



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

LBY.410.015.04.2016

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
Kontrolerzy	1. Karolina Lahutta, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LB/61/2016 z dnia 12 września 2016 r.; 2. Michał Trempała, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LB/62/2016 z dnia 12 września 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Kujawsko-Pomorski Fundusz Poręczeń Kredytowych Sp. z o. o. z siedzibą w Toruniu, ul. Szosa Chełmińska 26, 87-100 Toruń ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Agnieszka Wasita – Prezes Zarządu Funduszu ² (dowód: akta kontroli str. 5-6)

II. Ocena kontrolowanej działalności³

Ocena ogólna

W okresie objętym kontrolą⁴ Fundusz wspierał swoją działalnością rozwój mikro, małych i średnich przedsiębiorców⁵ poprzez ułatwienie im dostępu do finansowania dłużnego. Udzielone wsparcie skutkowało m.in. znaczącym wzrostem (o 30%) zatrudnienia w badanej próbie przedsiębiorców.

Podejmowano konsekwentne i różnorodne działania na rzecz promowania swoich produktów i poszerzania portfela ich odbiorców.

Fundusz aktywnie pozyskiwał środki zewnętrzne na finansowanie swojej działalności. W latach 2013-2016 (I półrocze) Fundusz udzielił 652 klientom ponad 1,2 tys. poręczeń na łączną kwotę blisko 150 mln zł. Potencjał poręczeniowy Funduszu był w kontrolowanym okresie wykorzystywany tylko w części. Zaangażowanie kapitału⁶ Funduszu spadło ze 150,3% na początku 2013 r. do 104,3% w połowie 2016 r., przy założonym przez Zarząd bezpiecznym poziomie 300%.

Sposób przyznawania przez Fundusz wsparcia umożliwiał przewidzenie podejmowanego przez Spółkę ryzyka, o czym świadczył niski odsetek wypłaconych poręczeń. Fundusz określił zasady i warunki udzielenia wsparcia zgodnie z zakresem swojej działalności, a także z uwzględnieniem potrzeb przedsiębiorców, do których je adresował. Kontrola wykazała sporadyczne przypadki naruszania przyjętych zasad. Polegały one w szczególności na pobraniu w dwóch przypadkach wynagrodzenia w zawyżonej wysokości. Ponadto w dwóch innych przypadkach naruszono zasady udzielania przedsiębiorcom pomocy de minimis. NIK stwierdziła również jednostkowy przypadek niezawarcia w treści umowy poręczenia ze środków RPO⁷ odpowiednich zapisów, umożliwiających IZ⁸ oraz innym właściwym podmiotom korzystanie z przypisanych im uprawnień.

¹ Dalej: „Fundusz” lub „KPFK” lub „Spółka”.

² Dalej: „Prezes Zarządu”.

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 Kontrolą objęto lata 2013 – 2016 (I półrocze).

⁵ Dalej: „MŚP”.

⁶ Rozumianego jako stosunek poręczeń aktywnych do kapitału poręczeniowego.

⁷ Regionalny Program Operacyjny Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2007-2013; dalej: „RPO”.

⁸ Instytucja Zarządzająca, którą dla RPO był Zarząd Województwa Kujawsko-Pomorskiego, (dalej: „IZ”).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Przygotowanie Funduszu do udzielania wsparcia przedsiębiorcom

1.1. Działalność publiczna Funduszu

Fundusz utworzony został w dniu 18 września 2002 r. w formie jednoosobowej spółki Województwa Kujawsko-Pomorskiego⁹. Według stanu na 30 czerwca 2016 r. udziały w kapitale zakładowym posiadało dziewięciu wspólników, w tym¹⁰ Województwo Kujawsko-Pomorskie posiadało 3 000 udziałów uprzywilejowanych co do głosu, a Bank Gospodarstwa Krajowego¹¹ 2 950 udziałów¹².

(dowód: akta kontroli str. 7-41)

KPFPK, zgodnie z intencją założyciela¹³, miał być instrumentem polityki rozwoju województwa ukierunkowanym na tworzenie warunków rozwoju gospodarczego, w tym kreowanie rynku pracy oraz pozyskiwanie i łączenie środków finansowych: publicznych i prywatnych, w celu realizacji zadań z zakresu użyteczności publicznej.

Przedmiotem działania KPFPK w kontrolowanym okresie były: pozostała finansowa działalność usługowa, badanie rynku i opinii publicznej, doradztwo w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej, a także pozaszkolne formy edukacji.

(dowód: akta kontroli str. 7-45)

Prezes Zarządu wskazała, że cała działalność Funduszu ukierunkowana jest na wspieranie przedsiębiorstw, dla których dostęp do kredytu na rynku komercyjnym jest utrudniony lub niemożliwy.

W wytycznych¹⁴ do opracowania założeń strategii inwestycyjnej na potrzeby realizowanego przez Fundusz projektu RPO¹⁵ IZ zdefiniowała cel wsparcia jako wypełnienie luki finansowej istniejącej w regionie w zakresie instrumentów inżynierii finansowej, tzn. ukierunkowanie działań pośrednika finansowego na obszar „niesprawności” rynku i pojawienie się go tam, gdzie tradycyjny sektor bankowy odmawia przedsiębiorcom udzielania kredytów na rozwój prowadzonej przez nich działalności lub wymaga spełnienia dodatkowych warunków.

W każdym planie przyjętym do realizacji w okresie objętym kontrolą sformułowano co najmniej 20 zamierzeń operacyjnych (maksymalnie 23), przy czym 15 z nich powtórzonych zostało w niemal niezmiennym brzmieniu w każdym planie, a 19 - w planach dotyczących lat 2014-2016.

(dowód: akta kontroli str. 191-238)

⁹ Zawiazanie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością nastąpiło w ramach wykonania przez Zarząd Województwa Kujawsko-Pomorskiego uchwały nr 782/2002 Sejmiku Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 25 marca 2002 r. w sprawie utworzenia Spółki „Kujawsko-Pomorski Fundusz Poręczeń Kredytowych”, podjętej na podstawie art. 11 ust. 2 pkt 1 i 3 oraz art. 18 pkt 19 lit. e ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2016 r. poz. 486), dalej: „uchwała nr 782/2002”.

¹⁰ Pozostałe udziały objęli: Powiat Bydgoski (sześć udziałów), Gmina Solec Kujawski (pięć udziałów), Gmina Żnin (pięć udziałów), Gmina Miasta Chełmża (trzy udziały), Gmina Płużnica (dwa udziały), Gmina Pakość (dwa udziały), Gmina Zakrzewo (jeden udział).

¹¹ Dalej: „BGK”.

¹² Pozostałe udziały objęli: Powiat Bydgoski (sześć udziałów), Gmina Solec Kujawski (pięć udziałów), Gmina Żnin (pięć udziałów), Gmina Miasta Chełmża (trzy udziały), Gmina Płużnica (dwa udziały), Gmina Pakość (dwa udziały), Gmina Zakrzewo (jeden udział).

¹³ Wyrażoną w uchwale nr 782/2002.

¹⁴ 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., dalej: „Wytyczne”.

¹⁵ Zwiększenie dostępności mikro, małych i średnich firm z województwa kujawsko-pomorskiego do kredytu bankowego poprzez poręczenia Kujawsko-Pomorskiego Funduszu Poręczeń Kredytowych Sp. z o.o. Nr RPKP.05.01.00-04-002/09 współfinansowanego z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach Osi Priorytetowej 5. Wzmocnienie konkurencyjności przedsiębiorstw Działania 5.1. Rozwój instytucji otoczenia biznesu Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2007-2013.

Fundusz nie był podmiotem zarejestrowanym w Krajowym Systemie Usług dla Małych i Średnich Przedsiębiorstw¹⁶. Od 2011 r. posiadał status Instytucji Współpracującej w celu zapewnienia dostępu do sprawozdawczości funduszy poręczeniowych prowadzonych w Systemie Informatycznym KSU.

(dowód: akta kontroli str. 51-69)

1.2. Organizacja działalności poręczeniowskiej

Zasady wyboru wnioskodawców o udzielenie poręczenia oraz warunki udzielenia przez Fundusz wsparcia uregulowane były w kontrolowanym okresie zapisami:

- regulaminów udzielania poręczeń kredytów/pożyczek, zapłaty wadium i leasingów¹⁷ – w których określono ogólne zasady i procedury poręczania oraz sprecyzowano grono podmiotów uprawnionych do ubiegania się o poręczenie;
- procedur przyjęcia, oceny i realizacji wniosku o udzielenie poręczenia – w których określono w sposób ogólny tryb postępowania z wnioskami klientów;
- przyjętych metodologii oceny ryzyka poręczeń – którymi m.in. wprowadzono arkusze oceny wnioskodawców;
- tabel opłat i prowizji. W przypadku poręczeń kredytów i pożyczek stawki prowizji w Tabelach opłat i prowizji uzależnione były od okresu trwania poręczenia, pochodzenia środków na poręczenie, celu zabezpieczanego zobowiązania, korzystania bądź nie przez przedsiębiorcę z pomocy publicznej oraz instytucji finansującej przedsięwzięcie.

(dowód: akta kontroli str. 70-189)

W myśl regulaminów określających zasady udzielania poręczeń kredytów/pożyczek, wadium oraz leasingów, oferta Funduszu skierowana była do MSP nieznajdujących się w trudnej sytuacji w rozumieniu wytycznych wspólnotowych¹⁸. Przyjęte w KPFPK regulacje nawiązywały do definicji mikro, małych i średnich przedsiębiorstw wprowadzonych załącznikiem nr I do Rozporządzenia Komisji (WE) nr 800/2008 z dnia 6 sierpnia 2008 r. uznającego niektóre rodzaje pomocy za zgodne ze wspólnym rynkiem w zastosowaniu art. 87 i 88 Traktatu (ogólne rozporządzenie w sprawie wyłączeń blokowych)¹⁹, przy czym w regulaminie określającym zasady poręczania kredytów/pożyczek z kręgu podmiotów mogących ubiegać się o wsparcie wyłączono podmioty prowadzące działalność gospodarczą przez okres krótszy niż 6 miesięcy²⁰ oraz podmioty, które osiągnęły roczny przychód netto powyżej i równy 50 mln euro, lecz ich całkowity bilans roczny nie przekraczał 43 mln euro.

Prezes Zarządu poinformowała, że Fundusz nie wspiera starterów od początku działalności KPFPK, przede wszystkim z uwagi na ochronę swojego kapitału poręczeniowego. Nie wyklucza jednak wsparcia firm w początkowym okresie rozwoju, ale tylko w przypadku uzyskania dodatkowych kapitałów na ten cel.

(dowód: akta kontroli str. 70-81, 108-116, 119-147, 705-706)

¹⁶ Dalej: „KSU”.

¹⁷ Regulaminy: [1] działalności poręczeniowskiej KPFPK Sp. z o.o. z dnia 24 sierpnia 2011 r. oraz z dnia 16 maja 2016 r. odnoszące się do udzielania poręczeń kredytów i pożyczek, (dalej: „regulamin działalności poręczeniowskiej Funduszu”); [2] udzielania poręczeń wadium w KPFPK Sp. z o.o., wprowadzony uchwałą Nr 14/2014 Rady Nadzorczej Spółki z dnia 27 października 2014 r.; [3] poręczeń leasingowych udzielanych przez KPFPK Sp. z o.o. przyjęty Uchwałą Nr 9/2012 Rady Nadzorczej Spółki z dnia 10 grudnia 2012 r. i ujednolicony Uchwałą Nr 1/2014 z dnia 11 marca 2014 r.

¹⁸ Rozdział 2.1. Wytycznych wspólnotowych dotyczących pomocy państwa w celu ratowania i restrukturyzacji zagrożonych przedsiębiorstw w trudnej sytuacji (Dz. Urz. WE C 224/2 z 1 października 2004 r.)

¹⁹ Dz. Urz. WE L 214/3 z 9 sierpnia 2008 r., uchylone z dniem 30 czerwca 2014 r. i zastąpione rozporządzeniem Komisji UE nr 651/2014 z 17 czerwca 2014 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu (Dz. Urz. UE L 187/1 z 26 czerwca 2014 r.).

²⁰ Zasady tej, zgodnie z § 4 ust. 2 tego regulaminu, nie stosowało się do udzielania poręczeń w ramach projektu: „Zwiększenie dostępności przedsiębiorców z regionu kujawsko-pomorskiego do kapitału w ramach funduszu powierniczego JEREMIE poprzez poręczenia Kujawsko-Pomorskiego Funduszu Poręczeń Kredytowych Sp. z o.o.”, a od dnia 16 maja 2016 r. również innych projektów nastawionych na pomoc osobom rozpoczynającym prowadzenie działalności gospodarczej.

W regulaminie działalności poręczycielskiej w zakresie kredytów/pożyczek oraz wadium, jako grono przedsiębiorców mogących ubiegać się o poręczenie wskazano tych, którzy prowadzą działalność gospodarczą (lub inwestycje) na terenie województwa kujawsko-pomorskiego.

