



**PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI**
Krzysztof Kwiatkowski

Tekst ujednolicony

KBF-4101-006-01/2014

P/14/015

**WYSTĄPIENIE
POKONTROLNE**

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli P/14/015 – Realizacja rządowego programu wspierania przedsiębiorczości z wykorzystaniem poręczeń i gwarancji Banku Gospodarstwa Krajowego

Jednostka przeprowadzająca kontrolę Najwyższa Izba Kontroli
Departament Budżetu i Finansów

Kontroler Elżbieta Grohman, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 88790 z dnia 29 sierpnia 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 1, 2)

Jednostka kontrolowana Ministerstwo Finansów, 00-916 Warszawa, ul. Świętokrzyska 12

Kierownik jednostki kontrolowanej Mateusz Szczurek, Minister Finansów

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

W wyniku działań Ministra Finansów i Banku Gospodarstwa Krajowego (dalej: BGK) znacznemu zwiększeniu uległa skala działalności poręczeniowo-gwarancyjnej BGK, skierowanej do mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw, realizowanej w ramach programu rządowego „Wspieranie przedsiębiorczości z wykorzystaniem poręczeń i gwarancji Banku Gospodarstwa Krajowego” (dalej: Program). W okresie od 1 stycznia 2013 r. do 30 czerwca 2014 r. łączna kwota udzielonych poręczeń i gwarancji wyniosła ponad 12,3 mld zł wobec blisko 0,1 mld zł w latach 2011-2012. Było to wynikiem zaoferowania nowego produktu – gwarancji *de minimis*, spełniającej warunki dopuszczalnej pomocy publicznej finansowanej z budżetu państwa. Suma udzielonych gwarancji *de minimis* wyniosła 11,9 mld zł, tj. 97,5% poręczeń i gwarancji udzielonych od 1 stycznia do 30 czerwca 2014 r. NIK formułuje jednak następujące zastrzeżenia wobec działań Ministra Finansów:

1. Gwarancje *de minimis* zostały wprowadzone do oferty BGK dopiero w 2013 r., tj. po upływie blisko czterech lat od przyjęcia Programu. Wcześniej przez blisko trzy lata opracowywano koncepcję utworzenia Krajowej Agencji Poręczeniowej SA, której nie wcielono w życie. Wcześniejsze modyfikacje Programu polegały głównie na ograniczaniu oferty poręczeniowo-gwarancyjnej. Zdaniem NIK, skalę pomocy na rzecz mikro-, małych i średnich przedsiębiorców, jakiej udzielono do 2013 r., należy uznać za niezadowalającą.
2. Minister Finansów nie zadbał, by w Programie określone zostały mierniki realizacji celu w zakresie rezultatów, w tym oddziaływania na sferę realną. Corocznie w planach rzeczowo-finansowych Programu, określane są przede wszystkim mierniki produktu, tj. wskaźniki sprzedaży poręczeń i gwarancji oraz kształtowanie się wyniku finansowego Programu. Zdaniem NIK, ogranicza to możliwość oceny Programu pod kątem jego efektywności oraz prawidłowości adresowania pomocy publicznej do podmiotów, które jej rzeczywiście potrzebowały.
3. Biorąc pod uwagę, że możliwość udzielania gwarancji *de minimis* jest ograniczona czasowo ważne jest, by rozwiązanie to nie wyparło udzielania poręczeń i gwarancji BGK w formie niestanowiącej pomocy publicznej. Produkty

te powinny pozostać docelowymi produktami tego banku. Tymczasem wobec ekspansji gwarancji *de minimis*, udzielanie poręczeń w formie niestanowiącej pomocy publicznej jest marginalizowane. Ograniczenie działalności w tym zakresie niesie ryzyko, że wraz ze spadkiem udzielania poręczeń na warunkach rynkowych i starzeniem się portfela poręczeń dotychczas udzielonych, będzie coraz trudniej spełnić warunki samofinansowania działalności w tym zakresie.

4. Stwierdzono także nieprawidłowości w zakresie nadzoru nad realizacją Programu, polegające na dopuszczeniu do sporządzania rocznych planów rzeczowo-finansowych Programu po upływie nawet pięciu miesięcy od rozpoczęcia roku oraz na niedostatecznej weryfikacji zgodności informacji przekazywanych przez BGK z wymogami ustawy z dnia 8 maja 1997 r. o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne¹.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Przygotowanie zasad realizacji Programu i wprowadzanie zmian

1.1. Zmiany Programu od stycznia 2011 r. do czerwca 2014 r.

Opis stanu faktycznego

Rządowy program „Wspieranie przedsiębiorczości z wykorzystaniem poręczeń i gwarancji Banku Gospodarstwa Krajowego”, przyjęty przez Radę Ministrów 19 maja 2009 r., od 2011 r. został trzykrotnie zmieniony. Od początku obowiązywania celem Programu było ułatwienie dostępu, w szczególności mikroprzedsiębiorstwom, małym i średnim przedsiębiorstwom do zewnętrznych źródeł finansowania, za pośrednictwem rozpoznawalnego systemu poręczeń i gwarancji.

(dowód: akta kontroli str. 3-17)

W związku z niską efektywnością pierwotnie zaproponowanych rozwiązań, Minister Finansów, w dniu 31 grudnia 2010 r., wystąpił do Banku Gospodarstwa Krajowego o przygotowanie propozycji zmian w Programie i ich uzasadnienie, przedstawiając także własne uwagi. Uwagi te uwzględniały w części zastrzeżenia Najwyższej Izby Kontroli, zgłoszone podczas kontroli, którą objęto działania Ministerstwa Finansów na rzecz zwiększenia dostępności kredytów dla przedsiębiorców w latach 2008-2010, realizowane w związku z „*Planem stabilności i rozwoju – wzmocnienie gospodarki Polski wobec światowego kryzysu*” oraz programami powiązanymi.

(dowód: akta kontroli str. 86-118)

Według Ministerstwa Finansów, aktualizacja Programu stanowiła dostosowanie aktualnie działającego systemu poręczeń i gwarancji do wymogów rynku.

Minister Finansów doprowadził do usunięcia z Programu zapisów dotyczących obejmowania poręczeniami lub gwarancjami, udzielanymi przez BGK, zobowiązań należytego wykonania umowy, zobowiązań wniesienia wadium, zobowiązań z tytułu emisji obligacji, z tytułu ryzyka inwestycji kapitałowych, z tytułu zaliczek, faktoringu, linii poręczeniowej dla firm leasingowych, uzasadniając to brakiem popytu ze strony przedsiębiorców. Produkty te nigdy nie znalazły się w ofercie BGK. Usunięcie z Programu wskaźnika jego realizacji, którym miał być rozwój akcji kredytowej do poziomu 20 mld zł, zgodnie z wyjaśnieniami Ministerstwa, było również wynikiem niższego popytu na produkty poręczeniowe i utrzymywanie tego zapisu uznano za bezcelowe.

¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 657 ze zm.

Z uwagi na brak zainteresowania banków, Minister Finansów zaakceptował również propozycję BGK usunięcia z Programu „portfelowej linii poręczeniowej II (PLP II)”, polegającej na udzielaniu bankom poręczeń obejmujących ekspozycje istniejących w bankach portfeli kredytów udzielonych. Za priorytetowe produkty uznano portfelowe linie poręczeniowe dla nowych kredytów obrotowych i inwestycyjnych oraz indywidualne poręczenia/gwarancje spłaty kredytów.

(dowód: akta kontroli str. 550-555)

Wskaźniki finansowe realizacji Programu BGK zawierał corocznie w planach rzeczowo-finansowych, przygotowywanych na podstawie art. 34c ust. 1 ustawy z dnia 8 maja 1997 r. o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne.

(dowód: akta kontroli str. 291-345)

Ani Program, ani plany rzeczowo-finansowe nie określały natomiast mierników rezultatów Programu, ani mierników oddziaływania Programu na sferę realną.

Zmiany do Programu, po uzgodnieniach międzyresortowych i konsultacjach społecznych, zostały przyjęte przez Radę Ministrów 25 listopada 2011 r.

W trakcie prac nad zmianami Programu oraz w 2012 r., Zespół do spraw działalności BGK pod przewodnictwem Ministra Michała Boniego Przewodniczącego Stałego Komitetu Rady Ministrów w dokumencie „Projekt rekomendacji wynikających z pracy zespołu dotyczącego działalności Banku Gospodarstwa Krajowego” zakładał odejście od koncepcji, w której poręczeń i gwarancji udziela BGK, gdyż jest to podmiot podlegający prawu bankowemu i regulacjom KNF. Zmiana modelu udzielania poręczeń i gwarancji miała polegać na utworzeniu podmiotu w formie spółki akcyjnej, udzielającego poręczeń i gwarancji w ciężar środków własnych. W związku ze zmianą priorytetów w obszarze działalności poręczeniowej i przygotowaniem do wdrożenia gwarancji w formule pomocy *de minimis*, obciążającej ewentualnymi wypłatami bezpośrednio Skarb Państwa, wstrzymano prace nad koncepcją utworzenia Krajowej Agencji Poręczeniowej S.A., która miałaby przejąć od BGK działalność poręczeniowo-gwarancyjną.

(dowód: akta kontroli str. 86-118, 124-125)

W efekcie zmiany ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne², w dniu 14 lutego 2013 r. zmieniono Program i wprowadzono możliwość udzielania przez BGK gwarancji w formie pomocy publicznej lub pomocy *de minimis*. W ramach portfelowej linii gwarancyjnej *de minimis* (PLD), BGK może udzielić bankom komercyjnym gwarancji portfela kredytowego obejmującego kredyty obrotowe dla mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców. Ponadto w celu zwiększenia popytu ze strony mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców na instrumenty poręczeniowo-gwarancyjne tym, którzy nie mogą skorzystać z pomocy publicznej, BGK zaproponował możliwość uzyskania przez banki, gwarancji w formie „portfelowej linii gwarancyjnej (PLG)”.

(dowód: akta kontroli str. 13-16, 126-129)

Kolejną zmianą Programu z dnia 21 października 2013 r., zakres PLG i PLD rozszerzono o kredyty inwestycyjne dla mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców. Uzasadnieniem do wprowadzenia tych zmian było dotychczasowe

² Ustawa z dnia 25 stycznia 2013 r. o zmianie ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne (Dz.U. z 2013 r., poz. 198).

duże zainteresowanie banków i przedsiębiorców portfelową linią gwarancyjną *de minimis* (PLD) obejmującą kredyty obrotowe.

(dowód: akta kontroli str. 17, 130-135, 195-200, 204-210)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Zdaniem NIK, nieokreślenie w Programie mierników i zasad pomiaru rezultatów osiąganych w wyniku realizacji Programu, ogranicza możliwość pełnej oceny efektywności i celowości podejmowanej interwencji publicznej. Utrudnia to także ocenę, czy wydatki budżetowe przeznaczone na finansowanie programu są dokonywane stosownie do art. 44 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, tj. w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów i optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów, a także jak silny jest tzw. efekt „deadweight”, tj. sytuacja, w której działania objęte pomocą (w tym przypadku udzielanie kredytów na rzecz mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw) byłyby realizowane i bez wsparcia ze środków budżetowych.

1.2. Zmiany umów między Ministrem Finansów a BGK

Opis stanu
faktycznego

Umowa z dnia 23 czerwca 2009 r. zawarta między Ministrem Finansów a BGK, na podstawie art. 34b ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne, określała szczegółowe warunki i tryb udzielania poręczeń lub gwarancji oraz warunki i tryb pobierania opłat prowizyjnych z tytułu poręczeń i gwarancji, związanych z realizacją Programu.

(dowód: akta kontroli str. 18-26, 541)

W okresie obowiązywania umowa była pięciokrotnie zmieniana, co pociągało za sobą konieczność zmian w umowach zawieranych przez BGK z bankami komercyjnymi.

Do dnia 7 kwietnia 2011 r. zmiany umowy, dokonane trzema aneksami, dotyczyły wprowadzenia szczegółowych zasad i warunków udzielania poręczeń i gwarancji za zobowiązania z tytułu obligacji, dla firm faktoringowych i leasingowych, gwarancji wadialnych oraz zakresu udzielania poręczeń kredytu studenckiego.

(dowód: akta kontroli str. 27-31)

W dniu 7 kwietnia 2011 r. Minister Finansów zawarł z BGK aneks nr 4 do umowy, którym zwiększono zakres jednostkowego poręczenia kredytu objętego portfelową linią poręczeniową (PLP) z 50% do 60% kwoty udzielonego kredytu, zmieniono sposób naliczania opłaty prowizyjnej, różnicując cenę zależnie od ryzyka danej transakcji, zmniejszono kwotę, do której BGK może udzielić jednostkowego poręczenia kredytu objętego portfelową linią poręczeniową z 5 mln zł do 3,5 mln zł w celu umożliwienia zaliczania ekspozycji BGK z tytułu poręczeń portfelowych do ekspozycji detalicznych. Do 3,5 mln zł zmniejszono także kwotę poręczeń kredytów udzielonych jednemu kredytobiorcy. Podniesiono z 10% do 20% limit wartości poręczeń, które mogą być udzielone w ramach portfelowej linii poręczeniowej przedsiębiorcom prowadzącym działalność z danego działu PKD. Ponadto aneksem Nr 4 do umowy zmieniono zasady udzielania reporeczeń, które z uwagi na brak popytu ze strony funduszy poręczeniowych, ograniczono do reporeczeń portfela transakcji i do kwoty 20 mln zł (było 10 mln euro). Dodatkowo uszczegółowiono zasady opracowania półrocznego sprawozdania z działalności Komitetu Sterującego.

(dowód: akta kontroli str. 32-34, 136-141)

Według Ministerstwa Finansów, zmiany wprowadzone aneksem nr 4 do umowy były zmianami oczekiwanymi przede wszystkim przez sektor bankowy. Zostały

wprowadzone w celu umożliwienia zaliczania ekspozycji BGK z tytułu poręczeń portfelowych do ekspozycji detalicznych, skutkujących ograniczeniem obowiązków sprawozdawczych dla liczenia wymogu kapitałowego z tytułu ryzyka kredytowego, a także w celu wyznaczania opłat prowizyjnych poprzez zróżnicowane parametry, właściwe dla poszczególnych produktów, co umożliwiło bardziej obiektywne różnicowanie ceny danej transakcji oraz bardziej dokładne wyliczenie opłaty prowizyjnej od danego poręczenia lub gwarancji.

Zmiany te były celowe, jednak nie przyniosły znaczących efektów. W 2010 r. w ramach Programu, BGK udzielił 48 poręczeń i gwarancji w trybie indywidualnym na łączną kwotę 33,8 mln zł oraz 3 poręczenia w trybie portfelowym na łączną kwotę 800,0 tys. zł. W 2011 r. W ramach Programu BGK udzielił 18 poręczeń/gwarancji w trybie indywidualnym na łączną kwotę 16,4 mln zł oraz 8 poręczeń w trybie portfelowym na łączną kwotę 3,6 mln zł. Oznacza to, że w 2011 r. nastąpił spadek liczby i wartości poręczeń i gwarancji udzielanych w trybie indywidualnym oraz niewielki wzrost liczby oraz wartości poręczeń udzielanych w trybie portfelowym.

(dowód: akta kontroli str. 119-123, 558-559)

Zmiany umowy wprowadzone aneksem nr 5 z dnia 8 marca 2012 r., były konsekwencją zmian dokonanych w Programie z dnia 25 listopada 2011 r. Polegały one na zmniejszeniu z 10 do 5 liczby instrumentów³ realizacji Programu. Zgodnie z umową cele Programu miały być osiąganymi przez udzielanie poręczeń spłaty kredytów w ramach portfelowej linii poręczeniowej, indywidualnych poręczeń lub gwarancji spłaty kredytów, gwarancji należytego wykonania umowy, poręczeń za zobowiązania funduszu poręczeniowego z tytułu udzielonych poręczeń, inwestowanie kapitałowe w fundusze poręczeniowe oraz poręczeń spłaty kredytów studenckich w ramach poręczenia portfela kredytów. Od listopada 2011 r. priorytetowymi produktami zostały portfelowe linie poręczeniowe oraz indywidualne poręczenia/gwarancje spłaty kredytów, przy czym w ramach poręczeń i gwarancji udzielanych w trybie indywidualnym, Minister Finansów z BGK nie doprowadziły do istotnych zmian w zakresie liczby i wartości udzielanych poręczeń/gwarancji.

(dowód: akta kontroli str. 35-38, 142)

W 2012 r. zmniejszyła się do 16 liczba udzielonych przez BGK poręczeń i gwarancji w trybie indywidualnym. Jednocześnie BGK udzielił 258 poręczeń w trybie portfelowym o wartości 81,7 mln zł, w tym w II półroczu 2012 r. – 235 poręczeń o wartości 72,2 mln zł. Oznacza to ponad trzydziestokrotny wzrost liczby poręczeń udzielanych w trybie portfelowym. Był on wynikiem wykorzystania poręczeń portfelowych przez jeden z banków, który jako bank realizujący program naprawczy, nie mógł podpisać umowy na objęcie gwarancjami *de minimis*. Po zmianie kryteriów, jakie muszą być spełnione przez banki aplikujące o limit gwarancji *de minimis*, bank ten uzyskał możliwość korzystania z portfelowej linii gwarancyjnej PLD.

(dowód: akta kontroli str. 530)

W dniu 3 września 2012 r. Minister Finansów zawarł z BGK nową umowę, określającą szczegółowe warunki i tryb udzielania poręczeń lub gwarancji w ramach Programu. Do umowy wprowadzono nowy instrument „gwarancje spłaty kredytów w ramach portfelowej linii gwarancyjnej (PLG)”. Jednocześnie w Ministerstwie Finansów trwały prace nad projektem rozporządzenia umożliwiającego BGK udzielanie pomocy publicznej (w tym pomocy *de minimis*) w formie gwarancji i poręczeń w ramach rządowych programów społeczno-gospodarczych. Proponowane rozwiązanie miało m.in. uprościć formalności, którymi obciążone były

³ Z umowy usunięto poręczenia spłaty kredytów w ramach portfelowej linii poręczeniowej II, poręczenia lub gwarancje za zobowiązania z tytułu obligacji, poręczenia za zobowiązania faktorantów dla firm faktoringowych, poręczenia spłaty rat leasingowych dla firm leasingowych, gwarancje wadialne.

banki kredytujące i zmniejszyć ich ryzyko operacyjne, w przypadku ubiegania się podmiotu z sektora MŚP o pomoc *de minimis*. Zapis o stosowaniu PLG został wprowadzony do Programu w dniu 14 lutego 2013 r., tj. po ponad pięciu miesiącach od zmiany umowy w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 39-46, 143-182, 542)

Wprowadzenie po pięciu miesiącach zapisu o nowym instrumencie, zdaniem Ministerstwa Finansów, miało charakter porządkowy i nie wymagało zmian legislacyjnych. Zaproponowanie bankom możliwości uzyskania gwarancji BGK w formie portfelowej linii gwarancyjnej (PLG) miało na celu przygotowanie organizacyjne, logistyczne i informatyczne do uruchomienia portfelowej linii gwarancyjnej *de minimis* (PLD), jako docelowego instrumentu dla przeciwdziałania skutkom spowolnienia gospodarczego. PLG pozwoliła także rozszerzyć współpracę BGK z bankami dla przyszłego współdziałania w zakresie PLD.

(dowód: akta kontroli str. 560)

Z uwagi na wysokie stawki prowizyjne, skutkujące niskim popytem i niezapewniające wpływów z prowizji na poziomie pokrywającym koszty wypłat i wynagrodzenia za kapitał, powstało ryzyko niespełnienia kryterium samofinansowania programu gwarancyjnego. W związku z powyższym, BGK zaproponował zmianę zasad udzielania poręczeń i gwarancji spłaty kredytów udzielanych w trybie indywidualnym. Ministerstwo Finansów zaakceptowało propozycję zmian uznając że transakcje realizowane w trybie indywidualnym w kwocie poniżej 3,5 mln zł mogą być zrealizowane w ramach umów portfelowych.

Aneksem Nr 1 z dnia 16 sierpnia 2013 r. zwiększono minimalną kwotę poręczeń i gwarancji udzielanych w trybie indywidualnym ze 100 tys. zł do 3,5 mln zł. W przypadkach pozostałych rodzajów poręczeń i gwarancji określonych w umowie z dnia 3 września 2012 r. minimalna kwota poręczenia lub gwarancji spłaty kredytu wynosiła nadal 100 tys. zł. Stawka opłaty prowizyjnej pobieranej za okresy dwunastomiesięczne dla poręczeń i gwarancji udzielanych w trybie indywidualnym dla mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców, podwyższona została do 3,8%, naliczanych od kwoty poręczenia lub gwarancji aktualnej na początek każdego kolejnego okresu poręczenia lub gwarancji, za który jest należna. Dla większych podmiotów gospodarczych umowa określała indywidualny sposób ustalania opłaty.

W 2013 r. nastąpił spadek ilości poręczeń i gwarancji udzielanych w trybie indywidualnym, natomiast ich wartość w stosunku do 2012 r. wzrosła o 14,5 mln zł.

(dowód: akta kontroli str. 47-48, 183-194, 530-531, 566-568)

Zdaniem Ministerstwa Finansów utrzymywanie przez BGK w ofercie produktów rynkowych, udzielanych w trybie indywidualnym, jak i w ramach umów portfelowych (PLP, PLG) jest niezbędne i ma na celu zapewnienie dostępu do Programu wszystkim jego adresatom, którzy z różnych przyczyn nie mogą skorzystać z oferty gwarancji *de minimis* (podmioty spoza sektora MŚP lub które wyczerpały dostępny limit pomocy *de minimis*).

(dowód: akta kontroli str. 566-568)

W związku ze zmianą ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne w ramach Programu, zmienionego w dniu 14 lutego 2013 r., BGK może udzielać pomocy publicznej lub pomocy *de minimis* dla mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców. Na podstawie art. 34a ust. 3 pkt 2 tej ustawy⁴ Minister Finansów wydał rozporządzenie z dnia 18 lutego 2013 r. w sprawie udzielania przez BGK pomocy

⁴ Wprowadzonego przez art. 1 pkt 1 lit. b ustawy z dnia 25 stycznia 2013 r. o zmianie ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne.

de minimis w formie gwarancji spłaty kredytów⁵. W pierwotnej wersji rozporządzenie miało obowiązywać do 31 grudnia 2013 r., następnie w wyniku zmiany rozporządzenia utratę jego mocy przesunięto na 30 czerwca 2014 r.⁶, tj. na okres, w którym na podstawie zapisów rozporządzenia Komisji (WE) nr 1998/2006 z dnia 15 grudnia 2006 r. w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu do pomocy *de minimis*⁷ wszelkie środki pomocy *de minimis* spełniające warunki określone w tym rozporządzeniu, można wdrażać w sposób prawomocny⁸.

W dniu 1 stycznia 2014 r. weszło w życie rozporządzenie Komisji (UE) nr 1407/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis*⁹, które będzie obowiązywało w okresie nowej perspektywy finansowej, tj. do końca 2020 r., co dało podstawę do kontynuowania udzielania przez BGK gwarancji w formie pomocy *de minimis*.

Mając na względzie powodzenie dotychczasowej akcji gwarancyjnej i dalszą konieczność niwelowania skutków spowolnienia gospodarczego, Minister Finansów, dnia 10 czerwca 2014 r., wydał nowe rozporządzenie w sprawie udzielania przez BGK pomocy *de minimis* w formie gwarancji spłaty kredytów¹⁰, zgodnie z którym gwarancje *de minimis* będą udzielane przez BGK do końca 2015 roku¹¹.

(dowód: akta kontroli str. 195-200, 204-208)

Umowa określająca zasady udzielania gwarancji stanowiących pomoc *de minimis*, podpisana została przez Ministra Finansów i BGK w dniu 19 lutego 2013 r. Zgodnie z umową BGK może udzielać bankowi kredytodawcy gwarancji portfela kredytów, w ramach portfelowej linii gwarancyjnej *de minimis* (PLD). Portfel kredytów, w ramach PLD ograniczony został przez BGK przyznanym bankom limitem, który łącznie nie może przekroczyć kwoty 30 mld zł. Gwarancje w ramach PLD obejmowały kredyty obrotowe, nie mogły być dłuższe niż 27 miesięcy, kwota jednostkowej gwarancji nie mogła przekroczyć kwoty 3,5 mln zł. Ogólna pomoc jednemu kredytobiorcy nie mogła przekroczyć 200 tys. euro (dla podmiotu działającego w sektorze transportu drogowego 100 tys. euro). Stawka opłaty prowizyjnej dla gwarancji udzielonych w 2013 r. wyniosła 0% w pierwszym roku, a następnie 0,5% za następne okresy roczne obowiązywania gwarancji. Od 2014 r. stawka opłaty prowizyjnej za okres roczny gwarancji wynosiła 0,5%. Na pokrycie kosztów i wydatków związanych z udzielaniem pomocy *de minimis* w formie gwarancji Minister Finansów przekazuje BGK środki w wysokości wykazanej w zapotrzebowaniu.

Integralną część umowy stanowi pięć załączników:

- 1) zapotrzebowanie na środki na pokrycie kosztów i wydatków,
- 2) informacja o kwotach uznań i obciążeń rachunku PLD,
- 3) roczne rozliczenie dotyczące obsługi PLD oraz wykorzystanie środków przekazywanych na pokrycie dokonanych przez BGK kosztów i wydatków,
- 4) roczne zapotrzebowanie na środki na pokrycie prognozowanych kosztów i wydatków,
- 5) kalkulacja wysokości kosztów i wydatków BGK.

⁵ Dz.U. z 2013 r. poz. 239 ze zm.

⁶ Dz.U. z 2013 r. poz. 1425.

⁷ Dz.U.UE.L.2006.379.5

⁸ Przepisy rozporządzenia Komisji (WE) nr 1998/2006 obowiązywały do końca 2013 r. Artykuł 5 ust 3 tego rozporządzenia stanowił, że po upływie jego obowiązywania wszelkie środki pomocy *de minimis* spełniające warunki określone w tym rozporządzeniu można było wdrażać w sposób prawomocny przez kolejne sześć miesięcy.

⁹ Dz.U.UE.L.2013.352.1

¹⁰ Dz.U. z 2014 r., poz. 790

¹¹ Dnia 3 grudnia 2014 r. Minister Finansów wydał rozporządzenie nowelizujące (Dz.U. z 2014 r. poz. 1781), które wejdzie w życie z dniem 26 grudnia 2014 r. Na mocy przedmiotowego rozporządzenia gwarancje *de minimis* będą mogły być udzielane do końca 2016 r.

W umowie z 19 lutego 2013 r. skutki trwania Programu związane z możliwymi wypłatami gwarancji, zaplanowano na 6 lat, tj. do 2018 r., a koszty i wydatki, bez wypłat z gwarancji oszacowano na kwotę 27.011 tys. zł. Prowizje od udzielonych gwarancji miały być pobierane w latach 2014-2016.

(dowód: akta kontroli str. 49-64, 165-180, 543)

Na wniosek BGK, aneksem Nr 1 z dnia 16 sierpnia 2013 r. zmieniono załącznik Nr 5 do umowy, w którym przesunięto część kosztów w wysokości 150.000 zł związanych z consultingiem i doradztwem prawnym na koszty notyfikacji metodologii wyliczania ekwiwalentu dotacji brutto. Zmiana wprowadzona aneksem nr 1 nie wpłynęła na prognozowaną wysokość kosztów i wydatków związanych z udzielaniem pomocy *de minimis*.

(dowód: akta kontroli str. 65-72, 201-203)

Zmianą Programu z 21 października 2013 r. zakres PLG i PLD rozszerzono o kredyty inwestycyjne dla mikro-, małych i średnich przedsiębiorców.

W związku ze zmianą Programu, w aneksie Nr 2 z 28 października 2013 r. do umowy, rozszerzono zakres udzielanych gwarancji o gwarancje spłaty kredytów inwestycyjnych, wprowadzono zasady dotyczące przyznawania limitu bankom zobowiązanym do wszczęcia programu postępowania naprawczego oraz dopuszczono możliwość dokonywania przez bank kredytodawcę, restrukturyzacji kredytu objętego gwarancją. W związku z możliwością restrukturyzowania kredytu wydłużono możliwe okresy ich spłaty i dostosowano do nich terminy obowiązywania gwarancji. W wyniku wydłużenia skutków trwania Programu do 2025 r. wzrosły szacowane przez BGK koszty i wydatki o 16.146 tys. zł (załącznik Nr 5 do umowy) do kwoty 43.157 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 73-81, 204-208)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Ministra Finansów w zakresie zgodności i dostosowania umów do zmienionego Programu nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. Zdaniem NIK, wprowadzenie umową z dnia 3 września 2012 r. nowego instrumentu realizacji Programu, tj. gwarancji spłaty kredytów w ramach portfelowej linii gwarancyjnej (PLG), powinno być poprzedzone stosowną zmianą Programu. Zadaniem Ministra Finansów i BGK jest realizacja Programu w ramach wcześniej określonych i zaakceptowanych przez Radę Ministrów.
2. Program miał służyć wspieraniu przedsiębiorczości za pomocą poręczeń i gwarancji. Wsparcie to faktycznie występuje, gdy mikro-, małe i średnie przedsiębiorstwa odnoszą korzyści z uzyskania poręczenia lub gwarancji. Korzyścią tą może być dostęp do źródeł finansowania, który bez poręczenia/gwarancji BGK nie byłby niemożliwy bądź zaciągnięcie kredytów/pożyczek na korzystniejszych warunkach niż, gdyby nie były objęte poręczeniem lub gwarancją BGK. W umowach zawartych z BGK Minister Finansów nie zastrzegł konieczności zobowiązania banków kredytujących do dzielenia się korzyściami z kredytobiorcami. Wprawdzie w ankietach przeprowadzonych przez NIK, wszystkie banki kredytujące oświadczyły, że dzielą się korzyściami z kredytobiorcami, jednak wyniki kontroli NIK w największym Banku uczestniczącym w Programie (PKO BP SA) wskazują, że nie jest tak w każdym przypadku.

1.3. Przygotowanie zasad oceny ryzyka i monitoringu działalności poręczeniowo-gwarancyjnej

Opis stanu faktycznego

Rządowy program „Wspieranie przedsiębiorczości z wykorzystaniem poręczeń i gwarancji Banku Gospodarstwa Krajowego” zakłada opracowanie zasad oceny ryzyka i monitoringu działalności poręczeniowo-gwarancyjnej. Ponadto zakłada prowadzenie działalności wspierającej konsolidację funduszy funkcjonujących w ramach regionów i/lub działających poza Programem. Podmiotem odpowiedzialnym za opracowanie tych zasad, a także zorganizowanie monitoringu funduszy poręczeniowych jest BGK.

(dowód: akta kontroli str. 6-7)

Od 2011 r. Ministerstwo Finansów w korespondencji kierowanej do BGK zwracało uwagę na niezadowalające wyniki realizacji Programu. Z analiz materiałów dotyczących działalności poręczeniowej BGK prowadzonych przez Ministerstwo wynikało, że Bank stosuje rygorystyczne kryteria oceny ryzyka udzielanych poręczeń i gwarancji. Skutkowało to wysokim poziomem odrzucanych wniosków o udzielenie poręczenia lub gwarancji, w wyniku czego udział wartości poręczeń i gwarancji udzielonych przez BGK, w wartości złożonych do Banku wniosków, był niewielki. Ponadto w zakresie metodologii oceny ryzyka poręczeń i gwarancji udzielanych w trybie indywidualnym, BGK stosował tę samą metodologię, co w przypadku komercyjnej działalności kredytowej.

W celu poprawy efektywności procesu oceny wniosków o poręczenie lub gwarancję Ministerstwo Finansów zwracało się do BGK o zmianę metodologii oceny ryzyka udzielania poręczeń i gwarancji.

(dowód: akta kontroli str. 211-261)

W dniu 20 września 2012 r. BGK poinformował Ministra Finansów, iż Zarząd Banku w dniu 27 marca 2012 r. zaakceptował zmodyfikowaną metodologię badania zdolności kredytowej przedsiębiorców, wprowadzającą możliwość odstąpienia od żądania niektórych dokumentów w przypadku niektórych kategorii poręczeń i gwarancji, a także odrębny, w stosunku do oceny wniosków kredytowych, zestaw kryteriów oceny jakościowej dla poręczeń i gwarancji. Natomiast w dniu 28 sierpnia 2012 r. Zarząd Banku podjął uchwałę w sprawie zatwierdzenia procedury „Zasady oceny ryzyka wypłaty zobowiązań z tytułu poręczeń i gwarancji udzielanych przez BGK w ramach realizacji wybranych programów rządowych”, wprowadzającą m.in. szczegółowe zasady stosowania trzech trybów oceny wniosków o udzielenie gwarancji należytego wykonania umowy: skróconego, uproszczonego i zwykłego.

(dowód: akta kontroli str. 262-263)

Przewidywany poziom szkodowości udzielonych poręczeń i gwarancji BGK określił w dokumencie „Plan rzeczowo-finansowy działalności poręczeniowej BGK w ramach realizacji programu *Wspieranie przedsiębiorczości z wykorzystaniem poręczeń i gwarancji Banku Gospodarstwa Krajowego w 2012 r.*” Punktem wyjścia w kwestii szkodowości były wypłaty zrealizowane od początku istnienia dawnego Krajowego Funduszu Poręczeń Kredytowych (1996 r.), których łączna wartość stanowi poniżej 5% łącznej sumy wszystkich udzielonych poręczeń.

Szkodowość poręczeń i gwarancji udzielanych przez BGK w ramach programu rządowego, z wyłączeniem gwarancji PLD na dzień 30 czerwca 2014 r. wyniosła 2,2%.

W zakresie udzielania przez BGK gwarancji *de minimis*, skutki budżetowe uruchomienia tego produktu zostały oszacowane m.in. przy założeniu, iż wskaźnik szkodowości w roku 2013 może wynieść 3,68%, natomiast w latach kolejnych może być na poziomie 6,20%.

Od początku realizacji Programu w zakresie PLD, do 30 czerwca 2014 r. BGK udzielił gwarancji *de minimis* na łączną kwotę prawie 12 mld zł. Wyплаты z tytułu udzielonych gwarancji *de minimis* na dzień 30 czerwca 2014 r. stanowiły 6,6 mln zł. Szkodowość tego produktu w tym okresie wyniosła około 0,06%.

Z uwagi na terminy zapadalności kredytów objętych tymi gwarancjami (gwarancje na kredyty obrotowe do 2 lat, a inwestycyjne do 8 lat, bez uwzględnienia ewentualnej ich restrukturyzacji) Ministerstwo Finansów przewiduje, że poziom wypłat z gwarancji *de minimis* w przyszłości może być wyższy.

(dowód: akta kontroli str. 323-332, 528, 563-564, 568)

Informacje na temat organizacji monitoringu funduszy poręczeniowych z udziałem kapitałowym BGK i etapów wdrożenia Ogólnopolskiego Systemu Wspomagającego Udzielanie Poręczeń, Bank przekazał do Ministerstwa w dokumencie „*Informacja z realizacji Programu „Wspieranie przedsiębiorczości z wykorzystaniem poręczeń i gwarancji Banku Gospodarstwa Krajowego” w II półroczu 2012 r. i w „Raportcie BGK za rok 2013 z działalności regionalnych i lokalnych funduszy poręczeniowych, w których BGK jest udziałowcem/akcjonariuszem”*”.

(dowód: akta kontroli str. 264-288, 407-416, 561-563)

Dyrektor Departamentu Gwarancji i Poręczeń wskazał, że informacje na temat konsolidacji funduszy funkcjonujących w ramach regionów lub działających poza Programem Ministerstwo Finansów otrzymuje z BGK. Opis działań w zakresie wspierania konsolidacji funduszy poręczeniowych, prac związanych z unifikacją regulacji wewnętrznych i współpracy z sektorem bankowym, BGK przedstawił Ministerstwu w dokumencie „*Plan rzeczowo-finansowy działalności poręczeniowej BGK w ramach realizacji Programu „Wspieranie przedsiębiorczości z wykorzystaniem poręczeń i gwarancji Banku Gospodarstwa Krajowego” w 2013 r. i w 2014 r.*”

(dowód: akta kontroli str. 291-316, 562-563)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Ministra Finansów w przedstawionym powyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli nie kwestionuje zasadności wprowadzania zmian do Programu uznając, że miały one na celu dostosowanie Programu do oczekiwań jego beneficjentów. Jednak zdaniem NIK, zmiany te, a także zmiany umów powodowały dużą niestabilność obowiązujących zasad i wpływały na zmniejszenie zainteresowania banków komercyjnych aktywnym uczestnictwem w Programie. Nie wykorzystano możliwości wcześniejszego wdrożenia portfelowej linii gwarancyjnej *de minimis*, jako elementu zapobiegania skutkom spowolnienia gospodarczego, co umożliwiałoby obowiązujące rozporządzenie Komisji (WE) nr 1998/2006 z dnia 15 grudnia 2006 r. w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu do pomocy *de minimis*.

2. Monitorowanie przez Ministra Finansów działalności poręczeniowo-gwarancyjnej i efekty Programu

2.1. Plany rzeczowo-finansowe związane z realizacją Programu

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z zapisami Programu, jednym z instrumentów nadzoru, sprawowanego przez Ministra Finansów jest plan rzeczowo-finansowy, opracowywany wspólnie z BGK.

(dowód: akta kontroli str. 7)

O stopniu realizacji planów, Minister Finansów informowany był przez BGK w półrocznych informacjach z realizacji Programu.

(dowód: akta kontroli str. 534-540)

Plany sporządzone na lata 2011-2014 zawierały wszystkie elementy wyszczególnione w art. 34c ust. 2 ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne.

Plan rzeczowo-finansowy działalności poręczeniowej BGK, w ramach realizacji Programu w latach 2010-2011, został zaakceptowany przez Ministra Finansów w dniu 31 grudnia 2010 r. Ze względu na opóźnienie we wdrażaniu przez BGK zmian w procedurach udzielania poręczeń i gwarancji, Bank w porozumieniu z Ministrem Finansów, opracował korektę planu, która przewidywała m.in. zmniejszenie przewidywanej wartości udzielonych poręczeń i gwarancji z 200 mln zł do 70 mln zł. Korektę planu Minister Finansów zaakceptował w dniu 29 sierpnia 2011 r. W latach 2012-2014 ostateczne uzgodnienie planu następowało w drugim kwartale danego roku.

Od listopada 2011 r. parametry finansowe zawarte w planach rzeczowo-finansowych miały stać się wskaźnikami realizacji celów Programu. Analiza wykonania tych wskaźników w 2012 r i 2013 r. wykazała, że nie były one trafnie planowane, mimo że ich uzgodnienie następowało w drugim kwartale roku. Z zaplanowanej wartości 190 mln zł poręczeń na cele gospodarcze w 2012 r. udzielono ich na kwotę 91,4 mln zł (48,1% wykonania planu), w tym planowano udzielenie 133 mln zł poręczeń kredytów obrotowych oraz 57 mln zł kredytów inwestycyjnych. Realizacja tych wskaźników wyniosła 47,9% i 41,6%. W ramach produktów o charakterze portfelowym, z zaplanowanej wartości 150 mln zł poręczeń (PLP) i 210 mln zł gwarancji (PLG), w 2013 r. udzielono ich odpowiednio na kwotę 250 mln zł (166,7% wykonania planu) oraz 21,8 mln zł (10,4% planu). Zaplanowana na 2013 r. wartość gwarancji *de minimis* (PLD) na kwotę 7.500,0 mln zł zrealizowana została w 93,4%, tj. w wysokości 7.004,46 mln zł.

Zdaniem Ministerstwa Finansów, kontrola parametrów i wskaźników realizacji Programu stanowi podstawę do podjęcia decyzji o jego realizacji w obecnym kształcie, bądź wprowadzeniu modyfikacji. Podstawową miarą efektywności Programu, według Ministerstwa Finansów, powinno być wsparcie przedsiębiorczości i w tym zakresie wysoką efektywnością realizacji charakteryzuje się program udzielania przez BGK gwarancji *de minimis*.

(dowód: akta kontroli str. 289-386, 576, 578-581, 583, 590)

Zdaniem NIK, wsparcie występuje wtedy, gdy przedsiębiorca odniesie korzyści z udzielonego poręczenia/gwarancji. Nie każde poręczenie lub gwarancja stanowi takie wsparcie. Nie można tego ustalić bez oceny rezultatów działalności poręczeniowo-gwarancyjnej.

Ustalone
nieprawidłowości

Minister Finansów, jako podmiot nadzorujący wykonanie Programu, dopuścił do ustalenia planów rzeczowo-finansowych na lata 2012, 2013 i 2014, od trzech do blisko sześciu miesięcy po rozpoczęciu roku. Tymczasem plany te wyznaczały wskaźniki finansowe realizacji Programu na dany rok i zdaniem NIK, powinny być uzgadniane i akceptowane przez Ministra Finansów pod koniec roku poprzedzającego okres, którego dotyczą lub na początku roku objętego planem. Minister Finansów przyjmując plany w II kwartale roku, pozbawiony był jednego z narzędzi nadzoru nad realizacją Programu.

2.2. Półroczne informacje o poręczeniach i gwarancjach udzielanych w związku z realizacją Programu

Opis stanu faktycznego

Nadzór nad realizacją Programu prowadzony jest w Ministerstwie Finansów również na podstawie informacji półrocznych.

(dowód: akta kontroli str. 7)

Półroczne informacje sporządzone za okres 2011 r.–I półrocze 2014 r., były przekazywane przez BGK terminowo, na podstawie art. 34b ust. 3 ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne, tj. do 60 dni po upływie półrocza.

(dowód: akta kontroli str. 534-540)

Sprawozdania te nie zawierały wszystkich danych określonych w art. 34 ust. 1 ustawy. Dotyczyło to danych o aktualnym stanie zobowiązań z tytułu poręczeń i gwarancji oraz o przeznaczeniu kwot objętych poręczeniami lub gwarancjami. Ponadto, w pięciu informacjach: z 2012 r., 2013 r. i I połowy 2014 r. brakuje pełnych danych o podmiotach, na rzecz których oraz za zobowiązania których poręczenia i gwarancje zostały udzielone. Dane takie znajdują się w informacjach za 2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 369-461, 576, 583, 588-590)

Do dnia 8 marca 2012 r. jednym z elementów monitorowania realizacji Programu, były postanowienia § 17 umowy z dnia 23 czerwca 2009 r., który zobowiązywał BGK do informowania Ministra Finansów o wdrożeniu poszczególnych instrumentów realizacji Programu, w terminie 2 dni roboczych od daty uchwalenia przez Zarząd BGK regulacji obejmujących postanowienia umowy.

(dowód: akta kontroli str. 18-26, 35-38)

Jedyna informacja na temat wdrożenia (w lutym 2012 r.) regulacji produktowych dotyczących reporeczeń na rzecz funduszy poręczeniowych, przekazana została przez BGK w sierpniu 2012 r. w dokumencie „*Informacja z realizacji programu rządowego „Wspieranie przedsiębiorczości z wykorzystaniem poręczeń i gwarancji Banku Gospodarstwa Krajowego” za I półrocze 2012 r.*”

(dowód: akta kontroli str. 417-430)

Ustalone nieprawidłowości

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

1. Półroczne informacje z realizacji Programu nie zawierają danych o aktualnym stanie zobowiązań z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji. Podawana wartość zobowiązań pozabilansowych dotyczy tylko poręczeń i gwarancji udzielanych w trybie indywidualnym. W informacjach za okres 2011 r.–I półrocze 2014 r. brak jest również kompletnych danych o podmiotach, na rzecz których oraz za zobowiązania których poręczenia lub gwarancje zostały udzielone, a także o przeznaczeniu kwot objętych poręczeniem lub gwarancją.

Departament Gwarancji i Poręczeń, do którego przekazywane są sprawozdania półroczne, sporządzone za okres od 2011 r. do I półrocza 2014 r. nie kwestionował ich zgodności z postanowieniami art. 34 ust. 1 w związku z art. 34b ust. 1 ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne.

Dyrektor Departamentu Gwarancji i Poręczeń wyjaśnił, że przekazywane przez banki, do BGK informacje o zadłużeniu poręczonym lub gwarantowanym z tytułu poręczeń/gwarancji portfelowych na dany dzień, nie odzwierciedlają aktualnego stanu należności i zobowiązań z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji portfelowych. W związku z powyższym, w informacji półrocznej podawana jest wartość sprzedaży poręczeń/gwarancji portfelowych BGK, co daje Ministerstwu

Finansów informacje o maksymalnej odpowiedzialności kwotowej z tytułu udzielonego poręczenia/gwarancji.

(dowód: akta kontroli str. 583)

Przyczyną braku kompletnych danych wymaganych postanowieniami art. 34 ust. 1 pkt 3, była zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora Departamentu Gwarancji i Poręczeń, inna interpretacja przepisów ustawy.

(dowód: akta kontroli str. 589-590)

Podawana w półrocznych informacjach, wartość udzielonych poręczeń lub gwarancji portfelowych, według NIK, nie odzwierciedla stanu zobowiązań z tego tytułu. Dane te obejmują tylko okresy półroczne, natomiast łączna wartość sprzedaży nie uwzględnia poręczeń i gwarancji udzielonych, których termin obowiązywania już minął. Obowiązek przekazywania przez BGK półrocznych sprawozdań zawierających dane o podmiotach, na rzecz których oraz za zobowiązania których poręczenia lub gwarancje zostały udzielone, oraz przeznaczeniu kwot objętych poręczeniem lub gwarancją, nie został przez art. 34b ust. 1 ograniczony do przedstawiania tych informacji w sposób uogólniony. Zapis ten został także powtórzony w niezmienionym, w stosunku do ustawy, brzmieniu w punkcie 7 Programu.

Zdaniem NIK, zaniechanie weryfikacji poprawności i kompletności dokumentów sprawozdawczych otrzymywanych od BGK, stanowi nierzetelne sprawowanie nadzoru.

2. W okresie od 2011 r. do dnia 8 marca 2012 r., tj. dnia zmiany umowy z dnia 23 czerwca 2009 r., Departament Gwarancji i Poręczeń nie wymagał od BGK przekazywania informacji o wdrożeniu poszczególnych instrumentów realizacji Programu, które powinno nastąpić w terminie 2 dni roboczych od daty uchwalenia przez Zarząd BGK takich regulacji. Nie było przez to egzekwowane postanowienie § 17 ust. 2 umowy z dnia 23 czerwca 2009 r., który zobowiązywał Bank do przekazywania takich danych Ministrowi Finansów.

Jak wyjaśnił Dyrektor Departamentu Gwarancji i Poręczeń informacje na temat uzgodnień nowych procedur lub wdrożenia nowych regulacji, otrzymywał w półrocznych informacjach z realizacji Programu. Materiały te były również przekazywane do Komitetu Sterującego, którego przewodniczącym jest reprezentant Ministerstwa Finansów. Komitet Sterujący uczestniczy w procesie opiniowania produktów wdrażanych w ramach Programu i tym samym Ministerstwo Finansów otrzymuje informacje na bieżąco. Z uwagi na bieżące informowanie o pracach związanych z modyfikacją produktów, zapis ten został usunięty z umowy.

(dowód: akta kontroli str. 583-584)

Zdaniem NIK, przekazywanie półrocznych informacji z realizacji Programu, w terminie 60 dni po upływie półrocza, nie wypełniało postanowień § 17 ust. 2 umowy z dnia 23 czerwca 2009 r., który obligował BGK do informowania Ministra Finansów o wdrożeniu poszczególnych instrumentów Programu, w ciągu 2 dni od daty uchwalenia nowych regulacji przez Zarząd.

2.3. Finansowanie przez Ministra Finansów realizacji Programu

Opis stanu faktycznego

W związku z realizacją programów rządowych oraz mając na względzie konieczność pokrycia ryzyka działalności bankowej, Minister Finansów, zgodnie z art. 34d ust. 1 ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz

niektóre osoby prawne, przekazuje środki na zwiększenie funduszu statutowego BGK.

W okresie objętym kontrolą BGK nie zwracał się o zwiększenie funduszy własnych w związku z realizacją Programu, a Minister Finansów nie przekazywał takiego dofinansowania.

(dowód: akta kontroli str. 544-548)

Koszty i wydatki związane z udzielaniem przez BGK pomocy *de minimis* w formie gwarancji spłaty kredytów, pokrywane są przez Ministra Finansów na podstawie art. 34d ust. 1a ustawy.

W umowie z dnia 19 lutego 2013 r., dotyczącej udzielania przez BGK pomocy *de minimis* w formie gwarancji spłaty kredytów w ramach portfelowej linii gwarancyjnej *de minimis* (PLD), określono łączne koszty i wydatki na realizację Programu w wysokości 27.011 tys. zł. Koszty te zostały skalkulowane przez BGK i obejmowały: koszty zwykłego zarządzania (w tym: koszty stałe w wysokości 15.354 tys. zł i koszty zmienne w wysokości 5.927 tys. zł) oraz koszty BGK, które nie wynikają z etatyzacji oraz koszty firm zewnętrznych w wysokości 5.730 tys. zł. Koszty i wydatki BGK nie uwzględniały ewentualnych wypłat z gwarancji. Prognozowana wartość wypłat z gwarancji wykazywana była przez BGK w miesięcznych zapotrzebowaniach na środki, stanowiących załącznik nr 1 do umowy oraz w rocznym zapotrzebowaniu na środki, zgodnie z załącznikiem nr 4.

(dowód: akta kontroli str. 49-64)

W rocznym zapotrzebowaniu, przekazanym do Ministerstwa Finansów w dniu 30 kwietnia 2013 r., prognozowana na 2014 r. wartość wypłat z gwarancji wyniosła 577 mln zł. W dniu 30 kwietnia 2014 r. BGK złożył zapotrzebowanie na 2015 r., w którym prognozowane wypłaty z gwarancji stanowiły kwotę 634,2 mln zł.

(dowód: akta kontroli str. 514-515)

Skutki trwania Programu miały obejmować okres od 2013 r. do 2018 r. W związku z rozszerzeniem zakresu udzielanych gwarancji o gwarancje spłaty kredytów inwestycyjnych, aneksem z dnia 28 października 2013 r. zwiększono przewidywane, łączne koszty i wydatki do kwoty 43.157 tys. zł i wydłużono skutki trwania Programu do 2025 r.

(dowód: akta kontroli str. 65-72)

Środki służące finansowaniu PLD, zgodnie z § 4 pkt 3 umowy przekazywane są do BGK na rachunek bankowy Ministra Finansów, nazwany „rachunkiem PLD”.

(dowód: akta kontroli str. 51, 82-85)

Przekazywanie środków związanych z realizacją pomocy *de minimis* w formie gwarancji spłaty kredytów, określone jest w § 5 pkt 1 umowy i odbywa się na podstawie zapotrzebowania na środki na miesiąc (n), składanego przez BGK Ministrowi Finansów do końca miesiąca (n-2). Wyliczona kwota zapotrzebowania powinna obejmować przewidywane w miesiącu (n) wypłaty z gwarancji i poniesione w miesiącu (n-3) koszty i wydatki BGK. W kwocie zapotrzebowania powinno zostać uwzględnione saldo wolnych środków na rachunku PLD na dzień wystawienia zapotrzebowania i saldo wolnych środków przewidywane na początek miesiąca (n).

Do końca czerwca 2014 r. Minister Finansów przekazał na rachunek PLD, na podstawie 17 zapotrzebowań składanych przez BGK, kwotę 17.213.668,45 zł, w tym koszty i wydatki wykazane w zapotrzebowaniach i obejmujące okres do czerwca 2014 r., stanowiły kwotę 7.703.684,12 zł.

(dowód: akta kontroli str. 49-64, 467-484)

Środki wykazywane w zapotrzebowaniach przekazywane były na rachunek PLD w wysokościach zgodnych w wnioskami i w terminach wynikających z postanowień § 5 pkt 2 umowy, tj. nie później niż pierwszego dnia roboczego miesiąca (n), przy czym cztery przelewy zrealizowane zostały o jeden dzień wcześniej, niż wskazano to we wniosku o dokonanie przelewu, a trzy przelewy wpłynęły na rachunek PLD dwa dni przed wskazanym we wniosku terminem. W przypadku pięciu zapotrzebowań, złożonych przez BGK, kwota wolnych środków pozostających na rachunku PLD pozwalała na dokonywanie operacji wynikających z realizacji Programu i rachunek nie wymagał dodatkowego zasilenia w środki.

(dowód: akta kontroli str. 485-513, 569-571)

Zgodnie z § 5 pkt 3 umowy kwota poniesionych przez BGK w miesiącu (n-3) kosztów i wydatków, pobierana jest z rachunku PLD w miesiącu (n).

Wielkość kosztów i wydatków poniesionych w miesiącu (n-3), wykazywana w zapotrzebowaniach na miesiąc (n), składanych przez BGK różni się od wielkości kwot pobieranych przez BGK z rachunku PLD w miesiącu (n) i kwot obciążeń wykazywanych w informacjach o kwotach uznań i obciążeń rachunku PLD za dany kwartał, sporządzanych zgodnie z załącznikiem nr 2 do umowy z dnia 19 lutego 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 484, 516-527)

Od początku realizacji programu rządowego w zakresie udzielania przez BGK pomocy *de minimis* w formie gwarancji spłaty kredytów, do końca czerwca 2014 r. BGK pobrał z rachunku PLD na pokrycie kosztów i wydatków związanych z jego realizacją kwotę 6.738.485,15 zł, która była o 965.198,97 zł niższa od kwoty wykazanej przez BGK w zapotrzebowaniach obejmujących ten okres.

(dowód: akta kontroli str. 517-525, 467-484)

Ministerstwo Finansów nie posiada rozliczenia różnic występujących pomiędzy kosztami wykazywanymi w zapotrzebowaniach a rzeczywistymi kosztami poniesionymi w miesiącu (n).

(dowód: akta kontroli str. 573-575, 582, 590)

Na podstawie miesięcznych zapotrzebowań, złożonych do końca czerwca 2014 r., BGK prognozował wypłaty z gwarancji w wysokości 49.508.000 zł, przy czym rzeczywiste wypłaty do końca I półrocza 2014 r. wyniosły 6.543.539,27 zł.

(dowód: akta kontroli str. 467-484, 516-527)

Minister Finansów w dniu 27 czerwca 2014 r. zwrócił się do BGK o wyjaśnienie przyczyn niskiej realizacji kosztów i wydatków ponoszonych przez BGK, w stosunku do kwot wykazywanych w składanych zapotrzebowaniach. Wcześniejsza korespondencja z BGK dotyczyła uaktualnienia prognoz kosztów związanych z udzielaniem gwarancji *de minimis* w związku z wydłużeniem terminu ich udzielania.

W opinii Ministerstwa, wzrost prognozowanych wypłat stanowi konsekwencję wzrastającej skali udzielania gwarancji *de minimis*. Ze względu na cykl „życia produktu” i statystyczny rozkład kształtowania się portfeli kredytowych, Ministerstwo Finansów spodziewa się od połowy 2014 r. wzrostu ilości wezwań zapłaty z gwarancji.

(dowód: akta kontroli str. 567, 582-583, 598-600)

Ustalone
nieprawidłowości

Zdaniem NIK, koszty wskazywane przez BGK jako koszty i wydatki pomocy *de minimis* nie są rzetelnie weryfikowane przez Ministra Finansów. Weryfikacja ta nie jest możliwa tylko na podstawie wyciągów bankowych i kwartalnych informacji o kwotach uznań i obciążeń rachunku PLD, ponieważ kwoty te nie są spójne

ze złożonymi przez BGK zapotrzebowaniami. Pozostałe dane sprawozdawcze, otrzymywane przez Ministra Finansów, także nie umożliwiają dokonania takiego sprawdzenia. Korekty na rachunku PLD, dokonywane są przez BGK zgodnie z zapisami § 4 ust. 4 umowy z dnia 19 lutego 2013 r., jednak Ministerstwo nie posiada rozliczenia tych korekt, ani rozliczenia poniesionych kosztów, dlatego nie jest w stanie sprawdzić prawidłowości operacji dokonywanych przez BGK.

2.4. Efekty realizacji Programu

Opis stanu
faktycznego

Dane o liczbie i wartości udzielonych poręczeń i gwarancji Minister Finansów uzyskuje z półrocznych informacji o realizacji programu rządowego, sporządzanych przez BGK.

(dowód: akta kontroli str. 589)

Od początku 2011 r. do dnia 30 czerwca 2014 r. łączna kwota udzielonych poręczeń i gwarancji wyniosła 12.357.920,4 tys. zł, w tym w ramach PLD 11.902.882,9 tys. zł.

Zgodnie z danymi zawartymi w informacjach w 2011 r. udzielonych zostało 28 poręczeń i gwarancji na kwotę 21.728,84 tys. zł, w tym w trybie indywidualnym 20 poręczeń i gwarancji o wartości 18.123,06 tys. zł i 8 poręczeń w trybie portfelowym na kwotę 3.605,78 tys. zł. W 2012 r. udzielonych zostało 274 poręczenia i gwarancje na kwotę 91.383,18 tys. zł, w tym 16 poręczeń i gwarancji w trybie indywidualnym o wartości 9.628,40 tys. zł i 258 poręczeń w trybie portfelowym o wartości 81.754,78 tys. zł. Zgodnie z informacjami w 2013 r. BGK udzielił 41.382 poręczeń i gwarancji na kwotę 7.292.894,82 tys. zł, w tym 12 poręczeń i gwarancji w trybie indywidualnym na kwotę 24.932,44 tys. zł i 41.369 poręczeń i gwarancji w trybie portfelowym na kwotę 7.267.922,38 tys. zł. W I półroczu 2014 r. BGK udzielił 34.395 poręczeń i gwarancji w trybie portfelowym na kwotę 4.951.913,55 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 530-531)

Dane o liczbie i wartości udzielonych poręczeń i gwarancji w okresie od początku 2011 r. do 30 czerwca 2014 r., uzyskane podczas kontroli z Banku Gospodarstwa Krajowego, wskazują na różnice w stosunku do danych zamieszczonych w informacjach półrocznych przekazywanych do Ministerstwa Finansów. Różnice te dotyczą danych o udzielonych poręczeniach i gwarancjach w 2011 r., w 2013 r. i I półroczu 2014 r., tzn. liczba poręczeń i gwarancji udzielonych w 2011 r. w trybie indywidualnym jest mniejsza o jedną szt., a wartość niższa o 509,99 tys. zł, w 2013 r. liczba udzielonych poręczeń i gwarancji według danych z BGK jest mniejsza o 15 szt., a kwota wyższa o 7.581,0 tys. zł, w I półroczu 2014 r. BGK udzielił o 40 poręczeń i gwarancji więcej na kwotę o 24.356,38 tys. zł wyższą, niż wykazano to w informacji półrocznej.

(dowód: akta kontroli str. 528-529, 532-533)

Pomimo prowadzonej na bieżąco korespondencji z BGK oraz monitorowania strony internetowej deminimis.gov.pl Ministerstwo Finansów nie posiada informacji o korektach liczby i wartości udzielonych poręczeń i gwarancji, dokonanych przez Bank.

(dowód: akta kontroli str. 589)

Poza przyjęciem założeń dotyczących wolumenu udzielanych poręczeń i gwarancji, Minister Finansów nie badał efektywności Programu, pod względem jego wpływu na gospodarkę.

W opinii Ministerstwa możliwość udzielania gwarancji *de minimis* dla kredytów obrotowych w sytuacji spowolnienia gospodarczego, uchroniło sektor MŚP przed

ryzykiem pojawienia się kolejnych niekorzystnych zjawisk, możliwych w tym sektorze.

(dowód: akta kontroli str. 584, 594-597)

Informacje o stanie realizacji Programu, Ministerstwo Finansów przekazuje Radzie Ministrów w dokumencie pn. „Informacja o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa, niektóre osoby prawne oraz Bank Gospodarstwa Krajowego”.

(dowód: akta kontroli str. 462-466)

Mając na uwadze, iż maksymalny okres gwarancji kredytów obrotowych wynosi 2 lata Ministerstwo Finansów planuje kontrolę udzielania przez BGK gwarancji *de minimis* po I kwartale 2015 r. Zdaniem Ministerstwa, w celu zapewnienia reprezentatywności wyników takiej kontroli, powinna ona objąć odpowiednio długie okresy realizacji.

(dowód: akta kontroli str. 584)

Uwagi dotyczące badanej działalności

Zdaniem NIK, Minister Finansów powinien zobowiązać BGK do informowania o korektach danych, zawartych w półrocznych informacjach z realizacji programu rządowego.

Ocena cząstkowa

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, Minister Finansów niewystarczająco nadzorował rzetelność planowania wskaźników, które od listopada 2011 r. stanowią cele Programu. Ponadto żaden z dokumentów, zgodnie z punktem 7 Programu, stanowiących mechanizmy nadzoru nad jego realizacją, nie zawiera mierników, na podstawie których można ocenić efektywność Programu i jego oddziaływanie na sferę realną, tj. zakres pomocy kierowanej do przedsiębiorców, tworzenie nowych miejsc pracy, możliwość nowych inwestycji, zwiększenie mocy wytwórczych, obrotów finansowych przedsiębiorców.

Dane przekazywane przez BGK w półrocznych informacjach z realizacji Programu są niepełne, nie zawierają wszystkich elementów wymaganych treścią ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne, co oznacza, że nie były dostatecznie weryfikowane przez Ministra Finansów.

Koszty i wydatki ponoszone przez BGK i związane z udzielaniem pomocy *de minimis*, nie były dostatecznie kontrolowane, co uniemożliwia potwierdzenie zasadności poniesionych wydatków.

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 Kontroli¹², wnosi o:

- 1) poprawę skuteczności nadzoru powierzonego Ministrowi w ramach realizacji Programu,
- 2) dokonywanie okresowych ocen efektywności Programu z uwzględnieniem rezultatów Programu i oddziaływania na sferę realną,
- 3) stworzenie skutecznego modelu działalności poręczeniowo-gwarancyjnej, funkcjonującego z ograniczonym udziałem środków budżetowych.

¹² Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy 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 wniosków pokontrolnych 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 marca 2015 r.

Za zgodność z treścią
Uchwały Kolegium
Najwyższej Izby Kontroli
Nr 9/2015 z dnia 25 lutego 2015 r.

Dyrektor
Departamentu Budżetu i Finansów
Stanisław Jarosz

.....
podpis