



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

LKR.410.017.03.2016
P/16/060

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Krakowie
ul. Łobzowska 67, 30-038 Kraków
T +48 12 342 34 00, F +48 12 342 34 44
lkr@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 Krakowie
Kontrolerzy	Janusz Klimek, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/93/2016 z 18 sierpnia 2016 r. Rafał Rossowski, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/105/2016 z 8 września 2016 r. <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 1-4)</p>
Jednostka kontrolowana	Małopolska Agencja Rozwoju Regionalnego S.A. ¹ , ul. Kordylewskiego 11, 31-542 Kraków
Kierownik jednostki kontrolowanej	Wiesław Bury, Prezes Zarządu <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 5)</p>

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna²

W okresie objętym kontrolą (lata 2013-2015 oraz pierwsza połowa 2016 r.³) działalność wyodrębnionego w MARR funduszu pożyczkowego była zgodna z celami wytyczonymi przez Agencję i przyczyniała się do wspierania przedsiębiorczości w Małopolsce. Cele funduszu określono w sposób umożliwiający ich wykonanie i zapewniono mierzalne wskaźniki realizacji. W ocenie NIK zasady wyboru przedsiębiorców wnioskujących o pożyczkę były neutralne w stosunku do podmiotów z luki finansowej⁴ oraz tych z obszaru poza luką i nie preferowały żadnej z grup. Natomiast warunki udzielenia wsparcia były bardziej atrakcyjne dla przedsiębiorstw o dobrej kondycji finansowej, które mogły otrzymać pożyczki z niższym oprocentowaniem, w odróżnieniu od przedsiębiorstw wykazujących się niższymi dochodami lub problemami z płynnością finansową. Fundusz pożyczkowy udzielał wsparcia przedsiębiorstwom z luki finansowej, rekompensując koszt ponoszonego ryzyka wyższymi odsetkami umownymi. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działalność MARR w zakresie promocji funduszu, która mogła przyczynić się do zwiększenia liczby udzielanych pożyczek w latach 2013-2015.

Mimo trudności w okresie 2013-2014, w kolejnych latach wystąpiła pozytywna tendencja wzrostowa stopnia wykorzystania kapitału pożyczkowego. Kapitał ten zwiększał się corocznie, a w 2015 r. i w I połowie 2016 r. plany roczne działalności pożyczkowej w ujęciu wartościowym zostały zrealizowane powyżej założeń. Na podkreślenie zasługuje aktywne i skuteczne pozyskiwanie finansowania funduszu pożyczkowego ze źródeł zewnętrznych. Udzielając wsparcia dla przedsiębiorców fundusz działał zgodnie z przyjętymi unormowaniami.

¹ Dalej: MARR lub Agencja.

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. W niniejszym wystąpieniu zastosowano ocenę opisową.

³ Okresem objętym kontrolą były także działania wcześniejsze i późniejsze, o ile miały wpływ na zjawiska będące przedmiotem kontroli.

⁴ Sytuacja, w której przedsiębiorstwa nie mają możliwości lub mają ograniczoną możliwość skorzystania z finansowania na rynku komercyjnym – kiedy banki nie udzielają pewnej grupie przedsiębiorców finansowania lub też oferowane warunki są nie do przyjęcia przez przedsiębiorców.

MARR prowadziła monitoring wydatków będących przedmiotem finansowania, na podstawie dokumentacji rozliczeniowej przedkładanej przez przedsiębiorców. Ponadto Agencja prowadziła działania w zakresie ustalenia rzeczywistych rezultatów wsparcia, mierzonych jako liczba utworzonych miejsc pracy, jednakże nie obejmowały one wszystkich podmiotów. Ustalono przez NIK efekty wsparcia pokazały, że odsetek przedsiębiorstw, które przetrwały na rynku był wyższy wśród podmiotów, które otrzymały pożyczki.

W sytuacji, gdy przedsiębiorcy mieli trudności ze spłatą zobowiązań, fundusz podejmował działania pozawindykacyjne w celu ułatwienia spłaty i zachowania szansy powrotu przedsiębiorcy na rynek. Na żądanie przedsiębiorców MARR bezpłatnie wystawiała opinie o współpracy z klientem, które przyczyniały się do budowania ich dobrej historii kredytowej.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Przygotowanie funduszu do udzielania wsparcia przedsiębiorcom

1.1. Cele działania i misja publiczna

Opis stanu faktycznego

MARR (pierwotnie Agencja Rozwoju Regionu Krakowskiego Spółka Akcyjna⁵) utworzona została 10 marca 1993 r.⁶ w oparciu o przepisy Kodeksu Handlowego⁷. Akcje objęło 28 podmiotów, w tym 69,18% Wojewoda Krakowski w imieniu Skarbu Państwa⁸.

Na 21 października 2016 r. MARR funkcjonowała w formie spółki akcyjnej. Na pierwszym miejscu w strukturze własności znajdowało się Województwo Małopolskie (88,8%), na drugim miejscu Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Krakowie (10,7%). Ponadto 15 podmiotów dysponowało łącznie 0,5% akcji.

Cel spółki określony w statucie nie zmieniał się w okresie objętym kontrolą i polegał na prowadzeniu działalności wspierającej rozwój regionu Małopolski między innymi poprzez udzielanie pomocy finansowej na realizację przedsięwzięć gospodarczych i społecznych⁹.

Z datą 20 lutego 2002 r. podjęto uchwałę nr 5/2002 Nadzwyczajnego Walnego Zgromadzenia Akcjonariuszy MARR S.A. w sprawie utworzenia Małopolskiego Funduszu Pożyczkowego oraz określenia zasad jego działania. Zgodnie z § 1 uchwały utworzono fundusz celowy pod nazwą Małopolski Fundusz Pożyczkowy (na podstawie § 12 Statutu Spółki). Treść § 2 powyższej uchwały brzmiała: *Małopolski Fundusz Pożyczkowy będzie wykorzystywany w celu udzielania pożyczek dla przedsiębiorców z terenu Województwa Małopolskiego, którzy na podstawie odrębnych przepisów podlegają opodatkowaniu w formie karty podatkowej, ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych bądź prowadzą podatkową księgę przychodów i rozchodów; na podejmowanie, prowadzenie i rozwijanie działalności gospodarczej, w tym tworzenie nowych miejsc pracy.*

⁵ Zmiany firmy (nazwy) dokonano w 2001 r.

⁶ Akt notarialny Rep. A nr 430/93.

⁷ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 czerwca 1934 r. Kodeks Handlowy (Dz. U. z 1934 r. Nr 57, poz. 502 ze zm.)

⁸ Ponadto akcje objęli: Przedsiębiorstwo Opakowań Blaszanych *Opakomet* 6,29%, Agencja Rozwoju Przemysłu SA 3,77%, Krakowskie Przedsiębiorstwo Przemysłu Spirytusowego i Drożdżowego *Polmos* 3,14%, Mostostal – Kraków SA 1,89%, 5 przedsiębiorstw po 1,26% akcji każde oraz 18 przedsiębiorstw i podmiotów publicznych, których udział w kapitale akcyjnym wyniósł łącznie 9,43% (12 podmiotów po 0,63% i 6 podmiotów po 0,31%).

⁹ A ponadto poprzez: popularyzację przedsiębiorczości i aktywności obywatelskiej w regionie; efektywne zarządzanie przekazanym mieniem Skarbu Państwa, gminnym, powiatowym, wojewódzkim; współdziałanie z jednostkami samorządu terytorialnego na rzecz inicjatyw społeczno-gospodarczych; podejmowanie inicjatyw gospodarczych i organizacyjnych na rzecz tworzenia nowych miejsc pracy i redukcji bezrobocia; wspieranie procesów modernizacji obszarów wiejskich; uczestnictwo w programach europejskich; przekształcenia strukturalne i własnościowe; działanie na rzecz ochrony środowiska; tworzenie i zarządzanie parkami przemysłowymi i strefami inwestycyjnymi.

Cel działania Małopolskiego Funduszu Pożyczkowego nie ulegał modyfikacji i był zgodny z przedmiotem działalności funduszu oraz z celami MARR¹⁰.

Cel ten nie odnosił się wprost do zmniejszania luki finansowej. W MARR nie zdefiniowano pojęcia luki finansowej (w rozumieniu braku lub ograniczonych możliwości wśród przedsiębiorców skorzystania z finansowania na rynku komercyjnym), a ze sposobu określenia zakresu działalności funduszu wynikało, że mógł on udzielać pożyczek m.in. przedsiębiorcom nie znajdującym się w luce finansowej.

