



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

LOL.410.15.3.2024

Pan
Miroslaw Nisgorski
Prezes Zarządu
Warmińsko-Mazurskiego Funduszu
„Poręczenia Kredytowe” Sp. z o. o.
w Działdowie
Rondo Wolności 4,
13-200 Działdowo

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/24/077 Wykorzystanie instrumentów finansowych przeznaczonych na rozwój i wzrost konkurencyjności regionalnej

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Warmińsko-Mazurski Fundusz „Poręczenia Kredytowe” Sp. z o. o. w Działdowie, Rondo Wolności 4, 13-200 Działdowo (dalej: Fundusz)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mirosław Nisgorski – Prezes Zarządu Funduszu od 1 września 2023 r.; poprzednio funkcję tę w okresie objętym kontrolą pełnili: do 20 sierpnia 2020 r. – Sławomir Gutkowski, od 21 sierpnia 2020 r. do 31 sierpnia 2023 r. – Bożena Pikus.
Zakres przedmiotowy kontroli	Prawidłowość wykorzystania instrumentów finansowych i udzielania wsparcia przedsiębiorcom w ramach regionalnych programów operacyjnych na lata 2014-2020.
Okres objęty kontrolą	Lata 2014-2023. Do realizacji celów kontroli mogą być wykorzystywane dane i dokumenty z okresu wcześniejszego i późniejszego w zakresie związanym z przedmiotem kontroli.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie.
Kontroler	Andrzej Sibierski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/90/2024 z 19 sierpnia 2024 r. (akta kontroli str. 1-2)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania podejmowane przez Fundusz w zakresie udzielania z unijnych instrumentów finansowych poręczeń kredytów przeznaczonych na rozwój i wzrost konkurencyjności regionalnej.

Fundusz prawidłowo realizował umowę operacyjną nr /RPWM/3618/2018/IV/DIF/120 (dalej: umowa nr 120) zawartą w 2018 r. z Bankiem Gospodarstwa Krajowego (dalej: BGK), dotyczącą udzielania poręczeń kredytowych mikro, małym i średnim przedsiębiorstwom z terenu województwa warmińsko-mazurskiego. Zgodnie z jej postanowieniami weryfikował i oceniał wnioski o udzielenie wsparcia oraz zawierał umowy poręczeń kredytów. Skutecznie monitorował i kontrolował ich realizację oraz przyczyniał się do budowania dobrej historii kredytowej korzystających ze wsparcia przedsiębiorców. W okresie objętym kontrolą Fundusz zgodnie z postanowieniami ww. umowy prowadził regularną sprawozdawczość rzeczową i finansową dotyczącą realizowanego instrumentu finansowego, jak również dokonywał zwrotu zwolnionego kapitału poręczeniowego. Zrealizował także, zgodnie z tą umową, działania promujące udzielanie poręczeń i bez ponoszenia strat osiągnął określone w niej, po wprowadzeniu zmian Anekssem nr 3, wskaźniki wdrażania instrumentu finansowego.

Stwierdzona nieprawidłowość, polegająca na niezrealizowaniu przez Fundusz w grudniu 2019 r. i styczniu 2020 r. ujętych w planie kontroli z kwietnia 2019 r. kontroli na miejscu 10% zawartych do 30 listopada 2019 r. umów jednostkowego poręczenia

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

kredytu, nie miała istotnego wpływu na realizację zadań związanych z realizacją ww. umowy z BGK.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu
faktycznego

1. Fundusz został utworzony w 2003 r. jako spółka z o.o., w której udziały, według stanu na sierpień 2023 r., posiadali: Województwo Warmińsko-Mazurskie³, BGK⁴, Działdowska Agencja Rozwoju S.A.⁵, Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Olsztynie, Gmina Miasto Elbląg oraz Powiaty Działdowski, Ełcki i Giżycki.

W okresie objętym kontrolą Fundusz podpisał 5 września 2018 r. dwie umowy operacyjne z BGK dotyczące wdrożenia i zarządzania instrumentem finansowym „Poręczenie”, z którego miały być udzielane poręczenia kredytów zaciąganych przez mikro, małe i średnie przedsiębiorstwa w ramach realizacji Regionalnego Programu operacyjnego Warmia i Mazury 2014-2020 (dalej: RPO) – nr 3/RPWM/3618/2018/IV/DIF/119 (dalej: umowa nr 119) i nr 120. Obie umowy zostały zawarte na okres do 31 grudnia 2029 r. Umowa nr 120 była czterokrotnie aneksowana – 16 grudnia 2019 r., 7 maja 2020 r., 19 maja 2020 r. i 29 listopada 2022 r.⁶

W ww. umowach określono, że poręczenie kredytu ostatecznemu odbiorcy w maksymalnej wysokości 80% kwoty kapitału kredytu wypłaconego w okresie budowy portfela poręczeń (bez odsetek, prowizji i innych zobowiązań ostatecznego odbiorcy związanych z kredytem) powinno dotyczyć jego zobowiązań wpisujących się w finansowanie projektów realizowanych w wybranych obszarach strategicznej interwencji (obszary peryferyzacji społeczno-gospodarczej, obszary o słabym dostępie do usług publicznych i obszary przygraniczne) oraz inwestycje w obszarze inteligentnych specjalizacji województwa warmińsko-mazurskiego (drewno i meblarstwo, żywność wysokiej jakości, ekonomia wody). W pozostałych przypadkach było to maksymalnie 75% ww. kwoty kapitału kredytu⁷.

