



KBF.430.011.2021

Nr ewid. 185/2021/P/21/011/KBF

Informacja o wynikach kontroli

REALIZACJA ZADAŃ ANTYKRYZYSOWYCH PRZEZ BANKI

DEPARTAMENT
BUDŻETU I FINANSÓW

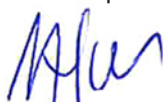
MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest niezależna, profesjonalna kontrola zadań publicznych w interesie obywateli i państwa

Informacja o wynikach kontroli

Realizacja zadań antykrzysowych przez banki

Dyrektor Departamentu Budżetu i Finansów



Stanisław Jarosz

Akceptuję:

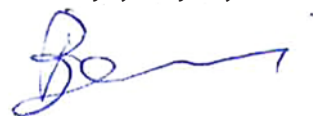
Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli



Małgorzata Motylow

Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Marian Banaś

Warszawa, dnia 22. 12. 2021

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ	4
1. WPROWADZENIE	7
2. OCENA OGÓLNA	8
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI	9
4. WNIOSKI	13
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	14
5.1. Przygotowanie instrumentów pomocy dla podmiotów dotkniętych skutkami epidemii COVID-19	14
5.2. Wdrażanie przez Bank Gospodarstwa Krajowego instrumentów wsparcia przedsiębiorców i rezultaty udzielonej pomocy	18
5.3. Obsługa przez Bank Gospodarstwa Krajowego Funduszy, z których finansowane są zadania związane z przeciwdziałaniem skutkom COVID-19	33
5.4. Wdrażanie przez banki komercyjne instrumentów wsparcia przedsiębiorców dotkniętych skutkami epidemii COVID-19	47
5.5. Działania Narodowego Banku Polskiego w celu łagodzenia skutków epidemii COVID-19	52
6. ZAŁĄCZNIKI	62
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe	62
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych	66
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności	75
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli	76
6.5. Stanowisko Ministra Finansów do informacji o wynikach kontroli	77
6.6. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra Finansów	79

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

BGK	Bank Gospodarstwa Krajowego;
COVID-19	ostra choroba zakaźna układu oddechowego wywołana zakażeniem wirusem SARS-CoV-2 ¹ ;
FDO	Fundusz Dopłat do Oprocentowania, fundusz utworzony w BGK na podstawie art. 10 ust. 1 ustawy o dopłatach;
FGP	Fundusz Gwarancji Płynnościowych, fundusz utworzony w BGK na podstawie art. 70 ust. 1 drugiej nowelizacji ustawy o COVID-19;
FPC	Fundusz Przeciwdziałania COVID-19, fundusz utworzony w BGK na podstawie art. 65 ust. 1 drugiej nowelizacji ustawy o COVID-19;
Gwarancje w trybie portfelowym	zbiór udzielonych przez BGK jednostkowych gwarancji spłaty kredytów udzielonych przez bank kredytujący;
Finansowe instrumenty/produkty wsparcia	instrumenty finansowe, które oferuje BGK w ramach pakietu pomocy firmom dotkniętym skutkami epidemii COVID-19 ² ;
Instytucja zarządzająca	podmiot odpowiadający za sprawną i prawidłową realizację programu finansowanego ze środków Unii Europejskiej zarówno w ujęciu całościowym, jak i na poziomie poszczególnych projektów;
KFG	Krajowy Fundusz Gwarancyjny, fundusz utworzony w BGK na podstawie art. 34g ust. 1 ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa i niektóre osoby prawne ³ ;
Kredyt wekslowy	polega na przyjmowaniu od banków przez NBP do dyskonta weksli wystawianych przez przedsiębiorstwa jako zabezpieczenie kredytu obrotowego otrzymanego z banku;
Kredyt ze wsparciem BGK	kredyt udzielany przez bank współpracujący z BGK z wykorzystaniem finansowych instrumentów wsparcia;
Mikro-, mali i średni przedsiębiorcy	według definicji unijnej ⁴ do kategorii mikroprzedsiębiorstw oraz małych i średnich przedsiębiorstw należą przedsiębiorstwa, które zatrudniają mniej niż 250 pracowników i których roczny obrót nie przekracza 50 mln euro, lub roczna suma bilansowa nie przekracza 43 mln euro. Małe przedsiębiorstwo definiuje się jako przedsiębiorstwo, które zatrudnia mniej niż 50 pracowników i którego roczny obrót lub roczna suma bilansowa nie przekracza 10 mln euro, a mikroprzedsiębiorstwo definiuje się jako przedsiębiorstwo, które zatrudnia mniej niż 10 pracowników i którego roczny obrót lub roczna suma bilansowa nie przekracza 2 mln euro;
NBP	Narodowy Bank Polski;

¹ Definicja według <https://pl.wikipedia.org/wiki/COVID-19>, oparta na definicji Światowej Organizacji Zdrowia.

² Szerzej prezentowane przez BGK na <https://www.bgk.pl/mikro-male-i-srednie-przedsiębiorstwa/pakiet-pomocy-bgk/>.

³ Dz. U. z 2021 poz. 442, ze zm.

⁴ Zgodnie z definicją zawartą w art. 2 załącznika I do rozporządzenia Komisji (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznającego niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu – Dz. Urz. UE L.187.1 z 26.06.2014, str. 1, ze zm.

Operacje outright buy	operacje bezwarunkowego zakupu przez NBP papierów wartościowych, bez żadnych dodatkowych zobowiązań. Wykonanie tych operacji nie jest obwarowane żadnymi warunkami i ma charakter natychmiastowy;
Operacje repo	operacje polegające na zakupie przez bank centralny papierów wartościowych od banków komercyjnych z jednoczesnym bezwarunkowym zobowiązaniem banków do odkupu tych papierów po określonej cenie, w określonym terminie;
Operacje strukturalne otwartego rynku	operacje prowadzone przez NBP mające na celu zmianę długoterminowej struktury płynności w sektorze bankowym. Do operacji takich o charakterze zasilającym sektor bankowy w płynne środki należą operacje <i>outright buy</i> ;
PFR	Polski Fundusz Rozwoju;
Podmioty ekonomii społecznej	podmioty zdefiniowane w Krajowym Programie Rozwoju Ekonomii Społecznej do 2023 roku. Ekonomia Solidarności Społecznej, w brzmieniu nadanym uchwałą nr 11 Rady Ministrów z dnia 31 stycznia 2019 r. zmieniającą uchwałę w sprawie przyjęcia programu pod nazwą „Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej” ⁵ . Do podmiotów tych zaliczają się m.in. spółdzielnie socjalne, spółdzielnie pracy, inwalidów i socjalnych, centra integracji społecznej, organizacje pozarządowe czy zakłady aktywności zawodowej;
Podmioty współpracujące	podmioty, którym została powierzona w drodze umowy lub porozumienia realizacja zadań związanych z wdrażaniem oferowanych przez BGK finansowych instrumentów wsparcia;
Pomoc de minimis	pomoc publiczna, której ogólna kwota przyznana podmiotowi gospodarczemu nie przekracza 200 tys. euro w ciągu trzech kolejnych lat budżetowych (100 tys. euro w sektorze transportu drogowego) ⁶ . Pułapy te stosuje się bez względu na formę i cel pomocy <i>de minimis</i> , a także bez względu na to, czy jest ona w całości lub w części finansowana ze środków unijnych. Nie wymaga indywidualnej zgody i notyfikacji w Komisji Europejskiej. Wartość pomocy <i>de minimis</i> przelicza się według współczynników dotyczących danego rodzaju pomocy, ustalonych przez Komisję Europejską. W przypadku gwarancji współczynnik ten wynosi 13,33%. W celu wyliczenia wartości pomocy należy kwotę gwarancji w złotych pomnożyć przez 13,33% i podzielić przez średni kurs euro NBP obowiązujący w dniu udzielenia gwarancji;
RPP	Rada Polityki Pieniężnej;
Tarcza Finansowa PFR 1.0	<i>Program rządowy – tarcza finansowa Polskiego Funduszu Rozwoju dla małych i średnich firm</i> , o którym mowa w art. 21a ust. 1 ustawy z dnia 4 lipca 2019 r. o systemie instytucji rozwoju (Dz. U. z 2021 r. poz. 1010). Rada Ministrów powierzyła PFR S.A. realizację tego Programu uchwałą nr 50/2020 z dnia 27 kwietnia 2020 r.;
Tarcza Finansowa PFR 2.0	<i>Program rządowy – tarcza finansowa 2.0 Polskiego Funduszu Rozwoju dla mikro, małych i średnich firm</i> , o którym mowa w art. 21a ust. 1 ustawy z dnia 4 lipca 2019 r. o systemie instytucji rozwoju. Rada Ministrów powierzyła PFR S.A. realizację tego Programu uchwałą nr 2/2021 z dnia 5 stycznia 2021 r.;

⁵ M.P. poz. 214.

⁶ 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* (Dz.U.UE. L. 2013.352.1).

Ustawa o COVID-19	ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw ⁷ ;
Ustawa o dopłatach	ustawa z dnia 19 czerwca 2020 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o uproszczonym postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z wystąpieniem COVID-19 ⁸ ;
Ustawa o BGK	ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o Banku Gospodarstwa Krajowego ⁹ ;
Ustawa o NBP	ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim ¹⁰ ;
Ustawa o poręczeniach i gwarancjach	ustawa z dnia 8 maja 1997 r. o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne;
Druga nowelizacja ustawy o COVID-19	ustawa z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw ¹¹ ;
ZUS	Zakład Ubezpieczeń Społecznych.

⁷ Dz. U. z 2021 r. poz. 2095.

⁸ Dz. U. z 2021 r. poz. 1072, ze zm.

⁹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1198, ze zm.

¹⁰ Dz. U. z 2020 r. poz. 2027, ze zm.

¹¹ Dz. U. poz. 568, ze zm.

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy banki podejmowały zgodne z prawem i skuteczne działania w celu ograniczenia negatywnych skutków epidemii COVID-19?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy Bank Gospodarstwa Krajowego rzetelnie rozpoznał potrzeby przedsiębiorców i przedstawił propozycje instrumentów pomocy dla firm dotkniętych skutkami epidemii COVID-19?
2. Czy zgodnie z przepisami i umowami wdrażano instrumenty wsparcia klientów banków oferowane w związku z COVID-19 i czy osiągnięte zostały założone rezultaty wprowadzenia tych instrumentów?
3. Czy Bank Gospodarstwa Krajowego zgodnie z przepisami i rzetelnie prowadził obsługę funduszy, z których finansowane są zadania związane z przeciwdziałaniem COVID-19 i jego skutkom?
4. Czy Narodowy Bank Polski rzetelnie objął analizami potencjalne i rzeczywiste skutki ekonomiczne epidemii COVID-19 w Polsce?
5. Czy decyzje Narodowego Banku Polskiego o zastosowaniu poszczególnych instrumentów na rzecz przeciwdziałania negatywnym skutkom ekonomicznym epidemii COVID-19 były celowe i zapewniły osiągnięcie zakładanych rezultatów?

Jednostki kontrolowane

Bank Gospodarstwa Krajowego,
Narodowy Bank Polski,
Alior Bank S.A.,
Bank Powszechna Kasa
Oszczędności BP S.A.,
Santander Bank Polska S.A.

Okres objęty kontrolą

Od 1 stycznia 2020 r.
do 30 czerwca 2021 r.¹²

Kontrola została przeprowadzona z inicjatywy własnej Najwyższej Izby Kontroli, z uwzględnieniem propozycji zakresu kontroli sformułowanych przez senacką Komisję Budżetu i Finansów Publicznych dotyczących zgodności z prawem emitowania obligacji przez Bank Gospodarstwa Krajowego, ich gwarantowania przez Skarb Państwa (reprezentowanego przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych) oraz ich skupowania przez Narodowy Bank Polski w okresie od maja 2020 r. w związku z przeciwdziałaniem skutkom COVID-19 oraz działalności Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 w Banku Gospodarstwa Krajowego. Zakres kontroli był także częściowo zbieżny z propozycją sejmowej Komisji Infrastruktury dotyczącą zbadania gospodarowania funduszami BGK pod kątem celowości wydatkowania środków.

Przesłanką do przeprowadzenia kontroli były wybrane działania podjęte w odpowiedzi na negatywne skutki epidemii COVID-19 dla gospodarki Polski. Firmy dotknięte trudną sytuacją związaną z epidemią COVID-19 mogły skorzystać ze specjalnych rozwiązań, przygotowanych przez BGK we współpracy z ministerstwami i sektorem bankowym, polegających na udzielaniu preferencyjnych poręczeń i gwarancji, pożyczek i kredytów oraz dopłat do oprocentowania kredytów bankowych. Instrumenty te zostały przygotowane i udostępnione w stosunkowo krótkim czasie. Powstało w związku z tym ryzyko, że ich przygotowanie nastąpiło bez rzetelnej analizy potrzeb i możliwych rozwiązań, a udzielona pomoc nie została wykorzystana przez przedsiębiorców z branż najbardziej dotkniętych przez epidemię COVID-19.

W BGK stworzony został również Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 w celu finansowania lub dofinansowania realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem skutkom COVID-19. BGK mógł zaciągać na rzecz Funduszu kredyty, pożyczki lub emitować obligacje w kraju i za granicą. W związku z COVID-19 w BGK utworzone zostały również Fundusz Gwarancji Płynnościowych i Fundusz Dopłat do Oprocentowania. W związku z szybkim utworzeniem tych funduszy zachodziło ryzyko niepełnego ich przygotowania organizacyjnego do realizacji zadań wyznaczonych ustawami.

Narodowy Bank Polski w związku z epidemią COVID-19 przeprowadzał operacje zasilające banki w płynność oraz wdrożył na dużą skalę zakup obligacji skarbowych na rynku wtórnym w ramach strukturalnych operacji otwartego rynku. Powyższe, znaczące kwotowo działania zostały wprowadzone w przyspieszonym trybie i przynajmniej w części budziły zastrzeżenia co do ich legalności i sposobu wdrożenia.

¹² Gdy konieczne było uzyskanie danych porównawczych lub zbadanie zdarzeń mających wpływ na działania podejmowane przez banki po rozpoczęciu występowania COVID-19 lub będących ich skutkiem, kontrolą były objęte dowody dotyczące zdarzeń, jakie nastąpiły w okresach wcześniejszych i późniejszych.

2. OCENA OGÓLNA

Legalne i skuteczne działania w celu przeciwdziałania negatywnym skutkom epidemii COVID-19

Najwyższa Izba Kontroli oceniła, że działania podejmowane przez skontrolowane banki w celu ograniczenia negatywnych skutków epidemii COVID-19 dla przedsiębiorców i gospodarki były zgodne z obowiązującymi przepisami i zapewniły skuteczne wsparcie przedsiębiorców dotkniętych skutkami tej epidemii.

Działania podjęte przez Bank Gospodarstwa Krajowego w celu przygotowania instrumentów pomocy dla przedsiębiorców dotkniętych skutkami epidemii COVID-19 pozwoliły, jeszcze w początkowym okresie epidemii, na szybkie dostosowanie istniejących produktów do nowych potrzeb przedsiębiorców. BGK rzetelnie i sprawnie tworzył instrumenty wsparcia współpracując z podmiotami administracji publicznej i instytucjami finansowymi, zgłaszając własne propozycje modyfikacji parametrów oferowanych produktów formułowane, ze względu na ograniczenia czasowe wprowadzanych rozwiązań, w oparciu o swoją wiedzę ekspercką i wnioski zgłaszane przez zainteresowane podmioty.

BGK sprawnie wdrożył instrumenty wsparcia przedsiębiorców dotkniętych skutkami epidemii COVID-19, podpisując umowy lub aneksy do umów z ministrami i instytucjami zarządzającymi, a następnie z podmiotami współpracującymi. BGK monitorował ryzyko związane z przyznawanymi na preferencyjnych warunkach instrumentami wsparcia przedsiębiorców, a w szczególności w zakresie udzielanych bankom kredytującym przedsiębiorców gwarancji w trybie portfelowym. Zwiększona skala udzielonych gwarancji nie spowodowała zwiększenia wypłat w związku z zaniechaniem spłat rat udzielonych kredytów, a kierowane przez banki komercyjne wezwania do zapłaty były przez Bank weryfikowane zgodnie z obowiązującymi wewnętrznymi procedurami i umowami portfelowymi. Zaofferowanie instrumentów wsparcia na czasowo wprowadzonych preferencyjnych warunkach w związku z COVID-19 wpłynęło na zwiększenie zainteresowania przedsiębiorców ofertą Banku w stosunku do okresu sprzed wprowadzenia zmian.

Skontrolowane banki komercyjne współpracujące z BGK były przygotowane organizacyjnie do realizacji umów i porozumień z BGK. Zweryfikowane umowy kredytowe, objęte gwarancjami spłaty przez BGK, zawarte zostały z dochowaniem wymogów określonych w postanowieniach umów zawartych z BGK i poprzedzone były prawidłową weryfikacją zdolności kredytowej kredytobiorców.

Banki komercyjne prawidłowo realizowały powierzone zadania w zakresie pośrednictwa w zawieraniu z beneficjentami umów subwencji finansowych oraz ich rozliczania, w związku z podpisanymi z Polskim Funduszem Rozwoju S.A. umowami w ramach programów rządowych przyjętych w celu wsparcia przedsiębiorców dotkniętych skutkami epidemii COVID-19.

Bank Gospodarstwa Krajowego zgodnie z przepisami obowiązującego prawa oraz postanowieniami umów zorganizował i prowadził obsługę funduszy, z których były finansowane zadania związane z przeciwdziałaniem skutkom epidemii COVID-19 oraz oferowane przez BGK instrumenty wsparcia przedsiębiorców dotkniętych skutkami tej epidemii.

Narodowy Bank Polski wykorzystał dostępne instrumenty polityki pieniężnej w sposób, który sprzyjał realizacji założonych celów dotyczących pobudzenia aktywności gospodarczej w Polsce w okresie epidemii COVID-19. Przy podejmowaniu poszczególnych decyzji o wprowadzeniu nowych instrumentów polityki pieniężnej lub zmianie parametrów instrumentów dotychczas wykorzystywanych organy Narodowego Banku Polskiego dysponowały zarówno aktualnymi analizami co do sytuacji gospodarczej w kraju i na świecie, jak i scenariuszami rozwoju epidemii COVID-19 i jej wpływu na Polską gospodarkę.

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Bank Gospodarstwa Krajowego uczestniczył w procesie tworzenia i opiniowania rozwiązań mających na celu wdrożenie instrumentów wsparcia dla przedsiębiorców dotkniętych skutkami epidemii COVID-19. Wprowadzone jeszcze w marcu 2020 r. instrumenty wsparcia przedsiębiorców były między innymi rezultatem dokonania modyfikacji produktów oferowanych wcześniej przez BGK. Modyfikacje poszczególnych parametrów produktowych były oparte o zidentyfikowane przez BGK i dysponentów środków potrzeby, m.in. na podstawie sygnałów z rynku, oraz o wiedzę ekspercką Banku. Instrumenty te miały charakter zwrotnych form wsparcia, głównie gwarancji i pożyczek płynnościowych. W kolejnych miesiącach 2020 r. Bank uruchomił także nowe programy gwarancyjne dla różnych grup odbiorców, tj. gwarancję z Funduszu Gwarancji Płynnościowych, gwarancję spłaty limitu faktoringowego oraz system dopłat do odsetek od kredytów. [str. 14–16]

Skuteczne i sprawne przygotowanie instrumentów wsparcia

Bank Gospodarstwa Krajowego prowadził monitoring skuteczności oferowanych rządowych instrumentów wsparcia przedsiębiorców, w tym produktów wsparcia BGK. Prowadzone analizy wskazywały, że oferowane bankowe instrumenty wsparcia stanowiły dla przedsiębiorców produkt o charakterze uzupełniającym w stosunku do instrumentów o charakterze dotacyjnym (np. zwolnienie ze składek ZUS, dofinansowanie wynagrodzeń, instrumenty PFR). [str. 16–17]

Monitoring skuteczności oferowanych instrumentów wsparcia

BGK prowadził działania promocyjne w celu informowania przedsiębiorców o zakresie i warunkach możliwego uzyskania wsparcia. Udostępnienie instrumentów wsparcia na czasowo wprowadzonych preferencyjnych warunkach w związku z COVID-19 wpłynęło na zwiększenie zainteresowania przedsiębiorców ofertą Banku w stosunku do okresu sprzed wprowadzenia zmian. [str. 17–18]

Działania informacyjne i promocyjne instrumentów wsparcia

Proces przygotowania i wdrożenia zmian w ofercie BGK i podmiotów współpracujących, mających na celu wsparcie przedsiębiorców dotkniętych negatywnymi skutkami epidemii COVID-19, został przeprowadzony bez opóźnień i w sposób rzetelny. Przygotowany pakiet pomocy dla przedsiębiorców obejmował instrumenty finansowe wcześniej oferowane przez BGK i podmioty współpracujące, których parametry zostały zmodyfikowane po ogłoszeniu stanu epidemii, oraz nowe instrumenty wsparcia. Zmiany wprowadzone w produktach gwarancyjnych polegały m.in. na podwyższeniu maksymalnego zakresu ochrony gwarancyjnej z 60% do 80% kwoty kredytu, wydłużeniu okresu gwarancji, podwyższeniu maksymalnej kwoty jednostkowej gwarancji oraz obniżeniu stawki opłaty prowizyjnej bądź rezygnacji z opłat. Modyfikacja parametrów pożyczek obejmowała przede wszystkim wprowadzenie lub wydłużenie okresu karencji w spłacie kapitału, możliwość obniżenia oprocentowania, możliwość wydłużenia okresu spłaty, obniżenie lub zniesienie opłat i prowizji. [str. 18–20]

Sprawne przygotowanie i wdrożenie instrumentów wsparcia

Analiza umów bądź aneksów do umów z podmiotami współpracującymi z BGK wykazała, że umowy te zostały dostosowane do postanowień umów lub zmian w umowach z ministrem bądź podmiotem pełniącym rolę instytucji zarządzającej, wprowadzających w związku z COVID-19 nowe produkty lub zmiany w produktach już oferowanych. Umowy lub aneksy

Prawidłowe wprowadzenie zmian do umów i weryfikacja planów

do umów z podmiotami współpracującymi, co do zasady, zostały przygotowane i zawarte bez zbędnej zwłoki. BGK dokonał zmian planów sprzedaży produktów oferowanych w ramach Krajowego Funduszu Gwarancyjnego oraz limitów gwarancji określanych w umowach portfelowych zawieranych z bankami współpracującymi. [str. 20–21]

Największe wsparcie przedsiębiorców poprzez gwarancje BGK

Spośród udostępnionych przedsiębiorcom przez BGK i podmioty współpracujące produktów wsparcia w największym stopniu wykorzystywane były udzielane przez BGK gwarancje spłaty kredytów. Z łącznej kwoty 89 863,9 mln zł wsparcia udzielonego przez BGK kredyty objęte gwarancjami stanowiły 84 581,8 mln zł, tj. 94%. Znacznie mniejsze, 4131,3 mln zł (5% ogółu wykorzystanych instrumentów wsparcia), było wykorzystanie pożyczek z elementami wsparcia. W nieznacznym stopniu przedsiębiorcy korzystali z oferowanych przez BGK dopłat do oprocentowania kredytów, wypłaty z tego tytułu wyniosły 5,5 mln zł. [str. 21–24]

Zwiększone zainteresowanie przedsiębiorców ofertą BGK

Udostępnienie instrumentów wsparcia na czasowo wprowadzonych preferencyjnych warunkach w związku z COVID-19 wpłynęło na zwiększenie zainteresowania przedsiębiorców ofertą Banku w stosunku do okresu sprzed wprowadzenia zmian. W 2020 r. wartość wszystkich udzielonych kredytów objętych gwarancjami wzrosła do kwoty 51 684,1 mln zł, tj. o 118% w stosunku do 2019 r. W I półroczu 2021 r. największą pomoc udzielono w II kwartale. Kwota udzielonych kredytów zabezpieczonych gwarancjami BGK wyniosła 17 717,9 mln zł i była o 171% wyższa niż dwa lata wcześniej w II kwartale 2019 r. Znacząco zmniejszyła się jedynie kwota udzielonych gwarancji (o 78,6% w 2020 r. w stosunku do 2019 r.) oraz liczba podmiotów wnioskujących o gwarancje z programu COSME, co było spowodowane mniejszą atrakcyjnością tego produktu, w szczególności w porównaniu do gwarancji *de minimis*. [str. 25–26]

Bieżąca analiza wykorzystania instrumentów wsparcia

W przypadku większości produktów wdrożonych przez BGK w związku z COVID-19 nie zostały określone formalne wskaźniki, których wartości określałyby zakładany poziom udzielonego wsparcia przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19. Jednak zwiększona wartość sprzedaży, jak i liczba podmiotów, którym udostępniono pomoc, wskazuje, że złagodzone warunki udostępniania produktów wpłynęły na większe zainteresowanie oferowaną pomocą. BGK na bieżąco prowadził analizę wykorzystania instrumentów gwarancyjnych w oparciu o informacje otrzymywane z instytucji finansujących w ramach bieżącej sprawozdawczości. Projekty realizowane ze środków funduszy europejskich podlegały monitoringowi w celu pełnego wykorzystania powierzonej alokacji środków. Wyniki monitoringu były podstawą do wprowadzenia zmian w oferowanych produktach. [str. 26–27]

Proporcjonalne do ich wielkości wsparcie branż gospodarki

Największą wielkość wsparcia, wyrażoną wartością udzielonych przez BGK gwarancji, otrzymały branże o największym udziale w gospodarce narodowej. [str. 27–30]

Prawidłowy monitoring jakości gwarancji udzielonych przez BGK

BGK posiadał i stosował w praktyce skuteczne procedury monitorowania ryzyka kredytów gwarantowanych w trybie portfelowym. Weryfikacja złożonych wezwań do zapłaty gwarancji następowała zgodnie z obowiązującymi procedurami wewnętrznymi i umowami zawartymi z bankami.

Do 30 czerwca 2021 r. BGK otrzymał z banków kredytujących 115 wezwań do zapłaty z tytułu udzielonych gwarancji na preferencyjnych warunkach w związku z COVID-19 na kwotę 32,6 mln zł. Na koniec I półrocza 2021 r. dokonano 36 wypłat na kwotę 8,7 mln zł, stanowiącą 0,014% łącznej kwoty udzielonych na preferencyjnych warunkach gwarancji, oraz wydano jedną decyzję odmowy wypłaty na kwotę 2,3 mln zł. [str. 30–33]

BGK prowadził obsługę Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 zgodnie z przepisami ustawy tworzącej ten Fundusz oraz umowy zawartej ze Skarbem Państwa reprezentowanym przez Prezesa Rady Ministrów. BGK zapewnił pełne i terminowe finansowanie potrzeb dysponentów FPC. Łącznie w 2020 r. i do 30 kwietnia 2021 r. BGK sfinansował wydatki FPC w wysokości 128 158,2 mln zł. Jednocześnie BGK pozyskał w tym okresie znacznie wyższe środki na finansowanie FPC, które pochodziły głównie z emisji obligacji gwarantowanych przez Skarb Państwa o wartości nominalnej 129 275,1 mln zł. W konsekwencji spowodowało to utrzymywanie się wysokich stanów niewykorzystanych środków na rachunku głównym (a także na rachunkach pomocniczych), co zdaniem NIK było niecelowe. W konsekwencji Bank w okresie od maja 2020 r. do 30 czerwca 2021 r. na obsługę obligacji wyemitowanych przez BGK w celu finansowania FPC ponosił dodatkowe wydatki, szacowane przez NIK na 200 mln zł.

