



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

LBY.411.003.02.2015
R/15/002

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	R/15/002 – Wspieranie przedsiębiorczości przez fundusz poręczeniowy i pożyczkowy w województwie kujawsko-pomorskim ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontrolerzy	1. Anna Kapelewska, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr 98313 z dnia 24 listopada 2015 r.; 2. Leszek Murat, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 98314 z dnia 24 listopada 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Toruński Fundusz Poręczeń Kredytowych sp. z o. o. w Toruniu, ul. Mikołaja Kopernika 27, 87-100 Toruń (dalej: „Fundusz” lub „TFPK”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Monika Mazur-Świerczyńska – Prezes Zarządu Funduszu (dalej: „Prezes” lub „Prezes Funduszu”) (dowód: akta kontroli str. 5-6)

II. Ocena kontrolowanej działalności²

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia, że podejmowane przez Fundusz działania, wpłynęły na zwiększenie w okresie objętym kontrolą liczby i wartości udzielanych poręczeń oraz przyczyniły się do pełniejszego wykorzystania jego potencjału. W latach 2009-2015 Fundusz udzielił ponad 1,6 tys. poręczeń na łączną kwotę 239,9 mln zł. Ponad jedną trzecią poręczeń skierował do przedsiębiorstw funkcjonujących na rynku nie dłużej niż trzy lata. Sposób przyznawania oraz monitorowania udzielonego przez Fundusz wsparcia umożliwiał przewidzenie podejmowanego ryzyka, o czym świadczył niski odsetek wypłaconych poręczeń. W ocenie Izby Fundusz wnikliwie przeprowadzał analizy wniosków przed podjęciem decyzji o udzieleniu poręczenia oraz zróżnicował formy działalności promocyjnej, choć działania promocyjne mogłyby być efektywniejsze, gdyby Fundusz objął nimi większą liczbę banków.

Fundusz nie prowadził monitoringu rezultatów udzielonego wsparcia, w tym liczby rzeczywiście utworzonych i utrzymanych miejsc pracy, co uniemożliwiało mu ustalenie, w jakim stopniu udzielane poręczenia faktycznie przyczyniły się do wspierania zatrudnienia i rozwoju przedsiębiorczości. W ocenie NIK działalność TFPK przyczyniła się do wspierania MŚP w regionie, choć w stopniu mniejszym, aniżeli jego klienci i Fundusz planowali to na etapie wnioskowania o poręczenie. Wykorzystanie środków unijnych mogłoby być optymalne, gdyby Fundusz w większym stopniu skupił się na ukierunkowaniu tego wsparcia na docelową grupę przedsiębiorców.

¹ Kontrolą objęto działalność Funduszu w okresie od 2009 r. do zakończenia czynności kontrolnych.

² 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.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Informowanie potencjalnych podmiotów o możliwości uzyskania wsparcia

Opis stanu
faktycznego

1.1. Status Funduszu oraz zakres terytorialny jego działania

Fundusz został utworzony w dniu 8 sierpnia 2002 r. przez Gminę Miasto Toruń. W okresie objętym kontrolą liczba wspólników uległa zwiększeniu do 12. Według stanu na dzień 31 grudnia 2015 r. najwięcej udziałów posiadali: Gmina Miasto Toruń (251 udziałów, tj. 59,9%) i Bank Gospodarstwa Krajowego w Warszawie, dalej: „BGK” (149 udziałów, tj. 35,6%)³.

(dowód: akta kontroli str. 7-61)

Celem utworzenia Funduszu było wspieranie rozwoju lokalnego poprzez udzielanie poręczeń kredytowych małym i średnim podmiotom prowadzącym działalność gospodarczą oraz organizacjom pozarządowym, które w wyniku udzielonego kredytu utworzą nowe miejsca pracy, ze szczególnym uwzględnieniem miejsc pracy tworzonych dla bezrobotnych zarejestrowanych w Powiatowym Urzędzie Pracy dla Miasta Torunia. Cel działania Funduszu od 25 kwietnia 2013 r. został określony jako podejmowanie wszelkich działań mających na celu świadczenie pomocy i wsparcia mikro, małym i średnim przedsiębiorcom (dalej: „MŚP”), organizacjom pożytku publicznego, w szczególności poprzez udzielanie poręczeń spłaty kredytów, pożyczek lub wykonania innych zobowiązań, w szczególności z umów leasingu, factoringu, gwarancji bankowych, należytego wykonania umowy lub wniesienia wadium.

(dowód: akta kontroli str. 8-9, 20-61)

Do 30 czerwca 2011 r. zakres terytorialny działalności Funduszu miał charakter lokalny, a działalność poręczeniowa była kierowana do firm z sektora MŚP prowadzących działalność gospodarczą na terenie gmin i powiatów będących wspólnikami Funduszu. Od 1 lipca 2011 r. TFPK otrzymał status funduszu regionalnego, obejmując swoją działalnością całe województwo kujawsko-pomorskie (dalej: „województwo”). Powodem rozszerzenia zakresu terytorialnego działalności Funduszu było dążenie do zwiększenia możliwości poręczeniowej i rozszerzenie kręgu beneficjentów w sytuacji zwiększonej konkurencji na rynku ze strony innych funduszy.

(dowód: akta kontroli str. 63-71, 73, 78-80, 109-110, 1080, 1160)

Zmianie statusu Funduszu z lokalnego na regionalny towarzyszyła zmiana struktury terytorialnej przedsiębiorców, którym udzielono poręczeń. W rezultacie Fundusz udzielał poręczeń przedsiębiorcom reprezentującym wszystkie powiaty województwa. Biorąc pod uwagę wartość wszystkich udzielonych w latach 2010-2015 r. poręczeń (216 848,2 tys. zł), najwięcej środków przeznaczono na poręczenia dla przedsiębiorców z Miasta Torunia (109 598,0 tys. zł, tj. 50,5%) oraz powiatu toruńskiego (27 374,2 tys. zł, tj. 12,6%).

(dowód: akta kontroli str. 467-468)

³ Pozostali wspólnicy to: Gmina Miasto Brodnica (4 udziały), Gmina Miasto Rypin (3 udziały), Powiat Brodnicki (3 udziały), Powiat Rypiński (2 udziały), Gmina Rypin (2 udziały), Gmina Osiek (1 udział), Gmina Rogowo (1 udział), Gmina Radomin (1 udział), Gmina Wąpielsk (1 udział), Gmina Miasto Wąbrzeźno (1 udział).

1.2. Źródła finansowania poręczeń

W badanym okresie Fundusz udzielał poręczeń głównie ze środków własnych (82,2%). Ponadto TFPK udzielał poręczeń w ramach trzech projektów dofinansowanych ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (dalej: „EFRR” lub „środków unijnych”):

- a) „Zwiększenie kapitału poręczycielskiego TFPK sp. z o.o. – szansą rozwoju sektora MŚP w regionie” w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2007-2013 (dalej: „RPO”), dla którego umowę z Województwem Kujawsko-Pomorskim podpisano 28 października 2009 r. Realizację projektu przewidziano do dnia 31 grudnia 2016 r. Finansowanie zwrotne zaplanowano w wysokości 8 329,9 tys. zł⁴;
- b) „Poręczenia TFPK Sp. z o.o. z regwarancją JEREMIE” (dalej: „JEREMIE I”) z wyodrębnionego w ramach RPO funduszu powierniczego JEREMIE, dla którego umowę z Kujawsko-Pomorskim Funduszem Pożyczkowym (dalej: „KPFP”) TFPK podpisał 30 września 2011 r. Pierwotna wartość projektu wynosiła 19 017,4 tys. zł, w tym wsparcie finansowe w wysokości 9 000,0 tys. zł (47,3%)⁵. Projekt realizowany był w latach 2011-2012 (całkowita jego wartość wyniosła 4 428,6 tys. zł);
- c) „Poręczenie de minimis – szansą rozwoju sektora MŚP w regionie” z funduszu JEREMIE (dalej: „JEREMIE II”), dla którego umowę z KPFP Fundusz podpisał w dniu 25 marca 2014 r. Wartość projektu wynosiła 11 592,7 tys. zł, w tym wsparcie finansowe 9 450,0 tys. zł (81,5%)⁶. Projekt zrealizowano w latach 2014-2015.

