



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Jacek Uczkiewicz

LWA – 4101-009-02/2014
P/14/115

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/115 – Obsługa Programów rządowych przez Bank Gospodarstwa Krajowego
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie
Kontroler	Justyna Goszcz, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 91149 z 9 czerwca 2014 r. [dowód: akta kontroli str.1-2]
Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego ¹ , ul. Wspólna 1/3, 00-529 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Lena Kolarska-Bobińska – Minister [dowód: akta kontroli str. 4-6]

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego² podejmował działania określone w ustawie z dnia 17 lipca 1998 r. o pożyczkach i kredytach studenckich³, tj. ustalał wspólnie z Ministrem Finansów roczny plan finansowy Funduszu Pożyczek i Kredytów Studenckich⁴ oraz zatwierdzał sprawozdania z działalności Funduszu w kolejnych latach objętych kontrolą (2011-2013).

NIK ocenia pozytywnie dokonanie zmian przepisów wykonawczych do ww. ustawy w celu m.in. uproszczenia procedury składania wniosków o udzielenie kredytu i realizacji umów kredytowych.

NIK ocenia negatywnie niezapewnienie środków w planie finansowym FPiKS⁵ na pożyczki dla studentów, o których mowa w art. 4 pkt 1 ustawy o pożyczkach i kredytach studenckich.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Realizacja programu pożyczek i kredytów studenckich

Opis stanu faktycznego Program pożyczek i kredytów studenckich, zgodnie z ustawą o pożyczkach i kredytach studenckich, jest instrumentem wspierania studentów ze środków budżetowych państwa w celu rozszerzenia dostępu do szkolnictwa wyższego. Ustawa o pożyczkach i kredytach studenckich nie określiła miary skuteczności realizacji programu oraz nie zawiera delegacji do ich ustanowienia. Ocena skuteczności działania programu może dotyczyć tylko jednego roku budżetowego.
[dowód: akta kontroli str. 16-17]

Fundusz działa na podstawie rocznego planu finansowego wyodrębnionego w planie finansowym Banku Gospodarstwa Krajowego (dalej: BGK), który w badanym okresie był ustalony w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw szkolnictwa wyższego i ministrem właściwym do spraw finansów publicznych, tj. zgodnie z art. 13 ust. 1 ustawy o pożyczkach i kredytach studenckich. Projekt rocznego planu finansowego był także opiniowany i analizowany przez Komisję do Spraw Pożyczek i Kredytów Studenckich, w skład której wchodzi przedstawiciel Ministra Finansów.
[dowód: akta kontroli str. 12, 44-80, 335-340]

¹ Dalej: „Ministerstwo” i „MNiSW”.

² Dalej: „Minister”.

³ Dz.U. 2014 r. poz. 1026 ze zm.

⁴ Dalej: „Fundusz” i „FPiKS”.

⁵ W latach 2011-2014 (do 1 września).

W latach 2010-2013 spadała liczba złożonych wniosków i zawartych umów kredytowych:

- w roku akademickim 2010/2011 złożono 24 246 wniosków kredytowych, z których 22 880 (94,4%) spełniało podstawowe kryterium wskazane w przepisach o pożyczkach i kredytach studenckich (tj. dochód na osobę w rodzinie nieprzekraczający 2 100 zł) i do 31 marca 2011 r. zawarto 17 488 umów kredytowych;
- w roku akademickim 2011/2012 złożono 17 598 wniosków kredytowych, z których 16 501 (93,8%) spełniało kryterium dochodowe (2 100 zł) i do 31 marca 2012 r. zawarto 12 650 umów kredytowych;
- w roku akademickim 2012/2013 złożono 13 687 wniosków kredytowych, z których 13 294 (97,1%) spełniało kryterium dochodowe (2 300 zł) i do 31 marca 2013 r. zawarto 10 375 umów kredytowych;
- w roku akademickim 2013/2014 złożono 11 375 wniosków kredytowych, z których 10 878 (95,6%) spełniało kryterium dochodowe (2 300 zł) i do 31 marca 2013 r. zawarto 8 064 umów kredytowych.

Przyczynami różnic pomiędzy liczbą złożonych wniosków a liczbą podpisanych umów były: niezgłaszanie się studentów w celu podpisania umowy lub niepodpisanie ich z innych powodów (np. podjęcie pracy, rezygnacja ze studiów) oraz nieprzedstawienie bankowi odpowiedniego zabezpieczenia kredytu.

