



LBY.430.001.2017
Nr ewid. 7/2017/P/16/060/LBY

Informacja o wynikach kontroli

WSPIERANIE PRZEDSIĘBIORCZOŚCI PRZEZ REGIONALNE FUNDUSZE PORĘCZENIOWE I POŻYCZKOWE

DELEGATURA W BYDGOSZCZY

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Dyrektor Delegatury NIK w Bydgoszczy:
Barbara Antkiewicz



Akceptuję:

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Mieczysław Kutza

42 Mieczysław Kutza

Wojciech Kutyla

Zatwierdzam:

Krzysztof Kwiatkowski



Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, dnia 24.07.2017 r.

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

Spis treści

1. WPROWADZENIE.....	5
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI.....	6
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności	6
2.2. Wnioski	8
3. ISTOTNE USTALENIA KONTROLI.....	10
3.1. Fundusze w liczbach	10
3.2. Zapewnienie warunków do skutecznego wykorzystania przez fundusze środków unijnych na wspieranie przedsiębiorczości.....	12
3.3. Przygotowanie funduszy do udzielania wsparcia MŚP	14
3.4. Udzielanie wsparcia przedsiębiorcom	17
3.5. Monitoring udzielanego wsparcia oraz jego efektów	20
4. INFORMACJE DODATKOWE	24
4.1. Organizacja, metodyka i przebieg kontroli	24
4.2. Finansowe rezultaty kontroli	25
5. ZAŁĄCZNIKI	26

Wykaz stosowanych skrótowców, skrótów i pojęć

BGK	Bank Gospodarstwa Krajowego;
dopuszczalna strata	limit dopuszczalnej utraty kapitału związanej z niemożnością wyegzekwowania należności, liczony jako relacja wartości kapitału poręczeń lub pożyczek straconych do wartości udzielonych poręczeń lub pożyczek ogółem;
Fundusze, FPP	fundusze poręczeniowe i fundusze pożyczkowe, utworzone w celu stwarzania korzystnych warunków do rozwoju przedsiębiorczości poprzez udzielanie pożyczek lub poręczeń; oznaczenia dla poszczególnych funduszy zawiera załącznik nr 3 do informacji;
instrumenty finansowe, zwrotne	unijne środki wsparcia finansowego przekazywane m.in. w postaci pożyczek i poręczeń (pojęcie stosowane zamiennie z instrumentami inżynierii finansowej);
Instytucja Finansująca	instytucja udzielająca kredytów lub pożyczek (np. banki, fundusze pożyczkowe);
Instytucja Wdrażająca	podmiot, któremu instytucja zarządzająca zleciła część swoich zadań związanych z zarządzaniem programem operacyjnym;
Instytucja Zarządzająca, IZ	w odniesieniu do RPO: zarząd województwa odpowiedzialny za przygotowanie i realizację RPO, w niniejszej informacji: IZ zarządzająca RPO;
JEREMIE	<i>Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises</i> – wyodrębniony w ramach RPO sposób finansowania zwrotnego MŚ;
kapitał poręczeniowy	kapitał funduszu poręczeniowego, rozumiany jako wartość środków finansowych służących zabezpieczeniu poręczeń;
kapitał pożyczkowy	kapitał funduszu pożyczkowego, rozumiany jako suma środków finansowych pozostających w dyspozycji funduszu przeznaczonych na udzielanie pożyczek oraz kapitału pożyczek pozostałych do spłaty;
luka finansowa, luka	sytuacja, w której przedsiębiorcy nie mają możliwości lub mają ograniczoną możliwość uzyskania finansowania na komercyjnym rynku bankowym;
MŚP	mikro, małe i średnie przedsiębiorstwa; <u>średnie</u> – zatrudniają do 250 pracowników i notują roczny obrót do 50 mln euro lub sumę bilansową do 43 mln euro, <u>małe</u> – zatrudniają do 50 pracowników i notują obrót lub sumę bilansową od 2 do 10 mln euro, <u>mikro</u> – zatrudniają mniej niż 10 pracowników oraz notują obrót lub sumę bilansową poniżej 2 mln euro;
poręczenie	umowa, zgodnie z którą poręczyciel zobowiązuje się względem wierzyciela do wykonania zobowiązania w sytuacji, gdyby dłużnik go nie wykonał;
pożyczka	umowa, zgodnie z którą pożyczkodawca udziela określonej kwoty środków pieniężnych do dyspozycji pożyczkobiorcy, którą ten zobowiązuje się zwrócić;
RPO	regionalne programy operacyjne na lata 2007–2013;
Starter	przedsiębiorca rozpoczynający działalność gospodarczą, pojęcie różnie rozumiane w zależności od funduszu i regionu np. jako przedsiębiorca przed dokonaniem wpisu do rejestru działalności gospodarczej, prowadzący działalność do 3 miesięcy, pół roku, roku, 2 i 3 lat;
ustawa o NIK	ustawa z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2017 r. poz. 524).

Cel główny kontroli

Ocena skuteczności wspierania przedsiębiorczości przez regionalne fundusze poręczeniowe i pożyczkowe

Ograniczony dostęp przedsiębiorców do finansowania działalności gospodarczej jest jedną z istotnych barier rozwoju przedsiębiorczości i rozwoju ekonomicznego kraju. Aby zapewnić łatwiejszy dostęp przedsiębiorców z sektora MŚP do finansowania, samorządy utworzyły regionalne fundusze poręczeniowe i pożyczkowe. Pierwsze z nich powstały w połowie lat 90-tych ubiegłego wieku.

Działalność Funduszy miała być ukierunkowana na zmniejszenie tzw. luki finansowej: dysfunkcji rynkowej polegającej na utrudnionym dostępie przedsiębiorców do kapitału. Fundusze nie miały stanowić konkurencyjnego dla sektora bankowego źródła finansowania działalności gospodarczej, lecz je uzupełniać.

Jednostki kontrolowane

Kontrola objęła 24 jednostki¹ z tego 9 funduszy pożyczkowych i 8 funduszy poręczeniowych oraz 7 podmiotów zarządzających środkami unijnymi RPO (5 urzędów marszałkowskich i 2 instytucje, którym zarządy województw zleciły swoje zadania) Szczegółowe informacje – załącznik nr 3 i 4.

Samorządy – dysponując środkami unijnymi na wspieranie rozwoju przedsiębiorczości – za pomocą regionalnych funduszy poręczeniowych i pożyczkowych mogą przeciwdziałać nierównemu dostępowi przedsiębiorców do finansowania. Problem ten dotyczy szczególnie przedsiębiorców o podwyższonym – w ocenie banków – ryzyku niewypłacalności, m.in. takich, jak rozpoczynający działalność.

Dążąc do wypełniania luki na rynku finansowania działalności gospodarczej, Fundusze muszą jednocześnie zachować dbałość o własną kondycję finansową. Tym samym nie mogą angażować się w zbyt ryzykowne przedsięwzięcia gospodarcze. Zadaniem Funduszy nie jest bowiem udzielanie dotacji, lecz oferowanie środków zwrotnych na przedsięwzięcia, które mają potencjał sukcesu rynkowego.

Poza Funduszami przedsiębiorcy mogą uzyskać finansowanie od innych instytucji, w tym ze strony BGK, PARP, powiatowych urzędów pracy, banków. Oferowane są im takie programy rządowe, jak „Wsparcie w Starcie” oraz „Wspieranie przedsiębiorczości w ramach poręczeń i gwarancji BGK”. Chętnie korzystają również z bezzwrotnych dotacji.

Okres objęty kontrolą

2013–2016 r.
(I półrocze)²

Funkcjonowanie funduszy poręczeniowych i pożyczkowych – z uwagi na zakończenie wydatkowania środków unijnych z perspektywy 2007–2013 – stanowi nadal przedmiot analiz i podsumowań. Ostatecznie pokażą one, czy i w jaki sposób można ulepszyć model wspierania przedsiębiorców w perspektywie finansowej 2014–2020, w której znaczące środki przewidziano właśnie na ten cel.

W niniejszej Informacji Izba prezentuje wyniki przeprowadzonych kontroli licząc, że przyczynią się one do usprawnienia działania instrumentów wspierania przedsiębiorczości za pośrednictwem Funduszy.

¹ Wraz z kontrolą rozpoznawczą w dwóch Funduszach

² Kontrolą objęto również działania wcześniejsze i późniejsze, o ile miały wpływ na zjawiska będące przedmiotem kontroli.

2.1 Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Skontrolowane Fundusze były dobrze przygotowane do prowadzenia swojej działalności statutowej. Wsparcie dla przedsiębiorców w postaci poręczeń i pożyczek udzielane było zgodnie z przepisami prawa powszechnego oraz przyjętymi zasadami wewnętrznymi, w tym regułami realizacji projektów unijnych. Wysoki był, ustalony przez NIK, wskaźnik utrzymania się na rynku przedsiębiorców korzystających ze wsparcia. Wyniósł on 91%; w poszczególnych skontrolowanych Funduszach kształtował się na poziomie od 77% do 100%.

W latach 2013–2016 (I półrocze) skontrolowane fundusze udzieliły łącznie 4,8 tys. poręczeń na kwotę 0,8 mld zł i 5,9 tys. pożyczek na kwotę 0,5 mld zł. Fundusze systematycznie zwiększały skalę udzielanego wsparcia, nie wykorzystując jednak w pełni swojego potencjału kapitałowego.

NIK zwróciła uwagę, że większość skontrolowanych Funduszy (12 z 17) nie znała rezultatów udzielonej przez nie pomocy. Wobec braku takiego obowiązku, nie monitorowały bowiem efektów osiągniętych przez wsparte przedsiębiorstwa. Zdaniem NIK, nałożenie na Fundusze takiego obowiązku umożliwiłoby bieżącą ocenę efektywności udzielonego wsparcia.

Skontrolowane Instytucje Zarządzające regionalnymi programami operacyjnymi prawidłowo określiły zasady korzystania z poręczeń i pożyczek oraz wyznaczyły Funduszom cele ukierunkowane na wspieranie MŚP. Nałożone na FPP obowiązki sprawozdawcze zapewniały możliwość sprawowania nadzoru przez IZ nad stopniem wykorzystania środków finansowych.

NIK zwróciła również uwagę, że przyjęcie przez jedną IZ założenia o wspieraniu bardziej ryzykownych działań nie szło w parze z ustaleniem na adekwatnym poziomie dopuszczalnego poziomu straty Funduszy. Tym samym założenie to nie mogło być w pełni realizowane.

1. Zapewnienie warunków do skutecznego wykorzystania przez Fundusze środków unijnych na wspieranie przedsiębiorczości

NIK ocenia, że skontrolowane Instytucje Zarządzające prawidłowo określiły zasady wykorzystania instrumentów inżynierii finansowej w ramach RPO. Wyznaczyły Funduszom do realizacji cele ukierunkowane na wspieranie przedsiębiorców sektora MŚP. Działania 2 z 5 kontrolowanych IZ były ukierunkowane na wspieranie tych podmiotów sektora MŚP, które miały trudności z dostępem do środków finansowych³. Jedna ze skontrolowanych IZ⁴, pomimo założenia o wspieraniu przedsięwzięć obarczonych wyższym poziomem ryzyka (mających utrudniony dostęp do finansowania zewnętrznego, rozpoczynających działalność, innowacyjnych), poziom dopuszczalnej straty ustaliła na poziomie funkcjonującym w sektorze komercyjnym. NIK zwraca uwagę, że w przypadku skierowania wsparcia do grupy odbiorców realizujących bardziej ryzykowne przedsięwzięcia – znajdujących się w luce finansowej, w tym rozpoczynających działalność czy też realizujących projekty innowacyjne – dopuszczalny poziom straty Funduszu powinien być ustalony na adekwatnym poziomie.

Nałożone na FPP obowiązki sprawozdawcze zapewniały Instytucjom Zarządzającym RPO wiedzę niezbędną do sprawowania nadzoru nad wykorzystaniem środków finansowych. Kontrole Funduszy prowadzone przez IZ nie wykazały istotnych nieprawidłowości w wydatkowaniu środków UE.

³ IZ Województwa Pomorskiego i IZ Województwa Lubelskiego.

⁴ IZ Województwa Kujawsko-Pomorskiego.

Jedna ze skontrolowanych IZ, pomimo określenia preferencji co do kluczowej grupy docelowej⁵, nie monitorowała, w jakim stopniu przekazywane środki trafiały do tej grupy. Oceny w zakresie efektów udzielonej pomocy, w tym osiągnięć gospodarczych i rzeczywistych rezultatów społecznych, skontrolowane IZ planowały przeprowadzić po zakończeniu RPO. NIK zwraca uwagę na potrzebę i zasadność prowadzenia analiz już w trakcie realizacji programu. Pozwoliłoby to na bieżącą ocenę efektywności wspierania MŚP i mogłoby zostać wykorzystane do modyfikacji sposobu wspierania przedsiębiorczości.