W dniu 30 grudnia 2015 r. TFPK podpisał z KPFP umowę na realizację w 2016 r. kolejnego projektu⁷ ze środków funduszu powierniczego JEREMIE. Wartość projektu według umowy wynosiła 5 323,7 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 476-490, 760-792, 880-891, 906-910, 959-986, 1009-1020, 1045-1068, 1475-1489, 1491-1497)

1.3. Działania promocyjno-informacyjne

1.3.1. Fundusz analizował potrzeby poręczeniowe m.in. na podstawie informacji uzyskiwanych od instytucji finansowych z nim współpracujących. Prezes Funduszu podał, że analizowano także informacje uzyskiwane od przedsiębiorców. Na tej podstawie oceniano potencjał rynku oraz zapotrzebowanie na ofertę Funduszu. Fundusz nie zlecał badań rynku w powyższym zakresie wyspecjalizowanym firmom badawczym, ani badań i analiz skuteczności informowania przedsiębiorców.

(dowód: akta kontroli str. 464-465, 721-722)

W 2012 r. Fundusz opracował założenia dotyczące działań promocyjno-informacyjnych na lata 2013-2016. Zdiagnozował wówczas m.in. umiarkowaną świadomość lokalnych firm w przedmiocie istnienia funduszy poręczeniowych, które „rzadko wykazywały zainteresowanie ofertą Funduszu, co mogło wynikać z braku wiedzy na temat jego istnienia”. Wskazał także na uzależnienie od instytucji finansujących. W założeniach planu marketingowego na 2013 r. jako cel określono poprawę świadomości istnienia Funduszu i jego produktów w grupie docelowej MŚP za pomocą różnych kanałów komunikacji, z wiodącą rolą internetu, wspartego

⁴ Na operacje III stopnia, tj. udzielanie poręczeń przeznaczono 8 329,9 tys. zł, tj. bez wkładu własnego TFPK.

⁵ Na operacje III stopnia, tj. udzielanie poręczeń przeznaczono 18 000 tys. zł, z tego 9 000 tys. zł ze środków TFPK – 50%.

⁶ Na operacje III stopnia, tj. udzielanie poręczeń przeznaczono 10 500 tys. zł, z tego 1 050 tys. ze środków TFPK – 10%.

⁷ „Poręczenie JEREMIE – szansą rozwoju sektora MŚP w regionie”.

„mediami tła w postaci radia, outdooru i druku”. Plan przewidywał również zorganizowanie konkursu sprzedażowego dla doradców finansowych. W kolejnych latach działalność promocyjna była planowana w „Kalendarzach realizacji działań promocyjnych” na dany rok przyjmowanych uchwałami Zarządu TFPK.

Spośród założonych w planie marketingowym z 2013 r. form promocji Fundusz nie przeprowadził promocji w formie outdooru⁸. Prezes Funduszu wyjaśniła, że odstąpiono od tej formy promocji z uwagi na wysokie koszty usługi.

W pozostałym zakresie plany promocji zostały zrealizowane m.in. poprzez opracowanie strony internetowej Funduszu, emisje reklam radiowych, publikowanie artykułów w prasie lokalnej, przeprowadzenie konkursu dla doradców bankowych.

W dokumentacji określającej kierunki działalności promocyjnej, takich jak np. ww. diagnoza potrzeb lub plan marketingowy nie wyszczególniono przedsiębiorców znajdujących się w luce finansowej⁹, ponieważ przyjęto, że wszyscy przedsiębiorcy wnioskujący o poręczenie znajdowali się w tej luce.

(dowód: akta kontroli str. 80, 456-463, 657-667, 836-841, 892, 895, 1621)

1.3.2. W celu rozpowszechnienia informacji o ofercie poręczeniowej Fundusz podejmował współpracę z gminami oraz instytucjami finansowymi z terenu województwa, zwłaszcza z okolic Torunia, w tym m.in. z przedstawicielami miast Torunia, Brodnicy, a także z KPFP, PKO Bank Polski S.A. (oddziałami w Sępólnie Krajeńskim i Mogilnie), z bankami spółdzielczymi (w Brodnicy, Więcborku, Inowrocławiu, Barcinie, Nakle nad Notecią, Bydgoszczy, Rypinie). Fundusz organizował także spotkania dla przedsiębiorców, m.in. z terenu Brodnicy, Lipna, Solca Kujawskiego i Wąbrzeźna.

(dowód: akta kontroli str. 85-339, 346-432, 456-463, 721)

1.3.3. Fundusz podejmował różnorodne działania informacyjno-promocyjne, w tym m.in.:

a) w ramach promocji poręczeń ze środków RPO Fundusz zrealizował wszystkie działania promocyjne określone we wniosku o dofinansowanie projektu. I tak m.in. zorganizowano: spotkanie dla instytucji finansujących współpracujących z Funduszem oraz konkurs dla doradców klienta banków na najwyższą wartość oraz największą liczbę poręczeń udzielonych przez Fundusz. Ponadto Fundusz zakupił 150 sztuk firmowych kalendarzy ściennych, 400 sztuk wizytówek, 1000 szt. ulotek oraz 500 teczek z logo promocyjnymi. Materiały te zostały rozdysponowane m.in. podczas spotkań szkoleniowo-konferencyjnych oraz kontaktów z przedsiębiorcami. Poza tym Fundusz umieszczał ulotki reklamowe w kwartalniku „Biznes Kujawsko-Pomorski”, zakupił przestrzeń targową w jednym z centrów handlowych w Toruniu, zlecił pięć emisji reklam prasowych, zorganizował akcję mailingową skierowaną do 32 firm leasingowych zrzeszonych w Związku Polskiego Leasingu, zorganizował pięć spotkań szkoleniowo-konferencyjnych dla pracowników banków i funduszy pożyczkowych;

(dowód: akta kontroli str. 81-108, 229-230, 446-447, 456-460, 478-485, 659-667, 796-797, 837, 893-894)

b) w ramach promocji poręczeń ze środków funduszu JEREMIE Fundusz zrealizował wszystkie działania promocyjne określone w biznesplanie do projektów

⁸ Outdoor oznacza reklamę zewnętrzną (uliczną) w postaci wydruków wielkoformatowych lub telebimów.

⁹ Rozumianej jako różnica pomiędzy zapotrzebowaniem na kapitał a możliwością jego pozyskania – zgodnie z definicją określoną przez Radę Ministrów w 2009 r. w dokumencie „Kierunki rozwoju funduszy pożyczkowych i poręczeniowych dla małych i średnich przedsiębiorstw w latach 2009-2013”.

JEREMIE I oraz JEREMIE II, w tym dystrybuował wizytówki, materiały reklamowe, a także umieścił film promocyjny w serwisie *youtube*¹⁰. Zlecono również przygotowanie i realizację kampanii reklamowej promującej poręczenia udzielane w ramach środków JEREMIE, emisję spotu radiowego, zamieszczano informacje o udzielanych poręczeniach na stronie internetowej Izby Przemysłowo-Handlowej w Toruniu. Pracownicy Funduszu wzięli udział w konferencji w Business Link Toruń pt. „Skąd wziąć fundusze na rozwój firmy”, uczestniczyli w spotkaniach z przedsiębiorcami oraz przedstawicielami banków z terenu województwa.

Fundusz ograniczył zorganizowanie spotkań do przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego, będących udziałowcami Funduszu. Prezes Funduszu wyjaśniła, że zawężenie tych spotkań było spowodowane tym, że na terenie województwa działa pięć funduszy poręczeniowych, a każdy z nich ma swoich udziałowców – także gminy i powiaty z województwa. Podała, że „w imię dobrych relacji między funduszami nie ingerujemy poprzez JST¹¹ w obszar działania danego funduszu”.

(dowód: akta kontroli str. 441-455, 460-463, 657-658, 727-745, 837, 842-861, 1091-1092, 1209-1211)

Spośród 18 gmin¹², które udzieliły Izbie informacji na temat wiedzy o działalności promocyjnej Funduszu, jedynie 33,3% otrzymało od TFPK informacje o ofercie poręczeniowej. Spośród pozostałych połowa wyraziła zainteresowanie w pozyskaniu takich informacji, a druga połowa stwierdziła brak zapotrzebowania na poręczenia ze strony przedsiębiorców z terenu gminy.

(dowód: akta kontroli str. 1538-1539)

1.4. Koszty działań promocyjno-informacyjnych

W okresie objętym kontrolą koszty Funduszu związane z działalnością promocyjną wyniosły łącznie 241,8 tys. zł. Najniższe koszty Fundusz poniósł w 2009 r. – 11,0 tys. zł, a najwyższe w 2011 r. – 50,5 tys. zł. Koszty promocji działalności poręczeniowej udzielanej ze środków EFRR wyniosły łącznie 164,2 tys. zł, tj. stanowiły 67,9% wszystkich kosztów promocyjnych. Średnio na jedno udzielone przez Fundusz poręczenie przypadało 147 zł kosztów poniesionych na działania promocyjno-informacyjne, z tego najwięcej – 893 zł w ramach Projektu RPO, a najmniej – 54 zł na poręczenie ze środków własnych¹³.

