



LWA-4101-009-00/2014
Nr ewid. 201/2014/P/14/115/LWA

Informacja o wynikach kontroli

OBSŁUGA PROGRAMÓW RZĄDOWYCH PRZEZ BANK GOSPODARSTWA KRAJOWEGO

DELEGATURA W WARSZAWIE

MISJA

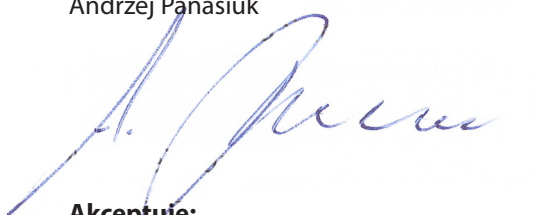
Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

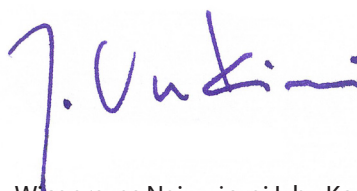
Dyrektor Delegatury NIK w Warszawie:

Andrzej Panasiuk



Akceptuję:

Jacek Uczkiewicz



Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:

Krzysztof Kwiatkowski



Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, dnia 2.04. 2015

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

1. ZAŁOŻENIA KONTROLI	5
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI.....	7
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności	7
2.2. Synteza wyników kontroli.....	8
2.3. Uwagi końcowe i wnioski	11
3. INFORMACJE SZCZEGÓŁOWE.....	12
3.1. Charakterystyka stanu prawnego.....	12
3.2. Istotne ustalenia kontroli	13
3.2.1. Efektywność programów rządowych realizowanych przez BGK.....	13
3.2.2. Przygotowanie Banku do realizacji programów rządowych.....	18
3.2.2.1. Dostosowanie struktury BGK do potrzeb programów rządowych	18
3.2.2.2. Monitorowanie realizacji programów.....	18
3.2.2.3. Współpraca z resortami odpowiedzialnymi za realizację badanych programów	19
3.2.3. Wdrażanie programów rządowych	20
3.2.3.1. Rozpatrywanie wniosków	20
3.2.3.2. Rozliczenie umów w ramach programu wsparcia budownictwa socjalnego.....	24
3.2.3.3. Umarzanie kredytów studenckich	25
3.2.3.4. Wypłata premii technologicznej	26
3.2.4. Gospodarka finansowa badanych funduszy.....	27
3.2.4.1. Stan środków finansowych.....	27
3.2.4.2. Przychody oraz gospodarka wolnymi środkami pieniężnymi	28
3.2.4.3. Koszty obsługi programów rządowych.....	30
4. INFORMACJE DODATKOWE	32
4.1. Przygotowanie kontroli	32
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli	32
4.3. Finansowe rezultaty kontroli	33
5. ZAŁĄCZNIKI	34

Wykaz stosowanych skrótów i pojęć

BGK lub Bank Bank Gospodarstwa Krajowego

FD Fundusz Dopłat

FKT Fundusz Kredytu Technologicznego

FPIKS Fundusz Pożyczek i Kredytów Studenckich

Kredyty studenckie udzielane ze środków banków komercyjnych kredyty wspierane środkami FPIKS w postaci dopłatą do oprocentowania oraz w formie częściowego lub całkowitego umorzenia.

Pożyczki studenckie powinny być udzielane wyłącznie ze środków FPIKS.

MG Ministerstwo Gospodarki

MNiSW Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego

MPiPS Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej

MRR Ministerstwo Rozwoju Regionalnego

MTBiGM Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej

PO IG Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka na lata 2007–2013

1 ZAŁOŻENIA KONTROLI

Temat i numer kontroli

Obsługa programów rządowych przez Bank Gospodarstwa Krajowego (P/14/115).

Kontrola planowa, podjęta z inicjatywy własnej NIK.

Cel kontroli

Celem kontroli była ocena efektywności programów rządowych, których realizację powierzono BGK. W trakcie kontroli dokonano analizy ciągu działań związanych z wdrażaniem, monitorowaniem i ewaluacją programów rządowych. Dokonano oceny przygotowania Banku do realizacji programów, ze szczególnym uwzględnieniem sprawności organizacyjnej i merytorycznej. Kontrolą NIK objęto trzy programy rządowe:

- 1) program wsparcia budownictwa socjalnego ze środków Funduszu Dopłat, powierzony do realizacji BGK na podstawie przepisów ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych¹;
- 2) program pożyczek i kredytów studenckich finansowany ze środków Funduszu Pożyczek i Kredytów Studenckich, powierzony do realizacji BGK na podstawie przepisów ustawy z dnia 17 lipca 1998 r. o pożyczkach i kredytach studenckich²;
- 3) program kredytu technologicznego finansowany ze środków Funduszu Kredytu Technologicznego powierzony do realizacji BGK na podstawie przepisów ustawy z dnia 30 maja 2008 r. o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej³.

Uzasadnienie podjęcia kontroli

Kontrola została podjęta w związku z wynikami kontroli NIK z lat wcześniejszych⁴, które wskazywały na niedostateczne dostosowanie warunków programów do potrzeb beneficjentów oraz nieprawidłowości w procesie wdrażania i monitorowania ich realizacji. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły również bieżącej współpracy BGK z ministerstwami odpowiedzialnymi za realizację programów rządowych.

Okres objęty badaniami kontrolnymi

Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2011 r. – do zakończenia czynności kontrolnych, tj. do 7 listopada 2014 r. W niniejszej informacji dane dotyczące badanych programów rządowych obejmują lata 2011–2013⁵.

Organizacja kontroli

Czynności kontrolne prowadzono od 16 maja do 2 września 2014 r. w Banku Gospodarstwa Krajowego, Ministerstwie Gospodarki, Ministerstwie Nauki i Szkolnictwa Wyższego oraz Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r.

¹ Dz. U. Nr 251, poz. 1844 ze zm., dalej: ustawa o finansowym wsparciu tworzenia lokali.

² Dz. U. z 2014 r., poz. 1026 ze zm., dalej: ustawa o kredytach i pożyczkach studenckich.

³ Dz. U. z 2014 r., poz. 226, dalej: ustawa o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej.

⁴ P/10/151 pt.: „Pozyskiwanie lokali i pomieszczeń mieszkalnych dla osób najuboższych” (styczeń 2011 r.), P/10/025 pt.: „Działania na rzecz zwiększenia dostępności kredytów dla przedsiębiorców poprzez udzielanie poręczeń i gwarancji” (kwiecień 2011 r.).

⁵ Z uwagi na dostępne zatwierdzone sprawozdania z działalności BGK.

o Najwyższej Izbie Kontroli⁶; przy uwzględnieniu kryteriów określonych w art. 5 ust. 1 ustawy o NIK – pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności, oraz w trzech jednostkach samorządu terytorialnego, korzystających ze środków programu wsparcia budownictwa socjalnego, na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy o NIK; przy uwzględnieniu kryteriów określonych w art. 5 ust. 2 ustawy o NIK – pod względem legalności, gospodarności i rzetelności.
Wykaz skontrolowanych podmiotów zamieszczono w Załączniku nr 1. [str. 34 *Informacji*].

⁶ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm., dalej: ustawa o NIK.

2.1 Ogólna ocena kontrolowanej działalności

NIK ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, przygotowanie organizacyjne i merytoryczne BGK do wdrażania programów rządowych. Zarząd Banku monitorował wdrażane programy, informował resorty odpowiedzialne o stanie ich realizacji oraz zgłaszał propozycje zmian mające na celu ich usprawnienie. Stwierdzone nieprawidłowości w działalności Banku polegały na:

- ♦ niezgodności wewnętrznej instrukcji Banku dotyczącej rozliczania środków z Funduszu Dopłat w przypadku przedsięwzięć, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1–3 oraz art. 4 ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, przewidującej wypłatę środków po zakończeniu inwestycji z art. 17 ww. ustawy, zakładającej uruchomienie wsparcia po zaangażowaniu środków własnych inwestora w wysokości co najmniej 30%;
- ♦ wdrożeniu (po uzyskaniu akceptacji Ministra Gospodarki) procedury dokonywania płatności na rachunki powiernicze w celu realizacji planu wydatków Funduszu Kredytu Technologicznego w kwocie 700 mln zł, co było niezgodne z art. 11 ust. 1 ustawy o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej, w którym ustalono, że płatności z powyższego tytułu powinny zostać przekazane na rachunek w banku kredytującym wskazanym w umowie o wypłatę premii technologicznej;
- ♦ wydawaniu promes wypłaty premii technologicznej oraz zawieraniu umów wypłat premii technologicznej z naruszeniem terminów określonych w art. 7 ust. 4 i art. 8 ust. 3 ustawy o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że rozwiązania przyjęte w ustawie o finansowym wsparciu tworzenia lokali, dotyczące programu budownictwa socjalnego, nie były atrakcyjne dla inwestorów, co potwierdziły m.in. opinie gmin wyrażone w badaniu ankietowym. Stwierdzono, że Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju nie podejmowało działań w celu zwiększenia zainteresowania inwestorów uczestnictwem w tym programie. W konsekwencji nie w pełni (87,8%) zostały wykorzystane środki z Funduszu Dopłat na realizację tego programu.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli niedokonywanie analiz zapotrzebowania na pożyczki studenckie, przy malejącej liczbie wniosków o kredyt studencki⁷, niezapewnienie środków na pożyczki w planie finansowym Funduszu Pożyczek i Kredytów Studenckich oraz ich nieudzielanie oraz niekontrolowanie zasadności umorzeń kredytów studenckich dokonanych na podstawie § 17 ust. 1 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 studenckich⁸, wpłynęło negatywnie na skuteczną realizację programu pożyczek i kredytów studenckich.

NIK negatywnie ocenia również zarządzanie czasowo niewykorzystywanymi środkami Funduszu Kredytu Technologicznego. W badanym okresie Minister Gospodarki nie założył lokat, a BGK nie przekazał wolnych środków w zarządzanie terminowe Ministrowi Finansów, co uszczupliło dochody FKT o kwotę 2,2 mln zł. Natomiast pozytywna ocena NIK dotyczy monitorowania przyjętych wskaźników realizacji celu programu kredytu technologicznego w perspektywie dłuższej niż jeden rok budżetowy.

⁷ W roku akademickim 2010/2011 złożono 24,2 tys. wniosków, a w roku akademickim 2013/2014 o połowę mniej, tj. 11,4 tys.

⁸ Dz. U. z 2014 r., poz. 688 ze zm.

2.2 Synteza wyników kontroli

1. Miernikiem efektywności programu pożyczek i kredytów studenckich oraz programu wsparcia budownictwa socjalnego była dla BGK realizacja planów finansowych FPIKS oraz FD, które w latach 2011-2013 zostały zrealizowane w następujący sposób:

- z planowanych 246,2 mln zł dopłat do oprocentowania kredytów studenckich wydatkowano 226,6 mln zł, tj. 92% oraz z planowanych 52,4 tys. kredytów – udzielono 40,6 tys., tj. 77,5%;
- z zaplanowanego wsparcia budownictwa socjalnego w kwocie 290 mln zł zrealizowano 254,8 mln zł, tj. 87,8% oraz z planowanych 410 przedsięwzięć – dofinansowano 333, tj. 81,2%.

Chociaż wydatkowanie środków z badanych funduszy było zadawalające, nie można pozytywnie ocenić realizacji celów programów, bowiem w badanym okresie, przy malejącej liczbie wniosków o kredyt studencki, Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego nie analizowało zapotrzebowania na pożyczki studenckie⁹ oraz nie zapewniło (w porozumieniu z Ministrem Finansów) środków na te pożyczki. W kontrolowanym okresie pożyczki studenckie nie były udzielane.

Natomiast w przypadku programu wsparcia budownictwa socjalnego, zdaniem NIK, efektywności nie mogły zapewnić przyjęte w ustawie o finansowym wsparciu tworzenia lokali rozwiązania, które nie były atrakcyjne dla inwestorów w szczególności ze względu na niewystarczające wsparcie finansowe ze strony budżetu państwa. Potwierdzeniem tej oceny jest niepełne (87,8%) wykorzystanie środków z Funduszu Dopłat na realizację tego programu, a także opinie gmin wyrażone w badaniu ankietowym. Co prawda Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju oraz BGK przeprowadziły prace analityczne, identyfikujące bariery dostępu do środków programu, jednak (w badanym okresie) nie wdrożono rozwiązań wynikających z tych analiz.

W toku realizacji programu kredytu technologicznego Minister Gospodarki monitorował przyjęte wskaźniki jego realizacji w perspektywie dłuższej niż jeden rok oraz kontrolował prawidłowość działania BGK. W badanym okresie wydatki w ramach programu kredytu technologicznego zrealizowano w kwotach wyższych od planowanych¹⁰. NIK zwraca jednak uwagę, że za wiedzą lub zgodą Ministra Gospodarki doszło do niegospodarnego zarządzania wolnymi środkami FKT oraz niezgodnego z art. 11 ust. 1 ustawy o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej, przekazania w 2013 r. środków na rachunki powiernicze (*o czym szerzej w punkcie 3.2.3.4 Wypłata premii technologicznej*). [str. 13 Informacji]

2. NIK ocenia pozytywnie przygotowanie organizacyjne Banku do realizacji badanych programów rządowych. Opracowano i wdrożono instrukcje i procedury zmierzające do prawidłowego i terminowego załatwiania spraw związanych z wdrażaniem programów oraz opracowano instrukcje gospodarowania środkami funduszy.

Zarząd Banku monitorował stan realizacji poszczególnych programów. Sporządzano i analizowano informacje o wynikach kwartalnych i rocznych badanych funduszy. W przypadku programu kredytu technologicznego kwartalne informacje o realizacji programu przekazywano również Radzie Nadzorczej Banku, a Bank podlegał corocznej ocenie Ministra Gospodarki, Ministra Rozwoju Regionalnego i Ministra Finansów.

W ramach współpracy z resortami odpowiedzialnymi za realizację badanych programów, poza wypełnianiem obowiązków informacyjno-sprawozdawczych wynikających z obowiązujących ustaw

⁹ O których mowa w art. 4 pkt 1 ustawy o pożyczkach i kredytach studenckich.

¹⁰ Z zaplanowanych 950 mln zł wydatkowano 968,8 mln zł, tj. 102%.

oraz instrukcji służbowych, BGK przekazywał ministerstwu informacje o trudnościach w realizacji programów, opiniował przedłożone przez resorty projekty zmian przepisów oraz zgłaszał własne propozycje rozwiązań. [str. 18, 19 Informacji]

3. NIK ocenia pozytywnie proces rozpatrywania wniosków złożonych w ramach programu wsparcia budownictwa socjalnego oraz programu kredytu technologicznego, mimo opóźnień w wydawaniu promes oraz podpisywaniu umów o udzielenie premii technologicznej.

W ramach programu wsparcia budownictwa socjalnego analiza 25 wniosków z 333 rozpatrzonych pozytywnie o wartości 47,2 mln zł (tj. 18,5% wartości wszystkich rozpatrzonych pozytywnie wniosków) wykazała, że zostały one złożone w terminie określonym w § 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 29 lipca 2009 r. w sprawie finansowego wsparcia na tworzenie lokali socjalnych, mieszkań chronionych i lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy niestanowiących lokali socjalnych¹¹ oraz zawierały informacje określone w załączniku nr 1 do ww. rozporządzenia. Oceny formalnej wniosków dokonywano w terminie od 7 do 57 dni od daty wpływu.