(dowód: akta kontroli str. 71-72, 77-78, 110, 121-122, 136-137)

Regulamin działalności poręczycielskiej Funduszu w zakresie kredytów i pożyczek zakładał preferencje przy udzielaniu poręczenia wnioskodawcom występującym o kredyt lub pożyczkę w związku z planowanym rozwojem firmy. Prezes Zarządu wskazała m.in., że preferencje dotyczyły obniżania prowizji. Preferencyjne warunki związane były też z pierwszeństwem oraz skróceniem czasu przy rozpatrywaniu wniosków dotyczących kredytów inwestycyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 718)

Dodatkowo realizując deklarację zawartą w Strategii Inwestycyjnej opracowanej na potrzeby projektu finansowanego z RPO, Zarząd Funduszu wprowadził taryfy z obniżonymi stawkami prowizyjnymi dla poręczeń kredytów inwestycyjnych. Preferencyjne stawki dotyczyły poręczeń trwających dłużej niż rok i były niższe od ogólnie stosowanych: o 0,1 p.p. - 0,2 p.p., w zależności od długości okresu poręczenia.

(dowód: akta kontroli str. 153-154, 157-158, 161-162, 387)

1.3. Działalność promocyjna Funduszu

1.3.1. W okresie objętym kontrolą Fundusz samodzielnie analizował potrzeby poręczeniowe przedsiębiorców na podstawie informacji uzyskiwanych bezpośrednio od nich podczas spotkań, szkoleń i konferencji. W powyższym zakresie Fundusz korzystał z opracowań Urzędu Marszałkowskiego Województwa Kujawsko-Pomorskiego w Toruniu przygotowywanych m.in. na potrzeby strategii rozwoju województwa kujawsko-pomorskiego²¹. Wykorzystywano również informacje przekazywane przez instytucje finansowe, z którymi współpracował.

(dowód: akta kontroli str. 280, 696, 710)

1.3.2. Fundusz prowadził działania promocyjne w oparciu o założenia polityki promocyjno-marketingowej na dany rok kalendarzowy (prezentowane corocznie w planach finansowych). Określano w nich cel, zakres, formy zamierzonej aktywności, a także szacowane koszty. W ocenie Prezes Funduszu Zarząd KPFPK konsekwentnie wskazywał przedsięwzięcia koncentrując je na zwiększeniu rozpoznawalności Funduszu i realizowanego projektu RPO. Problemem w opinii Zarządu Funduszu stało się jednak wdrożenie tych założeń, przede wszystkim ze względu na specyficzny produkt, jakim jest poręczenie kredytu i pożyczki i jego akcesoryjny charakter. W tym względzie Zarząd Funduszu wskazywał przede wszystkim na uzależnienie od instytucji finansujących.

W dokumentacji określającej kierunki działalności promocyjnej nie wyszczególniono przedsiębiorców znajdujących się w luce finansowej, ponieważ – jak wskazała Prezes Zarządu – przyjęto założenie, że wszyscy przedsiębiorcy wnioskujący o poręczenie znajdowali się w tej luce.

(dowód: akta kontroli str. 191-192, 208-209, 222-223, 237-238, 696, 719)

1.3.3. Fundusz rozpowszechniał informacje o swojej ofercie przede wszystkim na dwa sposoby: bezpośrednio na spotkaniach z przedsiębiorcami oraz pośrednio poprzez zobowiązanie współpracujących instytucji finansowych do świadczenia na jego rzecz usług

²¹ Zarząd Funduszu uczestniczył w spotkaniach, konsultacjach i grupach roboczych związanych z przygotowaniem Strategii Rozwoju Województwa, Regionalnej Strategii Innowacji, a także w badaniu ewaluacyjnym pt. „Analiza ex-ante instrumentów finansowych w perspektywie finansowej 2014-2020 w województwie kujawsko-pomorskim ze szczególnym uwzględnieniem RPO WK-P na lata 2014-2020”.

przedstawicielskich i marketingowych²². W latach 2013-2016 (I półrocze) Fundusz współpracował z 11 instytucjami udzielającymi zwrotnego wsparcia finansowego, z tego z ośmioma bankami, zarówno o zasięgu ponadregionalnym²³, jak i lokalnym²⁴, z dwoma funduszami pożyczkowymi²⁵ oraz z regionalnym funduszem ochrony środowiska, finansującym ochronę środowiska i gospodarki wodnej m.in. poprzez współfinansowanie projektów inwestycyjnych²⁶.

(dowód: akta kontroli str. 258-262, 280-283, 299-301, 696, 744-863)

W okresie objętym kontrolą Fundusz prowadził działania informacyjno-promocyjne m.in. poprzez:

- organizowanie lub współorganizowanie spotkań, konferencji oraz szkoleń dla przedsiębiorców z sektora MŚP oraz pracowników i kadry zarządzającej współpracujących instytucji finansowych,
- kampanię promocyjną w mediach lokalnych (TV, radio, prasa) oraz prasie o zasięgu ogólnopolskim²⁷,
- współpracę z regionalnymi instytucjami otoczenia biznesu²⁸,
- współpracę z innymi funduszami poręczeniowymi,
- prowadzenie strony internetowej²⁹ oraz strony na portalu społecznościowym³⁰,
- reklamę outdoorową,
- akcje promocyjno-reklamowe na turniejach sportowych,
- uczestnictwo w forach gospodarczych, konferencjach i spotkaniach organizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego,
- kolportaż ulotek reklamowych,
- działalność punktów konsultacyjnych w Bydgoszczy i Włocławku oraz pełnienie dyżurów w bydgoskim oddziale Polskiej Fundacji Przedsiębiorczości,
- kampanię wizerunkową.

(dowód: akta kontroli str. 258-262, 280-283, 299-301, 648-653, 655-664, 696, 717-718)

W ramach promocji poręczeń ze środków RPO Fundusz zrealizował wszystkie działania promocyjne określone we wniosku o dofinansowanie projektu.

(dowód: akta kontroli str. 356, 744-863)

W okresie objętym kontrolą koszty Funduszu związane z działalnością marketingową wyniosły 359 tys. zł, z czego w 98,3% (tj. 352,9 tys. zł) zostały przeznaczone na promocję projektu RPO. W tym okresie wydatki na promocję projektu RPO wzrosły niemal dwuipółkrotnie w stosunku do lat poprzednich (2009-2012), a w całym okresie jego realizacji sięgnęły 494,2 tys. zł. W tym samym czasie koszty promocji działalności realizowanej z wykorzystaniem środków własnych wzrosły ponad dwukrotnie w stosunku do całego okresu funkcjonowania Funduszu (2002-2012). Średni koszt poniesiony na działania promocyjno-informacyjne w odniesieniu do jednego poręczenia udzielonego

²² Formy promocji Zarząd Funduszu różnicował uwzględniając charakter produktów: samodzielne działania podejmował w zakresie promocji poręczenia wadium (z uwagi na autonomiczny charakter tego produktu), zaś w przypadku poręczenia kredytu lub pożyczki (produktu o charakterze akcesoryjnym) koncentrował się na aktywizacji instytucji finansowych.

²³ M.in.: Bankiem Gospodarki Żywnościowej S.A., Powszechną Kasą Oszczędności Bankiem Polskim S.A., Bankiem Polska Kasa Opieki S.A.

²⁴ M.in.: Bankiem Spółdzielczym w Brodnicy, Bankiem Spółdzielczym w Toruniu, Kujawsko-Dobrzyńskim Bankiem Spółdzielczym we Włocławku.

²⁵ Polską Fundacją Przedsiębiorczości prowadzącą: Subregionalny Fundusz Pożyczkowy "KUJAWIAK" i Subregionalny Fundusz Pożyczkowy "KUJAWIAK-INWESTYCJE" oraz Kujawsko-Pomorskim Funduszem Pożyczkowym Sp. z o.o. z siedzibą w Toruniu.

²⁶ Wojewódzkim Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Toruniu.

²⁷ M.in. artykuły w Newsweeku w październiku 2013 r., Nowościach i Gazecie Pomorskiej w grudniu 2013 r., artykuł sponsorowany w Nowościach w grudniu 2015 r., spoty reklamowe w TVP Bydgoszcz w grudniu 2014 r., styczniu i marcu 2015 r.

²⁸ Fundusz jest członkiem Izby Przemysłowo-Handlowej w Toruniu i Izby Przemysłowo-Handlowej Województwa Kujawsko-Pomorskiego. Fundusz uczestniczył w marcu 2014 r. w spotkaniu sieciującym instytucje wdrażające instrumenty inżynierii finansowej w województwie kujawsko-pomorskim.

²⁹ <https://kpfpk.pl>. [dostęp: 16 listopada 2016 r.].

³⁰ www.facebook.com/KujawskoPomorskiFunduszPorozumienKredytowych [dostęp: 16 listopada 2016 r.].

z wykorzystaniem środków z RPO wyniósł 1 102 zł w okresie objętym kontrolą i 986 zł w okresie od rozpoczęcia projektu do połowy 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 667,668)

1.3.4. Prezes Zarządu poinformowała, że efektywność działań promocyjnych prowadzonych przez Fundusz oceniana była przede wszystkim poprzez pryzmat wzrostu liczby udzielanych poręczeń oraz zwiększającej się liczby zaproszeń na spotkania, szkolenia i konferencje organizowane dla MŚP przez jednostki samorządu terytorialnego, instytucje finansowe i instytucje otoczenia biznesu, a także sygnały o wzrastającej rozpoznawalności Funduszu.

(dowód: akta kontroli str. 717-718)

Z informacji uzyskanych³¹ od 31 przedsiębiorców, w tym 22 klientów i dziewięciu przedsiębiorców, którym Fundusz odmówił wsparcia, wynikało że 20 z nich (64,5%)³² informacje o działalności KPFPK i możliwości uzyskania poręczenia uzyskało za pośrednictwem instytucji finansującej lub pośrednika finansowego. Pięciu przedsiębiorców (16,1%) ofertę Funduszu poznało ze strony internetowej Funduszu. Czterech przedsiębiorców (12,9%) o działalności Funduszu dowiedziało się od instytucji publicznych (np. urzędu pracy, urzędu gminy), a pięciu (16,1%) od rodziny i znajomych.

(dowód: akta kontroli str. 1282-1420)

W okresie od 1 stycznia 2013 r. do 30 czerwca 2016 r. liczba instytucji finansujących, z którymi Fundusz miał podpisaną umowę o współpracy, wzrosła z ośmiu do jedenastu. Fundusz zawarł w tym okresie umowy z dwoma bankami spółdzielczymi oraz z Wojewódzkim Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej z siedzibą w Toruniu.

(dowód: akta kontroli str. 744-863)

Z informacji uzyskanych przez NIK³³ od 15 banków spółdzielczych³⁴ działających na terenie województwa wynikało, że 10 z nich (66,7%) otrzymało od Funduszu informacje o ofercie poręczeniowej i przekazane informacje były dla nich wystarczające. Wśród tych banków dwa skorzystały z oferty Funduszu. Ponadto trzy banki, którym Fundusz nie zaprezentował swojej oferty, zadeklarowały zainteresowanie w jej otrzymaniu. Z ośmiu banków, które pomimo otrzymania oferty nie podjęły współpracy z Funduszem, pięć (62,5%) wskazało, że było to wynikiem braku zapotrzebowania na poręczenia ze strony klientów, a trzy realizowaną już współpracą w tym zakresie z BGK lub innym funduszem poręczeniowym (37,5%). Dziewięć z 15 banków spółdzielczych, do których NIK skierowała pytanie (60,0%), oceniło, że działalność Funduszu wypełnia lukę finansową na rynku pożyczek/kredytów dla MŚP, a dwa (13,3%), że sytuacja na rynku pożyczek/kredytów dla MŚP byłaby podobna niezależnie od działalności Funduszu. Jeden bank wskazał, że oferta poręczeniowa Funduszu zaburza rynek pożyczek/kredytów dla MŚP. Jeden bank, który skorzystał z oferty Funduszu wskazał dodatkowo, że pożądanym z jego punktu widzenia byłoby objęcie zakresem poręczeń sektora rolniczego.

(dowód: akta kontroli str. 744, 1232-1281)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Funduszu w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

³¹ W trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f oraz art. 40 ust. 7 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2015 r. poz. 1096, ze zm.), dalej: „ustawa o NIK”.

³² Respondenci mogli wskazać więcej niż jedną odpowiedź na pytanie.

³³ W trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f oraz art. 40 ust. 7 ustawy o NIK.

³⁴ Zapytania NIK skierowała do 15 banków spółdzielczych, z którymi KPFPK nie współpracował, wybranych spośród 32 banków spółdzielczych znajdujących się na wykazie ze strony internetowej <http://www.bankspoldzielczy.net/kujawsko-pomorskie>. [dostęp: 14 września 2016 r.] Respondenci mogli wskazać więcej niż jedną odpowiedź na każde pytanie.