2. Przygotowanie Funduszy do udzielania wsparcia przedsiębiorcom

Skontrolowane fundusze pożyczkowe i poręczeniowe były dobrze przygotowane do udzielania wsparcia przedsiębiorcom. Zasady wyboru wnioskodawców oraz udzielania pożyczek i poręczeń były zgodne z zakresem działalności FPP. Fundusze stworzyły narzędzia pozwalające na identyfikację w kręgu swoich beneficjentów tych podmiotów, których przedsięwzięcie gospodarcze nie rokowało powodzenia.

W celu pozyskania klientów Fundusze prowadziły różnorodną działalność promocyjną. Wszystkie skontrolowane fundusze poręczeniowe współpracowały z instytucjami finansowymi udzielającymi kredytów lub pożyczek. Jednak w przypadku 6 funduszy kontrola NIK wykazała, że były w ich regionie również inne banki zainteresowane taką współpracą.

Żaden ze skontrolowanych funduszy pożyczkowych nie współpracował z sektorem bankowym. W tym przypadku kontrola NIK również wykazała, że były banki (co trzeci zapytany⁶), które chciałyby współdziałać z funduszami pożyczkowymi, tj. wzajemnie kierować do siebie przedsiębiorców.

NIK wskazuje na potrzebę wzmocnienia działań mających na celu optymalne wykorzystanie środków, którymi dysponują Fundusze. Wskazana jest m.in. ściślejsza współpraca i wymiana informacji z instytucjami finansowymi. Pozwoli to na skuteczniejsze dotarcie do przedsiębiorców, w tym do tych, którym banki odmawiają udzielenia kredytu. Współpraca ta jest szczególnie wskazana w kontekście potencjału kapitałowego Funduszy oraz zainteresowania banków taką współpracą.

3. Udzielanie wsparcia przedsiębiorcom

Fundusze prawidłowo weryfikowały wnioski przedsiębiorców i zawierały z nimi umowy o udzielenie wsparcia zgodnie z przepisami prawa powszechnego oraz przyjętymi zasadami wewnętrznymi, w tym regułami realizacji projektów unijnych. Stwierdzone nieprawidłowości miały charakter jednostkowy.

Fundusze udzielały poręczeń i pożyczek podmiotom z grupy docelowej określonej przez IZ. NIK zauważa jednak, że 4 Fundusze – pomimo założenia, że będą ukierunkowywać wsparcie do szczególnych grup przedsiębiorców – nie pozyskiwały informacji, czy wnioskodawcy do nich należą, np. tworzą miejsca pracy, eksportują towary lub usługi czy podejmują przedsięwzięcia innowacyjne.

Fundusze w coraz większym stopniu wykorzystywały posiadany potencjał. Ponad połowa ze skontrolowanych (9 z 17) zwiększyła w badanym okresie skalę udzielonego wsparcia (kwotę

⁵ IZ Województwa Kujawsko-Pomorskiego. Preferencje dotyczyły MŚP we wczesnej fazie rozwoju, zorientowanych na innowacje, bazujących na potencjale regionalnym oraz tworzących nowe miejsca pracy.

⁶ Tj. 20 z 60 zapytanych banków, z którymi skontrolowane fundusze pożyczkowe nie nawiązały współpracy.

i liczbę wsparcia). Osiem Funduszy⁷ przynajmniej przez 3 lata zwiększało zaangażowanie kapitałowe. Wszystkie pozyskały środki unijne na finansowanie swojej działalności. W latach 2013–2016 (I półrocze) skontrolowane Fundusze udzieliły łącznie 4,8 tys. poręczeń na kwotę 775,4 mln zł i 5,9 tys. pożyczek na kwotę 500,6 mln zł⁸.

NIK wskazuje, że w dalszym ciągu istnieje potencjał dla rozwoju funduszy – zarówno poręczeniowych, jak i pożyczkowych – w zakresie stopnia wykorzystania kapitału. Biorąc pod uwagę wysokość kapitału, którym dysponowały fundusze, mogłyby one udzielić poręczeń i pożyczek w znacznie większej liczbie, jak i wyższej wartości.

4. Monitoring udzielanego wsparcia oraz jego efektów

Skontrolowane Fundusze prowadziły monitoring wykorzystania wsparcia zgodnie z wymogami umów zawartych w ramach RPO. W dokumentach sprawozdawczych podawały informacje o kwotach przekazanego wsparcia i liczbie wsparciach przedsiębiorstw.

Z powodu braku obowiązku FPP przeważnie nie monitorowały efektów, jakie osiągnęły przedsiębiorstwa w wyniku realizacji przedsięwzięć finansowanych z pożyczek. Trzy z 17 skontrolowanych Funduszy sprawdzało jedynie wskaźnik przetrwania przedsiębiorstw, a dwa kolejne zbierały dodatkowo dane o innych rezultatach osiągniętych przez MŚP. NIK zwraca uwagę, że ocena zasadności i skuteczności interwencji publicznej nie jest możliwa bez wiedzy o rezultatach udzielonej pomocy, czyli efektach gospodarczych i społecznych. Rezultaty te dotyczą np. zwiększenia przychodów, wprowadzenia na rynek nowych produktów lub usług, zdobycia nowych rynków zbytu, wdrożenia innowacji, stworzenia czy utrzymania miejsc pracy.

W przypadku trudności przedsiębiorców ze spłatą zobowiązania wszystkie Fundusze przewidywały możliwość rozłożenia zobowiązania na raty, w celu ułatwienia jego spłaty. Trzy fundusze poręczeniowe dopuszczały dodatkowo umorzenie odsetek i kosztów egzekucyjnych, a dwa fundusze pożyczkowe realizowały projekty, które zakładały możliwość umorzenia do 50% wartości udzielonego kapitału.

Wskaźnik przetrwania przedsiębiorstw korzystających ze wsparcia wyniósł 91%⁹ i kształtował się – w zależności od Funduszu – na poziomie od 77% do 100%. Oznacza to, że znacząca część przedsiębiorstw kontynuowała swoją działalność. Dla porównania, wskaźnik przetrwania przedsiębiorców, którym FPP odmówiły wsparcia, wyniósł 75,4%¹⁰ (od 50% do 100% w poszczególnych Funduszach).

⁷ Spośród 16 Funduszy.

⁸ Ich poręczenia stanowiły blisko 25% kwoty poręczeń wszystkich funduszy poręczeniowych (43), a pożyczki prawie 17% wartości pożyczek wszystkich funduszy pożyczkowych (87), o których mowa w raportach rocznych Polskiego Związku Funduszy Pożyczkowych oraz Krajowego Stowarzyszenia Funduszy Poręczeniowych za lata 2013–2015.

⁹ Tj. 575 z 633 analizowanych przedsiębiorstw, którym wsparły wszystkie fundusze objęte kontrolą.

¹⁰ Tj. 239 z 317 analizowanych przedsiębiorców, którym odmówiono wsparcia ze wszystkich kontrolowanych funduszy.

2.2 Wnioski

Wyniki kontroli wskazują, że wspieranie przedsiębiorczości przez regionalne fundusze poręczeniowe i pożyczkowe może być bardziej efektywne i skuteczne po wprowadzeniu następujących działań: **przez instytucje zarządzające regionalnymi programami operacyjnymi:**

1. Prowadzenie analiz efektów udzielonej pomocy jeszcze w trakcie realizacji regionalnych programów operacyjnych, tak aby możliwa była bieżąca ocena efektywności wsparcia, jak również ewentualna modyfikacja sposobu jego udzielania.
2. Ustalanie adekwatnego dopuszczalnego poziomu straty Funduszy w przypadku, gdy zakładane jest kierowanie wsparcia do grupy odbiorców realizujących bardziej ryzykowne przedsięwzięcia.

przez regionalne fundusze poręczeniowe i pożyczkowe:

1. Wzmocnienie działań mających na celu optymalne wykorzystanie środków, którymi dysponują Fundusze, w szczególności poprzez ściślejszą współpracę i wymianę informacji z instytucjami finansowymi. Pozwoli to na skuteczniejsze dotarcie do przedsiębiorców, w tym do tych, którym banki odmawiają finansowania. Współpraca ta jest szczególnie wskazana w kontekście potencjału kapitałowego Funduszy oraz zainteresowania banków taką współpracą.
2. Pozyskiwanie wiedzy o rezultatach udzielonej pomocy, czyli efektach gospodarczych i społecznych (np. wprowadzeniu na rynek nowych produktów lub usług, zdobyciu nowych rynków zbytu, wdrożeniu innowacji czy stworzeniu lub utrzymaniu miejsc pracy), tak aby możliwa była ocena zasadności i skuteczności interwencji publicznej.

Poza powyższymi wnioskami o charakterze systemowym, Najwyższa Izba Kontroli sformułowała wnioski pokontrolne w wystąpieniach kierowanych do kierowników jednostek kontrolowanych, które omówiono na str. 24 Informacji o wynikach kontroli.

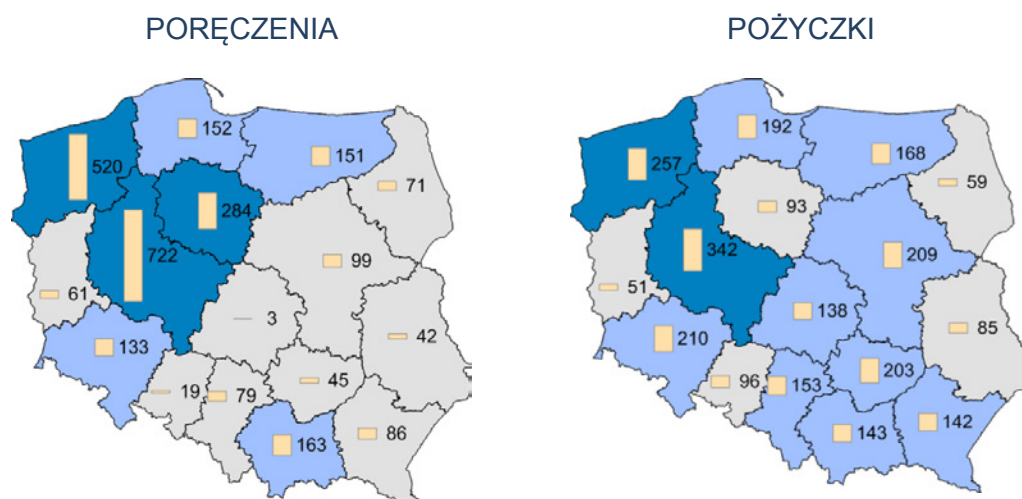
3.1 Fundusze w liczbach

Na koniec 2015 r. w Polsce funkcjonowało 87 funduszy pożyczkowych oraz 43 fundusze poręczeniowe¹¹. Fundusze pożyczkowe dysponowały kapitałem 2,7 mld zł i w latach 2013–2015 udzieliły ponad 25,5 tys. pożyczek na kwotę ponad 2,5 mld zł. Fundusze poręczeniowe dysponowały kapitałem 1,1 mld zł i w latach 2013–2015 udzieliły ponad 18 tys. poręczeń na kwotę 2,6 mld zł.

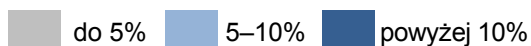
Właścicielami skontrolowanych Funduszy były głównie jednostki samorządu terytorialnego lub inne podmioty publiczne¹². Fundusze funkcjonowały w formie spółek prawa handlowego, fundacji lub stowarzyszeń, zrzeszyły się w „Polskim Stowarzyszeniu Funduszy Pożyczkowych” i „Krajowym Stowarzyszeniu Funduszy Poręczeniowych”. Organizacje te upowszechniają wyniki działania Funduszy i prowadzą wymianę dobrych praktyk.

Wykres nr 1

Kwoty przekazanego przedsiębiorcom wsparcia przez fundusze poręczeniowe i pożyczkowe w mln zł (w latach 2013–2015)



Kolorami zaznaczono udział wsparcia z terenu danego województwa w kwocie ogólnokrajowej:



Źródło: Opracowanie własne NIK¹³.

NIK objęła kontrolą 8 z 43 funduszy poręczeniowych i 9 z 87 funduszy pożyczkowych. Ich poręczenia stanowiły blisko jedną czwartą kwoty poręczeń wszystkich funduszy poręczeniowych, a pożyczki prawie 17% wartości pożyczek wszystkich funduszy pożyczkowych. W latach 2013–2016 (I półrocze) skontrolowane Fundusze udzieliły łącznie 4,8 tys. poręczeń na kwotę 775,4 mln zł i 5,9 tys. pożyczek na kwotę 500,6 mln zł.