[dowód: akta kontroli str. 39-43, 81-132]

Przyczyną spadku liczby wniosków kredytowych były zmiany demograficzne. W ostatnich latach liczba studentów systematycznie maleje. Tylko w ostatnim roku zanotowano blisko ośmioprocentowy spadek liczby studentów (dla porównania w okresie pięcioletnim liczba studentów spadła o 18,4%). Odsetek liczby studentów i doktorantów pobierających kredyt utrzymuje się w ostatnich 3 latach na poziomie ok. 5%.

[dowód: akta kontroli str. 320]

W badanym okresie, zgodnie z obowiązującą ustawą o pożyczkach i kredytach studenckich, Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego dokonał uproszczenia procedur udzielania kredytu studenckiego i realizacji umowy kredytowej poprzez zmianę dwóch rozporządzeń wykonawczych, tj. rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 18 maja 2010 r. w sprawie szczegółowych zasad, trybu i kryteriów udzielania, spłacania oraz umarzania kredytów i pożyczek studenckich⁶ oraz rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 27 kwietnia 2007 r. w sprawie zasad zawierania przez Bank Gospodarstwa Krajowego z bankami umów określających zasady korzystania ze środków Funduszu Pożyczek i Kredytów Studenckich. I tak:

- w wyniku zmiany rozporządzenia w sprawie szczegółowych zasad, trybu i kryteriów udzielania, spłacania oraz umarzania kredytów i pożyczek studenckich m.in. dopuszczono możliwość potwierdzania dochodu za pomocą oświadczeń, zmodyfikowano sposób wypłaty kredytu w przypadku niedostarczenia ważnej legitymacji studenckiej, doprecyzowano sposób ustalenia wysokości rat kredytu i datę rozpoczęcia spłaty oraz uproszczono określone w załącznikach do rozporządzenia wzory zaświadczeń potwierdzających status studenta lub doktoranta;
- w rozporządzeniu Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 1 lutego 2012 r. w sprawie zasad zawierania przez Bank Gospodarstwa Krajowego z bankami umów określających zasady korzystania ze środków Funduszu Pożyczek i Kredytów Studenckich⁷, które zastąpiło rozporządzenie z dnia 27 kwietnia 2007 r. o tym samym tytule, zrezygnowano z konieczności dokonywania przez BGK wyboru banków w taki sposób, aby w miastach, w których swoje siedziby mają uczelnie, istniała możliwość udzielania kredytów przez oddziały co najmniej dwóch różnych banków, zrezygnowano także z wymogu przekazywania przez banki szczegółowych danych statystycznych oraz określono wymogi dotyczące zgłaszania przez banki zapotrzebowania na środki finansowe z tytułu odsetek i umorzeń.

[dowód: akta kontroli str. 21-36, 145-148]

BGK opracował i przekazał Ministerstwu⁸ 13 października 2011 r. propozycje zmian zasad funkcjonowania programu pożyczek i kredytów studenckich, w tym m.in. zaproponował ujednolicenie zasad przyznawania pomocy studentom zarówno w formie zwrotnej, jak i bezzwrotnej, np. poprzez wprowadzenie jednolitego kryterium dochodowego. Ministerstwo nie dokonało zmian proponowanych przez BGK.

⁶ Dz. U. z 2014 r., poz. 688.

⁷ Dz.U. z 2012 r., poz. 175.

⁸ Pismem GP-064-129/2011/DD z 13 października 2011 r.

Dyrektor Generalny oraz Dyrektor Departamentu Budżetu i Finansów poinformowali, że w 2011 r. trwało już wdrażanie wcześniej zaplanowanej reformy systemu pomocy materialnej dla studentów i doktorantów, która weszła w życie 1 października 2011 r. Propozycje BGK zostały natomiast wykorzystane przy pracach nad rozporządzeniem MNiSW z dnia 27 września 2013 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie szczegółowych zasad, trybu i kryteriów udzielania, spłacania oraz umarzania kredytów i pożyczek studenckich.