W KPFPK opracowano zasady udzielania poręczeń oraz narzędzia pozwalające na weryfikację klientów. Izba pozytywnie ocenia prowadzenie przez Fundusz zdywersyfikowanej działalności promocyjnej ukierunkowanej konsekwentnie na budowanie rozpoznawalności marki.

2. Udzielanie przez fundusz wsparcia przedsiębiorcom

2.1. Aktywność poręczeniowa Funduszu i wykorzystanie jego potencjału

2.1.1 W kontrolowanym okresie Fundusz podpisał 1 247 umów o udzielenie poręczenia (254 w 2013 r., 197 w 2014 r., 371 w 2015 r. i 425 w I półroczu 2016 r.). Wynikających z planu finansowego założeń dotyczących liczby zawartych umów Fundusz nie zrealizował jedynie w 2014 r., w którym to roku z planowanych 240 umów zawarł 82,1%. Założone na 2013 r. i 2015 r.³⁵ wskaźniki dotyczące liczby udzielanych poręczeń zrealizowano na poziomie odpowiednio: 110,4% i 123,7%. W I półroczu 2016 r. Fundusz wykonał 50,6% założonego wskaźnika.

Łącznie w kontrolowanym okresie Fundusz udzielił przedsiębiorcom poręczeń na kwotę 149 693,9 tys. zł³⁶, w tym 62 562,5 tys. zł ze środków RPO³⁷. W latach 2013-2015 KPFPK nie osiągnął planowanej wartości udzielonych poręczeń tylko w 2013 r. (realizując 85,5% z założonej kwoty 49 000,0 tys. zł). W sprawozdaniu z działalności KPFPK za ten okres Zarząd podał, że wynikało to z widocznego w gospodarce kraju i Europy kryzysu gospodarczego, który wpłynął na zahamowanie inwestycji. Ponadto pogorszył się portfel klientów Funduszu, co przełożyło się na liczbę wypłaconych poręczeń, a dodatkowo zaostriżyła się konkurencja w związku z realizacją przez BGK programu pn. Portfelowa Linia Gwarancyjna de minimis (PLD)³⁸. W kolejnych latach Fundusz zrealizował założenia w tym zakresie w 100,0% i 103,1%, przy czym w 2014 r. zaplanowano najniższą wartość z przyjętych w planach finansowych w tym okresie (40 000,0 tys. zł), a w 2015 r. szacowana roczna wartość została w IV kwartale zmniejszona o trzy miliony zł do poziomu 42 000,0 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 192-193, 209-211, 223-224, 238-239, 251-311, 665-666, 867-872)

W latach 2013-2016 (I półrocze) Fundusz udzielał poręczeń głównie ze środków własnych (74,3%). W ramach tych poręczeń 54,6% stanowiły poręczenia pożyczek/kredytów (tj. 506 umów), 43,3% poręczenia wadium (tj. 402 umowy), 1,7% poręczenia w ramach PLD BGK (tj. 16 umów), a 0,3% poręczenia leasingu (tj. trzy umowy). W 2015 r. odnotowano znaczący wzrost liczby udzielonych ze środków własnych poręczeń kredytów/pożyczek oraz poręczeń wadium, tj. odpowiednio 147,9% i 4700% w stosunku do roku poprzedniego. W I półroczu 2016 r. Fundusz udzielił natomiast 304 poręczeń wadium, tj. przekroczył ponad trzykrotnie wynik z 2015 roku. Prezes Zarządu wskazała, że wzrost liczby udzielonych poręczeń kredytów i pożyczek związany był m.in. z rozpoczęciem pobierania prowizji przez BGK za udzielane poręczenia i wynikającym z tego spadkiem atrakcyjności jego oferty wobec oferty Funduszu. Ponadto zwiększyła się aktywność funduszy pożyczkowych, z którymi współpracował KPFPK³⁹. Zdaniem Prezes Zarządu zwiększenie liczby poręczeń wadium wynikało z zatrudnienia pracownika odpowiedzialnego wyłącznie za sprzedaż tego produktu⁴⁰ oraz przekonania się klientów do oferty Funduszu.

Ponad jedną czwartą z zawartych w kontrolowanym okresie umów (25,7%) dotyczyła poręczeń sfinansowanych z EFRR w ramach projektu RPO. Łącznie od początku realizacji

³⁵ Założenia ujęte w planie finansowym na 2015 r. zostały zmodyfikowane w IV kwartale roku. Planowana liczba udzielonych poręczeń została zwiększona z 240 do 300, a zakładana ich wartość zmniejszona z 45 mln zł do 42 mln zł. „Urealniony przez Zarząd plan finansowy na 2015 r.” został zatwierdzony uchwałą nr 11/2015 Rady Nadzorczej KPFPK z 30 grudnia 2015 r.

³⁶ W tym w 2013 r. na kwotę 41 897,1 tys. zł, w 2014 r. na kwotę 40 019,6 tys. zł, w 2015 r. na kwotę 43 307,4 tys. zł oraz w pierwszym półroczu 2016 r. na kwotę 24 469,9 tys. zł.

³⁷ W tym 2013 r. na kwotę 14 715,5 tys. zł, w 2014 r. na kwotę 25 008,2 tys. zł, w 2015 r. na kwotę 17 856,1 tys. zł oraz w pierwszym półroczu 2016 r. na kwotę 4 982,8 tys. zł.

³⁸ Dalej: „poręczenia PLD BGK”.

³⁹ W 2015 r. udzieliły one 119 pożyczek, o 14 więcej niż łącznie w dwóch poprzedzających latach.

⁴⁰ Od września 2014 r.

tego projektu, tj. 2009 r., Fundusz zawarł 501 umów poręczenia z wykorzystaniem tych środków, w tym 320 (63,9%) w okresie objętym kontrolą (odpowiednio 99 umów poręczenia w 2013 r., 115 w 2014 r., 84 w 2015 r. i 22 w I półroczu 2016 r.). Jedynym rokiem, w którym wartość poręczeń udzielonych z wykorzystaniem środków z projektu RPO była wyższa w stosunku do angażowanych środków własnych i wyniosła 25 008,2 tys. zł (62,5%), był 2014 r. W latach 2013 i 2015 relacja ta była odwrotna, a wartość poręczeń ze środków RPO stanowiła odpowiednio 35,1% i 41,2% wartości udzielonych poręczeń ogółem. W latach 2013-2016 (I półrocze) Fundusz w 32 przypadkach udzielił wsparcia na zasadach preferencyjnych wydając przedsiębiorcom zaświadczenie o udzieleniu pomocy publicznej.

(dowód: akta kontroli str. 665-666, 719, 723-724)

W umowie o dofinansowanie z EFRR w ramach projektu RPO Fundusz zobowiązał się m.in. do stałego pomiaru i monitorowania wartości udzielonych poręczeń, a także liczby wspartych przedsiębiorców⁴¹ jako wskaźników rezultatów projektu⁴². Wartości docelowe wskaźników w okresie objętym kontrolą ulegały modyfikacjom. W 2013 r.⁴³ przyjęto, że Fundusz wesprze do końca tego roku co najmniej 372 przedsiębiorców kwotą poręczeń w łącznej wysokości 74 037,1 tys. zł, a w dwóch kolejnych latach wskaźnik ten wzrośnie odpowiednio do 522 przedsiębiorców i kwoty 99 537,1 tys. zł oraz 572 przedsiębiorców i kwoty 108 037,1 tys. zł. Wobec braku realizacji założeń z 2013 r.⁴⁴ wartości docelowe wskaźników zostały zmniejszone⁴⁵ i przedstawiały się następująco: w 2013 r. wsparcie o wartości 56 464,1 tys. zł adresowane do minimum 280 przedsiębiorców, w 2014 r. wsparcie o wartości 69 675,9 tys. zł adresowane do minimum 365 przedsiębiorców, a w 2015 r. wsparcie o wartości 75 625,9 tys. zł adresowane do minimum 400 przedsiębiorców. Ostatecznie wskaźniki osiągnięcia celów projektu zostały sformułowane z końcem 2015 r.⁴⁶ i ustalone na poziomie: dla 2014 r. wartość udzielonych poręczeń – 80 716,1 tys. zł dla minimum 395 przedsiębiorców, dla 2015 r. – wartość udzielonych poręczeń – 95 716,1 tys. zł dla minimum 478, dla 2016 r. – wartość udzielonych poręczeń – 110 716,1 tys. zł dla minimum 538 przedsiębiorców. W latach 2014 i 2015 Fundusz w 100,0% i w 103,1% zrealizował docelowe wskaźniki w zakresie wartości udzielonego wsparcia, jednak nie osiągnął zakładanych poziomów dotyczących liczby wspartych przedsiębiorców realizując je odpowiednio w 78,5% i 73,2%.

(dowód: akta kontroli str. 312-518, 665-666, 890-906, 890-912)

2.1.2 W badanym okresie na kapitał poręczycielski Funduszu składały się:

- środki własne i pozostałe po realizacji projektów :
 - a) „Zwiększenie dostępności do finansowania zewnętrznego MŚP poprzez dokapitalizowanie Kujawsko-Pomorskiego Funduszu Poręczeń Kredytowych Sp. z o.o.” realizowanego w ramach działania 1.2. Sektorowego Programu Operacyjnego „Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw”,
 - b) „Dokapitalizowanie Kujawsko-Pomorskiego Funduszu Poręczeń Kredytowych Sp. z o.o.” realizowanego w ramach działania 1.2. Sektorowego Programu Operacyjnego „Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw”;
- środki pochodzące z dofinansowania projektów ze środków EFRR⁴⁷:

⁴¹ Wskaźnik ten wprowadzono aneksem nr 2 z 29 lutego 2012 r. do umowy WPW.II.3043-2-288-79/09 z 28 października 2009 r.

⁴² Fundusz nie uwzględnił wzrostu zatrudnienia jako wskaźnika realizacji celów projektu RPO i nie określił jego wartości docelowej.

⁴³ Na mocy aneksu nr 3 z 11 czerwca 2013 r. do umowy WPW.II.3043-2-288-79/09 z 28 października 2009 r.

⁴⁴ Fundusz udzielił 241 przedsiębiorcom wsparcia o łącznej wartości 56 308,5 tys. zł tłumacząc brak realizacji założonych wartości docelowych malejącą liczbą zaciąganych przez przedsiębiorców kredytów oraz konkurencją ze strony BGK.

⁴⁵ Na mocy aneksu nr 5 z 28 lipca 2014 r. do umowy WPW.II.3043-2-288-79/09 z 28 października 2009 r.

⁴⁶ Na mocy aneksu nr 6 z 16 grudnia 2015 r. do umowy WPW.II.3043-2-288-79/09 z 28 października 2009 r.

⁴⁷ Dalej: „środki europejskie”.

- a) „Zwiększenie dostępności mikro, małych i średnich firm z Województwa Kujawsko-Pomorskiego do kredytu bankowego poprzez poręczenia Kujawsko-Pomorskiego Funduszu Poręczeń Kredytowych Sp. z o.o.” realizowanego w ramach Osi priorytetowej 5. Wzmocnienie konkurencyjności przedsiębiorstw Działania 5.1. Rozwój instytucji otoczenia biznesu Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2007-2013”. Realizację projektu przewidziano do dnia 31 grudnia 2016 r.⁴⁸ na podstawie umowy z 28 października 2009 r. Finansowanie zwrotne zaplanowano w wysokości 38 368,7 tys. zł,
- b) „Zwiększenie dostępności przedsiębiorstw z regionu Kujawsko-Pomorskiego do kapitału w ramach Funduszu Powierniczego JEREMIE poprzez poręczenia Kujawsko-Pomorskiego Funduszu Poręczeń Kredytowych sp. z o.o.” realizowanego w ramach Osi priorytetowej 5. Wzmocnienie konkurencyjności przedsiębiorstw Działania 5.1. Rozwój instytucji otoczenia biznesu Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2007-2013. Realizację projektu przewidziano do dnia 31 grudnia 2012 r. Finansowanie zwrotne zaplanowano w wysokości 389,2 tys. zł⁴⁹.

(dowód: akta kontroli str. 312-640, 666-665, 913-921)

Wysokość kapitału poręczeniowego będącego w dyspozycji Funduszu wzrosła w kontrolowanym okresie z 61 391,1 tys. zł na początku 2013 r. do 71 663,2 tys. zł na koniec I półrocza 2016 r. Udział środków europejskich w tym kapitale wynosił od 49,2% do 56,9%.

Zaangażowanie kapitału Funduszu w okresie objętym kontrolą z tytułu udzielonych poręczeń spadło ze 150,3% na początku 2013 r. do 104,3% w połowie 2016 r. Poziom mnożnika kapitału⁵⁰ w planach finansowych na lata 2013-2016 zakładany był na poziomie odpowiednio 0,93; 1,01; 1,0-1,01; 0,99-1,01. Zrealizowany poziom mnożnika kapitałowego nie pokrywał się z zaplanowanym wyłącznie w 2013 r., kiedy na koniec roku wyniósł 1,08 przy założeniu 0,93. Prezes Zarządu wskazała, że poziom wykorzystania kapitału poręczeniowego w Funduszu nie był związany z rekomendacją Związku Banków Polskich⁵¹, ponieważ żadna umowa z instytucją finansową jej nie uwzględniała. Fundusz przyjął maksymalny, bezpieczny poziom mnożnika kapitałowego na poziomie 3 uzasadniając to m.in. brakiem systemu ochrony kapitału. Dodała, że zaangażowanie w latach objętych kontrolą oscylowało wokół 100%, co wynikało z dużej konkurencji na regionalnym rynku poręczeniowym, braku zapotrzebowania na poręczenia ze strony przedsiębiorców, a także powielaniu się projektów na wsparcie dla MŚP.

(dowód: akta kontroli str. 193, 210, 223, 238, 666, 725)

W opinii Prezesa Zarządu Fundusz jest zbyt małą jednostką, by aplikować bezpośrednio o środki europejskie. Fundusz musiałby wejść w konsorcjum z innymi funduszami, co wiąże się ze znacznym ryzykiem. Prezes Zarządu poinformowała również, że przed 2012 r. podejmowane były próby stworzenia klastra funduszy, ale zakończyły się niepowodzeniem.

(dowód: akta kontroli str. 719)

2.1.3. Średni koszt jednostkowy udzielonego poręczenia w kontrolowanym okresie wyniósł 3,3 tys. zł (od 1,6 tys. zł dla poręczenia udzielanego ze środków własnych do 7,9 tys. zł dla poręczeń udzielanych w ramach projektu RPO). Koszt jednostkowy poręczenia

⁴⁸ W grudniu 2015 r. na mocy aneksu nr 6 do umowy okres realizacji projektu został wydłużony do 31 grudnia 2016 r.

⁴⁹ W maju 2013 r. na mocy aneksu nr 3 do umowy limit finansowy na realizację projektu został zmniejszony do 389,2 tys. zł, a okres jego realizacji skrócony do 31 grudnia 2012 r.

⁵⁰ Określony stosunek łącznej wartości aktywnych poręczeń wobec wszystkich banków i innych partnerów, z którymi fundusz poręczeniowy zawarł umowy do wartości kapitału poręczeniowego danego funduszu.

⁵¹ Rekomendacja dotycząca zasad współpracy pomiędzy bankami a funduszem poręczeniowym przyjęta przez Zarząd ZBP 22 maja 2009 r.

pomniejszony o koszty promocji wyniósł 6,8 tys. zł w ramach projektu RPO i 1,6 tys. zł⁵² w przypadku udzielania go ze środków własnych.

W kontrolowanym okresie przychody⁵³ Funduszu wyniosły 8 246,6 tys. zł, w tym 1 953,6 tys. zł z tytułu prowizji za udzielone poręczenia. Przeciętny przychód uzyskany ze sprzedaży poręczenia wyniósł 1,6 tys. zł, przy czym ze sprzedaży poręczenia udzielonego ze środków własnych - 1,4 tys. zł, a ze środków projektu RPO – 2,1 tys. zł.

Uzyskane z działalności poręczeniowej oraz odsetek od lokat przychody Funduszu wynikające z wykorzystania kapitału pochodzącego z EFRR w ramach projektu RPO, jak wyjaśniła Prezes Zarządu, powiększały wartość projektu i były deponowane na rachunkach bankowych i lokatach bankowych.

(dowód: akta kontroli str. 667-668, 1424)

2.2. Współpraca z innymi funduszami pożyczkowymi i poręczeniowymi

W okresie objętym kontrolą Fundusz współpracował z dwoma funduszami pożyczkowymi: Kujawsko-Pomorskim Funduszem Pożyczkowym sp. z o.o. z siedzibą w Toruniu oraz z Polską Fundacją Przedsiębiorczości prowadzącą Subregionalny Fundusz Pożyczkowy "KUJAWIAK" i Subregionalny Fundusz Pożyczkowy "KUJAWIAK-INWESTYCJE" udzielając łącznie 273 poręczeń o wartości odpowiednio 22 104,3 tys. zł oraz 5 824,0 tys. zł. Stanowiło to łącznie blisko jedną trzecią (32,4%) wszystkich poręczeń kredytów/pożyczek udzielonych w latach 2013-2016 (I półrocze). Z Polską Fundacją Przedsiębiorczości Fundusz zorganizował ponadto konferencje dla przedsiębiorców z sektora MŚP, na której obie instytucje zaprezentowały wspólną ofertę⁵⁴.

(dowód: akta kontroli str. 719, 726, 1132)

Współpraca ze środowiskiem funduszy poręczeniowych w latach 2013-2016 (I półrocze) dotyczyła przede wszystkim wymiany doświadczeń i odbywała się zarówno na forum Krajowej Grupy Poręczeniowej⁵⁵, Krajowego Stowarzyszenia Funduszy Poręczeniowych⁵⁶, jak i poprzez indywidualne inicjatywy w zakresie współorganizowania szkoleń. Efektem tej współpracy było m.in. opracowanie wspólnej metodologii oceny wniosków o udzielenie poręczenia. Ponadto fundusze poręczeniowe współdziałały przy zabezpieczaniu zobowiązań MŚP.

(dowód: akta kontroli str. 719, 1158-1159)

2.3. Weryfikacja wniosków o udzielenie poręczenia

2.3.1 Weryfikacja wpływających do Funduszu wniosków o udzielenie poręczenia odbywała się na zasadach opisanych w: Procedurze przyjęcia, oceny i realizacji wniosku o udzielenie poręczenia w KPFPK sp. z o.o.⁵⁷, regulaminach udzielania poręczeń⁵⁸ oraz umowach o współpracy z instytucjami finansującymi.

(dowód: akta kontroli str.70-81, 82-83, 108-117, 118-147)

⁵² Średni koszt jednostkowy poręczenia udzielanego ze środków własnych wyniósł 1 642 zł. Średni jednostkowy koszt promocji poręczenia udzielanego ze środków własnych wyniósł 6,6 zł.

⁵³ Z tytułu prowizji za udzielone poręczenia oraz odsetek od kwot kapitału poręczeniowego zgromadzonych na rachunkach bankowych.

⁵⁴ W Regionalnym Centrum Przedsiębiorczości w Solcu Kujawskim 23 kwietnia 2015 r. odbyło się Śniadanie Biznesowe, na które zostali zaproszeni Przedsiębiorcy z Parku Przemysłowego.

⁵⁵ W ramach Krajowej Grupy Poręczeniowej działa 21 regionalnych i lokalnych funduszy poręczeniowych z udziałem kapitałowym BGK, które stanowią 47% ogólnej liczby funduszy działających w Polsce, <http://grupaporeczeniowa.pl/index.php/grupa-kgp> [dostęp: 16 listopada 2016 r.].

⁵⁶ Stowarzyszenie powstało w 1996 r., skupia osoby fizyczne. Fundusze posiadają status instytucji wspierających.

⁵⁷ Procedura wprowadzona zarządzeniem Prezesa KPFPK sp. z o.o. nr 1/2007 z 4 października 2007 r.

⁵⁸ Odpowiednio regulaminach: działalności poręczeniowej KPFPK sp. z o.o. dotyczącym udzielania poręczeń kredytów i pożyczek, udzielania poręczeń wadialnych w KPFPK sp. z o.o. oraz współpracy pomiędzy Firmą Leasingową a KPFPK Sp. z o.o. w zakresie udzielania poręczeń indywidualnych.

Na podstawie szczegółowego badania dokumentacji 34 przypadków, w których Fundusz poręczył przedsiębiorcom kredyty/pożyczki łącznie na kwotę 15 176,8 tys. zł, stwierdzono m.in., że:

- każda decyzja Zarządu o udzieleniu poręczenia poprzedzona była analizą formalnoprawną i ekonomiczną dokumentacji doręczonej do Funduszu oraz opinią zawierającą wnioski z tej analizy, co było zgodne z § 3 procedury przyjęcia oceny i realizacji wniosku o poręczenie;
- stosownie do § 5 ust. 1 regulaminu działalności poręczycielskiej kwota jednostkowego poręczenia nie przekraczała 5% posiadanego przez Fundusz kapitału;
- stosownie do § 5 ust. 4 regulaminu działalności poręczycielskiej z tytułu poręczenia Fundusz odpowiadał do kwoty nie większej niż 80% wartości finansowania bez odsetek oraz innych kosztów ubocznych;
- stosownie do § 5 ust. 11 regulaminu działalności poręczycielskiej poręczenia udzielane były w złotych (PLN) do kwoty z góry oznaczonej;
- stosownie do § 6 ust. 2 regulaminu działalności poręczycielskiej Fundusz zawierał umowę o udzielenie poręczenia pod warunkiem ustanowienia przez wnioskodawcę zabezpieczeń w postaci weksla in blanco wraz z deklaracją wekslową;
- nie zaistniały przesłanki do wykluczenia przedsiębiorców z uwagi na podmiotowe ograniczenia w dostępie do pomocy świadczonej przez Fundusz;
- w żadnym przypadku Fundusz nie wizytował przedsiębiorcy przed zawarciem umowy poręczenia polegając na informacjach przekazanych przez instytucję finansującą;
- Fundusz za udzielone poręczenia pobierał prowizję, której podstawę stanowiła Tabela opłat i prowizji, przy czym Zarząd, w szczególnie uzasadnionych przypadkach, upoważniony był do ich zmiany⁵⁹. Naliczona przez Fundusz prowizja w 32 przypadkach była zgodna z obowiązującymi w Funduszu tabelami opłat i prowizji.

(dowód: akta kontroli, str. 70 – 75, 1067-1068)

2.3.2. W okresie objętym kontrolą wśród klientów Funduszu najczęściej działało w branży budowlanej (33,9%), usług⁶⁰ (32,2%) oraz handlu (21,7%). Przedsiębiorcom z branży budowlanej udzielono przy tym poręczeń o najmniejszej łącznej wartości (21 930,8 tys. zł). Biorąc pod uwagę wartość udzielonych poręczeń, wsparcie w największym wymiarze trafiło do przedsiębiorców trudniących się handlem (36,3%), a w dalszej kolejności usługami (31,4%) i produkcją (17,7%).

Z poręczeń Funduszu najczęściej korzystali mikroprzedsiębiorcy (tj. 742 razy) i mali przedsiębiorcy (tj. 466 razy). W 39 przypadkach Fundusz udzielił wsparcia podmiotom należącym do sektora średnich przedsiębiorstw. W latach 2013-2015 średnio ponad dwie trzecie klientów Funduszu stanowiła grupa przedsiębiorców prowadzących jednoosobową działalność gospodarczą (odpowiednio 75,6%, 66%, 58,5%). Biorąc pod uwagę wartość udzielonych poręczeń największe wsparcie przyznano mikroprzedsiębiorcom i małym przedsiębiorcom (odpowiednio 48,5% i 45,5%).

Spośród 1 247 poręczeń udzielonych w okresie objętym kontrolą na łączną kwotę 149 694,0 tys. zł – 466 (tj. 37,4%) o łącznej wartości 92 997,5 tys. zł przeznaczono na zabezpieczenie kredytów lub pożyczek obrotowych, 402 (tj. 32,2%) o łącznej wartości 6 459,2 tys. zł na zabezpieczenie zapłaty wadium, natomiast 302 (tj. 24,2%) o łącznej wartości 38 474,8 tys. zł na zabezpieczenie finansowania inwestycji.

⁵⁹ W okresie objętym kontrolą obowiązywało 13 zarządzeń wprowadzających tabele opłat i prowizji. Osiem z nich dotyczyło wynagrodzeń za udzielenie poręczenia kredytu lub pożyczki, a pięć wynagrodzeń związanych z udzielanymi poręczeniami wadium. Zarząd w zarządzeniach zagwarantował sobie prawo zmiany stawek prowizji w szczególnie uzasadnionych przypadkach, przy czym w 11 przypadkach jedynie w zakresie ich obniżenia.

⁶⁰ W tym również usług transportowych.

Najliczniejszą grupę (57,3%) o zarazem największej łącznej wartości 69 108,6 tys. zł stanowiły poręczenia o terminie ważności do jednego roku. Co czwarte poręczenie trwało od czterech do pięciu lat, a ich łączna wartość w kontrolowanym okresie wyniosła 45 194,5 tys. zł. Fundusz w latach 2013-2016 (I półrocze) nie udzielił żadnego poręczenia trwającego od pięciu do sześciu lat oraz udzielił dwóch poręczeń na czas dłuższy niż sześć lat.

Struktura poręczeń według liczby i wartości kształtowała się następująco:

- do 50 tys. zł: udzielono 633 (tj. 50,7%) o łącznej wartości 11 536,3 tys. zł,
- od 50 do 100 tys. zł: udzielono 213 (tj. 17,1%) o łącznej wartości 16 191,9 tys. zł,
- od 100 do 150 tys. zł: udzielono 96 (tj. 7,7%) o łącznej wartości 11 816,4 tys. zł,
- od 150 do 250 tys. zł: udzielono 145 (tj. 11,6%) o łącznej wartości 28 705,0 tys. zł,
- od 250 do 500 tys. zł: udzielono 102 (tj. 8,2%) o łącznej wartości 37 136,0 tys. zł,
- powyżej 500 tys. zł: udzielono 58 (tj. 4,7%) o łącznej wartości 44 308,3 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 264, 285, 303, 672-677)

Szczegółowe badanie 19 przypadków, w których Fundusz udzielił wsparcia przedsiębiorcom ze środków projektu RPO wykazało, że w dwóch przypadkach poręczenia na łączną kwotę 1 040,0 tys. zł zabezpieczały kredyty lub pożyczki inwestycyjne, a w 17 przypadkach na łączną kwotę 7 275,6 tys. zł dotyczyły finansowania bieżącej działalności przedsiębiorstwa. W jednym przypadku wsparcie trafiło do przedsiębiorcy prowadzącego działalność nie dłużej niż trzy lata. Żaden przedsiębiorca nie zadeklarował przeznaczenia kapitału na inicjatywy innowacyjne. Przedsiębiorcy zadeklarowali utworzenie 55 miejsc pracy⁶¹.

(dowód: akta kontroli str. 1067-1068)

2.3.3. Prezes Zarządu wskazała, że Fundusz nie badał, czy przedsiębiorca wnioskujący o poręczenie znajdował się w luce finansowej i nie przypomina sobie przypadków odmówienia udzielenia wsparcia z powodu posiadania przez niego zbyt dobrej sytuacji finansowej oraz zabezpieczeń świadczących o tym, że nie znajduje się on w luce finansowej. Wynikało to z przyjętego przez Zarząd Funduszu domniemania, że wszyscy przedsiębiorcy zwracający się o udzielenie poręczenia znajdowali się w sytuacji przymusowej. Prezes Zarządu poinformowała, że kiedy instytucja finansowa żąda zabezpieczenia kredytu lub pożyczki w formie poręczenia, przyjąć należy, że bez tego zabezpieczenia nie udzieliłaby wsparcia. Dodała także, że Fundusz świadczy usługi zawsze w sposób odpłatny, często nie są to usługi tanie, stąd za prawdopodobne uznać należy, że korzystanie z nich jest dla przedsiębiorców koniecznością związaną z brakiem możliwości uzyskania kredytu lub pożyczki z pominięciem tej formy pomocy.

(dowód: akta kontroli str. 719, 724, 1067-1068)

Z informacji uzyskanych⁶² od 31 przedsiębiorców, w tym 22 klientów i dziewięciu przedsiębiorców, którym Fundusz odmówił wsparcia, wynikało że 15 z nich (tj. 48,4%) nie miało wcześniej problemów z uzyskaniem finansowania zwrotnego w banku lub funduszu pożyczkowym, a trzech dotychczas nie korzystało ze wsparcia finansowego. Spośród 13 przedsiębiorców (tj. 41,9%), którzy zadeklarowali trudności w uzyskaniu pożyczki lub kredytu w instytucji finansującej, dziewięciu wskazało, że wynikało to z braku posiadania przez nich odpowiedniego zabezpieczenia, trzech wskazało, że wiązało się to z ich brakiem zdolności kredytowej, a dwóch ze zbyt wysokimi kosztami pozyskania tego finansowania.

Spośród 22 przedsiębiorców, którym Fundusz udzielił wsparcia, 13 zadeklarowało, że wcześniej starało się uzyskać finansowanie zewnętrzne bez współpracy z Funduszem, jednak w pięciu przypadkach bank odmówił udzielania kredytu lub pożyczki. W ośmiu przypadkach oferta banku, wobec braku poręczenia, była mniej korzystna. W dziewięciu przypadkach instytucja finansująca od razu wymagała zabezpieczenia w formie poręczenia.

(dowód: akta kontroli str. 1282-1420)

⁶¹ Według stanu na 30 czerwca 2016 r. przedsiębiorcy zwiększyli zatrudnienie o 70 osób.

⁶² W trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f oraz art. 40 ust. 7 ustawy o NIK.

2.4. Działania ograniczające ryzyko naruszenia zasady zakazu podwójnego finansowania

Kwestia podwójnego finansowania była przedmiotem korespondencji prowadzonej przez Fundusz z Urzędem Marszałkowskim Województwa Kujawsko-Pomorskiego w okresie objętym kontrolą. We wrześniu 2013 r. KPFPK przesłał IZ zestawienie 38 umów poręczenia, zawartych przez Fundusz w latach 2010-2012 i uznanych za zagrożone wycofaniem z projektu z powodu występowania ewentualności podwójnego finansowania. W kwietniu 2015 r. IZ wystąpiła do Funduszu o informacje odnośnie 50 klientów KPFPK z lat 2010-2014, co do których występowało połączenie różnych form pomocy udzielanych odbiorcom końcowym w ramach tego samego programu operacyjnego, w ramach różnych programów operacyjnych EFRR, oraz w ramach różnych funduszy. Spośród ww. przypadków dziewięć dotyczyło poręczeń udzielonych przez KPFPK w okresie objętym kontrolą, z czego w odniesieniu do jednego rozważano połączenie pomocy udzielonej przez Fundusz ze wsparciem otrzymanym przez przedsiębiorcę w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka, w odniesieniu do czterech – połączenie ze wsparciem w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich, a w odniesieniu do pozostałych czterech – połączenie ze wsparciem w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki.

(dowód: akta kontroli str. 1165-1186)

Z informacji Zarządu Funduszu wynikało, że każdorazowo weryfikowano dokumentację przekazaną przez instytucję finansującą pod kątem pochodzenia środków na udzielane zobowiązanie. W ramach analizy formalnoprawnej wniosku o poręczenie pracownik, który jej dokonywał, zobowiązany był wskazać w opinii przedkładanej Zarządowi Funduszu rodzaj i wartość poręczanego zobowiązania oraz niezbędne dla właściwej oceny wniosku informacje. Szczegółowe badanie dokumentacji 19 przypadków, w których Fundusz w okresie objętym kontrolą udzielił poręczenia ze środków RPO wykazało, że w żadnym przypadku zakaz podwójnego finansowania nie został naruszony.

Zagadnienia związane z zakazem tzw. podwójnego finansowania Fundusz prezentował podczas szkoleń organizowanych dla instytucji finansowych, z którymi współpracował.

(dowód: akta kontroli str. 720, 1067-1068)

2.5. Odmowa udzielenia wsparcia

2.5.1 W latach 2013-2015 Fundusz otrzymał łącznie 985 wniosków o udzielenie poręczenia. W 58 przypadkach Fundusz odmówił udzielenia wsparcia. Prezes Zarządu wskazała, że decyzje o odmowie udzielenia poręczenia podejmowane były z uwagi na przeszkody formalne (np. ze względu na nieusunięte braki w dostarczonej dokumentacji lub wyłączenia wynikające z regulaminów) oraz ze względów merytorycznych (po przeprowadzeniu analizy sytuacji finansowo-ekonomicznej wnioskodawcy).

(dowód: akta kontroli, str. 720, 1058)

Na podstawie badania próby 20 przypadków, w których Fundusz odmówił udzielenia poręczenia w latach 2013-2015, stwierdzono, że w 10 (50%) negatywna decyzja wynikała z braku wiarygodności wnioskodawcy, w trzech (15%) z uwagi na inne ryzyko (np. figurowanie wnioskodawcy w Krajowym Rejestrze Długów Biurze Informacji Gospodarczej S.A., prowadzenie wobec wnioskodawcy egzekucji), w dwóch (10%) z braku zabezpieczenia (braku majątku firmowego lub prywatnego). W pięciu przypadkach (25%) Fundusz odmówił wsparcia uznając, że wnioski pochodzą od osób niespełniających wymogów regulaminowych.

Izba ustaliła, że spośród objętych badaniem 20 przedsiębiorców, którym Fundusz odmówił udzielenia wsparcia w postaci poręczenia, według stanu na 30 czerwca 2016 r. – 17 (85,0%) nadal prowadziło działalność gospodarczą. W pozostałych trzech przypadkach przedsiębiorcy zaprzestali prowadzenia działalności gospodarczej.

(dowód: akta kontroli, str. 1429-1430)

Na podstawie informacji uzyskanej przez NIK⁶³ od dziewięciu wnioskodawców, którym Fundusz odmówił poręczenia, stwierdzono że w dwóch przypadkach (22,2%) przedsiębiorcy nie uzyskali finansowania zewnętrznego⁶⁴. Pomimo odmowy udzielenia poręczenia przez Fundusz siedmiu przedsiębiorców (77,8%) pozyskało finansowanie, o które się ubiegało (czterech w banku, trzech w funduszu pożyczkowym). W czterech przypadkach poręczenia na zabezpieczenie wiarytelności udzielił inny fundusz, w trzech - przedsiębiorcy przedstawili inne zabezpieczenie, przy czym w dwóch jego koszt był wyższy. Zmiana zabezpieczenia (podmiotowa na inny fundusz lub przedmiotowa na inny rodzaj zabezpieczenia) w dwóch przypadkach istotnie wpłynęła na warunki oprocentowania świadczenia (było ono wyższe od poprzednio proponowanego).

(dowód: akta kontroli str. 1367-1420)

2.5.2 Fundusz nie podejmował działań w zakresie wejść kapitałowych, nie rozważał pełnienia roli funduszu kapitału zaangażowanego, a także nie współpracował ani nie planował współpracy z żadną siecią tzw. aniołów biznesu⁶⁵. Prezes Zarządu poinformowała, że uniemożliwia to treść umowy spółki, kapitały, którymi dysponuje Fundusz, a także pierwotny cel, jaki przyświecał jego powstaniu. Wskazała, że po pierwsze kapitał Funduszu w całości dedykowany jest na udzielanie poręczeń, a po drugie nie ma w tym zakresie odpowiedniej decyzji udziałowców Funduszu.

(dowód: akta kontroli str. 71-72, 705-706, 721)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Funduszu w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W dwóch⁶⁶ z 19 objętych badaniem przypadków Fundusz udzielił pomocy de minimis o łącznej wartości 150,7 tys. zł przedsiębiorcom, którzy nie złożyli oświadczeń i innych informacji niezbędnych do udzielenia tej pomocy wymaganych art. 37 ust. 1 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach pomocy publicznej⁶⁷. Tym samym naruszono również art. 37 ust. 7 ww. ustawy, który stanowił, że do czasu przekazania przez podmiot ubiegający się o pomoc zaświadczeń, oświadczeń lub informacji, o których mowa w ust. 1, pomoc nie może być udzielona temu podmiotowi. Po udzieleniu pomocy przedsiębiorcom tym nie wydano zaświadczenia o udzieleniu pomocy de minimis, co było niezgodne z art. 5 ust. 3 ww. ustawy.

Powyższa nieprawidłowość wynikała z tego, że Fundusz pobrał prowizję za poręczenie ze środków RPO w wysokości 1,2%, tj. niższej niż tzw. bezpieczne stawki. Fundusz obliczył te stawki w sposób nieprawidłowy, przyjmując dla kredytów w rachunku bieżącym założenie spadku kwoty poręczanej, co było niezgodne z pkt 3.3. Obwieszczenia Komisji w sprawie zastosowania art. 87 i 88 Traktatu WE do pomocy państwa w formie gwarancji⁶⁸. Zgodnie z powyższym bezpieczne stawki dotyczą kwoty będącej przedmiotem gwarancji państwa na początku każdego analizowanego roku.

Zastępca Prezesa Zarządu, Monika Szelc, wyjaśniła, że obliczanie tzw. bezpiecznej stawki prowizji jest generalnie czynnością pomocniczą przy ustalaniu prowizji za poręczenie. Głównym wyznacznikiem jest odniesienie poziomu prowizji za poręczenie do cen panujących na rynku poręczeniowym. Kiedy cena prowizji jest co najmniej tak wysoka, jak właściwy poziom odniesienia stawki za poręczenia na rynku, poręczenie takie nie zawiera elementu pomocy. Wskazała, że w przypadku pierwszej umowy (z 2015 r.) stawka prowizji

⁶³ W trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f oraz art. 40 ust. 7 ustawy o NIK.

⁶⁴ Jeden przedsiębiorca zrezygnował z ubiegania się o finansowanie zewnętrzne, a jednemu instytucja finansująca odmówiła udzielenia wsparcia.

⁶⁵ 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.

⁶⁶ W związku z poręczeniami udzielonymi umowami: nr 185/POR/2013 z dnia 21 sierpnia 2013 r. i 210/POR/2015 z dnia 29 września 2015 r.

⁶⁷ Dz. U. z 2016 r. poz. 1808.

⁶⁸ Dz. Urz. UE 2008/C 155/02 z 20 czerwca 2008 r., (dalej: „Obwieszczenie”).

była porównywalna do stawek na rynku, a poręczenie dotyczyło 35% kredytu, przy 45% poręczanych przez BGK. Natomiast w drugim przypadku (umowa z 2013 r.) udzielone poręczenie dotyczyło limitu kredytowego wielocelowego. Funduszowi nie znany był sposób wykorzystania kredytu i nie można było z góry założyć, iż cały limit przedsiębiorca przeznaczy na kredyt w rachunku bieżącym. Ponadto pobrana prowizja nie była niższa niż ta pobrana przez fundusz współporęczający, a tym samym była prowizją rynkową.

(dowód: akta kontroli, str.737-738,1484-1524)

W odniesieniu do złożonych wyjaśnień Izba zauważa, że porównanie ustalonej przez Fundusz prowizji do tzw. stawki bezpiecznej w rozumieniu Obwieszczenia jest elementem uproszczonej oceny, czy udzielona gwarancja stanowi pomoc publiczną i zastępuje badanie, czy za gwarancję płaci się cenę odpowiadającą cenie rynkowej. Do stosowania tej uproszczonej metody Zarząd zobligowany został § 10 obowiązującego w KPFPK regulaminu działalności poręczycielskiej. Bez znaczenia pozostaje zatem fakt współporęczania kredytu przez inne podmioty i wysokości pobranej przez nie opłaty. Należy przy tym zauważyć, że z faktu zastosowania zbliżonych stawek przez inne podmioty kontrolowane przez państwo w rozumieniu Obwieszczenia nie można bezkrytycznie wywieść, że zastosowana przez nie cena jest ceną rynkową.

W kwestii braku wiedzy Funduszu co do sposobu wykorzystania kredytu poręczonego w 2013 r. wskazać należy, że powołane powyżej Obwieszczenie, które obligowało do zmierzenia zakresu gwarancji w momencie jej udzielenia, tj. powiązania z określoną transakcją finansową, dotyczącą ustalonej kwoty maksymalnej i ograniczonej w czasie. Skoro zatem umowa kredytowa nie przesądzała o sposobie wykorzystania kredytu i nie ograniczała ustalonego umową maksymalnego poziomu odpowiedzialności Funduszu na początku drugiego i trzeciego roku kredytowania, to nie było podstaw do ustalenia stawki bezpiecznej przy założeniu takiego spadku. Przeciwnie, tak długo, jak dokładna kwota pomocy była nieznana, należało przyjąć, że kwota ta jest równa maksymalnemu poziomowi, aby zagwarantować, że połączenie kilku środków pomocy nie przekroczy tzw. dopuszczalnych poziomów intensywności⁶⁹.

2. W dwóch z 35 objętych badaniem przypadków wynagrodzenie Funduszu za udzielone poręczenie naliczono przy zastosowaniu wyższych stawek niż wynikające z obowiązującej tabeli opłat i prowizji. W przypadku jednej z umów⁷⁰ zamiast wynikającej z § 1 zarządzenia Prezesa Funduszu nr 1/2013⁷¹ stawki w wysokości 1% zastosowano stawkę w wysokości 1,2%. W przypadku drugiej z umów⁷² zamiast wynikającej z § 1 zarządzenia Prezesa Funduszu nr 2/2011⁷³ stawki w wysokości 1,8%, zastosowano stawkę w wysokości 2%. Powyższe skutkowało zawyżeniem pobranych przez Fundusz prowizji łącznie o 3,5 tys. zł.

Zarząd Funduszu, który podjął decyzję o wysokości wymienionych powyżej prowizji, wyjaśnił, że w pierwszym przypadku na prośbę banku obniżył prowizję z 1,5% wynikającej z tabeli ze względu na kredyt w rachunku bieżącym do 1,2 %, w drugim zaś, że prowizja „została wyliczona na podstawie tabeli opłat i prowizji przyjętej Zarządzeniem Prezesa zarządu Nr 2/2014 w dniu 5 marca 2014 roku” i jest zgodna z tym zarządzeniem.

(dowód: akta kontroli str. 151-166, 690, 709, 1061-1066, 1075-1096, 1525-1529)

W odniesieniu do złożonych wyjaśnień Izba wskazuje, że w pierwszym przypadku Zarząd błędnie ocenił i zakwalifikował stan faktyczny uznając kredyt w rachunku bieżącym za kredyt z jednorazową spłatą, przy którym prowizja zgodnie z obowiązującym zarządzeniem⁷⁴

⁶⁹ Zasada ta doczekała się wyraźnego sformułowania w 14 motywie preambuły rozporządzenia Komisji UE nr 1407/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis (Dz. Urz. UE L 352/1 z 24 grudnia 2013 r.), obowiązującego od 1 stycznia 2014 r.

⁷⁰ Nr 93/POR/2013 z 11 kwietnia 2013 r.

⁷¹ Z 15 lutego 2013 r. w sprawie wprowadzenia Tabeli opłat i prowizji od udzielanych poręczeń przez KPFPK.

⁷² Nr 259/POR/2015 z 9 grudnia 2015 r.

⁷³ Z 16 lutego 2011 r. w sprawie wprowadzenia Tabeli opłat i prowizji od udzielanych poręczeń przez KPFPK na podstawie zawartej w dniu 28 października 2009 roku umowy o dofinansowanie w ramach projektu RPO WK-P 2007-2013.

⁷⁴ Z § 1 zarządzenia Prezesa Funduszu nr 1/2013 z 15 lutego 2013 r. w sprawie wprowadzenia Tabeli opłat i prowizji od udzielanych poręczeń przez Kujawsko-Pomorski Fundusz Poręczeń Kredytowych sp. z o.o.

wynosiła 1,5%. Natomiast kredyt w rachunku bieżącym, którego spłatę poręczał Fundusz, miał być spłacony w czterech ratach kwartalnych i piątej płatnej jednorazowo w dniu zapadalności kredytu. We wskazanej Tabeli opłat i prowizji nie znajdowała się osobna pozycja dotycząca kredytu w rachunku bieżącym wraz z przyporządkowaną mu stawką prowizji.

W przypadku drugiej z umów Izba wskazuje, że zastosowana przez Zarząd Funduszu podstawa wyliczenia stawki prowizji jest niewłaściwa. Zarząd Funduszu podjął decyzję o wysokości prowizji kierując się Zarządzeniem Prezesa Funduszu nr 2/2014⁷⁵ wskazując zarazem, że miało ono zastosowanie z uwagi na brak korzystania przez przedsiębiorcę z pomocy de minimis. W ocenie Izby, z uwagi na funkcjonowanie w systemie przepisów wewnętrznych Funduszu czterech oddzielnych uregulowań w zakresie opłat i prowizji⁷⁶, należy zastosować prowizję wynikającą z tabeli opłat i prowizji wprowadzonej zarządzeniem Prezesa Funduszu nr 2/2011, gdyż przedmiotowe poręczenie ze środków RPO dotyczyło kredytu inwestycyjnego i nie wiązało się z pomocą publiczną.

3. Fundusz wydał jednemu przedsiębiorcy⁷⁷ pięć oświadczeń poręczyciela o udzieleniu poręczenia zapłaty wadium, mimo iż nie otrzymał za nie wcześniej wynagrodzenia. Wynagrodzenie to winno wynieść łącznie 500 zł. Zgodnie z § 6 ust. 3 ww. umowy o udzielenie pakietu wadialnego Fundusz mógł wystawić Oświadczenie Poręczyciela o udzieleniu poręczenia dopiero po zapłacie wynagrodzenia, o którym mowa w § 6 ust. 1 tej Umowy. Zaniechanie stosowania przepisów umowy, wobec braku zapłaty przez przedsiębiorcę odpowiedniego wynagrodzenia, skutkowało koniecznością rozpoczęcia procedury windykacji tej należności, co wiązało się z angażowaniem środków Funduszu.

Zarząd Funduszu, który zdecydował o wydaniu dokumentów na podstawie zapewnień klienta o uregulowaniu swych zobowiązań wobec Funduszu wyjaśnił, że działalność KPFPK polega m.in. na udzielaniu wsparcia i pomocy przedsiębiorcom, a decyzja w sprawie udzielenia poręczeń miała dla działalności Beneficjenta znaczenie kluczowe.

(dowód: akta kontroli str. 709, 1097-1130)

W odniesieniu do złożonych wyjaśnień Izba wskazuje, że wskazana przyczyna nie może stanowić podstawy do nieprzestrzegania przez Fundusz zawartej Umowy.

4. W jednej z 19 objętych badaniem umów poręczenia ze środków RPO⁷⁸ Fundusz nie zawarł wymaganych postanowień⁷⁹. Dotyczyły one uprawnień IZ oraz innych uprawnionych podmiotów do wstępu na teren i dostępu do dokumentów przedsiębiorcy w celu zapewnienia kontroli legalności i zgodności z prawem finansowania wsparcia oraz działalności beneficjenta, a także zobowiązania przedsiębiorcy do udostępniania pośrednikom finansowym oraz IZ danych niezbędnych do budowania baz danych, wykonywania oraz zamawiania przez IZ analiz w zakresie spójności Programu, realizacji polityk, w tym polityk horyzontalnych, oceny skutków Programu.

Z-ca Prezesa Zarządu Funduszu, która w imieniu Funduszu zawarła ww. umowę wyjaśniła, iż w jej ocenie odpowiednie zapisy znajdują się w § 4 ust. 3 oraz § 8 ust. 1 oraz 4 pkt 5 i 6 umowy. Podała, że *„rzeczywiście nie są to te zapisy, które stosowano w innych umowach o udzielenie poręczenia”*.

(dowód: akta kontroli str. 695, 706, 1069-1074)

W odniesieniu do złożonych wyjaśnień Izba wskazuje, że powołane przez Zarząd zapisy umowy z beneficjentem nie wyczerpują materii wynikającej z § 4 ust. 1 pkt 7 lit. c oraz lit. j zawartej z IZ umowy o finansowanie projektu ze środków RPO. Należy zauważyć, że § 4

⁷⁵ Z 5 marca 2014 r. w sprawie wprowadzenia Tabeli opłat i prowizji od udzielanych poręczeń przez Fundusz.

⁷⁶ Odpowiednio: [1] dla poręczeń kredytów inwestycyjnych ze środków RPO, [2] poręczeń kredytów inwestycyjnych ze środków RPO z którymi wiąże się pomoc de minimis, [3] poręczeń udzielanych w ramach specjalnej oferty realizowanej we współpracy z Kujawsko-Pomorskim Funduszem Pożyczkowym Sp. z o.o., [4] innych poręczeń.

⁷⁷ W okresie od 14 do 29 października 2015 r.

⁷⁸ Nr 236/POR/2013 z 29 listopada 2013 r.

⁷⁹ Wynikających z § 4 ust. 1 pkt 7 lit. c) oraz lit. j) umowy o finansowanie projektu nr WPW.II.3043-2-288-79/09.

**Ocena
częstkowa**

ust. 3 umowy z beneficjentem daje uprawnienia do wizytacji i badania dokumentacji przez przedstawicieli Funduszu. Natomiast § 4 ust. 1 pkt 7 lit. c wskazanej umowy o finansowanie projektu wymagał zagwarantowania tych uprawnień bezpośrednio na rzecz IZ oraz innych podmiotów uprawnionych na podstawie odrębnych przepisów.

Natomiast § 8 ust. 1, ust. 4 pkt 5 i 6 umowy z beneficjentem zobowiązywały go m.in. do przedstawiania Funduszowi informacji niezbędnych do monitorowania udzielonego poręczenia. Paragraf 4 ust. 1 pkt 7 lit. j umowy o finansowanie projektu ze środków RPO stanowił natomiast o obowiązku przedsiębiorcy względem pośredników finansowych oraz IZ udostępniania danych niezbędnych do budowania baz danych, wykonywania oraz zamawiania przez IZ analiz w zakresie spójności Programu, realizacji polityk, w tym polityk horyzontalnych, oceny skutków Programu.

Stąd brak w umowie z beneficjentem zapisów dotyczących ww. uprawnień IZ do kontroli i zobowiązań przedsiębiorcy do udostępniania danych pośrednikom finansowym i IZ ogranicza możliwość wykonywania uprawnień we wskazanych zakresach przez te podmioty.

Fundusz skutecznie pozyskiwał finansowanie na swoją działalność ze źródeł zewnętrznych. Niemniej jego potencjał poręczeniowy nie był w pełni wykorzystywany. Podczas udzielania poręczeń wystąpiły pojedyncze przypadki naruszeń przyjętych w KPFPK regulacji oraz obowiązków wynikających z zawartych umów i ustaw.