Obsługa przez BGK Funduszu Przeciwdziałania COVID-19

Należy jednak wskazać, że wynikające z charakteru prawnego (PFC nie jest państwowym funduszem celowym) zasady opracowania planu finansowego FPC, a w szczególności to, że jest on zatwierdzany przez Prezesa Rady Ministrów bez konieczności stosowania procedur obowiązujących przy uchwalaniu ustawy budżetowej, powoduje, iż publiczne wydatki o znacznej kwocie są realizowane poza kontrolą parlamentarną. [str. 33–40]

Nadmierne stany środków na rachunkach FPC

BGK prawidłowo ustalił w umowie z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych warunki, tryb i termin udzielania gwarancji i poręczeń w ramach Funduszu Gwarancji Płynnościowych. Szczegółowe zasady udzielania gwarancji BGK określił z bankami i faktorami rzetelnie, z przestrzeganiem warunków ustalonych w tej umowie. Bank terminowo przekazywał i uzgadniał dane w zakresie planu finansowego FGP z ministrem właściwym do spraw gospodarki oraz ministrem właściwym do spraw finansów publicznych. [str. 40–43]

Prawidłowa obsługa przez BGK Funduszu Gwarancji Płynnościowych

Bank prowadził obsługę Funduszu Dopłat do Oprocentowania zgodnie z przepisami ustawy o dopłatach i postanowieniami umowy o dopłatach, w pełni i terminowo wywiązywał się z obowiązków informacyjnych i sprawozdawczych wobec ministra właściwego do spraw gospodarki oraz ministra właściwego do spraw finansów publicznych. Jednak produkt ten cieszył się bardzo niskim, w stosunku do planu, zainteresowaniem przedsiębiorców. Udzielone dopłaty w całym okresie oferowania tego produktu stanowiły jedynie 2,5% ustawowego limitu wydatków na ten cel, co było spowodowane małymi korzyściami dla przedsiębiorców z uwagi na niskie rynkowe stopy procentowe, a także możliwość skorzystania z innych rozwiązań pomocowych. [str. 43–47]

Niskie zainteresowanie przedsiębiorców wsparciem Funduszu Dopłat do Oprocentowania

**Banki komercyjne
prawidłowo udostępniały
instrumenty wsparcia**

Skontrolowane banki komercyjne udostępniały i obsługiwały gwarancje Banku Gospodarstwa Krajowego na podstawie podpisanych z BGK umów i porozumień. Banki były przygotowane organizacyjnie do realizacji tych umów i porozumień. Szczegółowe zasady obsługi produktów pomocowych oraz współpracy w tym zakresie z BGK uregulowane zostały w wewnętrznych procedurach banków, które aktualizowane były na bieżąco w celu dostosowania ich do zmieniających się przepisów prawa, postanowień umów podpisanych z BGK i wytycznych przekazywanych bankom przez BGK. Zbadane umowy kredytowe objęte gwarancjami spłaty kredytu BGK udzielone zostały z dochowaniem wymogów określonych w postanowieniach umów zawartych z BGK i poprzedzone weryfikacją zdolności kredytowej kredytobiorcy. Banki realizowały zadania pośrednictwa w zawieraniu z beneficjentami umów subwencji finansowych oraz ich rozliczania, w oparciu o umowy podpisane z Polskim Funduszem Rozwoju S.A. w związku z wdrożonymi programami rządowymi mającymi na celu udzielanie wsparcia przedsiębiorcom dotkniętym skutkami epidemii COVID-19. Banki prawidłowo udzielały swoim klientom ustawowych oraz dobrowolnych zawieszeń spłaty pożyczek i kredytów. [str. 47–51]

**NBP analizował skutki
epidemii COVID-19**

Narodowy Bank Polski na bieżąco przygotowywał zarówno cykliczne, jak i dodatkowe raporty, w ramach których przedstawiano Zarządowi NBP i RPP opracowania odnośnie wpływu epidemii COVID-19 na gospodarkę w Polsce. Analizy dotyczące zastosowania niestandardowych działań przez bank centralny dokonane w okresie poprzedzającym epidemię COVID-19 pozwalały ocenić kierunki wpływu tych działań na gospodarkę i ocenić zasadność podjęcia decyzji o ich wykorzystaniu w celu przeciwdziałania skutkom epidemii COVID-19. Rozwiązania przygotowane w ramach współpracy NBP z członkami Komitetu Stabilności Finansowej stanowiły dodatkowy element łagodzący negatywne skutki epidemii COVID-19 dla gospodarki w Polsce. [str. 52–56]

**Właściwa reakcja NBP
na skutki epidemii
COVID-19**

NIK oceniła pozytywnie wykorzystanie przez NBP w okresie objętym kontrolą dostępnych instrumentów w celu przeciwdziałania negatywnym skutkom ekonomicznym epidemii COVID-19. Seria obniżek stóp procentowych dokonana przez RPP w 2020 r. przełożyła się na obniżenie oprocentowania kredytów ogółem dla gospodarstw domowych i przedsiębiorstw. Podejmowane przez NBP działania w zakresie operacji otwartego rynku zapewniły bankom dodatkową płynność, w tym operacje strukturalne *outright buy* zapewniły płynność rynku wtórnego skupowanych papierów wartościowych. [str. 56–61]

4. WNIOSKI

Ustalenia kontroli wskazują, że kontrolowane podmioty prawidłowo i skutecznie realizowały zadania związane z przeciwdziałaniem negatywnym skutkom COVID-19 dla przedsiębiorców i gospodarki. Zdaniem NIK, należy jednak zwrócić uwagę na następujące zagadnienia:

- 1) W przypadku dalszego pozyskiwania przez BGK środków na zasilenie działalności finansowanej z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 w drodze emisji obligacji niezbędne jest, w ocenie NIK, podjęcie działań zmierzających do zredukowania zbędnych wydatków z tytułu obsługi obligacji poprzez ograniczenie nadmiernych stanów wolnych środków na rachunkach FPC.
- 2) NBP, w sytuacji ożywienia gospodarczego i normalizacji polityki pieniężnej, powinien rozważyć wyeliminowanie ryzyka związanego z przeprowadzaniem na szeroką skalę skupu obligacji skarbowych i obligacji gwarantowanych przez Skarb Państwa w ramach strukturalnych operacji otwartego rynku outright buy. Przeprowadzanie takich operacji wiąże się z ryzykiem ograniczania rynkowych mechanizmów finansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa i może stanowić podstawę do formułowania opinii o pośrednim finansowaniu deficytu budżetu państwa.

Wniosek kierowany
do Banku Gospodarstwa
Krajowego

Wniosek kierowany
do Narodowego
Banku Polskiego

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. Przygotowanie instrumentów pomocy dla podmiotów dotkniętych skutkami epidemii COVID-19

BGK podjął skuteczne działania w celu przygotowania instrumentów pomocy dla podmiotów dotkniętych skutkami epidemii COVID-19. Pozwoliły one, jeszcze w początkowym okresie epidemii, na szybkie dostosowanie istniejących instrumentów w celu wsparcia przedsiębiorców. Przy tworzeniu rozwiązań prawnych Bank współpracował z podmiotami administracji publicznej i instytucjami finansowymi, zgłaszając własne propozycje i wykorzystując wnioski zgłaszane przez zainteresowane podmioty.

Przygotowanie instrumentów wsparcia przedsiębiorców

BGK aktywnie uczestniczył w przygotowaniu instrumentów wsparcia przedsiębiorców

W początkowym okresie epidemii Bank Gospodarstwa Krajowego uczestniczył w tworzeniu rozwiązań dopuszczalnych na gruncie obowiązującego prawa krajowego, jak i unijnego, mających stanowić wsparcie dla przedsiębiorców dotkniętych skutkami epidemii COVID-19. Ze względu na potrzebę szybkiego zapewnienia wsparcia większość konsultacji co do projektowanych produktów odbywała się w trybie roboczym. Wprowadzone jeszcze w marcu 2020 r. instrumenty wsparcia przedsiębiorców były rezultatem dokonania modyfikacji produktów w ramach wcześniejszej oferty BGK. Modyfikacje poszczególnych parametrów produktowych były wynikiem zidentyfikowanych przez BGK i dysponentów środków potrzeb, m.in. na podstawie sygnałów z rynku. Proponowane zmiany, ze względu na brak możliwości wiarygodnego oszacowania skutków epidemii COVID-19 dla gospodarki i ograniczonego czasu na wprowadzenie zmian, nie były poprzedzone sporządzeniem analiz, a proponowane modyfikacje opierały się na eksperckiej wiedzy Banku.

Infografika nr 1

Instrumenty wsparcia przedsiębiorców oferowane przez BGK



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli w BGK.

Instrumenty, których dystrybucja odbywała się z udziałem BGK, miały charakter zwrotnych form wsparcia, głównie gwarancji i pożyczek płynnościowych. W pierwszej kolejności Bank dokonał zmian w programach gwarancyjnych, będących już w ofercie Banku (gwarancja *de minimis*, gwarancja Biznesmax z dopłatą do oprocentowania, gwarancja z Funduszu Gwarancji Rolnych). Zakres zmian ustalany był bezpośrednio z dysponentami środków (administracji rządowej oraz samorządowej) i odzwierciedlał identyfikowane przez BGK oraz dysponentów środków potrzeby odbiorców wsparcia poszczególnych programów oraz możliwości prawne wynikające z mających zastosowanie przepisów prawa, w tym unijnego. Bank uruchomił także nowe programy gwarancyjne dla różnych grup odbiorców, tj. gwarancję z Funduszu Gwarancji Płynnościowych (dla dużych i średnich przedsiębiorców), gwarancję spłaty limitu faktoringowego oraz system dopłat do odsetek od kredytów. W przypadku zaistnienia potrzeby (jak to miało miejsce w Funduszu Gwarancji Płynnościowych), utworzenie instrumentu zostało poprzedzone wykonaniem wstępnej analizy popytu na instrumenty płynnościowe (według stanu na dzień 25 marca 2020 r.).

Ponadto Bank wystąpił do Instytucji Zarządzających z propozycją ułatwień dla ostatecznych odbiorców, korzystających z pożyczek. Propozycje te obejmowały wprowadzenie dodatkowej, sześciomiesięcznej karencji w spłacie rat kapitałowych pożyczki, z wydłużeniem okresu finansowania, zastoso-

wanie zawieszenia spłaty rat kapitałowych i odsetkowych (tzw. wakacji kredytowych) w trakcie obsługi finansowania – do czterech miesięcy, obniżenie oprocentowania pożyczek.

BGK uczestniczył także w procesie tworzenia i opiniowania otoczenia prawnego rozwiązań mających na celu wdrożenie wsparcia dla przedsiębiorców dotkniętych skutkami epidemii. Przy ocenie potrzeb brane były pod uwagę informacje wewnętrzne, w tym pozyskiwane w ramach cyklicznego monitoringu portfela transakcji, a także bieżące sygnały z rynku i oczekiwania instytucji współpracujących z BGK przy realizacji poszczególnych projektów¹³.

Monitoring rozwiązań przyjętych celem wsparcia przedsiębiorców

Bieżący monitoring
skuteczności
instrumentów wsparcia
przedsiębiorców

Bank prowadził monitoring skuteczności oferowanych rządowych instrumentów wsparcia przedsiębiorców, w tym instrumentów wsparcia przygotowanych przez BGK. W początkowym okresie epidemii w 2020 r. Bank Gospodarstwa Krajowego zlecił podmiotowi zewnętrznemu przeprowadzenie analizy gospodarczych skutków epidemii COVID-19 dla rozpoznania potrzeb przedsiębiorców, określenia celu i zakresu ich wsparcia. W okresie od kwietnia do czerwca 2020 r. podmiot ten przeprowadzał comiesięczne badanie sytuacji finansowej i biznesowej około 400 małych i średnich przedsiębiorstw (dalej: MŚP) oraz wykorzystania instrumentów tzw. tarczy antykryzysowej¹⁴. Z porównania badań, przeprowadzonych w odstępie dwóch miesięcy, wynikało, że około 75% z grupy badanych MŚP korzystało z instrumentów tarczy antykryzysowej, a około 18% przedsiębiorców z niej nie skorzystało i nie zgłosiło takiego zamiaru. Jak pokazały badania, najpopularniejszym instrumentem tarczy antykryzysowej wśród MŚP okazały się zwolnienia ze składek ZUS na okres trzech miesięcy, a inne rozwiązania to kolejno: dofinansowanie części wynagrodzeń pracowników, instrumenty finansowe Polskiego Funduszu Rozwoju S.A., umorzenie całości lub części innych składek lub podatków, niskooprocentowana pożyczka z Funduszu Pracy, odroczenie płatności podatków i składek, pożyczka obrotowa z Agencji Rozwoju Przemysłu S.A., kredyt z gwarancją *de minimis*. Oznaczało to, że instrumenty wsparcia oferowane przez banki stanowiły dla przedsiębiorców produkt uzupełniający w stosunku do innych instrumentów oferowanych w ramach programów antykryzysowych. Ostatnie badanie, przeprowadzone w październiku 2020 r. pokazało, że z instrumentów w ramach tarcz antycovidowych skorzystało prawie 85% podmiotów z sektora MŚP. W ich ocenie pomoc ta okazała się bardzo istotna: w ponad 80% przypadków tarcza pomogła utrzymać się na rynku, uniknąć zwolnień lub je ograniczyć, a także zachować płynność finansową. Nadal najbardziej popularne wśród przedsiębiorców narzędzia tarczy dotyczyły instrumentów pozabankowych (z kredytu z gwarancją *de minimis* BGK skorzystało 5% MŚP, podczas gdy z najbardziej popularnego instrumentu – zwolnienia ze składek ZUS skorzystało 89,5% z puli badanych firm). Analizy przeprowadzone przez podmiot, któremu Bank zlecił badanie, odnosiły się w zdecydowanej większości do instrumentów niefinansowych, w których

¹³ W tym zakresie BGK współpracował na przykład z Narodowym Bankiem Polski, Urzędem Komisji Nadzoru Finansowego i Związkiem Banków Polskich.

¹⁴ Kondycja MŚP w okresie epidemii koronawirusa oraz oceny skuteczności tarczy antykryzysowej.

banki nie brały udziału. Nie odnosiły się one natomiast do skuteczności czy wystarczalności produktów bankowych, takich jak ułatwienia dotyczące kredytów, pożyczek. Wynikało to z potrzeby poznania wykorzystania i skuteczności całościowej pomocy publicznej przez podmioty nią objęte. Badania te potwierdziły, że w szczycie epidemii najbardziej wykorzystywane i potrzebne były instrumenty o charakterze dotacyjnym (np. zwolnienie ze składek ZUS, dofinansowanie wynagrodzeń, instrumenty PFR).

Wyniki przeprowadzonych analiz były na bieżąco omawiane na prowadzonych przez Bank wewnętrznych spotkaniach w gronie kadry zarządzającej, dotyczących potrzeb i możliwych do zaoferowania instrumentów wsparcia oraz realizowanych przez Bank działań antykryzysowych.

Biuro Badań i Analiz BGK przeprowadzało również własne analizy dotyczące instrumentów oraz sytuacji finansowej wybranej grupy podmiotów. Pod koniec marca 2020 r. została sporządzona na potrzeby wewnętrzne BGK *Wstępna analiza popytu na instrumenty płynnościowe z Funduszu Gwarancji Płynnościowych*. W wyniku tej analizy oszacowano popyt na instrumenty płynnościowe objęte funduszem gwarancji płynnościowych na poziomie 107–160 mld zł.

W związku z epidemią COVID-19 Bank Gospodarstwa Krajowego podjął działania informacyjne i promocyjne w celu dotarcia do grup docelowych z informacją na temat pakietu pomocowego COVID-19. W okresie od marca 2020 r. do czerwca 2021 r. przeprowadzone zostały kampanie informacyjne w prasie codziennej, tygodniowej, lokalnej, telewizji, radiu i internecie¹⁵.

Promocja oferowanych przez BGK instrumentów wsparcia przedsiębiorców

Kampanie były wspierane przez inne narzędzia informujące na temat pakietu pomocowego (dedykowane panele o produktach antycovidowych BGK podczas konferencji i kongresów, webinary realizowane przez BGK na temat produktów z pakietu pomocowego BGK, akcje specjalne w mediach, działania reklamowo-informacyjne wspólnie z innymi podmiotami). Ponadto BGK prowadził spotkania z mediami (komunikaty i konferencje prasowe, spotkania z dziennikarzami współorganizowane z Kancelarią Prezesa Rady Ministrów). Informacje o instrumentach pomocy prezentowane były za pośrednictwem strony internetowej bgk.pl w utworzonej specjalnie w tym celu sekcji „Pakiet pomocy BGK”, publikowane były również na portalu internetowym Grupy Polskiego Funduszu Rozwoju, na portalu gov.pl w sekcji „Tarcza Antykryzysowa”, poświęconej instrumentom wsparcia przedsiębiorców dotkniętych skutkami COVID-19. Do informowania o dostępnych instrumentach wsparcia wykorzystywane były także oficjalne media społecznościowe, tj. profile Banku w serwisach społecznościowych Facebook, LinkedIn, Twitter. Publikacje w tych serwisach skierowane były do przedstawicieli przedsiębiorstw, w tym przedsiębiorców z sektora MŚP, stanowiących jedną z głównych grup doce-

¹⁵ Kampania nr 1 – Pakiet Pomocowy, w tym pożyczki płynnościowe. Kanały: prasa codzienna, tygodniowa, lokalna, internet, radio; Kampania nr 2 – (Moc Tarczy) – Pakiet pomocowy związany z COVID-19. Kanały: telewizja, prasa codzienna lokalna, tygodniki, internet; Kampania nr 3 – Gwarancje faktoringowe. Kanały: prasa codzienna, lokalna, tygodniki, radio, internet; Kampania nr 4 (Moc Tarczy 2) – Pakiet pomocowy związany z COVID-19. Kanały: radio, prasa codzienna, prasa lokalna, tygodniki, internet, outdoor; Kampanie pożyczek płynnościowych w 13 województwach. Kanały: radio, internet.

lowych działań komunikacyjnych Banku w mediach społecznościowych. Publikowane posty dotyczyły między innymi wprowadzanych instrumentów wsparcia, ich parametrów, sposobu w jaki można z nich skorzystać. Przedstawiały również przykłady przedsiębiorców, którzy już skorzystali z instrumentów wsparcia udostępnionych przez Bank. Część z publikowanych postów w serwisie Facebook była promowana wśród grupy docelowej małych i średnich przedsiębiorców.

Działania informacyjne podjęte przez departamenty merytoryczne obejmowały szkolenia, spotkania, m.in. z pracownikami banków kredytujących, faktorów, pośredników finansowych, inkubatorów przedsiębiorczości, agencji rozwoju regionalnego, specjalnej strefy ekonomicznej, prezentacje oferty podczas konferencji i webinarium adresowanych do przedsiębiorców. Kontakt z zainteresowanymi odbiorcami pakietu pomocowego BGK odbywał się także za pośrednictwem stron internetowych BGK, strony internetowej PFR oraz infolinii BGK.

5.2. Wdrażanie przez Bank Gospodarstwa Krajowego instrumentów wsparcia przedsiębiorców i rezultaty udzielonej pomocy

BGK sprawnie wdrożył produkty wsparcia przedsiębiorców dotkniętych skutkami epidemii COVID-19, podpisując umowy lub aneksy do umów z instytucjami zarządzającymi i podmiotami współpracującymi. Udostępnienie instrumentów wsparcia na czasowo wprowadzonych preferencyjnych warunkach w związku z COVID-19 wpłynęło na zwiększenie zainteresowania przedsiębiorców ofertą Banku w stosunku do okresu sprzed wprowadzenia zmian. Zwiększona skala udzielonych gwarancji nie spowodowała zwiększenia wypłat w związku z zaniechaniem spłat udzielonych kredytów.

5.2.1. Przygotowanie ram organizacyjnych wdrażania nowych instrumentów

Zakres oferowanych instrumentów wsparcia przedsiębiorców

Pakiet pomocy przygotowany w celu wsparcia przedsiębiorców dotkniętych skutkami COVID-19 obejmował produkty wcześniej oferowane przez BGK i podmioty współpracujące, których parametry zostały zmodyfikowane po ogłoszeniu stanu epidemii, oraz nowe instrumenty wsparcia. Zmiany wprowadzono w pięciu produktach gwarancyjnych¹⁶ oraz w pięciu produktach pożyczkowych¹⁷. W gwarancjach *de minimis*, stanowiących produkt cieszący się największym zainteresowaniem przedsiębiorców, podwyższony został maksymalny zakres ochrony gwarancyjnej z 60% do 80% kwoty kredytu, wydłużeniu uległ maksymalny okres gwarancji, podwyższono maksymalną kwotę jednostkowej gwarancji oraz ustalona została zerowa stawka opłaty prowizyjnej należnej do zapłaty w określonym terminie. Zmiany w parametrach innych gwarancji polegały między

¹⁶ Gwarancje *de minimis*, Biznesmax (z Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój), dla sektora rolnego, COSME i Kreatywna Europa.

¹⁷ Pożyczka na start i pożyczka na rozwój dla podmiotów ekonomii społecznej, pożyczka szerokopasmowa, pożyczki z Regionalnych Programów Operacyjnych, pożyczka z Programu Pierwszy Biznes – Wsparcie w starcie.

innymi na obniżeniu stawki opłaty prowizyjnej bądź rezygnacji z opłat (gwarancja COSME i Kreatywna Europa), wydłużeniu maksymalnego okresu gwarancji (COSME), wprowadzeniu możliwości objęcia gwarancją także kredytu płynnościowego niezwiązanego z inwestycją (gwarancja Biznesmax i gwarancja dla podmiotów z sektora rolnego) oraz wprowadzeniu dopłat do oprocentowania kredytów objętych gwarancją (gwarancja dla sektora rolnego).

Modyfikacja parametrów pożyczek obejmowała przede wszystkim wprowadzenie lub wydłużenie okresu karencji w spłacie kapitału (pięć produktów), możliwość obniżenia oprocentowania (pięć produktów), możliwość wydłużenia okresu spłaty (trzy produkty), możliwość zawieszenia spłaty rat kapitałowo-odsetkowych (dwa produkty), nienaliczanie odsetek karnych i kar umownych (dwa produkty), obniżenie lub zniesienie opłat i prowizji (cztery produkty), brak wkładu własnego (dwa produkty), możliwość przeznaczenia pożyczki na sfinansowanie wydatków związanych z bieżącą działalnością (jeden produkt).

W parametrach kredytu na innowacje technologiczne w celu zwiększenia dostępności programu wydłużone zostały terminy obowiązujące w postępowaniach konkursowych, a także przyspieszono rozpoczęcie kolejnego konkursu, w ramach którego nabór wniosków odbywał się na korzystniejszych zasadach (m.in. rozszerzono katalog kosztów kwalifikowalnych i zwiększono limit premii technologicznej).

Do nowych produktów wsparcia przedsiębiorców, wdrożonych w związku z COVID-19, należały: gwarancja spłaty kredytów i gwarancja spłaty limitów faktoringowych udzielane w ramach Funduszu Gwarancji Płynnościowych oraz dopłaty do oprocentowania kredytów realizowane z Funduszu Dopłat do Oprocentowania, a także pożyczka płynnościowa z Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój, pożyczka płynnościowa dla podmiotów ekonomii społecznej i gwarancja spłaty leasingu lub pożyczki leasingowej.

Pożyczka płynnościowa dla podmiotów ekonomii społecznej (finansowana ze środków krajowych, pochodzących głównie ze zwrotów pożyczek udzielanych w Programie Kapitał Ludzki, realizowanym w latach 2007–2013) została udostępniona w II kwartale 2020 r. Z pożyczki mogły skorzystać podmioty ekonomii społecznej spełniające kryteria mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw, istniejące co najmniej 12 miesięcy i mające zamknięty co najmniej jeden pełny rok obrotowy. Pożyczki oferowane były bez opłat i prowizji, do wysokości 25% rocznego obrotu, maksymalnie 100 tys. zł, na okres czterech lat, z oprocentowaniem 0,1% w skali roku, z karencją w spłacie do 12 miesięcy.

Pożyczka płynnościowa z Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój na sfinansowanie wydatków związanych z utrzymaniem bieżącej działalności i zapewnienie płynności finansowej została udostępniona na podstawie

umowy z Ministrem Funduszy i Polityki Regionalnej z 2 kwietnia 2020 r.¹⁸ Warunki udzielenia pożyczki zakładały możliwość finansowania 100% wydatków związanych z bieżącą działalnością, dopłaty do oprocentowania pokrywające całkowitą wartość odsetek (dla przedsiębiorcy pożyczka była nieoprocentowana), brak opłat i prowizji za udzielenie i obsługę pożyczki, uproszczony sposób rozliczania wydatków, możliwość zastosowania karencji (do sześciu miesięcy) w spłacie kapitału oraz możliwość zawieszenia spłat kapitału i odsetek (do sześciu miesięcy).

W 2021 r. wdrożona została gwarancja spłaty leasingu/ pożyczki leasingowej z Paneuropejskiego Funduszu Gwarancyjnego (mającego na celu ochronę gospodarki Unii Europejskiej przed skutkami epidemii COVID-19) z regwarancją z Europejskiego Funduszu Inwestycyjnego. Umowa z Europejskim Funduszem Inwestycyjnym została zawarta 19 kwietnia 2021 r., a umowa z Ministrem Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej, która wprowadziła gwarancje leasingowe – 25 maja 2021 r.¹⁹ Według stanu na dzień 30 czerwca 2021 r. produkt ten nie był wykorzystywany, żadna umowa o udzielenie przedmiotowej gwarancji nie została zawarta.

Sprawne dostosowanie organizacyjne dla udostępniania instrumentów wsparcia

Analiza 26 umów bądź aneksów do umów²⁰ z podmiotami współpracującymi z BGK (w zakresie 11 produktów), wprowadzających nowe produkty lub zmiany w produktach już oferowanych, podpisanych w następstwie nowych umów lub zmian w umowach z ministrem bądź podmiotem pełniącym rolę instytucji zarządzającej wykazała, że umowy lub aneksy do umów z podmiotami współpracującymi zawierały postanowienia umów lub aneksów do umów z ministrem lub instytucją zarządzającą, wprowadzone w związku z COVID-19 oraz, co do zasady, zostały przygotowane i zawarte bez zbędnej zwłoki.

¹⁸ Umowa zawarta pomiędzy Ministrem Funduszy i Polityki Regionalnej a BGK o finansowaniu instrumentu finansowego w formie Funduszu Pożyczkowego w ramach Priorytetu III. „Wsparcie innowacji w przedsiębiorstwach” Poddziałania 3.1.3. „Fundusz Pożyczkowy Wsparcia Płynności MSP” Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój 2014–2020.

¹⁹ Umowa w sprawie określenia szczegółowych warunków i trybu udzielania gwarancji, warunków i trybu pobierania opłat prowizyjnych z tytułu udzielonych gwarancji oraz warunków i terminów przekazywania środków na pokrycie kosztów i wydatków związanych z udzielaniem gwarancji stanowiących pomoc de minimis oraz pomoc publiczną, w tym wypłat dokonanych przez BGK z tytułu udzielonych gwarancji, finansowanych ze środków Krajowego Funduszu Gwarancyjnego, zwanego dalej ‘KFG’, w ramach programu rządowego ‘Wspieranie przedsiębiorczości z wykorzystaniem poręczeń i gwarancji Banku Gospodarstwa Krajowego’. Umowa ta zastąpiła umowę z 19 kwietnia 2018 r. w sprawie określenia szczegółowych warunków i trybu udzielania gwarancji oraz warunków i terminów przekazywania środków na pokrycie kosztów i wydatków związanych z udzielaniem gwarancji stanowiących pomoc de minimis, w tym wypłat dokonanych przez BGK z tytułu udzielonych gwarancji, finansowanych ze środków Krajowego Funduszu Gwarancyjnego w ramach programu rządowego ‘Wspieranie przedsiębiorczości z wykorzystaniem poręczeń i gwarancji Banku Gospodarstwa Krajowego’.

²⁰ Próba obejmowała umowy bądź aneksy do umów zawarte z podmiotami współpracującymi w zakresie udostępniania produktów: gwarancje *de minimis*, gwarancja Biznesmax, gwarancja dla sektora rolnego, gwarancja COSME, gwarancja Kreatywna Europa, pożyczka płynnościowa dla podmiotów ekonomii społecznej, pożyczka na rozwój podmiotów ekonomii społecznej, pożyczka płynnościowa z POIR, pożyczka szerokopasmowa, pożyczki z RPO oraz pożyczka z programu Pierwszy Biznes – Wsparcie w starcie. Do badania wybrano chronologicznie pierwszą i ostatnią umowę/aneks wprowadzające pierwsze zmiany dla poszczególnych produktów w związku z epidemią COVID-19.

W związku z COVID-19 BGK dokonał zmian związanych z planowaną sprzedażą produktów oferowanych w ramach Krajowego Funduszu Gwarancyjnego. Korekty planów złożone w 2020 r. wynikały z wprowadzenia zmian warunków, na jakich udzielana była gwarancja *de minimis*, w konsekwencji czego zwiększyła się również sprzedaż. Korekta dokonana w 2021 r. była skutkiem przedłużenia okresu obowiązywania warunków wprowadzonych w związku z epidemią COVID-19. Korekty planów zostały przeprowadzone w uzgodnieniu z właściwymi ministrami. Plan finansowy KFG na 2020 r. został dwukrotnie skorygowany – w lipcu 2020 r. wartość planowanej sprzedaży z 9,5 mld zł (projekt planu z maja 2019 r.) została podwyższona do 18 mld zł (lipiec 2020 r.), a następnie do 25 mld zł (listopad 2020 r.). Korekta planu finansowego KFG na 2021 r. została dokonana w kwietniu 2021 r. – planowaną sprzedaż zwiększono z 9,5 mld zł (projekt planu z czerwca 2020 r.) do 25 mld zł.

Limity gwarancji określone były w umowach portfelowych zawieranych z bankami współpracującymi. W odniesieniu do nowych umów BGK ustalał limity gwarancji przed ich zawarciem. W przypadku umów istniejących zmian w limitach gwarancji dokonywano sukcesywnie, w zależności od poziomu wykorzystania limitu gwarancji przez bank współpracujący. Limity gwarancji ustalane były przez BGK na podstawie wniosków składanych przez banki (zapotrzebowanie na limity gwarancji) według wewnętrznych zasad BGK.

5.2.2. Zakres i wartość udzielonego wsparcia

Wprowadzanie instrumentów wsparcia w związku z COVID-19 następowało sukcesywnie i mogło dotyczyć umów kredytowych udzielonych nie wcześniej niż 1 marca 2020 r.²¹ Udostępnione przedsiębiorcom przez BGK i podmioty współpracujące produkty wsparcia zaliczały się do jednej z trzech grup instrumentów finansowych: gwarancji spłaty kredytów, pożyczek, dopłat do oprocentowania kredytów. Spośród tych instrumentów w największym stopniu wykorzystywane były udzielane przez BGK gwarancje spłaty kredytów. Z łącznej kwoty 89 863,9 mln zł²² wsparcia udzielonego przez BGK kredyty objęte gwarancjami stanowiły 84 581,8 mln zł, tj. 94%. Mniejsze było wykorzystanie pożyczek z elementami wsparcia. Podmioty współpracujące udzieliły 4131,3 mln zł takich pożyczek, co stanowiło 5% ogółu wykorzystanych instrumentów wsparcia. W nieznacznym stopniu przedsiębiorcy korzystali z oferowanych przez BGK dopłat do oprocentowania kredytów, wypłaty z tego tytułu wyniosły 5,5 mln zł (dopłaty dotyczyły kredytów o wartości 938,4 mln zł).

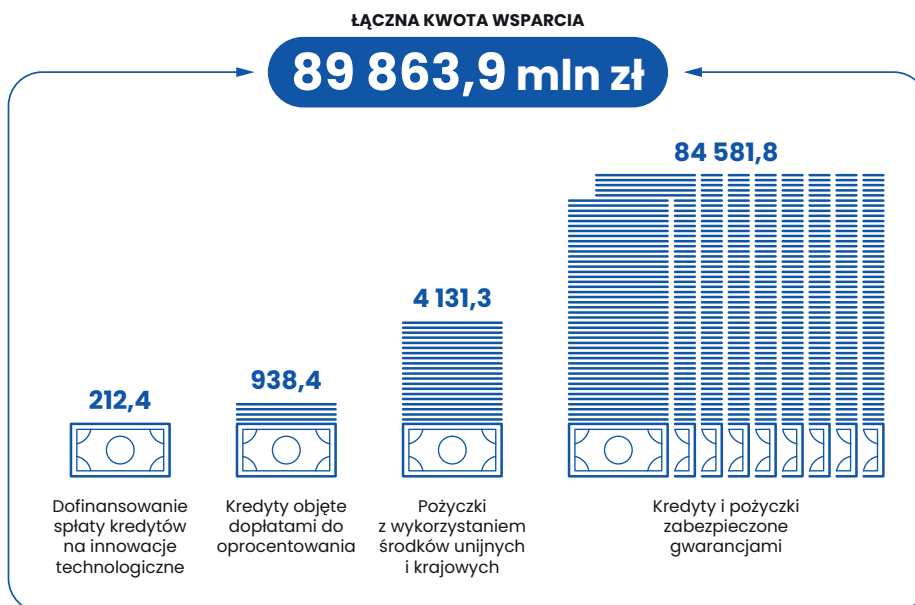
Wielkość
wykorzystanych
instrumentów wsparcia

²¹ Postanowienia umowy z 8 kwietnia 2020 r. zawartej pomiędzy Skarbem Państwa a BGK w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania gwarancji i poręczeń w ramach Funduszu Gwarancji Płynnościowych dopuszczały objęcie gwarancją kredytów udzielonych nie wcześniej niż 1 marca 2020 r., które zostały wpisane przez bank kredytujący do rejestru po wejściu w życie umowy portfelowej.

