



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

LGD.410.015.04.2016

P/16/060

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

ul. Wały Jagiellońskie 36, 80-853 Gdańsk

T +48 58 768 36 00, F +48 58 768 36 05

lgd@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 Gdańsku
Kontroler	Mariusz Syrek, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LGD/87/2016 z 16 września 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Słupskie Stowarzyszenie Innowacji Gospodarczych i Przedsiębiorczości w Słupsku, 76-200 Słupsk, ul. Tuwima 22a (dalej: „Stowarzyszenie”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Tadeusz Jaworski, Prezes Stowarzyszenia (dalej: „Prezes”). (dowód: akta kontroli str. 3-4)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna	Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że Stowarzyszenie było dobrze przygotowane do udzielania wsparcia przedsiębiorcom. Opracowane zasady wyboru wnioskodawców oraz udzielania pożyczek były zgodne z celami i zakresem działalności Funduszy Stowarzyszenia, tj.: Funduszem Pożyczkowym „Słupia” (dalej: „FPS”); Funduszem Pożyczkowym „Inkubator” (dalej: „FPI”) i Fundusz Pożyczkowy „Pożyczka dla sprawdzonych” (dalej: „FPDS”). Klienci Stowarzyszenia odpowiadali charakterowi grup docelowych przedsiębiorców. Stowarzyszenie weryfikowało wnioski i zawierało umowy zgodnie z przyjętymi regulacjami. W prowadzonej sprawozdawczości wykazywano informacje o osiągniętych przez fundusze wynikach działalności. Ustalono jednak, że monitoring wykorzystania wsparcia prowadzono niezgodnie z wewnętrznymi regulacjami, a wezwania do zapłaty wystawiano po upływie terminu wskazanego dla tej czynności w Księdze jakości Stowarzyszenia.
--------------	---

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Przygotowanie Stowarzyszenia do udzielania wsparcia przedsiębiorcom.

1.1. Cele działania i misja publiczna.

Opis stanu faktycznego	1.1.1. Stowarzyszenie zostało powołane w dniu 27 kwietnia 1995 r. przez 30 osób fizycznych ¹ . Zgodnie ze statutem Stowarzyszenia ² , do celów jego działania wpisano w szczególności: wspomaganie rozwoju przedsiębiorczości na terenie kraju i zagranicy; działania na rzecz adaptacji małych i średnich przedsiębiorstw do warunków wolnorynkowych; pomoc osobom rozpoczynającym samodzielną działalność gospodarczą w jej uruchomieniu oraz stwarzanie systemu finansowego dla małych i średnich przedsiębiorstw. Stowarzyszenie (zgodnie z art. 1 pkt 6 statutu) było uprawnione m.in. do powoływania funduszy. W latach 2013-2016 (do 30 czerwca) pożyczki były
------------------------	--

¹ Wg stanu na dzień rozpoczęcia kontroli (tj. 19 września 2016 r.) Stowarzyszenie liczyło 16 członków – osób fizycznych.

² Statut Słupskiego Stowarzyszenia Innowacji Gospodarczych i Przedsiębiorczości (tekst jednolity przyjęty na XX Walnym Zgromadzeniu Członków w dniu 15 marca 2013 r.).

udzielane w ramach trzech funduszy, tj.: FPS – powołany przez Zarząd Stowarzyszenia z dniem 1 stycznia 2010 r.; FPI – powołany z dniem 13 kwietnia 2011 r. oraz FPDS – powołany przez Zarząd w dniu 21 października 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 5-33, 59-61, 206 i 740)

1.1.2. Cele działania Funduszy określono w regulaminach udzielania pożyczek:

- a) celem działania FPS było udzielanie pożyczek, które dedykowano przedsiębiorcom³ z terenu województwa pomorskiego, osobom bezrobotnym oraz innym osobom fizycznym nie prowadzącym działalności gospodarczej. Pożyczki mogły być przeznaczone na: rozwój i inwestycje; cele obrotowe wnioskodawców (na początkowym etapie prowadzenia działalności); finansowanie innowacji, badań i rozwoju (maksymalnie na okres do 60 miesięcy); maksymalna kwota pożyczki – 200 tys. zł⁴; FPS funkcjonował na podstawie umowy zawartej z Agencją Rozwoju Pomorza⁵ (dalej: „ARP”) w 2009 r. w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Pomorskiego (dalej: „RPO”), zgodnie z którą pożyczki udzielać mógł do końca 2015 r.,
- b) celem działania FPI było udzielanie pożyczek, które dedykowano przedsiębiorcom⁶ z terenu województwa pomorskiego i województw ościennych (będącym we wczesnej fazie rozwoju lub w fazie ekspansji), osobom bezrobotnym oraz innym osobom fizycznym nie prowadzącym działalności gospodarczej (w ramach tzw. „pożyczki na start” – do 200,0 tys. zł i maksymalnie na okres do 60 miesięcy; w ramach tzw. „pożyczki inwestycyjnej” – od 200,0 tys. zł do 500,0 tys. zł i maksymalnie na okres do 120 miesięcy). W regulacji wyodrębniono środki na zakupy inwestycyjne oraz środki z przeznaczeniem na rozpoczęcie działalności gospodarczej lub rozwój nowopowstałej, jak też funkcjonującej już działalności gospodarczej; FPI działał w ramach kontynuacji umowy zawartej w dniu 16 marca 2006 r. PARP w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego⁷,
- c) celem działania FPDS było udzielanie pożyczek, dedykowanych przedsiębiorcom z województwa pomorskiego i województw ościennych, którzy byli już klientami Stowarzyszenia posiadającymi w Stowarzyszeniu dobrą historię finansową (co zapisano w regulaminie udzielania pożyczek). Środki miały być przeznaczone na zakup maszyn, urządzeń i środków transportu używanych nie dłużej niż trzy lata od daty ich produkcji o wartości z przedziału od 100,0 tys. zł do 300,0 tys. zł⁸; maksymalny okres spłaty wynosił 84 miesiące. FPDS⁹ działał w pierwszym półroczu 2016 r. w ramach

³ Spełniających kryteria mikroprzedsiębiorcy lub małego przedsiębiorcy, którzy nie mogą znajdować się w trudnej sytuacji w rozumieniu Wytycznych Wspólnoty dotyczących pomocy Państwa w celu ratowania i restrukturyzacji przedsiębiorstw. Mikro i mali przedsiębiorcy wskazani też byli jako grupa docelowa w biznes planie złożonym do wniosku o przyznanie wsparcia - umowa z ARP z dnia 8 grudnia 2009 r.

⁴ W biznes planie do wniosku o dofinansowanie projektu kwotę pożyczki określono na 120 tys. zł, a wielkość ta została zwiększona za zgodą ARP w dniu 28 czerwca 2011 r.

⁵ Umowa z dnia 8 grudnia 2009 r. nr UDA-RPPM.01.04.00-00-001/09-00.

⁶ Spełniających kryteria mikroprzedsiębiorcy lub małego przedsiębiorcy, którzy nie mogą znajdować się w trudnej sytuacji w rozumieniu Wytycznych Wspólnoty dotyczących pomocy Państwa w celu ratowania i restrukturyzacji przedsiębiorstw.

⁷ Źródła finansowania FPI: 1) W latach 2005-2008 Stowarzyszenie realizowało projekt z Sektorowego Programu Operacyjnego Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw. Po zakończeniu projektu i jego trwałości, oznaczone środki, pozostały w Stowarzyszeniu na realizację kolejnych Funduszy, w wyniku czego utworzono FPI. Nie wskazano terminu zwrotu środków; warunki korzystania ze środków: Stowarzyszenie musiało je wykorzystywać do działalności pożyczkowej oraz nie mogło być postawione w stan w likwidacji lub upadłości. 2) Pozostała część środków pochodziła z Funduszu Rozwoju Przedsiębiorczości, którego środki przyznano umową zawartą w dniu 25.04.1996 r. z Ministrem Pracy i Polityki Socjalnej – wykorzystane środki, za zgodą Ministerstwa, przekazano do projektu Sektorowego Programu Operacyjnego Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw, jako środki własne.

⁸ Środki używane powinny być wycenione przez rzeczoznawcę z listy biegłych sądowych.

⁹ Źródła finansowania FPDS: wkład Pomocowego Funduszu Pożyczkowego oraz Sektorowego Programu Operacyjnego Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw, realizowanego przez Stowarzyszenie w latach 2005-2008; zgodnie z uchwałą Zarządu z dnia 21.10.2015 r. Stowarzyszenie najpierw udziela pożyczek z wkładu Pomocowego Funduszu Pożyczkowego – z chwilą wykorzystania tych środków, zaangażowany zostanie wkład SPO WKP.

kontynuacji umowy z dnia 5 września 2001 r. (z aneksami) zawartej z Polską Agencją Rozwoju Przedsiębiorczości w Warszawie.

W latach 2013 – 2016 (do 30 czerwca) cele działania wymienionych Funduszy nie ulegały zmianie. Były zgodne z przedmiotem ich działalności, jak też z przedmiotem działalności Stowarzyszenia.

(dowód: akta kontroli str. 23-24, 59-61, 77-109, 144-205, 207, 233-258, 456, 779, 781, 783-802 i 820-826)

Cele działania FPS określono także: we wniosku o dofinansowanie ze środków unijnych oraz w strategii inwestycyjnej¹⁰ (wskaźnikiem realizacji była ilość wspartych przedsiębiorstw i wartość udzielonych pożyczek w okresie do 2014 r.); planowane wielkości docelowe opisano również w planie działalności pożyczkowej; informacje odnośnie realizacji wskaźników w tym zakresie wykazywano także w sprawozdaniach z wykorzystania środków.

Planowane wielkości FPI oraz FPDS przywołano w planach działalności pożyczkowej (były to wartości podawane dla wszystkich Funduszy Stowarzyszenia łącznie).

Sposób określenia celów FPS umożliwiał weryfikację stopnia ich realizacji (poprzez wartość i liczbę wspartych przedsiębiorców).

(dowód: akta kontroli str. 62-76, 208-210, 221, 251-252, 459 i 565-567)

Zgodnie z postanowieniami Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Pomorskiego na lata 2007-2013¹¹, istotnym warunkiem uzyskania wsparcia miało być w szczególności zwiększenie dostępności do podstawowych produktów finansowych (pożyczek i poręczeń) zwłaszcza dla przedsiębiorców spoza Trójmiasta i tych, które mają trudności w dostępie do tego typu usług, a więc nie są w stanie uzyskać zewnętrznego finansowania dalszego rozwoju swojej działalności z komercyjnych źródeł. Stowarzyszenie określiło grupę docelową (wskazaną w pkt. 1.1.2 lit a niniejszego wystąpienia) w biznes planie, będącym załącznikiem do wniosku o dofinansowanie – wniosek w takiej formie został zatwierdzony przez ARP i był podstawą do zawarcia umowy o dofinansowanie FPS.

W dokumentacji Stowarzyszenia nie zdefiniowano pojęcia tzw. „luki finansowej”. Wnioski przedsiębiorców były analizowane i oceniane wg procedury opisanej w uchwale Zarządu Stowarzyszenia¹² w sprawie określenia sposobu ustalania indywidualnej stopy referencyjnej. Ocena przedsiębiorcy była prowadzona wg takich kategorii, jak np.: rentowność sprzedaży i aktywów; wskaźnik zadłużenia kapitału; pozycja na rynku; perspektywy rozwoju – wpływała na określaną przez Stowarzyszenie grupę ryzyka przedsiębiorcy; wysokość przyjmowanego poziomu zabezpieczenia spłaty pożyczki oraz określana grupa ryzyka przedsiębiorcy – wpływała na wysokość marży pożyczki; w przypadku przedsiębiorców z grupy „startup”, stopa bazowa była zwiększana o 400 punktów bazowych. Nie określono natomiast narzędzi pozwalających na wyodrębnienie z kręgu beneficjentów, przedsiębiorców niewymagających wsparcia, tj. mogących uzyskać je na rynku komercyjnym.

Prezes Stowarzyszenia wyjaśnił, że zgodnie ze statutem Stowarzyszenia i regulaminami, pożyczki były dedykowane m.in. osobom bezrobotnym zamierzającym rozpocząć działalność gospodarczą, tj. osobom, które mają utrudniony dostęp do kapitału zewnętrznego. Wyjaśnił również, że Fundusze mogą udzielać pożyczek podmiotom znajdującym się poza tzw. „luką finansową”, bowiem nie istnieje przepis, który by tego zabraniał. Podał również, że misją publiczną Stowarzyszenia było stworzenie systemu wsparcia finansowego dla małych

¹⁰ Biznes plan projektu.

¹¹ Uchwała Zarządu Województwa Pomorskiego nr 151/96/08 z dnia 21 lutego 2008 r. (ze zmianą z dnia 10 grudnia 2015 r.).

¹² Z dnia 10 lipca 2008 r.

i średnich przedsiębiorstw oraz osób bezrobotnych (co zapisano w statucie Stowarzyszenia).

Prezes Stowarzyszenia wyjaśnił również, że Regulamin FSP wskazywał grupy docelowe i każdorazowo był zatwierdzany przez ARP. Wątpliwości w zakresie możliwości udzielania pożyczek przedsiębiorcom z Trójmiasta zostały ARP zgłoszone – uzyskano odpowiedź, że regulacje uszczegółowionych zapisów RPO WP na lata 2007-2013 nie wykluczają przedsiębiorców z terenu Trójmiasta z grupy docelowej.

(dowód: akta kontroli str. 22-24, 28, 77-85, 144-152, 175-183, 246, 259-261, 265-267, 380-385, 395-397, 803-808 i 812-816)

1.1.3. Stowarzyszenie zostało zarejestrowane w Krajowym Systemie Usług dla Małych i Średnich Przedsiębiorstw (dalej: „KSU”)¹³.

Zgodnie z § 7 ust. 1 rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 24 maja 2011 r. w sprawie Krajowego Systemu Usług dla Małych i Średnich Przedsiębiorstw¹⁴, podmiot spełnia wymagania w zakresie systemu zapewnienia jakości usług, jeżeli posiada wdrożony system zarządzania jakością oraz posiada m.in. procedury kontroli wewnętrznej i ewaluacji działań, które systematycznie analizuje oraz podejmuje działania korygujące i zapobiegawcze (pkt 4) oraz system monitorowania jakości usług i zadowolenia usługobiorcy, w szczególności identyfikacji oraz sposobu likwidacji zagrożeń i wykorzystania szans (pkt 8).

W ramach KSU Stowarzyszenie składało sprawozdania z działalności Funduszy.

W wyniku przeprowadzonego procesu certyfikacji potwierdzono, że Stowarzyszenie spełnia wymagania normy PN-EN ISO 9001:2009. Pierwszej certyfikacji dokonano w dniu 17 maja 2004 r. – ostatnia certyfikacja jest aktualna w okresie od 19 maja 2016 r. do 15 września 2018 r.

Wprowadzony system zarządzania jakością identyfikował cele działalności Stowarzyszenia¹⁵, w tym w zakresie usług finansowych¹⁶, które nie były zmieniane okresie objętym badaniem. Zakładał konieczność poprawy jakości. Proces był objęty audytami wewnętrznymi i zewnętrznymi; podlegał okresowej ocenie.

Jednym z elementów zarządzania jakością było prowadzenie badania ankietowego zadowolenia pożyczkobiorców z oferty i sposobu działania Stowarzyszenia. Przyjęta w Stowarzyszeniu procedura postępowania w tym zakresie polegała na przekazywaniu klientowi ankiety do wypełnienia przy zawieraniu umowy pożyczki z prośbą o jej wypełnienie i zwrot do Stowarzyszenia w formie anonimowej. W latach objętych badaniem wpłynęło 7 ankiet, które dołączono do dokumentacji z audytów za lata 2013-2015.

Nie wprowadzano zalecenia wynikającego z tzw. „przeglądów zarządzania” – w trakcie przeglądu w dniu 11 marca 2015 r. i w dniu 20 kwietnia 2016 r. stwierdzono konieczność rozbudowy systemu internetowego o automatyczny system ankietowy. Do dnia zakończenia kontroli system ten nie został rozbudowany.

Prezes Stowarzyszenia wyjaśnił, że Stowarzyszenie podjęło samodzielną próbę realizacji rozbudowy systemu internetowego o automatyczny system ankietowy. Problemem okazała się duża złożoność takiego systemu, co w konsekwencji nie pozwoliło na planowaną rozbudowę. Stowarzyszenie poszukuje programisty, który podjąłby się realizacji tego zadania w ramach dostępnych środków finansowych. Wyjaśnił również, że badanie ankietowe jest jednym z elementów składowych

¹³ Wnioski o rejestrację złożono pismami: z dnia 5 maja 2005 r. (w zakresie usług doradczych o charakterze ogólnym; szkoleniowych; informacyjnych oraz finansowych w zakresie udzielania pożyczek) oraz z dnia 11 czerwca 2008 r. (w zakresie usług o charakterze proinnowacyjnym).

¹⁴ Dz. U. Nr 112 poz. 656, ze zm.

¹⁵ W szczególności takie, jak wspomaganie rozwoju przedsiębiorczości.

¹⁶ Udzielanie pożyczek osobom bezrobotnym oraz małym i średnim przedsiębiorstwom na rozwój i inwestycje.

procesu badania zadowolenia klienta. Innymi elementami składowymi są rozmowy z klientami. Ważnym, kolejnym z elementów procesu badania zadowolenia klienta, jest Zeszyt skarg i zażaleń, w którym od momentu wdrożenia Systemu Zarządzania Jakością w Stowarzyszeniu (w 2004 r.) do dnia dzisiejszego nie zarejestrowano żadnego wpisu klienta.

(dowód: akta kontroli str. 34-58, 62-76, 211-214, 605-608, 621-739, 754-756, 811-812 i 817-819)

1.2. Organizacja działalności pożyczkowej

1.2.1. Zasady wyboru wnioskodawców i określania warunków udzielania wsparcia FPS były zgodne z celami i zakresem działania Funduszu oraz z założeniami projektu unijnego¹⁷. Zasady i warunki FPI były zaproponowane przez Stowarzyszenie i zaakceptowane przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości.

(dowód: akta kontroli str. 77-85, 110-133, 144-152, 175-183, 265-267 i 271-273)

1.2.2. Stowarzyszenie utworzyło dla FPS rezerwę w wysokości 334,8 tys. zł¹⁸ (środki zdeponowano na lokacie terminowej). Wg Stowarzyszenia uśredniony procent spłacalności pożyczek wynosił 97%, dlatego też 3% wartości pożyczek, które miały zostać udzielone z dotacji, zdeponowano na tzw. „Funduszu Rezerwowym” (informacja w tym zakresie została podana w biznes planie, będącym załącznikiem do wniosku o dofinansowanie projektu). Prezes Stowarzyszenia wyjaśnił, że dla FPI oraz FPDS nie określano poziomów „stratowości” z uwagi na duże doświadczenie Stowarzyszenia w udzielaniu pożyczek, wysoką spłacalność oraz wysokie zabezpieczenia, jak i dobrą politykę windykacyjną.

(dowód: akta kontroli str. 215-232, 247 i 263-264)

1.2.3. Stowarzyszenie, zgodnie z art. 1 pkt 7 statutu, mogło podejmować działalność gospodarczą, z której dochody miały służyć wspomaganie działalności statutowej. Stowarzyszenie nie mogło działać w celu osiągnięcia zysku.

(dowód: akta kontroli str. 23)

1.3. Działalność promocyjna Funduszy

1.3.1. Prezes Stowarzyszenia wyjaśnił, że Stowarzyszenie nie prowadziło badań rynkowych w zakresie zapotrzebowania na pożyczki w ramach FPS, FPI, jak i FPDS. Prognozy sporządzono tylko dla FPS w oparciu o dane (historyczne) będące w posiadaniu Stowarzyszenia.

1.3.2. Strategia promocyjna została opracowana tylko dla FPS – została odnotowana we wniosku o dofinansowanie (brak w niej było wskaźników realizacji). Prezes Stowarzyszenia wyjaśnił, że pozostałe Fundusze promowane są cyklicznie, w miarę zmniejszania się zainteresowania ofertą pożyczkową.

1.3.3. Działalność promocyjna była prowadzona w różny sposób dla każdego z Funduszy:

- a) FPS: poprzez roll-up'y¹⁹ w siedzibie Stowarzyszenia oraz w Punkcie Informacji Pożyczkowej w Gdańsku (dalej „PIP”); plakaty i ulotki (w siedzibie Stowarzyszenia, w PIP, urzędach gmin i urzędach pracy działających na terenie funkcjonowania Funduszu (co opisano w pkt 1.1.2 wystąpienia); stronę internetową i logo Funduszu; reklamy w lokalnej telewizji i stacjach radiowych; sieć agencji (dwie w początkowej fazie – ogółem zawarto 15 umów w zakresie promowania i pozyskiwania klientów FPS). Wymienione

¹⁷ Przewodnik beneficjenta RPO WP 2007-2013; wytyczne kwalifikowalności wydatków w ramach działań 1.4-1.6 RPO WP 2007-2013; uszczegółowienie RPO; umowa z Agencją Rozwoju Pomorza z dnia 8 grudnia 2009 r.

¹⁸ Na dzień złożenia wniosku nie przewidywano wkładu własnego.

¹⁹ systemu wystawienniczy, składający się z kasety zawierającej zwinięty wydruk

działania nie były planowane ilościowo, jak i wartościowo – we wniosku określono jedynie sposoby promocji. Od początku funkcjonowania FPS poniesiono z tego tytułu wydatki w kwocie 51,7 tys. zł (dominującą wartościowo formą była reklama w internecie);

b) FPI: poprzez plakaty i ulotki w siedzibie Stowarzyszenia; ogłoszenia w lokalnej prasie; promocję na stronie internetowej. Wydatki ogółem z tego tytułu wyniosły 0,2 tys. zł (za ogłoszenia prasowe);

c) FPDS: poprzez bezpośrednie rozmowy z klientami; promocję na stronie internetowej (działania nie wymagające poniesienia kosztów).

(dowód: akta kontroli str.233-258, 274-328, 403, 419, 434, 445-455, 460-461, 583-587 i 593-604)

1.3.4. Na podstawie informacji otrzymanych od przedsiębiorców²⁰ ustalono, że dominującym źródłem wiedzy o możliwości otrzymania pożyczki z Funduszy Stowarzyszenia była rodzina lub znajomi (57,1%). Informacje pozyskiwano również z prasy i internetu, podczas spotkań biznesowych oraz z innych źródeł.

W zakresie działalności promocyjnej FPS Stowarzyszenie podpisało 15 umów agencyjnych o współpracy, w tym z : Regionalnym Towarzystwem Inwestycyjnym S.A. w Dzierżgoniu, Towarzystwem Naukowym Organizacji i Kierownictwa o/Gdańsk, Stowarzyszeniem Wspierania Przedsiębiorczości w Malborku, Radą Regionalną Federacji Stowarzyszeń Naukowo Technicznych Naczelnej Organizacji Technicznej w Słupsku. Współpracował również z PARP poprzez swoje członkostwo w KSU, z Polskim Związkiem Funduszy Pożyczkowych oraz z urzędami gmin i urzędami pracy. Fundusz nie współpracował z bankami, ponieważ, jak wyjaśnił Prezes, Stowarzyszenie z definicji działa jako uzupełnienie oferty bankowej.

Na podstawie informacji otrzymanych od pięciu oddziałów czterech banków z terenu działania przedsiębiorców korzystających ze wsparcia Funduszy ustalono, że ewentualną współpracą w zakresie kierowania przedsiębiorców zainteresowane były banki spółdzielcze w Sierakowicach i Bytowie oraz jeden z Oddziałów Banku PKO BP. Żaden z nich dotychczas nie współpracował z Funduszami Stowarzyszenia.

Stowarzyszenie nie prowadziło oceny skuteczności prowadzonej promocji FPS, bowiem nie wymagała tego umowa z ARP. Prezes Stowarzyszenia w złożonych wyjaśnieniach podał, że wg jego oceny działania promocyjne były skuteczne.

(dowód: akta kontroli str. 268, 274-294, 304-328, 399, 445-455, 460-461, 583-604, 609, 617-618, 809-810 i 830-843)

W badanym zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że Stowarzyszenie było dobrze przygotowane do udzielania pożyczek przedsiębiorcom, ponieważ cele działania Funduszy Stowarzyszenia zostały sformułowane w sposób wykonalny i mierzalny Opracowane zasady wyboru wnioskodawców oraz udzielania pożyczek były zgodne z celami i zakresem działalności Funduszy Stowarzyszenia, choć nie zapewniały weryfikacji z kręgu swoich beneficjentów przedsiębiorców mogących uzyskać pożyczkę na rynku komercyjnym. Fundusz Stowarzyszenia, dofinansowany środkami Unii Europejskiej, prowadził aktywną działalność promocyjną ukierunkowaną na dotarcie do grupy docelowej przedsiębiorców, która mogłaby być jednak efektywniejsza, gdyby objąć nią również banki.

²⁰ Badanie przeprowadzono na próbie 35 przedsiębiorców, którzy uzyskali wsparcie finansowe Funduszy Stowarzyszenia oraz dwóch, którym takiego wsparcia odmówiono. Informację odesłał jeden przedsiębiorca, któremu odmówiono wsparcia oraz siedmiu przedsiębiorców (w tym jeden tzw. „startup”, rozpoczynający działalność), którzy wsparcie takie uzyskali.

2. Prawdliwość udzielania wsparcia przedsiębiorcom.

2.1. Aktywność pożyczkowa i wykorzystanie potencjału Funduszy.

2.1.1. W latach 2013-2016 (do 30 czerwca) do Funduszy Stowarzyszenia wpłynęło ogółem 129 wniosków o przyznanie wsparcia (dwa rozpatrzone odmownie). Stowarzyszenie podpisało ogółem 127 umów pożyczek na kwotę 8.535,4 tys. zł²¹, w tym: FPS – 71 umów na kwotę 4.112,0 tys. zł; FPI – 54 umowy na kwotę 4.023,4 tys. zł; FPDS – 2 umowy na kwotę 400,0 tys. zł.

Zgodnie z aneksem nr 6 do umowy z dnia 8 grudnia 2009 r. o dofinansowanie projektu²², w wyniku którego utworzono FPS, w okresie od początku jego realizacji do dnia 31.12.2014 r., należało wesprzeć 206 przedsiębiorców kwotą 13.300,0 tys. zł. Wskazany Fundusz zawarł umowy z 206 przedsiębiorcami na kwotę 14.101,8 tys. zł, w tym: w 2013 r. – z 24 przedsiębiorcami (22 wg planu) na kwotę 1.610,5 tys. zł (113,3% wskaźnika), a w 2014 r. – z 19 przedsiębiorcami (22 wg planu) na kwotę 1.806,5 tys. zł (113,4% wskaźnika). Umowa nie określała wskaźników realizacji celu w 2015 r. (pomimo udzielania pożyczek również w tym okresie). Prezes Stowarzyszenia wyjaśnił, że spadek ilości zawieranych umów w latach 2013-2014 spowodowany był: zachowawczym nastawieniem klientów wynikającym z sytuacji rynkowej; terenem działania FPS (teren strukturalnego bezrobocia o zdecydowanie niższych współczynnikach aktywności gospodarczej); dużym zainteresowaniem przedsiębiorców nową ofertą pożyczkową w ramach inicjatywy JEREMIE²³.

Nie stwierdzono udzielania wsparcia na warunkach preferencyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 62-76, 221, 295-303, 380-397, 399, 415, 430, 457-459, 500-544, 565-568 i 619-620)

2.1.2. Źródłem finansowania FPI oraz FPDS były środki własne opisane w pkt. 1.2.1 wystąpienia.

Od początku realizacji FPI do dnia 30 czerwca 2016 r. udzielono 87 pożyczek na kwotę 7.499,4 tys. zł. Wg stanu na dzień 30 czerwca 2016 r. aktywnych było pożyczek na kwotę 2.975,3 tys. zł, a wg stanów na koniec każdego z badanych okresów zaangażowanie kapitału pożyczkowego tego Funduszu²⁴ wyniosło odpowiednio: 74,4%, 59,0%, 44,5% oraz 39,7%. Kapitał pożyczkowy wg stanu na dzień 30 czerwca 2016 r. wyniósł 7.499,4 tys. zł (wzrost w stosunku do stanu z dnia 1 stycznia 2013 r. o 3.152,4 tys. zł).

Od początku realizacji FPDS, tj. od stycznia 2016 r., do dnia 30 czerwca 2016 r. udzielono 2 pożyczek na kwotę 400,0 tys. zł (aktywnych na dzień 30 czerwca 2016 r.); zaangażowanie kapitału pożyczkowego wyniosło 95,8% (kapitał jest przekazywany do Funduszu w chwili udzielania pożyczek).

Źródłem finansowania FPS były środki własne oraz środki Unii Europejskiej (dalej „UE”)²⁵. Kapitał pożyczkowy określony umową wyniósł 11.160,0 tys. zł, w tym ze środków UE 8.370,0 tys. zł (w związku z uzyskaniem przychodów z tytułu odsetek, prowizji i innych opłat, na dzień 30 czerwca 2016 r. wzrósł do kwoty

²¹ FPI oraz FPDS (finansowane z środków własnych) nie posiadały osobnych planów realizacji. Stowarzyszenie sporządza roczne plany pożyczkowe dla wszystkich Funduszy łącznie.

²² Wskaźniki realizacji celu zostały zmniejszone. Pierwotnie zakładano podpisanie do końca 2013 r. umów z 252 przedsiębiorcami na kwotę 15.120,0 tys. zł; liczbę tą zmniejszono do 184 przedsiębiorców; kwota wsparcia 11.707,3 tys. zł. Jednocześnie wydłużono okres objęty badaniem wskaźnikowym do końca 2014 r. – w okresie do końca 2014 r. należało podpisać umowy z 206 przedsiębiorcami na kwotę 13.300,0 tys. zł. Zmniejszenie wskaźnika wprowadzono na wniosek Stowarzyszenia. Przyczynami zmiany było: zmniejszenie zainteresowania pożyczkami; wprowadzenie ograniczeń wydatkowania środków na cele obrotowe (nota COCOF); obniżenie współczynnika aktywności gospodarczej.

²³ Tzw. Wspólne Europejskie Zasoby dla Przedsiębiorstw od Mikro do Średnich – inicjatywa Unii Europejskiej realizowana przez Komisję Europejską, Europejski Bank Inwestycyjny oraz Europejski Fundusz Inwestycyjny w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych.

²⁴ Stosunek pożyczek aktywnych do kapitału pożyczkowego.

²⁵ Umowa nr UDA-RPPM.01.04.00-00-001/09-00.

12.582,0 tys. zł). Od początku realizacji projektu do dnia 30 czerwca 2016 r. udzielono 253 pożyczek na kwotę 14.996,8 tys. zł²⁶. Wg stanu na dzień 30 czerwca 2016 r. aktywnych było pożyczek na kwotę 2.669,7 tys. zł, a wg stanu na koniec lat 2013-2015 zaangażowanie kapitału pożyczkowego wynosiło odpowiednio: 47,3%, 39,5% oraz 28,1%. Kapitał pożyczkowy wg stanu na dzień 30 czerwca 2016 r. wyniósł 12.582,0 tys. zł (wzrost w stosunku do stanu z dnia 1 stycznia 2013 r. o 532,6 tys. zł).

Prezes Stowarzyszenia wyjaśnił, że nie aplikowano bezpośrednio o środki z Komisji Europejskiej, ponieważ Stowarzyszenie było i jest w posiadaniu wolnych środków przeznaczonych na realizację projektów pożyczkowych²⁷ (wg stanów na koniec lat 2013-2015 poziom wykorzystania kapitałów pożyczkowych Stowarzyszenia wynosił odpowiednio: 55,6%, 45,9% i 33,7%). Przyczyny niskiego wykorzystania środków wskazano w pkt 2.1.1 wystąpienia.

(dowód: akta kontroli str. 62-76, 78, 110-133, 145, 176, 215-258, 271-273, 221, 295-303, 399-400, 415-416, 430-431, 457-459, 619-620, 779 i 781)

2.1.3. Stowarzyszenie przyjęło politykę rachunkowości dla każdego z Funduszy funkcjonujących w latach 2013-2016 (do 30 czerwca) i dla każdego z nich założono analityczne konta księgowe kosztów i przychodów.

(dowód: akta kontroli str. 137-143 i 462-477)

2.1.3.1. Koszty poniesione przez FPS w latach 2013-2016 (do 30 czerwca) wyniosły 667,3 tys. zł, tj. odpowiednio: 235,26 tys. zł, 198,84 tys. zł, 205,7 tys. zł i 27,5 tys. zł. W latach 2013-2015 średni koszt jednostkowy udzielonej pożyczki wyniósł odpowiednio: 8,4 tys. zł, 7,4 tys. zł oraz 12,9 tys. zł. W 2016 r. nie udzielano pożyczek z tego Funduszu. Przychody osiągnięte w związku z działalnością FPS z tytułu prowizji i odsetek umownych (i karnych) oraz odsetek od kwot kapitału zgromadzonego na koncie wyniosły w badanym okresie 1.431,8 tys. zł, z tego: prowizje oraz odsetki umowne i karne 1.149,7 tys. zł (odpowiednio: 450,0 tys. zł, 377,4 tys. zł, 249,8 tys. zł i 72,5 tys. zł), a odsetki od kapitału 282,1 tys. zł (odpowiednio: 94,3 tys. zł, 90,1 tys. zł, 64,0 tys. zł oraz 33,7 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 62-76, 119-120, 137-143, 295-303, 400-402, 478-497, 573-575, 610-616, 742, 779 i 782)

2.1.3.2. Koszty poniesione przez FPI w latach 2013-2016 (do 30 czerwca) wyniosły: 380,4 tys. zł, tj. odpowiednio: 99,7 tys. zł, 95,7 tys. zł, 101,5 tys. zł i 83,5 tys. zł. W latach 2013-2016 (do 30 czerwca) średni koszt jednostkowy udzielonej pożyczki wyniósł odpowiednio: 4,5 tys. zł, 9,6 tys. zł, 12,7 tys. zł oraz 6,0 tys. zł. Przychody osiągnięte w związku z działalnością FPI z tytułu prowizji i odsetek umownych (i karnych) wyniosły w badanym okresie 715,2 tys. zł (odpowiednio: 241,6 tys. zł, 207,8 tys. zł, 171,7 tys. zł i 94,1 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 62-76, 462-472, 417-418 i 742)

2.1.3.3. Koszty poniesione przez FPDS w 2016 (do 30 czerwca) wyniosły 41,4 tys. zł. Średni koszt jednostkowy udzielonej pożyczki wyniósł 20,7 tys. zł. Przychody osiągnięte w związku z działalnością FPI z tytułu prowizji i odsetek umownych wyniosły 10,6 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 72-76, 473-477 i 432-433)

²⁶ Fundusz dokonał kolejnego obrotu kwotą wsparcia. W 2016 r. nie udzielano pożyczek z tego Funduszu

²⁷ W Funduszach brak było regulacji w zakresie możliwego dopuszczalnego poziomu zaangażowania kapitału ogółem. Regulaminami wprowadzono regulację w zakresie maksymalnego zaangażowania kapitału wobec jednego pożyczkobiorcy – określono kwotę maksymalnej pożyczki (pkt 1.1.2 wystąpienia), która nie mogła być większa od 10% kapitału Funduszu Pożyczkowego.

2.1.4. Fundusze Stowarzyszenia nie stosowały zabezpieczenia spłaty pożyczek poręczeniami z funduszy poręczeniowych.

(dowód: akta kontroli str. 333-334)

2.2. Sposób przyznawania wsparcia.

2.2.1. Szczegółowym badaniem objęto dokumentację dotyczącą 35 postępowań o przyznanie pożyczki²⁸. Przedsiębiorcy składali wnioski i dokumentację wg wzorów wskazanych w regulaminach udzielania pożyczek; wnioski były rozpatrywane przez komitety pożyczkowe powołane w składach trzyosobowych (zgodnie z regulaminami). W sprawach objętych badaniem prowizje były ustalane w wysokości: 0,7% za każdy rozpoczęty rok; oprocentowanie w każdym przypadku było ustalane wg stałej stawki procentowej równej wysokości stopy referencyjnej (zgodnie z przyjętymi w Funduszach regulacjami), tj. od 2,76% do 8,9% w badanym okresie. Przedsiębiorcy zgodnie z umowami byli zobowiązani do wnoszenia co najmniej 1% wkładu własnego (w każdym przypadku wywiązywali się z tego warunku). Zabezpieczeniem spłat badanych pożyczek, oprócz weksla, były: przewłaszczenia, hipoteki na nieruchomościach, poręczenia osób fizycznych (udział tych zabezpieczeń w kwocie pożyczki wynosił do 341,0%, w tym w 16 badanych postępowaniach udział ten był wyższy od 200,0%). Środki były przyznawane i wykorzystywane na cele wskazane w regulaminach udzielania pożyczek oraz w umowach zawieranych z przedsiębiorcami – rozliczono je na podstawie faktur w kwotach brutto.

Prezes Stowarzyszenia wyjaśnił, że poziom przyjętych zabezpieczeń i rating klienta (na który składa się ocena ilościowa i ocena jakościowa) mają wpływ na wysokość możliwego do zaoferowania danemu klientowi oprocentowania. Reguluje to Komunikat Komisji (2008/C 14/02), który wszedł w życie z dniem 1 lipca 2008 r. i dotyczy ustalenia stóp referencyjnych i dyskontowych. Dodatkowo, w sposób szczegółowy opisuje to „Metodologia ustalenia stopy referencyjnej”, zawarta w uchwale Zarządu Stowarzyszenia z dnia 10 lipca 2008 r., stanowiąca podstawę do ustalenia indywidualnej stopy procentowej każdego klienta, gdzie przewidziane poziomy dopuszczalnych zabezpieczeń wynoszą: od 180% - niski poziom, od 210% - standardowy poziom, powyżej 250% - wysoki poziom. Biorąc pod uwagę fakt, iż Stowarzyszenie pracuje na środkach powierzonych, czym wyższy poziom zabezpieczeń, tym większa pewność zwrotu środków.

(dowód: akta kontroli str. 77-109, 144-205, 268-270, 339-363, 380-397 i 619-620)

2.2.2. W latach 2013-2016 (do 30 czerwca) Fundusze Stowarzyszenia udzielały pożyczek małym i mikro przedsiębiorcom²⁹ na cele: inwestycyjne (50 umów, tj. 39,4%), obrotowe (53 umowy, tj. 41,7%) oraz inwestycyjno-obrotowe (24 umowy, tj. 18,9%), w tym:

- FPS – 71 pożyczek na kwotę łączną 4.112,0 tys. zł, z czego 40 pożyczek, na kwotę 2.303,0 tys. zł, dotyczyło tzw. „startup”³⁰;
- FPI – 54 pożyczki na kwotę łączną 4.023,4 tys. zł, z czego 13 pożyczek, na kwotę 762,0 tys. zł, dotyczyło „startup”;

²⁸ Badaniem objęto 15 spraw dobranych celowo wg najwyższej kwoty udzielonego wsparcia, a 20 wybrano w sposób losowy.

²⁹ Cele działania Funduszy wskazano w pkt. 1.1.2 wystąpienia. Zgodnie z wnioskiem do umowy z dnia 8 grudnia 2009 r., FPS miał udzielać pożyczek małym i mikro przedsiębiorcom prowadzącym lub rozpoczynającym działalność na terytorium kraju, a w szczególności w Województwie Pomorskim lub jego województwach ościennych. Wnioskodawca miał mieć określony cel, na który pożyczka miała być przyznana. Badanie na próbie 35 przedsiębiorców potwierdziło udzielanie wsparcia małym i mikro przedsiębiorcom z terenu Województwa Pomorskiego.

³⁰ Stowarzyszenie nie zdefiniowało tego pojęcia pisemnie. Wg wyjaśnień Prezesa Stowarzyszenia, na potrzeby sprawozdawczości uznawano, że „startup” oznacza osobę bezrobotną lub inną zamierzającą rozpocząć działalność gospodarczą lub przedsiębiorcę, który prowadzi działalność nie dłużej niż 3 lata. Wyjaśnił również, że innowacyjność (również nie zdefiniowana pisemnie w dokumentacji Stowarzyszenia) rozumiana jest przez Stowarzyszenie jako opracowanie, wdrażanie nowych technologii, rozwiązań lub maszyn i urządzeń, posiadających znamiona ulepszenia (niezależnie od dziedziny gospodarki).

– FPDS - dwie pożyczki inwestycyjne na kwotę łączną 400,0 tys. zł.

W strukturze przedsiębiorców dominowali przedsiębiorcy zatrudniający do 5 osób (113 ze 127 umów, tj. 89,0% ogółu), którym udzielono pożyczek na łączną kwotę 6.565,9 tys. zł (76,9%). Wg Prezesa Stowarzyszenia, pożyczek nie udzielano przedsiębiorcom zorientowanym na innowacje, jak i na przedsięwzięcia mające na celu ochronę środowiska.

(dowód: akta kontroli str.62-78, 110-133, 144-145, 175-176, 215-258, 409-414, 424-429, 439-444, 456-459 i 498-499)

2.2.3. Fundusze Stowarzyszenia nie sprawdzały, czy wnioskodawcy próbowali otrzymać kredyt w banku na zadania objęte dofinansowaniem (jeden z przedsiębiorców objętych badaniem, który uzyskał wsparcie z FPS, prowadził działalność na terenie Trójmiasta³¹).

Trzech przedsiębiorców (którzy otrzymali wsparcie Funduszu Stowarzyszenia) w przesłanej informacji wskazało problemy z uzyskaniem kredytu w banku – powodem były zbyt wysokie koszty kredytu lub bariery biurokratyczne. Pozostałych czterech przedsiębiorców (w tym dwóch dofinansowanych środkami z FPS) nie próbowało skorzystać z oferty kredytowej banków.

Przedsiębiorca, któremu odmówiono wsparcia, nie skorzystał z bankowej oferty kredytowej.

Prezes Stowarzyszenia wyjaśnił, że w Funduszach Stowarzyszenia nie istnieją regulacje odnoszące się do luki finansowej oraz że Fundusze Stowarzyszenia mogą udzielać pożyczek również przedsiębiorcom znajdującym się poza tzw. „luka finansową”.

(dowód: akta kontroli str. 259-260, 304-328, 339-363, 445-455, 460-461 i 583-587)

2.2.4. W przypadku zbadanych 35 wniosków o udzielenie wsparcia Stowarzyszenie przyjmowało poręczenia osób fizycznych. Nie sprawdzano, czy przedsiębiorcy otrzymywali inne wsparcie publiczne na finansowane przedsięwzięcia.

W wyniku informacji uzyskanej od Instytucji Zarządzającej³² wyłączono z wydatków kwalifikowanych FPS pięć umów zawartych w 2011 r., w tym dwie – w wyniku stwierdzenia przez Instytucję Zarządzającą podwójnego finansowania i trzy – w wyniku stwierdzenia braku podstaw do uznania, iż kryteria wskazane przez ARP pismem z dnia 30.11.2012 r. zostały spełnione (ograniczenie noty COCOF, w zakresie spełnienia warunków przyznania pożyczki na cele obrotowe³³).

(dowód: akta kontroli str. 339-363, 504, 545-564 i 617-618)

2.2.5. W latach 2013-2016 do (30 czerwca) odmówiono przyznania pożyczki dwóm przedsiębiorcom. Przyczynami odmowy były głównie wysokie zobowiązania i opóźnienia w ich regulowaniu, a ponadto: w jednym przypadku – utrzymywanie zbyt wysokich stanów zapasów, a w obu przypadkach – niewystarczające zabezpieczenia spłaty pożyczek (deklarowane przez przedsiębiorców we wnioskach)

(dowód: akta kontroli str. 268, 329-334 i 609)

2.2.6. Prezes Stowarzyszenia w złożonych wyjaśnieniach podał, że nie rozważano wejścia kapitałowego do inicjatyw zgłaszanych przez przedsiębiorców, jak również nie planowano współpracy z siecią tzw. „aniołów biznesu”³⁴.

(dowód: akta kontroli str. 332 i 334)

³¹ Przedsiębiorca przesłał odpowiedzi na prośbę NIK o udzielenie informacji o współpracy z FPS.

³² Pismo Agencji Rozwoju Pomorza S.A. z dnia 9 kwietnia 2013 r.

³³ Stowarzyszenie nie otrzymało od tych podmiotów informacji wskazanych w przesłanych załącznikach.

³⁴ Osoby lub podmioty przeznaczające swój kapitał na finansowanie przedsięwzięć będących we wczesnych fazach rozwoju w zamian za mniejszościowy pakiet udziałów w firmie.

W badanym zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że Fundusze Stowarzyszenia udzielały pożyczek przedsiębiorcom w sposób zgodny z charakterem grupy docelowej przedsiębiorców, choć mogłyby w większym stopniu wykorzystywać swój potencjał pożyczkowy, ukierunkowując pomoc na przedsiębiorców znajdujących się w luce finansowej. Weryfikowano wnioski i zawierano umowy zgodnie z przyjętymi regulacjami, w szczególności wynikającymi z regulaminów udzielania pożyczek w tym zakresie (w przypadku FSP – regulaminu zatwierdzonego przez ARP).

3. Prawdliwość prowadzenia monitoringu wykorzystania udzielonego wsparcia oraz dostarczania informacji o osiągniętych rezultatach.

Opis stanu faktycznego

3.1. Monitorowanie efektów udzielonego wsparcia

3.1.1. Stowarzyszenie, zgodnie z regulaminami udzielania pożyczek i umową zawartą w ramach RPO, monitorowało wykorzystanie udzielonego wsparcia poprzez rozliczanie przekazanych środków na podstawie faktur zakupu oraz wizytacje miejsc prowadzenia działalności wspieranych przedsiębiorców. Nie monitorowano: utrzymania się przedsiębiorców na rynku; zwiększenia płynności finansowej, przychodów lub zysku; utworzenia lub utrzymania istniejących miejsc pracy; zmniejszenia kosztów; wprowadzenia nowego produktu lub usługi; zdobycia nowych rynków zbytu.

Stowarzyszenie posiadało wdrożony system zarządzania jakością obejmujący usługi Krajowego Systemu Usług dla Małych i Średnich Przedsiębiorstw, potwierdzony certyfikatem wystawionym przez Spółkę ZETOM-CERT w Warszawie.

(dowód: akta kontroli str. 77-85, 110-133, 144-152, 175-183, 215-258, 340-363, 445-455, 457-461, 583-592 i 605-608)

Ustalona nieprawidłowość

Zgodnie z procedurą opisaną w Księdze jakości³⁵, Stowarzyszenie zobowiązało się do prowadzenia wizytacji pożyczkobiorców w każdym przypadku przed udzieleniem pożyczki oraz wizytacji okresowych w trakcie spłaty pożyczki, nie rzadziej niż raz na trzy miesiące (w regulaminach udzielania pożyczek wskazano na możliwość prowadzenia wizytacji, nie określając ich częstotliwości).

W próbie pożyczek objętych badaniem (35 umów) przeprowadzono wizytacje tylko 18 przedsiębiorców, przy czym tylko w dwóch przypadkach były one powtórzone w trakcie trwania spłaty pożyczki.

Prezes Stowarzyszenia wyjaśnił, że zapisy Księgi funkcjonowały w pierwszych procedurach postępowania przy udzielaniu i prowadzeniu pożyczek. Doświadczenie Stowarzyszenia, wysoki wskaźnik spłacalności, jak i duży obszar terytorialny funkcjonowania Funduszy, pozwoliły na weryfikację sposobu monitorowania klientów, ograniczając do koniecznego minimum wizytacje w siedzibie klienta, jednak nie miało to negatywnego wpływu na zarządzanie kapitałem pożyczkowym, jak i proces monitorowania klienta. Procedura ta (poprzez działanie korygujące) zostanie w najbliższym czasie dostosowana do przyjętego sposobu postępowania.

Wizytacja u klienta jest tylko jednym elementem składowym w procesie monitorowania klienta. Innymi elementami monitorowania klienta są m.in.: analiza bieżącej spłacalności i terminowości wpłat klienta, rozmowa z klientem, analiza wykorzystania środków pożyczki zgodnie z jej przeznaczeniem.

W ocenie NIK Stowarzyszenie powinno jednak przestrzegać regulacji, które sobie wyznaczyło.

(dowód: akta kontroli str. 77-85, 340-363, 661-662, 754-755 i 757)

³⁵ procedura P-7.5-02-01 str. 24-25.

3.1.2. W próbie objętej badaniem dwóch przedsiębiorców, którym odmówiono wsparcia, nadal prowadzi działalność gospodarczą, podobnie jak 32 przedsiębiorców, którym wsparcie przyznano. Trzech przedsiębiorców, którym przyznano wsparcie, według stanu na 30 czerwca 2016 r. działalności gospodarczej nie prowadziło.

Prezes Stowarzyszenia w złożonych wyjaśnieniach podał, że Fundusze Stowarzyszenia nie badały wskaźnika przetrwania przedsiębiorstw³⁶, jak również nie monitorowały przypadków niepowodzenia przedsięwzięć.

(dowód: akta kontroli str. 329-331, 340-363 i 605-607)

3.1.3. W próbie przedsiębiorców objętych badaniem, którzy przestali informację (co opisano w pkt. 2.2.3 wystąpienia), przedsiębiorca, któremu odmówiono wsparcia, osiągnął w kolejnym badanym okresie zysk na sprzedaży oraz wzrost przychodów z tytułu sprzedaży; trzech przedsiębiorców, którym udzielono wsparcia, osiągnęło wzrost przychodów oraz zysku, a trzech innych wykazało spadek tych wskaźników. Przedsiębiorcy wykazali również osiągnięcie innych efektów, w szczególności takich jak: zwiększenie płynności finansowej i utrzymanie się na rynku.

(dowód: akta kontroli str. 329-331, 340-363, 445-455, 460-461 i 583-587)

3.1.4. W sprawozdaniach składanych PARP, w ramach Krajowego Systemu Usług, wykazywano w szczególności: liczbę i wartość udzielonych pożyczek w różnych podziałach (np.: z podziałem na rozpoczynających i kontynuujących działalność; działających na obszarze wiejskim i na obszarze miejskim; korzystających z usług po raz pierwszy lub kolejny); wysokość zadłużenia, ilość i wartość pożyczek wypowiedzianych i windykowanych, jak również straconych. Sporządzano je wg szablonów dostępnych na stronie internetowej PARP.

W sprawozdaniach sporządzanych w związku z realizacją projektu przez FPS³⁷ wykazywano liczbę nowo utworzonych miejsc pracy – była to informacja wynikająca z wniosków przedsiębiorców. Fundusz nie weryfikował osiągniętego rezultatu (nie był do tego zobowiązany umową o dofinansowanie³⁸). W sprawozdaniu za okres od 1 stycznia 2010 r. do 31.12.2015 r. podano m.in.: przedsiębiorców, którym udzielono pożyczek (w tym wartość wsparcia i cel), przychody i koszty Funduszu, zerową stratowość, kwotę do zwrotu na rachunek ARP.

W wymienionych sprawozdaniach brak było informacji o skutkach i rezultatach udzielonego wsparcia, dotyczących: utrzymania przedsiębiorstw na rynku, zwiększenia płynności przedsiębiorstw, faktycznie utworzonych nowych miejsc pracy, zwiększenia przychodów lub zysku przedsiębiorstw, wprowadzenia nowych produktów lub usług, zdobycia nowych rynków.

(dowód: akta kontroli str. 62-76, 295-303, 502-510, 512-527 i 569-572)

3.2. Stratowość pożyczek i skuteczność windykacji.

3.2.1. Nie stwierdzono umarzania pożyczek udzielonych przez Fundusze Stowarzyszenia w latach 2013-2016 (do 30 czerwca). Dopuszczalny poziom stratowości dla FPS opisano w pkt. 1.2.2 wystąpienia.

Ilość i wartość kapitału przeterminowanego dla pożyczek udzielonych przez FPS, na koniec każdego okresu objętego badaniem, wyniosła odpowiednio: sześć pożyczek o kapitale przeterminowanym w kwocie 282,0 tys. zł; trzy pożyczki – kapitał 230,74 tys. zł; osiem pożyczek – kapitał 504,5 tys. zł oraz osiem pożyczek o kapitale przeterminowanym w kwocie 500,3 tys. zł. W latach 2013-2015³⁹, udział

³⁶ Udział przedsiębiorstw, które nadal funkcjonują, w liczbie przedsiębiorstw ogółem.

³⁷ Za okresy: 8 grudzień 2009 r. / 31 grudzień 2013 r. oraz 1 styczeń – 31 grudzień 2014 r.

³⁸ wskaźnikiem realizacji celu, wymaganym umową, była ilość wspartych przedsiębiorców oraz wartość wsparcia, co opisano w pkt 2.1.1 wystąpienia

³⁹ W 2016 r. FPS nie udzielał pożyczek.

kapitału przeterminowanego FPS do przekazanego wsparcia wyniósł odpowiednio: 2,29%, 1,64% i 3,36%

Ilość i wartość kapitału przeterminowanego dla pożyczek udzielonych przez FPI wyniosła: na dzień 31.12.2014 r. – jedna pożyczka o kapitale przeterminowanym w kwocie 41,2 tys. zł; na dzień 31.12.2015 r. – trzy pożyczki, kapitał przeterminowany – 151,2 tys. zł; na dzień 30.06.2016 r. – jedna pożyczka, kapitał przeterminowany – 76,7 tys. zł. W latach 2014-2016 (do 30 czerwca), udział kapitału przeterminowanego FPI do przekazanego wsparcia wyniósł odpowiednio: 6,1%, 31,2% oraz 8,6%. W 2013 r. nie odnotowano przypadku nieterminowej spłaty.

W FPDS (działającym od 2016 r.) nie odnotowano przypadków nieterminowej spłaty.

Stowarzyszenie posiadało pisemne procedury windykacji należności, w których wskazano osoby odpowiedzialne za prowadzenie procesu windykacji, określono ich obowiązki oraz opracowano wzory pism stosowanych w tym procesie⁴⁰; nie określono w nich terminów dla poszczególnych czynności. Z wyjaśnień Kierownika ds. Finansowych Stowarzyszenia wynika, że zwyczajowo wezwania do zapłaty są wysyłane po upływie płatności drugiej raty; w przypadku zwiększenia zaległości o kolejną ratę wysyłane jest kolejne wezwanie do zapłaty; przy dalszym wzroście zadłużenia wystawiane jest przedsądowe wezwanie do zapłaty i przypadku braku spłaty, pożyczka jest wypowiedziana, a dokumentacja sprawy przekazywana jest radcy prawnemu Stowarzyszenia, który sporządza pozew sądowy. Prezes Stowarzyszenia wyjaśnił, że w przypadku windykacji zobowiązań wynikających z nieterminowej spłaty pożyczek udzielonych przez FPS oraz FPI nie korzystano z usług zewnętrznych firm windykacyjnych.

W FPS w okresie od stycznia 2013 r. do 30 czerwca 2016 r. wypowiedzianych było 20 umów pożyczek na kwotę 870,6 tys. zł, z czego na koniec czerwca 2016 r. wyegzekwowano 323,0 tys. zł (tj. 37,1%). W FPI w tym samym okresie wypowiedziane były cztery umowy na kwotę 203,2 tys. zł, z czego na koniec czerwca 2016 r. odzyskano 126,6 tys. zł (tj. 62,3%).

(dowód: akta kontroli str. 64, 67, 71, 75, 247, 302-303, 378-379, 404-408, 420-423, 435-438, 509-510, 524-525, 576-582, 663-664 i 741)

Ustalona
nieprawidłowość

Zgodnie z procedurą opisaną w Księdze jakości⁴¹ zawiadomienia o zaległości powinny być wysyłane po 30 dniach od upływu terminu płatności.

W próbie 20 postępowań windykacyjnych objętych badaniem stwierdzono, że pierwsze wezwania do zapłaty wystawiono po upływie płatności drugiej raty (tj. w terminach od 36 do 89 dni od umownego terminu płatności pierwszej zaległej raty – średnio 58 dni).

Prezes Stowarzyszenia wyjaśnił, że zapisy w Księdze Jakości odbiegają od przyjętego sposobu postępowania oraz że w najbliższym czasie zostaną one dostosowane do przyjętego sposobu postępowania.

(dowód: akta kontroli str. 378-379, 576-577, 663-664, 741, 754 i 756)

Opis stanu
faktycznego

3.2.2. W utworzonych przez Stowarzyszenie Funduszach nie przewidywano możliwości umarzania przedsiębiorcom zobowiązań. Prezes Stowarzyszenia wyjaśnił, że możliwości takiej nie przewidują również umowy zawierane z donatorami oraz że stosowanie umorzeń stanowiłoby formę pomocy publicznej, a oferowane przez Fundusze Stowarzyszenia pożyczki z założenia nie są oparte na zasadach pomocy publicznej.

(dowód: akta kontroli str. 335, 337, 364-379, 380-397, 404-406, 420-421 i 435-436)

⁴⁰ Załącznikiem do procedur był również wyciąg z przepisów i orzecznictwa.

⁴¹ procedura P-7.5-02-01 strony 26-27 Księgi jakości.

3.2.3. W badanej próbie 20 postępowań windykacyjnych (z 32 postępowań ogółem wg stanu na 30 czerwca 2016 r.) tylko w jednym przypadku (dotyczącym umowy wypowiedzianej) wystąpiono do Funduszu (FPS) z wnioskiem o zawarcie ugody (z wnioskiem wystąpiła osoba trzecia, a Fundusz odmówił z uwagi na brak zgody dłużnika i poręczycieli).

(dowód: akta kontroli str. 364-379)

3.2.4. Odsetki pobierane w związku z nieterminową spłatą zobowiązań ustalano w wysokości odsetek ustawowych (art. 359 § 2 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny⁴²).

(dowód: akta kontroli str.364-379 i 743-753)

Ustalona
nieprawidłowość

Zgodnie z art. 28 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁴³, należności i udzielone pożyczki wycenia się nie rzadziej niż na dzień bilansowy, w kwocie wymaganej zapłaty.

Stowarzyszenie nie naliczało i tym samym nie wyceniało należności z tytułu niespłaconych odsetek, które na dzień 31 grudnia 2015 r. powinny wynieść 48,2 tys. zł (należności z tytułu odsetek były księgowane dopiero w dacie ich wpływu na rachunek Stowarzyszenia).

Główna Księgowa Stowarzyszenia wyjaśniła, że na dzień bilansowy odsetki, które będą płatne w roku następnym, nie są aktualizowane z uwagi na dużą ilość pożyczek, różne terminy spłaty oraz to, że nie stanowią one przychodu do opodatkowania.

W ocenie NIK nie zmienia to jednak faktu, że zgodnie z przywołanym przepisem Stowarzyszenie jest zobowiązane do wyceny aktywów przynajmniej raz do roku.

(dowód: akta kontroli str. 401-402, 417-418, 742, 779, 781-782 i 827-828)

3.3. Historia kredytowa przedsiębiorców i bariery w działalności Funduszy Stowarzyszenia.

Opis stanu
faktycznego

3.3.1. Stowarzyszenie nie korzystało z możliwości kreowania dobrej historii kredytowej poprzez umieszczanie pozytywnych danych o spłaceniu pożyczek w bankowym systemie informacji kredytowej, co mogło utrudniać ustalenie historii kredytowej przedsiębiorców przez inne instytucje finansowe, w tym komercyjne (po 29 października 2015 r. terminowo spłacono 34 pożyczki, w tym 23 z FPS). Uprawnienie do wpisywania danych do ww. systemu fundusze pożyczkowe uzyskały od 11 października 2015 r.⁴⁴. Prezes Stowarzyszenia wyjaśnił, że Stowarzyszenie działa w oparciu o zasadę samofinansowania; kreowanie historii kredytowej wymagałoby dodatkowej pracy od pracowników, którzy obecnie obsługują fundusze pożyczkowe i są w pełni zaangażowani. W tym celu, należałoby zwiększyć zatrudnienie, a nie jest to możliwe z uwagi na przesłanki ekonomiczne.

(dowód: akta kontroli str. 339-363, 398, 758-760, 809-810 i 829)

3.3.2. W latach 2013-2016 (do 30 czerwca) dziewięciu przedsiębiorców wystąpiło dwukrotnie do Stowarzyszenia o pożyczkę (w badanym okresie nie stwierdzono przypadków trzykrotnego finansowania tego samego przedsiębiorcy). Pożyczki te zostały im udzielone (osiem z FPI oraz 10 z FPS). W sześciu przypadkach przy kolejnym wniosku Stowarzyszenie wystawiało wyższą ocenę przedsięwzięcia.

⁴² Dz. U. z 2016 r. poz.380, ze zm.

⁴³ Dz. U. z 2016 r. poz.1047.

⁴⁴ Na podstawie art. 105a ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Prawo bankowe (Dz. U. z 2015 r. poz. 128, ze zm.), zmienionego art. 4 pkt 4 lit. a ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym i niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2015 r. poz. 1357).

Prezes Stowarzyszenia w złożonych wyjaśnieniach podał, że Fundusze Stowarzyszenia nie prowadziły analiz pod kątem znajdowania się przedsiębiorców w tzw. „luce finansowej”, co dotyczyło również przedsiębiorców, którzy ponownie składali wnioski o udzielenie wsparcia finansowego.

(dowód: akta kontroli str. 336-338 i 761-778)

3.3.3. Wg Prezesa Stowarzyszenia barierami działalności Funduszy są:

- wysoki poziom oprocentowania stopy referencyjnej Unii Europejskiej,
- wysoki rygor zabezpieczeń,
- brak gwarancji państwowych oraz ewentualnych umorzeń dla klientów w nadzwyczajnych sytuacjach,
- opieszałość sądów w wydawaniu tytułów wykonawczych niezbędnych do odzyskiwania należności Funduszy.

(dowód: akta kontroli str. 336-337 i 380-397)

Ocena cząstkowa

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli Stowarzyszenie w prowadzonej sprawozdawczości dostarczało informacje o osiągniętych przez Fundusze rezultatach zgodnie z warunkami określonymi przez ich odbiorców. Fundusz dofinansowany w ramach RPO osiągnął założone poziomy mierników. Monitoring wykorzystania wsparcia prowadzono jednak niezgodnie z wewnętrznymi regulacjami. Wezwania do zapłaty wystawiano po upływie terminu wskazanego dla tej czynności w Księdze jakości Stowarzyszenia. Do budowy dobrej historii kredytowej swoich klientów Stowarzyszenie nie wykorzystywało uzyskanego w 2015 r. uprawnienia do umieszczania danych o spłacie pożyczek w bankowym systemie informacji kredytowej.

IV. Wnioski

Wnioski
pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁴⁵ (dalej: „ustawa o NIK”), wnosi o:

- 1) prowadzenie: wizytacji przedsiębiorców oraz działalności windykacyjnej zgodnie z obowiązującymi wewnętrznymi regulacjami w tym zakresie;
- 2) dokonywanie wyceny należności z tytułu niespłaconych odsetek zgodnie z ustawą o rachunkowości.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania
wniosków

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

⁴⁵ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096 oraz z 2016 r., poz. 677.

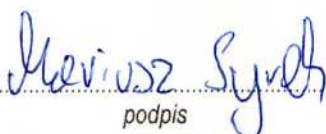
W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

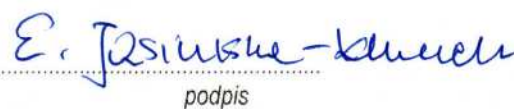
Gdańsk, dnia 5 grudnia 2016 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku

Kontroler
Mariusz Syrek
główny specjalista kontroli państwowej

Dyrektor


podpis


podpis