



Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Stanisław Jarosz

Warszawa, dnia 20 stycznia 2011 r.

Pan
Jan Vincent-Rostowski
Minister Finansów

KBF-4101-02-02/2010
P/10/025

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.), zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli skontrolowała działania Ministerstwa Finansów oraz Banku Gospodarstwa Krajowego na rzecz zwiększenia dostępności kredytów dla przedsiębiorców, podejmowane w latach 2008-2010 w celu realizacji „Planu stabilności i rozwoju – wzmocnienie gospodarki Polski wobec światowego kryzysu finansowego” oraz programów powiązanych.

W związku z kontrolą, której wyniki zostały przedstawione w protokołach kontroli podpisanych przez Ministra Finansów w dniu 13 grudnia 2010 r. oraz Prezesa Zarządu Banku Gospodarstwa Krajowego w dniu 28 grudnia 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Ministrowi jako kierownikowi jednostki kontrolowanej oraz właściwemu organowi państwowemu niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie efekty zmian w systemie poręczeń i gwarancji, dokonanych w związku z realizacją „Planu stabilności i rozwoju...”. Z udziałem Ministerstwa Finansów opracowane zostały rozwiązania antykryzysowe zakładające wykorzystanie poręczeń i gwarancji Banku Gospodarstwa Krajowego na szeroką skalę. Ich wdrożenie trwało blisko 8 miesięcy, a gdy zostały zaoferowane po względnym ustabilizowaniu się sytuacji na rynkach finansowych, warunki ich udzielania były na tyle niekorzystne, że nie cieszyły się zainteresowaniem beneficjentów. W latach 2009-2010 doszło do istotnego ograniczenia działalności poręczeniowej BGK. Od grudnia 2009 r. Ministerstwo Finansów dążyło do zidentyfikowania barier

SEKRETARIAT
PODSEKRETARZA STANU
Jacka Dominika

21.01.2011 *foriewicz*

BIURO MINISTRA
Wpłynęło data
2011 -01- 21
BM19 - 829/2011

BM12/1/2011/NIK/HP

w rozwoju akcji poręczeniowej, jednak do zakończenia kontroli nie zostały przyjęte propozycje działań naprawczych.

1. Przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 30 listopada 2008 r. „Plan stabilności i rozwoju...” przewidywał wzmocnienie gospodarki Polski poprzez realizację szeregu działań, w tym dotyczących wzmocnienia systemu poręczeń i gwarancji dla małych i średnich przedsiębiorstw. Projekt „Planu stabilności i rozwoju...” został przygotowany w trybie pilnym w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, pod kierunkiem Ministra Członka Rady Ministrów Pana Michała Boniego w reakcji na zjawiska kryzysowe na światowych rynkach finansowych. Zgodnie z § 1 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 listopada 2007 r., Minister Finansów jest ministrem właściwym do spraw finansów publicznych¹. W tym obszarze mieszczą się zagadnienia systemu poręczeń i gwarancji. Pomimo to, projekt „Planu...”, przekazany w dniu 26 listopada 2008 r.² do zaopiniowania przez Ministerstwo Finansów, nie został nawet skierowany do departamentu właściwego merytorycznie, tj. Departamentu Gwarancji i Poręczeń. W efekcie departament ten nie mógł ocenić realności przyjętych w nim założeń, ani przygotowywać stanowiska dla Ministra Finansów odnośnie celowości zaproponowanych rozwiązań, jak i terminów przygotowania przepisów je wdrażających³ ani w powyższym terminie ani na spotkanie Ministra Finansów z Ministrem M. Bonim w dniu 28 listopada 2008 r. poświęcone ustaleniu ostatecznych zapisów „Planu...”. W ocenie NIK, taki sposób postępowania należy uznać za nierzetelny.
2. W przypadku działań antykryzysowych istotny jest okres ich wdrożenia. Cele programu miały być realizowane przede wszystkim poprzez zaoferowanie bankom możliwości korzystania z portfelowych linii poręczeniowych. Wprowadzenie tego produktu do oferty BGK zajęło blisko 8 miesięcy od ogłoszenia „Planu stabilności i rozwoju...”. Niezbędne do tego były zmiany ustawowe, zawarcie umowy między Ministrem Finansów i Bankiem Gospodarstwa Krajowego oraz przygotowanie oferty przez BGK. Zgodnie z „Planem stabilności i rozwoju...” projekty zmian ustawowych, wdrażających rozwiązania antykryzysowe, miały być przyjęte przez Rząd do końca grudnia 2008 r. Minister Finansów przekazał Radzie Ministrów projekt ustawy o zmianie ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne oraz ustawy o Funduszu Poręczeń Unijnych 21 stycznia 2009 r. Przedłożenie projektu w tym terminie było możliwe w wyniku rezygnacji z konsultacji międzyresortowych i społecznych. Ponadto do opiniowania wewnętrznego w Ministerstwie Finansów skierowany został projekt bez oceny skutków regulacji, co było niezgodne z § 4 i 5 instrukcji w sprawie trybu postępowania legislacyjnego⁴. Brak ten uzupełniono przed przekazaniem projektu ustawy Radzie Ministrów. Uzasadnienia nie rozszerzono jednak o wyjaśnienie różnic

