



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszczy

LBY.410.015.03.2016
P/16/060

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszczy
ul. Wały Jagiellońskie 12, 85-950 Bydgoszcz
T +48 52 567 58 00, F +48 52 567 58 60
lby@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/16/060 – Wspieranie przedsiębiorczości przez regionalne fundusze poręczeniowe i pożyczkowe
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontroler	Elżbieta Warda-Fereniec, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/54/2016 z dnia 30 sierpnia 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Bydgoski Fundusz Poręczeń Kredytowych sp. z o. o. z siedzibą w Bydgoszczy, ul. Gdańska 32, 85-005 Bydgoszcz ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Lech Bądryński, Prezes Zarządu Funduszu ² (dowód: akta kontroli str. 3-6)

II. Ocena kontrolowanej działalności³

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że Fundusz był przygotowany pod względem organizacyjnym do udzielania poręczeń. W okresie objętym kontrolą⁴ wspierał przedsiębiorców, którym udzielił 151 poręczeń na łączną kwotę ponad 16,0 mln zł. Było to możliwe w szczególności dzięki podwyższeniu jego kapitału własnego o 1,5 mln zł. BFPK ponad połowę poręczeń udzielił przedsiębiorcom funkcjonującym na rynku nie dłużej niż trzy lata, a blisko jedną czwartą skierował do prowadzących jednoosobową działalność gospodarczą.

Fundusz udzielał poręczeń zgodnie z przyjętymi regulacjami, z tym że w czterech przypadkach odmówił udzielenia poręczenia ze środków unijnych do kredytów obrotowych, niezgodnie ze strategią inwestycyjną projektu realizowanego ze środków UE. Kapitał poręczeniowy Funduszu był wykorzystywany w kontrolowanym okresie na poziomie od 230% na początku 2013 r. do 59% na koniec I półrocza 2016 r., przy czym istotnie różniło się zaangażowanie kapitału w zależności od źródła jego pochodzenia: ze środków własnych BFPK wynosiło od 250% do 1120%, podczas gdy ze środków pochodzących z UE utrzymywało się na poziomie 50%⁵.

Prowadzono monitoring wykorzystania wsparcia zgodnie z obowiązującymi wymogami. Prowadząc windykację, w stosunku do wypłaconych kwot poręczeń, BFPK podejmował działania mające na celu ułatwienie przedsiębiorcom spłaty zobowiązań.

¹ Dalej: „Fundusz” lub „BFPK”.

² Od 19 lipca 2013 r., dalej: „Prezes” lub „Prezes Funduszu”. Poprzednio Prezesem Zarządu był od 8 sierpnia 2012 r. Krzysztof Arkuszewski.

³ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

⁴ Lata 2013-2016 (I półrocze), a także działania wcześniejsze i późniejsze, o ile miały wpływ na zjawiska będące przedmiotem kontroli.

⁵ Dane podane według stanu na początek i koniec 2013 r. oraz na koniec roku 2014 i 2015.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Przygotowanie Funduszu do udzielania wsparcia przedsiębiorcom

1.1. Organizacja działalności poręczeniowej Funduszu

Opis stanu
faktycznego

BFPK został utworzony uchwałą Rady Miasta Bydgoszczy⁶ z 25 września 2002 r., a wpisanie Funduszu do Krajowego Rejestru Sądowego – Rejestru Przedsiębiorców nastąpiło w dniu 2 czerwca 2003 r. Powołanie Funduszu stanowiło realizację celów i zadań zawartych w Strategii Rozwoju Miasta Bydgoszczy oraz w Samorządowym Programie Wspierania Przedsiębiorczości. W okresie objętym kontrolą Fundusz działał jako spółka prawa handlowego.

(dowód: akta kontroli str. 5-19,32-37,54-59,82-128,130-150, 486-491)

Od początku funkcjonowania wszystkie udziały BFPK w kapitale zakładowym wynoszącym 1 500,0 tys. zł były własnością Miasta Bydgoszczy. Od 22 września 2004 r. drugim udziałowcem został Bank Gospodarstwa Krajowego w Warszawie (dalej: „BGK”) obejmując 1 499 udziałów o łącznej wartości 1 499,0 tys. zł. W kolejnych latach kapitał zakładowy Funduszu zwiększył się do wysokości 6 053,4 tys. zł. Zmieniła się również struktura własności BFPK, tak że według stanu na 30 czerwca 2016 r. Miasto Bydgoszcz posiadało 5 540 udziałów, tj. 68,9%, a BGK 2 499 udziałów, tj. 31,1%. Obszar działania Funduszu zgodnie z regulaminami działalności poręczeniowej BFPK⁷ od 8 sierpnia 2012 r. dotyczył przedsiębiorców, którzy koncentrują prowadzoną działalność gospodarczą na terenie Bydgoszczy lub pozostałych jednostek samorządu terytorialnego województwa kujawsko-pomorskiego (dalej: „województwa”).

(dowód: akta kontroli str.12-19,32-81,130-150, 486-507)

Przedmiot działania Funduszu został określony w § 5 ust. 1 umowy spółki jako „wspieranie rozwoju lokalnego poprzez udzielanie poręczeń kredytowych małym i średnim przedsiębiorstwom”. Został on doprecyzowany w regulaminie działalności poręczeniowej jako „udzielanie poręczeń mikro, małym i średnim przedsiębiorcom oraz osobom bezrobotnym rozpoczynającym działalność gospodarczą, którzy ubiegają się o kredyt lub pożyczkę, a nie posiadają wystarczającego zabezpieczenia ich spłaty”.

Misją BFPK było „wspieranie przedsiębiorców z sektora MŚP⁸ poprzez udzielanie poręczeń mikro, małym i średnim przedsiębiorcom, którzy ubiegają się o kredyt bądź pożyczkę, lecz nie posiadają wystarczającego zabezpieczenia ich spłaty”.

(dowód: akta kontroli str. 5-19, 82-128,130-141, 576-580)

Fundusz realizował udzielanie mikro, małym i średnim przedsiębiorcom poręczeń kredytów i pożyczek w ramach posiadanego kapitału poręczeniowego⁹ ze środków własnych oraz ze środków pozyskanych z EFRR¹⁰ (środki zwrotne).

⁶ Uchwała nr LIII/1707/02 w sprawie utworzenia spółki „Bydgoski Fundusz Poręczeń Kredytowych spółka z ograniczoną odpowiedzialnością”.

⁷ Tj. „Regulamin działalności poręczeniowej BFPK” i „Regulamin działalności poręczeniowej BFPK w ramach środków pozyskanych z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego Oś priorytetowa 5. Wzmocnienie konkurencyjności przedsiębiorstw, Działanie 5.1. Rozwój instytucji otoczenia biznesu Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2007-2013” – dalej „Regulamin działalności poręczeniowej BFPK w ramach środków z EFRR”.

⁸ Mikro, mali i średni przedsiębiorcy.

⁹ Kapitał funduszu poręczeniowego, rozumiany jako wartość środków finansowych służących zabezpieczeniu poręczeń udzielanych przez fundusz poręczeniowy.

¹⁰ Zgodnie z umową nr WPW.II.3043-2-291-78/09 z dnia 28 października 2009 r. zawartą z Zarządem Województwa Kujawsko-Pomorskiego jako Instytucją Zarządzającą (dalej: „IZ”), o dofinansowanie Projektu „Zwiększenie efektywności transferu środków UE do lokalnego sektora MŚP poprzez dofinansowanie Bydgoskiego Funduszu Poręczeń Kredytowych sp. z o.o.” Nr RPKP.05.01.00-

Zgodnie z założeniami RPO¹¹ wsparcie miało na celu wypełnienie luki finansowej istniejącej w regionie w zakresie instrumentów inżynierii finansowej. Oznaczało to, że działanie pośrednika finansowego powinno być ukierunkowane na obszar „niesprawności” rynku. Powinni się oni zatem pojawiać tam, gdzie tradycyjny sektor bankowy odmawia przedsiębiorcom udzielania kredytów na rozwój prowadzonej przez nich działalności lub wymaga spełnienia dodatkowych warunków.

W strategii inwestycyjnej projektu RPO podano, iż grupę docelową stanowić mieli MŚP mający siedzibę i działający na terenie województwa, których „zasoby majątkowe czy też krótka historia działalności uniemożliwiają spełnienie wymogów stawianych przez instytucje finansujące z sektora bankowego, podczas ubiegania się o zwrotne wsparcie finansowe przedsięwzięć inwestycyjnych bądź działalności bieżącej. Recz dotyczy młodych firm, działających na rynku w okresie krótszym niż trzy lata”. Wskazano również, że profil wspieranych MŚP to klient „nieatrakcyjny dla banków”.

Prezes podał, że poprzez współpracę z bankami i funduszami pożyczkowymi w sposób pośredni BFPK przyczynia się do zmniejszenia luki finansowej. Wskazał, że w ww. regulaminach działalności poręczyielskiej Funduszu istnieją zapisy mówiące, że głównym zadaniem Funduszu jest udzielanie poręczeń MŚP oraz osobom bezrobotnym rozpoczynającym działalność gospodarczą, którzy ubiegają się o kredyt lub pożyczkę, a nie posiadają wystarczającego zabezpieczenia ich spłaty. Podał również, że w obecnej sytuacji nie jest możliwe udzielanie poręczeń przedsiębiorcom spoza luki finansowej, gdyż Fundusz posiada zbyt małą pulę środków własnych.

(dowód: akta kontroli str. 32-81, 130-133, 155-158, 280-448, 300-312, 486-507, 774-775)

Zgodnie z zasadami określonymi w regulaminach działalności poręczyielskiej, poręczenie mógł otrzymać przedsiębiorca posiadający zdolność kredytową (pożyczkową), a nieposiadający wystarczającego zabezpieczenia. W ramach RPO wskazano, że poręczenie mógł otrzymać również przedsiębiorca z krótką historią finansową.

W strategii inwestycyjnej projektu RPO Fundusz wskazał, że jego działalność zostanie ukierunkowana na przedsiębiorstwa zorientowane na innowacyjność, szczególnie innowacyjność technologiczną, a także na przedsiębiorstwa mające znaczący udział w sprzedaży eksportowej w sprzedaży ogółem oraz bazujące na specyficznym potencjale lokalnym i regionalnym. Wnioski takich przedsiębiorstw miały być rozpatrywane w pierwszej kolejności. Prezes podał m.in., że regulamin był tworzony w czasie, kiedy jeszcze nie pracował w Funduszu, zatem trudno mu powiedzieć, dlaczego nie zawarto w nim preferencyjnych zapisów dla tych grup przedsiębiorców. Dodał, że bardzo trudno jest zmienić regulamin zatwierdzony przez Radę Nadzorczą, współników i IZ, ponieważ każdy z nich ma inny pogląd na proponowane zmiany, które często się wykluczają.

(dowód: akta kontroli str. 32-81, 155-158, 280-448, 300-312, 774-775)

Założenia projektu RPO przewidywały udzielanie poręczeń z pomocą publiczną. W latach 2013-2016 (I półrocze) udzielono 11 takich poręczeń. Prezes wyjaśnił, że każdy potencjalny klient, od 2 listopada 2014 r.¹², jeżeli spełniał warunki, mógł

04-005/09 współfinansowanego z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach Osi priorytetowej 5. Wzmocnienie konkurencji przedsiębiorstw Działania 5.1. Rozwój instytucji otoczenia biznesu Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2007-2013., dalej „umowa projektu RPO”.

¹¹ Wytyczne w zakresie zasad udzielania wsparcia instrumentom inżynierii finansowej w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2007-2013 Oś priorytetowa 5: Wzmocnienie konkurencyjności przedsiębiorstw Działanie 5.1. Rozwój instytucji otoczenia biznesu, załącznik do uchwały Nr 93/1652/09 Zarządu Województwa Kujawsko-Pomorskiego z 16 grudnia 2009 r.

¹² Tj. od dnia zmiany Tabeli opłat i prowizji.

otrzymać pomoc publiczną zgodnie z obowiązującą tabelą opłat i prowizji. Pozostali przedsiębiorcy nie otrzymywali pomocy publicznej, a prowizja za udzielenie poręczenia była naliczana w oparciu o tzw. „bezpieczną stawkę”.

(dowód: akta kontroli str. 446, 823)

W stosowanej w Funduszu ocenie ryzyka przedsięwzięcia badano m.in. jak długo firma działa na rynku, czy współpracuje z instytucją finansującą, jaką ma reputację. Badano również doświadczenie kierownictwa, pozycję rynkową. Prezes poinformował, że narzędzie do oceny potencjalnego poręczenia zostało stworzone i wprowadzone w BFPK w celu oceny ryzyka w związku z koniecznością ujednolicenia i większego zabezpieczenia portfela poręczeniowego. Zdaniem Prezesa nie wykluczało to ukierunkowania na przedsiębiorstwa (w dobrej kondycji finansowej – podstawowy warunek) z luki finansowej i działających krócej niż trzy lata.

(dowód: akta kontroli str. 533-534, 553)

W umowie RPO określono dopuszczalny poziom stratowości na 5% (liczony jako relacja wartości kapitału poręczeń straconych do wartości udzielonych poręczeń ogółem). W przypadku jego przekroczenia wszystkie wypłaty poręczeń powyżej 5% obciążałyby środki własne Funduszu.

Utrzymanie bezpiecznego poziomu wskaźnika stratowości zagwarantować miały następujące ograniczenia:

- maksymalna wysokość jednego poręczenia nie mogła przekroczyć 5% kapitału poręczeniowego Funduszu;
- poręczenie powyżej 500 tys. zł wymagało akceptacji Rady Nadzorczej Funduszu;
- łączna wartość poręczeń w stosunku do kapitału poręczeniowego, tzw. mnożnik kapitałowy, nie mógł przekroczyć „wartości 3”¹³;
- maksymalny udział procentowy kwoty poręczenia w stosunku do kwoty kredytu mógł wynosić 80% kwoty kapitału pozostającego do spłaty;
- poręczenia nie miały obejmować odsetek oraz prowizji związanych z kredytem;
- maksymalny okres trwania poręczenia mógł wynosić co najwyżej pięć lat.

W ocenie Prezesa limit utraty kapitału w wysokości 5% dla projektu RPO był zbyt niski dla działalności poręczeniowej Funduszu. Jego zdaniem powinien wynosić co najmniej 10%, tak jak w przypadku projektu JEREMIE. Podał, że wystosował w tej sprawie 12 września 2013 r. pismo do IZ, otrzymał jednak ustną odpowiedź odmowną, w której sugerowano, że ta sprawa „powinna powrócić w przypadku zbliżenia się wszystkich funduszy do granicy limitu”.

(dowód: akta kontroli str. 32-81, 155-156, 158, 446-448, 774-777)

Na mocy porozumienia z dnia 24 czerwca 2010 r. zawartego z Polską Agencją Rozwoju Przedsiębiorczości (dalej: „PARP”) Fundusz posiadał status instytucji współpracującej w ramach Krajowego Systemu Usług dla Małych i Średnich Przedsiębiorstw (dalej: „KSU”). W związku z tą umową Fundusz m.in. dwa razy do roku składał drogą elektroniczną uzgodnione sprawozdania z działalności w module KSU – fundusze poręczeniowe.

(dowód: akta kontroli str. 130-133, 151-153)

¹³Tzn. że łączna wartość aktywnych poręczeń wobec instytucji finansowych nie powinna być większa niż trzykrotność wartości kapitału poręczeniowego, czyli środków służących zabezpieczeniu poręczeń udzielanych przez Fundusz.

1.2. Działalność promocyjna Funduszu

BFPK analizował dostępne opracowania dotyczące potrzeb poręczeniowych przedsiębiorców, w tym PARP, Związku Banków Polskich, BGK, Banku Pekao S.A., przygotowanych na zlecenie IZ analiz ex-ante. Dodatkowo w ramach Krajowego Stowarzyszenia Funduszy Poręczeniowych uczestniczył w corocznej ogólnokrajowej konferencji współorganizowanej przez PARP na temat sytuacji i możliwości działań funduszy pożyczkowych i poręczeniowych oraz zapoznawał się z rocznymi raportami o stanie funduszy poręczeniowych i stanie funduszy pożyczkowych w Polsce.

Jak wskazał Prezes z powodu trudnej sytuacji finansowej Fundusz ograniczył działania promocyjne do niezbędnego minimum. Składały się na nie m.in. zakup kalendarzy promujących RPO oraz banery reklamowe. W latach 2013-2016 (I półrocze) Fundusz wydał na promocję łącznie 14,5 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 156-157, 159-167, 168-245, 452, 684-690)

Z informacji uzyskanych przez NIK¹⁴ od 15 banków spółdzielczych¹⁵ wynikało, że sześć banków nie zostało poinformowanych o ofercie Funduszu. Jeden z nich wyraził potencjalne zainteresowanie uzyskaniem takich informacji¹⁶.

Jako główne powody braku podjęcia współpracy z BFPK banki, które otrzymały informacje o jego ofercie, wskazywały: brak zapotrzebowania na poręczenia ze strony klientów (66,7%) oraz ich współpraca z innym funduszem poręczeniowym i z BGK (60%).

(dowód: akta kontroli str. 785)

Z informacji uzyskanych przez NIK¹⁷ od 41 klientów Funduszu wynikało, że większość z nich (35, tj. 85%) powzięła informację o działalności Funduszu od instytucji finansujących. 23 klientów Fundusz wskazało, że największy wpływ na wybór poręczenia w BFPK miało to, że instytucja udzielająca kredytu lub pożyczki wymagała poręczenia.

(dowód: akta kontroli str. 782-784)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli NIK ocenia, że Fundusz był przygotowany pod względem organizacyjnym do udzielania poręczeń. Opracowane zasady wyboru wnioskodawców oraz udzielania poręczeń były zgodne z zakresem działalności Funduszu.

2. Udzielanie wsparcia przedsiębiorcom

2.1. Aktywność poręczeniowa Funduszu i wykorzystanie jego potencjału

Opis stanu
faktycznego

W latach 2013-2016 (I półrocze) kapitał poręczeniowy¹⁸ wzrósł z 15 523,8 tys. zł do 16 222,7 tys. zł (o 698,9 tys. zł – 4,5%), w tym ze środków UE z 11 353,2 tys. zł do 15 065,8 tys. zł (o 3 712,6 tys. zł – 32,7%). Kapitał ze środków UE został powiększony głównie o przychody z tytułu odsetek od lokat oraz udzielonych

¹⁴ W trybie art. 29 ust. 1 pkt. 2 lit. f ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2015 r. poz. 1096, ze zm.), dalej: „ustawa o NIK”.

¹⁵ Zapytania NIK skierowała do 15 banków spółdzielczych, z którymi BFPK nie współpracował, wybranych spośród 32 banków spółdzielczych znajdujących się w wykazie ze strony internetowej <http://www.bankspoldzielczy.net/kujawsko-pomorskie/>.

¹⁶ Bank Spółdzielczy w Osiu.

¹⁷ W trybie art. 29 ust. 1 pkt. 2 lit. f ustawy o NIK.

¹⁸ Wartość środków finansowych służących zabezpieczeniu poręczeń udzielanych przez fundusz poręczeniowy na koniec poprzedniego kwartału kalendarzowego – definicja według § 2 pkt. 7 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.).

pro wizji. Udział środków UE w kapitale poręczeniowym w badanym okresie wzrósł z 73,1% do 92,9%.

(dowód: akta kontroli str. 449-451, 720-725)

Zaangażowanie kapitału poręczeniowego spadło z 227,3% na początku 2013 r. do 59,3% na koniec I półrocza 2016 r. Możliwy dopuszczalny poziom zaangażowania kapitału poręczeniowego, tzw. mnożnik kapitałowy określony przez Zarząd¹⁹, wynosił w tym okresie 3.

Rzeczywisty poziom mnożnika kapitału poręczeniowego wynosił według stanu na początek 2013 r. i koniec lat 2013-2015 r. odpowiednio: 2,3; 1,9; 0,9; 0,7; z tym że dla środków RPO utrzymywał się na poziomie 0,5; a dla środków własnych odpowiednio wynosił: 7,0; 11,2; 4,6 i 2,5.

Zgodnie z Rekomendacją Związku Banków Polskich (dalej: „ZBP”) od października 2013 r., tj. od momentu nieposiadania ratingu na poziomie inwestycyjnym, wskaźnik ten nie powinien być większy niż 2. W sprawie niezmiennienia w uchwale mnożnika kapitałowego, Prezes wyjaśnił m.in., że aby uzyskać sugerowany w ww. rekomendacjach mnożnik kapitałowy wstrzymano od końca 2013 r. udzielanie poręczeń ze środków własnych, dzięki czemu możliwe będzie na koniec 2016 r. uzyskanie rekomendowanego mnożnika 2.

W odniesieniu do niskiego mnożnika kapitałowego w programie RPO Prezes wyjaśnił m.in., że na jego wysokość złożyły się: nieudzielanie przez poprzedni Zarząd Funduszu w latach 2010-2013 (do września) poręczeń dla kredytów obrotowych, ograniczenie od października 2013 r. współpracy w zakresie poręczeń przez większość instytucji finansowych ze względu na niski rating, wprowadzenie na rynek w 2013 r. konkurencyjnego produktu – kredytu z gwarancją BGK.

Pierwotnie określony w umowie RPO wskaźnik „planowana liczba obrotów środkami”²⁰ w wysokości 3,94 został w 2013 r. zmieniony do poziomu 1,09; a w 2015 r. do 1,37. Według stanu na 31 października 2016 r. rzeczywista jego wielkość wyniosła 1,5.

(dowód: akta kontroli str. 154-158, 563-565, 576-577, 774-775)

Średnie koszty udzielenia jednego poręczenia w badanym okresie wynosiły: dla RPO pomiędzy 5,2 tys. zł a 12,6 tys. zł²¹, a dla środków własnych pomiędzy 6,7 tys. zł, a 148,8 tys. zł²². Jak podał Prezes Funduszu wysokie koszty w 2014 r. wynikały z niskiej liczby udzielonych poręczeń ze środków własnych (trzy poręczenia), przy jednocześnie ponoszonych kosztach zarządzania istniejącym portfelem.

W związku z prowadzoną działalnością Fundusz osiągnął w badanym okresie następujące przychody, w tym z tytułu odsetek od kapitału poręczeniowego zgromadzonego na kontach oraz prowizji:

- ze środków RPO – 1 415,9 tys. zł, które powiększały kapitał Funduszu (średnio na jedno poręczenie udzielone w tym okresie przypadało 21,8 tys. zł),
- ze środków własnych – 249,5 tys. zł (średnio na jedno poręczenie przypadało 2,9 tys. zł).

Zgodnie z § 2 ust. 10 umowy RPO, przychody ze środków EFRR w okresie realizacji projektu RPO powiększały kapitał poręczeniowy.

(dowód: akta kontroli str. 284-285, 451)

¹⁹ Określony w uchwale Zarządu Funduszu nr 14/2009 z 20 maja 2009 r. w sprawie: przyjęcia w zakresie współpracy z instytucjami finansującymi wskaźnik mnożnika kapitału poręczeniowego.

²⁰ Kwoty dofinansowania 13 157,3 tys. zł.

²¹ W 2013 r. – 5,2 tys. zł, w 2014 r. – 10,2 tys. zł, w 2015 r. – 10,4 tys. zł, w 2016 r. (I połowa) – 12,6 tys. zł.

²² W 2013 r. – 6,7 tys. zł, w 2014 r. – 148,8 tys. zł, w 2015 i 2016 r. – 0,0 zł.

BFPK zawarł w 2005 r. dwie umowy o współpracy z dwoma funduszami pożyczkowymi: z Polską Fundacją Przedsiębiorczości z siedzibą w Szczecinie prowadzącą Subregionalny Fundusz Pożyczkowy „Kujawiak” i z Kujawsko-Pomorskim Funduszem Pożyczkowym sp. z o.o. z siedzibą w Toruniu. W wyniku tej współpracy Fundusz w okresie objętym kontrolą udzielił na rzecz ww. podmiotów 20 poręczeń pożyczek dla przedsiębiorców na łączną kwotę 891,3 tys. zł, co stanowiło 13,2% liczby oraz 5,6% wartości wszystkich udzielonych w tym okresie poręczeń.

Jak poinformował Prezes Funduszu w ramach współpracy z funduszami poręczeniowymi z terenu województwa odbywały się spotkania w zakresie dotyczącym m.in. wypracowania jednolitych stanowisk funduszy, wymiany doświadczeń dotyczących współpracy z IZ, udziału we wspólnych konferencjach i szkoleniach. W ramach współpracy udzielano wspólnego poręczenia pożyczki/kredytu jednemu przedsiębiorcy przez dwa lub trzy fundusze poręczeniowe. W takich przypadkach fundusze ustalały między sobą wysokość kwot poręczeń przypadających na poszczególnych poręczycieli, wymieniały uwagi i opinie.

(dowód: akta kontroli str. 566-569,572-573)

2.2. Przyznawanie wsparcia przez BFPK

W okresie objętym kontrolą wśród wszystkich 151 klientów Funduszu najczęściej działało w usługach (w tym budowlanych i transporcie) (58,9%), a następnie w handlu (25,2%) i produkcji (15,9%). Biorąc pod uwagę wartość udzielonych poręczeń, wsparcie w największym wymiarze trafiło do przedsiębiorców trudniących się usługami – 8 637,3 tys. zł (53,9%), następnie handlem – 4 527,5 tys. zł (28,2%) i produkcją – 2 864,5 tys. zł (17,9%).

Z udzielania poręczeń najczęściej korzystali mikroprzedsiębiorcy (66,2%) i mali przedsiębiorcy (29,8%). W sześciu przypadkach (4,0%) Fundusz udzielił wsparcia przedsiębiorcom należącym do sektora średnich przedsiębiorstw. W latach 2013-2016 (I półrocze) blisko jedną czwartą klientów Funduszu stanowiła grupa przedsiębiorców prowadzących jednoosobową działalność gospodarczą. Biorąc pod uwagę wartość udzielonych poręczeń, najczęściej wsparcia przyznano mikro przedsiębiorcom – łącznie na kwotę 7 926,8 tys. zł (49,5% wartości udzielonego wsparcia), w dalszej kolejności przedsiębiorcom należącym do grupy małych – na łączną kwotę 5 443,3 tys. zł (34,0%), a najmniej przedsiębiorcom średnim – łącznie 2 659,2 tys. zł (16,6%).

Ponad połowę poręczeń (52,9%) udzielano przedsiębiorcom działającym na rynku do trzech lat. Grupa ta otrzymała łącznie poręczeń na kwotę 6 909,9 tys. zł (tj. 43,1% wartości udzielonego wsparcia).

(dowód: akta kontroli str. 449-478,566-569)

Struktura poręczeń ogółem w okresie objętym kontrolą według liczby i wartości kształtowała się następująco:

- do 50 tys. zł: 59 (tj. 39,1% liczby ogółem) o łącznej wartości 1 741,9 tys. zł,
- od 50 do 100 tys. zł: 43 (tj. 28,5%) o łącznej wartości 3 293,9 tys. zł,
- od 100 do 150 tys. zł: 17 (tj. 11,3%) o łącznej wartości 2 175,8 tys. zł,
- od 150 do 250 tys. zł: 19 (tj. 12,6%) o łącznej wartości 3 594,5 tys. zł,
- od 250 do 500 tys. zł: 13 (tj. 8,6%) o łącznej wartości 5 223,2 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 460)

Szczegółową kontrolą objęto dokumentację dotyczącą wniosków o przyznanie poręczenia, złożonych przez 35 przedsiębiorców²³, którzy w latach 2013-2015 otrzymali wsparcie Funduszu na łączną kwotę 6 184,8 tys. zł. Stwierdzono m.in., że:

- a) za udzielone poręczenia przedsiębiorcy zapłacili prowizje w łącznej wysokości 90,8 tys. zł, z tego w siedmiu przypadkach prowizja wynosiła poniżej 1% (z tego pięć poręczeń udzielono z RPO), a w pięciu przypadkach (wszystkie z RPO) powyżej 2% (od 2,3% do 2,8%). We wszystkich badanych umowach pobrana prowizja była zgodna z przyjętą w Funduszu metodologią wyliczania prowizji, zgodną z tabelą opłat;
- b) we wszystkich umowach zabezpieczenie wniesione zostało zgodnie z warunkami umowy przed uruchomieniem środków, a przeznaczenie poręczenia było zgodne z zasadami przyznania wsparcia;
- c) pięciu przedsiębiorców (14,3%) na dzień 30 września 2016 r. nie prowadziło już działalności gospodarczej;
- d) jeden przedsiębiorca zadeklarował stworzenie trzech nowych miejsc pracy;
- e) w 22 przypadkach (na kwotę 3 074,3 tys. zł) poręczane pożyczki lub kredyty miały charakter obrotowy, a w 13 – inwestycyjny (na kwotę 3 110,5 tys. zł);
- f) w dwóch przypadkach doszło do wypłaty poręczenia na łączną kwotę 79,5 tys. zł;
- g) spośród 22 poręczeń udzielonych ze środków RPO: trzy poręczenia udzielono przedsiębiorcom działającym w dniu złożenia wniosku krócej niż trzy lata (13,6%), jedno przedsiębiorcy tworzącemu miejsca pracy (4,5%), jedno przedsiębiorcy prowadzącemu innowacyjną działalność (4,5%), trzy prowadzącym usługi hotelarskie lub gastronomiczne, które można uznać za bazujące na potencjale regionalnym (18,2%)²⁴.

(dowód: akta kontroli str. 444-448, 566-569)

Z informacji uzyskanych przez NIK²⁵ od 41 przedsiębiorców (z tego 27, którym udzielono wsparcia i 14 przedsiębiorców, którym go odmówiono) wynika, że:

- w 17% przypadków nie korzystali dotąd z kredytu lub pożyczki (dotyczyło to siedmiu spośród 41 badanych przypadków, w tym czterech z 27 przypadków, którym Fundusz udzielił poręczenia);
- spośród 27 klientów, którym udzielono poręczenia, w pięciu przypadkach spotkali się oni z odmową banku na skredytowanie planowanego przedsięwzięcia, w dziewięciu przypadkach warunki udzielanych kredytów/pożyczek bez poręczenia byłyby mniej korzystne, a w 13 bank żądał poręczenia.

(dowód: akta kontroli str. 782-784)

Odnośnie badań trudności klientów Funduszu z uzyskaniem finansowania zewnętrznego Prezes poinformował, że w przypadku, gdy proponowane przez klienta instytucji finansowych zabezpieczenie było niewystarczające, żądano dodatkowego zabezpieczenia w postaci poręczenia funduszu. BFPK nie jest w stanie ocenić, czy przy rozpatrywaniu wniosku wielkość poręczenia sugerowana przez bank nie jest zawyżona, ponieważ nie ma on dostępu do wewnętrznych procedur bankowych (scoringu) oraz instytucji współpracujących.

(dowód: akta kontroli str. 564-565)

²³ Zastosowano dobór celowy w przypadku 15 przedsiębiorców, mając na względzie najwyższe kwoty udzielonego wsparcia po pięć z roku 2013, 2014, 2015, a 20 wybrano w sposób losowy. Spośród 35 przypadków 22 dotyczyło umów zrealizowanych w ramach projektu RPO na łączną kwotę 5 061,7 tys. zł.

²⁴ Fundusz nie posiadał wiedzy, którzy przedsiębiorcy z tej grupy bazowali na potencjale regionalnym.

²⁵ W trybie art. 29 ust. 1 pkt. 2 lit. f ustawy o NIK.

Od połowy 2012 r. Fundusz analizował wnioski o udzielenie poręczenia pod kątem przestrzegania zasady zakazu podwójnego finansowania. W sytuacji, kiedy stwierdzano, że zasada ta może zostać naruszona (poręczenie byłoby w połączeniu z pożyczką ze środków UE lub dotacją), Fundusz udzielał poręczenia ze środków własnych albo odmawiał udzielenia poręczenia. Prezes podał, że odrębnym zagadnieniem jest problem podwójnego finansowania w sytuacji, gdy beneficjenci korzystali z innych programów wsparcia niż RPO, ponieważ Fundusz nie posiadał wiedzy w tym zakresie, a przede wszystkim narzędzi umożliwiających weryfikację niezgodności.

(dowód: akta kontroli str. 573, 665-666)

W okresie objętym kontrolą Fundusz otrzymał 199 wniosków o udzielenie poręczenia. W 32 przypadkach Fundusz odmówił udzielenia wsparcia.

Szczegółową kontrolą objęto dokumentację dotyczącą 20 rozpatrzonych przez Fundusz w latach 2013-2015 wniosków przedsiębiorców, którzy wystąpili o wsparcie w łącznej kwocie 3 588,9 tys. zł²⁶ a go nie otrzymali.

W dokumentacji dotyczącej wniosków przedsiębiorców dotyczących wsparcia, jako przyczyny odmowy udzielenia poręczenia wskazywano:

- trudną sytuację ekonomiczno-finansową przedsiębiorców – ~~osiem-dziewięć~~ przypadków,
- wysokie ryzyko transakcji, w tym ze względu na zaangażowanie kredytowe, prowadzenie działalności z zagrożonej branży – sześć przypadków,
- brak środków własnych Funduszu i brak możliwości udzielenia poręczenia ze środków RPO – cztery przypadki,
- kredyt niezwiązany z rozwojem firmy – jeden przypadek~~;~~
~~— prowadzenie działalności poza obszarem województwa kujawsko-pomorskiego — jeden przypadek.~~

W przypadku czterech negatywnie rozpatrzonych wniosków o poręczenie kredytu obrotowego, gdzie jako przyczynę odmowy wskazano brak możliwości udzielenia poręczenia ze środków RPO, Prezes poinformował, że wynikało to z interpretacji i wytycznych poprzedniego Zarządu Funduszu odnośnie nieudzielania poręczeń do kredytów obrotowych w ramach RPO.

(dowód: akta kontroli str. 508-511, 564-565)

Z informacji uzyskanych przez NIK²⁷ od 14 przedsiębiorców, którym Fundusz odmówił wsparcia wynikało, że 85,7% z nich uzyskało następnie finansowanie zewnętrzne (dziewięciu w banku i trzech w funduszu pożyczkowym), z tego dziewięciu otrzymało warunki podobne w innym podmiocie.

(dowód: akta kontroli str. 784)

Jak poinformował Prezes Funduszu w okresie objętym kontrolą ze względu na trudną sytuację finansową spółki nie rozważano i nie planowano współpracy z siecią tzw. aniołów biznesu²⁸. Podał, że BFPK starał się o wsparcie poprzez Krajowe Stowarzyszenie Funduszy Poręczeniowych, ale nie było tyle zainteresowanych funduszy, żeby utworzyć konsorcjum.

(dowód: akta kontroli str. 571-573, 775)

²⁶ W próbie znalazło się osiem wniosków, które miały uzyskać wsparcie ze środków UE w wysokości 2 187,7 tys. zł

²⁷ W trybie art. 29 ust. 1 pkt. 2 lit. f ustawy o NIK.

²⁸ Inwestor prywatny, zazwyczaj posiadający doświadczenie w działalności gospodarczej, który inwestuje własne pieniądze i doświadczenie w przedsięwzięcia będące w bardzo wczesnych fazach rozwoju w zamian za udziały w tych przedsięwzięciach.

Analiza 28 wniosków o poręczenie kredytów siedmiu przedsiębiorcom korzystającym wielokrotnie z poręczenia (od trzech do ośmiu razy) wykazała, że każdorazowo BFPK przeprowadzał analizę przedsiębiorcy pod kątem spełnienia wymagań do uzyskania poręczenia i dokonywał oceny wiarygodności przedsiębiorcy. Przy udzielaniu kolejnych poręczeń w 11 przypadkach ocena ta nie zmieniła się, w czterech – poprawiła się, w sześciu – pogorszyła się.

(dowód: akta kontroli str. 773)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W 2013 r. czterem²⁹ spośród 20 przedsiębiorców ubiegających się o udzielenie poręczenia, których dokumentacja została poddana badaniu NIK, niezgodnie z pkt. 4.1 strategii stanowiącej integralną część umowy projektu RPO odmówiono udzielenia poręczenia. Dotyczyło to poręczeń (na łączną kwotę 548,4 tys. zł) kredytów obrotowych, które miały być przeznaczone na bieżącą działalność przedsiębiorstw.

Określając planowaną strukturę oferowanych produktów w pkt. 4.1 tej strategii Fundusz deklarował udzielanie poręczeń kredytów i pożyczek przedsiębiorcom zaciągającym zobowiązania na działalność bieżącą. Tymczasem w decyzjach odmawiających udzielenia poręczenia w tych przypadkach wskazywano, że „z uwagi na bardzo wysokie zaangażowanie Funduszu w poręczenia udzielone ze środków własnych wnioskowany kredyt obrotowy na bieżącą działalność nie kwalifikuje się do poręczenia ze środków RPO”.

Prezes, który podjął jedną z ww. decyzji wyjaśnił m.in., że od początku realizacji projektu RPO Fundusz udzielał poręczeń kredytów i pożyczek wyłącznie przeznaczonych na cele inwestycyjne. Wskazał, że wynikało to z zawężonej interpretacji pierwszej strategii inwestycyjnej. Podał, że od września 2013 r. poczynił starania, by jednoznacznie tę kwestię rozstrzygnąć, a ww. decyzja była efektem jego ostrożności i oddawała panujący w Funduszu pogląd w tej sprawie.

Poprzedni prezes Zarządu BFPK, który podjął trzy z ww. decyzji zeznał, że: „staraliśmy się udzielać poręczeń tylko na konkretne inwestycje, a nie środki obrotowe. Głównym powodem było bezpieczeństwo wydatkowania środków publicznych. Z tego co wiem, tak też postępowały inne fundusze będące na rynku. Udzielaliśmy poręczeń na obrotówkę ze środków własnych. W związku z kryzysem w latach 2008-2010 staraliśmy się, aby dawać tylko bezpieczne poręczenia”.

IZ kilkakrotnie informowała Fundusz o możliwości udzielania poręczeń na kredyty obrotowe, a także wskazywała, że zawężenie realizacji projektu wyłącznie do poręczeń inwestycyjnych może wpłynąć na jego niewłaściwą realizację oraz zwracała się o realizację projektu w sposób w pełni zgodny ze strategią inwestycyjną³⁰.

Były prezes Zarządu Funduszu zeznał, że nieudzielanie poręczeń na kredyty obrotowe mimo ww. pism IZ spowodowane było złymi doświadczeniami z rynku w stosunku do poręczeń na kredyty obrotowe.

Fundusz zmienił politykę odnośnie nieudzielania poręczeń ze środków RPO na kredyty obrotowe i w latach 2014-2016 I półrocze udzielił 21 takich poręczeń.

(dowód: akta kontroli str. 304-305, 358-364, 456, 565, 508-565, 705-706, 763)

²⁹ Decyzja Zarządu nr 12/2012 i 13/2013 z 3 czerwca 2013 r, nr 14/2013 z 5 czerwca 2013 r., nr 17/O/2013 z 20 września 2013 r.

³⁰ W tym w pismach z 26 marca 2012 r. i z 22 lutego 2013 r

NIK ocenia, że Fundusz na ogół zgodnie z przyjętymi regulacjami udzielał poręczeń. Stwierdzona nieprawidłowość dotyczyła czterech przypadków, w których odmówiono udzielenia poręczenia do kredytów obrotowych niezgodnie z umową projektu RPO.

3. Prowadzenie monitoringu wykorzystania udzielonego wsparcia oraz dostarczanie informacji o osiągniętych rezultatach

3.1. Monitorowanie efektów udzielonego wsparcia

Umowa o dofinansowanie³¹ projektu RPO była pięć razy aneksowana. W wyniku aneksowania zmienione zostały m.in. wysokości wskaźników, w tym:

- aneksem nr 3 z 21 października 2013 r. zmniejszeniu uległy wskaźniki dotyczące: liczby poręczeń z 600 do 100 (o 83%), wartości udzielonych poręczeń z 51 902,9 tys. zł do 14 384,0 tys. zł (o 72,3%), liczby wspartych przedsiębiorstw z 600 do 100 (o 83%) oraz planowana liczba obrotów środkami z 3,94 do 1,09. Prezes podał, że zmiany zostały dokonane na jego wniosek, ponieważ wartości wskaźników były nierealistyczne, niemożliwe do wykonania i nie uwzględniały warunków rynkowych;
- aneksem nr 5 z 16 grudnia 2015 r. podwyższono wskaźniki dotyczące: liczby zaplanowanych poręczeń do 118 (o 18%), wartości udzielonych poręczeń do 17 969,7 tys. zł (o 24,9%), liczby wspartych przedsiębiorstw do 118 (o 18%) oraz planowaną liczbę obrotów środkami do 1,37. Prezes podał, że zmiany wynikały z negocjacji z IZ i z faktycznego wykonania. Związane były z wydłużeniem okresu obowiązywania umów.

(dowód: akta kontroli str. 246-443,449-450,557-561, 576-580, 665-666, 697-703,776-777)

Na dzień 31 października 2016 r. powyższe wskaźniki wykonania przedstawiały się następująco:

- planowana liczba obrotów środkami (kapitałem) – 1,5 (109,8%),
- liczba udzielonych poręczeń – 112 (94,9%),
- liczba przedsiębiorców, którym udzielono wsparcia – 104 (88,1%),
- wartość udzielonych poręczeń – 19 784,3 tys. zł (110,1%).

(dowód: akta kontroli str. 325-400,421-443,557-561,576-580,665-666)

Zgodnie z § 15 ust. 1 pkt. 1-4 umowy projektu RPO Fundusz monitorował przebieg realizacji projektu, pomiar wartości wskaźników oraz przedkładał sprawozdania do IZ według wymaganego wzoru. Nie został on zobowiązany do przedkładania informacji w zakresie wykorzystania wsparcia oraz rzeczywistych rezultatów udzielonego wsparcia.

Na podstawie badania dokumentacji związanej z udzieleniem 35 poręczeń stwierdzono, że faktury lub inne dokumenty potwierdzające dokonane wydatki z poręczanego przez Fundusz kredytu były żądane w trzech przypadkach.

(dowód: akta kontroli str. 294, 566-569, 681-683, 691-696,813-821)

Prezes poinformował, że cel poręczanego kredytu (pożyczki) był określany w umowie kredytowej z bankiem i do jego obowiązku należało monitorowanie spłat i przeznaczenia kredytu. Podał, że Fundusz poręcza według prawa cywilnego i poręczenie jest nieodwołalne, a w przypadku, gdy ostateczny odbiorca przeznaczy środki z kredytu (pożyczki) na inny niż pierwotnie zakładany cel, bank może

³¹ Wartość całkowita projektu została określona na kwotę 13 157,3 tys. zł – 100% dofinansowanie z EFRR.

wypowiedzieć kredyt, zażądać spłaty lub realizować spłatę z zabezpieczeń kredytu (w przypadku braku częściowej lub całkowitej spłaty). O rzeczywistych rezultatach udzielonego wsparcia banki i fundusze pożyczkowe nie informują funduszy poręczeniowych, jedynie zgodnie z zawartymi porozumieniami przesyłają kwartalne informacje o wysokości i terminowości spłat oraz o ekspozycji kredytowej (normalne, pod obserwacją, poniżej standardu, wątpliwe i stracone), w celu ewentualnego założenia rezerw celowych. Wyjaśnił ponadto, że w związku z tym, że fundusze poręczeniowe są „ostatnim ogniwem” w procesie windykacji monitoring beneficjentów nie leży w ich interesie, bowiem w przypadku stwierdzenia przez Fundusz przeznaczenia kredytu, przez przedsiębiorcę, niezgodnie z celem, na jaki został udzielony lub zaprzestanie przez przedsiębiorcę działalności (zmiana profilu działalności) zobowiązany jest on do powiadomienia banku o zaistniałej sytuacji, co w konsekwencji może doprowadzić do wypowiedzenia umowy kredytowej przez bank i przedwczesnej wypłaty poręczenia przez Fundusz.

(dowód: akta kontroli str. 566-568, 681-683)

Według stanu na 30 września 2016 r., spośród 35 objętych badaniem beneficjentów wsparcia udzielonego przez Fundusz, 30 prowadziło działalność gospodarczą (85,7%). W tym samym czasie, spośród 20 przedsiębiorców, którym Fundusz odmówił udzielenia wsparcia, 19 nadal ją prowadziło (95,0%).

Według informacji z ZUS³², w okresie od udzielenia poręczenia do 30 czerwca 2016 r., 13 przedsiębiorców spośród ww. 35 (37,1%) zwiększyło zatrudnienie³³ (ogółem o 73 osoby), dziewięciu (25,7%) zmniejszyło (ogółem o 46 osób), w ośmiu przypadkach (22,9%) zatrudnienie nie zmieniło się, trzy firmy zaprzestały prowadzenia działalności (dwie ogłosiły upadłość, a jedna na skutek zdarzenia losowego – pożaru³⁴).

Z informacji uzyskanych³⁵ od 27 przedsiębiorców, którym poręczono kredyty wynikało, że efektem udzielonego wsparcia związanego z zaciągniętym kredytem były najczęściej: zwiększenie płynności finansowej (w 48% przypadków), wprowadzenie na rynek nowych produktów lub usług (40%), wzrost obrotu lub zysku (33%). Z informacji uzyskanych w tym samym trybie od 14 przedsiębiorców, którym Fundusz odmówił wsparcia wynikało, że 86% z nich zrealizowało przedsięwzięcie pomimo odmowy poręczenia, a jako jego efekty wskazali: zwiększenie płynności (36%) oraz wzrost obrotu lub zysku (29%).

(dowód: akta kontroli str. 508-510, 566-560, 681-690)

3.2. Stratowość udzielonego przez Fundusz wsparcia i skuteczność windykacji niespłaconych zobowiązań

W okresie objętym kontrolą Fundusz wypłacił 74 poręczenia na łączną kwotę 5 268,1 tys. zł, w tym trzy z RPO (na kwotę 423,8 tys. zł). Liczba wypłaconych poręczeń spadała z 45 wypłat na łączną kwotę 3 284,9 tys. zł w 2013 r. do dziewięciu na kwotę łączną 365,3 tys. zł w 2015 r.

Wartość wyegzekwowanych poręczeń na dzień 30 czerwca 2016 r. wyniosła 537,2 tys. zł, (w tym 27,9 tys. zł z RPO), co stanowiło 10,2% wszystkich poręczeń wypłaconych w latach 2013-2016 (I półrocze). Wskaźnik skuteczności egzekucji wszystkich wypłaconych od początku działalności Funduszu poręczeń był wyższy

³² Uzyskanych w trybie art. 29 ust. 1 pkt. 2 lit. f ustawy o NIK.

³³ W tym jedna firma zmieniła formę prowadzenia działalności ze spółki cywilnej na spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością i obecnie (wg danych przedsiębiorcy) zatrudnia o 20 osób więcej niż poprzednio.

³⁴ Firma z odszkodowania spłaciła kredyt, a pracownicy prawdopodobnie znaleźli zatrudnienie w nowej firmie – brak danych z ZUS.

³⁵ Informacje pozyskano w trybie art. 29 ust. 1 pkt. 2 lit. f ustawy o NIK.

i według stanu na 30 czerwca 2016 r. wyniósł 13,9%, w tym 6,6% odnośnie do środków RPO.

Wskaźnik stratowości Fundusz określał jako stosunek (wartościowo) wypłaconych poręczeń do wszystkich poręczeń udzielonych (narastająco od początku działalności Funduszu), z uwzględnieniem kwot wyegzekwowanych. Stratowość poręczeń na koniec 2013 r. wyniosła 5,3%, na koniec 2014 r. – 6,1%, w roku kolejnym 6,2%, a na półrocze 2016 r. – 6,2%. Dla projektu RPO wyniosła ona odpowiednio: 2,7%; 3,1%, 2,4% i 2,3%.

(dowód: akta kontroli str. 82-128, 453-455, 681-683)

Pierwsze wypłaty poręczeń były dochodzone w drodze egzekucji prowadzonej przez komornika, jednakże począwszy od 2013 r. wszystkie zobowiązania z tytułu wypłaty poręczenia zostały poddane analizie przez współpracującą z Funduszem firmę windykacyjną. Z przeprowadzonej analizy wynikało, że jedna czwarta spraw nadawała się do tzw. „miękkiej windykacji”³⁶. Pozostałe sprawy były kierowane na drogę postępowania sądowego, a następnie do komornika celem przeprowadzenia egzekucji.

W kontrolowanym okresie BFPK przeprowadził 182 postępowania windykacyjne. Z elektronicznej bazy postępowań windykacyjnych BFPK do losowania przyjęto 135 przeprowadzonych postępowań³⁷, z których wylosowano próbę stanowiącą dokumentację 20 z nich³⁸.

Analiza dokumentacji dotyczącej zobowiązań z tytułu poręczeń wypłaconych 20 przedsiębiorcom na kwotę łączną 1 397,7 tys. zł wykazała, że:

- w czterech przypadkach przyczyną powstania trudności w spłacie należności przez przedsiębiorców były: spadek obrotów w związku z tzw. „ptasią grypą”, śmierć współpracownika, problemy zdrowotne;
- w każdym przypadku podjęte zostały działania w celu wyegzekwowania należności, w siedmiu sprawach postępowanie egzekucyjne zostało umorzone z uwagi na jego nieskuteczność, w pozostałych były nadal prowadzone;
- w siedmiu przypadkach podjęto próby zawarcia ugody w sprawie spłaty zobowiązań, w tym w dwóch je zawarto;
- trzech przedsiębiorców dokonało częściowej spłaty zobowiązań, a w dwóch przypadkach zadłużenie zostało spłacone w całości (łącznie wyegzekwowano 4,5%);
- według stanu na 30 czerwca 2016 r. 15 przedsiębiorców nie prowadziło działalności gospodarczej;
- od zobowiązań przedsiębiorców naliczono odsetki ustawowe za opóźnienia.

(dowód: akta kontroli str. 455, 479-485, 602-604, 681-683, 765-768, 811-812)

W kontrolowanym okresie Fundusz podpisał 18 ugód dotyczących spłat przez beneficjentów wypłaconych poręczeń. Prezes podał, że ugody są skutecznie realizowane (z małymi opóźnieniami), w pięciu przypadkach nastąpiła całkowita spłata zadłużenia po zawarciu ugody. Ponadto wskazał, że w czterech przypadkach spłata zobowiązań nastąpiła bez potrzeby jej zawierania.

³⁶ Terminem tym określa się działania mające na celu odzyskanie należności poprzez przekazanie informacji o długu do ogólnodostępnych rejestrów dłużników, np. Biura Informacji Gospodarczej. Czynnikiem motywującym dłużnika do spłaty zobowiązania jest obawa przed publicznym ujawnieniem własnej nierzetelności i utratą dobrego imienia, co może być realnym utrudnieniem np. przy staraniu się o kredyt.

³⁷ Ze względu na toczące się postępowanie prokuratorskie, podejrzenie wyłudzenia kredytu, przeznaczenie środków kredytu na inny cel, niż wskazany we wniosku kredytowym wyłączono z losowania 47 postępowań.

³⁸ Wyboru próby dokonano w sposób losowy bez powtórzeń, tj. wybierając postępowania prowadzone w stosunku do różnych przedsiębiorców.

Do 9 listopada 2016 r. Fundusz nie umorzył żadnego zobowiązania z tytułu poręczenia. Prezes wskazał, że pomimo umorzenia przez komorników postępowań egzekucyjnych prowadzonych w stosunku do przedsiębiorców 74 egzekucji, są one ponownie wznawiane na wniosek Funduszu lub współwierzycieli. Po upływie terminu przedawnienia nieodzyskane zobowiązania wobec Funduszu będą sukcesywnie umarzane księgowo. Fundusz dopuszczał umorzenie księgowo części lub całości zobowiązań z tytułu poręczeń przed upływem terminu przedawnienia w szczególnie uzasadnionych przypadkach (np. przedsiębiorstwo spółka kapitałowa wykreślona z rejestru, śmierć właściciela firmy, a spadkobiercy nie posiadają majątku i inne sytuacje losowe).

(dowód: akta kontroli str. 681-683, 811-812)

3.3. Bariery i problemy w działalności Funduszu

Według Prezesa podstawowymi barierami w działalności Funduszu były m.in.:

- brak wystarczającego kapitału własnego na działalność spółki, który jest istotny dla dalszego istnienia spółki, czego konsekwencją jest brak możliwości otrzymania przez Fundusz ratingu na poziomie inwestycyjnym;
- niemożliwość planowania działalności funduszu na dalsze lata ze względu m.in. na brak decyzji dotyczących ponownego przeznaczenia środków z RPO na lata 2007-2013 (w jakim zakresie, na jaki okres i czy w ogóle będą te środki do dyspozycji funduszy poręczeniowych) oraz brak informacji dotyczących warunków i terminów konkursów oraz wielkości środków przeznaczonych na poręczenia z nowej perspektywy finansowej RPO 2014-2020³⁹;
- brak uregulowań prawnych (ustawowych) dotyczących funduszy poręczeniowych (ustalających jednolity system poręczeniowo-gwarancyjny dla MŚP, w tym rolę i zadania regionalnych funduszy poręczeniowych, ich status i relacje z bankami oraz zadania tzw. krajowego funduszu funduszy);
- brak jednolitych (w skali kraju i województwa) zasad współpracy z bankami, brak możliwości zawierania poręczeń pakietowych;
- wprowadzenie konkurencyjnych produktów gwarancyjnych bez udziału funduszy, w tym kredyty z bezpośrednią gwarancją BGK dla MŚP oraz kredyty z regwarancją programu COSME⁴⁰ dla MŚP;
- wątpliwości interpretacyjne zasad wdrażania instrumentów zwrotnych, w tym odnośnie do konieczności płacenia podatku dochodowego od przychodów z tytułu odsetek od środków UE zgromadzonych na kontach. Fundusz płacił ten podatek, a od października 2013 r. rozliczano go jako wydatek kwalifikowany w RPO⁴¹.

(dowód: akta kontroli str. 121, 571-573, 588-589, 768)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Na dzień 31 grudnia 2015 r. w księgach rachunkowych BFPK nie ujęto należnych, lecz niezapłaconych odsetek w łącznej kwocie 163,4 tys. zł. Odsetki te dotyczyły należności z tytułu dziewięciu⁴² z 20 objętych badaniem przypadków wypłaconych poręczeń, w których nie dokonano odpisów aktualizujących należności. Tym samym nie dokonano wyceny, o której mowa w art. 28 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia

³⁹ Lokalne fundusze poręczeniowe w marcu 2016 r. zainicjowały w tej sprawie pisma prezydentów miast będących ich właścicielami.

⁴⁰ Program ramowy na rzecz konkurencyjności przedsiębiorstw oraz małych i średnich przedsiębiorstw 2014-2020 COSME (Programme for the Competitiveness of Enterprises and small and medium-sized enterprises).

⁴¹ W 2010 r. fundusze poręczeniowe i pożyczkowe otrzymały pisemną interpretację IZ, z której wynikało, że brak jest podstaw do zwolnienia od opodatkowania wszelkich przychodów osiągniętych przy pomocy środków pochodzących z projektu.

⁴² Nr umowy poręczenia: 932, 479, 1396, 11 RPO 2011, 1388, 1634, 1880, 1977, 158. Badaniem objęto 20 należności, z tym że w stosunku do 11 dokonano maksymalnych odpisów aktualizacyjnych.

29 września 1994 r. o rachunkowości⁴³. Zgodnie z tym przepisem należności wycenia się nie rzadziej niż na dzień bilansowy w kwocie wymaganej zapłaty, z zachowaniem zasady ostrożności.

Prezes Funduszu wyjaśnił, że Fundusz w stosunku do wszystkich swoich dłużników dochodzi odsetki ustawowe wynikające z nakazów zapłaty w postępowaniu windykacyjnym przedegzekucyjnym oraz w postępowaniach egzekucyjnych. Wskazał, że zgodnie z przyjętą polityką, w oparciu o art. 28a ww. ustawy w BFPK odsetki ustawowe księgowane są z chwilą ich otrzymania (zapłaty). Wskazał, że ewentualne zaksięgowanie ww. odsetek zgodnie z art. 28 ust.1 pkt. 7 tej ustawy wiązałoby się z koniecznością zawiązania 100% odpisów aktualizacyjnych z uwagi na ich minimalną ściągalskość. Dodał, że sprawa ta zostanie zapisana w aneksie do polityki rachunkowości Funduszu.

(dowód: akta kontroli str. 602-604, 765-768, 800, 811-812,824)

Ocena cząstkowa

W ocenie NIK monitoring wykorzystania wsparcia prowadzony był zgodnie z wymogami umowy RPO, a w dokumentach sprawozdawczych podawano informacje o stopniu osiągnięcia celów. BFPK podejmował prawidłowe działania windykacyjne w stosunku do wypłaconych kwot poręczeń oraz działania pozawindykacyjne, mające na celu ułatwienie przedsiębiorcom spłaty zobowiązania i zachowania dla nich szansy utrzymania działalności gospodarczej. NIK pozytywnie ocenia działania Funduszu, które doprowadziły do urealnienia zaplanowanych wskaźników w umowie RPO. Jako nieprawidłowe oceniono nieujęcie w księgach rachunkowych Funduszu za 2015 r. należnych, lecz niezapłaconych odsetek w łącznej kwocie 163,4 tys. zł.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o dokonywanie na dzień bilansowy wyceny należności powiększonej o należne odsetki.

⁴³ Dz. U. z 2016 r. poz. 1047, dalej: „ustawa o rachunkowości”.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Bydgoszczy.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

Bydgoszcz, dnia grudnia 2016 r.

Kontroler
Elżbieta Warda-Fereniec
główny specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy

Dyrektor
Barbara Antkiewicz

.....
podpis

.....
podpis