3. Monitorowanie udzielonego wsparcia

3.1. Monitorowanie efektów udzielonego wsparcia

3.1.1. Fundusz monitorował sytuację swoich klientów w zakresie terminowości spłacania poręczonych pożyczek i kredytów. Prezes Zarządu wskazała, że Fundusz nie monitorował rezultatów udzielonego wsparcia wychodząc z założenia, że jeśli nie doszło do wypłaty poręczenia, to zabezpieczone zobowiązanie wygasło, a przedsięwzięcie, którego dotyczyło, zakończyło się powodzeniem. Dodatkowo Zarząd podał, że monitorowaniem rezultatów udzielonego wsparcia zajmowały się instytucje finansujące. Fundusz podejmował samodzielne działania na rzecz rozpoznania sytuacji klientów w przypadku konieczności wypłaty poręczenia i w dalszej kolejności prowadzenia działań windykacyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 720)

Prezes Zarządu wskazała, że Fundusz nie monitorował rzeczywistej liczby utworzonych i utrzymanych miejsc prac w regionie. Fundusz bazował na informacjach przekazanych przez przedsiębiorców we wnioskach, jednak – ze względu na brak jakichkolwiek sankcji dotyczących niewywiązania się z deklaracji zwiększenia zatrudnienia – nie podejmował działań na rzecz ich egzekwowania.

(dowód: akta kontroli str. 706, 720)

3.1.2. Na podstawie szczegółowego badania dokumentacji dotyczącej 35 umów o udzielenie poręczenia stwierdzono, że w ośmiu przypadkach poręczane pożyczki lub kredyty miały charakter inwestycyjny⁸⁰, a w jednym mieszany (inwestycyjno-obrotowy). W 25 przypadkach finansowano bieżącą działalność i zobowiązania⁸¹. Według stanu na 30 czerwca 2016 r., spośród 35 klientów Funduszu, trzech nie prowadziło działalności gospodarczej (jeden ją zawiesił, a dwóch wykreśliło). W tym samym czasie, spośród 20 przedsiębiorców, którym Fundusz odmówił udzielenia wsparcia, trzech ją wykreśliło.

(dowód: akta kontroli str. 1067-1068, 1429-1430)

⁸⁰ Dotyczyły one m.in.: w czterech przypadkach nabycia środków transportu, w dwóch – inwestycji budowlanych, w jednym – zakupu gruntu i w jednym – zakupu linii technologicznej do produkcji turbin wiatrowych

⁸¹ W badanej próbie jedno poręczenie dotyczyło wadium przetargowego.

Z informacji uzyskanych od ZUS⁸² wynikało, że 35 przedsiębiorców, którym Fundusz udzielił wsparcia, w czasie zawierania umowy ze Spółką zatrudniało łącznie 645 osób, tj. o 105 mniej niż zadeklarowali we wnioskach o udzielenie poręczenia. Z 13 przedsiębiorców, którzy zadeklarowali we wnioskach wzrost zatrudnienia, według stanu na 30 czerwca 2016 r., siedmiu (53,8%) zwiększyło zatrudnienie, a sześciu (46,2%) nie. Spośród 22 przedsiębiorców, którzy nie zadeklarowali wzrostu zatrudnienia, dziewięciu (40,9%) zwiększyło je, pięciu (22,7%) utrzymało na takim samym poziomie, a ośmiu (36,4%) zmniejszyło. Łącznie 16 przedsiębiorców zwiększyło zatrudnienie o 352 osoby, pięciu utrzymało na niezmienionym poziomie, a 14 przedsiębiorców zmniejszyło o 157 osób. Według stanu na połowę 2016 r. przedsiębiorcy zatrudniali 840 pracowników.

Z informacji uzyskanych przez NIK⁸³ od 22 przedsiębiorców, którym w okresie objętym kontrolą Fundusz poręczył zobowiązania wynikało, że uzyskane wsparcie w ośmiu przypadkach (36,4%) skutkowało zwiększeniem płynności finansowej beneficjentów, a w pięciu (22,8%) otrzymana pomoc pozwoliła utrzymać się im na rynku. Pięciu przedsiębiorców zadeklarowało, że wsparcie Funduszu wpłynęło na wzrost ich obrotów lub zysku, a dwóch (9,1%) wskazało, że przyczyniło się do zmniejszenia kosztów. W czterech przypadkach (18,2%) przedsiębiorcy poinformowali, że wprowadzili na rynek nowe produkty lub usługi, a w pięciu, że zdobyli nowe rynki. Dla porównania w grupie siedmiu przedsiębiorców⁸⁴, której Fundusz odmówił wsparcia, dwóch wskazało, że pomimo braku pomocy utrzymali się na rynku, jeden zadeklarował zwiększenie płynności finansowej, jeden wskazał, że jego obroty lub zysk wzrosły⁸⁵. W dwóch przypadkach (28,6%) przedsiębiorcy, którzy nie uzyskali pomocy Funduszu wskazali, że pomimo tego wprowadzili na rynek nowy produkt lub usługę⁸⁶.

(dowód: akta kontroli str. 1067-1068, 1188-1420, 1429-1430)

3.2. Stratowość udzielonego wsparcia i skuteczność windykacji niespłaconych zobowiązań

W okresie od stycznia 2013 r. do czerwca 2016 r. Fundusz dokonał wypłat z tytułu 48 umów poręczeń o łącznej wartości 5 218,7 tys. zł, z tego 760,1 tys. zł z tytułu dziewięciu umów zawartych w okresie objętym kontrolą. Odsetek poręczeń zrealizowanych w ogólnej liczbie poręczeń udzielonych w od początku funkcjonowania Funduszu wyniósł na 30 czerwca 2016 r. 2,0%.

(dowód: akta kontroli str. 671,1161)

3.2.1. Limit utraty kapitału dla poręczeń leasingu ze środków własnych ustalono na poziomie 6% wartości portfela poręczeń udzielonych w danym roku kalendarzowym⁸⁷. W okresie objętym kontrolą nie został on przekroczony.

Przystępując do realizacji projektów ze środków UE, stratowość liczone zgodnie z założeniami dofinansowujących je programów RPO i JEREMIE jako relacja wartości kapitału poręczeń straconych do wartości poręczeń ogółem. Według stanu na 30 czerwca 2016 r. obliczone wskaźniki utraty kapitału dla poręczeń udzielanych ze środków RPO i JEREMIE wyniosły odpowiednio 2,1% i 1,5% i nie przekroczyły dopuszczonych tymi programami poziomów.

(dowód: akta kontroli str. 448, 530, 1424)

Stratowość rozumiana jako stosunek kwoty umorzonej księgowo do wartości przekazanego wsparcia, wyliczona dla kapitału poręczeniowego Funduszu ogółem, tj. bez rozróżnienia na źródła finansowania, wzrosła w okresie objętym kontrolą z 0,3% na koniec roku 2013 do 0,8% na koniec I półrocza 2016 r. Na 30 czerwca 2016 r. najwyższy poziom osiągnęła przy

⁸² W trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f oraz art. 40 ust. 7 ustawy o NIK.

⁸³ W trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f oraz art. 40 ust. 7 ustawy o NIK.

⁸⁴ W dwóch przypadkach przedsiębiorcy zadeklarowali, że realizowane przedsięwzięcie jeszcze się nie zakończyło, stąd za wcześniej jest mówić o efektach.

⁸⁵ Wszyscy ci przedsiębiorcy otrzymali finansowanie zewnętrzne pomimo braku współpracy z Funduszem.

⁸⁶ Jeden przedsiębiorca pomimo braku uzyskania finansowania zewnętrznego.

⁸⁷ Wartość portfela oblicza się jako sumę wartości początkowej wszystkich udzielonych poręczeń.

realizacji projektów ze środków programu JEREMIE – 1,5%, najniższy – 0,7% przy udzielaniu poręczeń ze środków własnych.

(dowód: akta kontroli str. 669-670)

3.2.2. W latach 2013-2016 (I półrocze) liczba poręczeń przeterminowanych⁸⁸ spadła z 53 na koniec 2013 r. do 48 na 30 czerwca 2016 r. Odpowiadający im kapitał przeterminowany wyniósł: na koniec 2013 r. – 5 263,2 tys. zł, na koniec 2014 r. – 5 680,3 tys. zł, na koniec 2015 r. – 4 624,2 tys. zł, na koniec I półrocza 2016 r. – 4 788,6 tys. zł. W kapitale przeterminowanym przeważały poręczenia ze środków własnych. Ich udział wahał się od 71,4% (na 31 grudnia 2014 r.) do 81,4% (na 30 czerwca 2016 r.)

(dowód: akta kontroli str. 669-670)

3.2.3. Według stanu na koniec 2013 r. Fundusz dokonał umorzeń księgowych w odniesieniu do 58 poręczeń. W latach 2014-2016 (I półrocze) umorzył księgowo kolejnych 26 poręczeń, z tego 17 w roku 2014 oraz dziewięć w roku 2015. Wartość umorzonego księgowo kapitału poręczeniowego wyniosła na koniec 2013 r. 1 441,15 tys. zł, na koniec 2014 r. – 3 111,33 tys. zł, na koniec 2015 r. – 4 669,27 tys. zł, a na 30 czerwca 2016 r. – 4 667,07 tys. zł. W kapitale odpisanym przeważały poręczenia udzielone ze środków własnych (74,6%). Umorzeń w księgach dokonywano po otrzymaniu postanowienia o umorzeniu postępowania egzekucyjnego.

(dowód: akta kontroli str. 669-670, 725)

3.2.4. Dokonane w okresie objętym kontrolą umorzenia na kontach KPFPK nie wiązały się z rzeczywistym darowaniem wierzytelności przedsiębiorcom, za których wypłacono poręczenie. Związane były z dokonywaniem operacji księgowych. Fundusz w szczególnych okolicznościach odstępował od dochodzenia należnych mu od dłużników kwot, w części stanowiącej odsetki za zwłokę oraz ewentualnie koszty postępowania egzekucyjnego, koszty zastępstwa w postępowaniu egzekucyjnym i koszty zastępstwa procesowego. Zgodnie z informacjami udzielonymi przez Prezesa Zarządu Funduszu ulgi te były stosowane w przypadku przedsiębiorców, którzy w ramach ugody spłacili co najmniej należność główną. Wykluczona była przy tym możliwość umorzenia zobowiązania w części dotyczącej kapitału.

W latach 2013-2016 (I półrocze) Fundusz odstąpił od dochodzenia odsetek za zwłokę w łącznej kwocie 3,9 tys. zł⁸⁹ i odroczył termin płatności jednemu podmiotowi⁹⁰, który w ramach ugody zwrócił kapitał poręczenia wypłaconego przez Fundusz ze środków własnych w kwocie 6,7 tys. zł oraz koszty związane z windykacją tej należności w łącznej kwocie 2,0 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 716-717, 1143-1153)

Prezes Zarządu podała, że umarzanie odsetek za zwłokę i kosztów było elementem prowadzonej przez Fundusz złagodzonej polityki windykacyjnej. Ponadto stosowaną przez KPFPK formą wspierania przedsiębiorców była praktyka zaliczania wpłacanych przez dłużników lub wyegzekwowanych przez komornika spłat wierzytelności związanych z wypłaconymi poręczeniami kredytów/pożyczek w pierwszej kolejności na kapitał, a dopiero potem na koszty i odsetki.

Jak podała Prezes Zarządu Spółki, Zarząd spółki zobowiązany jest dbać o jej interes rozumiany przede wszystkim jako ochrona kapitału i jego powiększanie. Dbając o interes

⁸⁸ Rozumianych jako liczba poręczeń wypłaconych pomniejszona o liczbę poręczeń wypłaconych wyegzekwowanych w 100%.

⁸⁹ Stanowiło to 100% odsetek za zwłokę naliczonych do dnia rozpatrzenia wniosku przedsiębiorcy o zawarcie porozumienia, w ramach którego jednocześnie odroczone termin zapłaty i zaprzestano naliczania dalszych odsetek za zwłokę. Z uwagi na nieksięgowanie na kontach Funduszu odsetek należnych, lecz nieuzyskanych od dłużników, dokonane rzeczywiste umorzenie odsetek za zwłokę nie zostało uwidocznione w księgach rachunkowych KPFPK.

⁹⁰ Zarówno w momencie zawierania ugody, tj. wg stanu na 2 września 2015 r., jak i wg stanu na 30 czerwca 2016 r. osoba nie figurowała w Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej ani w bazie osób z Krajowego Rejestru Sądowego.

spółki Fundusz nie może jednak zapominać, że reprezentuje Województwo Kujawsko-Pomorskie i powołany został do wspierania przedsiębiorczości w regionie. Mając powyższe na uwadze stara się przejmować na siebie część ryzyka niepowodzenia przedsiębiorcy. I choć poprzez zaliczanie kwot w pierwszej kolejności na kapitał Fundusz traci na wysokości odsetek, to – jak pokazuje praktyka – takie postępowanie pozwala mu na efektywniejsze ściąganie należności. W sytuacji bowiem, kiedy przedsiębiorca jest świadomy, że spłacane przez niego raty pomniejszają kapitał główny, chętniej podejmuje się spełnienia zobowiązania.