¹ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 listopada 2007 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Finansów (Dz.U. Nr 216, poz. 1592).

² Termin przedstawienia opinii został wyznaczony do godziny 14 tego samego dnia.

³ W *Planie* założono, że wszystkie projekty legislacyjne (ustawy i rozporządzenia) zostaną przyjęte przez rząd do końca grudnia 2008 r.

⁴ Instrukcja stanowi załącznik do zarządzenia Nr 26/PR/2008 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Finansów z dnia 30 września 2008 r. w sprawie trybu postępowania legislacyjnego w Ministerstwie Finansów.

między obowiązującym i proponowanym stanem prawnym. Tym samym projekt przekazany Radzie Ministrów nie spełniał wymogów określonych w art. 34 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, w związku z § 10 ust. 3 uchwały Nr 49 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 r. – Regulamin prac Rady Ministrów⁵. W wyniku uwag Rządowego Centrum Legislacji braki te zostały uzupełnione przed przekazaniem projektu ustawy Sejmowi RP.

Od przekazania Radzie Ministrów projektu ustawy o zmianie ustawy o poręczeniach i gwarancjach... w dniu 21 stycznia 2009 r. Departament Gwarancji i Poręczeń przygotowywał projekt dokumentu rządowego „Wspieranie przedsiębiorczości z wykorzystaniem poręczeń i gwarancji Banku Gospodarstwa Krajowego”. Ministerstwo Finansów powieliło w nim niektóre założenia przyjęte w „Planie...”, w tym dotyczące wykreowania bezpiecznej akcji kredytowej na poziomie 20 mld zł w perspektywie 2009 r., choć było informowane przez BGK, że jest to kwota nierealna do osiągnięcia i powinna być ustalona na niższym poziomie.

Projekt umowy między Ministrem Finansów i Bankiem Gospodarstwa Krajowego został przekazany przez BGK do Ministerstwa Finansów 4 maja 2009 r. Był on przedmiotem konsultacji wewnętrznych i zewnętrznych m.in. z udziałem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz Związku Banków Polskich. Prace nad umową zostały zakończone 5 czerwca 2009 r., jednak jej podpisanie nastąpiło dopiero 23 czerwca 2009 r., gdyż przez ponad 2 tygodnie rozstrzygano, kto ma ją podpisać. Ostatecznie umowę podpisał Podsekretarz Stanu.

Prace nad przygotowaniem oferty poręczeń portfelowych w BGK trwały do 24 lipca 2009 r. Trzy dni później kluczowy produkt został zaoferowany bankom.

3. W „Planie stabilności i rozwoju ...” założono operacyjne połączenie kapitałów Funduszu Poręczeń Unijnych, Krajowego Funduszu Poręczeń Kredytowych i Krajowej Grupy Poręczeniowej oraz podniesienie kapitału Banku Gospodarstwa Krajowego w wysokości do 2 mld zł.

Ministerstwo Finansów, opracowując projekt ustawy zmieniającej ustawę o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne, zaproponowało inną koncepcję zmian w systemie poręczeniowym. Zamiast połączenia kapitałów trzech funduszy założono likwidację FPU i KFPPK oraz przekazanie ich aktywów netto na fundusz statutowy Banku. Celem tego rozwiązania było podwyższenie kapitału Banku zaliczanego do rachunku adekwatności kapitałowej bez angażowania środków budżetowych. Przeniesienie środków na fundusz statutowy Banku pozwoliło na wykorzystanie ich na inne cele niż poręczenia i gwarancje. Bank uczynił to w dniu 6 października 2009 r., podpisując na wniosek Ministra Skarbu Państwa umowę ze Skarbem Państwa, w wyniku której objął prawa do 51,24% nowej emisji akcji Powszechnej Kasy Oszczędności Banku Polskiego SA. Zgodę na transakcję wyraził Minister Finansów, pomimo iż BGK wskazywał na negatywne skutki transakcji dla

⁵ M.P. Nr 13, poz. 221 ze zm.

rozwoju działalności bankowej, wynikające z jej wpływu na obniżenie współczynnika wypłacalności Banku. Łącznie na objęcie akcji PKO BP SA BGK wydatkował 4.015 mln zł, tj. o 303 mln zł więcej niż uzyskał ze zlikwidowanych funduszy. Spowodowało to obniżenie współczynnika wypłacalności Banku do poziomu 11,29%, tj. o 0,29 pkt proc. powyżej wewnętrznego progu bezpieczeństwa kapitałowego przyjętego przez Bank w „Polityce zarządzania kapitałem”. Bank został także narażony na dalszy spadek współczynnika nawet poniżej ustawowego minimum wynoszącego 8%, gdyby nastąpił znaczny wzrost wartości rynkowej nabytych akcji PKO BP SA, notowanych na Giełdzie Papierów Wartościowych w Warszawie. Minister Finansów, wyrażając zgodę na transakcję, poinformował Bank o istniejących możliwościach zasilenia kapitałowego Banku skarbowymi papierami wartościowymi, zaznaczył jednak, że ograniczenia w zakresie limitów zadłużenia Skarbu Państwa powodują, że korzystanie z tej formy zasilenia kapitałowego BGK powinno być rozważane jedynie po wyczerpaniu innych możliwości zwiększenia kapitałów Banku. Po sfinalizowaniu transakcji Zarząd Banku dwukrotnie występował z wnioskiem do Ministra Finansów o dokapitalizowanie na kwotę 500 mln zł i 350 mln zł. Wnioski te nie zostały jednak uwzględnione, podobnie jak prośba do Ministra Skarbu Państwa o wyrażenie zgody na zbycie akcji PKO BP SA. Zasadność nabycia przez BGK akcji PKO BP SA nie była przedmiotem badania w trakcie kontroli. Zdaniem NIK, przeznaczenie kapitałów BGK na nabycie akcji PKO BP stworzyło barierę rozwoju systemu poręczeń i gwarancji udzielanych przez BGK. Bank ze względów ostrożnościowych ograniczał skalę działalności, m.in. poprzez dokonywanie rygorystycznej oceny wniosków o udzielenie poręczeń portfelowych. W grudniu 2009 r. z powodu ograniczeń kapitałowych Bank wstrzymał przyznawanie limitów w ramach II i III edycji rozpatrywania wniosków o poręczenia portfelowe. Sytuacja uległa zmianie dopiero w kwietniu 2010 r., po zawarciu przez BGK ze Skarbem Państwa, reprezentowanym przez Ministra Skarbu Państwa, „Porozumienia o współpracy w zakresie wspólnego wykonywania uprawnień właścicielskich (współkontroli) w Powszechnej Kasie Oszczędności Banku Polskim SA”. Wówczas jednak sytuacja na rynkach finansowych uległa już poprawie i znaczenie antykryzysowe oferowanych produktów zmalało. Jednocześnie nikłe było zainteresowanie produktami oferowanymi przez BGK na nowych warunkach.

