



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Budżetu i Finansów

KBF.410.005.01.2021

Pani
Beata Daszyńska-Muzyczka
Prezes Zarządu
Banku Gospodarstwa Krajowego
Al. Jerozolimskie 7
00-950 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/21/011 – Realizacja zadań antykryzysowych przez banki

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Bank Gospodarstwa Krajowego, Al. Jerozolimskie 7, 00-955 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Beata Daszyńska-Muzyczka, Prezes Zarządu od 9 grudnia 2016 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Przygotowanie instrumentów pomocy dla podmiotów dotkniętych skutkami epidemii COVID-192. Wdrażanie instrumentów wsparcia i rezultaty udzielonej pomocy3. Obsługa funduszy, z których finansowane są zadania związane z przeciwdziałaniem skutkom COVID-19
Okres objęty kontrolą	Od początku 2020 r. do I połowy 2021 r. W przypadkach gdy będzie konieczne uzyskanie danych porównawczych lub zbadanie zdarzeń mających wpływ na działania podejmowane przez banki po rozpoczęciu występowania COVID-19, kontrolą mogą zostać objęte dowody dotyczące zdarzeń, jakie dotyczyły okresów wcześniejszych i późniejszych
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Budżetu i Finansów
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Elżbieta Grohman, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/44 z 28 maja 2021 r.2. Renata Izdebska-Binieć, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/45/2021 z 28 maja 2021 r.3. Beata Ogrodowicz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/46/2021 z 28 maja 2021 r.4. Marek Sikorski, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KBF/48/2021 z 28 maja 2021 r.

(akta kontroli str.1-8)

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm., dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania Banku Gospodarstwa Krajowego (dalej: BGK lub Bank) podejmowane w związku z przygotowaniem i wdrożeniem instrumentów wsparcia oraz zakres udzielonej pomocy dla podmiotów dotkniętych skutkami epidemii COVID-19. Bank Gospodarstwa Krajowego zgodnie z przepisami obowiązującego prawa i postanowieniami umów zorganizował i prowadził obsługę funduszy³, z których były finansowane zadania związane z przeciwdziałaniem skutkom epidemii COVID-19 oraz oferowane przez BGK instrumenty wsparcia przedsiębiorców dotkniętych skutkami tej epidemii.

Uzasadnienie oceny ogólnej

BGK uczestniczył w procesie tworzenia i opiniowania rozwiązań mających na celu wdrożenie instrumentów wsparcia dla przedsiębiorców dotkniętych skutkami epidemii COVID-19. BGK sprawnie wdrożył produkty wsparcia przedsiębiorców dotkniętych skutkami epidemii COVID-19, podpisując umowy lub aneksy do umów z instytucjami zarządzającymi i podmiotami współpracującymi. Bank 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.

BGK posiadał i stosował procedury monitorowania ryzyka związanego z udzielanymi na preferencyjnych warunkach gwarancjami w trybie portfelowym. Zwiększona skala udzielonych gwarancji nie spowodowała zwiększenia wypłat w związku z zaniechaniem spłat udzielonych kredytów, a kierowane przez banki komercyjne wezwania do zapłaty były przez Bank weryfikowane zgodnie z obowiązującymi wewnętrznymi procedurami i umowami portfelowymi.

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.

Bank wywiązywał się z obowiązków informacyjnych i sprawozdawczych wobec Prezesa Rady Ministrów wynikających z obsługi Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 oraz ministra właściwego do spraw gospodarki i ministra właściwego do spraw finansów publicznych wynikających z obsługi Funduszu Gwarancji Płynnościowych i Funduszu Dopłat do Oprocentowania.

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Fundusz Przeciwdziałania COVID-19, Fundusz Gwarancji Płynnościowych i Fundusz Dopłat do Oprocentowania.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁴ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

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 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, nie były poprzedzone sporządzeniem analiz, a proponowane modyfikacje opierały się na eksperckiej wiedzy Banku.

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 firm), gwarancję spłaty limitu faktoringowego czy finansowanie faktorantów z gwarancją BGK 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, zastosowanie 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 projektów⁵.