Dzięki programom unijnym realizowanym w perspektywie 2007–2013 objęte kontrolą Fundusze zawarły ponad 9,5 tys. umów (z tego 6,3 tys. w latach 2013–2016 I półrocze) na łączną kwotę

¹¹ Dane pozyskane z rocznych raportów Polskiego Związku Funduszy Pożyczkowych „Rynek funduszy pożyczkowych w Polsce” za lata 2013–2015 oraz Krajowego Stowarzyszenia Funduszy Poręczeniowych „Raport o stanie funduszy poręczeniowych w Polsce” za lata 2013–2015.

¹² W 12 z 17 kontrolowanych funduszy posiadali oni od 90% do 100% udziałów lub akcji. W pozostałych przypadkach były to 3 fundacje, jedna spółka fundacji oraz stowarzyszenie.

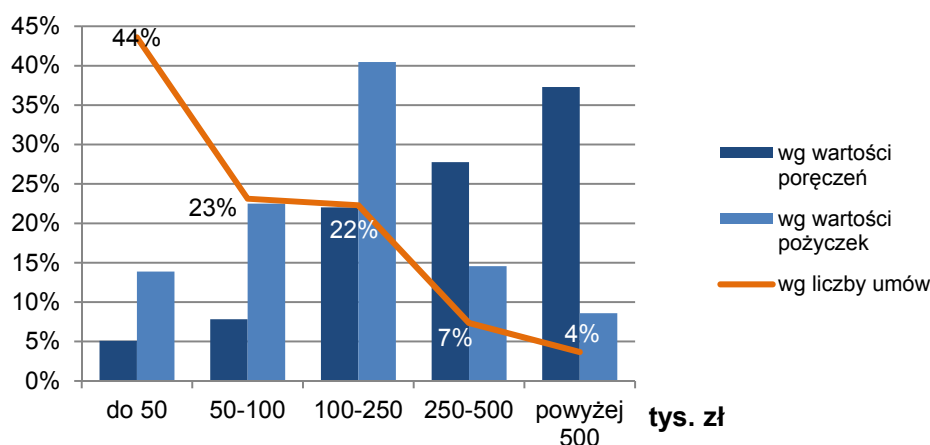
¹³ Na podstawie danych z rocznych raportów za lata 2013–2015, o których mowa w przypisie nr 11.

1,2 mld zł. Przekazane one zostały głównie w ramach RPO (93%), a z tego prawie co trzecia umowa pochodziła z inicjatywy JEREMIE. W pozostałych przypadkach środki pozyskano z Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (POKL – 3,7%) i Programu Rozwój Polski Wschodniej (3,3%).

W strukturze poręczeń i pożyczek najwięcej było umów na kwotę do 50 tys. zł (44%). Niecałe 4% umów stanowiły pożyczki i poręczenia na duże kwoty, tj. powyżej 500 tys. zł. Obejmowały one ponad jedną czwartą kwoty udzielonego wsparcia. Największą z badanych pożyczek udzielono na kwotę 1 mln zł, zaś poręczenie na kwotę 2 mln zł.

Wykres nr 2

Struktura portfela skontrolowanych Funduszy w latach 2013–2016 (I półrocze)

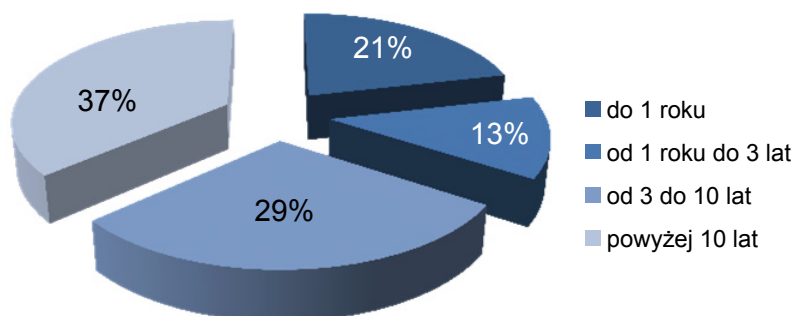


Źródło: Opracowanie własne NIK

Blisko 87% klientów funduszy pożyczkowych i 59% poręczeniowych stanowili mikroprzedsiębiorcy¹⁴. Średni przedsiębiorcy stanowili odpowiednio 2% i 5% klientów. Z poręczeń i pożyczek najczęściej korzystali przedsiębiorcy z sektora usług (63%) oraz handlu (24%), a co dziesiąty klient był producentem.

Struktura klientów Funduszy w podziale na okres funkcjonowania była dość zróżnicowana. Obrazuje to wykres nr 3. Do przedsiębiorstw działających powyżej 10 lat trafiło 47% wartości całego wsparcia, zaś MŚP działające krócej niż rok otrzymali 10% tego wsparcia.

Wykres nr 3

Struktura klientów skontrolowanych Funduszy w latach 2013–2016 (I półrocze), ze względu na okres funkcjonowania¹⁵

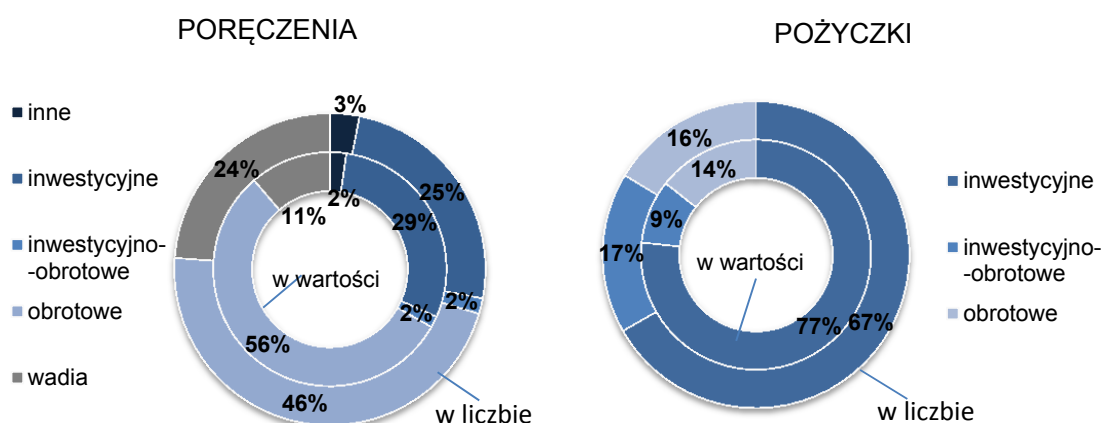
Źródło: Opracowanie własne NIK.

¹⁴ W Puławskim FP nawet 100%.¹⁵ Liczony na dzień złożenia wniosku o udzielenie wsparcia.

Klienci funduszy pożyczkowych najczęściej przeznaczali środki na cele inwestycyjne (77%). Poręczenia zaś w największym stopniu zabezpieczyły kredyty lub pożyczki obrotowe (56%) oraz inwestycyjne (29%). W badanych latach nastąpiła istotna zmiana w strukturze poręczeń ze względu na pojawienie się w 2014 r. tzw. poręczeń wadialnych (tj. zabezpieczeń zapłaty wadium). Ich udział w liczbie umów funduszy poręczeniowych sięgnął 63% w I półroczu 2016 r., a w całym kontrolowanym okresie wyniósł 24%.

Wykres nr 4

Struktura portfela skontrolowanych Funduszy za lata 2013–2016 (I półrocze), ze względu na przeznaczenie poręczeń i pożyczek



Źródło: Opracowanie własne NIK.

3.2 Zapewnienie warunków do skutecznego wykorzystania przez Fundusze środków unijnych na wspieranie przedsiębiorczości

NIK ocenia, że skontrolowane IZ prawidłowo określiły zasady wykorzystania instrumentów zwrotnych w ramach RPO oraz wyznaczyły Funduszom cele do realizacji ukierunkowane na wspieranie przedsiębiorców sektora MŚP. IZ, wprowadzając dofinansowanie Funduszy, sformułowały m.in. cele, wskaźniki produktu i rezultatu, ustaliły zasady naboru projektów oraz zdefiniowały grupy docelowe wsparcia. Przede wszystkim wspierane miały być MŚP realizujące przedsięwzięcia na terenie danego województwa¹⁶, znajdujące się w tzw. wczesnej fazie rozwoju lub fazie ekspansji. Trzy z pięciu IZ¹⁷ wskazywały na konieczność wspierania tych podmiotów sektora MŚP, które miały trudności z dostępem do finansowania. Jedna z nich¹⁸, pomimo zamierzenia ukierunkowania instrumentów wsparcia na redukcję luki finansowej, poziom dopuszczalnej straty ustaliła na poziomie 5%, kierując się poziomem w komercyjnych instytucjach finansowych¹⁹. W pozostałych przypadkach: jedna IZ nie określiła procentowo limitu dopuszczalnej straty²⁰, a druga określiła go na poziomach wyższych, tj. od 10% do 40% w województwie pomorskim.

¹⁶ Z wykluczeniem działalności: rolnictwo, łowiectwo, leśnictwo i rybołówstwo.

¹⁷ IZ województwa: pomorskiego, kujawsko-pomorskiego, lubelskiego.

¹⁸ IZ województwa kujawsko-pomorskiego.

¹⁹ Średnio 12,7% kredytów udzielonych MŚP przez banki stanowiły kredyty zagrożone. W przypadku funduszy poręczeniowych pojęcie „dopuszczalnej straty” oraz „udziału kredytów zagrożonych” jest pojęciem porównywalnym.

²⁰ Straty miały być pokrywane z uzyskanych przychodów.

Dwie spośród pięciu IZ zdefiniowały grupy docelowe przedsiębiorców na poziomie bardziej szczegółowym. IZ **województwa kujawsko-pomorskiego** wydała wytyczne, zgodnie z którymi pomoc RPO powinna być ukierunkowana głównie na: podmioty działające nie dłużej niż trzy lata; zorientowane na innowacje (szczególnie technologiczne); bazujące na specyficznym potencjale lokalnym/regionalnym (np. turystycznym regionu); przyczyniające się do generowania miejsc pracy w przedsiębiorstwie. IZ **województwa pomorskiego** określiła, że środki miały trafić zwłaszcza do przedsiębiorstw spoza aglomeracji trójmiejskiej.

Wyjątkowe warunki udzielania wsparcia określiła IZ **województwa małopolskiego**. Do jednego z trzech konkursów wprowadziła możliwość umorzenia części kapitału dla przedsiębiorców, którzy ucierpieli w wyniku wystąpienia klęski żywiołowej lub innego zdarzenia nadzwyczajnego spowodowanego działaniem siły wyższej. Łącznie przyznano 89 pożyczek z możliwością częściowego umorzenia, a kwota umorzonych środków wyniosła 10 mln zł. NIK zwraca uwagę, iż ustalenie takiej zasady bez uprzedniej aprobaty Komisji Europejskiej, stwarzało ryzyko, iż część wydatkowanych środków pieniężnych będzie podlegać zwrotowi. Ostatecznie Komisja Europejska uznała tę pomoc za dopuszczalną.

Zdjęcie nr 1



Źródło: © Vladimir Melnikov – Fotolia.com.

Określone przez IZ województwa małopolskiego warunki udzielania wsparcia umożliwiały darowanie połowy zobowiązania przedsiębiorcom, którzy nie ze swojej winy znaleźli się w trudnej sytuacji ekonomicznej. Dzięki temu MŚP, które ucierpiały w wyniku powodzi, otrzymały bodziec rozwojowy pozwalający na pokrycie strat i kontynuowanie działalności gospodarczej.

Nałożone na beneficjentów obowiązki sprawozdawcze zapewniały IZ wiedzę do sprawowania nadzoru nad wykorzystaniem środków finansowych. Fundusze przekazywały im informacje dotyczące m.in.:

- kosztów zarządzania projektami,
- operacji finansowych powstałych w związku z realizowanymi projektami,
- wartości udzielonych pożyczek lub poręczeń oraz wartości dofinansowania,

- zawartych umów z przedsiębiorcami,
- osiągniętych wskaźników²¹.

Na podstawie otrzymywanych informacji sprawozdawczych IZ analizowały wykorzystanie środków przekazywanych Funduszom na wspieranie przedsiębiorstw. Kontrole Funduszy prowadzone przez IZ i działające w ich mieniu instytucje wdrażające²² oraz bieżąca weryfikacja sprawozdań nie wykazały istotnych nieprawidłowości w wydatkowaniu środków UE. W przypadku jednego województwa²³ podawana przez Fundusze w sprawozdaniach liczba wspartych przedsiębiorstw była w rzeczywistości liczbą umów zawartych z przedsiębiorcami. IZ akceptowała te dane, pomimo tego że były one zawyżone o 18%, tj. o 355 MŚP²⁴. Ponadto wśród różnorodnych danych pozyskiwanych przez tę IZ zabrakło informacji niezbędnych do zweryfikowania czy i w jakim stopniu przekazywane środki trafiły do podmiotów z określonymi przez IZ preferencjami²⁵. W konsekwencji IZ nie miała wiedzy, ilu z faktycznie wspartych przedsiębiorców znajdowało się w tej grupie.

