



PILNE

h.p.
Min. J. Dominik

PODSEKRETARZ STANU
Dep. 36
Jacek Dominik
04.10.06

**WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI**

Jacek Jezierski

W-7 kood.

W-8 | wyłączenia do W-7

W-1

W-4 kopie występie

Pan A. Kidan

Warszawa 30 września 2006 r.

Skrzynka pocztowa Nr P-14

P/05/049

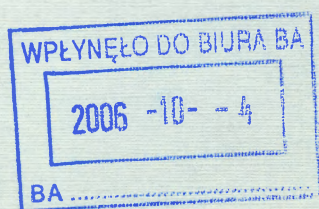
KGP/41013-08/05

Musienich
06.10.06

04.10.2006

Pani P.
A. Sulejowski

Pan P.T.
W. Raszczak
17.10.06

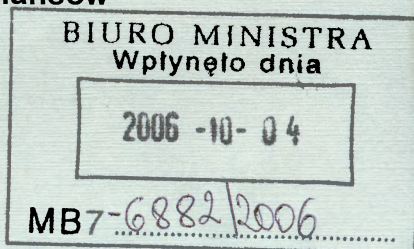


Pani
Zyta Gilowska

**Wiceprezes Rady Ministrów
Minister Finansów**

szanowna Pani Premier,

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE



Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2001 r. Nr 85 poz. 937 ze zm.), zwanej dalej *ustawą o NIK*, Najwyższa Izba Kontroli¹ przeprowadziła w Ministerstwie Finansów², kontrolę realizacji rządowego Programu promocji gospodarczej Polski do roku 2005 w latach 2003-2005.

W związku z ustaleniami przedstawionymi w protokole kontroli, podpisanym w dniu 28 lutego 2006 r., Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 *ustawy o NIK*, przekazuje Pani Premier niniejsze *Wystąpienie*.

1. Opracowany przez **Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej** (obecnie **Ministerstwo Gospodarki**) i przyjęty przez **Radę Ministrów** w dniu 2 września 2003 r. rządowy Program promocji gospodarczej Polski do roku 2005³ zawierał propozycje działań i rozwiązań, mających na celu zapewnienie warunków dla ekspansji polskich towarów i usług na rynkach zagranicznych, promocji marki polskiej, jak również szerokiej absorpcji kapitału zagranicznego, zwłaszcza bezpośrednich inwestycji zagranicznych, tworzących warunki dla unowocześnienia i wzrostu konkurencyjności polskich towarów i usług.

Ujawnione w toku kontroli NIK nieprawidłowości przy realizacji Programu wskazują⁴, że został on opracowany nierzetelnie, bez dokładnej analizy uwarunkowań

¹ Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji.

² Dalej: Ministerstwo lub MF.

³ Dalej: Program lub Program promocji.

⁴ Oprócz MF kontrolą objęto podmioty wymienione w Programie jako odpowiedzialne za jego realizację: **Ministerstwo Gospodarki** oraz jednostki podległe MG, tj. Wydziały Ekonomiczno-Handlowe Ambasad RP w Kazachstanie, Serbii i Czarnogórze, Ukrainie, Uzbekistanie, Federacji Rosyjskiej i na Białorusi; **Ministerstwo Spraw Zagranicznych**, Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości i Polską Agencję Informacji i Inwestycji Zagranicznych SA.

MB 1/5/21/06/NIK / MH

wpływających na sytuację polskiego eksportu oraz kompetencji i zadań podmiotów uczestniczących w jego wspieraniu. Nie wyodrębniono kosztów wykonania poszczególnych zadań, stąd brak możliwości jednoznacznego rozliczenia wydatków ponoszonych na realizację *Programu*. Ponadto, sposób opracowania *Programu* uniemożliwia dokonanie precyzyjnej oceny osiągnięcia zakładanych celów.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działalność ministra właściwego do spraw finansów publicznych w zakresie realizacji zadań *Programu*. W toku kontroli stwierdzono jednak nieprawidłowości, które mogły mieć negatywny wpływ na promocję polskiego eksportu.

Nieprawidłowości dotyczą realizacji dwóch z dziewięciu zadań ujętych w *Programie*, dla wykonania których Ministerstwo Finansów zostało wskazane jako odpowiedzialne lub współodpowiedzialne. NIK zgłasza uwagi do nadzoru sprawowanego przez Ministra Finansów nad działalnością **Korporacji Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych S.A.**⁵ w zakresie realizacji *Programu*. Nie w pełni zostało wykonane zadanie *Programu* dotyczące wzrostu wartości eksportu objętego ubezpieczeniami i gwarancjami (por. pkt 2 *Wystąpienia*). Ministerstwo nie rozpoznało rzeczywistych potrzeb w zakresie poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa (por. pkt 3.1 *Wystąpienia*).

2. Nie został osiągnięty cel założony w *Programie*: „Wzrost do 3,7% wartości eksportu objętego ubezpieczeniami i gwarancjami Korporacji Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych S.A.”

2.1. Przyjęty w *Programie* wzrost wartości eksportu objętej ochroną ubezpieczeniową - do poziomu 3,7% w roku 2005, wynikał z prognoz KUKKE dotyczących sprzedaży produktów ubezpieczeniowych oraz wymiany handlowej z zagranicą. Prognozy te zawarte zostały w *Strategii działania KUKKE S.A. na lata 2003-2005*⁶. Według *Strategii i Programu*, udział ubezpieczonego przez KUKKE obrotu w polskim eksporcie ogółem miał wynosić 3,3% w 2003 r., 3,5% w 2004 r. i 3,7% w roku 2005. Wykonanie tego wskaźnika było jednak niższe od zakładanego i wyniosło 3,17% w 2003 r., 3,45% w 2004 r. i 2,94% w okresie I-IX 2005 r.⁷ Prognozowany natomiast przez KUKKE na koniec 2005 r. wskaźnik ubezpieczonego eksportu miał wynosić 3,15%. Jego poziom miał być zatem niższy od założeń zawartych w rządowym *Programie promocji gospodarczej Polski do roku 2005 r.*

Wartość eksportu ubezpieczonego przez KUKKE wyniosła 1 699,5 mln USD w 2003 r., 2 546,5 mln USD w 2004 r. i 1 868,0 mln USD w okresie I-IX 2005 r. Łączna wartość ubezpieczonego obrotu w powyższym okresie wyniosła 6 114 mln USD.

Zaangażowanie KUKKE z tytułu działalności gwarantowanej przez Skarb Państwa wyniosło 4,21 mld zł w 2003 r., 6,31 mld zł w 2004 r. i 6,93 mld zł na koniec września 2005 r. Zaangażowanie to wynosiło 65-66% ustalonego w ustawie budżetowej na dany rok limitu, którego nie mogły przekroczyć łączne zobowiązania KUKKE.

Według wyjaśnień⁸ pana Jarosława Biernackiego, Prezesa KUKKE – pojawienie się w ostatnich latach na polskim rynku największych światowych firm ubezpieczających należności handlowe stanowi konkurencję dla ubezpieczeń oferowanych przez Korporację. W celu zdobycia polskiego rynku, firmy te stosują ostrą konkurencję cenową po-

⁵ Dalej: KUKKE lub Korporacja.

⁶ *Strategia* opracowana przez Zarząd i zatwierdzona przez Radę Nadzorczą KUKKE w styczniu 2003 r.

⁷ Do dnia zakończenia kontroli nie zostały udostępnione dane za cały 2005 r.

⁸ Wyjaśnienia z 23 grudnia 2005 r.

legającą na obniżaniu stawek poniżej poziomu, który zapewnia rentowność sprzedaży produktów ubezpieczeniowych.

2.2. Izba nie kwestionuje powyższych wyjaśnień, zauważa jednak, że istotnym powodem braku osiągnięcia zakładanego współczynnika było niezrealizowanie przez KUKĘ wszystkich działań przewidzianych w *Programie promocji*. I tak:

Do dnia zakończenia kontroli Korporacja nie zbudowała zewnętrznych kanałów sprzedaży produktów ubezpieczeniowych (rozszerzenie sieci sprzedaży produktów ubezpieczeniowych o banki).

Podjęto jedynie próbę współpracy⁹ z **PKO BP S.A.** dotyczącą sprzedaży *Europolisy* poprzez bankowy kanał dystrybucji. Istotnym czynnikiem ograniczającym rozwój tego sposobu dystrybucji produktów Korporacji są¹⁰ przepisy w zakresie pośrednictwa ubezpieczeniowego¹¹, nakładające obowiązek przeprowadzenia szkoleń i egzaminu zarówno wśród pracowników wykonujących faktyczne czynności zawierania umów, jak i połowy członków zarządu banku.