Jak wyjaśnił Dyrektor Departamentu Instrumentów Finansowych (dalej: DIF) *programy pożyczkowe realizowane z funduszy europejskich dawały dostęp do pożyczek podmiotom startującym oraz przedsiębiorstwom we wczesnej fazie rozwoju (do 24 m-cy). W związku z powyższym nie badano również pozostałych przedsiębiorców pod kątem braku zdolności kredytowej, a zdolność tę fundusz określał samodzielnie w ramach analizy wniosku o pożyczkę. Podobnie postępowano przy pożyczkach udzielanych ze środków własnych MARR. Brak powyższej metodyki wynika z braku rzetelnych danych rynkowych. Aby je stworzyć drogą ankiety należałoby stworzyć aparat badawczy przekraczający możliwości DIF.*

(dowód: akta kontroli str. 105, 227-237)

W latach 2013-2015 i w I połowie 2016 r. MARR udzielił dla mikro, małych i średnich przedsiębiorców (dalej: MŚP) 365 pożyczek, z czego 113 (31%) to przedsiębiorstwa, które działały na rynku do jednego roku, a 252 (69%) to przedsiębiorstwa działające dłużej niż rok.

(dowód: akta kontroli str. 43)

W Agencji obowiązywał System Zarządzania Jakością. Aktualna Księga Jakości opisująca ten System wydana została 12 marca 2014 r. Zgodnie z jej treścią misja MARR określona została jako: *inicjator pozytywnych zmian w Małopolsce, źródło pomysłów, wiedzy i finansowania dla nowoczesnego rozwoju gospodarczego regionu. Grupę docelową MARR S.A. stanowią małopolskie przedsiębiorstwa, samorządy i organizacje pozarządowe. Działamy jako inwestor, operator funduszy i programów oraz lider dużych projektów regionalnych. Inicjujemy działania w nowych dziedzinach, inwestujemy w nowatorskie projekty, tworzymy wzorce dobrych praktyk i wskazujemy nowe rozwiązania. Działania te realizuje wyspecjalizowana i doświadczona kadra pracowników i ekspertów Spółki.*

Ponadto jednym z głównych kierunków działania MARR było *udzielanie pożyczek – w tym pożyczki na rozpoczęcie, prowadzenie i rozwój działalności gospodarczej, dla wspólnot mieszkaniowych i organizacji pozarządowych, a do klientów MARR S.A. należą w szczególności: przedsiębiorcy (w tym z sektora MŚP).*

W dokumencie Strategia MARR S.A. na lata 2008-2013 (datowanym na czerwiec 2008 r.) określono misję Agencji o treści jak powyżej. Grupy docelowe (w ramach celu strategicznego *Stworzenie kompleksowego systemu wsparcia rozwoju przedsiębiorczości i innowacji w regionie*), na rzecz których działać ma Agencja określono w Strategii jako: *małopolskie przedsiębiorstwa, szczególnie mikro i małe; osoby rozpoczynające działalność gospodarczą, szczególnie w dziedzinach intensywnego wykorzystania wiedzy; organizacje pozarządowe; instytucje otoczenia biznesu; pracownicy instytutów badawczo-rozwojowych oraz uczelni wyższych; samorządy.*

Wdrożona w MARR Procedura Systemu Zarządzania Jakością PR-2.4 *Proces udzielania pożyczek i obsługi poręczeń* wskazywała następujące miary efektywności procesu z założeniem, że ilościowe i wartościowe cele do realizacji zatwierdzone są przez Zarząd na dany rok w Planie rzeczowo-finansowym Agencji: *ilość udzielanych pożyczek, wartość*

¹⁰ Cel funduszu w zakresie realizowanego projektu *Małopolski Fundusz Pożyczkowy dla mikro, małych i średnich przedsiębiorców dotkniętych klęskami żywiołowymi lub innymi zdarzeniami nadzwyczajnymi* określony został we wniosku o dofinansowanie projektu w ramach MRPO 2007-2013 jako *bezpośrednie wsparcie mikro, małych i średnich przedsiębiorstw z terenu województwa małopolskiego, poszkodowanych w wyniku klęsk żywiołowych i innych zdarzeń nadzwyczajnych, polegające na poprawie dostępności do kapitału zewnętrznego jako pozabankowego źródła finansowania działalności MŚP i to udzielanego na preferencyjnych warunkach (pomoc de minimis)*. Cel funduszu odnośnie realizowanego projektu *Małopolski Fundusz Pożyczkowy dla pożyczek udzielanych w ramach funduszu dofinansowanego z Małopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego* określony został we wniosku o dofinansowanie projektu w ramach MRPO 2007-2013 jako *bezpośrednie wsparcie mikro, małych i średnich przedsiębiorstw z terenu województwa małopolskiego, polegające na poprawie dostępności do kapitału zewnętrznego (...)*.

udzielanych pożyczek, ryzyko z tytułu udzielanych pożyczek, terminowość rozpatrywania wniosków.

Ponadto w ramach powyższej procedury określono cele: udzielenie nie mniejszej ilości pożyczek niż zakładana w Planie rzeczowo-finansowym Agencji na dany okres (realizacja planu 100% lub więcej); udzielenie pożyczek o łącznej wartości w zł nie mniejszej niż zakładana w Planie rzeczowo-finansowym Agencji na dany okres (realizacja planu 100% lub więcej); nieprzekroczenie 5% stosunku łącznej wartości pożyczek utraconych do łącznej wartości udzielonych pożyczek (minimalizowanie ryzyka z tytułu udzielanych pożyczek); terminowość rozpatrywania wniosków o udzielenie pożyczki w regulaminowym terminie 14 dni roboczych na poziomie przekraczającym 90 % składanych wniosków.

Powyższe miary efektywności były przedmiotem audytów prowadzonych za lata 2013, 2014 i 2015. Odnośnie do lat 2013-2014 stwierdzono, że ryzyko z tytułu udzielanych pożyczek nie wystąpiło, ponieważ nie zaistniała sytuacja bezskutecznego zakończenia procesu postępowania egzekucyjnego. Terminowość rozpatrywania wniosków badana była na całej populacji złożonych wniosków w latach 2013-2014 (realizacja wskaźnika na poziomie 100%). Wnioski z przeprowadzonych audytów wskazywały zgodność wykonywania procesu udzielania pożyczek z obowiązującą w latach 2013-2015 procedurą.

(dowód: akta kontroli str. 227-237)

Fundusz został zarejestrowany w Krajowym Systemie Usług dla Małych i Średnich Przedsiębiorstw (dalej: KSU) w 2002 r. w zakresie usług doradczych, informacyjnych i finansowych.¹¹

(dowód: akta kontroli str. 239-245)

1.2. Zorganizowanie działalności pożyczkowej

Określone w funduszu zasady wyboru przedsiębiorców wnioskujących o pożyczkę i warunki udzielenia wsparcia były zgodne z celami i zakresem działalności funduszu pożyczkowego, a także zgodne z założeniami projektów unijnych. Zasady wyboru przedsiębiorców były neutralne w stosunku do podmiotów z luki finansowej oraz tych z obszaru poza luką finansową, nie preferując żadnej z tych grup. Z kolei warunki udzielenia wsparcia były bardziej atrakcyjne dla przedsiębiorstw spoza luki finansowej, ponieważ przedsiębiorstwa o dobrej kondycji finansowej mogły otrzymać pożyczki z niższym oprocentowaniem w odniesieniu do przedsiębiorstw wykazujących się gorszą kondycją finansową.

Dyrektor DIF wyjaśnił, że główne firmy znajdujące się w luce finansowej to firmy będące startupami, którym udzielane są pożyczki w MARR S.A. ze środków europejskich niezależnie od ich sytuacji dochodowej. Firmy te mają udostępnione finansowanie w funduszu. Powodem odmowy udzielenia pożyczki mógłby być jedynie kompletnie irracjonalny projekt. Podmioty te otrzymują finansowanie oprocentowane wyżej niż przedsiębiorstwa o lepszej kondycji finansowej ze względu na konieczność częściowego zabezpieczenia ryzyka. MARR sytuuje swoją działalność pożyczkową na rynku pożyczek dla mikro i małych firm, operując małymi pożyczkami (do 400,0 tys. zł). Jest to nisza rynkowa, w której banki działają niechętnie. Naszym konkurentem w tej niszy są głównie banki spółdzielcze oraz inne oferujące pożyczki lub kredyty inwestycyjne dla małych przedsiębiorców na znacznie wyższych warunkach finansowych.

W latach 2013-2016 w MARR obowiązywały trzy regulaminy opisujące zasady udzielania pożyczek z Małopolskiego Funduszu Pożyczkowego dla mikro, małych i średnich przedsiębiorców, odpowiadające trzem źródłom finansowania: środki własne oraz środki Małopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego 2007-2013 (dalej: MRPO) dofinansowujące fundusz pożyczkowy z przeznaczeniem na działalność pożyczkową dla MŚP oraz przedsiębiorców (z grupy MŚP), którzy zostali dotknięci klęskami żywiołowymi lub innymi zdarzeniami nadzwyczajnymi.

Zgodnie z Regulaminem Małopolskiego Funduszu Pożyczkowego działającego w ramach Agencji pożyczki (ze środków własnych funduszu) mogły być udzielane jedynie mikro i małym przedsiębiorcom, którzy podejmowali lub prowadzili działalność gospodarczą na

¹¹ Akredytacja ważna była do 31 maja 2005 r.

terenie województwa małopolskiego i tu byli zarejestrowani. Pożyczka mogła zostać udzielona wyłącznie na cele bezpośrednio związane z podejmowaniem, prowadzeniem i rozwijaniem działalności gospodarczej przez Wnioskodawcę, a z jej środków nie mogły być finansowane zakupy o charakterze konsumpcyjnym. Maksymalna wysokość pożyczki określona została w kwocie 120,0 tys. zł, natomiast 9 lipca 2015 r. zwiększono powyższy limit do 250,0 tys. zł. Okres spłaty pożyczki wynosił maksymalnie 60 miesięcy z możliwością karencji na spłatę rat kapitałowych do maksymalnie 6 miesięcy wliczanych w okres spłaty.

Oprocentowanie pożyczki było stałe w całym okresie pożyczki i wynosiło 5,5% w skali roku lub ustalane było wg stopy referencyjnej, określonej przez Komisję Europejską (jeśli była wyższa). Zmiany tych postanowień dokonano 10 kwietnia 2014 r. na następujące: *oprocentowanie pożyczki udzielonej przez MARR S.A. w ramach Małopolskiego Funduszu Pożyczkowego jest stałe w całym okresie jej obowiązywania, naliczane od momentu uruchomienia, a jego wysokość jest równa stopie referencyjnej, obowiązującej w dniu zawarcia umowy pożyczki*¹².

Prowizje od udzielenia pożyczki wynosiły: 1% kwoty pożyczki dla okresów spłaty do 24 miesięcy i 1,5% powyżej 24 miesięcy.

Udzielenie pożyczki wymagało zabezpieczenia w kwocie odpowiadającej co najmniej kwocie pożyczki wraz z odsetkami. Zgodnie z Regulaminem od zadłużenia przeterminowanego, powstałego w wyniku niespłacenia całości lub części pożyczki w terminach ustalonych w umowie, odsetki naliczane były w wysokości odsetek ustawowych. Roszczenia MARR z tytułu niespłaconej pożyczki i odsetek pokrywane były w następującej kolejności: koszty sądowe i koszty egzekucyjne w wypadku ich wystąpienia, odsetki od przeterminowanej należności, odsetki kapitałowe, kapitał. Ponadto określono, że *Beneficjent zobowiązany jest do przedstawienia rozliczenia z wykorzystania środków pożyczki oraz wymaganego wkładu własnego, zgodnie z celem określonym w umowie (...)* *Do rozliczenia przyjmuje się wysokość poniesionych wydatków w kwotach brutto.*

Regulamin Małopolskiego Funduszu Pożyczkowego dla pożyczek udzielanych w ramach funduszu dofinansowanego z MRPO przewidywał udzielanie pożyczek wyłącznie mikro, małym i średnim przedsiębiorcom, którzy podejmują lub prowadzą działalność gospodarczą na terenie województwa małopolskiego i są zarejestrowani na tym terenie. Stosownie do postanowień Regulaminu *pożyczka może zostać udzielona wyłącznie przedsiębiorcom na etapie ich powstawania, wczesnej działalności lub przy rozszerzeniu działalności przedsiębiorcy i wyłącznie na działania, które zostaną uznane za gospodarczo rentowne przez Komisję do spraw Pożyczek. Przez wczesny etap działalności należy rozumieć okres nie dłuższy niż 24 miesiące od daty zarejestrowania przedsiębiorcy.* Ponadto *pożyczka może zostać udzielona wyłącznie na cele bezpośrednio związane z podejmowaniem i rozwijaniem działalności gospodarczej i powinna służyć finansowaniu inwestycji rozwojowych. Ze środków pożyczki – co do zasady – nie mogą być finansowane środki obrotowe ani bieżące koszty działalności przedsiębiorstwa w tym w szczególności: wynagrodzenia pracowników wraz z narzutami na wynagrodzenia oraz opłaty za czynsz, media i usługi telekomunikacyjne. Ze środków pożyczki nie mogą być finansowane zakupy o charakterze konsumpcyjnym, w szczególności wydatki związane z mieszkalnictwem.* Maksymalna wysokość pożyczki określona została w kwocie 400,0 tys. zł, a okres spłaty, oprocentowanie pożyczki, prowizje, odsetki karne, kolejność pokrywania poszczególnych kategorii roszczeń i zasady rozliczania wydatków były określone w taki sam sposób, jak w przypadku pożyczek udzielanych ze środków własnych.

Regulamin Małopolskiego Funduszu Pożyczkowego dla mikro, małych i średnich przedsiębiorców dotkniętych klęskami żywiołowymi lub innymi zdarzeniami nadzwyczajnymi wskazywał, że *fundusz udziela preferencyjnych pożyczek z możliwością częściowego umorzenia przedsiębiorcom poszkodowanym w wyniku wystąpienia klęski żywiołowej lub innego zdarzenia nadzwyczajnego spowodowanego działaniem siły wyższej.*

Pożyczka mogła zostać udzielona wyłącznie na finansowanie inwestycji rozwojowych, nie można było finansować z jej środków bieżących kosztów działalności przedsiębiorstwa, w tym w szczególności: wynagrodzeń pracowników wraz z narzutami na wynagrodzenia,

¹² W rozumieniu stopy procentowej ustalonej na podstawie kategorii ratingowej oraz poziomu zabezpieczeń nadawanych przez Komisję Europejską, zgodnie z zasadami określonymi w Komunikacie KE w sprawie zmiany metody ustalania stóp referencyjnych i dyskontowych (Dz. Urz. UE C 14 z 19.01.2008 r.).

opłat za czynsz, media oraz usługi telekomunikacyjne. Ze środków pożyczki nie mogły być finansowane zakupy o charakterze konsumpcyjnym. Minimalna kwota pożyczki określona została w kwocie 10,0 tys. zł, a maksymalna jako 5% aktualnej wartości kapitału funduszu. Oprocentowanie pożyczki stałe w całym okresie było równe 3% (do 31 grudnia 2014 r.) lub od 1 stycznia 2015 r. siedmiu dziesiątych wysokości stopy redyskonta weksli określonej przez Narodowy Bank Polski, ustalonej na dzień zawarcia umowy. Prowizję od udzielenia pożyczki ustalono w wysokości 1% kwoty pożyczki. Okres spłaty, odsetki karne, kolejność pokrywania roszczeń ze spłat pożyczkobiorców ustalono tak, jak w przypadku pozostałych regulaminów.

Pierwotnie beneficjentami pożyczek mogli być jedynie mikro, mali i średni przedsiębiorcy na projekty realizowane w województwie małopolskim, którzy ponieśli bezpośrednie, materialne straty w miejscu faktycznego wykonywania działalności w wyniku klęsk żywiołowych lub innych zdarzeń nadzwyczajnych w okresie po 1 maja 2010 r. Aneks nr 01 do umowy o dofinansowanie Projektu w ramach II Osi Priorytetowej Gospodarka Regionalnej Szansy Małopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2007-2013 nr MRPO.02.01.04-12-2-0403-11-10 zawarty 15 października 2014 r. wprowadził zmiany do zasad udzielania pożyczek dla mikro, małych i średnich przedsiębiorców dotkniętych klęskami żywiołowymi lub innymi zdarzeniami nadzwyczajnymi. Dopuszczono m.in. możliwość udzielania ze środków programu pożyczek o charakterze rynkowym, i tak: *fundusz pożyczkowy udziela mikro, małym i średnim przedsiębiorcom pożyczek o charakterze rynkowym, a w przypadku przedsiębiorstw dotkniętych klęskami żywiołowymi lub innymi zdarzeniami nadzwyczajnymi spowodowanymi działaniem siły wyższej pożyczek o charakterze preferencyjnym (...).*

(dowód: akta kontroli str. 227-237, 247-357, 373-374)

Stratowość¹³ określona została, jak wyjaśnił Dyrektor DIF, w wysokości 5% w ramach MRPO (umowy o dofinansowanie nakładały taki limit stratowości). Ponadto stosownie do wyjaśnień Dyrektora, w zakresie pożyczek udzielanych ze środków własnych w roku 2015 i 2016 posiłkowano się wskaźnikiem obliczanym jako wartość zabezpieczenia hipotecznego do portfela pożyczek. Wskaźnik ten utrzymywał się w tym okresie na poziomie ponad 75% (w 2015 r. 92%). Przyjmowano, że wskaźnik ten powyżej 75% oznacza wysoki poziom, 60-75% poziom wystarczający, a poniżej 60% niski.