(akta kontroli str. 678-688, 951)

⁴ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁵ W tym zakresie BGK współpracował na przykład z Narodowym Bankiem Polski, Urzędem Komisji Nadzoru Finansowego i Związkiem Banków Polskich.

Bank prowadził monitoring skuteczności oferowanych rządowych instrumentów wsparcia przedsiębiorców, w tym produktów wsparcia 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 antykryzysowej⁶. Z porównania badań, przeprowadzonych w odstępie dwóch miesięcy, wynikało, że około 75% z grupy badanych MŚP skorzystało z instrumentów tarczy antykryzysowej, a około 18% przedsiębiorców nie skorzystało z tarczy 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 instrumenty to kolejno: dofinansowanie części wynagrodzeń pracowników, instrumenty finansowe Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. (dalej: PFR), 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*. 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 banki nie brały udziału. Nie oceniały one natomiast 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).

(akta kontroli str. 1660-1672)

Wyniki przeprowadzonych analiz były omawiane na prowadzonych przez Bank wewnętrznych spotkaniach w gronie kadry zarządzającej, dotyczących potrzeb i możliwych 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.

(akta kontroli str. 1673-1678)

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

⁶ *Kondycja MŚP w okresie epidemii koronawirusa oraz oceny skuteczności tarczy antykryzysowej.*

2021 r. przeprowadzone zostały kampanie informacyjne w prasie codziennej, tygodniowej, lokalnej, telewizji, radiu i internecie⁷.

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 docelowych 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 MŚP.

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 webinarów adresowanych do przedsiębiorców. Kontakt z zainteresowanymi odbiorcami pakietu pomocowego BGK odbywał się także za pośrednictwem stron internetowych BGK, strony internetowej PFR oraz infolinii BGK.

(akta kontroli str. 952)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

NIK pozytywnie ocenia działania podjęte przez BGK 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.

Jednocześnie wraz z modyfikacją instrumentów wsparcia przedsiębiorców Bank rozpoczął działania promocyjne mające na celu dotarcie do grup docelowych z informacją na temat pakietu wsparcia przedsiębiorców dotkniętych skutkami COVID-19.

⁷ Kampania nr 1 – Pakiet Pomocowy, w tym pożyczki płynnościowe. Kanaly: prasa codzienna, tygodniowa, lokalna, internet, radio; Kampania nr 2 – (Moc Tarczy) – Pakiet pomocowy związany z COVID-19. Kanaly: telewizja, prasa codzienna lokalna, tygodniki, internet; Kampania nr 3 – Gwarancje faktoringowe. Kanaly: prasa codzienna, lokalna, tygodniki, radio, internet; Kampania nr 4 (Moc Tarczy 2) – Pakiet pomocowy związany z COVID-19. Kanaly: radio, prasa codzienna, prasa lokalna, tygodniki, internet, outdoor; Kampanie pożyczek płynnościowych w 13 województwach. Kanaly: radio, internet.

2. Wdrażanie instrumentów wsparcia przedsiębiorców i rezultaty udzielonej pomocy

2.1 Przygotowanie ram organizacyjnych wdrażania nowych instrumentów

Opis stanu faktycznego

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 gwarancyjnych⁸ oraz w pięciu produktach pożyczkowych⁹. 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 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).

(akta kontroli str. 302, 307, 313-314, 328-330, 351-352, 451-453, 572, 615-617, 672-673, 1588, 1679-1682)

W parametrach kredytu na innowacje technologiczne nie wprowadzono zmian skierowanych bezpośrednio do przedsiębiorców poszkodowanych przez COVID-19, natomiast 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).

(akta kontroli str. 1559, 1696-1699)

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 (wyżej wymienione trzy produkty omówione zostały w obszarze 3 wystąpienia), a także pożyczka płynnościowa z Programu Operacyjnego

⁸ Gwarancje *de minimis*, Biznesmax (z Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój) dla sektora rolnego, COSME i Kreatywna Europa.

⁹ 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.

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 drugim 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.

(akta kontroli str. 367-413, 670-674)

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.¹⁰ 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).