²² Jako kwotę wsparcia przyjęto sumę kredytów i pożyczek udzielonych w okresie obowiązywania preferencji, tj. od 1 marca 2020 r. do 30 czerwca 2021 r.

Infografika nr 2

Wsparcie przez BGK kredytów i pożyczek w mln zł



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli w BGK.

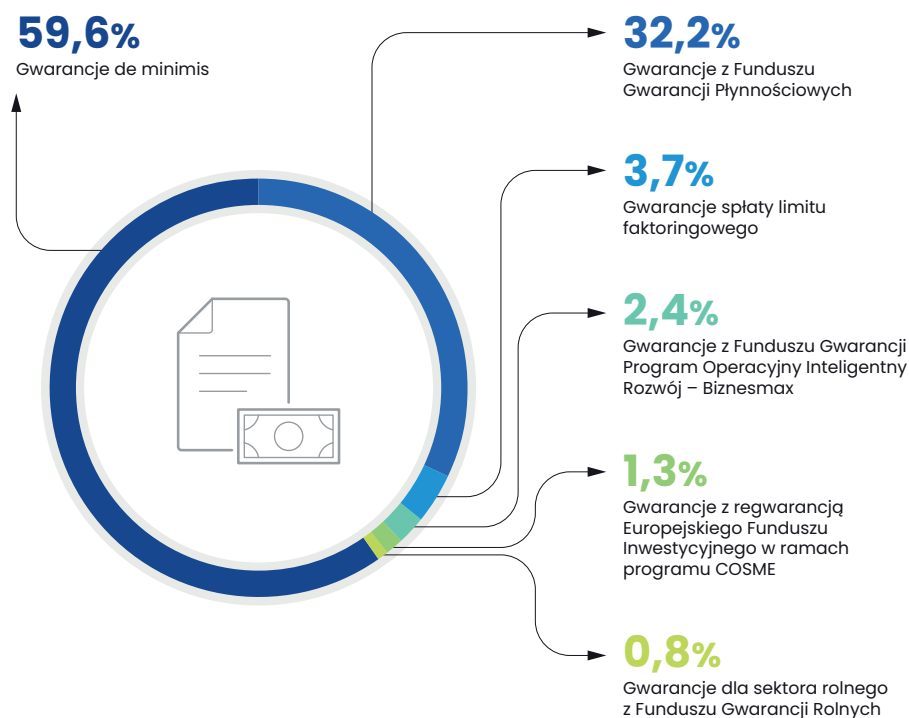
Taki rozkład wykorzystania instrumentów wsparcia znajduje odzwierciedlenie w liczbie podmiotów korzystających z poszczególnych produktów wsparcia. Od momentu udostępnienia do 30 czerwca 2021 r. BGK udzielił pomocy 98 821 podmiotom²³ dotkniętym COVID-19, w tym 90 996 podmiotów skorzystało z pomocy udzielanej przez BGK w formie gwarancji, a 12 008 podmiotów z pożyczek zaciągniętych w bankach komercyjnych i instytucjach finansujących współpracujących z BGK, wykorzystujących środki unijne i krajowe. Taki rozkład wykorzystania oferowanych przez BGK produktów wsparcia przedsiębiorców wynikał z faktu, że ułatwiony dostęp do gwarancji pozwalał w najlepszy sposób ograniczyć ryzyko utraty płynności przez przedsiębiorców, co było dla nich największym zagrożeniem pośród skutków epidemii COVID-19. Dodatkowo dostępność pożyczek i kredytów ze względu na cele programów, w ramach jakich je oferowano, była ograniczona do ściśle określonej grupy podmiotów lub przeznaczona na określone cele.

²³ Jeden podmiot mógł skorzystać z kilku form pomocy oferowanej przez BGK.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 3

Udział poszczególnych produktów gwarancyjnych BGK w kwocie gwarancji udzielonych od marca 2020 r. do czerwca 2021 r.



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli w BGK.

Spośród oferowanych przez BGK przedsiębiorcom ośmiu typów gwarancji, w ramach siedmiu²⁴ udzielono gwarancji na łączną kwotę 62 529,7 mln zł. Największym zainteresowaniem cieszyły się gwarancje *de minimis*. W ramach tego instrumentu udzielone zostały gwarancje na kwotę 37 258,8 mln zł (59,6% ogółu udzielonych gwarancji na preferencyjnych warunkach w związku z wystąpieniem COVID-19), co umożliwiło zaciągnięcie kredytów na kwotę 50 880,2 mln zł (57% ogółu kredytów zabezpieczonych gwarancjami), z których skorzystało 80 718 podmiotów (82% podmiotów korzystających z produktów wsparcia BGK). W mniejszym stopniu przedsiębiorcy korzystali z gwarancji udzielanych z Funduszu Gwarancji Płynnościowych. Ich udział stanowił 32,2% w łącznej kwocie udzielonych do 30 czerwca 2021 r. gwarancji. BGK wsparł tymi gwarancjami na kwotę 20 120,8 mln zł 1320 przedsiębiorców, zabezpieczając ich płynność finansową. Ponadto w ramach tego samego Funduszu Bank udzielił 369 podmiotom gwarancji w wysokości 2325,8 mln zł w celu zabezpieczenia spłaty limitu faktoringowego. Łączna kwota kredytów zabezpieczonych tymi gwarancjami wyniosła 29 786,9 mln zł (35% ogółu kredytów zabezpieczonych gwarancjami). Gwarancją Biznesmax zabezpieczono kredyty na kwotę 2259,3 mln zł zaciągnięte przez 656 przedsiębiorców. Kwota gwarancji udzielona przez BGK wyniosła 1510,4 mln zł. Ze wsparcia oferowanego w ramach gwarancji COSME skorzystało 4861 firm. Kwota udzie-

Wykorzystanie gwarancji udostępnionych przez BGK

²⁴ Z wyjątkiem gwarancji spłaty leasingu/pożyczki leasingowej z Paneuropejskiego Funduszu Gwarancyjnego. Według stanu na dzień 30 czerwca 2021 r. produkt ten nie był wykorzystywany, żadna umowa o udzielenie przedmiotowej gwarancji nie została zawarta.

lonych gwarancji wyniosła 834,9 mln zł i zabezpieczyła kredyty obrotowe na kwotę 1043,6 mln zł. Najniższe kwoty udzielonego wsparcia w formie gwarancji na kwotę 478,6 mln zł dotyczyły sektora rolnego, którą uzyskało 3071 przedsiębiorców, natomiast z preferencyjnych warunków wsparcia oferowanych w ramach gwarancji Kreatywna Europa skorzystał jeden podmiot, którego zobowiązanie zostało objęte gwarancją w wysokości 0,4 mln zł. Kwota kredytów zabezpieczonych tymi gwarancjami wyniosła odpowiednio 611,2 mln zł i 0,5 mln zł.

Wykorzystanie pożyczek udostępnionych przez BGK

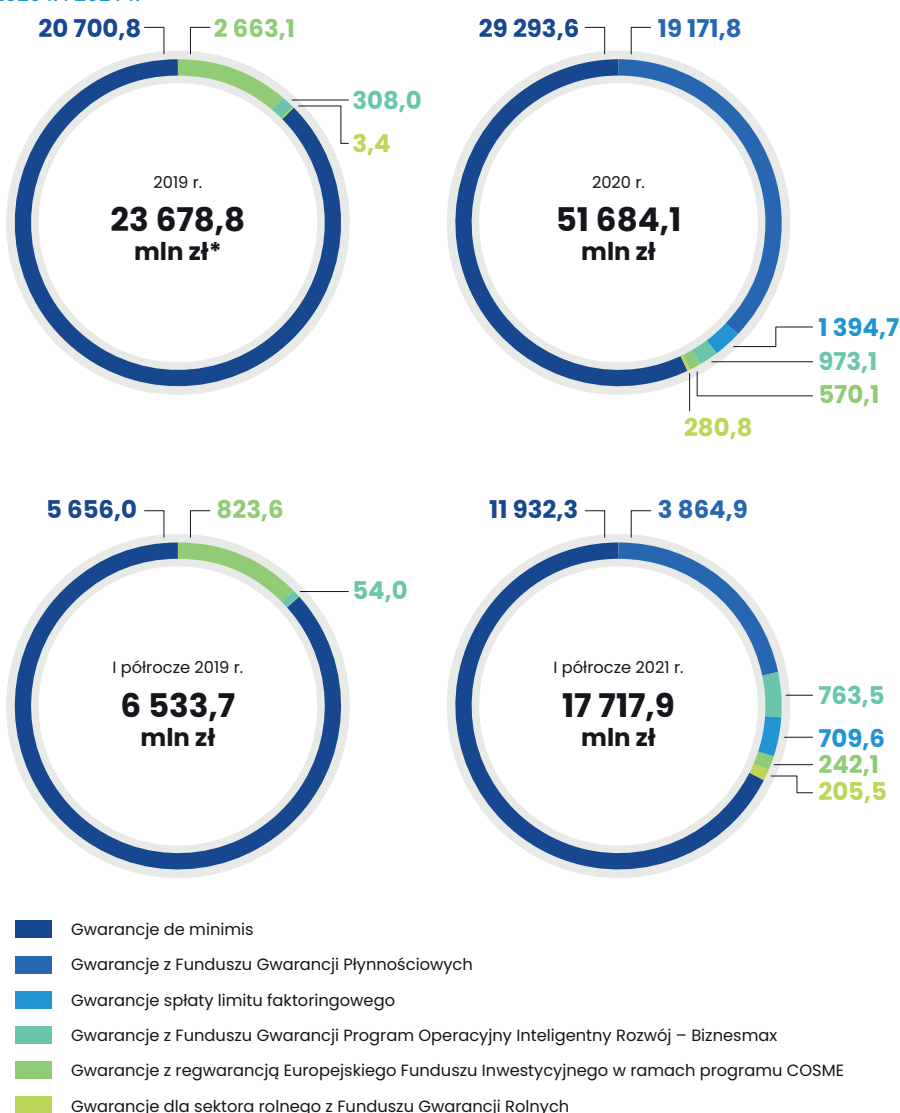
Łączna kwota pożyczek objętych oferowanym przez BGK wsparciem w spłacie w okresie od 1 marca 2020 r. do 30 czerwca 2021 r. wyniosła 4131,3 mln zł. Najwięcej, bo 6434 podmioty skorzystały w tym czasie z pożyczek unijnych z Regionalnych Programów Operacyjnych oraz 4324 małe i średnie przedsiębiorstwa – z pożyczek płynnościowych z Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój. Podmioty te stanowiły prawie 90% wszystkich firm korzystających z pożyczek objętych ułatwieniami w spłacie w związku z COVID-19, a kwota zawartych umów to 96% kwoty pożyczek udzielonych do 30 czerwca 2021 r. Udział pożyczek z RPO i z POIR w łącznej kwocie wszystkich produktów znajdujących się w ofercie BGK i objętych wsparciem w związku z COVID-19 wyniósł 4%. Udział pozostałych produktów objętych wsparciem BGK w związku z COVID-19 był niższy (0,2%) z uwagi na ich specyfikę. Wynikała ona z możliwości ubiegania się o pożyczki przeznaczone na ściśle określone cele (podjęcie działalności gospodarczej lub utworzenie stanowiska pracy) lub była przeznaczona dla podmiotów spełniających specjalne kryteria, tj. przez przedsiębiorców z branży telekomunikacyjnej, turystycznej działających z Polsce Wschodniej, spółdzielnie socjalne, pracy, inwalidów, kościoły i związki wyznaniowe. Poza wprowadzonymi ułatwieniami w spłacie pożyczek BGK dofinansował 59 podmiotom spłatę części kredytu technologicznego udzielanego w ramach Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój w wysokości 212,4 mln zł.

W ramach Funduszu Dopłat do Oprocentowania BGK udzielił 495 przedsiębiorcom dopłat do kredytów w łącznej kwocie 938,4 mln zł, wypłaty z tego tytułu wyniosły 5,5 mln zł.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 4

Gwarancje BGK udzielone w 2019 r. w porównaniu do gwarancji w odpowiednich okresach 2020 r. i 2021 r.



* Różnice w sumie poszczególnych kategorii mogą wynikać z zaokrągleń lub nieuwzględnienia na wykresie pozycji o bardzo niskim udziale

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli w BGK.

W 2019 r. BGK udzielił firmom gwarancji spłaty kredytów zaciągniętych na łączną kwotę 23 678,8 mln zł. W 2020 r. wartość wszystkich udzielonych kredytów objętych gwarancjami wzrosła do kwoty 51 684,1 mln zł (o 118%). W 2020 r. wartość kredytów objętych gwarancjami udzielanymi na nowych warunkach przyrastała w każdym kolejnym kwartale. Najwyższej pomocy przedsiębiorcom w wysokości 20 641,1 mln zł BGK udzielił w IV kwartale 2020 r., co było kwotą o 236% wyższą niż w IV kwartale 2019 r., gdy kwota udzielonych kredytów zabezpieczonych gwarancjami BGK wyniosła 6149,4 mln zł. W I półroczu 2021 r. największą pomoc udzielono w II kwartale. Kwota udzielonych kredytów zabezpieczonych gwarancjami BGK wyniosła 17 717,9 mln zł i była o 171% wyższa niż dwa lata wcześniej w II kwartale 2019 r., gdy wyniosła 6533,7 mln zł.

Wzrost wartości instrumentów wsparcia udostępnionych przez BGK

W IV kwartale 2020 r. kwota kredytów zabezpieczonych najbardziej popularnym produktem gwarancyjnym, tj. gwarancją *de minimis*, wyniosła 10 380,2 mln zł i była o 87% wyższa od kwoty kredytów zabezpieczonych tą gwarancją w IV kwartale 2019 r. Kwota udzielonych kredytów z gwarancją *de minimis* w II kwartale 2021 r. wynosiła 11 932,3 mln zł i była wyższa o 111% od kwoty kredytów zabezpieczonych w II kwartale 2019 r.

Powyższe dane wskazują, że w okresie niekorzystnego wpływu skutków epidemii COVID-19 na warunki prowadzenia działalności gospodarczej BGK, oferując produkty wsparcia przedsiębiorcom, udostępnił im istotną dodatkową pomoc w ograniczeniu problemów z utrzymaniem płynności finansowej.

Spośród wszystkich oferowanych produktów gwarancyjnych w latach 2020–2021, w porównaniu do 2019 r., znacząco zmniejszyła się kwota udzielonych gwarancji oraz liczba podmiotów wnioskujących o gwarancje z programu COSME. W 2019 r. BGK udzielił 10 824 przedsiębiorcom gwarancji na kwotę 2130,7 mln zł, w 2020 r. wartość udzielonych gwarancji COSME na preferencyjnych warunkach była niższa i wyniosła 456 mln zł, a w I półroczu 2021 r. – 378,9 mln zł. Kwota kredytów zabezpieczonych tą gwarancją zmniejszyła się z 2663,1 mln zł w 2019 r. do kwoty 570,1 mln zł w 2020 r. i kwoty 473,6 mln zł w I półroczu 2021 r. Ze wsparcia oferowanego w ramach gwarancji COSME skorzystało łącznie w 2020 r. i I połowie 2021 r. 4861 firm. Było to spowodowane mniejszą atrakcyjnością tego produktu, w szczególności w porównaniu do gwarancji *de minimis*, w której zwiększony został poziom zabezpieczenia do 80% niespłaconej kwoty kredytu, tj. poziomu stosowanego dotychczas w programie gwarancji COSME, przy jednoczesnej rezygnacji z pobierania opłaty za jej udzielenie. Opłata za gwarancję COSME w przypadku kredytów obrotowych wynosiła 0,7% rocznie. Ponadto zmodyfikowane na czas trwania epidemii COVID-19 warunki gwarancji COSME nie obejmowały kredytów inwestycyjnych.

Najwyższą kwotę pożyczek z ułatwieniami w spłacie w związku z COVID-19 (1176,4 mln zł) udzielono w IV kwartale 2020 r. Była ona prawie trzykrotnie wyższa od kwoty pożyczek udzielonych przedsiębiorcom i oferowanych przez banki komercyjne i podmioty współpracujące z BGK w IV kwartale 2019 r., gdy wyniosła 400,7 mln zł. W II kwartale 2021 r. kwota pożyczek objętych wsparciem wyniosła 389,1 mln zł. W 2019 r. kwota umów wyniosła 417,6 mln zł i była wyższa o 7% od kwoty z 2021 r.

Bieżąca analiza
wykorzystania
instrumentów wsparcia

W przypadku większości produktów wdrożonych przez BGK w związku z COVID-19 nie zostały określone formalne wskaźniki, których wartości określałyby zakładany poziom udzielonego wsparcia przedsiębiorcom dotkniętym COVID-19²⁵. BGK na bieżąco prowadzi analizę wykorzystania instrumentów gwarancyjnych w oparciu o informacje otrzymywane z instytucji finansujących w ramach bieżącej sprawozdawczości. Efektem skuteczności wprowadzonych preferencji była dla BGK skala udzielonych gwarancji w okresie epidemii, głównie gwarancji *de minimis*.

²⁵ W przypadku gwarancji z Funduszu Gwarancji Rolnych i gwarancji z Funduszu Gwarancyjnego wsparcia innowacyjnych przedsiębiorstw Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój w umowach o finansowaniu określone zostały wskaźniki monitorujące stopień wdrażania produktów wraz z wartościami docelowymi.

Projekty realizowane ze środków funduszy europejskich podlegały monitoringowi w celu pełnego wykorzystania powierzonej alokacji środków. W związku z ukierunkowaniem funduszy unijnych na przeciwdziałanie skutkom COVID-19 BGK sporządzał sprawozdania umożliwiające monitorowanie skali i zakresu interwencji i określające postęp rzeczowy realizowanych projektów. Monitoringowi podlegała między innymi kwota wydatków kwalifikowalnych przeznaczonych na działania związane z epidemią COVID-19, liczba przedsiębiorstw otrzymujących wsparcie finansowe inne niż dotacje w związku z epidemią COVID-19, liczba MŚP objętych wsparciem innym niż bezzwrotne, finansujące kapitał obrotowy w związku z COVID-19, wartość wsparcia innego niż bezzwrotne dla MŚP, finansującego kapitał obrotowy w związku z COVID-19, liczba podmiotów objętych wsparciem w zakresie zwalczania lub przeciwdziałania skutkom epidemii COVID-19. Na podstawie analizowanych informacji w związku z dużym zainteresowaniem podmiotów i szybkim wykorzystaniem udostępnianych środków pożyczki płynnościowej z POIR alokacja środków na ten produkt była kilkukrotnie zwiększana. Efektem sygnalizowanych problemów w zakresie wykorzystania środków z Funduszu Dopłat do oprocentowania był projekt ustawy o zmianie ustawy o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 (szerzej w pkt 5.3.3.). Z kolei efektem prowadzonych konsultacji z sektorem bankowym na temat poziomu wykorzystania instrumentów wsparcia były też modyfikacje parametrów gwarancji udzielanych w ramach Funduszu Gwarancji Płynnościowych.

Największe wsparcie pod względem wartości udzielonych przez BGK gwarancji otrzymała branża z sektora handlu hurtowego (z wyłączeniem handlu samochodami), którego wielkość stanowiła 22,7% łącznej wartości udzielonych gwarancji na preferencyjnych warunkach w związku z COVID-19. Kolejnymi branżami był sektor handlu detalicznego (z wyłączeniem samochodów) z 10,8% udziałem oraz sektor robót budowlanych związanych ze wznoszeniem budynków – udział 6,5%, produkcja artykułów spożywczych – 4,5%, transport drogowy oraz transport rurociągowy – 4,3%. Były to branże, które zgodnie z danymi Głównego Urzędu Statystycznego, na dzień 31 grudnia 2020 r.²⁶ miały największy udział liczby pracowników w stosunku do łącznej liczby zatrudnionych w gospodarce²⁷. Jedynie branża związana z produkcją artykułów spożywczych zatrudniała 0,7% liczby pracowników w stosunku do łącznej liczby zatrudnionych.

Biorąc pod uwagę kwoty udzielonych kredytów i pożyczek, największe wsparcie wynoszące prawie po 10% łącznej kwoty pożyczek objętych preferencjami w związku z COVID-19 dotyczyło dwóch branż, tj. podmiotów z sektora prowadzącego działalność w zakresie handlu hurtowego (z wyłą-

Proporcjonalne
do ich wielkości
wsparcie branż
gospodarki

²⁶ <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/podmioty-gospodarcze-wyniki-finansowe/zmiany-strukturalne-grup-podmiotow/miesieczna-informacja-o-podmiotach-gospodarki-narodowej-w-rejestrze-regon-grudzien-2020,4,42.html>

²⁷ Handel detaliczny – 12%, handel hurtowy – 5,8%, transport lądowy – 5,3%, roboty budowlane – 3,8%.

czeniu handlu samochodami) i sektora robót budowlanych związanych ze wznoszeniem budynków. Trzecim pod względem kwoty sektorem z ponad 8% udziałem była branża handlu detalicznego (z wyłączeniem handlu detalicznego pojazdami samochodowymi).

Największej pomocy pod względem kwoty kredytów objętych dopłatami do oprocentowania z FDO udzielono podmiotom z branży handlu hurtowego z wyłączeniem handlu samochodami. Udział tego sektora wyniósł 25% łącznej kwoty kredytów objętych dopłatami. Udział stanowiący 10% łącznej kwoty kredytów objętymi dopłatami z FDO miał sektor związany z produkcją artykułów spożywczych, a 7% – branża handlu hurtowego i detalicznego pojazdami samochodowymi i napraw pojazdów samochodowych.

Podobnie kształtują się te relacje w przypadku wymiarowania wielkości branż kwotą ich obrotów. Według opracowań własnych Narodowego Banku Polskiego (NBP)²⁸ największy udział obrotów w sektorze przedsiębiorstw w 2020 r. odnotowała branża handlu hurtowego z wyłączeniem handlu samochodami, sektor handlu detalicznego z wyłączeniem handlu detalicznego pojazdami samochodowymi i produkcja artykułów spożywczych. Były to sektory z dominującym udziałem wartości udzielonego wsparcia oferowanego przez BGK. Jedynie sektor związany z wytwarzaniem i zaopatrywaniem w energię elektryczną, gaz, parę wodną, gorącą wodę i powietrze do układów klimatyzacyjnych, odnotowujący wysokie obroty w 2020 r., skorzystał w niewielkiej części ze wsparcia oferowanego przez BGK w związku z COVID-19²⁹. Oznacza to, że nie było istotnych rozbieżności pomiędzy wielkością pomocy udzielonej poszczególnym branżom gospodarki a udziałem tych branż w gospodarce narodowej.

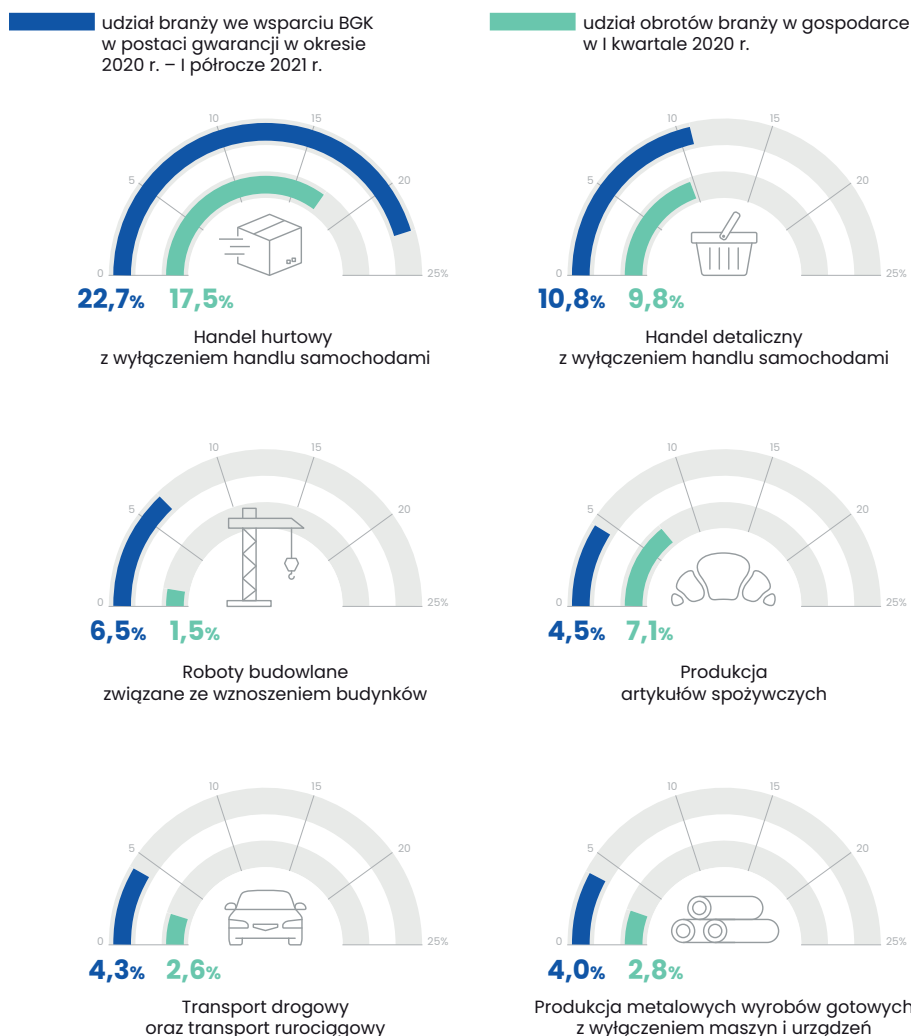
²⁸ Otrzymanych podczas kontroli *Realizacja zadań antykryzysowych przez banki* przeprowadzonej w NBP.

²⁹ W przypadku gwarancji udział tego sektora w łącznej kwocie udzielonych gwarancji wyniósł 0,5%, a w przypadku kredytów i pożyczek – 0,1%. Branża ta nie korzystała z dopłat do oprocentowania kredytów z FDO.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 5

Udział wybranych branż we wsparciu BGK w postaci gwarancji oraz udział tych branż w gospodarce



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych BGK.

Zgodnie z danymi NBP na temat branż, które zanotowały największe zmiany wielkości sprzedaży w II kwartale 2020 r. w relacji do okresu przedpandemicznego, tj. II kwartału 2019 r., w sektorze przedsiębiorstw niefinansowych udział tych branż w wartości udzielonego wsparcia z wykorzystaniem gwarancji BGK nie był znaczący. Niska wartość udzielonego wsparcia wynikała z niskiego udziału tych branż w łącznej wielkości obrotów przedsiębiorstw w Polsce. Spośród branż wymienionych przez NBP największy spadek sprzedaży o 96,1% odnotowała branża związana z działalnością organizatorów turystyki, pośredników i agentów turystycznych. Wartość udzielonego wsparcia tej branży w postaci gwarancji BGK stanowiła jedynie 0,5% łącznej wartości udzielonego przez BGK wsparcia na koniec 2020 r. Udział w wielkości obrotów w tym sektorze stanowił 0,08% łącznych obrotów w gospodarce w 2020 r. Kolejnymi branżami według NBP ze znacznymi spadkami obrotów były branże związane z zakwaterowaniem (spadek o 81,1 % w porównaniu do wielkości sprzedaży w II kwartale 2019 r.) i z działalnością bibliotek, archiwów i muzeów (spadek o 77,5%). Udział

wartości udzielonej tym branżom pomocy w formie gwarancji wyniósł odpowiednio 0,8% i 0,01% łącznej kwoty udzielonej pomocy w postaci gwarancji w 2020 r., a udział tych branż w wielkości obrotów wynosił odpowiednio 0,11% i 0,004%.

5.2.3. Wypłaty z tytułu udzielonych gwarancji

Pakiet pomocowy BGK dla firm objętych skutkami epidemii wprowadzający specjalne warunki udzielania gwarancji uwzględniał takie rozwiązania przede wszystkim do produktów oferowanych w trybie portfelowym.

Na dzień 30 czerwca 2021 r. BGK udostępnił zgodnie z umowami zawartymi z bankami i podmiotami współpracującymi 20 limitów portfelowych linii gwarancyjnych finansowanych ze środków Krajowego Funduszu Gwarancyjnego, 40 limitów portfelowych linii gwarancyjnych w ramach Funduszu Gwarancji Płynnościowych, 11 limitów portfelowych linii gwarancyjnych z regwarancją udzielaną przez Europejski Fundusz Inwestycyjny w ramach programu COSME, 13 limitów portfelowych linii gwarancyjnych udzielanych w ramach Funduszu Gwarancyjnego wsparcia innowacyjnych przedsiębiorstw Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój, 12 limitów portfelowych linii gwarancyjnych z Funduszu Gwarancji Rolnych, cztery limity portfelowych linii gwarancyjnych Kreatywna Europa.

Monitoring udzielonych gwarancji

BGK monitorował jakość udzielonych gwarancji portfelowych. Umowy podpisywane między BGK z bankami komercyjnymi dotyczące ustalenia limitów gwarancji portfelowych określały sposób kontroli udzielanych gwarancji portfelowych. Monitorowanie jakości gwarantowanego portfela transakcji odbywało się w BGK w oparciu o otrzymywane z banków informacje o jednostkowych transakcjach, o całym gwarantowanym portfelu oraz w oparciu o sporządzone przez banki kredytujące wezwania do zapłaty kierowane do BGK. Szczegółowy tryb oraz formę przekazywania danych o transakcjach określono w porozumieniach sprawozdawczych. Zgodnie z umowami portfelowymi bank kredytujący w okresie ważności gwarancji monitorował, zgodnie z procedurami obowiązującymi w tym banku, prawidłowość wykorzystania i terminowość spłaty zobowiązania objętego gwarancją oraz sytuację ekonomiczno-finansową zobowiązanego. W odniesieniu do kredytów objętych gwarancjami w ramach umów portfelowych w BGK wykorzystywany był outsourcing oceny ryzyka kredytowego na bank kredytujący, udzielany na podstawie zgody wydawanej przez Komisję Nadzoru Finansowego w związku z art. 128b ust. 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe. Uzyskane zgody dotyczyły oceny zdolności do spłaty zobowiązań objętych wszystkimi oferowanymi przez BGK gwarancjami w ramach portfelowych linii gwarancyjnych. Od 24 czerwca 2020 r. zgoda KNF nie była wymagana w związku ze zmianą art. 128b ust. 1 tej ustawy. Zgoda taka nie była wymagana dla nowego produktu w ofercie BGK i dokonywania oceny zgodności do spłaty zobowiązania oraz analizy wypłaty zobowiązania przez banki i faktorów przyznających limity faktoringowe objęte gwarancjami BGK i finansowanych z FGP.