- *Kontrola NIK w 5 Funduszach województwa kujawsko-pomorskiego wykazała, że żadnej z określonej przez IZ preferencji nie spełniało 70 spośród 146 badanych umów. Tymczasem blisko połowa pytaných przedsiębiorców, których wnioski o udzielenie wsparcia w tych Funduszach zostały odrzucone, spełniała przynajmniej jedną z określonych przez IZ preferencji. Ponad 77% odrzuconych przedsiębiorców – po otrzymaniu decyzji odmownej skontrolowanego Funduszu – uzyskało finansowanie zewnętrzne w banku lub poręczenie innego Funduszu.*

Zdaniem NIK przyjęte mierniki nie pozwalają na ocenę uzyskanych efektów przekazanego wsparcia, takich jak przetrwanie przedsiębiorstw, utworzenie nowych miejsc pracy, wprowadzenie nowych produktów lub usług, zdobycie nowych rynków zbytu.

IZ zamierzają podsumować efektywność realizacji RPO po zakończeniu realizacji programów. Za miarę efektywności IZ uznały przede wszystkim liczbę zawartych umów, liczbę wspartych przedsiębiorstw i kwotę przekazanego wsparcia. NIK zwraca uwagę, że bieżąca analiza w trakcie realizacji 8-letniego programu operacyjnego dostarczyłaby aktualnej oceny co do efektywności i użyteczności interwencji publicznej w rozwiązywaniu zdiagnozowanych problemów oraz mogłaby być wykorzystana do zaplanowania modelu wspierania przedsiębiorczości w kolejnych latach.

3.3 Przygotowanie Funduszy do udzielania wsparcia MŚP

Określenie zasad wsparcia

NIK ocenia, że skontrolowane fundusze pożyczkowe i poręczeniowe były dobrze przygotowane do udzielania wsparcia przedsiębiorcom, a zasady wyboru wnioskodawców oraz udzielania pożyczek i poręczeń były zgodne z zakresem ich działalności. Zarówno organizacja Funduszy jak i posiadane zasoby służyły wspieraniu MŚP.

²¹ W przypadku czterech województw również za pośrednictwem instytucji wdrażających lub menadżerów JEREMIE.

²² Tj. Agencji Rozwoju Pomorza (której UM Województwa Pomorskiego zlecił realizację RPO w ramach Osi Priorytetowej 1. Rozwój i Innowacje w MŚP), Lubelskiej Agencji Wspierania Przedsiębiorczości (której UM Województwa Lubelskiego zlecił realizację zadań z wdrażania dwóch osi priorytetowych RPO, tj. I OP Przedsiębiorczość i Innowacje i II OP Infrastruktura Ekonomiczna) oraz Małopolskim Centrum Przedsiębiorczości (któremu UM Województwa Małopolskiego zlecił realizację zadań wdrażania II OP Gospodarka regionalnej szansy).

²³ Województwo kujawsko-pomorskie.

²⁴ Wg stanu na dzień 30 czerwca 2016 r.

²⁵ Określonych w Wytycznych przygotowanych w ramach RPO. Wsparcie ukierunkowane miało być w szczególności na podmioty działające nie dłużej niż trzy lata, na przedsiębiorstwa, które są zorientowane na innowacje (szczególnie technologiczne), na te, które bazują na specyficznym potencjale lokalnym i regionalnym (np. potencjale turystycznym regionu) oraz na te przedsięwzięcia, które generują miejsca pracy.

FPP określili narzędzia pozwalające na identyfikację w kręgu swoich klientów tych podmiotów, których przedsięwzięcie gospodarcze nie rokowało powodzenia. Pomimo tego, że oceny te są zawsze obarczone ryzykiem błędu i część z dofinansowanych pomysłów okazuje się nietrafiona, jedynie niewielka część klientów nie wywiązywała się terminowo z warunków spłaty zobowiązania (3% udzielonej kwoty wsparcia)²⁶. Izba ustaliła, że w skontrolowanych FPP tylko co dziesiątemu wnioskodawcy odmówiono wsparcia, głównie z powodu braku wystarczającej zdolności do spłaty zobowiązania, wysokiego ryzyka transakcji lub braku zabezpieczeń²⁷. Świadczy to o tym, że do Funduszy trafiali z reguły klienci wypłacalni²⁸.

Wewnętrzne regulaminy i procedury związane z udzielaniem poręczeń i pożyczek spełniały ogólne warunki wymagane przez IZ. Fundusze premiowały przedsiębiorców doświadczonych i znajdujących się w dobrej kondycji, przyznając takim atrakcyjniejsze warunki finansowania. We wszystkich funduszach pożyczkowych oprocentowanie uzależnione było od klasy ryzyka wnioskodawcy. Klienci bardziej wiarygodni, z dobrym zabezpieczeniem i historią kredytową mogli liczyć na ponad dwukrotnie (o 5 p.p.) niższe oprocentowanie od tych mniej wiarygodnych.

Zdjęcie nr 2



Źródło: © Dmitry – Fotolia.com.

Wspieranie rozpoczynających działalność zakładało 12 z 17 skontrolowanych funduszy. Spośród 11 skontrolowanych funduszy z terenu województw, na których IZ zamierzały wspierać przedsiębiorstwa mające trudności z uzyskaniem finansowania zewnętrznego 3 nie przewidywało możliwości udzielenia wsparcia dla tzw. starterów, a 4 oferowało je na warunkach mniej korzystnych niż pozostałym przedsiębiorcom, chociaż grupa ta powszechnie uznawana jest za najbardziej zagrożoną wykluczeniem ze strony banków.

NIK ustaliła, że 7 z 11 skontrolowanych Funduszy z terenu województw, na których IZ zamierzały wspierać przedsiębiorstwa mające trudności z uzyskaniem finansowania zewnętrznego nie przewidywało możliwości udzielenia wsparcia dla przedsiębiorców rozpoczynających

²⁶ W funduszach pożyczkowych terminowo spłacano średnio 96,6% kwot udzielonych pożyczek. Kwoty niezrealizowanych poręczeń stanowiły średnio 97,5% kwoty udzielonych przez fundusze poręczeń. Udział kapitału przeterminowanego w aktywnym kapitale FPP wynosił odpowiednio: 12,4% i 12,9%.

²⁷ W trzech Funduszach – FP w Rabce, Słupski FP, Małopolski FPK – odmów było mniej niż 5%, a w czterech odmów było od 16% do 24% (FP w Częstochowie, Bydgoski FPK, Górnośląski FP, Śląski FPK).

²⁸ Prawie 65% pytanym przedsiębiorców (61 z 94), którym Fundusze odmówiły wsparcia, uzyskało ostatecznie finansowanie w banku lub innym FPP.

działalność (tzw. starterów)²⁹ lub oferowało je na warunkach mniej korzystnych niż pozostałym przedsiębiorcom³⁰. Należy zwrócić uwagę, że rozpoczynający działalność powszechnie uznawani są za najbardziej zagrożonych wykluczeniem ze strony banków.

- Szczególne warunki dla starterów określił m.in. **Puławski FP**, który ustalił preferencje dla podmiotów rozpoczynających działalność gospodarczą lub prowadzących ją nie dłużej niż 12 miesięcy. Polegały one na możliwości wnioskowania o pożyczkę przed rozpoczęciem działalności, obniżeniu kosztów prowizji z tytułu udzielenia pożyczki oraz wydłużeniu karencji w spłatach rat. Trzy inne fundusze pożyczkowe (**Kujawsko-Pomorski FP**, **Pomorski FP**, **Górnośląski FP**) realizowały projekty³¹ skierowane do osób rozpoczynających działalność gospodarczą, a pomoc do 50 tys. zł otrzymało łącznie ponad 1 000 osób. Z kolei jeden z funduszy poręczeniowych – **Toruński FPK** – udzielał poręczeń kredytów obrotowych w ramach inicjatywy JEREMIE wyłącznie przedsiębiorstwom działającym krócej niż 3 lata i pobierał za to prowizję w korzystnej wysokości 0,5%. Najbardziej ukierunkowane na wspieranie starterów były **Górnośląski i Puławski FP**: ponad połowa ich klientów to przedsiębiorcy w pierwszym roku działalności.

Promocja

Efektywne udzielanie pomocy MŚP wymaga od Funduszy skutecznego docierania ze swoją ofertą do potrzebujących jej przedsiębiorców i osób planujących rozpocząć działalność gospodarczą. Fundusze prowadziły różnorodną działalność promocyjną. Średnio każdy skontrolowany Fundusz przeznaczał na promocję 44,4 tys. zł rocznie, a łączne wydatki poniesione na ten cel w latach 2013–2016 (I połowa) sięgnęły 2,6 mln zł. Promocja stanowiła 3% kosztów Funduszy i finansowana była głównie ze środków unijnych, które pokrywały 70% kosztów promocji funduszy pożyczkowych i 76% funduszy poręczeniowych. Najwięcej wydano na zakup różnego rodzaju gadżetów (długopisów, teczek, breloczków) oraz na reklamę w radiu, telewizji i prasie. Na współpracę z instytucjami finansowymi (przede wszystkim z bankami) przeznaczono 12% środków.

Działania promocyjne były ukierunkowane na pozyskanie wszystkich MŚP. Najbardziej efektywnymi formami promocji były:

- w przypadku **funduszy poręczeniowych**: współpraca z instytucjami finansowymi (23% wszystkich kosztów promocji przyciągnęło 80% klientów) oraz Internet (3% kosztów przyciągnęło 9% klientów);
- w przypadku **funduszy pożyczkowych**: Internet (7% kosztów przyciągnęło 33% klientów).

Mniej skuteczne były natomiast działania promocyjne poprzez reklamę w radiu, telewizji i w prasie (przyciągnęła 7% klientów funduszy pożyczkowych i 5% klientów funduszy poręczeniowych, a objęła 36% kosztów przeznaczonych na promocję).

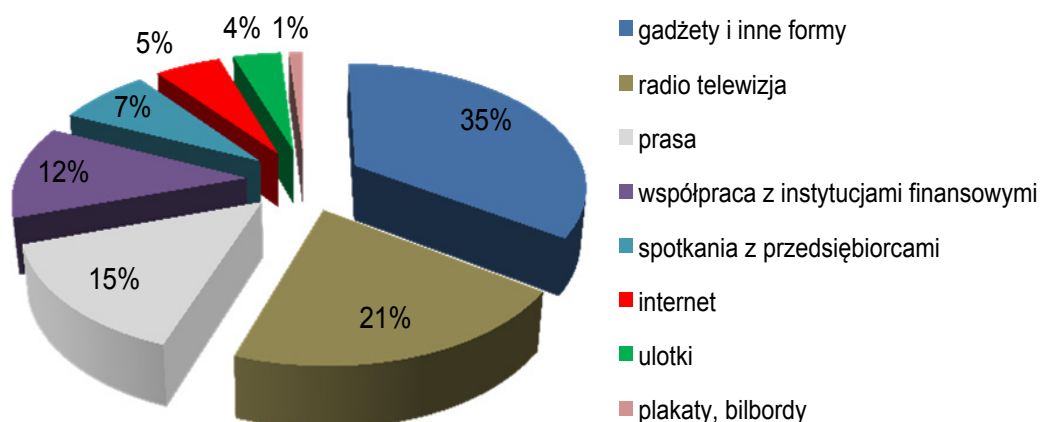
²⁹ Dotyczyło to 3 Funduszy. Aby uzyskać wsparcie ze środków RPO w 2 Funduszach MŚP musiały działać dłużej niż 6 miesięcy, a w jednym dłużej niż 3 miesiące. W jednym funduszu poręczeniowym wymóg ten nie dotyczył mikroprzedsiębiorców.

³⁰ Dotyczyło to 4 Funduszy.

³¹ Projekty realizowane były ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007–2013 (POKL).

Wykres nr 5

Udział poszczególnych form promocji stosowanych przez skontrolowane Fundusze w kosztach promocji ogółem (wielkości za lata 2013–2016 I półrocze)



Źródło: Opracowanie własne NIK.

Wszystkie skontrolowane fundusze poręczeniowe współpracowały z instytucjami finansowymi, jednak w przypadku 6 funduszy kontrola wykazała, że były w regionie banki z którymi nie współpracowano, a które byłyby zainteresowane taką współpracą. Liczba takich banków³² wynosiła od 1 do 4, a liczba banków z którymi te fundusze współpracowały od 8 do 24. Żaden z funduszy pożyczkowych nie współpracował z sektorem bankowym. Kontrola NIK wykazała, że co trzeci zapytany bank³³ chciałby współdziałać z funduszami pożyczkowymi, tj. wzajemnie kierować do siebie przedsiębiorców. Dla poszczególnych funduszy liczba banków wynosiła od 1 do 6.