(dowód: akta kontroli str. 340, 957)

1.5. Skuteczność działań promocyjnych i informacyjnych

W okresie od 2010 r. do 2015 r. liczba udzielonych rocznie przez Fundusz poręczeń wzrosła ze 177 do 243 (najwięcej poręczeń udzielono w 2014 r. – 281). Kwota udzielanych rocznie poręczeń wzrosła w tym czasie z 27 335,1 tys. zł do 32 083,0 tys. zł (łącznie wyniosła 216 848,2 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 467-475, 945, 954)

W okresie od 2009 r. do 2015 r.¹⁴ liczba instytucji finansujących, z którymi Fundusz miał podpisaną umowę o współpracy, wzrosła z 11 do 24, w tym z bankami

¹⁰ <https://www.youtube.com/watch?v=x8Atf9zJRDw&feature=youtu.be> [dostęp: 25 lutego 2016 r.]

¹¹ Jednostki samorządu terytorialnego.

¹² Gmin, z których przedsiębiorcy stanowili najmniejszy odsetek udzielonych poręczeń w portfelu TFPK.

¹³ Na jedno poręczenie udzielone w ramach JEREMIE I przypadało 362 zł, a w ramach JEREMIE II – 627 zł.

¹⁴ Według stanu na dzień 31 grudnia podanych lat.

spółdzielczymi wzrosła z dwóch do 11 (udział w wartości poręczeń dla kredytów udzielanych przez banki spółdzielcze wzrósł w tym okresie z 17% do 57,8%)

(dowód: akta kontroli str. 74-77, 837-838, 936-939)

Z informacji uzyskanych przez NIK od 20 banków spółdzielczych¹⁵ działających na terenie województwa wynika, że czternaście z nich (70,0%) otrzymało od Funduszu informacje o ofercie poręczeniowej skierowanej do MŚP i przekazane informacje były dla nich wystarczające. Cztery banki nie zostały poinformowane o ofercie Funduszu, w tym trzy z nich wyraziły potencjalne zainteresowanie w uzyskaniu takich informacji¹⁶. Głównym powodem braku podjęcia współpracy z TFPK przez banki, które otrzymały informacje, był brak zapotrzebowania na poręczenia ze strony klientów (75%) oraz współpraca z BGK (25%). Dziewięć banków stwierdziło, że działalność Funduszu wypełnia lukę finansową na rynku, natomiast sześć, że bez Funduszu sytuacja na rynku finansowym byłaby podobna.

Oczekiwania banków względem TFPK dotyczyły m.in. obniżenia wysokości prowizji, zwłaszcza dla stałych klientów; wypłaty zobowiązania na pierwsze żądanie banku, a nie dopiero po bezskutecznej egzekucji; bezwarunkowości umowy poręczenia. Ponadto banki wskazały na: zbyt krótki okres poręczenia (5 lat) przy celach inwestycyjnych; konieczność uproszczenia procedury poręczeniowej do poziomu poręczeń BGK; zwiększenie poręczeń do 100% wartości pożyczki.

(dowód: akta kontroli str. 1490, 1540)

Prezes Funduszu wskazała m.in., że TFPK nie otrzymał dotychczas sygnałów o zapotrzebowaniu na dłuższy okres poręczenia przy celach inwestycyjnych (w przypadku otrzymania wniosku, Fundusz rozważyłby taką możliwość), oraz że bardziej skomplikowana względem BGK procedura poręczeniowa TFPK wynika z konieczności przeprowadzania własnej analizy ryzyka.

(dowód: akta kontroli str. 896-897)

Fundusz nie dokonywał pisemnej ewaluacji działań promocyjnych. Prezes Funduszu wyjaśniła, że „skuteczność podejmowania działań jest analizowana na bieżąco w odniesieniu do realizacji planu sprzedażowego Funduszu w oparciu o informacje pozyskane bezpośrednio od przedsiębiorców kontaktujących się z Funduszem”.

Za najbardziej skuteczną formę promocji Prezes Funduszu uznała działania polegające na marketingu internetowym oraz marketingu bezpośrednim, tj. indywidualnych wizytach przedstawicieli Funduszu w instytucjach finansowych. Zdaniem Prezesa, miarą zainteresowania ofertą poręczeniową jest liczba i wartość udzielonych poręczeń, a dużą konkurencję dla funduszy lokalnych stanowią poręczenia BGK. Potwierdzają to informacje uzyskane przez NIK od przedsiębiorców, którzy zwrócili się do TFPK o udzielenie poręczenia. W 84% przypadków o działalności Funduszu dowiedzieli się od instytucji finansujących (dotyczyło to 28 spośród 33 badanych przypadków).

(dowód: akta kontroli str. 464-465, 838, 1635-1640)

Prezes Funduszu podała m.in., że jedną z większych barier w działalności Funduszu jest obsługiwany przez BGK rządowy program *gwarancja de minimis*, ponieważ jego beneficjentami są w większości mikro i małe przedsiębiorstwa, tj. grupa, do której skierowana jest oferta Funduszu. Sieć funduszy poręczeniowych powstała w oparciu

¹⁵ Zapytania NIK skierowała do 20 banków spółdzielczych, z którymi TFPK nie współpracował, wybranych spośród 32 banków spółdzielczych znajdujących się na wykazie ze strony internetowej <http://www.bankspoldzielczy.net/kujawsko-pomorskie/>.

¹⁶ Banki spółdzielcze w Szubinie, Lubrańcu i w Osiu.

o rządowy program „Kapitał dla przedsiębiorczych” i brak jego kontynuacji, a wręcz stworzenie konkurencyjnego programu, stawia fundusze lokalne i regionalne w trudnej sytuacji. Jako kolejne zagrożenia wskazała przedłużającą się procedurę związaną z wdrożeniem nowego okresu programowania UE i niewielką ilość środków przeznaczoną na wsparcie w ramach regionalnych programów operacyjnych. Wskazała również, że istotną trudnością w funkcjonowaniu TFPK były wieloletnie niejasności interpretacyjne dotyczące tzw. podwójnego finansowania przedsiębiorców¹⁷.

(dowód: akta kontroli str. 723-724)

Początkowo Instytucja Zarządzająca RPO (dalej: „IZ RPO”) premiowała komplementarność pozyskiwanych źródeł finansowania (akceptowano udzielanie poręczeń przedsiębiorcom otrzymującym dofinansowanie ze środków EFRR). W 2012 r. poinformowała Fundusz o interpretacji Komisji Europejskiej zakazującej takiej praktyki. Następnie przez prawie pięć lat¹⁸ nie podjęła decyzji w zakresie konsekwencji takiego postępowania. W tym czasie zidentyfikowano w Funduszu łącznie 30 umów poręczeń na kwotę 7 505,1 tys. zł, w których przedsiębiorcy korzystali również z dofinansowania lub pożyczki ze środków UE. Prezes Funduszu wyjaśniła m.in., że Fundusz wielokrotnie zwracał się do IZ RPO w tej kwestii, za każdym razem uzyskując odpowiedź, że sprawa jest w trakcie wyjaśniania z Komisją Europejską, ale do dnia dzisiejszego nie ma jednoznacznej decyzji. Podała, że Fundusz nie dysponuje narzędziami pozwalającymi na etapie wstępnej analizy ujawnić wystąpienie podwójnego finansowania.

(dowód: akta kontroli str. 668, 723-724, 838, 897, 899-904, 944, 1303-1309, 1533-1534, 1541-1550, 1562-1563, 1628-1629)

Ustalone
nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

W działalności Funduszu w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Izba pozytywnie ocenia prowadzenie przez Fundusz zróżnicowanych form działalności promocyjnej. Mając na uwadze fakt, że główną i najbardziej skuteczną formą promocji była współpraca z bankami, działania promocyjne mogłyby być efektywniejsze, gdyby Fundusz objął nimi wszystkie banki działające na terenie województwa.

2. Monitorowanie udzielonego wsparcia

2.1. Zasady monitorowania i jego wyniki

Opis stanu
faktycznego

2.1.1. Fundusz analizował informacje o terminowości spłacania przez klientów pożyczek i kredytów. W przypadku uzyskania informacji od instytucji finansujących o problemach ze spłacalnością kredytów lub pożyczek Fundusz podejmował działania polegające na kontaktowaniu się z instytucją finansującą w celu zweryfikowania kondycji finansowej poręczeniobiorcy, podejmowaniu prób kontaktu z poręczeniobiorcą (telefonicznie lub w miejscu prowadzenia działalności) oraz na organizowaniu negocjacyjnych spotkań trójstronnych.

(dowód: akta kontroli str. 513-608, 620-652, 669-720, 795)

Spośród 1 647 udzielonych w badanym okresie umów o udzielenie poręczenia, w 342 przypadkach (tj. 20,8%) Fundusz przeprowadził wizytację wnioskodawcy

¹⁷ Podwójne finansowanie to niezgodne z prawem uzyskanie refundacji poniesionych kosztów z dwu lub więcej funduszy europejskich lub ze środków publicznych.

¹⁸ Od sierpnia 2012 r. do maja 2016 r.

przed zawarciem umowy. Ponadto Fundusz przeprowadził 108 wizytacji (6,6%) po zawarciu umów, w przypadkach trudności w spłacie kredytów lub pożyczek (w przepisach wewnętrznych nie określono obowiązku prowadzenia wizytacji klientów Funduszu po udzieleniu poręczenia).

(dowód: akta kontroli str. 653, 823-835, 862-879, 895-896)

W okresie objętym kontrolą monitorowaniem udzielonych poręczeń zajmowało się trzech pracowników Funduszu. W tym czasie znacząco wzrosła liczba poręczeń monitorowanych średnio przez jednego pracownika: ze 110 w 2009 r. do 215 w 2015 r.¹⁹

(dowód: akta kontroli str. 466, 669, 826)

2.1.2. W okresie objętym kontrolą Fundusz nie badał na etapie analizowania wniosków czy przedsiębiorca znajdował się w luce finansowej i nie było przypadków odmówienia udzielenia poręczenia wnioskodawcy z powodu posiadania przez niego zbyt dobrej sytuacji finansowej oraz zabezpieczeń świadczących o tym, że nie znajduje się on w luce finansowej. W opinii Prezesa Funduszu TFPK mógł udzielać poręczeń wnioskodawcom znajdującym się poza luką finansową, a wnioskowanie o poręczenie wskazywało na to, że przedsiębiorca taki ma trudności z przedłożeniem wymaganych zabezpieczeń dla instytucji finansującej.

Z informacji pozyskanych przez NIK od klientów Funduszu wynika, że w trzech z 33 przypadków (9,1%) mieli oni wcześniej problemy z uzyskaniem finansowania dłużnego na rynku komercyjnym, w 20 nie mieli takich problemów, a w pozostałych 10 – dotychczas nie korzystali z finansowania obcego.

(dowód: akta kontroli str. 1105, 1228-1229, 1500-1501, 1635-1640)

2.1.3. We wniosku o dofinansowanie Projektu RPO z 2009 r. Fundusz wskazał m.in., że wzrost liczby udzielanych poręczeń przełoży się na rozwój przedsiębiorczości w regionie, co pośrednio „spowoduje zmniejszenie wzrostu wskaźnika bezrobocia w województwie”, przyczyni się do wzrostu konkurencyjności przedsiębiorstw, zdobywania przez nie nowych rynków zbytu oraz stosowania innowacyjnych technologii. Jako cel realizacji tego projektu określono m.in. przeciwdziałanie wzrostowi bezrobocia w regionie poprzez tworzenie nowych miejsc pracy. Ponadto w *biznesplanach*, stanowiących załączniki do umowy na realizację JEREMIE I oraz JEREMIE II, Fundusz podał, że głównym celem jego działalności jest wspieranie powstawania nowych miejsc pracy i rozwoju przedsiębiorczości.

Na etapie weryfikacji złożonych przez przedsiębiorców wniosków o udzielenie poręczenia Fundusz uzyskiwał informacje m.in. o tym, ile miejsc pracy zamierzają oni utrzymać, a ile utworzyć w wyniku otrzymanego wsparcia. I tak, w okresie od 2009 r. do 2015 r. klienci Funduszu zadeklarowali utrzymanie łącznie 19 279 miejsc pracy oraz utworzenie 1 870 nowych. Deklaracji tych jednak nie sprawdzano po udzieleniu wsparcia.

Prezes Funduszu wyjaśniła, że TFPK dotychczas nie monitorował tego, jak wzrost liczby udzielanych poręczeń przełożył się na rozwój przedsiębiorczości w regionie, a także zmniejszenie wzrostu wskaźnika bezrobocia w województwie, wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw, zdobywanie przez nie nowych rynków zbytu oraz stosowanie innowacyjnych technologii. Prezes Funduszu stwierdziła, że brak

¹⁹ Liczba poręczeń aktywnych, tj. poręczeń, dla których termin ważności poręczenia nie minął, wzrosła z 331 w 2009 r. do 646 w 2015 r.

monitorowania wynika z braku oczekiwania ze strony przekazujących środki, uzyskania takich danych na tym etapie realizacji projektu.

(dowód: akta kontroli str. 478-481, 669, 726, 886-890, 896, 1080, 1110, 1160, 1184)

2.1.4. Na podstawie szczegółowego badania dokumentacji dotyczącej 60 umów o udzielenie poręczenia stwierdzono, że Fundusz nie badał efektów udzielonego wsparcia. Prezes Funduszu wyjaśniła m.in., że TFPK nie ma obowiązku badania efektów udzielonego wsparcia. Fundusz pozyskiwał wiedzę na temat losów przedsiębiorców w przypadkach, gdy klient miał trudności ze spłatą zobowiązania lub zwrócił się o zmianę warunków zawartej umowy.

(dowód: akta kontroli str. 1514-1528, 1503, 1553-1555)

2.1.5. W Funduszu zapewniono identyfikację źródła finansowania udzielonego wsparcia. Prowadzone w Funduszu ewidencje pozwalały na przedstawienie wymaganych danych w sporządzanych sprawozdaniach przekazywanych m.in. do BGK, PARP, Krajowego Stowarzyszenia Funduszy Poręczeniowych oraz organów nadzorczych TFPK. Prezes Funduszu wskazała na uciążliwość dotyczącą różnorodności i częstotliwości przesyłanych danych sprawozdawczych.

(dowód: akta kontroli str. 1534-1535, 1537-1538)

2.1.6. Fundusz nie monitorował, ile przedsiębiorstw wspartych ze środków EFRR stanowiło grupę docelową realizowanych projektów²⁰: przy realizacji Projektu RPO i projektów JEREMIE nie badano, czy przedsiębiorstwa zorientowane były na innowacje (szczególnie technologiczne) oraz czy bazowały na potencjale regionalnym. Prezes Funduszu wyjaśniła m.in., że Fundusz nie został zobligowany przez IZ RPO do przeprowadzania badań w przedmiotowym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 906-910, 1502, 1514-1528, 1554)

2.2. Poręczenia wypłacone

W okresie od 2009 r. do 2015 r. Fundusz dokonał wypłat z tytułu 59 umów poręczeń (liczba ta wzrosła z pięciu w 2009 r. do 10 w 2015 r.). Według stanu na dzień 31 grudnia 2015 r. wypłaty te wyniosły łącznie 6 654,7 tys. zł. Odsetek wypłaconych w latach 2009-2015 poręczeń wyniósł 3,6%²¹.

(dowód: akta kontroli str. 912-922)

W umowach o dofinansowanie projektów określono, że maksymalny dopuszczalny pułap utraty kapitału (stratowości)²² dla poręczeń udzielanych ze środków RPO będzie wynosił 5%, a poręczeń udzielanych ze środków funduszu JEREMIE – 10%.

Fundusz nie dokonywał wypłat poręczeń udzielonych ze środków programów JEREMIE I oraz JEREMIE II. Według stanu na dzień 31 grudnia 2015 r. wskaźnik utraty kapitału związanego z poręczeniami udzielanymi ze środków własnych wyniósł 1,79%, natomiast ze środków RPO – 5,23%.

Prezes Funduszu wyjaśniła m.in., że w Funduszu nie założono górnej granicy poziomu stratowości dla środków własnych. Jej zdaniem, dopuszczalny poziom stratowości dla funduszy poręczeniowych powinien być większy niż poziom stratowości banków (tj. więcej niż 5%), aby Fundusz mógł w sposób optymalny

²⁰ Określona w wytycznych w zakresie zasad udzielania wsparcia instrumentom inżynierii finansowej w ramach RPO, stanowiące załącznik do uchwały Nr 93/1652/09 Zarządu Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 16 grudnia 2009 r., wytycznych dot. pozadotacyjnych instrumentów finansowych dla MŚP – Inicjatywa JEREMIE w województwie kujawsko-pomorskim RPO, przyjętych uchwałą Zarządu Województwa nr 77/1247/10 z dnia 28 września 2010 r.

²¹ W 59 przypadkach spośród 1647 umów o udzielenie poręczenia zawartych w badanym okresie.

²² Liczony jako relacja wartości kapitału poręczeń straconych do wartości udzielonych poręczeń ogółem.

realizować misję w postaci zmniejszania luki finansowej. TFPK nie widzi zagrożeń przekroczenia dopuszczalnego wskaźnika 5% limitu utraty kapitału z poręczeń udzielanych w ramach RPO na koniec realizacji projektu, tj. na dzień 31 grudnia 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 811-813, 979, 1020, 1054, 1500-1501, 1553-1555)

Do 31 grudnia 2015 r. Fundusz wyegzekwował 931,0 tys. zł, tj. 13,8% wartości wypłaconych poręczeń. W latach 2007-2015 spośród 65 przypadków wypłaconych poręczeń, w 12 zawarto ugodę z poręczeniobiorcą (w czterech przypadkach poręczenie zostało spłacone w całości²³), natomiast spośród pozostałych przypadków w 29 sprawach postępowanie egzekucyjne zostało umorzone z uwagi na ich bezskuteczność, w 16 postępowanie egzekucyjne było w toku, w czterech prowadzone było postępowanie upadłościowe, w jednym zawieszono postępowanie ze względu na śmierć dłużnika, natomiast trzy sprawy znajdowały się na etapie postępowania sądowego o wydanie nakazu zapłaty.

(dowód: akta kontroli str. 912-922, 1499)

Prezes Funduszu wyjaśniła, że „wysokość wyegzekwowanej przez Fundusz wierzytelności wynika ze specyfiki działalności Funduszu i procedury udzielania poręczeń (...) oraz z tego powodu, że celem Funduszu jest wspieranie podmiotów podwyższonego ryzyka (przedsiębiorcy, którzy działają na rynku krótko, czy też tacy, którzy nie dysponują wystarczającym dla banku zabezpieczeniem)”.

(dowód: akta kontroli str. 669)

Badanie 20 losowo wybranych przypadków wypłaconych poręczeń wykazało, że każdorazowo TFPK podejmował czynności zmierzające do odzyskania kwoty poręczenia, w tym w 17 przypadkach Fundusz złożył pozew do sądu o wydanie nakazu zapłaty w postępowaniu nakazowym, spośród których postępowanie sądowe nie zakończyło się w dwóch (według stanu na dzień 31 marca 2016 r.), a w 12 przypadkach złożył wniosek o wszczęcie postępowania egzekucyjnego.

(dowód: akta kontroli str. 465, 503-512, 615-619, 654-656, 925-927)

W każdej z dwudziestu zbadanych spraw, zabezpieczenie określone w umowie było zgodne z przyjętymi w Funduszu zasadami, w tym:

- umowę poręczenia zabezpieczono wekslem in blanco beneficjenta wraz z deklaracją wekslową;
- przed udzieleniem poręczenia uzyskano od wnioskodawców zaświadczenie o niezaleganiu z opłatą podatków oraz w opłacaniu składek do ZUS;
- w jedenastu przypadkach, ze względu na wartość poręczenia przekraczającą 150 tys. zł, możliwość poręczenia była badana przez członków Komisji Kwalifikacyjnej Funduszu;
- w dziewięciu przypadkach, w związku z kwotą poręczenia ponad 250 tys. zł, pracownicy Funduszu przeprowadzili wizytacje u wnioskodawcy przed udzieleniem poręczenia;
- we wszystkich przypadkach przed udzieleniem poręczenia Fundusz przeprowadził badanie stanu finansowego wnioskodawcy, m.in. w oparciu o bilans i analizę osiągniętych i planowanych wyników, a także jego zabezpieczeń, charakterystyki branży oraz pozycji wnioskodawcy na jej tle;

²³ Łącznie na kwotę 488,9 tys. zł.

- przed każdą wypłatą poręczenia Fundusz konsultował się z radcą prawnym co do zasadności wezwania do zapłaty wystawionego przez instytucję finansującą.

(dowód: akta kontroli str. 494-497, 499, 863, 871, 897)

Fundusz nie określił okoliczności dla umorzenia zobowiązania i nie rozważał możliwości odstąpienia od windykacji wierzytelności w jakichkolwiek sytuacjach, w tym z powodu śmierci poręczeniobiorcy lub gdy przedsięwzięcie poręczeniobiorcy okazało się nierentowne z przyczyn od niego niezależnych. W Funduszu przyjęto, że ryzyko niepowodzenia gospodarczego spoczywało wyłącznie na przedsiębiorcy.

Prezes Funduszu wyjaśniła m.in., że TFPK podejmuje wszelkie dopuszczalne prawem czynności zmierzające do odzyskania należności i nie ma co do tego wyjątków.

(dowód: akta kontroli str. 54, 437-440, 465, 499, 503-512, 615-619, 654-656, 669, 811-822, 912-922, 925-927, 1500, 1553)

2.3. Ewaluacja udzielonego wsparcia

W okresie objętym kontrolą Fundusz nie prowadził ewaluacji udzielonego wsparcia, w tym liczby miejsc pracy utworzonych i utrzymanych w związku z udzielonymi poręczeniami i wpływu na rozwój przedsiębiorczości.

(dowód: akta kontroli str. 1503, 1554)

Uwaga dotycząca
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że Fundusz nie monitorował rezultatów udzielonego wsparcia, w tym liczby miejsc pracy utworzonych i utrzymanych w związku z udzielonymi poręczeniami i wpływu na rozwój przedsiębiorczości. Prezes Funduszu wyjaśniła m.in., że brak monitorowania wynika z braku oczekiwania ze strony dawcy środków uzyskania takich danych na tym etapie realizacji projektu oraz że „na podsumowanie przyjdzie jeszcze czas”.

Zdaniem Izby, zbieranie przez Fundusz takich informacji mogłoby przyczynić się do efektywniejszego wykorzystania środków wspierających przedsiębiorców, a także pozwoliłoby na ustalenie, w jakim stopniu osiągnięte zostały na danym etapie założenia działalności Funduszu wskazane w dokumentacji dotyczącej projektów dofinansowanych ze środków unijnych, m.in. dotyczące przeciwdziałania wzrostowi bezrobocia oraz stosowania innowacyjnych technologii i wypełniania przez przedsiębiorców składanych deklaracji.

(dowód: akta kontroli str. 478-481, 669, 746-747, 896, 1080, 1105, 1107, 1110, 1160, 1180, 1184-1185, 1233, 1503, 1535, 1554)

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności Funduszu w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

NIK ocenia, że sposób przyznawania oraz monitorowania udzielonego przez Fundusz wsparcia umożliwiał przewidzenie podejmowanego ryzyka, o czym świadczy niski odsetek wypłaconych poręczeń. Podejmowane przez Fundusz działania zmierzały do wyegzekwowania należności z tytułu udzielonych poręczeń. Fundusz nie prowadził monitoringu rezultatów udzielonego wsparcia, w tym liczby miejsc pracy utworzonych i utrzymanych w związku z udzielonymi poręczeniami, co uniemożliwiało ustalenie, w jakim stopniu udzielane poręczenia przyczyniły się do wspierania zatrudnienia i rozwoju przedsiębiorczości w regionie.

3. Wykorzystanie udzielonego przez Fundusz wsparcia

3.1. Stopień osiągnięcia zakładanych rezultatów

3.1.1. Spośród siedmiu lat objętych kontrolą w trzech latach Fundusz nie zrealizował wyznaczonych przez Zgromadzenie Wspólników TFPK rocznych planów dotyczących liczby udzielonych poręczeń: w 2010 r. (68% wskaźnika, tj. 177 z 260 zaplanowanych); w 2012 r. (98,2%, tj. 223 z 227), w 2015 r. (81%, tj. 243 z 300).

TFPK nie osiągnął zaplanowanych wartości udzielonych poręczeń w 2013 r. (założono 39 000,0 tys. zł, udzielono na kwotę 35 549,0 tys. zł, tj. 91% planu) oraz w 2015 r. (założono 45 000 tys. zł, udzielono na kwotę 32 083 tys. zł, tj. 71% planu).

W pozostałych przypadkach Fundusz zrealizował plany z nadwyżką.

(dowód: akta kontroli str. 469-475, 945)

3.1.2. W odniesieniu do Projektu RPO Fundusz w sprawozdaniach kwartalnych za lata 2010-2015 przekazywał do IZ RPO informacje o realizacji miernika *liczba przedsiębiorstw, które skorzystały z funduszy poręczeniowych*, podając liczbę zawartych umów. W niektórych przypadkach Fundusz zawierał z jednym przedsiębiorcą więcej niż jedną umowę, stąd liczba przedsiębiorców była niższa od liczby umów w poszczególnych latach tego okresu odpowiednio o: 1, 7, 7, 12, 18 oraz 18. Prezes Funduszu oraz IZ RPO poinformowali NIK, że wskaźnik ten traktują jako tożsamy z liczbą zawartych umów.

(dowód: akta kontroli str. 489, 748-777, 891, 1500, 1554, 1560)

3.1.3. Zgodnie z zawartą w 2011 r. umową, w ramach projektu JEREMIE I planowano udzielić poręczeń 35 przedsiębiorstwom, w tym 23 mikroprzedsiębiorstwom, dziewięciu małym oraz trzem średnim, na łączną kwotę 18 000 tys. zł. W ramach ww. projektu Fundusz wsparł 27 przedsiębiorców (77,1% planu) na łączną kwotę 3 937,5 tys. zł (21,9%), w tym: 21 mikroprzedsiębiorców (91,3% planu), czterech małych przedsiębiorców (44,4% planu) i dwóch średnich (66,7% planu).

Prezes Funduszu wyjaśniła m.in., że przyczyną niezrealizowania planów „było takie skonstruowanie warunków udzielania poręczeń, że w rzeczywistości okazały się one niemożliwe do zrealizowania w określonym przez projekt czasie (...). Powodem nieosiągnięcia wskaźników był brak chętnych do skorzystania z poręczenia, które mogły być udzielane tylko na kredyty inwestycyjne, za cenę rynkową, przy wyłączeniu branżowym (np. transport, wynajem). Kredyty nie mogły być objęte innym wsparciem ze środków UE”. Ponadto Prezes wyjaśniła, że „wnioskując o włączenie Funduszu do tego projektu, kierownictwo Funduszu знаło podstawowe założenia programu, jednakże znaczna część z nich zwłaszcza dotycząca wykluczenia została doprecyzowana dopiero w trakcie projektu (np. wykluczenie podwójnego finansowania i dość szeroka interpretacja zapisów dotyczących tego zagadnienia)”.

Pierwotnie ustalone założenia tego projektu zostały zmienione, w tym zmniejszono m.in. wielkość środków przeznaczonych na poręczenia do kwoty 3 937,5 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 668, 897, 899-905, 909-910, 944, 1009-1047)

3.1.4. Spośród siedmiu mierników realizacji Projektu JEREMIE II Fundusz osiągnął lub przewyższył wartości docelowe trzech z nich (w tym *wartość udzielonych poręczeń*). Fundusz nie osiągnął wartości docelowych Projektu JEREMIE II czterech mierników: *liczba przedsiębiorstw, które skorzystały z funduszy poręczeniowych*: 70/53; *mikroprzedsiębiorstwa*: 40/37, *małe przedsiębiorstwa*: 20/13, *średnie*

przedsiębiorstwa: 10/3, jednak przewyższył blisko dwukrotnie miernik dotyczący udziału wartościowego poręczeń udzielonych starterom²⁴ (39,9%/20%) i osiągnął pozostałe dwa mierniki, w tym dotyczący wartości udzielonych poręczeń.

(dowód: akta kontroli str. 1491-1494, 1534)

3.2. Grupa docelowa przedsiębiorstw i osiągnięte przez nich efekty

3.2.1. W latach 2009-2015 wśród wspartych przez Fundusz przedsiębiorców najwięcej działało w branży usług²⁵ (51,1%), handlu (31,9%) i produkcji (17%). Spośród klientów Funduszu 63,0% było zaliczanych do sektora mikroprzedsiębiorstw (tj. 1038), 32,4% do sektora małych przedsiębiorstw (tj. 534), natomiast 4,6% do sektora średnich przedsiębiorstw (tj. 75). Prowadzący jednoosobową działalność stanowili 28,9%. Ponad jedną trzecią poręczeń Funduszu (34,2%) stanowiły poręczenia udzielane przedsiębiorstwom funkcjonującym na rynku trzy lata lub krócej, natomiast 33,5% – przedsiębiorstwom funkcjonującym na rynku ponad 10 lat.

Spośród 1 647 udzielonych na łączną kwotę 239 936,5 tys. zł poręczeń, 511 (tj. 31,0%) przeznaczono na zabezpieczenie kredytów lub pożyczek inwestycyjnych, natomiast 1 085 (tj. 65,9%) na zabezpieczenie kredytów i pożyczek obrotowych. Najliczniejszą grupę poręczeń stanowiły poręczenia o terminie ważności od jednego do dwóch lat (41,6%) oraz od pięciu do sześciu lat (30,7%). Najwięcej efektów przyniosła współpraca z bankami spółdzielczymi (624 poręczenia – 37,9% w liczbie poręczeń i 39,7% w wartości poręczeń) i z funduszami pożyczkowymi (421 poręczeń – odpowiednio 25,6% i 8,3%).

Struktura poręczeń według liczby i wartości kształtowała się następująco:

- do 25 tys. zł: 24,7% w liczbie i 3,3% w wartości ogółem;
- od 25 tys. zł do 50 tys. zł: 15,9% w liczbie i 4,1% w wartości ogółem;
- od 50 tys. zł do 200 tys. zł: 38,6% w liczbie i 28,9% w wartości ogółem;
- od 200 tys. zł do 500 tys. zł: 14,9% w liczbie i 34,9% w wartości ogółem;
- powyżej 500 tys. zł: 5,9% w liczbie i 28,8% w wartości ogółem.

Spośród wszystkich udzielonych poręczeń, 217 (13,2%) stanowiły poręczenia udzielone ze środków EFRR (17,8% wartości udzielonych poręczeń).

(dowód: akta kontroli str. 793-794, 905, 949-955)

3.2.2. Badanie próby 60 umów o poręczenie wykazało, że przed podjęciem przez Zarząd decyzji o udzieleniu wsparcia: każdorazowo dokonywano szczegółowej analizy finansowej i jakościowej złożonego wniosku oraz przedsięwzięcia; w 20 przypadkach poręczany projekt opiniowała powołana w tym celu Komisja Kwalifikacyjna. Decyzje podejmowane były w połowie przypadków w okresie do siedmiu dni od złożenia wniosku (maksymalnie do 80 dni). Terminy dłuższe wynikały z konieczności uzupełnienia dokumentacji przez wnioskodawców. Wówczas decyzje podejmowane były w okresie do siedmiu dni od dokonanych uzupełnień.

(dowód: akta kontroli str. 1338-1449, 1514-1528, 1556)

W 39 przypadkach (65,0%) poręczenia udzielono przedsiębiorcom, którzy nie deklarowali utworzenia nowych miejsc pracy. Przed udzieleniem poręczenia Fundusz nie badał, czy przedsiębiorstwo jest zorientowane na innowacje lub bazuje na potencjale regionalnym.

²⁴ Tj. firmy działające na rynku do 36 miesięcy

²⁵ W tym również usług budowlanych i transportowych.

Spośród objętych badaniem przypadków, czterech przedsiębiorców zorientowanych było na innowacje²⁶, a spośród 47 umów o udzielenie poręczenia ze środków unijnych 29 przedsiębiorców działało na rynku krócej niż trzy lata.

(dowód: akta kontroli str. 1514-1528, 1557)

Klientami Funduszu byli przedsiębiorcy, którzy osiągalili przychody w wysokości: do 1 mln zł (38,4%); od 1 do 5 mln zł (13,3%); od 5 mln zł do 100 mln zł (30%); natomiast 16,7% to wnioskodawcy znajdujący się na etapie planowania obrotów.