Szczegółowa kontrola 25 wniosków o udzielenie premii technologicznej z 701 rozpatrzonych pozytywnie, o wartości 80,3 mln zł (tj. 4,3% wartości wszystkich ocenionych pozytywnie) wykazała, że proces ich oceny przebiegał w oparciu o kryteria zatwierdzone przez Komitet Monitorujący PO IG, ale z opóźnieniem w stosunku do terminów ustawowych. Promesy o udzielenie premii technologicznej (w 20 na 25 badanych przypadkach, z tym, że w trzech przypadkach złożono protesty) nie były przyznawane do końca miesiąca następującego po miesiącu, w którym usunięto nieprawidłowości we wniosku o dofinansowanie, co było niezgodne z art. 7 ust. 4 ustawy o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej, a umowy o wypłatę premii technologicznej (w 19 na 25 badanych przypadkach) były zawierane z przekroczeniem 30 dniowego terminu określonego w art. 8 ust. 3 ww. ustawy. Opóźnienia (od 2 do 85 dni) wynikały z dużej liczby wniosków oraz konieczności uzupełniania dokumentacji. [str. 21,23 Informacji]

4. W toku kontroli stwierdzono, że wewnętrzne procedury Banku dotyczące rozliczania i wypłaty środków z Funduszu Dopłat i Funduszu Kredytu Technologicznego naruszały regulacje ustawowe.

Wewnętrzna instrukcja udzielania ze środków FD finansowego wsparcia¹² zakładała uruchomienie środków jednorazowo po zakończeniu realizacji przedsięwzięcia (§ 21 ust. 1 instrukcji), a wypłata środków w transzach była możliwa na pisemny wniosek inwestora (§ 22 ust. 1 instrukcji). Zgodnie z art. 17 ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali, warunkiem uruchomienia wsparcia nie jest zakończenie przedsięwzięcia, a jedynie zaangażowanie środków własnych inwestora w wysokości co najmniej 30% przewidywanych kosztów przedsięwzięcia, bądź przeniesienie własności lokalu mieszkalnego lub budynku mieszkalnego. W badanej próbie dziewięciu¹³ umów rozliczonych, w pięciu przypadkach uruchomienie finansowego wsparcia nastąpiło po zakończeniu realizacji inwestycji, co powodowało konieczność zaangażowania środków inwestora w wysokości 100% kosztów realizacji inwestycji do czasu uruchomienia wsparcia przez BGK. [str. 24 Informacji]

W 2013 r. BGK przekazał na rachunki powiernicze beneficjentów kwotę 87,5 mln zł, mimo że mechanizmu takiego nie przywidywał art. 11 ust. 1 ustawy o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej. W ocenie NIK niecelowym było uruchomienie 24 września 2013 r.

¹¹ Dz. U. z 2013 r., poz. 1277 ze zm.

¹² Wprowadzona zarządzeniem Nr 16/2011/DUA PRO Prezesa Zarządu BGK z 26 stycznia 2011 r.

¹³ Próbą objęto dofinansowanie 10 przedsięwzięć, w tym jedno dotyczyło refinansowania środków przedsięwzięcia polegającego na zakupie lokali mieszkalnych.

procedury¹⁴, zaakceptowanej przez Ministra Gospodarki, pozwalającej na dokonywanie płatności na rachunki powiernicze¹⁵, biorąc pod uwagę toczący się równolegle proces zmiany ustawy o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej. Ustawa z dnia 27 września 2013 r. o zmianie ustawy o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej¹⁶ weszła w życie 24 października 2013 r.¹⁷, to jest po upływie jednego miesiąca od wprowadzenia rachunków powierniczych. [str. 26 Informacji]

5. Kredyty studenckie udzielane były przez banki kredytujące. BGK nie otrzymywał dokumentacji składanej przez studentów w procesie ubiegania się o udzielenie kredytu. W latach 2011–2013 w 14 placówkach banków współpracujących na terenie kraju BGK skontrolował dokumentacje 229 umów o kredyt studencki (stanowiło to 0,6% wszystkich umów zawartych w tym okresie).

NIK zwraca uwagę, że BGK nie kontrolował decyzji o umorzeniach kredytów studenckich dokonywanych przez banki kredytujące w oparciu o § 17 ust. 1 rozporządzenia w sprawie szczegółowych zasad, trybu i kryteriów udzielania, spłacania oraz umarzania kredytów i pożyczek studenckich. Zgodnie z § 16 pkt 3 ppkt 6 instrukcji służbowej¹⁸ kontrola przeprowadzona w banku kredytującym powinna uwzględniać w szczególności prawidłowość podejmowania i realizacji decyzji o umorzeniach kredytów studenckich. W badanym okresie banki kredytujące umorzyły, w oparciu o § 17 ust. 1 ww. rozporządzenia, 2 016 kredytów o wartości 6,5 mln zł. [str. 20, 25 Informacji]

6. NIK ocenia pozytywnie gospodarkę finansową FD i FPiKS. W okresie objętym kontrolą czasowo wolne środki ww. funduszy, stanowiące zabezpieczenie zaciągniętych zobowiązań wynikających z wcześniej zawartych umów, lokowane były przy uwzględnieniu limitu środków niezagospodarowanych, w dłużne papiery wartościowe, tj. bony pieniężne NBP, bony skarbowe oraz obligacje skarbowe. W badanym okresie ww. papiery wartościowe charakteryzowały się wyższą rentownością niż oprocentowane lokaty terminowe i dawały możliwość ich sprzedaży po cenach rynkowych w dowolnym momencie. Pozwoliło to na efektywne zarządzanie wolnymi środkami, przy zachowaniu płynności funduszy. [str. 28 Informacji]

7. NIK ocenia negatywnie efektywność zarządzania wolnymi środkami Funduszu Kredytu Technologicznego.

W okresie od stycznia do kwietnia 2011 r. Minister Gospodarki, pomimo podpisania umowy lokat negocjowanych rynku pieniężnego z BGK oraz posiadania wolnych środków, nie podjął decyzji o założeniu lokat, co uszczupliło FKT na kwotę 219,9 tys. zł.

W okresie od maja 2011 r. do czerwca 2014 r. przez 881 dni BGK nie korzystał z możliwości przekazania wolnych środków FKT w zarządzanie terminowe Ministrowi Finansów, skutkiem czego przychody FKT w tym okresie były niższe o około 2 mln zł. [str. 29 Informacji]

¹⁴ Wprowadzona zarządzeniem nr 112/2013/DZP/DEP Prezesa Zarządu BGK z 24 września 2013 r.

¹⁵ Przekazanie środków na rachunki powiernicze miało charakter rozliczeń pośrednich (płatności pośrednich), tj. przed zakończeniem całej inwestycji, których ustawa o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej w kształcie do 24 października 2013 r. nie dopuszczała. Z tym zastrzeżeniem, że środki z płatności pośrednich nie trafiały na konta beneficjentów ale na specjalnie utworzone w tym celu rachunki powiernicze, z których nie mógł korzystać beneficjent do czasu zakończenia realizacji inwestycji. Beneficjenci nie ponosili dodatkowych kosztów związanych z otwarciem rachunku powierniczego. Środki na rachunkach powierniczych nie były oprocentowane.

¹⁶ Dz. U. z 2013 r., poz. 1240.

¹⁷ Nowela ustawy umożliwiła na podstawie art. 11 ust. 1, 4 i 6 ustawy o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej wystąpienie przedsiębiorcom z pierwszym wnioskiem o wypłatę wsparcia (premii technologicznej) już po zrealizowaniu 25% zakresu rzeczowego inwestycji a nie jak wcześniej po zakończeniu całej inwestycji. Umożliwiono, więc dokonywanie płatności pośrednich (częściowych) premii technologicznej na rzecz przedsiębiorców, którzy zdecydują się wystąpić do BGK z odpowiednim wnioskiem po zrealizowaniu co najmniej 25% zakresu rzeczowego inwestycji.

¹⁸ Zarządzenie nr 118/2011/DUA/PRO Prezesa Zarządu Banku Gospodarstwa Krajowego z dnia 4 sierpnia 2011 r. w sprawie wprowadzenia instrukcji służbowej „Obsługa programu dopłat do oprocentowania i umorzeń kredytów studenckich”.

8. Ponadto NIK zwraca uwagę, że dotychczasowy system wyboru projektów w ramach programu kredytu technologicznego nie promował rozwiązań najbardziej innowacyjnych oraz wymagających długiego okresu przygotowania. Wprawdzie wszystkie projekty spełniające kryteria uzyskały dofinansowanie, jednakże wskutek szybkiego wyczerpywania budżetu wstrzymywano nabór wniosków, co powodowało, że pozostali zainteresowani nie mieli możliwości zgłoszenia projektu. O przyznaniu wsparcia nie decydowała jakość projektu, tylko czas złożenia wniosku o przyznanie dofinansowania. W ocenie NIK, w kolejnej perspektywie finansowej należy rozważyć wprowadzenie kryteriów oceny wniosków, które wskazywałyby również na innowacyjność proponowanych we wniosku rozwiązań. [str. 23 Informacji]

9. W wyniku kontroli NIK zostały ustalone nieprawidłowości o łącznym wymiarze finansowym w kwocie 98,3 mln zł (finansowe rezultaty kontroli). Szczegółowa informacja została przedstawiona w rozdziale 4.3. [str. 33 Informacji]

2.3 Uwagi końcowe i wnioski

Wyniki kontroli NIK wskazują, że Bank Gospodarstwa Krajowego prawidłowo realizował zadania związane z wdrażaniem badanych programów rządowych. Stwierdzone nieprawidłowości nie miały wpływu na realizację zakładanych celów programu. W ocenie NIK konieczne jest podjęcie przez Zarząd Banku Gospodarstwa Krajowego następujących działań:

- 1) dokonywanie kontroli prawidłowości podejmowania i realizacji decyzji o umorzeniach kredytów studenckich przez banki komercyjne;
- 2) wprowadzenie zasady uruchamiania środków z Funduszu Dopłat po zaangażowaniu środków własnych inwestora w wysokości co najmniej 30%, w przypadku dofinansowania przedsięwzięć, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1–3 oraz 4 ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali, bez konieczności wnioskowania przez inwestora;
- 3) analizowanie stanu środków zarządzanych funduszy i efektywne wykorzystywanie wolnych środków w celu optymalizacji przychodów.

NIK zwraca uwagę, że procedury wewnętrzne Banku dotyczące programu wsparcia budownictwa socjalnego nie przewidywały możliwości zwiększenia kwoty finansowego wsparcia w przypadkach, gdy faktyczne koszty przedsięwzięcia były wyższe od podanych we wniosku o wsparcie. W efekcie, w przypadku trzech z 10 badanych rozliczeń wysokość wsparcia była niższa niż maksymalna przewidziana w art. 13 ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali. W przypadku siedmiu z 10 badanych rozliczeń wysokość wsparcia obniżono stosownie do kosztów przedsięwzięcia. Zdaniem NIK, mechanizm korekty wysokości wsparcia do wartości przewidzianych w art. 13 ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali mógłby działać również w przypadku zwiększenia kosztów przedsięwzięcia zważywszy na fakt, że środki FD przeznaczone na finansowe wsparcie budownictwa socjalnego nie były wykorzystywane w całości.

W trakcie kontroli realizacji umowy zawartej pomiędzy BGK a Miastem i Gminą Bogatynia na budowę mieszkań komunalnych dla osób, które utraciły lokal lub budynek mieszkalny na skutek powodzi z 2010 r. NIK stwierdziła zawarcie umów najmu lokali z osobami, które nie utraciły mieszkań w skutek powodzi oraz osobami posiadającymi tytuł prawny do innego lokalu mieszkalnego. W myśl art. 18 ust. 2 pkt 1 ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali oraz § 4 umowy wsparcia zawartej pomiędzy Miastem i Gminą Bogatynia a BGK, Bank odstępuje od umowy oraz żąda zwrotu środków z Funduszu Dopłat.

3.1 Charakterystyka stanu prawnego

Bank Gospodarstwa Krajowego jest bankiem państwowym, w rozumieniu ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe¹⁹ oraz ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o Banku Gospodarstwa Krajowego²⁰. Statut Banku określa rozporządzenie Ministra Skarbu Państwa z dnia 11 maja 2010 r. w sprawie nadania statutu Bankowi Gospodarstwa Krajowego²¹.

Zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy o BGK, jeżeli przepisy prawa nie stanowią inaczej, do działalności BGK stosuje się przepisy ustawy Prawo bankowe. Do zadań BGK należy m.in. obsługa funduszy utworzonych, powierzonych lub przekazanych BGK na podstawie odrębnych ustaw (art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o BGK).

Zgodnie z § 6 Statutu, Bank realizuje zadania związane z obsługą funduszy utworzonych, powierzonych lub przekazanych mu na podstawie odrębnych ustaw. Bank sporządza bilanse, rachunki zysków i strat poszczególnych funduszy związanych z działalnością zleconą, w tym również funduszy przepływowch. Aktywa i zobowiązania funduszy przepływowch nie są wykazywane w bilansie Banku.

Fundusz Dopłat został utworzony w BGK na podstawie przepisów ustawy z dnia 5 grudnia 2002 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów mieszkaniowych o stałej stopie procentowej²².

Szczegółowy tryb i terminy składania oraz rozpatrywania wniosków o udzielenie finansowego wsparcia, zakres informacji, jaki powinien zawierać wniosek o udzielenie wsparcia, minimalne wymagania w zakresie wyposażenia lokali, kryteria oceny wniosków oraz wzór formularza, na którym dokonuje się rozliczania określono w:

- rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 29 lipca 2009 r. w sprawie finansowego wsparcia na tworzenie lokali socjalnych, mieszkań chronionych i lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy niestanowiących lokali socjalnych;
- rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 26 października 2009 r. w sprawie finansowego wsparcia na tworzenie noclegowni i domów dla bezdomnych²³.

Fundusz Pożyczek i Kredytów Studenckich, funkcjonuje w strukturach BGK od 1 października 1998 r. na podstawie przepisów ustawy o pożyczkach i kredytach studenckich. Szczegółowe zasady, tryb i kryteria udzielania, spłacania oraz umarzania kredytów i pożyczek studenckich, ich wysokość w danym roku akademickim, warunki i tryb rozliczeń odsetek należnym bankom oraz wysokość oprocentowania pożyczki i kredytu spłacanego określa rozporządzenie 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 studenckich.

Zgodnie z art. 5 ustawy o pożyczkach i kredytach studenckich, środki FPIKS mogą być wykorzystywane na kredyty studenckie udzielane przez banki, które podpisały z BGK umowę określającą zasady korzystania ze środków funduszu. W rozporządzeniach w sprawie zawierania przez BGK z bankami umów określających zasady korzystania ze środków FPIKS określono

¹⁹ Dz. U. z 2012 r., poz. 1376 ze zm.

²⁰ Dz. U. 2014 r., poz. 510 ze zm., dalej ustawa o BGK.

²¹ Dz. U. Nr 81, poz. 535 ze zm.

²² Dz. U. z 2014 r., poz. 711.

²³ Dz. U. Nr 183, poz. 1432 ze zm.

zasady zawierania tych umów. W badanym okresie obowiązywały dwa rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego w tym zakresie: tj. rozporządzenie z dnia 27 kwietnia 2007 r.²⁴ i rozporządzenie z dnia 1 lutego 2012 r.²⁵.

Zgodnie z art. 14 ust. 1 ustawy o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej **Fundusz Kredytu Technologicznego** jest państwowym funduszem celowym. W 2009 r. program kredytu technologicznego został włączony do Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka na lata 2007-2013 jako działanie 4.3 Kredyt technologiczny w ramach IV osi priorytetowej Inwestycje w innowacyjne przedsięwzięcia. Umową z 15 stycznia 2009 r. Minister Gospodarki powierzył BGK rolę Instytucji Wdrażającej działanie 4.3 PO IG.