KUKĘ nie wprowadziła możliwości sprzedaży produktu ubezpieczeniowego dla małych i średnich przedsiębiorstw pod nazwą *Europolisa* przez Internet. Platforma internetowa Korporacji nie umożliwiała interaktywnej komunikacji z klientami.

Rozbudowano ekstranetowy serwis KUKĘ umożliwiając kontrahentom dostęp do podstawowych parametrów umowy ubezpieczenia przez Internet. W drugim etapie KUKĘ przewiduje umożliwienie interaktywnego dostępu do formularzy stosowanych w obsłudze poszczególnych rodzajów polis (wypełnienie na ekranie, edycja i wydruk). Do dnia zakończenia kontroli rozwiązanie to nie zostało wdrożone.

2.3. Ustalenia kontroli wskazują, że Minister Finansów nie wykorzystywał w pełnym zakresie kompetencji¹², do nadzoru nad działalnością KUKĘ w zakresie realizacji *Programu*. W szczególności nie wykorzystywano kompetencji zgodnie z którymi Minister Finansów może żądać wszelkich informacji i wyjaśnień dotyczących prowadzonych przez Korporację ubezpieczeń kontraktów eksportowych. Jedyna kontrola przeprowadzona przez MF w Korporacji w okresie obowiązywania *Programu*, nie obejmowała wykonywania zadań ujętych w tym dokumencie.

Wyjaśnienia¹³ pana Jacka Tomorowicza, dyrektora Departamentu Polityki Zagranicznej MF wskazują, że nadzorcza rola Ministra Finansów nad KUKĘ sprowadzała się do analizy i przekazywania **Przewodniczącemu Komitetu Polityki Ubezpieczeń Eksportowych**¹⁴ opinii dotyczących sprawozdań Korporacji z realizacji *Programu*. Przedstawiciele MF uczestniczyli także w pracach tego Komitetu.

⁹ Efektem tych działań było podpisanie w dniu 10 lutego 2005 r. *Umowy o współpracy przy sprzedaży Europolisy*.

¹⁰ Patrz przypis nr 8.

¹¹ Vide: *Ustawa z dnia 22 maja 2003 r. o pośrednictwie ubezpieczeniowym* (Dz. U. Nr 124, poz. 1154 ze zm.) oraz *rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 5 grudnia 2003 r. w sprawie minimalnego zakresu szkolenia osób ubiegających się o wykonywanie czynności agencyjnych oraz zakresu obowiązujących tematów egzaminu i trybu jego przeprowadzania* (Dz. U. Nr 217, poz. 2131) obowiązujące do 10 lipca 2005 r. a obecnie *rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 7 lipca 2005 r. w sprawie minimalnego zakresu szkolenia osób ubiegających się o wykonywanie czynności agencyjnych oraz zakresu obowiązujących tematów egzaminu i trybu jego przeprowadzania* (Dz. U. Nr 125, poz. 1053).

¹² Wynikających z art. 9, 15-16 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeniach kontraktów eksportowych (t. j. Dz. U. z 2001 r. Nr 59, poz. 609 ze zm.) oraz *rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 stycznia 1996 r. w sprawie zatwierdzenia regulaminu określającego tryb sprawowania nadzoru przez Ministra Finansów nad działalnością Korporacji Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych Spółki Akcyjnej w zakresie ubezpieczania kontraktów eksportowych* (Dz. U. Nr 12, poz. 65 ze zm.).

¹³ Wyjaśnienia z 3 listopada 2005 r.

¹⁴ Komitet został utworzony w 1994 r., do jego zadań należy m.in. określanie szczegółowych zasad działalności

3. Działania podejmowane w ramach zadania *Programu: „Aktywizacja działalności poręczeniowo-gwarancyjnej Skarbu Państwa”*, dotyczące zwiększenia stopnia wykorzystania limitu poręczeń i gwarancji SP oraz budowy systemu funduszy poręczeń kredytowych, nie przyniosły zakładanych efektów.

3.1. Izba ocenia negatywnie, z punktu widzenia rzetelności, niedostateczne rozpoznanie przez Ministerstwo Finansów rzeczywistych potrzeb w zakresie poręczeń i gwarancji SP. W *Programie promocji* powierzono MF współodpowiedzialność¹⁵ za zwiększenie stopnia wykorzystania limitu poręczeń i gwarancji udzielanych przez Skarb Państwa, określanego corocznie w *ustawie budżetowej* – ze szczególnym uwzględnieniem systemu poręczeń dla kredytów obrotowych związanych z eksportem¹⁶.