(dowód: akta kontroli str. 715-716)

Zarząd Spółki podejmował decyzję w sprawach umorzeń odsetek oraz kolejności zaliczania wpłat w oparciu o ocenę indywidualną sytuacji dłużnika. I tak w ramach czterech objętych badaniem porozumień KPFPK:

- w odniesieniu do odsetek za zwłokę: w jednym przypadku zobowiązał się umorzyć ich całość po spełnieniu przez dłużnika określonych warunków, w dwóch ugodach wskazał, że jeżeli dłużnik spełni określone warunki, to podejmie negocjacje dotyczące umorzenia odsetek w całości lub części, a w jednej ugodzie w ogóle nie zawarł postanowień dotyczących ewentualnego umorzenia;
- w odniesieniu do odroczenia terminu zapłaty: w trzech ugodach wskazał, że zawarcie porozumienia nie skutkuje odroczeniem terminu zapłaty i nie powoduje zaprzestania naliczania odsetek za zwłokę, w jednej – odroczył termin płatności i zaprzestał naliczania dalszych odsetek za zwłokę;
- w odniesieniu do kolejności zaliczania wpłat: w jednej ugodzie wskazał, że wpłaty zaliczał będzie w pierwszej kolejności na poczet kosztów, a następnie dopiero należności głównej, w jednej - kolejność tę odwrócił, a w dwóch ugodach nie zawarł postanowień w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 1143-1159)

3.2.5. Badanie próby 20 postępowań windykacyjnych wykazało, że każdorazowo KPFPK podejmował czynności zmierzające do odzyskania wypłaconej kwoty poręczenia, w tym w 18 przypadkach uzyskał nakaz zapłaty w postępowaniu nakazowym obejmujący również kwotę należnych odsetek oraz zwrot kosztów procesowych, a w 16 przypadkach złożył wniosek o wszczęcie postępowania egzekucyjnego⁹¹.

Przed wszczęciem postępowania egzekucyjnego Fundusz w 18 przypadkach (tj. 90%)⁹² podjął działania zmierzające do zawarcia ugody, z tego trzy skuteczne. W ramach porozumienia dłużnik uznawał zaległość wobec KPFPK i deklarował jej spłatę w comiesięcznych ratach. Fundusz natomiast zobowiązywał się co najmniej powstrzymać od dalszych czynności windykacyjnych.

Ogółem w latach 2013-2016 (I półrocze) Fundusz zawarł 23 ugody z dłużnikami. Spośród nich sześć doprowadziło w okresie do 30 czerwca 2016 r. do całkowitej spłaty należności głównej w łącznej wysokości 113,4 tys. zł. W ramach realizacji pozostałych (zaniechanych lub będących w toku na koniec I półrocza 2016 r.) dłużnicy na poczet kapitału wpłacili 164,3 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 1154-1159, 1161, 1164)

3.2.6. W okresie objętym kontrolą Fundusz w ramach ugód i egzekucji prowadzonej przez komornika uzyskał zwrot zaliczonej na kapitał kwoty 199,8 tys. zł, stanowiącej 3,8% kapitału poręczeń zrealizowanych w latach 2013-2016 (I półrocze). Ogółem na koniec I półrocza

⁹¹ Obejmujący kwotę należności głównej, odsetki, zwrot kosztów procesowych i zastępstwa w postępowaniu egzekucyjnym.

⁹² W pozostałych dwóch sprawach nie podejmowano takich prób z uwagi na prowadzone postępowanie upadłościowe (jeden przypadek) oraz zapłatę zadłużenia przez dłużnika po wezwaniu do wykupu weksla (drugi przypadek).

2016 r. odzyskano kwotę 712,8 tys. zł, tj. 7,0% z kwoty kapitału poręczeń wypłaconych od początku funkcjonowania Funduszu.

(dowód: akta kontroli str. 671, 1162)

Według stanu na 30 czerwca 2016 r. spośród 48 poręczeń zrealizowanych w okresie objętym kontrolą, sześć zostało spłaconych w całości, spłata trzech objęta była ugodą, trzy zgłoszono do masy upadłościowej, 19 dochodzonych było w ramach postępowania egzekucyjnego, w odniesieniu do 14 postępowanie egzekucyjne zostało umorzone, a w odniesieniu do dwóch uzyskano nakaz zapłaty. W jednej sprawie po wezwaniu do wykupu weksla Fundusz nie podjął dalszych czynności windykacyjnych oceniając, że sytuacja finansowa dłużnika nie daje szans na choćby częściowe odzyskanie kwoty, a kierowanie sprawy na drogę sądową tylko zwiększyłoby koszty.

(dowód: akta kontroli str. 1161)

3.3. Działania na rzecz zmniejszania luki finansowej

3.3.1. Prezes Zarządu poinformowała, że Fundusz przyczyniał się do budowania dobrej historii kredytowej klientów poprzez umożliwianie im – dzięki poręczeniu – dostępu do kredytów i pożyczek, jednak nie ma faktycznego wpływu na sposób postępowania klientów przy spłacie zobowiązań.

(dowód: akta kontroli str. 721)

Prezes Zarządu wskazała, że umowy współpracy z instytucjami finansowymi były negocjowane dawno, jednak nawet obecnie Fundusz nie dysponuje odpowiednią siłą negocjacyjną, aby do umów wprowadzić zobowiązanie partnerów do zamieszczania danych w Biurze Informacji Kredytowej⁹³. Decyzje w bankach o zasięgu ponadregionalnym zapadają na szczeblu centralnym, do którego trudno Funduszowi dotrzeć. W przypadku braku zgody na ewentualne, proponowane zmiany umów jedyną alternatywą byłoby odstąpienie od współpracy, na co Fundusz nie może sobie pozwolić. Wskazała również, że Fundusz nie miał wiedzy o uprawnieniach funduszy pożyczkowych co do możliwości zamieszczania danych w BIK.

(dowód: akta kontroli str. 721, 744)

3.3.2. W okresie objętym kontrolą Fundusz udzielił 1 247 poręczeń 652 klientom, z tego w odniesieniu do kredytów/pożyczek 624 klientom⁹⁴. Badanie 20 przypadków klientów powracających, którym w latach 2013-2016 (I półrocze) udzielono łącznie 81 poręczeń wykazało, że powtórne korzystanie z usług KPFPK wiązało się przede wszystkim z odnawianiem lub podwyższaniem limitu kredytowego na finansowanie bieżącej działalności (48,1%) lub poszukiwaniem zabezpieczenia dla kredytów/pożyczek finansujących zakupy kolejnych środków trwałych (8,6%).

W okresie objętym kontrolą wiarygodność poręczeniowa ustalona przez KPFPK przy udzielaniu ostatniego poręczenia dla ww. klientów była: w pięciu przypadkach wyższa, w czterech niższa, a w jedenastu taka sama jak przy pierwszym poręczeniu z tego okresu.

(dowód: akta kontroli str. 1131, 1133-1138)

3.4. Bariery w zakresie działalności Funduszu

W opinii Zarządu trudności rozwojowe Funduszu wynikały z niekorzystnego układu warunków zewnętrznych. Za największą przeszkodę Zarząd uznał konkurencję ze strony BGK, który kierował ofertę do tej samej grupy odbiorców – MŚP. W ocenie Zarządu Fundusz nie jest w stanie konkurować z BGK ze względu na skalę jego działania,

⁹³ Dalej: „BIK”.

⁹⁴ Dane z pominięciem PLD z uwagi na ograniczony wpływ Funduszu na udzielenie poręczenia.

„portfelowy charakter udzielanych poręczeń”⁹⁵ oraz niską prowizję stosowaną przez ten bank. Aktywność BGK ograniczała także perspektywę poszerzania kręgu instytucji współpracujących poprzez „blokowanie możliwości szukania nowych partnerów wśród instytucji bankowych”.

Jako zagrożenie Zarząd Funduszu postrzegał także rosnącą konkurencję na rynku funduszy poręczeniowych w regionie. Wskazał przy tym, że poprawa ich sytuacji kapitałowej będąca skutkiem dokapitalizowania, w tym ze środków UE, przekładała się na rozszerzanie przez nie obszarów swojej działalności (zwiększanie zasięgu działania z lokalnego na regionalny, obejmujący obszar całego województwa). Prezes Zarządu wskazała, że generalnym problemem jest „nakładanie się zadań programów i środków” na pomoc przedsiębiorcom MŚP oraz „brak skoordynowanych działań na różnych szczeblach (rządowym i samorządowym)”.

Innymi zagrożeniami dla rozwoju Funduszu w ocenie Zarządu były:

- a) brak spójnego systemu reporeczeń,
- b) wzrost skali wypłat poręczeń w wyniku pogorszenia się jakości portfela kredytów poręczanych przez Fundusz,
- c) ograniczenia wynikające z przepisów unijnego i krajowego prawa (np. wymóg stosowania minimalnych stawek prowizji, zakaz tzw. podwójnego finansowania utrudniający przygotowanie wspólnej oferty sprzedażowej z funduszem pożyczkowym, co wpływa na znaczne angażowanie przez Fundusz środków własnych),
- d) konieczność zwrotu środków po zrealizowaniu projektu RPO, a przez to zmniejszenie kapitału poręczeniowego (np. poprzez zmniejszenie wpływów z lokat) oraz ograniczenie akcji poręczeniowej (wzrost mnożnika kapitałowego).

Prezes Zarządu poinformowała, że przedstawione powyżej kwestie były wielokrotnie sygnalizowane przez środowisko funduszy, zarówno indywidualnie, jak i poprzez Krajowe Stowarzyszenie Funduszy Poręczeniowych na wszelkich możliwych forach i szczeblach: od udziałowców, przez władze samorządowe (jak choćby Konwent Marszałków), po sfery bankowe i rządowe.

(dowód: akta kontroli str. 192, 209, 223, 252, 271-272, 276, 291-292, 309, 679-680)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Funduszu w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Na dzień bilansowy 31 grudnia 2015 r. w księgach rachunkowych nie ujęto należnych, lecz niezapłaconych odsetek w łącznej kwocie 71,9 tys. zł od należności z tytułu 10 z 20 objętych badaniem poręczeń zrealizowanych przez Fundusz w latach 2013-2016 (I półrocze) i nieumorzonych księgowo, z tego 61,4 tys. zł ze środków unijnych oraz 10,5 tys. zł ze środków własnych. Stanowiło to naruszenie art. 28 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁹⁶, zgodnie z którym aktywa wycenia się nie rzadziej niż na dzień bilansowy w sposób następujący: należności i udzielone pożyczki – w kwocie wymaganej zapłaty, z zachowaniem zasady ostrożności, czyli po uwzględnieniu odpisów aktualizujących ich wartość.

Zastępca Prezesa Zarządu wyjaśniła, że mając na uwadze, iż wyegzekwowanie należności ubocznych jest wysoce wątpliwe, ujmowanie odsetek od należności z tytułu wypłaconych poręczeń jedynie wypaczałoby realny wynik finansowy.

(dowód: akta kontroli str. 713, 1163, 1164)

W odniesieniu do złożonych wyjaśnień Izba zauważa, że prawdopodobieństwo nieodzyskania dochodzonych przez Funduszu odsetek nie uzasadnia pomijania ich

⁹⁵ Liniowy charakter produktów PLD czy Portfelowej Linii Gwarancyjnej COSME oznaczał, że bank udzielał przedsiębiorcom poręczeń bez konieczności każdorazowego przeprowadzania pełnego procesu oceny zdolności kredytowej oraz ustanawiania dodatkowych zabezpieczeń.

⁹⁶ Dz. U. z 2016 r., poz. 1047.

Ocena cząstkowa

w księgach rachunkowych, gdyż wypacza to obraz sytuacji majątkowej i finansowej jednostki.

Izba ocenia, że stratowość udzielanych przez Fundusz poręczeń utrzymywała się na bezpiecznym poziomie. Jednocześnie w przypadkach trudności ze spłatą zobowiązania, Fundusz podejmował różnorodne działania mające na celu ułatwienie spłaty wierzytelności przez dłużnika i zachowanie dla nich szansy powrotu na rynek w przyszłości. Jako nieprawidłowe Izba ocenia nieujęcie należności w księgach rachunkowych 2015 r. we właściwej wysokości.

IV. Wnioski

Wnioski
pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK wnosi o:

1. Pobieranie prowizji za udzielenie poręczenia w wysokości wynikającej z obowiązujących tabel opłat i prowizji.
2. Dokonywanie na dzień bilansowy wyceny należności powiększonej o należne odsetki.

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 Najwyższej Izby Kontroli w Bydgoszczy.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK prosimy o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 25 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych 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.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy

Dyrektor
Barbara Antkiewicz

Kontrolerzy:
Karolina Lahutta
główny specjalista kontroli państwowej

.....
Michał Trempała
specjalista kontroli państwowej
.....