W okresie objętym kontrolą dokonano kilku istotnych zmian ustawy o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej. Od 1 maja 2011 r. obowiązuje przepis (art. 15 ust. 1 pkt 2 ustawy), zgodnie z którym dochodami FKT są m.in. odsetki od wolnych środków przekazanych w zarządzanie zgodnie z przepisami o finansach publicznych. Od 23 maja 2011 r. zniesiony został warunek dotyczący konieczności uzyskiwania sprzedaży w kwocie równej wypłacanej premii technologicznej (art. 3 ust. 5a ustawy) oraz umożliwiono wypłatę premii technologicznej jednorazowo po zakończeniu realizacji inwestycji technologicznej. Zwiększono również wysokość premii technologicznej z 70% wartości kredytu technologicznego, do 70% wartości całej inwestycji (art. 10 ust. 3 ustawy). Od 24 października 2013 r. (art. 11 ust. 1, 4 i 6 ustawy) umożliwiono przedsiębiorcom wystąpienie z pierwszym wnioskiem o wypłatę wsparcia (premię technologiczną) już po zrealizowaniu 25% zakresu rzeczowego inwestycji, a nie jak wcześniej po zakończeniu całej inwestycji. Umożliwiono więc dokonywanie płatności częściowych (pośrednich) premii technologicznej na rzecz przedsiębiorców, którzy zdecydują się wystąpić do BGK z odpowiednim wnioskiem.

3.2 Istotne ustalenia kontroli

3.2.1. Efektywność programów rządowych realizowanych przez BGK

Oceny efektywności realizacji programów pożyczek i kredytów studenckich oraz programu wsparcia budownictwa socjalnego dokonano w oparciu o wykonanie rocznych planów finansowych Funduszu Pożyczek i Kredytów Studenckich oraz Funduszu Dopłat. Dyrektorzy Generalni Ministerstw: Nauki i Szkolnictwa Wyższego²⁶ oraz Pracy i Polityki Społecznej²⁷ oświadczyli w toku kontroli, że w Ministerstwach nie dokonuje się analiz efektywności wdrażanych przez BGK programów, wskazując jako przyczynę brak obowiązku prawnego w tym zakresie.

Mimo to, w badanym okresie, Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego dokonał uproszczenia procedur udzielania kredytu studenckiego i realizacji umowy kredytowej poprzez zmianę dwóch rozporządzeń wykonawczych. 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

²⁴ Dz. U. Nr 87, poz. 583 (obowiązujące do 30 września 2011 r.).

²⁵ Dz. U. z 2012 r., poz. 175.

²⁶ Pismo znak: DSW.191.2.2014.2.JP z dnia 17 lipca 2014 r.

²⁷ Pismo znak: BDG-V-0911-17(5)-JC/14 z dnia 17 lipca 2014 r.

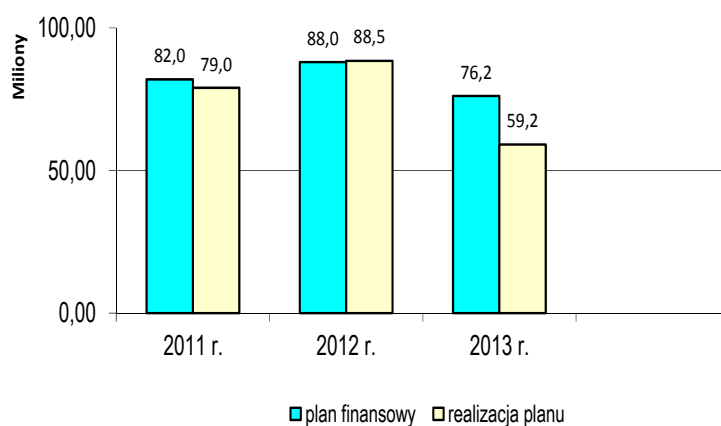
w przypadku niedostarczenia ważnej legitymacji studenckiej, doprecyzowano sposób ustalenia wysokości rat kredytu i datę rozpoczęcia spłaty oraz uproszczono określone w załącznikach do rozporządzenia wzory zaświadczeń, potwierdzających status studenta lub doktoranta;

- w rozporządzeniu 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 Studenckich²⁸, które zastąpiło rozporządzenie z dnia 27 kwietnia 2007 r. o tym samym tytule, zrezygnowano z konieczności dokonywania przez BGK wyboru banków w sposób zapewniający możliwość udzielania kredytów przez oddziały co najmniej dwóch różnych banków działających w miastach, w których swoje siedziby mają uczelnie, zrezygnowano także z wymogu przekazywania przez banki szczegółowych danych statystycznych do BGK.

NIK ocenia negatywnie niedokonywanie przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego analiz zapotrzebowania na pożyczki studenckie. Przygotowanie planu finansowego na dany rok, nie było poprzedzone rzetelną oceną dotychczasowych wyników programu oraz nie uwzględniało uwag środowisk zainteresowanych i potencjalnych beneficjentów. W badanym okresie plan finansowy FPIKS zapewniał środki tylko na realizację kredytów studenckich (środki na dopłaty do odsetek oraz umorzenia kredytów). Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego w porozumieniu z Ministrem Finansów nie podjął działań zmierzających do zapewnienia środków w planie finansowym FPIKS na pożyczki dla studentów, o których mowa w art. 4 pkt 1 ustawy o pożyczkach i kredytach studenckich, tłumacząc to „*obecną sytuacją budżetową Państwa*”²⁹.

Dopłaty do oprocentowania kredytów studenckich określone w planach finansowych w 2011 r. zrealizowano w 96%, w 2012 r. w 100,5%, w 2013 r. w 77,6%.

Wykres nr 1



Źródło: Sprawozdania finansowe.

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 (co stanowiło 70% planowanych 25 tys. nowych kredytów);

²⁸ Dz. U. z 2012 r., poz. 175.

²⁹ Pismo znak: DSW.191.2.2014.6.JP z dnia 28 listopada 2014 r.

- 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 (co stanowiło 77,4% z planowanych 16,4 tys. nowych kredytów);
- 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 (co stanowiło 94% z planowanych 11,0 tys. nowych kredytów);
- 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 2014 r. zawarto 8 064 umów kredytowych.

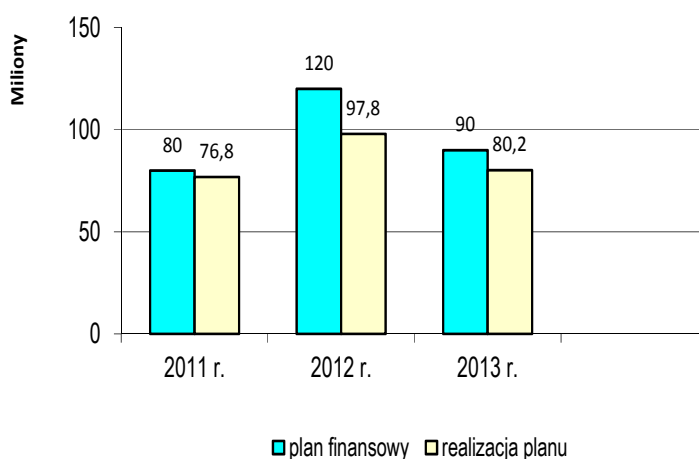
Przyczynami różnic pomiędzy liczbą złożonych wniosków a liczbą podpisanych umów były: niezgłaszanie się studentów w celu podpisania umowy lub niepodpisanie ich z innych powodów (np. podjęcie pracy, rezygnacja ze studiów) oraz nieprzedstawienie bankowi odpowiedniego zabezpieczenia kredytu.

Zdaniem Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego *przyczyną spadku liczby udzielanych kredytów (z 17,5 tys. w roku akademickim 2010/2011 do 8,1 tys. w 2013/2014) były zmiany demograficzne. W ostatnich latach liczba studentów systematycznie malała. 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%.*

Z dokumentów Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju³⁰ (uzyskanych w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK) wynika, że sporządzano opracowania analityczne³¹ dotyczące realizacji programu wsparcia budownictwa socjalnego, na potrzeby kierownictwa resortu lub Komisji Infrastruktury Sejmu RP.

Plan finansowego wsparcia budownictwa socjalnego zrealizowano w 2011 r. w 95,9%, w 2012 r. w 81,5%, w 2013 r. w 89,0%.

Wykres nr 2



Źródło: Sprawozdania finansowe.

³⁰ Pismo z dnia 31 lipca 2014 r., znak: DM-I-0911-1-JS/14.

³¹ „Informacja o realizacji programu wsparcia budownictwa socjalnego” (luty 2013 r.), „Informacja o realizacji programu budownictwa socjalnego, w zakresie finansowego wsparcia i współpracy z samorządami gmin oraz organizacjami pożytku publicznego” (sierpień 2012 r.), „Szacunkowa wysokość wydatków części 18. budżetu państwa – Mieszkalnictwo w latach 2012–2020 (luty 2012 r.)”, „Informacja o wydatkach zrealizowanych przez Departament Mieszkalnictwa w części 18. Budżetu państwa w I półroczu 2012 r.” (sierpień 2012 r.).

Plan rzeczowy, czyli liczbę podpisanych umów o udzielenie finansowego wsparcia zrealizowano w 2011 r. w 69,3% (planowo wesprzeć 150 przedsięwzięć, dofinansowano 104), w 2012 r. w 65% (planowano wesprzeć 160 przedsięwzięć, dofinansowano 104), w 2013 r. 125% (planowano wesprzeć 100 przedsięwzięć, dofinansowano 125).

Przyczyną niezrealizowania zakładanych planów programu wsparcia budownictwa socjalnego (w ocenie inwestorów³²) było m.in. niewystarczająca ilość środków własnych inwestora, niski udział wsparcia finansowego z budżetu państwa oraz brak odpowiednich nieruchomości lub terenów inwestycyjnych, na których byłoby możliwe utworzenie zasobów socjalnych.

W 2012 r. ówczesne Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej przeprowadziło badanie ankietowe wśród samorządów gminnych³³ dotyczące zarządzania przez gminy mieszkaniowym zasobem komunalnym i ewentualnymi kierunkami zmian w przepisach regulujących tę kwestię. W ramach tego badania uzyskano dane dotyczące zapotrzebowania na lokale komunalne i socjalne³⁴ oraz stanowisko gmin dotyczące niektórych warunków funkcjonowania programu wsparcia budownictwa socjalnego³⁵. W okresie objętym kontrolą nie dokonano jednak w oparciu o zebrane dane, zmian programu wsparcia budownictwa socjalnego³⁶.

Odmierna sytuacja miała miejsce w przypadku programu kredytu technologicznego (działania 4.3 Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka na lata 2007–2013), dla którego szczegółowy opis priorytetu zatwierdzony decyzją Komisji Europejskiej z dnia 1 października 2007 r. oraz uchwałą Rady Ministrów z dnia 30 października 2007 r. zakładał osiągnięcie do roku 2015 następujących wskaźników: 450 – liczba przedsiębiorców z sektora małych i średnich przedsiębiorstw korzystających z działania, równowartość 400 mln euro – kwota wypłaconych premii technologicznych, 350 – liczba nowych produktów lub usług powstałych w wyniku realizacji działania, 100 – liczba udoskonalonych produktów lub usług powstałych w wyniku realizacji działania.

Zgodnie z § 8 ust. 7 umowy w sprawie systemu realizacji PO IG, BGK przekazywał Ministrowi Gospodarki sprawozdania okresowe z realizacji działania, które zawierały informacje dotyczące, m.in.: postępów rzeczowych, analizy jakościowej działań podjętych w ramach kontroli projektów, opisu przyjętego systemu monitorowania. W sprawozdaniu za 2013 r. wykazano, że założone

³² W 2013 r. BGK przeprowadził na zlecenie MTBiGM akcję ankietową skierowaną do wszystkich gmin i powiatów RP. Wynik ankiety zostały przekazane przez BGK do MTBiGM.

³³ Podsumowanie wyników ankiety dotyczącej mieszkaniowego zasobu gminy Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z czerwca 2012 r., dostępne na stronie internetowej (15 grudnia 2014 r.) http://www.mir.gov.pl/Budownictwo/Mieszkalnictwo/Gospodarka_mieszkaniowa_i_komunalna/Informacje_o_mieszkalnictwie/Documents/20130713_ankieta_mieszkalnictwo_gminy.pdf.

³⁴ Wyniki ankiety wykazały, że w odróżnieniu od zapotrzebowania na mieszkania gminne wynajmowane na czas nieoznaczony, rośnie lista oczekujących na wynajem lokalu socjalnego. Największa część tego popytu jest spowodowana wyrokami eksmisyjnymi (w 2011 roku około 77,5%). Zapotrzebowanie na tego typu lokale wzrasta we wszystkich analizowanych miastach.

³⁵ MTBiGM zaproponowano zmniejszenie do min. 50% liczby lokali i min. 50% wielkości powierzchni wymaganego ekwiwalentu lokali socjalnych, który inwestor powinien wydzielić w przypadku tworzenia przy udziale finansowego wsparcia mieszkań komunalnych niestanowiących lokali socjalnych. Jednocześnie zaproponowano zwiększenie czasu na utworzenie ekwiwalentu lokali socjalnych – wydłużenie z 6 do 12 miesięcy terminu składania przez inwestora oświadczenia potwierdzającego wydzielenie przez gminę z mieszkaniowego zasobu gminy części lokali z przeznaczeniem na lokale socjalne. Proponowane rozwiązanie miały na celu zwiększenie atrakcyjności programu dla samorządów realizujących przedsięwzięcia na podstawie ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, a co za tym idzie zwiększenie liczby powstających lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gmin. Większość ankietowanych gmin (77%) poparło te propozycje.

³⁶ Szczegółowe postulaty dotyczące zmiany warunków tego programu sformułowane przez BGK omówiono w punkcie 3.2.2.4. *Współpraca z resortami odpowiedzialnymi za realizację badanych programów.*

wskaźniki monitorowania osiągnęły następujące wartości: liczba przedsiębiorców z sektora małych i średnich przedsiębiorstw korzystających z działania – wykonano w 81,1%, kwota wypłaconych premii technologicznych – wykonano w 53%, liczba nowych produktów lub usług powstałych w wyniku realizacji działania – wykonano w 225,7%, liczba udoskonalonych produktów lub usług powstałych w wyniku realizacji działania – wykonano w 737%.

Roczne cele programu kredytu technologicznego formułowano w planach wydatkowania środków, zatwierdzanych uchwałą Rady Ministrów. W okresie objętym kontrolą zakładane cele finansowe w zakresie wydatkowania środków z funduszy europejskich zostały zrealizowane. BGK przekazał w badanym okresie do instytucji pośredniczącej deklaracje wydatków w kwotach wyższych od zakładanych: w 2011 r. planowano 50 000 tys. zł a wydatkowano 50 711,4 tys. zł, w 2012 r. 200 000 tys. zł a wydatkowano 200 577,6 tys. zł, w 2013 r. zakładano 700 000 tys. zł a wydatkowano 717 507,5 tys. zł.

W początkowym okresie wdrażania działania 4.3, tj. w 2009 r. i w I półroczu 2010 r. zainteresowanie FKT było niewielkie. W 2009 r. do BGK nie złożono żadnego wniosku o dofinansowanie, a w II półroczu 2010 r. złożono ich tylko 4. Dzięki podjętym przez Ministerstwo Gospodarki działaniom skutkującym wprowadzeniem zmian³⁷ warunków udzielania kredytu technologicznego, zainteresowanie programem wzrosło i tak: do 2011 r. złożono 35 projektów, do 2012 r. – 126, do 2013 r. – 365.

W kontrolowanym okresie Minister Gospodarki przeprowadziło w BGK 4 kontrole. Zakres tych kontroli dotyczył m.in: naboru i oceny wniosków o dofinansowanie, podpisywania umów o dofinansowanie, sposobu weryfikacji wniosków o płatność z częścią sprawozdawczą, wypełniania obowiązków związanych z monitoringiem, sprawozdawczością, informacją oraz promocją, przeprowadzania przez Bank kontroli na miejscu u beneficjenta, przestrzegania procedur związanych z realizacją projektów finansowych z Pomocy Technicznej oraz realizacji zaleceń pokontrolnych z kontroli przeprowadzonych w roku poprzedzającym daną kontrolę.