Dla realizacji tego celu, we wrześniu 2004 r. została opracowana w MF, a następnie zaakceptowana przez **Radę Ministrów**¹⁷ *Aktualizacja do średniookresowej strategii udzielania gwarancji i poręczeń Skarbu Państwa do 2010 roku*. W stosunku do pierwotnej wersji *Strategii udzielania gwarancji i poręczeń Skarbu Państwa*¹⁸ zostały wprowadzone m.in. następujące zmiany:

- wsparcie inwestycji, w szczególności realizowanych przy wykorzystaniu funduszy Unii Europejskiej w dziedzinie infrastruktury, ochrony środowiska oraz tworzenia nowych miejsc pracy, założono zwiększenie środków o ok. 2,5 mld zł rocznie w okresie 2004-2010 w porównaniu do *Strategii* (pierwotnie zakładano przeznaczenie na ten cel średnio 4,5 mld zł rocznie),
- autostrady i drogi krajowe: założono udzielenie w latach 2004-2010 poręczeń i gwarancji na łączną kwotę 10 mld EUR (około 45 mld zł, tj. o 5 mld zł więcej niż w *Strategii*),
- udzielenie poręczenia spłaty kredytu, zaciągniętego przez KUKE w wysokości około 2 mld zł.

W wyniku wprowadzonych zmian założono coroczne wartościowe zwiększenie udzielonych poręczeń i gwarancji. Nie zostały jednak osiągnięte limity poręczeń i gwarancji udzielane przez Skarb Państwa, określone corocznie w *ustawie budżetowej*. W latach 2003-2005 poręczenia i gwarancje zostały udzielone na łączną kwotę 16 892 mln zł, z tego:

- w 2003 r. limit w wysokości 23 mld zł wykorzystany został w wysokości 4 354 mln zł, (tj. w 18,9%),
- w 2004 r. limit w wysokości 17 mld zł wykorzystano w wysokości 5 780 mln zł, (tj. w 34,0%),
- w 2005 r. limit w wysokości 20 mld zł wykorzystano w wysokości 6 758 mln zł, (tj. w 33,8%).

3.2. Nie zostały zrealizowane wszystkie założenia dotyczące budowy systemu funduszy poręczeniowych i pożyczkowych. W *Programie promocji* Ministerstwo Finan-

Korporacji, określanie zasad ustalania stawek ubezpieczeniowych, opiniowanie wniosków o ubezpieczenie eksportowe, rozpatrywanie rocznych sprawozdań Korporacji z jej działalności.

¹⁵ Pozostałe jednostki odpowiedzialne to Ministerstwo Gospodarki, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości i Bank Gospodarstwa Krajowego.

¹⁶ Na podstawie przepisów *ustawy z dnia 8 maja 1997 r. o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne* (Dz. U. z 2003 r. Nr 174, poz. 1689 ze zm.).

¹⁷ W dniu 12 października 2004 r.

¹⁸ Zaakceptowanej przez RM w dniu 10 czerwca 2003 r.

sów zostało określone również jako współodpowiedzialne za budowę systemu funduszy: poręczeń kredytowych oraz pożyczkowych. Systemy te miały być tworzone – w ramach programu *Kapitał dla przedsiębiorczych*¹⁹ – przez **Bank Gospodarstwa Krajowego S.A.**²⁰, **Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości**²¹ oraz regionalne i lokalne instytucje prowadzące działalność poręczeniową i pożyczkową. Ministerstwo Finansów sprawuje nadzór nad budową powyższego systemu w zakresie wspierania przez BGK rozbudowy systemu funduszy poręczeniowych dla mikro, małych i średnich przedsiębiorców.

Zadanie dotyczące zapewnienia niezbędnego minimum kapitału niezbędnego do uruchomienia systemu funduszy poręczeniowych, określone w programie *Kapitał dla przedsiębiorczych* na 180 mln zł, zostało nieznacznie przekroczone, bowiem kapitały funduszy poręczeniowych, na koniec 2004 r. wyniosły 186,7 mln zł (103,7%). Dla funduszy pożyczkowych minimum kapitałowe określone na 280 mln zł zostało znacznie przekroczone i na koniec 2004 r. wyniosło 437,8mln zł (156,4%).