(dowód: akta kontroli str. 1514-1528)

3.2.3. Na podstawie badania dokumentacji dotyczącej 60 udzielonych poręczeń na łączną kwotę 17 320,5 tys. zł stwierdzono m.in., że:

- a) dzięki udzielonym poręczeniom przedsiębiorcy uzyskali kredyty i pożyczki łącznie na kwotę 53 414,6 tys. zł;
- b) za udzielone poręczenia przedsiębiorcy zapłacili TFPK prowizję w łącznej wysokości 170,1 tys. zł, z tego w 15 przypadkach prowizja wynosiła 0%, a w pięciu przypadkach 0,5%. We wszystkich badanych przypadkach pobrana prowizja była zgodna z przyjętą w Funduszu tabelą opłat, z tym że w ośmiu przypadkach została obniżona na wniosek przedsiębiorcy (najczęściej ze względu na charakter inwestycyjny lub terminowe regulowanie dotychczasowych zobowiązań wobec instytucji finansujących);
- c) w 33 przypadkach wystawiono zaświadczenie o udzieleniu pomocy publicznej (w łącznej wysokości 1 003,7 tys. zł);
- d) przed udzieleniem poręczenia przedsiębiorcy zadeklarowali utrzymanie 948 miejsc pracy oraz stworzenie 83 nowych miejsc pracy. Według stanu na 29 lutego 2016 r. działalności gospodarczej nie prowadzono w siedmiu przypadkach, w których deklarowano utrzymanie istniejących 334 miejsc pracy oraz utworzenie ośmiu nowych. Na podstawie informacji uzyskanych w trakcie kontroli NIK od ZUS i przedsiębiorców kontynuujących działalność odnośnie do 40 udzielonych poręczeń stwierdzono, że na dzień 31 grudnia 2015 r. średni stan zatrudnienia w porównaniu do okresu przed udzieleniem poręczenia nie zmienił się istotnie (588 w stosunku do 583). Zatrudnienie wzrosło w 21 przypadkach o 131 osób, spadło w ośmiu przypadkach o 126 osób, a w 11 pozostawało bez zmian. W 10 z 14 przypadków (71,4%) przedsiębiorcy wywiązali się z deklaracji utworzenia nowych miejsc pracy. Utworzyli 62 przy 22 deklarowanych miejscach pracy, z tym że wpływ na nadwyżkę miał głównie (w 65,0%) jeden przedsiębiorca. W czterech pozostałych sprawach przedsiębiorcy nie utworzyli planowanych 30 miejsc, z tego jeden przedsiębiorca zmniejszył zatrudnienie o siedem osób, a w pozostałych trzech sprawach zatrudnienie się nie zmieniło;
- e) z analizy dokonanej przez TFPK przed udzieleniem poręczenia wynikało, że 73,3% poręczeń miało wpłynąć na rozwój infrastruktury, zwiększenie potencjału produkcyjnego, wdrożenie nowych wyrobów lub rozwój sieci handlowej, 18,3% poręczeń miało wpłynąć na zmniejszenie zanieczyszczenia, ochronę i poprawę stanu środowiska, a dzięki 68,3% poręczeniom miało dojść do zwiększenia zysków, przychodów lub obniżenia kosztów przedsiębiorców. Z informacji uzyskanych od przedsiębiorców w sprawie 22 umów wynikało, że wyższe przychody lub zysk osiągnięto w 14 przypadkach (63,6%), a w jednym zmniejszono koszt. Spośród 18 spraw, w których przedsięwzięcie miało wpłynąć na rozwój infrastruktury, potencjał produkcyjny lub rozwój sieci handlowej,

²⁶ Dwóch świadczących usługi medyczne i prowadzących badania, jeden producent prowadzący badania w zakresie prób granulatu, jeden producent świadczący również usługi budowlane – projektowanie, produkowanie, montaż i serwis klimatyzacji i wentylacji.

- w pięciu (27,8%) przedsiębiorcy wprowadzili nowe produkty/usługi lub osiągnęli nowe rynki zbytu;
- f) w 33 przypadkach poręczane pożyczki lub kredyty miały charakter inwestycyjny, a w trzech inwestycyjno-obrotowy. Dotyczyły one m.in.: w siedmiu przypadkach budowy elektrowni wiatrowej, w pięciu – innych inwestycji budowlanych, w trzech – zakupu gruntu, w ośmiu – nabycia środków transportu. W pozostałych 24 przypadkach finansowano bieżącą działalność, z tego w ośmiu przypadkach dokonano zakupu towarów lub materiałów;
- g) w 17 przypadkach (28,3%) na potwierdzenie wydatków, na które otrzymano finansowanie zewnętrzne, poręceniobiorcy przedstawili dowody w postaci faktur, rachunków lub aktów notarialnych, w pozostałych 43 przypadkach (71,7%) na kwotę 13 135,7 tys. zł Fundusz nie żądał przedstawienia takich dowodów;
- h) w dwóch przypadkach doszło do wypłaty poręczenia łącznie na kwotę 1 125,6 tys. zł, a w jednym do zawarcia porozumienia.

Według stanu na dzień 29 lutego 2016 r. w 53 przypadkach (88,3%) przedsiębiorcy nadal prowadzili działalność gospodarczą, a w pozostałych siedmiu działalność ta została zawieszona, wykreślona lub ogłoszono upadłość.

(dowód: akta kontroli str. 1514-1528, 1558, 1632-1640)

Z informacji pozyskanych przez NIK od 21 klientów Funduszu wynikało, że w 17 przypadkach (81,0%) zamierzają oni skorzystać ponownie z poręczenia. W ich opinii procedury i wymagania są bardziej przyjazne i mniej skomplikowane niż przy kredycie (dziewięć odpowiedzi) lub podobne jak przy otrzymaniu kredytu (osiem odpowiedzi) oraz że są bardziej przyjazne i mniej skomplikowane niż przy dotacji (trzy odpowiedzi)²⁷. W 17 przypadkach wykazali oni efekty realizowanych przedsięwzięć, z czego w zdecydowanej większości (70,6%) było to zwiększenie obrotu lub zysku. Jako inne rezultaty podali oni wprowadzenie nowych produktów lub usług (29,4%) oraz osiągnięcie nowych rynków zbytu (23,5%). W pozostałych stwierdzili, że jest jeszcze za wcześnie na stwierdzenie osiągniętych efektów.

(dowód: akta kontroli str. 1638-1640)

3.2.4. Średni koszt jednostkowy udzielonego poręczenia wyniósł 3,0 tys. zł. (od 2,5 tys. zł dla poręczenia udzielonego ze środków własnych do 7,2 tys. zł dla poręczenia udzielonego w ramach Projektu RPO)²⁸. Koszt jednostkowy poręczeń pomniejszony o koszty promocji wyniósł: dla Projektu RPO – 6,3 tys. zł, dla JEREMIE I – 5,3 tys. zł, dla JEREMIE II – 5,2 tys. zł, a dla środków własnych 2,4 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 340, 957, 1501)

Z tytułu prowizji pobranej od udzielonych poręczeń TFPK uzyskał 2 783,9 tys. zł przychodów, z czego 423,0 tys. zł po zakończeniu Projektu RPO zostanie przekazana do IZ RPO. W związku z realizacją projektów JEREMIE I i JEREMIE II Fundusz przekazał do KPFP 44,7 tys. zł, które stanowiły odpowiednio 50% i 90% osiągniętych z tego tytułu przychodów. Ponadto z tytułu lokat zgromadzonych na rachunkach bankowych Fundusz osiągnął przychody w wysokości 7 362,5 tys. zł, z czego 1 753,7 tys. zł zostanie przekazane do IZ RPO.

(dowód: akta kontroli str. 956-957)

²⁷ W pozostałych przypadkach przedsiębiorcy podali, że „trudno powiedzieć”.

²⁸ Poręczenie ze środków JEREMIE I kosztowało 5,7 tys. zł, a ze środków JEREMIE II 5,8 tys. zł.

Zaangażowanie kapitałów Funduszu z tytułu udzielonych poręczeń wzrosło ze 179,4% w 2010 r. do 212,1% w 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 1512-1513)

3.3. Zmiany zakresu udzielonego wsparcia

W okresie objętym kontrolą Fundusz zawarł łącznie 22 aneksy do 24 umów o udzielenie poręczenia. W 18 aneksach zmieniono wysokość poręczenia:

- w 16 przypadkach zwiększono wysokość poręczenia o kwotę od 4 tys. zł do 414 tys. zł, tj. od 12,5% do 400% wysokości pierwotnego poręczenia. Przyczyną zwiększenia wysokości poręczeń było zwiększenie finansowania bieżącej działalności związane z rozwojem przedsiębiorcy;
- w dwóch przypadkach zmniejszono wysokość poręczenia: z 10,0 tys. zł do 5,0 tys. zł z powodu mniejszych wydatków inwestycyjnych poniesionych przez poręczeniobiorcę oraz z 84,8 tys. zł do 38,0 tys. zł z powodu restrukturyzacji zadłużenia.

Ponadto w ośmiu aneksach (dotyczących 11 umów) zmieniono okres poręczenia (w siedmiu go wydłużono, a w jednym skrócono).

(dowód: akta kontroli str. 500, 884)

3.4. Odmowy udzielonego wsparcia

W okresie objętym kontrolą Fundusz otrzymał łącznie 1 995 wniosków o udzielenie poręczenia. W 222 przypadkach Fundusz odmówił udzielenia wsparcia z powodu: zbyt wysokiego ryzyka, błędów formalnoprawnych i niekompletności dokumentacji oraz rezygnacji wnioskodawcy, a 88 wniosków nie rozpatrzył z powodu rezygnacji wnioskodawcy przed rozpoczęciem procedury rozpatrywania wniosku.

