



KGP 410.008.00.2016
Nr ewid. 22/2017/P/16/019/KGP

Informacja o wynikach kontroli

**REALIZACJA
PROGRAMU WSPIERANIA INWESTYCJI
O ISTOTNYM ZNACZENIU DLA GOSPODARKI POLSKIEJ
NA LATA 2011–2020**

DEPARTAMENT GOSPODARKI,
SKARBU PAŃSTWA I PRYWATYZACJI

MISJA

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

WIZJA

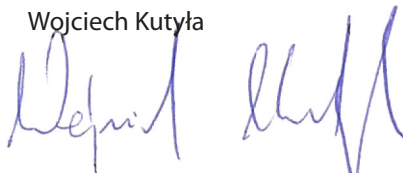
Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Dyrektor Departamentu Gospodarki,
Skarbu Państwa i Prywatyzacji:
Sławomir Grzelak



Akceptuję:

Wojciech Kutyla



Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:

Krzysztof Kwiatkowski



Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, dnia 8.05.2017 r.

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

www.nik.gov.pl

1. ZAŁOŻENIA KONTROLI	5
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI.....	7
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności.....	7
2.2. Synteza wyników kontroli.....	7
2.3. Uwagi i wnioski.....	9
3. CHARAKTERYSTYKA OBSZARU OBJĘTEGO KONTROLĄ.....	10
4. ISTOTNE USTALENIA KONTROLI.....	16
4.1. Zmiany Programu	16
4.2. Wnioski o udzielenie pomocy publicznej.....	17
4.3. Umowy o udzielenie pomocy publicznej.....	21
4.4. Realizacja umów o udzielenie pomocy publicznej.....	28
4.5. Monitoring realizacji Programu	31
5. INFORMACJE DODATKOWE	33
5.1. Przygotowanie kontroli.....	33
5.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli	33
6. ZAŁĄCZNIKI.....	35

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

- Beneficjent** Przedsiębiorca, który po przejściu procedury kwalifikacyjnej podpisał z ministrem właściwym do spraw gospodarki umowę o udzielenie pomocy publicznej w formie dotacji celowej na wsparcie realizowanej przez siebie inwestycji i wsparcie takie otrzymuje lub otrzymał.
- BIZ** Bezpośrednie inwestycje zagraniczne
- MG** Ministerstwo Gospodarki¹ (obecnie Ministerstwo Rozwoju)
- MR** Ministerstwo Rozwoju
- Minister** Minister właściwy do spraw gospodarki – od dnia 6 grudnia 2012 r. do dnia 16 listopada 2015 r. był nim Minister Gospodarki. Następnie, od dnia 16 listopada 2015 r. był nim Minister Rozwoju, a od dnia 29 września 2016 r. działem tym kieruje Minister Rozwoju i Finansów.
- Okres trwałości inwestycji** Okres, przez który Beneficjent zobowiązany jest utrzymać w danym regionie inwestycję i miejsca pracy dofinansowane w ramach Programu.
- PAIZ lub Agencja** Polska Agencja Inwestycji i Inwestycji Zagranicznych SA (obecnie Polska Agencja Inwestycji i Handlu²).
- Program** Program wspierania inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki polskiej na lata 2011–2020 (od dnia 8 czerwca 2016 r. jest to Program wspierania inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki polskiej na lata 2011–2023³).
- ufp** Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴.
- Umowa** Umowa o udzielenie pomocy publicznej w formie dotacji celowej na finansowe wsparcie realizowanej inwestycji.
- Ustawa o zppr** Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju⁵.
- Ustawa o NIK** Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁶.
- Zespół** Międzyresortowy Zespół do spraw Inwestycji o Istotnym Znaczeniu dla Gospodarki Polskiej.

¹ Zniesione z dniem 16 listopada 2015 r. na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2015 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Rozwoju oraz zniesienia Ministerstwa Gospodarki (Dz. U. poz. 2076).

² Od dnia 3 lutego 2017 r. pod tą nazwą działa b. Polska Agencja Inwestycji i Inwestycji Zagranicznych (KRS 0000109815).

³ Na podstawie uchwały Rady Ministrów Nr 60/2016.

⁴ Dz. U. z 2016 r. poz. 1870, ze zm.

⁵ Dz. U. z 2016 r. poz. 383, ze zm.

⁶ Dz. U. z 2017 r. poz. 524.

1 ZAŁOŻENIA KONTROLI

Temat i numer kontroli

Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła z własnej inicjatywy kontrolę realizacji Programu wspierania inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki polskiej na lata 2011–2020. Kontrola ta została ujęta w planie pracy NIK pod nr P/16/019.

Uzasadnienie podjęcia kontroli

W latach 2014–2015 Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła doraźne kontrole *Wykorzystania dotacji celowych na finansowe wsparcie inwestycji*. Stanowiły one części składowe kontroli wykonania budżetu państwa. Tematyka tych kontroli ukierunkowana była na badanie efektów wydatkowania środków publicznych. Obydwoma kontrolami objętych zostało łącznie 11 Beneficjentów znajdujących się w trakcie realizacji inwestycji, u których sprawdzono wykonanie zobowiązań umownych. Stwierdzono, że Beneficjenci faktycznie ponieśli deklarowane nakłady inwestycyjne, utworzyli i obsadzili nowe miejsca pracy w ustalonej liczbie, otrzymując w zamian ustalone kwoty dotacji. Przedmiotowy zakres tych kontroli nie pozwalał jednak na dokonanie całościowej oceny realizacji Programu i jego efektów.

Po pierwsze, nie była badana kwestia dopuszczalności udzielania dotacji na dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji jednostek niezaliczanych do sektora finansów publicznych – wyłącznie na podstawie programów rozwoju. Po drugie, w ramach kontroli doraźnych dokonana została głównie ocena osiągnięcia parametrów ilościowych Programu (kwota poniesionych nakładów inwestycyjnych, liczba utworzonych stanowisk pracy, kwota wypłaconego wsparcia). Nie oceniano rzetelności przebiegu procedur wyboru projektów inwestycyjnych do objęcia wsparciem i zgodności tych wyborów z kryteriami ustalonymi w Programie (zadanie realizowane przez PAIZ). Nie badano, czy pracownicy Ministerstwa Gospodarki monitorowali takie parametry jak np.:

- zgodność deklarowanego zakresu inwestycji (przynależność do sektorów priorytetowych) z faktyczną, tj. czy rzeczywiście w ramach inwestycji stosowane są nowoczesne technologie;
- rzeczywisty dostęp pracowników zatrudnionych na nowych, dotowanych miejscach pracy do nowoczesnych technologii (czy pracownicy zajmują stanowiska pracy o wysokiej produktywności);
- poziom zarobków pracowników zatrudnionych na dotowanych miejscach pracy i relację tych wynagrodzeń do minimalnej i średniej płacy w Polsce;
- relacja kwoty wypłaconej dotacji do kwoty podatków uiszczanych przez inwestora w związku z uruchomieniem nowej inwestycji;
- przestrzeganie okresów trwałości.

Z tego względu Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła w IV kwartale 2016 r. odrębną, planową kontrolę realizacji Programu wspierania inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki polskiej na lata 2011–2020.

Cel główny kontroli

Ocena wpływu realizacji programu na wzrost innowacyjności i poprawę konkurencyjności polskiej gospodarki.

Cele szczegółowe kontroli

Cele szczegółowe kontroli obejmowały dokonanie oceny:

1. Czy wspierane inwestycje zapewniają transfer nowoczesnych technologii do polskiej gospodarki?
2. Czy wspierane inwestycje tworzą miejsca pracy o wysokiej produktywności?
3. Czy zachowana jest trwałość efektów wspieranych inwestycji?

Zakres przedmiotowy kontroli

Zakres przedmiotowy kontroli obejmował przygotowanie, zmiany i realizację Programu oraz jego monitorowanie, przygotowanie ofert wsparcia projektów zgłoszonych w ramach Programu (tzw. opisów projektów), wykonanie zobowiązań określonych w umowach oraz zachowanie okresu trwałości inwestycji.

Zakres podmiotowy kontroli

Kontrolą objęto łącznie 12 jednostek, w tym Ministerstwo Rozwoju, b. Polską Agencję Informacji i Inwestycji Zagranicznych oraz 10 Beneficjentów Programu⁷.

Ministerstwo Rozwoju i b. PAIZ to jedyne jednostki realizujące Program. Doboru Beneficjentów dokonano w sposób celowy wybierając ich z grupy przedsiębiorców, którzy zakończyli już realizację inwestycji i znajdują się w tzw. okresie trwałości inwestycji.

Wykaz jednostek objętych kontrolą, ze wskazaniem osób odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność zawiera załącznik nr 1 do niniejszej Informacji.

Okres objęty kontrolą

Kontrola obejmowała okres od 1 stycznia 2012 r. do 30 września 2016 r., z odwołaniem do dokumentów lub zdarzeń powstałych lub zaistniałych przed dniem 1 stycznia 2012 r. oraz po dniu 30 września 2016 r., jeżeli było to niezbędne dla osiągnięcia celów kontroli.

⁷ MR oraz b. PAIZ na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o NIK, z zastosowaniem kryteriów określonych w art. 5 ust. 1 tej ustawy, tj. legalności, gospodarności, celowości i rzetelności, natomiast Beneficjentów na podstawie art. 2 ust. 3 ustawy o NIK, z zastosowaniem kryteriów określonych w art. 5 ust. 3, tj. legalności i gospodarności.

2.1 Ogólna ocena kontrolowanej działalności⁸

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie ustanowienie i kontynuację Programu, jako jednego z instrumentów stymulujących napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych do Polski.

NIK ocenia negatywnie, z punktu widzenia celowości, nieumieszczenie w założeniach Programu (a co za tym idzie w umowach) – postanowień obligujących beneficjentów do realizacji zamiarów prezentowanych we wnioskach o udzielenie pomocy publicznej. Postanowienia te mogłyby dotyczyć np. nawiązania współpracy zapewniającej transfer technologii do polskich przedsiębiorców i/lub placówek naukowych, umożliwienia dostępu do nowoczesnych technologii osobom zatrudnionym w miejscach pracy powstałych w ramach dotowanych projektów czy też faktycznej produktywności nowych miejsc pracy. Ograniczenie wymagań wobec beneficjentów wyłącznie do poniesienia nakładów inwestycyjnych w określonej kwocie oraz stworzenia wskazanej liczby miejsc pracy, oznacza w praktyce brak gwarancji realizacji celów Programu. Uniemożliwia również Ministrowi pełną kontrolę dofinansowanych przedsięwzięć pod względem efektów pomocy udzielonej przedsiębiorcom.

Powyższe wady systemowe Programu spowodowały, że Minister, wobec braku stosownych danych, nie dokonywał oceny – czy i w jakim stopniu wydatkowanie z publicznych środków ponad 156 mln zł wpłynęło na wzrost innowacyjności oraz konkurencyjności polskiej gospodarki (cel główny Programu), czy miał miejsce transfer technologii do polskich przedsiębiorców, a także czy utworzone nowe miejsca pracy rzeczywiście charakteryzowały się wysoką produktywnością. W ocenie NIK, efekty realizacji Programu tylko częściowo mogły wpłynąć na osiągnięcie jego głównego celu, w związku z wymienionymi wyżej wadami.

Wadliwy był także system monitorowania realizacji głównego celu Programu. Przedstawiciele Ministra kontrolowali wprawdzie realizację umów, ale kontrole ograniczały się wyłącznie do weryfikacji danych sprawozdawczych dotyczących rozmiarów nakładów inwestycyjnych i tworzonych miejsc pracy – pod kątem ewentualnych korekt w kwotach wypłaconych dotacji. Pomijano przy tym całkowicie pozostałe zobowiązania umowne, w tym tak istotne jak obowiązek informowania o realizacji zobowiązań podatkowych. W konsekwencji, Minister nie wiedział, jaka łączna kwota z tytułu podatków odprowadzanych przez beneficjentów finansowego wsparcia inwestycji została odprowadzona zarówno do budżetu państwa, jak i budżetów samorządowych. NIK ocenia pozytywnie przestrzeganie zarówno przez Ministra jak i PAIZ – procedury przyznawania i rozliczania pomocy publicznej (dotacji) ustalonej w Programie oraz rzetelne wypełnianie przez beneficjentów obowiązku utrzymania inwestycji w okresie trwałości.

2.2 Synteza wyników kontroli

1. W założeniach Programu, a tym samym w umowach z Beneficjentami, nie uwzględniono warunków, których spełnienie zapewniałoby realizację jego celów, np. nawiązanie współpracy z polskimi przedsiębiorcami, placówkami naukowymi oraz transfer technologii do polskich przedsiębiorców. Umowy zobowiązywały inwestorów wyłącznie do poniesienia nakładów inwestycyjnych w określonej kwocie i utworzenia wskazanej liczby miejsc pracy oraz do realizacji obowiązków sprawozdawczych. W umowach nie zobowiązano beneficjentów do tego aby nowo utworzone miejsca pracy były związane z praktycznym stosowaniem nowoczesnych technologii.

⁸ W niniejszej kontroli Najwyższa Izba Kontroli zastosowała następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej, ani dla oceny negatywnej, stosuje się ocenę opisową.

W ocenie NIK, tak przyjęte założenia Programu ograniczają możliwość osiągnięcia zakładanych celów dotyczących korzyści dla polskiej gospodarki, w szczególności w zakresie wzrostu jej innowacyjności i konkurencyjności. [str. 16 i dalsze Informacji]

- 2.** Wadliwy był system monitoringu realizacji celów Programu, oparty na kontroli wykonywania przez beneficjentów zobowiązań umownych. W ocenie NIK nie dostarcza on informacji o faktycznym oddziaływaniu Programu na innowacyjność i produktywność polskiej gospodarki. Wskaźniki monitorowania cel głównego Programu (wartość inwestycji zagranicznych oraz miejsce Polski w rankingach innowacyjności) osiągnęły wprawdzie w 2015 r. wartości równe lub wyższe do zakładanych, ale na ich podstawie nie można określić w jakim stopniu na ich poziom wpłynęło funkcjonowanie Programu. Wskaźniki celów szczegółowych, w 2015 r. również wyższe niż zakładane, odzwierciedlają poziom nakładów inwestycyjnych oraz liczbę miejsc pracy powstałych w wyniku dotowanych inwestycji, ale nie pozwalają określić ich wpływu na innowacyjność czy konkurencyjności gospodarki. Cel szczegółowy nr 2 (tworzenie miejsc pracy o wysokiej produktywności) w ogóle nie był monitorowany, gdyż przyjęte dla niego mierniki nie pozwalały na ocenę produktywności miejsc pracy powstałych w wyniku realizacji Programu. Szczegółowe dane o wartościach mierników zawarte zostały w załączniku nr 1 do niniejszej Informacji. [str. 30 i dalsze Informacji]
- 3.** Do dnia 30 września 2016 r., w ramach Programu zostało zawartych 70 umów, z których dziewięć uległo rozwiązaniu przez beneficjentów ze względu na: trudną sytuację rynkową w obszarze ich działalności, brak możliwości utworzenia wymaganej liczby miejsc pracy lub brak uzasadnienia ekonomicznego dla kontynuowania inwestycji. Rezygnujący przedsiębiorcy zwrócili otrzymane kwoty wsparcia wraz odsetkami. Beneficjenci pozostałych 61 umów zobowiązali się do poniesienia nakładów inwestycyjnych na łączną kwotę ponad 8,6 mld zł oraz do stworzenia ok. 22 tys. nowych miejsc pracy, w tym ponad 16 tys. dla osób z wyższym wykształceniem. Według zawartych umów Przedsiębiorcy ci mają otrzymać wsparcie w łącznej wysokości 454,9 mln zł, w tym z tytułu nakładów inwestycyjnych 332,6 mln zł oraz 122,3 mln zł z tytułu utworzenia nowych miejsc pracy. Wszystkie decyzje Ministra o udzieleniu pomocy publicznej były zgodnie z rekomendacjami Zespołu. NIK nie stwierdziła nieprawidłowości w procesie zawierania umów i ich finansowego rozliczania. [str. 21 i dalsze Informacji]
- 4.** Według zweryfikowanych danych Ministerstwa Rozwoju, do dnia 30 września 2016 r. inwestorom wypłacono wsparcie w łącznej wysokości ponad 156 mln zł, w tym ponad 63 mln zł z tytułu utworzenia nowych miejsc pracy oraz ponad 93 mln zł z tytułu nakładów inwestycyjnych. Do końca 2016 r. beneficjenci utworzyli łącznie ponad 19 tys. nowych miejsc pracy, w tym 14 tys. dla osób z wyższym wykształceniem (odpowiednio ok. 88% oraz 86% zobowiązań wynikających z podpisanych umów) oraz wydatkowali na inwestycje bez mała 6,5 mld zł (74% zobowiązań). Przedsiębiorcy niedotrzymujący zobowiązań otrzymywali proporcjonalnie niższe kwoty dotacji. Skontrolowani przez NIK beneficjenci wypełniali obowiązek utrzymania inwestycji oraz wymaganej liczby miejsc pracy zgodnie z zawartymi umowami. [str. 28 i dalsze Informacji]
- 5.** Realizacja umów była wprawdzie kontrolowana przez pracowników MG i MR (co potwierdzają wyniki kontroli NIK u beneficjentów przeprowadzone w latach 2014–2016) ale tylko w zakresie nakładów inwestycyjnych i miejsc pracy. W ocenie NIK bezzasadnie, a przez to niecelowo, ograniczony był zakres przedmiotowy tych kontroli. Nie była nimi objęta m.in. realizacja obowiązków sprawozdawczych w zakresie zapłaconych przez inwestorów podatków CIT, PIT, VAT, podatków od nieruchomości oraz o zrealizowanej wartości sprzedaży na rynek krajowy. Niektórzy z przedsiębiorców nie składali

takich sprawozdań lub składali je z opóźnieniem albo sporządzali je w trakcie i w związku z kontrolą NIK, bez reakcji ze strony Ministra. W konsekwencji Minister nie dysponował informacją o tym jaka łączna kwota wpłynęła do budżetu państwa i budżetów samorządowych z tytułu podatków odprowadzanych przez beneficjentów Programu. [str. 29 i dalsze Informacji]

6. PAIZ należycie wywiązywała się z obowiązków wynikających z Programu, dochowując legalności, terminowości i rzetelności opisów projektów i przygotowania propozycji wsparcia. Procedura udzielania wsparcia w ramach Programu podzielona została na pięć etapów. Za realizację etapów: I (faza wstępna, czyli prezentacja projektu i oczekiwań przez inwestora) oraz II (przygotowanie oferty wsparcia) odpowiadała PAIZ, za pozostałe Minister. Od początku realizacji programu do dnia 30 września 2016 r. do PAIZ wpłynęło 111 wniosków o udzielenie wsparcia. Pozytywną ocenę PAIZ uzyskało łącznie 100 wniosków, które skierowane zostały do rozpatrzenia przez Zespół. [str. 17 i dalsze Informacji]

2.3 Uwagi i wnioski

1. W projektowanej przez Ministra Rozwoju i Finansów nowelizacji Programu niezbędne jest wyeliminowanie jego zasadniczej wady, jaką jest brak umownych warunków ukierunkowanych na realizację celu czyli wzrost innowacyjności i konkurencyjności polskiej gospodarki. Program jest wykonywany poprzez umowy zawierane z inwestorami, które nie zawierają np. zobowiązania inwestorów do współpracy z polskimi przedsiębiorcami i/lub polskimi uczelniami, w tym do realizacji przez nie zleconych prac badawczo-rozwojowych; nie ma określonych warunków, co do udziału rodzimych przedsiębiorstw w roli poddostawców ani gwarancji, że pracownicy zatrudniani na dotowanych miejscach pracy faktycznie będą mieli dostęp do nowoczesnych technologii. Nie jest też określony rzeczowy zakres inwestycji objętych dofinansowaniem (jedynie ogólnie jest wskazany przedmiot projektu, np. „Projekt rozszerzenia działalności Centrum Usług Wspólnych”), co powoduje całkowitą dowolność w tym zakresie po stronie inwestora (ma on obowiązek jedynie wydatkować określoną kwotę na inwestycje). Zdaniem NIK celem jest:

dokonanie zmiany zasad Programu w celu takiego kształtowania umów z beneficjentami, aby warunkiem otrzymania wsparcia była pełna realizacja deklaracji zawartych we wnioskach o udzielenie dotacji, wpływających na innowacyjny rozwój współpracujących polskich firm i/lub na podnoszenie rzeczywistych kwalifikacji osób zatrudnionych na dotowanych miejscach pracy.

2. Nie spełnił swojej roli monitoring realizacji Programu oparty wyłącznie o parametry ilościowe, który ponadto nie był prowadzony w pełni i konsekwentnie. W rezultacie, pomimo wydatkowania znaczących środków publicznych, brak jest możliwości oceny, jaki był efekt innowacyjny dofinansowanych inwestycji oraz czy i w jaki sposób wpłynęły one na wzrost konkurencyjności polskiej gospodarki. Nie jest także znana kwota podatków płaconych przez beneficjentów. Zdaniem NIK, w toku prac nad przyszłym kształtem Programu konieczne jest:

zapewnienie zasad monitoringu Programu, tak aby obejmował on także jakościowe efekty nowych inwestycji, to jest m.in. uczestnictwo polskich firm w realizacji inwestycji, współpracę beneficjentów z polskimi przedsiębiorcami, w tym transfer technologii do tych podmiotów, dostęp do wiedzy i technologii pracowników zatrudnianych na dotowanych miejscach pracy, a także bieżące gromadzenie i analizowanie danych o płatnościach podatkowych beneficjentów.

Program wspierania inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki polskiej na lata 2011–2020, przygotowany przez Ministra przy współudziale PAIZ, przyjęty został *uchwałą Rady Ministrów nr 122/2011 z dnia 5 lipca 2011 r.* Do czasu zakończenia kontroli w grudniu 2016 r. do Programu wprowadzonych zostało pięć zmian – uchwałami Rady Ministrów: *Nr 39/2012 z dnia 20 marca 2012 r., Nr 143/2013 z dnia 13 sierpnia 2013 r., Nr 143/2014 z dnia 22 lipca 2014 r., Nr 212/2014 z dnia 27 października 2014 r. oraz Nr 60/2016 z dnia 8 czerwca 2016 r.* Na podstawie uchwały Nr 60/2016 dokonana została m.in. zmiana nazwy na Program wspierania inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki polskiej na lata 2011–2023, zwiększenie jego budżetu, a ponadto przedłużony został o dwa lata, tj. do końca 2017 r., okres, w którym możliwe będzie przyznawanie dotacji.

Celem głównym Programu jest:

Wzrost innowacyjności oraz konkurencyjności polskiej gospodarki.

Podstawowym środkiem realizacji celu głównego jest wspieranie inwestycji w sektorach uznawanych przez OECD za sektory wysokich technologii (hi-tech). Sektory te, według autorów Programu, generują najwyższą wartość dodaną oraz najsilniej wpływają na rozwój gospodarki i jej konkurencyjność. Sektory te kumulują przeważającą część światowych przepływów BIZ. Polska – jak zapisano w Programie – dysponuje zasobami, pozwalającymi na efektywne funkcjonowanie inwestycji dotyczących sektorów objętych wsparciem.

Cele szczegółowe Programu to:

1. Zwiększanie udziału innowacyjnych inwestycji stosujących nowoczesne technologie.

Ten cel ma być osiąganym przez realizację nowych inwestycji należących do sektorów priorytetowych, o kosztach kwalifikujących się do objęcia pomocą wynoszących co najmniej 160 mln zł i tworzącej co najmniej 50 nowych miejsc pracy lub poprzez realizację „znaczącej” inwestycji produkcyjnej – o minimalnych kosztach kwalifikowanych 750 mln zł i tworzącej co najmniej 200 nowych miejsc pracy albo o minimalnych kosztach kwalifikowanych 500 mln zł, tworzącej co najmniej 500 nowych miejsc pracy.

2. Tworzenie miejsc pracy o wysokiej produktywności.

Realizacja celu drugiego ma być osiąganym przez wspieranie tworzenia nowych miejsc pracy. Produktywność miejsc pracy miała być liczona jako wielkość nakładów inwestycyjnych niezbędnych do utworzenia jednego miejsca pracy.

Dla monitorowania stopnia realizacji celu głównego Programu ustanowione zostały wskaźniki realizacji, które przedstawiono w tabeli 1:

Tabela nr 1

Wskaźniki monitorowania celu głównego

Nazwa wskaźnika	Wartość bazowa*	Wartość docelowa	Źródło danych
Roczna wartość inwestycji zagranicznych w Polsce (mld euro)	Wartość średnia obliczona na podstawie danych za okres 2005–2009 – 11,19	11,19	NBP
Pozycja Polski wśród krajów UE pod względem sumarycznego wskaźnika innowacyjności	2010 – Polska w grupie umiarkowanych liderów	Bez zmian	Innovation Union Scoreboard ⁹
Pozycja Polski w rankingu Global Competitiveness	Raport 2012–2013 – miejsce 41	Co najmniej jak w raporcie 2010–2011 – miejsce 39	Global Competitiveness Report ¹⁰

* Wartość średnia obliczona na podstawie danych za okres 2005–2009

Źródło: Program.

Wartość miernika Pozycja Polski wśród krajów UE pod względem sumarycznego wskaźnika innowacyjności w okresie realizacji Programu miała być stabilna, co oznaczałoby, że Polska, podobnie jak w 2010 r., miała należeć do grupy umiarkowanych liderów¹¹. Założona wartość miernika Pozycja Polski w rankingu *Global Competitiveness Report* była wyrazem dążenia do poprawy tej pozycji w stosunku do lat 2012–2013 (41 miejsce) i powrotu do sytuacji z lat 2010–2011 (39 miejsce).

Realizacja celów szczegółowych ma być monitorowana przy pomocy następujących wskaźników:

Tabela nr 2

Monitorowanie celu szczegółowego nr 1

Nazwa wskaźnika	Wartość bazowa 2005–2009	Wartość docelowa 2011–2015	Źródło danych
Wskaźnik produktu			
Sumaryczna wartość inwestycji wspieranych dotacjami z budżetu państwa (mld zł)	9,63 (średniorocznie: 1,93)	9,63 (średniorocznie: 1,93)	MG
Wskaźniki rezultatu			
Stopień realizacji założeń inwestycyjnych w zakresie nakładów zadeklarowanych w umowach (w %)	82%	85%	MG
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	brak danych	40%	MG

Źródło: Program.

⁹ Europejski Ranking Innowacyjności.

¹⁰ Globalny Raport Konkurencyjności.

¹¹ W tej grupie znajdują się kraje osiągające od 50% do 90% wartości średniego wskaźnika dla wszystkich krajów.

Tabela nr 3

Wskaźniki monitorowania celu szczegółowego nr 2

Nazwa wskaźnika	Wartość bazowa 2005–2009	Wartość docelowa 2011–2015	Źródło danych
Wskaźniki produktu			
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)	32 174	27 500	MG
Wskaźnik rezultatu			
Stopień realizacji założeń inwestycyjnych w zakresie nowych miejsc pracy zadeklarowanych w umowach (w %)	75%	85%	MG
Odsetek utworzonych miejsc pracy wymagających wykształcenia wyższego (% ogółu miejsc pracy)	brak danych	15%	MG

Źródło: Program.

Finansowanie Programu

Wyłącznym źródłem finansowania Programu jest budżet państwa. Kwoty wsparcia (dotacji) ustalane są w umowach zawieranych pomiędzy Ministrem a beneficjentem. Umowy mogą być zawierane do końca 2017 r. Wpłata wsparcia dokonywana jest w transzach rocznych, nie dłużej niż do 2023 r. Łączny budżet programu to 963,4 mln zł.

Tabela nr 4

Finansowanie Programu

Rok	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
mln zł	27	34	29,4	76	86	98	97	130	125	110	50	50	51

Źródło: Program.

System realizacji Programu

Za realizację Programu odpowiada Minister Rozwoju i Finansów. Dla koordynacji spraw związanych z realizacją Programu, dokonywania ocen projektów oraz udzielania Ministrowi rekomendacji co do udzielania wsparcia, Prezes Rady Ministrów, *zarządzeniem Nr 38 z dnia 1 czerwca 2015 r.*¹², powołał Międzyresortowy Zespół ds. Inwestycji o Istotnym Znaczeniu dla Gospodarki Polskiej. Zarządzenie określa zasady pracy Zespołu oraz jego obowiązki sprawozdawcze. W dniu zakończenia kontroli w skład Zespołu wchodził przewodniczący (Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Rozwoju) i 12 członków reprezentujących Kancelarię Prezesa Rady Ministrów oraz 10 ministerstw lub urzędów centralnych.

¹² Zarządzenie Nr 38 Prezesa Rady Ministrów z dnia 1 czerwca 2015 r. w sprawie powołania Międzyresortowego Zespołu do spraw Inwestycji o Istotnym Znaczeniu dla Gospodarki Polskiej (M.P. poz. 520).

Zasady przyznawania wsparcia

Organem udzielającym wsparcia był Minister. Wsparcie udzielane było z tytułu kosztów tworzenia nowych miejsc pracy i/lub kosztów kwalifikowanych inwestycji¹³. W Programie ustalone zostały tzw. generalne warunki otrzymania wsparcia, ujęte w katalogu pozytywnym (m.in. określenie priorytetowych sektorów gospodarki¹⁴, w których powinny być realizowane wspierane projekty inwestycyjne) oraz w katalogu negatywnym (określenie, którym projektem inwestycyjnym wsparcie nie mogło być udzielone).

Wsparcie z tytułu kosztów tworzenia nowych miejsc pracy

W Programie określone zostały szczegółowo warunki, jakie musiał spełniać projekt inwestycyjny, aby móc otrzymać wsparcie. Ustalona została maksymalna wysokość wsparcia na jedno miejsce pracy. Kwota ta stanowiła pochodną deklarowanej liczby nowych miejsc pracy oraz liczby otrzymanych punktów z oceny projektu inwestycyjnego. Minimalne wsparcie wynosiło 3,2 tys. zł na jedno miejsce, a maksymalne 15,6 tys. zł. Aby zakwalifikować się do wsparcia oceniana inwestycja musiała uzyskać co najmniej 51 punktów. Kwota wsparcia mogła być korygowana ustalonymi współczynnikami – zwiększającymi w przypadku realizacji inwestycji na terenie jednego z pięciu województw Polski Wschodniej¹⁵ lub zmniejszającymi, w przypadku gdy wsparcie z tytułu tworzenia miejsc pracy łączone było z inną pomocą regionalną (dotacje budżetowe, ze środków unijnych, lokalizacja w Specjalnych Strefach Ekonomicznych). Każdy projekt aspirujący do otrzymania wsparcia z tytułu tworzenia nowych miejsc pracy miał być poddawany ocenie: inwestycje w sektorach nowoczesnych usług i badawczo-rozwojowym – w czterech kategoriach, a inwestycje produkcyjne w sektorach priorytetowych oraz inwestycje znaczące – w pięciu. Do każdej kategorii przypisane zostały szczegółowe kryteria ocen.

Wsparcie z tytułu kwalifikowanych kosztów inwestycji

Wsparcie mogły otrzymać inwestycje produkcyjne w sektorach priorytetowych oraz w sektorze badawczo-rozwojowym (po spełnieniu określonych wymogów co do kwoty nakładów i liczby miejsc pracy), a także inwestycje znaczące. Dla projektów realizowanych w Polsce Wschodniej wielkość wsparcia (procent kosztów kwalifikujących się do objęcia pomocą) mogła być powiększona o 5 punktów procentowych, natomiast w przypadku łączenia wsparcia z inną pomocą regionalną – zmniejszona o 10%. W Programie ustalone zostały szczegółowe zasady oceny punktowej projektów inwestycyjnych aspirujących do trzymania wsparcia z tytułu kosztów inwestycji. Oceny projektów dokonywane były w czterech kategoriach, którym przyporządkowane zostały kryteria szczegółowe. Minimalna liczba punktów wynosiła 23, maksymalna 45. W zależności od liczby punktów ustalana była wysokość wsparcia.

¹³ W rozumieniu Wytycznych w sprawie krajowej pomocy regionalnej na lata 2007-2013 (Dz. Urz. UE C 54 z 04.03.2006, str. 1) oraz Wytycznych w sprawie pomocy regionalnej na lata 2014–2020 (Dz. Urz. UE C 209 z 23.07.2013, str. 1).

¹⁴ Dla inwestycji produkcyjnych są to sektory motoryzacyjny, elektroniczny, lotniczy, biotechnologii, rolno-spożywczy. Inwestycje produkcyjne mogły być też realizowane w pozostałych sektorach, o ile minimalne koszty kwalifikowane wyniosą co najmniej 750 mln zł i powstanie co najmniej 200 miejsc pracy albo koszty wyniosą 500 mln zł i powstanie 500 miejsc pracy (tzw. „projekty lub inwestycje znaczące”). Ponadto wsparcie mogły uzyskać inwestycje w sektorach nowoczesnych usług oraz badawczo-rozwojowym.

¹⁵ Lubelskie, podkarpackie, podlaskie, świętokrzyskie i warmińsko-mazurskie.

Zasady obniżania lub powiększania wsparcia

Dopuszczalne było obniżenie przez Beneficjenta wartości nakładów inwestycyjnych i/lub liczby miejsc pracy o określone współczynniki, pod warunkiem nienaruszenia minimalnych progów uprawniających do uzyskania wsparcia. Dokonanie zmniejszeń miało powodować proporcjonalne obniżenie kwoty wsparcia. Jeżeli inwestor zmniejszyłby zapisany w umowie parametr, z tytułu którego nie uzyskał wsparcia, kwota dotacji miała również ulec proporcjonalnemu obniżeniu. W 2016 r., w ramach nowelizacji Programu, wprowadzony został zapis, zgodnie z którym w uzasadnionych przypadkach, w szczególności kiedy wymaga tego waga i pilność sprawy, Minister 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.

Procedura i dokumentacja programu

Procedura podzielona została na pięć etapów. Za realizację etapu I oraz II odpowiadała PAIZ, natomiast za pozostałe oraz za całość procedury – Minister.

Etap I (Faza wstępna)

Prezentacja projektu i oczekiwań wsparcia przez inwestora. Przedstawiciele MG i PAIZ mieli udzielać stosownych informacji oraz pomocy w wyborze lokalizacji. Jeżeli inwestor podtrzymał chęć inwestowania miał złożyć w PAIZ formularz inwestycji¹⁶ wraz z oświadczeniem o niezbędności pomocy publicznej dla projektu.

Etap II Przygotowanie oferty wsparcia

Pracownicy Agencji mieli i weryfikować rzetelność danych w formularzu inwestora i na tej podstawie sporządzać opis projektu¹⁷ wraz z uzasadnioną ofertą wsparcia. Opis miał być przekazywany Przewodniczącemu Zespołu, który udostępniał go wszystkim członkom Zespołu najpóźniej na siedem dni przed posiedzeniem.

Etap III Rekomendacja Zespołu

Rekomendacja miała być udzielana jawnie, większością $\frac{3}{4}$ składu Zespołu obecnego na posiedzeniu. Podpisany przez wszystkich obecnych protokół z posiedzenia podlegał przekazaniu Ministrowi w celu podjęcia decyzji o udzieleniu wsparcia. Oferta wsparcia zachowywała ważność przez 30 dni od daty dostarczenia inwestorowi. Minister miał prawo odmowy udzielenia wsparcia, samodzielnej

¹⁶ Formularz miał zawierać co najmniej: informacje ogólne o przedsiębiorcy; opis dotychczasowej działalności firmy w Polsce; informację o uzyskanej pomocy publicznej; informację o projekcie; deklarację o jakie inne formy pomocy zamierza ubiegać się inwestor w związku z realizacją inwestycji; w przypadku sektora nowoczesnych usług lub działalności badawczo-rozwojowej – załącznik określający procentowy udział procesów w planowanej działalności oraz analizę efektu zachęty w zakresie określonym w *Wytycznych w sprawie krajowej pomocy regionalnej na lata 2014–2020 – Komunikat Komisji Europejskiej* (Dz. Urz. UE C 209 z 23.07.2013, str. 1) lub *Rozporządzeniu Komisji (UE) Nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznającym niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu* (Dz. Urz. UE L 187 z 26.06.2014, str. 1).

¹⁷ Opis powinien obejmować: informacje o działalności inwestora na świecie i w Polsce; informacje o planowanym projekcie inwestycyjnym – planowana wielkość zatrudnienia, prognozowane zatrudnienie w otoczeniu inwestycji, planowane nakłady inwestycyjne, planowana kooperacja z lokalnymi dostawcami, rodzaj działalności, okres realizacji inwestycji, planowana lokalizacja w Polsce, alternatywne lokalizacje, projekcje finansowe; wartość, strukturę i szczegółowe uzasadnienie proponowanego wsparcia; ocenę skutków regulacji, tj. szacunki skutków budżetowych w okresie realizacji projektu oraz w okresie jego trwałości (sporządzone przy pomocy modelu ekonometrycznego); podsumowanie oceny projektu zgodnie z obowiązującymi kryteriami; ocenę analizy efektu zachęty.

zmiany harmonogramów realizacji inwestycji i harmonogramów płatności, o ile nie wpływały one na parametry inwestycji, punktację oraz łączną wartość wparcia. O zmianach powinien być poinformowany Zespół.

Etap IV Zawarcie umowy

Po akceptacji oferty przez inwestora Minister zawierał z nim umowę o udzielenie pomocy publicznej w formie dotacji celowej¹⁸. W przypadku konieczności notyfikacji warunkiem wypłaty dotacji miał być brak zastrzeżeń ze strony Komisji Europejskiej. Za obsługę procedury notyfikacyjnej miał odpowiadać Minister.

Etap V Kontrola realizacji umowy

Szczegółowy zakres, zasady i tryb kontroli ze strony przedstawicieli Ministra określała umowa. Kontrole miały być przeprowadzane corocznie. Odmowa poddania się kontroli lub uniemożliwienie jej przeprowadzenia mogła stanowić podstawę do rozwiązania umowy bez wypowiedzenia. W przypadku niedotrzymania warunków umowy, Beneficjent był zobowiązany do zwrotu całości pomocy wraz z odsetkami liczonymi jak dla zaległości podatkowych.

¹⁸ Umowa powinna zawierać: wartość i tytuł przyznanej dotacji oraz harmonogram i warunki jej przekazywania; wartość deklarowanych przez inwestora nakładów inwestycyjnych, liczbę deklarowanych nowych miejsc pracy oraz harmonogram realizacji inwestycji; wymagany okres utrzymania zrealizowanej inwestycji oraz utworzonych nowych miejsc pracy; zasady kontroli stopnia realizacji postanowień umownych przez inwestora; konsekwencje niedotrzymania przez inwestora zobowiązań umownych; okres obowiązywania umowy (uwzględniający okres trwałości projektu); w przypadku konieczności notyfikacji projektu pomocy Komisji Europejskiej - uzależnienie wypłaty dotacji od uzyskania pozytywnej decyzji Komisji Europejskiej oraz zobowiązanie Beneficjenta do przekazywania rocznej informacji o dokonanych w okresie sprawozdawczym płatnościach z tytułu podatków CIT, PIT, VAT oraz podatku od nieruchomości. Załącznikami do Umowy powinny być: aktualny odpis z rejestru przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego dotyczący inwestora; wzór sprawozdania finansowo-rzeczowego dotyczącego postępów w realizacji projektu inwestycyjnego; harmonogram tworzenia nowych miejsc pracy; harmonogram ponoszenia nakładów inwestycyjnych oraz ewentualne pełnomocnictwa.

4.1 Zmiany Programu

Program, w wersji przyjętej przez Radę Ministrów w 2011 r., początkowo miał obowiązywać w latach 2011–2020. Dotacje, zgodnie z Programem, miały być przyznawane tylko do końca 2015 r., a ich wypłaty (transze) – do końca 2020 r. Na realizację Programu przewidziano pierwotnie 727 mln zł. Do dnia 31 października 2016 r. Program został pięciokrotnie zmieniony na wniosek Ministra, 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 uzyskiwania 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 zapis umożliwiający Ministrowi w określonych sytuacjach udzielenie inwestorowi dodatkowej pomocy o wartości nieprzekraczającej 10% kwoty pomocy przyznanej zgodnie z zasadami Programu.

NIK pozytywnie ocenia uelastyczenie zasad udzielania wsparcia pod względem kwot dofinansowania oraz okresu realizacji Programu 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 czterocyldrowych 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. granicznego terminu przyznawania nowego wsparcia.

Zmiana zainicjowana została przez Ministra jeszcze w listopadzie 2015 r. wnioskiem o zgłoszenie do wykazu prac legislacyjnych i wykazu prac programowych Rady Ministrów stosownego projektu uchwały. Wniosek ten nie został jednak rozpatrzony i Minister, w grudniu 2015 r., dokonał nowelizacji wniosku. Nie przyniosło to oczekiwanego rezultatu, gdyż 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. równoległe prowadzone były prace na rzecz nowelizacji Programu oraz rozmowy z inwestorami strategicznymi.

Krytyczna ocena NIK dotyczy natomiast faktu, że w pierwotnej treści Programu, ani w żadnej z pięciu nowelizacji, Rada Ministrów nie wprowadziła postanowienia, na mocy którego Minister mógłby w umowach zobligować inwestorów do takiej współpracy z polskimi przedsiębiorcami, która zapewniałaby rzeczywisty transfer nowych technologii.

Wśród wymienionych w Programie kryteriów udzielenia wsparcia i określenia jego wysokości (pkt 9.1 Programu) nie zostały umieszczone żadne warunki, zapewniające skuteczną realizację celów Programu, czyli m.in. wzrost innowacyjności oraz konkurencyjności polskiej gospodarki. Warunkami takimi, potwierdzonymi w umowie, byłyby np. charakter inwestycji, jej zakres rzeczowy, nawiązanie współpracy z polskimi przedsiębiorcami, placówkami naukowymi, transfer technologii do polskich przedsiębiorców czy zastrzeżenie, że nowo utworzone miejsca pracy, lub przynajmniej ich część, muszą być związane z praktycznym stosowaniem nowoczesnych technologii. Na jeden z aspektów tego problemu już w 2013 r. zwrócił uwagę Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego, przedstawiając opinię tego ministerstwa o proponowanej zmianie Programu. Opinia wskazywała 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 lokalnego¹⁹. W przyjętej uchwale Nr 143/2013 Rady Ministrów z dnia 13 sierpnia 2013 r. powyższe uwagi nie zostały jednak uwzględnione.

W konsekwencji konstrukcja Programu opiera się na błędnym założeniu, że o ile inwestycja jest realizowana przez podmiot działający w sektorze uznawanym za sektor wysokich technologii, to bez względu na jej charakter generuje wartość dodaną oraz najsilniej wpływa na rozwój gospodarki i jej konkurencyjność. PAIZ, dokonując oceny projektu inwestycyjnego na podstawie informacji o projekcie, kierowała się założeniem, że jeżeli dany projekt inwestycyjny po przeprowadzeniu kalkulacji zgodnie z wymogami zawartymi w pkt 9.1 Programu kwalifikuje się do objęcia wsparciem, to z założenia spełnia on cel główny oraz cele szczegółowe Programu. Tymczasem ocena stopnia realizacji celów szczegółowych Programu następuje w oparciu o mierniki ilościowe, nie dające podstaw do rzetelnej oceny, czy cele te zostały osiągnięte. Liczba utworzonych miejsc pracy czy suma poniesionych nakładów inwestycyjnych nie przesądzają bowiem o podniesieniu innowacyjności gospodarki.

Według zapowiedzi Ministra przygotowywana jest kompleksowa nowelizacja Programu, obejmująca także powyższe zagadnienia.

4.2 Wnioski o udzielenie pomocy publicznej

Procedura udzielania wsparcia w ramach Programu podzielona została na pięć etapów. Za realizację etapów I oraz II odpowiadała PAIZ, za pozostałe Minister. Zadania objęte etapem I (Faza wstępna, czyli prezentacja projektu i oczekiwań przez inwestora) oraz II (Przygotowanie oferty wsparcia) wykonywane były bezpośrednio przez pracowników Agencji. Podczas realizacji etapu II, rzetelność

¹⁹ 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.

i realność podawanych przez inwestorów informacji była sprawdzana na podstawie powszechnie dostępnych źródeł informacji. Incydentalnie Agencja zasięgała informacji o inwestorze od Wydziałów Promocji Handlu i Inwestycji Ambasad i Konsulatów RP²⁰.

W PAIZ obowiązywała wewnętrzna Procedura Obsługi Inwestorów (z listopada 2007 r.). Określała ona sposób postępowania w ramach świadczenia usług inwestorom oraz dokumentowania podejmowanych działań. Procedura ta, w przypadku inwestorów korzystających ze wsparcia, odsyłała bezpośrednio do trybu postępowania określonego w Programie (*cyt. w przypadku możliwości ubiegania się o wsparcie w ramach Programu, kierownik projektu w Agencji postępuje zgodnie z procedurą określoną w Programie*).

Agencja, w oparciu o przyjęte zasady, wprowadziła do stosowania w procesie oceny rozpatrywanych projektów tzw. kalkulator, sporządzony w programie Excel, służący m.in. do obliczania punktacji oraz wysokości wsparcia w poszczególnych kategoriach.

Od początku realizacji do dnia 30 września 2016 r. do PAIZ wpłynęło 111 wniosków o udzielenie wsparcia w ramach Programu. Łączna kwota planowanych nakładów (wynikająca ze sporządzonych opisów wniosków) wynosiła 31 715 715,9 tys. zł, a planowana liczba nowych miejsc pracy ogółem – 50 913 osób, w tym dla pracowników z wyższym wykształceniem – 27 951. Pozytywną ocenę PAIZ uzyskało łącznie 100 wniosków. Wszystkie zostały skierowane do rozpatrzenia przez Zespół.

Inwestorzy polscy złożyli niespełna 11% ogólnej liczby wniosków (12) na łączną kwotę planowanych nakładów 1 982,4 tys. zł. Relatywnie niewielkie zainteresowanie polskich inwestorów otrzymaniem wsparcia było m.in. wynikiem tego, że pierwotne założenia Programu, sprzed 2011 roku, nie przewidywały wspierania inwestycji polskich. Wśród projektów polskich przedsiębiorców ubiegających się o wsparcie w latach 2011–2015, większość stanowiły inwestycje związane z rozwojem oprogramowania informatycznego, ze względu na niższe parametry, które firmy te musiały spełnić, aby ubiegać się i otrzymać wsparcie z tytułu tworzenia nowych miejsc pracy (35 miejsc pracy oraz nakłady inwestycyjne w wysokości 1,5 mln zł).

Analizy PAIZ wynikające z obsługi aplikacyjnej projektów zgłaszanych przez polskich inwestorów pokazały, że parametr wysokości nakładów inwestycyjnych okazał się zbyt wysoki (zwłaszcza dla sektora produkcyjnego). Przy nowelizacji Programu z dnia 22 lipca 2014 r. dokonane zostało więc obniżenie parametru wydatków inwestycyjnych z 3 mln zł do 1 mln zł w obszarze badań i rozwoju oraz z 2 mln zł do 1,5 mln zł w sektorze nowoczesnych usług. Korekta ta nie przyniosła jednak zamierzonych rezultatów. Większość polskich inwestorów nie była w stanie osiągnąć wymaganego poziomu zatrudnienia i na końcowym etapie obsługi procesu aplikacyjnego rezygnowała z udzielonego wsparcia, rozwiązywała umowę bądź zwracała się z prośbą do Ministra o aneksowanie umowy. Tym samym kluczowe parametry projektu, uprawniające do ubiegania się o wsparcie w dalszym ciągu pozostają zbyt wysokie dla polskich firm.

Według deklaracji PAIZ, przy projektowanej kompleksowej nowelizacji Programu zaproponowana zostanie m.in. kolejna zmiana kryteriów udzielania wsparcia, zmierzająca do ograniczenia powyższej bariery.

Okres pomiędzy złożeniem informacji o projekcie przez inwestora a prezentacją oferty na posiedzeniu Zespołu (II Etap Programu) wynosił od 2 do 371 dni. Okres pomiędzy złożeniem do PAIZ opisu projektu a datą uzyskania rekomendacji Zespołu wynosił od 2 do 390 dni. (ze 100 projektów 72 uzyskały rekomendację w okresie nie dłuższym niż 100 dni). Czas niezbędny na przygotowanie opisu

²⁰ Są to państwowe jednostki budżetowe mające siedzibę poza granicami kraju, realizujące zadania z zakresu promocji polskiej gospodarki, podległe ministrowi właściwemu do spraw gospodarki w zakresie merytorycznym, finansowym i kadrowym.

i wydanie rekomendacji uzależniony był od takich okoliczności jak np. konieczność uzupełniania informacji o projekcie (np. analizy efektu zachęty), ponowne opracowywanie opisów projektów w związku ze zmianami Programu, czy zmiany regulacji unijnych dotyczących zasad udzielania pomocy publicznej. NIK nie stwierdziła nieuzasadnionego przedłużania postępowania przez PAIZ. Szczegółowym badaniem objęto sześć wniosków wybranych w sposób celowy spośród realizowanych projektów o najwyższej wartości proponowanego wsparcia z tytułu nakładów inwestycyjnych i zatrudnienia w poszczególnych kategoriach wsparcia. Łączna wartość planowanych (z opisu wniosków) nakładów w tych projektach wynosiła 4 049 654,5 tys. zł, a planowane zatrudnienie ogółem – 6 693 osób, w tym 3 682 osób z wyższym wykształceniem. Były to projekty:

- inwestycja produkcyjna w sektorze priorytetowym motoryzacyjnym – Volkswagen Poznań Sp. z o.o.;
- projekt znaczący – Tanne Sp. z o.o.;
- dwa projekty w sektorze nowoczesnych usług: IBM Global Services Delivery Centre Polska Sp. z o.o. i Luxoft Sp. z o.o.;
- dwa projekty z sektora badawczo – rozwojowego (B+R): TRW Steering Systems Poland Sp. z o.o. oraz Mondelez International RD&Q Sp. z o.o.

Wyniki badania wykazały, że **PAIZ należy wywiązywać się z obowiązków wynikających z Programu, dochowując legalności, terminowości i rzetelności opracowania projektów i przygotowania propozycji wsparcia.**

Na tle wyników powyższych badań oraz wyników kontroli u Beneficjentów, NIK zgłosiła jednak uwagi, które mają odniesienia generalne i powinny być rozpatrzone w ramach sygnalizowanej przez Ministerstwo Rozwoju merytorycznej weryfikacji założeń Programu, w tym zwłaszcza odnoszących się do parametrów jakościowych przyszłych dotowanych inwestycji.

1. Zdaniem NIK praktyka realizacji Programu wskazuje na brak powiązania zgłaszanych przez PAIZ propozycji wsparcia projektów inwestycyjnych z celami szczegółowymi Programu, jakimi są zwiększenie innowacyjnych inwestycji stosujących nowoczesne technologie (cel nr 1) oraz tworzenie miejsc pracy o wysokiej produktywności (cel nr 2). W obecnych założeniach Programu inwestycja może być realizowana w sektorze uznanym za priorytetowy, co nie oznacza, że będzie ona związana z wdrażaniem nowych technologii w działalności przedsiębiorcy. Faktyczna działalność gospodarcza dotowanego inwestora może bowiem polegać np. na prostym montażu wyrobu z dostarczonych części, a tym samym nie wpłynie na podniesienie innowacyjności i konkurencyjności polskiej gospodarki (cel główny Programu). Jeżeli wspierany projekt inwestycyjny polega np. na tym, że w Polsce powstaje wyodrębniony ośrodek rozliczeniowy na potrzeby monitorowania, ewidencjonowania i rozliczania operacji gospodarczych prowadzonych pomiędzy zagranicznymi podmiotami grupy kapitałowej inwestora (jak np. projekt „Nokia Solutions and Networks” Sp. z o.o.; OpusCapita Sp. z o.o.) to rzeczywisty wpływ tej inwestycji na podniesienie konkurencyjności polskiej gospodarki może nie być istotny. Zbliżona sytuacja jest z inwestorami, którzy wprowadzają w Polsce miejsca pracy, ale np. nie płacą w ogóle podatku VAT, gdyż nie prowadzą opodatkowanej działalności na terenie kraju, albo prowadzą ją w bardzo ograniczonym zakresie (np. BNY Mellon (Poland) Sp. z o.o.; UPS Global Business Services Polska Sp. z o.o.; Lufthansa Global Business Services Sp. z o.o.).

2. Na podstawie analizy inwestycji firm Volkswagen Poznań Sp. z o.o. oraz Tanne Sp. z o.o., NIK zwraca uwagę, że w założeniach inwestycje te miały doprowadzić do wprowadzenia na rynek produktów zaawansowanych technologicznie. Jednocześnie założenia tych przedsięwzięć wskazywały, że w niewielkim stopniu mogą się one przyczynić się do transferu nowoczesnych technologii i know-how do polskiej gospodarki, bowiem technologie te miały pozostawać w obrębie grup kapitałowych, do których inwestorzy ci należą. Obydwa projekty ukierunkowane były wprawdzie na wytwarzanie nowych produktów, ale w zakresie odpowiadającym realizacji strategii rozwoju grup kapitałowych inwestorów i służącym umacnianiu ich pozycji rynkowej, włączając w to ekspansję na nowe rynki. Powiązania gospodarcze z polskimi kooperantami (wkład lokalny), co wskazywała również PAIZ w opisie projektu Tanne Sp. z o.o., ograniczały się do wzrostu zatrudnienia m.in. u usługodawców, handlowców i dostawców wiórów drzewnych oraz innych materiałów do formowania płyt, bez rzeczywistego transferu technologii. Jedynie pośrednim, a przez to niepewnym efektem innowacyjnej przewagi inwestora miało być wymuszenie wdrożenia nowych technologii przez przedsiębiorców z sektora meblowego. Projekt Tanne Sp. z o.o. w ograniczonym stopniu tworzył miejsca pracy o wysokiej produktywności, definiowanej tak jak zakłada to Program. Według informacji PAIZ, z 910 planowanych miejsc pracy większość ma przypadać na część „meblarską” projektu, która jest dużo bardziej pracochłonna niż zautomatyzowana oraz wysoce kapitałochłonna produkcja płyt drewnopochodnych.
3. PAIZ, rekomendując wsparcie dla firmy Volkswagen, opierał się o założenie budowy nowego zakładu produkcyjnego, bez wskazania stopnia zaawansowania procesów, które będą w nim realizowane. Podstawową motywacją nie był więc transfer innowacyjnej technologii do polskiej gospodarki, lecz pozytywny efekt inwestycji dla rynku pracy (planowane zatrudnienie, kooperanci w otoczeniu inwestycji) oraz wysokość prognozowanych wpływów budżetowych.
4. Zdaniem NIK także realizacja projektu IBM Global Services Delivery Centre Polska Sp. z o.o. może nie przyczynić się do realizacji celu Programu, jakim jest wzrost innowacyjności oraz konkurencyjności polskiej gospodarki. Utworzenie Zintegrowanego Ośrodka Usług IT ma służyć wyłącznie dostarczaniu usług spółkom w ramach Grupy Kapitałowej IBM. Wobec braku powiązań gospodarczych z polskimi podmiotami niepewne jest założenie, że nastąpi transfer nowoczesnych technologii do firm polskich. Trudny do zwymiarowania, albowiem w ogóle nie monitorowany w ramach Programu, jest także potencjalny wpływ kwalifikacji zdobytych przez polskich pracowników w IBM na innowacyjność polskiej gospodarki, zwłaszcza po ustaniu ich zatrudnienia w spółkach tej grupy. Jest to problem niebagatelny, uwzględniając wysoki poziom rotacji zatrudnienia na dotowanych stanowiskach pracy. Na przykład: w spółce Opus Capita Sp. z o.o. w związku z realizacją umowy powstały 354 nowe miejsca pracy dla osób z wyższym wykształceniem. Jednakże w okresie od 1 stycznia 2016 r. do 30 września 2016 r. Spółka rozwiązała umowy o pracę z 62 osobami i zatrudniła 70 nowych pracowników. W firmie BNY Mellon (Poland) Sp. z o.o., która utworzyła 607 nowych miejsc pracy, w okresie od 1 stycznia 2016 r. do 30 września 2016 r. rozwiązaniu uległy umowy z 73 osobami, w tym z 58 z wyższym wykształceniem, a zatrudniono 296 nowych pracowników, w tym 259 z wyższym wykształceniem. Na wysoką rotację zatrudnienia wskazywał też menedżer firmy Capita Polska Sp. z o.o.
5. Zdaniem NIK nie można przyjąć, że samo dokonanie analizy formalnej zgodności proponowanego wsparcia z obowiązującymi przepisami oraz dokonanie kalkulacji maksymalnej wartości wsparcia zgodnie z metodologią określoną w Programie zapewnia spełnienie celu głównego oraz celów szczegółowych Programu. Niezbędne jest również przeprowadzanie analiz, w tym analiz ryzyka,

czy w wyniku udzielenia wsparcia ze strony budżetu państwa przewidywany efekt faktycznie nastąpi. Ocena stopnia realizacji celów Programu wymaga skonstruowania odpowiednich, adekwatnych mierników i stałego monitorowania ich poziomu.

Do 30 września 2016 r. do Ministra wpłynęło łącznie 79 wniosków inwestorów o udzielenie wsparcia w ramach Programu²¹. Umowy o udzielenie pomocy publicznej w formie dotacji celowej zawarte zostały z 70 przedsiębiorcami, natomiast dziewięć wniosków znajdowało się na etapie analizy w Ministerstwie Rozwoju przed podjęciem ostatecznej decyzji o udzieleniu wsparcia.

W latach 2014–2016 niezależnie od powyższych wniosków, PAIZ przesłała Ministrowi opisy pięciu projektów, które otrzymały negatywne oceny na etapie prac Zespołu (a więc nie uzyskały rekomendacji przewidzianej w Programie). Minister oceny te podtrzymał. Przedsiębiorcy, którzy nie uzyskali pozytywnej rekomendacji Zespołu, oferowali poniesienie nakładów inwestycyjnych w łącznej wysokości 1 027 808,5 tys. zł oraz utworzenie 2 786 nowych miejsc pracy, w tym 2 368 dla osób z wyższym wykształceniem. W zamian oczekiwali 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 niezyskania pozytywnej rekomendacji przez poszczególne firmy były:

- niska wiarygodność przedsiębiorcy oraz niepotwierdzenie informacji dotyczącej lokalizacji i współpracy ze wskazywaną 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 wysoka opłacalność działalności Spółki.

4.3 Umowy o udzielenie pomocy publicznej

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. Decyzje te były skutkiem trudnej sytuacji kadrowej lub dekonstrukcji w obszarze ich działalności, 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. Wszyscy przedsiębiorcy zwrócili otrzymane kwoty wsparcia wraz odsetkami.

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

²¹ Zgodnie z procedurą przyjętą w Programie, potencjalny beneficjent kierował do Ministra wniosek o udzielenie pomocy publicznej po uprzednio dokonanej ocenie przez PAIZ projektu inwestycyjnego, będącego przedmiotem wniosku, a następnie pozytywnej rekomendacji Zespołu i akceptacji przez Ministra Gospodarki/Rozwoju oraz po otrzymaniu od PAIZ oferty wsparcia realizacji tego projektu. Pozostałych 16 wniosków dotyczy głównie firm, które mimo pozytywnej oceny PAIZ zrezygnowały z ubiegania się o dotację.

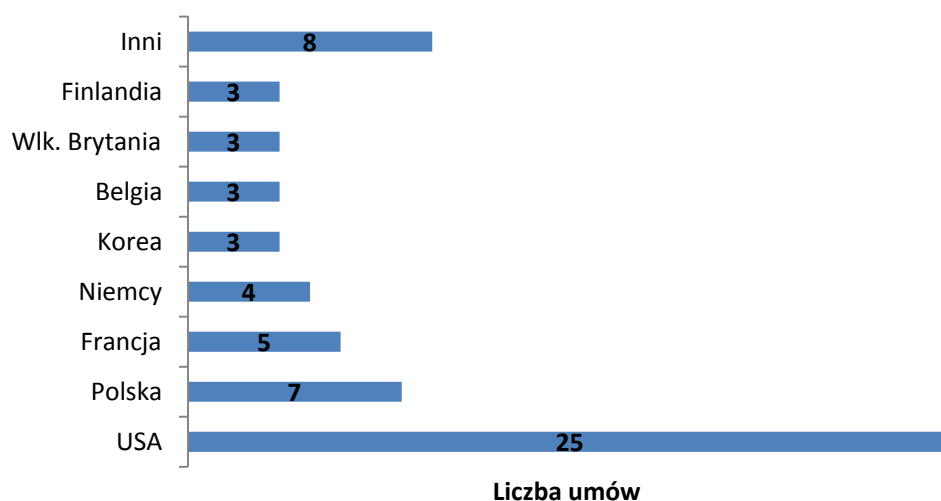
²² Beneficjent mógł realizować więcej niż jedną inwestycję korzystającą ze wsparcia w ramach Programu. W okresie pomiędzy 30 września i 30 listopada 2016 r. doszło do rozwiązania jeszcze jednej umowy. Łącznie więc, do czasu zakończenia czynności kontrolnych w Ministerstwie Rozwoju w dniu 9 grudnia 2016 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

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. Wszystkie decyzje Ministra o udzieleniu pomocy publicznej były zgodne z rekomendacjami Zespołu.

- Beneficjenci reprezentowali 15 państw, przy czym inwestorzy z ośmiu 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).

Wykres nr 1

Liczba umów wg kraju pochodzenia inwestora

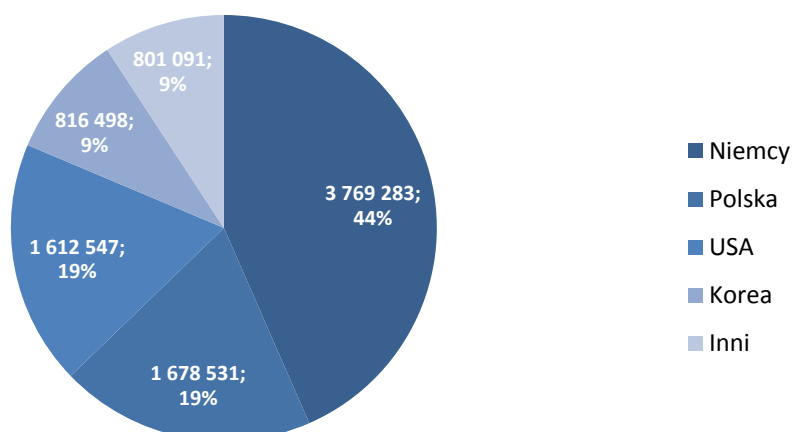


Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych z MR.

- 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.

Wykres nr 2

Wartość zobowiązań inwestycyjnych wg krajów pochodzenia inwestorów i ich udział w całości zobowiązań (tys. zł)

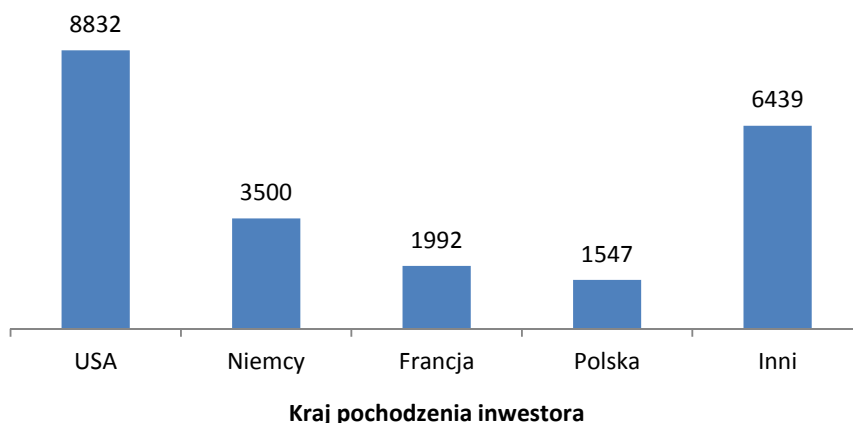


Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych z MR.

- 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.

Wykres nr 3

Oferowana liczba nowych miejsc pracy przez inwestorów

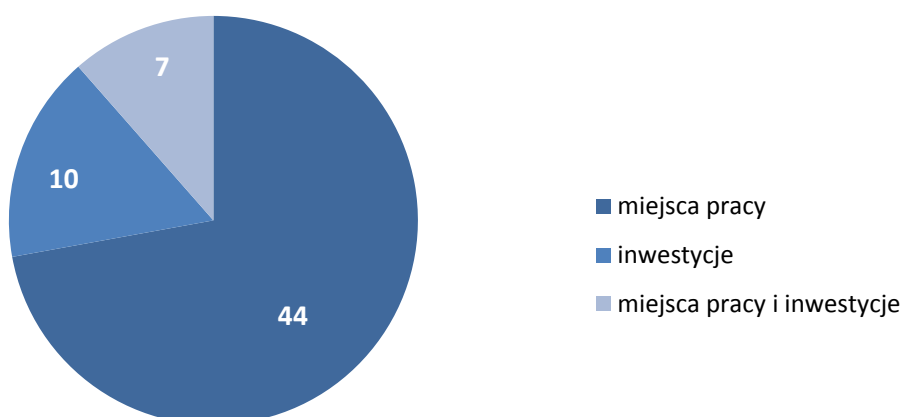


Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych z MR.

- Największa grupa (44 Beneficjentów) otrzymała wsparcie wyłącznie z tytułu tworzenia nowych miejsc pracy. Zobowiązali się do utworzenia łącznie 16 987 nowych miejsc pracy, w tym 15 383 (90,6%) dla osób z wyższym wykształceniem. Mają oni 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 (od 4,1 tys. zł do 238,5 tys. zł).

Wykres nr 4

Liczba umów wg tytułów wsparcia



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych z MR.

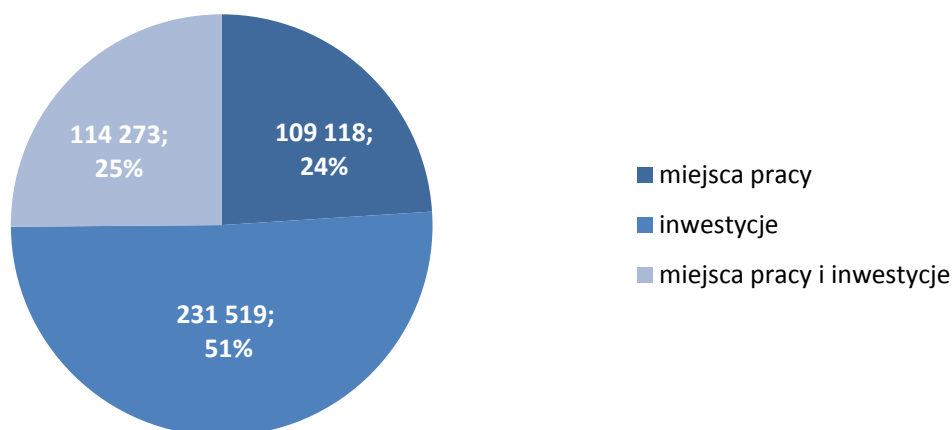
- W 10 zawartych umowach przedmiotem wsparcia była wyłącznie realizowana inwestycja. W zamian za poniesienie nakładów inwestycyjnych w łącznej kwocie 6 373 847 tys. zł Minister przyznał tym Beneficjentom pomoc publiczną w wysokości 231 519,3 tys. zł (3,6% wartości zobowiązań

inwestycyjnych). Ponadto inwestorzy ci zaoferowali utworzenie 3 367 nowych miejsc pracy, w tym 591 (17,6%) dla osób z wyższym wykształceniem. Koszt utworzenia jednego miejsca pracy wynosił średnio 1 893 tys. zł (od 1 465,2 tys. zł do 6 000 tys. zł).

- Siedmiu Beneficjentom, Minister udzielił wsparcia zarówno z tytułu nakładów inwestycyjnych, jak i tworzenia nowych miejsc pracy. 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 378 (19,3%) dla osób z wyższym wykształceniem. Łączna kwota przyznanego wsparcia 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 (od 3,8 tys. zł do 12,1 tys. zł). Średni koszt utworzenia miejsca pracy wyniósł 947,2 tys. zł (od 285,7 tys. zł do 1 543,8 tys. zł).
- Kwota wsparcia z tytułu inwestycji stanowiła przeciętnie 5,4% wartości zobowiązań inwestycyjnych, a w poszczególnych projektach od 2,7% do 10,0%.

Wykres nr 5

Wartość i struktura wsparcia wg tytułów (tys. zł)



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych z MR.

Dominującą grupę pod względem wielkości nakładów inwestycyjnych tworzyli przedsiębiorcy realizujący projekty produkcyjne – 17 o wartości 7 772 541,9 tys. zł, tj. 89,6% kwoty wszystkich zobowiązań zawartych w podpisanych umowach. W grupie tej:

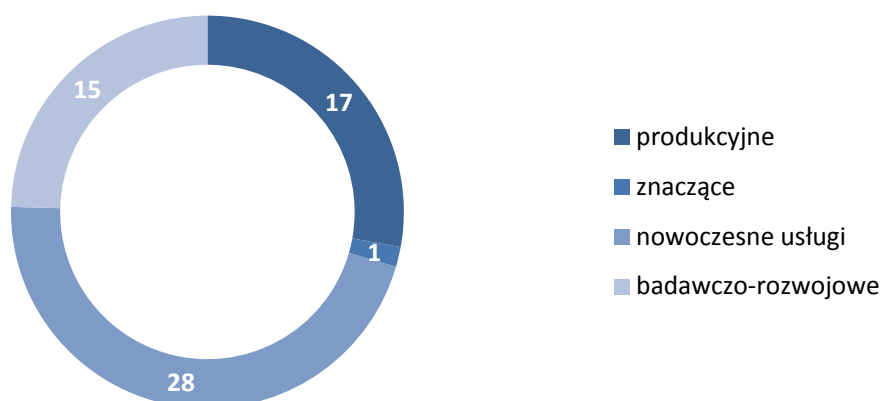
- dziewięć projektów dotyczyło przemysłu motoryzacyjnego (wartość zobowiązań inwestycyjnych to 5 741 194,9 tys. zł);
- cztery – przemysłu rolno-spożywczego (1 082 400 tys. zł);
- trzy projekty – przemysłu lotniczego (561 447 tys. zł);
- jeden w branży elektronicznej i AGD (387 500 tys. zł).

Pozostałe inwestycje to:

- 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).

Wykres nr 6

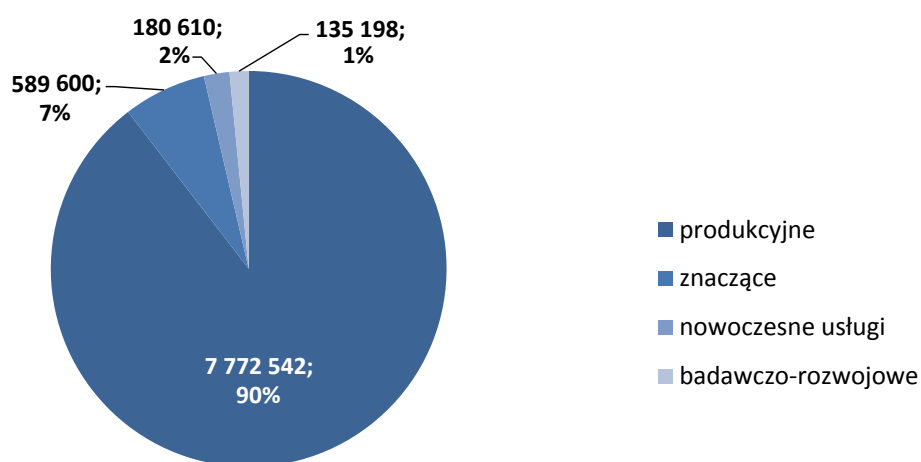
Liczba umów wg rodzaju inwestycji



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych z MR.

Wykres nr 7

Wartość i struktura zobowiązań inwestycyjnych wg rodzaju inwestycji (tys. zł)



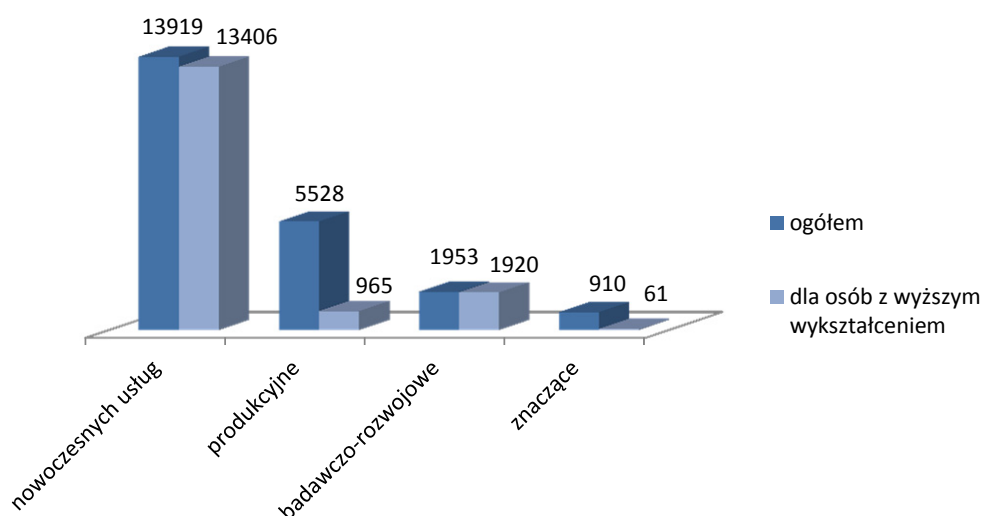
Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych z MR.

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 (5,9%);
- 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%).

Wykres nr 8

Liczba deklarowanych miejsc pracy wg rodzaju inwestycji



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych z MR.

Zgodność zawartych umów z zasadami określonymi w Programie zbadano na podstawie dokumentów pięciu wybranych celowo inwestorów, którzy otrzymali największe łączne kwoty wsparcia z tytułu nakładów inwestycyjnych i zatrudnienia. Były to firmy 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. Cztery projekty zaliczone zostały do sektora badawczo-rozwojowego, natomiast jeden do grupy inwestycji znaczących. Inwestorom tym Minister udzielił wsparcia finansowego zarówno z tytułu nakładów inwestycyjnych, jak i tworzenia nowych miejsc pracy. Ich zobowiązania inwestycyjne wyniosły łącznie 1 082 873,6 tys. zł, co stanowiło 12,5% kwoty zobowiązań ze wszystkich 61 umów realizowanych do 30 września 2016 r. (tzw. umów czynnych), zaś zobowiązania do utworzenia miejsc pracy – 1 329, w tym 235 dla osób z wyższym wykształceniem (6,0% i 1,4%). Przyznana pomoc publiczna miała wynieść 86 844,5 tys. zł, w tym 78 015,5 tys. zł z tytułu nakładów inwestycyjnych oraz 8 829,0 tys. zł (odpowiednio 19,1%, 23,5% i 7,2% łącznej kwoty wynikającej z umów czynnych).

Wyniki kontroli wykazały, że **Minister rzetelnie wykonywał procedury przyznawania dotacji ustalone w Programie, kierując się w tym względzie propozycjami PAIZ, rekomendacjami Zespołu oraz oceną uwarunkowań ich realizacji:**

- 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*²³;
- wpływy do budżetu państwa i jednostek samorządu terytorialnego z podatków PIT, CIT, VAT oraz podatku od nieruchomości w okresie realizacji inwestycji oszacowane 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 w okresie trwałości inwestycji miały osiągnąć 256 727,8 tys. zł, a więc blisko trzykrotnie przekroczyć kwotę przyznanej pomocy (86 844,5 tys. zł);

²³ 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. Działalności tej beneficjent nie podjąłby bez przyznanej pomocy lub którą podjąłby w ograniczonym lub innym zakresie lub w innym miejscu.

- zobowiązania w zakresie nakładów inwestycyjnych oraz tworzenia nowych miejsc pracy zawarte w umowach były tożsame z rekomendacjami Zespołu oraz wnioskami inwestorów;
- wszystkie umowy zawierały niezbędne elementy ustalone w Programie²⁴;
- beneficjenci zostali zobowiązani do przedstawiania w okresie obowiązywania umowy (w terminie do 30 kwietnia każdego roku) określonych danych o realizowanych inwestycjach 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 dopiero 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.

W odniesieniu do zawierania umów NIK zgłasza następujące uwagi:

- W umowach nie były ujmowane postanowienia obligujące inwestorów do realizacji zamiarów prezentowanych we wnioskach kierowanych do PAIZ, np. zobowiązań co do wysokości wkładu lokalnego, zakresu współpracy z polskimi jednostkami naukowo-badawczymi lub uczelniami, ale także np. przewidywanej wysokości średniego wynagrodzenia. Ich ujęcie w umowach byłoby celowe, albowiem zapewniałoby realizację celów Programu oraz egzekwowanie tych obowiązków od Beneficjentów. Stworzyłoby także podstawę do realnej oceny na ile realizacja Programu wpływa na zdynamizowanie i unowocześnienie polskiej gospodarki, chociażby w wymiarze lokalnym. Ich nieumieszczenie, a tym samym brak monitoringu jakościowych efektów Programu, powodował, że ocena realizacji Programu sprowadzona została do dwóch parametrów ilościowych – sumy środków wydanych na inwestycje oraz liczby stworzonych miejsc pracy.
- W procedurze postępowania z wnioskami inwestorów – 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 PAIZ, która nie była jednak zobowiązana do przekazywania Ministrowi informacji o dotrzymaniu przez inwestora terminu akceptacji oferty. W związku z powyższym dotrzymanie terminu związania ofertą nie było kontrolowane, pomimo iż jest to termin zawity. W ocenie NIK przyczyną był z jednej strony brak w treści Programu określenia formy przekazywania takich informacji przez PAIZ do Ministra, z drugiej zaś brak inicjatywy obydwu stron, aby problem ten uregulować w trybie roboczym.

²⁴ 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 realizacji umowy, skutki niedotrzymania przez inwestora zobowiązań umownych, a także obowiązki sprawozdawcze i informacyjne inwestora.

4.4 Realizacja umów o udzielenie pomocy publicznej

Oceny realizacji umów dokonano na podstawie danych sprawozdawczych Beneficjentów zgromadzonych przez Ministerstwo Rozwoju. Były one okresowo weryfikowane w postępowaniach kontrolnych prowadzonych przez przedstawicieli Ministra. Rzetelność tych postępowania zbadana została w toku bezpośrednich kontroli NIK przeprowadzonych u dziesięciu²⁵ spośród 12 Beneficjentów Programu, którzy zrealizowali zobowiązania umowne do końca 2015 r. (ich wykaz zawarty został w załączniku nr 1 do Informacji).

Kontrole ze strony Ministra realizowane były 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*²⁶. Dokument ten został zatwierdzony przez Ministra Gospodarki w dniu 3 października 2012 r. Do dnia zakończenia kontroli (w dniu 9 grudnia 2016 r.) Minister Rozwoju i Finansów nie dokonał zmiany Wytycznych.

Kontrole Ministra u Beneficjentów obejmowały wykonanie zobowiązań umownych w zakresie wysokości i harmonogramów ponoszenia nakładów inwestycyjnych oraz tworzenia 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 umownych.

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

- *pięciu spośród dziesięciu Beneficjentów, których dotyczył wymóg utworzenia miejsc pracy, wykonało to zobowiązanie na poziomie od 100% do 160%, jeden nie zrealizował postanowień umowy, natomiast pozostali trzej wykonali je w granicach 40% do 65%;*
- *dwóch spośród siedmiu Beneficjentów, którzy otrzymali wsparcie z tytułu nakładów inwestycyjnych, zrealizowało deklarowane wydatki na poziomie od 118% do 130% zobowiązań; jeden beneficjent na poziomie 85%, kolejnych czterech w granicach od 31% do 99% 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 od 100% do prawie 385% deklarowanej liczby miejsc pracy, natomiast pozostali trzej w przedziale od 34% do 76%, przy czym w odniesieniu do dwóch Beneficjentów postanowienia umowy miały charakter zobowiązania łącznego do końca 2015 r.;*
- *siedmiu spośród 11 zobowiązanych Beneficjentów poniosło wydatki inwestycyjne na poziomie od 103% do 420% deklarowanych kwot, natomiast czterech nie wykonało zobowiązań w tym zakresie, przy czym rozliczenie dwóch inwestorów ma nastąpić, zgodnie z postanowieniami umów, 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%;*
- *17 spośród 20 Beneficjentów wykonało swoje zobowiązania inwestycyjne (narastająco od rozpoczęcia inwestycji) na poziomie od 100% do 456%, natomiast trzech pozostałych w przedziale od 61% do 82%.*

²⁵ Było to 10 Beneficjentów, ale zrealizowali oni 9 umów. Jeden Beneficjent, po wykonaniu zobowiązań w zakresie poniesienia nakładów oraz zatrudnienia dokonał podziału spółki, w związku z czym za realizację umowy w okresie trwałości odpowiadał inny podmiot (spółka z wyłącznym udziałem Beneficjenta).

²⁶ Dalej: Wytyczne.

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

- 15 spośród 16 Beneficjentów wywiązało się z obowiązku utworzenia miejsc pracy (narastająco) na poziomie od 100% do 214%, zaś jeden w 40%;
- dziewięciu spośród 12 Beneficjentów poniosło nakłady inwestycyjne co najmniej w wielkościach deklarowanych (od 100% do 254%), natomiast trzech pozostałych nie wykonało tych zobowiązań.

Według stanu na dzień 31 grudnia 2016 r. inwestorzy od początku realizacji umów utworzyli łącznie 19 323 miejsca pracy, w tym 14 079 dla osób z wyższym wykształceniem. Stanowiło to odpowiednio 87,6% oraz 86,1% zobowiązań inwestorów w tym zakresie²⁷ (odpowiednio 22 060 oraz 16 352). Inwestorzy do końca 2016 r. ponieśli nakłady inwestycyjne w łącznej wysokości 6 519 473,8 tys. zł, co stanowiło 74% zobowiązań na ten dzień (8 814 478,5 tys. zł). Według stanu na dzień 30 września 2016 r. w ramach Programu wypłacono Beneficjentom 156 210,6 tys. zł, co stanowiło 34,3% zobowiązań wynikających z umów 454 910,9 tys. zł.

Wyniki kontroli przeprowadzonej przez NIK u Beneficjentów wykazały, że zrealizowali oni swoje zobowiązania umowne w zakresie nakładów inwestycyjnych i tworzenia miejsc pracy (aczkolwiek niekiedy niezgodnie z harmonogramami) oraz utrzymywali inwestycje objęte Programem.

Konsekwencją okresowego niedotrzymywania zobowiązań przez Beneficjentów była wypłata dotacji w obniżonej wysokości. Przykłady takie odnotowano w grupie skontrolowanych przez NIK Beneficjentów:

- Zobowiązali się oni do poniesienia nakładów inwestycyjnych w łącznej wysokości 136 528,5 tys. zł, oraz do zatrudnienia 2 788 osób, w tym 2 589 z wyższym wykształceniem. Ich faktyczne wydatki na inwestycje wyniosły 200 676,8 tys. zł. Powstały 3 802 miejsca pracy, w tym 3 224 dla osób z wyższym wykształceniem. Za wykonanie zobowiązań z tytułu utworzenia miejsc pracy mieli oni otrzymać łącznie 17 795,7 tys. zł, a otrzymali 17 479,4 tys. zł. Zmniejszenie kwoty dotacji o 316,3 tys. zł było wynikiem okresowego niedotrzymania przez dwie firmy ustalonego harmonogramu tworzenia nowych miejsc pracy (do czasu zakończenia inwestycji opóźnienia zostały nadrobione). Beneficjenci ci otrzymali wsparcie niższe odpowiednio o 159,5 tys. zł oraz 156,8 tys. zł, tj. o 19,3% i 19,6%.

W ocenie NIK bezzasadnie, a przez to niecelowo, ograniczony był zakres przedmiotowy kontroli przeprowadzanych przez przedstawicieli Ministra u Beneficjentów.

Było to wadą Wytycznych, a więc dokumentu, w którym zakres ten został ustalony. Kontrolami nie była objęta m.in. realizacja obowiązków sprawozdawczych w zakresie zapłaconych przez inwestorów podatków CIT, PIT, VAT, podatków od nieruchomości oraz wartości sprzedaży na rynek krajowy. Ustalenia poczynione u skontrolowanych przez NIK 10 Beneficjentów wykazały,

²⁷ Bez umów zawartych przez Ministra Rozwoju i Finansów w 2016 r. tj.:

- 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;
- ze spółką Mercedes-Benz Manufacturing Poland Sp. z o.o. – Beneficjent ten, w latach 2019–2021 ma ponieść nakłady inwestycyjne w kwocie 1318 050 tys. zł oraz utworzyć 400 miejsc pracy, w tym 50 dla osób z wyższym wykształceniem, za co otrzyma wsparcie (z tytułu nakładów inwestycyjnych) w kwocie 82 378 tys. zł.

że niektórzy z tych 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 nie było reakcji na brak sprawozdań.

NIK negatywnie oceniła fakt, że w § 9 Wytycznych, zawierającym katalog zakresu obowiązków nałożonych na osoby przeprowadzające kontrolę u Beneficjentów, nie ujęto obowiązku wyjaśnienia okoliczności i przyczyn niepełnego bądź nieprawidłowego wykonania zobowiązań umownych, jak również wskazania działań 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 była również 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 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 stwierzonego stanu rzeczy.*

W ocenie NIK 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 liczby tworzonych miejsc pracy, pod kątem ewentualnych korekt w kwotach wypłaconych dotacji. Pomijane były pozostałe zobowiązania umowne, w tym tak istotne jak obowiązek informowania o realizacji zobowiązań podatkowych. W konsekwencji Minister nie wiedział, jaka łączna kwota wpłynęła do budżetu państwa i budżetów samorządowych z tytułu podatków odprowadzanych przez Beneficjentów finansowego wsparcia inwestycji. NIK przyjęła deklarację przedstawicieli Ministra, że w pracach nad kompleksową zmianą Programu, wprowadzone zostaną także zmiany Wytycznych.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca ponadto uwagę na brak jednolitości podejścia Ministra do inwestorów, którzy przejściowo nie dotrzykali harmonogramu tworzenia miejsc pracy. Na przykład:

- *Dwie firmy zobowiązały się do utworzenia w latach 2012–2014 odpowiednio 75 i 250 nowych miejsc pracy, w tym odpowiednio 75 i 201 dla osób z wyższym wykształceniem. W początkowych latach realizacji umowy obydwaj inwestorzy nie osiągnęli w pełni zaplanowanego poziomu zatrudnienia, lecz na koniec 2014 r. pierwsza z nich zrealizowała zobowiązanie w 109,3%, druga zaś w 104,6%. Beneficjenci ci nie otrzymali jednak pełnej kwoty pomocy, co było zgodne z postanowieniami umowy. Odmiennie 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, korzystna dla Beneficjenta, zmiana harmonogramu wypłacanej pomocy.*

Zdaniem NIK, wobec braku w Programie i umowach precyzyjnych regulacji określających zasady postępowania w przypadkach okresowych opóźnień w realizacji zobowiązań w stosunku do harmonogramów, może występować brak świadomości części Beneficjentów co do następstw tych opóźnień i jednocześnie brak świadomości, że sposobem na konwalidowanie tego uchybienia jest złożenie wniosku o dokonanie zmian w realizacji harmonogramu. W tym zatem kontekście celowe byłoby przyjęcie przez Ministra rozwiązań, które doprecyzowałyby zasady postępowania w omawianych sytuacjach i w konsekwencji ograniczyły możliwość wystąpienia odmiennych decyzji w zakresie określenia wysokości wypłaty pomocy, wobec Beneficjentów znajdujących się w podobnej sytuacji.

4.5 Monitoring realizacji Programu

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

Minister terminowo przedstawił trzy sprawozdania z realizacji Programu, tj. za lata 2012–2014. Sprawozdanie za 2015 r. przekazane zostało Radzie Ministrów dopiero w dniu 9 stycznia 2017 r.

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

- wartość inwestycji zagranicznych w Polsce w 2015 r. w wysokości 12,1 mld euro stanowiła 108,1% wartości docelowej (11,9 mld euro);
- 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 36 pozycji, tj. trzy pozycje powyżej 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 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 51%, tj. był wyższy o 11 punktów procentowych od wartości docelowej (40%);
- 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. 82,6% liczby docelowej (27 500);
- stopień realizacji założeń w zakresie nowych miejsc pracy zadeklarowanych w umowach – w 2015 r. założenia te zrealizowano na poziomie 133%, przy wartości docelowej na poziomie 85%;
- odsetek utworzonych miejsc pracy wymagających wykształcenia wyższego – w 2015 r. udział tego rodzaju utworzonych miejsc pracy wyniósł 73% ogółu miejsc pracy, przy wartości wskaźnika planowanej na poziomie 15%.

Zestawienie wartości wskaźników monitorowania celu głównego Programu i celów szczegółowych w latach 2012–2015 zawiera załącznik nr 1 do Informacji.

W ocenie NIK system monitoringu realizacji Programu, oparty na kontroli wykonywania przez Beneficjentów zobowiązań umownych, nie dostarcza informacji o faktycznym oddziaływaniu Programu na innowacyjność i produktywność polskiej gospodarki.

Problem ten bezskutecznie podniesiony został już w 2013 r. przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego. W opinii dotyczącej projektu sprawozdania z realizacji Programu w 2012 r. wyrażony został pogląd, iż dokument ten powinien w większym stopniu zawierać informacje w wpływie udzielanego inwestorom wsparcia na osiągnięcie wzrostu innowacyjności i konkurencyjności polskiej gospodarki. Zdaniem tego ministerstwa sprawozdanie koncentrowało się na kwotach inwestycji oraz liczbie tworzonych miejsc pracy, nie zawierało natomiast informacji o wpływie tych działań na wzrost innowacyjności w Polsce. Nie było w nim również informacji dotyczących m.in. udziału rodzimych przedsiębiorstw w roli poddostawców w realizowanych projektach, a także współpracy Beneficjentów pomocy z polskimi uczelniami, w tym o zleceniu tym placówkom prac badawczo-rozwojowych. Opinia ta nie została uwzględniona. Zdaniem ówczesnego Ministerstwa Gospodarki powyższe analizy nie były możliwe do przeprowadzenia po upływie zaledwie roku od rozpoczęcia wdrażania Programu, ani przed zakończeniem jakiegokolwiek ze wspieranych inwestycji. Optymalny okres takich analiz to co najmniej pięć lat od zakończenia realizacji poszczególnych projektów.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli kwestia ta pozostaje aktualna nawet w szerszym aspekcie. Przyjęte mierniki realizacji celu głównego nie odzwierciedlają skuteczności działań realizowanych w ramach Programu, lecz wyniki działalności proinnowacyjnej, zarówno kolejnych rządów, jak i przedsiębiorców. Poziom tych mierników uzależniony jest od wielu czynników, a realizacja Programu jest tylko jednym z nich. Ilustruje to relacja łącznej wartości inwestycji zagranicznych w Polsce w 2015 r. – 12,1 mld euro, do wartości nakładów inwestycyjnych poniesionych przez Beneficjentów Programu, wśród których byli także inwestorzy polscy – szacunkowo tylko ok. 500 mln euro.

W większym stopniu efekty realizacji Programu prezentują mierniki realizacji celu szczegółowego nr 1. 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 pracy²⁸. Tymczasem mierniki przyjęte w Programie w ogóle nie odnoszą się do produktywności, nawet tak pojmowanej, jak zdefiniowano to w Programie (całkowita kwota poniesionych nakładów inwestycyjnych podzielona przez ilość powstałych nowych miejsc pracy), czyli do kosztu utworzenia jednego miejsca pracy.

NIK nie podziela przedstawionego powyżej stanowiska o braku możliwości prowadzenia analiz efektywności udzielonego wsparcia przed upływem pięciu lat od zakończenia realizacji poszczególnych projektów. Analizy takie są bowiem nie tylko celowe, ale możliwe do wykonania pod warunkiem zapewnienia dopływu niezbędnych informacji od Beneficjentów Programu, co wymaga zmiany treści umów. Monitoringiem należałoby objąć m.in.:

- skalę i charakter powiązań nowych inwestycji z polskimi firmami i jednostkami naukowo-badawczymi,
- dostęp do nowoczesnych technologii osób zatrudnionych w miejscach pracy powstałych w ramach dotowanych projektów,
- faktyczną produktywność nowych miejsc pracy,
- poziom wynagrodzeń na dotowanych stanowiskach pracy,
- skalę zatrudniania na nowych miejscach pracy, powstałych w ramach wspartych finansowo projektów, obywateli innych państw, a zwłaszcza spoza krajów UE.

²⁸ Patrz np. dr Wioletta Wierzbicka, *Produktywność pracy przedsiębiorstw prywatnych w Polsce – ujęcie regionalne*, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, Zeszyty Naukowe UNIwersytetu PRZYRODNICZO-HUMANISTYCZNEGO w SIEDLACACH, Nr 97, Seria: Administracja i Zarządzanie 2013.

5.1 Przygotowanie kontroli

Niniejsza kontrola planowa poprzedzona została dwuletnim cyklem kontroli rozpoznawczych, którymi objętych zostało 11 Beneficjentów realizujących inwestycje objęte Programem. Kontrole te stanowiły jednocześnie fragment kontroli wykonania budżetu państwa w części 20 Gospodarka, jako element oceny sposobu udzielania i rozliczania dotacji przez dysponenta tej części. Podstawowym kryterium doboru podmiotów do kontroli rozpoznawczych była wysokość otrzymanego wsparcia finansowego w danym roku (płatności dokonane przez Ministra). Podmioty skontrolowane w 2014 r. otrzymały łącznie 22 540 tys. zł, co stanowiło 86% całości wsparcia wypłaconego beneficjentom w 2014 r. (do końca października). Podmioty objęte kontrolą w roku 2015 otrzymały natomiast 28 004,0 tys. zł, tj. 44,9%.

Wyniki tych kontroli wykazały, że Beneficjenci rzetelnie realizowali zasadnicze zobowiązania wynikające z zawartych umów, ponosząc nakłady inwestycyjne w ustalonych wysokościach i tworząc wymaganą liczbę miejsc pracy. Nieprawidłowości stwierdzano w odniesieniu do realizacji niektórych obowiązków informacyjnych (w zakresie zapłaconych podatków). Wyniki kontroli doraźnych prezentowano w wystąpieniach pokontrolnych do kierowników kontrolowanych jednostek oraz prezentowano w Informacjach o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w części 20 Gospodarka w 2013 r. i 2014 r.

5.2 Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Kontrolę przeprowadził Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji w okresie od 3 października 2016 r. do 30 grudnia 2016 r.

Do wszystkich dwunastu skontrolowanych jednostek skierowane zostały wystąpienia pokontrolne. W czterech wystąpieniach sformułowane zostały wnioski pokontrolne.

Do Ministra Rozwoju i Finansów NIK wnioskowało o:

1. Doprowadzenie do ustanowienia podstawy prawnej udzielania w ramach Programu dotacji na cele inwestycyjne jednostkom niezaliczanym do sektora finansów publicznych.
2. 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.
3. 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.
4. 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.
5. Rozszerzenie zakresu monitoringu o zagadnienia służące ocenie osiągania jakościowych parametrów Programu umożliwiających ocenę stopnia realizacji jego celów, a także skuteczności i efektywności wydatkowania środków publicznych.

Do Prezesa b. Polskiej Agencji Informacji i Inwestycji Zagranicznych NIK wystosowała poniższe wnioski:

1. Bieżące ujmowanie w przekazywanych Zespołowi rekomendacjach projektów składanych w ramach Programu ocen realnego wpływu proponowanych do wsparcia przedsięwzięć na wzrost innowacyjności i konkurencyjności polskiej gospodarki.
2. Podjęcie działań zmierzających do uwzględnienia przy najbliższej nowelizacji Programu wprowadzenia do jego treści postanowień zapewniających rzeczywisty transfer nowoczesnych technologii do polskiej gospodarki oraz tworzenie miejsc pracy o faktycznie wysokiej produktywności, a także monitoring tych procesów, zgodnie celami Programu.

Wnioski skierowane do dwóch Beneficjentów Programu dotyczyły:

- 1) podjęcia działań gwarantujących osiągnięcie i utrzymanie wymaganej liczby miejsc pracy, w tym dla osób z wyższym wykształceniem, do końca okresu trwałości inwestycji;
- 2) dokonania korekty Sprawozdania finansowo-rzeczowego obejmującego okres począwszy od dnia rozpoczęcia realizacji inwestycji do dnia 31 grudnia 2015 r. i przekazanie jej Ministrowi Rozwoju i Finansów;
- 3) przekazania Ministrowi Rozwoju i Finansów korekty danych dotyczących zapłaconych podatków od nieruchomości i CIT oraz wartości sprzedaży krajowej za 2013 r.
- 4) przekazania Ministrowi Rozwoju i Finansów pełnych danych w zakresie zapłaconych podatków PIT, CIT, VAT i podatku od nieruchomości oraz wartości sprzedaży krajowej za lata 2014–2015.

Minister Rozwoju i Finansów w dniu 23 stycznia 2017 r. złożył zastrzeżenia do otrzymanego wystąpienia pokontrolnego. Dotyczyły one trzech zagadnień, tj. podstaw prawnych do udzielania Beneficjentom dotacji celowych na podstawie Programu, monitorowania spełniania przez Beneficjentów obowiązków informacyjnych w zakresie zapłaconych podatków i wartości sprzedaży na rynek krajowy oraz wniosku dotyczącego stosowania jednolitych zasad postępowania w stosunku do Beneficjentów okresowo nie wywiązujących się ze zobowiązań umownych w zakresie ponoszenia nakładów inwestycyjnych i liczby zatrudnionych.

Kolegium NIK, uchwałą z dnia 29 marca 2017 r., uwzględniło jedno zastrzeżenie w całości, a drugie w części.

Prezes b. Polskiej Agencji Informacji i Inwestycji Zagranicznych w odpowiedzi na wystąpienie

w pełni uznał zasadność propozycji, aby w ramach prezentowanych Zespołowi dossier projektów uwzględniać ocenę realnego wpływu proponowanych do wsparcia przedsięwzięć na wzrost innowacyjności i konkurencyjności polskiej gospodarki. Jednakże, zdaniem Agencji, wszelkie zmiany w tym zakresie wymagałyby wprowadzenia stosownych zmian w Programie. W związku z powyższym wniosek NIK będzie możliwy do zrealizowania z chwilą gdy dotychczasowy Program, po jego wygaszeniu (zgodnie z deklaracjami pracowników MR miało to nastąpić w z końcem stycznia 2017 r.), zastąpiony zostanie nowym Programem, który ma w pełni uwzględniać zalecenia NIK. Nowy Program ma także zapewnić sprawdzanie zgodności wspieranych inwestycji z celami Programu już na etapie składania wniosku o wsparcie, jak również jej monitorowanie w trakcie realizacji projektu oraz w okresie trwałości. Ponadto przygotowywane kryteria oceny projektów uwzględniają w znacznie większym stopniu weryfikację ich innowacyjności oraz jakość tworzonych miejsc pracy i skłonność firm do podnoszenia swojej konkurencyjności – chociażby poprzez podnoszenie kwalifikacji pracowników.

Beneficjenci Programu, będący adresatami wniosków pokontrolnych, poinformowali NIK o ich przyjęciu do realizacji.

Łącznie zrealizowane zostały trzy wnioski, a trzy przyjęto do realizacji.

Wskaźniki monitorowania celów Programu (dane MG i MR)

Tablica nr 1

Wskaźniki monitorowania celu głównego: Wzrost innowacyjności oraz konkurencyjności polskiej gospodarki

Nazwa wskaźnika	Wartość bazowa	Wartość docelowa 2011–2015	Wartości w latach			
			2012	2013	2014	2015
Roczna wartość inwestycji zagranicznych w Polsce (mld euro)	Wartość średnia obliczona na podstawie danych za okres 2005–2009 – 11,19	11,19	2,66	(-) 3,86 ²⁹	5,0	12,1
Pozycja Polski wśród krajów UE pod względem sumarycznego wskaźnika innowacyjności*	2010 – Polska w grupie umiarkowanych liderów	Bez zmian	n.d.	Umiarkowany lider	Umiarkowany lider	Umiarkowany lider
Pozycja Polski wśród krajów UE w rankingu Global Competitiveness Report	Raport 2012–2013 miejsce 41	miejsce 39	n.d.	42	43	36

* Innovation Union Scoreboard

Tablica nr 2

Wskaźniki monitorowania celu szczegółowego 1: Zwiększanie udziału innowacyjnych inwestycji stosujących nowoczesne technologie

Nazwa wskaźnika	Wartość bazowa	Wartość docelowa 2011–2015	Wartości w latach			
			2012	2013	2014	2015
Wskaźnik produktu						
Sumaryczna wartość inwestycji wspieranych dotacjami z budżetu państwa (mld zł)	9,6 Średniorocznie 1,93	9,6 Średniorocznie 1,93	1,23	1,04 Średniorocznie 0,52	7,01 Średniorocznie 2,34	9,1 Średniorocznie 1,82
Wskaźnik rezultatu						
Stopień realizacji założeń inwestycyjnych w zakresie nakładów zadeklarowanych w umowach (w %)	82%	85%	114,4%	85,4%	132%	183%
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	Brak danych	40%	0,67%	77,4%	45%	51%

²⁹ Wg danych NBP (statystyka kwartalna bilansu płatniczego, czerwiec 2014 r.), saldo zagranicznych inwestycji bezpośrednich (BIZ) w Polsce w 2013 r. było ujemne i wyniosło 3,86 mld euro. Na kwotę tę złożyły się m.in.: odpływ kapitału netto z tytułu instrumentów dłużnych, zmniejszenia kapitałów własnych oraz dodatnie reinwestowane zyski.

Tablica nr 3

Wskaźniki monitorowania celu szczegółowego 2: Tworzenie miejsc pracy o wysokiej produktywności

Nazwa wskaźnika	Wartość bazowa	Wartość docelowa 2011–2015	Wartości w latach			
			2012	2013	2014	2015
Wskaźnik produktu						
Liczba nowych miejsc pracy, które planowano utworzyć w wyniku inwestycji wspieranych dotacjami z budżetu państwa,	32 174	27 500	3 378	7 398	15 599	22 726
Wskaźnik rezultatu						
Stopień realizacji założeń inwestycyjnych w zakresie nowych miejsc pracy zadeklarowanych w umowach	75%	85%	100,6%	129,9%	130%	133%
Odsetek utworzonych miejsc pracy wymagających wykształcenia wyższego (% ogółu miejsc pracy)	Brak danych	15%	87,9%	78.8%	75%	73%

Wykaz jednostek objętych kontrolą i osób odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność

Jednostka kontrolowana	Kierownik jednostki kontrolowanej	Jednostka NIK przeprowadzająca kontrolę
Ministerstwo Gospodarki (Ministerstwo Rozwoju)	Ministrowie Gospodarki: Waldemar Pawlak od 16 listopada 2007 r. do 27 listopada 2012 r.; Janusz Piechociński od 6 grudnia 2012 r. do 16 listopada 2015 r.; Minister Rozwoju: Mateusz Morawiecki od dnia 16 listopada 2015 r. do 29 września 2016 r. Minister Rozwoju i Finansów: Mateusz Morawiecki od dnia 29 września 2016 r.	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
Polska Agencja Informacji i Inwestycji Zagranicznych	Prezes Zarządu: Sławomir Majman od 1 lipca 2009 r. do 25 maja 2016 r. p.o. Prezesa Zarządu: Bartłomiej Pawlak od 25 maja 2016 r. do 25 września 2016 r. Prezes Zarządu: Tomasz Pisula od 26 września 2016 r.	
CAPITA Polska Sp. z o.o.	Członkowie Zarządu: Martin McCloskey Marcus Meloni Marcel Rutishauser	
Kainos Software Poland Sp. z o.o.	Członkowie Zarządu: Brendan Mooney Richard McCann, Szczepan Sakowicz	
Lufthansa Global Business Services Sp. z o.o	Członkowie Zarządu: Małgorzata Gil, Jan Lewanowicz	
BNY Mellon (Poland) Sp. z o.o.	Członkowie Zarządu: Carol Marjorie Andrews, Martin John Ring, Joseph Gerard Wheatley	
Nokia Solutions and Networks Sp. z o.o.	Prezes Zarządu: Piotr Kaczmarek	
OpusCapita Sp. z o.o.	Prezes Zarządu: Patrik Jan Joachim Sallner	
StateStreet Bank GmbH Sp. z o.o. Oddział w Polsce	Dyrektor Oddziału: Scott Barry Newman	
UPS Global Bussines Services Polska Sp. z o.o.	Członkowie Zarządu: Ernest Caballero Hans Michael Mensing	
UPS Polska Sp. z o.o.	Członkowie Zarządu: Ernest Caballero Hans Michael Mensing	
Valeo Autosystemy Sp. z o.o.	Prezes Zarządu: David Gstalder	

Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

Źródła prawa krajowego:

1. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U z 2016 r. poz. 1870, ze zm.).
2. Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2016 r. poz. 383, ze zm.).
3. Ustawa z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2016 r. poz. 1808, ze zm.).
4. Uchwała Nr 49 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. Nr 13, poz. 221, ze zm.) – obowiązywała do 31 grudnia 2013 r.
5. Uchwała Nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2016 r. poz. 1006, ze zm.) – weszła w życie z dniem 1 stycznia 2014 r.
6. Zarządzenie Nr 61 Prezesa Rady Ministrów z dnia 7 września 2011 r. w sprawie powołania Międzyresortowego Zespołu do spraw Inwestycji o Istotnym Znaczeniu dla Gospodarki Polskiej (niepublikowane) – zmienione zarządzeniem Nr 45 Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 lipca 2013 r.
7. Zarządzenie Nr 38 Prezesa Rady Ministrów z dnia 1 czerwca 2015 r. w sprawie powołania Międzyresortowego Zespołu do spraw Inwestycji o Istotnym Znaczeniu dla Gospodarki Polskiej (M.P. poz. 520).
8. 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).

Źródła prawa Unii Europejskiej:

1. Rozporządzenie Rady (WE) Nr 659/1999 z dnia 22 marca 1999 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania art. 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. Urz. WE L 83 z 27.03.1999, str. 1, ze zm.) – uchylone z dniem 14 października 2015 r.
2. Rozporządzenie Rady (UE) Nr 2015/1589 z dnia 13 lipca 2015 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania art. 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE L 248 z 24.09.2015, str. 9) weszło w życie 14 października 2015 r.
3. Rozporządzenie Komisji (UE) Nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu (Dz. Urz. UE L 187 z 26.06.2014, str. 1).
4. Wytyczne w sprawie krajowej pomocy regionalnej na lata 2007–2013 (Dz. Urz. UE C 54 z 04.03.2006, str. 1).
5. Komunikat Komisji Europejskiej – Wytyczne w sprawie pomocy regionalnej na lata 2014–2020 (Dz. Urz. UE C 209 z 23.07.2013, str. 1).

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. Wiceprezes Rady Ministrów – Minister Rozwoju i Finansów
6. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
7. Sejmowa Komisja Finansów Publicznych
8. Sejmowa Komisja Gospodarki i Rozwoju
9. Senacka Komisja Budżetu i Finansów Publicznych
10. Senacka Komisja Gospodarki Narodowej i Innowacyjności
11. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego
12. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
13. Rzecznik Praw Obywatelskich