4. Po likwidacji KFPK i FPU skala działalności poręczeniowej uległa istotnemu ograniczeniu. O ile w 2008 r. BGK udzielił ze środków KFPK poręczeń na kwotę 327,7 mln zł, a przez pięć pierwszych miesięcy 2009 r. na kwotę 202,1 mln zł, to po wprowadzeniu zmian wartość udzielonych poręczeń wyniosła do końca 2009 r. zaledwie 6,8 mln zł, a w I półroczu 2010 r. 23,3 mln zł. Były to wyłącznie poręczenia indywidualne. Nie udzielono ani jednego poręczenia portfelowego. Ministerstwo Finansów podnosi wprawdzie, że nie jest właściwe użycie prostego porównania skali działalności poręczeniowej w roku 2010 i 2008, ponieważ w roku 2008 miał miejsce boom gospodarczy. Jednak zdaniem organizacji zrzeszających przedsiębiorców, jak i samego BGK, głównym powodem niskiego popytu na poręczenia i gwarancje były niższe ograniczenia w działalności poręczeniowej.

4.1. Głównym ograniczeniem w korzystaniu z poręczeń i gwarancji okazała się ich cena. Jej podstawowy składnik, tj. opłata prowizyjna, wzrosła kilkukrotnie w stosunku do opłat pobieranych w ramach KFPK i FPU. Przed zmianą zasad finansowania poręczeń opłata była pobierana jednorazowo, po likwidacji funduszy corocznie według stawek rynkowych. Wzrost opłaty prowizyjnej wynikał z zaproponowania przez Ministerstwo Finansów i przyjęcia przez Radę Ministrów założenia, że program wdrażany w Polsce będzie miał charakter rynkowy. Przy takim założeniu konieczne było dostosowanie warunków prowadzenia działalności poręczeniowej do zasad określonych w obwieszczeniu Komisji Europejskiej w sprawie zastosowania art. 87 i 88 Traktatu WE do pomocy państwa w formie gwarancji (2008/C 155/02), co zostało zrealizowane przez podniesienie wysokości opłat. Obwieszczenie jako termin dostosowania wskazywało 1 stycznia 2010 r., BGK dokonał tego wcześniej wraz z wprowadzeniem nowych produktów.

Obniżenie opłat byłoby z czasem możliwe, gdyby Polska notyfikowała w Komisji Europejskiej program pomocowy. Ministerstwo Finansów odrzuciło jednak taką możliwość podnosząc, że wiązałoby się to ze stałym uzupełnianiem kapitału przez Skarb Państwa, co wywierałoby zasadniczy wpływ na poziom deficytu budżetowego i zwiększenie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa. NIK nie neguje przedstawionej argumentacji o możliwym wpływie programu pomocowego na wielkość deficytu. Założenie takie nie jest jednak automatyczne, wielkość dokapitalizowania zależy bowiem od założeń i wyników realizacji programu. Przykładowo szkodowość poręczanych kredytów w ramach KFPK i FPU była dotąd niewysoka i nie narażała poręczyciela na ponoszenie znacznych kosztów obsługi poręczeń, ani Skarbu Państwa na konieczność dokapitalizowania BGK istotnie rzutującego na finanse państwa. Możliwe jest, że program pierwotnie notyfikowany jako pomocowy, oferowany po stawkach, które według założeń są stawkami nierynkowymi, będzie programem samofinansującym, co pozwala na mniej konserwatywne wyznaczania poziomu opłat niż w przypadku programu rynkowego. NIK zauważa także, że Ministerstwo w analizach koncentruje się na kosztowej stronie programu uznając, że korzyści są trudne do policzenia. Poręczenia i gwarancje przy mnożnikowym wykorzystaniu kapitału i ich charakterze wymagającym zaangażowania środków dopiero w przypadku zaprzestania obsługi przez dłużnika są uważane za jedno z bardziej efektywnych instrumentów pobudzania gospodarki.

Zdaniem NIK niezasadne było także zaniechanie przez Ministerstwo Finansów analiz możliwości zmiany zasad działania Funduszu Poręczeń Unijnych, tak aby możliwe było szersze wykorzystanie jego środków na rozwijanie działalności poręczeniowej na warunkach korzystniejszych dla beneficjentów niż rynkowe, bez ryzyka uznania tego za niedozwoloną pomoc publiczną. Pozwalało na to pochodzenie środków Funduszu, które były środkami nie publicznymi. Zmiana zasad wymagałaby wprowadzenia uzgodnienia tego z sektorem bankowym, który był *de facto* fundatorem FPU, kierunek zmian nie odbiegłby jednak od postulatów sektora bankowego, który jest zwolennikiem powołania programu pomocowego.

4.2. Kolejną barierą w rozwoju akcji poręczeniowej było pogorszenie warunków, na jakich banki korzystają z poręczeń udzielanych przez BGK. Banki po zmianie systemu uznawały za niekorzystne dotychczasowe zasady naliczania rezerw celowych, zwiększenie wagi ryzyka dla aktywów objętych poręczeniem z 20% dla należności poręczonych z KFPK i FPU do 50% dla należności poręczonych przez BGK wynikające z przepisów nadzorczych, zwiększenie zakresu sprawozdawczości z tytułu poręczeń portfelowych z 16 pozycji do ponad 60 oraz zmniejszenie wartości poręczenia z 80% do 50% wartości kredytu. Na etapie wdrażania zmian w systemie poręczeń Ministerstwo Finansów nie identyfikowało tych barier bądź zakładało, że będą one możliwe do usunięcia. Kwestia naliczania rezerw celowych została przez Ministra Finansów rozwiązana poprzez zmianę z dniem 26 grudnia 2009 r. rozporządzenia w sprawie zasad tworzenia rezerw na ryzyko związane z działalnością banków⁶.

W kwestii obniżenia wag ryzyka do 20% i ograniczenia sprawozdawczości założono, że ułatwienia te wprowadzi Komisja Nadzoru Finansowego na wniosek BGK. Podstawą do przyjęcia przez Ministerstwo Finansów takiego stanowiska było niezgłoszenie uwag przez Urząd Komisji Nadzoru Finansowego na etapie prac legislacyjnych nad wprowadzeniem zmian w systemie poręczeń. Tymczasem KNF w latach 2009-2010 nie odpowiedział pozytywnie na żadne z dziewięciu pism Banku Gospodarstwa Krajowego oraz trzy pisma Ministerstwa Finansów o zmianę tych zasad. Dopiero we wrześniu 2010 r. doszło z inicjatywy Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów do spotkania z udziałem przedstawicieli Ministerstwa Finansów, Banku Gospodarstwa Krajowego i Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego. W wyniku spotkania UKNF po raz pierwszy wyraził opinię, że obniżenie wagi ryzyka dla ekspozycji kredytowych banków objętych poręczeniami BGK w ramach programów rządowych z 50% do 20% poprzez zmianę uchwały nr 76/2010 Komisji Nadzoru Finansowego wymagałoby dokonania zmian ustawowych w tym obszarze, w szczególności ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Prawo bankowe⁷. Natomiast wobec propozycji ograniczenia zakresu sprawozdawczego poręczeń portfelowych UKNF stwierdził, że jest możliwe znalezienie odpowiednich rozwiązań opierając się na przepisach art. 128b ustawy - Prawo bankowe. Wymaga to skierowania do KNF przez BGK formalnego wniosku w tej sprawie, na podstawie przepisów artykułu 128b. Wniosek taki został złożony dopiero 12 listopada 2010 r. i do dnia zakończenia kontroli nie został rozpatrzony. Tak długi czas potrzebny na podjęcie skutecznych działań w celu likwidacji tej bariery, w ocenie NIK, świadczy o nienależytym monitorowaniu wdrażania programu rządowego.

Związek Banków Polskich na etapie ustalania szczegółów umowy z 23 czerwca 2009 r. między Ministrem Finansów a Bankiem Gospodarstwa Krajowego wskazywał na powyższe niedogodności i wnosił o ich zrekompensowanie bankom poprzez zwiększenie wielkości poręczenia do 70% wartości kredytu. Ministerstwo Finansów

⁶ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 11 grudnia 2009 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie zasad tworzenia rezerw na ryzyko związane z działalnością banków (Dz.U. Nr 215, poz. 1668).

⁷ Dz.U. z 2002 r. Nr 72, poz. 665 ze zm.

pozostało jednak przy propozycji BGK zmniejszenia tej relacji z pierwotnie zakładanych 70% do 50%. Uznano, że w ten sposób zasadne będzie obniżenie ryzyka BGK.

4.3. W mniejszym zakresie ograniczona skala działalności poręczeniowej wynika także z niewdrożenia przez Bank Gospodarstwa Krajowego niektórych produktów przewidzianych w „Planie stabilności i rozwoju...” i programie „Wspieranie przedsiębiorczości...”. Do produktów tych należą w szczególności poręczenia dla firm faktoringowych, leasingodawców, poręczenia za zobowiązania z tytułu obligacji, gwarancje wadialne, reporeczenia dla funduszy poręczeniowych oraz współporęczenia kredytów. Przedstawiciele BGK w składanych wyjaśnieniach jako usprawiedliwienie powyższych braków podnosili m.in. niewyznaczenie w programach rządowych terminów dla Banku na wykonanie tych zadań. Zdaniem NIK, nieokreślenie przez Ministerstwo Finansów w programie „Wspieranie przedsiębiorczości z wykorzystaniem poręczeń i gwarancji Banku Gospodarstwa Krajowego” terminów dla BGK stanowi słabość tego programu, utrudniającą rozliczenie wykonania zadań przez Bank.

4.4. Zdaniem Ministerstwa Finansów, do głównych przyczyn ograniczenia działalności poręczeniowej BGK należała także niechęć Banku do ponoszenia ryzyka udzielania poręczeń i gwarancji na własny rachunek. Ministerstwo proponowało rozluźnienie kryteriów oceny ryzyka i badania zdolności kredytowej, stosowanej przy ocenie wniosku o udzielenie poręczenia lub gwarancji. W świetle ustaleń kontroli NIK w Banku Gospodarstwa Krajowego propozycja ta była zasadna. Zgodnie z programem „Wspieranie przedsiębiorczości z wykorzystaniem poręczeń i gwarancji Banku Gospodarstwa Krajowego” Bank miał przygotować metodykę oceny ryzyka, dostosowaną do poszczególnych instrumentów oraz beneficjentów programu. Tymczasem Bank przyjął taką samą metodologię, jak dla oceny działalności kredytowej. Należy jednak mieć na względzie, że Bank jest zobowiązany do ochrony swojego kapitału, co realizuje poprzez szczegółową ocenę ryzyka. W przypadku BGK konserwatywne podejście do ryzyka było uwarunkowane zarówno ograniczeniami kapitałowymi omówionymi w punkcie 3 wystąpienia, jak i niską jakością aktywów Banku. Udział kredytów „zagrożonych” w portfelu kredytowym brutto BGK wyniósł na koniec 2009 r. 38,3%. Wskaźnik ten na tle średniej sektora bankowego, wynoszącej 7,15%, był wskaźnikiem krytycznie wysokim.

W związku z tym, zdaniem NIK, nie można było oczekiwać daleko idącej zmiany stanowiska Banku bez poprawy w zakresie spełniania wymogów ostrożnościowych wynikających z wymogów nadzoru bankowego.

5. Ministerstwo Finansów prowadziło monitoring wykonania przez BGK planów i programów rządowych dotyczących poręczeń i gwarancji, w szczególności poprzez udział w spotkaniach z Bankiem oraz liczną korespondencję dotyczącą tej działalności. W dniu 29 maja 2009 r. zarządzeniem Nr 17 Ministra Finansów został powołany Komitet Sterujący z udziałem przedstawicieli Ministra Finansów, Ministra Gospodarki, Ministra Rozwoju Regionalnego oraz Związku Banków Polskich, przewidziany w programie „Wspieranie przedsiębiorczości z wykorzystaniem poręczeń i gwarancji Banku Gospodarstwa Krajowego”. W początkowym okresie realizacji programu Ministerstwo