(akta kontroli str. 510-571)

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.¹¹ Według stanu na dzień 30 czerwca 2021 r. produkt ten nie był wykorzystywany, żadna umowa o udzielenie przedmiotowej gwarancji nie została zawarta.

(akta kontroli str. 1688, 1738-1741)

Analiza 26 umów bądź aneksów do umów¹² z podmiotami współpracującymi z BGK (w zakresie 11 produktów), wprowadzających nowe produkty lub zmiany

¹⁰ 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.

¹¹ 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 „Wsparanie 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 „Wsparanie przedsiębiorczości z wykorzystaniem poręczeń i gwarancji Banku Gospodarstwa Krajowego”.

¹² 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

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.

W jednym przypadku – umowa portfelowa linii gwarancyjnej FG POIR (gwarancja Biznesmax) – aneks wprowadzający modyfikacje w związku z COVID-19 z terminem obowiązywania do 31 grudnia 2020 r. został podpisany dopiero 29 stycznia 2021 r., ponieważ bank współpracujący nie był operacyjnie przygotowany do udostępnienia produktu. Aneks, mimo że odnosił się do zakończonego już okresu, został podpisany w celu zapewnienia jednolitego dla wszystkich banków podejścia do wprowadzania zmian w tym produkcie – tak, aby z tym bankiem współpracującym były zawarte wszystkie aneksy, które do 29 stycznia 2021 r. zawarto z innymi bankami.

(akta kontroli str. 297-669)

W związku z COVID-19 BGK dokonał zmian związanych z planowaną sprzedażą produktów oferowanych w ramach Krajowego Funduszu Gwarancyjnego (KFG). 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.

(akta kontroli str. 247, 1590-1631)

Limity gwarancji określane 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.

(akta kontroli str. 244-247)

2.2 Zakres i wartość udzielonego wsparcia

Opis stanu faktycznego

Wprowadzanie instrumentów wsparcia w związku z COVID-19 następowało sukcesywnie i mogło dotyczyć umów kredytowych udzielonych nie wcześniej niż 1 marca 2020 r.¹³ Udostępnione przedsiębiorcom przez BGK i podmioty współpracujące produkty wsparcia zaliczały się do jednej z trzech grup instrumentów finansowych: gwarancji spłaty kredytów, pożyczek, dopłat

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.

¹³ 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.

do oprocentowania kredytów. Spośród tych instrumentów w największym stopniu wykorzystywane były udzielane przez BGK gwarancje spłaty kredytów. Z łącznej kwoty 89 863,9 mln zł¹⁴ 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. 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 podmiotom¹⁵ 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.

(akta kontroli str. 954-964, 1295-1340, 1348)

Spośród oferowanych przez BGK przedsiębiorcom ośmiu typów gwarancji, w ramach siedmiu¹⁶ udzielono wsparcia na łączną kwotę 62 529,7 mln zł. Największym zainteresowaniem cieszyły się gwarancje *de minimis*. W ramach tego produktu wsparcia udzielone zostały gwarancje na kwotę 37 258,8 mln zł (60% 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% 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 udzielonych 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

¹⁴ Jako kwotę wsparcia przyjęto sumę kredytów i pożyczek udzielonych w okresie obowiązywania preferencji, tj. od 1 marca 2020 r. do 30 czerwca 2021 r.

¹⁵ Jeden podmiot mógł skorzystać z kilku form pomocy oferowanej przez BGK.

¹⁶ Z wyjątkiem gwarancji spłaty leasingu/ pożyczki leasingowej z Europejskiego Funduszu Gwarancyjnego. Według stanu na dzień 30 czerwca 2021 r. produkt ten nie był wykorzystywany, żadna umowa o udzielenie przedmiotowej gwarancji nie została zawarta.

kredytów zabezpieczonych tymi gwarancjami wyniosła odpowiednio 611,2 mln zł i 0,5 mln zł.

(akta kontroli str. 954-964 1589)

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 podmiotów, skorzystało w tym czasie z pożyczek unijnych z Regionalnych Programów Operacyjnych oraz 4324 małych i średnich przedsiębiorstw 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 i możliwość ubiegania się o pożyczki przeznaczone na ściśle określone cele (podjęcie działalności gospodarczej lub utworzenie stanowiska pracy) albo przez podmioty spełniające 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.

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. 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. Rok wcześniej, tj. w IV kwartale 2019 r., kwota udzielonych kredytów zabezpieczonych gwarancjami BGK była niższa i 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. Dwa lata wcześniej w II kwartale 2019 r. była to kwota 6533,7 mln zł.

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.

(akta kontroli str. 954-974)

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.

(akta kontroli str. 956-957, 1355, 1507-1508)

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-19¹⁷. BGK na bieżąco prowadził analizę wykorzystania instrumentów gwarancyjnych w oparciu o informacje otrzymywane z instytucji finansujących w ramach bieżącej sprawozdawczości. Tym niemniej efektem skuteczności wprowadzonych preferencji była dla BGK skala udzielonych gwarancji w okresie epidemii, głównie gwarancji *de minimis*. 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. Z kolei efektem prowadzonych konsultacji z sektorem bankowym na temat poziomu wykorzystania instrumentów

¹⁷ 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.

wsparcia były też modyfikacje parametrów gwarancji udzielanych w ramach Funduszu Gwarancji Płynnościowych.

(akta kontroli str. 880-892, 1345-1347)

Największe wsparcie pod względem wartości udzielonych przez BGK gwarancji otrzymała branża z sektora handlu hurtowego (z wyłączeniem handlu samochodami), którego wielkość stanowiła prawie 23% łącznej wartości udzielonych gwarancji na preferencyjnych warunkach w związku z COVID-19. Kolejnymi branżami był sektor handlu detalicznego (z wyłączeniem samochodów) z prawie 11% 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.¹⁸ miały największy udział liczby pracowników w stosunku do łącznej liczby zatrudnionych w gospodarce¹⁹. Jedyne 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 wyłączeniem 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)²⁰ 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. Jedyne sektory związane 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-19²¹. Oznacza to, że nie było istotnych rozbieżności pomiędzy wielkością pomocy udzielonej poszczególnym branżom gospodarki a udziałem tych branż w gospodarce narodowej.

¹⁸ <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>

¹⁹ Handel detaliczny – 12%, handel hurtowy – 5,8%, transport lądowy – 5,3%, roboty budowlane – 3,8%.

²⁰ Otrzymałych podczas kontroli *Realizacja zadań antykrzysowych przez banki* przeprowadzonej w NBP.

²¹ 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.

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 wyniósł odpowiednio 0,11% i 0,004%.

(akta kontroli str. 965-986, 1742-1748)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

2.3 Dokonywanie wypłat z tytułu udzielonych gwarancji

Opis stanu
faktycznego

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

(akta kontroli str. 989, 1355-1356)

Na dzień 30 czerwca 2021 r. BGK udostępnił 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.

(akta kontroli str. 1467-1503)

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 bankowe²². 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 przesyłały 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 zaraportowania 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.

(akta kontroli str. 989-990, 1345-1347, 1353-1354, 1360-1379, 1509-1510)

Na podstawie trzech umów preferencyjnych instrumentów wsparcia zawartych przez BGK z Alior Bankiem S.A. w ramach portfelowej linii gwarancyjnej *de minimis*, z PKO BP S.A. w ramach portfelowej linii gwarancyjnej z regwarancją udzielaną przez Europejski Fundusz Inwestycyjny w ramach programu COSME oraz umowy portfelowej linii gwarancyjnej Funduszu Gwarancji Płynnościowych zawartej z Santander Bank Polska S.A. stwierdzono, że BGK posiadał i stosował w praktyce procedury monitorowania ryzyka kredytów gwarantowanych w trybie portfelowym.

(akta kontroli str. 1049-1055, 1380-1437, 1538-1561)

Efektom monitoringu jakości gwarantowanego portfela transakcji były kwartalne raporty portfelowych linii gwarancyjnych sporządzone 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 gwarancji²³ ani limitu sprzedażowego²⁴ z uwagi na pogorszenie jakości portfela kredytowego banków kredytujących dla małych i średnich przedsiębiorstw. Efektom 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 Alior Banku S.A., banku PKO BP S.A.

²² Dz. U. z 2020 r. poz. 1896, ze zm.

²³ Limit określający maksymalną wartość czynnych gwarancji dla danego banku kredytującego w ramach poszczególnych programów portfelowych linii gwarancyjnych.

²⁴ Maksymalna łączna kwota jednostkowych gwarancji spłaty kredytów możliwych do objęcia portfelową linią gwarancyjną w okresach, na jakie BGK udostępnił limity dla banku kredytującego.

i Santander Bank Polska S.A. obniżenie przez BGK przyznanego wcześniej limitu²⁵ 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.

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.

(akta kontroli str. 991,1354, 1438-1460, 1506-1507, 1511-1537, 1564, 1589)

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/poręczenia*²⁶ i karty procesu *Weryfikacja rozliczeń windykacyjnych z wykorzystaniem aplikacji RPP*²⁷. 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

²⁵ Polegające na realokacji limitu na inną umowę.

²⁶ Wprowadzonej Decyzją Nr 87/2019/DGP Dyrektora Departamentu Gwarancji i Poręczeń BGK z 29 listopada 2019 r.

²⁷ 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.

(akta kontroli str. 991, 1111-1244, 1563-1564, 1570-1571)

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.

(akta kontroli str. 1349-1350, 1564)

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.

(akta kontroli str. 1356, 1461-1466)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

NIK ocenia pozytywnie proces przygotowania i wdrożenia zmian w ofercie BGK mających na celu wsparcie przedsiębiorców dotkniętych negatywnymi skutkami epidemii COVID-19. Działania BGK w tym zakresie zostały podjęte bez opóźnień i przeprowadzone w sposób rzetelny. BGK na bieżąco monitorował wielkość wykorzystania poszczególnych instrumentów wsparcia. W większości oferowanych produktów nie zostały wprowadzone mierniki ich wykorzystania, jednak zwiększona wartość sprzedaży, jak i liczba podmiotów, którym udostępniono pomoc, wskazuje, że złagodzone warunki udostępniania produktów wpłynęły na większe zainteresowanie oferowaną pomocą. BGK posiadał i stosował w praktyce 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.

OBSZAR

3. Obsługa funduszy, z których finansowane są zadania związane z przeciwdziałaniem skutkom COVID-19

3.1 Fundusz Przeciwdziałania COVID-19

Opis stanu
faktycznego

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 ustaw²⁸ (dalej: druga nowelizacja ustawy o COVID-19) został utworzony Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 (dalej: FPC lub Fundusz). 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

²⁸ Dz. U. poz. 568, ze zm.

2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych²⁹. 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.

W dniu 21 kwietnia 2020 r. została zawarta umowa³⁰ (dalej: Umowa FPC) 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.

(akta kontroli str. 853-874)

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 (dalej: Minister Finansów) 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 Skarbu Państwa za zobowiązania z tytułu wyemitowanych w 2020 r. na rzecz Funduszu obligacji wraz z odsetkami została

²⁹ Dz. U. poz. 1842, ze zm.

³⁰ Zmiany w umowie zostały zawarte w aneksach z 3 lipca 2020 r. i 2 lipca 2021 r.

określona na kwotę 135 000 mln zł, z terminem obowiązywania do 31 grudnia 2021 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 Lokalnych³¹. Skorygowany przez BGK zgodnie z wytycznymi Ministra Finansów projekt planu finansowego Funduszu został zatwierdzony przez Prezesa Rady Ministrów 27 sierpnia 2020 r. Łączna kwota wydatków w wyniku wprowadzonych zmian w planie wyniosła 112 038,3 mln zł, tj. była wyższa o 12 004,3 mln zł od wydatków planowanych przed zmianą. Źródłem pokrycia zwiększonych wydatków była planowana wyższa emisja obligacji.