- Przedstawiciele **Zarządu FP w Częstochowie** wskazali na trudności przy próbach nawiązania współpracy z bankami, które traktują fundusz pożyczkowy jako konkurencję mimo tego, że fundusz ten oczekuje jedynie umożliwienia dostępności jego oferty dla tych klientów banków, którzy nie mogą otrzymać komercyjnego finansowania dłużnego. Tymczasem z informacji przekazanych NIK przez osiem banków prowadzących działalność na terenie funduszu pożyczkowego wynika, że cztery nie wykluczają możliwości współpracy.

W ocenie NIK, ściślejsza współpraca z sektorem bankowym mogłaby zapewnić Funduszom skuteczniejsze docieranie do przedsiębiorców, którym banki odmawiają udzielenia kredytu.

3.4 Udzielanie wsparcia przedsiębiorcom

Weryfikacja wniosków i zawieranie umów

NIK ocenia, że skontrolowane Fundusze udzielały poręczeń i pożyczek przedsiębiorcom z grupy docelowej określonej przez IZ. Wnioski o udzielenie wsparcia weryfikowano zgodnie z zasadami realizacji projektów oraz postanowieniami regulaminów Funduszy. Umowy z przedsiębiorcami zawierano zgodnie z przyjętymi regulacjami oraz obowiązkami ustawowymi. Prawdłowo ustanawiano zabezpieczenie wierzytelności z tytułu zawartych umów. Spośród ponad 9,5 tys. zawartych dzięki środkom unijnym umów – 56% stanowiły umowy zawarte na warunkach korzystniejszych niż rynkowe.

³² Zapytano 77 banków, z którymi skontrolowane fundusze poręczeniowe nie nawiązały współpracy, z czego 14 banków (tj. 18%) byłoby potencjalnie zainteresowanych taką współpracą.

³³ Tj. 20 z 60 zapytanych banków, z którymi skontrolowane fundusze pożyczkowe nie nawiązały współpracy.

Stwierdzone nieprawidłowości miały charakter jednostkowy i dotyczyły m.in.: zawyżania prowizji i oprocentowania, naruszeń ustawowych zasad udzielania pomocy publicznej³⁴, utraty 105 tys. zł premii w związku z udzieleniem zbyt małej liczby pożyczek dla starterów w stosunku do założeń. Fundusze pożyczkowe przyciągały³⁵ klientów głównie (87%) atrakcyjnym oprocentowaniem oraz niską prowizją³⁶. Ponad połowa ich klientów w ogóle nie próbowała uzyskać kredytu na planowane przedsięwzięcie na rynku komercyjnym, a 8% spotkało się z odmową finansowania ze strony banku. Fundusze poręczeniowe pozyskiwały klientów głównie dzięki współpracy z bankami (80%). Przyczynami aplikowania o poręczenie były też korzystna oferta poręczeniowa³⁷ (16%), zaś tylko w co dziesiątym poręczeniu – jego wpływ na warunki udzielonego kredytu.

Zdjęcie nr 3



Źródło: © Robert Kneschke – Fotolia.com

Typowy klient funduszy to przedsiębiorca z 8-letnim doświadczeniem w działalności usługowej, zatrudniający do 9 osób, nie deklarujący działalności innowacyjnej i niemający dotychczas problemów z uzyskaniem finansowania na rynku komercyjnym lub nieubiegający się o takie finansowanie. Jest on zainteresowany poręczeniem rocznego kredytu na działalność bieżącą w wysokości 160 tys. zł lub pożyczką na cele inwestycyjne w wysokości 85 tys. zł na 4–5 lat. Po poręczeniu skierował go bank, zaś po pożyczkę zgłosił się sam, wybierając Fundusz ze względu na warunki atrakcyjniejsze niż w banku.

Podejmując decyzje o udzieleniu wsparcia ponad połowa Funduszy³⁸ nie brała pod uwagę pozafinansowych aspektów wniosku (np. innowacyjności przedsięwzięcia czy tworzenia miejsc pracy). W 5 Funduszach przyznawano nieznaczne preferencje za deklarowanie uzyskania efektów społecznych,

³⁴ Bez uzyskania odpowiednich oświadczeń lub niewystawienia wymaganych zaświadczeń o jej udzieleniu.

³⁵ Nieco więcej niż jedna trzecia klientów funduszy wskazywała również na przyjazne procedury, a jedna czwarta na elastyczność i indywidualne podejście tych instytucji.

³⁶ Średnie oprocentowanie pożyczki wyniosło 3,6%. W 5 funduszach zdarzało się, że pobierano je na poziomie niższym niż 1% (Górnośląski FP, FP w Rabce, Kujawsko-Pomorski FP, Lubelski FP, Pomorski FP). Dwa fundusze całkowicie zaniechały pobierania prowizji (Kujawsko-Pomorski FP, FP w Rabce), a kolejne trzy dopuszczały taką możliwość.

³⁷ W połowie spośród wszystkich 305 badanych umów prowizja nie przekroczyła 1% kwoty poręczenia. W 4 funduszach (FPK w Lublinie, Pomorski FPK, Śląski FPK, Toruński FPK) poręczenie mogło być przyznawane za darmo.

³⁸ Tj. 9 z 17, nie licząc projektów dedykowanych dla MŚP rozpoczynających działalność lub MŚP, które ucierpiały w wyniku klęski żywiołowej, realizowanych przez 5 funduszy pożyczkowych.

a w 3 za innowacje. Cztery Fundusze pomimo założenia, że będą ukierunkowywać wsparcie na szczególne grupy przedsiębiorców, na etapie weryfikacji wniosków nie pozyskiwały informacji, czy wnioskodawcy posiadają pożądane cechy, np.: utworzą miejsca pracy, eksportują, są innowacyjni.

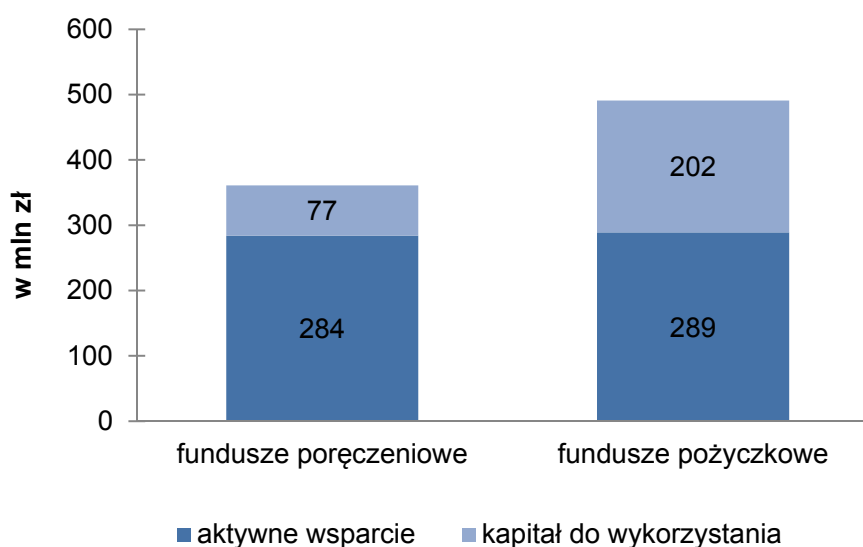
- **Grudziądzki FPK** nie uzyskiwał na etapie wnioskowania o poręczenie informacji o przedsiębiorcach, na których zamierzał ukierunkować wsparcie, w tym o: realizujących przedsięwzięcia innowacyjne, bazujących na specyficznym potencjale lokalnym, przyczyniających się do wzrostu powiązań kooperacyjnych, mających pozytywny wpływ na środowisko, zorientowanych na działalność eksportową. Ponadto GPK nie pozyskiwał informacji o cechach przedsiębiorców określonych przez niego jako dyskwalifikujące (m.in. prowadzenie szkodliwej dla środowiska działalności przemysłowej).

Wykorzystanie kapitału

W latach 2013–2016 (I półrocze) Fundusze wykorzystywały w coraz większym stopniu swój potencjał, tj. ponad połowa skontrolowanych Funduszy (9 z 17) zwiększyła skalę udzielonego wsparcia (kwotę i liczbę wsparcia), a osiem Funduszy³⁹ przynajmniej przez trzy lata zwiększała zaangażowanie swojego kapitału. Wszystkie Fundusze pozyskały finansowanie na swoją działalność ze źródeł zewnętrznych. Skontrolowane Fundusze realizowały przeciętnie po prawie trzy projekty ze środków UE (łącznie 49). Najwięcej realizował Pomorski FP (13). W latach 2013–2016 skontrolowane Fundusze dysponowały kapitałem średniorocznie w wysokości 851,9 mln zł, w ramach którego udzielały poręczeń i pożyczek na kwotę 573,1 mln zł⁴⁰.

Wykres nr 6

Wykorzystanie przez Fundusze swojego potencjału (średnie wartości na koniec lat 2012–2015 oraz na 30 czerwca 2016 r.)



Źródło: Opracowanie własne NIK.

Większość skontrolowanych funduszy zrealizowała zaplanowane wskaźniki. Niemniej kapitał, którym dysponowały – w przypadku zainteresowania przedsiębiorców pozyskaniem finansowania – pozwalał na udzielenie większego wsparcia, aniżeli w rzeczywistości to uczyniły. Dotyczyło to w szczególności 4 ze skontrolowanych funduszy poręczeniowych, które spełniały warunki pozwalające im na wielokrotne zaangażowanie kapitału, podczas gdy nie osiągnęły poziomu 100%, tj. mnożnika 1.

³⁹ Tj. 8 z 16 Funduszy dla których uzyskano dane.

⁴⁰ Dane odnośnie kapitału i umów dotyczą 16 Funduszy. Średnie z wartości na koniec lat 2012–2015 oraz na 30 czerwca 2016 r.

NIK zauważa, że przy posiadanym kapitale Fundusze mogłyby udzielić więcej poręczeń i pożyczek. Fundusze pożyczkowe wykorzystywały kapitał pożyczkowy przeciętnie w 59%, a poręczeniowe – w 79%. Ponadto Fundusze poręczeniowe mogłyby w szerszym zakresie udzielać poręczeń np. w oparciu o mnożniki kapitałowe⁴¹ rekomendowane przez Związek Banków Polskich⁴².

Koszty i przychody udzielania wsparcia

Udzielanie przez Fundusze wsparcia było działalnością dochodową. W skontrolowanych Funduszach przeciętny koszt udzielenia pożyczki lub poręczenia⁴³ wynosił 7,4 tys. zł, w tym poręczenia: 7,1 tys. zł, a pożyczki: 7,7 tys. zł. Łącznie koszty poniesione przez Fundusze wyniosły 79,4 mln zł. Przychody z tytułu naliczonych prowizji, odsetek oraz odsetek uzyskanych od kwot zgromadzonych na rachunkach bankowych przekroczyły te koszty o 29,7 mln zł. Osiągnięte wyniki różniły się w zależności od Funduszu, dla pięciu Funduszy oscylowały na poziomie 4 mln zł lub wyższym, a dla dwóch funduszy poręczeniowych wynik ten był ujemny. W jednym przypadku wynikało to z faktu, że fundusz w istotnym stopniu udzielał reporeczeń, zatem nie osiągał przychodów z tytułu zgromadzonych odsetek na rachunku bankowym. W drugim przypadku wynikało to ze złej sytuacji finansowej funduszu poręczeniowego. Należy przy tym zaznaczyć, że w ramach projektów realizowanych ze środków UE – co do zasady – osiąmane przez Fundusze przychody miały być przekazane do instytucji zarządzających. Wydatki na koszty administracji i zarządzania refundowano Funduszom do wysokości 5% wartości wypłaconych w skali roku pożyczek lub udzielonych poręczeń⁴⁴.

3.5 Monitoring udzielanego wsparcia oraz jego efektów

Monitoring

Fundusze prowadziły monitoring wykorzystania wsparcia zgodnie z wymogami umów zawartych w ramach RPO i pozostałych programów. W dokumentach sprawozdawczych podawały przede wszystkim informacje o kwotach przekazanego wsparcia, liczbie zawartych umów oraz liczbie wspartych przedsiębiorstw. Za ich pomocą monitorowano aktywność Funduszy.

