



**WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
WOJCIECH MISIĄG**

P/11/185
LKR-4101-15-01/2011

Warszawa, dnia lutego 2012 r.

**Pan
Waldemar Pawlak
Wiceprezes Rady Ministrów
Minister Gospodarki
Plac Trzech Krzyży 3/5
00-507 Warszawa**

Wystąpienie pokontrolne

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2012 r. poz. 82), zwanej dalej ustawą o NIK, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie przeprowadziła w Ministerstwie Gospodarki, zwanym dalej Ministerstwem, kontrolę pomocy państwa, która została udzielona na podstawie ustawy z dnia 12 sierpnia 2010 r. o wspieraniu przedsiębiorców dotkniętych skutkami powodzi z 2010 r. (Dz. U. Nr 148, poz. 992).

W związku z kontrolą, której wyniki zostały przedstawione w protokole podpisanym 29 grudnia 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Premierowi niniejsze wystąpienie pokontrolne. W wystąpieniu uwzględniono również niektóre wyniki kontroli przeprowadzonych w następujących funduszach pożyczkowych: w Małopolskiej Agencji Rozwoju Regionalnego w Krakowie (MARR), w Górnośląskiej Agencji Promocji Przedsiębiorczości S.A. w Katowicach (GAPP), w Fundacji Rozwoju Śląska oraz Wspierania Inicjatyw Lokalnych w Opolu, w Poręczeniach Kredytowych sp. z o.o. w Warszawie, w Karkonoskiej Agencji Rozwoju Regionalnego S. A. w Jeleniej Górze (KARR). Przedstawiono także wybrane wyniki ankiety przeprowadzonej wśród ok. 10% przedsiębiorców ubiegających się o tę formę pomocy.

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. Ocenę taką uzasadniają przedstawione w dalszej części wystąpienia ustalenia i oceny szczegółowe.

1. Pomoc dla przedsiębiorców, którzy ponieśli szkodę w wyniku powodzi w 2010 r., udzielona w formie pożyczek na usuwanie szkód w rzeczowych aktywach trwałych lub obrotowych była skuteczna. Pomocy udzielono łącznie 1 849 przedsiębiorcom, co stanowiło 93% oszacowanej przez wojewodów liczby 1 981 poszkodowanych przedsiębiorców. W kontrolowanych pięciu województwach, tj. dolnośląskim, małopolskim, opolskim, podkarpackim i śląskim, wnioski o udzielenie pożyczek złożyło 1 668 przedsiębiorców, a pożyczki otrzymało 1 609, tj. 96,5%. Pomoc otrzymali wszyscy przedsiębiorcy, którzy ubiegali się o nią, i jednocześnie spełniali kryteria określone w ustawie o wspieraniu przedsiębiorców dotkniętych skutkami powodzi z 2010 r. Ankietowani przedsiębiorcy dobrze ocenili zarówno dostępność tej formy pomocy, jej wyso-

kość, jak i fakt, że pomoc mogła być przeznaczona na odtworzenie rzeczowych aktywów trwałych lub obrotowych.

Do 30 września 2011 r. łącznie w formie pożyczek wypłacono 74 504,2 tys. zł, z czego wykorzystane i umorzone zostało 50 926 tys. zł, co stanowiło 68,4% wypłaconych pożyczek. Średnia kwota pożyczki wynosiła 40,3 tys. zł.

NIK zwraca uwagę, że żaden podmiot nie posiadał rzeczywistych danych o liczbie poszkodowanych przedsiębiorców i wielkości poniesionych szkód. Uzyskane przez Ministerstwo dane nie odzwierciedlały zaistniałego stanu, 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). 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 funduszom pożyczkowym, aby szybko dotrzeć z informacją do bezpośrednio zainteresowanych, na co zwracały uwagę kontrolowane fundusze.

2. NIK ocenia pozytywnie terminowość organizacji konkursów wyboru funduszy pożyczkowych. Ministerstwo przeprowadziło łącznie 11 konkursów (w tym dwa uzupełniające) dla 14 województw¹, w wyniku których wybrano 10 funduszy pożyczkowych. Informacja o konkursach została ogłoszona 16 sierpnia 2010 r., tj. trzeciego dnia od wejście w życie ustawy o wspieraniu przedsiębiorców dotkniętych skutkami powodzi z 2010 r., oraz zamieszczona na stronie internetowej Biuletynu Informacji Publicznej oraz Ministerstwa zgodnie z art. 17 ust. 2 tej ustawy. Informacja o konkursie umieszczona na stronie internetowej BIP zawierała dane określone w art. 17 ust. 3 ustawy. Natomiast w informacji zawartej na stronie internetowej Ministerstwa nie podano zasad oceny ofert składanych przez fundusze pożyczkowe, co NIK ocenia jako uchybienie.
3. Komisja konkursowa nie oceniła złożonych w konkursie ofert rzetelnie, gdyż nie sprawdziła czy fundusz pożyczkowy spełniał wszystkie wymagania formalne określone w art. 16 ustawy o wspieraniu przedsiębiorców dotkniętych skutkami powodzi z 2010 r.
O udzielanie pożyczek mógł się ubiegać fundusz pożyczkowy, który spełniał wymagania określone w art. 16 ustawy o wspieraniu przedsiębiorców dotkniętych skutkami powodzi z 2010 r. Podczas oceny formalnej oferty funduszu sprawdzano czy do wniosku dołączono wymagane art. 18 ust. 2 ustawy dokumenty. Natomiast członkowie komisji nie sprawdzali czy osoba prawna uczestnicząca w konkursie, uchwałą właściwego organu, utworzyła funduszu pożyczkowy przeznaczony na udzielanie pożyczek przedsiębiorcom (art. 16 ust. 1 pkt 2). Skutkowało to tym, że w przypadku konkursu dla województwa podkarpackiego dopiero po wniesieniu skargi na wynik konkursu, w której wskazano, że zwycięski podmiot nie jest funduszem pożyczkowym, a tym samym nie jest podmiotem, który może brać udział w konkursie, Ministerstwo wystąpiło o dostarczenie uchwały właściwego organu o utworzeniu funduszu pożyczkowego przeznaczonego wyłącznie na udzielanie pożyczek przedsiębiorcom. Złożona przez Poręczenia Kredytowe sp. z o.o. w Warszawie uchwała zarządu nr 118/2010 z dnia 23 sierpnia 2010 r. (tj. podjęta w dniu, w którym upływał termin składania ofert konkursowych) wskazywała na wyodrębnienie księgowo funduszu pożyczkowego „POWÓDŹ 2010”, przeznaczonego na udzielanie pożyczek przedsiębiorcom dotkniętym skutkami powodzi zgodnie z ustawą o wspieraniu przedsiębiorców dotkniętych skutkami powodzi z 2010 r.
4. Zastosowane kryteria oceny merytorycznej ofert były zgodne z kryteriami wskazanymi w art. 18 ust. 1 ustawy o wspieraniu przedsiębiorców dotkniętych skutkami powodzi z 2010 r. Dla każdego kryterium zostały określone maksymalne progi punktowe możliwe do osiągnięcia przez ofertę, zatwierdzone w *Zasadach organizacji konkursu dla funduszy pożyczkowych aplikujących o udzielanie pożyczek przedsiębiorcom dotkniętymi skutkami powodzi w 2010 r.* Oferty oceniane były niezależnie przez czterech członków Komisji konkursowej. Analiza dokumentacji dotyczącej oceniania przez komisję konkursową ofert na próbie dwóch wybranych województw (podkarpackie, śląskie – łącznie 13 ofert) wykazała przypadki, w których oceny za jedno kryterium, za które można było uzyskać maksymalnie 20 punktów, różniły się u poszczególnych członków o 10 punktów dla danej oferty. Ponadto oferty o niższych kosztach operacyjnych były niżej oceniane od ofert o wyższych

¹ Konkursy przeprowadzono 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.

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.

Dokonywanie niezależnej i subiektywnej oceny przez każdego członka komisji w ramach kryterium, dla którego można ustalić zobiektywizowane wytyczne na przykład w postaci wzoru matematycznego lub uszeregowanej skali (np. termin rozpoczęcia udzielania pożyczek, zasób kadrowy do udzielania pożyczek, wysokość kosztów operacyjnych związanych z obsługą pożyczek), powodowało, że oferta otrzymywała różną liczbę punktów za dane kryterium od poszczególnych członków komisji konkursowej. 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.

5. Umowy z funduszami pożyczkowymi, które wygrały konkurs, zostały zawarte zgodnie z art. 19 ustawy o wspieraniu przedsiębiorców dotkniętych skutkami powodzi z 2010 r., 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, zasady zwrotu środków dotacji, zasady sprawozdawczości, przechowywania dokumentacji oraz kontroli funduszy pożyczkowych. Jednolity wzór umowy zastosowano dla wszystkich funduszy pożyczkowych.

Wyniki kontroli NIK wskazują, że w umowach zawieranych z poszczególnymi funduszami należałoby uregulować następujące kwestie:

- zasady działania komisji powołanej przez fundusz pożyczkowy do oszacowania szkód poniesionych przez przedsiębiorcę,
- zasady zarządzania środkami dotacji na wypłatę pożyczek.

Na podstawie z art. 9 ust. 1 ustawy o wspieraniu przedsiębiorców dotkniętych skutkami powodzi z 2010 r. oszacowania szkód poniesionych przez przedsiębiorcę mogła dokonać m.in. komisja powołana przez fundusz pożyczkowy². Nie określono jednak, kto powinien wchodzić w skład takiej komisji oraz ogólnych zasad jej działania. Pożyczka mogła być przeznaczona na usuwanie szkód w rzeczowych aktywach trwałych lub obrotowych w miejscu faktycznego wykonywania działalności gospodarczej (art. 2 ust. 2). Nie we wszystkich przypadkach w skład komisji powołano rzeczoznawcę majątkowego (Fundacja Rozwoju Śląska w Opolu), a także nie wszystkie komisje przeprowadziły oględziny u przedsiębiorców (oględzin nie dokonywała w ogóle komisja powołana przez GAPP w Katowicach). Brak jednolitych uregulowań w tym zakresie może powodować, że przedsiębiorcy nie będą traktowani w równy sposób.

W umowach zawartych z funduszami pożyczkowymi zobowiązano je do zwrotu m.in. przychodu z tytułu odsetek powstałych na rachunku bankowym przechowywania dotacji i zwróconych pożyczek. 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). Należy także wskazać, że w 2010 r. tylko dwa fundusze (Poręczenia Kredytowe sp. z o.o. w Warszawie oraz Karkonoska Agencja Rozwoju Regionalnego S. A. w Jeleniej Górze), z pięciu kontrolowanych, zdołały wykorzystać otrzymane środki pierwszej transzy (50% kwoty dotacji) i wystąpiły o uruchomienie drugiej transzy. Do 31 grudnia 2010 r. pięć kontrolowanych funduszy podpisało łącznie 757 umów, z czego 387 (51%) stanowiły umowy zawarte w województwie podkarpackim (pożyczki udzielane przez Poręczenia Kredytowe sp. z o.o. w Warszawie). Z punktu widzenia racjonalnej gospodarki środkami publicznymi korzystne byłoby przekazywanie dotacji dopiero w momencie, gdy fundusz jest w stanie od razu wypłacić pożyczki, a w przypadku, gdy przekazane środki nie mogą być od razu wydatkowane, zobowiązanie funduszy do lokowania środków dotacji. NIK zwraca uwagę, że zgodnie z art. 44 ust. 3 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.) wydatki publiczne po-

² Obecnie art. 43 ust. 4 pkt 1 ustawy z dnia 16 września 2011 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi (Dz. U. Nr 234, poz. 1385).

winy być dokonywane w sposób celowy i oszczędny z zachowaniem m.in. zasady optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.

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. Wyniki kontroli NIK uzasadniają uzgodnienie także wzoru wniosku o udzielenie pożyczki, składanego przez przedsiębiorców, w szczególności w zakresie wykazu dokumentów i oświadczeń, które należy załączyć. Zakres dokumentów oraz oświadczeń, jakie przedsiębiorca winien dołączyć do wniosku, określał art. 7 ust. 3 i 4 ustawy o wspieraniu przedsiębiorców dotkniętych skutkami powodzi z 2010 r.³ oraz § 11 ust. 4 regulaminu udzielania pożyczek. Niektóre fundusze (MARR w Krakowie, KARR w Jeleniej Górze) żądały od wszystkich przedsiębiorców dodatkowych dokumentów 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 przez NIK przedsiębiorcy.

6. 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. Środki zostały przekazane terminowo (tj. w ciągu 14 dni od daty podpisania aneksu) oraz w należytym wysokości.
7. NIK ocenia pozytywnie przyjęty sposób i tryb informowania o wykorzystaniu środków dotacji, który został uregulowany w zawartych z funduszami umowach. Fundusze były zobowiązane do składania sprawozdań okresowych oraz dodatkowo, w początkowej fazie realizacji programu do składania skróconych informacji tygodniowych, o liczbie przyjętych wniosków, o liczbie i wartości podpisanych umów pożyczkowych, o wysokości wypłaconych i umorzonych pożyczek, o wysokości dokonanych spłat lub zwrotów pożyczek. Na bieżąco monitorowana była wysokość rozliczanych kosztów operacyjnych ponoszonych przez fundusze w związku z udzielaniem pożyczek.
8. Działania podjęte przez Ministerstwo w celu informowania o dostępnej pomocy dla przedsiębiorców NIK ocenia jako rzetelne. Oprócz strony internetowej Ministerstwa, gdzie zamieszczono informację zawierającą podstawowe dane odnośnie formy i zakresu pomocy, Ministerstwo informowało o formach pomocy za pośrednictwem organów samorządowych, mediów, poprzez bezpośrednie spotkania w terenie oraz spotkania z przedstawicielami funduszy pożyczkowych.

Na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK proszę Pana Premiera o przedstawienie informacji o sposobie wykorzystania uwag zawartych w niniejszym wystąpieniu w terminie 14 dni od daty jego otrzymania.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 i 2 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, Panu Premierowi przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie do Kolegium NIK umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen i uwag zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o której mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały.

Otrzymują:

1. Adresat
2. Akta kontroli

³ Obecnie kwestie te w taki sam sposób reguluje art. 44 ust. 2 i 3 ustawy wymienionej w przypisie 2.