W wyniku kontroli Ministerstwo Gospodarki stwierdziło nieprawidłowości takie jak: przekroczenie terminu przekazywania do banku udzielającego promesy informacji o przyjęciu i rejestracji wniosku o dofinansowanie, błędne wypełnienie listy sprawdzającej do wniosku o płatność, brak spójności danych pomiędzy wersjami papierowymi dokumentów a danymi zarejestrowanymi elektronicznie, nieterminowe sporządzanie i podpisywanie informacji pokontrolnych, nieuwzględnianie zrealizowanej kontroli w przekazywanym do MG zestawieniu kwartalnym, nieinformowanie wnioskodawcy o sposobie poprawy zidentyfikowanych uchybień w dokumentacji aplikacyjnej, sporządzanie listy sprawdzającej do weryfikacji wniosku o płatność po terminie wynikającym z Instrukcji Wykonawczej, przekroczenie 14 dniowego terminu skierowania do banku kredytującego wezwania do uzupełnienia wniosku o dofinansowanie na etapie oceny formalnej oraz rejestrowanie z opóźnieniem kontrolowanego wniosku o płatność.

Drobiazgowa kontrola wymagań proceduralnych programu kredytu technologicznego nie zapobiegła jednak nieprawidłowościom w zakresie zarządzania środkami czasowo niewykorzystywanymi FKT zarówno przez Ministerstwo Gospodarki jak i BGK. Gospodarkę wolnymi

³⁷ Od 23 maja 2011 r. na podstawie art. 3 ust. 5a ustawy o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej zniesiony został warunek dotyczący konieczności uzyskiwania sprzedaży w kwocie równej wypłacanej premii technologicznej i umożliwienie wypłaty premii technologicznej jednorazowo po zakończeniu realizacji inwestycji technologicznej. Ponadto wprowadzono możliwość rozpoczęcia realizacji inwestycji po złożeniu wniosku o przyznanie premii technologicznej do BGK (art. 4 ust. 2 ww. ustawy), a nie jak dotychczas, od chwili przyznania promesy premii technologicznej. Ustawa zwiększyła również wysokość premii technologicznej z 70% wartości kredytu technologicznego, do 70% wartości całej inwestycji (art. 10 ust. 3 ustawy).

środkami pieniężnymi omówiono w punkcie 3.2.4.2. *Przychody oraz gospodarka wolnymi środkami pieniężnymi*. Ponadto, mimo sygnalizowanej przez BGK konieczności uruchamiania częściowych wypłat premii technologicznej, Ministerstwo Gospodarki nie podjęło działań w celu zmiany ustawy o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej (o czym szerzej w punkcie 3.2.2.3. *Współpraca z resortami odpowiedzialnymi za realizację badanych programów*).

3.2.2. Przygotowanie Banku do realizacji programów rządowych

3.2.2.1. Dostosowanie struktury BGK do potrzeb programów rządowych

Zarząd BGK wyznaczył komórki do prowadzenia obsługi programów oraz wprowadził wewnętrzne regulacje określające zasady obsługi kontrolowanych programów rządowych oraz sposób gospodarowania ich środkami.

Obsługę FD oraz FPIKS realizował Departament Usług Agencyjnych (DUA), a FKT Departament Programów Europejskich (DPE), który pełnił funkcję Instytucji Wdrażającej dla działania 4.3 Kredyt technologiczny w ramach PO IG. Przy realizacji programów Departamenty współpracowały z Centrum Operacji Rozliczeń (COR), do którego zadań należało m.in. prowadzenie obsługi rozliczeń międzybankowych oraz zleceń płatniczych klientów banku i Departamentem Skarbu (DS), który uczestniczył w gospodarowaniu wolnymi środkami funduszy.

Dobłą praktyką w BGK było opracowanie i przestrzeganie w kontrolowanym okresie zasad wykluczania z procesu realizacji programów osób, w stosunku do których istnieje możliwość zaistnienia konfliktu interesów³⁸.

3.2.2.2. Monitorowanie realizacji programów

W ramach monitorowania realizacji programu wsparcia budownictwa socjalnego oraz programu kredytów studenckich Zarząd BGK przyjmował:

- projekty planów finansowych na poszczególne lata objęte kontrolą (FPIKS³⁹ oraz FD⁴⁰),
- sprawozdania z działalności Banku po każdym kwartale za lata 2011–2013,
- roczne sprawozdania z działalności oraz wyników FPIKS za lata 2011–2013⁴¹,
- kwartalne informacje o realizacji planu finansowego FD.

W zakresie FKT Zarząd Banku przygotowywał dla Rady Nadzorczej kwartalne informacje w sprawie funkcjonowania Pionu Funduszy Europejskich. BGK podlegał corocznej ocenie w zakresie realizacji działania 4.3 Kredyt technologiczny przez Ministra Gospodarki, Ministra Rozwoju Regionalnego oraz Ministra Finansów, który pełnił funkcję Instytucji Audytowej dla programów operacyjnych na lata 2007–2013.

³⁸ „Zbiór Zasad Etycznych Pracowników Banku Gospodarstwa Krajowego” wprowadzony uchwałą Nr 136/2008/DP/ORG Zarządu BGK z 6 maja 2008 r. oraz „Rekomendacje dotycząca konfliktu interesów pracowników BGK” z sierpnia 2008 r.

³⁹ Uchwała Nr 197/2011/DUA/ORG Zarządu BGK z 20 czerwca 2011 r., uchwała Nr 81/2012/DUA/ORG Zarządu BGK z 21 marca 2012 r., uchwała Nr 123/2013/DUA/PRO Zarządu BGK z 19 kwietnia 2013 r., uchwała Nr 166/2014/DUA/PRO Zarządu BGK z 21 maja 2014 r.

⁴⁰ Uchwała Nr 131/2011/DUA/PRO Zarządu BGK z 26 kwietnia 2011 r.

⁴¹ Uchwała Nr 164/2012/DUA/ORG Zarządu BGK z 25 maja 2012 r., uchwała Nr 174/2013/DUA/PRO Zarządu BGK z 24 maja 2013 r., uchwała Nr 175/2014/DUA/PRO Zarządu BGK z 29 maja 2014 r.

3.2.2.3. Współpraca z resortami odpowiedzialnymi za realizację badanych programów

W ramach współpracy z resortami odpowiedzialnymi za realizację badanych programów, poza wypełnianiem obowiązków informacyjno-sprawozdawczych wynikających z obowiązujących przepisów oraz instrukcji służbowych, BGK przekazywał do właściwych resortów propozycje usprawniające działanie programów.

Zgodnie z art. 13 i 14 ustawy o pożyczkach i kredytach studenckich Bank ustalał, w porozumieniu z MNiSW oraz MF roczne plany finansowe FPIKS oraz przekazywał sprawozdania z działalności (w tym bilans oraz rachunek zysków i strat). MNiSW otrzymywał również miesięczne informacje dotyczące stanu środków FPIKS na koniec danego miesiąca, planowanej wysokości dopłat i umorzeń w kolejnym miesiącu oraz zbiorczą informację dotyczącą studentów ubiegających się w danym roku akademickim o pierwszeństwo w przyznaniu kredytu.

Bank opracował i przekazał MNiSW⁴² propozycje zmian zasad funkcjonowania programu pożyczek i kredytów studenckich, w tym m.in. zaproponował ujednoczenie zasad przyznawania pomocy studentom zarówno w formie zwrotnej, jak i bezzwrotnej, np. poprzez wprowadzenie jednolitego kryterium dochodowego.

Ministerstwo nie uwzględniło proponowanych przez BGK zmian w przygotowywanych projektach ustaw, ponieważ trwało już wdrażanie wcześniej zaplanowanej reformy systemu pomocy materialnej dla studentów i doktorantów, która weszła w życie 1 października 2011 r. W badanym okresie MNiSW nie dokonywało oceny funkcjonowania ustawy oraz działań podejmowanych przez BGK w celu realizacji programu kredytów studenckich, tłumacząc to „brakiem podstawy prawnej dla takich działań”⁴³. Zdaniem NIK instrumenty wsparcia materialnego studentów finansowane ze środków publicznych winy być przedmiotem bieżącej analizy MNiSW.

Bank opracowywał plan finansowy FD w uzgodnieniu z MF oraz Ministrem Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej⁴⁴ oraz przekazywał MTBiGM oraz MPiPS kwartalne informacje o realizacji planu finansowego stosownie do postanowień art. 5 ust. 4, 5 i 6 ustawy o dopłatach do oprocentowania kredytów mieszkaniowych o stałej stopie procentowej. Ponadto przekazywał miesięczne komunikaty z postępu prac nad realizacją ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali do Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej z informacją o niewykorzystanych środkach finansowych przeznaczonych na budownictwo socjalne.

W celu zwiększenia zainteresowania inwestorów budownictwem socjalnym oraz uproszczenia obsługi programu, BGK zgłosił do MTBiGM⁴⁵ m.in. propozycje wprowadzenia ryczałtowej kwoty finansowego wsparcia, umożliwienia rozpoczęcia przedsięwzięcia przez inwestora już od dnia uzyskania przez niego kwalifikacji, wydłużenia terminu złożenia rozliczenia przez inwestora do 60 dni, wydłużenia terminu zakończenia realizacji przedsięwzięcia z 24 miesięcy do 36 miesięcy, określenia warunków dysponowania przez inwestora zasobem utworzonym przy udziale finansowego wsparcia w przypadku odstąpienia osoby dotkniętej skutkami powodzi od umowy najmu przed upływem 15 lat od dnia rozliczenia przedsięwzięcia oraz zmian rozporządzenia w zakresie zdefiniowania pomieszczeń przynależnych, pojęcia standardu i wyposażenia lokali.

⁴² Pismem GP-064-129/2011/DD z 13 października 2011 r.

⁴³ Pismo znak: DSW.191.2.2014.2.JP z dnia 17 lipca 2014 r.

⁴⁴ Plan na 2011 r. z Ministrem Infrastruktury, plan na 2012–2013 z Ministrem Transportu Budownictwa i Gospodarki Morskiej.

⁴⁵ Email z 2 września 2011 r., pismo DUA-BS-064-26/2014/PK z 4 kwietnia 2014 r., pismo DUA-DD-064-18/2013/PK z 18 lutego 2013, pismo DUA-DD-064-23/2013/PK z 14 marca 2013 r., pismo DUA-BS-064-26/2014/PK z 4 kwietnia 2014 r.

Większość postulowanych przez Bank propozycji MTBiGM uznało za racjonalne i możliwe do wprowadzenia, jednak przyjęto, że ich wdrożenie będzie mogło nastąpić w przypadku szerszej modyfikacji programu wsparcia budownictwa socjalnego.

W zakresie FKT BGK składał do Ministerstwa Gospodarki comiesięczne poświadczenie i deklarację wydatków w ramach PO IG informując, że wszystkie wydatki zawarte w deklaracji spełniały kryteria odnoszące się do ich kwalifikowalności⁴⁶ i zostały poniesione przez beneficjentów w procesie realizacji wybranych projektów zgodnie z warunkami przyznawania wkładu publicznego, zawartymi w art. 78 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006. Bank sporządzał i przekazywał do MG półroczne i roczne sprawozdania z realizacji działania 4.3 zawierające m.in.: analizę osiągniętych poziomów wskaźników, opis istotnych problemów we wdrażaniu programu wraz z podjętymi działaniami zaradczymi oraz informacje o przeprowadzonych kontrolach.

Bank informował MG o zagrożeniach w realizacji założonych celów, wynikających głównie z braku odpowiedniej liczby wpływających wniosków o płatność od beneficjentów. Wskazywał na konieczność zmiany ustawy o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej, wprowadzających możliwości uruchamiania częściowych wypłat premii technologicznej.

Kontrola NIK wykazała, że Ministerstwo Gospodarki nie podjęło działań w celu zmiany ustawy o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej, która umożliwiłaby wypłatę płatności pośrednich w 2013 r. W celu realizacji planów certyfikacji na 2013 r. BGK zaproponował, a MG zaakceptowało rozwiązanie w postaci dokonywania płatności na rachunki powiernicze.

3.2.3. Wdrażanie programów rządowych

3.2.3.1. Rozpatrywanie wniosków

Program kredytów studenckich

W latach 2011–2013 udzielono ogółem 40,6 tys. kredytów studenckich, w tym 17,5 tys. w roku szkolnym 2010/2011, 12,7 tys. w 2011/2012 i 10,4 tys. w 2012/2013. Z tytułu dopłat do oprocentowania kredytów wydatkowano ogółem 226 666,5 tys. zł, w tym: 78 995,0 tys. zł w 2011 r., 88 511,0 tys. zł w 2012 r. i 59 160,6 tys. zł w 2013 r.

Bank nie opracował procedur udzielania pożyczek studenckich, o których mowa w art. 4 pkt 1 ustawy o pożyczkach i kredytach studenckich ponieważ Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego w porozumieniu z Ministrem Finansów nie zabezpieczył w planie finansowym FPKS środków na ten cel. Zdaniem BGK od początku funkcjonowania program był ukierunkowany na pomoc studentom w postaci dopłat do udzielanych przez banki komercyjne kredytów z ich własnych środków. Ta forma pozwalała zmniejszyć zaangażowanie środków budżetu Państwa. Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego niezabezpieczenie środków na pożyczki studenckie tłumaczyło złą sytuacją finansów publicznych.

Kredyty studenckie udzielane były przez banki kredytujące⁴⁷. BGK nie otrzymywał dokumentacji składanej przez studentów w procesie ubiegania się o udzielenie kredytu i nie uczestniczył w ich

⁴⁶ Art. 56 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006. z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999 (Dz. Urz. UE L 210 z 31 lipca 2006 r., str. 25).

⁴⁷ Zasady i tryb udzielania przez BGK dopłat do kredytów studenckich określała instrukcja służbowa w sprawie „Obsługi programu dopłat do oprocentowania i umorzeń kredytów studenckich (zarządzenie Nr 118/2011/DUA/PRO Prezesa Zarządu BGK z 4 sierpnia 2011 r.) która zastąpiła „Zasady i tryb udzielania przez Bank Gospodarstwa Krajowego dopłat do kredytów studenckich z Funduszu Pożyczek i Kredytów Studenckich (zarządzenie Nr 106/2005/DPC Prezesa Zarządu BGK z 17 sierpnia 2005 r. w sprawie zasad i trybu udzielania przez BGK dopłat do kredytów studenckich z Funduszu Pożyczek i Kredytów

rozpatrywaniu. Zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy o pożyczkach i kredytach studenckich BGK zawarł umowy z bankami kredytującymi określające zasady korzystania ze środków FPIKS, w tym zasady i tryb naliczania, przekazywania i rozliczania dopłat do oprocentowania kredytów studenckich oraz umorzeń tych kredytów, a także zakres okresowych informacji o udzielonych kredytach studenckich i zrealizowanych dopłatach oraz umorzeniach. W okresie objętym kontrolą cztery banki udzielały kredytów studenckich z dopłatami ze środków FPIKS, a sześć banków, które wypowiedziały umowę o współpracy, miało podpisane z BGK umowy dotyczące obsługi kredytów studenckich udzielonych przed dniem rozwiązania umowy. Umowy zawierały składowe określone w § 4 rozporządzenia w sprawie zasad zawierania przez Bank Gospodarstwa Krajowego z bankami umów określających zasady korzystania ze środków Funduszu Pożyczek i Kredytów Studenckich.

BGK przekazywał bankom kredytującym środki pieniężne z FPIKS na podstawie pisemnych zapotrzebowań. W wyniku badania 25 zapotrzebowań składanych przez banki kredytujące NIK stwierdziła, że Bank weryfikował ich poprawność pod względem formalnym, rachunkowym oraz zgodności podpisów złożonych na zapotrzebowaniu z kartą wzoru podpisów osób działających w imieniu banku. Środki finansowe na rachunek banku kredytującego BGK przekazywał w terminie do pięciu dni roboczych od daty otrzymania zapotrzebowania.

W badanym okresie BGK przeprowadził kontrolę dokumentacji kredytów studenckich w 14 placówkach banków współpracujących. Łącznie skontrolowano dokumentację dotyczącą 229 umów o kredyt studencki. Stwierdzone nieprawidłowości najczęściej dotyczyły błędnego wyliczenia dochodu na osobę w rodzinie studenta oraz braku dokumentów z urzędów skarbowych potwierdzających wysokość dochodów członków rodziny.