Większość Funduszy (76%) zrealizowała wartości docelowe mierników udzielania pomocy ze środków unijnych przed upływem wymaganego terminu (7 Funduszy osiągnęło wyższe wskaźniki od zaplanowanych). W sytuacji zagrożenia ich osiągnięcia, IZ zmniejszały wartości docelowe. Na przykład:

- *Pierwotnie wskaźniki realizacji przez **Małopolski FPK** projektu ze środków Małopolskiego RPO⁴⁵ zostały w czerwcu 2016 r. zmniejszone o ponad połowę: planowana liczba wspartych przedsiębiorstw z 212 do 105, zaś liczba udzielonych poręczeń z 252 do 113. Zmniejszone wartości obu tych wskaźników zostały przez ten fundusz osiągnięte.*

⁴¹ Mnożnik kapitałowy – łączna wartość aktywnych poręczeń wobec instytucji finansowych w stosunku do kapitału poręczeniowego. Wraz z wysokością mnożnika rośnie ryzyko działalności funduszu poręczeniowego.

⁴² W „Rekomendacji dotyczącej zasad współpracy pomiędzy bankami a funduszami poręczeniowymi na rynku polskim” z 2009 r. (po zmianach z 2010 r.). Proponowane wskaźniki (wielokrotnego zaangażowania kapitału na poziomie od 2 do 7) zależały m.in. od wysokości kapitału, którym fundusze dysponowały, przyjętych standardów, audytowania sprawozdań rocznych oraz uzyskania ratingu na poziomie inwestycyjnym.

⁴³ Tj. zawarcia i obsługi jednej umowy pomiędzy Funduszami a przedsiębiorcami.

⁴⁴ Nie mogły być wyższe niż: a) dla funduszu pożyczkowego: średniorocznie, przez czas trwania projektu 4% wartości dofinansowania dla funduszy udzielających wyłącznie pożyczek mikroprzedsiębiorcom, a 3% w przypadku pozostałych funduszy; b) dla funduszu poręczeniowego: średniorocznie, przez czas trwania projektu 2% wartości dofinansowania.

⁴⁵ Okres realizacji projektu rozpoczynał się 22 grudnia 2010 r., a kończył 31 grudnia 2015 r.

- *Miernik dla trzech projektów realizowanych w województwie kujawsko-pomorskim w ramach inicjatywy JEREMIE przez fundusze poręczeniowe – liczbę zawartych umów – zmniejszono z 201 do 29, tj. o 85,6%. Wartość umów zmniejszono z 38 mln zł do 4,8 mln zł.*

Z powodu braku obowiązku Fundusze przeważnie nie monitorowały zakładanych efektów osiągniętych przez MŚP w wyniku udzielonego wsparcia, takich jak wzrost poziomu zatrudnienia w sektorze MŚP, konkurencyjności oraz innowacyjności. Po podpisaniu umów Fundusze skupiały się na analizie spłacalności pożyczki lub kredytu oraz osiągnięciem wskaźników dotyczących liczby i kwoty przekazanego wsparcia. Pięć z 17 Funduszy⁴⁶ sprawdzało wskaźnik utrzymania się przedsiębiorstw na rynku. Jako dobre praktyki należy wymienić następujące działania 2 z 17 Funduszy:

- **Pomorski FPK** po wygaśnięciu poręczenia pozyskiwał od przedsiębiorców oświadczenia dotyczące efektów poręczenia kredytu⁴⁷. Dotyczyły one m.in. wprowadzenia nowych rozwiązań w procesie produkcji lub świadczeniu usług, utworzenia nowych trwałych miejsc pracy, wzrostu sprzedaży. Oświadczenia uzyskano od 38% przedsiębiorców.
- **Puławski FP** sprawdzał trwałość funkcjonowania na rynku swoich klientów, a na potrzeby sprawozdawcze RPO zbierał także dane na temat deklarowanych i utworzonych miejsc pracy przez przedsiębiorców.

Rezultaty przekazanego wsparcia

Badanie przeprowadzone przez NIK⁴⁸ wykazało, że Fundusze uzyskały wysoki wskaźnik utrzymania się na rynku wspartych przedsiębiorstw – 90,8% (od 77,1% do 100% dla poszczególnych Funduszy). Spośród wspartych przedsiębiorców 1,7% było zorientowanych na innowacje, 3,3% przedsięwzięć miało na celu ochronę środowiska, zaś 36% deklarowało zwiększenie zatrudnienia⁴⁹.

NIK zbadała⁵⁰ wpływ udzielonego wsparcia na sytuację przedsiębiorców i ustaliła, że jednym z efektów udzielonych poręczeń i pożyczek był wzrost zysków i przychodów zanotowany przez 28% wspartych MŚP. Blisko 29% przedsiębiorców wprowadziło nowe produkty/usługi, zaś 18% pozyskało nowe rynki zbytu. Wsparci przedsiębiorcy nie utworzyli połowy z 1,2 tys. zł zadeklarowanych miejsc pracy. Dla porównania⁵¹ – przetrwało 75,4% przedsiębiorców, którym FPP odmówiły wsparcia (od 50% do 100%). Klienci Funduszy w większym stopniu od przedsiębiorców odrzuconych zwiększyli płynność finansową (o 9 p.p.) oraz wprowadzili nieco więcej nowych produktów lub usług (o 6 p.p.), rzadziej natomiast odnotowywali wzrost przychodów lub zysków (o 8 p.p.).

Badanie rezultatów udzielonej pomocy stanowi warunek gospodarnego zarządzania środkami publicznymi. Na powszechną „słabość sprawozdawczości społecznej” zwrócił uwagę w 2014 r. Europejski Trybunał Obrachunkowy. W odniesieniu do funduszu pożyczkowego w województwie kujawsko-pomorskim ETO ustaliło, że gromadzone i dostępne w nim dane nie były przedstawione w sposób umożliwiający uzyskanie informacji na temat osiągniętych wyników⁵².

⁴⁶ Trzy fundusze sprawdzały ten wskaźnik tylko dla projektu w ramach POKL dla osób rozpoczynających działalność, ponieważ do tego zobowiązywała ich umowa.

⁴⁷ Ze względu na swoje zobowiązanie w ramach inicjatywy JEREMIE. 70% środków tego funduszu.

⁴⁸ Badanie przeprowadzono na podstawie analizy danych zawartych w Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej oraz w Krajowym Rejestrze Sądowym dotyczących 950 klientów funduszy, w tym 633 wspartych MŚP.

⁴⁹ Z tym że 4 fundusze co do zasady nie zbierały danych odnośnie planowanej liczby utworzenia miejsc pracy.

⁵⁰ Dane uzyskane przez NIK w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK od 341 klientów funduszy.

⁵¹ Dane uzyskane przez NIK w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK od 98 podmiotów, którym FPP odmówiły wsparcia.

⁵² Kontrola ETO dotycząca instrumentów mikrofinansowania: EFS w województwie kujawsko-pomorskim, 2013 r., s. 33–35.

Zdjęcie nr 4



Źródło: © thanksforbuying – Fotolia.com.

Do oceny, czy interwencja publiczna jest zasadna i przynosi zakładane efekty, niezbędne jest badanie rezultatów udzielonej pomocy. Skuteczność finansowania fundusze mierzyły terminową spłacalnością rat udzielonych lub poręczonych pożyczek. Niektóre wykorzystywały również dane o planowanym wzroście zatrudnienia składane na etapie wnioskowania. Z pozyskanych przez NIK informacji wynika, że w rzeczywistości przedsiębiorcy utworzyli połowę z 1 200 zadeklarowanych miejsc pracy.

Odzyskiwanie należności

W latach 2013–2016 (I półrocze) skontrolowane Fundusze zanotowały 806 przypadków niepowodzeń gospodarczych swoich klientów⁵³. W ich wyniku wypłaciły 272 poręczenia na łączną kwotę 25,3 mln zł oraz wypowiedziały 534 umowy o pożyczkę na kwotę 22,6 mln zł. Najczęstszą przyczyną niepowodzenia była utrata płynności finansowej spowodowana nieuregulowaniem należności przez kontrahentów klienta Funduszu. W co dwudziestym przypadku okolicznościami niespłacenia zobowiązania były: śmierć, wypadek, czy ciężka choroba przedsiębiorcy lub członka jego rodziny. Przypadki te niekiedy wpływały na pogorszenie warunków udzielonego wsparcia.

- *Na przykład zaprzestanie działalności gospodarczej w wyniku śmierci klienta funduszu pożyczkowego spowodowało, że ponad dwukrotnie podwyższono oprocentowanie (z 3% do ponad 7%) osobom spłacającym tę pożyczkę.*

Przeciętnie Fundusze odzyskują 30% zaległości. Niższa skuteczność funduszy poręczeniowych (23%) wynika głównie z tego, że wstępują one w prawa wierzyciela dopiero po windykacji przeprowadzonej przez instytucję finansującą. Najwyższą skutecznością charakteryzował się Pomorski FPK (77%), który korzystał z zewnętrznych firm windykacyjnych.

Powstałe zaległości zwiększają odsetki i koszty egzekucji. Na koniec I półrocza 2016 r. zaległości przedsiębiorców z tytułu odsetek karnych i kosztów egzekucji Funduszy stanowiły 20% kwoty zaległości z tytułu kapitałów (33% w funduszach poręczeniowych i 13% w funduszach pożyczkowych). W przypadku funduszy pożyczkowych, które w różny sposób mogły określać odsetki karne, 5 z 9 ustalało je na poziomie wyższym niż odsetki ustawowe, zbliżonym do maksymalnego⁵⁴.

⁵³ Dane z 15 Funduszy.

⁵⁴ Tj. maksymalnym, na który pozwalały przepisy.

W przypadkach trudności przedsiębiorców ze spłatą zobowiązania, Fundusze podejmowały działania mające na celu ułatwienie spłaty zobowiązania i zachowania dla nich szansy powrotu na rynek w przyszłości, polegające przede wszystkim na rozkładaniu zobowiązań na raty. Trzy fundusze poręczeniowe w jednostkowych przypadkach umarzały zobowiązania powstałe z tytułu odsetek lub kosztów windykacyjnych. Dwa fundusze pożyczkowe realizowały projekty w ramach RPO Województwa Małopolskiego przeznaczone dla przedsiębiorców, którzy ucierpieli w wyniku klęski żywiołowej, a które zakładały możliwość umorzenia do 50% udzielonego kapitału. W pozostałych przypadkach Fundusze wykluczały możliwość umarzania. Takie postępowanie wynikało m.in. z warunków zawartych w umowach o dofinansowanie.

4.1 Organizacja, metodyka i przebieg kontroli

Kontrolę poprzedzono analizą opracowań naukowych, uwarunkowań prawnych, finansowych i organizacyjnych dotyczących kontrolowanej działalności. Do jej przygotowania wykorzystano również wyniki kontroli rozpoznawczej przeprowadzonej w dwóch Funduszach (R/15/002). Kontrolę planową przeprowadzono na terenie pięciu województw (kujawsko-pomorskiego, lubelskiego, małopolskiego pomorskiego, śląskiego) w 22 jednostkach w okresie od 19 sierpnia do 9 grudnia 2016 r.

Cele szczegółowe kontroli:

1. w funduszach poręczeniowych i pożyczkowych:

- ocena przygotowania Funduszy do udzielania wsparcia przedsiębiorcom;
- ocena prawidłowości udzielania wsparcia przedsiębiorcom;
- ocena prawidłowości prowadzenia monitoringu wykorzystania udzielanego wsparcia oraz dostarczania informacji o osiągniętych rezultatach;

2. w urzędach marszałkowskich i instytucjach wdrażających:

- ocena zapewnienia warunków skutecznego wykorzystania przez Fundusze środków unijnych na wspieranie przedsiębiorczości.

Kontrole w 5 urzędach marszałkowskich, w 2 instytucjach wdrażających, którym zarządy województw zleciły swoje zadania oraz w jednym funduszu pożyczkowym⁵⁵ przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy o NIK. Zastosowano kryteria określone w art. 5 ust. 2 tej ustawy, tj. legalność, gospodarność i rzetelność. W pozostałych Funduszach kontrole przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 3 ustawy o NIK, stosując kryteria określone w art. 5 ust. 3 tej ustawy, tj. legalność i gospodarność. Szczegółowe informacje na temat skontrolowanych jednostek znajdują się w załączniku nr 3 i 4. W trakcie kontroli NIK zasięgała także informacji w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK m.in. od przedsiębiorców, banków oraz ZUS.

Do kierowników wszystkich skontrolowanych jednostek skierowano wystąpienia pokontrolne zawierające oceny badanych zagadnień, uwagi oraz 10 wniosków pokontrolnych⁵⁶, które dotyczyły m.in.:

- prowadzenia wizytacji przedsiębiorców oraz działalności windykacyjnej zgodnie z obowiązującymi wewnętrznymi regulacjami w tym zakresie;
- pobierania prowizji za udzielenie poręczenia w wysokości wynikającej z obowiązujących tabel opłat i prowizji;
- przekazywania do instytucji zarządzającej poprawnych danych sprawozdawczych;
- naliczania odsetek od nieterminowych spłat pożyczek w wysokości nieprzekraczających maksymalnych ustawowych limitów;
- dokonywanie na dzień bilansowy wyceny należności powiększonej o należne odsetki;
- wprowadzenia mechanizmów zapewniających przestrzeganie postanowień regulacji wewnętrznych w zakresie zgodności celu, na który została udzielona pożyczka z zakresem wykonywanej przez przedsiębiorcę działalności gospodarczej.

⁵⁵ W Agencji Rozwoju Regionalnego w Częstochowie S.A.

⁵⁶ W tym 9 wniosków z kontroli planowej P/16/060 i jeden z kontroli rozpoznawczej R/15/002.

W odpowiedziach na wystąpienia pokontrolne kierownicy jednostek kontrolowanych poinformowali o podjętych działaniach zmierzających do usunięcia nieprawidłowości stwierdzonych podczas kontroli. Według stanu na dzień 17 maja 2017 r. 6 wniosków zrealizowano, a 3 znajdowały się w trakcie realizacji.

Czterech⁵⁷ kierowników skontrolowanych jednostek złożyło łącznie 18 zastrzeżeń do wystąpień pokontrolnych. Zespół Orzekający Komisji Rozstrzygającej oddalił 4 z nich, 12 uwzględnił w całości, a 2 – w części. Rozstrzygnięcia nie skutkowały znaczną zmianą oceny ogólnej oraz ocen częściowych sformułowanych w wystąpieniach.

4.2 Finansowe rezultaty kontroli

Na finansowe rezultaty kontroli⁵⁸ w łącznej kwocie **600,1 tys. zł** złożyły się nieprawidłowości stwierdzone w 6 Funduszach, z tego:

- a) finansowe lub sprawozdawcze skutki nieprawidłowości wyniosły 593,4 tys. zł, z tego:
 - uszczuplenie środków lub aktywów – 110,1 tys. zł,
 - kwoty nienależnie uzyskane – 6,6 tys. zł,
 - kwoty wydatkowane z naruszeniem prawa – 150,7 tys. zł,
 - sprawozdawcze skutki nieprawidłowości – 283,6 tys. zł,
 - potencjalne finansowe skutki nieprawidłowości – 42,4 tys. zł,
- b) korzyści finansowe wyniosły 6,7 tys. zł, którymi były oszczędności i pożytki finansowe innych podmiotów.

⁵⁷ W tym jeden w ramach kontroli rozpoznawczej R/15/002.

⁵⁸ Razem z kontrolą rozpoznawczą R/15/002.

Charakterystyka stanu prawnego

Prawne podstawy działalności Funduszy

Poręczenie i pożyczka

Przez umowę poręczenia poręczyciel zobowiązuje się względem wierzyciela wykonać zobowiązanie na wypadek, gdyby dłużnik zobowiązania nie wykonał⁵⁹. Często instytucje finansujące (banki, fundusze pożyczkowe, spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe, podmioty świadczące usługi leasingowe oraz instytucje prowadzące działalność factoringową) wymagają od przedsiębiorców posiadania poręczenia od innej instytucji, co jest warunkiem koniecznym otrzymania finansowania. Poręczenie wymagane jest także w wielu przetargach o zamówienie publiczne oraz w przypadku, gdy przedsiębiorca nie posiada wystarczającego zabezpieczenia spłaty.

Przez umowę pożyczki dający pożyczkę zobowiązuje się przenieść na własność biorącego określoną ilość pieniędzy albo rzeczy oznaczonych tylko co do gatunku, a biorący zobowiązuje się zwrócić tę samą ilość pieniędzy albo tę samą ilość rzeczy tego samego gatunku i tej samej jakości⁶⁰. Pożyczka może być udzielona m.in. na cele inwestycyjne, obrotowe lub inwestycyjno-obrotowe.

Fundusze pożyczkowe

Fundusz pożyczkowy to wyodrębniony księgowo fundusz, przeznaczony na udzielanie pożyczek mikroprzedsiębiorcom, małym lub średnim przedsiębiorcom, bądź podmiotom podejmującym działalność gospodarczą⁶¹. Fundusze pożyczkowe należą do zwrotnych instrumentów wsparcia dla przedsiębiorców. Są to również osoby prawne prowadzące działalność nienastawioną na maksymalizację zysku.

Fundusze pożyczkowe, w odróżnieniu od banków, nie są poddane żadnym specyficznym regulacjom prawnym (z wyjątkiem regulacji określających zasady wykorzystywania przyznanego im finansowania ze środków publicznych), w tym nie podlegają zasadom prawa bankowego, ani nadzorowi Komisji Nadzoru Finansowego. Mogą stosować w zasadzie dowolne metodologie oceny ryzyka i zasady przyznawania pożyczek.

Fundusze poręczeniowe

Fundusz poręczeniowy to wyodrębniony księgowo fundusz, przeznaczony na udzielanie poręczeń mikroprzedsiębiorcom, małym lub średnim przedsiębiorcom bądź podmiotom podejmującym działalność gospodarczą⁶². Jest to również osoba prawna, która nie działa w celu osiągnięcia zysku lub przeznacza zysk na cele statutowe służące tworzeniu korzystnych warunków dla rozwoju przedsiębiorczości, poprzez udzielanie poręczeń i gwarancji MŚP. Fundusze poręczeniowe są instrumentem pośredniego zaspokajania potrzeb kapitałowych przedsiębiorstw. Instytucja, która udziela poręczenia ułatwia przedsiębiorcom dostęp do kredytów i pożyczek poprzez przyjęcie na siebie gwarancji spłaty udzielonych kredytów i pożyczek. Fundusze oferują MŚP zabezpieczenie

⁵⁹ Art. 876, § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2017 r. poz. 459).

⁶⁰ Art. 720, § 1 ibidem.

⁶¹ Definicja według § 2 pkt 4 rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 24 maja 2011 r. w sprawie Krajowego Systemu Usług dla Małych i Średnich Przedsiębiorstw (Dz. U. Nr 112, poz. 656, ze zm.), dalej zwane: „rozporządzeniem KSU”.

⁶² Definicja według § 2 pkt 3 rozporządzenia KSU.

na ogół do 80% wartości kredytu lub pożyczki⁶³ (odpowiedzialność z tytułu poręczenia nie obejmuje odsetek, prowizji, opłat oraz kosztów dochodzenia należności przez instytucję finansującą). Fundusz poręczeniowy rekompensuje bankowi lub funduszowi pożyczkowemu ewentualną stratę do wysokości, na jaką opiewa umowa poręczenia, pomniejszoną o ewentualną dokonaną wcześniej spłatę części rat kapitałowych kredytu. Od udzielonego poręczenia przedsiębiorca uiszcza prowizję, która wyrażona jest procentowo w stosunku do wysokości kwoty poręczenia.

Geneza Funduszy

W okresie programowania 2007–2013 unijne instrumenty zwrotne były wykorzystywane przez 25 z 28 państw UE (za wyjątkiem Chorwacji, Irlandii i Luksemburga)⁶⁴. W krajach Europy zachodniej funkcjonują różne modele działalności **funduszy poręczeniowych**. Najwięcej funduszy poręczeniowych jest we Włoszech (ponad 500), a ich kapitał należy do beneficjentów poręczeń oraz organizacji członkowskich biznesu⁶⁵. Liczba ta jednak spada w skutek konsolidacji spowodowanej rosnącymi wymaganiami regulacyjnymi. Niemiecki rynek poręczeniowy bazuje na systemie landowych banków gwarancyjnych, które powstały w latach 50. XX wieku dzięki wsparciu w ramach Planu Marshalla. W większości landów funkcjonuje tylko jeden bank gwarancyjny. Współpraca pomiędzy nimi a bankami kredytującymi odbywa się na podstawie ujednoliconych zasad współpracy (nie zawiera się indywidualnych umów o współpracy). Gwarancje udzielane przez te banki wspierane są przez regwarancje udzielane przez rząd centralny oraz poszczególne landy. Łącznie biorą one na siebie ryzyko do nawet 80% kwoty poręczenia⁶⁶. W Holandii działa zaś tylko jeden fundusz poręczeniowy, będący jednostką organizacyjną ministerstwa odpowiedzialnego za politykę wobec MŚP⁶⁷. Za najbardziej uporządkowany i najefektywniejszy system poręczeniowy uznaje się najmłodszy system – portugalski, który tworzą cztery instytucje. Opiera się on na połączeniu środków prywatnych i publicznych – poręczyciele wpłacają 2% wartości poręczenia na rzecz funduszu poręczeniowego. Do tego systemu należy prawie 20% MŚP⁶⁸. **Fundusze pożyczkowe** pojawiły się w krajach Europy zachodniej dopiero ćwierć wieku temu. Bardziej rozwinęły swoją działalność w Europie centralnej niż w krajach tzw. starej Unii, gdzie dostęp do kapitału jest łatwiejszy. Na przykład w Niemczech pożyczki oferują niekomercyjne instytucje państwowe finansowane m.in. z budżetu krajowego, zaś w Wielkiej Brytanii istnieje FutureBuildersFound oferujący wsparcie finansowe konkretnych projektów inwestycyjnych przedsiębiorców⁶⁹.

Pierwsze fundusze poręczeniowe i pożyczkowe powstały w Polsce w połowie lat 90-tych ubiegłego wieku w celu zapewnienia MŚP lepszego dostępu do finansowania dłużnego. Przyczyną ich stworzenia była chęć zmniejszania za ich pomocą luki finansowej. Do rozwoju Funduszy przyczynił się realizowany w latach 2002–2006 rządowy program „Kapitał dla przedsiębiorczych”, w wyniku

⁶³ Maksymalna wartość poręczenia zależy od wysokości kapitału funduszu.

⁶⁴ Wykorzystanie budżetu UE za pośrednictwem instrumentów finansowych – wnioski na przyszłość z okresu programowania 2007–2013, s. 19–20.

⁶⁵ M. Gajewski, T. Kiliański, J. Szczucki, „Zasady organizacji i funkcjonowania funduszy poręczeń kredytowych”, 2000, s. 61.

⁶⁶ Związek Banków Polskich, „Analiza stanu rynku funduszy poręczeń kredytowych w Polsce”, 2014 r., s. 47–48.

⁶⁷ Patrz przypis nr 65.

⁶⁸ Patrz przypis nr 66, s. 51.

⁶⁹ A. Kuchciński, „Fundusze pożyczkowe jako alternatywna forma finansowania przedsiębiorstw w czasach kryzysu”, Kwartalnik Naukowy Uczelni Vistula nr 2, 2014 r.

którego nastąpił wzrost liczby Funduszy oraz pozostającego w ich dyspozycji kapitału⁷⁰. Założenie rozwoju systemu Funduszy zostało także wpisane do opracowanego przez Ministra Gospodarki dokumentu „Kierunki rozwoju funduszy pożyczkowych i poręczeniowych dla małych i średnich przedsiębiorstw w latach 2009–2013”, w którym wyznaczono im rolę ułatwiania dostępu MŚP – zwłaszcza mikro i małym przedsiębiorstwom – do zewnętrznych źródeł finansowania.

Zarówno fundusze pożyczkowe, jak i poręczeniowe są zaliczane do instytucji otoczenia biznesu, funkcjonują na podstawie ogólnych przepisów prawa (kodeks cywilny, kodeks spółek handlowych) i nie są poddane scentralizowanemu nadzorowi.

Szczegółowe wymagania dla Funduszy

Standardy w zakresie wymogów o charakterze technicznym, ekonomicznym oraz dotyczącym etyki zawodowej pracowników Funduszy wynikają z rozporządzenia KSU oraz z dokumentów opracowanych przez PARP w ramach tego systemu. I tak m.in. zgodnie z § 8 pkt. 2–4 i 7 rozporządzenia KSU podmiot może być zarejestrowany w KSU, jeżeli w wykonywanej działalności przestrzega zasad etyki zawodowej, w szczególności: przestrzega zasad wolnej i uczciwej konkurencji oraz równego traktowania wszystkich uczestników obrotu gospodarczego, zapewnia poprawność i jasność sformułowań w zawieranych umowach, świadczy usługi KSU z należytą starannością i dąży do polubownego załatwiania sporów.

Szczegółowe wymagania dotyczące poręczeniobiorców i pożyczkobiorców określają regulaminy poszczególnych Funduszy, a także programy i umowy o dofinansowanie ze środków UE.

Instrumenty finansowe według UE

Regulacje dotyczące instrumentów finansowych jakimi są fundusze pożyczkowe i poręczeniowe obejmują przede wszystkim nw. przepisy UE:

- a) art. 37–46 rozporządzenia wspólnego UE⁷¹ dla perspektywy 2014–2020, z których wynika m.in., że wsparcie z instrumentów finansowych jest oparte na ocenie ex ante, która wykazuje występowanie zawodności mechanizmów rynkowych⁷² lub nieoptymalny poziom inwestycji⁷³, a także szacunkowy poziom i zakres zapotrzebowania na inwestycje publiczne. Ocena obejmuje m.in. analizę zawodności mechanizmów rynkowych, ocenę wartości dodanej instrumentów finansowych⁷⁴, wyszczególnienie spodziewanych rezultatów i jak dany instrument finansowy ma przyczyniać się do wniesienia wkładu w osiąganie konkretnych celów ustanowionych w ramach właściwego priorytetu. Jeżeli instrumenty finansowe służą wspieraniu finansowania przedsiębiorstw, w tym MŚP, wsparcie takie powinno być ukierunkowane na tworzenie nowych przedsiębiorstw, dostarczanie kapitału początkowego, kapitału na rozszerzenie

⁷⁰ Ministerstwo Gospodarki: Kierunki rozwoju funduszy pożyczkowych i poręczeniowych dla małych i średnich przedsiębiorstw w latach 2009–2013, marzec 2011, s. 4.

⁷¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013, str. 320, ze zm.).

⁷² Zawodność mechanizmów rynkowych uzasadnia interwencję publiczną, w pojęciu tym mieści się również luka.

⁷³ Np. nieoptymalny poziom w infrastrukturę drogową, w inwestycje innowacyjne.

⁷⁴ Oprócz spodziewanych rezultatów takich jak przede wszystkim zmniejszenie luki finansowej, wartością dodaną mogą być inne efekty takie jak utworzenie i utrzymanie miejsc pracy, wprowadzenie nowych produktów, w tym innowacyjnych, zdobycie nowych rynków zbytu, rozwój potencjału regionalnego.

działalności, kapitału na wzmocnienie podstawowej działalności przedsiębiorstwa lub realizację nowych projektów, przechodzenie przez nowe przedsiębiorstwa na nowe rynki, lub na nowe rozwiązania⁷⁵;

- b) art. 43–46 rozporządzenia wykonawczego UE⁷⁶ dla perspektywy 2007–2013, zgodnie z którymi m.in. jeśli z funduszy strukturalnych finansowane są działania obejmujące instrumenty inżynierii finansowej, to w takim przypadku należało przynajmniej określić docelowy rynek przedsiębiorstw oraz kryteria, zasady i warunki ich finansowania. Zasady i warunki powinny być określone w umowie o finansowaniu, która powinna obejmować m.in. strategię inwestycyjną i planowanie inwestycyjne oraz monitorowanie jej realizacji zgodnie z obowiązującymi zasadami;
- c) zasadę należytego zarządzania finansami, określoną w art. 30–32 rozporządzenia finansowego UE⁷⁷, zgodnie z którą m.in. środki wykorzystuje się zgodnie z zasadami oszczędności, wydajności i skuteczności. Zgodnie z zasadą oszczędności zasoby wykorzystywane przez instytucję w celu wykonywania jej działalności powinny być udostępniane w odpowiednim czasie, we właściwej ilości i jakości oraz po najlepszej cenie. Zasada wydajności wiąże się z jak najkorzystniejszą relacją pomiędzy wykorzystanymi zasobami a osiągniętymi wynikami. Zasada skuteczności wiąże się z osiągnięciem określonych celów oraz zamierzonych rezultatów. We wszystkich obszarach działalności objętych budżetem wyznacza się konkretne, wymierne, osiągalne, odpowiednie i określone w czasie cele. Dla każdego działania osiągnięcie tych celów monitorowane jest wskaźnikami wydajności. W celu usprawnienia procesu podejmowania decyzji instytucje prowadzą zarówno oceny ex ante, jak i ex post.

Wskazówki i wyjaśnienie niektórych kwestii dotyczących tworzenia i wdrażania instrumentów finansowych dla perspektywy 2003–2013 dostarczyła nota wyjaśniająca w zakresie instrumentów inżynierii finansowej⁷⁸.

⁷⁵ Bez uszczerbku dla mających zastosowanie unijnych przepisów w zakresie pomocy państwa oraz zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych funduszy

⁷⁶ Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1828/2006 z dnia 8 grudnia 2006 r. ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności oraz rozporządzenia (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (Dz. Urz. UE L 371 z 27.12.2006, str. 1, ze zm.).

⁷⁷ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, EURATOM) Nr 966/2012 z dnia 25 października 2012 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 (Dz. Urz. UE L 298 z 26.10.2012, str. 1, ze zm.).

⁷⁸ Znowelizowana nota wyjaśniająca w zakresie instrumentów inżynierii finansowej zgodnie z artykułem 44 Rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z 8 lutego 2012 r. Komisji Europejskiej (nota V).

Wykaz ważniejszych aktów normatywnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2017 r. poz. 459).
2. Ustawa z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2016 r. poz. 1808, ze zm.).
3. Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 26 października 2011 r. w sprawie udzielania pomocy ze środków instrumentów inżynierii finansowej w ramach regionalnych programów operacyjnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1193).
4. Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 24 maja 2011 r. w sprawie Krajowego Systemu Usług dla Małych i Średnich Przedsiębiorstw (Dz. U. Nr 112, poz. 656, ze zm.).
5. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013, str. 320, ze zm.).
6. Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999 (Dz. Urz. UE L 210 z 31.07.2006, str. 25, ze zm.).
7. Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1828/2006 z dnia 8 grudnia 2006 r. ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności oraz rozporządzenia (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (Dz. Urz. UE L 371 z 27.12.2006, str. 1, ze zm.).
8. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, EURATOM) Nr 966/2012 z dnia 25 października 2012 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 (Dz. Urz. UE L 298 z 26.10.2012, str. 1, ze zm.).
9. Kierunki rozwoju funduszy pożyczkowych i poręczeniowych dla małych i średnich przedsiębiorstwa w latach 2009–2013, dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 3 lutego 2009 r. uzupełniony o „Dokument zmieniający Kierunki rozwoju funduszy pożyczkowych i poręczeniowych dla małych i średnich przedsiębiorstw w latach 2009–2013” przyjęty przez Radę Ministrów 22 lutego 2011 r.

Wykaz skontrolowanych jednostek

Wykaz skontrolowanych funduszy

Lp.	JO NIK*	Nazwa Funduszu	Skrót użyty w informacji	Adres Funduszu ⁷⁹	Kierownik Funduszu ⁷⁹
1.	Delegatura NIK w Bydgoszczy	Bydgoski Fundusz Poręczeń Kredytowych sp. z o.o. z siedzibą w Bydgoszczy	Bydgoski FPK	ul. Gdańska 32, 85-005 Bydgoszcz	Lech Bądryński ⁸⁰
2.		Grudziądzkie Poręczenia Kredytowe sp. z o.o. z siedzibą w Grudziądzu	Grudziądzki FPK	ul. H. Sienkiewicza 22, 86-300 Grudziądz	Robert Koźlikowski
3.		Kujawsko-Pomorski Fundusz Poręczeń Kredytowych sp. z o.o. z siedzibą w Toruniu	Kujawsko-Pomorski FPK	ul. Szosa Chełmińska 26, 87-100 Toruń	Agnieszka Wasita
4.		Toruński Fundusz Poręczeń Kredytowych sp. z o.o. z siedzibą w Toruniu**	Toruński FPK	ul. Mikołaja Kopernika 27, 87-100 Toruń	Małgorzata Mazur-Świerczyńska
5.		Kujawsko-Pomorski Fundusz Pożyczkowy z o.o. z siedzibą w Toruniu**	Kujawsko-Pomorski FP	ul. Włocławska 167, 87-100 Toruń	Przemysław Woliński
6.	Delegatura NIK w Gdańsku	Pomorski Regionalny Fundusz Poręczeń Kredytowych sp. z o.o. z siedzibą w Gdańsku	Pomorski FPK	ul. Szara 32-33, 80-116 Gdańsk	Irena Wróblak
7.		Pomorski Fundusz Pożyczkowy sp. z o.o. z siedzibą w Gdańsku	Pomorski FP	ul. Szara 32-33, 80-116 Gdańsk	Aneta Grzębska
8.		Słupskie Stowarzyszenie Innowacji Gospodarczych i Przedsiębiorczości z siedzibą w Słupsku	Słupski FP	ul. Juliana Tuwima 22a, 76-200 Słupsk	Tadeusz Jaworski
9.	Delegatura NIK w Katowicach	Śląski Regionalny Fundusz Poręczeniowy sp. z o.o. z siedzibą Katowicach	Śląski FPK	ul. Astrów 10, 40-045 Katowice	Tomasz Czarnik
10.		Fundusz Górnośląski S.A. z siedzibą Katowicach	Górnośląski FP	ul. Sokolska 8, 40-086 Katowice	Bożena Rajewska
11.		Agencja Rozwoju Regionalnego w Częstochowie S.A. z siedzibą w Częstochowie	FP w Częstochowie	al. Najświętszej Maryi Panny 24 lok. 6, 42-202 Częstochowa	Marcin Kozak
12.	Delegatura NIK w Krakowie	Małopolski Regionalny Fundusz Poręczeniowy sp. z o.o. z siedzibą w Krakowie	Małopolski FPK	ul. Kordylewskiego 11, 31-542 Kraków	Robert Wardała
13.		Małopolska Agencja Rozwoju Regionalnego S.A. z siedzibą w Krakowie	Małopolski FP	ul. Kordylewskiego 11, 31-542 Kraków	Wiesław Bury
14.		Fundacja Rozwoju Regionu Rabka z siedzibą w Rabce	FP w Rabce	ul. Władysława Orkana 16, 34-700 Rabka-Zdrój	Maciej Kopytek
15.	Delegatura NIK w Lublinie	Polski Fundusz Gwarancyjny sp. z o.o. z siedzibą w Lublinie	FPK w Lublinie	Rynek 7, 20-111 Lublin	Andrzej Kidyba
16.		Fundacja Puławskie Centrum Przedsiębiorczości z siedzibą w Puławach	Puławski FP	ul. Mościckiego 1, 24-110 Puławy	Katarzyna Malesza-Dzido
17.		Lubelska Fundacja Rozwoju z siedzibą w Lublinie	Lubelski FP	ul. Rynek 7, 20-111 Lublin	Andrzej Kidyba

* Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę

** Fundusze te skontrolowano w ramach kontroli rozpoznawczej nr R/15/002

⁷⁹ Przedstawione dane aktualne na dzień zakończenia postępowania kontrolnego w poszczególnych jednostkach.⁸⁰ Prezes Zarządu od 19 lipca 2013 r. Poprzednio prezesem był Krzysztof Arkuszewski (od 8 sierpnia 2012 r.).

Wykaz pozostałych skontrolowanych jednostek

Lp.	Jednostka kontrolna NIK	Nazwa jednostki skontrolowanej	Adres jednostki skontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki skontrolowanej
1.	Delegatura NIK w Bydgoszczy	Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego	Plac Teatralny 2, 87-100 Toruń	Piotr Całbecki
2.	Delegatura NIK w Gdańsku	Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego	ul. Okopowa 21/27, 80-810 Gdańsk	Mieczysław Struk
3.		Agencja Rozwoju Pomorza S.A. z siedzibą w Gdańsku	al. Grunwaldzka 472D, 80-309 Gdańsk	Łukasz Żelewski
4.	Delegatura NIK w Katowicach	Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego	ul. Ligonia 46, 40-037 Katowice	Wojciech Saługa
5.	Delegatura NIK w Krakowie	Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego	ul. Basztowa 22, 31-156 Kraków	Jacek Krupa
6.	Delegatura NIK w Lublinie	Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego	ul. Artura Grottgera 4, 20-029 Lublin	Sławomir Sosnowski ⁸¹
7.		Lubelska Agencja Wspierania Przedsiębiorczości z siedzibą w Lublinie	ul. Wojciechowska 9a, 20-704 Lublin	Marceli Niezgoda ⁸²

⁸¹ Marszałek od 24.06.2014 r. Poprzednio urząd ten sprawował Krzysztof Hetman (od 1.12.2010 r.).

⁸² Dyrektor od 1.12.2015 r. W okresie od 1.05.2015 r. do 30.11.2015 r. obowiązki dyrektora pełnił Radosław Tkaczyk, a poprzednio (od 4.05.2011 r.) dyrektorem była Izabela Byzdra

Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Minister Rozwoju i Finansów
8. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
9. Sejmowa Komisja Gospodarki i Rozwoju
10. Sejmowa Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
11. Senacka Komisja Gospodarki Narodowej i Innowacyjności
12. Senacka Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej
13. Prezes Związku Banków Polskich
14. Prezes Zarządu Polskiego Związku Funduszy Pożyczkowych,
15. Prezes Zarządu Krajowego Stowarzyszenia Funduszy Poręczeńiowych
16. Marszałkowie województw