



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

LOL.410.15.7.2024

Marek Mika
Prezes Zarządu Krajowego
Stowarzyszenia Wspierania
Przedsiębiorczości ul. Staszica 2A
26-200 Końskie

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Krajowe Stowarzyszenie Wspierania Przedsiębiorczości, ul. Stanisława Staszica 2A 26-200 Końskie (dalej: KSWP lub Stowarzyszenie)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marek Mika – Prezes Zarządu Krajowego Stowarzyszenia Wspierania Przedsiębiorczości od 28 lutego 1996 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Prawidłowość wykorzystania instrumentów finansowych i udzielania wsparcia przedsiębiorcom w ramach regionalnych programów operacyjnych na lata 2014-2020.
Okres objęty kontrolą	Lata 2014-2023. Do realizacji celów kontroli mogą być wykorzystywane dane i dokumenty z okresu wcześniejszego i późniejszego w zakresie związanym z przedmiotem kontroli.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie
Kontroler	Wojciech Dąbrowski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/125/2024 z 3 października 2024 r.

(akta kontroli str. 1-10)

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

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania podejmowane przez KSWP w zakresie udzielania z instrumentów finansowych pożyczek przeznaczonych na rozwój i wzrost konkurencyjności regionalnej.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Stowarzyszenie w okresie objętym kontrolą realizowało 11 Umów operacyjnych³ zawartych z Bankiem Gospodarstwa Krajowego (dalej: BGK). Szczegółowemu badaniu poddano dwie z nich nr 2/RPSW/1120/2020/I/DIF/304 oraz 2/RPSW/1120/2020/II/DIF/317 (dalej: umowy nr 304 i 317) zawarte w 2020 r. dotyczące udzielania mikropożyczek na rozpoczęcie działalności gospodarczej na terenie województwa świętokrzyskiego. KWSP prawidłowo realizowało te umowy. Zgodnie z ich postanowieniami weryfikowało bowiem wnioski o udzielenie wsparcia i zawierało umowy pożyczek. Skutecznie monitorowało i kontrolowało ich realizację. W okresie objętym kontrolą Stowarzyszenie prowadziło regularną sprawozdawczość rzeczową i finansową instrumentu finansowego, zgodną z wymogami ww. umów z BGK, jak również dokonywało zwrotów zwolnionego kapitału. Terminowo oraz regularnie rozliczało się także z BGK z zasobów zwróconych. Zgodne z tymi umowami przeprowadziło działania promujące udzielanie pożyczek oraz osiągnęło określone w nich wskaźniki wdrażania instrumentu finansowego.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego kontrolowanej działalności

Opis stanu faktycznego

1. KSWP, jako firma działająca na rzecz wspierania ludzi i organizacji w rozwoju ich kompetencji, potencjału oraz możliwości, swoją pomocą obejmuje zarówno sektor mikro, małych i średnich przedsiębiorstw, jak i osoby bezrobotne oraz pracujące. KSWP świadczy usługi szkoleniowe, finansowe, informacyjne oraz doradcze⁴.

W okresie objętym kontrolą KSWP podpisało 14 lipca 2020 r. dwie umowy operacyjne z BGK dotyczące wdrożenia i zarządzania instrumentem finansowym „Mikropożyczka”, z którego miały być udzielane pożyczki mikro przedsiębiorstwom w ramach realizacji Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Świętokrzyskiego na lata 2014-2020 (dalej: RPO) – UO nr 2/RPSW/1120/2020/I/DIF/304 oraz 2/RPSW/1120/2020/II/DIF/317. Obie umowy zostały zawarte na okres do 31 grudnia 2032 r. i były aneksowane odpowiednio dziewięć i siedem razy.

W ww. umowach określono, że udzielane będą pożyczki dla ostatecznych odbiorców zamierzających prowadzić działalność gospodarczą na terenie województwa świętokrzyskiego. W ramach pożyczki miały być finansowane wydatki związane z rozpoczęciem działalności gospodarczej przez ostatecznych odbiorców w wieku powyżej 29 roku życia, będących osobami bezrobotnymi, poszukującymi pracy (pozostającymi bez zatrudnienia) i biernymi zawodowo⁵.

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

³ 2/RPSW/1120/2020/I/DIF/304, 2/RPSW/1120/2020/II/DIF/317, 2/RPSW/12617/2018/II/DIF/103, 2/RPSW/16219/2020/II/DIF/258, 2/RPSW/7517/2018/I/DPE/080, 2/RPPK/12319/2020/I/DPE/244, 2/RPPK/6820/2020/V/DIF/301, 2/RPLD/14718/2019/IV/DIF/167, 2/RPLD/14718/2019/III/DIF/166, 2/RPLD/2217/2017/III/DIF/017, 2/RPLD/2317/2017/III/DIF/017.

⁴ kswp.org.pl

⁵ Załączniki nr 2 umów nr 304 i nr 317.

Ww. umowy z BGK, nie zawierały wymogu definiowania przez KSWP pojęcia luki finansowej odnoszącej się do przedsiębiorców korzystających z udzielanych pożyczek.

(akta kontroli str.11-337)

2. W okresie objętym kontrolą KSWP zrealizował obowiązki informacyjno-promocyjne określone w załącznikach nr 6 do umów nr 304 i 317 z BGK. Obejmowały one m.in.: stworzenie dedykowanej realizowanej umowie strony lub zakładki na stronie internetowej KSWP, prowadzenie działań informacyjno – promocyjnych za pośrednictwem mediów społecznościowych oraz przekazywanie informacji potencjalnym odbiorcom pożyczek podczas spotkań, konferencji, warsztatów, szkoleń, wystaw i targów.

W latach 2020-2023 Stowarzyszenie zrealizowało następujące działania w tym zakresie:

- przekazywanie informacji o ofercie KSWP w mediach społecznościowych (Facebook – dziewięć edycji),
- przekazywanie informacji potencjalnym odbiorcom pożyczek podczas spotkań, targów pracy, konferencji, warsztatów, szkoleń i wystaw,
- utworzenie zakładki dotyczącej udzielanych pożyczek na stronie internetowej KSWP, w której zamieszczono informacje o realizacji projektu,
- wykonanie ulotek promujących pożyczki

Obie umowy zawarte z BKG nie nakładały na KSWP obowiązku tworzenia strategii i planów promujących udzielane przez niego pożyczki, a KSWP nie utworzył takiej strategii.

(akta kontroli str.338-354)

3. Określony umową nr 304 wkład KSWP w utworzenie instrumentu finansowego „Mikropożyczka” miał wynosić nie mniej niż 463,1 tys. zł (22% kapitału instrumentu), a wkład BGK – do 1 641,9 tys. zł (78% kapitału). Natomiast w przypadku umowy nr 317 było to odpowiednio – 589,3 tys. zł (22%) i 2 089,7 tys. zł (78%).

Łączna wartość opłaty za zarządzanie instrumentem finansowym została ustalona na 519,8 tys. zł w przypadku umowy nr 304 oraz 258,8 tys. zł w przypadku umowy nr 317. W umowach określono dopuszczalny poziomy szkodowości (limit utraty kapitału) nie więcej niż 25% wypłaconego limitu Mikropożyczek.

Według stanu na 30 marca 2023 r., wynagrodzenie KSWP z tytułu realizacji umowy nr 304 wyniosło 145,8 tys. zł., natomiast w przypadku umowy nr 317 – 118,4 tys. zł.

Analiza dokumentacji 84 podpisanych umów pożyczki, zawartych przez KSWP wykazała, że w żadnym przypadku nie doszło do sytuacji, w których przekroczono założone poziomy finansowania tym samym, KSWP zrealizowało wskaźnik ryzyka wypłat pożyczek, określony w umowie z BGK na 25%.

(akta kontroli str.355)

4. KSWP udzieliło wsparcia w postaci udzielenia pożyczki na rozpoczęcie działalności gospodarczej 86 mikro przedsiębiorstwom. W latach 2021-2023 zawarto z nimi łącznie 86 umów na udzielenie pożyczki o łącznej wartości 7 321 tys. zł:

- w 2021 r. – 29,
- w 2022 r. – 26,
- w 2023 r. – 31.

Udzielono pożyczek na łączną kwotę 7 321 tys. zł. Wysokość udzielonych jednostkowych pożyczek wynosiła od 30 tys. zł do 100 tys. zł).

Czas od wpływu wniosku o udzielenie pożyczki do zawarcia umowy o jej udzieleniu wynosił od sześciu do 39 dni (średnio: 15 dni).

Analiza dokumentacji 20 udzielonych pożyczek (spośród 86 zawartych) wykazała m.in., że we wszystkich przypadkach:

- spełnione zostały obligatoryjne zasady dotyczące udzielenia jednostkowej pożyczki⁶,
- naboru wniosków dokonano zgodnie z Biznesplanem będącym załącznikiem do umów nr 304 i 317,
- weryfikacja wniosków, w tym przedłożonych przez przedsiębiorców harmonogramów rzeczowo-finansowych, przeprowadzona została zgodnie z przyjętymi zasadami, opisanymi w umowach nr 304 i 317,
- zabezpieczeniem udzielonej pożyczki był weksel in blanco, zgodnie z zasadami określonymi w Metryce Instrumentu Finansowego Pożyczka,
- wydano zaświadczenie o udzieleniu pomocy de minimis.

(akta kontroli str. 356-370)

5. Zgodnie z ustaleniami umowy nr 304 (§ 7 ust. 1) oraz aneksów do nich, KSWP było zobowiązane do osiągnięcia następujących wskaźników dotyczących wdrażania określonego nią instrumentu finansowego:

- wypłata 100% limitu mikropożyczki na jednostkowe pożyczki w okresie budowy portfela (36 miesięcy) zgodnie z zasadami i warunkami udzielania pożyczek określonymi w umowie oraz załącznikach,
- wypłata przed upływem połowy okresu budowy portfela co najmniej 40% limitu mikropożyczki na jednostkowe pożyczki zgodnie z zasadami i warunkami udzielania pożyczek określonymi w umowie oraz załącznikach,
- udzielenie co najmniej 41 jednostkowych pożyczek oraz utworzenie 45 miejsc pracy.

KSWP zrealizowało ww. wskaźniki na poziomie 100%. W związku z tym, w okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki podejmowania działań naprawczych oraz naliczania i wpłacania kar umownych z tytułu nieosiągnięcia wskaźników jej wykonania.

Zgodnie z ustaleniami umowy nr 317 (§ 7 ust. 1) oraz aneksów do nich, KSWP było zobowiązane do osiągnięcia następujących wskaźników dotyczących wdrażania określonego nią instrumentu finansowego:

⁶ M.in. udzielenie pożyczek na inwestycje które uznaje się za potencjalnie wykonalne ekonomicznie i które nie zostały fizycznie zakończone lub w pełni wdrożone, udzielenie pożyczek osobom w wieku 30 lat i więcej rozpoczynającym działalność gospodarczą na terenie woj. świętokrzyskiego, pożyczkobiorcy nie byli zarejestrowani w Krajowym Rejestrze Sądowym oraz nie prowadzili działalności gospodarczej w okresie 12 miesięcy poprzedzających dzień złożenia wniosku o pożyczkę.

- wypłata 100% limitu mikropożyczki na jednostkowe pożyczki w okresie budowy portfela (36 miesięcy) zgodnie z zasadami i warunkami udzielania pożyczek określonymi w niniejszej umowie oraz załącznikach,
- wypłata przed upływem połowy okresu budowy portfela co najmniej 40% limitu mikropożyczki na jednostkowe pożyczki zgodnie z zasadami i warunkami udzielania pożyczek określonymi w niniejszej umowie oraz załącznikach,
- udzielenie co najmniej 45 jednostkowych pożyczek oraz zatrudnienie 50 osób.

KSWP zrealizowało ww. wskaźniki na poziomie 100%. W związku z tym, w okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki podejmowania działań naprawczych oraz naliczania i wpłacania kar umownych z tytułu nieosiągnięcia wskaźników jej wykonania.

(akta kontroli str. 11-337)

6. Za lata 2021-2023 KSWP w 409 transzach zwróciło BGK łącznie 468,6 tys. zł⁷ uwolnionego kapitału z tytułu realizacji umowy nr 304, co znalazło odzwierciedlenie w dokumentacji zamieszczonej na Platformie Obsługi Instrumentów Finansowych BGK (dalej: POIF). Natomiast z tytułu realizacji umowy nr 317 zostało zwróconych w 684 transzach 597,4 tys. zł, tj. wszystkie środki, które miały zostać zwrócone. Środki te przekazano w kwocie równej kwocie zasobów zwróconych przez pożyczkobiorców.

(akta kontroli str. 371-374)

7. Analiza wszystkich sprawozdań z realizacji umów nr 304 i 317, złożonych BGK przez KSWP w latach 2020-2023, wykazała m.in., że zostały one przekazane zgodnie z trybem i formą określoną w załączniku nr 4 do tych umów, tj. w określonym w niej terminie i zawierały zgodne ze stanem rzeczywistym dane dotyczące liczby i wielkości udzielonych pożyczek z uwzględnieniem środków krajowych oraz środków Europejskiego Funduszu Społecznego. KWSP podawał skutki i rezultaty udzielonego wsparcia oraz informacje o stopniu osiągnięcia celów. Szczegółowe dane w ww. zakresie zamieszczano w systemie POIF. Były to m.in. listy wspartych odbiorców z informacjami dotyczącymi udzielonego wsparcia, informacje na temat kontroli przeprowadzonych przez KSWP odbiorców oraz zgodności z zasadami pomocy publicznej i pomocy de minimis.

(akta kontroli str. 375-400)

8. Analiza dokumentacji 20 umów pożyczki, zawartych przez Stowarzyszenie w latach 2021-2023, wykazała m.in., że we wszystkich przypadkach:

- umowy udzielenia pożyczki sporządzone zostały według tego samego wzoru i zawierały zapisy umożliwiające Stowarzyszeniu zbieranie informacji o realizowanym przez przedsiębiorcę projekcie, monitorowanie jego realizacji i prowadzenie jego ewaluacji⁸,

⁷ W zasobach zwróconych w danym miesiącu uwzględniono również wszelkie inne przychody wygenerowane z jednostkowych pożyczek. Kwota wygenerowanych przychodów odpowiadała kwocie jaka została zwrócona w zasobach do BGK. Dla umowy nr 304 za IV kwartał 2021 r. zwrócono 12.746,43 zł, odpowiednio w 2022 r. 102.578,57 zł, a w 2023 r. 78.620,01 zł. Natomiast dla umowy nr 317 za IV kwartał 2021 r. zwrócono 11.151,80 zł, i odpowiednio w 2022 r. 74.121,17 zł i za 2023 r. 118.159,94 zł.

⁸ Zapisy takie znajdowały się w § 7 umów.

- Stowarzyszenie otrzymywało od przedsiębiorców informacje z realizacji zawartych umów pożyczki, w tym z postępu rzeczowego i finansowego,
- KSWP monitorowało realizację umów pożyczki poprzez kontrole zza biurka oraz weryfikację przedstawianych przez przedsiębiorców dowodów zakupu i faktur potwierdzających wykorzystanie udzielonego wsparcia,
- Stowarzyszenie nie stwierdziło nieprawidłowości w realizacji zawartych umów „Mikropożyczki”.

(akta kontroli str. 401-480)

9. Szczegółowe zasady prowadzenia kontroli wykonania zawartych przez KSWP umów pożyczki określone zostały w załączniku nr 6 do umów nr 304 i 317 (*Zasady przeprowadzania kontroli u Ostatecznych Odbiorców*). Określał on m.in. liczbę kontroli – 10% umów inwestycyjnych miało zostać objętych kontrolą na miejscu, a wszystkie umowy inwestycyjne – kontrolą zza biurka, bez oznaczenia terminów ich przeprowadzenia. W latach 2022-2024 KSWP opracowało plany kontroli, które zakładały przeprowadzenie w trakcie rozliczania udzielonych pożyczek kontroli zza biurka oraz kontroli na miejscu⁹.

Do końca października 2024 r. przeprowadzono 51 kontroli „zza biurka” 86 zawartych umów (tj. 100% planu). Ponadto w ww. okresie przeprowadzono siedem kontroli „na miejscu” (tj. 100% planu). Dotyczyły one: poprawności realizacji umowy o udzielenie pożyczki w obszarze dokumentowania wykorzystanego wsparcia zgodnie z celem wskazanym we wniosku o udzielenie pożyczki, założeń biznes planu i zgodności z Kartą Produktu „Mikropożyczka”. Wszystkie zostały przeprowadzone zgodnie z zasadami zawartymi w ww. załączniku nr 6. W wyniku wszystkich kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 481-511)

10. W okresie objętym kontrolą zostały rozwiązane cztery umowy pożyczki zawarte przez KSWP na podstawie umów nr 304 i 317. Na podstawie ww. umów wypłacono pożyczkobiorcom 400 tys. zł., a zwrócone zostało 19,3 tys. zł. We wszystkich przypadkach rozwiązanie umów spowodowane było brakiem wpłaty całości należności w terminie.

W związku z powyższym wystąpiły również cztery przypadki powodujące konieczność dochodzenia przez KSWP wierzytelności, po dwa dotyczące umów nr 304 i 317. Zgodnie z zasadami zawartymi w załącznikach nr 5 do umów nr 304 i 317 windykacja polegała m.in. na:

- podjęciu rozmów na temat polubownego załatwienia sporu,
- prowadzeniu przyspieszonego postępowania układowego,
- wysłaniu wezwania do wykupu weksla,
- złożeniu pozwu o wypłatę z weksla,
- wystawieniu nakazu zapłaty z weksla,
- złożeniu wniosku o wszczęcie postępowania zabezpieczającego,
- złożeniu wniosku egzekucyjnego,
- złożeniu wniosku o zajęcie nieruchomości stanowiącej zabezpieczenie.

⁹ Kontrole zaplanowane w 2021 r. – 18 zza biurka, w 2022 r. – 27 zza biurka, 3 na miejscu, 2023 r. 6 zza biurka, 4 na miejscu.

Wg stanu na 20 stycznia 2025 r. wszystkie ww. postępowania windykacyjne nie zostały zakończone, a wysokość niezaspokojonych roszczeń wraz z odsetkami wynosiła 474,1 tys. zł.

(akta kontroli str. 512-516)

11. Analiza dokumentacji 86 podpisanych umów pożyczki, zawartych przez KSWP wykazała, że w żadnym przypadku nie doszło do sytuacji w której przekroczono dopuszczalny poziomy szkodowości (limit utraty kapitału) wynoszący nie więcej niż 25% wypłaconego limitu Mikropożyczek.

(akta kontroli str. 519)

12. KSWP nie zamieszczały w Biurze Informacji Kredytowej informacji o terminowej spłacie zobowiązania.

(akta kontroli str. 520)

13. W okresie objętym kontrolą KSWP nie udzielało wsparcia klientom powracającym.

(akta kontroli str. 517)

14. KSWP, zawarło umowy nr 2/RPSW/1120/2020/I/DIF/304 oraz 2/RPSW/1120/2020/II/DIF/317 w dniu 14 lipca 2020 r. czyli w okresie panującej w Polsce pandemii COVID-19. Z wyjaśnień Prezesa Zarządu KSWP wynikało, że od początku realizacji budowy portfeli w obu Umowach Operacyjnych obserwowano znaczny spadek liczby osób planujących rozpoczęcie działalności gospodarczej w stosunku do poprzedniego Instrumentu Finansowego – Mikropożyczka na rozpoczęcie działalności gospodarczej oferowanego w ramach Umowy Operacyjnej Nr RPSW/7517/2018/1/DPE/080. Pandemia bezpośrednio przełożyła się na powściągliwość osób należących do grupy docelowej projektu w zakresie zakładania działalności gospodarczych.

Obserwowane spowolnienie gospodarcze w czasie pandemii pogłębił wybuch wojny na Ukrainie. Niestabilna sytuacja gospodarczo-rynkowa, w tym m.in. wysoka inflacja, wzrost stóp procentowych, które miały duży wpływ na zachowania społeczne i budżety gospodarstw domowych. Powyższe spowodowało, że osoby z grupy docelowej projektu wykazywały ostrożność w korzystaniu ze zwrotnych instrumentów finansowych przeznaczonych na zakładanie działalności gospodarczej.

Aby zachęcić do korzystania z pożyczek KSWP podjęło aktywną promocję Instrumentu Finansowego m.in. poprzez zamieszczanie postów na Facebooku, kolportaż ulotek, uczestnictwo w targach pracy. Dwukrotnie obniżane było również oprocentowanie do poziomu 0%. Powyższe nie przynosiło jednak wymiernych skutków w postaci zwiększenia akcji pożyczkowej.

Prezes Zarządu stwierdził, że na ograniczoną akcję pożyczkową, oprócz sytuacji gospodarczej w kraju, wpływ miały również ograniczenia wynikające z konstrukcji Instrumentu Finansowego, w tym znaczne zawężenie grupy docelowej projektu do osób powyżej 30 roku życia, w tym osób nieaktywnych zawodowo. Dużą część potencjalnych klientów stanowiły osoby pracujące i/lub w wieku do 30 lat. Widzieliśmy też większe zainteresowanie pożyczkami o maksymalnej wartości. Wynikało to z większych potrzeb inwestycyjnych związanych z uruchomieniem działalności gospodarczej.

W okresie wdrażania Instrumentu Finansowego – Mikropożyczka na rozpoczęcie działalności gospodarczej KSWP systematycznie raportowało w zakresie sytuacji związanej z opóźnieniami w budowie portfeli w odpowiedzi na wezwania BGK.

(akta kontroli str. 518)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

IV. Uwagi i wnioski

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości, Najwyższa Izba Kontroli, nie formułuje uwag ani wniosków.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne sporządzono w postaci elektronicznej z użyciem kwalifikowanych podpisów elektronicznych.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje *prawo zgłoszenia* na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Olsztynie. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Olsztyn, 30 kwietnia 2025 r.

Kontroler

Wojciech Dąbrowski

Specjalista kontroli państwowej

/podpisano elektronicznie/

Najwyższa Izba Kontroli

Delegatura w Olsztynie

Dyrektor

Mariusz Lenkiewicz

/podpisano elektronicznie/