



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Sekretarz Kolegium

KPK-KPO.000.013.2015

Warszawa, dnia 16 marca 2015 r.

Pan
Mateusz Szczurek
Minister Finansów

Wzrosty nowe kumtze

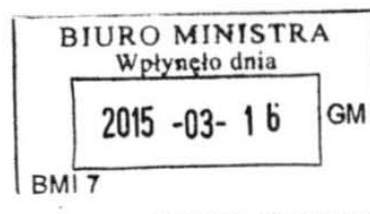
Stosownie do art. 57 i art. 61^a ust. 8 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.), przesyłam Panu Ministrowi uchwałę **Nr 9/2015** wraz z uzasadnieniem, podjętą przez Kolegium Najwyższej Izby Kontroli dnia 25 lutego 2015 r. w sprawie zastrzeżeń zgłoszonych do wystąpienia pokontrolnego Najwyższej Izby Kontroli z dnia 22 grudnia 2014 r. (Nr KBF-4101-006-01/2014), skierowanego w związku z przeprowadzoną w Ministerstwie Finansów kontrolą pn. „Realizacja rządowego programu wspierania przedsiębiorczości z wykorzystaniem poręczeń i gwarancji Banku Gospodarstwa Krajowego”. Tym samym postępowanie odwoławcze w tej sprawie zostało zakończone.

W zał.:
Uchwała Nr 9/2015

Stanisław Jarosz

SEKRETARZ KOLEGIUM
Najwyższa Izba Kontroli

Stanisław Jarosz





NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Kolegium

Uchwała Nr 9/2015

Kolegium Najwyższej Izby Kontroli

z dnia 25 lutego 2015 r.

w sprawie zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego

Na podstawie art. 23 ust. 4 oraz art. 57 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.) Kolegium Najwyższej Izby Kontroli – po rozpatrzeniu na posiedzeniu w dniu 25 lutego 2015 r. zastrzeżeń z dnia 13 stycznia 2015 r. zgłoszonych przez Sekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów do wystąpienia pokontrolnego Najwyższej Izby Kontroli z dnia 22 grudnia 2014 r. (Nr KBF-4101-006-01/2014), skierowanego w związku z przeprowadzoną w Ministerstwie Finansów kontrolą pn. „Realizacja rządowego programu wspierania przedsiębiorczości z wykorzystaniem poręczeń i gwarancji Banku Gospodarstwa Krajowego” – podjęło następującą

uchwałę:

zastrzeżenia z dnia 13 stycznia 2013 r. zgłoszone przez Sekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów do wystąpienia pokontrolnego Najwyższej Izby Kontroli z dnia 22 grudnia 2014 r. (Nr KBF-4101-006-01/2014), skierowanego w związku z przeprowadzoną w Ministerstwie Finansów kontrolą pn. „Realizacja rządowego programu wspierania przedsiębiorczości z wykorzystaniem poręczeń i gwarancji Banku Gospodarstwa Krajowego”:

- 1) uwzględnia się do fragmentu uzasadnienia oceny ogólnej, w którym Izba stwierdziła, że gdyby nie zostało przyjęte nowe rozporządzenie Komisji (UE) Nr 1407/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis*, możliwość udzielania pomocy *de minimis* byłaby ograniczona do zaledwie 17 miesięcy (zastrzeżenie nr 2);
- 2) oddala się w pozostałym zakresie.

W związku z uwzględnieniem zastrzeżenia nr 2, w wystąpieniu pokontrolnym wprowadza się następujące zmiany:

- na str. 2, w wierszach 1-7 od dołu, skreśla się fragment rozpoczynający się od wyrazów: „2. Gwarancje *de minimis*” a kończący się wyrazami: „17 miesięcy³” wraz z przypisami nr 1, 2 i 3.
- punkty 3, 4 i 5 na str. 3 otrzymują numerację odpowiednio 2, 3 i 4, zaś przypisy nr 4, 5 itd. otrzymują numerację odpowiednio począwszy od 1;
- na str. 8, w wierszu 15 od góry, po wyrazach: „*de minimis*” wstawia się przypis o treści: „Dz.U.U.E.L. 2006.379.5”, zaś w wierszu 19 od góry, po wyrazach: „*de minimis*” wstawia się przypis o treści: „Dz.U.U.E.L. 2013.352.1”.

SEKRETARZ KOLEGIUM
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

Stanisław JAROSZ

PRZEWODNICZĄCY KOLEGIUM
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

Krzysztof KWIATKOWSKI
PREZES NIK

UZASADNIENIE

Najwyższa Izba Kontroli – Departament Budżetu i Finansów przeprowadziła w Ministerstwie Finansów (dalej: MF lub Ministerstwo) kontrolę pn. „Realizacja rządowego programu wspierania przedsiębiorczości z wykorzystaniem poręczeń i gwarancji Banku Gospodarstwa Krajowego”.

Wyniki kontroli przedstawione zostały w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 22 grudnia 2014 r., do którego w piśmie z dnia 13 stycznia 2015 r. Sekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów (dalej: Sekretarz Stanu) zgłosił siedem zastrzeżeń.

Zastrzeżenie 1 dotyczyło fragmentu uzasadnienia oceny ogólnej (pkt II.1., str. 2 wyst. pok.), w którym NIK stwierdziła, iż skalę pomocy na rzecz mikro, małych i średnich przedsiębiorców (dalej: sektor MŚP), jakiej udzielono do 2013 r. należy uznać za niezadowalającą ponieważ gwarancje *de minimis* zostały wprowadzone do oferty BGK¹ dopiero w 2013 r.

W **zastrzeżeniu** Sekretarz Stanu stwierdził, że działania Ministra Finansów związane z udzielaniem pomocy na rzecz MŚP wynikają z przepisów prawa – w szczególności z przepisów ustawy z dnia 8 maja 1997 r. o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne² oraz z zapisów programów i innych dokumentów rządowych. Składający zastrzeżenia powołał się na fragment wystąpienia pokontrolnego, w którym wskazano m.in. że w związku z niską efektywnością pierwotnie zaproponowanych

¹ Bank Gospodarstwa Krajowego.

² Dz. U. z 2012 r., poz. 657 ze zm. – dalej: ustawa o poręczeniach i gwarancjach.

rozwiązań, Minister Finansów w dniu 31 grudnia 2010 r. przedstawił uwagi do Programu³, które uwzględniały w części zastrzeżenia NIK zgłoszone podczas kontroli działań Ministerstwa Finansów oraz BGK na rzecz zwiększenia dostępności kredytów dla przedsiębiorców w latach 2008-2010, przeprowadzonej przez NIK w 2010 r.⁴ Sekretarz Stanu stwierdził, że w wystąpieniu pokontrolnym z 2010 r. NIK wskazała m.in., że to zespół pod kierownictwem Ministra Michała Boniego, a nie Minister Finansów, zaproponował zmiany w systemie poręczeniowym, polegające na utworzeniu Krajowej Agencji Poręczeniowej S.A. (dalej: KAP S.A.). Utworzenie KAP S.A. zostało wpisane do 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. W październiku 2012 r. ministrowie Finansów i Skarbu Państwa wspólnie ogłosili, że BGK uruchomi linię gwarancyjną obejmującą spłatę kredytów obrotowych. Stosowna zmiana ustawy została uchwalona w dniu 25 stycznia 2013 r. W dniu 18 lutego 2013 r. Minister Finansów wydał rozporządzenie w sprawie udzielania przez BGK pomocy *de minimis* w formie gwarancji spłaty kredytów⁵. W konkluzji uzasadnienia zastrzeżenia Sekretarz Stanu stwierdził, że uruchomienie w marcu 2013 r. Programu gwarancji *de minimis* było efektem prac prowadzonych przez wiele podmiotów i instytucji państwowych, podejmowanych przez nie decyzji oraz stanowionych w omawianym zakresie przepisów prawa.

Kolegium Najwyższej Izby Kontroli oddaliło zastrzeżenie.

Kolegium NIK nie neguje, że Minister Finansów podejmował działania w celu wyeliminowania barier w działalności poręczeniowo-gwarancyjnej, na które NIK zwróciła uwagę w wystąpieniu pokontrolnym w 2010 r., co wprost w wystąpieniu pokontrolnym zostało wskazane (we fragmencie, który Sekretarz Stanu niezbyt dosłownie przywołał w zastrzeżeniach). Podjęte w ich wyniku, w latach 2011-2012, prace nie zostały jednak doprowadzone do końca, co stanowiłoby realizację wniosku o sfinalizowanie prac nad zmianą systemu poręczeń i gwarancji w sposób zapewniający ograniczenie ryzyka ponownego wprowadzenia nieefektywnych rozwiązań. Dopiero po wprowadzeniu gwarancji *de minimis* skala udzielanych poręczeń i gwarancji osiągnęła istotne rozmiary, tj. w 2013 r. ok. 7,3 mld zł. Wcześniej wynosiła ona zaledwie 21,7 mln zł w 2011 r. i 91,4 mln zł w 2012 r. Są to marginalne kwoty w świetle występującej luki finansowania, na którą składający zastrzeżenia wskazał w zastrzeżeniu nr 3.

Pomimo tego, że składający zastrzeżenia starał się wykazać, iż to nie Minister Finansów ponosi odpowiedzialność za późne wprowadzenie możliwości udzielania gwarancji *de minimis*, lecz inne podmioty inicjujące lub decydujące o zmianach Programu – Minister działał w granicach prawa i zgodnie z wnioskami pokontrolnymi NIK – Kolegium NIK uznało, że rola Ministra Finansów w zakresie działalności poręczeniowo-gwarancyjnej nie ogranicza się wyłącznie do stosowania przepisów ustawy o poręczeniach i gwarancjach oraz zapisów programów i innych dokumentów rządowych. Zgodnie z art. 34 ust. 1 ustawy z dnia 4 września 1997 r.

³ Rządowy program „Wspieranie przedsiębiorczości z wykorzystaniem poręczeń i gwarancji Banku Gospodarstwa Krajowego”.

⁴ Kontrola nr P/10/025.

⁵ Dz. U. z 2013 r. poz. 239 ze zm.

o działach administracji rządowej⁶ Minister był obowiązany do inicjowania i opracowywania polityki Rady Ministrów w stosunku do działu, którym kieruje, a także przedkładania w tym zakresie inicjatyw, projektów założeń projektów ustaw i projektów aktów normatywnych na posiedzenia Rady Ministrów. Minister Finansów realizował te czynności. Potwierdzają to zarówno ustalenia kontroli, przedstawione na str. 3-4 wystąpienia pokontrolnego wskazujące, że Minister Finansów uczestniczył w przygotowaniu zamian Programu rządowego, jak i stwierdzenia zawarte w zastrzeżeniach Sekretarza Stanu, np. że w Ministerstwie Finansów prowadzono prace nad stworzeniem docelowego modelu poręczeńiowego, które koncentrowały się na powołaniu KAP S.A. oraz przygotowywano nowe rozwiązania. Zdaniem Kolegium NIK oznacza to, że Minister Finansów miał wpływ na zakres i tempo prac nad wprowadzeniem nowych rozwiązań, dlatego też ponosi współodpowiedzialność za to, że rozwiązania w formie gwarancji *de minimis* nie zostały wprowadzone wcześniej.

Zastrzeżenie 2 dotyczyło fragmentu uzasadnienia oceny ogólnej (pkt II.2., str. 2 wyst. pok.), w którym Izba stwierdziła, że gdyby nie zostało przyjęte nowe rozporządzenie Komisji (UE) Nr 1407/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis*⁷, możliwość udzielania pomocy *de minimis* byłaby ograniczona do zaledwie 17 miesięcy.

W zastrzeżeniu Sekretarz Stanu wskazał, że Komisja Europejska (dalej: KE) uważa sektor MŚP za szczególnie istotny dla gospodarek krajowych. W obecnej perspektywie finansowej (2014-2020) zwiększona również została rola instrumentów zwrotnych, w tym poręczeń i gwarancji. W dniu 8 maja 2012 r. KE przyjęła Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: *Unowocześnienie unijnej polityki w dziedzinie pomocy państwa (COM 2012) 209 final*. W ww. Komunikacie zaproponowano następujące kierunki modernizacji pomocy państwa przyczyniające się do określenia priorytetów:

- a) ewentualną rewizję rozporządzenia *de minimis*, przeprowadzoną na podstawie szczegółowej oceny wpływu z uwzględnieniem sytuacji we wszystkich państwach członkowskich oraz na całym rynku wewnętrznym, jak również skutków budżetowych takiej rewizji w celu zbadania, czy obecny pułap nadal odpowiada warunkom rynkowym;
- b) ewentualne zmiany w rozporządzeniu upoważniającym Rady, aby umożliwić Komisji uznanie, że niektóre kategorie pomocy są zgodne z rynkiem wewnętrznym i w związku z tym nie podlegają obowiązkowi zgłoszenia *ex ante*;
- c) rewizję i ewentualne rozszerzenie zakresu ogólnego rozporządzenia w sprawie wyłączeń blokowych o kategorie pomocy objęte zrewidowanym rozporządzeniem upoważniającym, tak by przyczynić się do lepszego ukierunkowania zasobów publicznych na niektóre utrwalone cele, przy jednoczesnym uproszczeniu procedur administracyjnych w odniesieniu do dobrze skonstruowanych środków o stosunkowo niskich kwotach pomocy.

Nowelizacja rozporządzenia *de minimis* była zatem – jak wskazał Sekretarz Stanu – jednym z celów polityki UE. Przewidywana była kontynuacja, a nie likwidacja pomocy *de minimis*. Ponadto Sekretarz Stanu podkreślił, że

⁶ Dz. U. z 2013 r. poz. 743 ze zm.

⁷ Dz.U.UE.L. 2013.352.1

Ministerstwo Finansów dysponowało oficjalną wiedzą o prowadzonych w KE pracach nad nowym rozporządzeniem w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis*.

Kolegium Najwyższej Izby Kontroli uwzględniło zastrzeżenie.

Jak wskazano w poprzednim punkcie uchwały część odpowiedzialności za późne (w ostatnim roku obowiązywania rozporządzenia Komisji (WE) NR 1998/2006 z dnia 15 grudnia 2006 r. w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu do pomocy *de minimis*⁸) wprowadzenie do oferty BGK gwarancji *de minimis* obciąża Ministra Finansów. Nie można jednak z tego wywodzić, znając stanowisko KE co do roli instrumentów zwrotnych w obecnej perspektywie finansowej, że istniało realne ryzyko utraty po dniu 30 czerwca 2014 r. możliwości udzielania gwarancji *de minimis* przez BGK. Kolegium NIK zwraca uwagę, że jakkolwiek zakwestionowane sformułowanie jest prawdziwe, to traktowanie go jako zastrzeżenia (swego rodzaju nieprawidłowości) wobec działań Ministra Finansów jest niezasadne, bowiem już w 2012 r. – a więc na blisko rok przed wprowadzeniem do oferty BGK gwarancji *de minimis* – można było przewidywać, że ta forma pomocy publicznej dla sektora MŚP będzie przez UE preferowana. Wobec powyższego Kolegium NIK uznało za zasadne wykreślenie z wystąpienia pokontrolnego zakwestionowanego fragmentu uzasadnienia oceny ogólnej.

Zastrzeżenie 3 dotyczyło fragmentu uzasadnienia oceny ogólnej (pkt II.3., str. 3 wyst. pok.), w którym Izba stwierdziła, że „Minister Finansów nie zadbał, by w Programie określone zostały mierniki realizacji celu w zakresie rezultatów, w tym oddziaływania na sferę realną. Corocznie w planach rzeczowo-finansowych Programu, określane są przede wszystkim mierniki produktu, tj. wskaźniki sprzedaży poręczeń i gwarancji oraz kształtowanie się wyniku finansowego Programu. Zdaniem NIK, ogranicza to możliwość oceny Programu pod kątem jego efektywności oraz prawidłowości adresowania pomocy publicznej do podmiotów, które jej rzeczywiście potrzebowały. Kwestionowany fragment uzasadnienia oceny ogólnej jest zbieżny z uwagą na str. 5 wystąpienia pokontrolnego, iż Zdaniem NIK, nieokreślenie w Programie mierników i zasad pomiaru rezultatów osiąganych w wyniku realizacji Programu, ogranicza możliwość pełnej oceny efektywności i celowości podejmowanej interwencji publicznej. Utrudnia to także ocenę, czy wydatki budżetowe przeznaczone na finansowanie Programu są dokonywane stosownie do art. 44 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁹, tj. w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów i optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów, a także jak silny jest tzw. efekt *deadweight*, tj. sytuacja, w której działania objęte pomocą (w tym przypadku udzielanie kredytów na rzecz mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw) byłyby realizowane i bez wsparcia ze środków budżetowych”.

W zastrzeżeniu Sekretarz Stanu wniósł o wykreślenie zakwestionowanych fragmentów wystąpienia pokontrolnego. W uzasadnieniu składający zastrzeżenia podał w szczególności, że pomoc *de minimis* jest najprostszą formą pomocy publicznej dopuszczalną przez przepisy UE, udzielaną przy zachowaniu minimum formalności. Założeniem Programu jest, że każdy podmiot, który spełni warunki niezbędne do uzyskania

⁸ Dz.U.UE.L. 2006.379.5

⁹ Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

gwarancji *de minimis* rzeczywiście tych gwarancji potrzebuje. Dzięki prostym zasadom, niskiej cenie i maksymalnie ograniczonej biurokracji Program odnosi sukcesy. Określenie mierników realizacji celu w zakresie rezultatu na etapie opracowania Programu byłoby trudne, gdyż tego typu Program, biorąc pod uwagę jego ogólnokrajowy zakres i skalę pomocy, sięgającą kilku miliardów złotych wsparcia rocznie, nie był uprzednio w Polsce realizowany. Opracowanie mierników byłoby pracochłonne, przy jednoczesnym braku pewności pozytywnego wpływu tych badań na kształt Programu. Unia Europejska uznaje MŚP jako trwale pozostające w sytuacji mniej korzystnej niż duże podmioty. Akcja gwarancyjna prowadzona jest na znaczną skalę w większości krajów europejskich. W II połowie 2014 r. BGK przeprowadził analizę wpływu udzielanych gwarancji *de minimis* na sferę realną, a jej wyniki zostały zaprezentowane w raporcie udostępnionym publicznie na stronie internetowej BGK¹⁰. Jedną z zasadniczych konkluzji raportu jest stwierdzenie, że wyniki badania wskazują, że zaprojektowano wystandaryzowane, proste i powszechnie dostępne narzędzie wsparcia sektora MŚP, które trafnie zaadresowane okazało się największym sukcesem w dotychczasowych programach gwarancyjnych realizowanych w Polsce. Potwierdzają to wyniki badań oraz zacytowane przez składającego zastrzeżenia opinie banków i pojedynczych przedsiębiorców. Z badań wynika m.in., że 19% ankietowanych przedsiębiorców uważa, że nie otrzymałoby kredytu obrotowego bez uzyskania gwarancji *de minimis*, a 14% otrzymałoby kredyt mniejszy. Oznacza to, że w całej badanej populacji przedsiębiorców 33% było objętych tzw. luką finansowania. W raporcie przedstawiono także szacunek utworzonych miejsc pracy, jednak już sami autorzy badania zastrzegali, że jest należy go traktować z dużą oszczędnością. Składający zastrzeżenia oświadczył, że podobne badania będą przeprowadzane corocznie.

Kolegium Najwyższej Izby Kontroli oddaliło zastrzeżenie.

Ustosunkowując się do argumentów podniesionych przez Sekretarza Stanu, w tym zaprezentowanych wyników badań wykonanych na zlecenie BGK, Kolegium NIK zwraca uwagę, że odnoszą się one wyłącznie do gwarancji *de minimis*, czyli jednego z produktów, których dotyczy Program. Tymczasem ocena zawarta w wystąpieniu pokontrolnym wskazuje na brak mierników efektów wszystkich produktów Programu. Co prawda zgłaszający zastrzeżenia przedstawił szacunkowe efekty Programu, jednak nie zmienia to faktu, że w Programie opracowanym w Ministerstwie Finansów, a następnie przyjętym przez Radę Ministrów, nie zawarto żadnych mierników jego realizacji, zaś te które w nim występowały do 2011 r. wykreślono. Podkreślić należy, że Minister Finansów zaproponował powyższe rozwiązanie, po tym jak w latach 2009-2010 nie zostały zrealizowane założenia dotyczące skali działalności poręczeniowo-gwarancyjnej, określonej w ówczesnej wersji Programu. W Programie ustalono wprowadzić, że corocznie w planach rzeczowo-finansowych Programu określane będą wolumen udzielanych poręczeń i gwarancji oraz koszty Programu, jednak są to wyłącznie mierniki produktu, pokazujące skalę zaangażowanych środków. Dodatkowo są one ustalane po upływie ok. 1/3 roku, którego dotyczą. Nie są natomiast wyznaczane żadne założenia dotyczące efektów rzeczowych, osiąganych przy użyciu tych środków. Prawdziwe jest zatem stwierdzenie zawarte w wystąpieniu pokontrolnym, że Minister Finansów nie zadbał, by w Programie określone zostały mierniki realizacji celu w zakresie rezultatów, w tym oddziaływania na

¹⁰ <http://www.bgk.com.pl/ekspertyzy-bgk/efekty-programu-gwarancji-de-minimis#>

sferę realną. Ogranicza to – zdaniem Kolegium NIK – możliwość oceny Programu pod kątem jego efektywności oraz prawidłowości adresowania pomocy publicznej. Nie można bowiem odnieść uzyskiwanych efektów do celów, jeśli nie zostały one w sposób mierzalny wyznaczone. Rzetelnej oceny Programu nie umożliwia także przeprowadzone przez BGK badanie rezultatów, na które powołano się w zastrzeżeniach. Jak pisał Sekretarz Stanu, na potrzeby realizacji Programu przyjęto założenie, że każdy podmiot, który spełni warunki niezbędne do uzyskania gwarancji *de minimis* rzeczywiście tej gwarancji potrzebował. Tymczasem na str. 29 przywołanego w zastrzeżeniach raportu, obok danych o luce finansowania na poziomie 33%, przedstawione zostały dane, iż w 64% przypadków MŚP otrzymałyby kredyt bez wsparcia państwa. Oznacza to, że w blisko 2/3 przypadków występował tzw. efekt *deadweight* (biegu jałowego), tj. pomoc publiczna nie była niezbędna. Wyniki badania nie dają przy tym odpowiedzi, czy w tych przypadkach pomoc w ogóle trafiła do adresatów Programu, tj. do małych i średnich przedsiębiorców. Jeżeli nie nastąpiła obniżka kosztów kredytu to wyłącznym beneficjentem pomocy były banki. Symptomatyczne jest, iż w wyniku kontroli NIK przeprowadzonej w banku PKO BP stwierdzono, że bank ten nie we wszystkich przypadkach dzielił się korzyściami z klientami. W tej sytuacji zdaniem Kolegium NIK, celowe jest zarówno wyznaczanie mierników dotyczących rzeczowych efektów Programu, jak i regularna ocena stopnia ich realizacji. W tym kierunku zmierzały zarówno zakwestionowane fragmenty wystąpienia pokontrolnego, jak i drugi wniosek pokontrolny. W opinii Kolegium NIK, po półtora roku realizacji Programu z wykorzystaniem gwarancji *de minimis* Minister Finansów i BGK powinni posiadać już stosowne doświadczenie, by zrealizować ten postulat. Zaznaczyć przy tym należy, że choć Sekretarz Stanu zadeklarował, że badanie rezultatów Programu będzie realizowane co rok, to obowiązek taki nie został nałożony na BGK ani na mocy Programu, ani umowy między Ministrem Finansów a tym bankiem. Deklaracja ta nie ma zatem oparcia w innym materiale dowodowym niż oświadczenie zawarte w zastrzeżeniach. Wobec powyższego, Kolegium NIK podziela stanowisko zaprezentowane w wystąpieniu pokontrolnym.

Zastrzeżenie 4 dotyczyło fragmentu uzasadnienia oceny ogólnej (pkt II.4., str. 3 wyst. pok.), w którym Izba stwierdziła, że „wobec ekspansji gwarancji *de minimis*, udzielanie poręczeń w formie niestanowiącej pomocy publicznej jest marginalizowane. Ograniczenie działalności w tym zakresie niesie ryzyko, że wraz ze spadkiem udzielania poręczeń na warunkach rynkowych i starzeniem się portfela poręczeń dotychczas udzielonych, będzie coraz trudniej spełnić warunki samofinansowania działalności w tym zakresie”.

W zastrzeżeniu Sekretarz Stanu wskazał, że w chwili obecnej gwarancje *de minimis* są najlepszą ofertą zabezpieczeń BGK. Ponownie przedstawił działania podejmowane w związku z niską efektywnością Programu w pierwszych latach jego obowiązywania oraz odwołał się do wystąpienia pokontrolnego NIK z 2010 r., w którym wnioski dotyczyły sfinalizowania prac nad zmianą systemu poręczeń i gwarancji w sposób zapewniający ograniczenie ryzyka ponownego wprowadzenia nieefektywnych rozwiązań. Składający zastrzeżenia zaznaczył przy tym, że wprowadzenie pomocy *de minimis* wiązało się ze świadomą decyzją, iż rynkowe produkty BGK, jako w szczególności mniej atrakcyjne cenowo, będą cieszyły się znacznie niższym popytem. Stwierdził także, że przyjęcie zaproponowanych obecnie przez NIK założeń, iż produkty komercyjne BGK powinny się lepiej sprzedawać, a co za tym idzie pozostać docelowymi produktami tego banku, mogłoby przynieść skutek odwrotny

do zamierzonego. Efektem mogłaby być bowiem sytuacja sprzed wprowadzenia gwarancji w formie pomocy *de minimis*, tj. znaczne ograniczenie popytu na poręczenia i gwarancje ze strony przedsiębiorców oraz zaostrzenie procedur oceny kredytowej beneficjentów tych poręczeń i gwarancji ze strony BGK, wynikających z ograniczeń związanych z przepisami Prawa bankowego¹¹, regulacji KNF oraz ograniczeń kapitałowych BGK, co skutkowałoby zwiększeniem decyzji odmownych względem podmiotów aplikujących o uzyskanie takiego poręczenia lub gwarancji.

Kolegium Najwyższej Izby Kontroli oddaliło zastrzeżenie.

Zdaniem Kolegium NIK przedstawiona w zastrzeżeniach argumentacja potwierdza, że Minister Finansów decydując się na wprowadzenie gwarancji *de minimis de facto* przesądził o marginalizacji komercyjnej działalności poręczeniowej BGK i była to decyzja świadoma. Także dalsze działania podjęte wobec produktów innych niż gwarancje *de minimis* świadczą o dążeniu do ograniczania komercyjnej działalności poręczeniowej. Działania te polegały w szczególności na pogorszeniu warunków udzielania poręczeń indywidualnych. Jak wskazano na str. 7 wystąpienia pokontrolnego Ministerstwo Finansów zaakceptowało podniesienie minimalnej kwoty poręczenia udzielanego w trybie indywidualnym ze 100 tys. zł do 3,5 mln zł. Nie uwzględniono jednak, że stworzy to dodatkową barierę dostępu dla podmiotów wyłączonych z możliwości stosowania pomocy *de minimis*. Rozporządzenie Komisji (UE) Nr 1407/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis* wyłącza bowiem możliwość udzielania gwarancji *de minimis* przedsiębiorcom m.in. z sektora rolnego, rybołówstwa i akwakultury, przetwórstwa rolno-spożywczego, transportowego zaciągających kredyt na zakup pojazdów przeznaczonych do transportu drogowego oraz prowadzącym działalność związaną z wywozem do państw trzecich lub państw członkowskich. Podniesiono ponadto prowizję z tytułu poręczeń indywidualnych dla MŚP do 3,8%. Była to najwyższa stawka minimalna, określona w obwieszczeniu Komisji Europejskiej w sprawie zastosowania art. 87 i 88 Traktatu WE do pomocy państwa w formie gwarancji¹², właściwa dla podmiotów, które nie mają historii kredytowej lub ratingu opartego o podejście bilansowe. Wprowadzono ją dla wszystkich MŚP, mimo że rozporządzenie dopuszczało niższe stawki dla podmiotów ocenionych jako mniej ryzykowne. Spowodowało to ponad dwukrotny wzrost w stosunku do najniższej dotychczasowej opłaty prowizyjnej. Na skutek tych zmian do tego stopnia ograniczono popyt na poręczenia w trybie indywidualnym, że w I połowie 2014 r. nie udzielono żadnego poręczenia¹³.

Wobec powyższego, zdaniem Kolegium NIK zasadne jest sformułowanie o marginalizowaniu produktów niestanowiących pomocy publicznej. Intencją podniesienia tej kwestii było wskazanie, że dalsze obniżanie skali udzielanych poręczeń i gwarancji będzie prowadzić do pogorszenia możliwości ich samofinansowania, co jest konieczne, by nie uznano tych produktów za niedozwoloną pomoc publiczną. Portfel poręczeń i gwarancji ma to do siebie, że wraz ze starzeniem się rośnie jego szkodowość mierzona jako stosunek wypłat z tytułu poręczeń i gwarancji do sumy tych produktów udzielonych ogółem. Przy braku dopływu nowych poręczeń i gwarancji dla

¹¹ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe – Dz. U. z 2015 r., poz. 128

¹² Dz.U.UE.C. 2008.155.10

¹³ Vide akta kontroli str. 528.

kredytów, które na początku są w zdecydowanej większości regularnie obsługiwane i nie dochodzi do konieczności wypłaty środków z tytułu poręczeń i gwarancji, zwiększa się prawdopodobieństwo, że koszty wypłat z tytułu starzejącego się portfela nie zostaną zrekompensowane przez wpływy z opłat za poręczenia i gwarancje. Może to spowodować trwałą nierentowność portfela i presję na dalsze podwyższanie opłat z tytułu prowizji. To z kolei w jeszcze większym stopniu ograniczać będzie popyt na poręczenia i brak dopływu opłat z tytułu prowizji. W efekcie powstanie trwała bariera dla prowadzenia działań w tym zakresie. Program w zakresie pomocy *de minimis* będzie ograniczony czasowo, co wynika z czasowego obowiązywania wspomnianego rozporządzenia Komisji (UE) Nr 1407/2013. W związku z tym udzielanie gwarancji w tej formule nie może być docelowym, trwałym rozwiązaniem w ramach programu wspierania przedsiębiorczości. Dlatego też NIK sformułowała uwagę zakwestionowaną przez Sekretarza Stanu. Brak jest natomiast podstaw do interpretowania jej w sposób, w jaki czyni to dla wzmocnienia swojej argumentacji Ministerstwo Finansów, podnosząc, że NIK wskazuje na konieczność rezygnacji z gwarancji *de minimis* i zastąpienia ich wyłącznie produktami komercyjnymi. Takiej sugestii w wystąpieniu pokontrolnym nie zawarto. Zdaniem Kolegium NIK z treści wystąpienia pokontrolnego wynika, że produkty komercyjne powinny stać się docelowymi produktami BGK nie w chwili obecnej, lecz w przyszłości, gdy gwarancje *de minimis* nie będą mogły być udzielane. Nie będzie to jednak możliwe, gdy poręczenia w innej formule niż *de minimis* będą trwale obciążone wysokimi kosztami powodującymi konieczność utrzymywania wysokiej prowizji.

Zastrzeżenie 5 dotyczyło fragmentu uzasadnienia oceny ogólnej (pkt II.5., str. 3 wyst. pok.) oraz opisu nieprawidłowości (pkt III.2.1, str. 12-13 wyst. pok.), gdzie NIK sformułowała pod adresem Ministra Finansów zarzut niewłaściwego nadzoru nad realizacją programu wspierania przedsiębiorczości. Nieprawidłowość ta polegała na dopuszczeniu do sporządzania rocznych planów rzeczowo-finansowych Programu po upływie nawet pięciu miesięcy od rozpoczęcia roku.

W zastrzeżeniu Sekretarz Stanu stwierdził, że przepisy ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa nie określają terminu sporządzania planu rzeczowo-finansowego realizacji Programu. Ponadto, stosownie do art. 34b ust. 3 ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne, półroczne informacje o udzielonych przez BGK poręczeniach i gwarancjach są przekazywane Ministrowi Finansów w terminie 60 dni po upływie półrocza, natomiast zgodnie z art. 46 cyt. ustawy, informacja o poręczeniach i gwarancjach udzielonych przez Skarb Państwa, niektóre osoby prawne oraz BGK w ramach programów rządowych jest przedstawiana corocznie Sejmowi przez Radę Ministrów, w terminie właściwym do przedstawienia sprawozdania z wykonania budżetu państwa za dany rok, tj. do dnia 31 maja danego roku. Wskazane powyżej terminy prezentowania danych dotyczących informacji o udzielonych przez BGK poręczeniach i gwarancjach uwzględniają fakt, że ostateczne dane bilansowe przedsiębiorstw i banków dotyczące wykonania danego roku obrotowego mogą być dostępne dopiero pod koniec I-szego kwartału roku następnego. W odniesieniu do prezentowanej w wystąpieniu pokontrolnym opinii, zgodnie z którą plany rzeczowo-finansowe powinny być uzgadniane i akceptowane pod koniec roku poprzedzającego okres, którego dotyczą lub na początku roku objętego planem, Sekretarz Stanu zauważył, że poręczenia i gwarancje są

udzielane przez BGK w trybie portfelowym, zatem ich sprawozdawczość wymaga zgromadzenia ostatecznych danych wg stanu na koniec roku przez poszczególne banki, a następnie przez BGK, który na ich podstawie opracowuje m.in. prognozy wskaźników finansowych realizacji programu rządowego, które są następnie uzgadniane z Ministerstwem Finansów. Opracowywanie planów rzeczowo-finansowych realizacji programu rządowego rozpoczyna się pod koniec roku poprzedzającego okres, którego dotyczą, jednakże ich ostateczne uzgodnienie przez BGK i Ministerstwo Finansów możliwe jest po zakończeniu realizacji opisanej powyżej procedury. Ponadto Sekretarz Stanu zauważył, że działalność poręczeniowa prowadzona jest przez BGK w oparciu o umowy współpracy zawarte z bankami, które to umowy nie są zawierane co roku, na podstawie zatwierdzonego planu rzeczowo-finansowego programu rządowego, ale stanowią kontynuację działalności w ramach zawartych już umów. Taka konstrukcja współpracy z bankami zapewnia bieżący dostęp do produktów poręczeniowych i nie stanowi bariery sprzedaży tych produktów.

Kolegium Najwyższej Izby Kontroli oddaliło zastrzeżenie.

Zgodnie z postanowieniami zawartymi w rozdziale 7 Programu, jednym z mechanizmów nadzoru funkcjonowania Programu miał być plan rzeczowy uzgadniany między BGK i Ministrem Finansów. Poza planem na lata 2010-2011, który był sporządzony łącznie na dwa lata, plany na 2012 r., 2013 r. i 2014 r. były planami rocznymi. To właśnie te trzy plany zostały ostatecznie uzgodnione w drugim kwartale danego roku. Jakkolwiek ani ustawa o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne, ani postanowienia Programu nie określają terminu sporządzenia planów rzeczowo-finansowych, to zdaniem Kolegium NIK tak późne ich sporządzanie pozbawia Ministra Finansów jednego z elementów nadzoru nad realizacją Programu.

Odnosząc się do kolejnych argumentów przedstawionych w zastrzeżeniach, Kolegium NIK zauważa, że brak jest związku przyczynowo-skutkowego między półrocznymi informacjami BGK kierowanymi do Ministra Finansów i informacją Ministra Finansów przekazywaną corocznie Sejmowi, a zbyt późnym przygotowaniem rocznych planów działalności poręczeniowo-gwarancyjnej. Przy czym, zdaniem składającego zastrzeżenia, nie jest możliwe wcześniejsze sporządzenie planów rzeczowo-finansowych, gdyż plany te muszą być oparte na pełnej sprawozdawczości banków, a ostateczne dane dostępne są po zakończeniu roku. Kolegium NIK zwraca jednak uwagę, że teza ta nie została uzasadniona. Nie wskazano, dlaczego dane ostateczne są istotne z punktu widzenia tworzenia planu rzeczowo-finansowego na rok następny. Skala poręczeń i gwarancji udzielanych w danym roku nie jest bezpośrednio powiązana z liczbą i wartością poręczeń i gwarancji udzielonych w roku poprzednim. Także kosztów wypłat nie można precyzyjnie ustalić na podstawie ostatecznych danych bilansowych, gdyż jest to wielkość uzależniona od zdarzeń przyszłych i niepewnych, w tym od sytuacji podmiotów korzystających z poręczeń i gwarancji. Jej ustalenie zawsze jest tylko szacunkiem, do którego nie potrzeba danych ostatecznych. Zresztą w momencie zatwierdzenia planów rzeczowo-finansowych skala udzielonych poręczeń i gwarancji, która może rzutować na koszty wypłat jest już inna niż wynikająca z danych bilansowych na koniec roku. Jest bowiem zmieniona o wynik działalności w I kwartale danego roku. Wstępne dane z realizacji Programu w roku poprzednim są dostępne już w I dekadzie stycznia. Kolegium NIK podkreśla, że wyniki kontroli

w BGK, Ministerstwie Finansów oraz w bankach komercyjnych nie wykazały, żeby dane te były przygotowywane nierzetelnie i że nie można się na nich oprzeć w procesie planowania wyznaczników roku następnego.

Kolegium NIK zwraca też uwagę, że zakwestionowane fragmenty wystąpienia pokontrolnego pozostają w ścisłym związku z wprowadzonym w listopadzie 2011 r. w rozdziale 2 Programu zapisem, iż w planach rzeczowo-finansowych miały być określone wyznaczniki finansowe realizacji Programu. Przez to plany stały się bardzo ważnym elementem systemu udzielania poręczeń i gwarancji BGK. Bezspornym jest, że w przypadku późnego ustalenia planu występują okresy, gdy BGK działa bez zatwierdzonych celów. Częściowo ogranicza to rolę planu rzeczowo-finansowego, wyznaczoną w Programie (z narzędzia kreującego działalność, do dokumentu w sposób adaptacyjny dostosowującego cele do prowadzonej działalności).

Zastrzeżenie 6 dotyczyło fragmentu uzasadnienia oceny ogólnej (pkt II.5., str. 3 wyst. pok.) oraz opisu nieprawidłowości (pkt III.2.2, str. 13-14 wyst. pok.) polegającej na niewłaściwym nadzorze nad realizacją Programu rządowego, w związku z niedostateczną weryfikacją zgodności informacji przekazywanych przez BGK z wymogami ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne.

W **zastrzeżeniu** Sekretarz Stanu stwierdził, że podawana w półrocznych informacjach o udzielonych przez BGK poręczeniach i gwarancjach, wartość zobowiązań pozabilansowych dotyczy tylko poręczeń i gwarancji udzielonych w trybie indywidualnym, ponieważ poręczenia i gwarancje udzielone w trybie portfelowym obejmują przede wszystkim spłatę kredytów udzielanych w rachunku bieżącym, a co za tym idzie podlegają codziennym, istotnym wahaniom ich wartości. Dlatego podawana w półrocznych informacjach o udzielonych przez BGK poręczeniach i gwarancjach, wartość sprzedaży poręczeń i gwarancji portfelowych pozwala Ministerstwu Finansów uzyskać informacje o maksymalnej odpowiedzialności BGK z tytułu udzielenia tych poręczeń i gwarancji. Z punktu widzenia nadzoru nad działalnością poręczeniowo-gwarancyjną BGK stanowi to dla Ministerstwa Finansów informację istotniejszą niż aktualna, jedynie na dzień sporządzenia półrocznej informacji o udzielonych przez BGK poręczeniach i gwarancjach, wartość zobowiązań pozabilansowych poręczeń i gwarancji udzielonych w trybie portfelowym.

Kolegium Najwyższej Izby Kontroli oddaliło zastrzeżenie.

Kolegium NIK zwraca uwagę, że jedną z podstaw do sformułowania zakwestionowanej oceny była ustalona w toku kontroli nieprawidłowość (nie kwestionowana w zastrzeżeniach) polegająca na tym, że w danych o wartości poręczeń i gwarancji ujmowane były także poręczenia i gwarancje, których termin obowiązywania już minął. W tej sytuacji Kolegium NIK przychyliło się do zaprezentowanego w wystąpieniu pokontrolnym stanowiska, że Minister Finansów, jako nadzorujący wykonanie Programu, nie zapewnił realizacji obowiązku ustawowego określonego w art. 34 ust. 1 pkt 2 ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne, zobowiązującego BGK do przekazywania w półrocznych informacjach danych o aktualnym stanie zobowiązań z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji. Podkreślić należy, że w sytuacji, gdyby Minister Finansów uznał za niecelowe utrzymywanie omawianego obowiązku miał prawo zainicjować proces legislacyjny, zmierzający do wprowadzenia stosownych zmian. Tymczasem z zastrzeżeń wynika, że Ministerstwo

Finansów zwróciło się do BGK o rozszerzenie przekazywanych półrocznych informacji o dane dotyczące czynnych poręczeń i gwarancji portfelowych w podziale na poszczególne produkty. BGK zobowiązał się do rozszerzenia półrocznych informacji o omawiane dane. Wobec powyższego Kolegium NIK oddaliło zastrzeżenie.

Zastrzeżenie 7 dotyczyło nieprawidłowości (pkt III.3, str. 17 wyst. pok.) polegającej na tym, że koszty i wydatki pomocy *de minimis* nie są rzetelnie weryfikowane przez Ministra Finansów oraz sformułowanego na jej podstawie fragmentu opisowej oceny cząstkowej (pkt III.2.4., str. 18 wyst. pok.), z którego wynika, że koszty i wydatki ponoszone przez BGK z tytułu obsługi gwarancji BGK stanowiących pomoc *de minimis* nie były dostatecznie kontrolowane.

W zastrzeżeniu Sekretarz Stanu wskazał, że szczegółowe kwestie dotyczące sprawozdawczości z tytułu realizacji Programu gwarancji *de minimis* przez BGK zostały uregulowane w umowach między Ministerstwem Finansów a BGK, tj. w umowie z dnia 19 lutego 2013 r. oraz w umowie rachunku bankowego pomocniczego służącego obsłudze gwarancji BGK stanowiących pomoc *de minimis* (dalej: rachunek PLD), zawartej w dniu 25 marca 2013 r. Podkreślił, że najbardziej szczegółowe dane dotyczące rozliczeń związanych z Programem, pozwalające na kontrolę przez Ministerstwo Finansów ponoszenia przez BGK kosztów i wydatków z tytułu obsługi gwarancji BGK stanowiących pomoc *de minimis*, zawierają właśnie miesięczne wyciągi z rachunku PLD. Obejmują one informacje na temat wszystkich transakcji dokonywanych na tym rachunku, w tym kwot pobranych przez BGK, opłat prowizyjnych oraz kwot wypłaconych gwarancji. Na podstawie wyciągów, w Ministerstwie Finansów przeprowadzana jest analiza transakcji dokonywanych na rachunku PLD, w tym w szczególności dotyczących kwot:

- wypłat z gwarancji,
- prowizji od udzielonych gwarancji,
- środków finansowych przekazanych na rachunek PLD przez Ministra Finansów,
- odsetek od autoinwestycji wolnych środków na rachunku,
- refundacji BGK kosztów realizacji Programu, w tym kosztów realokowanych, kosztów osobowych, kosztów rzeczowych oraz kosztów amortyzacji,
- dobrowolnej spłaty kredytu objętego gwarancją *de minimis*,
- rozliczeń *pari passu* z bankami,
- zwrotów pomocy,
- zwrotów nadpłaty,
- opłat skarbowych i sądowych,
- korekt powyższych transakcji.

Sekretarz Stanu stwierdził także, że w Ministerstwie Finansów przeprowadzany jest bieżący monitoring rozliczeń BGK z tytułu realizacji Programu gwarancji *de minimis*, w tym kosztów i wydatków z tytułu obsługi tego Programu. Ewentualna różnica w wysokości kwot kosztów wykazanych w zestawieniach miesięcznych i kwoty kosztów wykazanych w zapotrzebowaniach wynika z korekt tych kosztów. Koszty i wydatki ponoszone przez BGK z tytułu

obsługi gwarancji BGK stanowiących pomoc *de minimis* są refundowane w wysokości zaksięgowanej w danym miesiącu.

Kolegium Najwyższej Izby Kontroli oddaliło zastrzeżenie.

W ocenie Kolegium NIK analiza kwot wykazanych w wyciągach bankowych z rachunku PLD nie pozwala na dostateczną weryfikację kosztów i wydatków z tytułu obsługi gwarancji BGK stanowiących pomoc *de minimis*, ponieważ wyciąg bankowy jest dokumentem potwierdzającym operacje dokonane na rachunku. Na tej podstawie nie jest jednak możliwe potwierdzenie zasadności poniesionych kosztów i wydatków, gdyż wyciągi nie zawierają danych do tego niezbędnych. W zakresie kosztów i wydatków pomocy *de minimis*, wyciągi bankowe umożliwiają jedynie ustalenie łącznej kwoty jak została pobrana na ten cel przez BGK. Nie jest możliwe ustalenie jaka ich część sfinansowała koszty osobowe, zakupy materiałów, energii elektrycznej, lub inne rodzaje kosztów, a także jakie wydatki zostały z tych środków opłacone ze wskazaniem np. faktur, rachunków, listy płac oraz co jest powodem różnic pomiędzy kosztami wykazanymi w złożonych przez BGK zapotrzebowaniach, a rzeczywistymi kosztami. Zdaniem Kolegium NIK informacje te pozwoliłyby Ministrowi Finansów na weryfikację zasadności poniesionych kosztów i wydatków służących finansowaniu pomocy *de minimis*.

Kolegium NIK zwraca uwagę, że w trakcie kontroli stwierdzono występowanie różnic pomiędzy kosztami wykazywanymi przez BGK w zapotrzebowaniach na środki, a rzeczywistymi kosztami poniesionymi w danym miesiącu. W wystąpieniu pokontrolnym Izba zakwestionowała wielkości kosztów, które nie są tożsame ze wskazanymi wcześniej w zapotrzebowaniach i których rozliczeń Ministerstwo Finansów nie posiadało, dlatego nie było w stanie potwierdzić prawidłowości operacji dokonywanych przez BGK.

Mając powyższe na uwadze, Kolegium NIK orzekło jak w sentencji uchwały.

Od uchwały odwołanie nie przysługuje.

SEKRETARZ KOLEGIUM
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

Stanisław JAROSZ



PRZEWODNICZĄCY KOLEGIUM
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

Krzysztof KWATKOWSKI
PREZES NIK