Informacje o realizacji umów przekazywane były do BGK cyklicznie, w zależności od rodzaju raportu w okresach miesięcznych, kwartalnych

lub rocznie. Ponadto banki kredytujące przysyłały do BGK raporty bieżące zawierające dane o jednostkowych kredytach objętych gwarancją. Obowiązek raportowania bieżącego następował w przypadku zdarzeń mających wpływ na kształtowanie się portfela kredytów. W szczególności raportowaniu podlegało zawarcie nowej transakcji, aktualizacja dotychczasowej gwarancji (wynikającej z aneksu do umowy), wniesienie opłaty prowizyjnej, zmiana warunków spłaty kredytu oraz sytuacja gdy w ocenie banku kredytującego istniały podstawy do wypowiedzenia umowy kredytu lub kredyt był w całości wymagalny. Bieżące raporty banki kredytujące zobowiązane były przekazywać w terminie do trzeciego dnia roboczego od wystąpienia przypadku powodującego konieczność zraportowania transakcji. Zgodnie z postanowieniami umów portfelowych objęcie kredytu gwarancją następowało od dnia wpisania przez bank kredytujący umowy kredytowej do rejestru umów kredytowych objętych gwarancją BGK. BGK nie wymagał od banków ustanowienia innych zabezpieczeń kredytów obejmowanych gwarancją niż te, które przyjęte zostały przez banki. Gwarancje zabezpieczane były wekslem własnym *in blanco* wraz z deklaracją wekslową.

Na podstawie trzech umów preferencyjnych instrumentów wsparcia zawartych przez BGK z bankami współpracującymi w ramach portfelowej linii gwarancyjnej *de minimis*, portfelowej linii gwarancyjnej z regwarancją udzielaną przez Europejski Fundusz Inwestycyjny w ramach programu COSME oraz umowy portfelowej linii gwarancyjnej Funduszu Gwarancji Płynnościowych stwierdzono, że BGK posiadał i stosował w praktyce procedury monitorowania ryzyka kredytów gwarantowanych w trybie portfelowym.

BGK posiadał i stosował procedury monitorowania ryzyka gwarantowanych kredytów

Efektem monitoringu jakości gwarantowanego portfela transakcji były kwartalne raporty portfelowych linii gwarancyjnych sporządzane przez Departament Ryzyka Kredytowego, które prezentowały m.in. poziomy i wskaźniki szkodowości programów, zmiany ryzyka gwarancji, sumy wypłat. Do 30 czerwca 2021 r. BGK nie stwierdził podwyższonego ryzyka i nie obniżał limitu ryzyka gwarancji³⁰ ani limitu sprzedażowego³¹ z uwagi na pogorszenie jakości portfela kredytowego banków kredytujących dla małych i średnich przedsiębiorstw. Efektem sprawowanego monitoringu były także decyzje Komitetu Kredytowego Banku o obniżeniu limitu gwarancji z uwagi na niski poziom jego wykorzystania lub decyzje o odmowie przyznania limitu gwarancji. W odniesieniu do trzech kontrolowanych banków obniżenie przez BGK przyznanego wcześniej limitu³² z uwagi na niskie jego wykorzystanie nastąpiło dwukrotnie na osiem zawartych przez każdy z tych banków umów portfelowych. W odpowiedzi na 25 wniosków skierowanych przez te banki o przyznanie nowych limitów, obniżenie przez BGK wnioskowanych kwot nastąpiło siedmiokrotnie.

³⁰ Limit określający maksymalną wartość czynnych gwarancji dla danego banku kredytującego w ramach poszczególnych programów portfelowych linii gwarancyjnych.

³¹ Maksymalna łączna kwota jednostkowych gwarancji spłaty kredytów możliwych do objęcia portfelową linią gwarancyjną w okresach, na jakie BGK udostępnił limity dla banku kredytującego.

³² Polegające na realokacji limitu na inną umowę.

Ponadto w ramach monitoringu BGK prowadził okresowe kontrole wykonywania umów portfelowych w zakresie prawidłowości obejmowania transakcji gwarancjami BGK, wykonywania umowy portfelowej, prawidłowości działań restrukturyzacyjnych podejmowanych przez banki przed wypłatą gwarancji oraz działań restrukturyzacyjnych i windykacyjnych podejmowanych w stosunku do wierzytelności BGK powstałej po wypłacie gwarancji. Wyniki kontroli uwzględniane były między innymi przy podejmowaniu decyzji dotyczących wysokości limitów. Od początku 2020 r. do 30 czerwca 2021 r. BGK przeprowadził w bankach współpracujących 16 kontroli, w tym pięć kontroli prawidłowości obejmowania kredytów gwarancjami na preferencyjnych warunkach w związku z wystąpieniem COVID-19. Od momentu udostępnienia instrumentów wsparcia w związku z COVID-19 nie wystąpiły przypadki obniżenia kwoty limitu gwarancji będącej wynikiem kontroli prowadzonej przez BGK.

Weryfikowanie zasadności wypłat gwarancji udzielanych w ramach portfelowych linii gwarancyjnych oraz dochodzenie spłat udzielonych kredytów odbywało się w BGK na zasadach określonych w umowach portfelowych zawartych z bankami komercyjnymi lub podmiotami finansującymi. Ponadto weryfikacja wezwań do zapłaty i rozliczeń windykacyjnych dokonywana była przez pracowników BGK na podstawie procedur realizowanych w oparciu o karty procesu Wypłata środków z gwarancji/poręczenia³³ i karty procesu Weryfikacja rozliczeń windykacyjnych z wykorzystaniem aplikacji RPP³⁴. Szczegółowe zasady restrukturyzacji i zawierania ugód z dłużnikami przez banki kredytujące oraz zasady współpracy w toku windykacji określone były w porozumieniach windykacyjnych. Porozumienia określały zasady dokonywania zmian warunków spłaty kredytów objętych gwarancją przed złożeniem wniosku o wypłatę gwarancji oraz prowadzenia działań windykacyjnych wobec wierzytelności z tytułu zrealizowanej gwarancji nabytej przez bank kredytujący od BGK.

Weryfikacja przekazanego przez bank kredytujący wezwania do zapłaty następowała poprzez sprawdzenie kompletności i poprawności załączonych dokumentów związanych z udzielonym kredytem. Ich wykaz określony został w umowach dla poszczególnych produktów portfelowych i obejmował w szczególności oryginał wniosku o udzielenie przez BGK gwarancji spłaty kredytu, kopię umowy kredytu objętego gwarancją, kopię weksla in blanco stanowiącego zabezpieczenie gwarancji wraz z kopią deklaracji wekslowej, informację o kredytobiorcy zawierającą kwotę rocznego obrotu netto przedsiębiorcy, sumę aktywów bilansu za ostatni rok obrotowy, liczbę zatrudnionych, informację o udziałowcach. Dla wezwań do zapłaty na kwotę wyższą niż 150 tys. zł decyzja o wypłacie sporządzona przez pracownika Departamentu Gwarancji i Poręczeń podlegała obowiązkowej opinii prawnej. Odmowa wypłaty środków z gwarancji lub prawo do żądania ich zwrotu przez bank kredytujący następowało w przypadku

³³ Wprowadzonej Decyzją Nr 87/2019/DGP Dyrektora Departamentu Gwarancji i Poręczeń BGK z 29 listopada 2019 r.

³⁴ Wprowadzonej Decyzją Nr 21/2019/DGP Dyrektora Departamentu Gwarancji i Poręczeń BGK z 13 marca 2019 r.

wykorzystania kredytu niezgodnie z celem określonym w umowie lub gdy uruchomienie kredytu nastąpiło przed spełnieniem warunków uruchomienia określonych w umowie kredytu.

Do 30 czerwca 2021 r. BGK otrzymał z banków kredytujących 115 wezwań do zapłaty z tytułu udzielonych gwarancji na preferencyjnych warunkach w związku z COVID-19. Wartość wezwań wyniosła 32,6 mln zł. Na koniec I półrocza 2021 r. dokonano 36 wypłat na kwotę 8,7 mln zł stanowiącą 0,014% łącznej kwoty udzielonych na preferencyjnych warunkach gwarancji oraz wydano jedną decyzję odmowy wypłaty na kwotę 2,3 mln zł. Wszystkie wezwania do wypłaty dotyczyły gwarancji udzielonych w ramach portfelowych linii gwarancyjnych finansowanych w ramach Krajowego Funduszu Gwarancyjnego. Dla porównania w 2019 r. BGK dokonał 3461 wypłat w tytułu gwarancji udzielonych w ramach linii portfelowych obejmujących sześć produktów na łączną kwotę 466,9 mln zł.

Niska wartość
wypłaconych gwarancji

Na podstawie pięciu przypadków wypłat gwarancji (trzech najwyższych i dwóch dobranych losowo) o łącznej wartości 3 661 284,70 zł stwierdzono, że BGK rzetelnie weryfikował zasadność zgłoszonych przez banki kredytujące wypłat gwarancji w ramach portfelowej linii gwarancyjnej *de minimis* w oparciu o umowy zawarte z bankami oraz prawidłowo stosował wewnętrzne procedury opisujące postępowanie w przypadku otrzymanego wezwania do zapłaty, sposób jego analizy i oceny.

5.3. Obsługa przez Bank Gospodarstwa Krajowego Funduszy, z których finansowane są zadania związane z przeciwdziałaniem skutkom COVID-19

BGK zapewnił pełne przygotowanie organizacyjne obsługi funduszy, z których finansowane były zadania związane z przeciwdziałaniem skutkom COVID-19. Realizacja zadań przebiegała prawidłowo w oparciu o przepisy tworzące te fundusze oraz na podstawie zawartych umów. Zapewnione zostało, głównie poprzez emisję obligacji na rynku krajowym, pełne i terminowe finansowanie potrzeb dysponentów środków Funduszu Przeciwdziałania COVID-19. Jednak w wyniku planowania emisji obligacji na podstawie oszacowanych przyszłych potrzeb, opartych na około dwumiesięcznych prognozach zapotrzebowania na środki zgłaszane przez dysponentów, następowała okresowa kumulacja wolnych środków, co generowało dodatkowe koszty obsługi wyemitowanych obligacji.

5.3.1. Fundusz Przeciwdziałania COVID-19

Ustawą z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw został utworzony Fundusz Przeciwdziałania COVID-19. Fundusz ten powstał w celu finansowania lub dofinansowania realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19, o którym mowa w art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych

nimi sytuacji kryzysowych. Zgodnie z art. 65 ustawy z 31 marca 2020 r. Fundusz ten został utworzony w BGK. Bank sporządza plan finansowy Funduszu, przedstawiając go Prezesowi Rady Ministrów do 15 kwietnia danego roku w celu zatwierdzenia. Na podstawie umowy zawartej pomiędzy Prezesem Rady Ministrów a BGK, Bank dokonuje w szczególności wypłat ze środków Funduszu na podstawie dyspozycji wypłaty Prezesa Rady Ministrów.

Terminowe zawarcie przez BGK umowy na obsługę FPC

W dniu 21 kwietnia 2020 r. została zawarta umowa³⁵ pomiędzy Skarbem Państwa reprezentowanym przez Prezesa Rady Ministrów a Bankiem Gospodarstwa Krajowego dotycząca zasad planowania i obsługi przez BGK Funduszu Przeciwdziałania COVID-19. W odniesieniu do BGK określiła ona obowiązki dotyczące w szczególności sporządzania planów finansowych FPC, wprowadzania zmian i modyfikacji w planach FPC, prowadzenia rachunku głównego FPC i rachunków pomocniczych dla dysponentów Funduszu, wykonywania dyspozycji dysponentów środków, zabezpieczenia środków na wypłaty z FPC, pozyskiwania środków w drodze emisji obligacji, zarządzania wolnymi środkami, sporządzania sprawozdawczości. Szczegółowe zasady i terminy realizacji dyspozycji wypłat dysponenta określone zostały w porozumieniach zawartych pomiędzy Bankiem a dysponentami, dotyczących prowadzenia rachunków pomocniczych służących do gromadzenia i wydatkowania środków otrzymanych z rachunku głównego FPC. Na koniec I półrocza 2021 r. Bank miał podpisane porozumienia z osiemnastoma dysponentami części budżetowych upoważnionymi do składania dyspozycji wypłaty ze środków Funduszu. Zlecenia takie mógł również składać Prezes Rady Ministrów.

W Umowie FPC określono, że na podstawie danych przekazanych przez Prezesa Rady Ministrów Bank przedstawia projekt planu finansowego, w terminie 10 dni od dnia ich otrzymania, do uzgodnienia Ministrowi Finansów oraz do zatwierdzenia Prezesowi Rady Ministrów.

Terminowe przygotowanie planów finansowych FPC

BGK w terminie wynikającym z Umowy FPC, na podstawie danych otrzymanych z Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, opracował projekt planu finansowego FPC na 2020 r., który po uwzględnieniu uwag zgłoszonych przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych został zatwierdzony przez Prezesa Rady Ministrów 29 maja 2020 r. Do czasu uzgodnienia i zatwierdzenia projektu planu finansowego FPC na 2020 rok podstawą funkcjonowania, w szczególności przeprowadzania emisji obligacji na rzecz Funduszu oraz dokonywania wypłat ze środków Funduszu, był projekt planu finansowego FPC przedstawiony przez BGK.

Plan finansowy FPC na 2020 r. przewidywał wydatki na łączną kwotę 100 034 mln zł, z czego 100 000 mln zł na realizację zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19, a pozostałe kwoty na obsługę obligacji i wynagrodzenia dla BGK. Źródło sfinansowania wydatków miały stanowić wpływy w wysokości 100 104,2 mln zł, z czego 100 100 mln zł (99,99%) miały wynosić wpływy z emisji gwarantowanych przez Skarb Państwa obligacji BGK. Maksymalna kwota i termin obowiązywania gwarancji

³⁵ Zmiany w umowie zostały zawarte w aneksach z 3 lipca 2020 r. i 2 lipca 2021 r.

Skarbu Państwa za zobowiązania z tytułu wyemitowanych w 2020 r. na rzecz Funduszu obligacji wraz z odsetkami została określona na kwotę 135 000 mln zł, z terminem obowiązywania do 31 grudnia 2051 r.

W 2020 r. wprowadzone zostały w planie finansowym Funduszu dwie zmiany wpływające na wysokość środków Funduszu oraz czternaście modyfikacji powodujących przesunięcia pomiędzy limitami dla poszczególnych dysponentów, lecz bez wpływu na łączną kwotę planowanych wydatków. Pierwsza zmiana planu nastąpiła w sierpniu 2020 r. w wyniku informacji przekazanych pismem Prezesa Rady Ministrów z 26 lipca 2020 r. o zwiększeniu kwoty wydatków w związku z uchwałą nr 102 Rady Ministrów w sprawie wsparcia zadań inwestycyjnych realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego w ramach Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych³⁶.

Druga zmiana planu na 2020 r. była wynikiem zasilenia Funduszu z budżetu państwa środkami w kwocie 9567,5 mln zł. O planowanym przekazaniu środków Bank został poinformowany pismem Prezesa Rady Ministrów z 30 grudnia 2020 r., a przekazanie środków na rachunek Funduszu nastąpiło 31 grudnia 2020 r. Oznaczało to, że kwota ta nie została wydatkowana w 2020 r. W wyniku tej zmiany zwiększono planowane wpływy Funduszu w 2020 r. do łącznej kwoty 121 813,1 mln zł, przy niezmienionych wydatkach w kwocie 112 038,3 mln zł.

Faktycznie zrealizowane w 2020 r. wydatki wyniosły 92 767 mln zł i od ujętych w planie po zmianach były niższe o 19 271,3 mln zł, tj. o 17,2%. Największe odchylenia od planu wystąpiły w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych (wydatki mniejsze od planowanych o 6700 mln zł), u ministra właściwego ds. zdrowia (mniej o 4919,9 mln zł) oraz u ministra właściwego do spraw gospodarki (2857,6 mln zł). Niewykorzystane zostały także m.in. środki w ramach Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych, w wysokości 1913,8 mln zł.

Projekt planu finansowego Funduszu na 2021 r. został przedstawiony 27 sierpnia 2020 r. Ministrowi Finansów oraz Prezesowi Rady Ministrów i w przekazanym brzmieniu nie został uzgodniony i zatwierdzony. Bank 15 października 2020 r. poinformował Kancelarię Prezesa Rady Ministrów, że do projektu planu Minister Finansów przekazał 10 września 2020 r. uwagi dotyczące wysokości planowanego na 2021 r. wynagrodzenia prowizyjnego, realności wykonania w 2020 r. całości planowanych wydatków dysponentów, zasadności planowanych na 2021 r. wydatków dysponentów. W odpowiedzi 11 września 2020 r. BGK przedstawił Ministrowi Finansów uzasadnienie do wysokości planowanego w 2021 r. wynagrodzenia prowizyjnego. Ponieważ Bank stwierdził, że nie miał upoważnienia do oceniania zasadności wielkości wydatków dysponentów, zwrócił się z prośbą o zajęcie stanowiska przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów. Do dnia wysłania pisma, tj. 15 października 2020 r., nie uzyskał odpowiedzi, co skutkowało brakiem uzgodnienia planu finansowego Funduszu na 2021 rok, mimo obligatoryjnie ustalonych terminów.

³⁶ Uchwała Nr 102 Rady Ministrów z dnia 23 lipca 2020 r. w sprawie wsparcia na realizację zadań inwestycyjnych przez jednostki samorządu terytorialnego (M.P. poz. 662, ze zm.).

W dniu 7 grudnia 2020 r. BGK wystąpił z pismem do Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów i do Sekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów z informacją, że plan finansowy Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 na rok 2021 nie został dotychczas uzgodniony i zatwierdzony, co oznacza brak podstaw do dokonywania wypłat z Funduszu po 31 grudnia 2020 r. Kolejny projekt planu finansowego został przygotowany przez BGK na podstawie zaktualizowanych danych przekazanych przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów 18 grudnia 2020 r. Zaakceptowany przez Zarząd BGK uchwałą z 22 grudnia 2020 r. projekt planu został przedstawiony do uzgodnienia i zatwierdzenia 30 grudnia 2020 r. Ostateczny plan finansowy FPC na 2021 r. został zatwierdzony przez Prezesa Rady Ministrów 31 grudnia 2020 r.

Wydatki Funduszu na 2021 r. zostały zaplanowane w wysokości 50 560,7 mln zł, z czego 96,3% stanowiły wydatki na realizację zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19, a pozostałe kwoty dotyczyły kosztów obsługi obligacji i wynagrodzenia dla BGK. Wpływy Funduszu zaplanowano na kwotę 42 903,5 mln zł, z czego 99,99% (42 900 mln zł) stanowiły wpływy z emisji obligacji. Pozostała kwota wydatków miała być sfinansowana środkami pozostającymi na rachunku głównym Funduszu w końcu 2020 r.

Do 30 czerwca 2021 r. miały miejsce dwie zmiany (zatwierdzone 4 i 18 lutego 2021 r.) oraz siedem modyfikacji planu FPC. W rezultacie zmian wydatki Funduszu zwiększono do wysokości 57 217,6 mln zł. Wpływy Funduszu zostały ustalone na kwotę 39 846,8 mln zł, z czego 99,6% stanowiły wpływy z emisji obligacji. Wysokość gwarancji Skarbu Państwa za zobowiązania Banku z tytułu wyemitowanych w 2021 roku obligacji została określona na kwotę 51 610 mln zł.

Zrealizowane w pierwszym półroczu 2021 r. wydatki wyniosły 35 391,2 mln zł, co stanowiło 61,9% planu rocznego. Źródłem pokrycia wydatków były wpływy w wysokości 23 003,7 mln zł, w tym z emisji obligacji w kwocie 22 997,1 mln zł oraz wolne środki pozostające na rachunku głównym Funduszu w końcu 2020 r. W rezultacie poziom wolnych środków na rachunku głównym na 30 czerwca 2021 r. wyniósł 5265,9 mln zł.

Plany FPC przygotowane prawidłowo

Opracowane przez BGK plany finansowe Funduszu na 2020 r. i 2021 r., jak również zmiany tych planów, były dokonywane przez Bank zgodnie z postanowieniami Umowy FPC, przeprowadzane w oparciu o dane przekazane w pismach Prezesa Rady Ministrów. Po uzgodnieniach z Ministrem Finansów przedstawiane były przez Bank do zatwierdzenia Prezesowi Rady Ministrów w terminach określonych w Umowie FPC. Należy jednak wskazać, że wynikające z charakteru prawnego (PFC nie jest państwowym funduszem celowym) zasady opracowania planu finansowego FPC, a w szczególności to, że jest on zatwierdzany przez Prezesa Rady Ministrów bez konieczności stosowania procedur obowiązujących przy uchwalaniu ustawy budżetowej, powoduje, iż publiczne wydatki o znacznej kwocie są realizowane poza kontrolą parlamentarną.

Wydatki Funduszu w 2020 r. zostały sfinansowane wpływami w wysokości 110 420,4 mln zł, tj. mniejszymi od planowanych o 11 392,7 mln zł. W zrealizowanych wpływach 91,3% stanowiło finansowanie poprzez emisję obligacji, a 8,7% stanowiły wpływy z tytułu dotacji przekazanej z budżetu państwa 31 grudnia 2020 r. (razem 99,99%).

Zapewnione finansowanie
wydatków FPC

W dniu 31 grudnia 2020 r. na rachunku głównym Funduszu pozostały niewykorzystane środki w wysokości 17 653,4 mln zł. W znacznej części było to spowodowane przekazaniem w ostatnim dniu 2020 roku z budżetu państwa dotacji w kwocie 9567,5 mln zł. Przekazanie tych środków nie nastąpiło na wiosek BGK i nie wynikało z rzeczywistych potrzeb Funduszu w 2020 r. Środki te, wykorzystywane w następnych miesiącach 2021 r., spowodowały wzrost kwoty wolnych środków na rachunkach Funduszu, których stan na 15 grudnia 2020 r. już wynosił 6783,5 mln zł. Bez uwzględnienia tych środków stan Funduszu na koniec 2020 r. wynosiłby 8085,9 mln zł.

Zarówno w 2020 r., jak i w pierwszym półroczu 2021 r. BGK, realizując ustawowy obowiązek obsługi Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, zapewnił w szczególności jego pełne i terminowe finansowanie. W celu pozyskania środków na sfinansowanie zadań Funduszu, zgodnie z dopuszczonym przez art. 65 ust. 4 drugiej nowelizacji ustawy o COVID-19 katalogiem źródeł finansowana i postanowieniami planów finansowych FPC, wyemitował do 30 czerwca 2021 r. obligacje na rynku krajowym³⁷ o wartości nominalnej 129 275,1 mln zł. Obligacje FPC są w pełni gwarantowane przez Skarb Państwa w zakresie kapitału i należnych odsetek. Obligacje te były początkowo emitowane w formule pozaprzetargowej, a od czerwca 2020 r. – w formule przetargów³⁸ organizowanych przez NBP, tj. w sposób podobny do sprzedaży obligacji Skarbu Państwa. O sprzedaży obligacji BGK informował na stronach internetowych w comiesięcznych kalendarzach emisji³⁹ oraz komunikatach.

Najwyższe wpływy zostały zrealizowane w wyniku sprzedaży obligacji siedmioletnich. Ich sprzedaż w okresie do 30 czerwca 2021 r. wyniosła w wartości nominalnej 48 455 mln zł, co stanowiło 39,1% wartości sprzedaży wszystkich obligacji w tym okresie, przy średniej ważonej rentowności wynoszącej 1,93%. Skarb Państwa nie emitował papierów siedmioletnich, a zbliżone terminem zapadalności sześcioletnie obligacje skarbowe miały rentowność 0,837%. Sprzedaż 10-letnich obligacji Funduszu wyniosła 38 767 mln zł, a udział w sprzedanych papierach stanowił 31,3%. Średnia ważona rentowność tych obligacji wynosiła średnio 2,08%, a rentowność skarbowych papierów wartościowych o 10-letniej zapadalności wyniosła 1,384%. Kolejną dużą pulę sprzedaży stanowiły obligacje pięcioletnie

Wyższe koszty
w wyniku finansowania
FPC obligacjami
wyemitowanymi
przez BGK

³⁷ W celu dywersyfikacji źródeł pozyskiwania finansowania na rzecz FPC 1 lipca 2021 r. przeprowadzona została emisja obligacji na rynku międzynarodowym. Wartość nominalna emisji obligacji wyniosła 500 mln euro, o terminie wykupu 8 lipca 2031 r.

³⁸ Zgodnie z postanowieniami listów emisyjnych obligacje te mogą być oferowane do sprzedaży w trybie, o którym mowa w art. 39r pkt 3 i 4 ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 2268, ze zm.).

³⁹ https://www.bgk.pl/files/public/Pliki/informacje/Emisje_obligacji_BGK/Obligacje_na_rzecz_Funduszu_Przeciwdzialania_COVID-19/Komunikat_FPC0427__FP0630_-_warunki_wyceny.pdf

(24 896 mln zł, co oznaczało 20,1% udziału w sprzedaży). Ich rentowność wyniosła 1,289% (pięcioletnie obligacje Skarbu Państwa miały rentowność 0,906%). W wyniku ustawowej decyzji o finansowaniu działalności FPC poza budżetem państwa zostały wyemitowane przez BGK w okresie od kwietnia 2020 r. do czerwca 2021 r. obligacje, które miały rentowność wyższą niż obligacje skarbowe. Stałoprocentowe obligacje Funduszu miały średnią ważoną rentowność wynoszącą 1,879%, podczas gdy obligacje Skarbu Państwa emitowane w tym okresie i o zbliżonej zapadalności (bez obligacji dwuletnich) osiągnęły średnią ważoną rentowność 1,194%, tj. niższą o 0,685 punktu procentowego. Oznacza to, że przy zadłużeniu w obligacjach stałoprocentowych, wynoszącym na 30 czerwca 2021 r. ponad 115 mld zł, wydatki z tego tytułu można oszacować jako wyższe niż potencjalne wydatki w przypadku przyjęcia koncepcji finansowania FPC przez Skarb Państwa o około 66 mln zł w skali jednego miesiąca.

Konstrukcja obligacji, ich zapadalność i kupon poszczególnych oferowanych serii obligacji ustalane były przez Bank w trybie roboczym z Ministerstwem Finansów, z uwzględnieniem bieżącej oferty obligacji skarbowych oraz aktualnej sytuacji rynkowej, a następnie potwierdzane przez Ministerstwo Finansów poprzez akceptację listów emisyjnych. Rentowność emitowanych obligacji FPC ustalana była każdorazowo w dniu sprzedaży danych obligacji w odniesieniu do krzywej rentowności obligacji skarbowych z uwzględnieniem *spreadu* ponad te papiery, odzwierciedlającego sytuację rynkową (płynnościową, popytową i kredytową), strukturę nabywców obligacji FPC oraz wielkość podaży papierów Funduszu.

Znaczne stany wolnych środków na rachunku FPC

W okresie objętym kontrolą na rachunku głównym⁴⁰ FPC utrzymywały się znaczne stany niewykorzystanych środków. Wysokość wolnych środków Funduszu na rachunku głównym od maja⁴¹ 2020 r. do 30 czerwca 2021 r. kształtowała się (bez środków przekazanych 31 grudnia 2020 r.) na średniomiesięcznym⁴² poziomie ponad 10 mld zł, przy czym najwyższy średni poziom w sierpniu 2020 r. wynosił 16,7 mld zł, a w październiku 2020 r. prawie 16 mld zł (najniższy w maju 2021 r. – 6 mld zł). Wynikało to z przyjętego sposobu planowania zapotrzebowania na środki. Wielkość emisji obligacji BGK planował w oparciu o minimum dwumiesięczne prognozy zapotrzebowania na środki zgłoszone przez dysponentów do Prezesa Rady Ministrów. W rezultacie, przy standardowym kilkukrotnym przeprowadzaniu emisji w każdym miesiącu (poza styczniem i lutym 2021 r.), wynikającym z oszacowanych przyszłych potrzeb i kalendarza emisji, pozyskane środki stosunkowo długo oczekiwały na rachunku głównym na przekazanie dysponentom. Należy zauważyć, że od pozyskanych w drodze emisji obligacji, a niewykorzystanych środków, Fundusz ponosił koszty wynikające z oprocentowania obligacji. Pozyskana, a niewykorzystana, średniomie-

⁴⁰ Na rachunkach pomocniczych u dysponentów pozostawały również znaczne środki średnio w wysokości 2,1 mld zł.

⁴¹ Pierwsza emisja obligacji o wartości nominalnej 13 000 mln zł nastąpiła 27 kwietnia 2020 r. (na rachunek wpłynęły środki w wysokości 12 980,7 mln zł).

⁴² Obliczenia dokonano na podstawie danych przekazanych przez BGK na każdy 15 i ostatni dzień miesiąca w okresie kwiecień 2020 r. – czerwiec 2021 r., z pominięciem dotacji z budżetu państwa przekazanej 31 grudnia 2020 r.

sięczna kwota 10 mld zł (bez środków, które pozostawały na rachunkach dysponentów), przy średniej rentowności 1,879%, oznaczała, że koszty te w okresie 14 miesięcy objętych kontrolą (od maja 2020 r. do czerwca 2021 r.) wyniosły około 200 mln zł.

Bank wyjaśnił, że dostosowywał skalę emisji do zgłaszanego zapotrzebowania na środki. Jednocześnie, uwzględniając zmienność tych potrzeb, jak i praktyczne możliwości pozyskania finansowania rynkowego w określonych okresach i wynikające stąd ryzyko zapewnienia niezakłóconego finansowania w/w zapotrzebowania, uznał za konieczne utrzymywanie odpowiedniego poziomu wolnych środków FPC. Decyzje o planach emisyjnych podejmowane były w zaistniałych uwarunkowaniach, na podstawie posiadanej w danym momencie wiedzy dotyczącej zapotrzebowania na środki, znajdującej odzwierciedlenie w cotygodniowych raportach płynnościowych FPC, które wskazywały w pojedynczych dniach na niedobór środków.

Zgodnie z art. 65 ust. 26 drugiej nowelizacji ustawy o COVID-19, wolne środki Funduszu podlegały lokowaniu. BGK lokował część środków FPC w siedmiodniowe bony pieniężne NBP, to jest instrument dopuszczony przez art. 26 pkt 4 ww. ustawy. W okresie od maja 2020 r. do czerwca 2021 r. średni stan lokowanych środków wynosił 8,7 mld zł. Głównymi kryteriami stosowanymi przez BGK przy wyborze formy lokowania było zapewnienie dostępności środków na realizację zadań, zmienność salda środków, a także zapewnienie bezpieczeństwa lokowanych środków. Bony pieniężne NBP ze względu na krótki termin zapadalności, zapewniający szybką dostępność środków dla dysponentów Funduszu, stanowiły optymalny instrument rynku pieniężnego, jednocześnie oferujący najbardziej korzystne oprocentowanie spośród tego typu produktów (oprocentowanie bonów pieniężnych od 29 maja 2020r. wynosiło⁴³ 0,10%, podczas gdy oprocentowanie krótkoterminowych depozytów na rynku międzybankowym oscylowało wokół zera, osiągając nawet wartości ujemne). Nie korzystano natomiast z instrumentów długoterminowych (np. obligacji skarbowych o długim terminie zapadalności), w przypadku których było możliwe uzyskanie wyższego nominalnego oprocentowania. BGK słusznie jednak zakładał, że byłoby to możliwe przy założeniu braku konieczności wykorzystania środków przed terminem zapadalności obligacji. W przeciwnym razie inwestowanie w długoterminowe obligacje wiązałoby się ze znacznym ryzykiem zmiany ceny rynkowej instrumentu, co w przypadku przedterminowej sprzedaży obligacji na zapewnienie środków niezbędnych do realizacji zadań Funduszu mogłoby oznaczać dla Funduszu mniejsze przychody czy nawet straty.

Dochody z tytułu lokowania wolnych środków FPC (z uwzględnieniem wyceny bonów w portfelu funduszu) wyniosły w roku 2020 i 2021 odpowiednio 7598,4 tys. zł oraz 3286,1 tys. zł.

⁴³ Przed tą datą oprocentowanie wynosiło 0,50%.

Zgodnie z § 15 Umowy FPC Bank przekazywał za 2020 r. i 2021 r. w wymaganych terminach sprawozdania z realizacji planów finansowych FPC oraz bilans i rachunek zysków i strat za zakończony rok.

Łączna kwota udzielonych przez Skarb Państwa gwarancji na wyemitowane obligacje finansujące wydatki Funduszu w 2020 r. wyniosła wraz z odsetkami 116 933,9 mln zł, a w pierwszym półroczu 2021 r. – 30 712,5 mln zł.

5.3.2. Fundusz Gwarancji Płynnościowych

Fundusz Gwarancji Płynnościowych został utworzony w BGK na podstawie art. 70 ust. 1 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw.

Komisja Europejska w komunikacie z 19 marca 2020 r. *Tymczasowe ramy środków pomocy państwa w celu wsparcia gospodarki w kontekście trwającej epidemii COVID-19*⁴⁴ określiła warunki udzielania pomocy publicznej zapewniające zgodność z prawem Unii Europejskiej i umożliwiające uzyskanie szybkiej akceptacji przygotowanych rozwiązań przez poszczególne państwa członkowskie. Na tej podstawie Polska zgłosiła Komisji program gwarancji dotyczący istniejących lub nowych pożyczek, który ma wspierać przedsiębiorstwa dotknięte skutkami epidemii wywołanej przez koronawirusa. Program miał umożliwić udzielenie gwarancji publicznych w wysokości do 100 mld złotych (22 mld euro) i został zatwierdzony przez Komisję 3 kwietnia 2020 r. Program ten był pięciokrotnie zmieniany, a czwarta zmiana z 13 października 2020 r.⁴⁵ umożliwiła między innymi przedłużenie stosowania *Tymczasowych ram pomocy państwa...* do 30 czerwca 2021 r.

Umowa BGK z Ministrem
Finansów w sprawie
udzielania gwarancji i
poręczeń z FGP

W dniu 8 kwietnia 2020 r. zawarta została umowa pomiędzy Ministrem Finansów a BGK w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania gwarancji i poręczeń, wysokości, warunków i trybu pobierania opłat prowizyjnych z tytułu udzielonych gwarancji i poręczeń, warunków i trybu przekazywania środków oraz okresu, w jakim BGK będzie udzielał gwarancji i poręczeń w ramach Funduszu Gwarancji Płynnościowych. Umowa przewidywała finansowanie ze środków FGP gwarancji BGK udzielanych bankom kredytującym średnie i duże przedsiębiorstwa w celu zapewnienia płynności finansowej. Gwarancje obejmowały kredyty wchodzące w skład portfela kredytów, którego limit oraz czas udzielania określany był w umowie portfelowej linii gwarancyjnej zawieranej przez BGK z bankami kredytodawcami. Umowa FGP była trzykrotnie aneksowana – w dniach 12 czerwca, 28 lipca i 10 grudnia 2020 r. w związku z wdrożeniem kolejnych instrumentów wsparcia, m.in. gwarancji spłaty limitów faktoringowych, indywidualnej gwarancji finansowanej ze środków Funduszu oraz wydłużeniem okresu udzielania gwarancji do 30 czerwca 2021 r. Ponadto w aneksie z 12 czerwca 2020 r. zrezygnowano z minimalnej kwoty jednostkowej gwarancji, która ustalona była pierwotnie w wysokości 3,5 mln zł.

⁴⁴ Dz. Urz. UE C 091 I z 20.03.2020, str. 1.

⁴⁵ Dz. Urz. UE C 340 I z 13.10.2020, str. 1.

Zgodnie z umową z 8 kwietnia 2020 r. gwarancjami BGK w ramach Funduszu Gwarancji Płynnościowych mogły być objęte nowe kredyty obrotowe, a także limity faktoringowe, udzielone przez bank kredytujący lub przyznane przez faktora od 1 marca 2020 r. Gwarancje zabezpieczały do 80% kwoty kredytu lub limitu faktoringowego. Maksymalna kwota gwarancji nie mogła przekroczyć 200 mln zł, kwota kredytu lub limitu faktoringowego udzielonego kredytobiorcy nie mogła przekroczyć 250 mln zł. Okres gwarancji wynosił maksymalnie 27 miesięcy (24 miesiące dla limitu faktoringowego), lecz nie dłużej niż okres kredytu (limitu faktoringowego) wydłużony maksymalnie o trzy miesiące.

W umowie ustalono, że udzielenie kredytu uzależnione jest od pozytywnej oceny zdolności kredytowej dokonanej przez bank kredytujący/faktora zgodnie z zasadami obowiązującymi w tym banku/u tego faktora.

W planie finansowym Funduszu na 2020 r. BGK założył udzielenie gwarancji w trybie portfelowym na kwotę 100 000 mln zł. Wysokość wypłat gwarancji oszacowano na kwotę 2500 mln zł, koszty obsługi Funduszu na 0,8 mln zł. Źródłem finansowania FGP zgodnie z art. 70 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw miały być środki pozyskane z emisji obligacji przez BGK na rzecz FGP, które zaplanowano w wysokości 2000 mln zł, przychody z opłat prowizyjnych w wysokości 697,5 mln zł oraz wpływy z oprocentowania środków na rachunku Funduszu, które zostały zaplanowane na 5,5 mln zł. Propozycje do planu przyjęte zostały na podstawie prognozowanej sprzedaży, doświadczeń ze sprzedaży innych produktów w zakresie kosztów i wydatków ponoszonych w związku z obsługą gwarancji, szacowanych odzysków z tytułu prowadzonych działań windykacyjnych. Wstępna analiza popytu na instrumenty płynnościowe opracowana przez BGK 25 marca 2020 r. zakładała popyt na kredyty objęte gwarancjami na poziomie od 107 000 mln zł do 160 000 mln zł.

Plany finansowe FGP

Plan finansowy FGP na 2020 r., zgodnie z art. 75 ust. 1 drugiej nowelizacji ustawy o COVID-19, został uzgodniony z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych i ministrem właściwym do spraw gospodarki do 31 maja 2020 r.

Plan finansowy na 2021 r., zgodnie z art. 72 ust. 2 ustawy, o której mowa wyżej, uzgodniony został z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych i ministrem właściwym do spraw gospodarki do 15 czerwca 2020 r. Plan zakładał wypłaty gwarancji w wysokości 9750 mln zł. Głównym źródłem finansowania Funduszu w 2021 r. miały być przychody z emisji obligacji w wysokości 9300 mln zł, co narastająco od 2020 r. miało zapewnić finansowanie na poziomie 11 300 mln zł. Na etapie opracowania planu ze względu na brak możliwości udzielania gwarancji w 2021 r. nie zakładano wpływów z opłat prowizyjnych.

W związku z wydłużeniem możliwości udzielania gwarancji do 30 czerwca 2021 r. i wdrożeniem gwarancji spłaty limitu faktoringowego, w kwietniu 2021 r. dokonano korekty planu finansowego na 2021 r. Plan uzgodniony

został z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych i ministrem właściwym do spraw gospodarki. W planie założono udzielenie gwarancji na kwotę 20 000 mln zł. Ponadto przyjęto, że źródłem finansowania FGP w 2021 r. będzie emisja przez BGK obligacji na rzecz Funduszu w wysokości 1000 mln zł oraz wpływy z opłat prowizyjnych w kwocie 139,5 mln zł i wpływy z tytułu odzyskanych kwot w toku windykacji w wysokości 209,2 mln zł.

Trzeci aneks do umowy z 8 kwietnia 2020 r. umożliwił udzielanie przez BGK indywidualnej gwarancji finansowanej ze środków FGP. Gwarancja mogła zabezpieczać do 90% pozostającej do spłaty kwoty kredytu lub innego zobowiązania przeznaczonego na zapewnienie płynności finansowej. W tym trybie BGK do 30 czerwca 2021 r. nie udzielił żadnej gwarancji.

Niskie w stosunku
do planu wykorzystanie
środków FGP

Na koniec 2020 r. BGK zawarł z bankami kredytującymi i instytucjami finansującymi (faktorami) 35 umów portfelowych z limitem 108 191 mln zł. W ramach portfelowej linii gwarancyjnej FGP udzielono 1484 gwarancje na kwotę 14 552,9 mln zł oraz 142 gwarancje spłaty limitów faktoringowych na kwotę 908,7 mln zł. Stanowiło to 15,5% założonej w planie kwoty udzielonych gwarancji. Na 30 czerwca 2021 r. BGK zawarł z bankami kredytującymi i instytucjami finansującymi 38 umów portfelowych z limitem 108 549,2 mln zł. W ramach portfelowej linii gwarancyjnej udzielono łącznie 857 gwarancji na kwotę 6985 mln zł, co stanowiło 34,9% założonej sprzedaży. W ramach FGP udzielono 574 gwarancje płynnościowe na kwotę 5567,9 mln zł oraz 283 gwarancje spłaty limitów faktoringowych na kwotę 1417,1 mln zł. W I półroczu 2021 r. nie zrealizowano żadnej wypłaty gwarancji w ramach FGP. W związku z brakiem konieczności zasilenia Funduszu BGK nie emitował obligacji ani nie występował o zapotrzebowanie na środki do ministra właściwego do spraw finansów publicznych. Wpływy z opłat prowizyjnych wyniosły 68,4 mln zł.

Analiza niskiego wykonania planu sprzedaży przeprowadzona przez BGK po konsultacjach z sektorem bankowym wskazała, że jego przyczynami mogło być wykorzystanie innych form wsparcia oferowanych przedsiębiorcom w tym czasie (preferencyjne pożyczki PFR), finansowanie firm w pierwszej kolejności poprzez podniesienie kapitałów własnych i finansowanie działalności oszczędnościami. Ponadto zgodnie z postulatami sektora bankowego BGK zmodyfikował parametry gwarancji w zakresie likwidacji minimalnej kwoty gwarancji, objęcia gwarancją kredytów walutowych i konsorcjalnych. Modyfikacje te zostały uwzględnione w aneksach z 12 czerwca i 28 lipca 2020 r.

Prawidłowo zawarte
umowy gwarancji

Szczegółowym badaniem objęto dobrane losowo dwie umowy portfelowej linii gwarancyjnej Funduszu Gwarancji Płynnościowych zawarte przez BGK z bankami kredytodawcami i dwie umowy portfelowej linii gwarancyjnej faktoringu w ramach Funduszu Gwarancji Płynnościowych. Zbadane umowy zawierane były według jednolitych zasad i uwzględniały zmiany wprowadzane do umowy z 8 kwietnia 2020 r. zawartej przez BGK z Ministrem Finansów.

Gwarancje udzielone na podstawie umów portfelowej linii gwarancyjnej i portfelowej linii gwarancyjnej faktoringu w ramach Funduszu Gwarancji Płynnościowych w zakresie kwot i terminów obowiązywania gwarancji spełniały warunki ustalone w umowie z 8 kwietnia 2020 r. Spełnianie przez przedsiębiorcę wszystkich warunków gwarancji ustalonych w tej umowie weryfikowane było przez banki kredytujące na podstawie zgody udzielonej przez Komisję Nadzoru Finansowego 17 kwietnia 2020 r. na powierzenie tych czynności BGK.

5.3.3. Fundusz Dopłat do Oprocentowania

Ustawa z dnia 19 czerwca 2020 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o uproszczonym postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z wystąpieniem COVID-19 umożliwiła przedsiębiorcom, którzy znaleźli się w trudnej sytuacji finansowej w związku z ponoszeniem negatywnych konsekwencji ekonomicznych wynikających z rozprzestrzeniania się zakażeń wirusem SARS-CoV-2, uzyskanie kredytu bankowego z dopłatą do oprocentowania. Dopłaty w wysokości dwóch punktów procentowych (dla mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw) lub jednego punktu procentowego (dla dużych przedsiębiorstw) mogły być stosowane do kredytów obrotowych w złotych, odnawialnych i nieodnawialnych, nowych i wcześniej zaciągniętych. O kredyt z dopłatą mogli ubiegać się przedsiębiorcy, którzy na dzień 31 grudnia 2019 r. nie znajdowali się w trudnej sytuacji, utracili płynność (rozumianą jako zdolność do spłaty w terminie wymagalnych zobowiązań) lub byli zagrożeni utratą płynności finansowej w związku z konsekwencjami rozprzestrzeniania się COVID-19. Umowy kredytu z dopłatą (lub aneksy zmieniające umowy kredytu na kredyty z dopłatą) mogły być zawierane do 30 czerwca 2021 r. przez banki, które podpisały z BGK umowę o współpracy. Dopłaty mogły być wypłacane za okres nie dłuższy niż 12 miesięcy.

Dopłaty były realizowane ze środków utworzonego na mocy ww. ustawy Funduszu Dopłat do Oprocentowania. Sposób i tryb dokonywania rozliczeń dopłat uregulowała umowa z 15 lipca 2020 r. w sprawie realizacji zadań związanych z obsługą dopłat finansowanych ze środków Funduszu Dopłat do Oprocentowania, zawarta pomiędzy Skarbem Państwa reprezentowanym przez Ministra Rozwoju a BGK.

Ustawa o dopłatach określiła, że źródłem wpływów FDO są przede wszystkim wpłaty z budżetu państwa z części, której dysponentem jest minister właściwy do spraw gospodarki, a także mogą to być wpłaty z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, dokonywane przez tego dysponenta. Maksymalny limit wydatków z budżetu państwa na finansowanie zadań FDO został określony w kwocie 567,6 mln zł, z tego w 2020 r. – 296,4 mln zł i w 2021 r. – 271,2 mln zł. BGK uczestniczył w opracowywaniu projektu ustawy o dopłatach, w tym w zakresie określenia wysokości limitu wydatków FDO. Pierwotnie przyjęto kwotę 527,6 mln zł z założeniem, że koszty wprowadzanej regulacji nie są możliwe do precyzyjnego oszacowania, z uwagi na brak możliwości oszacowania ewentualnej liczby przedsiębiorców dotkniętych utratą płynności finansowej z powodu COVID-19. Przyjęty szacu-

Utworzenie
Funduszu Dopłat
do Oprocentowania

Planowane roczne
kwoty dopłat z FDO

nek oparty został na założeniu, że wartość udzielonych kredytów z dopłatami nie przekroczy 30 mld zł. Na etapie dalszych prac nad projektem ustawy, w następstwie ustaleń pomiędzy Ministrem Rozwoju a Ministrem Finansów, o których BGK został poinformowany, kwota limitu wydatków została zwiększona o 40 mln zł, a także doprecyzowano, że środki FDO mogą pochodzić z wpłat z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19.

Zgodnie z umową o dopłatach Minister Rozwoju przekazał 21 sierpnia 2020 r. pierwszą transzę środków dla Funduszu w wysokości 50 mln zł. Zasilenie FDO nastąpiło ze środków Funduszu Przeciwdziałania COVID-19. BGK nie kierował do ministra wniosków o zasilenie FDO i dalsze zasilenia nie były dokonywane z uwagi na niewykorzystanie środków pierwszej transzy.

FDO działał na podstawie rocznego planu finansowego. BGK terminowo przygotował projekty planów finansowych FDO na 2020 r. i na 2021 r. W dniu 3 września 2020 r. BGK przekazał projekty planów finansowych do akceptacji Ministrowi Rozwoju oraz Ministrowi Finansów. Plan finansowy FDO na 2020 r. został zaakceptowany 28 października 2020 r., a plan na 2021 r. – 31 grudnia 2020 r.

W umowie o dopłatach określono, że BGK dokonuje wypłat na podstawie otrzymanych z banków kredytujących zapotrzebowań na środki na dopłaty należne za miesiąc poprzedni, wypłaty dokonywane są zbiorczo, w odniesieniu do wszystkich kredytów z dopłatami udzielonych i obsługiwanych przez bank kredytujący. W ślad za tymi postanowieniami, w umowach o współpracy przy obsłudze dopłat zawartych z bankami kredytującymi zostały określone, w jednolity sposób, według opracowanego w BGK wzorca, zasady przekazywania przez banki kredytujące zapotrzebowań, prognoz dopłat oraz zasady wypłat dopłat tym bankom, a także zakres przekazywanych informacji i terminy wykonania poszczególnych czynności.

Współpraca BGK z bankami przy obsłudze dopłat

Do 31 grudnia 2020 r. 11 banków⁴⁶ podjęło współpracę z BGK przy obsłudze dopłat do oprocentowania kredytów, natomiast na 30 czerwca 2021 r. umowę taką miało podpisane 10 banków, ponieważ jeden bank nie podpisał aneksu do umowy przedłużającego okres udzielania kredytów z dopłatami do 30 czerwca 2021 r.

Do końca pierwszego półrocza 2021 r. banki współpracujące zawarły z przedsiębiorcami 495 umów o kredyt z dopłatą. Wypłaty dopłat były realizowane przez dziewięć banków, przy czym 83,3% wszystkich prognozowanych dopłat wynikało z umów zawartych przez jeden bank. Pozostałe banki w znaczącej większości zawarły od kilku do kilkunastu umów o dopłaty do oprocentowania z FDO.

Z informacji uzyskanych w toku kontroli wynika, że banki, które nie podjęły współpracy przy obsłudze dopłat, oceniły wdrożenie tego rozwiązania, w zakresie proponowanym przez BGK, jako zbyt pracochłonne, z uwagi

⁴⁶ Bank Spółdzielczy w Brodnicy, Powszechna Kasa Oszczędności Bank Polski S.A., Bank Millennium S.A., Bank Polska Kasa Opieki S.A., Bank Polskiej Spółdzielczości S.A., Bank Spółdzielczy Rzemiosła w Krakowie, Geting Noble Bank S.A., ING Bank Śląski SA., mBank S.A., SGB-Bank S.A. i Société Générale S.A. Oddział w Polsce.

na równoległe wprowadzanie innych rozwiązań pomocowych związanych z epidemią COVID-19. Sam produkt oceniany był jako pozwalający osiągnąć niewielkie korzyści finansowe (w warunkach niskich stóp procentowych na rynku), przy jednoczesnym obciążeniu limitu pomocy publicznej dla danego podmiotu. Banki przedstawiały te przyczyny jako powód braku zainteresowania klientów tą formą wsparcia. Zdaniem BGK, przystąpienie banków kredytujących do współpracy z BGK było ich samodzielną decyzją, podejmowaną w oparciu o własną politykę, przeprowadzone analizy, zidentyfikowane potrzeby oraz inne okoliczności. BGK nie ingerował w ten proces, a w szczególności nie pozyskiwał informacji o powodach, dla których bank kredytujący rozpoczął współpracę z BGK bądź podjął odmienną decyzję.

Zgodnie z ustawą o dopłatach warunkiem ubiegania się przedsiębiorców o dopłaty do oprocentowania kredytów była utrata płynności finansowej, rozumianej jako zdolność do spłaty w terminie wymagalnych zobowiązań, lub zagrożenie utratą zdolności finansowej, w związku z konsekwencjami rozprzestrzeniania się COVID-19 (art. 4 pkt 4). Do wniosku o kredyt przedsiębiorca powinien dołączyć dokumenty potwierdzające spełnienie tego warunku (art. 6 ust. 2 pkt 1). Obowiązek dołączenia takich dokumentów został także zawarty w umowach o współpracy z bankami kredytującymi, przy czym ani umowy z bankami, ani wzór umowy z przedsiębiorcą, stanowiący załącznik do umowy o współpracy, nie precyzowały, jakie to powinny być dokumenty, nie określały także do jakiego zakresu weryfikacji zobowiązane są banki kredytujące. BGK nie posiadał wiedzy, w jaki sposób, na podstawie jakich dokumentów i w jakim zakresie banki kredytujące weryfikowały spełnienie tego warunku przez przedsiębiorcę ubiegającego się o kredyt, przyjmując, że kwestia ta powinna być określona przez bank kredytujący w dokumentach wewnętrznych.

Nie było także weryfikowane przez BGK spełnienie wymogu z art. 8 ust. 3 ustawy o dopłatach, że oprocentowanie kredytów z dopłatami nie może być wyższe niż średnie oprocentowanie pozostałych kredytów obrotowych udzielanych przez te banki. Zdaniem BGK, każdy bank kredytujący powinien wyliczać średnią w oparciu o swoje wewnętrzne regulacje, a ustawa nie zawiera wytycznych określających graniczne terminy dla stanów, według których taka średnia powinna zostać ustalona. Jednocześnie, biorąc pod uwagę brak uprawnień ustawowych do sprawowania w tym zakresie nadzoru nad bankami kredytującymi, BGK nie pozyskiwał od banków kredytujących informacji o średnim oprocentowaniu kredytów obrotowych udzielanych przez te banki oraz o wysokości stosowanego przez nie oprocentowania dla kredytów z dopłatami.

Wykorzystanie dopłat do oprocentowania kredytów było stosunkowo niewielkie – udzielone dopłaty w całym okresie oferowania tego produktu stanowiły jedynie 2,5% ustawowego limitu wydatków na ten cel, określonego w art. 102 ust. 1 ww. ustawy. Według stanu na 30 czerwca 2021 r. banki współpracujące zawarły z przedsiębiorcami 495 umów o udzielenie kredytu z dopłatami do oprocentowania (na 31 grudnia 2020 r. – 297). Kwota udzielonych kredytów wyniosła 938,4 mln zł (na 31 grudnia

**Znikome wykorzystanie
dopłat z FDO**

2020 r. – 725,4 mln zł), a wartość prognozowanych dopłat – 14,2 mln zł (na 31 grudnia 2020 r. – 10 mln zł). Wypłacone dopłaty wyniosły 5,5 mln zł, tj. 10,9% kwoty zasilenia Funduszu (na 31 grudnia 2020 r. – 1,1 mln zł).

Zgodnie z umową o dopłatach BGK przekazywał ministrowi właściwemu do spraw gospodarki miesięczne informacje o poziomie wykorzystania środków oraz o prognozie należnych dopłat (do 15 dnia następnego miesiąca). W terminie wynikającym z umowy o dopłatach BGK przedłożył ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych kwartalne informacje o realizacji planu finansowego Funduszu (do końca miesiąca następującego po zakończeniu kwartału).

BGK pozyskiwał telefonicznie informacje od banków kredytujących o ewentualnych problemach, które przyczyniają się do niskiego zainteresowania kredytami, czy też potrzebie zmian, które mogłyby mieć wpływ na zwiększenie liczby przedsiębiorców korzystających z kredytu z dopłatą. Sektor bankowy zidentyfikował jako problematyczne po stronie przedsiębiorców udokumentowanie utraty płynności – zadeklarowanie spełnienia tego warunku budziło obawę utraty wiarygodności przed bankiem oraz ryzyko konieczności zwrotu dopłat. Za kolejny argument niskiej akcji kredytowej w zakresie kredytów obrotowych z dopłatami wskazywano również zbyt niską wartość dopłat, zwłaszcza przy niskich kwotach kredytu, ogólny spadek akcji kredytowej w bankach oraz potrzebę zwiększenia limitów pomocy – kwota 800 tys. euro często była wykorzystywana przez przedsiębiorców korzystających z innych instrumentów pomocowych.

Brak zmian w zasadach udzielania dopłat z FDO

Od listopada 2020 r. BGK prowadził z Ministerstwem Rozwoju, Pracy i Technologii robocze uzgodnienia dotyczące nowelizacji ustawy o dopłatach. Projekt ustawy zmieniającej został zamieszczony w Biuletynie Informacji Publicznej Kancelarii Rady Ministrów pod datą 12 stycznia 2021 r.⁴⁷ Projekt przewidywał wydłużenie terminu zawierania umów kredytu z dopłatami przedsiębiorcom, w tym na zmienionych częściowo warunkach, do 30 czerwca 2021 r., co w konsekwencji wydłużyłoby okres stosowania dopłat do czerwca 2022 r., a w przypadku kredytów dla przedsiębiorców wykonujących jako przeważającą działalność gospodarczą szczególnie dotkniętą COVID-19 – do 30 czerwca 2023 r. W tym zakresie niezbędna była zgoda Komisji Europejskiej wydana na podstawie komunikatu Komisji *Tymczasowe ramy środków pomocy państwa w celu wsparcia gospodarki w kontekście trwającej epidemii COVID-19*, w oparciu o stosowną notyfikację programu pomocy, zgłoszoną przez państwo członkowskie. BGK wystąpił w lutym 2021 r. do Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z propozycją zgłoszenia do Komisji Europejskiej przedłużenia stosowania programu pomocowego dotyczącego dopłat do oprocentowania do 31 grudnia 2021 r. Wystąpienie do Komisji Europejskiej zostało jednak wstrzymane ze względu na niezakończony proces legislacyjny zmiany ustawy (brak wymaganych zmian w zakresie zmiany limitów pomocy publicznej i określenia limitu środków na dopłaty w kolejnym roku).

⁴⁷ Numer w wykazie prac Rady Ministrów UD170.

Projekt ustawy przewidywał rozwiązania zwiększające atrakcyjność dopłat do oprocentowania, w szczególności dla przedsiębiorców dotkniętych najbardziej skutkami epidemii COVID-19. Projekt zakładał upoważnienie ministra właściwego do spraw gospodarki do określenia, w drodze rozporządzenia, rodzajów działalności według Polskiej Klasyfikacji Działalności, stanowiących działalności gospodarcze szczególnie dotknięte skutkami COVID-19. Założono, że na liście znajdą się m.in. rodzaje działalności związane z transportem, turystyką, gastronomią, hotelarstwem, kulturą, rozrywką, sprzedażą odzieży lub sprzedażą na targowiskach, a więc branże, w których najbardziej spadły obroty w wyniku wystąpienia epidemii COVID-19. BGK zaproponował wykaz branż szczególnie dotkniętych skutkami epidemii COVID-19 do dalszej weryfikacji przez Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii. Propozycja BGK wynikała z analizy rodzajów działalności wskazanych w obowiązującym wówczas rozporządzeniu Rady Ministrów z 9 października 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii⁴⁸ oraz rodzajów działalności wskazanych w procedowanym wówczas projekcie nowelizacji ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw. Dla przedsiębiorców wykonujących te rodzaje działalności przewidziano możliwość ubiegania się o kredyt ze 100% dopłatą do oprocentowania. Projekt nie został przyjęty przez Radę Ministrów.

5.4. Wdrażanie przez banki komercyjne instrumentów wsparcia przedsiębiorców dotkniętych skutkami epidemii COVID-19

Skontrolowane banki komercyjne były przygotowane organizacyjnie i prawidłowo udostępniały gwarancje Banku Gospodarstwa Krajowego. Banki realizowały zadania pośrednictwa w zawieraniu z beneficjentami umów subwencji finansowych oraz ich rozliczania, wynikające z umów podpisanych z Polskim Funduszem Rozwoju S.A. oraz udzielały swoim klientom ustawowych oraz dobrowolnych zawieszeń spłaty pożyczek i kredytów.

5.4.1. Wdrażanie instrumentów wsparcia

Skontrolowane trzy banki komercyjne, na podstawie umów zawartych z BGK w latach przed wystąpieniem epidemii COVID-19, udzielały kredytów objętych gwarancjami BGK. Wszystkie trzy banki udzielały kredytów objętych oferowanymi przez BGK czterema gwarancjami, tj. oferowanymi mikro, małym i średnim przedsiębiorcom gwarancjami w ramach portfelowej linii gwarancyjnej *de minimis*, gwarancjami w ramach portfelowej linii gwarancyjnej z regwarancją udzielaną przez Europejski Fundusz Inwestycyjny w ramach programu COSME, gwarancjami z Funduszu Gwarancyjnego wsparcia innowacyjnych przedsiębiorstw w ramach Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój – Biznesmax oraz oferowanymi średnim i dużym przedsiębiorcom gwarancjami w ramach portfelowej linii gwaran-

Banki przygotowane do udostępniania kredytów z gwarancjami BGK

⁴⁸ Dz. U. poz. 1758, ze zm.

cyjnej z Funduszu Gwarancji Płynnościowych. Ponadto jeden z tych banków udzielał kredytów zabezpieczonych oferowanymi przez BGK gwarancjami z portfelowej linii gwarancyjnej z Funduszu Gwarancji Rolnych, portfelowej linii gwarancyjnej BGK z regwarancją udzielaną przez Europejski Fundusz Inwestycyjny w ramach programu Kreatywna Europa, portfelowej linii gwarancyjnej factoringu w ramach Funduszu Gwarancji Płynnościowych.

W związku z epidemią COVID-19 aneksami do powyższych umów zostały wprowadzone zmiany uwzględniające specjalne preferencyjne rozwiązania oferowane przez BGK, mające stanowić wsparcie dla przedsiębiorców dotkniętych skutkami tej epidemii. Wsparcie oferowane w ramach tych programów polegało, w zależności od programu, na obniżeniu lub rezygnacji z pobieranych opłat prowizyjnych, zawieszeniu lub wydłużeniu terminu spłat kredytów objętych gwarancją, zwiększeniu procentowej wartości kredytu możliwej do objęcia gwarancją oraz rozszerzeniu zakresu produktów bankowych objętych gwarancją BGK.

Niska atrakcyjność
dla banków kredytów
z dopłatami z FDO

Jeden bank podpisał z BGK umowę o współpracy przy obsłudze dopłat do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych na zapewnienie płynności finansowej przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19. Oferowane przez BGK dopłaty do oprocentowania kredytów stanowiły realizację przepisów ustawy z dnia 19 czerwca 2020 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych, udzielanych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o uproszczonym postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z wystąpieniem COVID-19⁴⁹. Bank ten udzielił tylko trzech kredytów z dopłatami do oprocentowania na zapewnienie płynności finansowej przedsiębiorcom dotkniętym skutkami epidemii COVID-19 w łącznej kwocie 21,6 mln zł.

Banki niewdrożenie tego produktu BGK i niewielkie nim zainteresowanie przedsiębiorców wyjaśniały małymi korzyściami finansowymi w warunkach niskich stóp procentowych na rynku, przy jednoczesnym obciążeniu limitu pomocy publicznej dla danego podmiotu kwotą dopłat do odsetek. Klienci byli bardziej zainteresowani wykorzystaniem tego limitu na inne formy pomocy, które w ich ocenie dawały większe korzyści finansowe. Ponadto klienci nie wyrażali zainteresowania tą formą wsparcia, co mogło wynikać z faktu, że w segmencie klientów korporacyjnych najpopularniejszą formą finansowania obrotowego są tzw. umowy wieloproduktowe, w ramach których udzielany jest limit kredytowy wielocelowy, a takie kredyty nie były objęte dopłatą do oprocentowania. Ponadto według banków wdrożenie dopłat do oprocentowania w zakresie proponowanym przez BGK było kosztowne i pracochłonne, w szczególności w kontekście pierwotnie przewidzianego, stosunkowo krótkiego, bo do końca 2020 r., okresu możliwości wnioskowania przez klientów o uzyskanie dopłat. Na niskie zainteresowanie tym produktem mogło, zdaniem banków, mieć wpływ równoległe wprowadzanie innych rozwiązań pomocowych związanych z epidemią COVID-19, tj. Tarcz Finansowych Polskiego Funduszu Rozwoju i zmian do produktów gwarancyjnych BGK.

⁴⁹ Dz. U. z 2021 r. poz. 1072, ze zm.

Banki przygotowały się organizacyjnie do realizacji zawartych z BGK umów i porozumień. Szczegółowe zasady obsługi tych produktów pomocowych oraz współpracy w tym zakresie z BGK uregulowane były w wewnętrznych procedurach banków. Procedury te były aktualizowane w celu dostosowania ich do zmieniających się przepisów prawa, postanowień umów podpisanych z BGK i wytycznych przekazywanych bankom przez BGK. Informacje o poszczególnych programach i produktach były przedstawiane w kontaktach bezpośrednich pracowników banków z klientami oraz publikowane na stronach internetowych banków.

W ramach realizacji umów zawartych z BGK w celu przeciwdziałania negatywnym skutkom epidemii COVID-19, w okresie objętym kontrolą, tj. od 2020 r. do I połowy 2021 r., skontrolowane banki udzieliły swoim klientom 64 926 pożyczek i kredytów, łącznie na kwotę 29 371,9 mln zł, które zabezpieczone były gwarancjami BGK na łączną kwotę 21 761,6 mln zł⁵⁰. Największa kwota kredytów i pożyczek 20 649,7 mln zł, udzielonych przez skontrolowane banki, została zabezpieczona przez BGK gwarancjami w ramach portfelowej linii gwarancyjnej *de minimis* KFG w kwocie 15 297,9 mln zł (stanowiły one 70,3% kwoty gwarancji udzielonych ogółem tym trzem bankom) oraz portfelowej linii gwarancyjnej PLG-FGP w kwocie 7609,7 mln zł zabezpieczonych gwarancjami BGK w kwocie 5694,3 mln zł (26,2% kwoty gwarancji BGK dla trzech banków).

Z instrumentów wsparcia BGK w okresie wystąpienia epidemii COVID-19 skorzystały 43 093 nowe podmioty, które wcześniej, tj. w okresie od 2019 r. do momentu wystąpienia epidemii w 2020 r., nie korzystały z pomocy finansowej udostępnianej przez BGK.

Spośród 64 926 gwarancji udzielonych trzem bankom na preferencyjnych warunkach, do 30 czerwca 2021 r. zrealizowanych zostało 89 gwarancji na kwotę 8,5 mln zł, która stanowiła 0,04% kwoty udzielonych gwarancji.

Zbadana dokumentacja pożyczki i 22 kredytów udzielonych przez kontrolowane banki ze wsparciem instrumentów finansowych przygotowanych przez BGK w ramach przeciwdziałania negatywnym skutkom COVID-19 wykazała, że udzielone one zostały zgodnie z zasadami określonymi w procedurach wewnętrznych banków oraz przepisach art. 70 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe⁵¹. Zabezpieczenia kredytów gwarancjami BGK dokonano zgodnie z postanowieniami wyżej wymienionych umów i porozumień zawartych przez BGK z kontrolowanymi bankami oraz wytycznych BGK dla banków kredytujących i uregulowań wewnętrznych banków. Kredyty, na które udzielono dopłat do oprocentowania, spełniały warunki określone w art. 4–9 ustawy z dnia 19 czerwca 2020 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o uproszczonym postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z wystąpieniem COVID-19.

⁵⁰ Kwota zawartych umów kredytowych i kwota gwarancji BGK zostały wyliczone na podstawie danych przedstawionych przez banki z uwzględnieniem nowo zawartych umów na preferencyjnych warunkach oferowanych przez BGK.

⁵¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1896, ze zm.

5.4.2. Obsługa przez banki wniosków przedsiębiorców o udzielenie wsparcia przez Polski Fundusz Rozwoju

Pośrednictwo banków
w zawieraniu umów
subwencji PFR

Realizując zadania wynikające z rządowych programów udzielania przedsiębiorcom wsparcia finansowego, PFR S.A. podpisał z kontrolowanymi bankami umowy na świadczenie przez nie na rzecz PFR S.A. usług związanych z procesem udzielania przez PFR S.A. pożyczek i subwencji finansowych w ramach Tarcz Finansowych PFR.

Na podstawie tych umów PFR S.A. zlecił bankom pośrednictwo w zawieraniu z beneficjentami, w imieniu i na rzecz PFR S.A., umów subwencji finansowych oraz wykonywanie innych czynności związanych z dokumentowaniem czynności w zakresie udzielania subwencji, w tym dokonywanie rozliczeń udzielonych subwencji. W szczególności banki zobowiązane były do weryfikacji prawidłowości wypełnienia i złożenia wniosków o subwencję. Po zebraniu wymaganych przez PFR dokumentów banki przekazywały zgromadzoną dokumentację w celu wydania decyzji o przyznaniu lub odmowie wypłaty subwencji. PFR przekazywał bankom informację zwrotną o wyniku przeprowadzonej analizy. W przypadku pozytywnej weryfikacji podmiotu wnioskującego banki jako reprezentanci PFR podpisywały umowę o subwencję finansową, a w przypadku negatywnej decyzji – informowały o odmowie udzielenia subwencji. Po podpisaniu umowy, o której mowa wyżej, PFR przekazywał środki na rachunek bankowy klienta. Banki nie miały wpływu na decyzje podejmowane przez PFR.

O pomoc z programu rządowego Tarcza Finansowa PFR 1.0 mogli ubiegać się przedsiębiorcy z segmentu małych i średnich firm, a z programu rządowego Tarcza Finansowa PFR 2.0 – przedsiębiorcy z segmentu mikro, małych i średnich firm, którzy prowadzili działalność w ramach 54 branż wskazanych w regulaminie ubiegania się o udział w tym programie.

Według danych przedstawionych przez banki, w ramach realizacji wyżej wymienionych umów o świadczenie usług w okresie objętym kontrolą, tj. od 2020 r. do I połowy 2021 r., do banków wpłynęło 204 580 wniosków o przyznanie subwencji finansowych. Pozytywnie rozpatrzone zostały 155 933 wnioski (76,2%), na kwotę 25 862,6 mln zł, w tym w ramach Tarczy Finansowej PFR 1.0 udzielono 22 899,5 mln zł subwencji, a Tarczy Finansowej PFR 2.0 – 2963,1 mln zł subwencji.

5.4.3. Zawieszenie spłat rat pożyczek i kredytów

Aktywne udostępnienie
przez banki
zawieszenia spłat
kredytów/pożyczek

Poza wyżej wymienionymi instrumentami wsparcia przedsiębiorców w związku z COVID-19 banki oferowały swoim klientom indywidualnym ustawowe zawieszenie spłaty rat pożyczek i kredytów, tzw. ustawowe wakacje kredytowe. Rozwiązanie to przyjęte w art. 31fa ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych daje konsumentom prawo do zawieszenia spłaty kredytu na okres do trzech miesięcy, bez naliczania odsetek i innych opłat. Może z niego skorzystać osoba, która w wyniku epidemii straciła pracę lub inne główne źródło dochodu. W okresie zawieszenia wykonywania umowy kredytobiorca nie był zobowiązany do doko-

nywania płatności wynikających z umowy, z wyjątkiem opłat z tytułu ubezpieczeń powiązanych z umowami.

Ponadto banki z własnej inicjatywy umożliwiły swoim klientom zawieszenie spłaty rat pożyczek/kredytów, tzw. pozaustawowe zawieszenie spłat kredytu. Z reguły wsparcie to polegało na karencji w spłacie kapitału lub kapitału i odsetek albo zmniejszeniu poziomu wysokości miesięcznych płatności poprzez wydłużenie okresu kredytowania. Było to rozwiązanie dostępne dla wszystkich klientów banku, którzy zawarli umowy kredytów/pożyczek. W odróżnieniu od ustawowych wakacji kredytowych nie było to rozwiązanie darmowe, ponieważ banki mogły za ich udzielenie pobierać opłaty.

Według danych przedstawionych przez kontrolowane banki, ustawowym zawieszeniem spłaty rat pożyczek/kredytów objęto 10 274 umowy klientów indywidualnych. Natomiast z udostępnionej przez kontrolowane banki, z własnej inicjatywy, możliwości zawieszania spłaty rat pożyczek/kredytów skorzystało 406 711 klientów. Powyższe dane wskazują, że banki aktywnie zaoferowały swoim klientom ograniczenie, wynikającego ze skutków epidemii COVID-19, ryzyka utraty bieżącej płynności finansowej w wyniku trudności z bieżącą obsługą zobowiązań z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek.

Prawidłowość sposobu udostępnienia tego wsparcia była kwestionowana w skargach, stanowiły około 1,6% liczby zawieszonych spłat kredytów. Najczęściej klienci kontrolowanych banków skarżyli się na utrudnienia w serwisach bankowości elektronicznej w złożeniu wniosku o zawieszenie spłat kredytów/pożyczek, terminowość rozpatrywania wniosków, warunki zawieszania spłat oferowanych z inicjatywy własnej banku, negatywnych decyzji w sprawie zawieszenia spłaty kredytu oraz prawidłowości naliczenia odsetek i prowizji oraz korekt na rachunkach kredytowych.

W trakcie kontroli jeden z banków wskazał, że część reklamacji, szczególnie w pierwszym okresie epidemii COVID-19, wynikała z niewiedzy klientów na temat zasad składania wniosków i warunków zawieszenia spłat. Bank wprowadził działania mające na celu ograniczenie reklamacji w tym zakresie. Podjęte działania polegały na wprowadzeniu możliwości wycofania się z wcześniej złożonego wniosku o odroczenie spłaty kredytu, wdrożeniu symulatora kredytowego na stronie internetowej banku dla klientów wnioskujących o odroczenie kredytu, rozszerzeniu zawieszenia spłat raty kapitałowo-odsetkowej, udostępnieniu klientom w serwisie bankowości elektronicznej nowych harmonogramów płatności po wprowadzeniu odroczenia płatności rat kredytu. Drugi z banków wdrożył kontrole funkcjonalne, które miały zapewnić wyeliminowanie nieprawidłowości w naliczaniu opłat w przypadku kredytów/pożyczek objętych ustawowym zawieszeniem spłat. Trzeci z kontrolowanych banków, w reakcji na składane przez klientów reklamacje, poprawił procedury wewnętrzne oraz system informatyczny służący do obsługi tego produktu.

Banki reagowały na reklamacje dotyczące zawieszenia spłat kredytów/pożyczek

5.5. Działania Narodowego Banku Polskiego w celu łagodzenia skutków epidemii COVID-19

Narodowy Bank Polski wykorzystał dostępne instrumenty polityki pieniężnej w sposób, który sprzyjał pobudzeniu aktywności gospodarczej w Polsce w okresie epidemii COVID-19. Przy podejmowaniu poszczególnych decyzji o wprowadzeniu nowych instrumentów polityki pieniężnej lub zmianie parametrów instrumentów dotychczas wykorzystywanych organy Narodowego Banku Polskiego dysponowały aktualnymi analizami w zakresie sytuacji gospodarczej w kraju i na świecie oraz scenariuszami rozwoju epidemii COVID-19 i jej wpływu na polską gospodarkę.

W trakcie obecnej kontroli Najwyższa Izba Kontroli nie oceniała wpływu przedstawionych w wystąpieniu działań podejmowanych przez Narodowy Bank Polski na inflację w badanym okresie. Ocena taka za rok 2020 znajduje się w wystąpieniu pokontrolnym P/21/002 – *Wykonanie założeń polityki pieniężnej w 2020 r.* Wpływ działań Narodowego Banku Polskiego na inflację w 2021 r. zostanie oceniony w ramach kontroli P/22/002 – *Wykonanie założeń polityki pieniężnej w 2021 r.*

5.5.1. Działania analityczno-badawcze w zakresie skutków ekonomicznych epidemii COVID-19

NBP opracowywał analizy wpływu epidemii COVID-19 na gospodarkę

W okresie objętym kontrolą NBP dokonywał analiz dotyczących skutków ekonomicznych epidemii COVID-19. Analizy te prezentowane były w cyklicznych raportach opracowywanych również przed nadejściem epidemii COVID-19 oraz dodatkowych materiałach poświęconych przede wszystkim potencjalnemu i rzeczywistemu wpływowi epidemii koronawirusa na gospodarkę. Pierwszy taki materiał został opracowany w dniu ogłoszenia pierwszego „lockdownu” w Polsce, tj. 16 marca 2020 r., i zawierał analizę sytuacji makroekonomicznej i rynkowej w związku z rozprzestrzenianiem się epidemii COVID-19⁵². W raporcie przedstawiono również reakcje zagranicznych banków centralnych na rozprzestrzenianie się epidemii, których działania obejmowały m.in. nadzwyczajne operacje zasilające w płynność sektor bankowy oraz zwiększenie programów skupu aktywów finansowych i programy wsparcia akcji kredytowej. W kwietniu 2020 r. opracowana została analiza, w której przedstawiono dwa scenariusze przebiegu epidemii koronawirusa⁵³ i jej wpływu na aktywność gospodarczą w Polsce. W scenariuszu łagodniejszego przebiegu epidemii prognozowano roczną dynamikę PKB w II kwartale 2020 r. na poziomie (-)15,7%, a w III kwartale: (-)6,3%. W scenariuszu ostrzejszego przebiegu epidemii roczna dynamika PKB w II kwartale 2020 r. była prognozowana na poziomie (-)28,1%, a w III kwartale: (-)18,9%.

Również w kwietniu 2020 r. została przygotowana w NBP notatka przedstawiająca prawdopodobieństwo wystąpienia scenariusza rozwoju sytuacji makroekonomicznej, w którym recesji w Polsce towarzyszyłaby wysoka

⁵² Materiał informacyjny o aktualnej sytuacji makroekonomicznej i rynkowej oraz reakcji polityk gospodarczych na rozprzestrzenianie się koronawirusa.

⁵³ Scenariusze rozwoju sytuacji makroekonomicznej uwarunkowane wybuchem i rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2

inflacja. W notatce zostały wskazane kanały oddziaływania epidemii COVID-19, w tym m.in. spadek dochodów gospodarstw domowych i przedsiębiorstw w wyniku wprowadzonych restrykcji, stymulacja monetarna czy osłabienie złotego na aktywność gospodarczą i inflację w Polsce.

W marcu 2020 r. NBP sporządził analizę dotyczącą potencjalnego spadku konsumpcji gospodarstw domowych, których członkowie pracują w branżach uznanych za narażone na skutki epidemii COVID-19 lub w wyniku działań administracyjnych związanych z epidemią. W materiale wskazano, że udział gospodarstw domowych narażonych na ryzyko utraty dochodów w związku z epidemią COVID-19 w populacji gospodarstw domowych według: liczby, dochodów do dyspozycji oraz wydatków na towary i usługi konsumpcyjne wynosił odpowiednio 17,6%, 21,3% oraz 20,2%. Ponadto przygotowany został materiał dotyczący potencjalnych kanałów wpływu epidemii COVID-19 na sektor innowacji finansowych w Polsce. Opracowane zostały materiały dotyczące prognoz inflacji i poziomu aktywności gospodarczej na lata 2020–2023, uwzględniające wpływ epidemii koronawirusa na perspektywę gospodarki w Polsce.

W maju 2020 r. NBP przygotował opracowanie *Wpływ ograniczeń związanych z COVID-19 na sytuację finansową przedsiębiorstw z wybranych obszarów działalności gospodarczej*, w którym została przedstawiona analiza potencjalnych zagrożeń w funkcjonowaniu przedsiębiorstw na skutek wprowadzonych ograniczeń w związku z epidemią COVID-19. W materiale szacowano m.in., że przy założeniu jednomiesięcznego okresu kwarantanny, problem niewypłacalności dotknie tylko niektóre branże, tj.: handel hurtowy, detaliczny, transport, działalność organizatorów turystyki, działalność sportową i rekreacyjną oraz pozostałą działalność usługową. Według szacunków NBP udział firm zagrożonych niewypłacalnością wzrasta istotnie po trzech miesiącach kwarantanny, a najwyższy jest w handlu detalicznym, działalności sportowej oraz w transporcie.

Na początku kwietnia 2020 r. przedmiotem analizy NBP były również warunki utrzymujące się na krajowym rynku skarbowych papierów wartościowych w marcu 2020 r. W sporządzonej notatce wskazano, że w tym miesiącu, w wyniku wzrastającej niepewności dotyczącej rozprzestrzeniania się epidemii COVID-19 oraz wpływu epidemii na globalną gospodarkę doszło do silnej wyprzedazy na rynkach długu, w tym na krajowym rynku skarbowych papierów wartościowych.

Analizy wpływu epidemii COVID-19 na gospodarkę w Polsce były przedstawiane również w cyklicznych raportach, takich jak: *Makroekonomiczne uwarunkowania polityki pieniężnej*, *Raporty o inflacji*, *Projekcja inflacji i wzrostu gospodarczego Narodowego Banku Polskiego na podstawie modelu NECMOD*. Prezentowano w nich aktualną sytuację makroekonomiczną w kraju i za granicą, w tym wpływ epidemii COVID-19 na gospodarkę.

Wymienione wyżej materiały zostały przedstawione Zarządowi NBP i Radzie Polityki Pieniężnej. Pozwalały one ocenić skalę i obszary spadku aktywności gospodarczej, sytuację na rynku finansowym oraz dostarczały prognoz odnośnie możliwych kierunków rozwoju epidemii COVID-19 i jej wpływu na gospodarkę.

W analizie potencjalnych skutków epidemii COVID-19 dla gospodarki i możliwych działań pomocne były także badania prowadzone przez NBP w okresie poprzedzającym epidemię COVID-19. Dotyczyły one skuteczności stosowania niekonwencjonalnej polityki pieniężnej przez NBP, w tym wykorzystania w oddziaływaniu na system bankowy i gospodarkę niestandardowych instrumentów polityki pieniężnej oraz ich siłę w innych gospodarkach. Analizy te zawarte były m.in. w materiale z marca 2015 r. *Wpływ luzowania ilościowego na rynek finansowy i gospodarkę. Wnioski z literatury*, w którym został przedstawiony wpływ programów łagodzenia ilościowego (dalej również: QE – Quantitative Easing) na długoterminowe stopy procentowe, zwłaszcza rentowności obligacji skarbowych oraz korporacyjnych. Opisany został również wpływ QE na zmienne makroekonomiczne: PKB, produkcję przemysłową i inflację na przykładach strefy euro, Stanów Zjednoczonych, Wielkiej Brytanii i Japonii. Dostępne badania wskazywały m.in., że programy łagodzenia ilościowego przyczyniły się do istotnego obniżenia długoterminowych nominalnych stóp procentowych⁵⁴ oraz miały zauważalny wpływ zarówno na PKB, jak i na inflację⁵⁵.

Departamenty NBP opracowały również materiał *Zastosowanie niestandardowych działań przez Narodowy Bank Polski* rozpatrzony w sierpniu 2018 r. przez Zarząd NBP i RPP. W dokumencie tym zostały przedstawione uwarunkowania prawne i rynkowe skupu dłużnych papierów wartościowych przez Narodowy Bank Polski, ryzyko finansowe związane z uruchomieniem programu QE, zakres stosowania oraz sposób oferowania programu.

Dodatkowo przed udostępnieniem kredytu wekslowego od 10 kwietnia 2020 r. w ramach prac analitycznych w NBP przygotowane zostały dwa materiały dotyczące wykorzystania tego instrumentu rozpatrzone przez Zarząd NBP na posiedzeniach w dniach 31 marca 2020 r. oraz 7 kwietnia 2020 r. Opisano w nich m.in. zalety i wyzwania związane z kredytem wekslowym, ryzyko kredytowe NBP i proponowane parametry kredytu wekslowego. Kredyt wekslowy miał być dodatkową reakcją na epidemię COVID-19 i umożliwić bankom refinansowanie kredytów udzielonych przedsiębiorstwom sektora niefinansowego. W notatce w sprawie wprowadzenia nowego instrumentu NBP „kredytu wekslowego” wskazano, że mimo utrzymującej się nadpłynności sektora bankowego w Polsce oraz dodatkowych działań zwiększających płynność, kredyt wekslowy mógł być potrzebny m.in. z uwagi na nierównomierne rozłożenie płynności pomiędzy bankami i niepewność, co do przyszłych warunków finansowania.

Identyfikacja branż
najbardziej dotkniętych
skutkami epidemii
COVID-19

NBP zidentyfikował branże, które odnotowały największe straty w związku z epidemią COVID-19. Identyfikacji dokonano przede wszystkim w oparciu o dane kwartalne F-01 GUS⁵⁶ oraz dane miesięczne GUS o produkcji sprzedanej przemysłu. Oddziaływanie epidemii COVID-19, w związku ze specyfiką wskazanych wyżej danych, mierzone było dynamiką przychodów

⁵⁴ Maksymalnie o 200 punktów bazowych, w przypadku rentowności długoterminowych obligacji skarbowych.

⁵⁵ Szacowany wpływ na poziom PKB mieścił się w przedziale od 0,1 do 3%, przy medianie równej około 1%. Z kolei oszacowania wpływu luzowania ilościowego na inflację mieściły się w przedziale 0–1,5 punktu procentowego.

⁵⁶ Sprawozdanie o przychodach, kosztach i wyniku finansowym oraz o nakładach na środki trwałe.

ze sprzedaży krajowej i zagranicznej. Biorąc pod uwagę wielkości sprzedaży w II kwartale 2020 r. w stosunku do II kwartału 2019 r., największy spadek przychodów dotyczył następujących branż według klasyfikacji działalności gospodarczej⁵⁷: działalność organizatorów turystyki⁵⁸ (dział PKD – 79) – spadek przychodów o 96,1%, zakwaterowanie (dział PKD – 55) – spadek przychodów o 81,1%, działalność bibliotek, archiwów, muzeów⁵⁹ (dział PKD – 91) oraz transport lotniczy (dział PKD – 51) – spadek przychodów o 77,5%.

NBP prowadził badania ankietowe wśród podmiotów ekonomicznie dotkniętych epidemią COVID-19. Wyniki tych badań były przekazywane Zarządowi NBP oraz RPP, a następnie publikowane na stronie NBP w postaci materiału *Szybki Monitoring NBP. Analiza sytuacji sektora przedsiębiorstw*. Wyniki badań NBP wskazywały, że jednym z głównych czynników negatywnie oddziałujących na sektor przedsiębiorstw niefinansowych były instrumenty ograniczające mobilność i zwiększające dystans społeczny, które powodowały znaczne utrudnienia w działalności produkcyjnej i usługowej, bariery w wymianie międzynarodowej oraz zaburzenia powiązań kooperacyjnych. NBP wskazywał, że skutkami tych ograniczeń mogły być przede wszystkim istotne zaburzenia płynności, a także nadmierne wydłużanie cykli regulowania zobowiązań, znaczące redukcje zatrudnienia, inwestycji, fala upadłości likwidacyjnych firm.

NBP współpracował z członkami Komitetu Stabilności Finansowej (dalej: KSF) w celu łagodzenia skutków ekonomicznych epidemii COVID-19. W wyniku podjętych prac analitycznych w zakresie ograniczenia wpływu epidemii na krajowy sektor bankowy NBP przygotował materiał *Przegląd bufora ryzyka systemowego w związku z pandemią COVID-19*. Materiał został zaprezentowany na posiedzeniu Komitetu Stabilności Finansowej 16 marca 2020 r. W ocenie NBP, zasadne było wówczas rozwiązanie bufora ryzyka systemowego i umożliwienie bankom wykorzystania środków z tego bufora do pokrycia możliwego wzrostu ryzyka kredytowego. Komitet Stabilności Finansowej w formule makroostrożnościowej wydał w formie uchwały rekomendację skierowaną do Ministra Finansów dotyczącą uchylecia obowiązku stosowania przez instytucje bufora ryzyka systemowego. Rozporządzenie Ministra Finansów w tym zakresie wydane zostało 18 marca 2020 r.⁶⁰

Dodatkowo NBP w wyniku prac w ramach KSF proponował obniżenie wag ryzyka dla ekspozycji zabezpieczonych na nieruchomościach komercyjnych służących celom produkcji przemysłowej i produkcji rolnej. Rozwiązanie to miało stanowić dodatkowy element wspierania akcji kredytowej dla rolników i przedsiębiorców. KSF w lipcu 2020 r. przyjął uchwałę rekomendującą Ministrowi Finansów obniżenie wagi ryzyka ze 100% do 50%

Efektywna współpraca
NBP z Komitetem
Stabilności Finansowej

⁵⁷ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2007 r. w sprawie Polskiej Klasyfikacji Działalności (Dz. U. z 2007 r. Nr 251, poz. 1885, ze zm.).

⁵⁸ Działalność organizatorów turystyki, pośredników i agentów turystycznych oraz pozostała działalność usługowa w zakresie rezerwacji i działalności z nią związane.

⁵⁹ Działalność bibliotek, archiwów, muzeów oraz pozostała działalność związana z kulturą.

⁶⁰ Dz. U. poz. 473.

dla ekspozycji zabezpieczonych hipoteką na nieruchomości komercyjnej, usytuowanej na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, służącej prowadzeniu przez kredytobiorcę własnej działalności gospodarczej i nieprzynoszącej dochodu generowanego przez czynsz lub zyski z ich sprzedaży.

Ponadto NBP w ramach Komitetu Stabilności Finansowej brał również udział w pracach nad nowelizacją Rekomendacji S dotyczącej dobrych praktyk w zakresie zarządzania ekspozycjami kredytowymi zabezpieczonymi hipotecznie oraz w pracach związanych z analizą możliwych zmian w wysokości składek na fundusz przymusowej restrukturyzacji i przesunięciem terminów osiągnięcia poziomów docelowych tych funduszy. Komitet Stabilności Finansowej na posiedzeniu 15 czerwca 2020 r. przychylił się do propozycji Komisji Nadzoru Finansowego dotyczącej przesunięcia do 30 czerwca 2021 r. terminu wdrożenia przez banki nowelizacji S z uwagi na to, że zmiana daty wdrożenia tej rekomendacji mogła zmniejszyć zakres obciążeń operacyjnych dla banków w warunkach epidemii COVID-19. Dodatkowo Komitet Stabilności Finansowej na posiedzeniu 18 stycznia 2021 r. w drodze uchwały zarekomendował Bankowemu Funduszowi Gwarancyjnemu podjęcie działań w celu ustalenia w 2021 r. składek na fundusz gwarancyjny banków⁶¹ na poziomie niższym w stosunku do składek ustalonych w 2020 r. oraz podjęcie działań w celu przedłużenia terminu osiągnięcia docelowego poziomu środków systemu gwarantowania depozytów.

Analiza wpływu działań publicznych podejmowanych w celu przeciwdziałania negatywnym skutkom epidemii COVID-19 na funkcjonowanie sektora finansowego była przedstawiana przez NBP w cyklicznych *Raportach o stabilności finansowej*. NBP prezentował również swoje stanowisko dotyczące projektów aktów prawnych w ramach toczących się procesów legislacyjnych, które dotyczyły podejmowania działań w celu łagodzenia skutków epidemii COVID-19.

5.5.2. Wykorzystanie przez Narodowy Bank Polski dostępnych instrumentów w celu przeciwdziałania negatywnym skutkom ekonomicznym epidemii COVID-19

W okresie objętym kontrolą NBP wykorzystywał dostępne instrumenty polityki pieniężnej w celu łagodzenia negatywnych skutków epidemii COVID-19. W ramach tych działań Rada Polityki Pieniężnej trzykrotnie podjęła decyzję o obniżeniu poziomu stóp procentowych NBP, dokonano zmian w systemie rezerwy obowiązkowej, rozpoczęto stosowanie strukturalnych operacji otwartego rynku *outright buy*⁶², zastosowano operację otwartego rynku typu *repo*⁶³, rozpoczęto oferowanie kredytu wekslowego oraz zastosowano interwencję walutową.

⁶¹ Banków, o których mowa w art. 286 ust. 2 ustawy z 10 czerwca 2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji (Dz. U. z 2020 r. poz. 842, ze zm.).

⁶² Operacje *outright buy* polegają na bezwarunkowym zakupie przez NBP papierów wartościowych, bez żadnych dodatkowych zobowiązań.

⁶³ Operacje *repo* polegają na skupie przez NBP papierów wartościowych od banków, przy jednoczesnym przyrzeczeniu ich odkupu po z góry ustalonej cenie i w wyznaczonym terminie.

W wyniku serii obniżek stóp procentowych dokonanych przez RPP na posiedzeniach w dniach 17 marca, 8 kwietnia i 28 maja 2020 r. stopa referencyjna NBP została obniżona z poziomu 1,50% do poziomu 0,10%, stopa lombardowa – z 2,50% do 0,50%, stopa redyskontowa weksli – z 1,75% do 0,11%, zaś stopa depozytowa – z 0,50% do 0,00%. Stopa dyskontowa weksli, której poziom ustalono 18 marca 2020 r. (1,10%), została od 29 maja 2020 r. obniżona do wysokości 0,12%⁶⁴. Przesłanką do obniżania stóp procentowych NBP był m.in. spadek aktywności gospodarczej w wyniku działań podejmowanych przez rząd, mających na celu ograniczenie epidemii COVID-19. Dane za kwiecień 2020 r. wskazywały również na obniżenie wynagrodzeń i zatrudnienia w przedsiębiorstwach oraz pogorszenie nastrojów konsumentów i przedsiębiorstw. W związku z tym obniżenie stóp procentowych NBP miało wspierać dochody gospodarstw domowych oraz sytuację finansową firm. Średnie oprocentowanie kredytów ogółem w PLN dla gospodarstw domowych w lutym 2020 r. wynosiło 6,5%, a dla przedsiębiorstw – 3,5%. Po serii obniżek stóp procentowych NBP, w czerwcu 2020 r. średnie oprocentowanie kredytów ogółem w PLN spadło i wynosiło dla gospodarstw domowych 4,9%, a dla przedsiębiorstw – 2,4%. W czerwcu 2021 r. średnie oprocentowanie kredytów ogółem w PLN wynosiło 4,6%, a dla przedsiębiorstw – 2,3%.

RPP 17 marca 2020 r. podjęła uchwałę⁶⁵ dotyczącą obniżenia podstawowej stopy rezerwy obowiązkowej do 0,5%, począwszy od 30 kwietnia 2020 r. Wcześniej od 1 stycznia do 29 kwietnia 2020 r. stopa rezerwy obowiązkowej, utrzymywanej przez banki oraz kasy w banku centralnym, wynosiła 3,5% środków zgromadzonych w tych podmiotach, z wyłączeniem środków uzyskanych z tytułu operacji *repo* i *sell-buy-back* oraz środków pozyskanych na co najmniej dwa lata. RPP podjęła również 17 marca 2020 r. uchwałę⁶⁶ w zakresie zrównania oprocentowania środków rezerwy obowiązkowej z wysokością oprocentowania stopy referencyjnej NBP, począwszy od 30 kwietnia 2020 r. Oprocentowanie środków zgromadzonych w postaci rezerwy obowiązkowej do 29 kwietnia 2020 r. wynosiło 0,5%. Podjęcie tych uchwał miało na celu ograniczenie ryzyka wpływu zaburzeń gospodarczych na podaż kredytu. Na skutek obniżenia poziomu podstawowej stopy rezerwy obowiązkowej nastąpiło obniżenie wymaganej rezerwy obowiązkowej z 47,8 mld zł, wymaganych od 31 marca 2020 r. do 29 kwietnia 2020 r. (kwietniowy okres rezerwowy), do 6,5 mld zł, wymaganych od 30 kwietnia 2020 r. do 31 maja 2020 r. (majowy okres rezerwowy). Różnica w wysokości 41,3 mld zł stanowiła dodatkowe wolne środki dla banków, których nie były zobowiązane utrzymywać w banku centralnym w postaci rezerwy obowiązkowej.

W dniu 16 marca 2020 r. NBP przeprowadził operację otwartego rynku typu *repo* w celu zaspokojenia obserwowanego w trakcie monitoringu rynku zwiększonego popytu banków na płynność z NBP. Było to wynikiem wzrostu niepewności na krajowym rynku finansowym, wywołanej rozprze-

Wsparcie finansów przedsiębiorców i gospodarstw domowych poprzez obniżenie stóp procentowych

Operacje zwiększające płynność sektora bankowego

⁶⁴ Wcześniej RPP ustalała dyskontową weksli wyłącznie w trakcie 2010 r.

⁶⁵ Uchwała RPP nr 2/2020 z 17 marca 2020 r.

⁶⁶ Uchwała RPP nr 3/2020 z 17 marca 2020 r.

strzenianiem się epidemii COVID-19, przy jednoczesnym występowaniu trudności w pozyskaniu środków na rynku międzybankowym. Związane to było w szczególności ze zjawiskiem gwałtownego wypłacania gotówki przez klientów banków w marcu i kwietniu 2020 r. W wyniku przeprowadzonej operacji *repo* sektor bankowy został zasilony w płynność w kwocie 7,3 mld zł na okres czterech dni, zaspokajając tym samym popyt banków.

Operacje strukturalne *outright buy*

Strukturalne operacje otwartego rynku *outright buy* przeprowadzane przez NBP w okresie objętym kontrolą polegały na skupie papierów wartościowych przez bank centralny na rynku wtórnym. Uruchomienie tych operacji było skutkiem zidentyfikowania przez NBP następstw rozprzestrzeniającej się epidemii COVID-19, w tym silnej przeceny aktywów na rynkach finansowych oraz zamykania pozycji na rynkach długu, m.in. na krajowym rynku skarbowych papierów wartościowych. Problemy z płynnością aktywów generowały również ryzyko płynności funduszy inwestycyjnych oraz problemy z możliwością i prawidłowością wyceny wartości aktywów. Dodatkowo w związku ze wzrostem popytu gospodarstw domowych i podmiotów gospodarczych na płynne środki, banki zaczęły upłynniać część posiadanych aktywów w celu gromadzenia buforów płynnościowych. Celem operacji *outright buy* było zapewnienie płynności rynku wtórnego skupowanych papierów wartościowych oraz zmiana długoterminowej struktury płynności w sektorze bankowym, a także wzmocnienie oddziaływania obniżenia stóp procentowych NBP na gospodarkę.

Rozszerzenie skupu papierów wartościowych o obligacje gwarantowane przez Skarb Państwa

Zarząd NBP na posiedzeniu 18 marca 2020 r., realizując decyzję RPP o rozpoczęciu operacji zakupu obligacji na rynku wtórnym, wyznaczył datę pierwszego przetargu na 19 marca 2020 r., ustalając również jego podstawowe parametry. W początkowym okresie NBP skupował wyłącznie obligacje skarbowe. W wyniku uchwały podjętej przez Zarząd NBP 21 kwietnia 2020 r.⁶⁷ zasady skupu papierów wartościowych zostały doprecyzowane oraz został rozszerzony zakres skupowanych obligacji, dopuszczając możliwość zakupu obligacji gwarantowanych przez Skarb Państwa oraz obligacji zmiennoprocentowych. Obligacje z gwarancją Skarbu Państwa po raz pierwszy zostały skupione przez NBP na przetargu *outright buy*, zorganizowanym 29 kwietnia 2020 r. Zgodnie z materiałem NBP *Wpływ operacji strukturalnych outright buy przeprowadzanych przez NBP na funkcjonowanie rynku dłużnych papierów wartościowych w okresie od 19 marca do 13 maja 2020 r.*, ogłoszenie i realizacja operacji zakupu obligacji przez NBP w tym okresie miało charakter neutralizujący względem efektu wzrostu podaży długu Skarbu Państwa i długu gwarantowanego przez Skarb Państwa.

W okresie objętym kontrolą NBP przeprowadził 24 strukturalne operacje otwartego rynku *outright buy*. W ramach tych operacji NBP skupił papiery wartościowe o łącznej nominalnej wartości 135 834,5 mln zł, w tym: obligacje skarbowe o wartości 76 452,2 mln zł, obligacje gwarantowane przez Skarb Państwa emitowane przez Bank Gospodarstwa Krajowego o wartości 39 579,3 mln zł oraz obligacje gwarantowane przez Skarb Państwa emi-

⁶⁷ Uchwała Zarządu NBP nr 1/27/2020 z 21 kwietnia 2020 r.

owane przez Polski Fundusz Rozwoju S.A. o wartości 19 803 mln zł. NBP skupił wymienione wyżej obligacje za łączną kwotę 142 235,83 mln zł, zasilając tym samym w tej wielkości sektor bankowy w płynność⁶⁸. Skup obligacji przez NBP odbywał się na rynku wtórnym od banków, co nie naruszało zakazu bezpośredniego zakupu rządowych papierów wartościowych przez krajowy bank centralny, określonego w art. 123 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

Działania NBP miały wymierny wpływ na wzrost płynności sektora bankowego. Średni poziom środków w dyspozycji sektora bankowego⁶⁹ kształtował się na poziomach od 87 898 mln zł w styczniu 2020 r., 177 700 mln zł w czerwcu 2020 r. do 237 875 mln zł w czerwcu 2021 r. Na istotny wzrost nadpłynności w sektorze bankowym od stycznia 2020 r. do czerwca 2021 r. wpłynął głównie skup papierów wartościowych w ramach operacji *outright buy*.

W okresie objętym kontrolą notatki przygotowywane na posiedzenia Zarządu NBP przed planowanymi operacjami skupu papierów wartościowych uwzględniały wszystkie informacje przewidziane w uchwale zarządczej nr 1/27/2020 Zarządu NBP oraz wewnętrznej procedurze operacyjnej NBP. Czynności wykonywane w ramach przeprowadzania strukturalnych operacji otwartego rynku w formie transakcji *outright buy*, których przedmiotem są dłużne papiery wartościowe emitowane przez Skarb Państwa lub posiadające gwarancję Skarbu Państwa, tj. wielkości emisji wybranych serii obligacji, bieżące rentowności na rynku wtórnym, limity koncentracji, strukturę popytu zgłaszanego przez banki.

Strukturalne operacje otwartego rynku *outright buy* były operacjami z pulą określającą maksymalną wartość skupu. Była ona wskazywana w notatkach przygotowywanych na posiedzenia Zarządu NBP. Oprócz przetargu 29 kwietnia 2020 r., wartość nominalna nabytych obligacji na pozostałych przetargach w badanym okresie nie przekroczyła puli określonej w notatkach. Przewidziana w notatce pula na przetarg *outright buy* 29 kwietnia 2020 r. wynosiła 10 mld zł. Została ona zwiększona na mocy decyzji podjętej podczas posiedzenia Zarządu NBP 28 kwietnia 2020 r. do 15 mld zł. Na przetargu 29 kwietnia 2020 r. NBP skupił obligacje o łącznej wartości nominalnej 13,2 mld zł.

Proponowana w materiałach na Zarząd NBP pula papierów wartościowych do skupu przez NBP malała od połowy 2020 r. (30 mld zł w maju 2020 r.) do lutego 2021 r. (3 mld zł), po czym znów wzrosła i wyniosła 15 mld zł w maju (dwie operacje) oraz 10 mld zł w czerwcu 2021 r. (jedna operacja). Wartość nominalna nabytych przez NBP obligacji wykazywała podobną tendencję, tj. 22,8 mld zł w maju 2020 r., poniżej 2 mld zł w okresie od lipca 2020 r. do lutego 2021 r., następnie w kwietniu i maju 2021 r. wzrosła

⁶⁸ Różnica pomiędzy łączną wartością nominalną obligacji a łączną kwotą ich zakupu przez NBP wynika z faktu, że wartość nominalna to kwota zaciągniętego zobowiązania przez emitenta, natomiast NBP dokonywał zakupu obligacji po cenie rynkowej, która jest wynikiem popytu i podaży na rynku i może różnić się od wartości nominalnej.

⁶⁹ Łącznie: emisja bonów pieniężnych NBP, operacje *repo*, swap walutowy oraz saldo operacji depozytowo-kredytowych, z uwzględnieniem odchylenia rachunku bieżącego od rezerwy wymaganej.

nieznacznie powyżej 10 mld zł. Zgodnie z informacją przedstawioną przez NBP zwiększenie operacji *outright buy* wynikało z wyraźnego wzrostu rentowności długoterminowych obligacji skarbowych na świecie i w Polsce w lutym 2021 r. Wiodące banki centralne na świecie zareagowały na ten wzrost, komunikując swoje zaniepokojenie wzrostem rentowności obligacji i zwiększając skalę skupu aktywów. Również NBP opublikował komunikat, w którym podkreślił, że w związku ze wzrostem rentowności krajowych obligacji NBP rozważał „zwiększenie elastyczności i częstotliwości” przetargów *outright buy*. Powyższe stanowisko znalazło odzwierciedlenie we wskazanej powyżej zwiększonej skali operacji strukturalnych w kwietniu i w maju 2021 r. Reakcja NBP była zatem spójna z reakcjami innych banków centralnych, w tym Europejskiego Banku Centralnego i Rezerwy Federalnej.

Zgodnie z materiałem opracowanym przez NBP⁷⁰, dokonywane przez NBP w okresie od marca do grudnia 2020 r. operacje strukturalne *outright buy* przyczyniły się do ustabilizowania krajowego rynku długu, wzrostu jego płynności oraz spadku rentowności obligacji skarbowych wzdłuż całej krzywej dochodowości. NBP wskazał w materiale, że warunki finansowania na rynku skarbowych papierów wartościowych uległy złagodzeniu, a zwiększona podaż obligacji Skarbu Państwa oraz gwarantowanych przez Skarb Państwa i emitowanych przez BGK i PFR została przez NBP zaabsorbowana.

Zasadność dalszego stosowania operacji *outright buy*

NIK zauważa, że operacje strukturalne *outright buy* prowadzone trwale na dużą skalę mogłyby stwarzać ryzyko ograniczania rynkowych mechanizmów finansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa wymuszających racjonalność gospodarowania środkami publicznymi. Zdaniem NIK, nie można przyjąć, że ryzyko to jest eliminowane poprzez wskazany przez NBP fakt, iż banki mogące nabyć obligacje oraz rząd i instytucje emitujące obligacje z gwarancją Skarbu Państwa nie mają pewności, czy NBP przeprowadzi operację *outright buy*, ponieważ NBP nie informuje *ex ante* o skali i okresie prowadzenia tych operacji. Istota podnoszonego przez NIK zagadnienia sprowadza się do tego, że o ile prowadzenie operacji *outright buy* w sytuacji nadzwyczajnej recesji gospodarczej, spowodowanej epidemią COVID-19, było uzasadnione, to jednak NBP powinien zweryfikować dalszą zasadność stosowania tego instrumentu w sytuacji ożywienia gospodarczego i normalizacji polityki pieniężnej. Dalsze stosowanie tego instrumentu może negatywnie wpłynąć na realizację celu polityki pieniężnej i stanowić podstawę zarzutu o pośrednie finansowanie deficytu budżetu państwa.

NBP od kwietnia 2020 r. rozpoczął oferowanie kredytu wekslowego, który miał umożliwić bankom uzyskanie dodatkowej płynności. Polegał on na możliwości zdyskontowania przez banki w NBP weksli otrzymanych jako zabezpieczenie kredytów udzielanych przedsiębiorcom. Jednak ten instrument wsparcia płynności sektora bankowego nie cieszył się zaintereso-

⁷⁰ Materiał informacyjny *Strukturalne operacje otwartego rynku w formie skupu obligacji skarbowych i obligacji gwarantowanych przez Skarb Państwa stosowane przez NBP w okresie od marca do grudnia 2020 r. oraz ich wpływ na krajowy rynek długu.*

sowaniem banków. Całkowite wykorzystanie kredytu wekslowego w okresie objętym kontrolą wyniosło 52,9 mln zł. NBP, w ramach kontroli NIK P/21/002 – *Wykonanie założeń polityki pieniężnej w 2020 r.*, wyjaśniając niewielkie zainteresowanie banków wykorzystaniem kredytu wekslowego, podkreślił, że to po stronie banków pozostawiono całkowitą autonomię w zakresie korzystania z kredytu wekslowego oraz wskazał, że mogło to być związane z wysokim poziomem płynności w dyspozycji banków.

W grudniu 2020 r. Zarząd NBP podjął decyzję o przeprowadzeniu interwencji walutowych w formie zakupu walut obcych za złotego. Powodem tego działania była utrzymująca się w okresie od 29 października do 15 grudnia 2020 r. tendencja aprecjacyjna polskiej waluty (wobec euro o 4%). NBP wyjaśnił, że poprzez interwencje walutowe NBP chciał zapobiec negatywnemu wpływowi dalszej aprecjacji na skalę ożywienia gospodarki i w konsekwencji pojawieniu się niekorzystnych zjawisk inflacyjnych. Od połowy grudnia do końca 2020 r. złoty osłabił się w stosunku do euro o 2,8%. Tendencja deprecjacyjna kursu złotego utrzymywała się do 30 marca 2021 r. Zgodność tych interwencji walutowych z zasadami i trybem podejmowania w Narodowym Banku Polskim decyzji w sprawie interwencji walutowych została zbadana w ramach kontroli NIK P/21/002 – *Wykonanie założeń polityki pieniężnej w 2020 r.*

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Cel główny kontroli	Celem głównym kontroli była ocena zgodności z prawem i skuteczności podejmowania działań przez banki w celu ograniczenia negatywnych skutków epidemii COVID-19.
Cele szczegółowe	Celami szczegółowymi kontroli była ocena: 1. rzetelności rozpoznania przez Bank Gospodarstwa Krajowego potrzeb przedsiębiorców i przedstawienia propozycji instrumentów pomocy dla firm dotkniętych skutkami epidemii COVID-19; 2. zgodności z przepisami i umowami wdrażania instrumentów wsparcia klientów banków oferowanych w związku z COVID-19 i osiągnięcia założonych rezultatów wprowadzenia tych instrumentów; 3. zgodności z przepisami i rzetelności prowadzenia przez Bank Gospodarstwa Krajowego obsługi funduszy, z których finansowane są zadania związane z przeciwdziałaniem COVID-19 i jego skutkom; 4. rzetelności prowadzonych przez Narodowy Bank Polski analiz potencjalnych i rzeczywistych skutków ekonomicznych epidemii COVID-19 w Polsce; 5. celowości decyzji Narodowego Banku Polskiego o zastosowaniu poszczególnych instrumentów na rzecz przeciwdziałania negatywnym skutkom ekonomicznym epidemii COVID-19 i osiągnięcia założonych rezultatów.
Zakres podmiotowy	Narodowy Bank Polski, Bank Gospodarstwa Krajowego, Powszechna Kasa Oszczędności BP S.A., Santander Bank Polska S.A. i Alior Bank S.A.
Kryteria kontroli	NIK przeprowadziła kontrolę Narodowego Banku Polskiego i Banku Gospodarstwa Krajowego na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁷¹ pod względem legalności, rzetelności, gospodarności i celowości. W bankach Powszechna Kasa Oszczędności BP S.A. i Alior Bank S.A. kontrola została przeprowadzona na podstawie art. 2 ust. 3 pkt 4, a w Santander Bank Polska S.A. na podstawie art. 2 ust. 3 pkt 5 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli pod względem legalności i gospodarności.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2020 r. do 30 czerwca 2021 r. Gdy konieczne było uzyskanie danych porównawczych lub zbadanie zdarzeń mających wpływ na działania podejmowane przez banki po rozpoczęciu występowania COVID-19 lub będących ich skutkiem, kontrolą były objęte dowody dotyczące zdarzeń, jakie nastąpiły w okresach wcześniejszych i późniejszych.
Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK	W trakcie kontroli nie pozyskiwano informacji w trybie art. 29 ustawy o NIK. Do wystąpień pokontrolnych ich adresaci nie złożyli zastrzeżeń.
Wnioski pokontrolne	Wyniki kontroli przedstawiono w pięciu wystąpieniach pokontrolnych, w których nie sformułowano wniosków pokontrolnych.

⁷¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm.

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imiona i nazwiska obecnych (i byłych) kierowników jednostki kontrolowanej w okresie objętym kontrolą
1.	Departament Budżetu i Finansów	Narodowy Bank Polski	Adam Glapiński
2		Bank Gospodarstwa Krajowego	Beata Daszyńska-Muzyczka
3.		Powszechna Kasa Oszczędności Bank Polski S.A.	Jan Emeryk Rościszewski (Zbigniew Jagiełło)
4.		Alior Bank S.A.	Iwona Duda (Krzysztof Bachta)
5.		Santander Bank Polska S.A.	Michał Gajewski

Wykaz jednostek kontrolowanych

Kontrola została rozpoczęta 1 czerwca 2021 r., a ostatnie wystąpienie pokontrolne (data zakończenia kontroli) zostało podpisane 18 października 2021 r.

Terminy przeprowadzenia kontroli

6.1.1. Wykaz ocen kontrolowanych jednostek

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			Prawidłowe	Nieprawidłowe
1.	Narodowy Bank Polski	Pozytywna	Przygotowanie aktualnych analiz sytuacji gospodarczej w Polsce i na świecie oraz scenariuszy rozwoju epidemii COVID-19 i jej wpływu na polską gospodarkę, wykorzystanie dostępnych instrumentów polityki pieniężnej w celu pobudzenia aktywności gospodarczej w Polsce w okresie epidemii COVID-19.	–
2.	Bank Gospodarstwa Krajowego	Pozytywna	Uczestniczenie w procesie tworzenia i opiniowania rozwiązań mających na celu wdrożenie instrumentów wsparcia dla przedsiębiorców dotkniętych skutkami epidemii COVID-19, sprawne wdrożenie instrumentów wsparcia, monitorowanie ryzyka związanego z udzielanymi na preferencyjnych warunkach gwarancjami w trybie portfelowym, przygotowanie organizacyjne obsługi funduszy, z których finansowane były zadania związane z przeciwdziałaniem skutkom COVID-19, wywiązywanie się z obowiązków informacyjnych i sprawozdawczych.	–
3.	Powszechna Kasa Oszczędności Bank Polski S.A.	Pozytywna	Udzielanie kredytów z preferencyjnymi gwarancjami BGK, współpraca z BGK przy obsłudze dopłat do oprocentowania kredytów bankowych, realizowanie zadań pośrednictwa w zawieraniu z beneficjentami umów subwencji finansowych zgodnie z umowami podpisanymi z Polskim Funduszem Rozwoju S.A., udzielanie klientom ustawowych oraz udzielonych dobrowolnie zawieszonych spłaty pożyczek i kredytów.	–

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			Prawidłowe	Nieprawidłowe
4.	Alior Bank S.A.	Pozytywna	Zawieranie z klientami umów kredytów objętych preferencyjnymi gwarancjami BGK, przestrzeganie warunków i procedur wynikających z umów podpisanych z BGK, obsługa wniosków o wypłatę subwencji przez Polski Fundusz Rozwoju S.A., udzielanie klientom ustawowego i udzielonych dobrowolnie zawieszenia spłaty kredytu.	–
5.	Santander Bank Polska S.A.	Pozytywna	Udzielanie kredytów objętych gwarancjami spłaty kredytu BGK, realizacja zadań związanych z obsługą umów subwencji finansowych przyznawanych przez Polski Fundusz Rozwoju S.A., udzielanie swoim klientom ustawowego i udzielonego dobrowolnie zawieszenia spłat kredytu.	–

Epidemia COVID-19
i jej wpływ na podmioty
gospodarcze

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno- -ekonomicznych

Epidemia COVID-19 nie stanowi problemu jedynie medycznego, ale powoduje także negatywne skutki zarówno dla przedsiębiorców, jak i obywateli będących pracownikami czy konsumentami. Podejmowane przez władze publiczne działania prewencyjne, minimalizujące rozprzestrzenianie się COVID-19, obejmujące m.in. kwarantannę osób mających kontakt z zakażonymi, zamykanie placówek czy też odwoływanie wydarzeń i imprez masowych, prowadziło do wstrzymania produkcji i świadczenia usług, a w efekcie do trudności finansowych poszczególnych firm.

Ekonomiczne skutki rozprzestrzeniania się COVID-19 występowały nie tylko u przedsiębiorców, których zakład pracy został zamknięty w związku z przypadkami zakażenia pracowników COVID-19 czy objęcia ich kwarantanną. Środki zapobiegawcze podejmowane w celu zahamowania rozprzestrzeniania się COVID-19 wpływały również na zachowania konsumentów, w szczególności w branżach takich jak: hotelarstwo, turystyka, transport, usługi rozrywkowe i kulturalne. Liczba zleceń usług w tych sektorach uległa drastycznemu zmniejszeniu. Jak szacował prezes Polskiego Funduszu Rozwoju, sytuacja taka dotyczyła około 30 branż, które generują ok. 5% zatrudnienia i PKB, a wraz z powiązanymi z nimi sektorami niecałe 10%. Właśnie tym branżom, zdaniem prezesa PFR, należy pomóc w przejściu możliwie bezpiecznie przez pandemię⁷².

W celu przeciwdziałania tym negatywnym skutkom epidemii COVID-19 w ramach tarczy antykrzysowej przyjęte zostały rozwiązania, które miały wspomóc ochronę miejsc pracy i zapewnienie bezpieczeństwa finansowego przedsiębiorców. W ramach tej tarczy jeden z jej filarów przewidywał pakiet wsparcia płynnościowego dla przedsiębiorców, na który składało się wsparcie rządowe obejmujące m.in. finansowanie płynnościowe przedsiębiorców w postaci kredytów i kapitału, głównie z wykorzystaniem instrumentów finansowych oferowanych przez BGK.

Poręczenia i gwarancje udzielane przez BGK w ramach programów rządowych

Ustawa z dnia 8 maja 1997 r. o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne (dalej: ustawa o poręczeniach i gwarancjach) reguluje szczegółowo zasady udzielania poręczeń i gwarancji przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne, w tym Bank Gospodarstwa Krajowego w ramach programów rządowych.

Warunkiem udzielenia poręczenia lub gwarancji przez BGK jest dokonanie analizy ryzyka wypłat z tytułu udzielanych poręczeń i gwarancji. Jeżeli z analizy wynika, że podmiot, którego zobowiązania mają być objęte poręczeniem lub gwarancją, nie będzie w stanie wykonać tych zobowiązań, poręczenia lub gwarancji nie udziela się.

⁷² <https://businessinsider.com.pl/firmy/tarcza-finansowa-dla-firm-polskiego-funduszu-rozwoju-wywiad-z-pawlem-borysem-szefem/m9rj8vs>

Poręczenia i gwarancje w ramach programów rządowych są udzielane przez BGK we własnym imieniu i na własny rachunek. Obejmują one w szczególności projekty realizowane z wykorzystaniem środków pochodzących z funduszy Unii Europejskiej oraz międzynarodowych instytucji finansowych⁷³ oraz związane z rozwojem mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców (art. 34a ust.1 ustawy j.w.).

BGK, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych, ma obowiązek przygotować roczny plan rzeczowo-finansowy odrębnie dla każdego poręczeniowo-gwarancyjnego programu rządowego (art. 34f ust. 1).

Szczegółowe warunki i tryb udzielania przez BGK poręczeń lub gwarancji w ramach rządowych programów poręczeniowo-gwarancyjnych, warunki i tryb pobierania opłat prowizyjnych z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji ma określić umowa zawarta między ministrem właściwym do spraw finansów publicznych (art. 34c).

BGK ma obowiązek przekazywania ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych, w terminie 90 dni od upływu półrocza, półrocznych informacji dotyczących poręczeń i gwarancji udzielanych w ramach programów rządowych (art. 34d).

Poręczenie i gwarancje BGK w ramach programów rządowych są terminowe i udzielane do kwoty z góry oznaczonej (art. 2b ust. 1 i art. 34b).

Wsparcie płynnościowe BGK dla firm

Firmy dotknięte trudną sytuacją związaną z epidemią COVID-19 mogą skorzystać ze specjalnych rozwiązań, które BGK przygotował we współpracy z ministerstwami i sektorem bankowym w celu zapewnienia płynności firm. Rozwiązania te w dużej części bazują na programach realizowanych przez BGK jeszcze przed początkiem epidemii COVID-19. Oferowane wsparcie polega na udzieleniu przedsiębiorcom dostępu do zewnętrznych źródeł finansowania w postaci poręczeń i gwarancji udzielanych przez BGK (z wykorzystaniem środków krajowych i unijnych) w celu rozwoju i podniesienia konkurencyjności wybranych branż lub rodzajów aktywności gospodarczej oraz dopłaty do oprocentowania kredytów obrotowych.

Dla banków atrakcyjność oferowanych przez BGK poręczeń i gwarancji polega na tym, że zgodnie ze stanowiskiem Komisji Nadzoru Finansowego⁷⁴ wartość ekspozycji kredytowych zabezpieczonych poręczeniem albo gwarancją BGK jest neutralna z punktu widzenia współczynnika wypłacalności. Banki kredytujące nie muszą uwzględniać tej części ekspozycji kredytowej przy wyliczaniu wymogu kapitałowego. Poza tym banki, zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie zasad tworzenia rezerw na ryzyko związane z działalnością banków⁷⁵, mogą wykorzystać zabezpieczenie w postaci poręczenia lub gwarancji

⁷³ W rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe.

⁷⁴ Stanowisko UKNF w ramach Pakietu Impulsów Nadzorczych ws. finansowania przez banki klientów korporacyjnych w obliczu epidemii koronawirusa (pkt A4) – https://www.knf.gov.pl/o_nas/komunikaty?articleId=69406&p_id=18.

⁷⁵ Dz. U. z 2021 r. poz. 1238.

BGK do pomniejszenia kosztów rezerwy celowej na ekspozycje kredytowe poręczane/gwarantowane przez BGK⁷⁶. Stwarza to korzystne warunki dla zwiększenia przez banki akcji kredytowej wspierającej zachowanie płynności firm w trakcie kryzysu wywołanego skutkami epidemii COVID-19.

Spośród 16 produktów, wskazanych na stronie BGK⁷⁷ jako składowe pakietu pomocy dla firm dotkniętych pandemią COVID-19, jedenaście produktów było oferowanych przed pandemią COVID-19. Na czas trwania epidemii COVID-19 (wstępnie z reguły planowano, że do końca 2020 r.) wprowadzono modyfikacje parametrów oferowanych instrumentów polegające najczęściej na obniżeniu pobieranej prowizji i opłat, wprowadzeniu wakacji kredytowych lub obniżeniu oprocentowania. Pięć nowych instrumentów oferowanych w ramach pakietu pomocy dla firm to: gwarancje z Funduszu Gwarancji Płynnościowych, dopłaty do oprocentowania kredytów z Funduszu Dopłat do Oprocentowania, pożyczki płynnościowe z Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój⁷⁸, pożyczki płynnościowe dla podmiotów ekonomii społecznej i Gwarancja Kreatywna Europa.