Utworzenie zaplanowanych w *Kapitale*, docelowych 16 regionalnych i 100 lokalnych funduszy poręczeniowych i pożyczkowych przebiegało wolniej. Na koniec 2004 r. działało 61 lokalnych i regionalnych funduszy poręczeniowych i 77 funduszy pożyczkowych.

W latach 2003 -2004 BGK dokapitalizował, w łącznej kwocie 28 188,5 tys. zł 8 regionalnych i 6 lokalnych funduszy poręczeniowych poprzez objęcie ich akcji bądź udziałów. Na koniec 2005 r. BGK był udziałowcem/akcjonariuszem zaledwie 19 funduszy poręczeniowych (11 regionalnych i 8 lokalnych) dysponujących kapitałem zakładowym w wysokości ok. 101 mln zł. W latach 2003-2005 fundusze te zostały dokapitalizowane przez BGK w wysokości 38 mln zł.²²

W wyjaśnieniach udzielonych kontrolerom NIK²³, pan Jacek Barylski, Dyrektor Departamentu Gwarancji i Poręczeń MF stwierdził, że powodem opóźnienia budowy systemu funduszy była mała aktywność władz samorządowych, a także słaba kondycja ekonomiczno-finansowa większości istniejących funduszy poręczeniowych. Ponadto w trzech województwach istniejące silne fundusze poręczeniowe nie wykazały zainteresowania wejściem kapitałowym BGK.

4. NIK pozytywnie ocenia udział Ministerstwa Finansów w realizacji zadania *Programu promocji: „Zaktywizowanie programu dopłat do oprocentowania kredytów eksportowych”* (dalej *Program DOKE*). Łączna wartość umów eksportowych objętych *Programem DOKE*, na koniec 2005 r. wyniosła 578,6 mln USD. Koszty związane z administrowaniem i promocją *Programu DOKE* w latach 2002-2005 wyniosły przy tym niecałe 2 mln zł.

4.1. Według *Programu promocji*, Ministerstwo Finansów było odpowiedzialne za podjęcie działań zmierzających do zaktywizowania mechanizmu dopłat do oprocentowania kredytów eksportowych.

¹⁹ Program gospodarczy przyjęty przez Radę Ministrów 13 sierpnia 2002 r., zmieniony 7 września 2004 r.

²⁰ Dalej: BGK.

²¹ Działalność Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości w zakresie realizacji tego zadania została oceniona przez NIK w wystąpieniu pokontrolnym z 24 listopada 2005 r.

²² Według informacji z 18 stycznia 2006 r. udzielonej przez pana Antoniego Salę, Wiceprezesa Banku Gospodarstwa Krajowego

²³ Wyjaśnienia z 24 listopada 2005 r.

W tym celu, w *Programie promocji* zostało zarekomendowane wprowadzenie następujących zmian warunków *Programu DOKE*:

- uproszczenie procedury objęcia kredytu *Programem DOKE*,
- odstąpienie od obowiązku ubezpieczenia w KUKIE kredytów eksportowych objętych *Programem DOKE*,
- umożliwienie BGK stosowania dopłat do transakcji kredytowych realizowanych przez ten Bank.

W latach 2003-2005 znowelizowano trzy rozporządzenia wykonawcze do *ustawy z dnia 8 czerwca 2001 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów eksportowych o stałych stopach procentowych*²⁴, które miały na celu uproszczenie zasad korzystania z *Programu DOKE* i zwiększenie jego atrakcyjności. Ponadto MF i BGK prowadziły działania wśród krajowych eksporterów i przedstawicieli polskich banków, zmierzające do dostarczenia informacji o *Programie DOKE*. W drugiej połowie 2003 r. BGK wydał pierwsze przyrzeczenia objęcia *Programem DOKE* kredytów finansujących eksport (6 chemikaliowców).

4.2. NIK podziela stanowisko Ministerstwa²⁵, że rezygnacja z obowiązku ubezpieczenia w KUKIE kredytu eksportowego objętego *Programem DOKE* - nie jest uzasadniona. Rozwiązanie to może skutkować wzrostem kosztów obsługi transakcji eksportowych, a co za tym idzie, powodować niższą konkurencyjność oferty polskich eksporterów.

Ubezpieczenie kredytów eksportowych jest standardem w krajach OECD i UE. *Program DOKE* dotyczy kredytów średnio i długookresowych, obarczonych stosunkowo dużym ryzykiem. W krajach OECD powszechne jest ubezpieczanie tego rodzaju kredytów przez banki komercyjne w rządowych agencjach kredytów eksportowych. Dotychczasowe doświadczenia w funkcjonowaniu *Programu DOKE* wskazują, że banki polskie udzielające kredytów eksportowych są zainteresowane ubezpieczeniem tych kredytów w KUKIE.

Jednocześnie NIK podziela negatywne uwagi Ministerstwa do postulatu umożliwienia obejmowania *Programem DOKE* kredytów eksportowych udzielanych przez BGK. Takie rozwiązanie budzi uzasadnione wątpliwości związane z zachowaniem właściwej przejrzystości dotyczącej zarządzania i wydatkowania środków publicznych. BGK nie ma bowiem doświadczenia w udzielaniu kredytów eksportowych, finansujących eksport dóbr kapitałowych o kilkuletnim okresie spłaty, z natury skomplikowanych i obarczonych bardzo wysokim ryzykiem.

5. Zadanie *Programu promocji*: „Zwiększenie udziału kredytów bankowych w finansowaniu transakcji eksportowych” nie zostało zrealizowane ze względu na daty przyjęcia odpowiednich dyrektyw Parlamentu Europejskiego i Rady UE. Według *Programu* jego wykonanie miało polegać na wdrożeniu m.in. „Nowej Bazylejskiej Umowy Kapitałowej”²⁶, przewidującej możliwość zmniejszenia obciążeń związanych z tworzeniem rezerw dla banków kredytujących eksport objęty ubezpieczeniem. W ramach tego zadania miał zostać stworzony efektywny system wspierania eksportu, zawierający wyspecjalizowaną jednostkę organizacyjną utworzoną w strukturze BGK w celu udzielania kredytów eksportowych i obsługi wymiany handlowej z zagranicą.

²⁴ Dz. U. Nr 73, poz. 762 ze zm.

²⁵ Przedstawione w wyjaśnieniach pana Jacka Tomorowicza, dyrektora Departamentu Polityki Zagranicznej MF, z 3 listopada 2005 r.

²⁶ *New Basel Capital Accord* – Basel II.

„Nowa Bazylejska Umowa Kapitałowa” została zatwierdzona 26 czerwca 2004 r. Do końca 2005 r. miało nastąpić uchwalenie przez Parlament Europejski i Radę UE dyrektyw implementujących ww. Umowę²⁷. Przepisy znowelizowanych dyrektyw mają wejść w życie w dwóch etapach, tj. od 1 stycznia 2007 r. dla mniej zaawansowanych modeli pomiaru ryzyka i od 1 stycznia 2008 r. dla metod bardziej zaawansowanych. Implementacja dyrektywy do polskiego porządku prawnego może nastąpić zatem po tych terminach, poprzez odpowiednią nowelizację ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. *Prawo bankowe*²⁸, jak też wydania stosownych aktów wykonawczych.

Na zlecenie BGK, **Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego** przeprowadził analizę, która wykazała, że członkostwo Polski we Wspólnocie Europejskiej wyklucza możliwość wykorzystania pomocy publicznej (a więc np. środków budżetowych, gwarancji rządowych) na rzecz wspierania eksportu. Taka możliwość istnieje jedynie w przypadku rządowego wsparcia dla kredytów eksportowych, realizowanego na zasadach *Porozumienia OECD w sprawie Oficjalnie Wspieranych Kredytów Eksportowych* oraz w przypadku ubezpieczeń krótkoterminowych kredytów eksportowych udzielanych do krajów tzw. ryzyka nierynkowego.

Według informacji²⁹ udzielonej przez pana Antoniego Sałę, Wiceprezesa BGK, działalność proeksportowa tego banku może być prowadzona wyłącznie w oparciu o środki własne. Bank zmuszony jest konkurować cenowo na warunkach rynkowych z ofertami kredytowymi dużych komercyjnych banków krajowych i zagranicznych, które dysponują znacznie tańszą bazą fundusзовą. Bank podjął działania zmierzające do uruchomienia działalności polegającej na finansowaniu eksportu i wymiany handlowej z zagranicą (m.in. utworzył dwie nowe jednostki organizacyjne w centrali banku zajmujące się finansowaniem polskiego eksportu, opracował procedury dla nowych instrumentów kredytowych nie stosowanych dotychczas w banku – kredyt dla nabywcy, dokonał analizy ryzyka kredytowego i politycznego transakcji z krajami rynków wschodnich).

Zdaniem Ministerstwa³⁰, w Polsce wykorzystywane są wszystkie dostępne dla krajów OECD instrumenty oficjalnego wsparcia kredytów eksportowych. W szczególności są to: gwarantowane przez Skarb Państwa ubezpieczenia kredytów eksportowych przez KUKE (w 2004 r. objęto nimi kredyty o wartości 859 mln USD), oficjalne finansowe wsparcie kredytów eksportowych – program DOKE (288 mln USD) oraz komercyjne kredyty udzielane przez rząd polski innym państwom na zakup polskich towarów i usług. Do instrumentów tych należy także tzw. pomoc wiązana przybierająca formę kredytów pomocowych udzielanych przez rząd innym krajom na zakup polskich towarów i usług (286 mln USD).

²⁷ Dyrektywa 2006/48/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje kredytowe (Dz.U. L 177 z 30.6.2006, str. 1—200); Dyrektywa 2006/49/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie adekwatności kapitałowej firm inwestycyjnych i instytucji kredytowych (Dz.U. L 177 z 30.6.2006, str. 201—255).

²⁸ j.t. Dz. U. z 2002 r. Nr 72, poz. 665 ze zm.

²⁹ Patrz przypis nr 22.

³⁰ Wyjaśnienia z dnia 9 grudnia 2005 r. pana Piotra Sawickiego Dyrektora Departamentu Gwarancji i Poręczeń.

6. Najwyższa Izba Kontroli nie zgłasza uwag do działań MF podejmowanych na rzecz realizacji zadania *Programu promocji: „Wzrost zaangażowania Polski w sferze pomocy rozwojowej”*. Zadanie to było wykonywane w drodze corocznego zwiększania przyznawanych kwot kredytów w ramach tzw. pomocy wiązanej³¹, udzielonej dotychczas przez MF w wysokości 64,1 mln USD. Realizacja zadania odbywała się w ramach opracowanej przez MSZ *Strategii polskiej współpracy na rzecz rozwoju*, przyjętej przez Radę Ministrów w dniu 21 października 2003 r.

Zasadniczym celem ww. *Strategii* było wspieranie zrównoważonego rozwoju, w tym redukcji ubóstwa, w krajach korzystających z polskiej pomocy. *Strategia* zawierała wytyczne dla polityki państwa w dziedzinie pomocy rozwojowej oraz zarys rozwiązań instytucjonalnych pozwalających na jej realizację w praktyce. Dwa główne składniki polskiej pomocy rozwojowej to pomoc techniczna i humanitarna przekazywana za pośrednictwem MSZ oraz pomoc finansowa (w tym „pomoc wiązana”) przekazywana przez Ministerstwo Finansów.

W wyniku wdrażania *Strategii*, zostały podpisane w latach 2000-2003 trzy międzyrządowe umowy kredytowe (z Chinami, Jugosławią i Uzbekistanem) na kwotę 150 mln USD (zrealizowane dostawy wyniosły 64,1 mln USD). Ponadto rozpoczęto rozmowy w sprawie 3 umów z 2004 r. i 2005 r. o wartości 44 mln USD (Serbia i Czarnogóra, Angola, Mołdowa), a w lipcu 2005 r. **Prezes Rady Ministrów** wyraził zgodę na rozpoczęcie negocjacji umów kredytowych z Republiką Wietnamu o łącznej wartości 280 mln USD.

7. W zakresie kompetencji Ministra Finansów, realizacja zadania *Programu promocji: „Uproszczenie i przyspieszenie procesu inwestycyjnego”* polegała na wprowadzeniu zmian dotyczących udzielania pisemnych interpretacji przepisów prawa podatkowego. Wprowadzono również możliwość dokonywania przez Ministra Finansów interpretacji w indywidualnych sprawach w zakresie postanowień umów o unikaniu podwójnego opodatkowania oraz przepisy dotyczące porozumień w sprawach ustalenia cen transakcyjnych.

