



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Wojciech Kutyla

KGP.410.008.01.2016
P/16/019

TEKST UJEDNOLICONY

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

***Tekst dokumentu ujednolicony po rozpatrzeniu zastrzeżeń – zgłoszonych do wystąpienia
pokontrolnego – przez Kolegium Najwyższej Izby Kontroli
(Uchwała Kolegium NIK Nr 19/2017 z dnia 29 marca 2017 r.)***

I. Dane identyfikacyjne kontroli

| | |
|-------------------------------------|--|
| Numer i tytuł kontroli | P/16/019 – Realizacja Programu wspierania inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki polskiej na lata 2011-2020 ¹ |
| Jednostka przeprowadzająca kontrolę | Najwyższa Izba Kontroli Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji |
| Kontrolerzy | Jan Piróg, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KGP/59/2016 z dnia 10 października 2016 r. Lech Oniszczenko, doradca ekonomiczny - legitymacja służbowa nr 16708 [Dowód: akta kontroli str. 1-2] |
| Jednostka kontrolowana | Ministerstwo Rozwoju ² , Pl. Trzech Krzyży 3/5, Warszawa |
| Kierownik jednostki kontrolowanej | Mateusz Morawiecki, Wiceprezes Rady Ministrów, Minister Rozwoju i Finansów ³ [Dowód: akta kontroli str. 2576, 2944] |

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia⁴ fakt ustanowienia i kontynuacji *Programu wspierania inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki polskiej na lata 2011-2023*⁵ jako jednego z instrumentów stymulujących napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych do Polski. Ministrowie: Gospodarki, a następnie Rozwoju, rzetelnie realizowali procedury przyznawania dotacji ustalone w Programie, w tym dotyczące zawierania, zmian i rozwiązywania umów, kierując się w tym względzie propozycjami PAIZ, rekomendacjami Międzyresortowego Zespołu ds. Inwestycji o Istotnym Znaczeniu dla Gospodarki Polskiej⁶ oraz oceną uwarunkowań ich realizacji. Poziom nakładów inwestycyjnych do końca 2015 r. oraz liczba nowych miejsc pracy, w tym dla osób z wyższym wykształceniem, były wyższe od zakładanych. Realizacja umów, ale tylko w zakresie tych parametrów, była rzetelnie kontrolowana przez pracowników ministerstwa (co potwierdzają wyniki kontroli NIK u beneficjentów Programu, przeprowadzone w latach 2014-2016).

NIK negatywnie ocenia, że wśród kryteriów, których spełnienie kwalifikuje projekt inwestycyjny do objęcia wsparciem w ramach Programu, nie znalazły się takie, które gwarantowałyby faktyczną realizację jego celów – np. nawiązanie współpracy z polskimi przedsiębior-

¹ Dalej także: *Program*. Rada Ministrów w dniu 5 lipca 2011 r. podjęła uchwałę Nr 122/2011 w sprawie przyjęcia programu rozwoju pod nazwą "Program wspierania inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki polskiej na lata 2011-2020", – Komunikat Ministra Gospodarki z dnia 18 sierpnia 2011 r. o podjęciu przez Radę Ministrów uchwały w sprawie przyjęcia programu rozwoju pod nazwą "Program wspierania inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki polskiej na lata 2011-2020" – (M.P. Nr 82, poz.834). Program stosuje się od dnia 5 lipca 2011 r.

² Ministerstwo Rozwoju utworzone rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2015 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Rozwoju oraz zniesienia Ministerstwa Gospodarki (Dz.U. poz. 2076). Kontrola obejmowała zakres działania realizowanego przez ministra właściwego ds. gospodarki, w tym Ministerstwo i Ministra Gospodarki. Dalej także: MR,

³ Minister kierujący działem administracji rządowej gospodarka i rozwój regionalny, powołany w dniu 16 listopada 2015 r. na stanowisko Ministra Rozwoju, a od 29 września 2016 r. powołany na stanowisko Ministra Rozwoju i Finansów. (Dalej: Minister Rozwoju). Poprzednio działem gospodarka kierował oraz sprawował nadzór nad realizacją *Programu wspierania inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki polskiej na lata 2011-2020* minister właściwy ds. gospodarki - Janusz Piechociński (od 6 grudnia 2012 r. do 16 listopada 2016 r.) oraz Waldemar Pawlak (od 16 listopada 2007 r. do 27 listopada 2012 r.).

⁴ Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna, i negatywna. W przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej ani dla negatywnej stosuje się ocenę opisową.

⁵ Do dnia 8 czerwca 2016 r. program ten nosił nazwę *Program wspierania inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki polskiej na lata 2011-2020*.

⁶ Dalej: Zespół.

cami, placówkami naukowymi, transfer technologii do polskich przedsiębiorców. W umowach o udzielenie pomocy publicznej, w ocenie NIK niecelowo, nie były ujmowane postanowienia obligujące inwestorów do realizacji zamiarów prezentowanych we wnioskach kierowanych do PAIZ. Krytyczna ocena NIK dotyczy też wadliwej konstrukcji przyjętych sposobów pomiaru stopnia realizacji celów Programu (w tym zwłaszcza celu głównego, jak i celów szczegółowych. Procesy monitoringu realizacji Programu nie obejmują bowiem w ogóle jego jakościowych parametrów, których poziom faktycznie zadecyduje o osiągnięciu zarówno celu głównego, jak i celów szczegółowych. Według stanu na dzień zakończenia kontroli nie jest w ogóle znane faktyczne oddziaływanie Programu na proinnowacyjność i produktywność polskiej gospodarki. NIK negatywnie ocenia też tolerowanie niewywiązywania się przez beneficjentów z części obowiązków sprawozdawczych (w zakresie podatków oraz wartości sprzedaży na rynek krajowy), m.in. poprzez nieobejmowanie tego obowiązku kontrolami ze strony organu dotującego. Konsekwencją powyższego było pozbawienie się Ministra Gospodarki a obecnie Ministra Rozwoju m.in. informacji o podatkowych wpływach do budżetu państwa i budżetów samorządowych związanych z uruchomieniem dotowanych inwestycji.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Przygotowanie i zmiany Programu oraz charakterystyka zgłoszonych i realizowanych projektów

1.1 Podstawy prawne udzielania pomocy publicznej w formie dotacji w ramach Programu

Opis stanu faktycznego

Program wspierania inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki polskiej na lata 2011-2020 stanowi program rozwoju w rozumieniu w art. 15 ust. 4 pkt 2 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju⁷. Celem głównym Programu jest wzrost innowacyjności oraz konkurencyjności polskiej gospodarki, natomiast cele szczegółowe to zwiększanie udziału innowacyjnych inwestycji stosujących nowoczesne technologie oraz tworzenie miejsc pracy o wysokiej produktywności. Środkiem realizacji celów szczegółowych, a poprzez nie celu głównego, jest finansowe wspieranie znaczących inwestycji produkcyjnych⁸, inwestycji w sektorach priorytetowych⁹ i/lub tworzących nowe miejsca pracy o wysokiej produktywności¹⁰. Wsparcie inwestycji realizowane jest na podstawie umów o udzielenie pomocy publicznej w formie dotacji celowej, zawieranych w latach 2011-2015 pomiędzy inwestorami niebędącymi jednostkami sektora finansów publicznych, a ministrem właściwym do spraw gospodarki¹¹. Źródłem finansowania Programu są wyłącznie środki budżetu państwa, ujmowane corocznie w ustawach budżetowych¹².

Ustalone nieprawidłowości

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

1.2 Zmiany w Programie

Opis stanu faktycznego

Program wspierania inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki polskiej na lata 2011-2020 został przyjęty uchwałą Rady Ministrów Nr 122/2011 z dnia 5 lipca 2011 r. Okres jego obowiązywania określono początkowo na lata 2011-2020. Dotacje, zgodnie z Programem, miały być przyznawane tylko do końca 2015 r. Ich wypłata (transze) miała być natomiast możliwa do końca 2020 r. Na realizację Programu w latach 2011-2020 przewidziano pierwotnie 727 mln zł.

⁷ Dz. U. z 2016 r. poz. 383, ze zm.

⁸ O kosztach kwalifikowanych wynoszących co najmniej 1 mld zł i tworzących co najmniej 500 miejsc pracy.

⁹ Motoryzacyjny, elektroniczny, lotniczy, biotechnologii, nowoczesnych usług i badawczo-rozwojowy – o kosztach co najmniej 160 mln zł i tworzących co najmniej 50 nowych miejsc pracy.

¹⁰ Mierzonej wielkością nakładów na utworzenie jednego miejsca pracy.

¹¹ Do dnia 6 grudnia 2015 r. był to Minister Gospodarki, a obecnie jest to Minister Rozwoju.

¹² Zgodnie z pkt. 8 Programu jest on „w całości finansowany ze środków budżetu państwa. Corocznie w latach 2011 - 2020 w ustawie budżetowej planowane będą środki na realizację Programu, tj. na finansowanie umów zawieranych w latach 2011 -2015 pomiędzy inwestorem a Ministrem Gospodarki o udzielenie wsparcia.”

Do dnia 31 października 2016 r. Program był pięciokrotnie zmieniany. Zostały one dokonane na wniosek Ministra Gospodarki, a następnie Ministra Rozwoju, *uchwałami Rady Ministrów*:

- 1) Nr 39/2012 z dnia 20 marca 2012 r. – zmiana polegała na wprowadzeniu automatycznych kryteriów łączenia różnych form pomocy regionalnej i zniesieniu wymogu uzyskania na to zgody Rady Ministrów;
- 2) Nr 143/2013 z dnia 13 sierpnia 2013 r., w wyniku zmiany stworzona została możliwość udzielania pomocy przedsiębiorcom realizującym inwestycje produkcyjne w powiatach o stopie bezrobocia poniżej 75% średniej krajowej, a także łączenia pomocy w przypadkach, kiedy pomoc w ramach Programu nie przekracza 3 mln zł; ponadto obniżono próg minimalnych kosztów inwestycji dla sektora badawczo-rozwojowego z 3 mln zł do 1,5 mln zł;
- 3) Nr 143/2014 z dnia 22 lipca 2014 r. – na podstawie tej uchwały dodano do listy sektorów priorytetowych sektor rolno-spożywczy i biotechnologii zielonej oraz obniżono z 1,5 mln zł do 1 mln zł minimalny poziom kosztów inwestycji, wymagany dla projektów badawczo-rozwojowych ubiegających się o wsparcie z tytułu tworzenia nowych miejsc pracy;
- 4) Nr 212/2014 z dnia 27 października 2014 r. – w wyniku zmiany budżet Programu ograniczony został o 64,6 mln zł, tj. z 727 mln zł do 662,4 mln zł;
- 5) Nr 60/2016 z dnia 8 czerwca 2016 r. - Rada Ministrów, na wniosek Ministra Rozwoju, dokonała:
 - zmiany nazwy Programu na *Program wspierania inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki polskiej na lata 2011-2023*,
 - przedłużenia o dwa lata, tj. do końca 2017 r. okresu przyznawania dotacji,
 - przedłużenia o trzy lata, tj. do 31 grudnia 2023 r. okresu obowiązywania Programu,
 - zwiększenia budżetu Programu o 301 mln zł, tj. z 662,4 mln zł do 963,4 mln zł,
 - uzupełnienia pkt. 9.1 *Zasady przyznawania pomocy* o następujący zapis:
W uzasadnionych przypadkach, w szczególności kiedy wymaga tego waga i pilność sprawy, minister właściwy do spraw gospodarki może, z wyłączeniem Zespołu, w ramach środków przeznaczonych na realizację Programu udzielić inwestorowi dodatkowej pomocy o wartości nieprzekraczającej 10% kwoty pomocy przyznanej zgodnie z zasadami Programu w celu dofinansowania ponoszonych przez inwestora dodatkowych kosztów związanych z inwestycją, powodujących wzrost jej wartości, których nie można przewidzieć na dzień podpisania umowy.

Uzasadnieniem zmian było przede wszystkim dążenie do liberalizacji zasad udzielania wsparcia w celu zwiększenia zainteresowania inwestorów realizacją projektów inwestycyjnych w Polsce. Zmiana wprowadzona w 2016 r. uwarunkowana była z jednej strony zainteresowaniem nowych inwestorów tą formą pomocy, m.in. firmy Daimler AG (budowa fabryki czterocylindrowych silników benzynowych i wysokoprężnych do samochodów osobowych Mercedes-Benz) oraz koreańskiej LG Chem (budowa fabryki baterii litowo-jonowych do samochodów elektrycznych), z drugiej zaś wygaśnięciem w dniu 31 grudnia 2015 r. podstaw do przyznawania nowego wsparcia¹³. Zmiana zainicjowana została przez Ministra Rozwoju jeszcze w listopadzie 2015 r.¹⁴, wnioskiem skierowanym do Pana Henryka Kowalczyka Ministra – Członka Rady Ministrów o zgłoszenie do wykazu prac legislacyjnych i wykazu prac programowych Rady Ministrów stosownego projektu uchwały. Wniosek ten nie był rozpatrywany na posiedzeniu Rady Ministrów. Według wyjaśnień Dyrektora DPI¹⁵, wniosek ten został zaktualizowany przez Ministra Rozwoju w dniu 16 grudnia 2015 r., jednakże w dniu 18 grudnia 2015 r. Zespół ds. Programowania Prac Rządu odroczył decyzję o jego wprowadzeniu do wykazu prac legislacyjnych. Począwszy od IV kwartału 2015 r. do II kwartału 2016 r. –

¹³ Pismo Ministra Rozwoju znak DDI-III-53177-2/188/11, Nk.11/845/16 z dnia 25 maja 2016 r. do Sekretarza Rady Ministrów.

¹⁴ Pismo znak DDR-I-0723-39/2/15/DDR/1874/15 z dnia 25 listopada 2015 r.

¹⁵ Pismo do kontrolera NIK z dnia 5 grudnia 2016 r.

według przytaczanych wyjaśnień – równolegle prowadzone były prace na rzecz nowelizacji Programu oraz rozmowy z inwestorami strategicznymi.

[Dowód: akta kontroli str. 17-21, 651-692, 741-840 i 1042]

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W pierwotnej treści Programu ani w żadnej z pięciu nowelizacji Rada Ministrów nie wprowadziła postanowienia obligującego inwestorów do współpracy z polskimi przedsiębiorcami dla zapewnienia rzeczywistego transferu nowych technologii. Nie zostały też umieszczone zastrzeżenia, że nowo utworzone miejsca pracy, lub przynajmniej ich część, muszą być związane z praktycznym stosowaniem tych technologii. W ocenie NIK, brak takiego obowiązku stworzył ryzyko ograniczenia potencjalnych gospodarczych efektów realizacji projektów w ramach Programu oraz nieosiągnięcia zakładanych celów Programu. Dyrektor DPI poinformowała¹⁶ o przygotowywaniu kolejnej zmiany uchwały Rady Ministrów dotyczącej Programu, przewidującej kompleksową jego nowelizację, także w powyższym zakresie.

Na kwestie tę już w 2013 r. zwrócił uwagę Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego Pan Marcei Niezgoda, przedstawiając opinię Ministerstwa Rozwoju Regionalnego do projektu uchwały Rady Ministrów dotyczącej zmiany Programu¹⁷. Mając na uwadze cel główny Programu tj. wzrost konkurencyjności i innowacyjności Ministerstwo Rozwoju Regionalnego wskazało na zasadność zmiany zasad przyznawania wsparcia, polegającej na zwiększeniu wagi (tj. liczby punktów, które mogły być przyznane w ocenie punktowej inwestycji), w odniesieniu do tzw. wkładu lokalnego¹⁸. W przyjętej *uchwale Nr 143/2013 Rady Ministrów z dnia 13 sierpnia 2013 r.* powyższe uwagi nie zostały jednak uwzględnione.

[Dowód: akta kontroli str. 651-669, 674-675, 695-734, 1105]

1.3 Wnioski o udzielenie pomocy publicznej

Opis stanu
faktycznego

W latach 2012-2016¹⁹ do Ministerstwa Gospodarki, a następnie do Ministerstwa Rozwoju, wpłynęło łącznie 79 wniosków inwestorów o udzielenie wsparcia w ramach Programu²⁰. Umowy o udzielenie pomocy publicznej w formie dotacji celowej zawarte zostały z 71 przedsiębiorcami, natomiast osiem wniosków znajdowało się na etapie analizy w Ministerstwie Rozwoju przed podjęciem ostatecznej decyzji w kwestii udzielenia wsparcia.

Niezależnie od powyższych wniosków, w latach 2014 - 2016 Polska Agencja Informacji i Inwestycji Zagranicznych (PAIZ) przesłała ministrowi właściwemu do spraw gospodarki opisy pięciu projektów zgłoszonych inwestorów starających się o dofinansowanie w ramach Programu. Projekty te otrzymały negatywne oceny na etapie prac Zespołu (a więc nie uzyskały rekomendacji przewidzianej w Programie). Minister Gospodarki, a następnie Minister Rozwoju, oceny te podtrzymali. Przedsiębiorcy, którzy nie uzyskali pozytywnej rekomendacji Zespołu, oferowali poniesienie nakładów inwestycyjnych w łącznej wysokości 1 027,8 tys. zł oraz utworzenie 2 786 nowych miejsc pracy, w tym 2 368 dla osób z wyższym wykształceniem. Oczekiwali w zamian wsparcia w wysokości 122 889,7 tys. zł, w tym 97 651,2 tys. zł z tytułu nakładów inwestycyjnych oraz 25 238,5 tys. zł z tytułu utworzenia nowych miejsc pracy. Według protokołów z posiedzeń Zespołu decyzje podjęte zostały niejednogłośnie, a przyczynami nieuzyskania pozytywnej rekomendacji przez poszczególne firmy były:

¹⁶ Pismo do kontrolera NIK z dnia 18 listopada 2016 r.

¹⁷ Pismo znak DKS-V-073-58-GW/12/13, NK 69596/13 z dnia 13 czerwca 2013 r. do Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Gospodarki – Pani Ilony Antoniszyn-Klik.

¹⁸ Kryterium wkładu lokalnego zdefiniowane w omawianym projekcie jako udział kosztów zakupu komponentów i usług od podmiotów prowadzących działalność produkcyjną i usługową w Polsce w całkowitym koszcie zakupu wszystkich komponentów i usług niezbędnych do wytworzenia danego produktu –z wyłączeniem usług ochroniarskich, kadrowych lub księgowych, a także współpracy z uczelniami wyższymi.

¹⁹ Do 30 listopada 2016 r.

²⁰ Zgodnie z procedurą przyjętą w Programie, potencjalny beneficjent kierował do Ministerstwa Gospodarki/Rozwoju wniosek o udzielenie pomocy publicznej po uprzednio dokonanej ocenie przez PAIiZ projektu inwestycyjnego, będącego przedmiotem wniosku, a następnie pozytywnej rekomendacji Zespołu i akceptacji przez Ministra Gospodarki/Rozwoju oraz po otrzymaniu od PAIiZ oferty wsparcia realizacji tego projektu.

- niska wiarygodność firmy oraz niepotwierdzenie informacji dotyczącej lokalizacji i współpracy ze wskazywana jednoosobową spółką Skarbu Państwa;
- brak wyczerpujących informacji na temat liczby zatrudnionych w ramach projektu pracowników z innych państw;
- potencjalnie negatywny wpływ na środowisko oraz na producentów funkcjonujących w regionie;
- fakt wcześniejszego otrzymania pomocy publicznej oraz wysoką opłacalność działalności Spółki.

W odniesieniu do jednego podmiotu Ministerstwo Rozwoju nie znalazło uzasadnienia negatywnej rekomendacji Zespołu. Dyrektor DPI wyjaśniała²¹ iż w dokumentacji dotyczącej tego projektu brak było uzasadnienia negatywnej rekomendacji Zespołu.

W ośmiu wnioskach, które – według stanu na dzień 30 listopada 2016 r. – znajdowały się w MR w oczekiwaniu na sfinalizowanie procesu ubiegania się o wsparcie w postaci zawarcia umowy o udzielenie pomocy publicznej, inwestorzy deklarowali poniesienie nakładów inwestycyjnych na łączną kwotę 3 111 816,5 tys. zł oraz utworzenie 3 142 miejsca pracy, w tym dla 1 384 osób z wyższym wykształceniem, oczekując równocześnie wsparcia w łącznej wysokości 148 943,5 tys. zł.

[Dowód: akta kontroli str. 6, 416-465, 1037-1039 i 1364]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

1.4 Charakterystyka zawartych umów o udzielenie pomocy publicznej i zgodność ich treści z celami określonymi w Programie

Opis stanu
faktycznego

Według stanu na dzień 30 września 2016 r., w ramach *Programu* zawartych zostało 70 umów o udzielenie inwestorowi pomocy publicznej w formie dotacji celowej, przy czym w trakcie ich realizacji ośmiu inwestorów podjęło decyzje o rozwiązaniu dziewięciu umów²².

Beneficjenci pozostałych 61 umów zobowiązali się do poniesienia nakładów inwestycyjnych na łączną kwotę 8 677 950,1 tys. zł oraz do stworzenia 22 310 nowych miejsc pracy, w tym 16 352 dla osób z wyższym wykształceniem. Przedsiębiorcy ci mieli otrzymać wsparcie w wysokości 454 910,9 tys. zł, w tym z tytułu nakładów inwestycyjnych 332 565,2 tys. zł oraz 122 345,7 tys. zł z tytułu utworzenia nowych miejsc pracy.

Według wyjaśnień złożonych przez Panią Ewę Chojecką – zastępcę dyrektora DPI²³, w latach 2011-2016 wszystkie decyzje Ministra Gospodarki oraz Ministra Rozwoju o udzielenie pomocy publicznej inwestorom były zgodnie z rekomendacjami Zespołu.

Z punktu widzenia pochodzenia kapitału, beneficjenci wsparcia reprezentowali 15 państw, przy czym inwestorzy z siedmiu krajów zawarli więcej niż jedną umowę. Najliczniejszą grupę stanowili inwestorzy z USA (25 umów), a następnie z Polski (siedem umów), Francji (pięć umów), Niemiec (cztery umowy) oraz Korei, Belgii, Finlandii i Wielkiej Brytanii (po trzy umowy).

²¹ Pismo do kontrolera z dnia 19 grudnia 2016 r.

²² Beneficjent mógł realizować więcej niż jedną inwestycję korzystającą ze wsparcia w ramach Programu. W okresie pomiędzy 30 września i 30 listopada 2016 r. doszło do rozwiązania jeszcze jednej umowy o dotację celową na wsparcie inwestycji. Łącznie więc, do czasu zakończenia czynności kontrolnych w Ministerstwie Rozwoju w dniu 9 grudnia 2016 r. dziewięciu przedsiębiorców rozwiązało ogółem dziesięć umów, w rezultacie których miały zostać poniesione nakłady inwestycyjne w wysokości 990 170,4 tys. zł oraz miały powstać 1 773 miejsca pracy, w tym dla 1 402 (79,1%) dla osób z wyższym wykształceniem. Przedsiębiorcy ci mieli otrzymać pomoc w łącznej wysokości 65 933,1 tys. zł, z tego 49 314,9 tys. zł z tytułu nakładów inwestycyjnych oraz 16 618,2 tys. zł.

Rozwiązanie umów nastąpiło z inicjatywy przedsiębiorców. W dziewięciu przypadkach decyzje te były skutkiem trudnej sytuacji rynkowej w obszarze ich działalności, bądź kadrowej, wskutek której nie byli w stanie zrealizować zobowiązania dotyczącego utworzenia nowych miejsc pracy. Motywem było także uznanie przez beneficjentów, iż w aktualnej sytuacji kontynuowanie inwestycji byłoby ekonomicznie nieuzasadnione. W jednym przypadku jako powód wypowiedzenia umowy podano proces zmierzający do zmiany właścicielskiej spółki. Wszyscy przedsiębiorcy zwrócili otrzymane kwoty wsparcia w łącznej wysokości 26 139,5 tys. zł, wraz odsetkami w kwocie 2 129,0 tys. zł.

²³ Pismo znak DDI-III.0810.2.2016 z dnia 21 października 2016 r.

Pod względem wysokości zaangażowanego kapitału, przedsiębiorcy z czterech państw zobowiązali się do inwestycji w wysokości 7 876 858,7 tys. zł, co stanowiło 90,8% zobowiązań inwestycyjnych ogółem. Byli to inwestorzy z Niemiec, Polski, USA i Korei - odpowiednio w wysokości: 3 769 283 tys. zł, 1 678 531 tys. zł, 1 612 546,7 tys. zł oraz 816 498 tys. zł.

Beneficjenci z czterech państw zobowiązali się do utworzenia łącznie 15 871 nowych miejsc pracy (71,1% ogólnej ich liczby). Najwięcej nowych miejsc pracy zaoferowali inwestorzy z: USA, Niemiec, Francji oraz Polski, odpowiednio: 8 832, 3 500, 1 992 oraz 1 547.

W 10 spośród 61 zawartych umów przedmiotem wsparcia była wyłącznie realizowana inwestycja. W zamian za poniesienie na realizację projektów inwestycyjnych nakładów w łącznej kwocie 6 373 847 tys. zł, Minister Gospodarki przyznał tym beneficjentom pomoc publiczną w łącznej wysokości 231 519,3 tys. zł. Kwota pomocy stanowiła zatem 3,6% wartości zobowiązań inwestycyjnych. Ponadto inwestorzy ci zaoferowali również utworzenie 3 367 nowych miejsc pracy, w tym 591 miejsc (17,6%) dla osób z wyższym wykształceniem. Koszt utworzenia jednego miejsca pracy wynosił średnio 1 893 tys. zł, a w poszczególnych projektach mieścił się w granicach od 1 465,2 tys. zł do 6 000 tys. zł.

Drugą, największą grupę (44 beneficjentów) stanowili przedsiębiorcy ubiegający się wyłącznie o wsparcie z tytułu tworzenia nowych miejsc pracy. Ich zobowiązania dotyczyły utworzenia łącznie 16 987 nowych miejsc pracy, w tym 15 383 miejsc (90,6%) dla osób z wyższym wykształceniem. Według zawartych umów, beneficjenci ci mogą otrzymać pomoc w łącznej wysokości 109 118,2 tys. zł, tj. średnio 6,4 tys. zł na utworzenie jednego miejsca pracy. W poszczególnych projektach kwota ta mieściła się w przedziale od 3,2 tys. zł do 12,1 tys. zł. Wartość deklarowanych nakładów inwestycyjnych przez tę grupę wyniosła 451 289,9 tys. zł, co oznacza, iż średni koszt utworzenia jednego miejsca pracy wynosił 26,6 tys. zł, zaś w poszczególnych projektach mieścił się w przedziale od 4,1 tys. zł do 238,5 tys. zł.

Trzecią grupę (siedmiu przedsiębiorców) stanowili beneficjenci, z którymi Minister Gospodarki lub Minister Rozwoju zawarli umowy o pomoc publiczną zarówno z tytułu nakładów inwestycyjnych, jak i tworzenia nowych miejsc pracy. Stosownie do zawartych umów, inwestorzy ci zobowiązali się do realizacji projektów o łącznych nakładach inwestycyjnych w wysokości 1 852 813,2 tys. zł oraz do utworzenia 1 956 nowych miejsc pracy, w tym dla 378 osób (19,3%) z wyższym wykształceniem. Łączna kwota wsparcia przyznanego tym inwestorom wyniosła 114 273,3 tys. zł, w tym z tytułu inwestycji - 101 045,8 tys. zł oraz utworzenia miejsc pracy - 13 227,5 tys. zł. Średnia wysokość pomocy z tytułu utworzenia jednego miejsca pracy wynosiła 6,8 tys. zł, zaś w poszczególnych projektach mieściła się w przedziale od 3,8 tys. zł do 12,1 tys. zł. Średni koszt utworzenia miejsca pracy wyniósł 947,2 tys. zł (w poszczególnych projektach od 285,7 tys. zł do 1 543,8 tys. zł).

Kwota wsparcia z tytułu inwestycji stanowiła przeciętnie 5,4% wartości zobowiązań inwestycyjnych (w poszczególnych projektach od 2,7% do 10,0%).

Dominującą grupę pod względem wielkości nakładów inwestycyjnych tworzyli przedsiębiorcy realizujący projekty produkcyjne. W 17 projektach zobowiązania te zostały ustalone na 7 772 541,9 tys. zł, co stanowiło 89,57% wszystkich zobowiązań. W grupie tej:

- dziewięć projektów dotyczyło przemysłu motoryzacyjnego (wartość zobowiązań inwestycyjnych to 5 741 194,9 tys. zł);
- cztery - przemysłu rolno-spożywczego (1 082 400 tys. zł);
- trzy projekty - przemysłu lotniczego (561 447 tys. zł);
- jeden w branży elektronicznej i AGD (387 500 tys. zł).

W pozostałych sektorach, w których inwestycje mogły być objęte pomocą publiczną zobowiązania inwestycyjne określone zostały na poziomie:

- w sektorze *znaczących inwestycji* - jeden projekt o zobowiązaniach inwestycyjnych na kwotę 589 600 tys. zł;
- w sektorze *nowoczesnych usług*: 28 projektów (łącznie 180 609,8 tys. zł);
- w sektorze *badawczo rozwojowym*: 15 projektów (135 198,3 tys. zł).

Pod względem liczby tworzonych nowych miejsc pracy przewagę mieli inwestorzy podejmujący inwestycje w sektorze *nowoczesnych usług*, którzy zobowiązali się do utworzenia 13 919 nowych miejsc pracy (62,4% łącznych zobowiązań beneficjentów w tym zakresie), w tym 13 406 dla osób z wyższym wykształceniem (82,0%). W pozostałych sektorach dane w tym zakresie przedstawiały się następująco:

- w sektorze *produkcji*: 5 528 miejsc pracy (24,8%) i w tym 965 dla osób z wyższym wykształceniem (5,90%);
- w sektorze *badawczo rozwojowym* - 1 953 (8,7%) oraz 1 920 (11,7%);
- w sektorze *znaczących inwestycji* 910 miejsc pracy (4,1%) oraz 61 (0,4%).

[Dowód: akta kontroli str. 7-8, 14, 1036-1039 i 1359-1361]

Zgodność zawartych umów o pomoc publiczną z celami określonymi w Programie zbadano na podstawie dokumentów dotyczących pięciu wybranych celowo inwestorów, którzy otrzymali największe łączne kwoty wsparcia z tytułu nakładów inwestycyjnych i zatrudnienia²⁴. Inwestorom tym Minister Gospodarki lub Minister Rozwoju udzielił wsparcia finansowego zarówno z tytułu nakładów inwestycyjnych, jak i tworzenia nowych miejsc pracy. Zobowiązania inwestycyjne tych pięciu inwestorów wyniosły łącznie 1 082 873,6 tys. zł, co stanowiło 12,5% wszystkich zobowiązań określonych w 61 umowach realizowanych do 30 września 2016 r. (tzw. umowach czynnych), zaś zobowiązania do utworzenia miejsc pracy w łącznej liczbie 1 329, w tym dla 235 osób z wyższym wykształceniem stanowiły odpowiednio 6,0% i 1,4% całości tych zobowiązań. Przyznana w badanych umowach pomoc publiczna w wysokości 86 844,5 tys. zł, w tym 78 015,5 tys. zł z tytułu nakładów inwestycyjnych oraz 8 829,0 tys. zł z tytułu tworzenia nowych miejsc pracy, stanowiło, odpowiednio 19,1%, 23,5% i 7,2% kwot ustalonych w całej grupie umów czynnych.

Analiza dokumentów dotyczących powyższych pięciu beneficjentów, w tym m.in. opisów projektów sporządzonych przez PAIZ na potrzeby Zespołu udzielającego projektom rekomendacji dla Ministra Gospodarki lub Ministra Rozwoju oraz podpisanych z nimi umów wykazała, że:

- cztery projekty nosiły cechy działalności innowacyjnej, natomiast jeden został zakwalifikowany do grupy *inwestycji znaczących*;
- wszystkie projekty uzyskały wymagane Programem poparcie co najmniej $\frac{3}{4}$ członków Zespołu;
- w przedstawionych przez przedsiębiorców analizach wykazano, iż udzielona pomoc w realizowanych projektach wywołała *efekt zachęty*²⁵;
- wpływy do budżetu państwa i jednostek samorządu terytorialnego z podatków PIT, CIT, VAT oraz podatku od nieruchomości w okresie realizacji inwestycji szacowane zostały łącznie na kwotę 54 179,5 tys. zł, co stanowi 62,4% łącznej sumy przyznanego wsparcia, natomiast wpływy te w okresie realizacji inwestycji oraz jej utrzymania przez 5 kolejnych lat (tj. okresu trwałości inwestycji) mają osiągnąć 256 727,8 tys. zł, a więc blisko trzykrotnie (295,6%) przekroczyć kwotę przyznanej pomocy (86 844,5 tys. zł);
- wszystkie umowy zawierały niezbędne elementy, tj. określenie praw i obowiązków stron umowy, ustalone w Programie²⁶;
- zobowiązania w zakresie nakładów inwestycyjnych oraz tworzenia nowych miejsc pracy zawarte w umowach były tożsame z rekomendacjami Zespołu oraz wnioskami inwestorów;

²⁴ Byli to: CSF Poland Sp. z o.o., Mondelez International RD&Q Sp. z o.o., Samsung Electronics Poland Manufacturing Sp. z o.o., Tanne Sp. z o.o. oraz TRW Steering Systems Poland Sp. z o.o.

²⁵ Efekt zachęty ma miejsce wtedy, gdy pomoc zmienia zachowanie przedsiębiorstwa w taki sposób, że angażuje się ono w dodatkową działalność przyczyniającą się do rozwoju obszaru, której nie podjęłoby bez przyznanej pomocy lub którą podjęłoby w ograniczonym lub innym zakresie lub w innym miejscu. Pomoc nie może subsydiować kosztów działalności, które przedsiębiorstwo i tak by poniosło, jak również nie może rekompensować zwykłego ryzyka związanego z prowadzeniem działalności gospodarczej.

²⁶ Na treść umowy składały m.in.: zobowiązania inwestora dotyczące wartości nakładów inwestycyjnych i/lub tworzenia nowych miejsc pracy oraz harmonogram realizacji tych zobowiązań, wysokość przyznanego wsparcia oraz harmonogram i warunki jego przekazywania, okres obowiązywania umowy (wraz z okresem trwałości), zasady kontroli przez Ministra Gospodarki/Rozwoju realizacji umowy, skutki niedotrzymania przez inwestora zobowiązań umownych, a także obowiązki sprawozdawcze i informacyjne inwestora.

- beneficjenci zostali zobowiązani do przedstawiania w okresie obowiązywania umowy (w terminie do 30 kwietnia każdego roku) określonych danych o realizowanych inwestycji objętych wsparciem, w tym dotyczących łącznej wysokości podatków CIT, PIT, VAT oraz podatku od nieruchomości, jakie zostały przez danego przedsiębiorcę zapłacone za rok poprzedni, a także do przekazywania informacji o wartości sprzedaży na rynek krajowy pochodzącej z realizowanej inwestycji
- do dwóch spośród zbadanych pięciu umów wprowadzone zostały zmiany (w drodze aneksów) polegające na korekcie harmonogramów realizacji inwestycji i związanych z tym harmonogramów wypłat środków wsparcia finansowego, bez zmiany ogólnej ich wysokości;
- dwóch beneficjentów nie otrzymało dotacji za 2015 r. - w obydwu przypadkach było to wynikiem rozpoczęcia lub realizacji inwestycji w 2016 r.;
- pozostali trzej beneficjenci otrzymali pomoc stosownie do stopnia wykonania zobowiązań do końca 2015 r. – dwóch w pełnej wysokości, natomiast jeden w obniżonej z powodu niewykonania ustalonej kwoty nakładów inwestycyjnych.

[Dowód: akta kontroli str. 23-408, 976-1023]

*Ustalone
nieprawidłowości*

1. W ocenie NIK postępowaniem nierzetelnym było nieujęcie w umowach o udzielenie pomocy publicznej w formie dotacji celowej, zawieranych w ramach Programu, postanowień obligujących inwestorów do realizacji zamiarów prezentowanych we wnioskach kierowanych do PAIZ, np. zobowiązań co do wysokości wkładu lokalnego czy współpracę z polskimi jednostkami naukowo-badawczymi lub uczelniami, ale także np. przewidywaną wysokość średniego wynagrodzenia.

2. W ustalonej w *Programie* procedurze postępowania z wnioskami inwestorów o udzielenie wsparcia – Etap III Rekomendacja Zespołu postanowiono, że potencjalnym beneficjentom, których projekty uzyskały rekomendację Zespołu przekazywana jest oferta wsparcia, ważna 30 dni od dnia doręczenia inwestorowi. Brak odpowiedzi lub akceptacji oferty w tym terminie powinien powodować wygaśnięcie oferty. Czynność przekazywania oferty wykonywała PAIZ²⁷, a nie urząd ministra udzielającego dotacji (Ministerstwo Gospodarki lub Ministerstwo Rozwoju). PAIZ nie była jednak zobowiązana przekazywać ministrowi informacji o dotrzymaniu przez inwestora terminu akceptacji oferty. W związku z tym fakt dotrzymania terminu związania z ofertą nie był kontrolowany. Dyrektorka DPI wyjaśniła²⁸, iż przyczyną był brak w treści Programu określenia formy przekazywania takich informacji przez PAIZ do ministerstwa.

[Dowód: akta kontroli str.1105]

Ocena cząstkowa

NIK pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości ocenia udzielenie przedsiębiorcom przez ministra właściwego do spraw gospodarki pomocy publicznej w formie dotacji celowych na finansowe wsparcie inwestycji. Ministrowie rzetelnie realizowali zasadnicze procedury przyznawania dotacji ustalone w Programie, w tym dotyczące zawierania, zmian i rozwiązywania umów, kierując się w tym względnie propozycjami PAIZ, rekomendacjami Zespołu oraz oceną uwarunkowań ich realizacji.

2. Kontrola i monitorowanie realizacji projektów w ramach Programu

2.1 Kontrola realizacji umów o pomoc publiczną

*Opis stanu
faktycznego*

Beneficjenci wsparcia zobowiązani zostali w umowach do corocznego składania Ministrowi Gospodarki, a następnie Ministrowi Rozwoju sprawozdań z realizacji zobowiązań umownych. Kontrola informacji zawartych w tych sprawozdaniach realizowana była przez przedstawicieli ministra według procedur określonych w *Wytycznych w sprawie zasad i trybu przeprowadzania przez przedstawicieli Ministra Gospodarki kontroli realizacji umów o udzielenie pomocy publicznej na wsparcie inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki polskiej*²⁹. Dokument ten został zatwierdzony przez Ministra Gospodarki w dniu 3 października

²⁷ Wyjaśnienie Dyrektorki DPI zawarte w piśmie z dnia 18 listopada 2016 r.

²⁸ Pismo do kontrolera NIK z dnia 5 grudnia 2016 r.

²⁹ Dalej: *Wytyczne*.

2012 r. Do dnia zakończenia kontroli (9 grudnia 2016 r.), Minister Rozwoju nie dokonał zmiany tych *Wytycznych*.

Kontrola u beneficjentów obejmowała wykonanie zobowiązań umownych w zakresie wysokości i harmonogramów ponoszenia poniesionych przez przedsiębiorcę nakładów inwestycyjnych oraz liczby utworzonych miejsc pracy. Zgodnie z obowiązującą procedurą, wypłaty pomocy dokonywane były na podstawie sprawozdań beneficjentów przesyłanych pod koniec roku, zawierających stan faktyczny na dzień 30 września oraz planowanych działań w zakresie inwestycji i tworzenia miejsc pracy w IV kwartale danego roku. Ustalenia kontroli przeprowadzanych przez przedstawicieli ministra mogły zatem stanowić podstawę do występowania o zwrot części otrzymanej pomocy wraz z należnymi odsetkami, w przypadku wystąpienia nadpłaty w przekazanych środkach wsparcia, np. w wyniku niepełnej realizacji zobowiązań.

Wyniki kontroli przeprowadzonych w 2013 r. u 11 beneficjentów za okres od rozpoczęcia realizacji inwestycji do końca 2012 r. wykazały m.in., że:

- pięciu spośród dziewięciu beneficjentów, których dotyczył wymóg utworzenia miejsc pracy, wykonało to zobowiązanie na poziomie od 100%-160%, jeden nie zrealizował postanowień umowy w tym zakresie, natomiast pozostali trzej wykonali je w granicach 40,2% do 65%;
- dwóch spośród siedmiu beneficjentów, którzy otrzymali wsparcie z tytułu poniesienia nakładów inwestycyjnych, zrealizowało deklarowane wydatki na poziomie od 117,9% do 129,8%; jeden beneficjent wykonał zobowiązanie na poziomie 85,0%, kolejnych czterech w granicach od 31,4% do 99,5% deklarowanych kwot, przy czym zgodnie z umowami rozliczenie ich zobowiązań miało nastąpić na dzień zakończenia realizacji inwestycji.

Kontrole przeprowadzone w 2014 r. u 21 beneficjentów, za okres od rozpoczęcia realizacji inwestycji do końca 2013 r., wykazały że:

- 18 beneficjentów do końca 2013 r utworzyło deklarowaną liczbę miejsc pracy na poziomie od 100% do 384,6%, natomiast pozostali trzej w przedziale od 34,0% do 76,4%, przy czym w odniesieniu do dwóch beneficjentów postanowienia umowy miały charakter zobowiązania łącznego do końca 2015 r.,
- siedmiu spośród 11 zobowiązanych beneficjentów poniosło deklarowane wydatki inwestycyjne na poziomie od 103,4% do 419,9% natomiast czterech nie wykonało zobowiązań w tym zakresie, przy czym rozliczenie zobowiązań dwóch inwestorów ma nastąpić, zgodnie z postanowieniami umowy, na dzień zakończenia realizacji inwestycji;

W wyniku kontroli przeprowadzonych w 2015 r. u 30 beneficjentów stwierdzono, że:

- 26 spośród 29 beneficjentów zobligowanych do utworzenia miejsc pracy wykonało te zobowiązania na poziomie od 100% do 678% deklarowanej liczby, zaś pozostałych trzech w granicach od 24% do 96%;
- w przypadku 17 spośród 20 beneficjentów objętych wymogiem rozliczania nakładów inwestycyjnych, wykonało swoje zobowiązania (narastająco od rozpoczęcia inwestycji) na poziomie od 100% do 456%, natomiast u kolejnych trzech stopień realizacji zobowiązań mieścił się w przedziale od 61% do 82%.

Według stanu na dzień 31 października 2016 r. przedstawiciele MR sprawdzili wykonanie przez 18 beneficjentów zobowiązań za okres od dnia rozpoczęcia inwestycji do końca 2015 r. W wyniku tych kontroli stwierdzono, że:

- 14 spośród 16 beneficjentów wywiązało się z obowiązku utworzenia miejsc pracy (narastająco) na poziomie od 100% do 214%, zaś pozostałych dwóch na poziomie 99,96% i 40%.

- dziewięciu spośród 12 beneficjentów poniosło nakłady inwestycyjne co najmniej w wielkościach deklarowanych (na poziomie 100%-254%, natomiast trzech pozostałych nie wykonało tych zobowiązań (wykonanie na poziomie 45%-80%).

Konsekwencją niepełnego wykonania zobowiązań przez beneficjentów była wypłata dotacji w obniżonej wysokości.

[Dowód: akta kontroli str.1087-1102, 1362-1364]

Ustalone
nieprawidłowości

Bezzasadnie, a przez to niecelowo, ograniczony był zakres przedmiotowy kontroli przeprowadzanych przez przedstawicieli ministra u beneficjentów. Było to wadą *Wytycznych w sprawie zasad i trybu przeprowadzania przez przedstawicieli Ministra Gospodarki kontroli realizacji umów o udzielenie pomocy publicznej na wsparcie inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki polskiej*, a więc dokumentu, w którym zakres ten zastał ustalony. Kontrolami nie była objęta m.in. realizacja - wynikających z umów obowiązków sprawozdawczych beneficjentów - w zakresie zapłaconych przez inwestorów podatków CIT, PIT, VAT, podatków od nieruchomości oraz o zrealizowanej wartości sprzedaży na rynek krajowy. Ustalenia poczynione u skontrolowanych przez NIK w ramach niniejszej kontroli³⁰ 10 beneficjentów utrzymujących inwestycje w okresie trwałości wykazały, że niektórzy z tym przedsiębiorców nie składali takich sprawozdań lub składali je z opóźnieniem albo sporządzali je w trakcie i w związku z kontrolą NIK. W takich przypadkach inwestorzy informowali kontrolerów, iż ze strony ministra udzielającego dotacji nie było reakcji na brak sprawozdań.

W § 9 *Wytycznych*, zawierającym katalog zakresu obowiązków nałożonych na osoby przeprowadzające kontrolę u beneficjentów nie ujęto obowiązku badania okoliczności i przyczyn niepełnego bądź nieprawidłowego wykonania zobowiązań umownych, jak również podejmowanych działań przez beneficjenta mających na celu usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości lub uchybień. Na przykład: w sprawozdaniu finansowo-rzeczowym za okres od dnia rozpoczęcia inwestycji do dnia 31 grudnia 2015 r., sporządzonym przez jedną z firm wskazane zostało, iż do dnia 31 października 2015 r. utworzono 476 miejsc pracy, w tym 76 miejsc dla osób z wyższym wykształceniem. Zawarta tam również była prognoza utworzenia w listopadzie i grudniu 2015 r. kolejnych 139 miejsc pracy, w tym 15 dla osób z wyższym wykształceniem. Wyniki kontroli przeprowadzonej przez przedstawicieli Ministra Rozwoju w tej firmie w sierpniu 2016 r. wykazały, że beneficjent do końca 2015 r. utworzył tylko 375 miejsc pracy, w tym 44 dla osób z wyższym wykształceniem. W protokole z tej kontroli nie zostały zawarte żadne wyjaśnienia przyczyn takiej rozbieżności danych. Według wyjaśnień Dyrektora DPI³¹ różnica ta była wynikiem błędu popełnionego przez beneficjenta, który został wykryty krótko przed kontrolą, na czas kontroli zostało przygotowane nowe zestawienie.

Nie negując prawdziwości przedstawionego wyjaśnienia, NIK wskazuje, że problem ten ma charakter systemowy. Zadania kontrolne nie zostały bowiem skonstruowane rzetelnie. Przedstawiciele ministra w trakcie kontroli u beneficjentów ograniczali się wyłącznie do weryfikacji danych sprawozdawczych dotyczących rozmiarów nakładów inwestycyjnych i tworzonych miejsc pracy pod kątem ewentualnych korekt w kwotach wypłaconych dotacji, pomijając całkowicie pozostałe zobowiązania umowne, w tym tak istotne jak obowiązek informowania o realizacji zobowiązań podatkowych. W konsekwencji minister właściwy do spraw gospodarki nie wiedział jaka łączna kwota wpłynęła do budżetu państwa i budżetów samorządowych z tytułu podatków odprowadzanych przez beneficjentów finansowego wsparcia inwestycji.

Dyrektor DPI poinformowała³² o prowadzonych pracach nad kompleksową zmianą Programu, w rezultacie których nastąpić mają także zmiany odnośnych zapisów w obowiązujących dotychczas *Wytycznych*.

[Dowód: akta kontroli str. 1089-1102, 1187 i 1356]

³⁰ State Street Services Poland Ltd. Sp. z .o.o., Lufthansa Global Business Services Sp. z .o.o., BNY Mellon Poland Sp. z o.o., Kainos Software Poland Sp. z o.o., Opus Capita Sp. z o.o., UPS Polska Sp. z o.o., Valeo Autosystemy Sp. z o.o., Nokia Solutions and Networks Sp. z o.o., Capita Polska Sp. z o.o. oraz UPS Global Bussines Services Polska Sp. z o.o.

³¹ Pismo z dnia 8 grudnia 2016 r.

³² Pismo do kontrolera z dnia 9 grudnia 2016 r.

2.2 Monitoring stosowania nowoczesnych technologii oraz tworzenia miejsc pracy o wysokiej produktywności

Opis stanu faktycznego

Celem głównym Programu jest *Wzrost innowacyjności oraz konkurencyjności polskiej gospodarki*. Cel ten ma być realizowany poprzez dwa cele szczegółowe:

- zwiększanie udziału innowacyjnych inwestycji stosujących nowoczesne technologie;
- tworzenie miejsc pracy o wysokiej produktywności.

Stosownie do postanowień pkt. 7.1 Programu monitorowanie jego realizacji odbywać się powinno poprzez kontrole wykonywania umów zawartych z przedsiębiorcami. Wyniki tego monitoringu miały być prezentowane w rocznych sprawozdaniach Ministra Gospodarki, a następnie Ministra Rozwoju, przedkładanych Radzie Ministrów do dnia 31 sierpnia w roku następującym po roku sprawozdawczym.

Minister Gospodarki przedstawił Radzie Ministrów trzy sprawozdania z realizacji *Programu wspierania inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki polskiej na lata 2011-2020*, tj. za lata 2012 – 2014. Według wyjaśnień Wicedyrektora DPI³³ sprawozdanie za 2015 r. nie zostało jeszcze przekazane do Radzie Ministrów i było w trakcie opracowywania w tym departamencie. Według informacji zawartych w piśmie Dyrektora DPI³⁴ prace nad sprawozdaniem zostały zakończone i wobec niezgłoszenia, do dnia 30 listopada 2016 r. uwag przez członków Zespołu dokument ten zostanie przekazany członkom Komitetu Rady Ministrów.

Informacje w sprawozdaniach z realizacji Programu w latach 2012 - 2014 dotyczyły:

- liczby zawartych umów o pomoc publiczną od początku realizacji Programu, a także wysokości zobowiązań przedsiębiorców: inwestycyjnych oraz w zakresie tworzenia nowych miejsc pracy,
- kwot przyznanej pomocy poszczególnym beneficjentom wraz z informacją o korzystaniu (bądź nie) z innych (oprócz Programu) instrumentów wsparcia danego przedsięwzięcia inwestycyjnego,
- stopnia realizacji w roku sprawozdawczym i narastająco przez poszczególnych beneficjentów zobowiązań inwestycyjnych oraz w zakresie tworzenia nowych miejsc pracy, a także zrealizowanych płatności w roku sprawozdawczym,
- stopnia realizacji wskaźników monitorowania Programu.

Wskaźniki monitorowania Programu to w odniesieniu do celu głównego (*Wzrost innowacyjności oraz konkurencyjności polskiej gospodarki*): *Roczna wartość inwestycji zagranicznych w Polsce (mld euro), pozycja Polski wśród krajów UE pod względem sumarycznego wskaźnika innowacyjności oraz pozycja Polski wśród krajów UE w rankingu Global Competitiveness Report*.

Wskaźniki monitorowania celów szczegółowych zostały podzielone na wskaźniki produktu oraz wskaźniki rezultatu.

Dla celu szczegółowego nr 1 (*Zwiększanie udziału innowacyjnych inwestycji stosujących nowoczesne technologie*) wskaźnikiem produktu była:

- *Sumaryczna wartość inwestycji wspieranych dotacjami z budżetu państwa, zgodnie z 39 programami wieloletnimi uchwalonymi przez Radę Ministrów w latach 2005 - 2009 (bez uwzględnienia zmian programów (mld zł));*

natomiast wskaźniki rezultatu to:

- *stopień realizacji założeń inwestycyjnych w zakresie nakładów zadeklarowanych w umowach (w %);*

³³ Pismo z dnia 10 listopada 2016 r.

³⁴ Pismo z dnia 6 grudnia 2016 r.

- *Udział nakładów inwestycyjnych zrealizowanych w projektach, które uzyskały na etapie oceny w kategorii Inne punkty z tytułu innowacyjności oraz w projektach B+R do całości nakładów.*

Dla celu szczegółowego nr 2 (*Tworzenie miejsc pracy o wysokiej produktywności*) wskaźnikiem produktu była:

- *Liczba nowych miejsc pracy, które planowano utworzyć w wyniku inwestycji wspieranych dotacjami z budżetu państwa, zgodnie z 39 programami wieloletnimi uchwalonymi przez Radę Ministrów w latach 2005 - 2009 (bez uwzględnienia zmian programów);*

natomiast wskaźniki rezultatu to:

- *Stopień realizacji założeń inwestycyjnych w zakresie nowych miejsc pracy zadeklarowanych w umowach (w %);*
- *Odsetek utworzonych miejsc pracy wymagających wykształcenia wyższego (% ogółu miejsc pracy).*

Według stanu na dzień 31 grudnia 2015 r.³⁵ (według sprawozdań beneficjentów) inwestorzy od początku realizacji umów utworzyli łącznie nowych 9 505 miejsc pracy, w tym 7 445 miejsc dla osób z wyższym wykształceniem. Stanowiło to odpowiednio 131% oraz 121% zobowiązań inwestorów w tym zakresie (odpowiednio 7 257 oraz 6 241). Wyplacono im wsparcie w wysokości 57 887,6 tys. zł, stanowiące 46% kwoty zobowiązań wynikającej z zawartych umów³⁶.

Inwestorzy otrzymujący wsparcie z tytułu poniesionych nakładów inwestycyjnych (według stanu na dzień 31 grudnia 2015 r.) ponieśli nakłady inwestycyjne w łącznej wysokości 4 176 500,4 tys. zł, co stanowiło 178% zobowiązań na ten dzień (2 352 749 tys. zł). Od początku realizacji umów wyplacono im wsparcie w wysokości 94 176,6 tys. zł, co stanowiło 26% kwoty zobowiązań wynikających z zawartych umów³⁷.

W okresie jedenastu miesięcy 2016 r. Minister Rozwoju zawarł jedną umowę o pomoc publiczną w ramach Programu, z firmą LG Chem Wrocław Energy Sp. z o.o.. Firma ta zobowiązała się do poniesienia w latach 2016 - 2019 nakładów inwestycyjnych w wysokości 1 352 408 tys. zł oraz utworzenia 729 nowych miejsc pracy, w tym 135 dla osób z wyższym wykształceniem, w zamian za wsparcie z tytułu nakładów inwestycyjnych w wysokości 25 000,0 tys. zł.

Według stanu na dzień 30 września 2016 r., realizacja 12 spośród 61 umów o pomoc publiczną została zakończona. Beneficjenci zakończonych projektów otrzymali pomoc w łącznej kwocie 22 384,4 tys. zł, co stanowiło 98,6% przyznanego im wsparcia (22 700,7 tys. zł). Pomoc publiczna dla wszystkich 12 beneficjentów dotyczyła utworzenia nowych miejsc pracy. Dziesięciu spośród nich otrzymało pomoc w pełnej wysokości, natomiast dwóch, wskutek niewykonania zobowiązań dotyczących utworzenia miejsc pracy w latach 2012 - 2013 otrzymali wsparcie niższe odpowiednio o 159,5 tys. zł oraz 156,8 tys. zł, tj. o 19,3% i 19,6% mniej niż wynosiła przyznana pomoc.

W latach 2011-2016 do 30 września z budżetu państwa wyplacono beneficjentom pomoc w łącznej kwocie 182,9 mln zł, natomiast całkowite zobowiązania wynikające z zawartych umów wyniosły 307,1 mln zł.

Poziom uzyskanych wskaźników monitorowania celu głównego Programu na koniec 2015 r. w porównaniu do wartości docelowej, określonej na lata 2011-2015 przedstawiał się następująco:

³⁵ Dane na przekazane przez MG oparte o sprawozdania beneficjentów.

³⁶ Zobowiązania wynikające z umów ważnych w dniu 31 grudnia 2015 r.

³⁷ Ibidem.

- wartość inwestycji zagranicznych w Polsce w 2014 r. w wysokości 5 mld euro³⁸ stanowiła 42% wartości docelowej (11,9 mld euro); w 2015 r. wartość ta osiągnęła już poziom 12,2 mld euro³⁹, czyli 102,5% wartości docelowej.
- pozycja Polski wśród krajów UE pod względem sumarycznego wskaźnika innowacyjności – w 2015 r. Polska znalazła się w grupie umiarkowanych liderów (*moderate innovators*) – wskaźnik był zgodny z wartością docelową,
- pozycja Polski wśród krajów UE w rankingu Global Competitiveness Report – w 2015 r. Polska uplasowała się na 41 pozycji, tj. dwie pozycje poniżej wartości docelowej.

Poziom uzyskanych na koniec 2015 r. wskaźników monitorowania celów szczegółowych Programu, w porównaniu do wartości docelowej, określonej na lata 2011-2015 przedstawiał się jak niżej:

- sumaryczna wartość inwestycji wspieranych dotacjami z budżetu państwa – wartość tych inwestycji w 2015 r. wyniosła 9,1 mld zł (średniorocznie: 1,82 mld zł), wobec wartości docelowej na poziomie 9,63 mld zł (średniorocznie: 1,93 mld zł),
- stopień realizacji założeń inwestycyjnych w zakresie nakładów zadeklarowanych w umowach – na koniec 2015 r. założenia inwestycyjne zostały zrealizowane na poziomie 183%, przy wartości docelowej na poziomie 85%,
- udział nakładów inwestycyjnych zrealizowanych w projektach, które uzyskały na etapie oceny w kategorii *Inne* punkty z tytułu innowacyjności oraz w projektach B+R do całości nakładów – w 2015 r. udział ten stanowił 50,7%, tj. był wyższy o 10,7 punktu procentowego od wartości docelowej,
- liczba nowych miejsc pracy, które planowano utworzyć w wyniku inwestycji wspieranych dotacjami z budżetu państwa – w 2015 r. liczba miejsc pracy deklarowanych do utworzenia wyniosła 22 726, tj. 82,64% liczby docelowej (27 500),
- stopień realizacji założeń inwestycyjnych w zakresie nowych miejsc pracy zadeklarowanych w umowach – w 2015 r. założenia te zrealizowano na poziomie 133,3%, przy wartości docelowej na poziomie 85%,
- Odsetek utworzonych miejsc pracy wymagających wykształcenia wyższego – w 2015 r. udział tego rodzaju utworzonych miejsc pracy wyniósł 72,7% ogółu miejsc pracy, przy wartości wskaźnika planowanej na poziomie 15%.

[Dowód: akta kontroli str. 10, 558-633, 1105-1106]

Ustalone
nieprawidłowości

Kontrole wykonywania umów, stosownie do postanowień zawartych w tych umowach, mogły dotyczyć wyłącznie zobowiązań w nich umieszczonych, odnoszących się głównie do ilościowych parametrów Programu, a więc kwot nakładów inwestycyjnych i/lub liczby nowych miejsc pracy, w tym dla osób z wyższym wykształceniem, a także obowiązków sprawozdawczych. W treści umów, w ocenie NIK niecelowo, nie ma odniesień do parametrów jakościowych związanych z realizacją celu głównego i celów szczegółowych Programu.

Problem ten bezskutecznie podniesiony został już w 2013 r. przez Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego Pana Marcelego Niezgodę. W piśmie dotyczącym projektu sprawozdania z realizacji Programu w 2012 r. skierowanym do Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Gospodarki – Pani Ilony Antoniszyn-Klik⁴⁰ wyrażony został pogląd, iż dokument ten powinien w większym stopniu zawierać informacje w wpływie udzielanego inwestorom wsparcia na osiąganie przyjętych założeń programowych dotyczących wzrostu innowacyjności i konkurencyjności polskiej gospodarki. Autor pisma zwrócił uwagę, iż sprawozdanie koncentruje się na kwotach inwestycji oraz liczbie tworzonych miejsc pracy, nie zawiera natomiast informacji o wpływie tych działań na wzrost innowacyjności w Polsce. Brakuje w nim również informacji dotyczących m.in. udziału rodzimych przedsiębiorstw

³⁸ Ministerstwo Rozwoju nie posiadało danych z NBP o inwestycjach zagranicznych w 2015 r.

³⁹ Dane PAIZ- patrz http://www.paiz.gov.pl/polska_w_liczbach/inwestycje_zagraniczne

⁴⁰ Pismo znakDKS-V-073-58-GW/12/13, NK 69596/13 z dnia 13 czerwca 2013 r.

w roli poddostawców w realizowanych projektach, a także współpracy beneficjentów pomocy z polskimi uczelniami, w tym realizowanych przez nie zleconych prac badawczo-rozwojowych. W odpowiedzi na to pismo⁴¹, Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Gospodarki – Pani Ilona Antoniszyn-Klik stwierdziła iż powyższe analizy nie są możliwe do przeprowadzenia po upływie zaledwie roku od rozpoczęcia wdrażania Programu, a tym bardziej przed zakończeniem jakiejkolwiek ze wspieranych inwestycji. Wyraziła także zdanie, iż analizę efektywności udzielonego wsparcia należałoby przeprowadzić co najmniej po upływie pięciu lat od zakończenia realizacji poszczególnych projektów.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli problem ten był aktualny ówczesnie i pozostał taki przez cały dotychczasowy okres realizacji Programu, nawet w szerszym aspekcie. Cel główny Programu sformułowany został tak, jakby odnosił się do całej polityki gospodarczej Polski, a nie do Programu stanowiącego ważne, ale tylko jedno z narzędzi realizacji tej polityki. W konsekwencji przyjęte mierniki realizacji celu głównego nie odzwierciedlają skuteczności działań realizowanych w ramach Programu, lecz wyniki polityki proinnowacyjnej kolejnych rządów. W większym stopniu efekty realizacji Programu ilustrują mierniki realizacji celów szczegółowych, aczkolwiek cel szczegółowy nr 2 (*Tworzenie miejsc pracy o wysokiej produktywności*) w praktyce nie jest monitorowany, gdyż przyjęte mierniki nie pozwalają na ocenę produktywności miejsc pracy powstałych w wyniku realizacji Programu. Produktywność pracy definiowana jest powszechnie jako stosunek produkcji do całkowitych nakładów czynnika pracy, użytych do jej wytworzenia, a więc w taki sam sposób, jak wydajność pracy⁴². Tymczasem przyjęte w Programie mierniki w ogóle nie odnoszą się do efektów pracy na stanowiskach powstałych w wyniku realizacji Programu. W tej sytuacji przedmiotem badania i ewentualnej oceny mógłby być co najwyżej wyrażony w złotych koszt utworzenia jednego miejsca pracy.

NIK negatywnie ocenia ograniczenie monitorowania realizacji Programu do rozmiarów nakładów inwestycyjnych, poniesionych przez beneficjentów oraz liczby utworzonych przez nich miejsc pracy w roku sprawozdawczym i narastająco. Nie stanowi to bowiem wystarczającej podstawy do oceny efektywności realizacji jego celów. Źródłem tej nieprawidłowości była konstrukcja umów o udzielenie inwestorom pomocy publicznej. NIK nie podziela przedstawionego powyżej stanowiska Podsekretarza Stanu w MG – Pani Ilony Antoniszyn-Klik o braku możliwości prowadzenia analiz efektywności udzielonego wsparcia przed upływem pięciu lat od zakończenia realizacji poszczególnych projektów. Analizy takie są bowiem możliwe do wykonania pod warunkiem zapewnienia wpływu do Ministerstwa Gospodarki, a obecnie Ministerstwa Rozwoju niezbędnych informacji od beneficjentów Programu. Monitoringiem należałoby objąć m.in.:

- faktyczną produktywność nowych miejsc pracy, mierzonej np. wartością produkcji sprzedanej na jednego zatrudnionego – dotychczas nie monitorowano nawet „produktywności” nowo tworzonych miejsc pracy według definicji zawartej w Programie (wielkość nakładów inwestycyjnych niezbędnych do utworzenia jednego miejsca pracy);
- skalę zatrudniania na nowych miejscach pracy, powstałych w ramach wspartych finansowo projektów, obywateli innych państw, a zwłaszcza spoza krajów UE skalę i charakter powiązań nowych inwestycji z polskimi firmami i jednostkami naukowo-badawczymi;
- określenie dostępu do nowoczesnych technologii osób zatrudnionych w miejscach pracy powstałych w ramach dotowanych projektów.

Według wyjaśnień Dyrektor DPI⁴³, zakres monitorowania obejmował obowiązki sprawozdawcze przedsiębiorców dotyczące stanu realizacji inwestycji oraz kontroli przeprowadzanych u przedsiębiorców przez przedstawicieli MG/MR.

[Dowód: akta kontroli str. 651-679, 1042 i 1084]

⁴¹ Pismo znak DIW-III-53177-2/81/11, DIW/2631/13 z dnia 21 czerwca 2013 r.

⁴² Patrz np. dr Wioletta Wierzbicka *Produktywność pracy przedsiębiorstw prywatnych w Polsce – ujęcie regionalne* Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie Zeszyty Naukowe UNIwersytetu PRZYRODniczo-HUMANISTYCZNEGO w SIEDL-CACH Nr 97 Seria: Administracja i Zarządzanie 2013.

⁴³ Pismo Dyrektora DPI do kontrolera z dnia 18 listopada 2016 r.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na brak jednolitości podejścia b. Ministerstwa Gospodarki do inwestorów, którzy przejściowo nie dotrzykali harmonogramu tworzenia miejsc pracy. w postanowieniach umowy o udzielenie pomocy publicznej. W umowach o pomoc publiczną dwie firmy zobowiązały się do utworzenia w latach 2012-2014 odpowiednio 75 i 250 nowych miejsc pracy, w tym kolejno 75 i 201 dla osób z wyższym wykształceniem. W początkowych latach realizacji umowy obydwie z tych firm nie osiągnęły w pełni zaplanowanego poziomu zatrudnienia, lecz na koniec 2014 r. pierwsza z nich zrealizowała zobowiązanie w 109,3%, zaś druga w 104,6%. Beneficjenci ci nie otrzymali jednak pełnej kwoty pomocy – co było formalnie zgodne z postanowieniami umowy. Pozbawienie części pomocy nie zwalnia jednak beneficjenta z obowiązku utrzymania pełnego zatrudnienia przez cały okres trwałości inwestycji. Odmienne Minister Gospodarki postąpił w odniesieniu do dwóch innych inwestorów, którzy również nie dotrzymywali harmonogramu zatrudnienia. Z tymi beneficjentami zawarte zostały aneksy zmieniające harmonogram realizacji zobowiązań, przy czym w przypadku jednej z tych firm dokonana została także, korzystana dla beneficjenta, zmiana harmonogramu wypłacanej pomocy.

Według wyjaśnień Dyrektora DPI⁴⁴, że firmy pozbawione części dotacji nie wnioskowały o zmianę harmonogramu realizacji zobowiązania dotyczącego utworzenia miejsc pracy.

Zdaniem NIK celowe byłoby stosowanie jednolitych zasad i sposobów reagowania wobec przedsiębiorców-beneficjentów Programu okresowo niedotrzymujących harmonogramów realizacji zobowiązań umownych.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli nie zgłasza zastrzeżeń co do ilościowego wykonania założonych efektów Programu, tj. kwoty poniesionych nakładów oraz liczby utworzonych miejsc pracy, w tym dla osób z wyższym wykształceniem. Parametry te, na koniec 2015r. kształtowały się, wedle niezwyfikowanych danych, na poziomie wyższym niż wynikało to ze zobowiązań beneficjentów. Realizacja umów, ale tylko w zakresie tych parametrów, była rzetelnie kontrolowana przez pracowników ministerstwa (co potwierdzają wyniki kontroli NIK u beneficjentów Programu, przeprowadzone w latach 2014-2016). Negatywna ocena NIK dotyczy niedostosowania kryteriów kwalifikowania projektów oraz warunków umownych i systemu monitoringu do skutecznego osiągnięcia celów Programu.

Procesy monitoringu nie obejmują bowiem w ogóle jakościowych parametrów Programu, których poziom faktycznie zadecyduje o osiągnięciu zarówno celu głównego, jak i celów szczegółowych. Według stanu na dzień zakończenia kontroli nie jest w ogóle znane faktyczne oddziaływanie Programu na proinnowacyjność i produktywność polskiej gospodarki. NIK negatywnie ocenia też tolerowanie niewywiązywania się przez beneficjentów z części obowiązków sprawozdawczych (w zakresie podatków oraz wartości sprzedaży na rynek krajowy), m.in. poprzez nieobejmowanie tego obowiązku kontrolami ze strony organu dotującego. Konsekwencją powyższego jest pozbawienie się Ministra Gospodarki a obecnie Ministra Rozwoju m.in. informacji o podatkowych wpływach do budżetu państwa i budżetów samorządowych związanych z uruchomieniem dotowanych inwestycji.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 *ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli*⁴⁵, wnosi o:

1. Wprowadzenie do umów o udzielenie pomocy publicznej postanowień obligujących inwestorów do realizacji tych zamierzeń deklarowanych we wnioskach o udzielenie pomocy publicznej, które bezpośrednio służyć będą realizacji celów Programu oraz określenie precyzyjnych uprawnień ministra właściwego do spraw gospodarki do kontroli przestrzegania przez inwestorów tych zobowiązań.

⁴⁴ Pismo Dyrektora DPI z dnia 9 grudnia 2016 r. do kontrolera NIK.

⁴⁵ Dz. U. z 2015 r. poz. 1096 oraz z 2016 r. poz. 677. Dalej: *ustawa o NIK*.

2. Wystąpienie do wszystkich beneficjentów Programu o przekazanie, za kolejne lata realizacji inwestycji oraz w okresie trwałości, informacji dotyczących łącznej wysokości podatków CIT, PIT, VAT oraz podatku od nieruchomości, jakie zostały przez danego przedsiębiorcę zapłacone za rok poprzedni, a także wartości sprzedaży na rynek krajowy, tj. o wykonanie obowiązku określonego w umowach o udzielenie pomocy publicznej.
3. Wprowadzenie do zawieranych w przyszłości umów o udzielenie pomocy publicznej sankcji za niewykonanie przez beneficjentów obowiązku przekazywania informacji o płaconych podatkach i osiągniętych wynikach na sprzedaży z inwestycji objętych pomocą publiczną.
4. Rozszerzenie zakresu monitoringu o zagadnienia służące ocenie osiągnięcia jakościowych parametrów Programu umożliwiającą ocenę stopnia realizacji jego celów, a także skuteczności i efektywności wydatkowania środków publicznych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

*Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń*

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

Zgodnie z art. 54 *ustawy o NIK* kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

*Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag i
wykonania wniosków*

Zgodnie z art. 62 *ustawy o NIK* proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, dnia 13 kwietnia 2017 r.

Dyrektor
Departamentu Gospodarki,
Skarbu Państwa i Prywatyzacji
/-/ Sławomir Grzelak