(dowód: akta kontroli str. 106, 247-357)

Odnosnie do pojęcia *interes spółki* Dyrektor DIF wyjaśnił, że *pojęcia takiego nie zdefiniowano w sposób sformalizowany, natomiast dla podmiotu działającego w formie spółki akcyjnej interes spółki należy rozumieć, jako dążenie do osiągnięcia zysku. MARR oferuje konkurencyjne rynkowo warunki finansowe udzielanych pożyczek dla MŚP i są to warunki istotnie niższe niż warunki oferowane przez banki komercyjne. Na dzień dzisiejszy oprocentowanie pożyczek udzielanych przez MARR mieści się w zakresie od 2,86% do 5,86% rocznej stopy procentowej oraz maksymalnie 1,5% prowizji. Procedura rozpatrywania wniosków przez MARR jest krótsza niż w bankach komercyjnych.*

(dowód: akta kontroli str. 106)

1.3. Działalność promocyjna funduszu

Dyrektor DIF wyjaśnił, że opracowano strategię promocji w zakresie udzielania pożyczek mającą formę rocznych planów działalności marketingowej. Plan ten obejmował preliminarz wydatków dotyczących zamierzonych działań marketingowych w rozbiciu na elementy kampanii medialnej (prasa, portale internetowe) oraz elementy tradycyjne takie jak gadzety reklamowe, ulotki, plakaty. Jak wyjaśnił Dyrektor działalność pożyczkowa prowadzona przez MARR od 2003 r. z każdym rokiem się rozwija, w związku z czym nie przeprowadzano bieżących analiz, co do zapotrzebowania kapitałowego przedsiębiorców, gdyż dotychczasowe środki finansowe wystarczały na pokrycie tego zapotrzebowania. Na podstawie badania ankietowego satysfakcji klientów uzyskano informacje, że najskuteczniejszą formą promocji działalności pożyczkowej jest reklama w internecie

¹³ Stratowość należy rozumieć jako utratę kapitału, wynikającą z braku prawnych możliwości odzyskania należności. Obliczana była jako stosunek sumy pożyczek niemożliwych do wyegzekwowania w odniesieniu do sumy udzielonych pożyczek.

(najwięcej klientów trafia do funduszu z informacji zawartej na stronie internetowej MARR). Nie prowadzono akcji promocyjnych wspólnych z innymi podmiotami.

(dowód: akta kontroli str. 107-108, 115-122)

W latach 2013-2015 i w I połowie 2016 r. w ramach środków własnych oraz dwóch projektów realizowanych ze środków MRPO na cele promocji działalności pożyczkowej dla MŚP wydatkowano 100,9 tys. zł, z czego 9,5% na reklamę radiową, 29,4% na reklamę w prasie, 30,4% na reklamę internetową, 3,8% na ulotki, 12,6% na spotkania z przedsiębiorcami oraz 14,3% na inne formy reklamy (m.in. gadzety reklamowe).

(dowód: akta kontroli str. 38)

Działania promocyjne funduszu mogły wiązać się ze wzrostem liczby udzielonych przez MARR pożyczek w latach 2013-2015 dla MŚP. W 2013 r. pożyczek takich było 84, w 2014 r. 95, a w 2015 r. 132 pożyczki.

Z informacji uzyskanych przez NIK od 26 przedsiębiorców (w tym 19, którym MARR udzielił pożyczki oraz 7, którym odmówiono takiego wsparcia) wynikało, iż najczęstszym źródłem wiedzy o działalności funduszu pożyczkowego był internet (38,5% odpowiedzi), a drugim w kolejności były spotkania biznesowe i targi (15,4%). Z kolei na podstawie informacji od banków, które nie współpracowały z MARR (na przykład poprzez wymianę informacji o klientach, którzy nie spełniają kryteriów danego podmiotu i mogłyby zostać skierowane do innego podmiotu w celu pozyskania finansowania) ustalono, że tylko 22% banków wyraziło chęć nawiązania współpracy, a pozostałe nie były zainteresowane taką współpracą.

(dowód: akta kontroli str. 30, 123-142, 219)

Ocena cząstkowa

Cele działania funduszu pożyczkowego były zbieżne z jego przedmiotem działalności oraz celami MARR, a ponadto ustalono je w sposób wykonalny i mierzalny. Zasady wyboru przedsiębiorców wnioskujących o pożyczkę i warunki udzielania wsparcia nie preferowały przedsiębiorców z luki finansowej. Fundusz pożyczkowy udostępniał źródło finansowania przedsiębiorstwom o słabej kondycji finansowej, jednakże oferując wyższe oprocentowanie pożyczek, tym samym wynagradzając sobie koszt ponoszonego ryzyka. Na skuteczność działalności MARR w zakresie promocji funduszu mogły wskazywać niewielkie nakłady finansowe przeznaczane na ten cel oraz zwiększenie liczby udzielanych pożyczek w latach 2013-2015.

2. Prawidłowość udzielania wsparcia przedsiębiorcom

2.1. Aktywność pożyczkowa funduszu i wykorzystanie jego potencjału

Opis stanu faktycznego

W latach 2013-2015 i w I połowie 2016 r. MARR udzieliła dla MŚP łącznie 365 pożyczek (w tym 227 ze środków własnych, 79 w ramach realizacji projektu *Małopolski Fundusz Pożyczkowy dla pożyczek udzielanych w ramach funduszu dofinansowanego z MRPO* oraz 44 w ramach projektu *Małopolski Fundusz Pożyczkowy dla mikro, małych i średnich przedsiębiorców dotkniętych klęskami żywiołowymi lub innymi zdarzeniami nadzwyczajnymi*). Wśród powyższych pożyczek jedna miała charakter preferencyjny i udzielona została w związku z klęską żywiołową.

W 2013 r. realizacja planu działalności pożyczkowej dla MŚP wynosiła 57,9% zakładanej ilości pożyczek oraz 70,0% zakładanej wartości pożyczek. W 2014 r. było to 65,5% i 63,0%. W 2015 r. odpowiednio 91,4% i 131,6%. W I połowie 2016 r. w odniesieniu do planu rocznego było to 48,6% i 94,5%.

(dowód: akta kontroli str. 30, 32)

Wskaźniki realizacji projektu *Małopolski Fundusz Pożyczkowy dla mikro, małych i średnich przedsiębiorców dotkniętych klęskami żywiołowymi lub innymi zdarzeniami nadzwyczajnymi*¹⁴ zawarte w Harmonogramie rzeczowo-finansowym realizacji projektu obejmowały następujące wskaźniki rezultatu do spełnienia na koniec 2015 r.: liczba przedsiębiorstw wspartych przez fundusze pożyczkowe i poręczeniowe – 50, liczba

¹⁴ Okres realizacji projektu rozpoczął się 1 listopada 2010 r. a kończył 31 grudnia 2015 r.

udzielonych pożyczek w wyniku realizacji projektu – 50, wartość udzielonych pożyczek w wyniku realizacji projektu – 5.000,0 tys. zł.

W umowie o dofinansowanie nr MRPO.02.01.04-12-2-0403-11-10 zawartej 22 listopada 2010 r. w § 16 ust. 1 zapisano: *dopuszczalne są bez konieczności wcześniejszego informowania Instytucji Pośredniczącej, zmiany Projektu dotyczące: (...) 2) zmian produktów i rezultatów nie przekraczających 5% wartości produktu lub rezultatu określonej we wniosku (...).* W związku z powyższym stwierdzono wykonanie wszystkich wskaźników rezultatu (wskaźniki ilościowe w 100%, a wskaźnik wartościowy w 131,3%).

Pierwotna kwota dofinansowania projektu określona została w ww. umowie jako nieprzekraczająca sumy 5.750,0 tys. zł (wartość całkowita wydatków kwalifikowanych projektu), w tym kwota przeznaczona na kapitał pożyczkowy wynosiła 5.000,0 tys. zł. Aneks nr 04 z 14 października 2015 r. zmieniono powyższą kwotę wydatków kwalifikowanych na 5.305,0 tys. zł, przy zachowaniu kapitału pożyczkowego na tym samym poziomie. Było to efektem odmowy Małopolskiego Centrum Przedsiębiorczości (strona umowy, dalej: MCP) rozliczenia kosztów na pierwotnie planowanym poziomie.

Informacja pokontrolna z 18 maja 2016 r. sporządzona przez MCP wskazywała *realizację projektu w zakresie objętym kontrolą za zgodną z umową o dofinansowanie*. Stwierdzono, że beneficjent dokonał jednokrotnego obrotu środkami wniesionymi w ramach MRPO. Łączna wartość wkładu wniesionego do funduszu powiększonego o przychody osiągnięte dzięki gospodarowaniu środkami funduszu pomniejszonego o należności z tytułu podatku dochodowego od osób prawnych, wyniosła 5.488.073,28 zł, w tym dokonując procentowego udziału całkowitego wkładu wniesionego do funduszu na wkład MRPO i wkład własny Beneficjenta stanowiące odpowiednio 99,8% i 0,2% stwierdzono, iż stan wkładu MRPO na dzień 31.12.2015 wyniósł 5.477.097,13 zł. Wartość wypłaconych ostatecznym odbiorcom pożyczek wyniosła 6.303.331,00 zł (w tym 6.290.724,34 zł ze środków MRPO, co stanowi 125,81% wykorzystania wkładu).

(dowód: akta kontroli str. 225, 227-237)

Wskaźniki rezultatu dla projektu *Małopolski Fundusz Pożyczkowy dla pożyczek udzielanych w ramach funduszu dofinansowanego z Małopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego*¹⁵ określone zostały do osiągnięcia na koniec 2014 r. jako: liczba przedsiębiorstw wspartych przez fundusze pożyczkowe i poręczeniowe (230 przedsiębiorstw), liczba udzielonych pożyczek w wyniku realizacji projektu (250 pożyczek), wartość udzielonych pożyczek w wyniku realizacji projektu (17.100,0 tys. zł), liczba utworzonych miejsc pracy (kobiety) w wyniku realizacji projektu (do 12 miesięcy od jego zakończenia, brutto, zatrudnienie w pełnym wymiarze godzin) – 1 miejsce pracy, liczba utworzonych miejsc pracy (mężczyźni) – 1 miejsce pracy.

Aneks nr 08 z 23 marca 2016 r. (do umowy o dofinansowanie nr MRPO.02.01.04-12-1-0362-5-09 zawartej 29 grudnia 2009 r.) zmniejszono wartości wskaźników jakie należało osiągnąć, i tak: liczba przedsiębiorstw wspartych przez fundusze pożyczkowe i poręczeniowe – 158, liczba udzielonych pożyczek w wyniku realizacji projektu – 163, ponadto zrezygnowano z tworzenia miejsc pracy dla kobiet i mężczyzn. Nie modyfikowano wartości wskaźnika dotyczącego sumy udzielonych pożyczek. Wskaźniki te zostały osiągnięte.

(dowód: akta kontroli str. 225, 227-237, 250)

Powyższe obniżenie wartości wskaźników rezultatu związane było bezpośrednio z zagadnieniem stopnia zaangażowania kapitału pożyczkowego funduszu (rozumianego jako stosunek pożyczek aktywnych¹⁶ do kapitału pożyczkowego). Na początku 2013 r. zaangażowanie to wynosiło 47,0%, na koniec 2013 r. było to 50,2%, na 31 grudnia 2014 r. – 48,9%, na koniec 2015 r. 61,8% i na 30 czerwca 2016 r. 75,9%.

Wyjaśnienia w zakresie niepełnego wykorzystania kapitału pożyczkowego złożył Dyrektor DIF, który wskazał, że *na niski stopień zaangażowania kapitału pożyczkowego w latach 2013-15 miały wpływ ograniczenia będące rezultatem braku jednoznacznych uregulowań*

¹⁵ Okres realizacji projektu: od 1 stycznia 2010 r. do 31 grudnia 2014 r.

¹⁶ Wartość aktywnych pożyczek oznacza stan należności funduszu z tytułu udzielonych i niespłaconych pożyczek.

prawnych dotyczących działalności pożyczkowej, zwłaszcza w odniesieniu do środków współfinansowanych ze środków funduszy strukturalnych. MARR SA realizowała wówczas dwa projekty ze środków MRPO (MFP MRPO oraz MFP MRPO/klęski), w których istniejące ograniczenia np. celów na jakie środki pożyczek mogły być przekazywane, praktycznie wyłączały możliwość finansowania wydatków obrotowych. W drugim projekcie tj. Małopolskim Funduszu Pożyczkowym dla mikro, małych i średnich przedsiębiorców dotkniętych klęskami żywiołowymi lub innymi zdarzeniami nadzwyczajnymi (MFP MRPO KŻ), negatywną konsekwencją było zawieszenie projektu na okres ok. pół roku i wprowadzenie zmian, które zdecydowanie pogorszyły warunki na jakich pożyczki mogły być udzielane (zaostrenie kryteriów związanych z celem pożyczki oraz zlikwidowanie możliwości częściowego umorzenia). Tym samym pożyczki te stały się nieatrakcyjne z rynkowego punktu widzenia oraz skierowane były do bardzo wąskiego grona potencjalnych odbiorców. Dokument wprowadzający powyżej opisane zmiany to Instrukcja dla Beneficjentów Schematu 2.1d MRPO z sierpnia 2011 roku. Złagodzenie stanowiska MCP nastąpiło dopiero po piśmie z Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju, z czerwca 2014 roku. (...) Istotnym elementem wpływającym na aktywność funduszu pożyczkowego była sytuacja rynkowa. W latach 2007-2013 realizowanych było wiele projektów, w ramach których można było uzyskać dotację na rozpoczęcie działalności gospodarczej lub pozyskać środki inwestycyjne na rozwój prowadzonej firmy sektora MŚP. W tej sytuacji spadało zainteresowanie udzielanymi przez MARR S.A. pożyczkami na korzyść programów dotacyjnych. Ponadto pożyczki nasze nie mogły stanowić wkładu własnego przedsiębiorcy do realizowanego projektu związanego z dotacją, co kierowało przedsiębiorców na uzyskanie środków na ten cel do banków. W tym okresie programowania (2007-2013) nastąpiło również pogorszenie koniunktury gospodarczej, a tym samym zmniejszyło się zainteresowanie pożyczkami na cele inwestycyjne. Wolniejsze tempo wykorzystywania kapitału pożyczkowego we wcześniejszych latach, bezpośrednio przełożyło się na niższe wskaźniki wykorzystania kapitału w latach 2013-2016.

(dowód: akta kontroli str. 32, 109-111, 366-370)

Pierwotna kwota dofinansowania projektu (MRPO.02.01.04-12-1-0362-5-09) określona została w umowie jako nieprzekraczająca sumy 19.550,0 tys. zł (wartość całkowita wydatków kwalifikowanych projektu), w tym kwota przeznaczona na kapitał pożyczkowy wynosiła 17.000,0 tys. zł. Powyższe kwoty nie były zmieniane. Okres realizacji projektu rozpoczynał się 1 stycznia 2010 r. a kończył 31 grudnia 2014 r.

Informacja pokontrolna z 23 lutego 2016 r. sporządzona przez MCP wskazywała realizację projektu w zakresie objętym kontrolą za zgodną z umową o dofinansowanie, z zastrzeżeniem uznania za niekwalifikowalny wydatku w wysokości 64,13 zł netto (...). Stwierdzono, że beneficjent dokonał jednokrotnego obrotu środkami wniesionymi w ramach MRPO. Łączna wartość wkładu wniesionego do funduszu powiększonego o przychody osiągnięte dzięki gospodarowaniu środkami funduszu pomniejszonego o należności z tytułu podatku dochodowego od osób prawnych, wyniosła 20.633.035,35 zł. W tym dokonując procentowego udziału całkowitego wkładu wniesionego do funduszu na wkład MRPO i wkład własny Beneficjenta stanowiące odpowiednio 99,42% i 0,58% stwierdzono, iż stan wkładu MRPO na dzień 31.12.2014 wyniósł 20.513.363,74 zł. Wartość wypłaconych ostatecznym odbiorcom pożyczek wyniosła 20.412.622,60 zł (w tym 20.294.229,39 zł ze środków MRPO), co stanowiło 119,38% wykorzystania wkładu.

(dowód: akta kontroli str. 227-237)

Kapitał pożyczkowy funduszu wyniósł na 1 stycznia 2013 r. 36.718,7 tys. zł (w tym 23.859,1 tys. zł ze środków UE) i stopniowo wzrastał w okresie objętym kontrolą do sumy 42.573,9 tys. zł na 30 czerwca 2016 r. (w tym 25.787,3 tys. zł środki UE).

(dowód: akta kontroli str. 32)

W kwestii pozyskiwania kapitału dla powiększenia kapitału pożyczkowego Dyrektor DIF wyjaśnił, że Małopolska Agencja Rozwoju Regionalnego SA nie aplikowała dotychczas bezpośrednio do Unii Europejskiej w żadnym programie dotacyjnym na powiększenie kapitału Funduszu Pożyczkowego, stąd nie mamy w tym zakresie doświadczenia.

(dowód: akta kontroli str. 112-114)

Średni koszt udzielenia pożyczki w projekcie *Małopolski Fundusz Pożyczkowy dla pożyczek udzielanych w ramach funduszu dofinansowanego z Małopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego* (dalej: MFP MRPO) wyniósł 10,7 tys. zł, a w projekcie *Małopolski Fundusz Pożyczkowy dla mikro, małych i średnich przedsiębiorców dotkniętych klęskami żywiołowymi lub innymi zdarzeniami nadzwyczajnymi* (dalej: MFP MRPO KŻ) było to 8,1 tys. zł. W latach 2013-2015 i w I połowie 2016 r. średni koszt udzielenia pożyczki dla MŚP ze środków własnych wyniósł 6,1 tys. zł.

Z kolei projekt MFP MRPO wygenerował w latach 2013-2016 (I połowa) przychody w wysokości: 1.954,1 tys. zł z tytułu prowizji za udzielenie pożyczek i odsetek umownych oraz 1.350,8 tys. zł z tytułu odsetek od kwot kapitału pożyczkowego. Dla projektu MFP MRPO KŻ było to odpowiednio 263,4 tys. zł i 445,1 tys. zł. W przypadku środków własnych przychody te wyniosły 1.765,9 tys. zł i 694,2 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 33-34)

W latach 2010-2016 (I połowa) pożyczki udzielane przez MARR dla MŚP poręczane były przez dwa fundusze poręczeniowe: Małopolski Regionalny Fundusz Poręczeniowy Sp. z o.o. w Krakowie (dalej: MRFP) i Małopolski Fundusz Poręczeń Kredytowych Sp. z o.o. w Nowym Sączu (dalej: MFPK).

Jak wyjaśnił Dyrektor DIF z poręczeń takich korzystano zazwyczaj w przypadku pożyczek udzielanych w wysokich kwotach, gdy jednocześnie brak możliwości pełnego zabezpieczenia pożyczki poprzez wpis na hipotekę. Zgodnie z zasadami obowiązującymi w funduszu pożyczkowym hipoteka powinna obejmować 150% wartości pożyczki. Ponadto poręczenia takiego żądano w przypadku pożyczek na małe sumy, kiedy występował problem po stronie przedsiębiorcy z uzyskaniem drugiego poręczenia. Dyrektor wyjaśnił, że MRFP jest stale monitorowana (poprzez członkostwo przedstawicieli MARR w Radzie Nadzorczej), a jego obecny rating to BBB z perspektywą stabilną. Monitoring MFPK odbywał się za pośrednictwem MRFP w trybie negocjacji i przygotowania postępowania połączenia podmiotów z Krakowa i Nowego Sącza, które także były cyklicznie przekazywane na posiedzeniach Rady Nadzorczej MRFP.

Na 365 pożyczek udzielonych przez MARR dla MŚP w latach 2013-2015 i w I połowie 2016 r. 75 (20,5%) było poręczanych przez fundusze poręczeniowe. Wartość poręczonych pożyczek wyniosła 9.198,6 tys. zł, co stanowiło 22,6 % wartości wszystkich pożyczek udzielonych dla MŚP w tym okresie (40 718,7 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 98-99, 104, 106)

2.2. Sposób przyznawania wsparcia

W oparciu o próbę 35 przypadków udzielenia pożyczki przez MARR¹⁷ oraz próbę 20 przypadków odmów udzielenia wsparcia¹⁸ ustalono, że weryfikacja wniosków o pożyczkę składanych przez przedsiębiorców do funduszu odbywała się zgodnie z przyjętymi zasadami, określonymi w Regulaminach funduszu¹⁹ oraz w procedurze Systemu Zarządzania Jakością PR-2.4 *Proces udzielania pożyczek i obsługi poręczeń*.

(dowód: akta kontroli str. 8-12, 47-94, 225, 237)

Spośród 365 pożyczek udzielonych dla MŚP 17,0% stanowiły pożyczki dla przedsiębiorstw produkcyjnych, 42,2% pożyczek udzielono dla przedsiębiorców prowadzących swoją działalność w sektorze usług i transportu, 29,6% - handel, 10,1% - budownictwo oraz 1,1% inne sektory. Wszyscy przedsiębiorcy, którym udzielono pożyczek mieścili się w grupie docelowej funduszu, tj. byli mikro (92,1%), małymi (7,1%) lub średnimi przedsiębiorcami (0,8%).

38,4% udzielonych dla MŚP pożyczek były to pożyczki w wysokości do 50,0 tys. zł, pożyczek od 50,0 do 100,0 tys. zł udzielono 21,4%, pożyczek od 100,0 do 150,0 tys. zł było 20,3%, od 150,0 do 250,0 tys. zł – 13,2% oraz od 250 do 500,0 tys. zł – 6,8%.

¹⁷ Skontrolowano proces udzielania w latach 2013-2015 pożyczek o wartości 8.760,3 tys. zł (wszystkie ze środków MRPO).

¹⁸ Kontrolą objęto odrzucone w latach 2013-2015 wnioski o pożyczki na sumę 2.718,0 tys. zł. W okresie tym MARR odmówił wsparcia dla MŚP w 33 przypadkach o łącznej wartości 4.776,0 tys. zł.

¹⁹ W zakresie 35 zbadanych przypadków udzielenia pożyczki (ze środków MRPO) było to zgodne z regulaminem MFP MRPO.

Najczęściej (81,9%) udzielano pożyczek na okres od 4 do 5 lat. Pożyczki na okres od 3 do 4 lat stanowiły 3,8%, od 2 do 3 lat – 9,3%, od 1 do 2 lat – 3,3% oraz 1,6% to pożyczki do jednego roku.

W związku z szeroko określoną grupą docelową funduszu nie przyjęto definicji startup²⁰ oraz nie analizowano działalności pożyczkowej pod kątem udzielania wsparcia dla tego rodzaju inicjatyw, a także dla przedsiębiorstw zorientowanych na ochronę środowiska lub na innowacje.

(dowód: akta kontroli str. 41-46)

Z informacji uzyskanych przez NIK od 25 klientów MARR, wynika, że 37% z nich zanim trafiło do funduszu miało problemy z uzyskaniem kredytu lub pożyczki w banku lub innym funduszu. 51,9% z nich nie miała takich problemów²¹, a 11,1% dotychczas nie starało się o takie finansowanie. Wśród przedsiębiorców, którzy nie otrzymali pożyczki w MARR 42,9% otrzymało kredyt lub pożyczkę w innej instytucji (28,6% w banku, a 14,3% w innym funduszu pożyczkowym). 67,7% przedsiębiorców, którzy otrzymali finansowanie w innym podmiocie stwierdziło, że było to finansowanie na gorszych warunkach niż w MARR. Najczęstszym powodem (39,6%) składania wniosków do MARR o udzielenie pożyczki było atrakcyjne oprocentowanie. Jako drugi i trzeci powód wskazywano (po 13,2%) przyjazne procedury i warunki skorzystania z pożyczki oraz elastyczność i indywidualne podejście do klienta.

(dowód: akta kontroli str. 123-142)

Kwestia podwójnego finansowania (rozumianego jako niedozwolone zrefundowanie lub rozliczenie całkowite lub częściowe danego wydatku dwa razy ze środków wspólnotowych) weryfikowana była przez fundusz na etapie składania wniosku przez przedsiębiorcę, gdzie jednym z elementów wniosku było wskazanie źródeł finansowania przedsięwzięcia.

(dowód: akta kontroli str. 47-94)

Na podstawie próby 20 przypadków odmowy udzielenia pożyczki ustalono, że głównymi przyczynami odmów były brak zdolności do spłaty zadłużenia, brak wiarygodności oraz brak lub niewystarczające zabezpieczenie pożyczki. Nie stwierdzono, by bezpodstawnie odmówiono udzielenia wsparcia.

(dowód: akta kontroli str. 83-94, 225)

W ramach swojej działalności fundusz pożyczkowy nie rozważał wejścia kapitałowego w odniesieniu do przedsiębiorstw, w tym pełnienia roli kapitału załączkowego, ponieważ działania takie MARR prowadził w oparciu o dwie umowy z Polską Agencją Rozwoju Przedsiębiorczości (dalej: PARP)²².

(dowód: akta kontroli str. 107, 226)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, iż mimo trudności na początku okresu 2013-2016 (I połowa) fundusz wykazywał pozytywną tendencję wzrostową w zakresie wykorzystania kapitału pożyczkowego. Kapitał ten wzrastał stopniowo, a plany roczne w ujęciu wartościowym były realizowane w latach 2015-2016 (I połowa) na poziomie powyżej 100%. Fundusz aktywnie i skutecznie pozyskiwał finansowanie na swoją działalność ze źródeł zewnętrznych (MRPO), a ponadto w zakresie sposobu przyznawania wsparcia dla MŚP działał zgodnie z przyjętymi regulacjami.

3. Monitoring wykorzystania udzielonego wsparcia oraz dostarczanie informacji o osiągniętych rezultatach

3.1. Monitoring efektów udzielonego wsparcia

Opis stanu faktycznego

MARR była zobowiązana do przekazywania sprawozdań obejmujących informacje z zakresu m.in. ilości i wartości udzielanych pożyczek do PARP w ramach KSU, a także

²⁰ Np. przedsiębiorstwo w początkowej fazie rozwoju, lub mała firma związana z branżą nowych technologii.

²¹ Wśród przedsiębiorców, którzy uzyskali pożyczki w MARR 55,0% z nich nie miała problemu z otrzymaniem wsparcia w innej instytucji. Wśród tych, którzy nie otrzymali wsparcia MARR taka sama liczba przedsiębiorców nie miała i miała takie problemy.

²² Projekt *Kapitał na innowacje* (umowa z PARP nr POIG.03.01.00-00-014/08, okres realizacji: 01.01.2009–31.03.2013 r.) oraz projekt *Fundusz Kapitałowy Technologie Medyczne Med.-Fund.* (umowa z PARP nr POIG.03.01.00-00-021/09, okres realizacji: 01.01.2010–15.10.2014).

do MCP na bazie umów o dofinansowanie funduszu pożyczkowego ze środków unijnych. Sprawozdania do MCP zawierały dane na temat liczby utworzonych miejsc pracy w wyniku udzielenia pożyczki przedsiębiorcy i obejmowały dane w ujęciu narastającym.

Wg stanu na 30 czerwca 2016 r. sprawozdanie w zakresie projektu MFP MRPO obejmowało 190 zawartych umów (w tym 189 pożyczek wypłaconych). W kolumnie *utworzone miejsca pracy* wskazano dane dotyczące 26 pożyczek na łącznie 45 miejsc pracy (w poszczególnych przypadkach wskazywano wartości od 1 do 5 miejsc pracy). Dane te uzyskano w oparciu o ankiety telefoniczne.

W zakresie projektu MFP MRPO KŹ sprawozdanie do MCP na 30 czerwca 2016 r. wskazywało 51 zawartych umów (w tym 50 pożyczek wypłaconych). W kolumnie *utworzone miejsca pracy* nie wskazano żadnych danych.

Powyższe sprawozdania nie zawierały w swoim wzorze innych kategorii pozwalających na określenie skutków udzielonego wsparcia, takich jak na przykład: utrzymanie się przedsiębiorstwa na rynku, zwiększenie płynności finansowej, zwiększenie przychodów, obrotów lub zysku przedsiębiorców, zmniejszenie ich kosztów, wprowadzenie na rynek nowego produktu lub usługi, czy też zdobycie nowych rynków.

Jak wyjaśnił Dyrektor DIF rezultaty nie były bezpośrednio monitorowane przez fundusz. Monitorowana była jedynie inwestycja będąca przedmiotem finansowania w aspekcie wydatków finansowanych z pożyczki, które podlegały rozliczeniu. Nie dokonywano analiz z zakresu przetrwania przedsiębiorców na rynku i ewentualnych przyczyn niepowodzenia przedsięwzięcia.

Ponadto, jak wykazano na próbie 35 udzielonych pożyczek, fundusz nie sprawdzał wykorzystania pożyczki w inny sposób niż poprzez faktury w ramach rozliczenia pożyczki.

(dowód: akta kontroli str. 47-82, 105-106, 225, 246)

Dla zbadania rzeczywistych efektów wsparcia udzielonego przez MARR Najwyższa Izba Kontroli skierowała zapytanie do 35 przedsiębiorców (odpowiedzi możliwych do zinterpretowania udzieliło 19 z nich). Zgodnie z deklarowanymi danymi efektem udzielonego wsparcia było utworzenie 100 miejsc pracy (niezależnie od formy zatrudnienia). Informację tę zweryfikowano na podstawie danych Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (dalej: ZUS). Stwierdzono (w odniesieniu do wszystkich 35 przedsiębiorców), że w okresie od uzyskania pożyczki w MARR do 30 czerwca 2016 r. w badanej próbie przybyły 24 miejsca pracy²³ (w tym 25 na umowę zlecenia, a jedna umowa o pracę została rozwiązana). Z kolei w próbie 20 przedsiębiorców, którym odmówiono wsparcia wg ich deklaracji liczba miejsc pracy wzrosła o 29, a wg ZUS o 16 (w tym 13 umów o pracę i 3 umowy zlecenia).

Z punktu widzenia efektów finansowych wśród przedsiębiorców, którzy otrzymali pożyczki w MARR 18,8% odnotowało spadek przychodów, a 81,2% zadeklarowało wzrost przychodów. W grupie podmiotów, którym odmówiono wsparcia wszyscy ankietowani odnotowali wzrost przychodów.

Wśród 35 przedsiębiorców, którym fundusz udzielił pożyczki na rynku nie przetrwał tylko jeden z nich (2,9%). Natomiast w próbie 20 przedsiębiorstw, którym odmówiono wsparcia na koniec września 2016 r. przetrwało 14 podmiotów (30,0% zaprzestało działalności).

(dowód: akta kontroli str. 47-94, 123-207, 209-222)

3.2. Stratowość udzielonego wsparcia oraz skuteczność windykacji niespłaconych zobowiązań

Stratowość kształtowała się w funduszu na niskim poziomie, ponieważ fundusz co do zasady nie przewidywał możliwości umorzenia przedsiębiorcy całości lub części zobowiązania. Umorzenia wystąpiły tylko przypadku dwóch źródeł finansowania: MFP MRPO KŹ oraz projektu rządowego Ministra Gospodarki dla podmiotów, które ucierpiały w wyniku powodzi (umowa nr XII/DIW/2012 zawarta pomiędzy Ministrem Gospodarki oraz MARR na podstawie art. 54 ust. 1 ustawy z dnia 16 września 2011 roku o szczególnych

²³ W przypadku 8 przedsiębiorców zatrudnienie spadło, w 7 podmiotach nie zmieniło się, co do jednego ZUS nie posiadał danych, a w 19 przypadkach zatrudnienie wzrosło.

rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi²⁴, na podstawie której MARR w latach 2013-2015 i w I połowie 2016 r. udzieliła 15 pożyczek na sumę 483,8 tys. zł). Postanowienia powyższych projektów przewidywały możliwość umarzania zobowiązań. Tak więc w przypadku MFP MRPO oraz pożyczek ze środków własnych funduszu stratowość wynosiła 0,0%. W przypadku MFP MRPO KŻ stratowość była większa od zera tylko w 2015 r. i wyniosła 6,2% (wartość ta wynikała z umorzeń). Dla pożyczek ze środków Ministra Gospodarki stratowość wynosiła 0,0% w latach 2013-2014, 78,7% w 2015 r. i 9,4% w I połowie 2016 r. (poziomy stratowości również w tym przypadku wynikały z umarzania zobowiązań pożyczkobiorców).

Udział kapitału przeterminowanego do przekazanego wsparcia kształtował się następująco: MFP MRPO – wzrost z poziomu 0,2% w 2013 r. do 1,7% w I połowie 2016 r.; MFP MRPO KŻ – 0,2% w I połowie 2016 r. (wcześniej 0,0%); środki własne dla MŚP – 0,6% w 2013 r., 0,2% w 2014 r., 0,3% w 2015 r. i 0,6% w I połowie 2016 r. W przypadku projektu Ministra Gospodarki w całym okresie objętym kontrolą udział ten wynosił 0,0%.

Ściągalność wypowiedzianych pożyczek wg stanu na 30 czerwca 2016 r. wynosiła (w odniesieniu do wartości pożyczek): 18,5% w zakresie MFP MRPO (dotyczy pożyczek wypowiedzianych na sumę 1.564,5 tys. zł), 33,5% w przypadku pożyczek ze środków własnych dla MŚP (w odniesieniu do sumy 2.632,2 tys. zł). W ramach MFP MRPO KŻ i projektu Ministra Gospodarki nie wypowiedziano umów pożyczek.

(dowód: akta kontroli str. 30, 35-37, 39-40, 95-96, 106)

W zakresie postępowania windykacyjnego nie korzystano z usług zewnętrznych firm. Czynności te realizowano w MARR we własnym zakresie. W każdym przypadku przed wypowiedzeniem umowy fundusz starał się zawrzeć ugodę. Działania te nie były skuteczne z winy dłużników, którzy nie zawierali ugody lub mimo jej zawarcia nie spełniali jej warunków. Na 20 zbadanych przypadków prowadzonej windykacji dwie sprawy były na wstępnym etapie, w dwóch przypadkach podjęto spłatę zadłużenia, a w pozostałych 16 sprawach prowadzona była lub przygotowywana egzekucja komornicza.

Odsetki pobierane w związku z nieterminową spłatą zobowiązań ustalane były na poziomie odsetek ustawowych. Stosownie do postanowień przyjętej Polityki rachunkowości *udzielone pożyczki ujmuje się w księgach rachunkowych w kwocie nominalnej, bez odsetek. Odsetki ewidencjonowane są pozabilansowo w oddzielnym rejestrze pożyczkowym.* Udzielone przez MARR pożyczki ewidencjonowane były w systemie P-baza. W rejestrze tym prowadzona była analityczna ewidencja rozrachunków z pożyczkobiorcami. Na podstawie terminarza rat system P-Baza naliczał odsetki wynikające z umowy pożyczkowej oraz odsetki karne za nieterminowe spłaty należności. Rejestr umożliwiał wygenerowanie raportów z wyodrębnieniem kwoty naliczonych odsetek na określony dzień roku.

W zakresie przyczyn zaprzestania spłaty rat przez pożyczkobiorców Dyrektor DIF wyjaśnił, że w każdym przypadku zaprzestania spłaty i rozpoczęcia procesu windykacji pożyczkobiorcy przedstawiają powody zaprzestania spłaty pożyczki i jest to sytuacja, w której często dochodzi do ugody, natomiast nie sporządza się generalnych analiz w tym zakresie, ponieważ przekracza to zakres Departamentu.

(dowód: akta kontroli str. 95-96, 106, 372-373)

3.3. Zmniejszanie luki finansowej

Działania MARR w zakresie budowania historii kredytowej klientów opierały się wyłącznie na wystawianiu na żądanie klientów bezpłatnych opinii o współpracy z klientem. Jak wyjaśnił Dyrektor DIF do budowy historii kredytowej MARR nie wykorzystywano systemu Biura Informacji Kredytowej (dalej: BIK), ponieważ MARR nie miała do niego dostępu. Ponadto każdorazowo wniosek pożyczkowy sprawdzany był pod kątem historii kredytowej w MARR.

²⁴ Dz.U. z 2016 r. poz. 825.

Stwierdzono, że wśród dwudziestu podmiotów (MŚP), które spłaciły pożyczkę po 1 listopada 2015 r. nie znalazł się ani jeden, w przypadku którego nie wystąpiłyby opóźnienia w spłacie.

(dowód: akta kontroli str. 97, 105)

MARR nie prowadziła analiz pod kątem przyczyn powrotów przedsiębiorców po kolejne pożyczki.

NIK ustaliła, że w zakresie działalności pożyczkowej funduszu w latach 2013-2015 i w I połowie 2016 r. przedsiębiorców powracających, którzy uzyskali łącznie 2 pożyczki (powrócili 1 raz) było 21 (co stanowiło 7,8% przedsiębiorców z kategorii MŚP, którzy otrzymali wsparcie), a przedsiębiorców powracających, którzy uzyskali trzy pożyczki (powrócili 2 razy) było 6 (2,2%). Ponadto stwierdzono, że najczęstszą przyczyną powrotów przedsiębiorców były: chęć poczynienia nowych lub kontynuowania inwestycji oraz pozyskanie środków na zwiększenie obrotów przedsiębiorstwa.

(dowód: akta kontroli str. 100-103, 105)

3.4. Bariery w działalności funduszu pożyczkowego

Dyrektor DIF złożył następujące wyjaśnienia w zakresie zidentyfikowanych w MARR barier w działalności funduszu pożyczkowego. *Działalność pożyczkową Małopolska Agencja Rozwoju Regionalnego SA prowadzi od 2001 roku. W trakcie 15 lat funkcjonowania ze strony Funduszu wsparcie uzyskało ok. 2 tys. podmiotów gospodarczych, a Funduszowi udało się w tym czasie wielokrotnie swój kapitał pożyczkowy. Zdobyte przez nas doświadczenie w zakresie prowadzenia działalności pożyczkowej jak i pozyskiwania środków na tą działalność, mogło by jednak wskazywać na istnienie pewnych przeszkód jakie stoją na drodze rozwoju funduszu pożyczkowego. Bariery taką na pewno są niektóre regulacje KE, dotyczące warunków wdrażania instrumentów finansowych, ale wynikają one również z regulacji zawartych w dokumentacji krajowej. Dotyczą one np. ograniczeń w swobodzie przeznaczania środków na cele obrotowe, czy na zakup nieruchomości gruntowych lub nabywanie udziałów. Bardzo długi okres trwała również procedura zajęcia stanowiska Komisji Europejskiej, w sprawie umorzenia części pożyczek w programach kłaskowych. Spowodowało to niewątpliwie zmniejszenie aktywności funduszu.*

(...) Głównym źródłem pozyskania środków finansowych dla Funduszu był, i jest w dalszym ciągu przewidziany, Regionalny Program Operacyjny. I w takim aspekcie, przy braku ogłoszenia do dnia dzisiejszego konkursu w ramach programu 3.4 Rozwój i konkurencyjność małopolskich MŚP (3.4.1 Instrumenty finansowe dla MŚP - wczesna faza rozwoju oraz Poddziałanie 3.4.2 Instrumenty finansowe dla MŚP - powyżej 24 m-cy), możemy mówić o istnieniu ograniczenia w dostępie do środków publicznych. Fundusz dysponuje małą ilością wolnych środków na działalność pożyczkową przez co zmuszeni jesteśmy do ograniczenia akcji pożyczkowej.

W odniesieniu do wskazania obowiązków sprawozdawczych jako przeszkody w rozwoju funduszu pożyczkowego uważamy, iż w stopniu dotychczas wymagalnym, nie stanowią one poważnej bariery, która mogłaby wpływać na ograniczenia w swobodzie działania naszego funduszu, a tym bardziej zniechęcała nas do aplikowania o dalsze środki.

(dowód: akta kontroli str. 112-114, 371)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że MARR prowadziła monitoring wykorzystania wsparcia zgodnie z wymogami umów zawartych w ramach MRPO. Działania w zakresie ustalenia rzeczywistych rezultatów jego wsparcia w postaci liczby utworzonych miejsc pracy nie obejmowały jednak wszystkich przedsiębiorców. Zbadane przez NIK na próbie przedsiębiorców rzeczywiste efekty ich wsparcia wskazały wyraźny efekt na gruncie przetrwania przedsiębiorstw na rynku na korzyść tych, które uzyskały pożyczkę. W przypadku trudności przedsiębiorców ze spłatą zobowiązania fundusz podejmował działania pozawindykacyjne mające na celu ułatwienie spłaty i zachowanie szansy powrotu na rynek. Na żądanie przedsiębiorców MARR bezpłatnie wystawiała opinie o współpracy z klientem, które przyczyniały się do budowania ich dobrej historii kredytowej.

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 Kontroli²⁵ 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 Krakowie.

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości w zakresie objętym kontrolą Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje wniosków pokontrolnych i nie oczekuje od Prezesa Zarządu odpowiedzi na niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Kraków, dnia 9 grudnia 2016 r.

Kontroler

Janusz Klimek
Specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Krakowie

Dyrektor
Jolanta Stawska

²⁵ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096 oraz z 2016 r., poz. 677.