W badanym okresie zdarzały się przypadki odmowy udzielenia przez Fundusz wsparcia wnioskodawcom, którzy w przeszłości byli już klientami Funduszu. Szczegółowe badanie pięciu takich przypadków wykazało, że w każdym z nich przyczyną odmowy było zbyt wysokie ryzyko poręczenia, związane z: nierealistyczną prognozą rentowności planowanej działalności (dwa przypadki), pogarszającą się sytuacją finansową wnioskodawcy, nierzetelnym wykazaniu niekorzystnej sytuacji finansowej przez wnioskodawcę. W jednym przypadku powodem odmowy była niejasna sytuacja własnościowa wnioskującej spółki.

(dowód: akta kontroli str. 502, 609-614, 798-810, 1619)

Na podstawie badania próby 40 przypadków odmów poręczenia w latach 2009-2015 stwierdzono, że jako główną przyczynę nieudzielenia poręczenia wskazywano wysokie ryzyko związane z: brakiem wiarygodności wnioskodawców (12 przypadków), wysokim zadłużeniem (10), niewystarczającym zabezpieczeniem (osiem) i stratą lub nierealnymi prognozami (osiem). W pozostałych dwóch przypadkach podmiotu wnioskującego nie można było zakwalifikować jako MŚP.

(dowód: akta kontroli str. 1529-1532)

Przed podjęciem decyzji odmownej przeprowadzano m.in. analizę finansową w zakresie bilansu, rachunku zysków i strat oraz przepływów pieniężnych za okres miniony, bieżący i prognozowany, jak również ponad 10 wskaźników finansowych, w tym: płynności, zadłużenia, rotacji, pokrycia i obsługi zadłużenia oraz odsetek. Ponadto w każdej sprawie przyznawano kategorię zdolności obsługi zobowiązań oraz kategorię jakości zabezpieczenia.

(dowód: akta kontroli str. 1338-1449, 1529-1532, 1618)

W trakcie kontroli Izba ustaliła, że spośród ww. wnioskodawców 28 (70%) nadal prowadziło działalność gospodarczą. Spośród pozostałych 12: trzech nie rozpoczęło działalności, siedmioro wykreśliło działalność, wobec jednego ogłoszono upadłość, a w odniesieniu do jednej spółki nie udało się uzyskać danych).

(dowód: akta kontroli str. 1529-1532, 1620)

Na podstawie informacji uzyskanej przez NIK od wnioskodawców, którym Fundusz w 11 przypadkach odmówił poręczenia stwierdzono, że w jednym przypadku (9,1%) przedsiębiorcy nie uzyskali finansowania zewnętrznego. W pięciu przypadkach poręczenia udzielił inny fundusz, w dwóch kolejnych inne osoby trzecie, a w dwóch przedsiębiorcy przedstawili inne zabezpieczenie, którego koszt był podobny. Warunki oprocentowania nie zmieniły się w związku ze zmianą zabezpieczenia.

(dowód: akta kontroli str. 1635-1637)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. NIK zwraca uwagę, że nie wszystkie poręczenia udzielone przez Fundusz mieściły się w określonej przez Zarząd Województwa Kujawsko-Pomorskiego kluczowej grupie docelowej przedsiębiorców²⁹. Spośród 47 badanych umów jedynie 8,5% przedsiębiorców zorientowanych było na innowacje, 10,6% świadczyło usługi gastronomiczne, mogące świadczyć o bazowaniu na potencjale regionalnym, 61,7% nie zadeklarowało utworzenia nowych miejsc pracy oraz taki sam odsetek działał na rynku dłużej niż trzy lata. Żadnej z określonej w wytycznych preferencji nie spełniono przy 20 spośród 47 badanych umów (tj. 42,6%).

Prezes Funduszu wyjaśniła m.in., że TFPK przy udzielaniu poręczeń kierował się wytycznymi jako pewnymi wskazaniami (zaleceniami), nie traktował ich natomiast jako bezwzględnych do osiągnięcia oraz że nie są one także tak traktowane przez IZ RPO, o czym świadczy dokumentacja projektowa, umowa czy arkusze sprawozdawcze.

Zdaniem NIK, udzielanie przez Fundusz większej liczby poręczeń przedsiębiorcom z grupy docelowej przyczyniłoby się do optymalnej realizacji założeń RPO.

(dowód: akta kontroli str. 954, 1224, 1514-1528, 1535, 1574, 1591-1592)

2. NIK zauważa, że w stosunku do przedsiębiorców objętych próbą poręczenia udzielane przez Fundusz ze środków unijnych i własnych nie zagwarantowały ich przetrwania w 11,7% przypadków. Średni rzeczywisty poziom zatrudnienia w pozostałych funkcjonujących nadal przedsiębiorstwach nie zmienił się istotnie (w porównaniu do wartości zadeklarowanych we wnioskach). Spośród 18 spraw, w których przedsięwzięcie miało wpłynąć na rozwój infrastruktury, potencjał produkcyjny lub rozwój sieci handlowej, w pięciu (27,8%) przedsiębiorcy wprowadzili nowe produkty/usługi lub osiągnęli nowe rynki zbytu. Głównym efektem udzielonych poręczeń do pożyczek i kredytów był wzrost zysków i obrotów wspartych MŚP.

Zdaniem NIK ww. wyniki, które różnią się od deklaracji przedsiębiorców i planowanych przez TFPK rezultatów, wskazują na konieczność weryfikowania przez Fundusz rzeczywistej efektywności jego działalności.

(dowód: akta kontroli str. 1632-1640)

²⁹ Zgodnie z wytycznymi wdrażania instrumentów inżynierii finansowej w województwie: wsparcie instrumentu inżynierii finansowej powinno być ukierunkowane głównie na podmioty działające nie dłużej niż trzy lata; należy ukierunkować działania na te przedsiębiorstwa, które są zorientowane na innowacje (szczególnie technologiczne) oraz na te, które bazują na specyficznym potencjale lokalnym/regionalnym (np. potencjał turystyczny regionu); należy pamiętać, iż w ramach RPO preferowane są te projekty realizowane przez MŚP, które przyczyniają się do generowania miejsc pracy w przedsiębiorstwie.

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności Funduszu w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Udzielając w dniu 6 października 2011 r. poręczenia na kwotę 550,0 tys. zł nie wystawiono zaświadczenia o udzieleniu pomocy publicznej, która w tym przypadku wynosiła 71,5 tys. zł. Zgodnie z art. 5 ust. 3 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej³⁰ podmioty udzielające pomocy wydają beneficjentowi pomocy zaświadczenie stwierdzające, że udzielona pomoc publiczna jest pomocą de minimis albo pomocą de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie. Prezes Funduszu wyjaśniła, że błędnie zinterpretowano zapisy w aplikacji i dlatego nie wystawiono stosownego zaświadczenia.

(dowód: akta kontroli str. 1506, 1508, 1518, 1523, 1535)

Ocena cząstkowa

Izba ocenia, że Fundusz wnikliwie przeprowadzał analizy wniosków przed podjęciem decyzji o udzieleniu poręczenia. W ocenie NIK – sformułowanej na podstawie próby badanych poręczeń, wobec niemonitorowania przez Fundusz efektów udzielonego wsparcia – działalność TFPK przyczyniła się do wspierania MŚP w regionie, choć w stopniu mniejszym, aniżeli jego klienci i Fundusz planowali to na etapie wnioskowania o poręczenie. Wykorzystanie środków unijnych mogłoby być optymalne, gdyby Fundusz w większym stopniu skupił się na ukierunkowaniu tego wsparcia na docelową grupę przedsiębiorców.

IV. 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 z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³¹ 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

Najwyższa Izba Kontroli, odstępując od formułowania wniosków pokontrolnych, nie oczekuje przedstawienia przez Panią Prezes informacji, o której mowa w art. 62 ustawy o NIK.

Bydgoszcz, dnia czerwca 2016 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy

Kontrolerzy:
Anna Kapelewska
doradca ekonomiczny

Dyrektor
Barbara Antkiewicz

.....
Leszek Murat
specjalista kontroli państwowej
.....

³⁰ Dz. U. z 2007 r. Nr 59, poz. 404 ze zm.

³¹ Dz. U. z 2015 r. poz. 1096 oraz z 2016 r. poz. 677, zwana dalej: „ustawą o NIK”.