Program wsparcia budownictwa socjalnego

W latach 2011–2013, w ramach programu wsparcia budownictwa socjalnego spośród 376 złożonych wniosków o wartości 290 267,7 tys. zł BGK rozpatrzył pozytywnie 333 o wartości 254 801,9 tys. zł i negatywnie 24 wnioski o wartości 7 971,7 tys. zł. Pozostali inwestorzy (43) wycofali złożone wnioski z powodu m.in. niewystarczających środków własnych lub zmiany celu przedsięwzięcia. Spośród 333 pozytywnie rozpatrzonych wniosków 11 inwestorów zrezygnowało z podpisania umowy, zaś pięciu podjęło decyzję o rozwiązaniu umowy.

W wyniku analizy 25 wniosków o wartości 47 238,4 tys. zł rozpatrzonych pozytywnie NIK stwierdziła, że wszystkie wnioski zostały złożone w terminach określonych w § 2 ust. 1 rozporządzenia w sprawie finansowego wsparcia na tworzenie lokali socjalnych, mieszkań chronionych i lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy niestanowiących lokali socjalnych. Zgodnie z instrukcją⁴⁸, oceny formalnej wniosku dokonywano w terminie od 7 do 57 dni od daty wpływu wniosku. W badanej próbie w 24 przypadkach, w związku z niespełnieniem wymagań BGK wzywał wnioskodawcę do uzupełnienia wniosku w terminie siedmiu dni. Po uzupełnieniu przez wnioskodawców wniosków w wyznaczonym terminie, zawierały one informacje określone w załączniku nr 1 do ww. rozporządzenia.

Studenckich zmienione zarządzeniem Nr 22/2008/DWPI/PRO Prezesa Zarządu BGK z 18 lutego 2008 r.).

⁴⁸ Instrukcja służbowa „Zasady i tryb udzielania ze środków Funduszu Dopłat finansowego wsparcia gminom, powiatom, związkom międzygminnym i organizacjom pożytku publicznego z przeznaczeniem na tworzenie zasobów socjalnych na podstawie wniosków złożonych po 1 września 2010 r.” wprowadzona zarządzeniem Nr 16/2011/DUA/PRO Prezesa Zarządu BGK z 26 stycznia 2011 r. i obowiązująca do 28 listopada 2011 r. oraz Instrukcja służbowa „Zasady i tryb udzielania ze środków Funduszy Dopłat finansowego wsparcia gminom, powiatom, związkom międzygminnym i organizacjom pożytku publicznego z przeznaczeniem na tworzenie zasobów socjalnych” wprowadzona zarządzeniem Nr 196/2011/DUA/PRO Prezesa Zarządu BGK z 29 listopada 2011 r.

Po przeprowadzeniu kwalifikacji wniosków Bank ogłaszał w Biuletynie Informacji Publicznej, w terminach do 30 czerwca oraz do 31 grudnia każdego roku odpowiednio dla wniosków składanych do dnia 31 marca oraz do dnia 30 września każdego roku, informację o możliwości udzielenia finansowego wsparcia wszystkim wnioskodawcom, których wnioski spełniają wymagania programu lub informację o wynikach oceny punktowej wniosków. Wnioskodawcy zawiadamiani byli indywidualnie o wynikach oceny wniosku oraz o konieczności dostarczenia dokumentów niezbędnych do podpisania umowy. Umowy z wnioskodawcami były podpisywane w terminie od 2 dni do 112 dni od daty wpływu do BGK przekazanych przez inwestora dokumentów, niezbędnych do podpisania umowy.

Zgodnie z zasadami określonymi w instrukcji służbowej, w szczególnych przypadkach, BGK w każdym momencie trwania umowy mógł dokonać kontroli realizacji przedsięwzięcia oraz sprawował kontrolę zakończonych i rozliczonych przedsięwzięć. Kontrola mogła być przeprowadzona w ciągu 15 lat od daty zakończenia realizowanego przedsięwzięcia.

W okresie objętym kontrolą BGK przeprowadził ogółem 176 (98 w 2011 r., 45 w 2012 r. i 33 w 2013 r.) kontroli w zakresie wykorzystania finansowego wsparcia, w tym 126 w trakcie trwania umowy (78 w 2011 r., 21 w 2012 r. i 27 w 2013 r.) oraz 50 przeprowadzonych po zakończeniu i rozliczeniu przedsięwzięć (20 w 2011 r., 24 w 2012 r. i 6 w 2013 r.). Kontrole były ograniczane do przypadków, gdy umowa przewidywała wypłatę finansowego wsparcia w transzach lub gdy istniała wątpliwość, co do dotrzymania terminu zakończenia przedsięwzięcia lub stanu utrzymania zasobów.

NIK przeprowadziła kontrolę trzech beneficjentów programu wsparcia budownictwa socjalnego, które wykazały, że prezydenci miast Gdańsk i Tychy prawidłowo wykorzystali środki z FD.

Tychy środki w wysokości 3 172,5 tys. zł wykorzystaly na budowę budynku mieszkalnego z 52 lokalami mieszkalnymi, w tym 51 lokali przeznaczonych dla osób niespełniających warunków do otrzymania lokalu socjalnego i jedno mieszkanie chronione. Gdańsk w okresie objętym kontrolą, tj. 2011-2014 (do 22 sierpnia 2014 r.) na zakup 52 lokali mieszkalnych⁴⁹ za kwotę 13 993,9 tys. zł otrzymał z FD 3 779 tys. zł. Następnie oba miasta zgodnie z art. 6a ust. 4 ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali wydzieliło z mieszkaniowego zasobu (Gdańsk – 78, Tychy – 92) lokale socjalne o łącznej powierzchni użytkowej co najmniej równej powierzchni użytkowej lokali utworzonych z udziałem finansowego wsparcia. Na wszystkie wydzielone przez miasta Gdańsk i Tychy lokale socjalne zostały zawarte umowy najmu lokali socjalnych⁵⁰ zgodnie z warunkami określonymi w art. 23 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego⁵¹ na zasadach określonych w uchwałach w sprawie zasad wynajmowania lokali.

Miasto i Gmina Bogatynia uzyskała finansowe wsparcie w wysokości 4 896,9 tys. zł na budowę mieszkań komunalnych dla osób, które utraciły lokal lub budynek mieszkalny na skutek powodzi w 2010 r. W wyniku inwestycji Gmina oddała do użytku trzy budynki komunalne i zwiększyła mieszkaniowy zasób gminy o 82 lokale. Do zakończenia czynności kontrolnych, tj. do 31 lipca 2014 r. Gmina podpisała umowy najmu 81 lokali mieszkalnych z osobami (rodzinami) poszkodowanymi w wyniku powodzi. Stwierdzone przez NIK nieprawidłowości dotyczyły zawarcia umów najmu lokali z osobami, które nie utraciły mieszkań w skutek powodzi z 2010 r. oraz osobami posiadającymi tytuł prawny do innego lokalu mieszkalnego.

⁴⁹ Lokali mieszkalnych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy niestanowiących lokali socjalnych.

⁵⁰ Z wyjątkiem wydzielenia jednego mieszkania chronionego w Tychach.

⁵¹ Dz. U. z 2014 r., poz. 150.

Program kredytu technologicznego

W latach objętych kontrolą do BGK wpłynęły 1 373 wnioski o udzielenie premii technologicznej, na łączną kwotę 3 723,0 mln zł. Według stanu na koniec I kwartału 2014 r. w ramach działania 4.3 przyznano promesy na kwotę 1 882 mln zł (104% alokacji), podpisano umowy na kwotę 1 863 mln zł (103% alokacji) oraz wypłacono środki w wysokości 1 067 mln zł (59% alokacji). Zgodnie z regulaminem przeprowadzania konkursów zatwierdzonym przez MG, wnioski podlegały ocenie formalnej i merytorycznej w oparciu o kryteria wyboru zatwierdzone przez Komitet Monitorujący PO IG. Do wniosków dołączane były opinie o nowej technologii, sporządzone przez jednostki⁵² określone w ustawie o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej. W wyniku kontroli 25 wniosków o dofinansowanie o wartości 80 279,4 tys. zł NIK stwierdziła, że do wszystkich wniosków załączono dokumenty, o których mowa art. 5 ust. 3 ustawy o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej.

BGK zorganizował trzy nabory wniosków w trybie ciągłym⁵³, w trakcie których już następnego dnia po rozpoczęciu naboru był on wstrzymywany ze względu na dużą ilość wniosków⁵⁴. Przyjęta zasada naboru wniosków w trybie otwartym (bez określenia daty zamknięcia) oraz brak kryteriów różnicowania oceny (tzw. ocena 0/1, tzn. spełnia lub nie kryteria) powodowały, że najistotniejszą cechą różnicującą poszczególne projekty był czas (szybkość) złożenia wniosku o dofinansowanie. Nie była tworzona lista rankingowa wartościująca poszczególne projekty, służąca wyłonieniu najbardziej innowacyjnych i o zasięgu krajowym propozycji.

Zgodnie z art. 7 ust. 2 i 4 ustawy o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej BGK powinien rozpatrywać wnioski o przyznanie premii technologicznej według kolejności wpływu kompletnych wniosków oraz przyznawać promesę nie później niż do końca miesiąca następującego po miesiącu, w którym usunięto nieprawidłowości. Ponadto BGK powinien zawierać umowę o wypłatę premii technologicznej w terminie 30 dni od dnia otrzymania kopii umowy o udzielenie kredytu technologicznego (art. 8 ust. 3 pkt 1 ww. ustawy). Według instrukcji, ocena formalna wniosku (wstępna) o dofinansowanie w zakresie zgodności z kryteriami zatwierdzonymi przez Komitet Monitorujący PO IG oraz ustawą powinna nastąpić w terminie 14 dni od przekazania wniosku do wydziału kredytu technologicznego i 14 dni od otrzymania wymaganych poprawek i uzupełnień (ponowna).

W trakcie kontroli ustalono, że:

- w 21 przypadkach (na 25 skontrolowanych) wnioski były poddawane pierwszej ocenie formalnej po miesiącu od daty ich wpływu do BGK;
- w 20 przypadkach (na 25, w tym w trzech przypadkach złożono protesty) BGK nie przyznał promesy do końca miesiąca następującego po miesiącu od daty pozytywnej oceny formalnej wniosku;
- w 19 przypadkach (na 25) BGK nie zawarł umowy o wypłatę premii technologicznej w terminie 30 dni od dnia spełnienia warunku wymienionego w art. 8 ust. 1 ww. ustawy.

⁵² Jednostkę naukową, centrum badawczo-rozwojowe lub stowarzyszenie naukowo-techniczne o zasięgu ogólnokrajowym – art. 5 ust. 3 pkt 1 ustawy.

⁵³ Nabory wniosków o dofinansowanie odbyły się: 20–21 czerwca 2011 r., 6–7 grudnia 2011 r. i 22–23 października 2012 r. W ogłoszeniu z 19 września 2012 r. BGK poinformował, że od 22 października 2012 r. rozpoczyna się kolejny nabór wniosków o dofinansowanie projektów w ramach działania 4.3 z alokacją środków przeznaczonych na dofinansowanie projektów w wysokości 400 tys. zł. W dniu następnym, tj. 23 października 2012 r. został wstrzymany nabór wniosków.

⁵⁴ Zgodnie z art. 7 ust. 3 ustawy BGK rozpatruje wnioski o przyznanie premii technologicznej do wyczerpania środków finansowych przewidzianych na wypłatę premii technologicznych określonych w planie finansowym FKT.

Instrukcja wykonawcza Banku dopuszczała możliwość odstąpienia od obowiązujących procedur i terminów w sytuacji, gdy z przyczyn niezależnych od BGK terminy instrukcyjne nie mogły być dochowane. Za taką uznał Bank sytuację, w której w toku naborów wniosków, które trwały 2 dni wpłynęły do BGK odpowiednio 156, 627 i 532 wnioski o dofinansowanie. W konsekwencji Dyrektor Departamentu Programów Europejskich wydał decyzje o odstąpieniu od terminów instrukcyjnych⁵⁵.

NIK zwraca uwagę, że Bank nie miał prawa odstąpienia od terminów określonych w art. 7 ust. 4 oraz art. 8 ust. 3 ustawy o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej.

3.2.3.2. Rozliczenie umów w ramach programu wsparcia budownictwa socjalnego

W latach 2011–2013, w ramach programu wsparcia budownictwa socjalnego, BGK rozliczył 278 umów. Zgodnie z instrukcją udzielania ze środków FD finansowego wsparcia w terminie 30 dni od dnia zakończenia realizacji przedsięwzięcia inwestor był zobowiązany do przedłożenia rozliczenia kosztów zrealizowanego przedsięwzięcia. Środki uruchamiane były na podstawie dyspozycji wypłaty finansowego wsparcia w terminie 21 dni od dnia złożenia przez inwestora wniosku o wypłatę. Zgodnie z § 22 ww. instrukcji, uruchomienie finansowego wsparcia możliwe było, z zastrzeżeniem art. 17 ust. 1 i 2 ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali, w formie transz, na pisemny wniosek inwestora, w którym określono kwotę i terminy jego wypłaty.

Analiza 10 rozliczonych umów o łącznej kwocie wsparcia 16 736,6 tys. zł, w tym pięciu umów o najwyższej kwocie wsparcia (12 912,3 tys. zł) wykazała, że we wszystkich badanych przypadkach wypłata finansowego wsparcia dokonywana była w terminie do 21 dni od dnia złożenia wniosku przez inwestora, po spełnieniu warunków określonych w art. 17 ust. 1 ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali, tj. w przypadku przedsięwzięć, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1–3 oraz art. 4 ww. ustawy po zaangażowaniu środków własnych inwestora w wysokości co najmniej 30% przewidywanych kosztów przedsięwzięcia, natomiast w przypadku przedsięwzięć, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 4 i 5 ustawy, po przeniesieniu własności lokalu mieszkalnego lub budynku mieszkalnego.

BGK nie przewidywał możliwości zwiększenia kwoty finansowego wsparcia w przypadkach, gdy faktyczne koszty przedsięwzięcia były wyższe od przewidywanych we wniosku o wsparcie, skutkiem czego w przypadku trzech z 10 badanych rozliczeń wysokość wsparcia była niższa niż maksymalna przewidziana w art. 13 ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali. W przypadku siedmiu z 10 badanych rozliczeń wysokość wsparcia obniżono stosownie do kosztów przedsięwzięcia.

Instrukcja udzielania ze środków Funduszu Dopłat finansowego wsparcia⁵⁶ zakładała, że uruchomienie finansowania nastąpi jednorazowo po zakończeniu realizacji przedsięwzięcia (§ 21 ust. 1 instrukcji) lub w transzach na pisemny wniosek inwestora (§ 22 ust. 1 instrukcji). Zgodnie z art. 17 ust. 1 ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali warunkiem uruchomienia wsparcia nie jest zakończenie przedsięwzięcia, a jedynie zaangażowanie środków własnych inwestora w wysokości co najmniej 30% przewidywanych kosztów przedsięwzięcia, bądź przeniesienie własności lokalu mieszkalnego lub budynku mieszkalnego. W badanej próbie dziewięciu rozliczonych umów, w pięciu przypadkach uruchomienie finansowego wsparcia nastąpiło po zakończeniu realizacji inwestycji. W czterech przypadkach wypłata wystąpiła w transzach w trakcie realizacji inwestycji.

⁵⁵ Decyzje: nr 1/2011/FKT z 22 czerwca 2011 r. w sprawie terminów oceny wniosków o dofinansowanie w ramach działania 4.3 *Kredyt technologiczny* PO IG, nr 2/2011/FKT z 13 grudnia 2011 r. w sprawie terminów oceny wniosków o dofinansowanie w ramach działania 4.3 *Kredyt technologiczny* PO IG, nr 1/2012/FKT z 24 października 2012 r. w sprawie terminów oceny wniosków o dofinansowanie w ramach działania 4.3 *Kredyt technologiczny* POIG.

⁵⁶ Wprowadzona zarządzeniem Nr 16/2011/DUA PRO Prezesa Zarządu BGK z 26 stycznia 2011 r.

Zdaniem BGK, przekazanie wsparcia na koniec procesu inwestycyjnego minimalizuje ryzyko wypłaty środków w wysokości przekraczającej poniesione przez inwestora nakłady, czy też znacznego opóźnienia, niezakończenia lub nierozliczenia przedsięwzięcia.

Intencją ustawodawcy było dofinansowanie tworzonych w ramach programu przedsięwzięć jeszcze w trakcie realizacji inwestycji, a nie zwrot poniesionych już kosztów. W ocenie NIK mogło to ograniczać zainteresowanie inwestorów programem, ponieważ oznaczało konieczność zaangażowania środków własnych w kwocie 100% wartości inwestycji do czasu wypłaty przez BGK refundacji. Pogląd ten podziela również Ministerstwo Infrastruktur i Rozwoju⁵⁷, zdaniem którego program wsparcia budownictwa socjalnego ma na celu dofinansowanie kosztów przedsięwzięcia, a nie ich refinansowanie.

3.2.3.3. Umarzanie kredytów studenckich

W latach 2011–2013 banki kredytujące umorzyły 2 524 kredyty studenckie o wartości 10 206,7 tys. zł. Na podstawie § 17 ust. 1⁵⁸ rozporządzenia w sprawie szczegółowych zasad, trybu i kryteriów udzielania, spłacania oraz umarzania kredytów i pożyczek studenckich umorzono 2 016 kredytów o wartości 6 519,3 tys. zł, na podstawie § 17 ust. 6⁵⁹ umorzono dwa kredyty o wartości 19,7 tys. zł, na podstawie § 17 ust. 8⁶⁰ umorzono 109 kredytów o wartości 1 293,6 tys. zł, a na podstawie § 17 ust. 11⁶¹ umorzono 397 kredytów o wartości 2 374,1 tys. zł.

Kontrolą NIK objęto 10 umorzeń kredytów studenckich o łącznej wartości 180,6 tys. zł, (z 2 524 umorzonych o wartości 10 206,7 tys. zł), w tym pięć umorzeń o najwyższych kwotach o łącznej wartości 151,7 tys. zł oraz pięć losowo wybranych o wartości łącznej 28,9 tys. zł. W wyniku analizy badanych umorzeń NIK stwierdziła, że BGK postępował zgodnie z zasadami określonymi w instrukcji służbowej, tj.: po otrzymaniu z banku kredytującego oświadczenia o umorzeniach kredytów studenckich sprawdzał pod względem formalno-rachunkowym poprawność oświadczenia, weryfikował podpisy złożone na oświadczeniu z kartą wzorów podpisów osób działających w imieniu banku, a w przypadku oświadczeń z tytułu trudnej sytuacji życiowej kredytobiorcy oraz trwałej niezdolności do pracy (§ 17 ust. 6 i 11 ww. rozporządzenia) weryfikował wykazanych studentów z rejestrem umorzeń prowadzonym przez MNiSW. Następnie przekazywał środki pieniężne na spłatę części lub całości kredytu podlegającego umorzeniu, wraz z odsetkami od kredytu umorzonego, naliczonymi do dnia przekazania środków.

Zgodnie z § 16 pkt 3 ppkt 6 Instrukcji służbowej „Obsługa programu dopłat do oprocentowania i umorzeń kredytów studenckich”, kontrola BGK przeprowadzona w banku kredytującym powinna uwzględniać m.in. prawidłowość podejmowania i realizacji decyzji o umorzeniach kredytów studenckich. W latach 2011–2013 BGK przeprowadził tylko jedną kontrolę umorzenia kredytu studenckiego dokonanego przez bank kredytujący.

⁵⁷ Pismo znak DM-I-0911-1-JS/14 z dnia 31 lipca 2014 r.

⁵⁸ Kredyt jest umarzany w 20 % kredytobiorcy, który ukończył studia w grupie 5% najlepszych absolwentów uczelni lub absolwentów studiów doktoranckich w danym roku akademickim.

⁵⁹ Kredyt, na wniosek kredytobiorcy znajdującego się w trudnej sytuacji życiowej, może być umorzony w całości w przypadku trwałej utraty zdolności do spłaty zobowiązań, jeśli kredytobiorca udokumentuje trwałą niezdolność do pracy i trudną sytuację materialną.

⁶⁰ Właściwy bank może umorzyć kredyt częściowo lub w całości przy braku prawnych możliwości dochodzenia roszczeń lub w przypadku śmierci kredytobiorcy.

⁶¹ Kredyt, na wniosek kredytobiorcy, może być umorzony częściowo w przypadku trudnej sytuacji życiowej kredytobiorcy.

3.2.3.4. Wypłata premii technologicznej

W wyniku kontroli 10 wniosków o wypłatę premii technologicznej na kwotę 32 430,7 tys. zł (w tym 28 000 tys. zł płatności końcowe i 4 430,7 tys. zł płatności pośrednie) w badanym okresie NIK ustaliła, że:

- wysokość premii technologicznej nie przekroczyła 4 mln zł oraz limitów pomocy publicznej na inwestycję, o których mowa w art. 10 ust. 1 ustawy o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej oraz 50% wartości wydatków określonych w art. 10 ust. 6 tej ustawy, z zastrzeżeniem limitów pomocy publicznej (art. 10 ust. 1 pkt 2);
- wypłaty premii technologicznej dokonano na rachunek banku kredytującego wskazany w umowie;
- wnioski o wypłatę premii technologicznej złożone przez przedsiębiorców do BGK za pośrednictwem banku kredytującego posiadały wszystkie elementy określone w art. 11 ust. 5⁶² lub art. 11 ust. 7⁶³ ustawy o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej.

Wnioski o płatność podlegały rejestracji i weryfikacji przy użyciu listy sprawdzającej. O jej wynikach beneficjent był informowany pisemnie. Na podstawie wystawionej przez departament DPE dyspozycji wypłaty środków, w podziale na środki unijne oraz krajowe, departament COR dokonywał wypłaty na rachunek kredytowy beneficjenta w banku kredytującym.

Mając na względzie konieczność przyspieszenia procesu certyfikacji wydatków w 2013 r. Ministerstwo Gospodarki zwróciło się do Ministerstwa Rozwoju Regionalnego z zapytaniem, czy wypłaty dokonywane na rachunek powierniczy beneficjenta mogą stanowić podstawę certyfikacji oraz będą mogły być ujmowane w deklaracji wydatków w rozumieniu art. 78 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006⁶⁴. Zdaniem MRR⁶⁵, w sytuacji, gdy wydatki poniesione przez beneficjentów są odpowiednio udokumentowane, wypłaty na rachunek powierniczy mogłyby być ujmowane w poświadczeniu i deklaracji, pod warunkiem, że nie narusza to innych uregulowań prawnych.

Procedura otwierania i obsługi rachunków powierniczych dla przedsiębiorców będących beneficjentami programu kredytu technologicznego określona została zarządzeniem Prezesa Zarządu BGK⁶⁶. Z beneficjentami zawierano umowy rachunku powierniczego, na którym gromadzone były środki powierzone powiernikowi na podstawie umowy o dofinansowanie⁶⁷. Zgodnie z § 6 ust. 1 wzoru umowy o dofinansowanie⁶⁸, beneficjent był zobowiązany do złożenia w BGK wniosku o płatność powierniczą wraz z zestawieniem faktur oraz dokumentów zapłaty. Płatność powiernicza następowała z rachunku państwowego funduszu celowego FKT na właściwe rachunki powiernicze. W okresie od 11 października do 3 grudnia 2013 r. na rachunki powiernicze przekazano środki w wysokości 87 501,5 tys. zł, które następnie w formie płatności pośrednich lub końcowych były przekazywane⁶⁹ na konta beneficjentów w bankach kredytujących. Mechanizmu takiego nie przewidywał art. 11 ust. 1 ustawy

⁶² W przypadku płatności końcowych.

⁶³ W przypadku płatności pośrednich.

⁶⁴ Pismo Nr DPO-X-63550-10/3/13 L.dz. 4916 z 30 lipca 2013 r.

⁶⁵ Pismo Nr DKI-IV-82330-150-KI/13 z 9 września 2013 r.

⁶⁶ Zarządzenie Nr 112/2013/DZP/DEP Prezesa Zarządu BGK z 24 września 2013 r. w sprawie zmiany zarządzenia Nr 99/2010/DZP/DEP w sprawie wprowadzenia instrukcji służbowej „Zasady otwierania i prowadzenia rachunków powierniczych w złotych i walutach wymienialnych”.

⁶⁷ W związku z wprowadzeniem rozliczeń poprzez rachunki powiernicze umowy o dofinansowanie zostały aneksami zmienione.

⁶⁸ Załącznik Nr 2 do zarządzenia Nr 112/2013/DZP/DEP Prezesa BGK z 24 września 2013 r.

⁶⁹ Środki pieniężne zgromadzone na rachunkach powierniczych przekazywane były od 18 grudnia 2013 r. do 3 lipca 2014 r. na rachunki beneficjentów w bankach kredytujących.

o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej. Premia technologiczna na spłatę części kapitału kredytu technologicznego powinna być przekazana na rachunek w banku kredytującym wskazany w umowie kredytowej.

W związku ze zmianą ustawy o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej (z dniem 24 października 2013 r. dodano art. 11 ust. 6) i wprowadzeniem możliwości ubiegania się przez przedsiębiorców o częściową wypłatę premii technologicznej po zrealizowaniu co najmniej 25% planowanej wartości inwestycji, zawierano z przedsiębiorcami porozumienia w sprawie rozwiązania umów rachunku powierniczego, po spełnieniu następujących warunków: zawarcia kolejnego aneksu do umowy o dofinansowanie oraz złożenia przez beneficjenta wniosku o płatność pośrednią obejmującego wydatki przedstawione do rozliczenia we wniosku o płatność powierniczą.

3.2.4. Gospodarka finansowa badanych funduszy

Gospodarowanie wolnymi środkami, w tym w poszczególnych latach przychodami z tytułu oprocentowania wolnych środków oraz kosztami uwzględnianymi w rachunku zysków i strat obejmowało przychody i koszty działalności całego FD⁷⁰.

3.2.4.1. Stan środków finansowych

Stan środków kontrolowanych funduszy wynosił:

- FPiKS: stan środków funduszu zmniejszył się z 9 110,4 tys. zł na początku 2011 r. do 6 122,8 tys. zł na koniec 2013 r. Środki w 99,8% ulokowane były w dłużnych papierach wartościowych. Zobowiązania funduszu według stanu na koniec roku zmniejszyły się z 6 331,3 tys. zł w 2011 r. do 3 666,4 tys. zł w 2013 r. i wynikały z dopłat do odsetek należnych za grudzień z terminem płatności w styczniu roku następnego;
- FD: stan środków na początek 2011 r. wynosił 156 608,1 tys. zł i zwiększył się do 410 192,7 tys. zł na koniec 2013 r.⁷¹. Środki funduszu niemal w całości zainwestowane były w dłużne papiery wartościowe⁷². Zobowiązania funduszu według stanu na koniec roku wzrosły z 25 649,5 tys. zł w 2011 r. do 51 337 tys. zł w 2013 r.;
- FKT: na początek 2011 r. stan środków wynosił 222 149 tys. zł i zmniejszył się na koniec 2013 r. do 5 344 tys. zł. W 2014 r. MG przekazało na konto funduszu 70 546 tys. zł, co spowodowało, że na koniec I kwartału 2014 r. stan środków wzrósł do 62 046 tys. zł. Zobowiązania funduszu w tym okresie zmalały z 34 627 tys. zł do 3 329 tys. zł i dotyczyły udzielonych kredytów⁷³ oraz kosztów obsługi funduszu⁷⁴. W okresie 2011-2013 stan środków pieniężnych FKT zmniejszył się z 224 153 tys. zł na początek 2011 r. do 8 299 tys. zł na koniec 2013 r.

Dysponentem FKT był Minister Gospodarki, natomiast jego obsługę (w tym bankową) prowadził BGK⁷⁵. Do 2011 r. BGK prowadził ewidencję finansowo-księgową w oparciu o bankowy plan kont, a nie plan kont dla jednostek sektora finansów publicznych. W trakcie 2011 r.

⁷⁰ Ze środków Funduszu Dopłat finansowano realizację zadań związanych z obsługą programów finansowego wsparcia rodzin, finansowego wsparcia budownictwa socjalnego, dopłat do oprocentowania kredytów mieszkaniowych o stałej stopie procentowej.

⁷¹ Wartości te zawierały zobowiązania wynikające z podpisanych oraz przygotowanych do podpisu umów budownictwa i zobowiązań oraz innych programów w ramach funduszu dopłat.

⁷² Na początek 2011 r. – 157 059,6 tys. zł, na koniec 2013 r. – 410 627,3 tys. zł.

⁷³ Na podstawie ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej. Udzielone kredyty są ujmowane, jako rozliczenia międzyokresowe przychodów i mają charakter zobowiązaniowy.

⁷⁴ Koszty obsługi FKT za grudzień są pobierane w styczniu roku następnego.

⁷⁵ Art. 14 ust. 2 i 3 ustawy o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej.

(od 23 sierpnia 2011 r.) BGK rozpoczął prowadzenie ksiąg rachunkowych FKT z wykorzystaniem systemu finansowo-księgowego dla jednostek sektora finansów publicznych. Zostały wówczas wprowadzone do systemu wszystkie operacje gospodarcze od początku 2011 r. i sprawozdania budżetowe począwszy od III kwartału 2011 r. sporządzane były w oparciu o te dane. Zasady rachunkowości państwowego funduszu celowego FKT zostały zatwierdzone zarządzeniem⁷⁶ Prezesa Zarządu BGK z 4 grudnia 2012 r. i miały zastosowanie od 1 stycznia 2012 r. W efekcie wystąpiły różnice w prezentacji danych. Według sprawozdania Rb-40 za 2011 r. stan funduszu na koniec 2010 r. był o 61 676 tys. zł wyższy niż na początku 2011 r., a stan zobowiązań o 34 393 tys. zł wyższy⁷⁷. Do 2011 r. dane do sprawozdań budżetowych (Rb-Z, Rb-N, Rb-UZ, Rb-33, Rb-40) pozyskiwane były z bankowej ewidencji księgowej i wymagały tworzenia dodatkowych (pozaewidencyjnych) wyliczeń w celu dostosowania do wymogów budżetowych.

3.2.4.2. Przychody oraz gospodarka wolnymi środkami pieniężnymi

W badanym okresie główne przychody FPiKS pochodziły z budżetu państwa i wynosiły ogółem 235 200,0 tys. zł, w tym: 83 800,0 tys. zł w 2011 r., 92 400,0 tys. zł w 2012 r. i 59 000,0 tys. zł w 2013 r. Pozostałe przychody pochodziły z inwestowania okresowo wolnych środków i wyniosły ogółem 444,7 tys. zł, w tym: 115,9 tys. zł w 2011 r., 205,1 tys. zł w 2012 r. i 123,7 tys. zł w 2013 r.

Wpływy budżetu Państwa na realizację programu wsparcia budownictwa socjalnego wyniosły ogółem 290 000 tys. zł, w tym: 80 000 tys. zł w 2011 r., 120 000 tys. zł w 2012 r. i 90 000 tys. zł w 2013 r. Pozostałe przychody FD pochodziły z odsetek od papierów wartościowych oraz przychodów z operacji finansowych i były wyższe od planowanych i wynosiły: 8 034,06 tys. zł w 2011 r. (plan 5 436,22 tys. zł), 11 724,79 tys. zł w 2012 r. (plan 7 446,39 tys. zł) i 13 177,90 tys. zł w 2013 r. (plan 9 954,94 tys. zł).