Ponadto, został stworzony elektroniczny *System Informacji Podatkowej*³², który ma wspierać procesy decyzyjne dotyczące spraw podatkowych. System ma przyczynić się do zapewnienia jednolitego, spójnego i wewnętrznie zgodnego stosowania przepisów prawa podatkowego przez służby skarbowe.

8. W *Programie promocji gospodarczej Polski do roku 2005*, sprawa rozwoju i wydatków na infrastrukturę została jedynie określona kierunkowo, jako jedno z ogólnych zadań do realizacji pn. „*Rozbudowa infrastruktury*”. Minister Finansów wielokrotnie informował Radę Ministrów o niskim stopniu wykorzystania środków Krajowego Funduszu Drogowego i funduszy unijnych, przeznaczonych na drogi krajowe i wskazywał na konieczność ścisłego rozliczania finansowania budowy dróg krajowych, w tym autostrad i dróg ekspresowych.

Np. w piśmie z dnia 12 września 2005 r.³³ do pana Aleksandra Proksy Sekretarza Rady Ministrów, Minister Finansów³⁴ zgłosił uwagi do *Informacji Ministerstwa Infrastruk-*

³¹ Pomoc udzielana w głównej mierze krajom rozwijającym się, z przeznaczeniem na finansowanie eksportu dóbr i usług z kraju kredytodawcy.

³² Zbiór dokumentów dotyczących podatków, w tym: wyroki i postanowienia **Trybunału Konstytucyjnego**, **Sądu Najwyższego**., wyjaśnienia przepisów kierowane przez MF do Izb Skarbowych, i interpretacje w sprawach indywidualnych dot. prawa podatkowego.

³³ GN5/RLP/66/05/11042.

tury o harmonogramie Budowy autostrad i dróg ekspresowych na lata 2004-2006 za okres styczeń-sierpień 2005 r. Dotyczyły one wysokiego wykorzystania środków budżetowych (68,4%), a niskiego Krajowego Funduszu Drogowego (33,9%) i funduszy unijnych (37,7%), niepełnego i nieprecyzyjnego rozliczenia poszczególnych funduszy oraz zbyt zagregowanego rozliczenia kosztów na całą sieć dróg.

9. Udział Ministerstwa Finansów w realizacji zadania *Programu promocji: „Powołanie agencji integrującej działania na rzecz promocji”* sprowadzał się do opiniowania projektu *ustawy o Polskiej Agencji Promocji Gospodarczej* - na posiedzenia Komitetu Rady Ministrów oraz Rady Ministrów³⁵.

Projekt ten rozpatrywany był na posiedzeniach **Sejmowej Podkomisji Nadzwyczajnej ds. Rozpatrzenia Rządowego Projektu Ustawy o Polskiej Agencji Promocji Gospodarczej**. Prace nad projektem tej *ustawy Sejmowa Komisja Gospodarki* prze-
rwała jednak w maju 2005 r.³⁶

10. Biorąc pod uwagę powyższe oceny i uwagi, na podstawie art. 60 ust. 2 *ustawy o NIK*, Najwyższa Izba Kontroli przedstawia następujące wnioski:

- 1) Pełne wykorzystywanie kompetencji w zakresie nadzoru nad działalnością KUKiE, szczególnie w zakresie realizacji przez Korporację programów i strategii rządowych dotyczących ubezpieczania kredytów eksportowych.
- 2) Dokonanie przeglądu założeń i realizacji *Strategii udzielania gwarancji i poręczeń Skarbu Państwa* w celu realnego planowania limitów określanych w *ustawach budżetowych* oraz rozbudowy systemu funduszy poręczeniowych z udziałem BGK.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 *ustawy o NIK*, zwraca się do Pani Premier o przekazanie, w terminie 21 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag.

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

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, termin nadesłania informacji, o której wyżej mowa, liczy się – stosownie do art. 62 ust. 2 *ustawy o NIK* – od dnia otrzymania ostatecznej uchwały w sprawie powyższych zastrzeżeń.

2 egzemplarz skierować do
J. K.

³⁴ Z up. Ministra Finansów Podsekretarz Stanu pan Piotr Sawicki.

³⁵ Wyjaśnienia pana Zbigniewa Boniuszko, dyrektora Departamentu Finansów Gospodarki Narodowej MF z 24 października 2005 r.

³⁶ Obecny projekt przewiduje utworzenie **Polskiej Agencji Handlu i Inwestycji** (druk nr 582 złożony w dniu 9 maja 2006 r.).