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. Zmiana planu uwzględniła ponadto już dokonane modyfikacje planu wydatków (dotyczyły one w szczególności przesunięć i podziału środków pomiędzy poszczególnych dysponentów oraz finansowane przez nich zadania w ramach zaplanowanej kwoty na 2020 rok). BGK przedstawił do zatwierdzenia zmieniony plan Funduszu 30 grudnia 2020 r. Zatwierdzenie przez Prezesa Rady Ministrów nastąpiło 31 grudnia 2020 r. W wyniku tej zmiany zwiększono planowane wpływy Funduszu w 2020 r. do łącznej kwoty 121 813,1 mln zł, przy niezmiennych wydatkach w kwocie 112 038,3 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.

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

³¹ 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.).

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.

(akta kontroli str. 706-785)

Wydatki Funduszu w 2021 r. zostały zaplanowane na kwotę 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.

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.

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.

Wydatki Funduszu 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%).

W dniu 31 grudnia 2020 r. na rachunku głównym Funduszu pozostawały 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.

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.

(akta kontroli str. 787-814)

Zarówno w 2020 r., jak i w pierwszym półroczu 2021 r. BGK, realizując ustawy o 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 krajowym³² 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 przetargów³³ organizowanych przez NBP, tj. w sposób podobny do sprzedaży obligacji Skarbu Państwa. O sprzedaży obligacji BGK informował na stronach internetowych w comiesięcznych kalendarzach emisji³⁴ 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 sześciolatek 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 (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 kwiecień 2020 r. – czerwiec 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 0,684 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.

(akta kontroli str. 936-937, 946)

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,

³² 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.

³³ 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 2020 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym (Dz. U. z 2020 r., poz. 2268, ze zm.).

³⁴https://www.bgk.pl/files/public/Pliki/informacje/Emisje_obligacji_BGK/Obligacje_na_rzecz_Funduszu_Przeciwdzialania_COVID-19/Komunikat_FPC0427__FP0630_-_warunki_wyceny.pdf

odzwierciedlającego sytuację rynkową (płynnościową, popytową i kredytową), strukturę nabywców obligacji FPC oraz wielkość podaży papierów Funduszu.

(akta kontroli str. 696-697, 823-824)

W okresie objętym kontrolą na rachunku głównym³⁵ FPC utrzymywały się znaczne stany niewykorzystanych środków. Wysokość wolnych środków Funduszu na rachunku głównym od maja³⁶ 2020 r. do 30 czerwca 2021 r. kształtowała się (bez środków przekazanych 31 grudnia 2020 r.) na średniomiesięcznym³⁷ 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, średniomiesięczna 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.

(akta kontroli str. 948)

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.

(akta kontroli str. 830, 907, 922, 933-938)

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

³⁵ Na rachunkach pomocniczych u dysponentów pozostawały również znaczne środki średnio w wysokości 2,1 mld zł.

³⁶ 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).

³⁷ 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.

pieniężnych od 29 maja 2020r. wynosiło³⁸ 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 wiązałyby 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.

(akta kontroli str. 831, 907-910)

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.

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.

(akta kontroli str. 821, 831)

3.2 Fundusz Gwarancji Płynnościowych

Opis stanu faktycznego

Fundusz Gwarancji Płynnościowych (FGP) 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*³⁹ 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.⁴⁰ umożliwiła między innymi przedłużenie stosowania Tymczasowych ram pomocy państwa do 30 czerwca 2021 r.

(akta kontroli str. 993)

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,

³⁸ Przed tą datą oprocentowanie wynosiło 0,50%.

³⁹ Dz. Urz. UE C 091 I z 20 marca 2020 r., s. 1.

⁴⁰ Dz. Urz. UE C 340 I z 13 października 2020 r., s. 1.

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.

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.

(akta kontroli str. 1295-1317, 1508-1509, 1568, 1572-1586)

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. 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.

(akta kontroli str. 992-994, 1269-1274, 1357)

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.

(akta kontroli str. 1265-1268)

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.

(akta kontroli str. 1256-1264)

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.

(akta kontroli str. 1246, 1248-1255)

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.

(akta kontroli str. 1312-1317, 1510-1511, 1568)

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.

(akta kontroli str. 1277-1294, 1632, 1730-1737)

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.

(akta kontroli str. 1567-1568)

Szczegółowym badaniem objęto 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.

(akta kontroli str. 995-1091, 1295-1317)

3.3 Fundusz Dopłat do Oprocentowania

Opis stanu
faktycznego

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-19⁴¹ (dalej: ustawa o dopłatach) 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 (dalej: FDO). 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 (dalej: umowa o dopłatach).

(akta kontroli str. 11-17)

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 szacunek oparty został na założeniu, że wartość udzielonych kredytów

⁴¹ Dz. U. z 2021 r. poz. 1072, ze zm.

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 FPC. Zgodnie z umową o dopłatach Minister Rozwoju przekazał pierwszą transzę środków dla Funduszu, w wysokości 50 mln zł, 21 sierpnia 2020 r. 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.

(akta kontroli str. 18-24, 31, 152-156)

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.

(akta kontroli str. 18-113)

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.

(akta kontroli str. 32-90, 219-239)

Do 31 grudnia 2020 r. 11 banków⁴² 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. BGK nie posiadał wiedzy, jakie było uzasadnienie decyzji banku o nieprzedłużeniu współpracy.

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. BGK nie posiadał informacji o przyczynie większej liczby umów kredytu z dopłatą zawartych przez jeden z banków (wpływających na największy udział tego banku w planowanych i zrealizowanych dopłatach) w porównaniu do liczby umów kredytu z dopłatą zawartych przez inne banki kredytujące.

BGK nie posiadał także wiedzy o przyczynach niepodjęcia współpracy w zakresie dopłat do oprocentowania kredytów przez banki, które tej współpracy nie podjęły. Z informacji uzyskanych w toku kontroli wynika, że banki te oceniły wdrożenie tego rozwiązania, w zakresie proponowanym przez BGK, jako zbyt pracochłonne,

⁴² 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.

z uwagi 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.

(akta kontroli str. 22-24, 91-113, 175-181)

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 ust. 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.

(akta kontroli str. 32-45, 58-65, 175-181, 219-232)

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 te banki oprocentowania dla kredytów z dopłatami.

(akta kontroli str. 175, 179-180)

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

(akta kontroli str. 169-172, 960-961)

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).

(akta kontroli str. 91-133, 169-174)

BGK zbierał 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.

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.⁴³. 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).

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 (PKD), stanowiących działalności gospodarcze szczególnie dotknięte skutkami COVID-19. Założono, że na liście znajdują 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

⁴³ Numer w wykazie prac Rady Ministrów UD170.

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 epidemii⁴⁴ 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.
(akta kontroli str. 152-156, 181-218, 240-243)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

BGK prowadził obsługę Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 zgodnie z przepisami ustawy tworzącej ten Fundusz. BGK zapewnił pełne i terminowe finansowanie potrzeb wynikających z zapotrzebowań dysponentów FPC. Najwyższa Izba Kontroli zwraca jednak uwagę, że wysokie stany niewykorzystanych środków na rachunku głównym (a także na rachunkach pomocniczych) oznaczały, że Bank ponosi dodatkowe wydatki na obsługę obligacji wyemitowanych przez BGK w celu finansowania FPC. W przypadku dalszego pozyskiwania środków przez emisję obligacji zasadne jest w ocenie NIK podjęcie przez BGK działań zmierzających do ograniczenia nadmiernych stanów wolnych środków i tym samym zredukowania zbędnych wydatków z tytułu obsługi obligacji.

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 faktoraми 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.

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.

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Departamentu Budżetu i Finansów Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje

⁴⁴ Dz. U. poz. 1758, ze zm.

do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Warszawa, października 2021 r.

Kontrolerzy
Elżbieta Grohman
Główny specjalista kp.

.....
podpis

Renata Izdebska-Biniek
Główny specjalista kp.

.....
podpis

Beata Ogrodowicz
Główny specjalista kp.

.....
podpis

Marek Sikorski
Doradca ekonomiczny

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Budżetu i Finansów
Dyrektor
Stanisław Jarosz

.....
podpis