



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

LOL.410.15.5.2024

Pan
Paweł Jamróż
Prezes Zarządu
Podlaska Fundacja Rozwoju Regionalnego
15-073 Białystok, ul. Starobojarska 15

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Olsztynie
ul. Artyleryjska 3e, 10-165 Olsztyn
T +48 89 678 82 00, F +48 89 678 82 30
lol@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Podlaska Fundacja Rozwoju Regionalnego, 15-073 Białystok, ul. Starobojarska 15 (dalej: „PFRR”, „Fundacja” lub „Pośrednik”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Zarząd Fundacji ¹ w składzie: Paweł Jamróz – Prezes Zarządu (dalej: „Prezes”) od 12 stycznia 2024 r., Wiesław Henryk Kamieński – Wiceprezes od 1 maja 2021 r., Dariusz Perło – Wiceprezes Zarządu od 2 września 2024 r. Wcześniej Zarząd funkcjonował w składzie: ² (akta kontroli str. 3-4)
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. Dla realizacji celów kontroli mogą być wykorzystane 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 ³ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie
Kontroler	Henryk Dykty, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/118/2024 z 20 września 2024 r. (akta kontroli str. 1-2)

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA	Fundacja prawidłowo realizowała obowiązki określone w sześciu umowach operacyjnych ⁵ zawartych z BGK ⁶ oraz w regulaminach funduszu pożyczkowego
---------------------	--

¹ Zarząd Fundacji kieruje działalnością Fundacji i reprezentuje ją na zewnątrz. Oświadczenie woli w imieniu Fundacji składają łącznie dwaj członkowie Zarządu lub jeden członek Zarządu i jeden pełnomocnik Zarządu łącznie.

² Prezesi Zarządu: Andrzej Parafiniuk od 22 czerwca 2015 r. do 31 maja 2020 r., Cezary Ołdakowski od 1 czerwca do 15 lipca 2020 r., Marek Dźwigaj od 18 grudnia 2020 r. do 12 stycznia 2024 r.

Wiceprezesi: Adam Kowalczyk od 22 czerwca 2015 r. do 7 lutego 2023 r., Marek Dźwigaj od 22 czerwca 2015 r. do 17 grudnia 2020 r., Beata Orzolek od 1 czerwca 2020 r. do 27 czerwca 2023 r., Kamil Pendowski od 8 lutego 2023 r. do 12 stycznia 2024 r., Przemysław Adam Sarosiek od 27 czerwca 2023 r. do 3 listopada 2023 r., Cezary Jan Mielko od 12 stycznia 2024 r. do 18 czerwca 2024 r.

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: „ustawa o NIK”.

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej. W niniejszym wystąpieniu zastosowano ocenę opisową.

⁵ Umowa operacyjna: Nr 2/RPPD/8817/2017/II/DIF/065 Instrument Finansowy – Pożyczka Termomodernizacyjna dla Przedsiębiorców z 20 grudnia 2017 r. (dalej: „umowa T/065”) z aneksami do umowy z: 26 września 2018 r., 26 lutego 2019 r., 29 marca 2019 r., 2 kwietnia 2020 r., 12 stycznia 2021 r.; Nr 2/RPPD/4819/2019/II/DIF/199 Instrument Finansowy – Pożyczka na Inwestycje Rozwojowe z 12 sierpnia 2019 r.; (dalej: „umowa R/199”) z aneksami do umowy z: 2 kwietnia 2020 r., 7 maja 2020 r., 12 stycznia 2021 r.; Nr 2/RPPD/4819/2019/II/DIF/200 Instrument Finansowy – Pożyczka na Inwestycje Rozwojowe z 12 sierpnia 2019 r. (dalej: „umowa R/200”) z aneksami do umowy z: 2 kwietnia 2020 r., 7 maja 2020 r., 12 stycznia 2021 r., 20 listopada 2023 r.; Nr RPPD/10419/2019/O/DIF/207 Instrument Finansowy – Pożyczka Termomodernizacyjna dla Przedsiębiorców z 25 września 2019 r. (dalej: „umowa T/207”); Nr 2/RPPD/3022/2022/O/DIF/474 Instrument Finansowy – Pożyczka na Inwestycje Rozwojowe z 11 sierpnia 2022 r. (dalej: „umowa R/474”); Nr 2/RPPD/3122/2022/O/DIF/475 Instrument Finansowy – Pożyczka na Inwestycje Rozwojowe z dnia 11 sierpnia 2022 r. (dalej: „umowa R/475”).

⁶ Bank Gospodarstwa Krajowego.

PFRR⁷. Właściwie weryfikowała wnioski o pożyczkę i zawierała umowy z ostatecznymi odbiorcami.

Z związku z tym, że z powyższych umów operacyjnych, jak również regulaminów, nie wynikał wymóg określenia przez Pośrednika narzędzi pozwalających na weryfikację i wyodrębnienie z kręgu beneficjentów, przede wszystkim firm znajdujących się w luce finansowej⁸, Fundacja takich kryteriów nie określiła i nie stosowała. Nie prowadziła także działalności promocyjnej ukierunkowanej na dotarcie do tej grupy przedsiębiorców. Pośrednik prowadzoną weryfikację skierował na wyodrębnienie z kręgu swoich beneficjentów przede wszystkim tych przedsiębiorców, których przedsięwzięcie gospodarcze nie rokowało powodzenia.

PFRR osiągnęła zaplanowane wskaźniki przy realizacji pięciu umów operacyjnych, a także regularnie dokonywała zwrotu środków z inwestycji do BGK. Osiągnięcie zaplanowanych wskaźników w wysokości ok. 90% w realizacji jednej umowy operacyjnej wynikało z charakteru pożyczki termomodernizacyjnej, gdyż wymagała ona czasu m.in. na przygotowanie audytu energetycznego, zaplanowanie procesu inwestycyjnego i wyboru wykonawców przez przedsiębiorców.

Na bieżąco Fundacja dokonywała monitoringu i kontroli realizacji inwestycji. W dokumentach sprawozdawczych podawała skutki i rezultaty udzielonego wsparcia oraz informacje o stopniu osiągnięcia celów. Szkodowość udzielanych przez Pośrednika pożyczek utrzymywała się na optymalnym poziomie, tj. od 15% do 20%.

Mimo, że Pośrednik nie korzystał z narzędzi poświadczających historię kredytową pożyczkobiorców, to NIK zauważa, że korzystanie przez Pośrednika, z tych uznanych na rynku bankowym narzędzi, mogłoby przyczyniać się do budowy dobrej historii kredytowej swoich klientów.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły niewypełniania w pełni wymogów przy złożeniu 11 wniosków o pożyczkę i wstępnej ich analizie. Miały one charakter formalny i nie rzutowały na udzielone wsparcie. Spośród ww. 11 wniosków, na 9 z nich nie odnotowano daty wpływu oraz brak było podpisu analityka potwierdzającego kompletność złożonego wniosku, jeden wniosek (w wersji papierowej) był nie podpisany przez wnioskodawcę, zaś jeden wniosek Komitet Pożyczkowy⁹ rozpatrzył po wymaganym w regulaminie terminie 21 dni.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR **Prawidłowość wykorzystania instrumentów finansowych i udzielania wsparcia przedsiębiorcom**

Opis stanu faktycznego

1. Fundacja w żadnym swoim dokumencie wewnętrznym (statucie, regulaminie) nie zdefiniowała firm znajdujących się w luce finansowej. Nie były one również zdefiniowane w umowach operacyjnych oraz opracowywanych do tych umów, regulaminach funduszu pożyczkowego PFRR. Działania Pośrednika nie były wyłącznie skierowane na przyczynianie się do zmniejszania luki finansowej, tj. ułatwianie dostępu do finansowania przedsiębiorców, którzy nie mogli uzyskać

⁷ Zgodnie z wewnętrznymi uregulowaniami, PFRR do ww. umów operacyjnych, opracowała regulaminy udzielania pożyczek, które były zatwierdzane w formie uchwał przez Zarząd. Treść regulaminów zmieniała się w czasie i była dostosowana do treści umów operacyjnych oraz zawieranych aneksów. Uchwały Zarządu w sprawie przyjęcia regulaminów podjęto: 12 stycznia 2018 r. (aneks z 29 marca 2019 r.), 4 listopada 2019 r., 6 września 2019 r., 7 maja 2020 r., 12 stycznia 2021 r. i 4 października 2022 r.

