwierdzoną zarządzeniem nr 4/2013/DFS/KRE Prezesa Zarządu BGK z dnia 8 stycznia 2013 r.; „Wytczne w zakresie dokonywania oceny ryzyka klienta i ryzyka transakcji kredytowej” zgodne z procedurą „Metodyka oceny ratingowej i badania zdolności kredytowej przedsiębiorstw oraz podmiotów leczniczych prowadzących pełną sprawozdawczość finansową” wprowadzone decyzją nr 2/2014/DZRK/ORG dyrektora zarządzającego z dnia 23 maja 2014 r.; „Prawne zabezpieczenia wierzycielskości BGK”, uchwała nr 438/2011/DZRK/KRE Zarządu BGK z dnia 28 grudnia 2011 r. (z późn. zm.); „Zasady i tryb monitorowania ekspozycji kredytowych” zatwierdzone uchwałą Nr 9/2014/DZRK/GOS Zarządu BGK z dnia 20 grudnia 2014 r.; „Zasady udzielania kredytów i pożyczek na finansowanie działalności gospodarczej” wprowadzone zarządzeniem nr 90/2012/DZP/KRE Prezesa Zarządu BGK z dnia 9 maja 2012 r. (z późn. zm.); „Zasady udzielania i obsługi gwarancji bankowych, poręczeń i awali” wprowadzone zarządzeniem Nr 93/2012/DZP/KRE Prezesa Zarządu BGK z dnia 09 maja 2012 r. (z późn. zm.).

W okresie objętym kontrolą BGK, zgodnie z Programem, finansował projekty inwestycyjne na warunkach rynkowych, a jego działalność generowała zysk. Bank wyznaczał sobie roczne plany w zakresie zaangażowania w Program na podstawie złożonych i przewidywanych wniosków. Zmniejszenie dynamiki nowych zaangażowań w 2015 r. miało swoje źródło między innymi w braku wystarczającej liczby projektów gotowych lub zaawansowanych w stopniu umożliwiającym finansowanie dłużne przez Bank. Do jej zwiększenia może być niezbędne zintensyfikowanie działań nakierowanych na rozpropagowanie Programu i dotarcie do nowych podmiotów zainteresowanych finansowaniem oferowanym przez BGK.

NIK ocenia pozytywnie inicjatywę Banku, zmierzającą do stworzenia systemu oceny finansowanych projektów nie tylko pod kątem bezpośrednich komercyjnych skutków dla Banku i inwestorów, lecz również pod kątem wpływu projektu na rozwój kraju lub regionu.

IV. 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 z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²¹ 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.

Warszawa, dnia 11 lutego 2016 r.

Za zgodność z treścią
Uchwały Zespołu Orzekającego
Komisji Rozstrzygającej
w Najwyższej Izbie Kontroli
z dnia 11 stycznia 2016 r.

Dyrektor
Departamentu Budżetu i Finansów
Stanisław Jarosz

.....
podpis

²¹ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096