



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji

KGP.410.004.04.2021

Pani
Beata Daszyńska-Muzyczka
Prezes Zarządu

Bank Gospodarstwa Krajowego
Al. Jerozolimskie 7
00-955 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/21/016 – Promocja gospodarcza Polski

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Bank Gospodarstwa Krajowego Centrala w Warszawie, Al. Jerozolimskie 7, 00-955 Warszawa ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Beata Daszyńska-Muzyczka, Prezes Zarządu od dnia 9 grudnia 2016 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Realizacja działań z zakresu promocji polskiej gospodarki
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2018 r. do 30 czerwca 2021 r. z wykorzystaniem dowodów wykraczających poza ten okres, mających istotne znaczenie dla kontrolowanej działalności
Podstawa prawna podjęcia kontroli	art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o <i>Najwyższej Izbie Kontroli</i> ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji.
Kontroler	Lidia Różycka, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KGP/35/2021 z dnia 20 maja 2021 r.

(akta kontroli str. 1)

¹ Dalej także: BGK lub Bank.

² Dz. U. z 2020 r. poz. 1200 ze zm., dalej: ustawa o *NIK*.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania Banku Gospodarstwa Krajowego związane ze wsparciem przedsiębiorców w ich ekspansji zagranicznej, prowadzone w zakresie obsługi Programu Dopłat do Oprocentowania Kredytów Eksportowych (DOKE) oraz Rządowego Programu Finansowego Wsparcia Eksportu (RFWE) w latach 2018–2021 (I półrocze).

Uzasadnienie
oceny ogólnej

BGK prowadził aktywne działania promocyjne w zakresie udzielania wsparcia w ramach programów i instrumentów wsparcia eksporterów. W badanej próbie 24 transakcji nie stwierdzono nieprawidłowości. Wsparcie udzielano w oparciu o przepisy prawa powszechnego dotyczące programów DOKE i RP FWE oraz zasady i wytyczne wewnętrzne obowiązujące w tym zakresie. Bank terminowo i zgodnie z zawartymi umowami przedkładał do Ministerstwa Finansów sprawozdania z realizacji programów DOKE i RP FWE.

Najwyższa Izba Kontroli nie stwierdziła nieprawidłowości w działaniu BGK w zakresie realizacji działań z zakresu promocji polskiej gospodarki.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁴ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Realizacja działań z zakresu promocji polskiej gospodarki

Opis stanu
faktycznego

Organizacja i stosowane narzędzia w ramach programów wsparcia eksportu

Bank Gospodarstwa Krajowego jest państwową instytucją finansową (bankiem państwowym) i działa w szczególności na podstawie: ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o Banku Gospodarstwa Krajowego⁵, ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Prawo bankowe⁶ oraz Statutu⁷. Ustawa o BGK reguluje m.in. zakres zadań Banku, a także opisuje sposób powoływania i działania jego władz. BGK należy do systemu instytucji rozwoju, o którym mowa w art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 4 lipca 2019 r. o systemie instytucji rozwoju⁸.

W *Strategii BGK na lata 2017-2020* Bank określił swoją misję, którą było wspieranie rozwoju społeczno-gospodarczego Polski oraz sektora publicznego w realizacji jego zadań. W *Strategii BGK na lata 2021-2025* misję banku zdefiniowano jako wspieranie zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego Polski. Jednym ze strategicznych zadań BGK jest wsparcie polskiego eksportu w oparciu m.in. o przyjęte programy rządowe.

Od 2001 r. BGK realizuje zadania dotyczące wspierania kontraktów eksportowych w ramach *Programu Dopłat do Oprocentowania Kredytów Eksportowych o stałej stopie procentowej* (DOKE)⁹.

Wskutek nasilania się zjawisk kryzysowych, a tym samym w celu pobudzenia wzrostu polskiego eksportu poprzez ułatwienie zagranicznym oraz polskim przedsiębiorcom

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁴ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana, jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁵ Dz. U. z 2020 r. poz. 1198 ze zm., dalej: ustawa o BGK.

⁶ Dz. U. z 2020 r. poz. 1896 ze zm. dalej: *Prawo bankowe*.

⁷ Rozporządzenie Ministra Rozwoju z dnia 16 września 2016 r. w sprawie nadania statutu Bankowi Gospodarstwa Krajowego. Dz.U. z 2016 r. poz.1527 ze zm.

⁸ Dz. U. z 2020 r. poz. 2011 ze zm., dalej ustawa o systemie instytucji rozwoju.

⁹ Ustawa z dnia 8 czerwca 2001 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów eksportowych o stałych stopach procentowych, Dz. U. z 2019 r. poz. 208, dalej: ustawa o DOKE.

dostępu do kredytów finansujących eksport polskich towarów i usług, Rada Ministrów w dniu 28 lipca 2009 r. przyjęła¹⁰ Rządowy Program Wspierania Eksportu pt. *Wspieranie polskiego eksportu poprzez udzielanie przez Bank Gospodarstwa Krajowego kredytów dla zagranicznych nabywców polskich towarów i usług lub ich banków z ochroną ubezpieczeniową Korporacji Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych SA.*

Jednostki organizacyjne BGK zajmujące się obsługą wsparcia działalności międzynarodowej polskich i zagranicznych przedsiębiorstw to przede wszystkim¹¹:

- Departament Bankowości Transakcyjnej¹² odpowiadający za program rządowy RPFWE oraz program DOKE, a także w ramach działalności własnej BGK za: obsługę akredytyw eksportowych poza programami rządowymi, przejmowanie ryzyka związanego z akredytywami eksportowymi od banków komercyjnych (Program Akredytyw Eksportowych (PAE)) i wystawianie oraz obsługę gwarancji bankowych w obrocie zagranicznym oraz za inkaso eksportowe¹³.
- Departament Finansowania Strukturalnego¹⁴ odpowiadający za kredyt dla nabywcy i prefinansowanie eksportu w ramach RPFWE oraz za finansowanie ekspansji zagranicznej w ramach działalności własnej BGK.
- Departament Relacji Międzynarodowych¹⁵ odpowiadający za współpracę BGK z jego kluczowymi partnerami oraz interesariuszami europejskimi i międzynarodowymi, a także za realizowanie procesu otwierania i prowadzenia przedstawicielstw BGK zagranicą.
- Departament Usług Agencyjnych¹⁶ odpowiadający za obsługę kredytów międzyrządowych finansujących kontrakty eksportowe polskich eksporterów. (akta kontroli str. 2-5, 10-58, 67-82, 279-282, 302-305 katalog: regulamin_org)

Dopłaty do Oprocentowania Kredytów Eksportowych o stałej stopie procentowej – DOKE

Program DOKE obsługiwany przez BGK polega na wzajemnych rozliczeniach różnic w oprocentowaniu (dopłat lub nadwyżek) pomiędzy BGK a bankiem udzielającym kredytu eksportowego, z którym została podpisana umowa DOKE. Program zapewnia kredytobiorcy stałą stopę procentową przez cały czas spłaty kredytu, co daje polskim eksporterom możliwość konkurencyjności na rynkach międzynarodowych. Uczestnicy programu mogą skorzystać z warunków podobnych do tych, jakie mają firmy z innych państw będących członkami Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) i uczestnikami porozumienia OECD w Sprawie Oficjalnie Wspieranych Kredytów Eksportowych. Wsparciem z programu DOKE mogą zostać objęte kredyty eksportowe o przynajmniej dwuletnim czasie spłaty¹⁷, którego przedmiotem są towary

¹⁰ Program rządowy przyjęty przez Radę Ministrów 28 lipca 2009 r. (ostatnia nowelizacja w dniu 27 czerwca 2019 r.) <https://www.gov.pl/web/finanse/kredyty-eksportowe>.

¹¹ Stan na 14 czerwca 2021 r.

¹² Zarządzenie nr 65/2019/DBT Prezesa BGK z 18 września 2019 r. w sprawie zatwierdzenia „Regulaminu Organizacyjnego Departamentu Bankowości Transakcyjnej (DBT)”. Dalej: DBT.

¹³ Inkaso eksportowe - uwarunkowana forma płatności mająca postać umowy pomiędzy eksporterem a jego bankiem (lub inną instytucją pośredniczącą) na dostarczenie dokumentów handlowych i/lub finansowych importerowi (najczęściej za pośrednictwem jego banku) w zamian za zapłatę lub zabezpieczenie przyszłej zapłaty kwoty podlegającej inkasowi (za zabezpieczenie uznaje się wystawienie weksla własnego lub zaakceptowanie weksla trasowanego). Źródło: https://mfiles.pl/pl/index.php/Inkaso_eksportowe/.

¹⁴ Zarządzenie nr 22/2021/DFS Prezesa BGK z 24 marca 2021 r. w sprawie zatwierdzenia „Regulaminu Organizacyjnego Departamentu Finansowania Strukturalnego (DFS)”. Dalej: DFS.

¹⁵ Zarządzenie nr 13/2020/DRM Prezesa BGK z 12 lutego 2020 r. w sprawie zatwierdzenia „Regulaminu Organizacyjnego Departamentu Relacji Międzynarodowych (DRM)”. Dalej: DRM.

¹⁶ Zarządzenie nr 9/2021/DUA Prezesa BGK z 20 stycznia 2021 r. w sprawie zatwierdzenia „Regulaminu Organizacyjnego Departamentu Usług Agencyjnych (DUA)”. Dalej: DUA.

¹⁷ Liczonym od zakończenia dostaw lub zakończenia realizacji umowy eksportowej.

i/lub usługi o charakterze inwestycyjnym. Finansowanie dla takich transakcji może być udzielane tylko po stałych stopach CIRR¹⁸ publikowanych co miesiąc przez Sekretariat OECD. Są to minimalne stopy procentowe, które mogą być stosowane w umowach kredytów eksportowych po to, aby mogły one uzyskać oficjalne wsparcie.

Rodzaje kredytów, które mogą uzyskać wsparcie:

- kredyty udzielone bezpośrednio zagranicznym nabywcom lub ich bankom na finansowanie zakupu towarów i usług;
- kredyty udzielone polskim eksporterom na refinansowanie kredytów kupieckich udzielonych przez nich zagranicznym nabywcom;
- kredyty na pokrycie kosztów lokalnych związanych bezpośrednio z realizacją kontraktów eksportowych (niezbędne wydatki na towary i usługi w kraju nabywcy).

Wszystkie kredyty objęte DOKE muszą być ubezpieczone przez Korporację Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych SA¹⁹ od ryzyka handlowego i politycznego.

Zasady funkcjonowania Programu DOKE określają następujące akty prawne: ustawa o DOKE, rozporządzenia Ministra Finansów²⁰: z dnia 2 sierpnia 2007 r. w sprawie wysokości marży bankowej dla kredytów eksportowych objętych Programem DOKE²¹; z dnia 7 listopada 2001 r. w sprawie informacji, jakie powinien zawierać wniosek o przyrzeczenie podpisania Umowy DOKE, oraz dokumentów, które powinny być dołączone do wniosku²², z dnia 12 grudnia 2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o dopłatach do oprocentowania kredytów eksportowych o stałych stopach procentowych²³, z dnia 12 grudnia 2001 r. w sprawie sposobu obliczania kosztów finansowania i przyjmowania rynkowej stawki oprocentowania krótkoterminowego dla poszczególnych walut, zasad stosowania stałych stóp procentowych oraz określenia tabeli opłat i prowizji stosowanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego w trakcie obowiązywania umów DOKE²⁴ oraz rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 19 grudnia 2014 r. w sprawie maksymalnego procentowego udziału składników pochodzenia zagranicznego w przychodzie netto z realizacji kontraktu eksportowego oraz rodzaju dowodów, na podstawie których ustala się pochodzenie produktu lub usługi²⁵.

W okresie objętym kontrolą obsługę programu DOKE przez BGK regulowały zapisy umowy z dnia 29 lutego 2008 r. zawartej pomiędzy Ministrem Finansów a Bankiem w sprawie administrowania przez BGK Programem DOKE²⁶.

(akta kontroli str. 5, 228-238)

Program Rządowy Finansowe Wspieranie Eksportu – PR FWE

Rada Ministrów przyjęła w dniu 28 lipca 2009 r. rządowy program "Wspieranie polskiego eksportu poprzez udzielanie przez Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK) kredytów dla zagranicznych nabywców polskich towarów i usług lub ich banków z ochroną ubezpieczeniową Korporacji Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych S A". Ochrona ubezpieczeniowa KUKE jest obowiązkowa. W dniu 12 grudnia 2012 r. rząd przyjął zmiany systemowe ww. programu, w ramach których zmodyfikowano

¹⁸ ang. Commercial Interest Reference Rates.

¹⁹ Dalej: KUKE.

²⁰ Dalej: MF.

²¹ Dz. U. z 2007 r. nr 148, poz. 1046.

²² Dz. U. z 2016 r. poz. 479.

²³ Dz. U. z 2001 r. nr 153, poz. 1750 ze zm.

²⁴ Dz. U. nr 153, poz. 1751 ze zm.

²⁵ Dz. U. z 2014 r. poz. 1978, dalej: rozporządzenie w sprawie maksymalnego procentowego udziału składników pochodzenia zagranicznego.

²⁶ Dalej: umowa DOKE.

m.in. tytuł programu na: "Finansowe Wspieranie Eksportu"²⁷. Wprowadzono również szereg nowych instrumentów, w szczególności: refinansowanie kredytu dostawcy oraz potwierdzenie akredytyw dokumentowych. Sekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów wyjaśnił²⁸, że ww. zmiany RP FWE oceniono pozytywnie. Przykładowo, wg stanu na 30 czerwca 2021 r. BGK udzielił kredytów refinansujących kredyt dostawcy o łącznej wartości 348,4 mln zł oraz potwierdził akredytywy dokumentowe o łącznej wartości 314,5 mln zł. Stwierdził, ponadto, że efekty ww. wprowadzonych zmian były monitorowane poprzez analizę sprawozdań kwartalnych i rocznych składanych przez BGK.

Kolejną zmianę programu Rada Ministrów wprowadziła w dniu 11 maja 2015 r., w związku ze zmianą ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o *gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeniach eksportowych*²⁹ oraz wydaniem rozporządzenia w sprawie *maksymalnego procentowego udziału składników pochodzenia zagranicznego*.

W dniu 27 czerwca 2019 r. Rada Ministrów znowelizowała program RP FWE, doprecyzowując jego zapisy w celu wyeliminowania rozbieżności interpretacyjnych oraz poszerzając możliwości finansowego wsparcia polskich eksporterów. W szczególności zmieniono: definicję kredytu dla nabywcy poprzez rozszerzenie katalogu dopuszczalnych kredytobiorców; formy wypłat z kredytu (finansowanie bezpośrednie), jak również finansowanie za pośrednictwem banku zagranicznego; kwestie refinansowania i możliwości zawierania umów ramowych. Ponadto rozszerzono zakres prefinansowania oraz dostosowano zapisy RP FWE do powszechnie przyjętej praktyki bankowej. Dwie ostatnie zmiany programu miały charakter techniczny i jak wyjaśnił³⁰ Sekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów, nie było potrzeby ich monitorowania.

Na mocy RP FWE BGK udzielał zagranicznym nabywcom (bezpośrednio lub poprzez bank nabywcy) kredytów finansujących zakup polskich towarów i usług. Środki z kredytów wypłacane były bezpośrednio krajowym eksporterem, a zagraniczni nabywcy po dostawie towaru/usługi dokonywali spłaty kredytów.

W dniu 23 maja 2013 r. Minister Finansów, działając w imieniu Skarbu Państwa, KUKI oraz BGK zawarły umowę w sprawie realizacji rządowego programu „Finansowe Wspieranie Eksportu”. Umowa ta była skutkiem zmiany programu, którą w dniu 12 grudnia 2012 r. przyjęła Rada Ministrów. Określono w umowie, że Bank we współpracy z KUKI będzie realizował program RP FWE. Umowa wskazywała źródła pozyskiwania środków na ten cel (§3) przez Bank oraz narzędzia i instrumenty (§2 i §4), które będą stosowane do wsparcia eksportu. Ponadto zobowiązała do zawarcia pomiędzy Bankiem a Ministrem Finansów umowy (§5), która określiłaby w szczególności: charakterystykę instrumentów realizacji Programu, zasady dokonywania płatności i rozliczeń pomiędzy Ministrem Finansów a Bankiem oraz zasady planowania, informowania oraz sprawozdawczości.

Zgodnie z powyższym w dniu 27/29 sierpnia 2013 r. Minister Finansów działając w imieniu Skarbu Państwa i BGK zawarli umowę w sprawie realizacji rządowego programu „Finansowe Wspieranie Eksportu”. Określono w niej, m.in., że Bank w celu realizacji Programu będzie udzielał z własnych środków (§2):

- a) średnio i długoterminowych kredytów eksportowych o okresie spłaty dwóch i więcej lat,

²⁷ Źródło: <https://www.gov.pl/web/finanse/kredyty-eksportowe>.

²⁸ W piśmie z dnia 10 sierpnia 2021 r., znak: DG3.0811.1.2021, działając z upoważnienia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej.

²⁹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1135 ze zm. Dalej: ustawa o *gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeniach eksportowych*.

³⁰ W piśmie z dnia 10 sierpnia 2021 r., znak: DG3.0811.1.2021, działając z upoważnienia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej.

Instrumenty realizacji:

- kredyt dla nabywcy ubezpieczony w KUKE w ramach limitów ustalonych dla poszczególnych kredytobiorców lub gwarantów (w tym kredyt dla banku nabywcy),
 - kredyt dla nabywcy ubezpieczony w KUKE na zasadach indywidualnej oceny kredytobiorcy lub gwaranta (w tym kredyt dla banku nabywcy),
 - współfinansowanie przez Bank w ramach konsorcjum banków kredytu dla nabywcy ubezpieczonego w KUKE (w tym kredyt dla banku nabywcy),
 - refinansowanie kredytu dostawcy ubezpieczonego w KUKE.
- b) krótkoterminowych kredytów eksportowych o okresie spłaty poniżej dwóch lat.
Instrumenty realizacji:
- postfinansowanie akredytyw dokumentowych³¹ z gwarancją KUKE,
 - dyskontowanie należności z akredytyw dokumentowych z gwarancją KUKE,
 - potwierdzenie akredytyw dokumentowych z gwarancją KUKE,
 - refinansowanie kredytu dostawcy ubezpieczonego w KUKE.
- c) kredytów na prefinansowanie eksportu.
Instrumenty realizacji:
- kredyt na prefinansowanie eksportu³² z gwarancją KUKE.

Kredyty objęte zostały ochroną ubezpieczeniową KUKE (§2 pkt 3) realizowaną zgodnie z ustawą o gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeniach eksportowych. Kredyty te ponadto mogą być udzielane po zmiennej i/lub stałej stopie procentowej (§4).

Dodatkowo w ramach działalności własnej BGK oferuje także:

- finansowanie ekspansji zagranicznej polskich przedsiębiorstw (finansowania dotyczą inwestycji zagranicznych polskich podmiotów),
- wystawianie i obsługę gwarancji związanych z kontraktami eksportowymi oraz inwestycjami zagranicznymi polskich podmiotów,
- obsługę akredytyw eksportowych i inkasa w eksporcie (bez ubezpieczenia KUKE),
- możliwość przekazania przez bank komercyjny ryzyka związanego z akredytywami eksportowymi (PAE).

BGK obsługuje również kredyty międzyrządowe dotyczące polskiego eksportu oraz prowadzi działania promocyjne w zakresie działalności polskiego biznesu zagranicą, m.in. poprzez swoje przedstawicielstwa³³. Bank otworzył cztery przedstawicielstwa w: Brukseli, Amsterdamie, Londynie oraz Frankfurt nad Menem.

(akta kontroli str. 5, 93-104, 274)

Wykonanie programów wsparcia eksportu

Łączna wartość wspieranych kredytów dla eksportu i ekspansji zagranicznej udzielonych przez BGK w ramach poszczególnych programów oraz działalności

³¹ Akredytywa to instrument wykorzystywany do rozliczania kontraktów handlowych międzynarodowych i krajowych. Z akredytywą mamy do czynienia wówczas, gdy bank importera zobowiązuje się (bez możliwości odwołania), że zapłaci eksporterowi, gdy ten zaprezentuje ściśle zgodne z ustalonymi warunkami dokumenty. Źródło: <https://www.bgk.pl/duze-przedsiębiorstwa/eksport-i-ekspansja-zagraniczna/finansowanie-eksportu/akredytywa-dokumentowa/>.

³² Odbывается przy użyciu krótkoterminowego kredytu obrotowego udzielanego polskim eksporterom na realizację kontraktu eksportowego. Polska spółka występuje w roli kredytobiorcy. Źródło: <https://www.bgk.pl/duze-przedsiębiorstwa/eksport-i-ekspansja-zagraniczna/finansowanie-eksportu/prefinansowanie-eksportu/>

³³ Pismo z dnia 18 czerwca 2021 r., znak DBT.064.134.2021.KR.

własnej Banku w okresie objętym kontrolą wyniosła ok. 9,4 mld zł, co odpowiadało ok. 2 699 zrealizowanych transakcji, w tym³⁴ w ramach DOKE była to jedna transakcja³⁵ na kwotę 0,3 mld zł, w ramach RP FWE zrealizowano 2 303 transakcje³⁶ na kwotę 2,0 mld zł³⁷, natomiast w ramach własnej działalności Bank zrealizował 395 transakcji³⁸ na łączną kwotę 7,1 mld zł³⁹. Wszystkie transakcje realizowane w ramach DOKE i RP FWE były objęte ubezpieczeniem KUKE.

Ekspert ds. sprzedaży finansowania handlu w DBT BGK⁴⁰ wyjaśnił⁴¹, że nie są określane plany ilościowe i wartościowe dla programów i instrumentów wspierania eksportu. Podstawową przesłanką tego stanu rzeczy jest ułożenie optymalnej struktury finansowania. BGK koncentruje się na wsparciu kontraktu eksportowego i po zapoznaniu się ze specyfiką transakcji, potrzebami eksportera i importera, jak również kondycją finansową lokalnego nabywcy i jego banku – dobieramy optymalny instrument.

Bank nie określił również wskaźników stopnia realizacji celów dla poszczególnych oferowanych produktów (programy, instrumenty). Ekspert BGK wskazał⁴², iż Bank stara się podążać za eksporterami i rynkami, na których polscy eksporterzy mają kontrahentów, zwłaszcza tam, gdzie banki komercyjne nie są zainteresowane oferowaniem oczekiwanych przez eksporterów instrumentów. Podkreślił, że często dostarczenie atrakcyjnego finansowania przez BGK (stronę polską) jest czynnikiem decydującym o możliwości zawarcia transakcji eksportowej przez polską firmę. Inaczej dzieje się w przypadku programu DOKE, gdzie zazwyczaj to banki, głównie zagraniczne dla swoich klientów poszukują w Polsce „mechanizmu stabilizacji oprocentowania”.

Zdaniem Ministra Finansów⁴³ obydwa programy DOKE i RP FWE mają na celu wypełnienie luki rynkowej. Postawienie w przypadku obu instrumentów celów ilościowych (np. w postaci minimalnej wartości kredytów udzielonych w danym roku) skłaniałoby BGK do konkurowania w obszarze finansowania eksportu z bankami komercyjnymi. W opinii Ministra Finansów tego rodzaju działanie banku stałoby w sprzeczności z założonym celem, jakim jest zapewnienie polskim eksporterom możliwie szerokiej dostępności finansowania kontraktów eksportowych. Dla realizacji tego celu należy zatem zachęcać banki komercyjne do udzielania kredytów eksportowych (np. poprzez dostępność ubezpieczeń kredytów eksportowych, dostępność mechanizmu dopłat do oprocentowania kredytów eksportowych oraz poprzez współpracę BGK z bankami komercyjnymi w formie konsorcjów), a nie wypierać ich z tej działalności. Polscy eksporterzy powinni, z zasady, móc finansować swój eksport z wykorzystaniem banku, z którym na co dzień współpracują, a rolą BGK powinno być udzielenie wsparcia jedynie w sytuacji braku dostępności komercyjnego finansowania. W opinii Ministra Finansów, do oceny działalności BGK w obszarze

³⁴ Dla programu DOKE jako kwotę nowych transakcji podano kwotę kontraktu eksportowego, którego finansowania dotyczyła umowa DOKE. W pozostałych przypadkach podano kwotę udzielonego przez BGK finansowania/przejęcia ryzyka.

³⁵ W 2019 r. podpisano jedną umowę, ale została ona rozwiązana przez kredytobiorcę.

³⁶ W RP FWE jako jedną transakcję przyjęto zawartą nową umowę w przypadku finansowania długoterminowego oraz udzielone 1 postfinansowanie/dyskonto/potwierdzenie akredytywy (w odniesieniu do produktów krótkoterminowych opartych o akredytywy).

³⁷ W 2018 r. były to 376 transakcji na 0,7 mld zł, w 2019 r. 425 transakcji na 0,7 mld zł, w 2020 r. 347 transakcji na 0,4 mld zł, w I półroczu 2021 r. 155 transakcji na 0,2 mld zł.

³⁸ W przypadku transakcji dotyczących akredytyw w działalności własnej Banku przyjęto, że jedna transakcja to: jedna umowa kredytu, jedna gwarancja, jedna akredytywa lub jedno przejęcie ryzyka w PAE.

³⁹ W 2018 r. zrealizowano 64 transakcje na 1,1 mld zł, w 2019 r. było to 146 transakcji na 0,6 mld zł, w 2020 r. 101 transakcji na 2,5 mld zł i w I półroczu 2021 r. 84 transakcje na 2,9 mld zł.

⁴⁰ Dalej także Ekspert BGK.

⁴¹ Pismo z dnia 18 czerwca 2021 r., znak: DBT.064.134.2021.KR.

⁴² Pismo z dnia 18 czerwca 2021 r., znak: DBT.064.134.2021.KR.

⁴³ Pismo z dnia 10 sierpnia 2021 r., znak DG3.0811.1.2021.

wsparcia eksportu lepszy wydaje się miernik jakościowy – czy zapewnione są środki na finansowanie w ramach obu instrumentów (tak) oraz czy z powodu braku zapewnionego finansowania eksporterzy, którzy spełnili obiektywne warunki, nie otrzymali wsparcia (nie). W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki odmów wsparcia z powodu braku środków.

Wspierane przez BGK kierunki eksportu i branże, jak wyjaśnił⁴⁴ Ekspert BGK, wynikały z tego, co i dokąd sprzedają eksporterzy, którzy chcą skorzystać ze wsparcia banku. Bank nie preferował konkretnych kierunków eksportu ani branż gospodarki, które powinny zostać objęte wsparciem.

Instrumenty wsparcia w ramach RP FWE Bank najczęściej wykorzystywał w transakcjach z krajami o podwyższonym ryzyku, z ograniczonym dostępem do finansowania, wysokim kosztem pozyskania środków w walucie obcej i położonymi geograficznie niedaleko Polski. [...]*

Ekspert BGK wyjaśnił⁴⁵, że program DOKE był wykorzystywany [...].

Informacje o oferowanych instrumentach wspierania eksportu i warunkach ich uzyskania BGK publikował⁴⁶ na swojej stronie internetowej (www.bgk.pl). Oferta Banku była również promowana na konferencjach, seminariach, spotkaniach bezpośrednich z eksporterami przez przedstawicieli BGK. Na prośbę eksporterów Bank rozsyła poprzez wiadomości e-mail materiały dotyczące oferowanych instrumentów wsparcia eksportu.

(akta kontroli str. 2-9, 267-270)

Program DOKE

W okresie 2018-2021 (do 30 czerwca) BGK zawarł jedną umowę [...]. W badanym okresie nie było ze strony BGK przypadków odmowy udzielenia wsparcia w zakresie DOKE. BGK prowadzi dla programu DOKE rejestr otrzymanych wniosków. Rejestr jest bazą dla informacji ilościowych, wartościowych i geograficznych o Programie.

W latach 2004-2007 umowy DOKE były finalizowane corocznie, podpisano odpowiednio: sześć, dwie, osiem i siedem umów. Następne dwie umowy podpisano dopiero w 2011 r. oraz trzy w 2014 r. Najnowsza z aktualnie realizowanych umów została zawarta w 2016 r. NIK zauważa zmniejszenie stopnia wykorzystania tego instrumentu do wsparcia polskiego eksportu.

Zdaniem BGK⁴⁷, fakt, że nie ma w ostatnich latach większej liczby podpisanych umów DOKE nie oznacza całkowitego braku zainteresowania skorzystaniem z programu DOKE przez banki rozważające transakcje swoich klientów chcących zakupić dobra inwestycyjne w Polsce. BGK wskazał, że zainteresowanie tym programem istnieje, ponieważ każdego roku do Banku wpływają zapytania o zasady funkcjonowania Programu – tak od banków, które jeszcze z DOKE nie korzystały, jak i od banków posiadających już doświadczenie w DOKE. Najczęściej odbywa się to w momencie przygotowywania przez banki oferty różnych wariantów finansowania nowych transakcji⁴⁸.

⁴⁴ Pismo z dnia 18 czerwca 2021 r., znak: DBT.064.134.2021.KR.

* Na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2020 r. poz. 2176 ze zm.) oraz art. 5 i 104 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (Dz. U. z 2021 r. poz. 162 ze zm.) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie stanowiącym tajemnicę bankową.

W dalszej części wystąpienia w nawiasach kwadratowych [...] dokonano wyłączenia informacji stanowiącej tajemnicę bankową.

⁴⁵ Pismo z dnia 18 czerwca 2021 r., znak: DBT.064.134.2021.KR.

⁴⁶ W formie: prezentacji, schematów, animacji, itp.

⁴⁷ Pismo z dnia 9 lipca 2021 r., znak: DBT.064.162.2021.KR.

⁴⁸ Kredytobiorcy również w swoim zakresie pozyskują oferty z kilku banków (w tym np. z banku, który był zainteresowany DOKE) i po szczegółowej analizie podejmują decyzje o wyborze najkorzystniejszego rozwiązania.

Bank zwrócił uwagę, iż mechanizm stabilizacji oprocentowania oferowany w ramach programu DOKE jest instrumentem specyficznym, znajdującym zastosowanie w określonych transakcjach, w których zazwyczaj długi jest okres realizacji kontraktu i wykorzystywania kredytu (liczony w latach), spłaty rozpoczynają się dopiero po przekazaniu nabywcy przedmiotu transakcji, a okres spłat może trwać nawet ponad 10 lat. Zainteresowanie banków transakcjami o tak długim horyzoncie czasowym oraz wysokim poziomie skomplikowania jest umiarkowane. Niezbędne są tutaj doświadczenie, praktyka, a niejednokrotnie specjalizacja w finansowaniu określonych typów kontraktów lub branż przemysłu, posiadanie wydzielonych komórek tym się zajmujących. Nie wszystkie banki są również skłonne do udzielania kredytów po stałej stopie CIRR.

Ponadto BGK wskazał⁴⁹ dwa powody, które jego zdaniem mogły mieć istotny wpływ na niewielką liczbę zawartych umów w programie DOKE. Były to: utrzymujące się od pewnego czasu na bardzo niskim poziomie stopy procentowe na rynku (mogą przekładać się na wzrost atrakcyjności stosowania stóp zmiennych opartych o stawki bazowe typu LIBOR/EURIBOR i tym samym spadek zainteresowania importerów stopami CIRR⁵⁰)” oraz pandemia COVID-19 (ograniczenia i wynikające z nich ryzyko), która oddziałuje negatywnie na długoterminowe decyzje inwestycyjne, a przedłużanie się jej może powodować dalsze odkładanie transakcji w czasie.

(akta kontroli str. 59-66, 83-87, 249-266, 307-308)

Zasady wyliczania wynagrodzenia z tytułu obsługi i administrowania programem DOKE w okresie objętym kontrolą regulowały następujące instrukcje: *Zasady prowadzenia w BGK rachunku kosztów dla funduszy i programów*, wprowadzona zarządzeniem nr 121/2014/DKL/ORG DKL Prezesa Zarządu BGK z dnia 29 grudnia 2014 r. i zastąpiona przez instrukcję *Zasady prowadzenia w BGK rachunku kosztów działalności biznesowej, w tym dla funduszy i programów* wprowadzoną zarządzeniem nr 78/2019/DKL Prezesa Zarządu BGK z dnia 6 listopada 2019 r.

Instrukcje zawierają m.in. klucze i algorytmy przypisywania kosztów bezpośrednich i realokowanych na poszczególne departamenty, fundusze i programy. Wynagrodzenie to ustalane jest w formie ryczałtu rocznego i przekazywane przez Ministerstwo Finansów do BGK raz do roku, po zakończeniu każdego roku kalendarzowego. Jego wysokość oblicza się na podstawie rzeczywistych kosztów przypisanych do programu w hurtowni danych. Corocznie w styczniu z hurtowni danych pobierane są przypisane koszty za poprzedni rok. Tak wyliczona kwota przedstawiana jest Ministerstwu Finansów do zaakceptowania⁵¹. Po akceptacji, zgodnie z §9 umowy DOKE, następuje podpisanie aneksu.

Wynagrodzenie z tytułu obsługi i administrowania programem DOKE w latach 2018-2020 zostało prawidłowo ustalone i zgodnie z podpisanymi aneksami⁵² wyniosło odpowiednio: 799,5 tys. zł, 846,3 tys. zł i 850,8 tys. zł.

(akta kontroli str. 86, 303-305)

Badaniem objęto jeden wniosek o objęcie kredytu eksportowego programem DOKE [...], co stanowiło 100% transakcji DOKE w okresie objętym kontrolą. Wniosek

⁴⁹ Pismo z dnia 9 lipca 2021 r., znak: DBT.064.162.2021.KR.

⁵⁰ Stawka bazowa EURIBOR po znaczących spadkach utrzymuje się od dłuższego czasu na ujemnym poziomie w okolicy -0,5%. Stopy CIRR również znacznie spadły, ale przykładowo stawka dla EUR jest aktualnie dodatnia i wynosi w podstawowej wersji od 0,33% do 0,62%.

⁵¹ Pisma kierowane do Ministerstwa Finansów: w sprawie kosztów za 2018 r. pismo z dnia 23 stycznia 2019 r., znak: DBT.063.05.2019.WW, w sprawie kosztów za 2019 r. pismo z dnia 22 stycznia 2020 r., znak: DBT.063.05.2020.WW oraz w sprawie kosztów za 2020 r. pismo z dnia 28 stycznia 2021 r., znak: DBT.063.06.2021.WW.

⁵² Za okres 2018-2020 zostały podpisane trzy aneksy, tj. aneks nr 11 z dnia 19 lutego 2019 r. (koszty 2018 r.), aneks nr 13 z dnia 26 lutego 2020 r. (koszty 2019 r.) i aneks nr 14 z dnia 16 marca 2021 r. (koszty 2020 r.).

o objęcie kredytu eksportowego Programem DOKE po spełnieniu określonych przepisami wymogów był rozpatrywany w terminach nieprzekraczających 10 dni roboczych, tj. zgodnych z wymaganiami art. 12 ust. 2 ustawy o DOKE. [...]

Umowa została anulowana⁵³ w dniu 30 sierpnia 2019 r., czyli po dwóch miesiącach od jej podpisania. Nowy właściciel nabywcy zdecydował o innym sposobie finansowania.

NIK nie stwierdziła nieprawidłowości w działaniach BGK związanych z udzieleniem wsparcia w postaci umowy DOKE.

(akta kontroli str. 59-66, 83-87, 249-266)

Program RP FWE

W latach 2018-2021 (do 30 czerwca) BGK udzielił wsparcia stosując:

1. Instrumenty krótkoterminowe w postaci:

- samego potwierdzenia akredytyw dokumentowych (bez finansowania) w odniesieniu do 30 transakcji dotyczących kredytów na łączną kwotę: 45,7 mln EUR, 842,7 mln RUB oraz 0,7 mln USD. Samo potwierdzenie akredytywy nie jest instrumentem finansowania eksportu, ale zwiększa jego bezpieczeństwo.
- dyskontowania należności z akredytyw dokumentowych (dyskonto) w odniesieniu do 238 transakcji dotyczących kredytów na łączną kwotę: 15,4 mln EUR oraz 3,6 mln USD.
- postfinansowania akredytyw dokumentowych (postfinansowanie) w odniesieniu do 982 transakcji dotyczących kredytów na łączną kwotę: 95,1 mln EUR oraz 0,1 mln USD.

2. Instrumenty średnio i długoterminowe w postaci:

- kredytu dla banku nabywcy w odniesieniu do siedmiu transakcji [...] na łączną kwotę finansowania 44,6 mln EUR,
- kredytu dla nabywcy w odniesieniu do trzech transakcji [...] na łączną kwotę finansowania 175,5 mln EUR,
- refinansowanie kredytu dostawcy w odniesieniu do 7 transakcji [...] na łączną kwotę finansowania 58,2 mln EUR.

Badaniem objęto 24 transakcje wybrane w sposób celowy, z których 19 to instrumenty krótkoterminowe dotyczące kredytów na łączną kwotę 9,2 mln EUR oraz pięć transakcji (w ramach instrumentów średnio i długoterminowych) dotyczących finansowania na kwotę łączną 164,7 mln EUR. Wszystkie transakcje zostały objęte ochroną ubezpieczeniową KUK.

W ramach ww. 19 transakcji:

- Pięć dotyczyło potwierdzenia akredytywy dokumentowej (bez finansowania), gdzie łączna kwota kredytów wynosiła 0,4 mln EUR. Wspierane przez BGK kontrakty eksportowe dotyczyły: [...].
- Dziesięć dotyczyło dyskontowania należności z akredytyw dokumentowych. Łączna kwota kredytu wynosiła 1,9 mln EUR. Bankami otwierającymi akredytywę były [...]. Przedmiotem eksportu były: [...].
- Cztery dotyczyły postfinansowania akredytywy. Łączna kwota kredytu wyniosła 6,9 mln EUR. Bankami otwierającymi akredytywę były [...]. Przedmiotem eksportu były: [...].

BGK udzielił wsparcia eksportu w postaci potwierdzenia akredytywy dokumentowej zgodnie z instrukcją służbową *Akredytywa dokumentowa w obrocie zagranicznym*

⁵³ Pismo Banku Kredytującego z dnia 19 sierpnia 2019 r.

i krajowym⁵⁴ oraz uregulowaniami wewnętrznymi, programem RP FWE oraz umowami w sprawie realizacji rządowego programu „Finansowe Wspieranie Eksportu” z dnia: 23 maja 2013 r. oraz 27/29 sierpnia 2013 r. opisanymi we wcześniejszej części niniejszego wystąpienia.

Spośród badanych pięciu transakcji w ramach instrumentów długoterminowych:

- Jedna dotyczyła kredytu dla banku nabywcy, który został przyznany⁵⁵ zgodnie z programem RP FWE oraz instrukcją służbową *Kredyt dla banku nabywcy w ramach Programu rządowego „Finansowe Wspieranie Eksportu”*⁵⁶. Kontrakt eksportowy dotyczył [...].
- Dwie transakcje dotyczyły kredytu dla nabywcy. BGK w dniu [...]. Wsparcie udzielone zostało zgodnie z instrukcją służbową *Kredyt dla nabywcy z ochroną ubezpieczeniową KUKE SA udzielany w ramach Programu Finansowe Wspieranie Eksportu, a także na warunkach komercyjnych* wprowadzoną zarządzeniem nr 11/2015/DWE/KRE Prezesa Zarządu BGK z dnia 26 stycznia 2015 r.
- Dwie transakcje dotyczyły refinansowania, czyli wykupu wierzytelności z kontraktu eksportowego. BGK w dniu [...]. BGK udzielił wsparcia zgodnie z instrukcją *Wykup wierzytelności z kontraktu eksportowego w ramach programu rządowego „Finansowe Wspieranie Eksportu”* przyjętą zarządzeniem nr 62/2015/DWE/PRO Prezesa Zarządu BGK z dnia 30 czerwca 2015 r.

NIK nie stwierdziła nieprawidłowości w procesie udzielania wsparcia przez BGK dla kontraktów eksportowych w transakcjach objętych badaniem.

(akta kontroli str. 105-212, 302-305, 311-313)

W okresie objętym kontrolą występowały przypadki odmowy przez BGK udzielenia wsparcia w ramach programu RP FWE. Ekspert ds. sprzedaży finansowania handlu w DBT BGK wyjaśnił⁵⁷, że odmowa w odniesieniu do kredytów dla nabywcy dotyczyła 18 przypadków, z czego dla 14 projektów powodem była nieakceptowalna dla BGK struktura finansowania oczekiwana przez klienta. Dwa przypadki odmowy dotyczyły kredytu na prefinansowanie eksportu, gdzie powodem odmów była nieakceptowalna kondycja finansowa kredytobiorcy oraz nieakceptowalna struktura finansowania. W większości przypadków były to projekty w krajach tzw. podwyższonego ryzyka, gdzie bardzo często występuje m.in. brak kapitału i wysokie ryzyko rynkowe. Wpływa to bezpośrednio na oczekiwania niskiego wkładu własnego ze strony importera i/lub brak wiarygodnego finansowo sponsora/gwaranta projektu. Zdaniem Eksperta BGK, zaangażowanie się w takie projekty ze strony BGK i KUKE wiązałoby się z bardzo dużym ryzykiem kredytowym dla BGK i ubezpieczeniowym dla KUKE”. BGK kilkakrotnie odmówił refinansowania kredytu dostawcy, także wskazując na nieakceptowalną kondycję potencjalnego dłużnika (analogicznie do kredytów dla nabywcy). W odniesieniu do transakcji takich jak: postfinansowanie, dyskonto, potwierdzenie akredytywy lub kredyt dla banku nabywcy⁵⁸ Ekspert BGK wskazał⁵⁹, że w badanym okresie było kilkudziesiąt przypadków odmowy. Najczęstsza przyczyna odmowy to negatywna ocena zdolności kredytowej wskazanego kredytobiorcy w odniesieniu do proponowanej transakcji (przejawiająca się brakiem możliwości

⁵⁴ Wprowadzoną zarządzeniem nr 36/2011/DWHZ/DEP Prezesa Zarządu BGK z dnia 8 marca 2011 r.

⁵⁵ Umowa kredytowa [...].

⁵⁶ Wprowadzoną zarządzeniem Prezesa Zarządu BGK nr 96/2015/DFHZ/KRE z dnia 6 sierpnia 2015 r. oraz zmianami wprowadzonymi zarządzeniem nr 27/2016/DFHZ/KRE Prezesa Zarządu BGK z dnia 4 maja 2016 r.

⁵⁷ Pismo z dnia 5 sierpnia 2021 r., znak: DBT.064.188.2021.KR.

⁵⁸ Transakcje realizowane w ramach ryzyka banku zagranicznego.

⁵⁹ Pismo z dnia 5 sierpnia 2021 r., znak: DBT.064.188.2021.KR.

wyznaczenia na dany bank zagraniczny limitu w kwocie umożliwiającej realizację transakcji). Zdarzały się również odmowy z uwagi na niespełnienie przez eksportera warunku polskości eksportowanego produktu (aktualnie w przypadku instrumentów krótkoterminowych warunek został zawieszony), a także odmowy z uwagi na nieakceptowalne dla BGK ryzyko z zakresu przeciwdziałania praniu pieniędzy (AML⁶⁰) i zgodności (Compliance⁶¹).

Występowały również przypadki rezygnacji ze strony przedsiębiorców ze wsparcia programem RP FWE. W przypadku:

- kredytu dla nabywcy, z możliwości wsparcia zrezygnowało 18 klientów. W 11 przypadkach była to decyzja importera dotycząca rezygnacji lub zawieszenia projektu, w czterech projektach importer wybrał inną ofertę finansowania (w tym ze strony banków lokalnych), natomiast dla trzech przypadków importerzy oczekiwali zbyt agresywnej struktury finansowania (m.in. niski wkład własny, brak adekwatnych zabezpieczeń lub wiarygodnego finansowo gwaranta projektu),
- refinansowania kredytu dostawcy do rezygnacji ze strony przedsiębiorcy doszło w kilku przypadkach, przyczyną był brak finalnego porozumienia z zagranicznym kontrahentem,
- transakcji takich jak: postfinansowanie, dyskonto, potwierdzenie akredytywy lub kredyt dla banku nabywcy było kilkadziesiąt rezygnacji. Najczęściej występują one, gdy eksporter wstępnie pyta o możliwość realizacji transakcji w RP FWE i po uzyskaniu odpowiedzi z BGK nie dochodzi do sfinalizowania wsparcia. Ekspert BGK wyjaśnił⁶², że przyczynami braku dalszych kroków są zwykle: brak porozumienia handlowego odnośnie transakcji (nieudane negocjacje kontraktowe lub wybór oferty innego dostawcy przez importera), niechęć importera do otwarcia akredytywy w akceptowalnym przez BGK banku z kraju importera lub brak możliwości otwarcia akredytywy przez importera (lokalne banki nie akceptują jego sytuacji finansowej lub nie dochodzą do porozumienia z importerem odnośnie warunków jej otwarcia).

Koszty obsługi RP FWE prezentowane są w sprawozdaniu dla Ministerstwa Finansów po zakończeniu danego roku kalendarzowego. Obliczane są na podstawie średnich kosztów etatów (kosztów osobowych oraz rzeczowych) w departamentach zajmujących się bezpośrednio realizacją RP FWE oraz przypisanych do RP FWE kosztów realokowanych innych jednostek. Zasady przypisania kosztów do ww. programu regulowane są aktami wskazanymi wcześniej w odniesieniu do programu DOKE. W latach 2018-2020 koszty obsługi programu wyniosły odpowiednio: 6,3 mln zł, 6,9 mln zł i 6,6 mln zł. Zgodnie z § 5 pkt 11 przywołanej wcześniej umowy z dnia 27/29 sierpnia 2013 r., koszty promocji, koszty prawne, koszty utworzonej rezerwy oraz koszty wynikające z ewentualnej konieczności zapłaty podatków i opłat związanych z realizacją programu są pokrywane przez kredytobiorców korzystających z finansowania średnio i długoterminowego.

(akta kontroli str. 83-92)

⁶⁰ AML (z ang. Anti-money laundering), czyli przeciwdziałanie praniu pieniędzy. To zespół regulacji z zakresu prawa administracyjnego oraz karnego, nakładających na tzw. instytucje obowiązek obowiązków wdrożenia określonych działań, zdefiniowanych najczęściej w procedurach, mających na celu zapobieganie i wykrywanie prania brudnych pieniędzy lub finansowanie terroryzmu. Źródło: https://zgodnosc.pl/aml/?gclid=Cj0KCQjww4OMBhCUARIsAILndv4jaoSz5YGicQJ6YP_Tj-j4UZi4CJMwFUQxw34IC8KxhEp_jtI0YfUaAs2oEALw_wcB.

⁶¹ Compliance (z ang. zgodność) to zespół procedur i systemów, których zadaniem jest zapobieganie występowaniu ryzyka natury prawnej. Źródło: <https://www.karierawfinansach.pl/baza-wiedzy/sloownik-pojec/compliance-co-oznacza-pojecie-compliance-w-finansach-i-bankowosci>.

⁶² Pismo z dnia 5 sierpnia 2021 r., znak: DBT.064.188.2021.KR.

Próba włączenia DOKE do RP FWE

W dniu 12 grudnia 2012 r. Rada Ministrów wprowadziła zmiany systemowe do programu RP FWE, w ramach których⁶³ wprowadzono nowe instrumenty wsparcia eksportu, ale także włączono program DOKE do RP FWE. Jednakże zastosowanie DOKE jako jednego z instrumentów pakietu RP FWE będzie możliwe dopiero po uchynieniu ustawy o *DOKE* powołującej ten program, co dotychczas nie nastąpiło. Zdaniem BGK⁶⁴, dzięki włączeniu DOKE do RP FWE uproszczony zostanie system wspierania polskiego eksportu oraz znikną niedogodności wynikające z ustawowego uregulowania DOKE (długotrwały proces wprowadzania ewentualnych zmian).

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów wyjaśnił⁶⁵, że włączenie mechanizmu stabilizacji oprocentowania kredytów eksportowych do programu (wraz z likwidacją Programu DOKE w dotychczasowej formie) w zamierzeniach Ministerstwa Finansów miało na celu spowodowanie, że cała paleta dostępnych w BGK finansowych instrumentów wspierania eksportu znalazłaby się w rządowym programie wspierania eksportu. Włączenie tego mechanizmu do programu RP FWE miało również na celu złagodzenie niedogodności administracyjnych poprzez: zniesienie wymogu składania wniosku w języku polskim, wymogu ubezpieczenia zarówno od ryzyka politycznego jak i handlowego (obecnie wymogi te znoszone są przez odpowiednią zgodę ministra właściwego do spraw finansów publicznych podjętą w uzgodnieniu z ministrem do spraw gospodarki).

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów wyjaśnił⁶⁶, iż Ministerstwo Finansów podejmowało działania w ww. zakresie. Departament Gwarancji i Poręczeń Ministerstwa Finansów⁶⁷ przygotował projekt ustawy o *uchynieniu ustawy o dopłatach do oprocentowania kredytów eksportowych o stałych stopach procentowych oraz o zmianie ustawy o BGK*. Projekt został uzgodniony wewnątrzresortowo i przyjęty przez Kierownictwo Ministerstwa Finansów w lipcu 2014 r. DGP MF przygotował projekt pisma kierującego projekt ustawy do uzgodnień międzyresortowych i przedstawił w dniu 7 sierpnia 2014 r. ówczesnemu Podsekretarzowi Stanu w Ministerstwie Finansów nadzorującemu DGP MF do podpisu. Podsekretarz Stanu podjął decyzję (przekazaną ustnie) o braku akceptacji na kontynuowanie prac nad projektem zmian ustawowych tym zakresie i pismo nie zostało ostatecznie wysłane. W latach 2016-2019 w Polskim Funduszu Rozwoju SA oraz Ministerstwie Rozwoju (a następnie Ministerstwie Przedsiębiorczości i Technologii) prowadzone były prace nad przygotowaniem projektu nowej ustawy o gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeniach eksportowych (nadzorowanej przez ministra właściwego do spraw gospodarki). DGP MF zaproponował ujęcie przepisów uchylających ustawę o *dopłatach do oprocentowania kredytów eksportowych o stałych stopach procentowych oraz przepisach zmieniających ustawę o BGK* w ww. projekcie ustawy. Propozycję uwzględniono i w dniu 14 marca 2019 r. Minister Przedsiębiorczości i Technologii przesłał ww. projekt ustawy do uzgodnień międzyresortowych. Jak wskazał⁶⁸ Sekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów od tego czasu projekt ustawy nie był dalej procedowany przez Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii (a następnie przez Ministerstwo Rozwoju, Pracy i Technologii). W dniu 19 października 2020 r., w świetle przedłużającego się po stronie Ministerstwa Rozwoju, Pracy i Technologii zawieszenia prac nad nową ustawą o gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeniach eksportowych, Departament Gwarancji

⁶³ Źródło: <https://www.gov.pl/web/finanse/kredyty-eksportowe>.

⁶⁴ Pismo z dnia 5 sierpnia 2021 r., znak: DBT.064.188.2021.KR.

⁶⁵ Pismo z dnia 10 sierpnia 2021 r., znak DG3.0811.1.2021.

⁶⁶ Pismo z dnia 10 sierpnia 2021 r., znak DG3.0811.1.2021.

⁶⁷ Dalej: DGP MF.

⁶⁸ Pismo z dnia 10 sierpnia 2021 r., znak DG3.0811.1.2021.

i Poręczeń Ministerstwa Finansów, zwrócił się do Departamentu Bankowości Transakcyjnej Banku Gospodarstwa Krajowego z prośbą o rozważenie możliwości wprowadzenia ewentualnych niezbędnych zmian (tj. w szczególności uchylecia ustawy o *DOKE*) przy okazji jednej z nowelizacji ustawy o *BGK*.

(akta kontroli str. 2-9, 271-275)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OBSZAR

2. Przedstawicielstwa zagraniczne BGK

Opis stanu
faktycznego

BGK utworzył w czterech lokalizacjach swoje przedstawicielstwa zagraniczne, tj. w Belgii (Bruksela)⁶⁹, Niemczech (Frankfurt nad Menem)⁷⁰, Wielkiej Brytanii (Londyn)⁷¹ i Królestwie Niderlandów (Amsterdam)⁷².

Możliwość tworzenia przedstawicielstw zagranicznych przez BGK wynika z ustawy o *BGK*, Statutu oraz *Prawa bankowego*.

Tworzenie przedstawicielstw zagranicznych przez BGK jest procesem nie wymagającym zgody Komisji Nadzoru Finansowego⁷³, a jedynie zawiadomienia organu nadzoru o utworzeniu przedstawicielstwa i zgodnie z wyjaśnieniem⁷⁴ Eksperta BGK, obowiązek notyfikacyjny względem KNF został każdorazowo spełniony. „W świetle obowiązującego prawa, proces ten nie wymaga również konsultacji z ministrem właściwym do spraw gospodarki”.

Ekspert BGK wyjaśnił⁷⁵, że celem przedstawicielstw zagranicznych tworzonych przez BGK jest promowanie Banku za granicą, zwiększanie rozpoznawalności marki BGK poza granicami kraju, monitorowanie procesu międzynarodowej legislacji i aktywny udział w procesie tworzenia i zmian aktów prawnych, przy czym ten ostatni cel jest realizowany w głównej mierze przez przedstawicielstwo BGK w Brukseli. Dzięki przedstawicielstwom zagranicznym BGK posiada lepszy dostęp do informacji o planowanych zmianach w regulacjach prawnych Unii Europejskiej, bierze udział w międzynarodowych konferencjach i szkoleniach oraz realizuje wymianę wiedzy i doświadczeń między członkami stowarzyszeń.

Przedstawicielstwa zagraniczne Banku wspierają ekspansję polskich przedsiębiorstw za granicą oraz rozwój polskiego eksportu, poprzez działania komunikacyjno-promocyjne. Ekspert BGK podkreślił⁷⁶, że przedstawicielstwa zagraniczne Banku nie są uprawnione do podejmowania jakichkolwiek czynności wpisujących się w działalność bankową, do której prowadzenia uprawniony jest wyłącznie Bank. Oznacza to, że za pośrednictwem przedstawicielstw zagranicznych nie jest dopuszczalne wykonywanie przez Bank takich czynności jak np. udzielanie kredytów, pożyczek, udzielanie i potwierdzanie gwarancji bankowych, czy przyjmowanie depozytów od klientów. Tego rodzaju działalność prowadzona jest przez BGK wyłącznie na terytorium Polski.

Utworzenie przedstawicielstw zagranicznych BGK wynika z następujących dokumentów: uchwały nr 149/2018/BWM/ORG Zarządu BGK z dnia 8 maja 2018 r. w sprawie wyrażenia zgody na realizację inicjatywy utworzenia przedstawicielstw Banku Gospodarstwa Krajowego, uchwały nr 18/2018/IX Rady Nadzorczej BGK

⁶⁹ Utworzone we wrześniu 2018 r.

⁷⁰ Utworzone w lutym 2019 r.

⁷¹ Utworzone w grudniu 2019 r. W I półroczu 2021 r. przedstawicielstwo pozostawało bez obsady.

⁷² Utworzone w marcu 2019 r.

⁷³ Dalej: KNF.

⁷⁴ Pismo z dnia 9 lipca 2021 r., znak: DBT.064.162.2021.KR.

⁷⁵ Pismo z dnia 9 lipca 2021 r., znak: DBT.064.162.2021.KR..

⁷⁶ Pismo z dnia 9 lipca 2021 r., znak: DBT.064.162.2021.KR..

z dnia 16 maja 2018 r. w sprawie zatwierdzenia struktury organizacyjnej Banku Gospodarstwa Krajowego, uchwały nr 150/2018/BWM/ORG Zarządu BGK z dnia 8 maja 2018 r. w sprawie wyrażenia zgody na utworzenie przedstawicielstwa Banku Gospodarstwa Krajowego w Królestwie Belgii (z siedzibą w Brukseli), uchwały nr 329/2018/BWM/ORG Zarządu BGK z dnia 2 października 2018 r. w sprawie wyrażenia zgody na utworzenie przedstawicielstwa Banku Gospodarstwa Krajowego w Republice Federalnej Niemiec (z siedzibą we Frankfurcie), uchwały nr 328/2018/BWM/ORG Zarządu BGK z dnia 2 października 2018 r. w sprawie wyrażenia zgody na utworzenie przedstawicielstwa Banku Gospodarstwa Krajowego na terenie Zjednoczonego Królestwa (z siedzibą w Londynie) i uchwały nr 359/2019/DWZ Zarządu BGK z dnia 27 grudnia 2019 r. w sprawie wyrażenia zgody na utworzenie przedstawicielstwa Banku Gospodarstwa Krajowego w Królestwie Niderlandów (z siedzibą w Amsterdamie).

Do głównych zadań realizowanych przez przedstawicielstwa zagraniczne BGK należą w szczególności: monitoring regulacji prawnych instytucji EU, aktywna współpraca z bankami rozwoju i stowarzyszeniami banków w formułowaniu wspólnych stanowisk wobec proponowanych regulacji i wpływanie na procesy legislacyjne UE, wsparcie rozwoju polskich przedsiębiorców poprzez identyfikację potrzeb, nawiązywanie i utrzymywanie relacji biznesowych z polskimi przedsiębiorcami inwestującymi i obecnymi na rynkach w krajach goszczących, poszukiwanie możliwości ekspansji polskich przedsiębiorców na danym rynku poprzez śledzenie danego rynku.

Bank nie ma wydzielonego budżetu promocyjnego dla przedstawicielstw, a podejmowane działania finansowane są ze środków własnych banku.

Ekspert BGK wskazał⁷⁷, iż najważniejszymi efektami działania przedstawicielstw były:

- pozyskanie wsparcia Komisji Europejskiej⁷⁸ w zakresie wyboru audytora i pokrycia kosztów przez KE audytu oraz akredytacji unijnej tzw. *pillar assesment* dla Banku⁷⁹. Dzięki czemu BGK może pełnić rolę partnera wdrażającego program unijny w ramach zarządzania bezpośredniego;
- możliwość bezpośredniej komunikacji z urzędnikami w instytucjach europejskich realizujących zadania w obszarach istotnych z punktu widzenia BGK. Możliwość wcześniejszego dostępu do aktów i dokumentów projektowanych na szczeblu unijnym w tematach priorytetowych;
- pozyskiwanie know-how od zagranicznych instytucji finansowych;
- wzmocnienie wizerunku i promocja BGK na arenie międzynarodowej realizowane m.in. przez rozwijanie współpracy z bankami krajowymi, organizację konferencji i webinarów;
- zbudowanie i pogłębianie relacji z zagranicznymi instytucjami finansowymi, polskimi placówkami dyplomatycznymi oraz lokalnymi organizacjami gospodarczymi;
- promowanie banku na międzynarodowych rynkach finansowych przekładające się pośrednio m.in. na efekty emisji euroobligacji.

(akta kontroli str. 59-66, 302-305)

⁷⁷ Pismo z dnia 5 sierpnia 2021 r., znak: DBT.064.188.2021.KR.

⁷⁸ Dalej: KE.

⁷⁹ Akredytacja *pillar assesment* dla BGK jest niezbędna by stać się partnerem wdrażającym Program InvestEU. „Nowy program ma na celu umocnienie fundamentów gospodarczych Krajów Członkowskich, wspierając ich konkurencyjność, innowacyjność i wszechstronność”.

Źródło: https://ec.europa.eu/poland/news/210520_InvestEU_pl.

IV. Wnioski

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

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Warszawa, 26 listopada 2021 r.

Kontroler
Lidia Różycka
Doradca ekonomiczny

/-/

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Gospodarki,
Skarbu Państwa i Prywatyzacji
p.o. Dyrektora
z up. p.o. Wicedyrektora
Michał Wilkowicz

/-/