[dowód: akta kontroli str. 11-12, 320-321, 323-332]

W latach 2011-2013 wpłynęły do Ministerstwa pisma od studentów, doktorantów i banków udzielających kredytów studenckich dotyczące m.in.:

- w 2011 r.: interpretacji zasad obliczania dochodu na osobę w rodzinie przy ubieganiu się o kredyt studencki, możliwości udzielenia kredytu studentowi uczelni zagranicznej, wyczerpania w 2011 r. limitu środków na poręczenia i braku możliwości uzyskania kredytu studenckiego z tego powodu, prośby o podanie przyczyn wzrostu oprocentowania kredytu,
- w 2012 r.: pomocy w sporze z bankiem dotyczącym ustalenia terminu rozpoczęcia spłaty kredytu, sposobu wyłaniania najlepszych absolwentów uczelni oraz trybu i terminu wydawania zaświadczeń do wniosku o umorzenie kredytu, podniesienia kryterium dochodowego dla rodzin, w których dwóch studentów ubiega się o kredyt, wyznaczenia drugiego terminu na składanie wniosków o kredyt dla studentów uzupełniających studiów II stopnia rozpoczynających naukę w lutym.
- w 2013 r.: możliwości uzyskania drugiego kredytu na kolejne studia, braku możliwości otrzymania kredytu na studia w uczelni zagranicznej, niejasnych zapisów w umowie kredytowej dotyczących terminu spłaty kredytu otrzymywanego na studiach I stopnia w przypadku podjęcia i ukończenia studiów II stopnia, sporów studentów z bankami dot. daty zakończenia studiów oraz konieczności podpisywania aneksów dotyczących kontynuowania studiów na kolejnym etapie kształcenia, różnych sposobów interpretacji przepisów przez banki kredytujące dotyczące przejęcia długu przez poręczycieli na podstawie art. 519 k.c., możliwości zmiany przepisów, dotyczących wysokości dochodu na osobę w rodzinie, od których uzależniona jest możliwość poręczenia przez BGK.

[dowód: akta kontroli str. 229-230]

Ministerstwo nie dokonywało oceny funkcjonowania ustawy oraz działań podejmowanych przez BGK w celu realizacji programu pożyczek i kredytów studenckich, tłumacząc to brakiem podstawy prawnej umożliwiającej bezpośredni nadzór nad bankiem.

[dowód: akta kontroli str. 12]

Ustalone nieprawidłowości	W zakresie realizacji kontrolowanego programu stwierdzono następującą nieprawidłowość: Ministerstwo nie uruchomiło pożyczek studenckich, pomimo że zgodnie z art. 4 pkt 1 ustawy o pożyczkach i kredytach studenckich środki Funduszu przeznacza się na ten cel. [dowód: akta kontroli str. 44-132]
------------------------------	---

Zdaniem Dyrektora Generalnego pożyczki studenckie nie zostały uruchomione z uwagi na stan finansów publicznych. Argument ten pozostaje – w świetle obecnej sytuacji budżetowej Państwa – aktualny. Przepisy stanowią, że pożyczka może być udzielana ze środków budżetowych (środków Funduszu zarządzanego przez BGK). Kredyty udzielane są natomiast ze środków finansowych będących w dyspozycji banków, z dopłatą do oprocentowania finansowaną z budżetu państwa.

[dowód: akta kontroli str. 19]

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonej nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

2. Monitorowanie programu pożyczek i kredytów studenckich

Opis faktycznego	stanu	W latach 2011-2013 r., zgodnie z art. 14 ustawy o pożyczkach i kredytach studenckich, BGK przedstawiał Ministrowi, nie później niż do 31 maja, sprawozdania z działalności oraz wyników Funduszu, obejmujące także bilans i rachunek wyników za poprzedni rok obrotowy wraz z wnioskami, co do wysokości dotacji budżetowej. W sprawozdaniach tych BGK zamieszczał m.in. szczegółowe dane liczbowe i finansowe dotyczące funkcjonowania systemu. Minister zatwierdził przedłożone sprawozdania.
---------------------	-------	---

Ponadto, stosownie do postanowień zawartych umów pomiędzy BGK a bankami kredytującymi, zgodnych z § 4 pkt 7 rozporządzenia w sprawie zasad zawierania przez BGK z bankami umów określających zasady korzystania ze środków Funduszu Pożyczek i Kredytów Studenckich, banki kredytujące przedstawiały Ministrowi do 30 kwietnia każdego roku informacje dotyczące liczby udzielonych i umorzonych kredytów studenckich w danym roku akademickim.

Na podstawie ww. danych corocznie MNiSW przygotowywało i publikowało na swojej stronie internetowej informację w sprawie liczby udzielonych kredytów studenckich w danym roku akademickim, według stanu na 31 marca, zawierającą w szczególności dane dotyczące udzielonych, poręczonych i umorzonych kredytów, w tym dane także w ujęciu wieloletnim.

[dowód: akta kontroli str. 39-132, 341-346]

Kierownictwo MNiSW było informowane o realizacji ustawy o pożyczkach i kredytach studenckich.

[dowód: akta kontroli str. 9]

Ustalono, że w działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

3. Przychody, wydatki, koszty programu pożyczek i kredytów studenckich

Opis stanu faktycznego: Zgodnie art. 14 ust. 2 ustawy o pożyczkach i kredytach studenckich Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego zatwierdził sprawozdania z działalności oraz wyniku FPIKS w kolejnych latach objętych kontrolą. Zgodnie ze sprawozdaniami wpływy Funduszu:

- w 2011 r. wyniosły 84 003,60 tys. zł, w tym 83 800,00 tys. zł dotacja z budżetu państwa i 203,60 tys. zł przychody z inwestowania wolnych środków, a wydatki⁹ wyniosły 84 145,56 tys. zł;
- w 2012 r. wyniosły 92 605,10 tys. zł, w tym 92 400,00 tys. zł dotacja z budżetu państwa i 205,10 tys. zł przychody z inwestowania wolnych środków, a wydatki wyniosły 92 260,80 zł;
- w 2013 r. wyniosły 59 123,65 tys. złotych, w tym 59 000,00 tys. zł dotacja z budżetu państwa i 123,65 tys. zł przychody z inwestowania wolnych środków, a wydatki wyniosły 62 370,15 zł.

[dowód: akta kontroli str. 81-132]

W celu realizacji polityki państwa w zakresie zmniejszania długu publicznego, zasilanie Funduszu w latach 2011-2013 odbywało się w taki sposób, aby stan wolnych środków Funduszu był możliwie najniższy, ale zapewniał płynność finansową. Ministerstwo dokonywało comiesięcznych zasileń dopiero po otrzymaniu na początku miesiąca informacji o stanie wolnych środków i szacowanych wydatkach na dany miesiąc. Ministerstwo pozostawiało margines wolnych środków na poziomie ok. 1-1,5 mln zł. Zależały od stanu zadłużenia wszystkich kredytobiorców danego banku. W przypadku wzrostu liczby kredytobiorców rozpoczynających spłatę, zapotrzebowanie to wzrastało. W takiej sytuacji, gdy banki wystąpiłyby z zapotrzebowaniem wyższym, niż planowane przez BGK, mogłyby się to wiązać z kosztami związanymi z koniecznością pokrycia brakującej kwoty kredytem lub nawet z kosztami kar umownych.

[dowód: akta kontroli str. 12-13]

Ogółem koszty obsługi FPIKS wyniosły 688,13 tys. zł w 2011 r. i utrzymały się na poziomie kosztów planowanych na ten rok. Koszty ogółem w 2012 r. wyniosły 620,25 tys. zł i były niższe niż planowane o 131,18 tys. zł, tj. o 17,5%, głównie z powodu obniżenia kosztów realokowanych¹⁰ i kosztów wynagrodzeń. Koszty ogółem obsługi Funduszu w 2013 r. wyniosły 624,44 tys. zł i były niższe niż planowane o 10,37 tys. zł głównie z

⁹ Na wydatki Funduszu składały się dopłaty do oprocentowania kredytów, wypłaty z tytułu umorzeń oraz wydatki związane z obsługą Funduszu przez Bank.

¹⁰ Na koszty realokowane składają się koszty rzeczowe wspólne Funduszu (np. czynsze, energia), koszty amortyzacji budynków, koszty usług wewnętrznych świadczonych na rzecz Funduszu (np. usługi kadrowo-płacowe, księgowe, informatyczne, prawne), koszty pośrednie Funduszu (alokowane na Fundusz koszty komórek ogólnego zarządzania).

powodu obniżenia kosztów realokowanych i kosztów wynagrodzeń. Na 2014 r. zaplanowano, że koszty obsługi Funduszu wynosić będą 638,24 tys. zł.

[dowód: akta kontroli str. 81-132]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

obszarze.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹¹, wnosi o podjęcie działań zmierzających do zapewnienia środków na pożyczki studenckie.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń 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 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i 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.

Warszawa, dnia 07 listopada 2014 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Jacek Uczkiewicz

¹¹ Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm.