



P/11/185
Nr ewid. 148/2012/P11185/LKR

Informacja o wynikach kontroli

POMOC DLA PRZEDSIĘBIORCÓW DOTKNIĘTYCH SKUTKAMI POWODZI W 2010 r.

MISJA

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

WIZJA

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

Dyrektor Delegatury NIK w Krakowie
Jolanta Stawska

Akceptuję:
Wojciech Misiąg

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:
Jacek Jeziński

Prezes Najwyższej Izby Kontroli

dnia 21 czerwca 2012 r.

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

www.nik.gov.pl

1. WPROWADZENIE.....	4
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI.....	5
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności	5
2.2. Uwagi końcowe i wnioski	6
3. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	8
3.1. Charakterystyka obszaru objętego kontrolą.....	8
3.2. Istotne ustalenia kontroli	9
3.2.1. Pożyczki udzielane przez fundusze pożyczkowe	11
3.2.1.1. Ministerstwo Gospodarki	11
3.2.1.2. Fundusze pożyczkowe.....	15
3.2.2. Pomoc z Funduszu Pracy.....	27
3.2.3. Pomoc z Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych.....	31
4. ZAŁĄCZNIKI.....	36

Kontrola pomocy dla przedsiębiorców dotkniętych skutkami powodzi w 2010 r. została podjęta na zlecenie sejmowej Komisji ds. Kontroli Państwowej, która na posiedzeniu w dniu 19 stycznia 2011 r. postanowiła zwrócić się do Najwyższej Izby Kontroli o przeprowadzenie kontroli stanu realizacji wsparcia finansowego i rzeczowego dla podmiotów gospodarczych z obszarów dotkniętych powodzią w 2010 r. Zagadnienie objęte kontrolą mieściło się w ramach priorytetowych kierunków kontroli na lata 2009–2011 *Państwo efektywnie zarządzające zasobami publicznymi – pomoc publiczna i udzielanie dotacji*.

Celem kontroli była ocena prawidłowości udzielonej pomocy, tj. czy pomoc została udzielona zgodnie z obowiązującymi przepisami, bez zbędnej zwłoki i w należytym zakresie, czy ustalone procedury nie ograniczały jej dostępności, czy zapewniono równe traktowanie podmiotów ubiegających się o pomoc, oraz ocena skuteczności udzielonej pomocy, tj. czy utrzymano zagrożone miejsca pracy, czy zatrudniono skierowanych bezrobotnych, czy zrekompensowano straty w rzeczowych aktywach trwałych lub obrotowych.

Do kontroli wybrano pomoc dla przedsiębiorców udzielaną z Funduszu Pracy, z Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych oraz funduszy pożyczkowych. Kontrolę przeprowadzono w pięciu województwach, w których najczęściej przedsiębiorców korzystało z pomocy¹, tj. dolnośląskim, małopolskim, opolskim, podkarpackim i śląskim. Kontrolę przeprowadzono w IV kwartale 2011 r.² w Ministerstwie Gospodarki, w pięciu funduszach pożyczkowych, w czterech powiatowych urzędach pracy, w czterech biurach terenowych Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych³.

Kontrole w Ministerstwie Gospodarki oraz w biurach terenowych Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o NIK⁴ pod względem legalności, gospodarności, rzetelności i celowości, w powiatowych urzędach pracy na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy o NIK pod względem legalności, gospodarności i rzetelności, w funduszach pożyczkowych na podstawie art. 2 ust. 3 ustawy o NIK pod względem legalności i gospodarności.

Badaniami kontrolnymi objęto lata 2010–2011 (do czasu zakończenia czynności kontrolnych). Ponadto przeprowadzono ankietę telefoniczną na próbie 347 przedsiębiorców poszkodowanych w wyniku powodzi w 2010 r. Odpowiedzi udzieliło 278 (80%) wytypowanych do badania. Ankietą objęto przedsiębiorców, którzy ubiegali się o pomoc z wszystkich badanych źródeł⁵. W trybie art. 29 pkt 2 lit. f ustawy o NIK zasięgano informacji od organizacji zrzeszających przedsiębiorców, kupców, rzemieślników w poszczególnych województwach.

¹ Według danych Ministerstwa Gospodarki liczba poszkodowanych przedsiębiorców wynosiła w województwie małopolskim – 500, śląskim – 400, opolskim – 240, podkarpackim – 240, świętokrzyskim – 80, mazowieckim i łódzkim – 65, lubelskim i podlaskim – 55, dolnośląskim i lubuskim – 400, wielkopolskim, kujawsko-pomorskim i zachodniopomorskim – 50.

² Czynności kontrolne w jednostkach prowadzono od 1 września do 31 grudnia 2011 r.

³ Szczegółowy wykaz kontrolowanych jednostek znajduje się w załączniku nr 5.

⁴ Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2012 r. poz. 82 ze zm.).

⁵ Wyniki ankiety przedstawiono oddzielnie dla funduszy pożyczkowych, Funduszu Pracy oraz Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych.

2.1 Ogólna ocena kontrolowanej działalności

NIK ocenia, że pomoc państwa dla przedsiębiorców z Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych (FGŚP)⁶ i Funduszu Pracy (FP)⁷ przyznawana na podstawie ustawy z dnia 24 czerwca 2010 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi z 2010 r.⁸ oraz w formie pożyczek⁹ przyznawana na podstawie ustawy z dnia 12 sierpnia 2010 r. o wspieraniu przedsiębiorców dotkniętych skutkami powodzi z 2010 r.¹⁰ była udzielana prawidłowo, tj. zgodnie z obowiązującymi przepisami, bez zbędnej zwłoki i w należytej wysokości.

Porównując trzy formy pomocy udzielonej przedsiębiorcom, NIK ocenia jako szczególnie przydatną i skuteczną akcję udzielania pożyczek dla przedsiębiorców na usuwanie szkód w rzeczowych aktywach trwałych lub obrotowych. W wyniku szeroko przeprowadzonej akcji informacyjnej pomoc w wysokości 74 504,2 tys. zł trafiła do 1 849 przedsiębiorców. W pięciu kontrolowanych województwach pożyczki pozwoliły pokryć 37% poniesionych szkód¹¹. Do 31 grudnia 2011 r. 1 795 (97%) przedsiębiorców rozliczyło otrzymane pożyczki, tj. wykorzystało je zgodnie z przeznaczeniem, w wyniku czego zostały one umorzone w łącznej kwocie 62 050,1 tys. zł¹².

Zdecydowanie mniej efektywna okazała się pomoc realizowana przez FGŚP w postaci nieoprocentowanych pożyczek na wypłatę pracownikom wynagrodzenia przysługującego m.in. za czas usprawiedliwionej nieobecności w pracy w związku z powodzią, a także pomoc z Funduszu Pracy na zwrot kosztów wynagrodzenia zatrudnionych pracowników lub skierowanych bezrobotnych. Świadczą o tym zarówno niski stopień zainteresowania i liczba korzystających z tych form pomocy, jak i wielkość wykorzystanych środków. Znacznie mniejsze zainteresowanie tymi formami pomocy wynikało z faktu, że mogła być ona przeznaczona na ściśle określony cel, tj. wynagrodzenia pracowników, podczas gdy w przypadku małych i średnich przedsiębiorstw zatrudnienie jest z reguły niższe, a tym samym zapotrzebowanie na pomoc w wypłacie wynagrodzeń mniejsze. Ocena skuteczności udzielonej pomocy w aspekcie rzeczywistej realizacji potrzeb małych i średnich przedsiębiorstw poszkodowanych w wyniku powodzi była utrudniona ze względu na brak pełnej i wiarygodnej bazy danych o poszkodowanych oraz niejednolity sposób szacowania szkód¹³.

Dalsze uwagi NIK dotyczyły terminu przekazywania środków dotacji funduszom pożyczkowym, przypadków nieprzestrzegania zasady równego traktowania przedsiębiorców oraz żądania nadmiernej liczby dokumentów w toku postępowania.

W ocenie NIK Minister Gospodarki ustalił zbyt wczesny termin przekazywania pierwszej transzy dotacji (w wysokości 50%) funduszom pożyczkowym. Tylko dwa fundusze (spośród pięciu kontrolowanych) wykorzystały do końca 2010 r. przyznane środki na udzielanie pożyczek i zwróciły się z wnioskiem o wypłatę kolejnej transzy. Pozostałe trzy wykorzystały do końca 2010 r. od 16 do 80% przekazanej kwoty dotacji, tak więc 18 853 tys. zł środków publicznych znalazło się na rachunkach podmiotów niezaliczanych do sektora finansów publicznych i nie zostało wykorzystane przez okres od 14

⁶ Ta forma pomocy została szczegółowo przedstawiona w rozdziale 3.2.3.

⁷ Pomoc z FP została szczegółowo przedstawiona w rozdziale 3.2.2.

⁸ Dz. U. Nr 123, poz. 835 ze zm.

⁹ Pomoc w formie pożyczek udzielanych przez fundusze pożyczkowe przedstawiono szczegółowo w rozdziale 3.2.1.2.

¹⁰ Dz. U. Nr 148, poz. 992.

¹¹ Należy mieć na uwadze, że pożyczka nie mogła przekroczyć 50 tys. zł, pomimo wyższych strat. Ponadto część strat została pokryta przez ubezpieczycieli.

¹² Pożyczka mogła być umorzona w wysokości 75 lub 100%.

¹³ Szczegóły przedstawiono w rozdziale 3.2. Istotne ustalenia kontroli.

do 77 dni. Z punktu widzenia racjonalnej gospodarki środkami publicznymi dotacja powinna być przekazana dopiero w momencie, gdy fundusz jest w stanie od razu wypłacić pożyczki¹⁴. Zgodnie z art. 44 ust. 3 pkt 1 lit. b ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁵ wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny z zachowaniem m.in. zasady optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.

Podmioty przyznające pomoc, tj. biura terenowe FGŚP, powiatowe urzędy pracy oraz fundusze pożyczkowe, zapewniły równe traktowanie podmiotów ubiegających się o pomoc, z wyjątkiem dwóch funduszy pożyczkowych, w których powołane przez nie komisje do oszacowania szkód postępowały niejednolicie. W przypadku jednego funduszu w skład komisji nie wchodził rzeczoznawca majątkowy, a w przypadku drugiego komisja nie dokonywała oględzin u przedsiębiorców. Niejednolite działania komisji powodują, że przedsiębiorcy ubiegający się o pożyczkę nie są traktowani w równy sposób, gdyż wycena szkód nie przebiegała na tych samych zasadach. Ustalenie zasad działania komisji w zakresie przeprowadzania oględzin oraz powołania w jej skład rzeczoznawcy lub biegłego pozwoliłoby na zminimalizowanie ryzyka udzielenia pożyczki osobie nieuprawnionej lub w nienależnej wysokości¹⁶.

W ocenie NIK żądanie przez powiatowe urzędy pracy oraz niektóre fundusze pożyczkowe nadmiernej liczby dokumentów w stosunku do wymagań określonych w przepisach prawnych mogło powodować ograniczenie dostępności pomocy, na co szczególną uwagę zwracali zarówno ankietowani przedsiębiorcy, jak i organizacje zrzeszające przedsiębiorców.

Pozytywnie należy ocenić rozwiązanie zawarte w ustawie o wspieraniu przedsiębiorców dotkniętych skutkami powodzi z 2010 r. polegające na promowaniu przedsiębiorców posiadających umowę ubezpieczenia przedsiębiorstwa od następstw klęsk żywiołowych poprzez umorzenie 100% udzielonej i rozliczonej pożyczki¹⁷. Niemniej jednak NIK zwraca uwagę, że tylko 42% przedsiębiorców, którzy otrzymali pożyczki, posiadało taką umowę.

2.2 Uwagi końcowe i wnioski

W wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Ministra Gospodarki NIK wniosła o:

- przekazywanie dotacji funduszom pożyczkowym dopiero w momencie, gdy będą one w stanie od razu wypłacać pożyczki,
- uregulowanie w umowach zawieranych z funduszami pożyczkowymi zasad działania komisji powołanej przez fundusz pożyczkowy do oszacowania szkód poniesionych przez przedsiębiorcę, w szczególności w zakresie powoływania w jej skład rzeczoznawców oraz dokonywania oględzin,
- ustalenie zobiektywizowanych wytycznych (na przykład w postaci wzoru matematycznego lub uszeregowanej skali) dla kryteriów oceny ofert w konkursie wyboru funduszy pożyczkowych, dla których takie wytyczne można ustalić,
- uzgodnienie wzoru wniosku o udzielenie pożyczki, składanego przez przedsiębiorców, w szczególności w zakresie wykazu załączanych dokumentów i oświadczeń.

¹⁴ Szczegóły przedstawiono w rozdziale 3.2.1.1. Ministerstwo Gospodarki – Przekazywanie dotacji.

¹⁵ Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

¹⁶ Szczegóły przedstawiono w rozdziale 3.2.1.2. Fundusze pożyczkowe – Szacowanie strat.

¹⁷ Przedsiębiorcom nieposiadającym umowy ubezpieczenia przedsiębiorstwa od następstw klęsk żywiołowych umarzano 75% udzielonej pożyczki.

Ponadto, zważywszy na przedstawione powyżej oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi do Ministra Spraw Wewnętrznych o podjęcie działań mających na celu zapewnienie gromadzenia jednolitych i kompletnych danych o poszkodowanych w wyniku klęski żywiołowej przedsiębiorcach. Tworzenie baz danych powinno odbywać się na podstawie ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym¹⁸. Za wycenę szkód oraz zebranie informacji o poszkodowanych przedsiębiorcach winny być odpowiedzialne gminy, a wojewodowie za utworzenie bazy wojewódzkiej. W związku z tym należałoby ustalić jednolite zalecenia dla gminnych i wojewódzkich planów zarządzania kryzysowego dotyczące zasad oraz trybu oceniania i dokumentowania szkód. W ocenie NIK takie dane, a także jednolite zasady ich gromadzenia, byłyby przydatne do oceny skali potrzeb i skuteczności udzielonej pomocy z budżetu państwa, a także do odpowiedniego planowania kwot dotacji dla poszczególnych funduszy bez konieczności dokonywania czasochłonnych przeniesień i zmian w budżecie. Bazy danych zgromadzone w jednym miejscu mogłyby służyć także podmiotom udzielającym pomocy, aby szybko dotrzeć z informacją do bezpośrednio zainteresowanych, na co zwracały uwagę kontrolowane jednostki.

Po dokonaniu szczegółowej analizy przepisów ustawy z dnia 16 września 2011 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi¹⁹, która weszła w życie w trakcie niniejszej kontroli, NIK zwraca uwagę Ministra Gospodarki na zagrożenia jakie mogą się pojawić w związku z ich stosowaniem w zakresie wykorzystania środków dotacji na koszty operacyjne funduszy pożyczkowych. Niewprowadzenie do ustawy kryterium wysokości kosztów operacyjnych związanych z obsługą pożyczek przy wyborze funduszy pożyczkowych może spowodować wzrost kosztów wykonania zadania²⁰. Ponadto wprowadzenie do katalogu kosztów operacyjnych kosztów działań windykacyjnych ponoszonych przez fundusz pożyczkowy w związku z niedokonywaniem przez przedsiębiorców spłaty lub zwrotu udzielonych im pożyczek może przyczynić się do tego, że będą one pokrywane w podwójnej wysokości²¹.

¹⁸ Dz. U. Nr 89, poz. 590 ze zm.

¹⁹ Dz. U. Nr 234, poz. 1385.

²⁰ Szczegóły przedstawiono w rozdziale 3.2.1.1. Ministerstwo Gospodarki – Nowa ustawa – Zagrożenia.

²¹ Szczegóły przedstawiono w rozdziale 3.2.1.2. Fundusze pożyczkowe – Nowa ustawa – Zagrożenia.

3.1 Charakterystyka obszaru objętego kontrolą

Z uwagi na poważne szkody wyrządzone w maju, czerwcu i sierpniu 2010 r. przez powódź w 14 województwach konieczne stało się wprowadzenie szczególnych rozwiązań prawnych mających na celu zagwarantowanie poszkodowanym niezbędnej pomocy. Wśród poszkodowanych znaczną grupę stanowili przedsiębiorcy. W najtrudniejszej sytuacji znaleźli się zwłaszcza właściciele małych firm, rodzinnych sklepów, warsztatów usługowych, czy zakładów produkcyjnych. Według danych MSWiA²² straty poniosło około 1,4 tys. przedsiębiorstw. W 2010 i 2011 r. przekazano łącznie 3 135 448 tys. zł dla poszkodowanych przez powódź, z tego 108 872 tys. (3,5%) na wsparcie przedsiębiorców dotkniętych powodzią²³.

Pomoc dla przedsiębiorców została uregulowana w:

- ustawie z dnia 24 czerwca 2010 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi z 2010 r., zwanej dalej ustawą o szczególnych rozwiązaniach, zwłaszcza artykuły 18, 20, 21 i 23,
- ustawie z dnia 12 sierpnia 2010 r. o wspieraniu przedsiębiorców dotkniętych skutkami powodzi z 2010 r., zwanej dalej ustawą o wspieraniu przedsiębiorców.

Przewidziano następujące rodzaje pomocy dla przedsiębiorców:

- 1) zwrot ze środków Funduszu Pracy kosztów na wynagrodzenia, nagrody oraz składki na ubezpieczenia społeczne zatrudnianych pracowników, w wysokości nieprzekraczającej miesięcznie iloczynu dwukrotnego minimalnego wynagrodzenia za pracę i liczby zatrudnianych pracowników w przeliczeniu na pełny wymiar czasu pracy, przez okres do 12 miesięcy, jednak nie dłużej niż do 31 grudnia 2011 r. (art. 21 ust. 1);
- 2) zwrot ze środków Funduszu Pracy kosztów na wynagrodzenia, nagrody oraz składki na ubezpieczenia społeczne z tytułu zatrudnienia skierowanych bezrobotnych zamieszkałych na obszarze gmin lub miejscowości dotkniętych powodzią²⁴, w wysokości nieprzekraczającej miesięcznie iloczynu dwukrotnego minimalnego wynagrodzenia za pracę i liczby zatrudnionych bezrobotnych w przeliczeniu na pełny wymiar czasu pracy, przez okres do 12 miesięcy, jednak nie dłużej niż do dnia 31 grudnia 2011 r. (art. 20 ust. 1);
- 3) umorzenie w całości lub w części wraz z odsetkami przyznanych z Funduszu Pracy refundacji na wyposażenie lub doposażenie stanowisk pracy, lub środków na podjęcie działalności gospodarczej, o których mowa w art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy²⁵, jeżeli miejsca pracy uległy zniszczeniu na skutek powodzi (art. 18);
- 4) nieoprocentowana pożyczka z Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych (art. 23 ust. 1) w przypadku braku środków na wypłatę pracownikom wynagrodzenia przysługującego za:
 - czas usprawiedliwionej nieobecności w pracy w przypadku faktycznej niemożności świadczenia pracy w związku z powodzią,

²² www.mswia.gov.pl/portals/pl/641/8823/Straty_spowodowane_przez_powodzie_w_2010_r.html

²³ www.mswia.gov.pl/portals/pl/641/8819/Juz_ponad_31_mld_zl_dla_poszkodowanych_przez_powodz.html

²⁴ Określono je w przepisach wydanych na podstawie art. 2 ustawy z dnia 11 sierpnia 2001 r. o szczególnych zasadach odbudowy, remontów i rozbiórek obiektów budowlanych zniszczonych lub uszkodzonych w wyniku działania żywiołu (Dz. U. Nr 84, poz. 906 ze zm.).

²⁵ Dz. U. z 2008 r. Nr 69, poz. 415 ze zm.

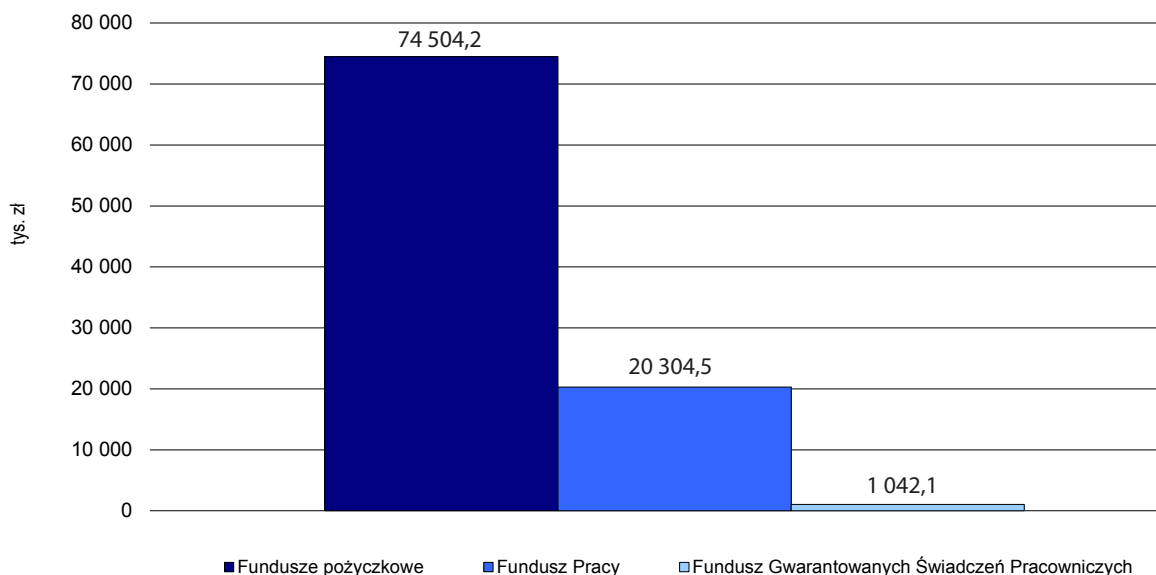
- czas niewykonywania pracy, jeżeli pracownik był gotów do jej wykonywania, a doznał przeszkód z przyczyn dotyczących pracodawcy, które zostały bezpośrednio spowodowane powodzią,
 - wykonaną pracę, polegającą na ochronie zakładu pracy przed powodzią lub na usuwaniu skutków powodzi, mającą na celu utrzymanie lub przywrócenie prowadzenia przez pracodawcę działalności gospodarczej;
- 5) udzielanie pożyczek, na zasadach określonych w ustawie o wspieraniu przedsiębiorców, na usuwanie szkód w rzeczowych aktywach trwałych lub obrotowych powstałych w wyniku powodzi w miejscu faktycznego wykonywania działalności gospodarczej. Pożyczek udzielały wybrane w drodze konkursu przez ministra właściwego do spraw gospodarki fundusze pożyczkowe. Środki finansowe na realizację ustawy pochodziły ze środków rezerwy celowej budżetu państwa przeznaczonej na przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych.

3.2 Istotne ustalenia kontroli

Łączna wartość udzielonej pomocy w latach 2010–2011 z Funduszu Pracy, Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych oraz w formie pożyczek udzielanych przez fundusze pożyczkowe wynosiła 95 850,8 tys. zł, z tego z FP 20 304,5 tys. zł (21%), z FGŚP 1 042,1 tys. zł (1%), pożyczki z funduszy pożyczkowych 74 504,2 tys. zł (78%)²⁶. Porównanie wartości udzielonej pomocy z poszczególnych źródeł przedstawiono na wykresie nr 1.

Wykres nr 1

Wartość udzielonej pomocy z poszczególnych źródeł



Źródło: Dane uzyskane z Ministerstwa Gospodarki oraz Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej.

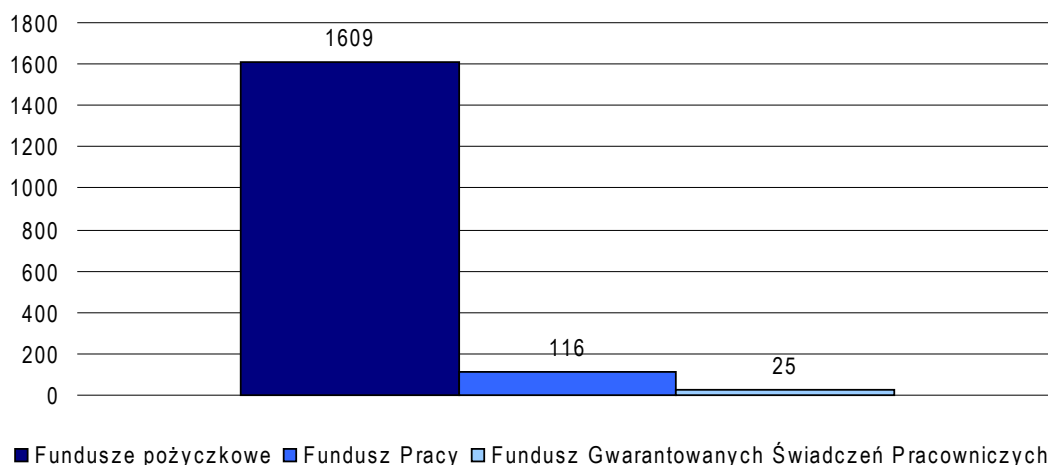
²⁶ Dodatkowo koszty operacyjne funduszy pożyczkowych wyniosły 2 753,3 tys. zł.

Żaden podmiot nie posiadał rzeczywistych danych o liczbie poszkodowanych przedsiębiorców i wielkości poniesionych szkód. Niektórzy wojewodowie (dolnośląski, małopolski, opolski, podkarpacki) zbierali informacje o poszkodowanych przedsiębiorcach wraz z danymi teleadresowymi od poszczególnych gmin, ale nie były to dane rzetelne, o czym świadczą duże rozbieżności pomiędzy liczbą przedsiębiorców wykazaną przez wojewodów a liczbą przedsiębiorców, którym udzielono pożyczek (przykładowo w województwie podkarpackim szacunkowa liczba poszkodowanych przedsiębiorców według danych wojewody wynosiła 200, a liczba udzielonych pożyczek 633, w województwie świętokrzyskim, odpowiednio, 80 i 167). Danych takich nie posiadał wojewoda śląski. W ocenie NIK zasady oraz tryb oceniania i dokumentowania szkód powstałych u przedsiębiorców powinny zawierać plany zarządzania kryzysowego odpowiednich szczebli²⁷, w szczególności gminne i wojewódzkie. Gminy powinny dokonać oceny szkód i zebrać informacje o poszkodowanych przedsiębiorcach, a następnie przekazywać je do wojewodów. Utworzone w ten sposób bazy danych pozwolą na rzetelną ocenę skali potrzeb i skuteczności udzielonej pomocy z budżetu państwa, a także przyczynią się do odpowiedniego planowania kwot dotacji dla poszczególnych funduszy bez konieczności dokonywania czasochłonnych przeniesień i zmian w budżecie. Bazy danych zgromadzone w jednym miejscu mogłyby służyć także podmiotom udzielającym pomocy, aby szybko dotrzeć z informacją do bezpośrednio zainteresowanych, na co zwracały uwagę kontrolowane jednostki.

Liczbę beneficjentów poszczególnych form pomocy dla pięciu kontrolowanych województw²⁸ przedstawiono na wykresie nr 2.

Wykres nr 2

Liczba beneficjentów poszczególnych form pomocy (dla pięciu kontrolowanych województw)



Źródło: Dane uzyskane z Ministerstwa Gospodarki oraz Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej.

²⁷ Zgodnie z art. 5 ust. 1 oraz ust. 2 pkt 3 lit. i ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. Nr 89, poz. 590 ze zm.) Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego oraz wojewódzkie, powiatowe i gminne plany zarządzania kryzysowego winny zawierać zasady oraz tryb oceniania i dokumentowania szkód.

²⁸ Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej nie posiadało danych dotyczących liczby pracodawców, którym udzielono pomocy z Funduszu Pracy (pismo z dnia 14 marca 2012 r., znak DF-I-091-3-JW/12).

3.2.1 Pożyczki udzielane przez fundusze pożyczkowe

3.2.1.1 Ministerstwo Gospodarki

Ocena NIK ocenia pozytywnie działania Ministerstwa związane z wyborem funduszy pożyczkowych oraz monitorowaniem udzielanej pomocy, zwracając jednak uwagę na uchybienia w organizacji pracy komisji konkursowej oceniającej oferty funduszy pożyczkowych. Natomiast określenie wczesnego terminu przekazywania pierwszej transzy dotacji (w wysokości 50%), tj. 14 dni od dnia podpisania umowy pomiędzy Ministrem Gospodarki a danym funduszem, nie było optymalnym rozwiązaniem, gdyż fundusze nie były gotowe do wypłaty pożyczek zaraz po zawarciu umowy. W konsekwencji 18 853 tys. zł środków publicznych znalazło się na rachunkach podmiotów niezaliczanych do sektora finansów publicznych i nie zostało wykorzystane przez okres od 14 do 77 dni.

Charakterystyka stanu prawnego

Zgodnie z ustawą o wspieraniu przedsiębiorców minister właściwy do spraw gospodarki odpowiedzialny był za wybór (w drodze konkursu) funduszy pożyczkowych do udzielania pożyczek (art. 17 ust. 1). Funduszem pożyczkowym w rozumieniu art. 16 ust. 1 ustawy o wspieraniu przedsiębiorców była osoba prawna, która nie działa w celu osiągnięcia zysku lub przeznaczą zysk na cele statutowe i uchwałą właściwego organu utworzyła fundusz pożyczkowy przeznaczony wyłącznie na udzielanie pożyczek przedsiębiorcom. Wyboru funduszy dokonywano na podstawie kryteriów określonych w art. 18 ust. 1 ustawy, tj. zaproponowanego terminu rozpoczęcia udzielania pożyczek, organizacji udzielania pożyczek, zasobów kadrowych przewidzianych do udzielania pożyczek, wysokości kosztów operacyjnych związanych z obsługą pożyczek, miejsca prowadzenia działalności statutowej przez fundusz pożyczkowy.

Z wybranym funduszem minister zawierał umowę, która winna określać termin przekazania i rozliczenia dotacji oraz sposób i tryb informowania o wykorzystaniu środków dotacji (art. 19 ust. 1).

Wyniki kontroli Ministerstwo po przeprowadzeniu konkursu wybrało 10 funduszy pożyczkowych, które udzielały pożyczek w 14 województwach²⁹.

Konkurs Komisja konkursowa nie oceniła złożonych ofert rzetelnie, gdyż nie sprawdziła czy fundusze pożyczkowe spełniały wszystkie wymagania formalne określone w art. 16 ustawy o wspieraniu przedsiębiorców³⁰. Ponadto oceny poszczególnych

²⁹ Wyboru funduszy dokonano oddzielnie dla województw małopolskiego, śląskiego, opolskiego, podkarpackiego, świętokrzyskiego oraz łącznie dla następujących województw: mazowieckiego i łódzkiego; lubelskiego i podlaskiego; dolnośląskiego i lubuskiego; wielkopolskiego i kujawsko-pomorskiego i zachodniopomorskiego.

³⁰ Na podstawie informacji (zamieszczonej na stronach internetowych Ministerstwa) o konkursie dla funduszy pożyczkowych ubiegających się o udzielanie pożyczek przedsiębiorcom poszkodowanym w wyniku powodzi i przeprowadzonego na podstawie art. 51 ustawy z dnia 16 września 2011 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi stwierdzono, że fundusz ma dołączyć także uchwałę właściwego organu o utworzeniu funduszu pożyczkowego.

członków komisji konkursowej³¹ różniły się o 10 punktów dla danej oferty za kryterium, za które można było uzyskać maksymalnie 20 punktów, a oferty o niższych kosztach operacyjnych były niżej oceniane od ofert o wyższych kosztach. W związku z tym końcowe oceny tych samych ofert różniły się między oceniającymi od 10 do 30 punktów przy 100 punktach możliwych do uzyskania. Członkowie komisji subiektywnie oceniali złożone oferty we wszystkich kryteriach, pomimo że dla niektórych (np. termin rozpoczęcia udzielania pożyczek, zasób kadrowy do udzielania pożyczek, wysokość kosztów operacyjnych związanych z obsługą pożyczek) można ustalić zobiektywizowane wytyczne w postaci wzoru matematycznego lub uszeregowanej skali. W ocenie NIK, przyjęty sposób oceniania ofert może naruszać zasadę obiektywizmu oraz równego traktowania wszystkich podmiotów uczestniczących w konkursie, w szczególności w przypadku, gdy od wyników konkursu nie przysługuje odwołanie.

Umowy z funduszami pożyczkowymi

Umowy z funduszami pożyczkowymi, które wygrały konkurs, zostały zawarte zgodnie z art. 19 ustawy o wspieraniu przedsiębiorców, jednak dopiero po upływie około dwóch miesięcy od rozstrzygnięcia konkursów. Było to spowodowane oczekiwaniem na decyzję Ministra Finansów w sprawie zmian w budżecie państwa na 2010 r., która została podjęta 15 października 2010 r. Wniosek o przyznanie środków na wypłatę pożyczek dla przedsiębiorców (100 mln zł) został złożony przez Ministra Gospodarki 17 sierpnia 2010 r.

Umowy określały m.in.: obowiązki funduszu, termin przekazania i rozliczania dotacji oraz zasady zwrotu środków dotacji, sprawozdawczości, przechowywania dokumentacji i kontroli funduszy pożyczkowych. Jednolity wzór umowy zastosowano dla wszystkich funduszy pożyczkowych. Ponadto fundusze zostały zobowiązane do opracowania wzoru regulaminu udzielania pożyczek oraz wzoru umowy, która będzie zawierana z przedsiębiorcami i przedłożenia ich do akceptacji przez Ministra. W Ministerstwie, w celu ułatwienia pracy funduszom, przygotowano wzory takich dokumentów.

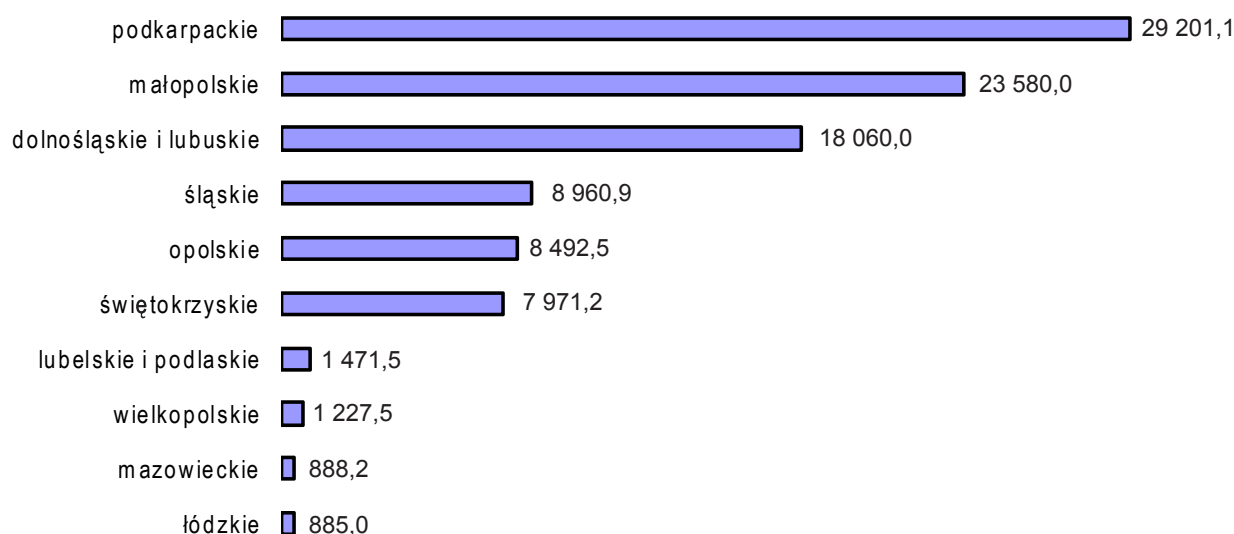
Przekazywanie dotacji

Środki dotacji były przekazywane do funduszy pożyczkowych terminowo i w wysokości określonej w podpisanych umowach. W 2011 r. dotacja na udzielanie pożyczek została przekazana funduszom na podstawie stosownych aneksów do umowy, zawieranych na przełomie lutego i marca 2011 r. Łączna wartość przekazanych dotacji wszystkim funduszom wyniosła 100 738 tys. zł. Kwoty dotacji przekazanych poszczególnym funduszom przedstawiono na wykresie nr 3.

³¹ Analizą objęto dokumentację oceny ofert przez komisję konkursową na próbie dwóch wybranych województw podkarpackiego i śląskiego – łącznie 13 ofert.

Wykres nr 3

Kwoty dotacji przekazanych poszczególnym funduszom (w tys. zł)



Źródło: Sprawozdania funduszy pożyczkowych z realizacji wykorzystania dotacji.

Pierwsza transza dotacji (w wysokości 50%) była przekazywana w terminie 14 dni od dnia podpisania umowy, pomimo że fundusze nie były gotowe do realizacji zadania. W toku kontroli w funduszach pożyczkowych³² stwierdzono, że tylko dwa fundusze, tj. „Poręczenia Kredytowe” sp. z o.o. w Warszawie oraz Karkonoska Agencja Rozwoju Regionalnego S.A. w Jeleniej Górze, wykorzystały do końca 2010 r. pierwszą transzę dotacji na udzielanie pożyczek i zwróciły się z wnioskiem o przyznanie kolejnej transzy³³. Małopolska Agencja Rozwoju Regionalnego S.A. w Krakowie otrzymała pierwszą transzę dotacji 9 listopada 2010 r. w wysokości 8 360 tys. zł, z czego do końca 2010 r. wydatkowała tylko 1 320 tys. zł, tj. 16%. Niewykorzystana część dotacji (7 040 tys. zł) została zwrócona do budżetu państwa 14 stycznia 2011 r. Górnośląska Agencja Promocji Przedsiębiorczości S.A. w Katowicach otrzymała pierwszą transzę dotacji 8 listopada 2010 r. w wysokości 6 675 tys. zł, z czego do końca 2010 r. wydatkowała 1 972 tys. zł, tj. 30%. Niewykorzystana część dotacji (4 670 tys. zł) została zwrócona do budżetu państwa 30 grudnia 2010 r. Fundacja Rozwoju Śląska oraz Wspierania Inicjatyw Lokalnych w Opolu otrzymała pierwszą transzę dotacji 29 października 2010 r. w wysokości 4 592,5 tys. zł, z czego do końca 2010 r. wydatkowała 3 685 tys. zł, tj. 80%. Niewykorzystana część dotacji (907 tys. zł) została zwrócona do budżetu państwa 14 stycznia 2011 r. Z kolei Karkonoska Agencja Rozwoju Regionalnego S.A. w Jeleniej Górze otrzymała drugą transzę dotacji 28 grudnia 2010 r. w wysokości 6 675 tys. zł, z czego do końca 2010 r. wydatkowała 439 tys. zł, tj. 7%. Niewykorzystana część dotacji (6 236 tys. zł) została zwrócona do budżetu państwa 11 stycznia 2011 r.

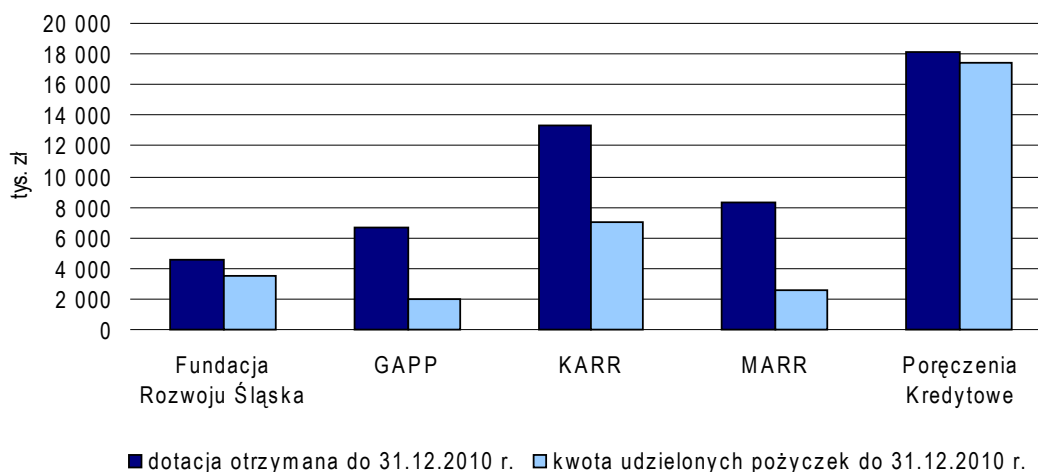
³² Wykaz kontrolowanych jednostek znajduje się w załączniku nr 5.

³³ Kolejne transze wypłacane były na wniosek funduszu, po wykazaniu wykorzystania zgodnie z umową 75% wypłaconej części dotacji.

Porównanie kwot otrzymanych dotacji oraz ich wykorzystania do 31 grudnia 2010 r. dla pięciu kontrolowanych funduszy przedstawiono na wykresie nr 4.

Wykres nr 4

Porównanie kwot otrzymanych dotacji oraz ich wykorzystania do 31 grudnia 2010 r. dla pięciu kontrolowanych funduszy



Źródło: Dane uzyskane podczas kontroli NIK.

Niektóre fundusze lokowały niewykorzystane w danej chwili środki na lokatach dobowych, weekendowych lub nocnych, pozyskując dodatkowe przychody z tytułu odsetek (przykładowo Małopolska Agencja Rozwoju Regionalnego w Krakowie odprowadziła 71 tys. z tytułu odsetek – wartość udzielonej dotacji 23 580 tys. zł), podczas gdy inne nie wykorzystywały tego instrumentu, twierdząc, że nie miały takiego obowiązku (przykładowo Fundacja Rozwoju Śląska i Inicjatyw Lokalnych w Opolu odprowadziła 119 zł z tytułu odsetek – wartość udzielonej dotacji 8 492,5 tys. zł). Łączna wartość odsetek naliczonych od dotacji na rachunkach bankowych wszystkich funduszy wyniosła 120,3 tys. zł według stanu na 31 grudnia 2011 r. Stanowiły one przychód budżetu państwa. Z punktu widzenia racjonalnej gospodarki środkami publicznymi dotacja winna być przekazywana dopiero w momencie, gdy fundusz jest w stanie od razu wypłacić pożyczki, a w przypadku, gdy przekazane środki nie mogą być od razu wydatkowane, należałoby zobowiązać fundusze do lokowania środków dotacji. Zgodnie z art. 44 ust. 3 pkt 1 lit. b ustawy o finansach publicznych wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny z zachowaniem m.in. zasady optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.

Sprawozdawczość Fundusze były zobowiązane do składania sprawozdań okresowych oraz dodatkowo w początkowej fazie realizacji programu do składania skróconych informacji tygodniowych o liczbie przyjętych wniosków, liczbie i wartości podpisanych umów, wysokości wypłaconych i umorzonych pożyczek,

oraz wysokości dokonanych spłat lub zwrotów pożyczek. Na bieżąco monitorowana była wysokość rozliczanych kosztów operacyjnych ponoszonych przez fundusze w związku z udzielaniem pożyczek.

Nowa ustawa Obowiązująca od 18 listopada 2011 r. ustawa z dnia 16 września 2011 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi³⁴, zwana dalej nową ustawą, wprowadziła m.in. zmiany w procedurze wyboru funduszy pożyczkowych, w szczególności w zakresie kryteriów oceny – dodano kryterium „doświadczenia w udzielaniu pożyczek”, rezygnując jednocześnie z kryteriów „zaproponowany termin rozpoczęcia udzielania pożyczek” i „wysokość kosztów operacyjnych związanych z obsługą pożyczek” (art. 53 ust. 1).

Zagrożenia W ocenie NIK rezygnacja z kryterium oceny w zakresie wysokości kosztów operacyjnych związanych z obsługą pożyczek nie jest zasadna, gdyż mogą wzrosnąć koszty wykonania zadania. Łączna kwota kosztów operacyjnych wyniosła 2 753,2 tys. zł, co stanowiło 3,7% łącznej kwoty wypłaconych pożyczek – cztery spośród dziesięciu funduszy nie wydatkowały maksymalnych kwot na koszty operacyjne³⁵, tj. 5% kwoty wypłaconych pożyczek. W przypadku gdyby wszystkie fundusze wykorzystywały maksymalne kwoty na koszty operacyjne, to byłyby one wyższe o 972 tys. zł (35%).

3.2.1.2 Fundusze pożyczkowe

Ocena **W ocenie NIK pomoc w formie pożyczek udzielanych przez fundusze pożyczkowe na usuwanie szkód w rzeczowych aktywach trwałych lub obrotowych powstałych w wyniku powodzi w 2010 r. była przyznawana prawidłowo, tj. zgodnie z obowiązującymi przepisami, bez zbędnej zwłoki i w należytym zakresie. Stwierdzone w toku kontroli uchybienia lub nieprawidłowości nie miały wpływu na realizację tego zadania. Należy jednak zwrócić uwagę, że niektóre fundusze pożyczkowe żądały nadmiernej liczby dokumentów w stosunku do wymagań ustawowych. Ponadto w przypadku komisji do oszacowania szkód poniesionych przez przedsiębiorcę powoływanych przez fundusze, stwierdzono niejednolite postępowanie zarówno co do składu komisji, jak i przyjętego sposobu jej działania.**

Ta forma pomocy okazała się najskuteczniejsza, gdyż była adekwatna do potrzeb małych i średnich przedsiębiorców i cieszyła się największym zainteresowaniem – na łączną szacowaną liczbę 2 030 poszkodowanych przedsiębiorców pożyczkę uzyskało 1 848³⁶, tj. 91%. O prawidłowości i skuteczności wykorzystania przez przedsiębiorców udzielonej pomocy świadczy liczba rozliczonych i umorzonych przez fundusze pożyczek.

³⁴ Dz. U. nr 234, poz. 1385.

³⁵ Koszty operacyjne zostały przedstawione w rozdziale 3.2.1.2.

³⁶ Liczba złożonych wniosków wynosiła 1913 – dane uzyskane z Ministerstwa Gospodarki.

Charakterystyka stanu prawnego

O udzielenie pożyczki na usuwanie szkód w rzeczowych aktywach trwałych lub obrotowych powstałych w wyniku powodzi w 2010 r. lub w wyniku osunięć ziemi wywołanych opadami atmosferycznymi, które miały miejsce w 2010 r., w miejscu faktycznego wykonywania działalności gospodarczej mogli się ubiegać przedsiębiorcy, którzy:

- byli przedsiębiorcami, w rozumieniu art. 4 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej³⁷ z wyłączeniem przedsiębiorców wykonujących działalność wytwórczą w rolnictwie w zakresie upraw rolnych oraz chowu i hodowli zwierząt, ogrodnictwa, warzywnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego (art. 1 ust. 1)³⁸,
- w dniu wystąpienia powodzi wykonywali działalność gospodarczą na obszarze gmin lub miejscowości określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 2 ustawy z dnia 11 sierpnia 2001 r. o szczególnych zasadach odbudowy, remontów i rozbiórek obiektów budowlanych zniszczonych lub uszkodzonych w wyniku działania żywiołu³⁹ lub zawiesili jej wykonywanie (art. 3 ust. 1 pkt 1 i ust. 2),
- zatrudniali nie więcej niż 50 pracowników (art. 3 ust. 1 pkt 2),
- nie spełniali kryteriów przedsiębiorstwa zagrożonego w rozumieniu pkt 9 – 11 Komunikatu Komisji *Wytuczne wspólnotowe dotyczące pomocy państwa w celu ratowania i restrukturyzacji zagrożonych przedsiębiorstw*⁴⁰ (art. 3 ust. 1 pkt 3),
- nie korzystali z innej pomocy udzielanej ze środków publicznych na pokrycie tych samych szkód powstałych w wyniku powodzi (art. 3 ust. 1 pkt 4).

Pożyczka mogła być udzielona przedsiębiorcy jednokrotnie do wysokości poniesionej szkody, lecz nie wyższej niż 50.000 zł. W przypadku, gdy przedsiębiorca posiadał w dniu wystąpienia powodzi umowę ubezpieczenia przedsiębiorstwa od następstw klęsk żywiołowych, kwota pożyczki nie mogła przekraczać różnicy między wysokością poniesionych szkód a wysokością odszkodowania określoną w umowie ubezpieczenia (art. 6).

Podstawą otrzymania pożyczki był wniosek złożony przez poszkodowanego przedsiębiorcę do właściwego miejscowo funduszu pożyczkowego, w terminie 6 miesięcy od dnia wystąpienia szkody powstałej w wyniku powodzi (art. 7 ust. 1). Oszacowania szkód poniesionych przez przedsiębiorcę dokonywał rzeczoznawca majątkowy lub komisja powołana przez fundusz pożyczkowy, a w przypadku przedsiębiorcy posiadającego umowę ubezpieczenia przedsiębiorstwa od następstw klęsk żywiołowych podstawę oszacowania szkody mogło stanowić oszacowanie dokonane przez ubezpieczyciela (art. 9).

Fundusz pożyczkowy zawierał umowę pożyczki z przedsiębiorcą spełniającym warunki w terminie nie dłuższym niż 14 dni od dnia złożenia kompletnego wniosku o udzielenie pożyczki przez przedsiębiorcę, a wypłata pożyczki winna nastąpić niezwłocznie po zawarciu umowy (art. 8 ust. 1 i 5). Zabezpieczeniem zaciąganej pożyczki był weksel in blanco (art. 15).

³⁷ Dz. U. z 2007 r. Nr 155, poz. 1095 ze zm.

³⁸ Przytaczane artykuły dotyczą ustawy o wspieraniu przedsiębiorców.

³⁹ Dz. U. Nr 84, poz. 906 ze zm.

⁴⁰ Dz. Urz. UE C 244 z 01.10.2004, str. 2 ze zm.

Przedsiębiorca przed upływem 6 miesięcy od dnia zawarcia umowy z funduszem pożyczkowym był zobowiązany do wykorzystania i przedstawienia rozliczenia otrzymanej pożyczki. W uzasadnionych przypadkach okres ten mógł być przedłużony przez fundusz o kolejne 3 miesiące. Podstawę rozliczenia otrzymanej pożyczki stanowiły rachunki lub faktury wystawione na przedsiębiorcę (art. 10 ust. 1 i 3).

Pożyczka wykorzystana i rozliczona zgodnie z ustawą podlegała umorzeniu z dniem złożenia rozliczenia do funduszu a decyzję o umorzeniu wydawał fundusz po dokonaniu kontroli poniesionych przez przedsiębiorcę wydatków. W przypadku przedsiębiorcy nieposiadającego w dniu wystąpienia powodzi umowy ubezpieczenia przedsiębiorstwa od następstw klęsk żywiołowych, który wykorzystał otrzymaną pożyczkę na usuwanie szkód w rzeczowych aktywach trwałych lub obrotowych powstałych w wyniku powodzi, umorzeniu podlega 75% udzielonej pożyczki. Pozostałe do spłaty 25% kwoty pożyczki nie podlega oprocentowaniu (art. 11 ust. 1 – 3). Okres spłaty pożyczki przez przedsiębiorcę nie może przekroczyć 3 lat od dnia zawarcia umowy pożyczki, a karencja spłaty wynosi 9 miesięcy i jest liczona od dnia zawarcia umowy pożyczki (art. 12).

Fundusz pożyczkowy miał obowiązek odmowy umorzenia pożyczki jeżeli została ona niewykorzystana lub nierozliczona w sposób i w terminach wskazanych w ustawie oraz gdy przedsiębiorca uniemożliwił funduszowi przeprowadzenie kontroli poniesionych wydatków lub złożył nieprawdziwe oświadczenie, o którym mowa w art. 7 ust. 3 pkt 2 ustawy. W takich sytuacjach przedsiębiorca był obowiązany do zwrotu otrzymanej pożyczki (lub spłaty jej części wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem) wraz z ustawowymi odsetkami liczonymi od dnia zawarcia umowy pożyczki (art. 13 ust. 2 – 4). Zwrotu otrzymanej pożyczki należało dokonać w ciągu 14 dni od dnia doręczenia decyzji funduszu (art. 13 ust. 5).

Część dotacji przekazanej funduszowi mogła być przeznaczona na pokrycie kosztów operacyjnych tego funduszu ponoszonych w związku z udzielaniem pożyczek, tj. na wynagrodzenia ogółem pracowników funduszu pożyczkowego, zakup materiałów i artykułów biurowych, zakup usług zewnętrznych związanych z obsługą udzielanych pożyczek, koszty działalności komisji powołanej przez fundusz do oszacowania szkód poniesionych przez przedsiębiorcę. Środki na pokrycie kosztów operacyjnych nie mogły przekroczyć wysokości 5% kwoty wypłaconych przez dany fundusz pożyczek (art. 21).

Wyniki kontroli

Kontrolę przeprowadzono w pięciu funduszach pożyczkowych, tj. w Małopolskiej Agencji Rozwoju Regionalnego S.A. w Krakowie (MARR), Karkonoskiej Agencji Rozwoju Regionalnego S.A. w Jeleniej Górze (KARR), Górnośląskiej Agencji Promocji Przedsiębiorczości S.A. w Katowicach (GAPP), Fundacji Rozwoju Śląska oraz Wspierania Inicjatyw Lokalnych w Opolu (Fundacja), „Poręczenia Kredytowe” sp. z o.o. w Warszawie.

Wnioski o udzielenie pożyczek złożyło 1 668 przedsiębiorców, a pożyczki otrzymało 1 609, tj. 96,5%. Łączna kwota wypłaconych pożyczek wyniosła

64 059,3 tys. zł. Średnia wielkość udzielonych pożyczek wynosiła 39 tys. zł. Badaniem kontrolnym objęto 133 wnioski (8%) o udzielenie pożyczki. Pomoc otrzymali wszyscy przedsiębiorcy, którzy ubiegali się o nią, i jednocześnie spełniali kryteria określone w ustawie o wspieraniu przedsiębiorców.

Wnioski o udzielenie pożyczki

Wzory wniosków o udzielenie pożyczki wraz z wykazem dokumentów i oświadczeń, które należy załączyć, zostały opracowane indywidualnie przez każdy z funduszy. W przypadku dwóch funduszy (MARR w Krakowie i KARR w Jeleniej Górze) żądano od wszystkich przedsiębiorców dodatkowych dokumentów ponad wymagane przez przepisy ustawowe, np. umowy spółki, kopii dowodu osobistego, kserokopii nadania numerów REGON i NIP. Nałożenie na przedsiębiorców obowiązku dołączania dodatkowych dokumentów wydłużało procedurę rozpatrywania wniosku oraz narażało ich na dodatkowe koszty, na co niejednokrotnie zwracali uwagę ankietowani przedsiębiorcy. Wszystkie badane wnioski zostały złożone z zachowaniem ustawowego terminu. Spośród 133 analizowanych wniosków 62 wymagały uzupełnienia z powodu stwierdzenia w nich braków formalnych. Ustawowy 3-dniowy termin na poinformowanie przedsiębiorcy o konieczności uzupełnienia złożonego wniosku został zachowany w 46 przypadkach.

Szacowanie strat

Spośród 133 badanych wniosków w 88 przypadkach oszacowania poniesionych strat dokonała komisja powołana przez fundusz – samodzielnie lub wraz z rzeczoznawcą albo ubezpieczycielem. Podstawą oszacowania były dostarczone przez przedsiębiorcę oświadczenia i dokumentacja oraz materiały z wizji lokalnej w miejscu faktycznego powstania szkody.

W toku kontroli w poszczególnych funduszach pożyczkowych stwierdzono niejednolite postępowanie zarówno co do składu komisji, jak i przyjętego sposobu jej działania. Poza jednym funduszem, tj. Fundacją w Opolu, pozostałe cztery kontrolowane fundusze powołały w skład komisji rzeczoznawcę majątkowego. Wszystkie komisje, poza komisją powołaną przez GAPP w Katowicach, dokonywały oględzin u przedsiębiorców.

Dokonywanie oględzin przez komisję, jak również powołanie w ich skład rzeczoznawcy, jest uzasadnione, gdyż pożyczka udzielana jest ze środków publicznych na ściśle określony cel i w związku z tym należy minimalizować ryzyko udzielenia pożyczki osobie nieuprawnionej lub w nienależnej wysokości⁴¹. Przykładem przemawiającym za dokonywaniem oględzin jest przypadek stwierdzony w toku kontroli Fundacji w Opolu. Jeden z przedsiębiorców załączył do wniosku oszacowanie szkód wykonane przez rzeczoznawcę majątkowego na kwotę 78 174,93 zł i oświadczył jakie poniósł szkody. Po dokonaniu oględzin komisja stwierdziła, że wnioskodawca przedłożył kosztorys, który obejmował szeroki zakres prac remontowych, które w ogóle nie były skutkiem zaistniałej powodzi i uznała za nieuzasadniony remont pomieszczeń piwnicznych

⁴¹ W pytaniach i odpowiedziach dotyczących udzielania pożyczek, zawartych na stronach internetowych Ministerstwa Gospodarki <http://www.mg.gov.pl/node/11364>, podano m.in., że w procesie wyceny szkody komisja powinna bazować na dokumentach przedsiębiorcy i wizycie w miejscu powstania szkody (pytanie 28).

ze środków funduszu powodziowego. Komisja oszacowała straty na łączną kwotę 8 638,83 zł. Koszty działania komisji, w tym wynagrodzenie rzeczoznawcy, były wliczane do kosztów operacyjnych funduszu ponoszonych w związku z udzielaniem pożyczek, i były pokrywane z otrzymywanej przez fundusz dotacji, na co zezwalał art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy o wspieraniu przedsiębiorców. NIK zaproponowała, aby zasady działania komisji uregulować w umowach zawieranych pomiędzy Ministrem Gospodarki a danym funduszem pożyczkowym, ponieważ niejednolite działania komisji powodują, że przedsiębiorcy ubiegający się o pożyczkę nie są traktowani w równy sposób – w jednym województwie muszą się liczyć z tym, że komisja dokona oględzin, a szkody wyceni profesjonalista, a w innym województwie wystarczy, że złoży oświadczenie, które nie zostanie zweryfikowane w należyty sposób. Ponadto należy mieć na uwadze, że ustawa o wspieraniu przedsiębiorców nie przewiduje możliwości odwołania się przedsiębiorcy na żadnym etapie procesu udzielania i rozliczania pożyczki, z wyjątkiem odwołania od decyzji o odmowie umorzenia pożyczki.

Ubezpieczenia Wśród 132 badanych umów⁴², 45 pożyczek przyznano przedsiębiorcom, którzy otrzymali odszkodowania od ubezpieczycieli. Łączna kwota otrzymanych przez tych przedsiębiorców odszkodowań wyniosła 1 634 668,33 zł. Kwoty wypłaconych przez fundusze pożyczek nie przekraczały różnicy pomiędzy wysokością poniesionych szkód a wysokością ubezpieczenia wypłaconego przez ubezpieczyciela. W momencie rozliczania pożyczki przedsiębiorcy dodatkowo oświadczali, że kwota wypłaconego odszkodowania od ubezpieczyciela nie przekroczyła różnicy między wysokością poniesionych szkód a wysokością kwoty pożyczki. W toku kontroli stwierdzono dwa przypadki (w MARR w Krakowie i w Poręczeniach Kredytowych w Warszawie), że przedsiębiorcy otrzymali dodatkowe środki od ubezpieczyciela po terminie udzielenia pożyczki. Jeden z przedsiębiorców zwrócił część otrzymanej pożyczki w wysokości 22 tys. zł (MARR), natomiast drugi został wezwany przez fundusz do zwrotu 9 526 zł (kwoty stanowiącej równowartość kolejnego odszkodowania otrzymanego od ubezpieczyciela) wraz z odsetkami ustawowymi w wysokości 13% w stosunku rocznym, licząc od dnia podpisania umowy pożyczki.

Umowy pożyczki Umowy pożyczki na łączną kwotę 64 047 333,96 zł zawarto z 1 608 przedsiębiorcami, co stanowiło 96,3% wszystkich przedsiębiorców, którzy złożyli wnioski w badanych funduszach pożyczkowych. Zestawienie danych dotyczące liczby przyjętych wniosków, podpisanych umów oraz kwot udzielonych pożyczek w kontrolowanych funduszach pożyczkowych⁴³ przedstawiono w tabeli nr 1.

⁴² Jeden z wylosowanych do badania przedsiębiorców złożył wniosek, lecz nie podpisał umowy pożyczki.

⁴³ Zbiorcze zestawienie danych dla wszystkich funduszy pożyczkowych znajduje się w załączniku nr 1.

Tabela nr 1

Liczba złożonych wniosków, podpisanych umów oraz łącznych kwot udzielonych pożyczek w kontrolowanych funduszach pożyczkowych (stan na 31 grudnia 2012 r.)

Fundusz pożyczkowy	Liczba przedsiębiorców, którzy złożyli wnioski o udzielenie pomocy	Liczba przedsiębiorców, którym udzielono pożyczki	Łączna kwota udzielonych pożyczek (w zł)
MARR	424	384	14 769 836,26
KARR	332	328	11 084 834,00
Fundacja Rozwoju Śląska	182	170	6 161 410,46
GAPP	97	93	3 982 944,00
Poręczenia Kredytowe sp. z o.o.	633	633	28 048 309,24
RAZEM	1 668	1 608	64 047 333,96

Źródło: Sprawozdania funduszy pożyczkowych z realizacji wykorzystania dotacji.

Spośród 132 badanych umów pożyczek, 94 zostały zawarte z zachowaniem ustawowego terminu, tj. nie później niż 14 dni od dnia złożenia kompletnego wniosku o udzielenie pożyczki. W pozostałych 38 przypadkach umowy zostały zawarte od 1 do 125 dni po ustawowym terminie. Powodami opóźnień było składanie dużej liczby wniosków w okresie od 1 do 14 lutego 2011 r. oraz niestawienie się przedsiębiorców na podpisanie umowy w terminie 14 dni od złożenia kompletnego wniosku.

Wszystkie analizowane pożyczki zostały udzielone na usuwanie szkód w rzeczowych aktywach trwałych i/lub obrotowych. Wysokość udzielonych pożyczek mieściła się w przedziale od 1,8 tys. zł do 50 tys. zł. Pożyczek w najwyższej kwocie, tj. po 50 tys. zł, udzielono i wypłacono 72 (54,5%) przedsiębiorcom spośród 132 badanych. Najwięcej pożyczek w wysokości 50 tys. zł udzieliły Poręczenia Kredytowe.

Pożyczki zostały zabezpieczone wekslem in blanco. Ponadto zgodę na zawarcie umów i zaciągnięcie zobowiązań wyraziły pisemnie osoby pozostające z przedsiębiorcą we wspólnocie majątkowej, w przypadku spółek cywilnych byli to pozostali wspólnicy spółki.

Odmowy udzielenia pożyczek

Pożyczek nie udzielno 49 przedsiębiorcom. Przyczynami odmowy były:

- niespełnienie warunków określonych w ustawie o wspieraniu przedsiębiorców (w 45 przypadkach), w szczególności: brak wpisu wnioskodawców w rejestrze przedsiębiorców KRS lub w ewidencji działalności gospodarczej, uznanie przez fundusz pożyczkowy przedsiębiorstwa za zagrożone w rozumieniu pkt 9 – 11 *Komunikatu Komisji Wytuczne wspólnotowe dotyczące pomocy państwa w celu ratowania i restrukturyzacji zagrożonych przedsiębiorstw*, wykazanie w załączonej do wniosku dokumentacji, że szkody przedstawione we wniosku nie powstały w wyniku zjawiska powodzi, lecz na skutek zalania intensywnymi

wodami deszczowymi⁴⁴, złożenie wniosku po terminie wskazanym w art. 7 ustawy, zatrudnianie w dniu wystąpienia powodzi więcej niż 50 pracowników, nieuzupełnienie złożonej dokumentacji,

- pokrycie powstałej w wyniku powodzi szkody przez ubezpieczyciela (w czterech przypadkach).

Ponadto 10 przedsiębiorców zrezygnowało z ubiegania się o udzielenie pożyczki i wycofało złożone wnioski.

Wyплаты pożyczek

Wszystkie badane pożyczki zostały wypłacone w kwotach wynikających z zawartych umów. W dniu podpisania umowy wypłaconych zostało 10 pożyczek, a w terminie od 1 do 18 dni od dnia zawarcia umowy fundusze wypłaciły 93 pożyczki. Największe opóźnienia wypłat pożyczek dotyczyły umów zawartych w styczniu i lutym 2011 r. W 29 przypadkach spośród 132 badanych umów wypłata pożyczki nastąpiła od 21 do 98 dni od dnia podpisania umowy, z tym, że równocześnie było to w terminie od 1 do 7 dni od dnia otrzymania pierwszej transzy dotacji na 2011 r. Minister Gospodarki przekazał środki na wypłatę pożyczek w 2011 r.: 25 i 28 lutego 2011 r. (Poręczenia Kredytowe), 8 marca 2011 r. (KARR, MARR, Fundacja) i 10 marca 2011 r. (GAPP).

Rozliczenie udzielonych pożyczek

Kontrolowane fundusze rozliczyły 54 545 tys. zł⁴⁵, tj. 85% kwoty udzielonych pożyczek. Spośród badanych 132 umów wnioski o rozliczenie złożyło 122 przedsiębiorców. Podstawę rozliczenia udzielonych pożyczek stanowiły wystawione na przedsiębiorców faktury i rachunki potwierdzające dokonanie zakupów i/lub remontów wraz z potwierdzeniami ich zapłaty. Pracownicy funduszy, poza kontrolą przedłożonych faktur i rachunków, dokonywali również oględzin majątku przedsiębiorców wyremontowanego lub odtworzonego ze środków pożyczki. Rozliczone kwoty były tożsame z kwotami udzielonych pożyczek. Rozliczenia zostały złożone w terminie 6 miesięcy od dnia zawarcia umowy pożyczki z funduszem. W 18 przypadkach fundusze przychyliły się do wniosków przedsiębiorców i przedłużyły terminy rozliczenia pożyczek. Wnioskując o przedłużenie terminu do rozliczenia otrzymanej pożyczki przedsiębiorcy wskazywali m.in. na trudności w zakresie wykonawstwa, specyfikę prowadzonej działalności gospodarczej pozwalającej na przeprowadzenie remontu lokalu w miesiącach wakacyjnych.

NIK negatywnie oceniła zaakceptowanie przez zarząd GAPP w Katowicach wydatków na łączną kwotę 33,5 tys. zł sfinansowanych z udzielonych pożyczek (w trzech rozliczeniach)⁴⁶. Fundusz zaakceptował wydatki poniesione na zakupy towarów lub wyposażenia innego niż zniszczone w czasie powodzi oraz

⁴⁴ Definicja powodzi została zawarta w art. 9 ust. 1 pkt 10 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (Dz. U. z 2012 r. poz. 145). Przez powódź rozumie się czasowe pokrycie przez wodę terenu, który w normalnych warunkach nie jest pokryty wodą, powstałe na skutek wezbrania wody w ciekach naturalnych, zbiornikach wodnych, kanałach oraz od strony morza, powodujące zagrożenie dla życia i zdrowia ludzi, środowiska, dziedzictwa kulturowego oraz działalności gospodarczej. Ponadto definicja powodzi została zawarta także w art. 3 pkt 2 ustawy o szczególnych rozwiązaniach, gdzie powódź oznacza zalanie wodami śródlądowymi lub morskimi wodami wewnętrznymi w następstwie opadów atmosferycznych, które miały miejsce w 2010 r.

⁴⁵ Dane według stanu na 30 września 2011 r.

⁴⁶ Kwotę 33,5 tys. zł zaliczono do finansowych skutków nieprawidłowości (uszczerplenie środków lub aktywów).

wydatki na usunięcie szkody nie będącej skutkiem powodzi, a wynikającej z intensywnych opadów deszczu⁴⁷.

W stosunku do dwóch przedsiębiorców, którzy nie przedstawili rozliczeń pomimo wezwań ze strony funduszu pożyczkowego (łącznie kwota nierozliczonych pożyczek – 73 413 zł) oraz wobec bezskuteczności działań zmierzających do zwrotu pożyczek wraz z odsetkami, fundusz (GAPP w Katowicach) wypowiedział umowy pożyczki i wezwał przedsiębiorców do wykupu weksli in blanco.

KARR w Jeleniej Górze nie rozliczył pożyczki w wysokości 27 100 zł, ponieważ w wyniku weryfikacji przedłożonych dokumentów rozliczeniowych fundusz powziął podejrzenie ich częściowego sfałszowania. Fundusz powiadomił organy ścigania o podejrzeniu sfałszowania faktur i rachunków przedłożonych do rozliczenia pożyczki. W grudniu 2011 r. fundusz wniósł zażalenie do Sądu Rejonowego na postanowienie o umorzeniu śledztwa. Prezes Zarządu KARR S.A. wyjaśnił, że wobec braku formalnego potwierdzenia prawdziwości podejrzeń w zakresie sfałszowania dokumentów nie wezwano pożyczkobiorcy do zwrotu pożyczki wraz z odsetkami. W tej sprawie skierowano również korespondencję do Ministra Gospodarki jednak do 22 grudnia 2011 r. nie otrzymano odpowiedzi. W trakcie czynności kontrolnych NIK ustalono, że do 21 grudnia 2011 r. fundusz pożyczkowy (KARR w Jeleniej Górze) nie podjął działań windykacyjnych polegających na skierowaniu spraw na drogę postępowania sądowego stwierdzając, że umowa pomiędzy Ministrem Gospodarki a KARR nie zawierała regulacji dotyczących windykacji udzielonych pożyczek, w tym kosztów operacyjnych z nią związanych. Zdaniem Prezesa Zarządu KARR S.A. zapisy w regulaminie udzielania pożyczek oraz we wzorze umowy z przedsiębiorcą nie są podstawą prowadzenia całego procesu windykacji przez fundusz. Niezgodnie z celem zostało wykorzystanych łącznie 31 pożyczek. Z tytułu spłaty uzyskano kwotę 195,5 tys. zł oraz 24 tys. zł z tytułu odsetek⁴⁸.

Umorzenia pożyczek

Kontrolowane fundusze do 31 grudnia 2011 r., po dokonaniu rozliczeń wykorzystanych środków, umorzyły 1 558 pożyczek, tj. 97% udzielonych pożyczek, z tego 647 pożyczek umorzono w 100%, a 911 w 75%. Kwota umorzonych pożyczek wyniosła 53 252,2 tys. zł.

W kontrolowanej próbie 117 decyzji umarzających pożyczkę wszyscy przedsiębiorcy, którym umorzono 100% kwoty udzielonej pożyczki, posiadali w dniu wystąpienia powodzi, ubezpieczenie przedsiębiorstwa od następstw klęsk żywiołowych. Przedsiębiorcom, którym fundusze umorzyły 75% wartości udzielonej pożyczki, wraz z decyzją umorzeniową doręczano harmonogram spłat pozostałych 25%.

Do dnia zakończenia kontroli NIK (31 grudnia 2011 r.) 42 przedsiębiorców rozpoczęło spłacanie rat nieumorzonych 25% pożyczki. W stosunku do przedsiębiorcy, który nie dotrzymał harmonogramu spłaty, fundusz pożyczkowy (KARR w Jeleniej Górze) skierował wezwanie do zapłaty. W pozostałych badanych przypadkach obowiązek rozpoczęcia spłat rozpoczął się po zakończeniu czynności kontrolnych NIK.

⁴⁷ Zobacz przypis nr 44.

⁴⁸ Według stanu na 31 grudnia 2011 r.

Zwroty pożyczek nierozliczonych

Z powodu odmowy umożliwienia funduszowi pożyczkowemu przeprowadzenia czynności niezbędnych do ustalenia prawidłowości wykorzystanej pożyczki do zwrotu pożyczek w łącznej wysokości 354,1 tys. zł zobowiązano 14 przedsiębiorców, z czego do 31 grudnia 2011 r. zwrócono 6,3 tys. zł. Część przedsiębiorców zwróciło się z prośbą o rozłożenie spłaty nienależnie wykorzystanej pożyczki na raty. Ministerstwo Gospodarki przychyliło się do takiego stanowiska.

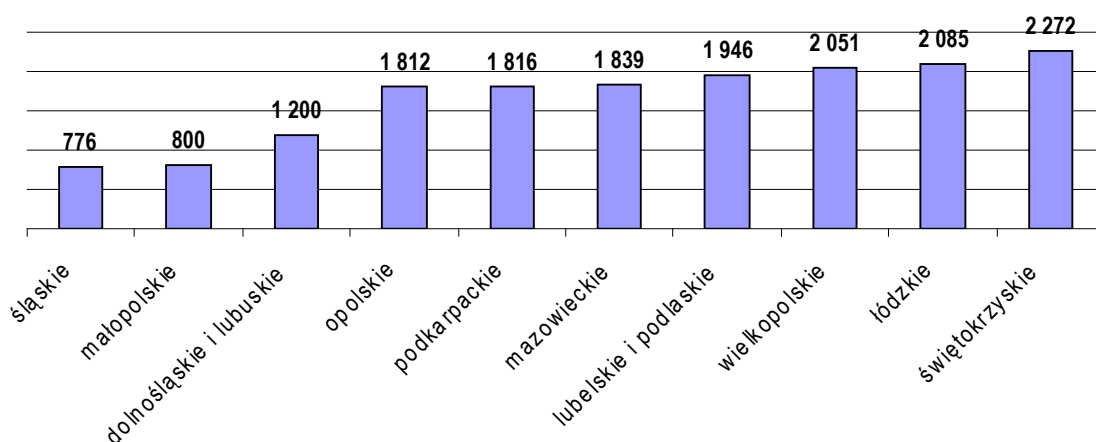
Koszty operacyjne

Część dotacji przekazana funduszom pożyczkowym została prawidłowo wykorzystana na pokrycie kosztów operacyjnych ponoszonych w związku z udzielaniem pożyczek⁴⁹, tj. pokryto z nich wydatki na cele określone w art. 21 ust. 2 ustawy o wspieraniu przedsiębiorców. Nie przekroczyły one wysokości 5% kwoty wypłaconych przez dany fundusz pożyczek.

Ogółem fundusze poniosły koszty operacyjne w wysokości 2 753,2 tys. zł, co stanowiło 3,7% kwoty wypłaconych pożyczek. Średni koszt operacyjny udzielenia jednej pożyczki wyniósł 1 489,04 zł. Spośród pięciu kontrolowanych funduszy koszty operacyjne średnio na jedną udzieloną pożyczkę wynosiły od 776 zł (GAPP w Katowicach), tj. 1,8% wypłaconych pożyczek (średnia wielkość udzielonych pożyczek wynosiła 42,8 tys. zł), do 1 816 zł (Poręczenia Kredytowe), tj. 4,1% (średnia wielkość udzielonych pożyczek wynosiła 44,3 tys. zł). Koszty operacyjne w maksymalnym zakresie, tj. 5% kwoty wypłaconych pożyczek, wykorzystwała Fundacja w Opolu, gdzie koszt jednej pożyczki wyniósł 1 812 zł (średnia wielkość udzielonych pożyczek wynosiła 36,2 tys. zł). Na wykresie nr 5 przedstawiono koszty operacyjne średnio na jedną udzieloną pożyczkę dla wszystkich funduszy pożyczkowych (według stanu na 31 grudnia 2011 r.). Porównanie kosztów operacyjnych w stosunku do średniej wartości udzielonej pożyczki przedstawiono na wykresie nr 6.

Wykres nr 5

Koszty operacyjne średnio na jedną udzieloną pożyczkę dla wszystkich funduszy pożyczkowych (w zł)

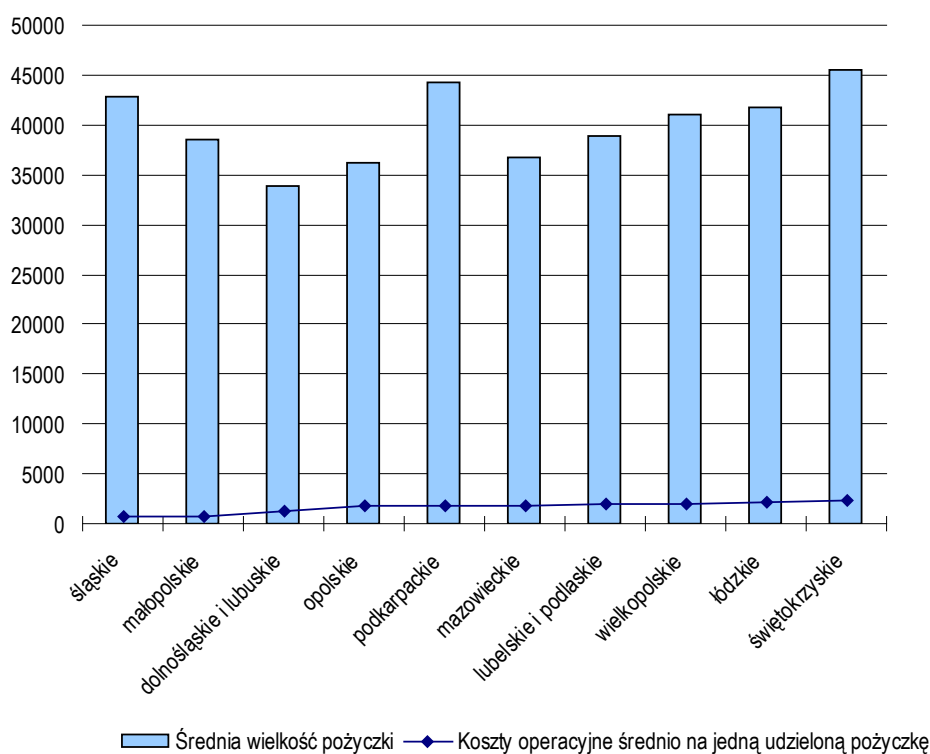


Źródło: Sprawozdania funduszy pożyczkowych z realizacji wykorzystania dotacji.

⁴⁹ W MARR w Krakowie stwierdzono, że nieprawidłowo do kosztów operacyjnych zaliczono kwotę 661,49 zł z tytułu remontów biurowca wykonanych przed datą podpisania umowy z Ministrem Gospodarki. Kwotę tę zaliczono do finansowych skutków nieprawidłowości (kwota wydatkowana w następstwie działań stanowiących naruszenie prawa).

Wykres nr 6

Porównanie kosztów operacyjnych w stosunku do średniej wartości udzielonej pożyczki (w zł)



Źródło: Sprawozdania funduszy pożyczkowych z realizacji wykorzystania dotacji.

Akcja informacyjna

Fundusze pożyczkowe przeprowadziły szeroką i różnorodną kampanię informacyjną, docierając bezpośrednio do zainteresowanych i udzielając im niezbędnej pomocy przy wypełnianiu wniosków. Obejmowała ona m.in.:

- zamieszczenie na stronach internetowych funduszy informacji o pożyczkach i warunkach ich udzielania,
- przekazanie gminom z obszaru danego województwa niezbędnych informacji o zasadach udzielania pożyczek,
- uczestniczenie przez przedstawicieli funduszy pożyczkowych w spotkaniach z przedsiębiorcami zorganizowanych przez urzędy gmin i starostwa powiatowe oraz organizowanie takich spotkań informacyjnych w terenie,
- kontakty telefoniczne i listowne pracowników funduszy pożyczkowych z poszkodowanymi przedsiębiorcami,
- zamieszczenie reklam/informacji w gazetach o zasięgu lokalnym, stacjach radiowych i telewizyjnych działających na danym terenie, zorganizowanie konferencji prasowej (Poręczenia Kredytowe),
- rozwieszenie plakatów informacyjnych w gminach dotkniętych powodzią (KARR w Jeleniej Górze, GAPP w Katowicach),
- wyznaczenie dodatkowych terminów (sobota 12 lutego 2011 r.) oraz punktów terenowych, w których przedsiębiorcy mogli złożyć wnioski.

Ponadto Poręczenia Kredytowe zleciły zadanie informowania przedsiębiorców o możliwości uzyskania pożyczek firmom zewnętrznym.

Na stronach internetowych funduszy pożyczkowych zainteresowani przedsiębiorcy mogli zapoznać się z regulaminem udzielenia pomocy, listą niezbędnych dokumentów koniecznych do rozpatrzenia wniosku oraz pobrać wymagane dokumenty (wniosek, zaświadczenia, oświadczenia).

Fundusze pożyczkowe w różnym czasie rozpoczęły akcje informacyjne: Poręczenia Kredytowe – 10.09.2010 r. – publikacja dotycząca wyników spotkań informacyjnych dla przedsiębiorców, KARR – 24.09.2010 r. – spotkanie informacyjne, GAPP – 9.10.2010 r. – informacja na stronie internetowej, MARR – I połowa grudnia 2010 r. – informacja pisemna do przedsiębiorców.

Wyniki ankiety

Telefoniczną ankietę przeprowadzono wśród 175 przedsiębiorców, którzy chcieli skorzystać z tej formy pomocy, z czego pożyczki przyznano 157 (89,7%) a 18 (10,3%) spotkało się z odmową. Mikroprzedsiębiorcami⁵⁰ było 153 (87%) ankietowanych, a małymi przedsiębiorcami⁵¹ – 22 (13%). Oceny kształtowały się w następujący sposób⁵²:

- czas załatwienia sprawy: bardzo dobrze – 107 przedsiębiorców (62%), dobrze – 46 (27%), przeciętnie – 14 (8%), słabo – 3 (2%), źle – (1%).
- dostępność pomocy, tj. formalności, procedury, dostępność urzędu: bardzo dobrze 95 (55%), dobrze – 55 (32%), przeciętnie – 13 (7%), słabo – 9 (5%), źle – 2 (1%),
- terminowość przekazania pomocy: bardzo dobrze – 119 (76%), dobrze – 30 (19%), przeciętnie 7 (4%), słabo – 1 (1%),
- adekwatność udzielonej pomocy: bardzo dobrze – 70 (45%), dobrze – 52 (33%), przeciętnie – 21 (13%), słabo – 12 (8%), źle – 2 (1%).

Spośród ankietowanych przedsiębiorców: 82 (41%) jako źródło informacji o pożyczkach wskazało urzędy gminy, 27 (13%) internet, po 10 (5%) telewizję i gazety, natomiast 72 (36%) wybrało odpowiedź „inne”, która oznaczała przede wszystkim znajomych oraz fundusz pożyczkowy.

Dostępność informacji o możliwościach uzyskania pomocy dobrze i bardzo dobrze oceniło 127 (73%) ankietowanych przedsiębiorców. W opinii 7 (16%) dostępność była przeciętna, a za słabą i złą uznało ją odpowiednio 13 (7%) i 7 (4%) ankietowanych.

Ankietowani zgłaszali przede wszystkim uwagi do liczby wymaganych dokumentów, których w ich ocenie było za dużo.

⁵⁰ Mikroprzedsiębiorca – przedsiębiorca, który w co najmniej jednym z dwóch ostatnich lat obrotowych zatrudniał średniorocznie mniej niż 10 pracowników oraz osiągnął roczny obrót netto ze sprzedaży towarów, wyrobów i usług oraz operacji finansowych nieprzekraczający równowartości w złotych 2 milionów euro, lub sumy aktywów jego bilansu sporządzonego na koniec jednego z tych lat nie przekroczyły równowartości w złotych 2 milionów euro (art. 104 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej).

⁵¹ Mały przedsiębiorca – przedsiębiorca, który w co najmniej jednym z dwóch ostatnich lat obrotowych zatrudniał średniorocznie mniej niż 50 pracowników oraz osiągnął roczny obrót netto ze sprzedaży towarów, wyrobów i usług oraz operacji finansowych nieprzekraczający równowartości w złotych 10 milionów euro, lub sumy aktywów jego bilansu sporządzonego na koniec jednego z tych lat nie przekroczyły równowartości w złotych 10 milionów euro (art. 105 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej).

⁵² Szczegółowe wyniki ankiety zamieszczono w załączniku nr 4.

Nowa ustawa Nowa ustawa wprowadziła kilka zmian w zakresie udzielania pożyczek przez fundusze pożyczkowe w stosunku do ustawy o wspieraniu przedsiębiorców. Najistotniejsze z nich to:

1. Dookreślenie celów na jakie może być przeznaczona pożyczka. Przedsiębiorca może przeznaczyć pożyczkę nie tylko na usuwanie szkód w rzeczowych aktywach trwałych lub obrotowych w miejscu faktycznego wykonywania działalności gospodarczej, ale także na usuwanie szkód w środkach trwałych oddanych mu do używania na podstawie umowy najmu, dzierżawy lub innej umowy o podobnym charakterze. Pożyczka może być przeznaczona także na remont lub przystosowanie do prowadzenia działalności gospodarczej innego lokalu lub budynku, w sytuacji, gdy usuwanie szkód w dotychczasowym miejscu jej prowadzenia wiązałoby się ze zwiększonym ryzykiem powtórnego zniszczenia przez powódź w przyszłości (art. 41 ust. 2).
2. Kwota pożyczki nie może przekraczać różnicy między wysokością poniesionych szkód a wysokością odszkodowania przyznanego na dzień złożenia wniosku o udzielenie pożyczki⁵³. Doprecyzowane zostało, że za ubezpieczenie przedsiębiorstwa uważa się ubezpieczenie od następstw klęsk żywiołowych przynajmniej jednego ze składników majątkowych przedsiębiorstwa (art. 43 ust. 2 i 3).
3. Do katalogu podmiotów, które mogą dokonać oszacowania szkód poniesionych przez przedsiębiorcę dodano rzeczoznawcę lub biegłego uprawnionego do dokonywania wyceny środków trwałych lub aktywów obrotowych (art. 43 ust. 4).
4. Rozszerzono katalog kosztów operacyjnych o zakup usług zewnętrznych związanych z informowaniem o możliwości ubiegania się o pożyczkę, o diety i inne należności za czas podróży służbowej pracownika funduszu związanej z obsługą udzielanych pożyczek – do wysokości określonej w przepisach wydanych przez ministra właściwego do spraw pracy w sprawie wysokości oraz warunków ustalania należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej, z tytułu podróży służbowej na obszarze kraju, oraz o koszty działań windykacyjnych ponoszone przez fundusz pożyczkowy w związku z niedokonywaniem przez przedsiębiorców spłaty lub zwrotu udzielonych im pożyczek (art. 55 ust. 4).

Zagrożenia Wprowadzenie do katalogu kosztów operacyjnych kosztów działań windykacyjnych ponoszonych przez fundusz pożyczkowy w związku z niedokonywaniem przez przedsiębiorców spłaty lub zwrotu udzielonych im pożyczek może spowodować, iż będą one pokrywane w podwójnej wysokości. Umowa pożyczki jaką fundusz zawiera z poszkodowanym przedsiębiorcą jest umową prawa cywilnego w związku z tym egzekucja niespłaconej lub niezwróconej pożyczki winna odbywać się na podstawie przepisów ustawy

⁵³ W brzmieniu ustawy o wspieraniu przedsiębiorców kwota pożyczki nie mogła przekraczać różnicy między wysokością poniesionych szkód a wysokością odszkodowania określoną w umowie ubezpieczenia.

z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego⁵⁴. Zgodnie z art. 770 Kodeksu postępowania cywilnego dłużnik powinien zwrócić wierzycielowi koszty niezbędne do celowego przeprowadzenia egzekucji. Koszty ściąga się wraz z egzekwowanym roszczeniem. Obecna redakcja art. 55 ust. 4 pkt 6 nowej ustawy nie pozwala na stwierdzenie, że w ramach kosztów operacyjnych mogą być pokryte tylko te koszty działań windykacyjnych ponoszonych przez fundusze, których nie udało się wyegzekwować od dłużnika, tak więc będą one mogły być sfinansowane podwójnie zarówno ze środków dotacji, jak i ze środków wyegzekwowanych od dłużnika.

3.2.2 Pomoc z Funduszu Pracy

Ocena **W ocenie NIK pomoc udzielona z Funduszu Pracy na podstawie ustawy o szczególnych rozwiązaniach została przyznana prawidłowo, tj. zgodnie z obowiązującymi przepisami, bez zbędnej zwłoki i w należytym wysokości. Stwierdzone w toku kontroli uchybienia lub nieprawidłowości nie miały wpływu na realizację tego zadania. Należy jednak zwrócić uwagę, że powiatowe urzędy pracy żądały nadmiernej liczby dokumentów w stosunku do wymagań ustawowych. Ponadto nie we wszystkich przypadkach sprawy załatwiane były bez zbędnej zwłoki i przekraczały ustawowy miesięczny termin.**

Ten rodzaj pomocy nie był jednak skuteczny, gdyż skorzystali z niej tylko nieliczni pracodawcy – na łączną szacowaną liczbę 1 780 poszkodowanych przedsiębiorców w pięciu województwach⁵⁵ z tej formy pomocy skorzystało tylko 115⁵⁶ (6,5%) pracodawców. W latach 2010–2011 na pomoc z tytułu zatrudnienia pracowników lub bezrobotnych oraz umorzenia refundacji na wyposażenie stanowisk pracy lub podjęcie działalności gospodarczej⁵⁷ wydatkowano łącznie 20 304,5 tys. zł, tj. 9,5% z 212 701,6 tys. zł planowanych środków⁵⁸. Ministerstwo Pracy w ogóle nie zbierało danych dotyczących liczby pracodawców, którym udzielono tej formy pomocy.

Charakterystyka stanu prawnego

Na podstawie ustawy o szczególnych rozwiązaniach pracodawcy mogli otrzymać zwrot kosztów na wynagrodzenia, nagrody oraz składki na ubezpieczenia społeczne zatrudnionych pracowników (art. 21 ust. 1) lub z tytułu zatrudnienia skierowanych bezrobotnych (art. 20 ust. 1). Z tej formy pomocy mogli skorzystać pracodawcy, których zakład został zniszczony na skutek powodzi, i pod warunkiem, że nie zmniejszą oni w okresie dokonywania zwrotów liczby zatrudnionych pracowników w stosunku do stanu na dzień podpisania

⁵⁴ Dz. U. Nr 43, poz. 296 ze zm.

⁵⁵ Województwa dolnośląskie, małopolskie, opolskie, podkarpackie i śląskie.

⁵⁶ Dane uzyskane z Departamentu Funduszy Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej (pismo z dnia 23 marca 2011 r., znak DF-I-091-5(4)-JW./11).

⁵⁷ Pomoc udzielana na podstawie art. 18, 20 i 21 ustawy o szczególnych rozwiązaniach.

⁵⁸ Z Funduszu Pracy finansowano także roboty publiczne, umorzenia pożyczek dla bezrobotnych na sfinansowanie kosztów szkolenia, wydłużenie okresu pobierania zasiłków dla bezrobotnych.

umowy o refundację. Zwrot kosztów wynagrodzenia nie mógł przekraczać miesięcznie iloczynu dwukrotnego minimalnego wynagrodzenia za pracę i liczby zatrudnianych pracowników/bezrobotnych w przeliczeniu na pełny wymiar czasu pracy i mógł być dokonywany przez okres do 12 miesięcy, jednak nie dłużej niż do 31 grudnia 2011 r. Zwrotu mógł dokonywać starosta, w trybie określonym dla prac interwencyjnych, o których mowa w przepisach ustawy o promocji zatrudnienia⁵⁹, biorąc pod uwagę zakres i skalę zniszczeń u pracodawcy spowodowanych powodzią oraz możliwości utrzymania przez pracodawcę miejsc pracy. W przypadku, gdy pracodawca nie dotrzyma wymienionego wyżej warunku pomoc podlega wstrzymaniu od miesiąca, w którym nastąpiło niedotrzymanie warunku, w wysokości stanowiącej iloczyn refundacji na jedną osobę i liczby zwolnionych pracowników. Ponadto przedsiębiorcy mogli ubiegać się o umorzenie w całości lub w części wraz z odsetkami przyznanych z Funduszu Pracy refundacji na wyposażenie lub doposażenie stanowisk pracy, lub środków na podjęcie działalności gospodarczej, o których mowa w art. 46 ust. 1 ustawy o promocji zatrudnienia⁶⁰, jeżeli miejsca pracy uległy zniszczeniu na skutek powodzi. Umorzenia dokonywał starosta na wniosek złożony w terminie do 31 grudnia 2010 r. (art. 18 ust. 1 i 3).

Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o szczególnych rozwiązaniach organy administracji publicznej były obowiązane załatwiać sprawy związane z usuwaniem skutków powodzi w pierwszej kolejności i bez zbędnej zwłoki, nie później niż w terminie miesiąca od dnia wszczęcia postępowania.

W nowej ustawie o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi ta forma pomocy została uregulowana w niezmienionym kształcie.

Wyniki kontroli Kontrolę przeprowadzono w czterech powiatowych urzędach pracy (PUP), tj. w Gorlicach i Tarnowie (województwo małopolskie), w Tarnobrzegu (podkarpackie), w Zgorzelcu (dolnośląskie). Kontrolowane urzędy pracy udzieliły w latach 2010–2011 pomocy 95 przedsiębiorcom na łączną kwotę 5 539,3 tys. zł, z tego na wypłatę wynagrodzeń (i pochodnych) dla 106 skierowanych bezrobotnych i dla 353 zatrudnionych pracowników⁶¹. Badaniem kontrolnym objęto wszystkie wnioski złożone w PUP w Gorlicach, Tarnowie i Zgorzelcu oraz 22 wnioski złożone w PUP w Tarnobrzegu o największej wartości świadczeń. Szczegółowe dane przedstawiono w tabelach nr 2 i 3.

⁵⁹ Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2008 r. Nr 69, poz. 415 ze zm.).

⁶⁰ Art. 46 ust. 1 ustawy o promocji zatrudnienia: *Starosta z Funduszu Pracy może:*

- 1) *zrefundować podmiotowi prowadzącemu działalność gospodarczą koszty wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego w wysokości określonej w umowie, nie wyższej jednak niż 6-krotnej wysokości przeciętnego wynagrodzenia;*
- 2) *przyznać bezrobotnemu jednorazowo środki na podjęcie działalności gospodarczej, w tym na pokrycie kosztów pomocy prawnej, konsultacji i doradztwa związane z podjęciem tej działalności, w wysokości określonej w umowie, nie wyższej jednak niż 6-krotnej wysokości przeciętnego wynagrodzenia, a w przypadku gdy działalność jest podejmowana na zasadach określonych dla spółdzielni socjalnych, wysokość przyznanych bezrobotnemu środków nie może przekraczać 4-krotnego przeciętnego wynagrodzenia na jednego członka założyciela spółdzielni oraz 3-krotnego przeciętnego wynagrodzenia na jednego członka przystępującego do spółdzielni socjalnej po jej założeniu.*

⁶¹ Ogólne dane dotyczące udzielonej pomocy z Funduszu Pracy przedstawiono w załączniku nr 2.

Tabela nr 2

Dane dotyczące udzielonej pomocy przez poszczególne powiatowe urzędy pracy na wynagrodzenia (i pochodne) skierowanych bezrobotnych

Powiatowy urząd pracy	Łączna liczba pracodawców	Łączna wysokość poniesionych przez pracodawcę strat w 2010 r. (w tys. zł)	Łączna liczba zatrudnionych skierowanych bezrobotnych	Łączna kwota udzielonej pomocy (w tys. zł)
Gorlice	2	446,0	2	26,3
Tarnobrzeg	34	52 482,8	83	1 016,5
Tarnów	4	4 952,3	21	395,0
Ogółem	40	57 881,1	106	1 437,8

Tabela nr 3

Dane dotyczące udzielonej pomocy przez poszczególne powiatowe urzędy pracy na wynagrodzenia (i pochodne) zatrudnionych pracowników

Powiatowy urząd pracy	Łączna liczba pracodawców	Łączna wysokość poniesionych przez pracodawcę strat w 2010 r. (w tys. zł)	Łączna liczba osób objętych świadczeniami	Łączna kwota udzielonej pomocy (w tys. zł)
Gorlice	7	2 097,4	25	416,6
Tarnobrzeg	30	7 912,3	163	2 327,3
Tarnów	4	9 288,2	51	747,6
Zgorzelec	14	63 735,8	114	609,9
Ogółem	55	83 033,7	353	4 101,4

Udzielenia pomocy odmówiono 13 przedsiębiorcom (PUP w Tarnobrzegu – 2, PUP w Zgorzelcu – 11) z uzasadnionych powodów, tj. w sytuacjach, gdy wartość przyznanej pomocy przekraczałaby wartość poniesionych strat przez pracodawcę lub nieuzupełnienia wniosku w koniecznym zakresie.

Rozpartywanie wniosków

Wszystkie kontrolowane powiatowe urzędy pracy rzetelnie rozpatrywały wnioski pod kątem złożonych dokumentów. Od przedsiębiorców żądano załączenia do wniosku dokumentów, które nie były wymagane ani ustawą o szczególnych rozwiązaniach, ani rozporządzeniem Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 7 stycznia 2009 r. w sprawie organizowania prac interwencyjnych i robót publicznych oraz jednorazowej refundacji kosztów z tytułu opłaconych składek na ubezpieczenia społeczne⁶², tj. dotyczących formy organizacyjno-prawnej prowadzonej działalności, zaświadczeń o numerze identyfikacyjnym NIP i REGON. Zgodnie z § 5 wymienionego rozporządzenia numer identyfikacji nadany w krajowym rejestrze podmiotów gospodarki narodowej REGON, numer identyfikacji podatkowej NIP oraz oznaczenie formy organizacyjno-prawnej

⁶² Dz. U. Nr 5 poz. 25.

prowadzonej działalności pracodawca ma zawrzeć we wniosku o organizowanie prac interwencyjnych, bez konieczności składania dodatkowych dokumentów. Ponadto PUP w Tarnobrzegu i Zgorzelcu żądały także zaświadczeń z urzędu skarbowego i zakładu ubezpieczeń społecznych o niezaleganiu w opłaceniu podatków i składek na ubezpieczenia społeczne⁶³.

Umowy z pracodawcami

Umowy z pracodawcami nie zawsze były zawierane bez zbędnej zwłoki i w terminie nie przekraczającym miesiąca od dnia wszczęcia postępowania. Wynosiły one od 1 do 48 dni. Bez zbędnej zwłoki umowy podpisywano w PUP w Gorlicach oraz Zgorzelcu. Przekroczenie maksymalnie dopuszczonych terminów stwierdzono w PUP w Tarnobrzegu (pięć umów) i Tarnowie (trzy umowy) z powodu późnego wzywania pracodawców do uzupełnienia wniosków. W umowach określono nazwiska, liczbę bezrobotnych lub pracowników, którym refundowano wynagrodzenie, wysokość refundowanego wynagrodzenia i nagród, okres refundacji oraz zasady dokonywania zwrotu kosztów. Pracodawcy zostali zobowiązani do utrzymania przez okres, za który przysługiwała refundacja, liczby zatrudnionych pracowników w przeliczeniu na pełny wymiar czasu pracy w stosunku do stanu na dzień podpisania umowy oraz dostarczenia do Urzędu kopii umów o pracę zawartych z zatrudnionymi pracownikami obejmujących okres trwania umowy. W przypadku wcześniejszego rozwiązania umowy o pracę z zatrudnionym pracownikiem pracodawcy mieli informować o tym fakcie powiatowe urzędy pracy.

Wysokość przyznanej pomocy uzależniona była od zakresu i skali zniszczeń.

Przekazywanie pomocy

Powiatowe urzędy pracy terminowo przekazywały kwoty na zwrot kosztów wynagrodzeń, nagród i składek na ubezpieczenia społeczne zarówno skierowanych bezrobotnych, jak i zatrudnionych pracowników. Środki przekazywane były na podstawie składanego co miesiąc wniosku pracodawcy wraz z wymaganymi załącznikami (dokumentami potwierdzającymi poniesienie wydatków podlegających refundacji). Weryfikacji liczby zatrudnionych pracowników dokonywano co miesiąc poprzez porównanie z liczbą ubezpieczonych wykazywanych w deklaracjach ZUS DRA stanowiących załączniki do miesięcznych wniosków o zwrot kosztów lub list obecności pracowników.

Z powodu niewystarczających środków przyznanych przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej w 2011 r. PUP w Gorlicach skrócił okres refundacji poniesionych kosztów o 3 miesiące, tj. z 30 września 2011 r. do 30 czerwca 2011 r. Jednocześnie brak bieżącej analizy wykorzystania środków Funduszu Pracy przyznanych na 2011 r. przyczynił się do wykorzystania środków na poziomie 93,6% (kwota niewykorzystanych środków wynosiła 23 263,53 zł). PUP w Zgorzelcu wstrzymał refundację w wysokości 700 tys. zł dla jednego przedsiębiorcy w związku ze zmniejszeniem liczby zatrudnionych pracowników.

⁶³ Do kontrolowanych PUP skierowano wnioski o żądanie tylko wymaganych przez przepisy prawne dokumentów.

Umorzenia refundacji na wyposażenie stanowisk pracy lub podjęcie działalności gospodarczej

Ta forma pomocy wykorzystywana była w minimalnym zakresie⁶⁴. Powiatowe urzędy pracy prawie w ogóle nie informowały o takiej możliwości. Dyrektor PUP w Tarnobrzegu umorzył jednemu przedsiębiorcy refundację na podjęcie działalności gospodarczej w wysokości 18,3 tys. zł, a dyrektor PUP w Zgorzelcu umorzył trzem przedsiębiorcom refundację kosztów wyposażenia stanowisk pracy w kwocie 46,3 tys. zł oraz dwóm przedsiębiorcom na podjęcie działalności gospodarczej w kwocie 24,1 tys. zł.

Akcja informacyjna

Kontrolowane urzędy pracy przejawiały różne formy aktywności związane z informowaniem poszkodowanych przedsiębiorców o dostępnych formach pomocy. Informację na stronach internetowych oraz stosowny wniosek do pobrania zamieściły wszystkie urzędy z wyjątkiem PUP w Tarnowie. Tylko PUP w Tarnobrzegu i Zgorzelcu organizowały także bezpośrednie spotkania z poszkodowanymi przedsiębiorcami i dyżury w urzędach gminy. PUP w Gorlicach zamieścił na stronie internetowej ankietę diagnozującą oczekiwania przedsiębiorców i kierował do nich stosowne informacje.

Wyniki ankiety

Na ankietę odpowiedziało 55 przedsiębiorców ubiegających się o pomoc z Funduszu Pracy, z których 46 uzyskało pomoc, z tego 40 (73%) było mikroprzedsiębiorcami, 9 (16%) małymi, 5 (9%) średnimi i 1 (2%) dużym. Oceny kształtowały się w następujący sposób⁶⁵:

- czas załatwienia sprawy: bardzo dobrze – 19 przedsiębiorców (36%), dobrze – 29 (54%), przeciętnie – 3 (6%), słabo – 2 (4%),
- dostępność pomocy, tj. formalności, procedury, dostępność urzędu: bardzo dobrze 14 (32%), dobrze – 24 (54%), przeciętnie – 3 (7%), słabo – 2 (5%), źle – 1 (2%),
- terminowość przekazania pomocy: bardzo dobrze – 24 (53%), dobrze – 19 (41%), przeciętnie – 2 (4%), słabo – 1 (2%),
- adekwatność udzielonej pomocy: bardzo dobrze – 9 (20%), dobrze – 17 (37%), przeciętnie – 12 (26%), słabo – 6 (13%), źle – 2 (4%).

Spośród ankietowanych przedsiębiorców: 24 (47%) jako źródło informacji o pożyczkach wskazało urzędy gminy, 8 (15%) internet, 9 (17%) gazety, 2 (4%) telewizję, natomiast 9 (17%) wybrało odpowiedź „inne”, która oznaczała przede wszystkim znajomych.

Dostępność informacji o możliwościach uzyskania pomocy dobrze i bardzo dobrze oceniło 44 (80%) ankietowanych przedsiębiorców. W opinii 7 (13%) dostępność była przeciętna, a za słabą uznało ją 13 (7%) ankietowanych.

3.2.3 Pomoc z Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych

Ocena W ocenie NIK pożyczki na wypłatę pracownikom wynagrodzenia z Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych (FGŚP) dla pracodawców, którzy na skutek powodzi przejściowo zaprzestali prowadzenia działalności gospodarczej lub istotnie ograniczyli jej prowadzenie, zostały udzielone

⁶⁴ Szczegółowe dane przedstawiono w załączniku nr 2.

⁶⁵ Szczegółowe wyniki ankiety zamieszczono w załączniku nr 4.

prawidłowo, tj. zgodnie z obowiązującymi przepisami, bez zbędnej zwłoki i w należnej wysokości. Stwierdzone w toku kontroli uchybienia lub nieprawidłowości nie miały wpływu na realizację tego zadania.

Pożyczki z FGŚP nie były jednak skuteczną formą pomocy, gdyż skorzystali z niej tylko nieliczni pracodawcy – na łączną szacowaną liczbę 2 030 poszkodowanych przedsiębiorców z tej formy pomocy skorzystało tylko 26⁶⁶ (1,3%) pracodawców. Świadczenia wypłacono 284 pracownikom, a kwota wypłaconych pożyczek wyniosła 1 042,1 tys. zł, tj. 0,5% zrealizowanych w 2010 r. wydatków FGŚP. Na niską skuteczność wykorzystania tej formy pomocy mogła mieć wpływ niska aktywność biur terenowych w zakresie prowadzonej akcji informacyjnej, ograniczająca się tylko do zamieszczenia informacji na stronach internetowych Funduszu, a także duża odległość biur terenowych, które miały swoją siedzibę w miastach wojewódzkich, a pracownicy biur nie organizowali żadnych spotkań czy dyżurów w terenie.

Charakterystyka stanu prawnego

Z Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych pracodawca, który na skutek powodzi przejściowo zaprzestał prowadzenia działalności gospodarczej lub istotnie ograniczył jej prowadzenie, mógł otrzymać nieoprocentowaną pożyczkę w przypadku braku środków na wypłatę pracownikom wynagrodzenia przysługującego za:

- czas usprawiedliwionej nieobecności w pracy w przypadku faktycznej niemożności świadczenia pracy w związku z powodzią,
- czas niewykonywania pracy, jeżeli pracownik był gotów do jej wykonywania, a doznał przeszkód z przyczyn dotyczących pracodawcy, które zostały bezpośrednio spowodowane powodzią,
- wykonaną pracę, polegającą na ochronie zakładu pracy przed powodzią lub na usuwaniu skutków powodzi, mającą na celu utrzymanie lub przywrócenie prowadzenia przez pracodawcę działalności gospodarczej.

Zaspokojeniu ze środków FGŚP mogło podlegać wynagrodzenie do wysokości przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w gospodarce narodowej z poprzedniego kwartału ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego na podstawie przepisów o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych za okres nie dłuższy niż od dnia 14 maja 2010 r. do dnia 31 lipca 2010 r., a w odniesieniu do powodzi, która miała miejsce w sierpniu 2010 r., od dnia 6 sierpnia 2010 r. do dnia 31 października 2010 r., wraz ze składkami na ubezpieczenia społeczne należnymi od pracodawcy. Zwrot pożyczki winien nastąpić w dowolnym terminie, jednak nie później niż do dnia 31 grudnia 2011 r., na rachunek bankowy FGŚP (art. 23 ust. 1 – 2 i 4).

Wzory wniosku oraz wykazu pracowników, tryb ich składania i rozpatrywania, sposób przekazywania środków z FGŚP i dokonywania wypłaty wynagrodzenia oraz tryb zwrotu Funduszowi Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych kwot przekazanych pracodawcy zostały określone w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 9 lipca 2010 r. w sprawie nieoprocentowanej

⁶⁶ Dane uzyskane z Departamentu Funduszy Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej (pismo z dnia 14 marca 2012 r., znak DF-I-091-3-JW./12).

pożyczki z Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych dla pracodawcy, który na skutek powodzi przejściowo zaprzestał prowadzenia działalności lub istotnie ograniczył jej prowadzenie⁶⁷, zwanego dalej rozporządzeniem w sprawie nieoprocентовanej pożyczki z FGŚP.

W nowej ustawie o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi ta forma pomocy została uregulowana w niezmiennym kształcie⁶⁸.

Wyniki kontroli Kontrolę przeprowadzono w czterech biurach terenowych FGŚP (BT FGŚP), tj. w Krakowie, Opolu, Wrocławiu i Rzeszowie. Kontrolowane biura udzieliły pożyczek 24 pracodawcom na wypłatę wynagrodzeń dla 202 pracowników w łącznej wysokości 584,2 tys. zł⁶⁹. Badaniem kontrolnym objęto wszystkie złożone wnioski. Szczegółowe dane przedstawiono w tabeli nr 4.

Tabela nr 4

Dane dotyczące udzielonych pożyczek przez poszczególne biura terenowe FGŚP

Biuro Terenowe FGŚP	Liczba pracodawców	Liczba pracowników	Kwota udzielonych pożyczek (w tys. zł)
Kraków	5	78	235,9
Opole	3	42	100,6
Rzeszów	7	38	113,2
Wrocław	9	44	134,5
Ogółem	24	202	584,2

Udzielenia pożyczki odmówiono jednemu pracodawcy (BT FGŚP w Krakowie) na wypłatę wynagrodzeń dla 25 pracowników w związku z wykazaniem straty w latach 2007 – 2009 i spełnieniem kryteriów kwalifikujących go do objęcia postępowaniem upadłościowym lub naprawczym.

Rozpatrywanie wniosków Wszystkie kontrolowane biura rzetelnie rozpatrywały wnioski pod kątem złożonej dokumentacji. Termin rozpatrzenia wniosków wynosił od 1 do 14 dni od daty ich złożenia. Przekroczenie 7-dniowego terminu⁷⁰ na rozpatrzenie wniosków wynikało z konieczności wzywania pracodawców do uzupełnienia wniosków⁷¹

⁶⁷ Dz. U. Nr 123, poz. 837 ze zm.

⁶⁸ Z dniem 1 stycznia 2012 r. FGŚP stał się państwowym funduszem celowym w rozumieniu ustawy o finansach publicznych (art. 91 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2010 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych – Dz. U. Nr 156, poz. 1241 ze zm.). Zadania realizowane przez terenowe biura FGŚP zostały przejęte przez marszałków województw i są wykonywane przy pomocy wojewódzkich urzędów pracy (art. 31 ust. 1 ustawy z dnia 13 lipca 2006 r. o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy – Dz. U. Nr 158, poz. 1121 ze zm.).

⁶⁹ Ogólne dane dotyczące pomocy udzielonej z FGŚP zamieszczono w załączniku nr 3.

⁷⁰ § 2 ust. 2 rozporządzenia w sprawie nieoprocентовanej pożyczki z FGŚP.

⁷¹ Ani wymienione rozporządzenie, ani ustawa o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi z 2010 r. nie określiły, że termin załatwienia spraw powinien być liczony od dnia złożenia kompletnego wniosku, tak więc mają zastosowanie ogólne zasady dotyczące daty wszczęcia postępowania oraz obliczania terminów. Zgodnie z art. 61 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.) datą wszczęcia postępowania na żądanie strony jest dzień doręczenia żądania organowi administracji publicznej, który jest początkiem biegu terminu załatwienia sprawy, bez względu na to czy żądanie czyni zadość wymaganiom ustawy, czy nie i czy zostało wniesione do właściwego organu. Policzenie efektywnego czasu załatwienia sprawy, tj. bez okresów uzupełniania wniosków przez strony, nie zawsze było możliwe, gdyż często wzywano pracodawców do uzupełnienia wniosku telefonicznie.

oraz ze względu na specyfikę przedsiębiorcy – branża rolna – i konieczność wyjaśnienia kwestii pomocy publicznej dla tej branży w świetle wymogów prawodawstwa Unii Europejskiej (dwa wnioski złożone w BT FGŚP w Krakowie). W BT FGŚP w Opolu udzielono pożyczki jednemu pracodawcy w wysokości 50 tys. zł, pomimo że uzupełnił on wniosek dopiero po 33 dniach, a termin na uzupełnienie wniosku wynosił 7 dni od dnia wezwania, czym naruszono § 2 ust. 3 i 4 rozporządzenia w sprawie nieoprocentowanej pożyczki z FGŚP. Jako przyczynę pozytywnego rozpatrzenia wniosku Kierownik Biura podała trudności w komunikacji z wnioskodawcą, w tym nieprzyjmowanie do wiadomości uwag Biura, oraz fakt ciężkiej sytuacji pracodawcy.

W ocenie NIK rozpatrywanie wniosków nie powinno odbywać się w maksymalnych dopuszczalnych prawnie terminach, gdyż do biur wpływało tylko po kilka wniosków, tak więc nie była to liczba, która powodowałaby nadmierne obciążenie pracowników. Ponadto należy zauważyć, że o ten rodzaj pomocy mogli ubiegać się pracodawcy, którzy faktycznie nie dokonali wypłat wynagrodzeń za okresy określone w ustawie, tak więc terminy rozpatrywania wniosków i przekazywania środków musiały zostać skrócone do niezbędnego minimum.

Na stronie internetowej Funduszu umieszczono aktywny arkusz kalkulacyjny Excel do obliczenia przysługujących świadczeń.

Przekazywanie i rozliczanie pożyczek

Pożyczki przekazywane były na rachunki pracodawców niezwłocznie, tj. w dniu akceptacji wniosków, a także w należnej wysokości, z wyjątkiem BT FGŚP w Opolu. W jednym przypadku wysokość wynagrodzenia wypłaconego pracownikowi za miesiąc maj 2010 r. była o 468,36 zł wyższa niż wynikająca z art. 23 ust. 2 ustawy o szczególnych rozwiązaniach. Nienależnie wypłacona kwota pożyczki wyniosła 539,83 zł (468,36 zł zawyżone wynagrodzenie i 71,74 zł zawyżone składki na ubezpieczenia społeczne finansowane ze środków pracodawcy)⁷². Kwota ta wraz z należnymi odsetkami w wysokości 87,29 zł została zwrócona 5 grudnia 2011 r.

Pracownicy Biur sprawdzali dokumenty potwierdzające otrzymanie przez uprawnione osoby wypłat wynagrodzeń dla pracowników wskazanych we wnioskach o udzielenie pożyczek, a także odprowadzenie składek na ich ubezpieczenia społeczne i zdrowotne oraz zaliczek na podatek dochodowy. Różnice pomiędzy udzieloną pożyczką, a wypłaconymi wynagrodzeniami i pochodnymi zostały zwrócone na konto Funduszu.

Zwrot pożyczek

Z informacji uzyskanej z Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej wynika, że do 14 marca 2012 r. zwrócono 175,8 tys. zł, tj. 17%, z kwoty 1 042,1 tys. zł wypłaconych pożyczek. Termin zwrotu pożyczek upłynął 31 grudnia 2011 r.⁷³

⁷² Kwotę 539,83 zł zaliczono do finansowych skutków nieprawidłowości (uszczerpienie środków lub aktywów), a kwotę 627,12 zł do korzyści finansowych (pozyskane korzyści finansowe).

⁷³ Czynności kontrolne zostały zakończone przed 31 grudnia 2011 r., tak więc nie badano zwrotów pożyczek. W uzasadnionych przypadkach, określonych w art. 23 ust. 5 ustawy o szczególnych rozwiązaniach, pracodawca mógł się ubiegać po 31 grudnia 2011 r. o umorzenie pożyczki w całości lub części.

Wyniki ankiety Ankieta objęto 23 przedsiębiorców, którzy otrzymali pomoc z FGŚP, z tego 16 (70%) było mikroprzedsiębiorcami, 6 (26%) małymi, 1 (4%) średnim. Oceny kształtowały się w następujący sposób⁷⁴:

- czas załatwienia sprawy: bardzo dobrze – 8 przedsiębiorców (36%), dobrze – 12 (54%), przeciętnie – 1 (5%), słabo – 1 (5%),
- dostępność pomocy, tj. formalności, procedury, dostępność urzędu: bardzo dobrze 5 (22%), dobrze – 13 (56%), przeciętnie – 2 (9%), słabo – 3 (13%),
- terminowość przekazania pożyczki: bardzo dobrze – 8 (38%), dobrze – 9 (43%), przeciętnie – 3 (14%), słabo – 1 (5%),
- adekwatność udzielonej pomocy: bardzo dobrze – 6 (29%), dobrze – 4 (19%), przeciętnie – 7 (33%), słabo – 3 (14%), źle – 1 (5%).

Spośród ankietowanych przedsiębiorców: 13 (48%) jako źródło informacji o pożyczkach wskazało urzędy gminy, 8 (30%) internet, 2 (7%) telewizję, 1 (4%) gazety, natomiast 3 (11%) wybrało odpowiedź „inne”, która oznaczała przede wszystkim znajomych.

Dostępność informacji o możliwościach uzyskania pomocy dobrze i bardzo dobrze oceniło 17 (73%) ankietowanych przedsiębiorców. W opinii 4 (17%) dostępność była przeciętna, a za słabą uznało ją 2 (9%) ankietowanych.

⁷⁴ Szczegółowe wyniki ankiety zamieszczono w załączniku nr 4.

Fundusze pożyczkowe – dane o udzielonych pożyczkach

Stan na 31 grudnia 2011 r.

Środki wydatkowane na udzielanie pożyczek i koszty operacyjne	Województwa kontrolowane						Województwa niekontrolowane					SUMA
	Małopolskie	Dolnośląskie i lubuskie	Podkarpackie	Śląskie	Opolskie	Lubelskie	Lódzkie	Mazowieckie	Świętokrzyskie	Wielkopolskie		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	
Wartość otrzymanej dotacji	23 580 000	18 060 000	29 201 100	8 960 892	8 492 500	1 471 522	885 000	888 215	7 971 229	1 227 500	100 737 959	
Ilość przyjętych wniosków pożyczkowych	424	332	633	97	182	37	12	14	167	15	1 913	
Ilość podpisanych umów pożyczek	384	329	633	93	170	36	12	14	167	11	1 849	
Wartość podpisanych umów	14 769 836	11 096 834	28 048 309	3 982 944	6 161 410	1 401 450	500 384	515 015	7 588 890	451 138	74 516 211	
Kwota środków wypłaconych jako pożyczki	14 769 836	11 084 834	28 048 309	3 982 944	6 161 410	1 401 450	500 384	515 015	7 588 890	451 138	74 504 211	
Średnia wielkość pożyczki	38 463	33 795	44 310	42 827	36 244	38 929	41 699	36 787	45 442	41 012	–	
Koszty operacyjne ogółem	307 140	393 509	1 149 528	72 135	308 071	70 073	25 019	25 751	379 445	22 557	2 753 226	
Koszty operacyjne średnio na jedną udzieloną pożyczkę	800	1 200	1 816	776	1 812	1 946	2 085	1 839	2 272	2 051	–	
Koszty operacyjne jako procent kwoty wypłaconych pożyczek	2	3,5	4,1	1,8	5	5	5	5	5	5	–	
Razem wydatkowane środki (pożyczki i koszty operacyjne)	15 077 036	11 478 343	29 197 837	4 055 079	6 469 481	1 471 522	525 403	540 766	7 968 335	473 695	77 257 496	
Różnica pomiędzy otrzymaną dotacją a wydatkowanymi środkami	8 502 964	345 906	3 263	4 905 813	2 023 019	0	359 597	347 449	2 894	753 805	17 244 711	
Kwota niewykorzystanych środków pożyczek zwróconych przez przedsiębiorców	26 583	7 535	12 827	0	23 399	0	0	0	48 501	0	118 844	
Ilość umorzonych pożyczek ogółem	377	316	633	91	141	36	12	14	164	11	1 795	
w tym – umorzonych w 100%	161	135	245	32	74	14	8	6	65	5	745	
– umorzonych w 75%	216	181	385	59	67	22	4	8	99	6	1 047	
– odmowa umorzenia w 100%	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	3	
Ogółem umorzona kwota	12 592 123	9 189 121	23 528 515	3 279 904	4 662 523	1 207 702	454 909	434 545	6 310 496	390 268	62 050 105	
Ogółem kwota do zwrotu z tytułu odmowy umorzenia	0	0	116 316	0	0	0	0	0	0	0	116 316	

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Środki uzyskane ze spłaty pożyczek przez przedsiębiorców z art. 11 ust. 3 (nieumorzone 25%)	135 001	338 355	696 430	69 550	46 844	24 961	4 301	12 995	79 402	4 430	1 412 268
Środki uzyskane ze spłaty odsetek z art. 11 ust. 3	0	0	513	0	0	0	0	0	0	0	513
Ilość pożyczek spłacanych na podstawie art. 13 ust. 3	5	0	22	0	4	0	0	0	0	0	31
Środki uzyskane ze spłaty pożyczek z art. 13 ust. 3	4 134	0	173 094	0	18 249	0	0	0	0	0	195 477
Środki uzyskane ze spłaty odsetek z art. 13 ust. 3	361	0	21 644	0	1 989	0	0	0	0	0	23 994
Ilość pożyczek zwracanych ogółem	0	12	1	2	0	0	0	0	0	0	15
W tym na podstawie art. 13 ust. 2	0	12	0	2	0	0	0	0	0	0	14
art. 13 ust. 4	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1
Środki podlegające zwrotowi ogółem	0	271 518	9 526	82 578	0	0	0	0	0	0	363 621
w tym na podstawie art. 13 ust. 2	0	271 518	0	82 578	0	0	0	0	0	0	354 095
art. 13 ust. 4	0	0	9 526	0	0	0	0	0	0	0	9 526
Środki zwrócone ogółem	0	6 296	9 526	0	0	0	0	0	0	0	15 822
w tym na podstawie art. 13 ust. 2	0	6 296	0	0	0	0	0	0	0	0	6 296
art. 13 ust. 4	0	0	9 526	0	0	0	0	0	0	0	9 526
Odsetki uzyskane na podstawie art. 13 ust. 2 i 4	0	629	713	0	0	0	0	0	0	0	1 341
Odsetki naliczone od dotacji na rachunku bankowym	72 853	15 837	6 060	11 626	147	7 626	3 119	3 006	22	13	120 309
Razem spłacone i zwrócone pożyczki	8 665 212	352 185	891 877	69 550	88 426	24 961	4 301	12 995	127 903	0	10 237 411
Razem uzyskane odsetki	73 254	16 466	28 930	11 626	2 202	7 626	3 124	3 006	22	13	146 269

Źródło: Sprawozdania roczne składane przez poszczególne fundusze pożyczkowe Ministrowi Gospodarki.

Pomoc z Funduszu Pracy

Stan na 31 grudnia 2011 r.

Województwo	Pomoc udzielona na podstawie ustawy o szczególnych rozwiązaniach					
	art. 20 ust. 1 (skierowani bezrobotni)		art. 21 ust. 1 (zatrudnieni pracownicy)		art. 18 ust. 1 (umorzenie refundacji na wyposażenie lub doposażenie stanowisk pracy)	
	liczba zatrudnionych skierowanych bezrobotnych	wartość wyplaconej pomocy w latach 2010 – 2011 (w tys. zł)	liczba pracowników objętych świadczeniami	wartość wyplaconej pomocy w latach 2010 – 2011 (w tys. zł)	liczba stanowisk, za które dokonano umorzeń	wartość umorzeń (w tys. zł)
Dolnośląskie	0	0	226	818,8	3	43,3
Lubelskie	208	2 096,0	0	0	1	20,5
Małopolskie	65	580,1	249	2 390,4	0	0
Mazowieckie	0	0	0	0	0	0
Opolskie	52	358,0	14	120,7	2	34,0
Podkarpackie	319	2 753,9	244	2 649,6	5	74,0
Śląskie	4	55,0	16	135,4	0	0
Świętokrzyskie	215	1 900,4	577	6 274,1	0	0
Ogółem	863	7 743,7	1 326	12 389,0	11	171,8

Źródło: Dane uzyskane z Departamentu Funduszy w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej.

Pomoc z Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych

Stan na 31 grudnia 2011 r.

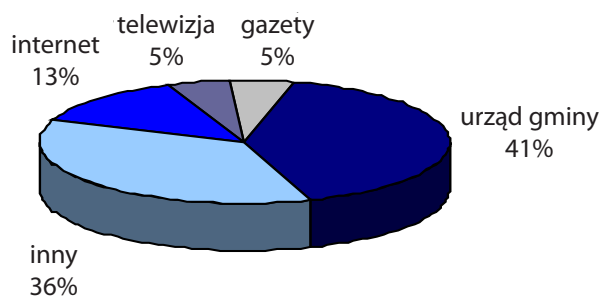
Województwo	Liczba pracodawców, którzy otrzymali pożyczkę	Liczba zgłoszonych pracowników	Kwota wyplaconych pożyczek (w tys. zł)	Kwota zwróconych pożyczek (w tys. zł)
Dolnośląskie	9	44	134,5	1,2
Lubelskie	1	28	277,0	118,7
Małopolskie	5	78	235,9	6,5
Opolskie	3	42	100,6	40,0
Podkarpackie	7	38	113,2	9,4
Śląskie	1	54	180,9	0
Ogółem	26	284	1 042,1	175,8

Źródło: Dane uzyskane z Departamentu Funduszy w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej oraz uzyskane podczas kontroli NIK.

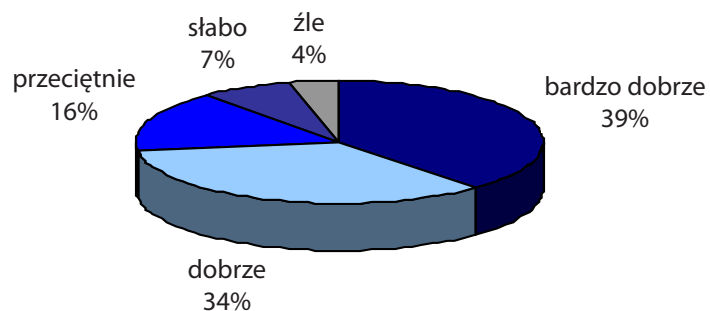
Wyniki ankiety

Fundusze pożyczkowe

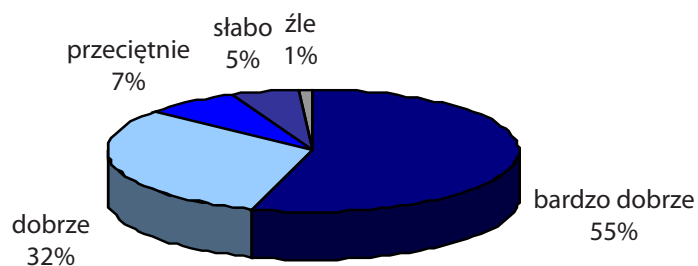
W jaki sposób Pan/Pani dowiedział/a się o dostępnej pomocy



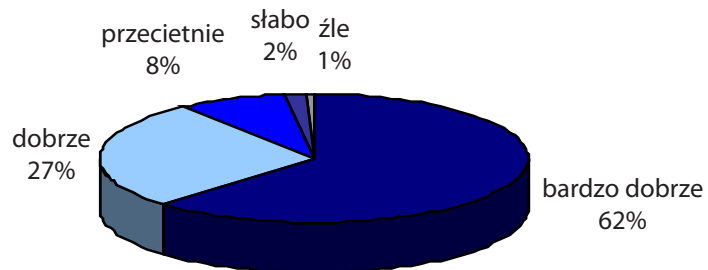
Jak Pan/Pani ocenia dostępność informacji o możliwościach uzyskania pomocy



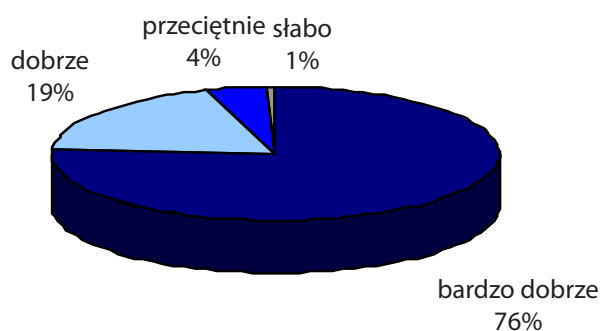
Jak Pan/Pani ocenia dostępność pomocy (formalności, procedury, dostępność urzędu/instytucji)



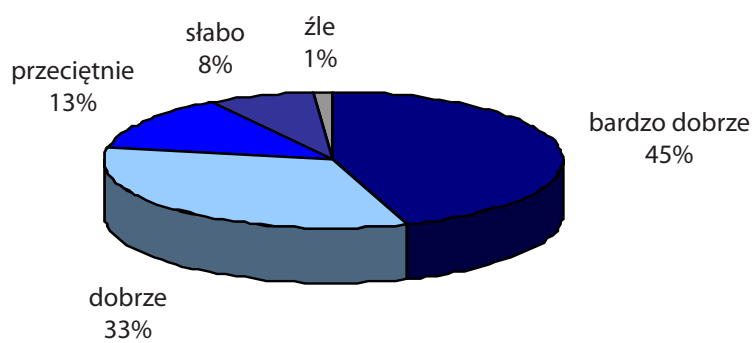
Jak Pan/Pani ocenia czas załatwienia sprawy



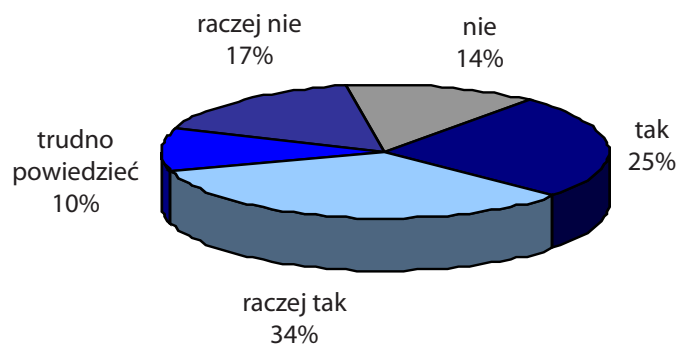
Jak Pan/Pani ocenia terminowość w zakresie przekazywania pomocy



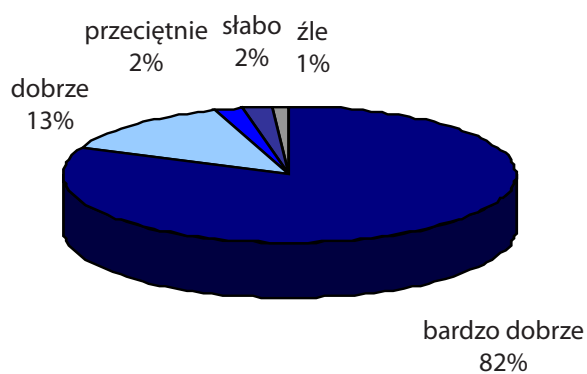
Jak w Pana/Pani ocenie udzielona pomoc odpowiadała rzeczywistym potrzebom



Czy udzielona pomoc była wystarczająca (wysokość kwot)

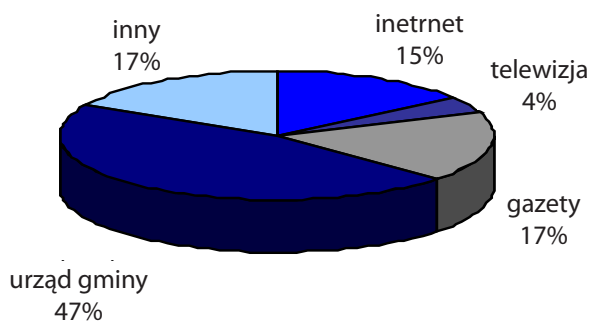


Jak ocenia Pan/Pani kompetencje pracowników urzędu, którzy załatwiali Pana/Pani sprawę

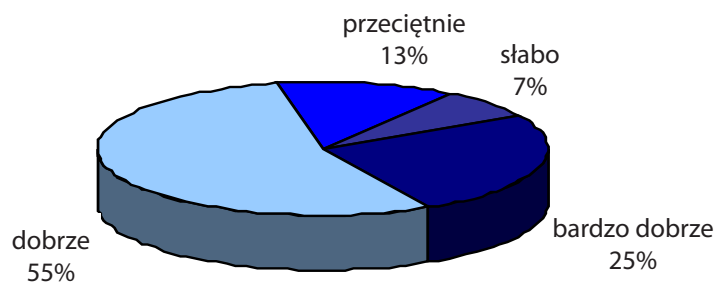


Fundusz Pracy

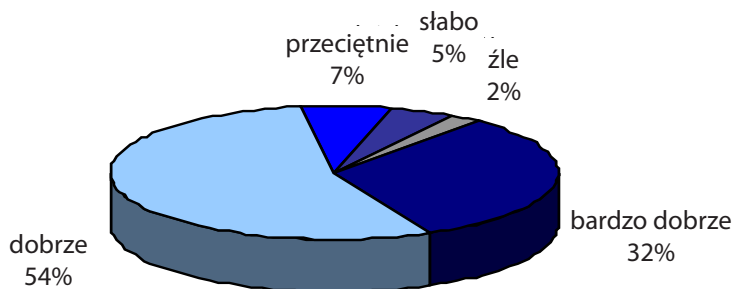
W jaki sposób Pan/Pani dowiedział/a się o dostępnej pomocy



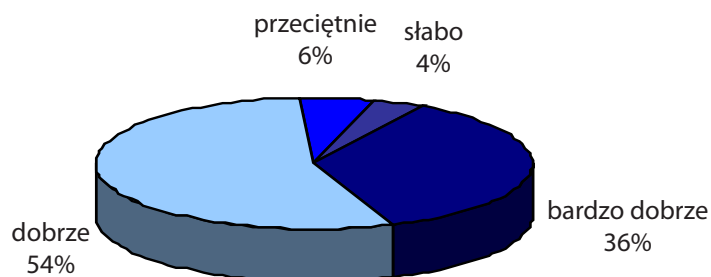
Jak Pan/Pani ocenia dostępność informacji o możliwościach uzyskania pomocy



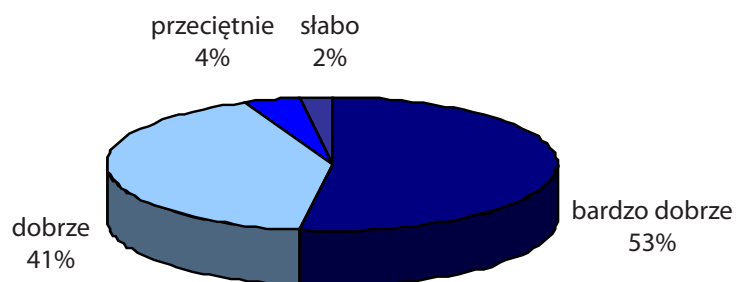
Jak Pan/Pani ocenia dostępność pomocy (formalności, procedury, dostępność urzędu/instytucji)



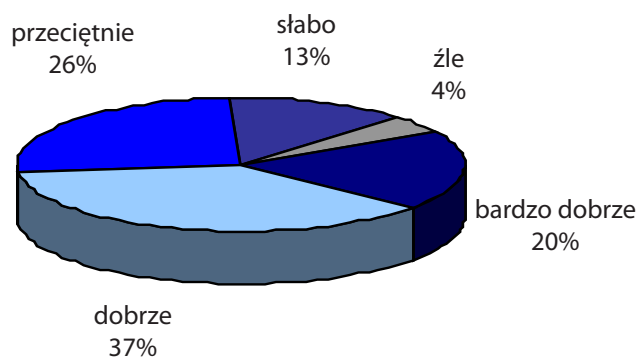
Jak Pan/Pani ocenia czas załatwienia sprawy

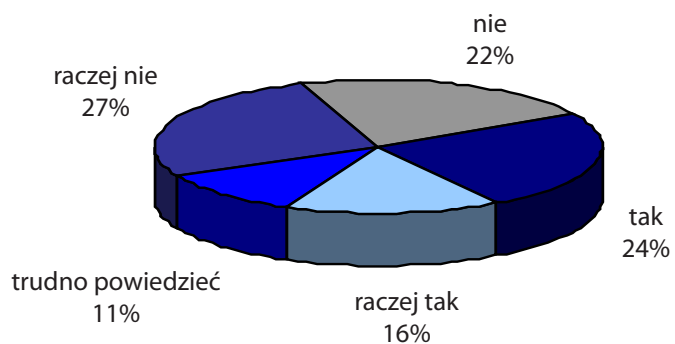
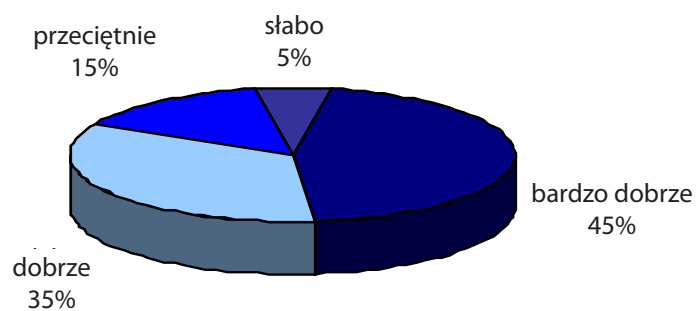


Jak Pan/Pani ocenia terminowość w zakresie przekazywania pomocy



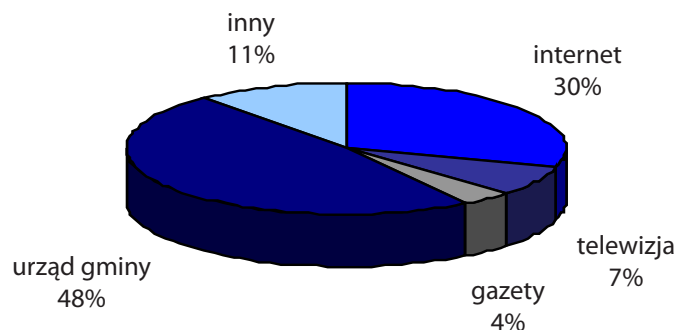
Jak w Pana/Pani ocenie udzielona pomoc odpowiadała rzeczywistym potrzebom



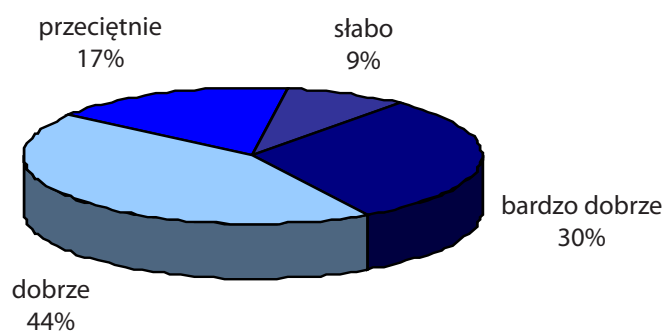
Czy udzielona pomoc była wystarczająca (wysokość kwot)**Jak ocenia Pan/Pani kompetencje pracowników urzędu, którzy załatwiali Pana/Pani sprawę**

Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych

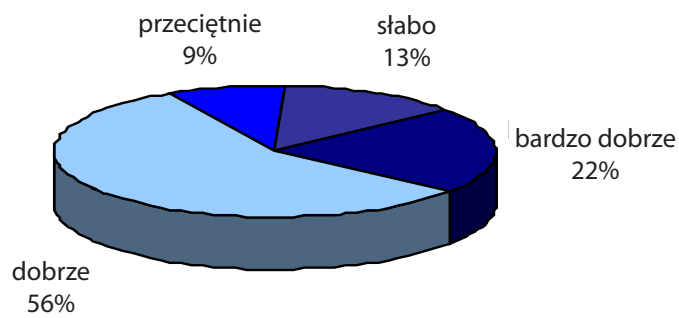
W jaki sposób Pan/Pani dowiedział/a się o dostępnej pomocy



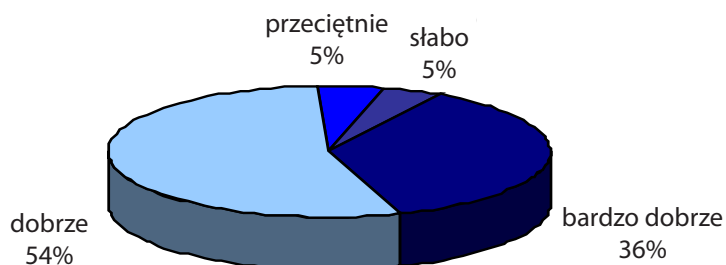
Jak Pan/Pani ocenia dostępność informacji o możliwościach uzyskania pomocy



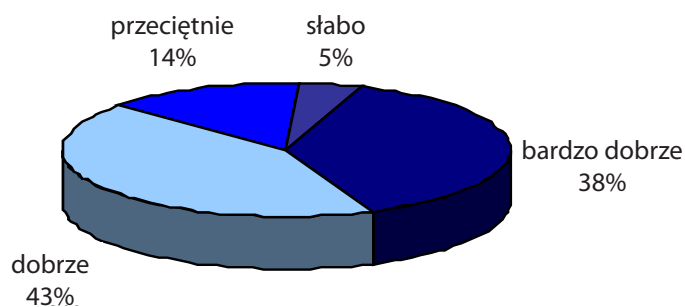
Jak Pan/Pani ocenia dostępność pomocy (formalności, procedury, dostępność urzędu/institucji)



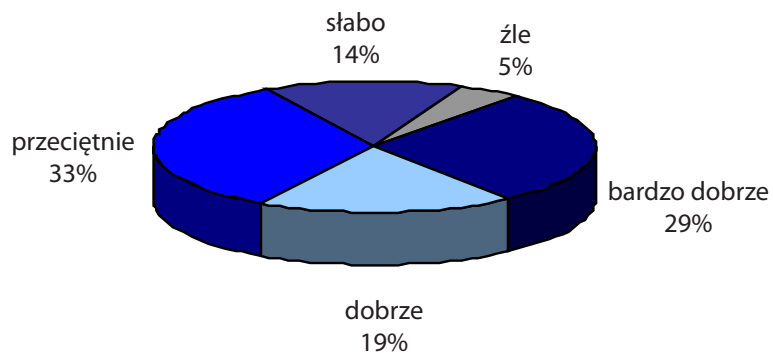
Jak Pan/Pani ocenia czas załatwienia sprawy



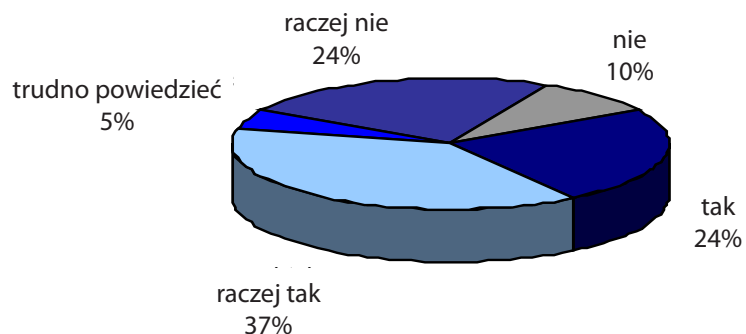
Jak Pan/Pani ocenia terminowość w zakresie przekazywania pomocy



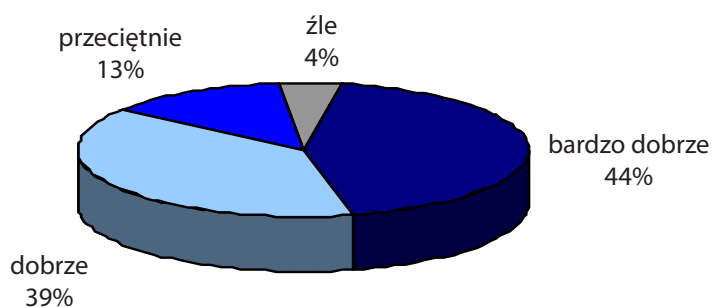
Jak w Pana/Pani ocenie udzielona pomoc odpowiadała rzeczywistym potrzebom



Czy udzielona pomoc była wystarczająca (wysokość kwot)



Jak ocenia Pan/Pani kompetencje pracowników urzędu, którzy załatwiali Pana/Pani sprawę



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

Lp.	Nazwa kontrolowanej jednostki	Imię i nazwisko	Okres pełnienia funkcji
1.	Ministerstwo Gospodarki	Waldemar Pawlak	od 16.11.2007 r.
2.	Małopolska Agencja Rozwoju Regionalnego S.A. w Krakowie	Krzysztof Krzysztofiak – Prezes Zarządu Wiesław Bury – Prezes Zarządu	od listopada 2010 r. do 21.06.2011 r. od 22.06.2011 r.
3.	„Poręczenia Kredytowe” Sp. z o.o. w Warszawie	Tomasz Bąkowski – Prezes Zarządu Andrzej Chodkowski – Prezes Zarządu	od 12.01.2006 r. do 12.04.2012 r. od 13.04.2012 r.
4.	Górnośląska Agencja Promocji Przedsiębiorczości S.A. w Katowicach	Eugeniusz Wycisło – Prezes Zarządu	brak danych
5.	Fundacja Rozwoju Śląska oraz Wspierania Inicjatyw Lokalnych w Opolu	Arnold Czech – Prezes Fundacji	od 28.09.2009 r.
6.	Karkonoska Agencja Rozwoju Regionalnego S.A. w Jeleniej Górze	Grzegorz Rychter – Prezes Zarządu	od 16.07.2008 r.
7.	Biuro Terenowego Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych w Krakowie	Bogusław Garbiec – Kierownik Biura	od 01.11.2003 r.
8.	Biuro Terenowego Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych w Rzeszowie	Stanisław Syc – Kierownik Biura	od 01.10.2004 r.
9.	Biuro Terenowego Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych w Opolu	Małgorzata Biss – Kierownik Biura	od 12.11.2007 r.
10.	Biuro Terenowego Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych we Wrocławiu	Teresa Kotarska – Kierownik Biura	od 01.04.2007 r.
11.	Powiatowy Urząd Pracy w Gorlicach	Barbara Baczyńska – Dyrektor	od 01.06.2004 r.
12.	Powiatowy Urząd Pracy w Tarnowie	Stanisław Dyduziak – Dyrektor	od 01.06.2004 r.
13.	Powiatowy Urząd Pracy w Tarnobrzegu	Adam Oczak – Dyrektor Teresa Huńka – Dyrektor	01.06.2004 r. do 31.03.2011 r. od 01.04.2011 r.
14.	Powiatowy Urząd Pracy w Zgorzelcu	Danuta Plutecka – Dyrektor	od 01.02.2010 r.

Wykaz ważniejszych aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 24 czerwca 2010 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi z 2010 r. (Dz. U. Nr 123, poz. 835 ze zm.).
2. Ustawa z dnia 12 sierpnia 2010 r. o wspieraniu przedsiębiorców dotkniętych skutkami powodzi z 2010 r. (Dz. U. Nr 148, poz. 992).
3. Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2008 r. Nr 69, poz. 415 ze zm.).
4. Ustawa z dnia 16 września 2011 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem powodzi (Dz. U. Nr 234, poz. 1385).
5. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 9 lipca 2010 r. w sprawie nieoprocentowanej pożyczki z Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych dla pracodawcy, który na skutek powodzi przejściowo zaprzestał prowadzenia działalności lub istotnie ograniczył jej prowadzenie (Dz. U. Nr 123, poz. 837 ze zm.).
6. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 7 stycznia 2009 r. w sprawie organizowania prac interwencyjnych i robót publicznych oraz jednorazowej refundacji kosztów z tytułu opłaconych składek na ubezpieczenia społeczne (Dz. U. Nr 5, poz. 25).
7. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 sierpnia 2010 r. w sprawie okresów i terminów określonych w niektórych przepisach ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi z 2010 r. (Dz. U. Nr 148, poz. 994).
8. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 listopada 2009 r. w sprawie gmin i miejscowości, w których stosuje się szczególne zasady odbudowy, remontów i rozbiórek obiektów budowlanych zniszczonych lub uszkodzonych w wyniku działania żywiołu (Dz. U. Nr 193, poz. 1492 ze zm.).

Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Minister Gospodarki
6. Minister Pracy i Polityki Społecznej
7. Minister Spraw Wewnętrznych
8. Sejmowa Komisja Gospodarki
9. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
10. Senacka Komisja Gospodarki Narodowej
11. Biuro Bezpieczeństwa Narodowego
12. Wojewoda Dolnośląski
13. Wojewoda Małopolski
14. Wojewoda Opolski
15. Wojewoda Podkarpacki
16. Wojewoda Śląski
17. Marszałek Województwa Dolnośląskiego
18. Marszałek Województwa Małopolskiego
19. Marszałek Województwa Opolskiego
20. Marszałek Województwa Podkarpackiego
21. Marszałek Województwa Śląskiego
22. Prezes Zarządu Małopolskiej Agencji Rozwoju Regionalnego S.A. w Krakowie
23. Prezes Zarządu „Poręczenia Kredytowe” sp. z o.o. w Warszawie
24. Prezes Zarządu Górnośląskiej Agencji Promocji Przedsiębiorczości S.A. w Katowicach
25. Prezes Fundacji Rozwoju Śląska oraz Wspierania Inicjatyw Lokalnych w Opolu
26. Prezes Zarządu Karkonoskiej Agencji Rozwoju Regionalnego S.A. w Jeleniej Górze
27. Dyrektorzy Wojewódzkich Urzędów Pracy w Krakowie, Opolu, Rzeszowie i Wrocławiu
28. Dyrektorzy Powiatowych Urzędów Pracy w Gorlicach, Tarnobrzegu, Tarnowie i Zgorzelcu

Warszawa, 28.06, 2012 r.

BDG-III-0911-36/14 /12
BDG/1899 /12

Pan
Wojciech Misiąg
Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Stanowcy Panie Prezesie,

W związku z przekazaniem *Informacji Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli pn. Pomoc przedsiębiorców dotkniętych skutkami powodzi w 2010 r.*, na podstawie art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2012 r. poz. 82, z późn. zm.), przedstawiam poniżej stanowisko do przedmiotowej *Informacji*.

Odnosząc się do uwag końcowych i wniosków zawartych w pkt 2.2 *Informacji* w pierwszym tiret pragnę zaznaczyć, że wczesny termin przekazywania pierwszej transzy dotacji funduszom pożyczkowym miał na celu szybkie dotarcie pomocy do przedsiębiorców. Biorąc pod uwagę fakt, że umowy z funduszami zostały zawarte dopiero po około dwóch miesiącach od rozstrzygnięcia konkursu, ze względu na oczekiwanie na decyzję Ministra Finansów, to naturalną konsekwencją było szybkie przekazywanie dotacji funduszom pożyczkowym. Uwzględniając liczbę przyjętych przez fundusze wniosków pożyczkowych od przedsiębiorców, Ministerstwo Gospodarki podjęło decyzje w stosunku do funduszy odpowiednio: o zwiększeniu dotacji, wypłacie drugiej transzy bądź o zmniejszeniu dotacji.

Niewłaściwe i bezpodstawne wydaje się w tym kontekście zalecenie przedstawione na str. 13 *Informacji*, aby w umowach zobowiązywać fundusze do lokowania środków dotacji. Środki finansowe przeznaczone zostały na pożyczki dla przedsiębiorców, którzy ponieśli szkodę w wyniku powodzi. Środki te miały pomóc w usuwaniu szkody w rzeczowych aktywach trwałych lub obrotowych tak, aby przedsiębiorca mógł kontynuować swoją działalność gospodarczą. Należy zatem określać efekty, o których mowa w art. 44 ust. 3 pkt 1

lit a ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.) w tym właśnie zakresie.

Przytoczenie przez NIK ww. przepisu przy omawianiu odsetek od lokat funduszy jest w mojej ocenie bezzasadne. Odsetek tych bowiem nie można w żaden sposób zaliczyć do efektów udzielonych pożyczek dla przedsiębiorców. Są one elementem, który może wystąpić przy realizacji zadań przez fundusze pożyczkowe, ale nie są celem. Jedyne możliwe zastrzeżenie zostało zawarte w art. 20 ust. 2 ustawy o wspieraniu, który zobowiązuje fundusze do zwrotu odsetek powstałych na rachunku. Nie ma uzasadnienia merytorycznego, ani nie ma podstaw prawnych, aby minister miał określać zasady lokowania środków na rachunkach bankowych.

Odnosnie drugiego tiret wyjaśniam, że zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy o wspieraniu, oszacowania szkód poniesionych przez przedsiębiorcę mogli dokonywać rzeczoznawca majątkowy lub komisja powołana przez fundusz pożyczkowy. Ustawa nie zawiera regulacji dotyczącej zasad działania takiej komisji. Zawarcie takich zasad w umowie zawieranej pomiędzy Ministrem Gospodarki a funduszem pożyczkowym byłoby przekroczeniem wskazanego w art. 19 ust. 1 ustawy o wsparciu zakresu tej umowy. Podkreślenia wymaga także fakt, że treść tej umowy dotyczy stosunków Minister Gospodarki - fundusz pożyczkowy, nie zaś kwestii związanych z wewnętrzną organizacją tego funduszu i sposobem jego pracy. Z tego powodu, określenie zasad funkcjonowania komisji dokonującej szacowania szkód zostało pozostawione funduszom i ich regulacjom wewnętrznym.

Ponadto podkreślić należy, że nie każda powódź i poniesiona w niej szkoda wymaga, aby w komisji zasiadał rzeczoznawca majątkowy. Podobnie też nie w każdej sytuacji istnieje potrzeba osobistego wizytowania miejsca wystąpienia szkody. Dokonanie wyceny jest często możliwe na podstawie oświadczeń przedsiębiorcy oraz dołączonych zdjęć, które pomimo braku takiego obowiązku przedsiębiorcy często załączali do wniosku o pożyczkę. Wprowadzenie obowiązku każdorazowego dokonywania oględzin mogłoby być obciążeniem także dla przedsiębiorców, których taka wizyta zobowiązuje do obecności w zniszczonym miejscu i zajmowania się komisją zamiast usuwania popowodziowych zniszczeń. Konsekwencją zobowiązania funduszy pożyczkowych do każdorazowego dokonywania oględzin miejsca wystąpienia szkody oraz aby w komisjach zawsze brał udział rzeczoznawca majątkowy, byłoby także podniesienie kosztów tych funduszy przy realizacji zadania polegającego na udzielaniu pożyczek.

Niemniej jednak informuję, że uwagi NIK dotyczące składu komisji oceniającej szkody, przekazane w wystąpieniu pokontrolnym, przekazano funduszom pożyczkowym wybranym w ramach ustawy z 16 września 2011 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi (Dz. U. Nr 234, poz. 1385), dalej: ustawa z 16 września 2011 r. – do zastosowania w przypadku wystąpienia powodzi i uruchomienia akcji udzielania pożyczek.

Odnośnie trzeciego tiret pragnę poinformować, że ocena ofert konkursowych w ramach *ustawy o wspieraniu* jest sprawą zamkniętą. Pragnę zwrócić uwagę, iż wobec specyfiki, określonego ustawowo co do celu, przedsięwzięcia, priorytetem organizatorów, w każdej fazie konkursu, było zapewnienie najlepszych warunków, w tym terminu wsparcia poszkodowanym przez powódź przedsiębiorcom.

Przyjmując do wiadomości stanowisko NIK w sprawie różnic w ocenach członków Komisji, str. 11 *Informacji*, które jak wyjaśniano w toku kontroli, wynikały z niejednolitej interpretacji określonych kryteriów i przypisanej im punktacji, wyrażam wątpliwość co do oceny tego stanu jako mogącego naruszać „zasadę obiektywizmu oraz równego traktowania wszystkich podmiotów”. Przyporządkowanie punktów dla poszczególnych kryteriów miało być wskazówką pomocniczą dla oceniających, a nie „bezwzględną miarą”. Gdyby przyjąć, iż mamy do czynienia z „postacią wzoru matematycznego”, o czym mowa w opinii, dobór aż czterech członków Komisji oceniającej byłby bezcelowy. Ich liczebność (czterech jurorów) miała na celu wyeliminowanie decydującego wpływu ocen przypadkowych, wynikających np. z odmiennego interpretowania kryteriów, przy ocenie zbiorczej, końcowej. Natomiast przygotowując konkurs na mocy ustawy z 16 września 2011 r., kryteria zostały uszczegółowione dla bardziej obiektywnej oceny ofert.

Odnośnie czwartego tiret informuję, że *ustawa o wspieraniu* nie nakładała wymogu przygotowania wzoru wniosku o udzielenie pożyczki dla wszystkich funduszy pożyczkowych, dlatego były one opracowane indywidualnie przez każdy fundusz. Jednakże, biorąc pod uwagę doświadczenia w realizacji tej ustawy, podczas przygotowania konkursu na mocy *ustawy z 16 września 2011 r.*, został opracowany jednolity wzór wniosku o pożyczkę, w którym wymienione są załączniki wymagane od przedsiębiorcy.

Odnosząc się do uwagi zawartej w ostatnim akapicie pkt 2.2 dotyczącej kosztów operacyjnych, których wysokość nie stanowi kryterium oceny ofert w *ustawie z 16 września 2011 r.*, uważam, że analizy NIK w tym zakresie są powierzchowne i nie pokazują związków przyczynowo-skutkowych między wybranymi elementami. Nie pokazano, czy i jak niskie koszty mogą ograniczyć aktywność w rozpoczęciu akcji promocyjno-informacyjnej. Sądzę, że nie ma zagrożenia w zakresie wykorzystania kosztów operacyjnych, ponieważ ich przeznaczenie jest szczegółowo opisane w ustawie a także określona jest dopuszczalna wysokość na poziomie 5 % kwoty wypłaconych przez fundusz pożyczek.

Podsumowując, stwierdzam, że akcja udzielania pożyczek przedsiębiorcom poszkodowanym w powodzi z 2010 r. była udanym przedsięwzięciem, natomiast uwagi NIK dotyczące jego realizacji zostały uwzględnione na etapie przygotowania konkursu na mocy *ustawy z 16 września 2011 r.*

z poważaniem

MINISTER
z up.
Antoniszyn
Hona Antoniszyn – Klik
PODSEKRETARZ STANU

Waldemar Pawlak

Warszawa, 30 listopada 2011 r.

BD6-117/MIAK-2/11

UPOWAŻNIENIE

Na podstawie art. 37 ust. 1 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz. U. z 2003 r. Nr 24, poz. 199, z późn. zm.¹) w związku z art. 54 oraz art. 2a pkt. 3 lit. b ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701, z późn. zm.²) upoważniam

Panią Ilonę Antoniszyn-Klik
Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Gospodarki

do wykonywania czynności kierownika jednostki kontrolowanej, o których mowa w ustawie z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli, w zakresie kontroli NIK obejmujących problematykę nadzorowanych komórek organizacyjnych Ministerstwa Gospodarki, zgodnie z obowiązującym zarządzeniem Ministra Gospodarki w sprawie podziału pracy w kierownictwie Ministerstwa Gospodarki.

Upoważnienie wygasa z dniem odwołania Pani Iłony Antoniszyn-Klik ze stanowiska Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Gospodarki.



¹ Zmiany wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717, z 2004 r. Nr 238, poz. 2390 i Nr 273, poz. 2703, z 2005 r. Nr 249, poz. 2104 i Nr 169, poz. 1414, z 2006 r. Nr 45, poz. 319, Nr 170, poz. 1217 i Nr 220, poz. 1600, z 2008 r., Nr 227, poz. 1505, z 2009 r. Nr 42, poz. 337, Nr 98, poz. 817, Nr 157, poz. 1241 i Nr 161, poz. 1277, z 2010 r. Nr 57, poz. 354 oraz z 2011 r. Nr 117, poz. 676, Nr 185, poz. 1092 i Nr 232, poz. 1378).

² Zmiany wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2008 r. Nr 209, poz. 1315, Nr 225, poz. 1502 i Nr 227, poz. 1505, z 2010 r. Nr 238, poz. 1578, Nr 182, poz. 1228 i Nr 227, poz. 1482 oraz z 2011 r. Nr 240, poz. 1429.

ZA ZGODNOŚĆ
Z ORYGINAŁEM

WYDZIAŁ
ORGANIZACYJNY
Biuro Dyrektora Generalnego
23.06.2011
Joanna Puchalska
GŁÓWNY SPECJALISTA



**PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
JACEK JEZERSKI**

P/11/185

Warszawa, dnia 18 lipca 2012 r.

**Opinia Prezesa NIK
do stanowiska Ministra Gospodarki z 28 czerwca 2012 r. do informacji o wynikach kontroli
„Pomoc dla przedsiębiorców dotkniętych skutkami powodzi w 2010 r.”**

Podniesione w stanowisku Pana Premiera kwestie pokrywają się w dużej mierze z zastrzeżeniami, jakie zgłoszone zostały do wystąpienia pokontrolnego. Niemniej ze względu na to, że przytoczone argumenty mają istotne znaczenie dla sprawnego wykonywania kontrolowanych zadań publicznych, pozwolę sobie raz jeszcze ustosunkować się do nich.

Odnosnie do terminu przekazywania środków dotacji to zarówno w wystąpieniu skierowanym do Pana Premiera, jak i w informacji o wynikach kontroli, NIK zawarła uwagę, że przede wszystkim z punktu widzenia racjonalnej gospodarki środkami publicznymi dotacja winna być przekazana dopiero w momencie, gdy fundusz jest w stanie od razu wypłacić pożyczki. Jako alternatywę podano, że w przypadku, gdy przekazane środki nie mogą być od razu wydatkowane, należałoby zobowiązać fundusze do lokowania środków dotacji. Należy zwrócić uwagę, że powołany art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy o finansach publicznych mówi przede wszystkim o celowym i oszczędnym dokonywaniu wydatków publicznych z zachowaniem m.in. optymalnego doboru metod i środków przy dokonywaniu wydatków publicznych. Tymczasem w toku kontroli ustalono, że blisko 19 milionów złotych środków publicznych znajdowało się na nieoprocentowanych rachunkach podmiotów niezaliczanych do sektora finansów publicznych i nie było wykorzystywane na założony cel przez 77 dni. W obliczu rosnącego długu publicznego znaczącą rolę odgrywają zarówno wysokość oraz termin przekazywania dotacji, jak i zapewnienie gospodarnego działania podmiotów, którym je powierzono. Organy administracji publicznej muszą wykazać szczególną dbałość w gospodarowaniu środkami publicznymi i do nich należy właściwe, w tym przypadku umowne, zastrzeżenie najlepszych działań ze strony kontrahenta. Wykazując opisaną w toku kontroli NIK elastyczność, ale i przezorność, mogą i powinny zastrzec takie działania, które zrekompensują czasem nieuchronne „przetrzymanie” środków publicznych na prywatnych rachunkach podmiotów. Część funduszy pożyczkowych postąpiła zgodnie z zasadami racjonalnego gospodarowania, ulokowała niewykorzystane czasowo środki i zwróciła je razem z uzyskanymi odsetkami, stanowiącymi dochód budżetu państwa.

Nadal nie podzielam opinii, iż uregulowania w umowach, zawieranych z funduszami pożyczkowymi, zasad działania komisji-do oszacowania szkód poniesionych przez przedsiębiorcę, stanowiłyby przekroczenie zakresu wskazanego w art. 19 ust. 1 ustawy o wspieraniu przedsiębiorców. Gdyby kierować się taką interpretacją wskazanego przepisu, to w zawartych umowach nie powinno znaleźć się więcej elementów, np. zobowiązanie funduszy pożyczkowych do opracowania wzoru umowy, która będzie zawierana z przedsiębiorcami oraz regulaminu udzielania pożyczek, gdyż art. 19 nie wskazuje na możliwość zawarcia takich postanowień w umowie. Ponadto przepis ten nie mówi nic o uregulowaniu w umowie obowiązków, jakie ciążyą na funduszu pożyczkowym w związku z udzielanymi pożyczkami (poza sposobem i trybem informowania o wykorzystaniu środków dotacji), które także zostały wpisane do umowy. W tej sytuacji należy jednak mieć na uwadze, że w zakresie nieuregulowanym w przepisach szczegółowych do umów stosuje się przepisy ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 ze zm.). Zgodnie z art. 353¹ Kodeksu cywilnego strony zawierające umowę

mogą ułożyć stosunek prawny według swego uznania, byleby jego treść lub cel nie sprzeciwiały się właściwości (naturze) stosunku, ustawie ani zasadom współżycia społecznego.

Omawiając powyższe przypomnieć należy, że Kolegium NIK nie podzieliło argumentacji Pana Premiera w powyższych kwestiach oddalając złożone zastrzeżenia w całości i utrzymując oceny sformułowane w postępowaniu kontrolnym.

Jeżeli chodzi o uwagę dotyczącą zagrożeń, jakie mogą się pojawić w związku ze stosowaniem uregulowań zawartych w nowej ustawie z dnia 16 września 2011 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi, co do kosztów operacyjnych funduszy pożyczkowych, to nie zgadzam się z twierdzeniem, że analiza NIK jest powierzchowna. Wskazany w stanowisku związek przyczynowo-skutkowy pomiędzy niskimi kosztami operacyjnymi a rozpoczęciem akcji promocyjno-informacyjnej nie znajduje swojego odzwierciedlenia w przepisach ustawy. W katalogu kosztów operacyjnych określonym w art. 55 ust. 4 nowej ustawy nie ma kosztów związanych z akcją promocyjno-informacyjną. W sytuacji, gdy fundusze nie mają obowiązku określenia jaki będzie koszt udzielenia jednej pożyczki, to istnieje duże prawdopodobieństwo, że będą rozliczać koszty po maksymalnych stawkach, tj. 5% kwoty wypłaconych pożyczek. W przypadku udzielonych pożyczek, które były przedmiotem kontroli NIK, koszty operacyjne kształtowały się na poziomie od 1,8% do 4,1% kwoty wypłaconych pożyczek, ale tylko dlatego, że koszty operacyjne podlegały ocenie w trakcie konkursu, za które można było uzyskać 20 punktów na 100 możliwych do uzyskania.

Odnosząc się do pozostałych uwag zawartych w stanowisku Pana Premiera z zadowoleniem przyjmuję informacje dotyczące zrealizowania jeszcze w toku postępowania kontrolnego części wniosków NIK, w tym dotyczących zapewnienia właściwego przebiegu prac Komisji Konkursowej oraz szacowania strat.

Pozwolę sobie także podkreślić, że niezależnie od powyższej dyskusji i rozbieżności w argumentacji, wyrażona przez Pana Premiera pozytywna ocena udzielania pomocy w formie pożyczek dla przedsiębiorców poszkodowanych w wyniku powodzi jest zbieżna z oceną sformułowaną przez Najwyższą Izbę Kontroli w przekazanej Panu informacji o wynikach kontroli.

z s.j.

PREZES
Najwyższej Izby Kontroli
Mieczysław Misiąg