Zgodnie z „Zasadami gospodarowania środkami Funduszu Dopłat, Funduszu Pożyczek i Kredytów Studenckich oraz Funduszu Termomodernizacji i Remontów”⁷⁸ wolne środki FD oraz FPiKS mogły być okresowo lokowane w: lokaty bankowe, papiery wartościowe emitowane przez Skarb Państwa lub NBP bądź poręczane lub gwarantowane przez Skarb Państwa lub jednostki uczestnictwa funduszy rynku pieniężnego, o których mowa w art. 178 ustawy z dnia 27 maja 2004 r. o funduszach inwestycyjnych⁷⁹.

W okresie objętym kontrolą, czasowo wolne środki FD oraz FPiKS, stanowiące zabezpieczenie zaciągniętych zobowiązań wynikających z wcześniej zawartych umów, lokowane były przy uwzględnieniu limitu środków niezagospodarowanych⁸⁰, w dłużne papiery wartościowe, tj. bony pieniężne NBP, bony skarbowe oraz obligacje skarbowe.

⁷⁶ Zarządzenie Nr 221/2012/DPE/GOS Prezesa Zarządu BGK z 4 grudnia 2012 r. w sprawie zatwierdzenia „Zasad rachunkowości państwowego funduszu celowego Fundusz Kredytu Technologicznego”.

⁷⁷ W sprawozdaniu Rb-40 z wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego (FKT) za 2011 r. stan funduszu na koniec 2010 r. wynosił 283 825 tys. zł a na początek 2011 r. – 222 149 tys. zł, zobowiązania funduszu na koniec 2010 r. wynosiły 234 tys. zł a na początek 2011 r. – 34 627 tys. zł.

⁷⁸ Zarządzenie Nr 29/2014/DUA/PRO Prezesa Zarządu BGK z 3 marca 2014 r. w sprawie wprowadzenia instrukcji służbowej „Zasady gospodarowania środkami Funduszu Dopłat, Funduszu Pożyczek i Kredytów Studenckich oraz Funduszu Termomodernizacji i Remontów”, która zastąpiła instrukcję wprowadzoną zarządzeniem Nr 51/2012/DUA/PRO Prezesa Zarządu BGK z 30 marca 2012 r.

⁷⁹ Dz. U. z 2014 r., poz. 157.

⁸⁰ Limit środków niezagospodarowanych, który nie podlegał inwestowaniu w ramach lokowania okresowo wolnych środków z uwagi na konieczność zapewnienia płynności w regulowaniu płatności, obejmował średniomiesięczne koszty funkcjonowania danego Funduszu.

W okresie objętym kontrolą, papiery wartościowe charakteryzowały się wyższą rentownością niż oprocentowanie lokat terminowych, ponadto umożliwiały płynne zarządzanie środkami funduszy poprzez ich sprzedaż po cenach rynkowych w dowolnym momencie, stąd inwestycje środków funduszy dokonywane były wyłącznie w te instrumenty.

W latach 2011–2013 przychody FKT wyniosły 808 637,2 tys. zł, w tym: 755 408,4 tys. zł stanowiły wpływy z budżetu Państwa, 36 053,9 tys. zł pozostałe przychody operacyjne i 17 174,9 tys. zł z tytułu odsetek. W pierwszym kwartale 2014 r. przychody FKT stanowiły wpływy z budżetu Państwa w wysokości 70 552,0 tys. zł, pozostałe przychody operacyjne 519 tys. zł, w tym odsetki od środków przekazanych Ministrowi Finansów w zarządzanie w wysokości 143,0 tys. zł.

Do 1 maja 2011 r. na podstawie ustawy o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej, środki funduszu mogły być deponowane na terminowych lokatach bankowych oraz inwestowane w papiery wartościowe emitowane przez Skarb Państwa lub jednostki uczestnictwa funduszy rynku pieniężnego⁸¹. Umowa ramowa lokat negocjowanych rynku pieniężnego pomiędzy BGK i Ministrem Gospodarki, będącym dysponentem FKT, została zawarta 22 września 2010 r. BGK informował MG o możliwości zawarcia odrębnej umowy w sprawie inwestowania środków funduszu w bony skarbowe, jednak nie doszło do jej zawarcia⁸². Pomimo zawarcia umowy ramowej lokat negocjowanych oraz przekazywania przez BGK miesięcznych informacji na temat okresowo niewykorzystanych środków Funduszu, Minister Gospodarki nie występował do BGK o ich utworzenie.

W okresie od 1 stycznia do 30 kwietnia 2011 r. Ministerstwo Gospodarki, pomimo posiadania wolnych środków na rachunku bankowym (styczeń – 81 977,7 tys. zł, luty – 98 526,3 tys. zł, marzec – 98 445,0 tys. zł oraz kwiecień – 110 400,4 tys. zł) nie podjęło decyzji o założeniu lokat negocjowanych, co uszczupliło FKT na kwotę 219,9 tys. zł.

Na podstawie art. 78d ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁸³ oraz rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 15 kwietnia 2011 r. w sprawie wolnych środków niektórych jednostek sektora finansów publicznych przyjmowanych przez Ministra Finansów w depozyt lub zarządzanie⁸⁴ – Minister Gospodarki upoważnił BGK do przekazywania Ministrowi Finansów w zarządzanie wolnych środków FKT oraz składania dyspozycji w tym zakresie (aneks nr 2 z 13 czerwca 2011 r. do umowy z 3 czerwca 2009 r.).

W okresie od 1 maja 2011 r. do 30 czerwca 2014 r. BGK złożył, na podstawie rozdziału 3 rozporządzenia w sprawie wolnych środków, pięć dyspozycji przekazania wolnych środków FKT w zarządzanie terminowe (łącznie na 235 dni, w tym 207 dni do końca 2013 r.). Na konto FKT do końca 2013 r. wpłynęły odsetki od czterech lokat w wysokości 3 152,4 tys. zł. Różnica w oprocentowaniu lokat overnight i pięciu lokat terminowych w dniu ich utworzenia wyniosła od 1,33%⁸⁵ (lokata 92 dniowa z 20 października 2011 r.) do 0,88% (lokata 31 dniowa z 29 października 2012 r.).

W okresach od 1 maja do 20 października 2011 r. (172 dni), 21 stycznia 2011 r. – 7 lutego 2012 r. (17 dni), 7 kwietnia – 28 października 2012 r. (199 dni), 30 listopada 2012 r. – 3 marca 2013 r. (94 dni), 30 marca 2013 r. – 1 czerwca 2014 r. (399 dni), tj. łącznie przez 881 dni BGK nie korzystał z możliwości

⁸¹ O których mowa w art. 178 ustawy o funduszach inwestycyjnych.

⁸² Pismo BGK do MG Nr DWPI-0660/2641/2009/KB z 4 stycznia 2010 r.

⁸³ Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm., dalej: ustawa o finansach publicznych.

⁸⁴ Dz. U. Nr 81, poz. 443, dalej: rozporządzenie MF w sprawie wolnych środków.

⁸⁵ W skali roku.

przekazania wolnych środków w zarządzanie terminowe Ministrowi Finansów. Gdyby BGK skorzystał z tej możliwości, to oprocentowanie wolnych środków byłoby wyższe o około 1% i w efekcie wygenerowany byłby dodatkowy przychód finansowy FKT. W wymienionych okresach średni stan środków FKT na początek poszczególnych miesięcy wynosił od 153 070,1 tys. zł w okresie od 1 maja do 20 października 2011 r. do 70 751,5 tys. zł w okresie od 30 marca 2013 r. do 1 czerwca 2014 r.

Zgodnie z procedurą weryfikacji wniosku o płatność i dokonywania wypłat na rzecz beneficjenta, określoną w instrukcji wykonawczej, BGK miał ponad miesiąc od daty wpływu wniosku na zarejestrowanie, ocenę i dokonanie wypłaty środków. W związku z tym mógł precyzyjnie ustalić wysokość zapotrzebowania na środki w poszczególnych okresach. Ponadto analiza stanu wysokości środków w okresach przerw pomiędzy dyspozycjami lokat terminowych wskazuje, że w okresach: V–X/2011, V–X/2012, X/2012–II/2013, IV–VII/2013, nie zmieniała się ona w sposób istotny. Analiza realizacji planu finansowego FKT w latach 2011 i 2013⁸⁶ wykazała, że z zaplanowanych przychodów z tytułu odsetek od stanu środków na rachunku w kwocie 9 000 tys. zł (2011 r.) i 3 800 tys. zł (2013 r.) uzyskano odpowiednio przychody w wysokości 5 616 tys. zł i 1 416 tys. zł.

3.2.4.3. Koszty obsługi programów rządowych

BGK określił sposób obciążania poszczególnych funduszy kosztami i wydatkami inwestycyjnymi w zasadach prowadzenia rachunku kosztów dla funduszy i programów⁸⁷ oraz zasadach budżetowania kosztów i nakładów inwestycyjnych w BGK⁸⁸. Na koszty związane z realizacją zadań danych funduszy (programów) składały się koszty bezpośrednie⁸⁹ i pośrednie⁹⁰, a ich rozliczanie odbywa się na podstawie kosztów związanych z bezpośrednią obsługą funduszy (programów) oraz kosztów obliczonych przy wykorzystaniu określonych w instrukcji algorytmów⁹¹ uwzględniających klucze podziałowe⁹² i techniczne.

Koszty obsługi FPIKS wyniosły ogółem 1 932,8 tys. zł, w tym: 688,1 tys. zł w 2011 r., 620,3 tys. zł w 2012 r. i 624,4 tys. zł w 2013 r. W ramach kosztów obsługi FPIKS koszty działania funduszu stanowiły 99,8% kosztów ogółem, w tym koszty poniesione na wynagrodzenia, pochodne od wynagrodzeń oraz pozostałe koszty osobowe stanowiły 51% (983,9 tys. zł). Pozostałe koszty działania, do których zaliczano m.in. koszty sprzętu i serwisów informatycznych, opłaty telekomunikacyjne, koszty reklamy, koszty szkoleń, delegacji i pośrednie wyniosły 945,2 tys. zł (w tym koszty pośrednie – 844,0 tys. zł).

⁸⁶ Sprawozdanie Rb-40 z wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego.

⁸⁷ Zarządzenie Nr 10/2010/DPIZ/PRO Prezesa Zarządu BGK z 20 stycznia 2010 r. w sprawie wprowadzenia instrukcji służbowej „Zasady prowadzenia w BGK rachunku kosztów dla Funduszy i Programów”, obowiązujące do 11 października 2011 r. Zarządzenie Nr 162/2011/DKL/ORG Prezesa Zarządu BGK z 11 października 2011 r. w sprawie wprowadzenia instrukcji służbowej „Zasady prowadzenia w BGK rachunku kosztów dla funduszy i programów”, obowiązujące do 8 lipca 2012 r. Zarządzeniem Nr 144/2012/DKL/ORG Prezesa Zarządu BGK z 9 lipca 2012 r. w sprawie wprowadzenia instrukcji służbowej „Zasady prowadzenia w BGK rachunku kosztów dla funduszy i programów”.

⁸⁸ Wprowadzone zarządzeniem Nr 207/2012/DKL/ORG Prezesa Zarządu BGK z 26 października 2012 r.

⁸⁹ Kosztami bezpośrednimi były: koszty bezpośrednio księgowane oraz koszty wspólne i koszty usług wewnętrznych rozliczane według przyjętych algorytmów.

⁹⁰ Kosztami pośrednimi były koszty komórek organizacyjnych o charakterze ogólnym, obsługujących lub wspomagających zarządzanie Bankiem, alokowane na fundusze/programy za pomocą algorytmów.

⁹¹ Metoda rozliczania na działalność zleconą kosztów wspólnych, kosztów usług wewnętrznych oraz alokacji kosztów pośrednich.

⁹² Umowna wielkość ekonomiczna, która umożliwia przyporządkowanie kosztów działalności zleconej w sposób uwzględniający zasadę proporcjonalności np. do liczby etatów, zajmowanej w m² powierzchni.

Koszty obsługi FD wyniosły ogółem 14 568,4 tys. zł, w tym: 4 699,0 tys. zł w 2011 r., 4 092,7 tys. zł w 2012 r. i 5 776,7 tys. zł w 2013 r.

Koszty działania FD stanowiły 85,7% kosztów ogółem, w tym koszty poniesione na wynagrodzenia, pochodne od wynagrodzeń oraz pozostałe koszty osobowe stanowiły 49,3% (6 155,0 tys. zł). Pozostałe koszty działania, do których zaliczano m.in. koszty szkoleń, sprzętu i serwisu informatycznego, delegacji, promocji i reklamy oraz koszty realokowane wyniosły 6 334,9 tys. zł (w tym koszty realokowane – 5 416,61 tys. zł).

Zgodnie z art. 14 ust. 4 ustawy o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej BGK zawarł 3 czerwca 2009 r. umowę z Ministrem Gospodarki określającą zakres czynności BGK oraz wynagrodzenie z tytułu obsługi FKT obejmujące:

- zwrot kosztów obsługi kredytów technologicznych udzielonych na podstawie ustawy o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej,
- zwrot wydatków kwalifikowalnych określonych przez MRR (zgodnie z art. 5 pkt 6 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju⁹³),
- zwrot pozostałych kosztów obsługi FKT,
- prowizję z tytułu obsługi FKT⁹⁴.

W okresie 2011–2013 BGK obciążył konto FKT kosztami z tytułu jego obsługi w wysokości 7 302,7 tys. zł, w tym koszty pośrednie, tj. amortyzacji oraz usług świadczonych przez inne komórki organizacyjne 5 404,9 tys. zł (74%). Spośród kosztów bezpośrednich w wysokości 1 897,8 tys. zł największą pozycję (1 188,9 tys. zł) stanowiły koszty osobowe, na które składały się wynagrodzenia wraz z pochodnymi oraz koszty pracowniczego programu emerytalnego. W skład kosztów bezpośrednich rzeczowych (708,9 tys. zł) wchodziły koszty rozliczane według przyjętych algorytmów⁹⁵ oraz koszty księgowane bezpośrednio⁹⁶.

Ponadto na podstawie art. 206 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych BGK zawierał corocznie umowy z MG o dofinansowanie projektów w ramach IX osi priorytetowej PO IG Pomoc techniczna. Całkowita wartość projektów na lata 2011–2013 wyniosła 17 491,5 tys. zł. W okresie 2011–2013 na podstawie 12 umów zawartych z MG, BGK wnioskował o wypłatę środków w wysokości 11 784,6 tys. zł. Realizacja projektu pomocy technicznej o wartości niższej niż zakładano, wynikała z oszczędności w realizacji zamówień (zakupów) na poziomie Banku.

⁹³ Dz. U. z 2014 r., poz. 1649.

⁹⁴ Umowa przewidywała prowizję w wysokości 0,85% od środków przekazanych przez MG na rachunek FKT, ale nie więcej niż 2 500 tys. zł. Kolejnymi aneksami (nr 1 z 16 grudnia 2010 r. i nr 3 z 17 marca 2014 r.) zmieniono zasady naliczania prowizji. W latach 2009-2013 miała wynosić 0,85% od kwot premii zapisanych w umowach z beneficjentami, ale nie więcej niż 2,5 mln zł w każdym roku, a w latach 2014-2015 wynosić miała 0,3% od kwot wypłaconych premii technologicznych, ale nie więcej niż 2,25 mln zł za te lata łącznie.

⁹⁵ Do tego typu kosztów należały głównie: czynsz za wynajem pomieszczeń, sprzątnięcie i eksploatacja pomieszczeń, usługi komunalne, serwis oprogramowania.

⁹⁶ Głównie: koszty telekomunikacji i transmisji danych, eksploatacji samochodu, koszty biurowe.

4.1 Przygotowanie kontroli

Kontrolę poprzedziła analiza ryzyka działalności Banku Gospodarstwa Krajowego. W analizie przeprowadzonej dla kontrolowanej działalności wykorzystano m.in. wyniki kontroli NIK P/10/151 – Pozyskiwanie lokali i pomieszczeń mieszkalnych dla osób najuboższych (styczeń 2011 r.) oraz P/10/025 – Działania na rzecz zwiększenia dostępności kredytów dla przedsiębiorców poprzez udzielanie poręczeń i gwarancji (kwiecień 2011 r.) oraz sprawozdania finansowe i sprawozdania z działalności BGK za 2011 i 2012 r. Dokonano przeglądu skarg napływających do NIK.