Oferowane instrumenty wsparcia są finansowane w ramach utworzonych ustawowo funduszy w BGK:

- 1) Krajowego Funduszu Gwarancyjnego,
- 2) Funduszu Gwarancji Płynnościowych,
- 3) Funduszu Dopłat do Oprocentowania.

Pozostałe instrumenty były finansowane na podstawie umów zawartych z ministrami, pełniącymi rolę instytucji zarządzających wybranymi programami realizowanymi z wykorzystaniem środków Unii Europejskiej. Ministrowie ci w ramach realizacji programów zapewniali wkład finansowy dla stworzenia poszczególnych instrumentów wsparcia. Taki sposób wykorzystania środków z programów Unii Europejskiej, które wcześniej ograniczało się do wsparcia dotacyjnego, umożliwiło przekazanie środków do ostatecznych odbiorców także w formach o charakterze zwrotnym w postaci gwarancji/poręczeń spłaty kredytów.

Krajowy Fundusz Gwarancyjny

Krajowy Fundusz Gwarancyjny został utworzony 1 stycznia 2018 r. na podstawie art. 34g ust. 1 ustawy o poręczeniach i gwarancjach⁷⁹. Celem przyjęcia nowych zasad funkcjonowania systemu poręczeń było zapewnienie wsparcia przedsiębiorstw poprzez zagwarantowanie stałego źródła finansowania systemu gwarancji. Środki KFG są przeznaczane na pokrycie kosztów i wydatków związanych z udzielaniem przez BGK

⁷⁶ Na warunkach określonych w § 5 tego rozporządzenia.

⁷⁷ <https://www.bgk.pl/mikro-male-i-srednie-przedsiębiorstwa/pakiet-pomocy-bgk/>

⁷⁸ Program zatwierdzony przez Komisję Europejską i finansowany z funduszy europejskich. Program Operacyjny Inteligentny Rozwój wspiera prowadzenie badań naukowych, rozwój nowych, innowacyjnych technologii oraz działania na rzecz podnoszenia konkurencyjności małych i średnich przedsiębiorstw. Jego głównym celem jest pobudzenie innowacyjności polskiej gospodarki poprzez zwiększenie nakładów prywatnych na badania i rozwój oraz kreowanie popytu przedsiębiorstw na innowacje i prace badawczo-rozwojowe.

⁷⁹ Przepis ten został wprowadzony art. 1 pkt 3 ustawy z dnia 24 listopada 2017 r. o zmianie ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2433).

poręczeń i gwarancji w ramach pomocy publicznej na rzecz mikro, małych i średnich firm oraz spłatę zobowiązań z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz wyemitowanych obligacji na rzecz KFG (art. 34g ust. 2). W związku z COVID-19 BGK upoważniony został do zaciągania na rzecz Krajowego Funduszu Gwarancyjnego kredytów, pożyczek lub emitowania obligacji w kraju i za granicą (art. 34ga ust. 1). Za zobowiązania Banku Gospodarstwa Krajowego z tego tytułu mogą być udzielane przez Skarb Państwa gwarancje i poręczenia (art. 34ga ust. 3). Wprowadzona została także zasada, iż w przypadku, gdy poziom środków KFG jest niewystarczający do obsługi tych zobowiązań, minister właściwy do spraw finansów publicznych przekazuje do KFG środki niezbędne do terminowej ich obsługi (art. 34ga ust. 2).

Fundusz Gwarancji Płynnościowych

Fundusz Gwarancji Płynnościowych został utworzony w celu finansowania działalności BGK w zakresie udzielania poręczeń i gwarancji spłaty kredytów w związku z epidemią COVID-19 (art. 70 drugiej nowelizacji ustawy o COVID-19).

Środki FGP przeznaczone są na pokrycie kosztów i wydatków związanych z udzielaniem poręczeń i gwarancji spłaty kredytów zaciągniętych przez przedsiębiorców, w tym wypłat z tytułu tych poręczeń i gwarancji oraz spłatę zobowiązań z tytułu zaciągniętych przez BGK kredytów i pożyczek oraz wyemitowanych obligacji na zasilenie FGP (art. 70 ust. 2 pkt 1 i 2).

FGP zasilany jest przede wszystkim ze środków z budżetu państwa przekazywanych przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych w wysokości umożliwiającej pokrycie kosztów i wydatków FGP i które nie znajdują pokrycia z innych środków, w tym opłat prowizyjnych za poręczenia i gwarancje finansowane ze środków FGP, środków z zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz wyemitowanych obligacji na rzecz FGP przez Bank Gospodarstwa Krajowego (art. 70 ust. 3).

BGK sporządza dla FGP odrębny bilans, rachunek zysków i strat oraz pozycji pozabilansowych oraz wyodrębnia plan finansowy FGP w swoim planie finansowym. Plan finansowy FGP jest opracowywany przez BGK w uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych oraz ministrem właściwym do spraw gospodarki, w terminie do 15 czerwca roku poprzedzającego rok, w którym plan finansowy FGP ma obowiązywać (art. 72 ust 1 i 2). W art. 72 ust. 4 nałożono na BGK obowiązek sprawozdawczy w odniesieniu do tego planu – BGK przekazuje ww. ministrom półroczne informacje o realizacji planu finansowego FGP w terminie 90 dni po upływie półrocza. Plan finansowy FGP na 2020 r. powinien zostać opracowany do 31 maja 2020 r. Od dnia wejścia w życie ustawy do dnia opracowania planu finansowego na 2020 r. FGP miał funkcjonować w oparciu o projekt tego planu (art. 75).

Minister właściwy do spraw finansów publicznych zawiera z BGK umowę określającą w szczególności: szczegółowe warunki i tryb udzielania gwarancji i poręczeń, wysokość, warunki i tryb pobierania opłat prowizyjnych z tytułu udzielonych gwarancji i poręczeń oraz warunki i tryb przekazywa-

nia środków z budżetu państwa zasilających FGP, o których mowa w art. 70 ust. 3 pkt 4 i art. 71 ust. 2 ww. ustawy. Z uwagi na utworzenie FGP wyłączenie w związku ze skutkami COVID-19, umowa dotycząca FGP zawiera okres, w jakim BGK będzie udzielał gwarancji i poręczeń w ramach FGP (art. 73).

Fundusz Dopłat do Oprocentowania

Art. 10 ust. 1 ustawy o dopłatach przewidywał utworzenie przez BGK Funduszu Dopłat do Oprocentowania. W art. 2–14 określone zostały zasady stosowania dopłat do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych na podstawie umów zawartych do dnia 31 grudnia 2020 r. przedsiębiorcom, którzy znaleźli się w trudnej sytuacji finansowej w związku z ponoszeniem negatywnych konsekwencji ekonomicznych wynikających z rozprzestrzeniania się zakażeń wirusem SARS-CoV-2 powodującym chorobę zakaźną oraz działania podejmowane w celu zapobiegania i przeciwdziałania im oraz ich zwalczania.

Dopłaty były stosowane do kredytów obrotowych odnawialnych i nieodnawialnych, udzielanych w złotych, w celu zapewnienia płynności finansowej, w szczególności krótkoterminowej i średnioterminowej, utraconej lub zagrożonej utratą w związku z konsekwencjami rozprzestrzeniania się COVID-19 (art. 2 ust. 1). Zakres przedmiotowy ustawy obejmuje kredyty udzielane przedsiębiorcom w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców oraz podmiotom prowadzącym działalność w sektorze produkcji podstawowej produktów rolnych. Dopłaty stosowało się do kredytów udzielonych na podstawie umów kredytu zawartych od dnia wejścia w życie ustawy oraz przed dniem wejścia w życie ustawy, jeżeli umowy te zostaną dostosowane do warunków określonych w ustawie.

O udzielenie kredytu, do którego oprocentowania stosowana jest dopłata, mógł ubiegać się przedsiębiorca, który łącznie spełnia następujące warunki: 1) na dzień 31 grudnia 2019 r. nie spełniał kryteriów przedsiębiorstwa znajdującego się w trudnej sytuacji w rozumieniu art. 2 pkt 18 rozporządzenia Komisji (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznającego niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu; 2) wykonuje na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej działalność gospodarczą w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców lub działalność w sektorze produkcji podstawowej produktów rolnych, lub zawiesił wykonywanie tej działalności po dniu 1 lutego 2020 r. w związku z konsekwencjami rozprzestrzeniania się COVID-19; 3) nie zaciągnął innego kredytu na podstawie ustawy; 4) utracił płynność finansową, rozumianą jako zdolność do spłaty w terminie wymagalnych zobowiązań, lub jest zagrożony utratą płynności finansowej, w związku z konsekwencjami rozprzestrzeniania się COVID-19 (art. 4).

Zgodnie z art. 6 ustawy o dopłatach wniosek o udzielenie kredytu z dopłatą przedsiębiorca składał do banku udzielającego kredytów z dopłatami, o którym mowa w art. 8 ust. 1. Do wniosku przedsiębiorca dołączał m.in. dokumenty potwierdzające spełnienie warunku utraty płynności finansowej w związku z COVID-19 (art. 4 pkt 4).

Fundusz Przeciwdziałania COVID-19

Oprócz oferowania instrumentów wsparcia przedsiębiorców BGK realizował zadanie związane z obsługą Funduszu Przeciwdziałania COVID-19. FPC został utworzony w Banku Gospodarstwa Krajowego na podstawie art. 65 ust. 1 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw. Celem utworzenia FPC było zapewnienie środków finansowych niezbędnych na finansowanie i wsparcie realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19.

Fundusz może być m.in. zasilany wpłatami środków pieniężnych od jednostek sektora finansów publicznych, o których mowa w art. 9 pkt 5–8 i 14⁸⁰ ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁸¹, z wyłączeniem samorządowych osób prawnych, z wyjątkiem środków pochodzących z dotacji z budżetu i środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o finansach publicznych (art. 65 ust. 4 pkt 1). Jednak w praktyce najważniejszą pozycję zasilenia FPC stanowią wpływy z wyemitowanych przez BGK na rzecz FPC obligacji objętych gwarancją Skarbu Państwa (art. 65 ust. 4 pkt 5). Zgodnie z art. 67 ust. 4 zobowiązania Banku Gospodarstwa Krajowego z tytułu wyemitowanych obligacji, o których mowa w ust. 3, są objęte gwarancją Skarbu Państwa, reprezentowanego przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych.

FPC działa w strukturach BGK. Prezes Rady Ministrów zawiera z Bankiem Gospodarstwa Krajowego umowę określającą w szczególności zasady dokonywania wypłat ze środków Funduszu, o których mowa w ust. 3, na finansowanie lub dofinansowanie realizowanych zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19, oraz zasady zawierania porozumień, o których mowa w ust. 7. Wypłaty ze środków Funduszu są realizowane na podstawie dyspozycji wypłaty składanej do Banku Gospodarstwa Krajowego przez Prezesa Rady Ministrów. Prezes Rady Ministrów może upoważnić do składania dyspozycji wypłaty ze środków Funduszu dysponenta części budżetowej lub ministra kierującego określonym działem administracji rządowej zgodnie z ustawą z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej⁸², określając jednocześnie zakres tego upoważnienia (art. 65 ust. 1, 2 i 3).

Środki Funduszu przeznaczone są m.in. na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19 (art. 65 ust. 5 pkt 1), a także mogą być przeznaczone m.in. na wypłatę wynagrodzenia dla BGK za prowadzenie obsługi bankowej (art. 65 ust. 6).

⁸⁰ Agencje wykonawcze, instytucje gospodarki budżetowej, państwowe fundusze celowe, Zakład Ubezpieczeń Społecznych i zarządzane przez niego fundusze oraz Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego i fundusze zarządzane przez Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego oraz inne państwowe lub samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, instytutów badawczych, instytutów działających w ramach Sieci Badawczej Łukasiewicz, banków oraz spółek prawa handlowego.

⁸¹ Dz. U. z 2021 r. poz. 305, ze zm.

⁸² Dz. U. z 2021 poz. 1893.

Wsparcie z FPC może zostać udzielone za pośrednictwem poszczególnych dysponentów części budżetowych. Środki dla poszczególnych dysponentów są gromadzone na wyodrębnionych subkontach Funduszu. Dysponent Funduszu będzie zawierał porozumienie z dysponentem danej części budżetowej określające sposób i terminy przekazywania, rozliczania, zwrotu środków oraz ich sprawozdawczości (art. 65 ust. 7).

Wsparcie ze środków Funduszu może być udzielone jednostkom sektora finansów publicznych oraz jednostkom spoza tego sektora. Minister nadzorujący może zlecić podległym i nadzorowanym jednostkom sektora finansów publicznych, o których mowa w art. 9 ust. 5–8 oraz pkt 14 ustawy o finansach publicznych, z wyłączeniem samorządowych osób prawnych, realizację zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19. Zapewnione zostanie wsparcie ze środków Funduszu, aby umożliwić realizację tych zadań (art. 65 ust. 8 i 10).

BGK sporządza projekt planu finansowego Funduszu. Projekt planu podlega uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych i zatwierdzeniu przez Prezesa Rady Ministrów (art. 65 ust. 21 i 24).

Zawieszenie spłat kredytów

Możliwość zawieszenia wykonywania umowy kredytowej nazywana jest potocznie „wakacjami kredytowymi”. Mogą być dwa rodzaje takiego zawieszenia spłaty kredytu: „ustawowe wakacje kredytowe” i „komercyjne wakacje kredytowe”.

„Ustawowe wakacje kredytowe” to przyjęty w czerwcu 2020 r. przepis art. 31fa ustawy o COVID-19⁸³. Zgodnie z tym przepisem na wniosek kredytobiorcy, kredytodawca zawiesza wykonanie: umowy o kredyt konsumencki w rozumieniu ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o kredycie konsumenckim albo umowy o kredyt hipoteczny w rozumieniu ustawy z dnia 23 marca 2017 r. o kredycie hipotecznym oraz o nadzorze nad pośrednikami kredytu hipotecznego i agentami, albo umowy o kredyt w rozumieniu art. 69 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe – jeżeli kredytobiorcą jest konsument w rozumieniu art. 22¹ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny.

Zawieszenie wykonania umowy, o którym mowa w ust. 1, przysługuje kredytobiorcy, który po 13 marca 2020 r. utracił pracę lub inne główne źródło dochodu. W przypadku, w którym stroną umowy, o której mowa w ust. 1, jest więcej niż jeden kredytobiorca, dla spełnienia warunku określonego w zdaniu pierwszym wystarczy utrata pracy lub innego głównego źródła dochodu przez jednego z nich. Jeżeli kredytobiorca jest stroną więcej niż jednej umowy, o której mowa w ust. 1 pkt 1 albo ust. 1 pkt 2 albo ust. 1 pkt 3, z danym kredytodawcą, wniosek o zawieszenie wykonania umowy może dotyczyć tylko jednej z tych umów.

Wykonanie umowy zostaje zawieszone z dniem doręczenia kredytodawcy wniosku o zawieszenie wykonania umowy na okres wskazany przez kredy-

⁸³ Dodany przez art. 77 pkt 57 ustawy z dnia 19 czerwca 2020 r. (Dz. U. poz.1086) zmieniającej niniejszą ustawę z dniem 24 czerwca 2020 r.

tobiorcę we wniosku, nie dłuższy niż trzy miesiące. W okresie zawieszenia wykonywania umowy kredytobiorca nie jest zobowiązany do dokonywania płatności wynikających z umowy, z wyjątkiem opłat z tytułu ubezpieczeń powiązanych z umowami. Okres zawieszenia wykonywania umowy nie jest traktowany jako okres kredytowania. Okres kredytowania oraz wszystkie terminy przewidziane w umowie ulegają przedłużeniu o okres zawieszenia wykonywania umowy.

„Komercyjne wakacje kredytowe” oferowane są przez banki. Nie są one rozwiązaniem darmowym, bowiem bank pobiera od nich wynagrodzenie.

Charakterystyka podmiotów związanych z tematem kontroli

Bank Gospodarstwa Krajowego

BGK jest bankiem państwowym, którego zakres działalności oraz organizację określa ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o Banku Gospodarstwa Krajowego. Statut BGK został wprowadzony rozporządzeniem Ministra Rozwoju z dnia 16 września 2016 r. w sprawie nadania statutu Bankowi Gospodarstwa Krajowego⁸⁴. Bank posiada osobowość prawną i prowadzi działalność na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Organami BGK jest Rada Nadzorcza i Zarząd (art. 7 ustawy). Podstawowe zasady organizacji oraz zakres zadań Rady Nadzorczej określone są w art. 8 i 9 ustawy o BGK oraz w § 11–13 statutu BGK. Organizację i kompetencje Zarządu BGK określają art. 10, 10a i 11 ustawy o BGK oraz § 14–20 statutu BGK. Podstawowa struktura organizacyjna BGK wskazana jest w statucie BGK (§ 21–28).

Zgodnie z art. 4 ustawy o BGK do podstawowych celów działalności tego Banku należy wspieranie polityki gospodarczej Rady Ministrów, rządowych programów społeczno-gospodarczych, w tym poręczeniowo-gwarancyjnych, oraz programów samorządności lokalnej i rozwoju regionalnego, obejmujących w szczególności projekty związane z rozwojem sektora mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorstw.

Wśród zadań BGK art. 5 ust. 1 ustawy wymienia m.in. obsługę funduszy utworzonych i powierzonych lub przekazanych BGK na podstawie odrębnych ustaw oraz prowadzenie bezpośrednio lub pośrednio działalności gwarancyjnej lub poręczeniowej w ramach realizacji rządowych programów poręczeniowo-gwarancyjnych, w szczególności dla sektora mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców.

Na podstawie art. 34a ustawy o poręczeniach i gwarancjach BGK w ramach realizacji programów rządowych może udzielać we własnym imieniu i na własny rachunek poręczeń lub gwarancji obejmujących w szczególności projekty:

- 1) realizowane z wykorzystaniem środków pochodzących z funduszy Unii Europejskiej oraz międzynarodowych instytucji finansowych⁸⁵,
- 2) infrastrukturalne,
- 3) związane z rozwojem sektora mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców.

⁸⁴ Dz. U. poz. 1527, ze zm.

⁸⁵ W rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 3 ustawy Prawo bankowe.

Szczegółowe warunki i tryb udzielania poręczeń i gwarancji oraz warunki i tryb pobierania opłat prowizyjnych z tytułu udzielanych poręczeń i gwarancji określony jest w umowach zawartych pomiędzy BGK a właściwymi ministrami lub instytucjami (art.34c ustawy).

Narodowy Bank Polski

Art. 3 ust. 1 ustawy o NBP stanowi, że podstawowym celem działalności NBP jest utrzymanie stabilnego poziomu cen, przy jednoczesnym wspieraniu polityki gospodarczej Rządu, o ile nie ogranicza to podstawowego celu NBP. Zgodnie z art. 3 ust. 2 pkt 5 tej ustawy do zadań NBP należy także m.in. regulowanie płynności banków oraz ich refinansowanie.

Zgodnie z art. 12 ust. 2 ustawy o NBP Rada Polityki Pieniężnej, kierując się założeniami polityki pieniężnej, m.in. ustala wysokość stóp procentowych NBP, stopy rezerwy obowiązkowej banków oraz spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych i wysokość jej oprocentowania, ustala zasady operacji otwartego rynku.

Do zakresu działania Zarządu NBP, zgodnie z art. 17 ust. 3, należy przede wszystkim realizowanie uchwał Rady Polityki Pieniężnej oraz podejmowanie uchwał w sprawach niezastrzeżonych w ustawie do wyłącznej kompetencji innych organów NBP. W szczególności zgodnie z art. 17 ust. 4 pkt 4 tej ustawy Zarząd NBP m.in. nadzoruje operacje otwartego rynku.

Zgodnie z art. 21 ustawy o NBP w wykonaniu swoich zadań NBP współdziała z właściwymi organami państwa w kształtowaniu i realizacji polityki gospodarczej państwa, dążąc przy tym do zapewnienia należytej realizacji założeń polityki pieniężnej, w tym m.in. przekazuje organom państwa założenia polityki pieniężnej oraz informacje dotyczące realizacji polityki pieniężnej i sytuacji w systemie bankowym.

Zgodnie z art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym Przewodniczącym Komitetu Stabilności Finansowej w zakresie nadzoru makroostrożnościowego jest Prezes NBP. Zgodnie z art. 5 tej ustawy do zadań Komitetu w zakresie nadzoru makroostrożnościowego należy m.in. stosowanie instrumentów makroostrożnościowych, w tym przedstawianie stanowisk oraz wydawanie rekomendacji.

Art. 30a ustawy o NBP stanowi, że NBP udostępnia Komitetowi Stabilności Finansowej m.in. informacje i dane, w tym chronione na podstawie odrębnych ustaw, niezbędne do oceny ryzyka systemowego, analizy, opracowania i opinie dotyczące oceny ryzyka systemowego, stabilności finansowej i nierównowag makroekonomicznych, w tym cykliczne raporty NBP o stabilności systemu finansowego oraz raporty o nierównowagach makroekonomicznych. Zgodnie z art. 30b tej ustawy NBP zapewnia obsługę Komitetu Stabilności Finansowej w zakresie realizacji zadań określonych w art. 5 ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym, w szczególności organizuje posiedzenia Komitetu Stabilności Finansowej i prowadzi jego sekretariat oraz przygotowuje projekty uchwał Komitetu Stabilności Finansowej.

6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 8 maja 1997 r. o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne (Dz. U. z 2021 r. poz. 442, ze zm.).
2. Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2021 r. poz. 2095.).
3. Ustawa z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz. U. z 2021 r. poz. 737, ze zm.).
4. Ustawa z dnia 14 maja 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz. U. z 2020 r. poz. 875, ze zm.).
5. Ustawa z dnia 19 czerwca 2020 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o uproszczonym postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z wystąpieniem COVID-19 (Dz. U. z 2021 r. poz. 1072, ze zm.).
6. Ustawa z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2020 r. poz. 568, ze zm.).
7. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (Dz. U. z 2020 r. poz. 1896, ze zm.).
8. Ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o Banku Gospodarstwa Krajowego (Dz. U. z 2020 r. poz. 1198, ze zm.).
9. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim (Dz. U. z 2020 r. poz. 2027, ze zm.).
10. Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym (Dz. U. z 2021 r. poz. 140, ze zm.).
11. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie zasad tworzenia rezerw na ryzyko związane z działalnością banków (Dz. U. z 2021 r. poz. 1238.).
12. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2007 r. w sprawie Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD) (Dz. U. z 2007, Nr 251, poz. 1885, ze zm.).

6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Sejmowa Komisja Finansów Publicznych
8. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
9. Senacka Komisja Budżetu i Finansów Publicznych
10. Prezes Narodowego Banku Polskiego
11. Minister Finansów
12. Minister Sprawiedliwości
13. Prezes Zarządu Banku Gospodarstwa Krajowego
14. Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorstw

6.5. Stanowisko Ministra Finansów do informacji o wynikach kontroli



RZECZPOSPOLITA POLSKA
MINISTER FINANSÓW

Warszawa, 13 stycznia 2022 roku

Sprawa: Informacja o wynikach kontroli NIK
*Realizacja zadań antykryzysowych
przez banki*

Znak sprawy: FN10.0723.1.2022

Kontakt: Kancelaria MF
tel. +48 22 694 55 55
e-mail: kancelaria@mf.gov.pl

Marian Banaś
Prezes
Najwyższa Izba Kontroli

Szanowny Panie Prezesie,

chciałbym wyrazić podziękowanie za przekazaną przy piśmie z 23 grudnia 2021 r. (znak KBF.430.011.2021) informację o wynikach kontroli *Realizacja zadań antykryzysowych przez banki*. Ministerstwo Finansów nie było objęte kontrolą i zasadniczo nie zgłasza istotnych uwag. Poniżej przedstawione są spostrzeżenia i drobne sprostowania.

Z zadowoleniem należy przyjąć pozytywną ocenę przedstawioną przez Najwyższą Izbę Kontroli (NIK) w zakresie gwarancji udzielanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK). Ze względu na niezależność Narodowego Banku Polskiego (NBP) ugruntowaną praktyką jest, że Ministerstwo Finansów nie formułuje ocen działań podejmowanych przez bank centralny. Niezależnie od powyższego warto zauważyć, że NIK oceniła pozytywnie wykorzystanie przez NBP dostępnych instrumentów w celu przeciwdziałania negatywnym skutkom ekonomicznym epidemii COVID-19.

Poniżej przedstawione są także nieznaczne uwagi, które nie wpływają jednak na dokonaną przez NIK ocenę, tj.:

1. We wprowadzeniu (na str. 6 w trzecim akapicie) opisując Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 stwierdzono, że: *BGK mógł zaciągać na rzecz Funduszu kredyty, pożyczki lub emitować obligacje w kraju i za granicą*. Tymczasem przepisy pozwalają BGK pozyskiwać finansowanie na rzecz Funduszu jedynie w formie obligacji (art. 65 ust. 4 pkt 5 i art. 67 ust. 3 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i

zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2020 poz. 568)).

2. W części prezentującej ważniejsze wyniki kontroli (na str. 34 w trzecim akapicie) w zakresie Funduszu Gwarancji Płynnościowych wskazano, że *umowa z 8 kwietnia 2020 r. pomiędzy Ministrem Finansów a BGK w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania gwarancji, wysokości, warunków i trybu pobierania opłat prowizyjnych z tytułu udzielonych gwarancji, warunków i trybu przekazywania środków oraz okresu, w jakim BGK będzie udzielał gwarancji w ramach Funduszu Gwarancji Płynnościowych*, tj. Umowa FGP była trzykrotnie aneksowana - 12 czerwca, 28 lipca i 10 grudnia 2020 r. Nie przywołano natomiast aneksu nr 4 do Umowy FGP, który został podpisany 7 czerwca 2021 r., choć kontrolą był objęty okres od 1 stycznia 2020 r. do 30 czerwca 2021 r.
3. W części prezentującej ważniejsze wyniki kontroli (na str. 48-50) w zakresie działań NBP dotyczących strukturalnych operacji otwartego rynku (tzw. *outright buy*) należy zwrócić uwagę, że po okresie objętym kontrolą od października 2021 r. skala zakupów obligacji przez NBP została znacznie zmniejszona, a w grudniu 2021 r. operacje strukturalne *outright buy* nie były już przeprowadzane.

Z wyrazami szacunku

Z upoważnienia

Ministra Finansów

Podsekretarz Stanu

Piotr Patkowski

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/

6.6. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra Finansów



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN BANAŚ

KBF.430.011.2021

Warszawa, 19 stycznia 2022 r.

OPINIA

Stosownie do art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm.), przedstawiam opinię do stanowiska Ministra Finansów z dnia 13 stycznia 2022 r. (znak sprawy FN10.0723.1.2022, dalej: *Stanowisko*) do *Informacji o wynikach kontroli realizacja zadań antykrzysowych przez banki* (dalej: *Informacja*).

Minister Finansów przedstawił trzy nieznaczne uwagi, które jak posumował nie wpływają na ocenę dokonaną przez NIK.

W pierwszej uwadze Minister Finansów wskazał, że we *Wprowadzeniu* zawarta została informacja, iż Bank Gospodarstwa Krajowego w celu finansowania Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 mógł zaciągać na rzecz Funduszu kredyty, pożyczki lub emitować obligacje w kraju i za granicą, podczas gdy przepisy pozwalają BGK pozyskiwać finansowanie na rzecz Funduszu jedynie poprzez emisję obligacji. NIK pragnie zauważyć, że *ustawa z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw* w art. 65 ust. 4 oprócz emisji obligacji przewiduje także inne źródła pozyskiwania środków Funduszu jak na przykład przekazanie przez ministra właściwego do spraw finansów skarbowych papierów wartościowych, wpłaty z budżetu państwa, wpłaty środków pieniężnych jednostek sektora finansów publicznych oraz innych przychodów. Trzeba jednak zgodzić się z Ministrem Finansów, że ten, szeroki katalog źródeł finansowania Funduszu nie zawiera wprost wymienionych kredytów i pożyczek.

W drugiej uwadze Minister Finansów wskazał, że we fragmencie informacji prezentującym wyniki kontroli dotyczące funkcjonowania Funduszu Gwarancji Płynnościowych wskazano trzy aneksy do *umowy z 8 kwietnia 2020 r. pomiędzy Ministrem Finansów a Bankiem Gospodarstwa Krajowego w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania gwarancji, wysokości, warunków i trybu pobierania opłat prowizyjnych z tytułu udzielonych gwarancji, warunków i trybu przekazywania środków oraz okresu, w jakim BGK będzie udzielał gwarancji w ramach Funduszu Gwarancji Płynnościowych*. Tymczasem, zdaniem Ministra Finansów, w okresie objętym kontrolą tj. dnia 7 czerwca 2021 r. został podpisany czwarty aneks do tej umowy. Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że informacja o liczbie aneksów do umowy z 8 kwietnia 2020 r. przedstawiona w *Informacji* jest zgodna z danymi przedstawionymi kontrolerom przez Bank Gospodarstwa Krajowego w dniu 7 lipca 2021 r. BGK poinformował kontrolerów tylko o trzech aneksach do tej umowy. Nie znając powodu przedstawienia przez BGK informacji tylko o trzech aneksach, można jedynie domniemywać, iż BGK uznał, że postanowienia aneksu będą obowiązywały poza okresem objętym kontrolą.

Minister Finansów odniósł się również do przedstawionego w *Informacji* fragmentu dotyczącego prowadzonych przez Narodowy Bank Polski operacji otwartego rynku polegających na zakupie na rynku wtórnym obligacji skarbowych i obligacji gwarantowanych przez Skarb Państwa. Minister Finansów wskazał, że po zakończeniu kontroli NIK, NBP w październiku 2021 r. ograniczył a w grudniu 2021 r. zaprzęstsł przeprowadzania tych operacji. Zdaniem NIK, uwaga ta nie jest sprzeczna z ustaleniami w tym zakresie przedstawionymi w *Informacji*. Należy również podkreślić, iż ustalenia przedstawione w *Informacji* nie były kwestionowane przez Narodowy Bank Polski.


PREZES
Najwyższej Izby Kontroli
Marian Banaś