⁸ Tzn. firm niemających lub mających ograniczony dostęp do finansowania komercyjnego, np. z powodu braku historii kredytowej, niewystarczających zabezpieczeń, zbyt krótkiej historii działania, innych niedoskonałości.

⁹ Zasady działania Komitetu Pożyczkowego (KP) uregulowane były w przyjętych regulaminach PFRR, w tym m.in. 21-dniowy termin rozpatrywania kompletnego wniosku, opcje podejmowanych decyzji, skład i zadania KP.

finansowania dłużnego na rynku komercyjnym. Również prowadzone przez Fundację działania promocyjne, nie były ukierunkowane na przedsiębiorców znajdujących się w luce finansowej.

Ze sposobu określenia zakresu działalności Pośrednika wynikało, że udzielał on pożyczek przede wszystkim przedsiębiorcom spełniającym kryteria oraz zapewniających realizację warunków i zasad określonych w umowach operacyjnych oraz regulaminach przyznawania pożyczek, w tym m.in.: spełniających zdolność kredytową oraz warunek, że pożyczkę przeznaczą na finansowanie przedsięwzięć rozwojowych w sektorze usług lub sektorze produkcyjnym, a także inwestycji dotyczących zastosowania technologii informacyjno-komunikacyjnych w przedsiębiorstwach bez ograniczeń branżowych, realizowanych na terenie województwa podlaskiego. PFRR, zgodnie z zasadami zawartymi w umowach operacyjnych oraz regulaminach, swoimi działaniami gwarantowała, że wsparcia nie uzyskali przedsiębiorcy wykluczeni z finansowania. Pośrednik wymagał od pożyczkobiorców zapewnienia, że nie będą finansować m.in. wydatków niezwiązanych bezpośrednio z celem inwestycji, pokrywać bieżących kosztów prowadzenia działalności gospodarczej. Ponadto Fundacja zastrzegła, że wsparcia nie można było przeznaczyć na cele konsumpcyjne, refinansowanie jakichkolwiek pożyczek, kredytów lub rat leasingowych. Od pożyczkobiorców wymagano również, m.in. wniesienia wkładu własnego w ustalonej wysokości, przyjęcia maksymalnego okresu spłaty oraz maksymalnego okresu karencji w spłacie pożyczki. Fundacja zapewniała, że oprocentowanie będzie ustalane na warunkach korzystniejszych niż rynkowe i będzie stałe w całym okresie jej obowiązywania, zaś w przypadku niespełnienia przez przedsiębiorcę warunków uzyskania pożyczki na warunkach korzystniejszych niż rynkowe, PFRR mogła udzielić pożyczki na warunkach rynkowych poprzez wniesienie zabezpieczeń. Pośrednik prowadził weryfikację, by wyodrębnić z kręgu swoich beneficjentów przede wszystkim tych przedsiębiorców, których przedsięwzięcie gospodarcze nie rokowało powodzenia.

Prezes wyjaśnił, że Fundacja nie była zobowiązana żadnymi uregulowaniami prawnymi ani umowami do podejmowania działań w celu sprawdzenia, czy wnioskodawcy spotkali się z odmową banków odnośnie kredytowania planowanego przedsięwzięcia i czy znajdowali się w luce finansowej.

Podkreślił, że każdy przedsiębiorca, działający na terenie województwa podlaskiego, spełniający kryteria zawarte w umowach operacyjnych z BGK oraz regulaminach, miał szansę na pozyskanie niedrogich funduszy na sfinansowanie swojego rozwoju (głównie poprzez inwestycje).

Ponadto wyjaśnił, że udzielając pożyczek ze środków pomocowych na atrakcyjnych warunkach finansowych oraz z racji indywidualnego podejścia do klienta, Fundacja zwiększała również przepływ kapitału w stronę przedsiębiorców, którzy niejednokrotnie nie mogliby uzyskać, bądź nie stać ich było na zaciągnięcie zobowiązań w komercyjnych instytucjach bankowych. Podał, że duża grupa firm, które otrzymały wsparcie PFRR, to firmy działające krótko na rynku, które dopiero rozpoczynały swoją działalność (tzw. start up).

(akta kontroli str. 5-439, 1210-1215)

2. Wszelkie działania informacyjno-promocyjne prowadzone były zgodnie z postanowieniami umów operacyjnych oraz dokumentowane zgodnie z załącznikiem do tych umów (obowiązki informacyjno-promocyjne).

Osoby zainteresowane pożyczkami miały łatwy dostęp do kompleksowych informacji dotyczących m.in. zasad naboru, warunków udzielania wsparcia, spodziewanych efektów i korzyści, osób do kontaktu w przypadku pytań lub problemów, poprzez:

- stronę internetową projektu, mającą charakter podstrony na stronie głównej PFRR¹⁰ (na której był dostępny wniosek wraz z pozostałą dokumentacją oraz informacje min. o warunkach, celu, przeznaczeniu środków z pożyczki),
- możliwość uzyskania informacji w siedmiu lokalizacjach na terenie województwa podlaskiego¹¹,
- zapytania dotyczące pożyczek, które można było kierować za pośrednictwem poczty elektronicznej¹²,
- kontakt telefoniczny z pracownikami PFRR (na stronie internetowej¹³ oraz na ulotkach dostępne były numery telefonów do pracowników Fundacji).

Ponadto od momentu podpisania umów operacyjnych, pracownicy PFRR informowali i przedstawiali potencjalnym pożyczkobiorcom nowe instrumenty finansowe w ramach tzw. „sprzedaży bezpośredniej”. Dodatkowym źródłem informacji dla zainteresowanych były również umieszczone w siedzibie Fundacji tablice informacyjne.

Jak wyjaśnił Prezes, Fundacja nie współpracowała z żadnymi instytucjami finansowymi w zakresie promocji.

(akta kontroli str. 5-12,440-444)

3. PFRR podpisała z BGK sześć umów operacyjnych w zakresie wsparcia instrumentów finansowych w ramach RPO Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020¹⁴, dotyczących takich produktów finansowych (form udzielonego wsparcia) jak:

- Pożyczki na inwestycje rozwojowe, na które podpisano cztery umowy¹⁵, z których:
 - dwie zawarto na okres od 12 sierpnia 2019 r. do 30 czerwca 2031 r.¹⁶, gdzie wkład BGK wynosił po 10 mln zł w każdej umowie, zaś wkład Pośrednika w każdej umowie wynosił 752,7 tys. zł; wynagrodzenie Pośrednika wynosiło odpowiednio 1 906,4 tys. zł i 1 514,6 tys. zł;
 - dwie umowy zawarto na okres od 11 sierpnia 2022 r. do 31 grudnia 2030 r.¹⁷ przy wkładzie BGK odpowiednio 4,8 mln zł i 10 mln zł; wkład Pośrednika 200 tys. zł i 416,7 tys. zł; wynagrodzenie Pośrednika wynosiło 353,5 tys. zł i 369,5 tys. zł.
- Pożyczki termomodernizacyjne dla przedsiębiorstw, na które podpisano dwie umowy¹⁸, z których:
 - jedną zawarto na okres od 20 grudnia 2017 r. do 31 grudnia 2032 r. przy wkładzie BGK w kwocie 14,4 mln zł i wkładzie Pośrednika w kwocie 293,9 tys. zł oraz wynagrodzeniu Pośrednika w kwocie 861,7 tys. zł,

¹⁰ <http://pożyczkowy.com.pl/dotacje-dofinansowanie-na-termomodernizacje-kredyty-pożyczki-termomodernizacyjne/>

¹¹ Białystok, ul. Starobojarska 15; Białystok, ul. Spółdzielcza 8; Łomża, ul. Polowa 53; Suwałki, ul. Innowacyjna 1 lok. 101; Augustów, ul. Brzostowskiego 10A lok. 5A; Bielsk Podlaski, ul. Kazimierzowska 3 lok. 2.1; Hajnówka, ul. Batorego 7 lok. 6a.

¹² pożyczkowy@pfrf.pl

¹³ www.pożyczkowy.com.pl

¹⁴ Regionalny Program Operacyjny Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020.

¹⁵ umowa R/199, umowa R/200, umowa R/474, umowa R/475.

¹⁶ Okres budowy portfela dla Instrumentu Finansowego rozpoczynał się od dnia wypłaty przez Menedżera pierwszej transzy wkładu Funduszu Funduszy do tego Instrumentu Finansowego i trwał: przy umowie R/199, umowie R/200 i umowie R/475 - 18 miesięcy, zaś umowie R/474 - 9 miesięcy.

¹⁷ Okres budowy portfela dla Instrumentu Finansowego Pożyczka termomodernizacyjna dla przedsiębiorstw rozpoczynał się od dnia wypłaty przez Menedżera pierwszej transzy wkładu Funduszu Funduszy do tego Instrumentu Finansowego i trwał: przy umowie T/065 - 19 miesięcy, zaś umowie T/207 - 24 miesiące.

¹⁸ umowa T/065, umowa T/207.

- drugą umowę zawarto na okres od 25 września 2019 r. do 31 grudnia 2034 r. przy wkładzie BGK w kwocie 8 mln zł i zerowym wkładzie Pośrednika oraz jego wynagrodzeniu w kwocie 1 533,2 tys.

(akta kontroli str. 445-446)

4. Nabór oraz ocenę wniosków o udzielenie instrumentu finansowego przeprowadzono na podstawie zapisów w umowach operacyjnych oraz regulaminach funduszu pożyczkowego PFRR. W regulaminach tych zawarto m.in. postanowienia ogólne (w których określono cel udzielanych pożyczek, podmiotowy i przedmiotowy zakres działalności), zasady i warunki udzielania pożyczek, zasady składania wniosków, tryb postępowania kwalifikacyjnego, zasady sporządzania umów, tryb i zasady wypłacania pożyczki, sposób spłaty pożyczki i sprawowania nadzoru nad realizacją umowy pożyczki, a także sposób prowadzenia dokumentacji.

Na realizację sześciu umów operacyjnych złożono łącznie 279 wniosków o udzielenie jednostkowych pożyczek, z których 243 (87,1%) rozpatrzono pozytywnie i podpisano umowy, zaś 36 (12,9%) wniosków rozpatrzono negatywnie.

Spośród 243 wniosków rozpatrzonych pozytywnie, 76 dotyczyło pożyczek na termomodernizację w ramach dwóch umów operacyjnych¹⁹. Pozostałe 167 wniosków dotyczyło pożyczek na inwestycje rozwojowe w ramach czterech umów operacyjnych²⁰.

(akta kontroli str. 13-439,445-463)

4.1. Z analizy 12 wniosków²¹ rozpatrzonych pozytywnie, w tym pięciu złożonych na pożyczki termomodernizacyjne i siedmiu na inwestycje rozwojowe wynikało, że:

- Nabór wniosków o udzielenie pożyczki odbywał się zgodnie z obowiązującymi przepisami (art. 37 i 38 Rozporządzenia (UE) nr 1303/2013 z 17 grudnia 2013 r.²²), zawartymi umowami operacyjnymi oraz regulaminami, poza stwierdzonymi poniższymi uwagami do złożonych dwóch wniosków.
- Spośród 12 wniosków w 11 przypadkach rozpatrzono i zatwierdzono wnioski pożyczkowe do 21 dni od dnia złożenia kompletnego wniosku, zaś w jednym przypadku termin ten został przekroczony o 14 dni²³ (szczegółowy opis w sekcji stwierdzone nieprawidłowości).
- Jeden wniosek pomimo oceny kompletności jego załączników nie zawierał daty stwierdzenia tego faktu przez analityka (szczegółowy opis w sekcji stwierdzone nieprawidłowości).
- Po pięć wniosków dotyczyło odpowiednio mikro i małych przedsiębiorstw, zaś dwa średnich.
- Wsparcie otrzymały przedsiębiorstwa, z których tylko jedno w momencie podpisania umowy funkcjonowało na rynku 2,5 roku, pozostałe funkcjonowały: dwa – od 7 do 8 lat, siedem – od 11 do 19 lat, dwa od 22 do 31 lat.

¹⁹ Umowa T/065 – 30 wniosków i umowa T/207 – 46 wniosków.

²⁰ Umowa R/199 – 61 wniosków, umowa R/200 – 70 wniosków, umowa R/474 – 13 wniosków, umowa R/475 – 23 wnioski.

²¹ MS 57/19, MS 93/20/ROZ, MS 63/19, MS 102/20, MS 79/19, MS 99/19/ROZW, MS 2/2023, MS 111/22, MS 106/22/ROZW, MS 54/19, MS 30/22 i MS 14/23.

²² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013 r., poz. 320, ze zm.).

²³ Wniosek MS 54/19.

- Wspierano inwestycje, które uznano od strony finansowej za wykonalne i gwarantujące, że wnioskodawcy spłacą w terminie przyznane pożyczki.
- W analizowanej dokumentacji przedłożonej przez wnioskodawcę, jak również wytworzonej przez PFRR w trakcie kontroli, nie było informacji, czy wybrani przedsiębiorcy to podmioty znajdujące się w luce finansowej i czy odmówiono im finansowania zewnętrznego. Prezes wyjaśnił, że Fundacja nie była zobowiązana żadnymi uregulowaniami prawnymi ani umownymi do podejmowania działań sprawdzających wobec wnioskodawców, w zakresie, czy nie spotkali się z odmową banku odnośnie kredytowania planowanego przedsięwzięcia. W związku z tym PFRR nie analizowała, czy przyszli jej pożyczkobiorcy znajdowali się w luce finansowej z powodu odmowy finansowania zewnętrznego. Podał, że PFRR powołana była m.in. do wspierania rozwoju wszystkich firm z sektora mikro, małych i średnich przedsiębiorstw z województwa podlaskiego. Unijne instrumenty finansowe, których częścią były pożyczki rozwojowe i termomodernizacyjne przedsiębiorstw, wpisywały się w cele statutowe Fundacji, ponieważ były dedykowane dla sektora MŚP.
- Wsparcie finansowe otrzymywały przedsiębiorstwa, które zgodnie z regulaminem przyznawania pożyczek, oferowały adekwatne formy zabezpieczenia, w tym weksel in blanco jako obowiązkową formą zabezpieczenia. Pozostałe formy zabezpieczenia stanowiły m.in. hipoteka oraz w niektórych przypadkach przywłaszczanie zakupywanego urządzenia wraz z cesją praw z polisy ubezpieczeniowej. Działania Pośrednika były zgodne z załącznikiem nr 2 – Metryka Instrumentu Finansowego, w których zapisano, że w umowach wypłata jednostkowej pożyczki winna nastąpić po ustanowieniu przez Pośrednika wewnętrznymi uregulowaniami, prawnych zabezpieczeń spłaty pożyczki.
- Prawdłowo przeprowadzano ocenę zdolności pożyczkowej ostatecznego odbiorcy (dalej: „OO”), standardowo stosowanej przez Pośrednika z weryfikacją wnioskodawców w bazach zewnętrznych, w tym w: BIG²⁴, SUDOP²⁵, CEIDG²⁶, KRS²⁷ lub GUS²⁸ oraz portalu MF²⁹.
- Dokonywano weryfikacji zgodności planowanego do udzielenia wsparcia z zasadami udzielania pomocy publicznej.
- Weryfikowano przedłożone przez OO harmonogramy rzeczowo-finansowe, ze szczególnym uwzględnieniem możliwości realizacji inwestycji pod względem technicznym, ekonomicznym, środowiskowym i instytucjonalnym (posiadanie przez przedsiębiorstwo stosownych kwalifikacji).
- Wnioskodawcy badanych wniosków, jako przedsiębiorstwa mikro i małe, nie przyczyniali się do generowania miejsc pracy w przedsiębiorstwie, było to utrzymywanie już istniejącego zatrudnienia.
- Wszyscy przedsiębiorcy złożyli rozliczenia wydatkowania środków z pożyczki w terminach wskazanych w umowach inwestycyjnych. Niemniej jednak stwierdzono, że w przypadku realizacji umowy 04/2019/MS99/ROZI/04 z 8 listopada 2019 r., PFRR uznał złożone 11 maja 2020 r. rozliczenie za prawidłowe, gdy część środków finansowych ujętych na dwóch fakturach, faktycznie nie była jeszcze wydatkowana, gdyż przelew, za fakturę 01/05/2020 wystawioną 1 maja 2020 r. (z terminem płatności do 2 maja 2020r.), z rachunku

²⁴ Biura informacji gospodarczej.

²⁵ System Udostępniania Danych o Pomocy Publicznej.

²⁶ Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej.

²⁷ Krajowy Rejestr Sądowy.

²⁸ Główny Urząd Statystyczny.

²⁹ Ministerstwo Finansów.

bankowego PFRR w kwocie 59 349,59 zł (kwota kwalifikowana do rozliczenia) nastąpił 19 maja 2020 r., zaś przelew, za fakturę 12/05/2020 wystawioną 11 maja 2020 r. (z terminem płatności do 18 maja 2020 r.), z rachunku bankowego PFRR w kwocie 9 900,00 zł (kwota kwalifikowana do rozliczenia) nastąpił również 19 maja 2020 r.

Prezes wyjaśnił, że, w badanym w powyższym przypadku, zgodnie ze stanowiskiem BGK, przyjmowano datę wystawienia faktury jako datę rozliczenia, a nie datę dokonania przelewu środków finansowych. Podał, że w obecnych umowach z BGK, za datę rozliczenia wydatkowanych środków, przyjmuje się datę dokonania przelewu.

(akta kontroli str.464-751,796-806)

4.2. Z analizy 10 wniosków³⁰ o udzielenie pożyczki odrzuconych przez PFRR wynikało, że:

- Wszystkie dotyczyły przedsiębiorstw mikro, które w złożonych wnioskach nie wskazywały na utworzenie lub utrzymanie znacznej liczby miejsc pracy.
- Odmowę otrzymały przedsiębiorstwa, z których jedno było planowane do uruchomienia, trzy w momencie złożenia wniosku funkcjonowały od jednego do trzech miesięcy, sześć pozostałych przedsiębiorstw funkcjonowało od: trzy od czterech do 10 lat i trzy od 14 lat do 23 lat.
- Przyczyną odmowy dla przedsiębiorstw, które były w trakcie uruchamiania lub funkcjonowały do trzech miesięcy, było wysokie ryzyko transakcji związane z m.in.: brakiem kontynuowania działalności gospodarczej wspartej poprzednią pożyczką, ryzyko związane ze stanem zdrowia wnioskodawcy, ryzyko braku dochodów z usług umożliwiających spłatę pożyczki, brakiem zdolności kredytowej do obsługi pożyczki, brakiem wymaganych zabezpieczeń, przesłankami przedsięwzięcia o charakterze spekulacyjnym, nietrafionymi wcześniejszymi inwestycjami, brakiem pokrycia planowanych kosztów wnioskowanej pożyczki, brakiem udziału wszystkich zaangażowanych w projekt osób jako udziałowców, brakiem doświadczenia osób biorących udział w projekcie, skomplikowaną sytuacją osób zaangażowanych w przedsięwzięcie.
- Przyczyną odmowy dla pozostałych przedsiębiorstw funkcjonujących na rynku od 4 do 23 lat było m.in. również wysokie ryzyko transakcji, w tym: zakup niezgodny z warunkami pożyczki, nie uwzględnienie w planach kosztów remontu budynku, wysoki poziom zadłużenia firmy, wysoki poziom spraw sądowych w stosunku do skali prowadzonej działalności, brak adekwatnych zabezpieczeń wnioskowanej pożyczki, podanie w niepełnej wysokości wkładu własnego w stosunku do wymagań wynikających z Metryki Instrumentu Finansowego, brak rezerw środków obrotowych adekwatnych do skali realizowanych projektów, ujemny kapitał własny, wysoki poziom zadłużenia firmowego i prywatnego, brak pozwolenia na budowę, niezgodność zakupu z regulaminem PFRR, przekroczony termin do finansowania kapitału obrotowego.
- Tylko jeden wniosek, z 10 analizowanych, miał zweryfikowaną listę załączników do wniosku oraz zawierał datę i podpis analityka potwierdzającą kompletność wniosku, pozostałe dziewięć złożonych wniosków takiej informacji nie posiadało, zaś w sześciu przypadkach brak było również daty wpływu wniosku do PFRR. W jednym przypadku wniosek nie został podpisany przez wnioskodawcę (szczegółowy opis w sekcji stwierdzone nieprawidłowości).

³⁰ MS 65/18, MS 24/19, MS 86/19, MS 25/20, MS 36/20, MS 21/21, MS 79/21, MS 104/22, MS 68/22 i MS 10/23.

- We wszystkich przypadkach Komitet Pożyczkowy dochował terminu 21 dni do pojęcia decyzji odmownej.
- W ośmiu przypadkach wnioski dotyczyły pożyczek inwestycyjnych, zaś w dwóch pożyczek obrotowych i obrotowo-inwestycyjnych.
- W pięciu przypadkach jedną z przyczyn odrzucenia wniosku, oprócz ww. przyczyn, było brak wystarczającego zabezpieczenia, w tym m.in.: wnioskowana hipoteka na drugim miejscu, weksel i zastaw rejestrowy na zakupywanym sprzęcie, niska wartość windykacyjna proponowanych zabezpieczeń oraz w dwóch przypadkach niska jakość proponowanego zabezpieczenia.

(akta kontroli str. 752-795)

5. We wszystkich czterech³¹ realizowanych przez Pośrednika umowach operacyjnych dotyczących pożyczek rozwojowych, osiągnięto pełne wskazane w nich wskaźniki, w tym m.in.:

- wypłacono 100% limitu pożyczki na inwestycje rozwojowe na jednostkowe pożyczki dla ostatecznych odbiorców w okresie budowy portfela,
- dokonano wypłat przed upływem połowy okresu budowy portfela co najmniej 40% limitu pożyczki,
- udzielono jednostkowych pożyczek przynajmniej 10 ostatecznym odbiorcom³².

Spośród dwóch³³ pożyczek termomodernizacyjnych zakładane wskaźniki uzyskano w 100% tylko w umowie T/207³⁴, zaś w umowie T/065³⁵ osiągnięto wskaźniki na poziomie ponad 90%. Zgodnie z § 9 ust. 8 umowy operacyjnej, osiągnięty poziom ponad 90%, był podstawą do odstąpienia przez BGK od naliczania kar umownych. Działania naprawcze z okresu realizacji umowy T/065 polegały przede wszystkim na intensyfikacji działań promocyjnych oraz wypracowaniu z BGK zmian w ofercie pożyczki termomodernizacyjnej poprzez obniżenie jej oprocentowania³⁶.

Jak wyjaśnił Prezes początkowe problemy w realizacji pożyczek z umowy T/065 nie wynikały ze zbyt ostrożnego podejścia PFRR do ich udzielania, ale ze specyfiki produktu jakim była pożyczka na termomodernizację. Od momentu ogłoszenia naboru wniosków (czyli od momentu, kiedy przedsiębiorcy dowiedzieli się o ofercie pożyczkowej na termomodernizację) do momentu, kiedy wnioski zaczęły się pojawiać, musiał minąć czas, w którym przedsiębiorcy podejmowali decyzje inwestycyjne (niejednokrotnie uzależnione od możliwości pozyskania preferencyjnego finansowania). Klienci potrzebowali między innymi czasu na

³¹ Umowy: R/199, R/200, R/474, R/475.

³² Umowa R/199 – 61 OO, umowa R/200 – 70 OO, umowa R/474 – 14 OO, umowa R/475 – 23 OO.

³³ Umowy: T/065, T/207.

³⁴ Udzielono m.in. 78 pożyczek, przy wymogu z umowy operacyjnej co najmniej 10 OO.

³⁵ Udzielono m.in. 30 pożyczek, przy wymogu z umowy operacyjnej co najmniej 18 OO.

³⁶ Umowa z BGK nie przewidywała specjalnych rozwiązań w przypadku problemów z jej realizacją. Poziom wykonania umowy stosownie do upływu okresu budowy portfela był na bieżąco monitorowany przez BGK. Instrumentami nadzoru były: aplikacja POIF oraz miesięczne sprawozdania składane przez PFRR do BGK na mocy zapisów umowy operacyjnej.

Na dzień 31 października 2018 r., czyli w połowie okresu budowy portfela, PFRR udzielił 5 pożyczek na ogólną wartość 1 021 334 PLN. Ten podstawowy wskaźnik daleko odbiegał od założeń umownych. Pozostałe wskaźniki nie były raportowane w trakcie realizacji umowy.

Działania naprawcze wynikały z działań obu stron, zarówno PFRR jak i BGK, ale to Fundacji bardziej zależało na poprawie sytuacji, gdyż groziły jej potencjalne kary w przypadku niezrealizowania zapisów umowy. Wymiana korespondencji pomiędzy stronami doprowadziła do realnych działań, że BGK zdecydował się na dokonanie korekt w warunkach udzielania pożyczek termomodernizacyjnych. Inicjatywą BGK było natomiast oprócz zmian w umowie, wsparcie pośredników finansowych (w tym PFRR) działaniami marketingowymi. Między innymi były organizowane spotkania z przedsiębiorcami w kilku miastach w województwie podlaskim, w trakcie których promowane były pożyczki termomodernizacyjne.

przygotowanie audytów energetycznych, zaplanowanie procesu inwestycyjnego i wybór wykonawców. Dopiero tak przygotowani mogli kompletować i składać wnioski o pożyczkę.

(akta kontroli str. 5-12,98,113-114,182,197,256,272,334,349,368,383-384,404,419-420, 447-462,1100-1117)

6. Na 31 grudnia 2023 r. PFRR w ramach umów operacyjnych:

- T/065 wypłaciła łącznie beneficjentom 14 486,6 tys. zł, zaś pożyczkobiorcy spłacili kapitał w kwocie 7 294,1 tys. zł (50,4%),
- R/199 odpowiednio 21 505,7 tys. zł i 10 429,1 tys. zł (48,5%),
- R/200 – 22 569,9 tys. zł i 7 229,5 zł (32,0%),
- T/207 – 16 000,0 tys. zł i 3 459,3 zł (21,6%),
- R/474 – 5 000,0 tys. zł i 716,6 tys. zł (14,3%),
- R/475 – 10 416,7 tys. zł i 773,7 tys. zł (7,4%).

Z analizy przepływów pieniężnych za IV kwartał okresu objętego kontrolą (lata 2017-2023), w trakcie realizacji sześciu umów operacyjnych, wygenerowywano przychody z jednostkowych pożyczek na rachunkach bankowych³⁷, które zostały zwrócone do BGK, zarówno kapitał jak i odsetki od pożyczki. Kwoty wygenerowanych przychodów z jednostkowych pożyczek były tożsame z kwotą zwróconą do BGK.

Zwrot środków jednostkowych pożyczek przez ostatecznych odbiorców odbywał się na rachunek bankowy zwrotów jednostkowych pożyczek. Fundacja ewidencjonowała oraz rozliczała w POIF³⁸ przepływy finansowe powiązane z umowami pożyczek.

Zwrot środków z jednostkowych pożyczek przez Pośrednika, w tym zwrot kapitału, odsetek i wszelkich innych przychodów wygenerowanych na tych środkach, odbywał się w okresach miesięcznych, nie później niż w terminie 15 dni roboczych po zakończeniu miesiąca, w którym w PFRR wystąpiły zasoby zwrócone.

(akta kontroli str. 807-931,1118-1122)

7. Z analizy sprawozdań do BGK z przebiegu realizacji umów operacyjnych za grudzień w latach 2018-2021 i IV kwartał 2022-2023 wynikało, że:

- sprawozdania w latach 2018-2021³⁹ były składane za każdy miesiąc, zaś od IV kwartału w latach 2022-2023 za każdy kwartał (zgodnie z podpisanymi aneksami do umów),
- zostały one przekazane zgodnie z trybem i formą określoną w załączniku nr 4 (procedura sprawozdawcza) do umów, tj. w określonym w niej terminie i podpisami, do 2019 r. podpisy na sprawozdaniu papierowym, po tym czasie data i podpisy w wersji elektronicznej,
- zarówno sprawozdania miesięczne jak i kwartalne składane były na podobnym formularzu i zawierały takie dane jak: informacje o wsparciu skierowanym do ostatecznych odbiorców z podaniem ich liczby oraz łączną kwotą pożyczki, w tym udział EFRR/EFS⁴⁰ oraz środków krajowych (budżet państwa); sprawozdania

³⁷ Za IV kwartał okresu objętego kontrolą (lata 2017-2023) przychody z poszczególnych umów wynosiły: umowy T/065 (kapitał ogółem w kwocie 2 000,9 tys. zł i odsetki w kwocie 12,8 tys. zł), umowy R/199 (kapitał ogółem w kwocie 2 977,7 tys. zł i odsetki w kwocie 34,7 tys. zł), umowy R/200 (kapitał ogółem w kwocie 1 983,3 tys. zł i odsetki w kwocie 16,9 tys. zł), umowy T/207 (kapitał ogółem w kwocie 1 059,9 tys. zł i odsetki w kwocie 80,1 tys. zł), umowy R/474 (kapitał ogółem w kwocie 204,6 tys. zł i odsetki w kwocie 15,0 tys. zł) umowy R/475 (kapitał ogółem w kwocie 338,9 tys. zł i odsetki w kwocie 26,9 tys. zł).

³⁸ Platforma Obsługi Instrumentów Finansowych.

³⁹ Za grudzień 2017 roku PFRR nie składał sprawozdania (umowa operacyjna T/065 podpisana 20 grudnia 2017 r.), gdyż obowiązek sprawozdawczy zaczynał się od momentu otrzymania pierwszych środków, a takich do końca 2017 r. nie było.

⁴⁰ Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego/Europejskiego Funduszu Społecznego.

zawierały również oświadczenia Pośrednika, w tym m.in. datę i miejsce sporządzenia sprawozdania, dane osób sporządzających i zatwierdzających oraz podpisy osób zatwierdzających sprawozdania,

- szczegółowe dane w zakresie: listy wspartych ostatecznych odbiorców, informacji na temat kontroli przeprowadzonych przez Pośrednika u ostatecznych odbiorców, zgodności z zasadami pomocy publicznej lub pomocy de minimis,
- dane dotyczące postępu rzeczowego udzielonego wsparcia oraz informacje w zakresie finansów-rzeczowym, były zamieszczone i zaprezentowane w wersji elektronicznej z wykorzystaniem aplikacji POIF.

(akta kontroli str. 932-982)

8. Analiza dokumentacji 12 umów pożyczek, zawartych przez Fundację w latach 2019-2023, w zakresie monitoringu, wykazała m.in., że:

- dokonywano bieżącej weryfikacji danych ostatecznych odbiorców oraz umów inwestycyjnych w szczególności pod kątem ich kompletności, poprawności, spójności oraz przypadków nakładania się finansowania z dostępnymi referencyjnymi zbiorami danych (w tym np. REGON⁴¹, KRS, CEIDG, SUDOP),
- we wszystkich umowach inwestycyjnych zawarto niezbędne postanowienia umożliwiające Pośrednikowi zbieranie odpowiednich informacji od ostatecznych odbiorców, umożliwiających odpowiednie monitorowanie realizacji umowy i ewaluację projektu,
- dla każdej umowy zakładano kartę monitoringu bieżącego, w którym ujmowano takie dane jak: nazwa firmy i numer umowy, osoby do kontaktu, monitoring (grupa ryzyka⁴²), warunki dodatkowe do spełnienia dla danej grupy ryzyka z terminem wykonania w umowie oraz zakresem realizacji przez ostatecznego odbiorcę, zabezpieczenie terminowe (wypełniane, gdy występowało zabezpieczenie z terminem obowiązywania krótszym niż okres pożyczki) oraz miejsce na wpisy wizyt monitorujących,
- we wszystkich badanych umowach monitoring prowadzono w grupie ryzyka A,
- w ramach monitoringu grupy A wpisywano w karcie dodatkowe warunki do spełnienia m.in. sprawdzenie wpisania hipoteki, rozliczenie pożyczki, audyt ex-post, przywłaszczenie wraz z cesją praw polisy ubezpieczeniowej kupowanych ze środków pożyczki,

⁴¹ Ogólnopolski rejestr podmiotów gospodarki narodowej Rzeczypospolitej Polskiej.

⁴² Do kategorii A kwalifikowane były pożyczki, których umowy nakładają na pożyczkobiorcę zobowiązania do spełnienia dodatkowych warunków (np. ustanowienie zastawu do określonej przez Komitet Pożyczkowy daty); pożyczki udzielone na cele inwestycyjne. Monitoring pożyczek z kategorii A polegał na: a) stałym kontakcie analityka z klientem w celu: weryfikacji zgodności wydatkowania pieniędzy z przyjętymi założeniami; weryfikacji zgodności realizacji inwestycji z przedstawionym harmonogramem; weryfikacji czy spełnione zostały dodatkowe warunki nałożone na klienta przez umowę pożyczki; b) odbyciu wizyty monitoringowej u pożyczkobiorcy bądź odbyciu spotkania z pożyczkobiorcą w siedzibie PFRR jeżeli sytuacja pożyczkobiorcy wymagała podjęcia ewentualnych działań korygujących.

Do kategorii B kwalifikowane były pożyczki, w których występowało co najmniej dwumiesięczne opóźnienia. Monitoring pożyczek z kategorii B polegał na: a) stałym kontakcie analityka z klientem w celu zmobilizowania klienta do spłacenia zaległości i utrzymywania ciągłości spłat; b) odbyciu wizyty monitoringowej u pożyczkobiorcy bądź odbyciu spotkania z pożyczkobiorcą w siedzibie PFRR jeżeli sytuacja pożyczkobiorcy wymagała podjęcia ewentualnych działań korygujących.

Do kategorii C kwalifikowane były wszystkie inne pożyczki. Monitoring pożyczek z kategorii C polegał na monitorowaniu terminowości spłat rat kapitałowych. Podstawą monitoringu były raporty o terminowości spłat generowane przez system Pbaza. Opóźnienie w spłacie raty wynoszące dwa tygodnie powodowała konieczność odbycia przez analityka rozmowy telefonicznej z klientem w celu ustalenia przyczyny opóźnienia i przypomnienia o konieczności natychmiastowego uregulowania zaległości. Zaległość w spłacie dwóch kolejnych rat stanowiła podstawę automatycznego przekwalifikowania pożyczki do kategorii monitoringu B.

- zapewniano warunki i procedury w realizacji instrumentu finansowego dotyczące monitorowania działań (monitoring i sprawozdawczość) określonych w umowie operacyjnej zawartej z BGK, poprzez monitorowanie rzeczywiste rezultaty udzielonego wsparcia i analizie, czy były one zgodne z przyjętymi przez niego założeniami,
- monitorowano realizację umowy poprzez kontrole zza biurka, kontrole na miejscu oraz weryfikację przedstawianych przez przedsiębiorców dowodów zakupu i faktur potwierdzających wykorzystanie udzielonego wsparcia,
- prowadzono monitoring terminowości spłat rat kapitałowych i odsetek poprzez bieżący monitoring prowadzony przez księgowość oraz raporty o terminowości spłat generowane przez system Pbaza,
- w żadnym badanym przypadku nie zachodziła konieczność niezwłocznego informowania Menadżera Funduszu Funduszy o zaistniałych lub spodziewanych odchyleniach mających wpływ na terminową realizację umowy, czy zaistniałych nieprawidłowości, problemach w realizacji umowy lub o zamiarze zaprzestania realizacji umowy,
- w przypadku zagrożenia niezrealizowania czterech inwestycji, występujących opóźnień w ich realizacji oraz nieosiągnięcia przez ostatecznego odbiorcę określonych wskaźników realizacji inwestycji, podejmowano działania zaradcze poprzez m.in.: zmianę dat rozliczenia wydatkowanych środków, zmianę harmonogramu spłaty pożyczki, aneksowanie umów, zmianę zabezpieczenia spłaty pożyczki, zmianę okresu spłaty pożyczki.

(akta kontroli str. 98,119,182,201,256,276,334,354,368,387,404,423,464-473,489-490,506-507,529-530,546-547,573-574,599-600,622-623,659-660,681-682,701-702,728-729,748-749,983-986,1216-1217)

9. Szczegółowe zasady prowadzenia kontroli wykonania zawartych przez Fundację umów udzielenia pożyczek określone zostały w załączniku nr 6 (zasady przeprowadzania kontroli u ostatecznych odbiorców) do poszczególnych umów z BGK.

PFRR w latach 2019-2023 sporządzała roczne plany kontroli, w których ujmowano co najmniej jednego ostatecznego odbiorcę, z każdej zawartej z BGK umowy operacyjnej⁴³. W planach kontroli uwzględniano tylko umowy czynne, dla których upłynął termin rozliczenia środków z pożyczki określony umową. Z wykazu ostatecznych odbiorców, dotyczących każdej umowy z BGK, dokonywano analizy umów i wskazywano umowę, dla której stwierdzano najwyższe ryzyko (największe ryzyko określano dla umów z największymi kwotami pożyczki) i określano termin przeprowadzenia kontroli.

W latach 2018-2023 (I kwartał) zaplanowano i przeprowadzono 18 kontroli na miejscu, którymi objęto odbiorców wyłonionych w ramach wszystkich umów operacyjnych. Poza tym w 2024 r. przeprowadzono sześć kontroli na miejscu, którymi objęto pięć umów spośród sześciu umów operacyjnych.

W trakcie przeprowadzonych kontroli u ostatecznych odbiorców, nie stwierdzono nieprawidłowości. Nie zachodziła również konieczność zwrotu środków.

Na planowane w latach 2018-2023 (I kwartał) 233 kontrole zza biurka wykonano wszystkie i objęto nimi umowy inwestycyjne na etapie weryfikacji dokumentacji potwierdzającej wydatkowanie środków jednostkowej pożyczki.

⁴³ Zgodnie z załącznikiem nr 6 do umów operacyjnych, w trakcie realizacji tych umów operacyjnych kontrolą na miejscu zostanie objętych co najmniej 10% OO.

Procedura oraz zakres kontroli zarówno na miejscu⁴⁴ jak i zza biurka była zgodna z zasadami przeprowadzania kontroli u ostatecznych odbiorców określonymi w umowach zawartych z BGK.

Fundacja nie prowadziła kontroli doraźnych, gdyż jak wyjaśnił Prezes, nie zidentyfikowano u pożyczkobiorców sytuacji powodujących konieczność ich przeprowadzenia.

(akta kontroli str. 987-1097,1203-1209)

10. W okresie objętym kontrolą⁴⁵ nie rozwiązano żadnej umowy dotyczącej instrumentów finansowych z regionalnych programów operacyjnych.

Fundacja nie prowadziła również działań egzekucyjnych wobec żadnego z pożyczkobiorców przy realizacji analizowanych umów operacyjnych. Jak podał Prezes, PFRR nie realizowała zadań polegających na dochodzeniu wierzytelności, gdyż nie zachodziła taka konieczność.

Fundacja nie posiadała oddzielnej procedury windykacji. Podstawowe zasady postępowania z klientami mającymi problemy z obsługą pożyczek ujęte były w regulaminach i procedurach udzielania pożyczek.

(akta kontroli str. 5-12,1098-1099)

11. Na koniec 2023 r. żadna z pożyczek udzielonych na podstawie umów operacyjnych przez PFRR ostatecznym odbiorcom nie została stracona.

W umowie T/207 pułap szkodowości, jaki Pośrednik Finansowy mógł pokryć ze środków Instrumentu Finansowego w udziale Funduszu Funduszy, ustalono w wysokości nie więcej niż 20% wypłaconego limitu pożyczki, w pozostałych umowach wskaźnik ten wynosił nie więcej jak 15%. Wykorzystanie pułapu szkodowości w przypadku umów na inwestycje rozwojowe i termomodernizacyjne obliczany był na ostatni dzień okresu wygaszania portfeli instrumentu finansowego. W przypadku przekroczenia pułapu szkodowości, Pośrednik zobowiązany był do pokrycia ze środków własnych powstałą różnicę pomiędzy rzeczywistą szkodowością, a wskazanym powyżej pułapem.

Prezes podał, że nie rozważano zwiększenia poziomu szkodowości poprzez udzielanie wsparcia na bardziej ryzykowne przedsięwzięcia, ponieważ działanie takie nie było ani potrzebne, ani uzasadnione.

Prezes wyjaśnił, że PFRR nie posiadała wiedzy, dlaczego pułapy szkodowości w umowach zostały ustalone na poziomach 15% i 20%. Podał, że poziom wskaźników znany był Fundacji na etapie składania przez PFRR wniosków do przetargów ogłaszanych przez BGK i nie podlegał negocjacjom. Wyjaśnił, że ustalenie wyższego pułapu szkodowości przy drugiej umowie T/207 na pożyczki termomodernizacyjne, mógł wynikać z zamysłu BGK do zachęcania pośredników finansowych do mniej restrykcyjnego podejścia do udzielania pożyczek ostatecznym odbiorcom, co mogło być wynikiem problemów z wydatkowaniem środków w ramach pierwszego limitu na pożyczki termomodernizacyjne.

(akta kontroli str. 5-12,98,116-117,182,197,256,274,334,352,368,404,442,796-800)

⁴⁴ Zakres kontroli na miejscu wskazany był w umowach operacyjnych z BGK i obejmował czynności niezbędne do potwierdzenia, że pożyczkobiorca poprawnie wykonuje wszelkie obowiązki wynikające z umowy inwestycyjnej, w tym w szczególności dotyczące udokumentowania wydatkowania środków z Instrumentu Finansowego zgodnie z celem wskazanym w umowie inwestycyjnej oraz w stosownych przypadkach, umożliwiające weryfikację dopuszczalności udzielonej pomocy de minimis, w tym spełnienia warunków preferencji.

⁴⁵ Według stanu na 2023 r. (I kwartał).

12. Z analizy przedłożonej dokumentacji pięciu spłaconych na 31 grudnia 2023 r. przez przedsiębiorców pożyczek, a także wyjaśnień Prezesa z dnia 17 października 2024 r. wynikało, że PFRR jako Pośrednik Finansowy nie wprowadzał do BIK⁴⁶ informacji o terminowej spłacie zobowiązania, tym samym nie przyczyniał się do budowania dobrej historii kredytowej swoich klientów.

Takie działanie mogłoby ułatwić przedsiębiorcom wykazanie się wiarygodnością na rynku komercyjnym. Ponadto brak umieszczania informacji o udzielonych pożyczkach w BIK mógł ograniczać możliwość weryfikacji takiego przedsiębiorcy przez inne fundusze pożyczkowe o podobnym profilu działalności.

Prezes wyjaśnił, że Fundacja nie była zobowiązana żadnymi uregulowaniami prawnymi ani umownymi do podawania danych do BIK o terminowej spłacie zobowiązań przez przedsiębiorców wobec PFRR. Podał, że PFRR dokonywała zgłoszeń do systemu BIG InfoMonitor jedynie tych pożyczkobiorców, którzy nie wywiązali się ze spłaty swoich zobowiązań z tytułu pożyczki. Wobec braku niesolidnych pożyczkobiorców zapisy takie nie były dokonywane.

(akta kontroli str. 5-12,1118-1199)

13. Na 243 przedsiębiorców, którym udzielono pożyczek w ramach sześciu umów operacyjnych, 19 z nich (8,6%) otrzymało wsparcie w formie pożyczki od dwóch do czterech razy (dwa razy – 14 przedsiębiorców, trzy razy – dwóch przedsiębiorców i jeden cztery wsparcia). Zarówno umowy operacyjne na inwestycje rozwojowe, jak i regulaminy udzielania pożyczek na inwestycje rozwojowe, nie ograniczały wielokrotnego wsparcia. Dopuszczały udzielenie przedsiębiorcy więcej niż jednej pożyczki w ramach przyznanego limitu Pożyczki, przy czym łączna wartość nie powinna była przekraczać ustalonej maksymalnej kwoty udzielanego wsparcia. Natomiast umowy na pożyczki termomodernizacyjne ograniczały wsparcie do jednego przedsiębiorcy.

Z analizy wszystkich 19 powtarzających się wnioskodawców wynikało, że:

- dziewięciu z nich otrzymywało pożyczki na inwestycje termomodernizacyjne i rozwojowe, również dziewięciu tylko na inwestycje rozwojowe, zaś jeden tylko na inwestycje termomodernizacyjne,
- we wszystkich przypadkach w raporcie pożyczkowym – analizie ryzyka oraz formularzu zatwierdzenia były informacje o wcześniejszych pożyczkach z PFRR,
- Pośrednik przeprowadzał analizę powtórnych wnioskodawców na zasadach przyjętych dla wszystkich wnioskodawców w regulaminach, bez przeprowadzania analizy, czy wnioskodawcy ci nadal znajdowali się w luce finansowej.

(akta kontroli str. 25,36,62,72,82,92,111,194,269,346,381,417,1200-1203)

14. Prezes wyjaśnił, że w toku wdrażania umów operacyjnych z instrumentów finansowych z perspektywy 2014-2020 nie występowały sytuacje konfliktu interesów, ani inne tego typu okoliczności, utrudniające realizację projektów. W związku z tym nie było potrzeby informowania BGK ani Urzędu Marszałkowskiego o takich sytuacjach.

(akta kontroli str. 5-12)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

⁴⁶ Biuro Informacji Kredytowe.

1. Stwierdzono, że przy złożeniu i wstępnej analizie 11 wniosków o pożyczkę, w tym dwóch rozpatrzonych pozytywnie oraz dziewięciu negatywnie, nie w pełni wypełniono wymogi wynikające z regulaminów oraz obowiązującego formularza do składania wniosków o pożyczkę, i tak:
 - z opóźnieniem 14 dniowym Komitet Pożyczkowy rozpatrzył i zatwierdził 2 lipca 2019 r. kompletny wniosek nr MS 54/19 złożony do PFRR 29 maja 2019 r., co było niezgodne z rozdziałem IV pkt 3 regulaminu z dnia 12 stycznia 2018 r. (aneksem z 29 marca 2019 r.) w sprawie pożyczki termomodernizacyjnej, który stanowił, że rozpatrzenie wniosku przez ww. Komitet powinno nastąpić nie później niż w ciągu 21 dni od daty stwierdzenia kompletności złożonego wniosku,
 - na wnioskach: MS 86/19 (podpisany przez wnioskodawcę 27 sierpnia 2019 r.), MS 21/21 (podpisany przez wnioskodawcę 11 marca 2021 r.), MS 79/21 (podpisany przez wnioskodawcę 26 sierpnia 2021 r.), MS 68/22 (podpisany przez wnioskodawcę 20 lipca 2022 r.), MS 10/23 (podpisany przez wnioskodawcę 13 lutego 2023 r.), nr MS 2/2023 (złożony 4 stycznia 2023 r.), MS 65/18 (złożony w dniu 18 października 2018 r.), MS 25/20 (złożony 25 marca 2020 r.), MS 104/22 (złożony 26 października 2022 r.) brak było odznaczenia dokonanej weryfikacji dołączonych do niego załączników (poza wnioskiem MS 68/22, MS 2/2023, MS 25/20) oraz daty i podpisu analityka potwierdzającego złożenie wniosku kompletnego (informacja o dacie stwierdzenia kompletności wniosku była istotna do określenia terminu jego rozpatrzenia); poza tym na ww. sześciu wnioskach: MS 86/19, MS 36/20, MS 21/21, MS 79/21, MS 68/22, MS 10/23 brak było daty wpływu wniosku do PFRR; obowiązujący wzór wniosku o pożyczkę wymagał wstawienia m.in. daty wpływu do PFRR i wskazania kto przyjął wniosek, a także daty i podpisu analityka potwierdzającego kompletność wniosku,
 - na pisemnym wniosku MS 36/20 brak było daty i podpisu wnioskodawcy, co było niezgodne z regulaminem z 6 września 2019 r., który w rozdziale III pkt 3 stanowił, że wniosek przedłożony Funduszowi powinien być podpisany przez osoby upoważnione do składania oświadczeń w zakresie praw i obowiązków majątkowych w imieniu pożyczkobiorcy; poza tym na wniosku tym nie wstawiono daty jego wpływu do PFRR oraz brak było odznaczenia weryfikacji dołączonych do niego załączników oraz daty i podpisu analityka potwierdzającego złożenie kompletnego wniosku, mimo że na wzorze wniosku takie dane były wskazane do wypełnienia.

Prezes wyjaśnił, że rozpatrzenie wniosku po terminie przez Komitet Pożyczkowy wynikało ze stopnia skomplikowania przedmiotowej transakcji, co wymagało więcej czasu pracy przez analityka. Poza tym prowadzono negocjacje z klientem w przedmiocie wzmocnienia zabezpieczenia pożyczki.

Podał, że ustalenie przyczyn uchybień w zakresie formalnym było trudne, ale wynikały one prawdopodobnie z przeoczenia analityka.

Natomiast niepodpisany wniosek został złożony w formie elektronicznej (czas pandemii Covid), zaś na wersji papierowej nie uzupełniono podpisu.

(akta kontroli str. 27,38-39,51-52,63-64,74-75,84-85,93-94,469,636,685-711,752-795)

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, nie formułuje uwag i przedstawia następujący wniosek:

- Wniosek
- podjęcie działań mających na celu wyeliminowanie błędów formalnych na etapie przyjmowania wniosków o pożyczkę i stwierdzania ich kompletności.

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 piśmie⁴⁷ 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 z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Olsztyn, 28 kwietnia 2025 r.

Kontroler
Henryk Dykty
Główny specjalista kontroli państwowej
/podpisano elektronicznie/

Najwyższa Izba Kontroli
Dyrektor Delegatury
w Olsztynie
Mariusz Lenkiewicz
/podpisano elektronicznie/

⁴⁷ Najwyższa Izba Kontroli zwraca się z prośbą o zgłaszanie, w miarę możliwości, zastrzeżeń opatrzonych kwalifikowanym podpisem elektronicznym, na adres elektronicznej skrzynki podawczej (ePUAP) NIK lub na adres mailowy NIK wskazany w stopce na pierwszej stronie niniejszego wystąpienia. W przypadku zaś nadania pisma z zastrzeżeniami (pisma opatrzonego własnoręcznym podpisem) w placówce pocztowej operatora wyznaczonego, NIK zwraca się z prośbą o dodatkowe przekazanie skanu tych zastrzeżeń na ww. adres mailowy.