Jak wyjaśnił Prezes, ww. umowy z BGK, nie zawierały wymogu definiowania przez Fundusz pojęcia luki finansowej odnoszącej się do przedsiębiorców korzystających z udzielanych poręczeń.

(akta kontroli str. 4-173, 460-466)

2. W okresie objętym kontrolą Fundusz zrealizował obowiązki informacyjno-promocyjne określone w załączniku nr 9 do umowy nr 120 z BGK. Obejmowały one m.in.: stworzenie dedykowanej realizowanej umowie strony lub zakładki na stronie internetowej Funduszu, prowadzenie działań informacyjno-promocyjnych za pośrednictwem mediów społecznościowych oraz przekazywanie informacji potencjalnym odbiorcom poręczeń podczas spotkań, konferencji, warsztatów, szkoleń, wystaw i targów.

Działania w tym zakresie Fundusz zrealizował w 2019 r. Były one związane z realizacją umowy nr 120 i obejmowały m.in.:

³ Z 50 uprzywilejowanymi udziałami na 688 (na Zgromadzeniu Wspólników na każdy z tych udziałów przypadają dwa głosy).

⁴ Z 249 udziałami na 688.

⁵ Z 322 uprzywilejowanymi udziałami na 668 (na Zgromadzeniu Wspólników, na każdy z tych udziałów przypadają dwa głosy).

⁶ Aneksy te dotyczyły m.in.: w 2019 r. – nowej treści załącznika nr 2 do umowy; w 2020 r. – nowej wysokości wskaźników wykonania umowy (zrezygnowano m.in. ze wskaźnika określającego wysokość portfela poręczeń przed upływem połowy okresu jego budowy) oraz wysokości wkładów BGK i Funduszu do instrumentu finansowego oraz dostosowania warunków wykonania umowy do stanu epidemii COVID-19; w 2022 r. – doprecyzowania obowiązków sprawozdawczych Funduszu.

⁷ Załączniki nr 2 umów nr 119 i nr 120.

- udzielanie podczas imprez środowiskowych na konferencjach informacji o poręczeniach, kierowanych do mikro, małych i średnich przedsiębiorstw (łącznie sześć spotkań),
- zorganizowanie trzech szkoleń we współpracujących instytucjach finansowych,
- przedstawienie oferty Funduszu na spotkaniu „Pozadotacyjne wsparcie unijne na rozwój przedsiębiorstw – pożyczki i poręczenia”,
- przekazywanie informacji o ofercie Funduszu w mediach społecznościowych (Facebook – osiem edycji),
- zamieszczenie reklamy udzielanych poręczeń w wydawnictwie Plan Miasta i Powiatu Działdowo,
- utworzenie zakładki dotyczącej udzielanych poręczeń na stronie internetowej Funduszu, w której zamieszczono informacje o realizacji projektu Wsparcie rozwoju i konkurencyjności przedsiębiorstw przez instrumenty finansowe (poddziałanie 1.5.3 Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw w ramach RPO),
- wykonanie ulotek promujących poręczenia,
- wykonanie materiałów promocyjnych.

Ponadto, pracownicy Funduszu uczestniczyli w sześciu spotkaniach zorganizowanych we współpracujących z Funduszem instytucjach finansowych, dotyczących wdrożenia umowy z BGK.

Obie umowy zawarte z BGK nie nakładały na Fundusz obowiązku tworzenia strategii i planów działań informacyjnych i promujących udzielane przez niego poręczenia kredytowe, a Fundusz nie utworzył takiej strategii.

Prezes wyjaśnił, że z doświadczeń Funduszu wynikało, że najskuteczniejszym sposobem dotarcia do ostatecznych odbiorców były kontakty realizowane poprzez instytucje finansujące, udzielające pożyczek, kredytów i leasingów.

Realizując ww. umowy z BGK, Fundusz współpracował z siedmioma bankami spółdzielczymi: w Brodnicy, Iławie, Olecku, Olsztynku i Szczytnie, Mazurskim Bankiem Spółdzielczym w Giżycku i Warmińskim Bankiem Spółdzielczym w Jonkowie.

Prowadzone w pierwszej połowie 2019 r. rozmowy dotyczące podpisania przez Fundusz porozumień z Bankiem PKO BP S.A. i Bankiem Pekao S.A. zakończyły się niepowodzeniem. Jako przyczyny odmowy oba banki podały m.in. nadmiernie rozbudowane procedury nadzorcze i sprawozdawcze oraz niedostosowanie podstawowych parametrów poręczeń do potrzeb rynku (niska kwota poręczania i krótki okres poręczenia w odniesieniu do przedsięwzięć rozwojowych). Bank Pekao S.A. zwrócił również uwagę na wykorzystywanie przez niego wysokich kwotowo i prostych w obsłudze portfelowych gwarancji COSME⁸ oraz dwóch linii gwarancyjnych BGK, t.j. gwarancji de minimis i gwarancji Biznesmax z dotacją. Jego zdaniem, linie gwarancyjne oferowane przez BGK wymagały mniejszego nakładu pracy i były jednorodne pod względem cech we wszystkich oddziałach w kraju.

(akta kontroli str. 9-178, 422-428, 449-452, 459, 460-466, 494-496)

3. Określony umową nr 119 wkład Funduszu w utworzenie instrumentu finansowego miał wynosić nie mniej niż 1 024,1 tys. zł (17% kapitału instrumentu), a wkład BGK – do 5 000 tys. zł (83% kapitału). Natomiast w przypadku umowy nr 120 pierwotnie

⁸ Unijny program na rzecz konkurencyjności przedsiębiorstw oraz na rzecz małych i średnich przedsiębiorstw realizowany w latach 2014–2020.

było to odpowiednio – 882,4 tys. zł (15%) i 5 000 tys. zł (85%), a w wyniku zmian wprowadzonych aneksem z 7 maja 2020 r. wysokość wkładu Funduszu ustalono na kwotę do 117,5 tys. zł, a wkładu BGK na kwotę do 665,7 tys. zł.

Łączna wartość opłaty za zarządzanie instrumentem finansowym została ustalona na nie więcej niż 2 775 tys. zł w przypadku umowy nr 119 (w tym do 1 387,5 tys. zł bez prawa opcji i także 1 387,5 tys. zł z prawem opcji) oraz 3 718 tys. zł w przypadku umowy nr 120 (odpowiednio po 1 859 tys. zł). Obie ww. umowy ustalały szacowane ryzyko wypłat poręczeń kredytowych na 25%.

Wynagrodzenie Funduszu z tytułu realizacji umowy nr 120 wyniosło, według stanu na 25 kwietnia 2023 r., 245,5 tys. zł. Fundusz nie otrzymał wynagrodzenia z tytułu realizacji umowy nr 119.

Środki wniesione przez BGK do instrumentu finansowego tworzonego w ramach umowy nr 119, w wysokości 2 500 tys. zł zostały, zgodnie z umową, zwrócone przez Fundusz 26 września 2019 r. wraz z odsetkami w łącznej wysokości 24,9 tys. zł.

Fundusz nie udzielił poręczeń kredytowych na podstawie umowy nr 119, która została rozwiązana 18 września 2019 r. na jego wniosek, na mocy porozumienia stron⁹. Przyczyną wystąpienia Funduszu o rozwiązanie tej umowy była m.in. niemożność równoczesnego zrealizowania dwóch umów zawartych z BGK ze względu na niechęć dużych banków do współpracy w ramach ich realizacji¹⁰, spowodowaną rygorystycznymi obwarowaniami produktu i projektu oraz wynikające z tego faktu ograniczenie partnerów finansowych Funduszu wyłącznie do banków spółdzielczych, mających około 18% udziału w ogólnym wolumenie udzielanych przez niego poręczeń. Uzasadniając wniosek o rozwiązanie umowy, Fundusz wskazał także na możliwość korzystania przez kredytobiorców z konkurencyjnego i bardziej atrakcyjnego, także dla instytucji finansowych, produktu w postaci poręczeń udzielanych przez BGK¹¹.

(akta kontroli str. 9-173, 179-193, 460-466, 490-493)

4. Fundusz udzielił wsparcia w postaci poręczenia kredytu 18 przedsiębiorstwom. W latach 2019-2020 zawarto z nimi łącznie 19 umów na poręczenie kredytów o łącznej wartości 4 114 tys. zł (z tego 2 992 tys. zł w 2019 r. i 1 122 tys. zł w 2020 r.)¹²:

- w 2019 r. – 15 (z tego osiem z przedsiębiorstwami mikro i siedem z przedsiębiorstwami małymi),
- w 2020 r. – cztery (z tego jedna z przedsiębiorstwem mikro i trzy z przedsiębiorstwami małymi).

Udzielono poręczeń na łączną kwotę 3 132,65 tys. zł¹³ (z tego w 2019 r. – 2 291,15 tys. zł¹⁴ i w 2020 r. – 841,5 tys. zł¹⁵). Dotyczyły one kredytów obrotowych o wartości 1 446 tys. zł¹⁶ (odpowiednio – 1 258,5 tys. zł i 187,5 tys. zł), kredytów inwestycyjnych – 814,15 tys. zł¹⁷ (760,15 tys. zł i 54 tys. zł) i kredytów

⁹ Na podstawie zawartego porozumienia Fundusz był zobowiązany do realizacji wynikających z umowy obowiązków dotyczących archiwizacji dokumentów, ochrony danych osobowych, monitoringowych, sprawozdawczych, informacyjnych i ewaluacyjnych.

¹⁰ M.in. PKO B.P., który w piśmie z 28 stycznia 2019 r. poinformował, że poręczenie oferowane przez Fundusz w ramach realizacji RPO, nie spotkało się z dostatecznym zainteresowaniem oddziałów tego banku, w związku z czym niezasadne jest zwieranie umowy w przedmiotowej sprawie.

¹¹ Problemy związane z realizacją przez Fundusz umów z BGK zostały opisane także w pkt. 1.14 niniejszego wystąpienia.

¹² Jeden przedsiębiorca z grupy małych zawarł dwie umowy – po jednej w 2019 r. i w 2020 r.

¹³ Z tego udzielonych przedsiębiorstwom w z grupy mikro – 1 226,9 tys. zł i grupy małych – 1 905,75 tys. zł.

¹⁴ Z tego udzielonych przedsiębiorstwom z grupy mikro – 1 001,9 tys. zł i grupy małych – 1 289,25 tys. zł.

¹⁵ Z tego udzielonych przedsiębiorcom z grupy mikro – 225 tys. zł i z grupy małych – 616,5 tys. zł.

¹⁶ Z tego udzielonych pięciu przedsiębiorstwom z grupy mikro – 525 tys. zł i pięciu z grupy małych – 921 tys. zł.

¹⁷ Z tego udzielonych dwóm przedsiębiorstwom z grupy mikro – 204,4 tys. zł i czterem z grupy małych – 599,75 tys. zł.

odnawialnych – 872,5 tys. zł¹⁸ (272 tys. zł i 600 tys. zł). Spośród udzielonych poręczeń, siedem dotyczyło inwestycji dokonywanych w obszarach strategicznej interwencji, określonych przez Samorząd Województwa Warmińsko-Mazurskiego.

Wysokość udzielonych jednostkowych poręczeń wynosiła od 13,5 tys. zł do 480 tys. zł (w grupie mikro przedsiębiorstw było to od 30 tys. zł do 375 tys. zł, a grupie małych przedsiębiorstw – od 13,5 tys. zł do 480 tys. zł). Stanowiło to od 75% (dotyczyło to 16 umów – 12 podpisanych w 2019 r. i czterech w 2020 r.) do 80% (trzy umowy z 2019 r.) kwoty kredytów, których dotyczyły te poręczenia.

Czas od wpływu wniosku o udzielenie poręczenia do zawarcia umowy wynosił od trzech do 57 dni (średnio: 16 dni). Jak podał Prezes, terminy te uwarunkowane były m.in. datą zawarcia z instytucją finansującą umowy kredytu/pożyczki i czasem koniecznym na uzupełnienie wniosku.

Okres obowiązywania poręczenia wynosił od pięciu do 83 miesięcy. W odniesieniu do trzech umów poręczenia Fundusz, na wnioski złożone przez beneficjentów w 2020 r., przedłużył o trzy miesiące okres ich obowiązywania z powodu ograniczeń wynikających z epidemii COVID-19¹⁹.

Analiza dokumentacji wszystkich 19 udzielonych poręczeń wykazała m.in., że we wszystkich przypadkach:

- spełnione zostały obligatoryjne zasady dotyczące udzielenia jednostkowego poręczenia²⁰,
- udzielone wsparcie nie było ukierunkowane na tworzenie nowych przedsiębiorstw,
- naboru wniosków dokonano zgodnie z obowiązującymi przepisami, umową nr 120 i *Regulaminem instrumentu finansowego „Poręczenie”*²¹ (dalej: Regulamin poręczeń), zgodnie z arkuszem aplikacji poręczeniowej,
- ocena wniosków, w tym przedłożonych przez przedsiębiorców harmonogramów rzeczowo-finansowych, przeprowadzona została zgodnie z przyjętymi zasadami, opisanymi w umowie nr 120 i Regulaminie poręczeń, w tym, przed udzieleniem poręczenia dokonywano oceny zdolności kredytowej wnioskodawcy,
- zabezpieczeniem udzielonego poręczenia był weksel in blanco, zgodnie z zasadami określonymi w Metryce Instrumentu Finansowego Poręczenie,
- wydano zaświadczenie o udzieleniu pomocy de minimis,
- wnioskodawcy nie spotkali się z odmową udzielenia kredytu przez bank.

(akta kontroli str. 194-262, 467-488)

5. Zgodnie z ustaleniami umowy nr 120 (§ 7 ust. 1), Fundusz był zobowiązany do osiągnięcia następujących wskaźników dotyczących wdrażania określonego nia instrumentu finansowego:

- zbudowanie, do końca okresu jego budowy (tj. 24 miesięcy od wpłaty przez BGK pierwszej transzy wkładu do instrumentu finansowego²²) portfela poręczeń o wartości wynoszącej co najmniej 23 529, 4 tys. zł, stanowiącego zabezpieczenie portfela kredytów o wartości co najmniej 29 411,8 tys. zł,

¹⁸ Z tego udzielonym przedsiębiorstwom dwóm z grupy mikro – 497,5 tys. zł i jednemu grupy małych – 375 tys. zł.

¹⁹ Dwie z tych umów dotyczyły kredytów obrotowych, dla których udzielono poręczeń na łączną kwotę 201 tys. zł i kredytu inwestycyjnego – poręczenie na kwotę 54 tys. zł.

²⁰ M.in.: poręczeń udzielono na rzecz instytucji finansowych udzielających kredytu, z którym Fundusz posiadał zawarte umowy o współpracy, na wniosek przedsiębiorcy, złożony wraz z biznes planem lub planem operacyjnym, po przeprowadzeniu analizy ryzyka i ustanowieniu zabezpieczeń (weksel in blanco), w powiązaniu z określonym kredytem i z ograniczeniem w czasie.

²¹ Przyjęty uchwałą Nr 1/2019 Rady Nadzorczej Funduszu z 20 marca 2019 r.

²² §4 ust. 1 pkt 1 umowy nr 120.

- zbudowanie, przed upływem połowy okresu jego budowy, portfela poręczeń o wartości wynoszącej co najmniej 9 411,8 tys. zł, stanowiącego zabezpieczenie portfela kredytów o wartości co najmniej 11 764,7 tys. zł,
- udzielenie co najmniej 85 poręczeń stanowiących zabezpieczenie kredytu.

Zmiany wprowadzone aneksem z 7 maja 2020 r. zmniejszyły liczbę wskaźników do dwóch oraz wprowadziły następujące korekty dotyczące ich wysokości:

- zbudowanie, do końca jego budowy, portfela poręczeń o wartości wynoszącej co najmniej 3 132,65 tys. zł, stanowiącego zabezpieczenie portfela kredytów o wartości co najmniej 3 915,8 tys. zł,
- udzielenie 18 poręczeń stanowiących zabezpieczenie kredytu.

Dane przedstawione w pkt. 4 niniejszego wystąpienia wskazują, że Fundusz zrealizował ww. wskaźniki, określone w aneksie z 7 maja 2020 r., na poziomie, odpowiednio: 100% (105,1% dla portfela kredytów) i 105,6%. W związku z tym, w okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki podejmowania działań naprawczych oraz naliczania i wpłacania kar umownych z tytułu nieosiągnięcia wskaźników jej wykonania. Realizację ww. wskaźników potwierdziła analiza dokumentacji wszystkich 19 poręczeń udzielonych przez Fundusz oraz sprawozdań składanych BGK.

(akta kontroli str. 217, 256-262)

6. W kontrolowanym okresie Fundusz w 30 transzach zwrócił BGK łącznie 663,7 tys. zł uwolnionego kapitału z tytułu realizacji umowy nr 120, co znalazło odzwierciedlenie w dokumentacji zamieszczonej na Platformie Obsługi Instrumentów Finansowych BGK (dalej: POIF). Z tego w 2022 r. w 10 transzach zwrócono 604,3 tys. zł, a w 2023 r. – w 20 transzach pozostałe 59,4 tys. zł.

(akta kontroli str. 181-193, 263)

7. Analiza wszystkich sprawozdań z realizacji umowy nr 120, złożonych BGK przez Fundusz w latach 2018-2023, wykazała m.in., że zostały one przekazane zgodnie z trybem i formą określoną w załączniku nr 4 do tej umowy, tj. w określonym w niej terminie i zawierały zgodne ze stanem rzeczywistym dane dotyczące liczby i wielkości udzielonych poręczeń, z uwzględnieniem środków krajowych oraz środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Europejskiego Funduszu Społecznego. Szczegółowe dane w ww. zakresie zamieszczano w systemie POIF. Były to m.in. listy wspartych odbiorców z informacjami dotyczącymi udzielonego wsparcia, informacje na temat kontroli przeprowadzonych przez Fundusz u odbiorców oraz zgodności z zasadami pomocy publicznej i pomocy de minimis. Fundusz nie rozpatrzył negatywnie żadnego wniosku o udzielenie poręczenia.

(akta kontroli str. 252-254, 256-262, 264-391)

8. Analiza dokumentacji wszystkich 19 umów poręczenia, zawartych przez Fundusz w latach 2019-2020, wykazała m.in., że we wszystkich przypadkach:

- umowy udzielenia poręczenia sporządzone zostały według tego samego wzoru i zawierały zapisy określone w §6 pkt 14 umowy nr 120, w tym umożliwiające Funduszowi zbieranie informacji o realizowanym przez przedsiębiorcę projekcie, monitorowanie jego realizacji i prowadzenie jego ewaluacji,
- Fundusz otrzymywał od przedsiębiorców informacje z realizacji zawartych umów poręczenia, w tym z postępu rzeczowego i finansowego oraz monitorował realizację umowy poprzez kontrole zza biurka oraz weryfikację przedstawianych przez przedsiębiorców dowodów zakupu i faktur potwierdzających wykorzystanie

udzielonego wsparcia, co było zgodne z pkt. IV.1.1. i pkt IV.2.4 załącznika nr 6 do umowy nr 120,

- zawarte umowy nie dotyczyły działań odnoszących się bezpośrednio do tworzenia nowych miejsc pracy, zawierały jednak zapisy dotyczące obowiązku ich monitorowania w przypadku, kiedy w związku z realizacją umowy przedsiębiorca zdecyduje się je utworzyć,
- Fundusz nie stwierdził nieprawidłowości w realizacji zawartych umów.

(akta kontroli str. 256-262, 392-404)

9. Szczegółowe zasady prowadzenia kontroli wykonania zawartych przez Fundusz umów poręczenia określone zostały w załączniku nr 6 do umowy nr 120 (*Zasady przeprowadzania kontroli u Ostatecznych Odbiorców*). Określał on m.in. liczbę kontroli – 10% umów miało zostać objętych kontrolą na miejscu, a wszystkie umowy – kontrolą zza biurka, bez oznaczenia terminów ich przeprowadzenia. W kwietniu 2019 r. Fundusz opracował plan kontroli, który zakładał przeprowadzenie w trakcie rozliczania udzielonego poręczenia kontroli zza biurka wszystkich zawartych umów. Natomiast, kontrolami na miejscu planowano objąć w grudniu 2019 r. i styczniu 2020 r. 10% umów zawartych do 30 listopada 2019 r. oraz raz na kwartał, 10% umów zawartych po 1 grudnia 2019 r.

Do końca września 2024 r. przeprowadzono po jednej kontroli zza biurka 18 zawartych umów poręczenia kredytu i dwie kontrole zza biurka pozostałej umowy (łącznie 20 kontroli, tj. 105% planu). Dotyczyły one: poprawności realizacji umowy o udzielenie poręczenia w obszarze dokumentowania wykorzystanego wsparcia zgodnie z celem wskazanym we wniosku o udzielenie poręczenia, założeń biznes planu i zgodności z Kartą Produktu „Poręczenie”. Wszystkie zostały przeprowadzone zgodnie z zasadami zawartymi w ww. załączniku nr 6²³ i udokumentowane protokołami kontroli. W ich wyniku nie stwierdzono nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 77-173, 405-420, 460-466)

10. W okresie objętym kontrolą nie została rozwiązana żadna z umów poręczenia kredytu, zawarta przez Fundusz oraz nie wystąpiły przypadki powodujące konieczność dochodzenia przez Fundusz wierzytelności.

Prezes wyjaśnił, że zobowiązania zaciągnięte przez kredytobiorców były terminowo spłacane i nie wystąpiły przesłanki do podejmowania czynności windykacyjnych.

(akta kontroli str. 421, 460-466)

11. Analiza dokumentacji wszystkich 19 umów poręczenia kredytu, zawartych przez Fundusz wykazała, że w przypadku 16 zrealizowanych do końca 2023 r. (84,2%) nie doszło do sytuacji, w których przekroczono założone poziomy finansowania²⁴. Tym samym, już w ww. terminie Fundusz zrealizował wskaźnik ryzyka wypłat poręczeń kredytowych, określony w umowie z BGK na 25%.

(akta kontroli str. 77-173, 256-262, 489)

12. Fundusz nie posiadał informacji, czy instytucje finansowe, z którym współpracował w zakresie udzielania jednostkowych poręczeń kredytów zamieszczały w Biurze Informacji Kredytowej informacji o terminowej spłacie zobowiązania, co mogło budować historię kredytowania.

(akta kontroli str. 460-466)

²³ M.in.: przeprowadzono je w siedzibie Funduszu, w terminach określonych w planie kontroli opracowanym przez Fundusz i w zakresie obejmującym dokumenty potwierdzające udzielenie wsparcia zgodnie z celem wskazanym w umowie zawartej z przedsiębiorcą.

²⁴ Do końca września 2024 r. zrealizowano 17 umów (89,5%).

13. Zgodnie z Metryką instrumentu finansowego, stanowiącą załącznik nr 2 do umowy nr 120, łączna wartość udzielonych jednemu odbiorcy poręczeń stanowiących zabezpieczenie kredytu nie mogła przekroczyć 500 tys. zł. W okresie objętym kontrolą Fundusz udzielił tylko jednemu odbiorcy (5,6% wszystkich odbiorców poręczeń) dwukrotnego poręczenia (raz w 2019 r. i raz w 2020 r.) na łączną kwotę 67,5 tys. zł. Prezes wyjaśnił, że Fundusz nie stosował odrębnych od ww. zasad udzielania poręczeń tzw. klientom powracającym.

(akta kontroli str. 77-173, 460-466)

14. Fundusz zwrócił się 6 września 2018 r., tj. dzień po podpisaniu umowy nr 120, do BGK o wprowadzenie w załącznikach nr 2 (*Metryka Instrumentu Finansowego*) i nr 10 (*Karta Produktu „Poręczenie”*) do tej umowy, zmian dotyczących przedłużenia czasu obowiązywania poręczenia z trzech do ośmiu miesięcy po zakończeniu okresu, na który udzielono kredytu. Wskazał przy tym problemy wynikające z utrzymania dotychczasowego terminu, tj. konieczność długotrwałego renegotjowania dotychczasowych umów o współpracy zawartych z instytucjami finansowymi, przy czym w przypadku części z nich byłoby to możliwe wyłącznie w połączeniu ze zmianą regulaminów dotyczących poręczeń indywidualnych. BGK, w odpowiedzi wysłanej 23 listopada 2018 r., nie wyraził zgodny na dokonanie ww. zmian.

Informacje dotyczące ewentualnych barier w realizacji projektu Fundusz ponownie przekazał BGK 30 listopada 2018 r. Wskazał następujące problemy:

- zbyt niską, jak na cel określony w projekcie, maksymalną kwotę poręczenia przypadającą na jednego odbiorcę (500 tys. zł), co mogło okazać się niewystarczające do finansowania przedsięwzięć rozwojowych i nie spełniało obserwowanych na rynku oczekiwań przedsiębiorców,
- zakładaną dużą liczbę (co najmniej 85) udzielonych poręczeń, co zmniejszało wartość pojedynczych poręczeń średnio do około 280 tys. zł,
- dodatkowe obciążenie instytucji finansujących comiesięcznym obowiązkiem sprawozdawczym w całym okresie spłaty poręczonego kredytu oraz obowiązkiem przysyłania do Funduszu dokumentów na wykorzystanie kredytu, co w kontekście dostępnych poręczeń portfelowych mogło być powodem zniechęcającym do współpracy z Funduszem.

Zwrócono też uwagę na zasadność prowadzenia wspólnych działań promocyjnych. BGK nie odniósł się do ww. problemów zgłoszonych przez Fundusz.

Po raz kolejny Fundusz przedstawił BGK swoje wątpliwości związane z realizacją umowy 12 marca 2019 r. Dotyczyły one m.in. zasad poręczenia kredytów przeznaczonych na finansowanie kapitału obrotowego określonych w umowach nr 119 i 120 – poręczenia takie miały być udzielane tylko w przypadkach prowadzących do poprawy konkurencyjności przedsiębiorstw i podniesienia ich zdolności do rozszerzenia oferty o nowe produkty lub usługi. W odpowiedzi BGK stwierdził, że ograniczenie to wynika bezpośrednio z uregulowań zewnętrznych, tj. wytycznych EGESIF²⁵ z 11 lutego 2015 r.²⁶. Fundusz zgłaszał BGK także wątpliwości interpretacyjne dotyczące użytych w umowach pojęć związanych z ochroną danych osobowych.

W styczniu 2019 r. Fundusz otrzymał do wiadomości pismo Marszałka Województwa Warmińsko-Mazurskiego (dalej: Marszałek) do Dyrektora Biura Regionalnych Programów Operacyjnych II Departamentu Instrumentów Finansowych BGK,

²⁵ Expert Group on European Structural and Investment Funds.

²⁶ W odpowiedzi udzielonej przez BGK podano datę 27 marca 2015 r.

dotyczące opóźnień w realizacji umów operacyjnych podpisanych z Funduszem, wynikających z bardzo długiego okresu akceptowania przez ten bank przekazanej przez Fundusz dokumentacji niezbędnej do uruchomienia akcji poręczeniowej oraz udzielania odpowiedzi na pytania Funduszu. W odpowiedzi udzielonej Marszałkowi 7 lutego 2019 r. BGK wskazał, że opóźnieniom winna jest konieczność uzupełniania dokumentacji przekazanej bankowi przez Fundusz i długi, około trzymiesięczny okres przedstawienia przez Fundusz pierwszej wersji regulaminów niezbędnych do wdrożenia produktu objętego umową.

Fundusz otrzymał do wiadomości także datowane 31 maja 2019 r. pismo Marszałka do Ministra Inwestycji i Rozwoju oraz Prezesa Zarządu BGK, w którym Marszałek zwracał się z prośbą o wprowadzenie demarkacji pomiędzy instrumentami finansowanymi oferowanymi ze środków unijnych w latach 2014-2020 oraz o zmianę parametrów produktów gwarancyjnych wdrażanych przez BGK i programów krajowych konkurujących z produktami wdrażanymi w ramach regionalnych programów operacyjnych. Marszałek stwierdził w nim m.in., że:

- wprowadzanie oferty poręczeń równoległej do realizowanej w ramach RPO, a w szczególności gwarancji Biznesmax, było niezrozumiałym działaniem na szkodę województwa oraz zagraża realizacji zobowiązań BGK wynikających z umowy o finansowaniu umów operacyjnych zawartych z Funduszem (zaznaczono przy tym, że w takiej sytuacji, BGK jako udziałowiec Funduszu działa na niekorzyść własnej spółki),
- w kontekście wdrażania produktu poręczeniowego także w innych województwach, pojawia się pytanie, czy BGK dokonał analizy wpływu nowych produktów gwarancyjnych na realizację umów o dofinansowaniu i umów operacyjnych zawartych w ramach programów regionalnych, zwłaszcza w kontekście powtarzania się sytuacji, w której działania BGK na arenie krajowej ograniczały możliwości pośredników regionalnych,
- pośrednicy regionalni już w poprzedniej perspektywie finansowej sygnalizowali niestabilność rynku poręczeniowego i spadek popytu na ich produkty spowodowany wprowadzeniem przez BGK gwarancji de minimis, skutecznie konkurującej z ofertą regionalną.

Marszałek zwrócił się także do adresatów ww. pisma z prośbą o „wnikliwą analizę parametrów poszczególnych produktów i ich wzajemnego oddziaływania i nakładania się oraz rozważenie na tej podstawie zmiany np. minimalnych wartości poręczanych kredytów, celu inwestycji, zakresu wydatków kwalifikowalnych lub grupy docelowej odbiorców ostatecznych w celu zminimalizowania zagrożeń związanych z tzw. 'kanibalizacją' produktów finansowych oferowanych w perspektywie 2014-2020”²⁷.

Z wyjaśnień Prezesa wynikało, że podczas realizacji umowy nr 120 wystąpiły trudności, związane m.in. z:

- brakiem zainteresowania współpracą ze strony instytucji finansowych, udzielających kredytów, z powodu nieatrakcyjnych parametrów poręczeń oferowanych przez Fundusz (zbyt krótki okres poręczenia, wymóg zbyt częstego sprawozdawania, nieakceptowalne warunki windykacji), odbiegających od warunków dotychczasowej współpracy,
- oferowaniem przez BGK konkurencyjnych produktów w postaci poręczeń portfelowych, standaryzowanych w skali kraju i bardziej atrakcyjnych niż poręczenia

²⁷ W maju 2020 r., aneksem do umowy nr 120, wprowadzono zmiany obniżające wartość wskaźników jej wykonania (opisane w pkt. 5 niniejszego wystąpienia).

udzielane przez Fundusz w skali regionu, co stanowiło barierę w zaangażowaniu się banków komercyjnych,

- długotrwałością procesu ustalania regulaminu udzielania poręczeń, wynikającego z wymogu jego negocjacji i akceptacji przez wszystkie strony, w tym BGK,
- zbyt niskimi limitami poręczeń (łącznie do 500 tys. zł dla jednego odbiorcy) w stosunku do potrzeb przedsiębiorców, co ograniczało możliwości finansowania przedsięwzięć rozwojowych,
- zniechęcającymi odbiorców, czasochłonnymi procedurami związanymi z kontrolą wykorzystania finansowania,
- obciążeniami administracyjnymi, wynikającymi z obowiązków sprawozdawczych instytucji finansowych oraz koniecznością przekazywania Funduszowi dokumentów potwierdzających wykorzystanie kredytu, co zniechęcało doradców bankowych do współpracy z Funduszem, zwłaszcza w porównaniu do łatwiejszych w obsłudze form portfelowych oferowanych przez BGK.

(akta kontroli str. 422-466)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

W grudniu 2019 r. i styczniu 2020 r. Fundusz nie przeprowadził zaplanowanych na ten okres kontroli na miejscu, które miały objąć 10% umów poręczenia zawartych od początku realizacji projektu (do 30 listopada 2019 r. zwarto 14 takich umów).

Prezes wyjaśnił, że z powodu dokonanej 1 września 2023 r. zmiany Zarządu Funduszu, nie są mu znane przyczyny nieprzeprowadzenia kontroli na miejscu według planu kontroli obowiązującego od kwietnia 2019 r.

Podczas kontroli NIK, 2 września 2024 r., Prezes wprowadził aneks do planu kontroli, ustalając w nim, do 30 września 2024 r., nowy termin przeprowadzenia kontroli na miejscu dwóch spośród wszystkich 19 umów poręczenia zawartych przez Fundusz²⁸. Kontrole te zostały zrealizowane 4 września 2024 r., a w ich wyniku nie stwierdzono nieprawidłowości²⁹.

(akta kontroli str. 77-173, 405-420, 460-466)

IV. Uwagi i wnioski

Mimo stwierdzonej nieprawidłowości, Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag i wniosków ze względu na brak jej istotnego wpływu na realizację przez Fundusz zadań objętych kontrolą NIK.

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 Olsztynie. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie

²⁸ Do kontroli wyznaczono umowy Nr 227/2019/RPO WiM 2014-2020/IV i 383/2019/RPO WiM 2014-2020/IV.

²⁹ Kontrole dotyczyły udokumentowania wykorzystanego wsparcia zgodnie z celem wskazanym we wniosku o udzielenie poręczenia, założeniami biznes planu oraz zgodności z Kartą Produktu „Poręczenie”.

z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Olsztyn, 17.04.2025

Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Olsztynie
Mariusz Lenkiewicz

.....
podpis

Andrzej Sibierski
główny specjalista kontroli państwowej

.....
podpis