Finansów przyjmowało bez należytej weryfikacji zapewnienia BGK, że kwestia uruchomienia działalności poręczeniowej w nowej formule na rachunek i ryzyko Banku jest tylko kwestią czasu niezbędnego do stworzenia procedur, regulaminów, podpisania umów z bankami. W późniejszej korespondencji przedstawiane były inne powody m.in. w postaci braków kapitałowych BGK oraz problemów wynikających z braku zgody Komisji Nadzoru Finansowego na zmiany regulacji bankowych w zakresie sprawozdawczości bankowej i sposobu ujmowania przez banki aktywów poręczonych przez BGK w rachunku adekwatności kapitałowej. Zintensyfikowane działania na rzecz zidentyfikowania barier rozwoju działalności poręczeniowej Ministerstwo Finansów podjęło od grudnia 2009 r. Ustalono w ich wyniku przyczyny techniczno-regulacyjne nie odbiegały jednak znacząco od zagrożeń przedstawianych m.in. przez Związek Banków Polskich już na etapie opiniowania umowy z dnia 23 czerwca 2009 r. między Ministrem Finansów i Bankiem Gospodarstwa Krajowego, stanowiącej podstawę do udzielania poręczeń i gwarancji. Dodatkowo Ministerstwo uznało, że wśród przyczyn ograniczenia działalności poręczeniowej są przyczyny leżące po stronie BGK. Należało do nich zbyt restrykcyjne podejście Banku do kwestii oceny ryzyka związanego z działalnością poręczeniowo-gwarancyjną, omówione w pkt 4.4. wystąpienia oraz niewystarczająca determinacja Banku w zakresie uzyskania zgód Komisji Nadzoru Finansowego na obniżenie wag ryzyka dla poręczeń z 50% do 20% i ograniczenia zakresu sprawozdawczości. Zbyt długo trwało także uzgadnianie przez BGK z sektorem bankowym zasad podziału między kredytodawcą i poręczycielem kwot odzyskanych w wyniku windykacji poręczonych kredytów. Nie został przy tym powołany przewidziany w „Planie stabilności i rozwoju...” zespół pod kierunkiem Ministra Finansów, mający za zadanie analizowanie sytuacji i przedstawianie Radzie Ministrów rekomendacji działania. Uznano, że kwestie te będą analizowane i rozstrzygane przez zespół roboczy pod kierunkiem Ministra Członka Rady Ministrów Pana Michała Boniego. Zespół ten, a nie Minister Finansów jako minister właściwy do spraw finansów publicznych zaproponował zmiany w systemie poręczeniowym, polegające na utworzeniu nowego podmiotu odpowiedzialnego za udzielanie poręczeń i gwarancji w formie spółki akcyjnej, tak aby wyeliminowane zostały ograniczenia wynikające z prowadzenia tej działalności przez Bank, podlegający rygorom ustawy Prawo bankowe. Do zakończenia kontroli rozwiązania te nie zostały jednak przyjęte. Utworzenie spółki Krajowa Agencja Poręczeniowa SA zostało wpisane do programu prac Rządu na II połowę 2010 r., jednakże uznano, że wypracowanie decyzji co do przyszłości BGK musi być skorelowane m.in. z określeniem roli BGK w procesie konsolidacji finansów publicznych. Zgodnie z informacjami uzyskanymi w trakcie narady pokontrolnej w Ministerstwie Finansów kilka ostatnich posiedzeń zespołu miało mieć charakter podsumowujący, jednakże dopiero na spotkaniu w dniu 9 grudnia 2010 r. zapadła decyzja o dalszym procedowaniu w kierunku stworzenia ww. spółki, a na dzień 20 grudnia 2010 r. został wyznaczony termin przygotowania dodatkowych informacji i uwag wynikających z pracy zespołu, w tym m.in. przedstawienia opisu nowego modelu działalności poręczeniowej.

Zdaniem NIK, wprowadzenie tak istotnych zmian w systemie poręczeniowym, pociągających za sobą konieczność poniesienia kosztów utworzenia nowego podmiotu, wymaga przeprowadzenia kompleksowych analiz prowadzących do konkluzji, że zmiany te istotnie poprawią efektywność działania systemu. Przedmiotem analiz powinna być m.in. kwestia zapotrzebowania na nowe rozwiązania w przypadku utrzymania rynkowego charakteru programu, aby ograniczyć ryzyko związane z niepowodzeniem we wprowadzaniu nowych rozwiązań.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o dążenie do sfinalizowania prac nad zmianą systemu poręczeń i gwarancji w sposób zapewniający ograniczenie ryzyka ponownego wprowadzenia nieefektywnych rozwiązań.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, prosi Pana Ministra o przedstawienie, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków oraz o działaniach podjętych lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

Stosownie do art. 61 ust. 1 i 2 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu Ministrowi prawo zgłoszenia na piśmie do Kolegium Najwyższej Izby Kontroli umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania uchwały Kolegium Najwyższej Izby Kontroli.

2 powołanie