4.2 Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

1. Badaniem kontrolnym objęto centralę Banku Gospodarstwa Krajowego oraz ministerstwa odpowiedzialne za realizację badanych programów rządowych, tj. Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego w zakresie programu kredytów studenckich, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej w zakresie programu wsparcia budownictwa socjalnego oraz Ministerstwo Gospodarki odpowiedzialne za wdrożenie programu kredytu technologicznego. Kontrole przeprowadzono również u trzech beneficjentów programu wsparcia budownictwa socjalnego, tj. w urzędach miast Gdańsk, Tychy, Bogatynia.

2. Wyniki kontroli przedstawione zostały w 7 wystąpieniach pokontrolnych. Jedna jednostka kontrolowana, tj. Miasto i Gmina Bogatynia złożyła zastrzeżenia, których część została uznana za zasadne.

3. Wszystkie jednostki kontrolowane, do których skierowano wnioski pokontrolne odpowiedziały na wystąpienia pokontrolne. Łącznie sformułowano osiem wniosków pokontrolnych. Kierownicy jednostek kontrolowanych poinformowali o przyjęciu do realizacji wniosków skierowanych przez NIK, poza Ministerstwem Nauki i Szkolnictwa Wyższego, które poinformowało o przyczynach niepodjęcia działań określonych we wniosku. Pozostałe wnioski są zrealizowane (cztery) lub są w trakcie realizacji (trzy).

Zarząd Banku w odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne poinformowały m.in. że:

- realizując kolejne kontrole w instytucjach finansowych współpracujących w programie pożyczek i kredytów studenckich zobowiązuje się do każdorazowego dokonywania osobnej kontroli portfela kredytów objętych umorzeniami;
- zobowiązuje się do dokonania zmian zapisów w Instrukcji regulującej obsługę programu udzielania wsparcia ze środków FD poprzez wyraźne wskazanie możliwości dokonywania uruchomień finansowego wsparcia w trakcie realizacji inwestycji;
- zobowiązuje się do dokonywania bieżącej analizy środków FKT, pod kątem zapewnienia płynności wypłaty premii technologicznych, zgodnie z harmonogramami realizacji projektów i przy uwzględnieniu terminów sesji płatniczych oraz do systematycznego przekazywania nadwyżek środków w zarządzenie terminowe Ministrowi Finansów – w celu wygenerowania jak najwyższych przychodów.

Minister Gospodarki poinformował, iż zostaną podjęte działania mające na celu comiesięczne monitorowanie wykorzystania wolnych środków Funduszu Kredytu Technologicznego. Bank Gospodarstwa Krajowego został zobowiązany do przekazywania wraz z miesięczną informacją o stanie środków, również informacji o sposobie wykorzystania wolnych środków w poprzednim okresie oraz o uzyskanych z tego tytułu przychodach.

Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego poinformował, że z uwagi na obecną sytuację budżetową Państwa, w kontekście oszczędności i racjonalności wydatków budżetowych, praktycznie niemożliwe jest uruchomienie – obok funkcjonujących kredytów studenckich – systemu pożyczek studenckich. W ocenie Ministra obecnie nie ma konieczności wzmocnienia systemu pomocy państwa poprzez uruchomienie pożyczek, ponieważ system kredytów studenckich w pełni odpowiada na zapotrzebowanie studentów i doktorantów. W jego ocenie wprowadzenie pożyczek studenckich nie zwiększyłoby zainteresowania tą formą pomocy, a jedynie wygenerowałyby dodatkowe skutki finansowe dla budżetu Państwa.

4. W związku ze stwierdzonym w trakcie kontroli NIK faktem zawarcia umów najmu lokali z osobami, które nie utraciły mieszkań wskutek powodzi, Bank Gospodarstwa Krajowego mając na uwadze powyższe okoliczności oraz postanowienia art. 18 ust. 2 ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych wezwał Miasto i Gminę Bogatynię do zwrotu finansowego wsparcia łącznie za cztery lokale, w części dotyczącej premii powodziowej. Kwota nienależnego finansowego wsparcia, podlegająca zwrotowi wynosi 63 tys. zł. Od kwoty powyższej Bank naliczył odsetki, które według stanu na 22 grudnia 2014 r. wyniosły 6,9 tys. zł. Urząd Miasta i Gminy Bogatynia dokonał zwrotu środków oraz zapłacił naliczone odsetki.

4.3 Finansowe rezultaty kontroli

1. Uszczuplenie środków na kwotę 2 176,5 tys. zł

W okresie od stycznia do kwietnia 2011 r. Ministerstwo Gospodarki nie podjęło decyzji o założeniu lokat negocjowanych, co uszczupliło FKT na kwotę 219,9 tys. zł. BGK nie korzystał z możliwości przekazania wolnych środków FKT w zarządzanie terminowe Ministrowi Finansów. Skutkiem tego przychody FKT w okresie od maja 2011 r. do czerwca 2014 r. były niższe o 1 956,6 tys. zł od możliwych do uzyskania.

2. Sprawozdawcze skutki nieprawidłowości na kwotę 96 069 tys. zł

Bank do połowy 2011 r. nie prowadził ewidencji księgowej w oparciu o plan kont przewidziany dla jednostek sektora finansów publicznych zgodny z § 1 pkt 5 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej⁹⁷. W efekcie wystąpiły różnice w prezentacji danych. Według sprawozdania Rb-40 za 2011 r. stan funduszu na koniec 2010 r. był o 61 676 tys. zł wyższy niż na początku 2011 r., a stan zobowiązań o 34 393 tys. zł wyższy.

3. Pozyskane korzyści finansowe w kwocie 69,9 tys. zł

Urząd Miasta i Gminy w Bogatyni dokonał zwrotu nienależnego finansowego wsparcia ze środków Funduszu Dopłat łącznie w kwocie 63 tys. zł oraz zapłacił naliczone odsetki w wysokości 6,9 tys. zł.

⁹⁷ Dz. U. z 2013 r., poz. 289.

5.1. Wykaz kontrolowanych jednostek oraz osób zajmujących kierownicze stanowiska, odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność

1. Bank Gospodarstwa Krajowego w Warszawie, Al. Jerozolimskie 7, 00-955 Warszawa, Dariusz Kacprzyk, Prezes Zarządu.
2. Ministerstwo Gospodarki, Plac Trzech Krzyży 3/5, 00-507 Warszawa, Janusz Piechociński Minister Gospodarki.
3. Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego, ul. Wspólna 1/3, 00-529 Warszawa, Lena Kolarska-Bobińska Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego.
4. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, ul. Nowogrodzka 1/3/5, 00-513 Warszawa, Władysław Kosiniak-Kamysz Minister Pracy i Polityki Społecznej.
5. Urząd Miejski w Gdańsku, ul. Nowe Ogrody 8/12, 80-803 Gdańsk, Paweł Adamowicz Prezydent Gdańska.
6. Urząd Miasta i Gminy w Bogatyni, ul. Daszyńskiego 1, 59-920 Bogatynia, Andrzej Grzmielewicz, Burmistrz Miasta i Gminy Bogatynia.
7. Urząd Miasta Tychy, Al. Niepodległości 49, 43-100 Tychy, Andrzej Dziuba, Prezydent Miasta Tychy.

5.2. Tabele finansowe

Tabela nr 1

Przepływy finansowe Funduszu Pożyczek i Kredytów Studenckich na dzień 31 grudnia (tys. zł)

	Wyszczególnienie	2010 r.	2011 r.	2012 r.	2013 r.
1	2	3	4	5	6
A	Saldo początkowe	17 370,45	9 110,38	9 006,38	9 350,01
1.	Zasilenie z budżetu Państwa	70 000,00	83 800,00	92 400,00	59 000,00
2.	Aktualizacja wyceny papierów wartościowych i instrumentów rządowych	- 9,41	- 4,33	0,53	0,94
3.	Rezerwa	- 3,99	42,29	- 1,20	18,33
4.	Przychody z inwestowania wolnych środków	243,83	203,60	205,10	123,65
B	Wydatki				
1.	Wypłaty odsetek	72 884,13	78 994,96	88 510,99	59 160,59
2.	Wypłaty umorzeń	5 038,12	4 462,47	3 129,56	2 585,12
3.	Wydatki na obsługę funduszu	568,25	688,13	620,25	624,44
	Narastająco środki funduszu	9 110,38	9 006,38	9 350,01	6 122,78

Tabela nr 2

Bilans Funduszu Pożyczek i Kredytów Studenckich (w tys. zł)

	Wyszczególnienie	2010 r.	2011 r.	2012 r.	2013 r.
1	2	3	4	5	6
A	Aktywa				
1.	Dłużne papiery wartościowe	9 087,07	9 003,57	9 345,30	6 118,69
2.	Aktywa trwałe	-	0,11	-	3,92
3.	Inne aktywa	23,31	2,70	4,71	0,17
	Suma aktywów	9 110,38	9 006,38	9 350,01	6 122,78
B	Pasywa				
1.	Zobowiązania wobec instytucji finansowych	6 331,29	7 099,54	6 771,62	3 666,37
2.	Aktualizacja wyceny papierów wartościowych i instrumentów rządowych	2,40	- 1,93	- 1,40	- 0,46
3.	Rezerwy i pozostałe pasywa	21,86	64,15	62,94	81,27
4.	Fundusz FPIKS	2 754,83	1 844,62	2 516,85	2 375,60
	w tym:				
	<i>Środki z budżetu Państwa</i>	1 339 299,00	1 423 099,00	1 515 499,00	1 574 499,00
	<i>Środki z podziału wyniku finansowego</i>	66 229,79	65 745,26	65 330,12	64 829,33
	<i>Fundusz obsługi odsetek (spłata odsetek od kredytów)</i>	-1 353 884,33	- 1 433 647,54	-1 521 830,61	- 1 577 885,95
	<i>Fundusz rezerwy (umorzenia kredytów FPIKS)</i>	- 48 889,63	- 53 352,10	- 56 481,66	- 59 066,78
	Suma pasywów	9 110,38	9 006,38	9 350,01	6 122,78

Tabela nr 3

Rachunek zysków i strat Funduszu Pożyczek i Kredytów Studenckich (w tys. zł)

	Wyszczególnienie	2010 r.	2011 r.	2012 r.	2013 r.
1	2	3	4	5	6
A	Przychody				
I	Przychody z operacji papierami wartościowymi	238,22	115,91	205,10	123,65
II.	Przychody z operacji finansowych	5,61	87,69	-	-
	Razem przychody FPIKS	243,83	203,60	205,10	123,65
B	Koszty				
I.	Koszty operacji finansowych	4,22	2,03	-	0,06
II.	Koszty odsetek (od nieterminowo przekazanych dopłat)	-	-	-	-
III.	Koszty działania funduszu	564,03	686,03	620,14	622,89
1.	Wynagrodzenia	255,03	301,99	273,23	270,99
2.	Narzuty na wynagrodzenia	40,84	45,38	44,64	43,46
3.	Pozostałe koszty osobowe poniesione na rzecz pracowników	2,79	4,19	-	-
4.	Pozostałe koszty działania	265,08	334,47	302,27	308,44
	<i>Koszt sprzętu i serwisów informatycznych</i>	17,56	16,46	16,34	18,37
	<i>Oplaty telekomunikacyjne</i>	2,05	2,47	1,79	1,37
	<i>Koszt reklamy i promocji</i>	0,28	0,19	0,15	0,18
	<i>Koszt delegacji</i>	2,94	1,26	5,24	5,25
	<i>Koszt szkoleń</i>	2,62	3,59	2,40	2,05
	<i>Koszty biurowe, eksploatacyjne i remontowe</i>	5,16	3,55	2,21	6,76
	<i>Pozostałe koszty, opłaty i podatki</i>	5,45	4,33	6,38	-
	<i>Koszty KNF</i>	1,23	0,29	0,29	0,27
	<i>Rozliczenie kosztów FPIKS (koszty pośrednie)</i>	227,79	302,33	267,47	274,20
VI.	Amortyzacja	-	0,07	0,11	1,49
	Razem koszty FPIKS	568,25	688,13	620,25	624,44
	Wynik finansowy FPIKS	- 324,42	- 484,53	- 415,15	- 500,79

Tabela nr 4

Finansowe wsparcie tworzenia lokali socjalnych

Wyszczególnienie		2011 r.		2012 r.		2013 r.	
		edycja wiosenna	edycja jesienna	edycja wiosenna	edycja jesienna	edycja wiosenna	edycja jesienna
Wnioski poprawne od strony formalnej	Liczba wniosków	55	49	48	56	62	63
	Kwota (tys. zł)	40 322	36 466	45 165	52 673	38 391	41 784
Wnioski do finansowania po ocenie merytorycznej	Liczba wniosków	55	49	48	56	62	63
	Liczba lokali socjalnych	446	649	448	546	337	347
	Liczba mieszkań chronionych	7	28	2	12	10	-
	Liczba miejsc w noclegowniach	27	-	-	44	31	31
	Liczba miejsc w domach dla bezdomnych	69	50	-	19	56	23
	Liczba mieszkań komunalnych ⁹⁸	381	232	416	526	484	536
	Liczba mieszkań dla powodzi	6	-	-	-	-	-
	Kwota dofinansowania (tys. zł)	40 322	36 466	45 165	52 673	38 391	41784

⁹⁸ Bez mieszkań komunalnych dla powodzi.

5.3. Wykaz ważniejszych aktów prawnych

1. Ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o Banku Gospodarstwa Krajowego (Dz. U. z 2014 r., poz. 510 ze zm.).
2. Rozporządzenie Ministra Skarbu Państwa z dnia 11 maja 2010 r. w sprawie nadania statutu Bankowi Gospodarstwa Krajowego (Dz. U. Nr 81, poz. 535 ze zm.).
3. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (Dz. U. 2012 r., poz. 1376 ze zm.).
4. Ustawa z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych (Dz. U. Nr 251, poz. 1844 ze zm.).
5. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 29 lipca 2009 r. w sprawie finansowego wsparcia na tworzenie lokali socjalnych, mieszkań chronionych i lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy niestanowiących lokali socjalnych (Dz. U. z 2013 r., poz. 1277 ze zm.).
6. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 26 października 2009 r. w sprawie finansowego wsparcia na tworzenie noclegowni i domów dla bezdomnych (Dz. U. Nr 183, poz. 1432 ze zm.).
7. Ustawa z dnia 17 lipca 1998 r. o pożyczkach i kredytach studenckich (Dz. U. z 2014 r., poz. 1026 ze zm.).
8. Rozporządzenie 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 studenckich (Dz. U. z 2014 r., poz. 688 ze zm.).
9. Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 27 kwietnia 2007 r. w sprawie zawierania przez Bank Gospodarstwa Krajowego z bankami umów określających zasady korzystania ze środków Funduszu Pożyczek i Kredytów Studenckich (Dz. U. Nr. 87, poz. 583) – uchylone z dniem 1 października 2011 r.
10. Rozporządzenie 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 Studenckich (Dz. U. z 2012 r., poz. 175).
11. Ustawa z dnia 30 maja 2008 r. o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej (Dz. U. z 2014 r., poz. 226).

5.4. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
5. Rzecznik Praw Obywatelskich
6. Prezes Rady Ministrów
7. Minister Gospodarki
8. Minister Finansów
9. Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego
10. Minister Pracy i Polityki Społecznej
11. Minister Infrastruktury i Rozwoju
12. Centralne Biuro Antykorupcyjne
13. Komisja Edukacji, Nauki i Młodzieży Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
14. Komisja Polityki Społecznej i Rodziny Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
15. Komisja Innowacyjności i Nowoczesnych Technologii Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
16. Komisja do Spraw Kontroli Państwowej Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej