



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN BANAŚ

KGP.410.004.01.2022

Pan Waldemar Buda
Minister Rozwoju i Technologii
Ministerstwo Rozwoju i Technologii
pl. Trzech Krzyży 3/5
00-507 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Zmienne zgodnie z treścią uchwały Nr 15/2023
Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 26 kwietnia 2023 r.
w sprawie zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego

P/22/011 - *Wspieranie inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki*

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Rozwoju i Technologii ¹ , pl. Trzech Krzyży 3/5, 00-507 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Waldemar Buda, Minister Rozwoju i Technologii, od 8 kwietnia 2022 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Piotr Nowak, Minister Rozwoju i Technologii, od 26 października 2021 r. do 7 kwietnia 2022 r. Mateusz Morawiecki, Prezes Rady Ministrów, wykonujący obowiązki Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii, od 12 sierpnia 2021 r. do 25 października 2021 r. Jarosław Gowin, Minister Rozwoju Pracy i Technologii, od 7 października 2020 r. do 11 sierpnia 2021 r.; Jadwiga Emilewicz, Minister Przedsiębiorczości i Technologii, Minister Rozwoju, Wiceprezes Rady Ministrów, Minister Rozwoju, od 9 stycznia 2018 r. do 6 października 2020 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Programowanie systemu wsparcia inwestycji;2. Mechanizmy wspierania inwestycji;3. Nadzór nad wykorzystaniem środków publicznych na wsparcie inwestycji;4. Efekty systemu wspierania inwestycji.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2018 r. do 1 kwietnia 2022 r., z wykorzystaniem dowodów dotyczących przedmiotu kontroli, wykraczających poza ten okres
Podstawa prawna podjęcia kontroli	art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Joanna Zuba, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KGP/40/2022 z 19 kwietnia 2022 r.2. Milena Tymendorf, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KGP/41/2022 z 19 kwietnia 2022 r.3. Krzysztof Madej, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KGP/49/2022 z 4 maja 2022 r.4. Halina Jabłonowska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr GP/65/2022 z 26 maja 2022 r.5. Anna Kłopotek, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KGP/69/2022 z 7 lipca 2022 r.

(akta kontroli str.1-10)

¹ Dalej: Ministerstwo, MRiT.

² Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

System wsparcia inwestycji w zakresie projektów inwestycyjnych ukierunkowanych m.in. na wzrost innowacyjności i konkurencyjności polskiej gospodarki nie działał w pełni skutecznie.

W całym okresie obowiązywania *Programu wspierania inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki*⁴ minister właściwy ds. gospodarki⁵ nie zapewnił narzędzi do monitoringu realizacji jego celu, jakim było wsparcie inwestycji w tym w szczególności inwestycji o charakterze innowacyjnym. Równocześnie działania leżące w jego gestii w zakresie zmiany Programu były podejmowane opieszale tj. w okresie ponad dwóch lat od stwierdzenia nieprawidłowości, co opóźniło wprowadzenie skuteczniejszych narzędzi monitoringu oraz osiągania celów interwencji publicznej. W szczególności brak uzyskania gwarancji dla realizacji przez przedsiębiorców deklarowanych przez nich założeń jakościowych inwestycji (takich jak m.in. innowacyjność produktów i procesów czy współpraca z uczelniami wyższymi) ograniczał osiągnięcie celów Programu. Niektóre zmiany w Programie w kontrolowanym okresie były wprowadzane nierzetelnie, bez poprzedzenia ich analizami. W efekcie nie w pełni usunięto słabe strony systemu wsparcia i nie oceniono jego dotychczasowej skuteczności. Minister nie zapewnił ponadto właściwego zakresu gwarancji dla części nowych miejsc pracy tworzonych na podstawie ustawy o wspieraniu nowych inwestycji, a także nie stworzył całościowego mechanizmu monitorowania efektów inwestycji (Programu i ustawy o wspieraniu nowych inwestycji).

Jednocześnie w ocenie NIK działania Ministra w zakresie zmian w systemie wsparcia inwestycji⁶ zapewniały ich komplementarność wobec siebie i uwzględniały cele określone w *Strategii na rzecz odpowiedzialnego rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)*⁷. Minister prawidłowo udzielał wsparcia dla nowych inwestycji uwzględniając ogólne zasady realizacji Programu.

Jednak jako nierzetelne NIK ocenia niezapewnienie przez Ministra eksperckiej oceny opiniowanych w Programie projektów, w szczególności w zakresie ich wykonalności technologicznej i racjonalności ekonomicznej. Minister tym samym dopuścił, iż planowane przez przedsiębiorców inwestycje mogły nie zostać zrealizowane w zakładanym zakresie ze względu na brak ekonomicznego uzasadnienia lub bariery technologiczne i nie przełożyć się na realizację celów Programu. W ocenie NIK Minister nie zapewnił również w pełni jednolitego traktowania wszystkich przedsiębiorców poprzez m.in. niedookreślenie terminu złożenia wniosku o udzielenie wsparcia.

Minister zatwierdził do realizacji plany rozwoju inwestycji określające przyjęte dla zarządzających obszarami cele.

Minister nie w pełni prawidłowo sprawował nadzór oraz kontrolę nad działaniami w zakresie udzielonych w ramach Programu dotacji, a także nad działalnością spółek zarządzających. Nieprawidłowości w nadzorze dotyczyły podejmowania nierzetelnych, w tym opieszalejszych działań w zakresie aneksowania umów dotacyjnych oraz zmiany zezwoleń/decyzji o wsparciu. W jednym objętym kontrolą NIK postępowaniu kontrolnym⁸ u beneficjenta Programu stwierdzono działania nierzetelne. Minister prawidłowo dokonywał rozliczeń umów z beneficjentami w tym rozwiązanych oraz prowadził nadzór właścicielski nad spółkami zarządzającymi właściwymi im obszarami.

Wprowadzone w systemie wsparcia zmiany utrzymały zainteresowanie przedsiębiorców oferowanymi instrumentami na dotychczasowym poziomie i nie spowodowały spadku nakładów na inwestycje. Jednak Ministerstwo nie w pełni rzetelnie gromadziło dane umożliwiające ocenę zmian wprowadzonych w systemie wspierania inwestycji. Nie można zatem w pełni określić, czy zmiany przełożą się na osiągnięcie założonych celów, tj. m.in. tworzenie nowych stabilnych miejsc pracy oraz rozwój innowacyjnych dziedzin działalności

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

⁴ Dalej: Program.

⁵ Dalej: Minister.

⁶ Ustawa o wspieraniu nowych inwestycji, która zastąpiła wsparcie dostępne w ramach ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych wprowadziła możliwość korzystania ze zwolnień podatkowych na terenie całego kraju a nie jedynie na obszarach specjalnych stref ekonomicznych jak miało to miejsce dotychczas.

⁷ Uchwała Nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. (M. P. z 2017 r. poz. 260). Dalej: Strategia na rzecz odpowiedzialnego rozwoju lub SOR. SOR na dzień zakończenia czynności kontrolnych był obowiązującą strategią średniookresową dla kraju.

⁸ Zbadano w Ministerstwie prowadzenie kontroli w ramach 11 umów z beneficjentami.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

gospodarczej. Jednoznaczna ocenę efektów wprowadzonych zmian utrudniają również zaistniałe w badanym okresie ograniczenia gospodarcze związane m. in. z epidemią Covid – 19 oraz wprowadzone od 2022 r. nowe limity pomocy publicznej⁹, które mogły przekładać się na decyzje przedsiębiorców co do rozpoczęcia inwestycji.

Niepełna skuteczność realizacji Programu wynikała m.in. z niewłaściwie zdefiniowanych mierników w całym okresie realizacji Programu, w tym faktyczny brak mierników monitorujących innowacyjność wspartych inwestycji, co nie pozwalało na ocenę stopnia realizacji celu Programu jakim był wzrostu innowacyjności oraz konkurencyjności polskiej gospodarki¹⁰. Przyczyną niepełnej skuteczności mechanizmów wsparcia przyjętych w Programie była opieszałość Ministra w usunięciu zidentyfikowanych w nim słabości. Przedłużało to stan istniejący od uchwalenia Programu w roku 2011 r. Słabości te dotyczyły m.in. braku do roku 2019 narzędzi do egzekwowania od przedsiębiorców realizacji założeń jakościowych dotowanych inwestycji. Minister nie zagwarantował tym samym, że dotowane inwestycje przyczynią się do osiągnięcia założonych celów. Jednocześnie zmiany wprowadzone w Programie, w tym decyzja o jego dalszej kontynuacji nie były poprzedzone oceną efektów dotychczas przyjętych w Programie rozwiązań. Podjęta przez Ministra decyzja o kontynuacji Programu bez przeprowadzenia jego ewaluacji nie realizowała zasady, iż wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny z zachowaniem m.in. zasady optymalnego doboru środków służących osiągnięciu założonych celów tj. dyspozycji zawartej w art. 44 ust. 3 pkt 1 lit. b) ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o *finansach publicznych*¹¹. Praktyczna realizacja tej zasady wymaga posiadania zarówno wiedzy o zamierzonym sposobie wykonania zadań finansowanych ze środków publicznych przez realizatora, jak i wiedzy o faktycznej skuteczności przyjętych rozwiązań. Taka wiedzę i potrzebne informacje mogła w ocenie NIK dostarczyć przeprowadzona ewaluacja, o której także mowa w Programie. Minister odpowiedzialny za zarządzanie Programem nie zlecił jednak jej przeprowadzenia.

Niezapewnienie przez Ministra gwarancji w przepisach wykonawczych do ustawy o wspieraniu nowych inwestycji tj. *rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 28 sierpnia 2018 r. w sprawie pomocy publicznej udzielanej niektórym przedsiębiorcom na realizację nowych inwestycji*¹², w zakresie jakości i liczby tworzonych miejsc pracy (dla inwestycji wspartych w ramach jednego z dwóch tytułów wsparcia) nie pozwalało w pełni na osiągnięcie zakładanych efektów wskazanej ustawy dotyczących tworzenia nowych, stabilnych miejsc pracy dla wysoko wykwalifikowanych pracowników.

Minister zapewnił spójność oraz komplementarność wobec siebie mechanizmów wsparcia inwestycji wprowadzając w nich zmiany w badanych latach. System wsparcia inwestycji składał się z następujących mechanizmów: ustawa z 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych¹³, ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o wspieraniu nowych inwestycji¹⁴, oraz Program wspierania inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki¹⁵. Mechanizmy te zapewniały wsparcie inwestycji na różnych etapach ich realizacji tj. w przypadku dotacji jeszcze w trakcie realizacji inwestycji oraz bez wymagania powiązania z przyszłym dochodem¹⁶. W przypadku korzystania ze zwolnień podatkowych wsparcie udzielane było po zrealizowaniu inwestycji oraz tylko w przypadku, kiedy przynosiły one dochód. Zmiany wprowadzone w tych mechanizmach premiowały inwestycje zgodne z aktualną polityką rozwojową kraju. Wprowadzane zmiany były ponadto zgodne z założeniami SOR. Minister zapewnił m.in. premiowanie inwestycji na terenach słabiej rozwiniętych gospodarczo oraz inwestycji realizujących działalność badawczo-rozwojową, a także wspieranie innowacji.

⁹ Limity były określone rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 14 grudnia 2021 r. w sprawie ustalenia mapy pomocy regionalnej na lata 2022–2027 (Dz.U. z 2021 r. poz. 2422).

¹⁰ Minister w odpowiedzi na wnioski pokontrolne NIK z kontroli przeprowadzonej w 2016 r. zauważył potrzebę wprowadzenia zmian w formule Programu.

¹¹ Zasadę tę określa art. 44 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o *finansach publicznych*, Dz. U. z 2022 r. poz. 1634, ze zm.

¹² Dz. U. z 2018 r. poz. 1713, ze zm.

¹³ Dz. U. z 2020 r. poz. 1670, ze zm. Dalej: ustawa o specjalnych strefach ekonomicznych.

¹⁴ Dz. U. z 2020 r. poz. 1752, ze zm. Dalej: ustawa o wspieraniu nowych inwestycji.

¹⁵ Uchwała Rady Ministrów nr 122 z dnia 5 lipca 2011 r. (komunikat Ministra Gospodarki z dnia 11 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). Dalej: *Program*.

¹⁶ W Programie przyznanie dotacji nie zależało od przyszłych dochodów z inwestycji co było mechanizmem wsparcia odmiennym od mechanizmu zwolnień podatkowych, gdzie przedsiębiorca mógł z nich skorzystać tylko jeśli jego inwestycja przyniosłaby dochód.

Wprowadzane zmiany zwiększyły również dostępność wsparcia dla mikro, małych i średnich przedsiębiorstw.

Minister udzielał przedsiębiorcom wsparcia zgodnie z przyjętymi w Programie ogólnymi zasadami jego realizacji. W procedurze oceny wniosków składanych w ramach Programu nie zapewnił jednak weryfikacji eksperckiej wykonalności technologicznej i racjonalności ekonomicznej dotowanych inwestycji. Brak rzetelnej analizy w zakresie realności i racjonalności projektów złożonych technologicznie i angażujących duże środki publiczne w formie dotacji, zwiększał ryzyko uzyskania mniejszych od zakładanych efektów wsparcia ze względu na mogące wystąpić ww. bariery technologiczne i ekonomiczne. W badanej próbie jedenastu umów¹⁷ stwierdzono w jednym przypadku odstąpienie przedsiębiorcy od realizacji części inwestycji w związku brakiem możliwości jej technologicznej wykonalności oraz brakiem racjonalności ekonomicznej.

Poprzez niedookreślenie terminu złożenia wniosku o udzielenie wsparcia wynikającego z rozbieżności pomiędzy treścią Programu a przyjętą procedurą nie zapewniono dla wnioskodawców jednakowych warunków uczestnictwa w nim. W konsekwencji Minister nie zapewnił w pełni jednolitego traktowania wszystkich przedsiębiorców korzystających ze wsparcia w Programie, co NIK ocenia jako działanie nierzetelne. Przyczyną tego było stosowanie wewnętrznej, niepublikowanej procedury zamiast powszechnie dostępnych postanowień Programu. Ponadto w jednym z ośmiu badanych przypadków Minister odstąpił od nałożenia w zawartej z przedsiębiorcą umowie sankcji finansowych z tytułu nierealizowania obowiązków sprawozdawczych.

W oparciu o wdrożoną ustawę o wspieraniu nowych inwestycji spółki zarządzające właściwymi im obszarami przygotowały plany rozwoju inwestycji, a Ministerstwo dokonało ich rzetelnej analizy i zatwierdziło wskazane plany do realizacji wyznaczając tym samym cele rozwojowe dla zarządzających. Stwierdzono natomiast niezgodne z *Zasadami techniki prawodawczej*¹⁸ dwumiesięczne opóźnienie we wprowadzeniu nowych zasad wspierania inwestycji wynikające z niewydania w tym okresie rozporządzenia Ministra dotyczącego przydzielenia zarządzającym właściwych im obszarów. Minister tym samym nie zapewnił wykonywania w pełni przepisów ustawy o wspieraniu nowych inwestycji.

Nadzór i kontrola Ministra nad działaniami w zakresie udzielonych w ramach Programu dotacji, a także nad działalnością spółek zarządzających nie był sprawowany w pełni prawidłowo. Ministerstwo w sposób nierzetelny oraz z naruszeniem przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹⁹, dotyczących terminów oraz zasad prowadzenia postępowania administracyjnego, prowadziło pięć z sześciu objętych badaniem kontrolnym przez NIK postępowań o zmianę lub wygaszenie zezwoleń i decyzji o wsparciu, w tym w wyniku kontroli beneficjentów.

Minister prowadził systematyczne kontrole projektów wspieranych w ramach Programu w zakresie, jaki umożliwiały istniejące w Programie i umowach wyznaczniki. W jednej z 11 badanych przez NIK w tym zakresie umów kontrola realizacji inwestycji nie została przez Ministerstwo przeprowadzona rzetelnie. W latach 2018-2022 (I kwartał) Ministerstwo przeprowadziło siedem kontroli u zarządzających strefami/obszarami, tj. Minister objął kontrolą 50% wszystkich zarządzających. Trzy z siedmiu kontroli spółek zarządzających prowadzone były na podstawie ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych. W ocenie NIK, działalność zarządzających strefami i obszarami mają charakter złożony i skomplikowany m.in. ze względu na dokonane w tym zakresie zmiany legislacyjne, zatem jako obszar podwyższonego ryzyka powinny być częściej objęte kontrolami Ministerstwa.

Minister prawidłowo rozliczał realizowane umowy w Programie oraz wypłacał należne wsparcie, a także dokonywał rozwiązań umów przy zaistnieniu wskazanych do tego przesłanek w oparciu o rzetelnie przeprowadzoną analizę prawną²⁰. Natomiast NIK ocenia, że występowała opieszałość w dokonywaniu zmian w umowach lub brak ich aneksowania w przypadku zaistnienia takiej potrzeby. W badanej próbie umów²¹ stwierdzono w dwóch

¹⁷ Badaniem kontrolnym objęto osiem z 55 umów zawartych w okresie od 1 stycznia 2018 do 1 kwietnia 2022 r. oraz trzy dobrane w sposób celowy umowy z całego okresu realizacji Programu.

¹⁸ Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie *Zasad techniki prawodawczej*. Dz. U. z 2016 r. poz. 283.

¹⁹ Dz.U. z 2022 r., poz. 2000, ze zm. Dalej: Kpa.

²⁰ Badaniem objęto cztery rozwiązane w Programie umowy w latach 2018-2022.

²¹ W zakresie prawidłowości aneksowania badaną próbą objęto 11 umów.

przypadkach (tj.18%) nierzetelne aneksowanie umów polegające m.in. na działaniu opieszalym, a także na niedokonaniu zmian w treści umowy mimo takiej potrzeby.

Minister nie posiadał większości danych, które umożliwiałyby ocenę przyjętych w ocenie skutków regulacji²² dla ustawy o wspieraniu nowych inwestycji założeń, w szczególności w zakresie udzielonej pomocy publicznej. Konsekwencją tego jest brak możliwości dokonania przez Ministerstwo weryfikacji, czy założone w OSR efekty są osiągane. Minister nie podjął również skutecznych działań mających na celu zaprezentowanie rzetelnych i niebudzących wątpliwości informacji o wysokości pomocy publicznej udzielanej w ramach dwóch odrębnych od siebie mechanizmów wsparcia inwestycji. W ocenie NIK działania podjęte przez Ministra, wobec zidentyfikowanego ryzyka, były niewystarczające i nie pozwalały na realizację dyspozycji art. 26 ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych, tj. nie zapewniły możliwości prawidłowego sporządzenia sprawozdania w wymaganym ustawą zakresie. Powyższe stało w sprzeczności ze standardem kontroli zarządczej B9 „reakcja na ryzyko”, ponieważ nie zmniejszało zidentyfikowanego ryzyka do akceptowalnego poziomu. W szczególności NIK ocenia jako niewystarczające działania Ministerstwa w zakresie wykorzystania i podjęcia działań na podstawie danych dotyczących zwolnień podatkowych, w związku ze zidentyfikowanym ryzykiem błędnego wykazywania przez podatników zwolnienia podatkowego.

W związku z niewłaściwym określeniem wskaźników monitorowania celów Programu w tym brakiem prawidłowo zdefiniowanych wskaźników mierzących innowacyjność dotowanych inwestycji, ocena jego efektów nie będzie w pełni możliwa. Także dane ilościowe, którymi dysponowało Ministerstwo, w zakresie wysokości nakładów inwestycyjnych nie pozwalają na ocenę jakościowych efektów inwestycji.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe²³ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Programowanie systemu wsparcia inwestycji

1.1 Modyfikowanie mechanizmów wsparcia w oparciu o ocenę dotychczasowych efektów.

Opis stanu faktycznego

Celem *Programu wspierania inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki*²⁴ był wzrost innowacyjności i konkurencyjności polskiej gospodarki poprzez wspieranie nowych inwestycji realizowanych przez polskie i zagraniczne firmy spełniające określone kryteria. Wsparcie inwestycji realizowane było poprzez dotacje celowe udzielane na podstawie umów zawieranych między ministrem właściwym ds. gospodarki a inwestorem²⁵.

Program był w kontrolowanym okresie trzykrotnie zmieniany²⁶. Zmiana wprowadzona uchwałą Rady Ministrów nr 3/2018 z dnia 3 stycznia 2018 r.²⁷ dotyczyła zwiększenia jego budżetu z kwoty 1063,4 mln zł do kwoty 1443,4 mln zł, tj. o 380,0 mln zł i miała na celu zapewnienie finansowania dla nowych inwestorów zainteresowanych pozyskaniem dotacji. Dotychczas zaplanowane na ten cel środki miały być niewystarczające. Kwota, o którą zwiększono budżet Programu z 2018 r. została oszacowana w oparciu o rozmowy z potencjalnymi inwestorami.

Nowelizacja Programu na mocy uchwały Rady Ministrów nr 116/2019 z dnia 1 października 2019 r. miała na celu m. in realizację wniosków przedstawionych Ministrowi przez NIK sformułowanych w wyniku kontroli Programu przeprowadzonej w 2016 r. i usunięcia wskazanych tam nieprawidłowości w założeniach i realizacji Programu. Na konieczność realizacji wniosków zawartych w treści przywołanego wystąpienia pokontrolnego wskazał

²² Dalej: OSR.

²³ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

²⁴ Program stanowił program rozwoju w rozumieniu art. 15 ust. 4 pkt 2 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2021 poz. 1057, ze zm.).

²⁵ Dalej także: przedsiębiorca, beneficjent.

²⁶ Uchwały Rady Ministrów nr 3/2018 z dnia 3 stycznia 2018 r., nr 116/2019 z dnia 1 października 2019 r. oraz nr 40/2021 z dnia 25 marca 2021 r.

²⁷ Dalej: Program z 2018 r.

ówczesny Minister Rozwoju i Finansów kierując do Prezesa NIK pismo²⁸ z 28 kwietnia 2017 r. Zmiany te dotyczyły m.in. określenia nowych celów szczegółowych i przypisania im wskaźników, które miały służyć realizacji celu głównego Programu, wprowadzenia kryteriów jakościowych dla wspieranych inwestycji, wprowadzenia do umów zawieranych z przedsiębiorcami sankcji za niedotrzymanie określonych w nich zobowiązań, w tym niezrealizowanie kryteriów jakościowych inwestycji.

Ponadto nowelizacja Programu z października 2019 r. wydłużała okres jego obowiązywania o siedem lat, tj. do roku 2030²⁹ i zwiększała jego budżet o 1 140,0 mln zł do łącznej kwoty 2 583,4 mln zł oraz dostosowywała jego założenia do SOR.

Powyżej wskazane zmiany przyjęte nowelizacją z października 2019 r. w formule realizacji Programu, wprowadzono po 28 miesiącach od wskazania przez Ministra w piśmie z 28 kwietnia 2017 r. na konieczność ich przeprowadzenia.

Zmniejszenie zainteresowania przedsiębiorców realizacją nowych inwestycji³⁰ spowodowane pogorszeniem się koniunktury gospodarczej wynikające z epidemii COVID-19 oraz wprowadzonymi z tego powodu ograniczeniami w prowadzeniu działalności gospodarczej było powodem wprowadzenia kolejnej zmiany do Programu w 2021 r. Zmiany te polegały na obniżeniu ilościowych kryteriów oceny projektów inwestycyjnych do końca roku 2021 (tj. minimalnych nakładów na inwestycję oraz minimalnej liczby nowych miejsc pracy umożliwiających udział w Programie). Pozostałe zmiany dotyczyły modyfikacji kryteriów jakościowych oceny inwestycji, które zostały uproszczone oraz uspołnione z ustawą o wspieraniu nowych inwestycji. Wprowadzone w 2021 r. zmiany nie powodowały dodatkowych wydatków z budżetu państwa. Ministerstwo poszerzyło również wcześniejsze zapisy obligujące wszystkich inwestorów do poniesienia wydatków na współpracę z podmiotami tworzącymi system szkolnictwa wyższego i nauki o dodatkowe działania. Równocześnie Ministerstwo założyło, że do działań z zakresu współpracy z podmiotami tworzącymi system szkolnictwa wyższego oraz nauki zobligowane będą jedynie duże przedsiębiorstwa.

Dla wprowadzonej nowelizacją Programu z 3 stycznia 2018 r. zmiany nie przygotowano udokumentowanej ewaluacji wskazującej na zasadność jej wprowadzenia. Określone dla Programu wskaźniki wartości docelowych zarówno dla celu głównego jak i celów szczegółowych zostały utrzymane na dotychczasowym poziomie³¹. Ministerstwo nie wskazało w jakim stopniu proponowane zwiększenie budżetu przełoży się na efekty Programu.

Ministerstwo nie zmieniło również poprzednio obowiązujących punktowanych kryteriów jakościowych w oparciu, o które wybierane były inwestycje mające realizować jego cele³².

²⁸ Pismo Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 28 kwietnia 2017 r. znak: BK-II.0810.4.2016.JP podpisane z upoważnienia Ministra przez podsekretarza stanu.

²⁹ Zgodnie z założeniami Programu przyjętymi na lata 2011–2023 możliwość przyznawania dotacji wygasła z końcem roku 2019, a w kolejnych latach do roku 2023 założono jedynie wypłacanie transz oraz kontrole i monitoring realizacji inwestycji. Przyznawanie dotacji zgodnie ze znówelizowanymi zapisami możliwe było do roku 2025. Zmieniając okres obowiązywania Programu Ministerstwo zmieniło również jego nazwę na *Program wspierania inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki polskiej na lata 2011–2030*.

³⁰ W roku 2020 do Ministerstwa nie złożono żadnego wniosku o realizację inwestycji po wprowadzeniu stanu zagrożenia epidemicznego. W porównaniu do roku 2019 w roku 2020 podpisano o połowę mniej umów, tj. 6 w stosunku do 13. Przedsiębiorcy, z którymi podpisano umowy zadeklarowali poniesienie kosztów inwestycji w łącznej wysokości 926 506 991,0 zł (w roku 2019 była to kwota 5 740 456 466,0 zł) oraz zatrudnienie 757 osób (w roku 2019 było to odpowiednio 3 596 nowych miejsc pracy).

³¹ Dla celu głównego *Wzrost innowacyjności oraz konkurencyjności polskiej gospodarki* przyjęto: 1. wskaźnik rocznej wartości inwestycji zagranicznych w Polsce (mld euro), 2. wskaźnik pozycji Polski wśród krajów UE pod względem sumarycznego wskaźnika innowacyjności wg wyników Innovation Union Scoreboard, 3. wskaźnik pozycji Polski wśród krajów UE w rankingu Global Competitiveness Report. Dla celu szczegółowego *Wsparcie inwestycji zapewniających napływ nowoczesnych technologii* przyjęto: 1. wskaźnik sumarycznej wartości inwestycji wspieranych dotacjami z budżetu państwa, zgodnie z 39 programami wieloletnimi uchwalonymi przez Radę Ministrów w latach 2005–2009 (bez uwzględnienia zmian programów (mld zł), 2. wskaźnik stopnia realizacji założeń inwestycyjnych w zakresie nakładów zadeklarowanych w umowach (w %), 3. wskaźnik udziału nakładów inwestycyjnych zrealizowanych w projektach, które uzyskały na etapie oceny w kategorii Inne punkty z tytułu innowacyjności oraz w projektach B+R do całości nakładów. Dla celu szczegółowego *Tworzenie miejsc pracy o wysokiej produktywności* przyjęto: 1. wskaźnik liczby 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), 2. wskaźnik stopnia realizacji założeń inwestycyjnych w zakresie nowych miejsc pracy zadeklarowanych w umowach (w %), 3. wskaźnik odsetka utworzonych miejsc pracy wymagających wykształcenia wyższego (% ogółu miejsc pracy).

³² Wyboru inwestycji dokonywała Polska Agencja Inwestycji i Handlu (wcześniej, jako Polska Agencja Inwestycji Zagranicznych). Rekomendacje dla inwestycji przekazywane były Ministerstwu a ostateczna decyzja, co do udzielenia wsparcia należała do Ministra właściwego ds. gospodarki. Kryteria wyboru inwestycji zależnie od jej typu (w sektorach priorytetowych, znaczące, nowoczesnych usług oraz badawczo rozwojowe) i tytułu wsparcia (koszty kwalifikowane tworzenia

Zarówno w Programie z 2018 r. jak i wszystkich jego wcześniejszych wersjach wskaźniki monitorowania celu głównego odnosiły się do kondycji całej gospodarki, a nie samego Programu³³. Ponadto, wskaźnik pn. Odsetek utworzonych miejsc pracy wymagających wykształcenia wyższego nie odnosił się do produktywności miejsc pracy, którą miał mierzyć³⁴. Także kryterium pn. „Wysokość kosztów inwestycji w przeliczeniu na jednego pracownika w tys. złotych”, które miało się przekładać na realizację celu szczegółowego *Tworzenie miejsc pracy o wysokiej produktywności* odnosiło się do kapitałochłonności utworzonych miejsc pracy,³⁵ a nie ich produktywności³⁶. Na konieczność zmiany tak określonych wskaźników wskazał Minister w swoim piśmie z 28 kwietnia 2017 r. a zmiana wprowadzona została po 28 miesiącach tj. nowelizacją Programu z 1 października 2019 r. poprzez rezygnację ze stosowania ww. wskaźników i kryterium.

Nowelizacją Programu z 2018 r. Ministerstwo nie zobowiązało przedsiębiorców do realizacji kryteriów jakościowych inwestycji ani nie określiło sankcji za niesprawozdawanie przez nich informacji o płaconych podatkach i osiągniętych wynikach sprzedaży z inwestycji objętych pomocą publiczną. Zobowiązań takich nie zawierały ani zapisy samego Programu ani zapisy umów podpisywanych z przedsiębiorcami jak wynika m.in. z badanej próby. Ministerstwo założyło zawieranie ww. zobowiązań przedsiębiorców w podpisywanych z nimi umowach nowelizując zapisy Programu 1 października 2019 r.³⁷ tj. po 28 miesiącach od określenia tej konieczności.

Wartości docelowe dla wszystkich dziewięciu wskaźników realizacji celów głównych i szczegółowych w Programie znowelizowanym 3 stycznia 2018 r. dotyczyły lat 2011-2015. Zostały one zmienione nowelizacją z 1 października 2019 r.³⁸, tj. po upływie 45 miesięcy od utraty ich aktualności z końcem roku 2015.

Ministerstwo w nowelizacji Programu z 3 stycznia 2018 r. nie określiło również wartości bazowych³⁹ dla następujących dwóch z dziewięciu wskaźników⁴⁰: 1. *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*⁴¹, 2. *Odsetek utworzonych miejsc pracy wymagających wykształcenia wyższego (% ogółu miejsc pracy)*⁴². Adnotację o braku przedmiotowych danych zawarto również w pierwszej wersji Programu z roku 2011⁴³. W nowelizacji Programu z 1 października 2019 r. Ministerstwo zrezygnowało z tych wskaźników. Wobec powyższego NIK zauważa, że w okresie od 2011 do 2018 r. Ministerstwo nie określiło tych danych.

Zgodnie z założeniami przyjętymi na lata 2011-2023 możliwość przyznawania dotacji wygasła z końcem roku 2019, a w kolejnych latach do roku 2023 założono jedynie wypłacanie transz oraz kontrole i monitoring realizacji inwestycji. Z tego powodu 1 października 2019 r. dokonano na mocy uchwały Rady Ministrów nr 116/2019 nowelizacji

nowych miejsc pracy oraz koszty kwalifikowane inwestycji) podzielone były na kategorie: 1. kapitał ludzki mierzony, jako odsetek osób z wyższym wykształceniem w stosunku do ogółu pracowników, 2. lokalizacja inwestycji mierzona, jako lokalizacja w powiatach o określonej stopie bezrobocia, 3. nakłady inwestycyjne, czyli nakłady finansowe na inwestycję, 4. sektor przemysłowy, 5. procesy wykonywane przez firmę, 6. koszty inwestycji w przeliczeniu na jednego pracownika, 7. Inne, 8. wkład lokalny mierzony wysokością kosztów zakupu komponentów i usług od polskich podmiotów gospodarczych, 9. atrakcyjność produktów na rynkach międzynarodowych mierzona wielkością eksportu.

³³ Jak wskazano w Programie stanowił on tylko jeden z kilku instrumentów wsparcia inwestycji obok wsparcia oferowanego w ramach Specjalnych Stref Ekonomicznych, czy wsparcia z Programów Operacyjnych Unii Europejskiej i oferowanych w ich ramach instrumentów dotacyjnych.

³⁴ Tworzenie miejsc pracy o wysokiej produktywności było celem szczegółowym Programu. Wskaźnik nie mierzył produktywności, ponieważ ta definiowana jest, jako stosunek produkcji do całkowitych nakładów czynnika pracy użytych do jej wytworzenia i nie jest mierzona poziomem wykształcenia pracowników.

³⁵ Kapitałochłonność to ilość kapitału w relacji do innych czynników produkcji, niezbędna do osiągnięcia określonego poziomu produkcji.

³⁶ Produktywność definiowana jest jako stosunek produkcji do całkowitych nakładów czynnika pracy użytych do jej wytworzenia.

³⁷ Podsekretarz stanu z upoważnienia Ministra Rozwoju i Finansów pismem z 28 kwietnia 2017 r.³⁷ zobowiązał się do usunięcia opisanych nieprawidłowości w monitorowaniu Programu jak i zobowiązaniach dotyczących przedsiębiorców w zakresie realizacji kryteriów jakościowych i obowiązków informacyjnych w wyniku kontroli NIK P/16/019 *Realizacja Programu wspierania inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki polskiej na lata 2011-2020*.

³⁸ Uchwała Rady Ministrów nr 116/2019.

³⁹ Wartości bazowe to wartości w odniesieniu, do których oceniany był poziom realizacji Programu.

⁴⁰ Program z 2018 r. wskazywał jedynie na brak danych dla tych wartości.

⁴¹ Wskaźnik monitorujący realizację celu szczegółowego Wsparcie inwestycji zapewniających napływ nowoczesnych technologii.

⁴² Wskaźnik monitorujący cel szczegółowy Tworzenie miejsc pracy o wysokiej produktywności.

⁴³ Pierwsza wersja Programu wspierania inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki przyjęta uchwałą Rady Ministrów nr 122/2011 z dnia 5 lipca 2011 r.

Programu⁴⁴. Nowelizacją wydłużono okres jego obowiązywania o siedem lat, tj. do roku 2030⁴⁵, tym samym zmieniając jego nazwę na *Program wspierania inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki polskiej na lata 2011-2030* i zwiększając budżet do łącznej kwoty 2 583,4 mln zł, tj. o 1 140,0 mln zł.

(akta kontroli str. 336-369, 5152-5154, 5162-5187)

Pozostałe zmiany dotyczyły m.in. określenia nowych celów szczegółowych i przypisania im wskaźników, które miały służyć realizacji celu głównego Programu, obniżenia kryteriów ilościowych oraz wprowadzenia kryteriów jakościowych dla wspieranych inwestycji, wprowadzenia do umów zawieranych z przedsiębiorcami sankcji za niedotrzymanie określonych w nich zobowiązań, w tym niezrealizowanie kryteriów jakościowych inwestycji. Zmiany te miały na celu również realizację wniosków przedstawionych Ministrowi przez NIK w związku z kontrolą Programu przeprowadzoną w 2016 r. oraz dostosowanie jego założeń do SOR.

Wprowadzone zmiany miały ponadto rozwiązywać opisane w Ocenie Skutków Regulacji⁴⁶ problemy w jego realizacji, m. in. niewielką liczbę inwestycji badawczo-rozwojowych uzyskujących wsparcie czy lokalizację dotowanych inwestycji poza obszarami zagrożonymi wykluczeniem społeczno-gospodarczym. Wprowadzone 1 października 2019 r. zmiany nie zostały poprzedzone udokumentowaną ewaluacją dotychczas funkcjonującego mechanizmu wsparcia.

Cel główny określony dla Programu, tj. wzrost innowacyjności oraz konkurencyjności gospodarki, pozostał niezmieniony. Ministerstwo przyjęło natomiast inne niż uprzednio wskaźniki dla monitorowania jego realizacji: udział projektów, w których następuje współpraca z uczelniami wyższymi oraz udział eksportu w sprzedaży w ramach inwestycji wspartych Programem. Powyższe wskaźniki odnosiły się bezpośrednio do Programu i tym samym Ministerstwo zrealizowało uwagi do ich wcześniejszej konstrukcji wskazane w kontroli NIK z 2016 r.⁴⁷

Wskaźnik poziomu eksportu w sprzedaży w ramach inwestycji wspartych Programem pozwalał na ocenę, w jakim stopniu Program przyczynia się do wzrostu konkurencyjności gospodarki⁴⁸. Z kolei wskaźnik pn. „Udział projektów, w ramach których następuje współpraca z uczelniami wyższymi w ogólnej liczbie projektów uzyskujących wsparcie z Programu” realizowany miał być poprzez współpracę z podmiotami tworzącymi system szkolnictwa wyższego i nauki w rozumieniu art. 7 ust. 1 pkt 1-7 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce⁴⁹ i polegać na zleceniu wykonania badań naukowych lub prac rozwojowych, zleceniu realizacji programów studiów, udziale w programie ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego i nauki „Doktorat Wdrożeniowy” oraz innych programach lub przedsięwzięciach ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego i nauki związanych z realizacją szkół doktorskich, finansowaniu, przez stypendia lub finansowanie zatrudnienia, udziału studentów w procesie kształcenia na profilu praktycznym, w tym m.in. studia dualne. Przedsiębiorca mógł wybrać dowolne działania lub działanie z powyższego katalogu, warunkiem było, aby na jego realizację poniósł koszty w wysokości co najmniej 15% wartości przyznanej dotacji. Równocześnie żadne ze wskazanych działań nie odnosiło się bezpośrednio do innowacyjności⁵⁰ mimo iż wskaźnik miał mierzyć jej wzrost.

Dla ustalenia wartości bazowych dla nowych wskaźników Ministerstwo wzięło pod uwagę realizację umów zawartych w latach 2015-2017 oraz korzystało z danych PAIH oraz GUS.

⁴⁴ Dalej: Program z 2019 r.

⁴⁵ Przyznawanie dotacji zgodnie ze znowelizowanymi zapisami możliwe było do roku 2025.

⁴⁶ Dalej: OSR.

⁴⁷ Kontrola NIK przeprowadzona w 2016 r. wskazała, że wskaźniki dla celu głównego dotyczyły kondycji całej gospodarki a nie bezpośrednio stopnia wpływu Programu na nią.

⁴⁸ J. Adamiec, *Konkurencyjność polskiego eksportu*, „Studia BAS”, 2018, Nr 3(55), s. 55–71.

W. Orłowski, *Pomiary konkurencyjności gospodarczej państw*, „INFOS Zagadnienia społeczno-gospodarcze”, 2018, nr 10(248).

D. Grodzka, A. Zygierowicz, *Innowacyjność polskiej gospodarki*, „INFOS Zagadnienia społeczno-gospodarcze”, 2008, nr 6(30).

⁴⁹ Dz. U. z 2022 r. poz. 574, ze zm.

⁵⁰ Definicja innowacyjności – według *Podręcznika Oslo 2018* (<https://www.oecd.org/science/oslo-manual-2018-9789264304604-en.htm>), ale i równocześnie same zapisy Programu z 2019 r. określają innowację jako wdrożenie nowego lub znacząco udoskonalonego produktu bądź procesu, nowej metody marketingowej lub nowej metody organizacyjnej w praktyce gospodarczej, organizacji miejsca pracy lub stosunkach z otoczeniem.

W toku wewnętrznych ustaleń i konsultacji oraz w odniesieniu do uprzednio realizowanych umów przyjęto również wartości docelowe dla przedmiotowych wskaźników.

(akta kontroli str. 5427-5444, 5563 dowód elektroniczny pliki: 1-2, 4-5)

Dla realizacji celu głównego określono następujące cele szczegółowe: zwiększanie udziału innowacyjnych inwestycji stosujących nowoczesne technologie⁵¹, tworzenie wysokopłatnych miejsc pracy⁵², pomnażanie polskiego kapitału przez inwestycje⁵³, stymulacja innowacyjności w polskich MŚP⁵⁴, wyrównywanie międzyregionalnej luki rozwojowej⁵⁵ oraz przyporządkowano dla nich wskaźniki monitorujące stopień ich realizacji. Sposób pomiaru wskaźnika przyjętego dla celu szczegółowego *Stymulacja innowacyjności w polskich MŚP* był taki sam jak wskaźnik mierzący cel *Pomnażanie polskiego kapitału przez inwestycje* i nie odnosił się w żadnym aspekcie do innowacyjności podejmowanych działań.

Inwestycje kwalifikujące się do objęcia wsparciem, w zależności od wielkości nakładów inwestycyjnych, liczby nowych miejsc pracy czy realizowanych procesów, zostały podzielone na strategiczne, innowacyjne, centrum zaawansowanych usług biznesowych, centrum doskonałości procesów biznesowych, centra wysoko zaawansowanych usług. Przyjęte w Programie z 2019 r. kryteria wyboru inwestycji miały pozwolić na taki ich dobór, aby przekładały się one na realizację celów Programu, tj. wzrostu konkurencyjności⁵⁶ i innowacyjności⁵⁷.

Dla kryterium tworzenia miejsc pracy dla osób z wyższym wykształceniem, wyższym inżynierskim czy miejsc pracy dla absolwentów szkół branżowych i techników przyjęto sposób jego pomiaru polegający na wykazaniu odpowiedniego odsetka pracowników zatrudnionych z danym wykształceniem w stosunku do ogółu pracowników.

W zależności od typów inwestycji oceniane kryteria miały przyporządkowane wagi. Pozwalały one na premiowanie przedsiębiorców świadczących usługi B+R (w rozumieniu poz. 72 *Polskiej Klasyfikacji Wyrobów i Usług (PKWiU)*) oraz prowadzących badania naukowe i prace rozwojowe w rozumieniu Konstytucji dla Nauki⁵⁸ oraz na realizację projektów w ramach branż z sektorów strategicznych, w których Rzeczpospolita Polska może uzyskać przewagę konkurencyjną⁵⁹.

Pogorszenie się koniunktury gospodarczej spowodowane rozprzestrzenieniem się epidemii COVID-19 oraz wprowadzonymi z tego powodu ograniczeniami w prowadzeniu działalności gospodarczej, spowodowało zmniejszenie zainteresowania przedsiębiorców realizacją

⁵¹ Wskaźnik monitorowania: Liczba projektów B+R uzyskujących wsparcie z Programu.

⁵² Wskaźnik monitorowania: Stosunek wysokości średniego wynagrodzenia brutto w inwestycjach wspartych Programem do średniego wynagrodzenia brutto w sektorze przedsiębiorstw w Polsce.

⁵³ Wskaźnik monitorowania: Udział projektów firm polskich wśród wszystkich uzyskujących wsparcie z Programu.

⁵⁴ Wskaźnik monitorowania: Udział projektów polskich MŚP wśród wszystkich uzyskujących wsparcie.

⁵⁵ Wskaźnik monitorowania: Stosunek kosztów inwestycji w ramach inwestycji wspartych z Programu w województwach Polski Wschodniej, miastach średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze, powiatach lub miastach na prawach powiatu, w których stopa bezrobocia wynosi, co najmniej 160% przeciętnej stopy bezrobocia w kraju, z wyłączeniem miast, w których zlokalizowana jest siedziba wojewody lub sejmiku województwa, na 1 mln mieszkańców do kosztów inwestycji w ramach inwestycji wspartych z Programu w kraju na 1 mln mieszkańców.

⁵⁶ Konkurencyjność można definiować na dwa sposoby. Po pierwsze, przez stwierdzenie, że jest to zdolność gospodarki do rywalizacji na światowych rynkach, a w szczególności do sprzedaży własnych towarów i usług na tych rynkach, przy zastrzeżeniu, że sprzedaż ta musi prowadzić do wzrostu dochodów i poziomu życia mieszkańców (a więc nie polega np. na ekstensywnej eksploatacji zasobów naturalnych). Po drugie, za pomocą określenia jej, jako zdolności do utrzymania długookresowego wzrostu gospodarczego i wysokiego poziomu życia mieszkańców przez odpowiednie zarządzanie zasobami i procesami, przy zastrzeżeniu, że odbywa się to na konkurencyjnym światowym rynku.

⁵⁷ Kryteria przyporządkowano wg sześciu obszarów: 1. Rozwój strukturalny, dla którego kryteria to m. in. tworzenie wysokopłatnych miejsc pracy, tworzenie miejsc pracy dla osób z wyższym wykształceniem (dla inwestycji Strategicznych i Innowacyjnych z wykształceniem wyższym inżynierskim), atrakcyjność produktów/usług na rynkach międzynarodowych, zasięg geograficzny dla inwestycji w Centra usług i procesów biznesowych oraz kapitałochłonność dla inwestycji strategicznych i innowacyjnych; 2. Rozwój naukowy, dla którego kryteria to m. in.: współpraca z nauką (definiowana, jako udział w międzynarodowym projekcie badawczym/badawczo – rozwojowym), dla inwestycji strategicznych i innowacyjnych utworzenie centrum B+R, prowadzenie działalności B+R lub zatrudnienie pracowników prowadzących prace rozwojowe; 3. Rozwój zrównoważony terytorialnie, dla którego kryteria to m. in. inwestycje w miastach tracących funkcje społeczno-gospodarcze oraz powiatach z wysokim poziomem bezrobocia, dla inwestycji strategicznych i innowacyjnych wkład lokalny (definiowany jako odsetek zakupów od polskich podmiotów do ogółu zakupów w ramach inwestycji); 4. Rozwój zasobów ludzkich, dla którego kryteria to m. in. działania z zakresu opieki nad pracownikiem, współpraca ze szkolnictwem w zakresie m. in. dofinansowania kosztów kształcenia, oferowanie praktyk i staży, oferowanie szkoleń dla pracowników; 5. Odpowiedzialność społeczna, dla którego kryteria to m. in. udział w kampaniach zaangażowanych społecznie lub działalność zmniejszająca negatywny wpływ na środowisko, prognozy wpływów do budżetu z generowanych przez inwestycje podatków; 6. Kryteria dodatkowe takie, jak m.in.: rozpoznawalność marki a dla inwestycji strategicznych i innowacyjnych także przynależność do krajowego klastra kluczowego.

⁵⁸ W ramach typów inwestycji: Centrum Zaawansowanych Usług Biznesowych, Centrum Doskonałości Procesów Biznesowych oraz Centrum Wysokozaawansowanych Usług.

⁵⁹ W ramach typów inwestycji: Strategicznych i Innowacyjnych.

nowych inwestycji⁶⁰. Wobec powyższego Ministerstwo wprowadziło do Programu zmiany polegające na obniżeniu ilościowych kryteriów oceny projektów inwestycyjnych do końca roku 2021 (tj. minimalnych nakładów na inwestycję oraz minimalnej liczby nowych miejsc pracy umożliwiających udział w Programie). Pozostałe zmiany dotyczyły modyfikacji kryteriów jakościowych oceny inwestycji, które zostały uproszczone oraz uszeregowane z ustawą o wspieraniu nowych inwestycji. Wprowadzone w 2021 r. zmiany nie powodowały dodatkowych wydatków z budżetu państwa. Poszerzono również wcześniejsze zapisy obligujące wszystkich inwestorów do poniesienia wydatków na współpracę z podmiotami tworzącymi system szkolnictwa wyższego i nauki o dodatkowe działania. Równocześnie Ministerstwo założyło, że do działań z zakresu współpracy z podmiotami tworzącymi system szkolnictwa wyższego oraz nauki zobligowane będą jedynie duże przedsiębiorstwa.

W badanym okresie w Programie koszty kwalifikowane, tj. koszty w odniesieniu, do których Ministerstwo określało wysokość przyznanej pomocy publicznej, określono jako koszty inwestycji w rzeczowe aktywa trwałe oraz wartości niematerialne i prawne (dla wsparcia przyznanego z tytułu kosztów inwestycji) oraz jako koszty tworzenia nowych miejsc pracy (odpowiednio dla wsparcia przyznanego na tworzenie miejsc pracy)⁶¹. Ministerstwo nie określiło katalogu wydatków które, mimo iż poniesione zostały w związku z dotowaną inwestycją, nie mogły być wykazywane jako koszty kwalifikowane. Ministerstwo nie zawarło również w zapisach Programu wymogu lub deklaracji inwestorów, aby koszty kwalifikowane w ramach dotowanych inwestycji były kształtowane na zasadach rynkowych i odzwierciedlały rzeczywistość gospodarczą. Dyrektor Departamentu Rozwoju Inwestycji (DRI) wskazała⁶², że podczas kontroli podejmowanych u przedsiębiorców badaniu podlegało powiązanie wykazywanych kosztów z dotowaną inwestycją oraz poniesienie ich w określonych umową terminach.

NIK zauważa, że wskazane badanie nie odnosiło się do rynkowości wykazywanych kosztów ani do zasadności/racjonalności ponoszonych wydatków nawet, jeśli były one powiązane z dotowaną inwestycją. Równocześnie NIK zaznacza, iż w ustawie o wspieraniu nowych inwestycji zobowiązano przedsiębiorców do kształtowania kosztów kwalifikowanych na zasadach rynkowych. Stosowne regulacje w tym zakresie zawarto w przepisach ustawy z 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych⁶³ (dalej: CIT) oraz ustawy z 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych⁶⁴ (dalej: PIT)⁶⁵.

Ustawa o wspieraniu nowych inwestycji zawierała również zapisy określające wydatki niekwalifikowane w ramach wspartych inwestycji. Z możliwości objęcia wsparciem wyłączono koszty tzw. innych składników majątku służących głównie celom osobistym przedsiębiorcy, takich jak zakupu samochodów osobowych, środków transportu lotniczego, taboru pływającego⁶⁶. Zapisy te wprowadzono na mocy art. 24 pkt 1 ustawy z dnia 29 października 2021 r. ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw⁶⁷.

(akta kontroli str. 5162-5187, 5445-5462, 357 dowód elektroniczny pliki 177-178)

Zapisy Programu oraz zapisy umów zawieranych z przedsiębiorcami, którym Ministerstwo przyznało dotację nie przewidywały szczegółowego sposobu wykorzystania tej dotacji. Dopuszczalnym było m. in. przekazanie części środków z dotacji innemu podmiotowi, z którym beneficjent zawarł umowę lub scedowanie na inny podmiot obowiązków wynikających z umowy zawartej z Ministerstwem, w tym obowiązku poniesienia nakładów inwestycyjnych i utworzenia miejsc pracy. Także zapisy umów zawieranych

⁶⁰ W roku 2020 do Ministerstwa nie złożono żadnego wniosku o realizację inwestycji po wprowadzeniu stanu zagrożenia epidemicznego. W porównaniu do roku 2019 w roku 2020 podpisano o połowę mniej umów, tj. 6 w stosunku do 13. Przedsiębiorcy, z którymi podpisano umowy zadeklarowali poniesienie kosztów inwestycji w łącznej wysokości 926 506 991,0 zł (w roku 2019 była to kwota 5 740 456 466,0 zł) oraz zatrudnienie 757 osób (w roku 2019 było to odpowiednio 3 596 nowych miejsc pracy).

⁶¹ Program z roku 2018 wykluczał dla niektórych typów inwestycji z nakładów inwestycyjnych koszty najmu. W roku 2019 przyjęto, że koszty kwalifikowane z tytułu kosztów inwestycji ponoszone będą na rzeczowe aktywa trwałe oraz wartości niematerialne i prawne.

⁶² Pismo z 17 czerwca 2022 r. znak: DRI-VII.0810.1.2022 oraz z 11 sierpnia 2022 r. znak: DRI-VII.0810.1.2022.

⁶³ Dz. U. z 2021 r. poz. 1800, ze zm.

⁶⁴ Dz. U. z 2021 r. poz. 1128, ze zm.

⁶⁵ W ustawie o CIT wprowadzono stosowne zapisy w art. 17 ust. 6c a w ustawie o PIT w art. 21 ust 5cc.

⁶⁶ Przedmiotowe zmiany wprowadzono w art. 2 pkt 7 lit. a i b) ustawy o wspieraniu nowych inwestycji na mocy zapisów art. 24 pkt 1 Polskiego Ładu. Autorem propozycji było Ministerstwo Finansów.

⁶⁷ Dz.U. z 2021 r. poz. 2105, ze zm. Dalej: Polski Ład.

z przedsiębiorcami dotyczące ewidencjonowania danych o poniesionych nakładach oraz utworzonych nowych miejscach pracy nie zawierały dookreślenia, co do sposobu prowadzenia takich ewidencji.

Ustawa o wspieraniu nowych inwestycji wprowadziła instrument wsparcia przedsiębiorców w formie zwolnienia podatkowego na podstawie art. 17 ust. 1 pkt 34a ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych oraz na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 63b ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych. Prawo do skorzystania ze zwolnienia podatkowego miało być określone w decyzji o wsparciu. Drugim instrumentem wsparcia były założone w tej ustawie usługi informacyjne świadczone nieodpłatnie przez podmioty odpowiedzialne ze wspieranie nowych inwestycji tzw. zarządzających obszarem.

Nowe regulacje miały zastąpić dotychczas obowiązujące wsparcie udzielane na podstawie ustawy o *Specjalnych Strefach Ekonomicznych* oraz dostosować je do założeń i celów przyjętych w SOR. W przeciwieństwie do rozwiązań przyjętych w ustawie o specjalnych strefach ekonomicznych o wsparcie mogli ubiegać się przedsiębiorcy na terenie całego kraju a nie jedynie w konkretnych lokalizacjach. Pomoc publiczna w ramach ustawy o wspieraniu nowych inwestycji udzielana była z dwóch tytułów: kosztów nowej inwestycji oraz zatrudnienia określonej liczby pracowników.

Ministerstwo w OSR wskazało, iż ograniczenie wsparcia inwestycyjnego jedynie do terenów specjalnych stref ekonomicznych wpływało na obniżenie atrakcyjności Polski w porównaniu do wsparcia oferowanego w innych krajach. Wobec powyższego pomoc publiczna w ramach ustawy o wspieraniu nowych inwestycji miała być dostępna na terenie całego kraju, a nie jak dotychczas tylko na terenie specjalnych stref ekonomicznych. Ministerstwo w przedmiotowym dokumencie wskazało również na niewystarczające oddziaływanie ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych na terenach słabiej rozwiniętych gospodarczo i społecznie. Dla tak określonego problemu jako rozwiązanie Ministerstwo przyjęło zróżnicowanie minimalnych nakładów inwestycyjnych uprawniających do otrzymania ulgi w zależności od stopy bezrobocia w miejscu lokalizacji inwestycji czy wielkości przedsiębiorcy.

Ograniczenie czasowe w funkcjonowaniu ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych i co zatem idzie taka sama dla wszystkich przedsiębiorców data końcowa na wykorzystanie ulgi podatkowej zostały określone, jako bariera w ówczesnym systemie wsparcia i opisana zarówno w OSR jak i opracowaniu E&Y z 2011 r. W ustawie o wspieraniu nowych inwestycji jako rozwiązanie wprowadzono wyznaczenie w treści decyzji o wsparciu okresu korzystania z ulgi podatkowej indywidualnie dla każdego z inwestorów.

(akta kontroli str. 350-369 dowód elektroniczny, pliki: 177-178, 5563-5564 dowód elektroniczny: pliki 6, 8-9)

W art. 14 ust. 3 ustawy o wspieraniu nowych inwestycji zawarto delegację ustawową dla Rady Ministrów, w której postanowiono m.in., że Rada Ministrów określi, w drodze rozporządzenia sposób wydzielenia organizacyjnego działalności objętej decyzją o wsparciu oraz prowadzenia rozliczeń w przypadku prowadzenia przez przedsiębiorcę działalności gospodarczej nieobjętej decyzją o wsparciu⁶⁸. Ministerstwo nie wypełniło w projekcie rozporządzenia wykonawczego ww. delegacji ustawowej.

Minister wydał dla trzech specjalnych stref ekonomicznych (tj. Krakowskiego Parku Technologicznego, Legnickiej SSE oraz Pomorskiej SSE) rozporządzenia w sprawie ustalenia planu rozwoju, które określały etapy i cele rozwoju tych stref do końca 2026 r., a dla pozostałych SSE wydane rozporządzenia dotyczyły tylko okresu do końca 2020 r. i nie zostały zaktualizowane. NIK wskazuje, że Plany Rozwoju Inwestycji nie były różnicowane co do zakresu ze względu na wydanie lub nie rozporządzenia dotyczącego planu rozwoju danej strefy.

Spółkom zarządzającym specjalnymi strefami ekonomicznymi z dniem 16 czerwca 2019 r. Ministerstwo uchyliło na mocy art. 38 ust. 10 ustawy o wspieraniu nowych inwestycji możliwość wykonywania kontroli realizacji zezwoleń. Ponowne powierzenie wykonywania kontroli realizacji zezwoleń na mocy rozporządzenia Ministra w sprawie powierzenia

⁶⁸ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 sierpnia 2018 r. w sprawie pomocy publicznej udzielanej niektórym przedsiębiorcom na realizację nowych inwestycji. Dalej: *rozporządzenie wykonawcze* (Dz.U. z 2018 r. poz. 1713, ze zm.).

zarządzającym specjalnymi strefami ekonomicznymi wykonywania kontroli realizacji warunków zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie danej strefy miało miejsce 12 września 2019 r.⁶⁹, tj. ponad dwa miesiące po uchyleniu obowiązujących wcześniejszych przepisów.

Jednym z dwóch założonych w ustawie o wspieraniu nowych inwestycji instrumentów wsparcia były wskazane w art. 7 ust. 2 pkt 3 nieodpłatne usługi informacyjne świadczone przez zarządzających i każdorazowo określone w sporządzanych przez nich Planach Rozwoju Inwestycji⁷⁰ (drugim instrumentem były zwolnienia podatkowe).

Inne usługi świadczone przez zarządzających były płatne a zasady ustalania wynagrodzenia za nie jak i ich szczegółowy katalog były – w myśl art. 9 ust 3 pkt 3 oraz art. 10 ust. 3 tej ustawy określone w sporządzanych przez zarządzających planach rozwoju inwestycji (dalej: PRI). PRI oraz ich aktualizacje podlegały akceptacji Ministerstwa.

Poza nieodpłatnymi usługami informacyjnymi oraz usługami płatnymi ustawa nakładała na zarządzających obszarem także realizację innych zadań wymienionych w art. 7 ust. 2 pkt 4-0, takich jak m. in. promocja działalności gospodarczej i nowych inwestycji, udzielanie informacji pozyskanych od powiatowych urzędów pracy oraz partnerów społecznych, działania polepszające współpracę między przedsiębiorcami, współpracę w zakresie uwzględniania w procesie kształcenia potrzeb rynku pracy.

W poddanej badaniu próbie sześciu z 14 PRI⁷¹ zarządzający każdorazowo określali odpłatność za usługi inne w formie zryczałtowanej opłaty. Wynagrodzenie pobierane przez zarządzających nie było zależne od ilości lub rodzaju usług, z jakich faktycznie skorzystał przedsiębiorca ani faktu czy w ogóle z nich korzystał. Wysokość wynagrodzenia za te usługi nie była w żaden sposób skorelowana z kosztami/nakładami, jakie zarządzający ponosili w związku z ich realizacją czy osiąganymi w wyniku ich świadczenia efektami. Równocześnie zawarcie odpłatnej umowy na ww. usługi z przypisanym do danego terenu zarządzającym było obowiązkowe dla każdego przedsiębiorcy, który uzyskał wsparcie, co określał art. 10 ust. 4 ustawy. Opłaty były uzależnione od czynników związanych z wielkością inwestycji oraz wielkością przedsiębiorcy, tj. zadeklarowanych nakładów inwestycyjnych/dwuletnich kosztów pracy, wielkości przedsiębiorcy (MMŚP czy duży) czy okresu obowiązywania decyzji o wsparciu. Uwzględniano także inne czynniki (przeciętne miesięczne wynagrodzenie w gospodarce, wysokość udzielonej pomocy publicznej).

NIK zauważa, że przepisy ustawy o wspieraniu nowych inwestycji nie zakładają adekwatności kosztów do pobieranego od przedsiębiorców wynagrodzenia. Równocześnie Ministerstwo akceptując PRI nie wymagało określenia tej korelacji od zarządzających. Ministerstwo nie wskazało również na przeprowadzanie analizy wysokości ponoszonych przez zarządzających kosztów przedmiotowych usług w odniesieniu do pobieranego wynagrodzenia, jak wskazał w swoich wyjaśnieniach Zastępca Dyrektora DRI⁷². Wyjaśniła również, że zarządzający są spółkami realizującymi misję publiczną na podstawie ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym⁷³. NIK wskazuje, że realizacja misji publicznej przez spółki zgodnie z art. 9 ust. 1 i 2 powołanej ustawy powinna odbywać się na zasadach prawidłowej gospodarki, jednak z uwzględnieniem polityki gospodarczej państwa. W okresie objętym kontrolą Ministerstwo nie prowadziło analiz na ile rozwiązanie prawne w określeniu opłat za część realizowanych usług (bez zachowania zasady współmierności) jest zgodne z celami ustawy o wspieraniu nowych inwestycji.

(akta kontroli str. 410-951)

⁶⁹ Rozporządzenie Ministra Przedsiębiorczości i Technologii z dnia 12 września 2019 r. w sprawie powierzenia zarządzającym specjalnymi strefami ekonomicznymi wykonywania kontroli realizacji warunków zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie danej strefy. Dz.U. z 2019 r. poz. 1785.

⁷⁰ Dalej: PRI.

⁷¹ Badanie kontrolne przeprowadzono na podstawie sześciu planów rozwoju objętych szczegółową kontrolą NIK, tj.: 1. Agencji Rozwoju Przemysłu SA (SSE Euro-Park Mielec), 2. Łódzkiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej, 3. Pomorskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej SA, 4. Warmińsko-Mazurskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej SA, 5. Katowickiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej SA, 6. Wałbrzyskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej „INVEST PARK”.

⁷² Pismo z dnia 11 sierpnia 2022 r. znak sprawy: DRI-VII.0810.1.2022. Wobec przesłanej przez zarządzającego Agencji Rozwoju Przemysłu SA⁷² zawartej w PRI informacji o podziale opłat na miesięczne oraz na opłaty wg stawek godzinowych w zależności od zgłoszonego zapotrzebowania Ministerstwo sformułowało zalecenie dotyczące przyjęcia jednolitych zasad ustalania wynagrodzenia dla wszystkich usług standardowych.

⁷³ Dz. U. z 2021 poz. 1933, ze zm.

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Zmiany w Programie wspierania inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki w zakresie zasad monitoringu były wprowadzane nierzetelnie.

Świadomość potrzeby takich zmian Minister miał co najmniej od 2017 r., co potwierdza treść odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne NIK, w związku z kontrolą Realizacja Programu wspierania inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki polskiej na lata 2011-2020⁷⁴. Mimo tego, dopiero po 28 miesiącach dokonano zmian w Programie, które dotyczyły m.in.:

- określenia wskaźników monitorujących cel główny Programu tak, aby odnosiły się one bezpośrednio do działań podejmowanych w jego ramach, a nie do kondycji całej gospodarki,
- określenia wskaźnika monitorowania celu szczegółowego „Tworzenia miejsc pracy o wysokiej produktywności” w sposób umożliwiający pomiar tego celu,
- przyjęcia kryterium wyboru projektów, które określałyby poziom produktywności co pozwoliłoby na monitoring celu szczegółowego „Tworzenie miejsc pracy o wysokiej produktywności”⁷⁵,
- zawarcia w umowach z przedsiębiorcami zobowiązania do realizacji kryteriów jakościowych inwestycji,
- wprowadzenia sankcji dla przedsiębiorców za niesprawozdawanie informacji o zapłaconych podatkach i osiągniętych wynikach sprzedaży z inwestycji objętych pomocą publiczną.

Konsekwencją opieszłości w podejmowanych działaniach było przedłużanie stanu, jaki był od początku realizacji Programu (czyli od 2011 r.), tj., braku narzędzi do rzetelnego monitorowania Programu oraz egzekwowania od przedsiębiorców realizacji zamierzeń deklarowanych we wnioskach o udzielenie pomocy publicznej, które bezpośrednio służyć miały realizacji jego celów. W efekcie do października 2019 r. Minister podpisywał z przedsiębiorcami umowy o dotację bez zobowiązania do realizacji kryteriów jakościowych inwestycji czego przyczyną był m.in. brak w Programie zapisów, które obligowałyby do zawarcia w umowach takich wymogów. Takich umów od początku realizacji Programu do października 2019 r. zawarto 60, z czego prawie połowa (28 umów) to umowy zawarte od końca kwietnia 2017 r., tj. momentu uznania, że przedmiotowe zmiany są konieczne.

Powodem zwłoki jak wyjaśniła Dyrektor DRI była konieczność właściwego przygotowania zmiany w założeniach Programu oraz równoczesne jego dostosowanie do SOR⁷⁶. NIK nie podziela tej argumentacji. Nie występowała bezpośrednia zależność między przedmiotowymi zmianami a pracami nad kierunkami strategicznymi państwa wypracowywanymi w ramach SOR. Zmiany w Programie dotyczyły bowiem jedynie mechanizmów zarządzania jego realizacją, a nie obejmowały modyfikacji przyjętych celów. Ponadto, SOR została przyjęta przez Radę Ministrów uchwałą z 14 lutego 2017 r., czyli jeszcze przed kwietniem 2017 r.

Należy też zauważyć, że od kwietnia 2017 r. do października 2019 r. modyfikowano Program trzykrotnie⁷⁷ i pomimo tego w żadnej z tych nowelizacji nie uwzględniono ww. zmian.

Za opisaną nieprawidłowość odpowiedzialne były osoby kierujące DRI prowadzącym prace związane z realizacją Programu we wskazanym wyżej okresie, w którym nie podjęto opisanych działań oraz Minister pełniący nadzór nad pracą Ministerstwa.

(akta kontroli str. 5517-5520, 5531-5537)

⁷⁴ Pismo Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 28 kwietnia 2017 r. znak: BK-II.0810.4.2016.JP podpisane z upoważnienia Ministra przez właściwego podsekretarza stanu.

⁷⁵ Kapitalochłonności dotyczyło kryterium wyboru inwestycji „Wysokość kosztów inwestycji w przeliczeniu na jednego pracownika w tys. złotych”, które przekładało się na wskaźnik rezultatu „Stopień realizacji założeń inwestycyjnych w zakresie nowych miejsc zadeklarowanych w umowach”.

⁷⁶ Pismo z 23 września 2022 r. znak sprawy DRI-VII.0810.1.2022 w odpowiedzi na pismo NIK nr 8.

⁷⁷ Uchwałami Rady Ministrów nr 141/2017 z dnia 15 września 2017 r., 181/2017 z dnia 27 listopada 2017 r., 3/2018 z dnia 3 stycznia 2018 r.

2. Program był realizowany przez blisko cztery lata bez ustalonych wartości docelowych dla wszystkich dziewięciu wskaźników realizacji Programu.

Po roku 2015, na który ustalono wartości docelowe wskaźników, do października 2019 r. nie wprowadzono do Programu kolejnych terminów osiągnięcia wskaźników oraz nie ustalono ich wartości docelowych. Aktualizacja zakładanych do uzyskania wskaźników nastąpiła dopiero w październiku 2019 r.

Powyższe zaniechanie spowodowało, że w latach 2015-2019 brak było narzędzi do monitorowania efektów Programu. Było to niezgodne ze standardem B6 kontroli zarządczej⁷⁸ wskazującym, że przyjęte w jednostce cele i zadania powinny być monitorowane za pomocą wyznaczonych do tego mierników.

Dyrektor DRI⁷⁹ wyjaśniła, że aktualizacja i wprowadzenie zmian jakościowych w Programie przewidziana była na rok 2019 i dlatego nie wprowadzano tych zmian przy poprzednich nowelizacjach jego zapisów. Wyjaśniła również, że w celu monitorowania Programu w badanym okresie w sprawozdaniach z jego realizacji przyjęto zaktualizowane wartości bazowe i docelowe. W ocenie NIK, takie podejście nie zapewniało monitorowania i rzetelnej oceny realizacji celów. Stan docelowy powinien być określony w momencie podejmowania zadań. Wprowadzanie ex post do sprawozdań z realizacji Programu wartości docelowych jego wskaźników stanowi jego dostosowanie do bieżących warunków a nie monitorowanie w odniesieniu do założeń.

NIK podkreśla również, że decyzję o realizacji Programu, w tym o przyjętych dla niego wartościach wskaźników podejmuje uchwałą Rada Ministrów. Wobec powyższego zmiany wprowadzone w inny sposób niż wskazany nie są działaniem prawnie skutecznym. Za opisaną nieprawidłowość odpowiedzialne były osoby kierujące DRI prowadzącym prace związane z realizacją Programu.

(akta kontroli str. 5162-5302)

3. Zmiany wprowadzone do Programu na mocy uchwały Rady Ministrów nr 116/2019 z 1 października 2019 r. nie zostały poprzedzone udokumentowaną ewaluacją, która pozwoliłaby na ocenę skuteczności i efektywności dotychczas realizowanego wsparcia.

Standard B6 kontroli zarządczej zaleca przeprowadzenie oceny realizacji celów i zadań uwzględniając kryterium skuteczności, efektywności i oszczędności. W sytuacji podjęcia prac nad zmianami założeń Programu taka ocena była szczególnie pożądana, ponieważ umożliwiłaby weryfikację dotychczasowych efektów, a w konsekwencji zaprogramowanie zmian adekwatnie do zidentyfikowanie potrzeb.

Jak wyjaśniła ówczesna Minister⁸⁰ Ministerstwo uzyskało zgodę ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego na nieprzeprowadzenie ewaluacji Programu w rozumieniu art. 15 ust. 6 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju ze względu na wysoki stopień realizacji jego celu. NIK wskazuje, że formalne podstawy odstąpienia od ewaluacji Programu nie może stanowić uzasadnienia takiego podejścia, biorąc pod uwagę potrzebę skutecznego zarządzania.

W konsekwencji Minister nie realizował zasady określonej w art. 44 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁸¹, tj. zasady optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów wobec decyzji o kontynuacji interwencji publicznej, którą jest Program i która to interwencja pociąga za sobą skutki budżetowe. Praktyczna realizacja tej zasady wymaga posiadania zarówno wiedzy o zamierzonym sposobie wykonania zadań finansowanych ze środków publicznych przez realizatora, jak i wiedzy o faktycznej skuteczności przyjętych rozwiązań. Za opisaną nieprawidłowość odpowiedzialne były osoby kierujące DRI prowadzącym prace związane z realizacją Programu.

(akta kontroli str. 5162-5302, 5538-5541)

4. Nieadekwatnie do celów Programu określono dwa z siedmiu wskaźników, przyjętych w październiku 2019 r. Za opisaną nieprawidłowość odpowiedzialne były osoby kierujące

⁷⁸ Komunikat nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych. Dz. Urz. MF z 2009 r. Nr 15 poz. 84.

⁷⁹ Pismo z dnia 17 czerwca 2022 r. w odpowiedzi na pismo NIK 3 i 4.

⁸⁰ Pismo z 17 czerwca 2022 r. znak: DRI-VII.0810.1.2022 oraz pismo Minister z 5 października 2022 r.

⁸¹ Dz. U. z 2021 r. poz. 305, ze zm.

DRI prowadzącym prace związane z realizacją Programu oraz Minister pełniący nadzór nad pracą Ministerstwa.

4.1 Przyjęty dla pomiaru innowacyjności polskiej gospodarki wskaźnik pn. „Udział projektów w ramach, których następuje współpraca z uczelniami wyższymi w ogólnej liczbie projektów uzyskujących wsparcie z Programu” nie uwzględniał pomiaru innowacyjności, która to zgodnie ze swoją definicją polegała na wdrożeniu nowego lub znacząco udoskonalonego produktu bądź procesu, nowej metody marketingowej lub nowej metody organizacyjnej w praktyce gospodarczej, organizacji miejsca pracy lub stosunkach z otoczeniem⁸². Sposób pomiaru wskaźnika pozwalał na jego osiągnięcie przez działania nie mające charakteru innowacyjnego (przedsiębiorca mógł osiągać wskaźnik poprzez działania polegające jedynie na uwzględnianiu w procesie kształcenia potrzeb rynku pracy)⁸³. Wobec powyższego pomimo podejmowania przez przedsiębiorców działań w ramach tak określonego wskaźnika nie był mierzony faktyczny wzrost innowacyjności gospodarki w związku z realizacją przewidzianego w Programie wsparcia. W swoim piśmie Dyrektor DRI wyjaśnił⁸⁴, iż innowacyjność Programu mierzona jest poprzez realizację projektów innowacyjnych a spełnienie kryteriów innowacyjnej inwestycji potwierdza minister właściwy ds. gospodarki.

NIK wskazuje, że projekty innowacyjne realizowane były w ramach przewidzianego w Programie typu inwestycji pn. „inwestycja innowacyjna”. Jednakże liczba tych projektów w stosunku do pozostałych projektów realizowanych w ramach Programu nie stanowiła żadnego z mierników Programu i nie była sprawozdawana czy wykazywana w corocznych sprawozdaniach przedkładanych Radzie Ministrów. Wobec powyższego, faktyczny wzrost innowacyjności gospodarki w związku z realizacją przewidzianego w Programie wsparcia nie był monitorowany.

(akta kontroli str. 5152-5157, 5427-5444, 5563 dowód elektroniczny, plik: 12)

4.2 Dla pomiaru realizacji celu szczegółowego *Stymulacja innowacyjności w polskich MŚP* Ministerstwo przyjęło wskaźnik udziału projektów polskich MŚP wśród wszystkich uzyskujących wsparcie. Tak skonstruowany wskaźnik nie uwzględniał innowacyjności, której definicję przytoczono w pkt 1.1. i nie pozwalał monitorować poziomu osiągnięcia tego celu szczegółowego. Jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora DRI⁸⁵ wzrost innowacyjności wśród polskich MŚP mierzony był poprzez realizację projektów innowacyjnych, a spełnienie kryteriów innowacyjnej inwestycji potwierdza minister właściwy ds. gospodarki. NIK wskazuje, że projekty innowacyjne realizowane były w ramach przewidzianego w Programie typu inwestycji pn. „inwestycja innowacyjna”. Jednakże ilość tych projektów w stosunku do pozostałych projektów realizowanych w ramach Programu ani tym bardziej liczba takich projektów realizowana przez MŚP nie stanowiła żadnego z mierników Programu i nie była sprawozdawana czy wykazywana w corocznych sprawozdaniach przedkładanych Radzie Ministrów. Wobec powyższego, faktyczny wzrost innowacyjności w polskich MŚP w związku z realizacją Programu nie był monitorowany. W powołanym wyżej piśmie Zastępca Dyrektora DRI wskazał, że w planowanej nowelizacji Programu sposób pomiaru tego wskaźnika zostanie doprecyzowany w taki sposób, aby mierzył on realizację polskich projektów innowacyjnych.

(akta kontroli str. 5445-5462, 5538-5541, 5531-5537, 5563 dowód elektroniczny, plik: 12)

5. Nie w pełni zrealizowano delegację określoną w art. 14 ust. 3 pkt 11 ustawy o wspieraniu nowych inwestycji do wydania aktu wykonawczego. W przygotowanym w Ministerstwie projekcie rozporządzenia w sprawie pomocy publicznej udzielanej przedsiębiorcom na realizację nowych inwestycji⁸⁶ nie określono sposobu wydzielenia organizacyjnego

⁸² Definicja innowacyjności – według *Podręcznika Oslo 2018* (<https://www.oecd.org/science/oslo-manual-2018-9789264304604-en.htm>) ale i równocześnie same zapisy Programu z 2019 r. określają innowację jako wdrożenie nowego lub znacząco udoskonalonego produktu bądź procesu, nowej metody marketingowej lub nowej metody organizacyjnej w praktyce gospodarczej, organizacji miejsca pracy lub stosunkach z otoczeniem.

⁸³ Tj. działania: zlecenie realizacji programów studiów; udział w programie ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego i nauki „Doktorat Wdrożeniowy” oraz innych programach lub przedsięwzięciach ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego i nauki związanych z realizacją szkół doktorskich; finansowanie, przez stypendia lub finansowanie zatrudnienia, udziału studentów w procesie kształcenia na profilu praktycznym, w tym m.in. studia dualne, co zostało również opisane w treści niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

⁸⁴ Pismo z dnia 6 lipca 2022 r. znak sprawy: DRI-VII.0810.1.2022.

⁸⁵ Pismo Zastępcy Dyrektora DRI z dnia 23 września 2022 r. znak DRI-VII.0810.1.2022.

⁸⁶ Dz.U. 2018 r. poz. 1713, ze zm.

działalności objętej decyzją o wsparciu oraz prowadzenia rozliczeń w przypadku prowadzenia przez przedsiębiorcę działalności gospodarczej nieobjętej decyzją o wsparciu.

Dyrektor DRI wskazała w wyjaśnieniach⁸⁷, że podczas prac Komisji Prawniczej RCL ustalono, iż kwestie przedmiotowego wyodrębnienia organizacyjnego, nie musiały być objęte projektowanym w latach 2017-2018 rozporządzeniem, ponieważ zasada wyodrębnienia organizacyjnego wynikała z wówczas funkcjonujących przepisów ustawy z 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (CIT) oraz ustawy z 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (PIT). Przewidziana ulga podatkowa wynikała, bowiem z przepisów prawa podatkowego i w związku z tym nie zachodziła potrzeba powtarzania regulacji. NIK wskazuje, że § 156 *Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie Zasad techniki prawodawczej*⁸⁸ przewiduje w powyższym przypadku w celu zapewnienia spójności i przejrzystości regulowanych w akcie instytucji prawnych możliwość odesłania w treści rozporządzenia do stosownych przepisów prawa – w tym przypadku ustaw określających rozwiązania podatkowe dotyczące CIT i PIT – wraz ze wskazaniem zakresu spraw, dla których następuje odesłanie oraz jednoznaczne wskazanie przepisu lub przepisów prawnych, do których się odsyła.

Wobec powyższego brak jakiegokolwiek odniesienia się w rozporządzeniu do zarówno sposobu wydzielenia organizacyjnego działalności objętej decyzją o wsparciu, jaki i sposobu prowadzenia rozliczeń w przypadku prowadzenia przez przedsiębiorcę działalności gospodarczej nieobjętej decyzją o wsparciu czy to poprzez dookreślenie tego sposobu czy poprzez odwołanie do innych przepisów nie wypełnia delegacji ustawowej. NIK wskazuje również, że na niewykonanie delegacji ustawowej w swojej korespondencji wskazywał również Wiceprezes RCL⁸⁹. Za opisaną nieprawidłowość odpowiedzialne były osoby kierujące DRI prowadzącym prace związane z realizacją Programu.

(akta kontroli str.45824599, 5467-5516)

6. Minister z opóźnieniem wydał rozporządzenie w sprawie powierzenia wykonywania kontroli realizacji zezwoleń spółkom zarządzającym specjalnymi strefami ekonomicznymi⁹⁰.

Minister wydał przedmiotowe rozporządzenie z dniem 12 września 2019 r., podczas gdy z dniem 16 czerwca 2019 r. uchylono 14 rozporządzeń w zakresie powierzenia wykonywania kontroli realizacji zezwoleń. Art. 38 ust 10 ustawy o wspieraniu nowych inwestycji, zmieniający brzmienie art. 20 ust. 4 ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych, wszedł w życie po upływie 12 miesięcy od dnia ogłoszenia ustawy.

W ocenie NIK, powyższe zaniechanie było działaniem nierzetelnym i skutkowało pozbawieniem spółek zarządzających specjalnymi strefami ekonomicznymi podstawy prawnej do realizacji kontroli przez okres ponad dwóch miesięcy. Równocześnie wytyczne do przeprowadzania kontroli zakładały jej przeprowadzanie w terminie nie późniejszym niż sześć miesięcy od terminu realizacji przez przedsiębiorcę warunków określonych zezwoleniem (takich m. in. jak osiągnięcie poziomu zatrudnienia, zakończenie inwestycji), a konsekwencją braku wydania rozporządzenia we wskazanym okresie mogło być utrudnienie w realizacji powyższych wytycznych.

Dyrektor DRI wyjaśniła⁹¹, że powyższa sytuacja nie była działaniem celowym i wynikała z niedopatrzenia podczas prac legislacyjnych nad nowymi rozwiązaniami dotyczącymi funkcjonowania SSE. Za opisaną nieprawidłowość odpowiedzialne były osoby kierujące DRI oraz Minister pełniący nadzór nad pracą Ministerstwa.

(akta kontroli str. 5445-5462, 5467-5516)

⁸⁷ Pismo z dnia 16 sierpnia 2022 r. znak: DKT-IV.0810.1.2022.

⁸⁸ Dz. U. z 2016 r. poz. 283.

⁸⁹ Pismo z 23 lipca 2018 r. kierowane do SKRM przez wiceprezesa RCL przekazane kontroli NIK przy piśmie z dnia 8 września 2022 r. znak: DRI-VII.0810.1.2022.

⁹⁰ Rozporządzenie Ministra Przedsiębiorczości i Technologii z dnia 12 września 2019 r. w sprawie powierzenia zarządzającym specjalnymi strefami ekonomicznymi wykonywania kontroli realizacji warunków zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie danej strefy.

⁹¹ Pismo z dnia 8 września 2022 r. znak: DRI-VI.0810.1.2022.

1.2 Spójność celów i założeń określonych w strategiach i programach rządowych z założeniami systemu wsparcia inwestycji.

Opis stanu faktycznego

Założone w ustawie o wspieraniu nowych inwestycji regulacje miały na celu skorelowanie mechanizmu wsparcia ze średniookresową strategią rozwoju kraju pn. SOR. SOR określił kategorie branż, w których polska gospodarka mogłaby uzyskać przewagę konkurencyjną, a kryteria jakościowe inwestycji przyjęte w ustawie premiowały inwestycje w tych właśnie branżach⁹². W ustawie premiowano również przedsiębiorców współpracujących ze sobą w ramach Krajowych Kłastrów Kluczowych, co również odpowiadało określonym w Strategii nowym formom współpracy i miało sprzyjać integrowaniu podmiotów gospodarczych korzystających ze wsparcia. Tym samym założenia ustawy realizowały dyspozycje strategii, w której wskazano przyjęcie rozwiązań zwiększających rolę SSE w integrowaniu działalności podmiotów gospodarczych⁹³.

SOR zakładał również zwiększenie koordynacji wsparcia inwestycji rozwojowych⁹⁴. Opracowany w Ministerstwie projekt ustawy o wspieraniu nowych inwestycji oraz nowelizacji Programu z roku 2019 i 2021 ujednoliciły kryteria wyboru inwestycji wspartych pomocą publiczną w ramach obu instrumentów, co opisano szerzej w dalszej części wystąpienia, a PAIH jako tzw. jeden punktu kontaktu (*one stop shop*) łączyła przedsiębiorców z instytucjami na szczeblu centralnym i lokalnym oraz z podmiotami z otoczenia biznesu, w tym z zarządzającymi w ramach wspierania nowych inwestycji. Zachęty inwestycyjne w formie niższych kryteriów ilościowych inwestycji uzależnionych od wielkości przedsiębiorcy oraz stopy bezrobocia miały z kolei zwiększyć napływ inwestycji w rejonu słabiej rozwinięte i tym samym wpisywać się w cel szczegółowy II Strategii „Rozwój społecznie wrażliwy i terytorialnie zrównoważony” poprzez wskazane w SOR dla tego celu szczegółowego pobudzenie aktywności inwestycyjnej w miastach średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze. Ustawa o wspieraniu nowych inwestycji została przygotowana w oparciu o wskazane w OSR bariery w dotychczasowym funkcjonowaniu stref.

Do SOR dostosowano również Program nowelizacją z 2019 r. Zmiany, którymi dostosowano założenia obu dokumentów do siebie polegały na wsparciu inwestycji w regionach, w których stopa bezrobocia przekraczała 160% przeciętnej dla kraju oraz w miastach tracących funkcje społeczno-gospodarcze⁹⁵. Ponadto określenie niższych niż uprzednio kryteriów ilościowych udziału w Programie (tj. wysokości nakładów oraz ilości nowych miejsc pracy) miało sprzyjać inwestowaniu na obszarach zagrożonych wykluczeniem oraz umożliwić korzystanie ze wsparcia małym i średnim przedsiębiorstwom i tym samym zapewnić spójność z SOR oraz z ustawą o wspieraniu nowych inwestycji. Zmieniony w roku 2019 Program został oceniony przez ministra inwestycji i rozwoju, jako zgodny z ww. strategią.

(akta kontroli str. 336-409, 5445-5462)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

1.3 Spójność głównych mechanizmów wspierania inwestycji

Opis stanu faktycznego

SOR jako kierunek interwencji wskazała na konieczność zapewnienia koordynacji wsparcia inwestycji rozwojowych. Zmiany wprowadzone do Programu w roku 2019 oraz w roku 2021 uwzględniały założenia reformy zwolnień podatkowych wprowadzonych ustawą o wspieraniu nowych inwestycji.

⁹² Inwestycje te premiowane były poprzez przyznawanie im dodatkowej punktacji.

⁹³ Zwiększenie roli SSE w integrowaniu przedsiębiorców określono w celu szczegółowym SOR I *Trwały wzrost gospodarczy oparty coraz silniej o wiedzę, dane i doskonałość organizacyjną* przyjętym w obszarze „Reindustrializacja”, w Kierunkach interwencji pkt. 1 *Rozwój nowoczesnego przemysłu* oraz w obszarze Małe i średnie przedsiębiorstwa, w ramach Kierunków interwencji pkt. 7 *Wsparcie lokalnych motorów przedsiębiorczości*.

⁹⁴ W obszarze Kapitał dla rozwoju, w Kierunkach interwencji pkt. 1 „Zwiększenie koordynacji wsparcia inwestycji rozwojowych”.

⁹⁵ Wsparcie zwiększania udziału inwestycji na terenach zagrożonych wykluczeniem było realizowane poprzez przyznawanie dodatkowych punktów przy ocenie projektu inwestycyjnego.

Projekty inwestycyjne dotowane w ramach zmienionego w 2019 r.⁹⁶ Programu wybierane były w oparciu o kryteria jakościowe wzorowane na rozwiązaniach przyjętych w tej ustawie. Oba instrumenty premiowały inwestycje w branży zgodne z aktualną polityką rozwojową kraju, realizujące działalność naukową i badawczo-rozwojową oraz zlokalizowane na terenach słabiej rozwiniętych gospodarczo i zagrożonych wykluczeniem. Oba instrumenty zakładały również zwiększenie dostępności wsparcia dla małych i średnich firm. Sprzyjać temu miały niższe kryteria ilościowe inwestycji uprawniające do otrzymania wsparcia. Ponadto w obu przypadkach premiowano również przedsiębiorców, którzy deklarowali podnoszenie kompetencji swoich pracowników.

Program pozostawał narzędziem komplementarnym wobec zwolnień podatkowych w Polskiej Strefie Inwestycji. Ze zwolnień podatkowych korzystać mogli przedsiębiorcy po zrealizowaniu inwestycji oraz tylko w przypadku, jeśli przynosiły one dochód. Z kolei dotacje celowe zapewniały finansowanie inwestycji na jej starcie oraz bez powiązania z przyszłym dochodem.

Założenia Programu przyjęte w roku 2011⁹⁷ zakładały brak możliwości łączenia dostępnego w jego ramach wsparcia z inną pomocą regionalną. Udzielenie wsparcia z Programu w przypadku zamiaru korzystania z innych źródeł pomocy dopuszczalne było jedynie za zgodą Rady Ministrów. Przyjęte w roku 2012 zasady Programu⁹⁸, jako ułatwienie dla inwestorów wprowadziły możliwość jego łączenia z inną pomocą w przypadku prowadzenia działalności badawczo rozwojowej oraz dla inwestycji o znacznej skali⁹⁹. Dopuszczono również możliwość łączenia wsparcia w ramach inwestycji, które z Programu uzyskiwały wsparcie nie wyższe niż 3,0 mln zł. Wprowadzone w roku 2019 zmiany Programu w znaczącym zakresie utrzymały dotychczasowe zasady łączenia wsparcia, tj. wysokie nakłady finansowe na inwestycję, znaczącą liczbę nowych miejsc pracy oraz prowadzenie działalności naukowej i B+R¹⁰⁰, zredefiniowano natomiast typy wspieranych inwestycji.

W wyniku przeprowadzonych konsultacji projektu nowelizacji Programu z przedsiębiorcami utrzymano dotychczasowe progi referencyjne dla łączenia pomocy.

(akta kontroli str. 336-409, 5445-5462, 5563 dowód elektroniczny pliki: 18-33)

Zmiany do ustawy o wspieraniu nowych inwestycji wprowadziła od 1 stycznia 2022 roku *ustawa z dnia 29 października 2021 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw*¹⁰¹, której projekt opracowało Ministerstwo Finansów. MRiT nie zgłaszało propozycji zapisów/zmian zapisów w ramach prac nad powołaną ustawą w zakresie dotyczącym ustawy o wspieraniu nowych inwestycji. Wprowadzone zmiany miały charakter uszczelniający system podatkowy oraz doprecyzowujący dla już istniejących przepisów. Wprowadzone zmiany uwzględniały m in. zniesienie szkodliwości regulacji¹⁰² w ustawie o wspieraniu nowych inwestycji podniesione przez Komisję Europejską¹⁰³, która wskazała, że mimo iż podstawowym elementem tej ustawy jest zwiększanie zatrudnienia to jej zapisy nie obligowały do tego przedsiębiorców. Wobec powyższego Ministerstwo Finansów zaproponowało - w ramach prac nad ustawą Polski Ład - zmianę art. 15 ustawy o wspieraniu nowych inwestycji, tym samym obligując przedsiębiorców do zwiększania zatrudnienia¹⁰⁴. Niemniej jednak zmieniony art. 15 ww. ustawy dla inwestycji wspartych z

⁹⁶ Zmiany Programu w roku 2021 również uwzględniały spójność kryteriów wyboru projektów w obu instrumentach i dodatkowo je ujednoliciły.

⁹⁷ Uchwała nr 122/2011 Rady Ministrów z dnia 5 lipca 2011 r.

⁹⁸ Uchwała nr 39/2012 Rady Ministrów z dnia 20 marca 2012 r.

⁹⁹ Tj. wymagających znacznych nakładów finansowych oraz takich, które tworzyły znaczącą liczbę miejsc pracy.

¹⁰⁰ Nowelizacja Programu z 2019 r. dopuszczała łączenie dotacji z inną pomocą dla inwestycji powyżej 350 mln kosztów kwalifikowanych (w nowelizacji z 2021 r. od 100 mln zł dla inwestycji innowacyjnej), albo 500 nowych miejsc pracy w przypadku inwestycji w Centrum Zaawansowanych Usług Biznesowych, albo 300 nowych miejsc pracy w przypadku Centrum Doskonałości Procesów Biznesowych. Dopuszczalne było również łączenie pomocy dla inwestycji, w ramach których prowadzono działalność B+R, realizowano prace rozwojowe i badania naukowe.

¹⁰¹ Dz. U. z 2021 r. poz. 2105, ze zm., dalej: ustawa Polski Ład.

¹⁰² Pojęcie szkodliwości regulacji użyte zostało w dokumencie z 25 listopada 2019 r. nr 14114/19 opracowanym w ramach przeglądu wprowadzonych przez państwa członkowskie środków podatkowych i uregulowanych w tzw. Code of Conduct.

¹⁰³ Komisja Europejska wskazała na szkodliwość niektórych rozwiązań zawartych w ustawie o wspieraniu nowych inwestycji w dokumencie z 25 listopada 2019 r. nr 14114/19 opracowanym w ramach przeglądu wprowadzonych przez państwa członkowskie środków podatkowych i uregulowanych w tzw. Code of Conduct.

¹⁰⁴ Art. 15 ust 1 pkt 1 zmieniony przez art. 24 pkt 5 ustawy z dnia 29 października 2021 r. (Dz. U. z 2021 r. poz. 2105, ze zm.) zmieniającej nin. ustawę z dniem 1 stycznia 2022 r. Pierwotny zapis: *zatrudnienia przez przedsiębiorcę w związku z nową inwestycją, przez określony czas, określonej liczby pracowników*, zmieniony zapis: *tworzenia przez przedsiębiorcę określonej liczby nowych miejsc pracy w związku z realizacją nowej inwestycji, przez określony czas*.

tytułu kosztów nowej inwestycji ani w ustawie ani w wydanym do niej rozporządzeniu¹⁰⁵ nie precyzował liczby nowych miejsc pracy czy okresu ich utrzymania. Przepisy nie określały również żadnego innego sposobu, wg którego zarządzający mieliby określać wymaganą ilość nowopowstałych miejsc pracy oraz okres ich utrzymania adekwatnie dla rodzaju czy wielkości inwestycji. W dalszej kolejności Ministerstwo nie określiło równocześnie przepisu prawa na podstawie, którego zarządzający mogliby wymagać spełnienia wymogu zatrudnienia w sposób inny niż wyrażony przez samych przedsiębiorców we wnioskach o wydanie decyzji o wsparciu¹⁰⁶.

NIK zauważa, że Ministerstwo przyjęło w Programie rozwiązania, które realizują wyżej opisaną zasadę tworzenia liczby nowych miejsc pracy adekwatną do wielkości i charakteru dotowanych inwestycji. Ministerstwo w zapisach Programu określiło minimalną liczbę nowych miejsc pracy dla każdego z dotowanych typów inwestycji uwzględniając jej wielkość, ale i również charakter realizowanych działań, jak np. prowadzenie prac B+R przez wspartych przedsiębiorców.

Inne kluczowe zmiany wprowadzone ustawą Polski Ład to zaproponowane przez Ministerstwo Finansów ograniczenie zwolnienia podatkowego tylko dla dochodu wygenerowanego z działalności wskazanej w decyzji o wsparciu, a nie jak dotychczas miało miejsce także do dochodów przedsiębiorcy osiąganych w związku z jego pozostałą – nie objętą wsparciem – działalnością. Zmiana¹⁰⁷ odzwierciedlała stanowisko organów skarbowych wyrażane w licznych interpretacjach indywidualnych oraz stanowisko Ministra Finansów zawarte w interpretacji ogólnej¹⁰⁸ w sprawie sposobu ustalania dochodu zwolnionego z opodatkowania podatkiem dochodowym od osób prawnych lub podatkiem dochodowym od osób fizycznych. Powyższe zapisy bezpośrednio powiązały pomoc publiczną z inwestycją na realizację, której została ona udzielona.

Ponadto art. 24 pkt 1 ustawy Polski Ład wyłączył z możliwości objęcia wsparciem w ramach ustawy o wspieraniu nowych inwestycji kosztów innych składników majątku służących głównie celom osobistym przedsiębiorcy¹⁰⁹. Zmiana, sprowadzała się do bezpośredniego wyłączenia z kosztów kwalifikowanych nakładów poniesionych w celu spełnienia osobistych potrzeb inwestora takich jak zakupu samochodów osobowych, środków transportu lotniczego, taboru pływającego¹¹⁰. Tym samym doprecyzowano zasady wynikające z literalnej wykładni przepisów.

Na mocy zapisów wprowadzonych ustawą Polski Ład¹¹¹ ograniczono uprawnienia ministra właściwego ds. gospodarki do zmiany decyzji o wsparciu w przypadku, gdy taka zmiana mogłaby skutkować obniżeniem poziomu zatrudnienia określonego w decyzji o więcej niż 20%. Powyższe miało na celu uniemożliwienie zmiany decyzji o wsparciu, która to zmiana nie wywołuje bezpośrednich skutków prawnych polegających na konieczności zwrotu nienależnie wykorzystanej pomocy publicznej. Ponadto zaproponowana przez Ministerstwo Finansów zmiana art. 17 ust. 4 pkt 2 ustawy o wspieraniu nowych inwestycji¹¹² wykluczyła możliwość nieuprawnionego zwiększenia pomocy publicznej poprzez zwiększenie maksymalnej wysokości kosztów kwalifikowanych.

Innym rozwiązaniem wprowadzonym do tej ustawy na mocy ustawy Polski Ład było przyjęcie definicji rozpoczęcia inwestycji (art. 13 ust. 9), która to definicja stanowiła implementację art. 2 pkt 23 Rozporządzenia Komisji (UE) nr 651/2014¹¹³, który zawierał przedmiotową definicję „rozpoczęcia prac”. Doprecyzowano również przesłanki dla wygaszenia decyzji o wsparciu (art. 17 ust. 5). Znowelizowany artykuł wprost wskazuje, że

¹⁰⁵ Dz.U. z 2018 r. poz. 1713, ze zm. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 sierpnia 2018 r. w sprawie pomocy publicznej udzielanej niektórym przedsiębiorcom na realizację nowych inwestycji. Dalej: *rozporządzenie wykonawcze*.

¹⁰⁶ Także wzór wniosku o wydanie decyzji o wsparciu będący załącznikiem do rozporządzenia w sprawie pomocy publicznej udzielanej niektórym przedsiębiorcom na realizację nowych inwestycji określa okres utrzymania zatrudnienia przez 5 oraz 3 lata jedynie dla inwestycji wspartych z tytułu poniesienia kosztów zatrudnienia określonej liczby pracowników. Podobnego wymogu nie zawarto dla inwestycji wspartych z tytułu poniesienia nakładów inwestycyjnych.

¹⁰⁷ Zmiana w art. 14 ust. 3 pkt 12 ustawy o wspieraniu nowych inwestycji wprowadzona przez art. 24 pkt 4 ustawy Polski Ład zmieniającej nin. ustawę z dniem 1 stycznia 2022 r.

¹⁰⁸ <https://www.podatki.gov.pl/cit/wyjasnienia/interpretacja-ogolna-w-sprawie-ustalania-dochodu-zwolnionego/>

¹⁰⁹ W przypadku przedsiębiorcy będącego spółką handlową - głównie celom osobistym jej wspólnika albo akcjonariusza.

¹¹⁰ Przedmiotowe zmiany wprowadzono w art. 2 ust 7 pkt a i b ustawy o wspieraniu nowych inwestycji na mocy zapisów art. 24 pkt 1 Polskiego Ładu.

¹¹¹ Art. 17 ust. 4 pkt 1 ustawy o wspieraniu nowych inwestycji zmieniony przez art. 24 pkt 7 ustawy Polski Ład.

¹¹² Art. 17 ust. 4 pkt 1 ustawy o wspieraniu nowych inwestycji zmieniony przez art. 24 pkt 7 ustawy Polski Ład.

¹¹³ Dz.U.U.E.L.z 2014 r. Nr 187, str.1.

warunki umożliwiające wygaszenie decyzji o wsparciu dotyczą konkretnie tej decyzji o wsparciu, którą przedsiębiorca zamierza wygasić.

(akta kontroli str. 5563 dowód elektroniczny, plik 15, 6676-6726)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Nie określono w przepisach wykonawczych do ustawy o wspieraniu nowych inwestycji, tj. w *rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 28 sierpnia 2018 r. w sprawie pomocy publicznej udzielanej niektórym przedsiębiorcom na realizację nowych inwestycji*, okresu zatrudnienia nowych pracowników oraz liczby utworzonych nowych miejsc pracy w ramach przedsięwzięć wspartych z tytułu kosztów nowej inwestycji pomimo, iż celem ustawy było wsparcie inwestycji które przyczynią się do tworzenia nowych, stabilnych miejsc pracy.

W sytuacji, kiedy Minister nie uregulował powyższych kwestii w przepisach rozporządzenia był on ograniczony w swoich decyzjach przepisami ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeksu Postępowania Administracyjnego¹¹⁴ (na podstawie którego Minister wydawał decyzje o wsparciu) i którego art. 6 obowiązuje organy administracji publicznej do działania na podstawie przepisów prawa. Wobec braku przepisów w tym zakresie Minister obowiązany był brać pod uwagę treść żądania przedsiębiorców wyrażoną we wniosku o wsparcie. Tak określony stan prawny dopuszczał udzielanie wsparcia także przedsiębiorcom, którzy deklarują tworzenie miejsc pracy w minimalnym możliwym zakresie, tj. jednego miejsca pracy na dowolnie krótki okres.

W konsekwencji cel ustawy, jakim było tworzenie nowych stabilnych miejsc pracy, nie był w pełni rzetelnie realizowany, ponieważ w ramach jednego z dwóch tytułów przyznawania wsparcia nie gwarantował tworzenia adekwatnej dla danej inwestycji liczby nowych miejsc pracy ani ich utrzymania przez okres zapewniający ich stabilność. Zawarcie we wskazanych przepisach liczby i okresu utrzymania nowych miejsc pracy lub sposobu ich ustalenia adekwatnie dla wielkości wspartej inwestycji pozwoliłoby na wspieranie inwestycji, które gwarantowałyby tworzenie znacznej liczby nowych i stabilnych miejsc pracy.

Z wyjaśnień Dyrektor DRI wynika¹¹⁵, że § 9 ust. 2 powołanego rozporządzenia zawiera postanowienia pośrednio spełniające funkcje gwarancyjne w zakresie nałożonego obowiązku tworzenia nowych miejsc pracy w ramach przedsięwzięć wspartych z tytułu kosztów nowej inwestycji. Gwarancja ta ma wynikać z wymogu utrzymania inwestycji w okresie trzech/pięciu lat od jej zakończenia. Obligatoryjny dla wszystkich przedsiębiorców warunek tworzenia nowych miejsc pracy wynika z kolei z art. 15 ust. 1 pkt 1 ustawy o wspieraniu nowych inwestycji. Dyrektor wskazała również, że utworzone miejsca pracy nie powinny być oderwane od terminu zakończenia inwestycji.

W ocenie NIK powyższa argumentacja nie zasługuje na uwzględnienie, ponieważ § 9 ust. 2 pkt 1 przywołanego rozporządzenia - dla przedsiębiorców wspartych z tytułu kosztów inwestycji nie określa wymogu ani co do okresu zatrudnienia, ani okresu utrzymania zatrudnienia nowych pracowników. Przepis ten nie określa również wymaganej liczby nowozatrudnionych pracowników. § 9 ust. 2 pkt 1 wskazuje jedynie na obowiązek utrzymania własności składników majątku zakupionych w ramach inwestycji oraz samego utrzymania inwestycji i wobec powyższego nie można domniemywać obowiązku równoczesnego utrzymania zadeklarowanego przez przedsiębiorcę zatrudnienia pracowników w ramach tych okresów. Charakteru gwarancyjnego, co do konkretnej długości utrzymania zatrudnienia oraz liczby zatrudnionych dla wskazanego tytułu wsparcia, nie ma również art. 15 ust. 1 ustawy o wspieraniu nowych inwestycji wskazujący tylko, że decyzja o wsparciu powinna określać liczbę nowych miejsc pracy tworzonych w związku z nową inwestycją przez określony czas.

Równocześnie NIK podkreśla, że w swoich wyjaśnieniach Dyrektor DRI wskazała, że z przepisów rozporządzenia wymóg dotyczący okresu zatrudnienia bezpośrednio nie wynika.

¹¹⁴ Dz.U. z 2022 poz. 2000, ze zm.

¹¹⁵ Pismo Dyrektora Departamentu nr DRI-VII.0810.1.2022 z dnia 29 czerwca 2022 r. oraz z 8 września 2022 r. i 14 października 2022 r.

NIK wskazuje również, że niewystarczające określenie kwestii zatrudnienia nowych pracowników dla przedsiębiorców wspartych z tytułu kosztów inwestycji dostrzegło również Ministerstwo, które podjęło działania na rzecz osiągnięcia przyjętych założeń bez podstawy prawnej. W wyniku kontroli zarządzającego SSE/obszarem ARP SA, Oddział w Mielcu w protokole kontroli z dnia 2 maja 2022 r. sformułowano bez podania wyznacznika m.in. następujące zalecenie: z uwagi na cel pomocy regionalnej oraz cel ustawy o wspieraniu nowych inwestycji zaleca się dłuższy okres utrzymania zatrudnienia, odpowiednio trzy i pięć lat w zależności od statusu przedsiębiorcy. NIK zwraca uwagę, iż zalecenie to niezgodne było z warunkami korzystania ze zwolnienia podatkowego określonymi w § 9 ust. 2 pkt 1 przywołanego rozporządzenia.

(akta kontroli str. 4627-4645, 4763-4777 dowód elektroniczny plik 132, 5463-5516, 5553-5559, 5563 dowód elektroniczny, plik: 15)

OCENA CZĄSTKOWA

Minister zapewnił spójność stosowanych mechanizmów wsparcia inwestycji i ich zgodność z celami Strategii na rzecz odpowiedzialnego rozwoju. Skontrolowane mechanizmy premiowały inwestycje zgodne z aktualną polityką rozwojową kraju.

Pomimo powyższych działań, w systemie wsparcia inwestycji nadal występowały nieprawidłowości w przyjętych kryteriach udzielania pomocy oraz monitorowania jej efektów pod względem zakładanych celów. Przyczyną nierzetelnego monitorowania celów Programu było nieprzyjęcie w latach 2015 – 2019 wartości docelowych dla wszystkich dziewięciu wskaźników jego realizacji i tym samym brak narzędzi oceny jego realizacji. Z kolei opieszale wprowadzenie niezbędnych zmian w przyjętych wskaźnikach oraz brak nałożenia na przedsiębiorców wymogu realizacji zamierzeń deklarowanych we wnioskach o wsparcie przedłużały stan nierzetelnego monitorowania i realizacji Programu o ponad dwa lata od stwierdzenia tych nieprawidłowości. W konsekwencji Program był nierzetelnie monitorowany od początku jego realizacji w roku 2011 do roku 2019. Równocześnie zmiany wprowadzone w 2019 r. w dalszym ciągu nie zapewniły w pełni monitorowania realizacji jego celów, ponieważ dwa z siedmiu wskaźników zostały określone nieadekwatnie do celu, który miały mierzyć tj. innowacyjności. Brak do roku 2019 gwarancji realizacji przez przedsiębiorców deklarowanych przez nich założeń jakościowych inwestycji wynikający z braku stosownych zapisów w Programie i umowach dotacyjnych ograniczał osiągnięcie celów Programu.

Minister także nie w pełni wykorzystał mechanizm wsparcia jakim była ustawa o wspieraniu nowych inwestycji do tworzenia nowych, stabilnych miejsc pracy poprzez niezapewnienie w akcie wykonawczym do ustawy właściwego zakresu gwarancji tworzenia tych miejsc pracy przy wsparciu z tytułu kosztów nowej inwestycji. Ponadto Minister poprzez brak ewaluacji skuteczności Programu nie realizował zasady optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów (określonej w art. 44 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹¹⁶). W ocenie NIK, działaniem nierzetelnym było wydanie z opóźnieniem rozporządzenia w sprawie powierzenia wykonywania kontroli realizacji zezwoleń spółkom zarządzającym specjalnymi strefami ekonomicznymi¹¹⁷ co skutkowało pozbawieniem tych spółek podstawy prawnej do realizacji kontroli przez okres ponad dwóch miesięcy.

OBSZAR

2. Mechanizmy wspierania inwestycji

2.1 Zapewnienie organizacyjnych warunków wydawania decyzji o udzieleniu wsparcia w ramach Programu Wspierania Inwestycji.

Opis stanu faktycznego

Komórką odpowiedzialną w Ministerstwie za wykonywanie zadań związanych z Programem był Departament Rozwoju Inwestycji, co określały kolejne regulaminy organizacyjne Ministerstwa¹¹⁸. W wyniku rozwiązań wypracowanych przez Ministerstwo w trakcie realizacji

¹¹⁶ Dz. U. z 2021 r. poz. 305, ze zm.

¹¹⁷ Rozporządzenie Ministra Przedsiębiorczości i Technologii z dnia 12 września 2019 r. w sprawie powierzenia zarządzającym specjalnymi strefami ekonomicznymi wykonywania kontroli realizacji warunków zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie danej strefy.

¹¹⁸ Zarządzenie z dnia 29 marca 2018 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa oraz kolejno zarządzenia nr 41 z dnia 4 lipca 2018 r., nr 63 z 19 grudnia 2018 r., nr 17 z 11 czerwca 2019 r. i nr 3 z 21 lutego 2020 r.

Programu oraz na podstawie przebiegu procesu w nim opisanego została opracowana *Wewnętrzna procedura postępowania w zakresie wsparcia inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki polskiej na lata 2011-2030*, która weszła w życie w dniu 30 września 2020 r. Ministerstwo przyjęło w niej sposób postępowania w zakresie oceny projektów inwestycyjnych ubiegających się o dotację w ramach Programu. Uregulowało także zasady związane z obiegiem dokumentacji, podziałem ról pomiędzy podmiotami i komórkami organizacyjnymi zaangażowanymi w proces udzielania wsparcia, jak również aktualizację wytycznych dotyczących kontroli oraz sprawozdawczości z realizacji Programu. Zgodnie z ww. procedurą, komórką wiodącą w procesie realizacji Programu był DRI, a w zakresie m. in. kontroli prawnej czy wykonywania płatności na rzecz inwestorów współuczestniczyły odpowiedzialne za te kwestie pozostałe Departamenty Ministerstwa¹¹⁹. Procedura przewidywała ponadto ścieżkę postępowania w przypadku wypowiedzenia umowy oraz postępowania w związku z nałożonymi karami za niezrealizowanie obowiązków umownych przez inwestora. Nie uwzględniono w niej natomiast procedury zmiany umowy w przypadku wprowadzania zmian do zakresu finansowo-rzeczowego inwestycji. Jeśli zachodziła konieczność wprowadzenia zmian do umowy dotyczących zarówno kwestii ekonomicznych, jak i technologicznych, proponowane postanowienia konsultowane były z Departamentem Budżetu i Finansów oraz Departamentem Prawnym. Akceptacja oferty wsparcia przez inwestora założona w powołanej Procedurze była niezgodna z postanowieniami Programu w tym zakresie, co zostało opisane w części drugiej wystąpienia w obszarze *Zobowiązania wynikające z obowiązujących przepisów, zasad Programu oraz deklaracji przedsiębiorców w umowach o udzielenie wsparcia*.

(akta kontroli str. 5588-5601, dowód elektroniczny 350)

Stwierzone
nieprawidłowości

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

2.2 Zgodność podejmowania decyzji w sprawie udzielenia wsparcia dla nowych inwestycji z przyjętymi zasadami.

Opis stanu
faktycznego

Od początku trwania Programu do 1 kwietnia 2022 r. zawarto ogółem 135 umów na łączną kwotę dofinansowania 1 793,0 mln zł. Do 1 kwietnia 2022 r. wypłacono 844,8 mln zł, co stanowi 47,1% łącznej kwoty dotacji wynikającej z zawartych umów. W tym okresie rozwiązano 31 umów (23% umów ogółem) na kwotę 287,4 mln zł. 10 umów (zawartych w latach 2012-2014) zostało zakończonych. W ramach ww. umów wypłacono 18,9 mln zł, tj. 99,2% z przyznanego inwestorom dofinansowania (19,0 mln zł). Na dzień 1 kwietnia 2022 r. aktywne były 94 umowy.

W badanym okresie od 1 stycznia 2018 r. do 31 grudnia 2021 r. zostało zawartych 50 umów na łączną kwotę dofinansowania 1 077,77 mln zł w ramach, których beneficjentom wypłacono 238,0 mln zł, co stanowiło 22,1% zakontraktowanej kwoty¹²⁰.

Od początku realizacji Programu do dnia 1 kwietnia 2022 r. z zadeklarowanych nakładów inwestycyjnych w wysokości 38 409,1 mln zł poniesionych zostało 24 081,4 mln zł, co oznacza stopień realizacji nakładów na poziomie 62,7%. W tym czasie zostało utworzonych 48,4 tys. nowych miejsc pracy ogółem, z czego 55,4% (26,8 tys.) dla osób z wyższym wykształceniem. W umowach zawartych w okresie od 1 stycznia 2018 r. do 31 grudnia 2021 r. zadeklarowanych zostało łącznie 24 568,2 mln zł nakładów inwestycyjnych, z czego poniesiono 9 678,6 mln zł, czyli 39,4% nakładów ogółem. Wśród nowo zatrudnionych 8 tys. osób większość, bo 63,2% (5 tys.) stanowili pracownicy z wyższym wykształceniem.

(akta kontroli str. 5573-5578)

Wartość opłat z tytułu podatków CIT, PIT, VAT oraz podatku od nieruchomości poniesionych przez inwestorów od początku realizacji Programu do końca 2020 r. wyniosła

¹¹⁹ Departament Prawny uczestniczył w zakresie kontroli prawnej treści umowy, Departament Budżetu i Finansów w zakresie realizacji zleceń płatności, Departament Innowacji w zakresie dokonywania analizy innowacyjności projektów inwestycyjnych przedsiębiorców, Polska Agencja Inwestycji i Handlu (PAIH) – w zakresie obsługi inwestorów i dokonywania wstępnej oceny inwestycji i przekazania jej Międzyresortowemu Zespołowi ds. Inwestycji o Istotnym Znaczeniu dla Gospodarki Polskiej.

¹²⁰ W roku 2018 zawarto 13 umów na kwotę dofinansowania 368,8 mln zł, w roku 2019 – 13 umów na kwotę 298,7 mln zł, w roku 2020 – 6 umów na kwotę 30,2 mln zł, w roku 2021 – 18 umów na kwotę 380 mln zł.

6 558,7 mln zł¹²¹, natomiast w okresie od 1 stycznia 2018 r. do 31 grudnia 2020 r. wyniosła 4 328,2 mln zł¹²².

(akta kontroli str. 5406)

Badaniu poddano osiem z 50 umów zawartych w okresie od 1 stycznia 2018 r. do 31 grudnia 2021 r.¹²³, w zakresie zgodności decyzji Ministra z rekomendacjami Międzyresortowego Zespołu do spraw Inwestycji o Istotnym Znaczeniu dla Gospodarki Polskiej¹²⁴, zgodności rekomendacji Zespołu z procedurą określoną w Programie, trybu przekazywania do PAIH decyzji Ministra dotyczących ofert wsparcia, zgodności treści umów z wymaganiami formalnymi określonymi w Programie, dotrzymywania przez inwestorów 30-dniowego terminu ważności oferty wsparcia, zmiany warunków wsparcia po przekazaniu oferty inwestorowi, określenia parametrów jakościowych w zawartych umowach.

Wszyscy przedsiębiorcy z badanej próby, z którymi Minister zawarł umowy, złożyli wymagane przez PAIH dokumenty (formularz aplikacyjny wraz z analizą efektu zachęty). Następnie PAIH dokonywała szczegółowej oceny inwestycji, w tym pod kątem spełnienia wymogów formalnych Programu, jak i rzetelności i realności podanych informacji o projekcie inwestycyjnym. W Programie założono również, że ocena będzie dokonywana pod względem racjonalności ekonomicznej planowanej inwestycji. Prezes Zarządu PAIH wyjaśnił¹²⁵, że Minister właściwy ds. gospodarki nie formułował wytycznych/zaleceń w zakresie współpracy z ekspertami. Wobec powyższego PAIH nie korzystał z opinii ekspertów zewnętrznych. W oparciu o formularz aplikacyjny PAIH sporządzała opis projektu wraz z uzasadnioną ofertą wsparcia w celu przedłożenia Zespołowi, który został powołany na podstawie Zarządzenia 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. W myśl zapisów ww. Zarządzenia Zespół był organem pomocniczym Rady Ministrów i realizował następujące zadania określone w Programie:

- koordynował sprawy związane z realizacją Programu, w tym opiniuje projekty sprawozdań z realizacji Programu,
- dokonywał oceny projektów inwestycyjnych,
- udzielał ministrowi właściwemu do spraw gospodarki rekomendacji w sprawie udzielenia wsparcia.

Zgodnie z § 7 ust.1 Zarządzenia nr 38 Prezesa Rady Ministrów z 1 czerwca 2015 r. Zespół opiniował ocenę przedstawioną przez PAIH i na tej podstawie podejmował uchwały dotyczące udzielenia rekomendacji wsparcia. Uchwały były podejmowane zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy członków będących przedstawicielami resortów administracji rządowej, określonymi w § 3 ust.1 powołanego Zarządzenia. Zespół obradował zgodnie z przyjętym Regulaminem Prac z dnia 29 lipca 2015 r. zmienionym uchwałą nr 8/2020 z 2 lipca 2020 r. Regulamin określał m.in. zadania Zespołu i jego przewodniczącego, zasady zastępowania członków Zespołu, tryb zwoływania posiedzeń oraz podejmowania decyzji. Na każdym z posiedzeń dotyczących ośmiu wybranych do kontroli umów zachowano ww. tryb pracy.

(akta kontroli str. 969-1809, 6670, 4763-4777)

Minister podejmował ostateczną decyzję o udzieleniu wsparcia poprzez zatwierdzenie protokołu z posiedzenia Zespołu. W jednym przypadku z ośmiu badanych umów,

¹²¹ Na koniec okresu objętego badaniem, tj. na dzień 1 kwietnia 2022 r. nie była znana kwota podatków odprowadzonych za 2021 r. z uwagi na fakt, że zgodnie z umową beneficjenci są zobowiązani przekazywać ww. dane do końca 30 kwietnia roku następnego.

¹²² Badany okres obejmował lata 2018-2021, natomiast z uwagi na brak danych za 2021 wskazano okres 2018-2020. Kwota odprowadzonych podatków za 2018 r. wyniosła 1 067,1 mln zł, za 2019 r. – 1 441,5 mln zł, za 2020 r. – 1 650,4 mln zł.

¹²³ Wybrano po dwie umowy zawarte w każdym roku z badanego okresu, tj.: umowa nr II/358/P/15014/6230/18/DRI zawarta z LG Chem Wrocław Energy sp. z o.o. w dniu 21 września 2018 r., umowa nr II/489/P/15014/6230/18/DRI zawarta w dniu 10 grudnia 2018 r. z Valeo Autosystemy sp. z o.o., umowa nr II/10/P/15014/6230/19/DRI zawarta z Umicore Poland sp. z o.o. w dniu 13 marca 2019 r., umowa nr II/668/P/15014/6230/19/DRI zawarta z SK HI-TECH Battery Materials Poland sp. z o.o. w dniu 2 października 2019 r., umowa nr II/39/P/15014/2830/20/DRI zawarta z GFT POLAND sp. z o.o. w dniu 6 maja 2020 r., umowa nr II/30/P/15014/6230/20/DRI zawarta z Toyota Motor Manufacturing Poland sp. z o.o. w dniu 20 sierpnia 2020 r., umowa nr II/180/P/15014/2830/21/DRI zawarta z Dyson sp. z o.o. w dniu 11 sierpnia 2021 r., umowa nr II/154/P/15014/6230/21/DRI zawarta z LG Energy Solution sp. z o.o. w dniu 27 grudnia 2021 r.

¹²⁴ Dalej: Zespół.

¹²⁵ Pismo PAIH znak DBA.0900.3/2022 z dnia 30 sierpnia 2022 r. w odpowiedzi na pismo znak KGP.410.004.01.2022.HJ.5 z dnia 16 sierpnia 2022 r.

tj. w przypadku przedsiębiorcy Toyota Motor Manufacturing Poland sp. z o.o.¹²⁶ wystąpiła odmienna decyzja Ministra w zakresie rekomendowanej przez Zespół w dniu 8 stycznia 2020 r. kwoty wsparcia. W ww. dniu inwestor złożył w PAIH wniosek o obniżenie kosztów inwestycji. PAIH przekazał Ministerstwu w dniu 9 stycznia 2020 r., tj. po posiedzeniu Zespołu informację o ww. wniosku wraz z ponownie dokonaną oceną inwestycji uwzględniającą niższe koszty inwestycji oraz niższą kwotę dotacji¹²⁷. Przedstawiony do zatwierdzenia przez Ministra protokół z posiedzenia Zespołu zawierał rekomendowaną, pierwotnie wnioskowaną przez inwestora kwotę wsparcia, natomiast w treści notatki znajduje się uzasadnienie zmiany wysokości przyznanego grantu. Pismo z informacją o decyzji w kwestii obniżenia kwoty dotacji, podpisane przez Dyrektora DRI, zostało przekazane PAIH w dniu 31 stycznia 2020 r.

W pozostałych siedmiu badanych przypadkach decyzje Ministra o przyznaniu wsparcia były zgodne z rekomendacjami Zespołu.

W przypadku beneficjenta GFT POLAND sp. z o.o.¹²⁸, w odpowiedzi na dwa aneksy do wniosku o udzielenie pomocy¹²⁹ złożone przez przedsiębiorcę po posiedzeniu Zespołu, które odbyło się w dniu 24 lipca 2019 r., Minister wyraził zgodę na zmianę harmonogramu realizacji inwestycji. Program dopuszczał taką możliwość, natomiast wymagał poinformowania o niej członków Zespołu. Ministerstwo nie dysponowało dokumentem potwierdzającym przekazanie powyższej informacji członkom Zespołu.

(akta kontroli str.4763-4777)

Z uwagi na fakt, że Program z 2018 r. nie określał trybu przekazywania decyzji Ministra dotyczącej oferty wsparcia do PAIH, sposób wymiany informacji pomiędzy Ministerstwem a PAIH w tym zakresie nie był sformalizowany. W praktyce, jak wyjaśnili pracownicy Ministerstwa i PAIH, odbywała się ona poprzez kontakty robocze, telefonicznie lub za pośrednictwem poczty elektronicznej. W Programie z 2019 r. również nie została doprecyzowana forma przekazywania decyzji Ministra do PAIH, ale Ministerstwo opisało przebieg procesu od momentu podjęcia decyzji o udzieleniu wsparcia do akceptacji oferty przez przedsiębiorcę. Zgodnie z zapisami Programu w wersji znowelizowanej: „Minister właściwy do spraw gospodarki przekazuje PAIH decyzję dotyczącą oferty wsparcia albo odmowy udzielenia wsparcia w celu przekazania jej inwestorowi. PAIH niezwłocznie w formie pisemnej informuje ministra właściwego do spraw gospodarki o dacie doręczenia oferty wsparcia.” Ostatecznie wymiana ww. informacji również odbywała się w sposób niesformalizowany. We wszystkich badanych umowach Ministerstwo nie udokumentowało przekazania PAIH informacji na podstawie, których przedstawiał on inwestorom oferty wsparcia.

(akta kontroli str. 6218-6223, 6351-6355)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Nie zapewniono oceny racjonalności ekonomicznej i wykonalności technologicznej planowanych inwestycji, czego wymagał Program.

PAIH, który przeprowadzał ocenę projektów, nie otrzymał od Ministra wytycznych w zakresie współpracy z ekspertami i w związku z tym nie korzystał z opinii ekspertów zewnętrznych. Wobec powyższego nie dokonywano oceny projektów pod względem ich racjonalności ekonomicznej ani na etapie przyznawania pomocy, ani na etapie zmian w zakresie finansowo-rzeczowym w trakcie realizacji inwestycji.

Zastępca Dyrektora DRI wyjaśnił, że w Agencji rekrutowani byli specjaliści posiadający wykształcenie oraz kwalifikacje mogące zapewnić właściwą ocenę projektów inwestycyjnych realizowanych w ramach Programu.

¹²⁶ Umowa nr II/30/P/15014/6230/20/DRI, zawarta 20 sierpnia 2020 r. na podstawie Programu obowiązującego przed 1 października 2019 r.

¹²⁷ Zmiana dotyczyła obniżenia kosztów kwalifikowanych z kwoty 604 680 000 zł na 504 680 000 zł oraz obniżenia kwoty dotacji z 14 476 039 zł na 12 082 039 zł.

¹²⁸ Umowa nr II/39/P/15014/2830/20/DRI zawarta w dniu 6 maja 2020 r. na podstawie wersji Programu obowiązującej przed 1 października 2019 r.

¹²⁹ Wnioski o aneksy zostały złożone 20 listopada 2019 r. oraz 17 marca 2020 r.; stosowna informacja znalazła się w preambule umowy.

NIK wskazuje, że zgodnie z informacją przekazaną przez Prezesa Zarządu PAIH, pracownicy Agencji weryfikują, na podstawie formularza aplikacyjnego, czy projekt kwalifikuje się do wsparcia, jak również obliczają potencjalną kwotę pomocy publicznej, na podstawie przepisów krajowych oraz UE. Prezes Zarządu PAIH również wskazał, że Agencja polega na założeniach inwestora, gdyż do niego należy każda decyzja inwestycyjna i to jego rolą, a także ryzykiem i odpowiedzialnością jest określenie racjonalności założeń stojących za jej podjęciem.

Brak spowodowania przez Ministra poddania rzetelnej analizie, w tym w zakresie realności i racjonalności projektów złożonych technologicznie i angażujących duże środki publiczne w formie dotacji, skutkowało ryzykiem, iż planowane przez przedsiębiorców inwestycje mogły być niemożliwe do zrealizowania. Przykładem był przypadek opisany w części trzeciej Wystąpienia pn. nadzór. Za opisaną nieprawidłowość odpowiedzialne były osoby kierujące DRI oraz Minister pełniący nadzór nad pracą Ministerstwa i Programem.

2.3 Zobowiązania wynikające z obowiązujących przepisów, zasad Programu oraz deklaracji przedsiębiorców w umowach o udzielenie wsparcia.

Opis stanu faktycznego

Z ośmiu zbadanych umów zawartych pomiędzy przedsiębiorcami a Ministrem sześć zostało zawartych w oparciu o postanowienia Programu z roku 2018¹³⁰, a dwie o postanowienia Programu z roku 2019¹³¹. W badanych umowach, dla których obowiązujący był Program z roku 2018 Ministerstwo zawarło wszystkie określone nim wymogi wobec przedsiębiorców. Umowy te zawierały m.in. zgodne z postanowieniami Programu zobowiązania inwestora do przekazywania rocznych sprawozdań z realizacji warunków umowy wraz z określeniem terminów ich składania. Przedsiębiorcy byli zobowiązani do sprawozdawania wielkości zatrudnienia, kosztów kwalifikowanych i całkowitych inwestycji, a także informacji o dokonanych wpłatach do budżetu państwa i jednostek samorządu terytorialnego w całym okresie trwania umowy. Ministerstwo w Programie z 2018 r. i równocześnie w zawieranych na jego mocy umowach nie określiło żadnych sankcji za nierealizowanie lub nieterminowe realizowanie tych obowiązków sprawozdawczych. Powyższe zmieniono w nowelizacji Programu w roku 2019. Zostało to opisane szerzej w pierwszej części Wystąpienia.

(akta kontroli str. 5427-5444)

W umowach objętych kontrolą oprócz załączników do umowy określonych w Programie (m.in. harmonogram ponoszenia nakładów inwestycyjnych, harmonogram tworzenia nowych miejsc pracy, wzór sprawozdania finansowo-rzeczowego) zamieszczano ocenę punktową projektu inwestycyjnego. Ocena punktowa inwestycji stanowiła podstawę do określenia wysokości pomocy i zawierała informacje o punktach przyznanych przedsiębiorcy za takie czynniki, jak m. in.: uruchomienie działalności B+R, wysokie standardy ochrony środowiska, współpracy z jednostkami szkolnictwa zawodowego - deklarowane przez inwestora na etapie ubiegania się o pomoc. Kryteria podlegające ocenie punktowej zawarte w formularzu aplikacyjnym nie stanowiły zobowiązań beneficjenta wynikających z umów zawartych na podstawie Programu z 2018 r.

W kolejnej wersji Programu, która weszła w życie 1 października 2019 r. wprowadzono zobowiązania przedsiębiorców dotyczące realizacji parametrów jakościowych inwestycji¹³². Zgodnie z jej treścią umowa powinna zawierać – oprócz zapisów obowiązujących w poprzednich wersjach:

¹³⁰ Umowa nr II/358/P/15014/6230/18/DRI zawarta z LG Chem Wrocław Energy sp. z o.o. w dniu 21 września 2018 r., umowa nr II/489/P/15014/6230/18/DRI zawarta w dniu 10 grudnia 2018 r. z Valeo Autosystemy sp. z o.o., umowa nr II/10/P/15014/6230/19/DRI zawarta z Umicore Poland sp. z o.o. w dniu 13 marca 2019 r., umowa nr II/668/P/15014/6230/19/DRI zawarta z SK HI-TECH Battery Materials Poland sp. z o.o. w dniu 2 października 2019 r., umowa nr II/39/P/15014/2830/20/DRI zawarta z GFT POLAND sp. z o.o. w dniu 6 maj 2020 r., umowa nr II/30/P/15014/6230/20/DRI zawarta z Toyota Motor Manufacturing Poland sp. z o.o. w dniu 20 sierpnia 2020 r. Postanowienia umów z przedsiębiorcami zgodne były z postanowieniami Programu z 2018 r. który obowiązywał w dacie złożenia przez przedsiębiorcę wniosku o udzielenie pomocy publicznej. Natomiast wsparcie finansowe przyznawane było w ramach limitów finansowych określonych w aktualnie obowiązującej wersji Programu

¹³¹ Umowa nr II/180/P/15014/2830/21/DRI zawarta z Dyson sp. z o.o. w dniu 2021 r., umowa nr II/154/P/15014/6230/21/DRI zawarta z LG Energy Solution sp. z o.o. w dniu 27 grudnia 2021 r. Postanowienia umów z przedsiębiorcami zgodne były z postanowieniami Programu z 2019 r.

¹³² Szczegółowy wykaz kryteriów podlegających ocenie zawiera załącznik nr 2 do uchwały nr 116 Rady Ministrów z dnia 1 października 2019 r.

- wartość deklarowanych przez inwestora kosztów szkoleń oraz liczbę miejsc pracy, których dotyczą szkolenia oraz sposób ich spełnienia;
- kryteria oceny projektu inwestycyjnego (kryteria jakościowe), które były podstawą do przyznania dotacji;
- zobowiązanie inwestora do poniesienia w okresie realizacji lub utrzymania inwestycji wydatków w zakresie współpracy z podmiotami tworzącymi system szkolnictwa wyższego i nauki;
- konsekwencje niedotrzymania przez inwestora zobowiązań umownych, w tym w szczególności możliwość rozwiązania umowy ze skutkiem natychmiastowym w przypadku, gdy inwestor nie spełnia kryteriów, na podstawie których udzielono mu wsparcia;
- karę umowną, w wysokości co najmniej 0,1% wartości dotacji na wypadek nieprzekazania w terminie sprawozdań dotyczących zapłaconych podatków.

Zapisy te znalazły odzwierciedlenie w jednej z dwóch badanych umów zawartych w 2021 r. na podstawie Programu przyjętego 1 października 2019 r.¹³³. W przypadku umowy zawartej z LG Energy Solution Wrocław sp. z o.o. w dniu 27 grudnia 2021 r.¹³⁴ Ministerstwo nie przewidziało kary umownej w wysokości co najmniej 0,1% wartości dotacji w przypadku nieprzekazania w terminie określonym umową informacji o zapłaconych podatkach, pomimo że zgodnie z treścią Programu, jest to jeden z obligatoryjnych zapisów, jaki powinien się znaleźć w treści umowy. Sankcje za niezrealizowanie kryteriów jakościowych wprowadzone do umów w badanych przypadkach były przez Ministerstwo określone indywidualnie dla każdego z inwestorów. W przypadku umów, które znalazły się w badanej próbie były to:

- obniżenie pomocy o 3% (umowa z LG Energy Solution Wrocław sp. z o.o.)
- zwrot całej wypłaconej pomocy w przypadku niewykonania któregokolwiek ze zobowiązań dotyczących kryteriów jakościowych (umowa z Dyson sp. z o.o.)¹³⁵

Zawierane z przedsiębiorcami umowy zarówno na podstawie postanowień Programu z 2018 r., jak i z 2019 r. zawierały zobowiązanie przedsiębiorców dotyczące składania sprawozdań wraz z określeniem terminów ich składania. W dwóch przypadkach z ośmiu badanych, tj. Dyson sp. z o.o. i Valeo Autosystemy sp. z o.o. przedsiębiorcy wywiązali się z powyższych obowiązków po upływie terminu przewidzianego w umowie. Ministerstwo w celu wyegzekwowania sprawozdań podejmowało działania polegające na wysyłaniu monitów.

(akta kontroli str. 4503-4535)

W procedurze opisanej w wersji Programu z 2018 r. nie wskazano, kto i kiedy przekazuje inwestorowi ofertę wsparcia, ani kto i w jaki sposób monitoruje upływ 30-dniowego terminu ważności oferty. Z powodu braku innej pisemnej procedury obsługi Programu, zostały wypracowane w Ministerstwie i PAIH schematy postępowania w zakresie obiegu informacji mające charakter nieformalny, w tym poprzez kontakty telefoniczne bądź za pośrednictwem poczty elektronicznej. W Programie z 1 października 2019 r. przebieg tej części procesu został uszczegółowiony. Zgodnie z jego zapisami Minister miał przekazywać PAIH decyzję dotyczącą oferty wsparcia albo odmowy jego udzielenia, w celu przekazania jej inwestorowi. PAIH miał niezwłocznie, w formie pisemnej, informować Ministra o dacie doręczenia oferty inwestorowi. Oferta miała być ostateczna i ważna w ciągu 30 dni od dnia doręczenia inwestorowi. W przypadku braku akceptacji bądź braku odpowiedzi w wyznaczonym terminie, oferta wygasła. Inwestor wyrażał akceptację oferty poprzez złożenie do Ministra wniosku o udzielenie pomocy publicznej. Zgodnie z informacją uzyskaną od pracowników Ministerstwa¹³⁶, w każdym z analizowanych projektów został zachowany 30-dniowy termin ważności oferty. Jednak jedynie w przypadku dwóch¹³⁷ z ośmiu kontrolowanych inwestycji udokumentowano przekazanie przez PAIH oferty przedsiębiorcom oraz jej akceptacji. Zgodnie z wyjaśnieniami¹³⁸, Ministerstwo nie posiadało kopii korespondencji prowadzonej

¹³³ Umowa z Dyson sp. z o.o. zawierała wszystkie wymagane Programem zapisy. Postanowienia umów z przedsiębiorcami zgodne były z postanowieniami Programu, który obowiązywał w dacie złożenia przez przedsiębiorcę wniosku o udzielenie pomocy publicznej. Natomiast wsparcie finansowe przyznawane było w ramach limitów finansowych określonych w aktualnie obowiązującej wersji Programu.

¹³⁴ Umowa nr II/154/P/15014/6230/21/DRI.

¹³⁵ Na zasadach określonych w ustawie o finansach publicznych, wraz z odsetkami licznymi jak dla zaległości podatkowych, na rachunek bankowy wskazany przez Ministra.

¹³⁶ Pismo DRI z 8 sierpnia 2022 r. w odpowiedzi na pismo znak: KGP.410.004.01.2022.HJ.2 z 19 lipca 2022 r.

¹³⁷ Dyson sp. z o.o. oraz Valeo Autosystemy sp. z o.o.

¹³⁸ Pismo DRI z dnia 23 sierpnia 2022 r. w odpowiedzi na pismo znak KGP.410.004.01.2022.HJ.4 z 12 sierpnia 2022 r.

z PAIH, w tym w kwestii daty doręczenia przez PAIH oferty inwestorom z uwagi na fakt, że zaangażowane w obsługę Programu osoby nie są już pracownikami Ministerstwa.

Również zapis, że inwestor akceptuje ofertę wsparcia, składając do Ministra wnioski o udzielenie pomocy publicznej miał zastosowanie w dwóch¹³⁹ przypadkach z ośmiu badanych. Wynikało to z faktu, że inwestorzy składali do Ministerstwa wnioski o udzielenie pomocy równoległe z formularzami aplikacyjnymi składanymi w PAIH, tj. przed otrzymaniem oferty wsparcia. Możliwość złożenia przez inwestora wniosku o udzielenie pomocy publicznej przed zwołaniem posiedzenia Zespołu przewidywała wprowadzona 30 września 2020 r. *Wewnętrzna procedura postępowania w zakresie wsparcia przedsiębiorców w ramach Programu wspierania inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki polskiej na lata 2011-2030*¹⁴⁰. Zgodnie z wyjaśnieniem pracowników Ministerstwa¹⁴¹ przyjęcie takiej możliwości wychodziło naprzeciw oczekiwaniom inwestorów, stanowiąc jednocześnie o elastyczności i gotowości Ministerstwa do wsparcia procesów inwestycyjnych. Jednocześnie stosowna informacja o ww. możliwości nie była publikowana, co oznacza, że inwestorów obowiązywały zasady opisane w Programie.

(akta kontroli str. 6351-6355)

Ponadto przyjęta w ww. *Procedurze* ścieżka obiegu dokumentów określała, że przedsiębiorca akceptuje proponowaną wysokość wsparcia składając oświadczenie do PAIH w ciągu 30 dni od dnia doręczenia oferty, a następnie PAIH przekazuje tę informację Ministrowi. Program wymagał, aby potwierdzenie oferty przez inwestora następowało poprzez złożenie w Ministerstwie wniosku o udzielenie pomocy publicznej. W badanej próbie wystąpił jeden przypadek zmiany oferty przesłanej do inwestora. Przedsiębiorca (LG Chem Wrocław Energy sp. z o.o.) złożył w dniu 21 września 2017 r. wniosek o udzielenie wsparcia w kwocie 242,0 mln zł. Na podstawie danych przekazanych przez inwestora PAIH wyliczyła maksymalną dopuszczalną kwotę wsparcia, o jaką mógł ubiegać się przedsiębiorca, tj. 242 597 555,0 zł. Ocena projektu inwestycyjnego uwzględniająca powyższą kwotę była przekazana członkom Zespołu. Na posiedzeniu w dniu 15 listopada 2017 r. Zespół podjął uchwałę nr 13/2017 o rekomendacji wsparcia inwestycji na warunkach przedstawionych przez PAIH. Na tej podstawie Minister podjął decyzję o przyznaniu grantu LG Chem Wrocław Energy sp. z o.o. w wysokości 242 597 555,0 zł. Ostatecznie w dniu 21 września 2018 r. zawarta została umowa nr II/358/P/15014/6230/18/DRI o udzielenie pomocy publicznej na kwotę 242,0 mln zł, a więc wynikającą ze złożonego przez inwestora wniosku. Powyższa zmiana wynikała ze złożenia przez inwestora wniosku o udzielenie pomocy publicznej jeszcze przed posiedzeniem Zespołu.

(akta kontroli str. 6218-6223)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W jednej z ośmiu badanych umów (z LG Energy Solution Wrocław sp. z o.o.) odstąpiono od sankcji za nieprzekazanie w określonym terminie informacji o zapłaconych podatkach.

Było to działanie niezgodne z zasadami Programu. Jak wynika z wyjaśnień Dyrektor DRI, w ww. umowie odstąpiono od powyższej sankcji z uwagi na fakt, że przedsiębiorca ten jest strategicznym inwestorem w Polsce, a zawierane z nią umowy są wypracowywane w sposób indywidualny.

W ocenie NIK powyższy argument nie mógł stanowić uprawnionej przesłanki do rezygnacji z zawarcia w przedmiotowej umowie odpowiedniej klauzuli. Program nie określał tego typu wyjątków uprawniających Ministra do rezygnacji z postanowień umownych wymaganych Programem. Powyższe wskazuje z jednej strony na niezapewnienie warunków właściwej realizacji umowy i w dalszej konsekwencji ograniczenie skuteczności monitorowania efektów Programu w przypadku nierealizowania obowiązków sprawozdawczych przez przedsiębiorcę. Z drugiej strony może świadczyć o niejednolitym traktowaniu przez Ministra beneficjentów Programu wobec zobowiązań umownych określonych w treści Programu. Za opisaną nieprawidłowość odpowiedzialne były osoby kierujące DRI.

¹³⁹ Umowa nr II/10/P/15014/6230/19/DRI zawarta z Umicore Poland sp. z o.o. w dniu 13 marca 2019 r., umowa nr II/668/P/15014/6230/19/DRI zawarta z SK HI-TECH Battery Materials Poland sp. z o.o. w dniu 2 października 2019 r.

¹⁴⁰ Dalej: *Procedura*.

¹⁴¹ Pismo DRI z dnia 23 sierpnia 2022 r. w odpowiedzi na pismo znak: KGP.410.004.01.2022.HJ.4 z 12 sierpnia 2022 r.

2. Nierzetelnie dokumentowano spełnienia warunku dochowania przez przedsiębiorców 30- dniowego terminu ważności oferty wymaganego przez Program. Z uwagi na nieformalny obieg dokumentów i informacji pomiędzy Ministerstwem a PAIH w sześciu z ośmiu badanych przypadków nie udokumentowano czy 30-dniowy termin ważności oferty został zachowany oraz na jakiej podstawie inwestor składał wniosek o udzielenie pomocy. Dyrektor DRI nie zapewniła mechanizmów zbierania, przechowywania i archiwizowania danych na potrzeby dokumentowania działań/czynności niezbędnych do realizacji Programu oraz ich monitorowania.

Zastępca Dyrektora DRI wyjaśniła, że z uwagi na fakt, że zaangażowane w obsługę Programu osoby nie są już pracownikami Ministerstwa Rozwoju i Technologii, Ministerstwo nie posiada dodatkowej kopii korespondencji prowadzonej z PAIH wraz informacją o dacie doręczenia przez PAIH oferty wsparcia inwestorom.

W ocenie NIK powyższe skutkowało brakiem możliwości weryfikacji prawidłowej realizacji działań określonych w Programie, co z kolei naruszało standardy kontroli zarządczej w zakresie nadzoru nad wykonywanymi działaniami (Standard C Mechanizmy kontroli pkt 10 i 11). Równocześnie NIK zwraca uwagę, że zgodnie ze standardem ciągłość działalności (Standard C Mechanizmy kontroli pkt 12), należy zapewnić istnienie mechanizmów służących utrzymaniu ciągłości działalności jednostki sektora finansów publicznych. Powinny być wdrożone takie mechanizmy kontrolne, które w sytuacji rotacji pracowników nie spowodują braku możliwości dostępu do istotnych dokumentów. Za opisaną nieprawidłowość odpowiedzialne były osoby kierujące DRI oraz Minister pełniący nadzór nad pracą Ministerstwa.

(akta kontroli str. 6351-6355)

3. Nie zapewniono warunków uczestnictwa w Programie przez beneficjentów na równych zasadach, poprzez stosowanie postanowień wewnętrznej procedury Ministerstwa rozbieżnej z trybem określonym w Programie.

Wewnętrzna procedura *postępowania w zakresie wsparcia przedsiębiorców w ramach Programu wspierania inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki polskiej na lata 2011-2030* była niespójna z zasadami Programu. Za przyjęcie 30 września 2020 r. ww. procedury odpowiedzialny był Dyrektor DRI.

W Procedurze akceptacja oferty wsparcia przez inwestora miała być kierowana do PAIH, natomiast Program zakładał, że inwestor akceptuje ofertę składając wniosek o udzielenie pomocy publicznej do Ministra. Procedura przewiduje również możliwość złożenia wniosku przed posiedzeniem Zespołu, co nie wynika z treści Programu.

Zastępca Dyrektora DRI wyjaśnił, że zasadami obowiązującymi dla inwestorów są zapisy wynikające z Programu. Jednocześnie poinformował, że DRI prowadzi analizę i weryfikację zapisów procedury z będącym w trakcie nowelizacji Programem.

Przywołana procedura nie jest publikowana, a tym samym nie jest dostępna dla potencjalnego inwestora, o ile on sam nie pozyska informacji bezpośrednio od pracowników Ministerstwa.

Tylko w dwóch przypadkach na osiem badanych projektów wniosek o udzielenie wsparcia był złożony zgodnie z trybem określonym w Programie, tj. po posiedzeniu Zespołu oraz po podjęciu przez Ministra decyzji o udzielenie wsparcia. Stosowanie przez Ministerstwo wewnętrznej, niepublikowanej, procedury zamiast powszechnie dostępnych postanowień Programu mogło różnicować w sposób nieuprawniony warunki uczestnictwa wnioskodawców w Programie.

(akta kontroli str. 6351-6355)

2.4 Realizacja przez Ministra zadań wynikających z ustawy o wspieraniu nowych inwestycji.

Opis stanu faktycznego

Ustawa o wspieraniu nowych inwestycji z 10 maja 2018 r. weszła w życie 30 czerwca 2018 r., tj. po upływie 14 dni od jej ogłoszenia w dniu 15 czerwca 2018 r.

Stosownie do art. 5 ust. 3 powołanej ustawy Minister określił w drodze rozporządzenia¹⁴², obszary, na których poszczególni zarządzający mieli wykonywać zadania określone w ustawie, przez przypisanie im terenów położonych w administracyjnych granicach powiatów, mając na względzie kryteria określone w ust. 2 tego artykułu oraz sprawność zarządzania poszczególnymi obszarami. Zgodnie z § 127 *Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej – rozporządzenie powinno wchodzić w życie w dniu wejścia w życie ustawy, na podstawie, której jest ono wydawane. Jednakże powołane rozporządzenie zostało wydane w dniu 29 sierpnia 2018 r., natomiast weszło w życie 5 września 2018 r., tj. po upływie 66 dni od wejścia w życie ustawy.*

(akta kontroli str. 6356-6359)

Ustawa w art. 5 ust. 3 stanowi, że Minister przydzielając zarządzającym obszary, powinien mieć na względzie m.in. sprawność zarządzania przez nich obszarami specjalnych stref ekonomicznych. Zastępca Dyrektora DRI¹⁴³ wskazał, że sprawność zarządzających była jednym z elementów w oparciu, o które przydzielano im obszary. Niemniej jednak Ministerstwo nie dysponowało udokumentowanymi analizami sprawności zarządzających. Jak wynika z dalszej części wyjaśnień¹⁴⁴, przyporządkowania powiatów do poszczególnych zarządzających SSE dokonano w porozumieniu ze spółkami strefowymi biorąc pod uwagę ich dotychczasową aktywność np. poprzez istniejące ówczesnie podstrefy.

(akta kontroli str. 6356-6365)

Zgodnie z art. 23 ust. 1 ustawy Minister może w drodze rozporządzenia, powierzyć zarządzającemu obszarem wydawanie, w jego imieniu, decyzji o wsparciu na obszarach przypisanych temu zarządzającemu obszarem oraz wykonywanie, w jego imieniu, kontroli realizacji warunków zawartych w decyzji o wsparciu. Na podstawie ww. zapisów ustawy Minister podpisał w dniu 29 sierpnia 2018 r. czternaście rozporządzeń w sprawie powierzenia zarządzającym poszczególnymi strefami wydawania decyzji o wsparciu oraz wykonywanie kontroli realizacji decyzji o wsparciu, które zostały ogłoszone w dniu 4 września 2018 r. i weszły w życie w dniu 5 września 2018 r. Delegowanie przez Ministra uprawnień decyzyjnych w powyższym zakresie wynikało - jak wskazano w OSR do rozporządzenia - z faktu, że wydawanie decyzji bezpośrednio przez Ministra byłoby nieefektywne oraz nie wykorzystywałoby potencjału zarządzających, mających bezpośredni kontakt z inwestorami, a ponadto nadmiernie obciążałoby Ministerstwo.

(akta kontroli str. 354-357, plik 128-169)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Niezgodne z § 127 *Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie Zasad techniki prawodawczej* weszło w życie rozporządzenie Ministra dotyczące przydzielenia zarządzającym obszarów. Zasady te stanowiły, że rozporządzenie powinno wchodzić w życie w dniu wejścia w życie ustawy, na podstawie której jest ono wydawane. Rozporządzenie powinno zatem wejść w życie 30 czerwca 2018 r., a nastąpiło to 5 września 2018 r., czyli z ponad dwumiesięcznym opóźnieniem wobec terminu wejścia w życie ustawy o wspieraniu nowych inwestycji.

Dyrektor DRI wyjaśniła, że wewnątrzresortowe prace nad aktami wykonawczymi do ustawy toczyły się równolegle do prac nad jej projektem. Dyrektor wskazała również, że pomimo braku przepisów wykonawczych do ustawy przedsiębiorcy mieli możliwość ubiegania się o wsparcie w ramach ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych na podstawie przepisów przejściowych, co miało na celu uniknięcie luki w możliwości uzyskania wsparcia w ramach mechanizmu strefowego.

Z przedstawionej dokumentacji, w tym OSR, wynika, że projekt rozporządzenia został przekazany do konsultacji społecznych 6 czerwca 2018 r., czyli po uchwaleniu ustawy. Konsultacje trwały do 14 czerwca 2018 r. Z OSR wynika również, że bez rozporządzenia o przydzieleniu obszarów zarządzającym nie jest możliwe wykonywanie przepisów ustawy.

¹⁴² Rozporządzenie Ministra Przedsiębiorczości i Technologii z dnia 29 sierpnia 2018 r. w sprawie ustalenia obszarów i przypisania ich zarządzającym, Dz.U. z 2018 r. poz. 1698.

¹⁴³ Pismo z dnia 11 sierpnia 2022 r. znak DRI-VII.0810.1.2022, w odpowiedzi na pismo znak: KPG.410.004.01.2022.JZ.6 z 20 lipca 2022 r.

NIK wskazuje, że Minister nie zapewnił wykonywania w pełni przepisów ustawy o wspieraniu nowych inwestycji, i tym samym o dwa miesiące opóźniło się wprowadzenie nowych zasad wspierania inwestycji. Za opisaną nieprawidłowość odpowiedzialne były osoby kierujące DRI oraz Minister pełniący nadzór nad pracą Ministerstwa.

(akta kontroli str. 6356-6359)

2.5 Zatwierdzanie planów rozwoju inwestycji przez Ministra.

Opis stanu
faktycznego

Minister zatwierdził wszystkie plany rozwoju inwestycji¹⁴⁵ dla czternastu zarządzających stosownie do art. 9 ust. 6 ustawy o wspieraniu nowych inwestycji.

Ministerstwo w ramach wsparcia zarządzających w dniu 19 grudnia 2017 r. zorganizowało warsztaty, na których omawiano kwestie dotyczące m.in. sposobu przygotowania PRI, funkcjonowania SSE w okresie przejściowym, standardów obsługi inwestora, wydawania decyzji o wsparciu w ramach projektowanej ustawy oraz wdrożenia zmian w Rozporządzeniu Komisji (UE) 651/2014 uznającym niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu. Ministerstwo we współpracy z zarządzającymi wypracowało również obowiązujący wzór planu rozwoju inwestycji.

(akta kontroli str. 6327-6340)

W dniach 13-14 lutego 2018 r. Ministerstwo zorganizowało dla zarządzających warsztaty operacyjne na temat przygotowania planów rozwoju inwestycji. Efektem warsztatów było wypracowanie przez ich uczestników wytycznych do stworzenia PRI dla każdego zarządzającego. Dzięki temu plany, które miały stanowić podstawę do funkcjonowania w oparciu o nową ustawę miały być spójne w metodologii ich tworzenia.

(akta kontroli str. 6314-6326)

W związku z dużymi rozbieżnościami pomiędzy zarządzającymi w podejściu do prezentowania w PRI danych w rozdziale *Monitoring realizacji celów* DRI przekazało zarządzającym w dniu 4 grudnia 2018 r. nowy dokładny opis przygotowania tej części planu. Ministerstwo opracowało również wytyczne do zastosowania w trakcie prac nad aktualizacją PRI, dostosowując je do bieżących warunków społeczno-gospodarczych i przeprowadzaną nie rzadziej, niż co 2 lata zgodnie z postanowieniami art. 9 ust. 5 ustawy. Równocześnie Ministerstwo określiło wzorzec przedstawiania celów w oparciu o konkretne wskaźniki oraz wytyczne w zakresie wskazywania wartości bazowych. Powyższe dokumenty wraz z informacją o konieczności dokonania aktualizacji PRI Ministerstwo przekazało zarządzającym.

(akta kontroli str. 6341-6347)

Szczegółowemu badaniu poddano PRI sześciu z czternastu zarządzających¹⁴⁶. Dla badanej próby Ministerstwo weryfikowało przedłożone PRI w oparciu o wystosowane do zarządzających obszarami wytyczne i wskaźniki. Wynikiem tych analiz były przekazane w pismach do zarządzających zastrzeżenia i uwagi Ministerstwa do wszystkich sześciu PRI podlegających badaniu. Uwagi dotyczyły kwestii merytorycznych, w tym m.in.:

- wskazania dokumentów strategicznych, w realizację których wpisują się działania ujęte w PRI,
- zgodności PRI z celami strategicznymi i celami szczegółowymi,
- sposobu wdrażania działań,
- ponownej analizy barier oraz weryfikację planu ich eliminacji,
- weryfikacji założeń dotyczących wskaźników i ich wzrostów, np. w „Wysoko wykwalifikowane miejsca pracy”.
- korekty rozdziału *Monitoring realizacji celów* zgodnie z wytycznymi przekazanymi 4 grudnia 2018 r.,
- dopasowania zakresu usług informacyjnych odpłatnych i nieodpłatnych do wspólnego dla wszystkich zarządzających katalogu usług,

¹⁴⁵ Dalej: PRI.

¹⁴⁶ Kontrola obejmowała próbę 6 planów rozwoju inwestycji opracowanych dla stref: Łódzka Specjalna Strefa Ekonomiczna, Specjalna Strefa Ekonomiczna EURO-PARK MIELEC, Pomorska Specjalna Strefa Ekonomiczna, Suwalska Specjalna Strefa Ekonomiczna, Warmińsko-Mazurska Specjalna Strefa Ekonomiczna, Wałbrzyska Specjalna Strefa Ekonomiczna INVEST-PARK.

- sposobu naliczania opłat za usługi świadczone przez SSE na rzecz przedsiębiorców¹⁴⁷; wskazania spójnych zasad ustalania wynagrodzenia dla wszystkich usług standardowo płatnych¹⁴⁸.

W każdym badanym przypadku zarządzający przesyłali uzupełnione i poprawione plany rozwoju inwestycji, które po weryfikacji były zatwierdzane przez Ministra. Wszystkie z badanych PRI zawierały wspólną misję, tj. „Tworzenie warunków do trwałego rozwoju gospodarczego zorientowanego na dojrzałą gospodarkę rynkową”. Wspólny dla wszystkich zarządzających strefami był również cel strategiczny, tj. „Działania na rzecz wzrostu inwestycji prywatnych o wysokiej wartości dodanej.” Powyższy cel był spójny z celem wynikającym z SOR (obszar kapitał dla rozwoju) oraz celami strategii na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającemu włączeniu społecznemu – Europa 2020. Jednocześnie określono we wszystkich PRI cele szczegółowe, tj. poprawa klimatu inwestycyjnego w Polsce, wspieranie inwestycji zwiększających produktywność i konkurencyjność polskiej gospodarki, ukierunkowanie działań na pobudzenie inwestycji MŚP, wspieranie inwestycji przekładających się na zrównoważony terytorialnie rozwój wykorzystujący potencjał regionów i likwidujący bariery w rozwoju na poziomie lokalnym. Zarządzający wykazywali, że zarówno cel strategiczny, jak i cele szczegółowe są spójne ze strategiami przyjętymi na poziomie regionów wchodzących w skład poszczególnych obszarów. W przekazanym zarządzającym przez Ministerstwo w dniu 19 lutego 2018 r. wzorze PRI przewidziano rozdział dotyczący monitoringu realizacji celów, a przyjęte w nim wskaźniki odnosiły się do następujących czynników, takich jak liczba skutecznie obsłużonych inwestycji, wartość nakładów inwestycyjnych, inwestycje z priorytetowych branż inwestycyjnych w danym obszarze, inwestycje z udziałem B+R, wysoko wykwalifikowane miejsca pracy, polskie inwestycje, inwestycje MŚP, inwestycje w powiatach o wysokim bezrobociu. Dla każdego z celów szczegółowych określono wskaźniki oraz odpowiadające im wartości: bazową w 2017 r., docelową w 2020 r. oraz docelową w 2030 r. Z uwagi na pojawiające się rozbieżności w podejściu przyjętym do prezentowania danych przez poszczególnych zarządzających, Ministerstwo w dniu 4 grudnia 2018 r. przekazało SSE wytyczne dotyczące sposobu obliczania wartości wskaźników. Z uwagi na fakt, iż wskaźniki i zakładane poziomy ich wzrostu na lata 2020-2030 zostały określone bez oparcia na wartościach bazowych w ramach nowych przepisów, a jedynie na bazie doświadczeń zarządzających obszarami na podstawie dotychczas obowiązujących przepisów, wskaźniki miały podlegać procesowi ewaluacji przez najbliższe trzy lata.

(akta kontroli str. 410-951)

Dla badanej próby sześciu zarządzających każdy z nich dokonał oraz przedłożył Ministrowi aktualizację PRI, która zgodnie z art. 9 ust. 5 ustawy o wspieraniu nowych inwestycji powinna być przeprowadzana nie rzadziej, niż co dwa lata. Zgodnie z przekazaną przez DRI informacją¹⁴⁹ zatwierdzono pięć PRI z badanej próby¹⁵⁰. W odniesieniu do pozostałych PRI do zakończenia czynności kontrolnych trwały analizy i kierowano pisma z uwagami i zastrzeżeniami, co do ich treści. NIK zauważa że przedłużająca się procedura zatwierdzania aktualizacji PRI, mimo iż ustawa nie zakładała terminu ich zatwierdzenia, może utrudnić zarządzającym wdrożenie zadań określonych w zaktualizowanych dokumentach.

(akta kontroli str. 5579-5587, 5467-5475)

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

Minister w ocenie NIK prawidłowo udzielał wsparcia dla nowych inwestycji tj. z uwzględnieniem w większości kontrolowanych umów ogólnych zasady realizacji Programu. Ministerstwo nie zapewniło merytorycznej oceny możliwości spełnienia kryteriów deklarowanych przez przedsiębiorców w składanych przez nich wnioskach o dotację.

¹⁴⁷ Pismo DRI do W-M SSE z 2 października 2018 r. z prośbą o dostosowanie złożonego PRI do wzoru przyjętego przez wszystkie spółki zarządzające.

¹⁴⁸ Pismo DRI do Agencji Rozwoju Przemysłu S.A. (zarządzającego SSE EURO-PARK MIELEC) z 12 grudnia 2018 r. z uwagami dotyczącymi złożonego PRI i prośbą o jego poprawienie.

¹⁴⁹ Pismo z dnia 11 sierpnia 2022 r. znak DRI-VII.0810.1.2022, w odpowiedzi na pismo znak: KPG.410.004.01.2022.JZ.6 z 20 lipca 2022 r.

¹⁵⁰ Zatwierdzono aktualizacje PRI złożone przez Specjalną Strefę Ekonomiczną EURO-PARK MIELEC, Suwalską SSE, Pomorską SSE, Wałbrzyską SSE INVEST-PARK, Warmińsko-Mazurską SSE.

Minister nie poddał rzetelnej analizie w zakresie realności i racjonalności projektów złożonych technologicznie i angażujących duże środki publiczne w formie dotacji i tym samym dopuszczał, iż planowane przez przedsiębiorców inwestycje mogły być niemożliwe do zrealizowania, a więc nie przekładałyby się one na realizację celów Programu. Natomiast brak jednoznacznie określonego terminu złożenia wniosku o udzielenie wsparcia, wynikający z rozbieżności pomiędzy treścią Programu a przyjętą w Ministerstwie procedurą, skutkowało niejednolitym traktowaniem beneficjentów Programu. Niejednolite traktowanie miało miejsce także w przypadku nakładania na beneficjentów sankcji za nierealizowanie obowiązków sprawozdawczych. Ministerstwo wobec jednej z ośmiu badanych inwestycji odstąpiło od takiego wymogu. Minister przez okres ponad dwóch miesięcy nie zapewnił wykonywania w pełni przepisów ustawy o wspieraniu nowych inwestycji, wydając z opóźnieniem rozporządzenie przydzielające zarządzającym właściwe im obszary. Minister nie zapewnił ponadto weryfikacji prawidłowej realizacji działań określonych w Programie, nie dokumentując spełnienia warunku dochowania przez przedsiębiorców 30-dniowego terminu ważności oferty, co z kolei naruszało standard C11 kontroli zarządczej w zakresie nadzoru nad wykonywanymi działaniami.

OBSZAR

3. Nadzór nad wykorzystywaniem środków publicznych na wsparcie inwestycji

3.1 Kontrola i realizacja przez Ministerstwo umów z beneficjentami.

Opis stanu faktycznego

W latach 2018-2022 (30 września) w Ministerstwie obowiązywały następujące regulaminy organizacyjne określające zasady funkcjonowania DRI: Wewnętrzny Regulamin¹⁵¹ DRI z kwietnia 2018 r., WRO DRI z sierpnia 2018 r., WRO DRI z marca 2019 r., WRO DRI z sierpnia 2019 r., WRO DRI z marca 2020 r., WRO DRI z lutego 2021 r. oraz WRO DRI z marca 2022 r. Zgodnie z powołanymi regulaminami w 2018 r. do sierpnia za kontrolę realizacji umów przez beneficjentów odpowiadał Wydział Obsługi i Rozliczeń. Od dnia 15 sierpnia 2018 r. kontrole realizacji umów przez beneficjentów Programu były realizowane przez Wydział Rozliczeń i Kontroli, a od dnia 1 kwietnia 2019 r. Wydział Kontroli. W latach 2018 – 2022 (30 września) komórki organizacyjne odpowiedzialne za kontrolę m.in. realizacji umów przez beneficjentów podlegały w ramach departamentu temu samemu kierownictwu, co komórki odpowiedzialne za współpracę z beneficjentami.

Jak wynika z wyjaśnień Dyrektora Generalnej¹⁵², od kwietnia 2019 r., tj. od momentu powołania w strukturach Departamentu Rozwoju Inwestycji Wydziału Kontroli, z uwagi na niedobory kadrowe przyjęto zasadę działania, zgodnie z którą Zespół kontrolny składa się z minimum jednego pracownika Wydziału Kontroli i jednego pracownika wydziału, merytorycznie odpowiedzialnego za kontrolowany zakres. Od roku 2020 kontrole beneficjentów Programu przeprowadzane były tylko przez pracowników Wydziału Kontroli. W przypadku kontroli prawidłowości wykonania zadań przez Zarządzających Specjalnymi Strefami Ekonomicznymi, praktyka udziału pracowników merytorycznie odpowiedzialnych za kontrolowany zakres, została utrzymana. Uzasadnieniem dla takiego sposobu postępowania był szeroki zakres kontroli, specyfika danego instrumentu oraz efektywne wykorzystanie merytorycznej wiedzy i doświadczenia w obszarze osób zajmujących się bieżącą współpracą z SSE, niezbędną do dokonania rzetelnej oceny Zarządzającego. Zespół kontrolny powoływany był każdorazowo przez DRI, a skład osobowy Zespołu dobierany był w taki sposób, aby Zespół kontrolny łącznie posiadał wiedzę i umiejętności wymagane do skutecznego i profesjonalnego przeprowadzenia danej kontroli.

W ocenie Ministerstwa w niniejszym przypadku nie zachodziło ryzyko dokonywania w trakcie kontroli samoweryfikacji podejmowanych działań. Przeprowadzając kontrolę Zespół kontrolny ocenia poprawność realizacji przez beneficjenta Programu zapisów umowy dotacyjnej oraz wypełnienia zarówno kryteriów ilościowych, jak i jakościowych określonych w Programie. Natomiast w przypadku Spółek zarządzających SSE, kontrola swym zakresem obejmuje ocenę prawidłowości wykonywania zadań wymienionych w ustawie o specjalnych strefach ekonomicznych oraz w ustawie o wspieraniu nowych inwestycji.

¹⁵¹ Dalej: WRO.

¹⁵² Pismo nr DKT-IV.0810.1.2022 z dnia 15 lipca 2022 r.

W ocenie NIK wykonywanie kontroli przez DRI realizacji umowy przez beneficjenta jest kwestią problematyczną w sytuacji, gdy Departament sprawuje bieżący nadzór nad realizacją i rozliczaniem umowy. W takiej sytuacji kontrola beneficjenta dotycząca realizacji postanowień umowy zawsze jest pośrednio kontrolą działania Departamentu odpowiedzialnego za zawarcie i prowadzenie umowy, w tym egzekwowania i weryfikację sprawozdawczości, a część nieprawidłowości w realizacji postanowień umowy może wynikać m.in. z błędów i zaniechań w sprawowanym nadzorze. Systemowo stwarza to ryzyko dla pełnego obiektywizmu prowadzonej przez Ministerstwo kontroli u beneficjentów.

W latach 2018-2022 (30 września) obowiązywały dwie procedury przeprowadzania kontroli u beneficjentów tj.: „Wytyczne 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” z 3 października 2012 r. oraz Wytyczne w sprawie zasad i trybu przeprowadzania przez przedstawicieli ministra właściwego do spraw gospodarki kontroli realizacji umów o udzielenie pomocy publicznej na wsparcie inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki polskiej w ramach „Programu wspierania inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki polskiej na lata 2011 - 2030” z dnia 7 lipca 2021 r.

W latach 2018-2021 DRI wszczęło i zakończyło: w 2018 r.- 42 kontrole beneficjentów Programu, w 2019 r. odpowiednio 50 kontroli, w 2020 r. wszczęło 49, a zakończono 44 kontrole, w 2021 r. wszczęło 40, a zakończono 39 kontroli. Natomiast w 2022 r. (stan na 23 września) założono przeprowadzenie 42 kontroli, natomiast do września br. wszczęło i zakończono 32 kontrole.

W latach 2019-2022 podstawą działalności kontrolnej były plany kontroli. W 2018 r., kiedy nie został jeszcze wyodrębniony Wydział Kontroli, podstawą przeprowadzenia kontroli była każdorazowa analiza postanowień poszczególnych umów i wskazane w umowach terminy wypłaty pomocy, które warunkowały m.in. konieczność przeprowadzenia kontroli.

(Dowód: akta kontroli str.4361-4430, 4600-4607, 4714-4730, 4541-4543, 4568-4580)

Podstawą przeprowadzanych u beneficjentów kontroli były postanowienia umów zawartych w ramach Programu. Analiza kontrolna 11 umów¹⁵³ wskazywała, iż część obowiązków beneficjentów dotyczących np. zatrudnienia osób z wyższym wykształceniem czy dokumentowania zatrudniania w ramach inwestycji została sformułowana w sposób ogólny.

Cel, na jaki udzielono dotacji był przede wszystkim określany, jako typ inwestycji, bez jej parametryzacji np. Utworzenie Centrum Badawczo-Rozwojowego dla Oddziału Systemy Świeł Valeo Autosystemy w Chrzanowie lub budowa zakładu produkującego katody do baterii do akumulatorów w Radzikowicach¹⁵⁴. W trakcie prowadzonych kontroli umów objętych próbą kontrolną także zespoły kontrolne Ministerstwa identyfikowały dopuszczalne zgodnie z obowiązującymi umowami, acz trudne do jednoznacznej interpretacji ustalenia kontrolne.

Ministerstwo przeprowadzając w Valeo Autosystemy sp. z o.o. kontrolę w zakresie realizacji zobowiązań wynikających z umowy o udzielenie pomocy publicznej zawartej w dniu 10 grudnia 2018 r.¹⁵⁵ od początku inwestycji do dnia 31 grudnia 2021 r. (kontrola w grudniu 2021 r.) stwierdziło brak informacji o zatrudnieniu w ramach inwestycji tj. z umów o pracę nie wynikało jednoznacznie, że dane miejsce pracy zostało utworzone w ramach inwestycji objętej wsparciem. Przypisanie pracowników do konkretnych działów odbywało się przy zatrudnieniu w systemie obsługi kadrowej SAP HR. Kwestia ta nie została potraktowana jako nieprawidłowość jak również nie sformulowano w tym zakresie zaleceń. Z wyjaśnień zastępującego Dyrektora Generalną Dyrektora Biura Administracyjnego wynika m.in.¹⁵⁶, że umowy zawierane przez Spółkę z nowymi pracownikami, nie zawierały w swej treści informacji o zatrudnieniu w ramach projektu. Kontrolujący poprosili o złożenie oświadczenia dotyczącego zatrudnionych do projektu pracowników. W ocenie Ministerstwa przy obecnych zapisach Programu nie ma możliwości wpływania na inwestora odnośnie ujmowania w umowach o pracę zapisów, z których wynikałaby informacja o zatrudnieniu w ramach

¹⁵³ Oprócz scharakteryzowanej już w obszarze drugim próby ośmiu umów były to umowy: IV/21/P/15014/6230/15/DIW, IV/118/P/15014/6230/15/DIW oraz IV/643/P/15014/2830/14/DIW.

¹⁵⁴ Zasady przyjęte dla pomiaru/weryfikacji tworzenia miejsc pracy dla osób z wyższym wykształceniem określone zostały w podobszarze nr 1.1 wystąpienia pokontrolnego.

¹⁵⁵ Umowa nr II/489/15014/6230/18/DRI.

¹⁵⁶ Pismo nr DKT-IV.0810.1.2022. z dnia 5 sierpnia 2022 r.

danego projektu. Obecnie rozważaną jest w ramach DRI możliwość systemowego przyjęcia praktyki, zgodnie z którą na etapie negocjacji umowy z inwestorem taki wymóg zostanie wprowadzony w umowach lub w zakresach obowiązków/opisach stanowiska. W zależności od dokumentów stosowanych u inwestora.

W trakcie kontroli Ministerstwa w lutym 2022 r. u beneficjenta SK Hi-Tech Battery Materials Poland sp. z o.o. w Dąbrowie Górniczej stwierdzono m.in., że system księgowy SAP używany przez Spółkę nie posiadał modułu, w którym możliwe było wystawienie OT zgodnie z polskimi standardami. Dokumenty OT były dostosowywane do m.in. wymogów ustawy o rachunkowości w programie Excel. Spółka nie posiadała wydruków całej dokumentacji OT. W protokole kontroli Ministerstwa pozytywnie oceniono wszystkie aspekty realizacji umowy przez Spółkę.

Z wyjaśnień zastępcy Dyrektora DRI wynika m.in.¹⁵⁷, że Ministerstwo nie narzucało szczegółowego sposobu prowadzenia polityki rachunkowości. W wyjaśnieniach zaznaczono, że przyjęte zasady umożliwiały beneficjentom prowadzenie jej w sposób niezależny, a jednocześnie pozwalały wyodrębnić wykazywane przez firmy nakłady inwestycyjne lub/i miejsca pracy podczas kontroli wykonywanych przez Ministerstwo. Jednocześnie wskazano, iż zespół kontrolny Ministerstwa nie miał wątpliwości w badanej próbie, co do sposobu ewidencjonowania danych, możliwości ich weryfikacji i uznania, jako kosztów kwalifikowanych inwestycji. Stwierdzono, że nie wszystkie środki trwale posiadały dowody OT. Przedstawiciele kontrolowanej Spółki wyjaśnili, że dotyczy to środków trwałych nieprzyjętych jeszcze do użytkowania w 2021 r.

NIK wskazuje, iż stwierdzony w kontrolowanym podmiocie sposób przygotowania dokumentacji środków trwałych stanowi ryzyko dla realizacji określonego postanowienia umowy w brzmieniu: „Przedsiębiorca zobowiązuje się do ewidencjonowania danych (ewidencjonowania zapisów księgowych i kadrowych) w sposób umożliwiający jednoznaczne ustalenie, bieżące monitorowanie i weryfikację, w tym kontrolę kosztów Inwestycji oraz liczby utworzonych nowych miejsc pracy”.

W badaniu sposobu realizacji przez Ministerstwo obowiązków kontrolnych na wskazanej próbie jedenastu umów, w przypadku kontroli realizacji jednej z umów nr VI/118/P/15014/6230/15 DIW stwierdzono, że w kontroli nie wykazano niepełnej realizacji objętej wsparciem inwestycji (brak pełnej realizacji umowy wynikał z przyczyn ekonomicznych i technologicznych), co było niezgodne zarówno z postanowieniami umowy jak i stanem faktycznym¹⁵⁸.

(Dowód: akta kontroli str. 2360-2379, 2462-2493, 2509-2601, 2670-2882, 4541-4550, 4559-4567, 4627-4635, 4763-4777, 4796-5151)

Na podstawie analizy dokumentacji realizacji ośmiu umów objętych badaniem kontrolnym stwierdzono m.in., że płatności w ramach dotacji były dokonywane zgodnie z ich postanowieniami. Wniosek o dokonanie płatności był m.in. poprzedzony analizą ostatniego sprawozdania finansowo-rzeczowego z realizacji inwestycji, a następnie jego zatwierdzeniem. W ramach analizy sprawozdania finansowo-rzeczowego właściwi pracownicy DRI badali m.in. następujące kwestie: kompletność sprawozdania, podpis osoby/osób upoważnionych, prawidłowość okresu, za jaki sprawozdanie zostało sporządzone, właściwe ujęcie liczny miejsc pracy w przeliczeniu na etaty, prawidłowość wykazanych pozycji kosztowych, prawidłowość rachunkową przedstawianych danych, a także wyliczenia właściwego wsparcia z tytułu poniesionych nakładów inwestycyjnych oraz utworzonych miejsc pracy. Natomiast w jednym przypadku¹⁵⁹ stwierdzono, że przedsiębiorca raportując zapłacone podatki w związku z inwestycją odpowiednio 29 kwietnia 2020 r. oraz 28 kwietnia 2021 r. wykazywał w tych informacjach łącznie – niezgodnie z postanowieniami właściwej umowy – także informacje o zapłaconych podatkach w związku z realizacją inwestycji wynikającą z innej umowy zawartej przez przedsiębiorcę w ramach Programu, tj. umowy nr II/578/P/15014/6320/16/DDI z dnia 4 listopada 2016 r.

¹⁵⁷ Pismo nr DRI-II.0810.2.2022 z dnia 23 września 2022 r.

¹⁵⁸ Kwestia ta została szerzej omówiona w sekcji nieprawidłowości do niniejszego obszaru (nieprawidłowość nr 1).

¹⁵⁹ Umowa nr II/358/P/15014/6230/18 DRI z dnia 21 września 2018 r.

Z wyjaśnień Dyrektora DRI wynika m.in.¹⁶⁰, że Ministerstwo w 2021 r. wskazywało przedsiębiorcy potrzebę oddzielnego raportowania informacji dotyczących zapłaconych podatków dla umowy nr II/578/P/15014/6230/16/DDI i dla umowy nr II/358/P/15014/6230/18/DRI. Przedstawiciel LG Energy Wrocław sp z o.o., w rozmowie telefonicznej przeprowadzonej z pracownikiem Ministerstwa wskazał, że Spółka nie jest w stanie przekazywać informacji w sposób zgodny z umową. W celu uniknięcia wliczania do zestawienia zbiorczego tych samych danych dotyczących wysokości zapłaconych podatków, otrzymane od inwestora kwoty zostały przez pracowników Ministerstwa proporcjonalnie podzielone pod względem poniesionych przez spółkę kosztów inwestycji.

W ocenie NIK działania Ministerstwa okazały się nie w pełni skuteczne, a w konsekwencji beneficjent, przy dorozumianej zgodzie Ministerstwa, nie dostosował prowadzonej sprawozdawczości do postanowień umowy.

Na podstawie badanej próby realizacji jedenastu umów¹⁶¹ stwierdzono, że w dwóch przypadkach dokonując aneksowania umów nie dokonano tego w sposób zgodny z postanowieniami umów, w przewidzianym kwalifikowanym trybie lub nie dokonano pełnej weryfikacji stanu faktycznego. Dotyczyło to odpowiednio umów: nr VI/118/P/15014/6230/15 DIW oraz IV/643/P/15014/2830/DIW¹⁶². W DRI nie istniała w latach 2018-2022 (30 września) procedura aneksowania umów. Działania podejmowane były w oparciu o wewnętrznie wypracowane mechanizmy postępowania.

(Dowód: akta kontroli str. 2360-2379, 4495-4533, 4620-4626, 4627-4635, 4763-4777, 4796-5151, 5427-5444)

Od 1 stycznia 2018 r. do 1 kwietnia 2022 r. zostało w ramach Programu zawartych 55 umów, z tego pięć zostało rozwiązanych, tj. ok. 10 proc. Z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora DRI wynika¹⁶³, że przyczyny rozwiązywania m.in. przez przedsiębiorców umów nie były poddawane analizie. Jednocześnie w wyjaśnieniach wskazano, że nowe projekty zawierane w ramach Programu przewyższały w znacznym stopniu łączną liczbę rozwiązanych umów we wspomnianym okresie. W latach 2018-2022 (1 kwietnia) inwestorzy złożyli 121 wniosków o udzielenie pomocy publicznej, w tym 16 wniosków w 2018 r., 14 w 2019 r., 12 w 2020 r., 69 w 2021 r. oraz 10 do dnia 1 kwietnia 2022 r. Spośród złożonych wniosków siedem zostało wycofanych (6% wszystkich złożonych wniosków).

Badaniu kontrolnemu w zakresie prawidłowości rozwiązania i rozliczenia została poddana dokumentacja czterech umów zawartych i realizowanych w ramach Programu. W dwóch przypadkach umowy zostały rozwiązane na wniosek Ministerstwa, a w dwóch przypadkach na wniosek inwestora. Były to odpowiednio umowy nr: IV/883/P/15014/2830/15/DIW (rozwiązana w dniu 11 lutego 2020 r.), IV/578/P/15014/2830/14/DIW (rozwiązana w dniu 29 stycznia 2021 r.), IV/860/P/15014/6230/15/DIW (rozwiązana w dniu 3 marca 2022 r.) oraz IV/860/P/15014/6230/15/DIW (rozwiązana w dniu 31 grudnia 2021 r.).

Analiza kontrolna wykazała, że w badanych czterech przypadkach Ministerstwo prezentując swoje stanowisko w prowadzonej korespondencji oraz procesie rozwiązywania umowy prawidłowo definiowało pojęcie siły wyższej odwołując się przede wszystkim do postanowień zawartej z beneficjentem umowy, nie kwalifikując w taki sposób zdarzeń wskazywanych przez przedsiębiorców, jako przyczyny przerwania lub znacznego ograniczenia działalności. M.in. Ministerstwo prawidłowo kwalifikowało zdarzenia jako wyniki lub nie z sytuacji pandemicznej.

(Dowód: akta kontroli str.1810-2359, 4702-4713)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Ministerstwo w sposób nierzetelny przeprowadziło kontrolę realizacji postanowień umowy przez jednego z beneficjentów Programu, co skutkowało uznaniem braku realizacji części postanowień umowy za stan prawidłowy. Ministerstwo przeprowadziło w kwietniu 2019 r. kontrolę realizacji inwestycji określonej w umowie nr VI/118/P/15014/6230/15 DIW zawartej

¹⁶⁰ Pismo nr DKT-IV.0810.1.2022 z dnia 19 października 2022 r.

¹⁶¹ Dotyczy ośmiu umów objętych podstawową próbą kontrolną scharakteryzowanych w obszarze drugim oraz trzech umów dobranych w sposób celowych na podstawie danych otrzymanych w wyniku bezpośredniej kontroli NIK u beneficjentów. Były to odpowiednio umowy: IV/21/P/15014/6230/15/DIW, IV/118/P/15014/6230/15/DIW oraz IV/643/P/15014/2830/14/DIW.

¹⁶² Kwestia ta została szerzej omówiona w sekcji nieprawidłowości do niniejszego obszaru (nieprawidłowość nr 2).

¹⁶³ Pismo DRI z dnia 17 maja 2022 r., odpowiedź na pismo z dnia 11 maja 2022 r.

w dniu 15 kwietnia 2015 r. z przedsiębiorcą Spółdzielnią Mleczarską MLEKOVITA z siedzibą w Wysokiem Mazowieckiem. Przedmiotem kontroli wynikającej m.in. z § 3 ust. 1 i 2 przywołanej wyżej umowy był zakres przedmiotowy kontroli wskazany w protokole kontroli jako: Realizacja zobowiązań wynikających z umowy w zakresie wartości nakładów inwestycyjnych oraz utworzenie nowych miejsc w związku z realizacją inwestycji polegającej na budowie fabryki proszków mlecznych oraz rozbudowie istniejącego zakładu o nowe linie produkcyjne. Jednak kontrola Ministerstwa nie ujęła części stanu faktycznego dotyczącego inwestycji w protokole, tj. braku wykonania dwóch linii produkcyjnych. Natomiast w protokole kontroli zespół kontrolny Ministerstwa skonkludował, że „Po zbadaniu 100% przedstawionych przez Przedsiębiorcę dokumentów kontrolujący stwierdzili wykonanie w okresie od początku realizacji inwestycji do dnia 31 maja 2018 r. zobowiązań umownych w zakresie realizacji nakładów inwestycyjnych i utworzenia nowych miejsc pracy”. Pomimo okoliczności, iż badanie kontrolne dotyczyło zobowiązań wynikających z umowy w zakresie nakładów inwestycyjnych oraz utworzenia nowych miejsc pracy polegającej m.in. na rozbudowie istniejącego zakładu o nowe linie produkcyjne. NIK wskazuje również, że przedmiotem kontroli była realizacja zobowiązań wynikających z umowy w zakresie wartości nakładów inwestycyjnych oraz utworzenie nowych miejsc pracy w związku z realizacją inwestycji polegającej na budowie fabryki proszków mlecznych oraz rozbudowie istniejącego zakładu o nowe linie produkcyjne. NIK wskazuje również, iż zgodnie z obowiązującymi w tym czasie *Wytycznymi 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 z dnia 3 października 2012 r.* celem kontroli była ocena wykonania przez przedsiębiorcę zobowiązań umownych w okresie objętym kontrolą.

W protokole kontroli nie odnotowano faktu, że umowa nie została w pełni zrealizowana pod względem technologicznym stosownie do m.in. postanowień § 6 ust. 3 umowy, tj. nie zostały wykonane linie do produkcji lakteniny i serków dwuśmietanowych. Nie został również podpisany aneks do umowy sankcjonujący możliwość ograniczenia rzeczowego realizowanej inwestycji.

Spółdzielnia w piśmie do Ministerstwa z dnia 1 marca 2018 r. wskazywała na możliwość aneksowania powołanej umowy z dnia 15 kwietnia 2015 r. ze względu na brak realizacji postanowień umowy dotyczących utworzenia tych dwóch linii produkcyjnych i pozostawiała rozstrzygnięcie w tym zakresie Ministerstwu. Przyczyną braku wykonania tych linii były uwarunkowania ekonomiczne i technologiczne. Jednak w piśmie z dnia 6 czerwca 2018 r. Ministerstwo odpowiedziało na wniosek Spółdzielni, iż nie zachodzi potrzeba aneksowania umowy, a jej postanowienia zostały zrealizowane poprzez budowę fabryki proszków mlecznych oraz rozbudowę istniejącego zakładu o nowe linie produkcyjne. Przedsiębiorca nie zrealizował wszystkich typów linii produkcyjnych, ale równocześnie spełnił warunek zatrudnienia i poniesienia kosztów kwalifikowanych, a zatem podstawowy cel gospodarczy został osiągnięty. Osobami odpowiedzialnymi za przeprowadzenie kontroli u beneficjenta byli pracownicy DRI, podlegli kierownictwu Departamentu. Brak wzmianki w protokole kontroli o niewykonaniu dwóch linii technologicznych w ramach inwestycji ograniczał istotność i wiarygodność sporządzonego dokumentu.

Z wyjaśnień Dyrektor DRI wynika¹⁶⁴ m.in., że zgodnie z podjętą decyzją Ministra nadzorującego o stwierdzenie pełnej realizacji warunków przedmiotowej umowy, kontrola dokonana w 2019 r. nie musiała odnosić się do pierwotnego zakresu rzeczowego inwestycji.

NIK wskazuje, że obowiązek dokonania zmiany umowy w formie pisemnej pod rygorem nieważności dotyczył zgodnie z § 6 ust. 1 umowy również wytwarzanych w wyniku inwestycji produktów, a Ministerstwo jest zobowiązane do kontroli realizacji wykonania inwestycji zgodnie z postanowieniami umowy i Programu, w zakresie przedmiotowym wskazanym m.in. w protokole kontroli.

(Dowód: akta kontroli str. 2360-2580, 4568-4581, 6741-6757)

2. W przypadku dwóch z jedenastu objętych badaniem kontrolnym umów stwierdzono nieprawidłowości w zawieraniu aneksów do umów i akceptacji stanu ich realizacji polegające na nierzetelnej analizie stanu faktycznego oraz interpretacji postanowień umów z dnia 15 kwietnia 2015 r.

¹⁶⁴ Pismo nr DRI-VII.0810.1.2022 z dnia 6 lipca 2022 r.

2.1 Minister właściwy ds. gospodarki uznał w 2018 r. za wykonaną umowę nr VI/118/P/15014/6230/15 DIW z dnia 15 maja 2015 r. o wsparciu inwestycji z SM Mlekovita, mimo że beneficjent nie wykonał w ramach realizacji dwóch linii technologicznych do produkcji wyrobów określonych w umowie (§ 6 ust. 3 umowy w związku z definicją inwestycji określoną w preambule umowy), a Minister właściwy ds. gospodarki nie podpisał z nim aneksu akceptującego ograniczony zakres rzeczowy realizacji inwestycji¹⁶⁵.

W ocenie NIK uznanie przez Ministra umowy za wykonaną było niezgodne z postanowieniami tejże umowy dotyczących zakresu technologicznego inwestycji (uzyskanie zdolności do wytwarzania lakteniny i serków dwuśmietanowych), a jednocześnie ewentualna zmiana warunków technologicznych umowy wymagała pod rygorem nieważności dokonania jej w formie pisemnej.

Dla rekomendowanego¹⁶⁶ przez DRI rozstrzygnięcia znaczenie też miała opinia Departamentu Prawnego z dnia 19 maja 2018 r., w której wskazano m.in., iż postanowienia § 6 umowy wyrażają jedynie fakultatywną możliwość wypowiedzenia umowy. Jednocześnie wskazano, iż rozważania na temat usunięcia z § 6 ust. 3 pkt 4 umowy produkcji lakteniny i produkcji serków dwuśmietanowych mogą zostać uznane za niezasadne z punktu widzenia interesów Ministra, gdyż pozbawiłoby to Ministra możliwości adekwatnej reakcji w przypadku niewykonania części umowy. Natomiast w opinii Departament Prawny Ministerstwa odniósł się także do działania DRI w zakresie realizacji z SM Mlekovita umowy z dnia 15 maja 2015 r. wskazując, że w sprawie oceny realizacji inwestycji DRI zajmuje niejednoznaczne stanowisko. Z jednej strony DRI wskazuje, że przedsiębiorca zrealizował przedmiot umowy, tj. budowę fabryki proszków mlecznych oraz rozbudowę istniejącego zakładu o nowe linie produkcyjne. Jednocześnie DRI w dalszej części skierowanego do Departamentu Prawnego pisma wskazywał, iż SM Mlekovita nie zrealizowała wszystkich typów linii produkcyjnych, lecz spełniła warunek zatrudnienia i poniesienia kosztów kwalifikowanych.

Osobami odpowiedzialnymi za podjęcie decyzji w przedmiotowej sprawie było Kierownictwo DRI. Natomiast z treści kierowanej przez Spółdzielnię korespondencji wynika, że nie tylko nie została uruchomiona produkcja serków dwuśmietanowych i lakteniny, lecz także nie wykonano tych linii produkcyjnych (w przypadku linii do produkcji lakteniny działania zakończyły się na badaniach i testach pilotażowych ekstrakcji i suszeniu laktoferyny z krowiego mleka, których wyniki zakończyły projekt, a przypadku serków dwuśmietanowych nie tworzono linii produkcyjnej z powodu problemów lokalowych oraz potrzeby zakupu dużej ilości kosztownego sprzętu i rozbudowy infrastruktury)¹⁶⁷.

Z wyjaśnień Dyrektor DRI wynika m.in.¹⁶⁸, że zgodnie z podjętą decyzją przez ministra nadzorującego nie zaistniała konieczność rozdzielenia wyszczególnionych w umowie linii jako niezbędnych do zanegowania pełnej realizacji umowy. Jednocześnie w ocenie Ministerstwa nierozpoczęcie produkcji na dwóch liniach produkcyjnych wyszczególnionych w umowie nie stanowiło warunku przesądzającego o niewykonaniu w całości zobowiązań umownych, a zatem nie została stwierdzona konieczność podpisania aneksu. W przypadku pozostałych linii produkcyjnych, na których odbywa się faktyczna produkcja, możliwość wstrzymania produkcji powyżej trzech miesięcy skutkowałaby podpisaniem aneksu.

Kontynuacji realizacja umowy bez zawierania aneksu, mimo zaistniałego stanu faktycznego (brak możliwości produkcji lakteniny i serków dwuśmietanowych) została zaproponowana w notatce¹⁶⁹ przygotowanej przez DRI i zatwierdzona przez właściwego podsekretarza stanu w MPiT w dniu 30 maja 2018 r.

W ocenie NIK zawarcie aneksu w zaistniałym stanie faktycznym porządkowałoby sytuację prawną beneficjenta i Ministerstwa w obecnej sytuacji, w której beneficjent za zgodą Ministerstwa nie realizuje postanowień wciąż obowiązującej umowy.

¹⁶⁵ Stan faktyczny w tym zakresie został szerzej omówiony przy opisie nieprawidłowości 1.1 obszaru trzeciego oraz w stanie faktycznym obszar trzeciego.

¹⁶⁶ Notatka służbowa DRI z dnia 30 maja 2018 r.

¹⁶⁷ Z wystąpienia pokontrolnego z kontroli NIK (Delegatura NIK w Białymstoku) w SM Mlekovita w Wysokiem Mazowieckiem z dnia 28 lipca 2022 r. wynika, że beneficjent nie wybudował dwóch linii produkcyjnych. Kontrolowany podmiot nie wniósł w oznaczonym terminie zastrzeżeń do wystąpienia.

¹⁶⁸ Pismo nr DRI-VII.0810.1.2022 z dnia 6 lipca 2022 r.

¹⁶⁹ Dokument dotyczący wyrażenie zgody na realizację inwestycji przez SM Mlekovita bez wykonania wszystkich elementów wskazanych w umowie z dnia 15 kwietnia 2015 r. polegającej na budowie fabryki proszków mlecznych oraz rozbudowy istniejącego zakładu o nowe linie produkcyjne.

2.2 Minister właściwy ds. gospodarki w sposób opieszale i nierzetelny procedował zawarcie aneksu w ramach realizacji umowy nr IV/643/P/15014/2830/DIW z dnia 17 grudnia 2014 r.

Samsung Electronics Poland Manufacturing sp. z o.o. poinformowała w dniu 29 grudnia 2017 r. Ministerstwo Rozwoju o braku możliwości zrealizowania do końca 2017 r. zakładanego w umowie poziomu nakładów inwestycyjnych i wskazała, że niewykonanie tego obowiązku było wynikiem niemożliwego do przewidzenia nieterminowego przygotowania i wysyłki narzędzi przez dostawcę z Azji, tj. działania siły wyższej zgodnie z jej definicją zamieszczoną w § 6 ust. 10 umowy wsparcia¹⁷⁰. Spółka wprost nie wskazała § 6 ust. 10 umowy. Minister po ponad dziesięciu miesiącach w dniu 23 listopada 2018 r. zawarł aneks ze Spółką na wnioskowanych przez nią warunkach, tj. termin realizacji zobowiązań umownych został przesunięty - zgodnie z wnioskiem Spółki - z dnia 31 grudnia 2017 r. do dnia 28 lutego 2018 r., a obowiązujący termin sprawozdawczy został przesunięty z dnia 31 stycznia 2018 r. na dzień 30 listopada 2018 r. Zawarcie aneksu nie zostało poprzedzone weryfikacją przez Ministerstwo wskazanych przez Spółkę przyczyn. Jednocześnie zawierając aneks nr 2 Minister nie skorzystał z możliwości określonej w § 5 ust. 2 polegającej na proporcjonalnym obniżeniu wysokości dotacji w związku z brakiem realizacji zobowiązań umownych dotyczących poniesienia nakładów inwestycyjnych do końca 2017 r. Za organizację pracy w DRI oraz sposób procedowania aneksu skutkujące ponad półrocznym opóźnieniem w procedowaniu wniosku o aneks odpowiadają osoby kierujące pracą DRI w 2018 r. oraz Minister pełniący nadzór nad pracą Ministerstwa. Sposób procedowania wniosku skutkowało jego zawarciem na podstawie niezweryfikowanych przesłanek, a jednocześnie doprowadził do powstania nieuzasadnionej zwłoki.

Dyrektor DRI oraz Dyrektor Generalna Ministerstwa podały m.in. w wyjaśnieniach¹⁷¹, co następuje: *„Przyczyną zawarcia Aneksu nr 2 do umowy po jedenastu miesiącach od złożenia przez Spółkę stosownego wniosku było spiętrzenie zadań oraz niedobory kadrowe, które w tym czasie występowały w Departamencie Rozwoju Inwestycji. Pomimo wpływu pisma do Departamentu Rozwoju Inwestycji w dniu 10 stycznia 2018 r. osoba, która ostatecznie przejęła sprawę do realizacji zaznaczyła na piśmie moment jego otrzymania datowany na dzień 19 września 2018 r.”* Ponadto wyjaśniono, iż brak powołania się przez spółkę na fakt wystąpienia siły wyższej był powodem, dla którego Ministerstwo nie znalazło podstawy, by zwrócić się do Spółki o przekazanie dokumentacji potwierdzającej wystąpienie zdarzeń mających znamiona siły wyższej. W wyjaśnieniach podkreślono, iż działanie Ministerstwa nie miało charakteru faktycznego uznania siły wyższej. Zawarcie aneksu nr 2 wynikało z pozytywnej oceny zmian zaproponowanych przez przedsiębiorcę.

Jednocześnie w wyjaśnieniach wskazano m.in., że w DRI nie opracowano formalnego dokumentu określającego procedurę aneksowania umów. Działania podejmowane są w oparciu o wewnętrznie wypracowane mechanizmy postępowania, z uwzględnieniem możliwie najkrótszych terminów.

NIK ocenia, że nie obniżając kwoty wsparcia i dokonując zmiany umowy w oczekiwanym przez podmiot zakresie Ministerstwo w istocie uznało, iż zdarzenia te mieszczą się w katalogu zdarzeń określonych w § 6 ust. 10 Umowy, jako siła wyższa, w przeciwnym razie Minister zobowiązany był dokonać obniżenia kwoty wsparcia na podstawie § 5 ust. 2 Umowy, czego jednak nie zrobił, przyjmując bez weryfikacji zasadność aneksowania umowy z beneficjentem. W ocenie NIK Ministerstwo, przyjmując argumentację beneficjenta i akceptując aneksowanie umów, winno tę argumentację weryfikować. Brak weryfikacji stanów uzasadniających zawarcie aneksu do umowy oraz opieszale procedowanie zawierania aneksu (trwające ponad 10 miesięcy) NIK ocenia jako działanie nierzetelne.

¹⁷⁰ Zgodnie z umową wsparcia pod pojęciem „siły wyższej” należy rozumieć zdarzenie bądź połączenie zdarzeń, niezależnych od Przedsiębiorcy, które uniemożliwiają lub zasadniczo utrudniają wykonywanie zobowiązań Przedsiębiorcy wynikających z umowy, a których Przedsiębiorca nie mógł przewidzieć i którym nie mógł zapobiec ani ich przezwyciężyć, pomimo działania z należytą starannością.

¹⁷¹ Pismo nr DRI-VII.0810.1.2022 z dnia 6 lipca 2022 r. oraz pismo nr DKT-IV.0810.1.2022 z dnia 16 sierpnia 2022 r.

3.2 Kontrole oraz monitorowanie spółek zarządzających SSE i obszarami w zakresie realizacji ich działań oraz działania Ministerstwa w zakresie zmian i wygaszania zezwoleń/decyzji o wsparciu.

Opis stanu faktycznego

W latach 2018-2022 (1 kwietnia) Ministerstwo przeprowadziło siedem kontroli u zarządzających strefami/obszarami, a w 2022 r. planowane było przeprowadzenie kontroli trzech zarządzających strefami/obszarami. Trzy z siedmiu we wskazanym czasie kontroli spółek zarządzających, odpowiednio: Pomorskiej SSE, Warmińsko-Mazurskiej SSE, Suwalskiej SSE prowadzone były na podstawie ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych oraz rozporządzeń powierzających zarządzającym wydawanie zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie danej strefy oraz prowadzenie w imieniu ministra właściwego ds. gospodarki kontroli realizacji warunków zezwolenia, a zatem nie obejmowały zagadnień, o których mowa w art. 24 ustawy o wspieraniu nowych inwestycji. Jednocześnie ze względu na treść zakresu kontroli określony w art. 24 tej ustawy żadna z kontroli nie dotyczyła m.in. utworzenia rady rozwoju obszaru gospodarczego, o której mowa w art. 11 ustawy o wspieraniu nowych inwestycji.

Z wyjaśnień Dyrektora Generalnej dotyczących liczby przeprowadzonych kontroli wynika¹⁷², że Ministerstwo przeprowadziło kontrole w siedmiu Spółkach zarządzających SSE, a liczba ta wynika m.in. z faktu, że w 2020 r. i pierwszych miesiącach 2021 r. ze względów sanitarnych nie były prowadzone przez Ministerstwo kontrole w spółkach zarządzających strefami i obszarami. W wyjaśnieniach wskazano, iż priorytetem w działalności kontrolnej DRI (łącznie właściwe wydziały DRI przeprowadziły w latach 2018-2022 183 kontrole) były kontrole prawidłowości wykonania umów dotacyjnych. Uzasadnieniem przyjętego sposobu działania było uniknięcie zwrotów nienależnie pobranej pomocy publicznej. W wyjaśnieniach wskazano również, iż ustawodawca nie określił w ustawie o wspieraniu nowych inwestycji minimalnej częstotliwości, z jaką minister właściwy ds. gospodarki powinien przeprowadzać kontrole zarządzających strefami i obszarami. W art. 25 ust. 4 powołanej ustawy, określono jedynie, że kontrola planowa nie może odbywać się częściej niż raz na dwa lata. DRI planuje do końca pierwszego półrocza przeprowadzić kontrolę we wszystkich niekontrolowanych dotychczas spółkach zarządzających SSE. Natomiast odnośnie częściowego zakresu przeprowadzanych kontroli z wyjaśnień zastępcy Dyrektora DRI¹⁷³ wynika m.in., że z dotychczas przeprowadzonych siedmiu kontroli zarządzających strefami i obszarami, w czterech spółkach (Oddział ARP S.A. w Mielcu, Oddział ARP S.A. w Tarnobrzegu, Kamiennogórska Specjalna Strefa Ekonomiczna Małej Przedsiębiorczości S.A. oraz Kostrzyńsko-Słubicka Specjalna Strefa Ekonomiczna S.A.) zakres kontroli obejmował zagadnienia, o których mowa w art. 24 ustawy o wspieraniu nowych inwestycji. Jednocześnie w wyjaśnieniach wskazano, że zgodnie z art. 25 ust. 3 ustawy o wspieraniu nowych inwestycji kontrola planowa obejmuje wszystkie lub określone zadania zarządzającego obszarem.

W ocenie NIK działalność stref i obszarów jako obszar podwyższonego ryzyka m.in. ze względu na przeprowadzone zmiany systemowe, powinna być częściej objęta kontrolami Ministerstwa. Jednocześnie na ograniczoną liczbę kontroli przeprowadzonych przez Ministerstwo w spółkach zarządzających miała również wpływ sytuacja epidemiczna.

(akta kontroli str. 4714-4730, 4600-4619)

W wyniku analizy kontrolnej czterech protokołów kontroli spółek zarządzających SSE i obszarami przeprowadzonymi przez Ministerstwo¹⁷⁴ stwierdzono, że w przypadku kontroli w ARP S.A., Oddział w Mielcu Ministerstwo, na podstawie art 28 ust. 2 pkt 9 ustawy o wspieraniu nowych inwestycji, sformułowało zalecenie wobec podmiotu zarządzającego strefą i obszarem bez uzasadnienia w istniejącym stanie prawnym dotyczące minimalnych okresów zatrudnienia w wydawanych decyzjach o wsparciu, w tym z tytułu kosztów inwestycji. Brak jest bowiem w obowiązującym stanie prawnym podstawy, by minimalny

¹⁷² Pismo nr DKT-IV.0810.1.2022 z dnia 15 lipca 2022 r.

¹⁷³ Pismo nr DRI-II.0810.2.2022 z dnia 23 września 2022 r.

¹⁷⁴ Dotyczyło to kontroli takich podmiotów jak: ARP SA, Oddział w Mielcu, Suwalska SSE SA, Warmińsko-Mazurska SSE SA oraz Pomorska SSE SA.

okres utrzymania zatrudnienia w zależności od statusu przedsiębiorcy obligatoryjnie wynosił w decyzji o wsparciu – trzy lub pięć lat¹⁷⁵.

Ministerstwo nie prowadziło udokumentowanych prac analitycznych dotyczących przeglądu stosowania przepisów ustawy o wspieraniu nowych inwestycji, o którym mowa w art. 43 ustawy o wspieraniu nowych inwestycji. Z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora DRI wynika¹⁷⁶ m.in., że zgodnie z ustawowo określonym wymogiem, przegląd stosowanych przepisów ustawy o wspieraniu nowych inwestycji zostanie przeprowadzony w terminie do 30 września 2024 r. Ustawodawca nie nałożył na ministra właściwego ds. gospodarki określania procedury dokonywania takiego przeglądu.

Ministerstwo przygotowuje ewaluację rozwiązań ustawowych dotyczących wspierania inwestycji na podstawie zatwierdzonego w dniu 28 lutego 2019 r. przez Komisję Europejską planu ewaluacji dotyczącego pomocy regionalnej dla niektórych przedsiębiorców na realizację nowej inwestycji (ustawa o wspieraniu pomocy publicznej wraz z aktami wykonawczymi). Zgodnie z harmonogramem wskazanym w planie ewaluacji strona polska zobowiązała się do przedłożenia sprawozdania – studium wykonalności ewaluacji z wykorzystaniem danych GUS, w terminie do końca czerwca 2022 r. W dniu 30 czerwca 2022 r. DRI Ministerstwa przekazał¹⁷⁷ taki materiał Urzędowi Ochrony Konkurencji i Konsumentów¹⁷⁸. W powołanym piśmie wskazano m.in., że w przedłożonym harmonogramie planu ewaluacji założono średni czas trwania inwestycji wynoszący 3 lata. Racjonalne badanie efektów wsparcia powinno nastąpić zatem, nie wcześniej niż po upływie jednego, pełnego okresu sprawozdawczego od zakończenia realizacji inwestycji. Należy przy tym uwzględnić przesunięcie w dostępie do danych sprawozdawczych będących w dyspozycji GUS. Jednocześnie w ww. piśmie zaznaczono m.in., że w związku z wprowadzeniem nowego instrumentu, z góry założono, iż liczba rozpoczętych w 2018 r. inwestycji będzie niewielka. Wnioski w zakresie efektów wsparcia na tym etapie będą więc wstępne i niekompletne, wobec czego faktyczna ewaluacja efektów będzie odroczone w czasie i będzie obejmować inwestycje zrealizowane w latach 2018-2021 (trzy pełne lata). Niemniej, zakładając średni czas realizacji inwestycji wynoszący ok. 3 lat, efekty tych inwestycji będzie można badać najwcześniej w 2025 r., zaś dane za ten okres sprawozdawczy będą dostępne na przełomie 2026 i 2027 r. Dlatego też na ten moment przewidziano ewaluację efektów programu. Jednocześnie zaznaczono, iż należy przy tym dodatkowo uwzględnić, iż w trakcie przygotowywania planu ewaluacji nie zakładano, iż globalna sytuacja makroekonomiczna może ulec, aż tak istotnym zmianom, wywierającym ogromny negatywny wpływ na sferę życia gospodarczego i społecznego, dotyczącą przedsiębiorców¹⁷⁹.

Zgodnie z art. 9 ust. 7 ustawy o wspieraniu nowych inwestycji zarządzający zostali zobowiązani w okresie 2019-2022 do corocznego sprawozdawania realizacji Planów Rozwoju Inwestycji (PRI). Stwierdzono na wybranej do kontroli próbie sprawozdań zarządzających¹⁸⁰, że Ministerstwo gromadziło PRI. Ministerstwo nie dokonywało udokumentowanych analiz otrzymanych sprawozdań. Z wyjaśnień zastępcy Dyrektora DRI wynika m.in.¹⁸¹, że sprawozdania z realizacji PRI służą Ministerstwu do dodatkowej weryfikacji i oceny przedkładanych przez zarządzających aktualizacji PRI.

(Dowód: akta kontroli str. 327-334, 2602-2669, 4536-4540, 4541-4550, 4627-4625, 4706-4713, 6758-6765)

W latach 2018-2022 (31 marca) w każdym roku tego okresu było w toku i została zakończona następująca liczba spraw dotyczących zmian zezwoleń lub decyzji o wsparciu:

- według stanu na dzień 31 grudnia 2019 r. 126 postępowań było w toku, natomiast w całym roku 2019 r. zakończono 457 postępowań;
- według stanu na dzień 31 grudnia 2020 r. – 231 postępowań było w toku, natomiast w całym roku 2020 r. zakończono 439 postępowań;

¹⁷⁵ Kwestia wykorzystania ewaluacji do oceny efektów stosowanych instrumentów wsparcia została umówiona w czwartym obszarze wystąpienia.

¹⁷⁶ Pismo z dnia 17 maja 2022 r. odpowiedź na pismo NIK z dnia 11 maja 2022 r.

¹⁷⁷ Pismo z nr DRI-VI.416.5.2022 z dnia 30 czerwca 2022 r.

¹⁷⁸ Dalej: UOKiK.

¹⁷⁹ Kwestia ewaluacji, jako sposobu oceny efektów stosowanych mechanizmów wsparcia została również opisana w obszarze czwartym wystąpienia pokontrolnego.

¹⁸⁰ Kontrolą objęto m.in. PRI zarządzającego – Pomorską Specjalną Strefę Ekonomiczną sp. z o.o.

¹⁸¹ Pismo nr DKT-IV.0810.1.200 z dnia 23 września 2022 r.

- według stanu na dzień 31 grudnia 2021 r. – 235 postępowań było w toku, natomiast w całym 2021 r. zakończono aż 517 postępowań;
- według stanu na dzień 31 marca 2022 r. – 259 postępowań było w toku, przy czym do końca marca 2022 r. zakończono 153 postępowania.

W latach 2018-2022 (sierpień) łącznie zostało zakończonych 254 postępowania w sprawie zmiany decyzji o wsparciu, w tym w ok. 10% przypadków zdecydowano o odmowie/umorzeniu postępowania lub postawieniu wniosku bez rozpoznania. W sierpniu 2022 r. toczyły się postępowania administracyjne wobec 91 wniosków w sprawie zmiany decyzji o wsparciu lub wniosków o ponowne rozpatrzenie w sprawie zmiany decyzji o wsparciu, złożonych do dnia 1 kwietnia 2022 r.

Na podstawie badanej próby¹⁸² stwierdzono, że Ministerstwo prowadziło cztery¹⁸³ z sześciu objętych badaniem kontrolnym spraw o zmianę lub wygaszenie zezwoleń i decyzji o wsparciu od momentu wpłynięcia pierwszego pisma w sprawie do wydania decyzji odpowiednio: 1 października 2021 r. do 2 sierpnia 2022 r., od 21 września 2020 r. do 29 kwietnia 2021 r., od 31 sierpnia 2021 do 21 grudnia 2021 r., od 16 grudnia 2021 r. do co najmniej końca lipca 2022 r.

W przypadku trzech spraw (wniosek dotyczący wygaszenia zezwolenia nr 254 z dnia 22 marca 2018 r. w SSSE, wniosek o zmianę decyzji o wsparciu nr 15 z dnia 30 października 2020 r. w SSE oraz wniosek o zmianę decyzji o wsparciu nr PSSE.DW.3.2018 z dnia 26 listopada 2018 r.) stwierdzono, że od momentu otrzymania wniosku do wystąpienia o uzupełnienie jego braków formalnych upłynęło odpowiednio: siedem miesięcy, 1,5 miesiąca oraz ponad trzy miesiące.

Natomiast w przypadku jednego postępowania dotyczącego: wniosku o zmianę decyzji nr 7/ARP/ OML/2018 z dnia 19 grudnia 2018 r. trwało ono ponad dwa miesiące, a w przypadku wniosku o zmianę decyzji nr 15 z dnia 30 października 2019 r. trwało ono ponad miesiąc. Jednocześnie przedsiębiorcy nie byli informowani przez Ministerstwo o przyczynach zwłoki.

W przypadku zezwolenia nr 247/ARP/2013 r. z dnia 1 sierpnia 2013 r. Ministerstwo wszczęło postępowanie po ponad dwóch latach i dziewięciu miesiącach od momentu otrzymania protokołu kontroli przeprowadzonej przez ARP S.A., Oddział w Mielcu¹⁸⁴.

Natomiast w przypadku otrzymanego w dniu 28 stycznia 2019 r. od ARP, Oddział w Mielcu protokołu realizacji warunków zezwolenia nr 218/ARP/2012 uznano za nierażące i niestanowiące podstawy do wszczęcia postępowania w sprawie cofnięcia wskazanego zezwolenia.

(akta kontroli str. 3596-4163, 4503-4533, 4589-4599)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

Ministerstwo w sposób nierzetelny oraz z naruszeniem przepisów Kpa dotyczących terminów prowadzenia postępowań oraz zasad prowadzenia postępowania administracyjnego prowadziło pięć z sześciu objętych badaniem kontrolnym postępowań o zmianę lub wygaszenie zezwoleń i decyzji o wsparciu, w tym w wyniku kontroli beneficjentów.

W czterech badanych przypadkach dotyczących: wygaszenie zezwolenia nr 254 z dnia 22 marca 2018 r. w Suwalskiej Specjalnej Strefie Ekonomicznej (SSSE), wniosku o zmianę decyzji o wsparciu nr 15 z dnia 30 października 2019 r w SSSE, wniosku o zmianę decyzji nr 7/ARP/OML/2018 z dnia 19 grudnia 2018 r. oraz wniosku o zmianę decyzji nr PSSE.DW.3.2018 z dnia 26 listopada 2018 r. stwierdzono, że sprawy od momentu wpłynięcia wniosku w sprawie lub/i wszczęcia postępowania do wydania decyzji trwały we wskazanych sprawach odpowiednio: od 1 października 2021 r. do 2 sierpnia 2022 r., od 21

¹⁸² Doboru próby dokonano w sposób celowy w związku z potrzebą weryfikacji ryzyk zidentyfikowanych podczas kontroli NIK zarządzających strefami i obszarami.

¹⁸³ Dotyczyło to: wygaszenie zezwolenia nr 254 z dnia 22 marca 2018 r. w Suwalskiej Specjalnej Strefie Ekonomicznej (SSSE), wniosku o zmianę decyzji o wsparciu nr 15 z dnia 30 października 2019 r w SSSE., wniosku o zmianę decyzji nr 7/ARP/OML/2018 z dnia 19 grudnia 2018 r. oraz wniosku o zmianę decyzji nr PSSE.DW.3.2018 z dnia 26 listopada 2018 r.

¹⁸⁴ Kwestie te zostały szerzej opisane w sekcji nieprawidłowości do niniejszego obszaru (nieprawidłowość nr 3).

września 2020 r. do 29 kwietnia 2021 r., od 31 sierpnia 2021 do 21 grudnia 2021 r., od 16 grudnia 2021 r., do co najmniej końca lipca 2022 r.

W przypadku trzech spraw (wniosek dotyczący wygaszenia zezwolenia nr 254 z dnia 22 marca 2018 r. w SSSE, wniosek o zmianę decyzji o wsparciu nr 15 z dnia 30 października 2020 r. w SSE oraz wniosek o zmianę decyzji o wsparciu nr PSSE.DW.3.2018 z dnia 26 listopada 2018 r.) stwierdzono, że od momentu otrzymania wniosku do wystąpienia o uzupełnienie jego braków formalnych upłynęło odpowiednio: siedem miesięcy, 1,5 miesiąca oraz ponad trzy miesiące, co stanowiło naruszenie zasady określonej w art. 12 § 1 Kpa stanowiącej, że organy administracji publicznej powinny w sprawie działać wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami do jej załatwienia.

Natomiast w przypadku jednego postępowania dotyczącego: wniosku o zmianę decyzji nr 7/ARP/OML/2018 z dnia 19 grudnia 2018 r. trwało ono ponad dwa miesiące, a w przypadku wniosku o zmianę decyzji nr 15 z dnia 30 października 2019 r. trwało ono ponad miesiąc. Jednocześnie przedsiębiorcy nie byli informowani przez Ministerstwo o przyczynach zwłoki. W przypadku wszczętych postępowań stanowiło to naruszenie art. 35 § 1 Kpa stanowiącego, że organy administracji publicznej obowiązane są załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki, a stosownie do art. 35 § 3 Kpa załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej - nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania. Jednocześnie nieinformowanie przedsiębiorców o m.in. przyczynach zwłoki i planowanym terminie załatwienia sprawy stanowiło naruszenie art. 36 Kpa § 1 zgodnie z którym o każdym przypadku niezakończona sprawy w terminie organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin załatwienia sprawy oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia, a stosownie do art. 36 § 2 Kpa ten sam obowiązek ciąży na organie administracji publicznej również w przypadku zwłoki w załatwieniu sprawy z przyczyn niezależnych od organu.

W ocenie NIK skutkowało to m.in. utrudnieniem w prowadzeniu w sposób przewidywalny i planowy przez przedsiębiorców działalności gospodarczej.

Dyrektor Generalna Ministerstwa wyjaśniła m.in.¹⁸⁵, że postępowania w sprawie zezwoleń czy decyzji o wsparciu, są postępowaniami niezwykle złożonymi i skomplikowanymi. Pomijając kwestię spełniania warunków formalnych przez wnioskodawców czy przesłanek negatywnych wskazanych wprost w ustawie o wspieraniu nowych inwestycji dotyczących możliwości zmiany decyzji o wsparciu, dodatkowo weryfikacji podlegają warunki dopuszczalności pomocy regionalnej. Dyrektor Generalna Ministerstwa wskazała m.in., że zmiana, która wydaje się być zgodna z przepisami krajowymi, musi być jednocześnie zgodna z przepisami unijnymi w zakresie regionalnej pomocy inwestycyjnej, a w tym obszarze dochodzi często do kolizji. Jednocześnie Dyrektor Generalna wyjaśniła, że istotne znaczenie ma okoliczność, iż w całym okresie objętym kontrolą Wydział Specjalnych Stref Ekonomicznych¹⁸⁶ nieustannie zmagał się z bardzo poważnymi brakami kadrowymi. Natomiast od marca 2020 r. zaistniała bezprecedensowa zmiana wywołana pandemią COVID-19, która wywołała ogromny negatywny wpływ na sferę życia gospodarczego i społecznego w Polsce. Dotykają zarówno przedsiębiorców, jak również wpływają na funkcjonowanie Ministerstwa. Wyjaśniono również, iż związku z brakiem odpowiedniej liczby pracowników oraz ogromną liczbą wniosków o zmianę zezwoleń/decyzji o wsparciu, w Departamencie Rozwoju Inwestycji zrezygnowano z realizacji obowiązku, o którym mowa w art. 36 §1 Kpa tj. dokonywania powiadomienia o niezakończona sprawy w terminie, na rzecz sprawniejszego rozpatrywania kolejnych wniosków.

Ponadto Dyrektor Generalna wyjaśniła m.in., że wszczęcie postępowania administracyjnego na żądanie strony ma miejsce zgodnie z zasadą określoną w art. 61 § 3 Kpa pod warunkiem, że wniosek spełnia wymogi określone w art. 63 § 2 Kpa Zgodnie z art. 35 § 5 Kpa do terminu załatwiania sprawy nie wlicza się terminów przewidzianych w przepisach prawa do dokonania określonych czynności.

¹⁸⁵ Pismo nr DKT-IV.0810.1.2022 z dnia 23 sierpnia 2022 r.

¹⁸⁶ Wydział SSE.

NIK ocenia jako nieprawidłowe występowanie opóźnień w prowadzeniu przez Ministerstwo postępowań w sprawach związanych ze wsparciem przedsiębiorców oraz zauważa, że zasada wnikliwego i szybkiego działania dotyczy także występowania o uzupełnienie braków formalnych wniosku. Przyczyną zaistniałych opóźnień była niewłaściwa organizacja pracy w DRI Ministerstwa oraz brak skutecznego nadzoru Ministra.

W przypadku protokołu z kontroli beneficjenta przekazanego Ministerstwu w dniu 27 września 2018 r. przez spółkę zarządzającą ARP SA, Oddział Mielec, w którym stwierdzano naruszenie zasady kwalifikowalności wydatków, zostało wznowione postanowieniem nr 7/DRI/21 z dnia 1 lipca 2021 r. postępowanie administracyjne zakończone zezwoleniem nr 247/ARP/2013 r. z dnia 1 sierpnia 2013 r. Ministerstwo wszczęło postępowanie administracyjne dopiero po ponad dwóch latach i dziewięciu miesiącach od otrzymania protokołu, co NIK ocenia, jako działanie opieszale. Postępowanie to do końca lipca 2022 r. nie zostało jeszcze zakończone.

Za opieszalą analizę przekazanego protokołu z kontroli i wznowienie postępowania odpowiedzialne było Kierownictwo DRI. Skutkowało to długotrwałym brakiem weryfikacji w postępowaniu administracyjnym okoliczności wskazanych w protokole kontroli.

Z wyjaśnień Dyrektor Generalnej Ministerstwa wynika m.in.¹⁸⁷, że postępowanie w ww. sprawie dotyczyło wznowienia, na podstawie art. 149 § 1 Kpa i art. 150 § 1 w związku z art. 145 § 1 pkt 5 Kpa, postępowania w sprawie zakończonej wydaniem zezwolenia nr 247/ARP/2013 ze względu na wyjście na jaw istotnych dla sprawy nowych okoliczności faktycznych nieznanymi organowi, który wydał decyzję. Dyrektor Generalna wskazała także m.in., że żaden z przepisów Działu II Kpa, rozdziału 12 pn. *Wznowienie postępowania*, nie określa, w jakim terminie, od dnia, w którym organ powziął informację o okoliczności stanowiącej podstawę do wznowienia postępowania, powinien wydać postanowienie o wznowieniu postępowania.

NIK wskazuje, że wznowienie postępowania jest trybem nadzwyczajnym stosowanym w celu weryfikacji prawidłowości wydanej decyzji, a zatem w celu minimalizacji negatywnych, jakie powoduje taka decyzja działania powinny być podejmowane niezwłocznie. Jednocześnie, mimo posiadania przez Ministerstwo kompletu dokumentów w dniu 5 sierpnia 2021 r., do końca lipca 2022 r. sprawa nie została rozstrzygnięta, co NIK ocenia jako działanie opieszale. Z wyjaśnień Dyrektor Generalnej wynika m.in., że w sierpniu 2021 r. Ministerstwo nie dysponowało pełną dokumentacją w sprawie. Dokumentacja przekazana przez zarządzającego SSE Euro-Park Mielec pismem z dnia 19 lipca 2021 r. była jedynie kopią niepoświadczoną za zgodność z oryginałem. Natomiast stan faktyczny powinien być ustalony na podstawie oryginałów dokumentów lub ich uwierzytelnionych kopii.

NIK ocenia działanie Ministerstwa jako opieszale, gdyż Ministerstwo mogło już prawie rok wcześniej wystąpić do zarządzającego o przekazanie kopii dokumentów. Natomiast brak sprawnej reakcji na informację o rażącym uchybieniu warunkom określonym w zezwoleniu nie sprzyjał prawidłowemu korzystaniu z instrumentów wspierających rozwój inwestycji.

(Dowód: akta kontroli str. 3596-4163, 4495-4533)

3.3 Sprawowanie nadzoru właścicielskiego nad spółkami zarządzającymi strefami/ obszarami oraz realizacja wniosków pokontrolnych w zakresie Funduszu Strefowego.

Opis stanu faktycznego

W Ministerstwie w okresie objętym kontrolą były stosowane zasady nadzoru właścicielskiego wobec spółek zarządzających strefami i obszarami określone w dokumencie pn. *Zasady nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa*, Warszawa wrzesień 2017 r. Na podstawie badanej próby dokumentacji z lat 2020-2021 dwóch spółek zarządzających strefami i obszarami, tj. Łódzkiej Specjalnej Strefy Ekonomiczne SA w Łodzi oraz Pomorskiej Specjalnej Strefie Ekonomicznej sp. z o.o. w Gdańsku -Sopocie stwierdzono, że Ministerstwo pozyskiwało i gromadziło dokumentację, o której mowa w zasadach nadzoru właścicielskiego. Zgromadzona dokumentacja

¹⁸⁷ Pismo nr DKT-IV.0810.1.2022 z dnia 19 października 2022 r.

obejmowała okres od dnia 28 stycznia 2021 r. do dnia 31 grudnia 2021 r., gdyż od dnia 7 grudnia 2019 r. do dnia 27 stycznia 2021 r. minister właściwy ds. gospodarki nie wykonywał praw z akcji/udziałów w ww. spółkach.

Były to m.in. Sprawozdanie z działalności Rady Nadzorczej jako organu Spółki w 2021 r. wraz z informacją o stosowaniu przepisów ustawy z dnia 9 czerwca 2016 r. o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami¹⁸⁸ oraz uchwał Zgromadzenia Wspólników w tym zakresie (kwiecień 2022 r.) – PSSE sp. z o.o. oraz kwartalne informacje o spółce z większościowym udziałem Skarbu Państwa wraz ze sprawozdaniem F-01 oraz raportami dotyczącymi bieżącej sytuacji ekonomiczno-finansowej Spółki za dany kwartał 2021 roku. W przypadku ŁSSE SA były to sprawozdania z działalności Rady Nadzorczej Spółki w 2021 r. oraz kwartalne informacje o Spółce według stanu na koniec danego kwartału. Ministerstwo informowało pisemnie reprezentantów Skarbu Państwa w radach nadzorczych spółek o najistotniejszych standardach nadzoru. W 2021 r. ze względu na pandemię COVID -19 nie organizowano spotkań stacjonarnych i szkoleń dla członków rad nadzorczych.

Ministerstwo w sposób zgodny z przepisami wykonywało postanowienia ustawy z dnia 9 czerwca 2016 r. o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami wobec pięciu objętych próbą kontrolną spółek zarządzających strefami¹⁸⁹.

Ministerstwo zrealizowało wniosek pokontrolny z kontroli P/18/016 – *Działalność specjalnych stref ekonomicznych* polegający na rozliczeniu trzech umów z przedsiębiorcami zawartymi w ramach Funduszu Strefowego.

(akta kontroli str.4164-4360, 4559-4567, 4668-4690, 6727-6740)

3.4 Udział Ministerstwa w procesie nabycia przez Agencję Rozwoju Przemysłu S.A. 190 72,61% udziałów w spółce zarządzającej Specjalną Strefą Ekonomiczną „Starachowice” S.A.¹⁹¹

Opis stanu faktycznego

Skarb Państwa reprezentowany przez Ministra Przedsiębiorczości i Technologii¹⁹², jako jeden z akcjonariuszy, współuczestniczył w procesie zbycia akcji Specjalnej Strefy Ekonomicznej „Starachowice” S.A. należących do Inweststar S.A. na rzecz ARP, jedynie poprzez udział i głosowanie na Nadzwyczajnym Walnym Zgromadzeniu Akcjonariuszy¹⁹³ SSE Starachowice, które podejmowało uchwałę w sprawie wyrażenia zgody na nabycie akcji imiennych na rzecz nabywcy, tj. ARP.

Prezes Zarządu Inweststar S.A., e-mailem z dnia 17 lipca 2019 r. (na podstawie § 15 pkt 3 statutu SSE Starachowice), zwrócił się do SSE Starachowice o zwołanie NWZA SSE Starachowice celem wyrażenia zgody na zbycie posiadanych przez Inweststar S.A. 121 176 akcji, stanowiących 72,61% w kapitale zakładowym. Wskazał, iż nabywcą akcji ma być ARP, za kwotę 14 599 284 zł, tj. po cenie 120,48 zł za akcję.

SSE Starachowice w dniu 18 lipca 2019 r. e-mailem przekazała ww. pismo (wniosek Inweststar S.A. o zwołanie NWZA) do Ministerstwa, a pismem z dnia 30 lipca 2019 r. poinformowała Ministra o zwołaniu na dzień 14 sierpnia 2019 r. NWZA oraz o porządku obrad, zgodnie z którym zaplanowano m.in. rozpatrzenie wniosku akcjonariusza Inweststar S.A. z siedzibą w Starachowicach o pozwolenie na nabycie akcji imiennych na rzecz ARP.

Dyrektor Generalny MRiT wyjaśniła¹⁹⁴, że Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii analizowało potencjalne skutki zmiany akcjonariusza z Inweststar S.A. na ARP. W wyniku przeprowadzonej analizy uznano, że planowana transakcja pozwoli uporządkować strukturę właścicielską w SSE Starachowice. W opinii MPiT Spółka SSE Starachowice miała również uzyskać stabilnego i wiarygodnego inwestora, co w dalszej perspektywie miało przełożyć się m.in. na zagospodarowanie istniejącego majątku SSE Starachowice i stworzenie warunków do jej dalszego rozwoju. Taka ocena znalazła swoje odzwierciedlenie w *Notatce*

¹⁸⁸ Dz. U. z 2020 r. poz. 1907, ze zm.

¹⁸⁹ Suwalską Specjalną Strefą Ekonomiczną SA, Łódzką Specjalną Strefą Ekonomiczną SA, Pomorską Specjalną Strefą Ekonomiczną sp. z o.o. oraz Wałbrzyską Specjalną Strefą Ekonomiczną sp. z o.o.

¹⁹⁰ Dalej: ARP.

¹⁹¹ Dalej: SSE Starachowice.

¹⁹² Dalej: MPiT.

¹⁹³ Dalej: NWZA.

¹⁹⁴ Pismo DKT-IV.0810.1.2022 z dnia 14 lipca 2022 r.

z wnioskiem o podjęcie decyzji. Instrukcji wykonywania prawa głosu na Nadzwyczajnym Walnym Zgromadzeniu.

Minister Przedsiębiorczości i Technologii nie skorzystał z prawa pierwszeństwa w nabyciu 121 176 akcji SSE Starachowice od Inweststar S.A., gdyż jak wyjaśniła Dyrektor Generalna¹⁹⁵: „na dzień odbycia Nadzwyczajnego Walnego Zgromadzenia Spółki w dniu 14 sierpnia 2019 r., które podjęło uchwałę nr 5/08/2019 w sprawie wyrażenia zgody na zbycie akcji imiennych należących do Inweststar S.A. na rzecz ARP, Skarb Państwa posiadał w Spółce 33 831 akcji, co stanowiło 20,27% w kapitale zakładowym oraz 169 155 głosów na Walnym Zgromadzeniu, co stanowiło 54,18% wszystkich głosów. Tym samym Skarb Państwa posiadał pakiet akcji dający większość głosów na Walnym Zgromadzeniu”.

(akta kontroli str.12-85)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Minister nie w pełni prawidłowo sprawował nadzór oraz kontrolę nad działaniami w zakresie udzielonych w ramach Programu dotacji. Ministerstwo wprowadziło systematyczne kontrole objętych kontrolą jedenastu projektów wspieranych w ramach Programu w zakresie jaki umożliwiały istniejące w Programie i umowach wyznaczniki. Jednak w przypadku jednej z jedenastu skontrolowanych umów (tj. 9%) nierzetelnie zidentyfikowano stan faktyczny, pomijając w protokole kontroli fakt niepełnej realizacji zakresu rzeczowego inwestycji.

Ministerstwo prawidłowo realizowało zadania polegające na analizie i weryfikacji sprawozdań finansowo-rzeczowych przekazywanych przez beneficjentów oraz prawidłowo realizowało wynikające z umów płatności. Nieprawidłowości w nadzorze dotyczyły podejmowaniu nierzetelnych, w tym opieszłych działań w zakresie aneksowania umów oraz zmiany zezwoleń/decyzji o wsparciu. W przypadku dwóch z jedenastu badanych przypadków realizacji zawartych umów (tj. 18%) stwierdzono nieprawidłowości w zawieraniu aneksów do umów i akceptacji ich realizacji polegające na niepełnej weryfikacji stanu faktycznego, działaniu opieszłym lub niezawarcie aneksu mimo zaistnienia ku temu przesłanek. Ministerstwo w sposób nierzetelny oraz z naruszeniem przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹⁹⁶, dotyczących terminów oraz zasad prowadzenia postępowania administracyjnego prowadziło pięć z sześciu objętych badaniem kontrolnym postępowań o zmianę lub wygaszenie zezwoleń i decyzji o wsparciu, w tym w wyniku kontroli beneficjentów

Ministerstwo w sposób rzetelny i prawidłowy rozliczało rozwiązane przez beneficjentów umowy objęte badaniem kontrolnym oraz prawidłowo kwalifikowało w tym zakresie zaistniałe stany faktyczne i prawne.

Kontrole spółek zarządzających strefami i obszarami w latach 2018-2022 (30 kwietnia) miały charakter ograniczony liczebnie. W latach 2018-2022 (I kwartał) Ministerstwo przeprowadziło siedem kontroli u zarządzających strefami/obszarami, tj. objął kontrolą 50% wszystkich zarządzających. NIK zauważa, że działanie zarządzających strefami i obszarami mają charakter złożony i skomplikowany m.in. ze względu na dokonane w nich zmiany. A zatem w ocenie NIK jako obszar podwyższonego ryzyka powinny być częściej objęte kontrolami Ministerstwa.

Nie stwierdzono nieprawidłowości na podstawie badanej próby w prowadzonym przez Ministra nadzorze właścicielskim nad spółkami zarządzającymi strefami i obszarami.

¹⁹⁵ Pismo DKT-IV.0810.1.2022 z dnia 26 lipca 2022 r.

¹⁹⁶ Dz.U. z 2022 r., poz. 2000, ze zm. Dalej: Kpa.

4. Efekty systemu wspierania inwestycji

4.1 Analiza efektów zmiany w funkcjonowaniu mechanizmu SSE.

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą, Ministerstwo sporządzało:

1. Roczne „Informacje o realizacji ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych”¹⁹⁷, na podstawie przepisu art. 26 ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych i przesyłało je Radzie Ministrów;
2. Miesięczne i roczne raporty o różnych nazwach, tj.: „Rozwój Specjalnych Stref Ekonomicznych w Polsce”¹⁹⁸, „Polska strefa Inwestycji - partnerstwo i współpraca”¹⁹⁹, przedłożone jako „raporty na potrzeby wewnętrzne”.

Według ww. raportów Ministerstwa, w okresie 2018 – 2021 r., następował wzrost zarówno liczby zezwoleń/decyzji²⁰⁰ od 348 w 2018 r.²⁰¹ do 713 decyzji w 2021 r., jak i deklarowanej wartości inwestycji z poziomu 14 407 mln zł w 2018 r. do 37 133 mln zł w 2021 r.²⁰².

Natomiast deklarowane miejsca pracy w okresie 2018-2020 r., wykazywały tendencję spadkową²⁰³ i istotny, bo o 186% wzrost w 2021 r., w stosunku do 2020 r., osiągając poziom 16 831 deklarowanych miejsc pracy²⁰⁴.

(akta kontroli str. 168-298, 336-343, 349-369 dowód elektroniczny, pliki 23-25)

Zakładane efekty proponowanych zmian w funkcjonowaniu SSE, Ministerstwo przedstawiło w Ocenie skutków regulacji projektu ustawy o wspieraniu nowych inwestycji²⁰⁵, przedłożonej Radzie Ministrów wraz z projektem tej ustawy i uzasadnieniem²⁰⁶. Ministerstwo w OSR m.in. wykazało zakładany wpływ proponowanych zmian w poszczególnych latach 10-letniego okresu²⁰⁷ od wejścia w życie zmian, tj. od 2019 r. do 2028 r., na sektor finansów publicznych, konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe, rynek pracy. Spośród ww. danych przedstawionych w OSR, Ministerstwo posiada jedynie dane umożliwiające weryfikację oszacowanych wartości kosztów utworzenia i utrzymania Bazy Inwestycji, wykazanych w obszarze „Wpływ na sektor finansów publicznych”. W OSR zapisano, że w pierwszym roku koszty utworzenia Bazy Inwestycji wyniosą około 200 tys. zł, a źródłem finansowania będzie budżet Ministra właściwego do spraw gospodarki oraz budżety spółek zarządzających. W kolejnych latach utrzymanie Bazy Ewidencji będzie kosztowało około 100 tys. zł. Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora Generalnej²⁰⁸ i Naczelnika Wydziału Specjalnych Stref Ekonomicznych DRI, koszty utworzenia i utrzymania Bazy Inwestycji w całości zostały pokryte z części 20 budżetu państwa, której dysponentem był minister właściwy do spraw gospodarki. Koszty utworzenia Bazy Inwestycji wyniosły 120,6 tys. zł, a

¹⁹⁷ Dalej: Informacja o SSE.

¹⁹⁸ Dalej: Rozwój SSE w Polsce lub raport.

¹⁹⁹ Przedłożony jako podsumowanie 2020 r., raport jako podsumowanie 2019 r. nie posiada nazwy.

²⁰⁰ Zezwolenia wydawane były do końca 2018 r., z wyjątkiem strefy tarnobrzezkiej, w której jedno zezwolenie wydano jeszcze 19 czerwca 2019 r., od 2019 r. wydawane były decyzje.

²⁰¹ W 2018 r. wydano 265 zezwoleń i 83 decyzje.

²⁰² Deklarowana wartość inwestycji w poszczególnych latach wynosiła: w 2018 r., 14 407 mln zł, w tym: 8546 mln zł na podstawie zezwoleń i 5861 mln zł na podstawie decyzji, w następnych latach tylko na podstawie decyzji, i tak: w 2019 r. 15 265 mln zł, w 2020 r. 15 180 mln zł, w 2021 r. 37 133 mln zł. Od roku 2022 obowiązywać miały nowe limity pomocy publicznej określone rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 14 grudnia 2021 r. w sprawie ustalenia mapy pomocy regionalnej na lata 2022–2027²⁰², które miało obowiązywać od 1 stycznia 2022 r. Rozporządzenie określało nowe poziomy maksymalnej intensywności pomocy regionalnej dla poszczególnych regionów kraju. Zmiany te nie dla wszystkich regionów kraju były korzystne. Skutkować to mogło zwiększonym zainteresowaniem inwestorów w uzyskaniu wsparcia w 2021 r. jeszcze na starych zasadach.

²⁰³ Deklarowane nowe miejsca pracy w poszczególnych latach wynosiły: w 2018 r., 8817, w tym: 6470 na podstawie zezwoleń i 2347 na podstawie decyzji, w 2019 r. 6536, w tym: 40 na podstawie zezwolenia i 6496 na podstawie decyzji, w 2020 r. 5895 na podstawie decyzji i 16 831 w roku 2021.

²⁰⁴ Raport roczny: „Rozwój specjalnych stref ekonomicznych w Polsce”, podsumowanie 2021 r.

²⁰⁵ Nr w wykazie prac UD 308 z 12 stycznia 2018 r. Dalej: OSR.

²⁰⁶ Zgodnie z przepisem § 24 ust. 3 uchwały Nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. Regulamin pracy Rady Ministrów, przed rozpoczęciem prac nad opracowaniem projektu aktu normatywnego, organ wnioskujący (w tym członek Rady Ministrów, stosownie do zakresu swojej właściwości) dokonuje oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych (M.P. z 2022 r., poz. 348). Dalej: Regulamin pracy RM.

²⁰⁷ Z wyjątkiem „wpływu na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe”, w przypadku którego skutki oszacowane zostały dla następujących lat: 2019 r., 2020 r., 2021 r., 2023 r., 2028 r. i łącznie dla 10 letniego okresu.

²⁰⁸ Pismo nr DKT-IV.0810.1.2022 z 29 września 2022 r., podpisane przez Dyrektora Generalnego Ministerstwa z upoważnienia Ministra Rozwoju i Technologii.

koszty utrzymania Bazy Inwestycji, poniesione przez Ministerstwo w okresie 2018-2022 r., wyniosły 103,3 tys. zł²⁰⁹, a więc nie przekroczyły kwot wykazanych w OSR.

Ministerstwo nie posiada pozostałych danych umożliwiających ocenę skutków regulacji w poszczególnych latach, od wejścia w życie zmian, tj. 2019-2021 r., oszacowanych w OSR²¹⁰ wartości, w następującym zakresie:

- 1) „Wpływ na sektor finansów publicznych” (pkt 6 OSR), w tym obszarze brak danych dotyczy następujących kategorii:
 - a) dochody (w tym: budżet państwa: wpływy, ubytki, jednostki samorządu terytorialnego²¹¹: wpływy, ubytki, Narodowy Fundusz Zdrowia²¹², Zakład Ubezpieczeń Społecznych²¹³), wydatki (w tym: budżet państwa, JST, NFZ, ZUS);
 - b) założeń przyjętych do obliczeń, m.in. dotyczących obliczenia kosztu jałowego utraconego podatku CIT (w OSR został oszacowany na 1,7 mld zł) oraz straty jałowej. Ministerstwo nie tylko nie posiada danych umożliwiających weryfikację założeń, ale nie posiada też informacji, w jaki sposób w OSR zdefiniowano „koszt jałowy”, jakie pozycje obejmuje oraz jak zdefiniowano „stratę jałową”, w jaki sposób została wyliczona;
 - c) odnotowanej wartości pobudzonych inwestycji w poszczególnych latach. Ministerstwo przyjęło, że inwestycje zlokalizowane w całości poza terenem dawnych SSE to inwestycje pobudzone nową regulacją.
- 2) „Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe” (pkt 7 OSR), z podziałem na: duże przedsiębiorstwa; sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw; rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe;
- 3) „Wpływ na rynek pracy” (pkt 9 OSR), w tym:
 - wzrost liczby miejsc pracy w całej gospodarce,
 - nowe miejsca pracy w ramach inwestycji objętych wsparciem ustawy,
 - udział ww. miejsc pracy i miejsc pracy w SSE w miejscach pracy ogółem.

Zgodnie z założeniami w OSR dane te miały pokazać o ile więcej etatów w gospodarce w danym roku będzie dzięki nowemu instrumentowi, w odniesieniu do scenariusza bazowego, a także jaka będzie dynamika miejsc pracy w ramach nowego instrumentu według nowych miejsc pracy oraz udziału miejsc pracy w SSE i w ramach nowego narzędzia w miejscach pracy ogółem. Zauważono w OSR, że liczba nowych miejsc pracy spada przede wszystkim ze względu na trend demograficzny, mimo to założono, że rola narzędzia zwolnień od podatku dochodowego na inwestycje (zarówno SSE i nowe narzędzie) na rynku pracy będzie rosła.

Zapisy OSR wskazują również na sposób i częstotliwość przeprowadzania przez Ministerstwo ewaluacji. W pkt 12 OSR zapisano, że „ewaluacja ustawy będzie realizowana corocznie” oraz że „ewaluacja będzie przygotowywana z uwzględnieniem między innymi poniższych kryteriów:

- a) liczba wniosków złożonych o wydanie decyzji o wsparciu,
 - b) liczba wydanych decyzji o wsparciu,
 - c) poziom udzielonej pomocy publicznej,
 - d) liczba przedsiębiorców rozpoczynających nową inwestycję,
 - e) liczba miejsc pracy zadeklarowana w decyzji o wsparciu,
 - f) poziom wynagrodzenia w nowych inwestycjach objętych decyzją o wsparciu,
 - g) liczba firm, które będą spełniać kryteria ilościowe w odniesieniu do transferu know-how”.
- Natomiast przedłożone raporty roczne: Rozwój SSE w Polsce i Polska strefa Inwestycji - partnerstwo i współpraca, które zdaniem Ministerstwa²¹⁴ stanowią wyniki ww. rocznej ewaluacji, nie zawierają ww. danych z wyjątkiem liczby wydanych decyzji o wsparciu oraz liczby miejsc pracy zadeklarowanej w decyzji o wsparciu.

Dodatkowo, zgodnie z decyzją Komisji Europejskiej z dnia 28 lutego 2019 r., ewaluacja Programu PSI, powinna być realizowana według poniższego harmonogramu:

- 3 pełne lata od uruchomienia instrumentu – Studium wykonalności ewaluacji z wykorzystaniem danych GUS (2022 r.);

²⁰⁹ Pismo nr DRI-VI.0810.1.2022 z 10 sierpnia 2022 r.

²¹⁰ OSR zawiera istotne obszary oddziaływania, zgodnie z przepisem § 24 ust. 2 pkt 3 Regulaminu pracy RM.

²¹¹ Jednostki samorządu terytorialnego, dalej: JST.

²¹² Narodowy Fundusz Zdrowia, dalej: NFZ.

²¹³ Zakład Ubezpieczeń Społecznych, dalej: ZUS.

²¹⁴ Pismo nr DRI-VI.0810.1.2022 z 10 sierpnia 2022 r.

- 4 pełne lata od uruchomienia instrumentu – ewaluacja *on-going*, wstępna analiza wpływu instrumentu na realizację inwestycji – weryfikacja występowania efektu jałowej straty; weryfikacja poprawności działania systemu selekcji projektów; udzielenie odpowiedzi na część pytań ewaluacyjnych (2023-2024);
- 7 pełnych lat od uruchomienia instrumentu – ewaluacja efektów, dla trzech pierwszych lat realizacji regulacji, odpowiedź na wszystkie pytania ewaluacyjne (2026-2027).

NIK zwraca uwagę, że Ministerstwo nie posiada informacji, jak zdefiniowano strategię jałową, ani w jaki sposób została wyliczona²¹⁵.

Ministerstwo, zgodnie z ww. harmonogramem, pismem z dnia 30 czerwca 2022 r. przekazało do Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów sprawozdanie - Studium wykonalności ewaluacji z wykorzystaniem danych GUS.

Zastępca Dyrektora DRI wyjaśniła²¹⁶, że „efekty pomocy publicznej w związku ze zmianami wprowadzonymi ustawą o wspieraniu nowych inwestycji będą ocenione w wyniku dokonanej ewaluacji programu PSI. Z uwagi na specyfikę instrumentu, tj. zwolnienie z podatku dochodowego od osób fizycznych/zwolnienie z podatku dochodowego od osób prawnych, należy mieć przy tym na uwadze, iż będą one widoczne/będą mogły być zweryfikowane dopiero za kilka lat”.

Niemniej w wyniku przeprowadzonych analiz, Ministerstwo²¹⁷ zidentyfikowało następujące tendencje dotyczące efektów wprowadzonych rozwiązań w zakresie wspierania inwestycji:

- w 2020 r. znacząco wzrósł udział polskich przedsiębiorstw MSP w liczbie projektów, wartości inwestycji oraz tworzonych miejscach pracy. W 2016 r. liczba polskich przedsiębiorców z tego sektora korzystających z instrumentu strefowego wyniosła 118, natomiast w 2020 wyniosła 238. Widać, zatem zwiększone zainteresowanie wsparciem w postaci zwolnienia podatkowego przez polski sektor MSP;
- w 2021 r., w miastach tracących funkcje społeczno-gospodarcze zlokalizowano 25% liczby nowych inwestycji, 24% wartości inwestycji, 18% nowych miejsc pracy tworzonych w ramach instrumentu strefowego;
- w 2021 r., w województwach Polski wschodniej zlokalizowano razem 172 (24% wszystkich nowych inwestycji) inwestycji o wartości nakładów inwestycyjnych 7,8 mld zł (21% wszystkich nowych inwestycji);
- w 2021 r., 64% nowych inwestycji zlokalizowano poza dotychczasowym terenem SSE. Liczba takich inwestycji zwiększa się sukcesywnie od momenty wejścia w życie ustawy o wspieraniu nowych inwestycji.

(akta kontroli str. 107-110, 168-298, 303-318, 321-323, 326-343, 349-369 dowód elektroniczny, pliki 23-25 i 177, 4702-4778)

Informacje o dochodach podatników prowadzących działalność gospodarczą na terenie SSE i spółek zarządzających strefami oraz zwolnienia podatkowe, Ministerstwo prezentowało w rocznych Informacjach o SSE. W rozdziale „Zwolnienia podatkowe w SSE” Informacji o SSE²¹⁸, dane dotyczące zwolnień podatkowych w 2019 r. i w 2020 r., nie dotyczą jednak wyłącznie SSE wbrew tytułowi zarówno rozdziału, jak i tytułowi Informacji o SSE.

Ministerstwo, zwracając się do MF o dane do ww. Informacji o SSE, w pismach z dnia 15 lutego 2021 r., oraz z dnia 25 lutego 2022 r., zwracało uwagę na to, jak istotne jest odrębne wykazywanie pomocy publicznej udzielonej w ramach instrumentu stref (na podstawie zezwolenia) i w ramach PCI (na podstawie decyzji). Jednak do dnia zakończenia kontroli problem nie tylko nie został rozwiązany, ale również nie podjęto żadnych innych działań w tej sprawie niż skierowanie ww. dwóch pism do MF. Ministerstwo nie przekazało też nikomu informacji o tym problemie (np. Kancelarii Prezesa Rady Ministrów).

²¹⁵ Pojęcie wprost nie jest zdefiniowane jednoznacznie, a jego interpretacja może mieć jedynie charakter kontekstualny.

²¹⁶ Pismo nr DRI-VI.0810.2.2022 z 11 października 2022 r.

²¹⁷ Pismo nr DRI-VI.0810.2.2022 z 11 października 2022 r.

²¹⁸ Informacja o realizacji ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych, stan na 31 grudnia 2020 r. i Informacja o realizacji ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych, stan na 31 grudnia 2021 r.

Miesięczne i roczne raporty Rozwój SSE w Polsce i Polska strefa Inwestycji - partnerstwo i współpraca, nie zawierają danych o pomocy publicznej, mimo że zgodnie z pkt 12 OSR corocznie przeprowadzana ewaluacja takie dane powinna zawierać.

Skutkowało to tym, że Ministerstwo nie posiada odrębnych danych o pomocy publicznej udzielonej w ramach dwu instrumentów pomocowych, tj. w ramach ustawy z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych i ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o wspieraniu nowych inwestycji.

(akta kontroli str. 168-298, 336-343, 349-369, dowód elektroniczny, pliki 23-25)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Nie zapewniono danych dotyczących możliwości weryfikacji wpływu proponowanych zmian w funkcjonowaniu SSE, przedstawionych wartości w ocenie skutków regulacji projektu ustawy o wspieraniu nowych inwestycji, co NIK ocenia jako działanie nierzetelne.

Ministerstwo nie posiada większości danych umożliwiających ocenę skutków regulacji w poszczególnych latach, od wejścia w życie zmian, tj. 2019-2021 r., oszacowanych w OSR wartości (opisanych w pkt 4.1. niniejszego wystąpienia pokontrolnego). Zastępca Dyrektora DRI wyjaśnił²¹⁹, że Ministerstwo nie posiada danych umożliwiających weryfikację przyjętych założeń w OSR, gdyż dane wskazane w OSR były zebrane wyłącznie na potrzeby przygotowania tego dokumentu, a osoby, które dokonywały wyliczeń nie są już pracownikami Ministerstwa. Wyjaśnił też, że trudno jest udzielić jednoznacznej odpowiedzi czy wartość pobudzonych inwestycji oszacowana w OSR na kwotę 2,3 mld zł, mająca spowodować natychmiastowe pobudzenie inwestycji w gospodarce Polski o 1,05% względem scenariusza bazowego została osiągnięta, gdyż nie zbierano informacji od inwestorów, które miałyby potwierdzać na ile nowa regulacja wprost zachęciła ich do inwestowania, czego nie podjęliby się przy obowiązującej wcześniej ustawie o specjalnych strefach ekonomicznych.

Dyrektor Generalna²²⁰ odnośnie przyczyn braku danych dotyczących dochodów i wydatków, poinformowała, że: „kategorie, którymi posługiwano się w OSR do wyliczenia skutków regulacji znajdują się poza właściwością MRiT”. W udzielonych wyjaśnieniach dotyczących kosztu jałowego i straty jałowej, Dyrektor Generalny nie wskazała powodów braku tych danych. Podobnie jak w wyjaśnieniu na pytanie o przyczyny nieposiadania przez Ministerstwo danych dotyczących wpływu na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe oraz wpływu na rynek pracy, Dyrektor Generalna nawiązała do obowiązku dokonania ewaluacji, która zostanie wykonana przez zespół niezależnych ekspertów w terminach określonych w planie ewaluacji zaakceptowanym przez Komisję Europejską²²¹.

NIK zwraca uwagę, że przedłożone raporty roczne Rozwój SSE w Polsce i Polska strefa Inwestycji - partnerstwo i współpraca, które zdaniem Ministerstwa stanowią wyniki rocznej ewaluacji, nie zawierają większości danych wymienionych w OSR, m.in. dotyczących udzielonej pomocy publicznej²²².

Zastępca Dyrektora DRI wyjaśniła²²³, że „w trakcie przyszłego procesu ewaluacji - etap *on-going* zostanie dokonana weryfikacja wskaźników pod kątem ich użyteczności. Podczas tworzenia raportów rocznych uznano, iż część wymienionych wskaźników nie jest relewantna do potrzeb badania efektywności instrumentu”.

NIK zwraca uwagę, że obowiązek przeprowadzenia rocznej ewaluacji i jej zakres wynika z zapisów OSR, a zgodnie z przepisem § 152 Regulaminu pracy RM²²⁴, obowiązek ten należy do Ministerstwa²²⁵.

²¹⁹ Pismo nr DRI-VI.0810.1.2022 z 25 sierpnia 2022 r.

²²⁰ Pismo nr DKT-IV.0810.1.2022 z 29 września 2022 r.

²²¹ Dalej: KE.

²²² Nie zawierają też następujących danych: liczba wniosków złożonych o wydanie decyzji o wsparciu, poziom udzielonej pomocy publicznej, liczba przedsiębiorców rozpoczynających nową inwestycję, poziom wynagrodzenia w nowych inwestycjach objętych decyzją o wsparciu, liczba firm, które będą spełniać kryteria ilościowe w odniesieniu do transferu know-how.

²²³ Pismo nr DRI-VI.0810.2.2022 z 11 października 2022 r.

²²⁴ M.P. z 2022 r. poz. 348.

²²⁵ Zgodnie z przepisem §152 Regulaminu pracy RM, Członek Rady Ministrów właściwy w sprawach regulowanych danym aktem normatywnym przygotowuje również ocenę jego funkcjonowania (tzw. OSR *ex post*), w określonych w Regulaminie

Ponadto zgodnie z ww. decyzją Komisji Europejskiej, ewaluacja Programu PSI, która ma zostać przeprowadzona w 2023 r. (cztery pełne lata od uruchomienia instrumentu – ewaluacja *on-going*), ma obejmować m.in. weryfikację występowania efektu jałowej straty, natomiast Ministerstwo nawet nie posiada informacji, jak zdefiniowano stratę jałową, ani w jaki sposób została wyliczona²²⁶, co w ocenie NIK uniemożliwia rzetelne wykonanie tego zadania przez Ministerstwo.

W ocenie NIK przyjęte w OSR założenia powinny być weryfikowane, nie tylko dlatego, że obowiązek ten wynika z zapisów OSR, ale również, dlatego, by Ministerstwo miało możliwość dokonywania oceny, czy założone w OSR efekty są osiąmane.

(akta kontroli str. 96-106, 168-298 i sprawozdania na płycie, 303-318, 321, 325, 350 -369
dowód elektroniczny, pliki: 177-178)

2. Niewywiązywanie się przez Ministerstwo z obowiązku przekazywania informacji dotyczących poziomu udzielonej pomocy publicznej, w ramach dwu odrębnych instrumentów, tj. ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych i ustawy o wspieraniu nowych inwestycji wskutek braku rzetelnych danych w tym zakresie.

Ministerstwo nie wywiązało się z obowiązku przekazywania informacji dotyczących poziomu udzielonej pomocy publicznej, w ramach dwóch odrębnych instrumentów, tj. obowiązku wynikającego z przepisu art. 26 ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych i z przepisu § 152 Regulaminu pracy RM, w związku z pkt 12 OSR, ponieważ nie podjęło skutecznych działań w celu pozyskania rzetelnych danych dotyczących pomocy publicznej udzielonej w ramach dwóch odrębnych instrumentów.

Do 27 sierpnia 2022 r. Ministerstwo nie podjęło skutecznych działań w celu uzyskania z MF ww. danych za 2019 r. i 2020 r., mimo że już w styczniu 2021 r., przekazało mailem do MF informacje dotyczące niezetelności danych otrzymanych od MF w ww. zakresie. Następnie w piśmie z dnia 15 lutego 2021 r., skierowanym do MF, Ministerstwo stwierdziło, że pozyskanie odrębnych danych o pomocy publicznej udzielonej w ramach obu instrumentów wsparcia inwestycji, tj. specjalnych stref ekonomicznych i tzw. Polskiej Strefy Inwestycji²²⁷ jest kwestią kluczową, gdyż są to dwa autonomiczne instrumenty pomocowe, odrębnie traktowane zarówno przez Ministerstwo, jak i przez Komisję Europejską. Ministerstwo podkreśliło, że wielkość pomocy publicznej udzielanej w ramach każdego z nich powinna być znana i dostępna dla wszystkich zainteresowanych, a jednocześnie udzielana w sposób wiarygodny, niebudzący wątpliwości, wskazując, że otrzymane z MF dane dotyczące 2019 r. nie spełniają tego warunku.

Mimo zastrzeżeń do otrzymywanych z MF danych, w corocznych Informacjach o SSE, do sporządzania których Ministerstwo zostało zobligowane przepisem art. 26 ustawy, dane te były wykorzystywane. Spowodowało to wykazywanie w Informacjach o SSE danych, wbrew tytułowi raportu, dotyczących nie tylko SSE, ale również wsparcia dla przedsiębiorców w żaden sposób niezwiązanych z instrumentem stref. Należy zwrócić uwagę, że przedsiębiorcy korzystający wyłącznie ze zwolnienia podatkowego na podstawie ustawy o wspieraniu nowych inwestycji inwestują w większości poza strefami, a mimo to dane te są uwzględniane w Informacjach o SSE.

Ministerstwo przedkładając Radzie Ministrów Informacje o SSE za poszczególne lata²²⁸, nie poinformowało Rady Ministrów (np. w piśmie przewodnim), że dane zawarte w przedkładanej informacji o SSE nie dotyczą wyłącznie realizacji ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych, wbrew tytułowi tego dokumentu.

Dyrektor Generalny wyjaśniła²²⁹, że: „brak danych o zwolnieniach z podatku dochodowego osób prawnych w 2019 r. i 2020 r., odnoszących się wyłącznie do tego instrumentu, nie uzasadniał poruszenia ww. kwestii w piśmie przewodnim kierującym dokument do rozpatrzenia przez Radę Ministrów. Stosowna informacja o łącznym ujęciu pomocy w ramach SSE i PSI zamieszczona została w treści obu raportów, pod tabelą przedstawiającą wielkości zwolnień podatkowych w poszczególnych latach”. NIK zwraca uwagę, że dane

pracy RM przypadkach, w tym jeżeli wynika to z OSR projektu aktu normatywnego przyjętego przez Radę Ministrów. Obowiązek przygotowania oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych nie tylko na etapie projektowania aktu prawnego, ale również dokonania oceny funkcjonowania tego aktu *ex post* ciąży na Ministerstwie.

²²⁶ Pojęcie *wprost* nie jest zdefiniowane jednoznacznie, a jego interpretacja może mieć jedynie charakter kontekstualny.

²²⁷ Pomoc udzielana na podstawie ustawy z 10 maja 2018 r. o wsparciu nowych inwestycji, dalej: PSI.

²²⁸ Problem ten występuje od 2019 r.

²²⁹ Pismo nr DKT-IV.0810.1.2022 z 29 września 2022 r.

zawarte w *Informacji o SSE*, są nierzetelne w zakresie danych o zwolnieniach z podatku dochodowego nie tylko osób prawnych. Nie ma w niej również zapisu, iż dane dotyczące osób fizycznych obejmują też przedsiębiorców korzystających ze zwolnienia na podstawie decyzji o wsparciu, działających na terenie całej Polski, a nie tylko na obszarze stref, jak wskazuje tytuł *Informacji o SSE*.

Dyrektor Generalna²³⁰ w udzielonej odpowiedzi nie wyjaśniła, dlaczego Ministerstwo nie podjęło skutecznych działań w celu uzyskania z MF ww. danych ani dlaczego Ministerstwo nikogo nie informowało o tym problemie, np. Kancelarię Prezesa Rady Ministrów. Wyjaśniła, że Ministerstwo w 2022 r. nie występowało do MF z wnioskiem o weryfikację danych o zwolnieniach podatkowych, ponieważ MF nie przekazało informacji o zweryfikowanych danych dotyczących wielkości udzielonej pomocy w przypadku osób prawnych i liczbie beneficjentów będących osobami fizycznymi, mimo zapewnienia pismem z dnia 11 marca 2021 r., iż ponownie wystąpi do Centrum Informatyki Resortu Finansów o przekazanie właściwych danych, przeprowadzi stosowną analizę danych i przekaze Ministerstwu wyjaśnienia.

NIK zwraca uwagę, że MF, w piśmie do Ministerstwa z dnia 4 maja 2022 r., nie potwierdziło, że przeprowadzi ww. analizę, co więcej, w odpowiedzi na uwagę Ministerstwa, że dane są niewiarygodne (w zakresie liczby podatników korzystających ze zwolnień oraz łącznego wykazywania danych dla PSI oraz specjalnych stref ekonomicznych) poinformowało, że źródłem udostępnionych Ministerstwu danych dotyczących zwolnień podatkowych udzielonych w 2020 r., są dane wykazane w zeznaniach podatkowych składanych przez podatników za dany rok podatkowy, dlatego przekazywane są łączne, tj. podatników prowadzących działalność na terenie SSE z dochodami uzyskanymi z działalności gospodarczej określonej w decyzji o wsparciu. MF nie nawiązało do zobowiązania z 11 marca 2021 r. dotyczącego weryfikacji przekazywanych danych i wyjaśnienia zgłoszonych przez Ministerstwo wątpliwości. Ministerstwo natomiast nie zareagowało w żaden sposób na to pismo oraz nie kierowało zapytań do MF o wyniki ww. analizy.

Ministerstwo Finansów w wyjaśnieniach do NIK, stwierdziło, że nie posiada danych i informacji dotyczących wpływu na finanse publiczne narzędzi wspierających inwestycje, przyjętych w ustawie o specjalnych strefach ekonomicznych i w ustawie o wspieraniu nowych inwestycji, gdyż Minister Finansów nie przygotowuje, nie monitoruje realizacji i nie dokonuje oceny wpływu aktów normatywnych, opracowanych przez innych członków Rady Ministrów. Zarówno ustawa o specjalnych strefach ekonomicznych, jak i ustawa o wspieraniu nowych inwestycji o wsparciu, to ustawy ministra właściwego do spraw gospodarki – Ministra Rozwoju i Technologii. W pkt 12. OSR wskazano, w jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane. Autorzy OSR zawarli informację, że „ewaluacja ustawy będzie realizowana corocznie” oraz „ewaluacja będzie przygotowywana z uwzględnieniem między innymi (...) poziomu udzielonej pomocy publicznej”.

Dodatkowo dane wykazane przez MF były i są niezgodne z danymi wykazanymi w Systemie Udostępniania Danych o Pomocy Publicznej²³¹. Zgodnie z informacją przekazaną mailem z Ministerstwa do MF w dniu 13 stycznia 2021 r., w SUDOP wykazano tylko 4 beneficjentów programu pomocowego wynikającego z ustawy o wspieraniu nowych inwestycji²³², a według danych z MF aż 150 osób fizycznych²³³.

Ministerstwo wprawdzie dostrzegło potrzebę weryfikacji danych dotyczących zwolnień podatkowych osób fizycznych, ze względu na wykazaną przez MF, w ocenie Ministerstwa „zaskakująco dużą liczbę podmiotów” korzystających ze wsparcia w ramach PSI w 2019 r.²³⁴, ale również z pomocy strefowej²³⁵. Ministerstwo podkreśliło, że wzrost liczby

²³⁰ Pismo nr DKT-IV.0810.1.2022 z 29 września 2022 r.

²³¹ Dalej: SUDOP.

²³² Zgodnie z informacją, którą Ministerstwo przekazało do MF, w dniu 13 stycznia 2021 r., w SUDOP figurowali tylko 4 beneficjenci programu pomocowego SA.52028 (2018/X) wynikającego z ustawy o wsparciu nowych inwestycji. Były to dwie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, spółka komandytowa i osoba fizyczna. Ponadto trzej pierwsi przedsiębiorcy otrzymali pomoc dopiero w 2020 r. Przedsiębiorcy działającemu jako osoba fizyczna przypisano pomoc udzieloną w 2018 r., przy czym była to data wydania decyzji o wsparciu, a nie termin złożenia zeznania podatkowego.

²³³ Ministerstwo zwróciło uwagę, że może to być liczba zawyżona, ponieważ instrument wynikający z ustawy o wspieraniu nowych inwestycji działa praktycznie od IV kwartału 2018 r., a warunkiem skorzystania ze zwolnienia jest poniesienie kosztów kwalifikowanych i osiągnięcie dochodu, co wymaga czasu.

²³⁴ Wykazano aż 150 podatników, mimo że 2019 r. był pierwszym pełnym rokiem działalności tego instrumentu.

²³⁵ Wykazano 567 podatników w sytuacji, gdy w poprzednich latach było ich niespełna 150.

korzystających ze zwolnień przełożył się na około dwukrotny wzrost dochodu wolnego od podatku i samego zwolnienia podatkowego w porównaniu z 2018 r., a takiego skoku liczby beneficjentów i wartości pomocy nie potwierdzały dane zamieszczone w bazie SUDOP. Jednak, pomimo że Ministerstwo poddało w wątpliwość wiarygodność wykazanych przez MF danych za 2019 r., a także wskazało na konieczność weryfikacji liczby podatników wykazujących wsparcie w ramach PSI oraz liczby podatników i wielkości zwolnienia dla osób fizycznych z tytułu działalności w strefie na podstawie zezwolenia, to w Informacji o SSE, stan na 31 grudnia 2021 r., ponownie wykazano te same dane (np. dotyczącej liczby 150 osób fizycznych), bez ich weryfikacji, bez adnotacji, że dane te są niezgodne z danymi wynikającymi z SUDOP. Ministerstwo stwierdziło, że: „z uwagi na skalę rozbieżności i zbyt dużą – w naszej ocenie – liczbę podatników wykazujących wsparcie w ramach PSI, taka weryfikacja wydaje się niezbędna” oraz „podobnego zrewidowania wymaga liczba podatników i wielkość zwolnienia dla osób fizycznych z tytułu działalności w strefie na podstawie zezwolenia, a także, że liczba podatników wykazanych w SUDOP znacząco odbiega od liczby wynikającej z danych MF, a co za tym wielkość dochodu wolnego od podatku i kwota zwolnienia podatkowego może być zawyżona”, do dnia zakończenia kontroli Ministerstwo nie podjęło skutecznych działań w celu przeprowadzenia weryfikacji i oceny, czy osobom korzystającym ze zwolnienia podatkowego rzeczywiście takie prawo przysługiwało. Ministerstwo nie poinformowało też żadnego podmiotu, w tym Prezesa Rady Ministrów o problemach związanych z pozyskaniem rzetelnych danych oraz o konieczności weryfikacji prawidłowości korzystania ze zwolnienia podatkowego, mimo potwierdzenia przez MF ryzyka, że „nie można wykluczyć, że podatnicy błędnie wykazali odliczenie z tego tytułu”. Występując w dniu 25 lutego 2022 r. do MF o przekazanie danych dotyczących pomocy udzielonej przedsiębiorcom na terenie SSE, Ministerstwo przekazało ponownie wątpliwości, co do poprawności otrzymanych danych i zaproponowano wsparcie w celu uzyskania rzetelnych danych. Żadnych innych działań Ministerstwo nie podjęło.

Dyrektor Generalna²³⁶ w udzielonej odpowiedzi nie wyjaśniła, dlaczego nie dokonano weryfikacji niezgodności danych otrzymanych z MF z danymi wykazanymi w SUDOP. Wyjaśniła, że „nie posiadając szczegółowych danych o beneficjentach uwzględnionych w danych MF, Ministerstwo nie mogło wystąpić do właściwych urzędów skarbowych z prośbą o ich stosowną weryfikację. Uprawnione do podjęcia takich kroków jest wyłącznie Ministerstwo Finansów”.

Dyrektor Generalna²³⁷ w udzielonej odpowiedzi nie podała dla 2020 r. liczby beneficjentów z podziałem na osoby fizyczne i osoby prawne oraz kwot wykazanych przez MF i w SUDOP. Poinformowała m.in., że „dane zawarte w SUDOP nie mają charakteru wiążącego. SUDOP pełni jedynie funkcję informacyjną i nie może zastąpić informacji organu udzielającego wsparcia”.

Zdaniem NIK skierowanie dwóch pism do MF (w 2021 r. i w 2022 r.) z prośbą o przekazanie danych do rocznej Informacji o SSE, w których wskazywano na ww. problemy, nie można uznać za dołożenie należytej staranności ze strony Ministerstwa w celu rozwiązania ww. problemów. W szczególności weryfikacji zidentyfikowanego również przez MF ryzyka możliwości wystąpienia zawyżonej wielkości dochodu wolnego od podatku i kwoty zwolnienia podatkowego.

(akta kontroli str. 39-91, 107-167, 168-298, 336-343, 349-369 dowód elektroniczny, pliki 23-25, 303-318)

3. Nieskuteczne mechanizmy kontroli zarządczej²³⁸ dotyczące ciągłości działalności, komunikacji wewnętrznej i komunikacji zewnętrznej w zakresie działań Ministerstwa dotyczących pozyskiwania oraz przekazywania danych i informacji o efektach zmian w funkcjonowaniu SSE.

Ministerstwo nie wdrożyło skutecznych mechanizmów kontroli zarządczej dotyczących następujących standardów:

a) Ciągłość działalności (C12), Ministerstwo nie posiada danych umożliwiających weryfikację przedstawionych w opisie stanu faktycznego zapisów w OSR do ustawy

²³⁶ Pismo nr DKT-IV.0810.1.2022 z 29 września 2022 r.

²³⁷ Pismo nr DKT-IV.0810.1.2022 z 29 września 2022 r.

²³⁸ Standardy opisane w załączniku do komunikatu Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. (poz. 84).

o wspieraniu nowych inwestycji, gdyż jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora DRI²³⁹ osoby, które dokonywały wycień, nie są już pracownikami Ministerstwa.

NIK zwraca uwagę, że zgodnie ze standardem „ciągłość działalności”, należy zapewnić istnienie mechanizmów służących utrzymaniu ciągłości działalności jednostki sektora finansów publicznych. Powinny być wdrożone takie mechanizmy kontrolne, które w sytuacji rotacji pracowników nie spowodują braku możliwości dostępu do istotnych danych i informacji;

- b) Komunikacja wewnętrzna (D17), Ministerstwo nie potrafiło wskazać, które miesięczne i roczne raporty Rozwój SSE w Polsce, zostały przekazane Kierownictwu Ministerstwa, gdyż jak wyjaśniła Zastępca Dyrektora DRI²⁴⁰: „Zwyczajowo raporty takiego typu wysyłane są drogą mailową do Kierownictwa Ministerstwa przez osoby nadzorujące dany obszar. W ostatnim czasie nastąpiły znaczne zmiany w kierownictwie Departamentu. Nie posiadamy dostępu do osobowej poczty elektronicznej innych pracowników”.

NIK zwraca uwagę, że zgodnie ze standardem „komunikacja wewnętrzna”, należy zapewnić efektywne mechanizmy przekazywania ważnych informacji w obrębie struktury organizacyjnej jednostki”, a więc komunikacja wewnętrzna powinna być tak zorganizowana, by Dyrektorzy poszczególnych jednostek organizacyjnych Ministerstwa mogli mieć dostęp do informacji, o których zagadnieniach leżących w kompetencji danego Departamentu, Kierownictwo Ministerstwa zostało poinformowane;

- c) Komunikacja zewnętrzna (D18), Ministerstwo nie przekazało informacji o nierozwiązanym problemie pozyskania rzetelnych informacji dotyczących pomocy publicznej udzielanej na podstawie opisanych w nieprawidłowości nr 2 odrębnych instrumentów, a także o niezgodności danych otrzymywanych z MF z danymi wykazanymi w SUDOP oraz o zidentyfikowanym ryzyku zawyżenia w uzyskiwanych z MF danych, dotyczących wielkości dochodu wolnego od podatku oraz kwoty zwolnienia podatkowego, wskazującym na konieczność weryfikacji i oceny, czy osobom korzystającym ze zwolnienia podatkowego, rzeczywiście takie prawo przysługiwało. Dyrektor Generalna²⁴¹ wyjaśniła, że nie informowała Rady Ministrów o problemach związanych z pozyskaniem danych umożliwiających realizację przepisów art. 26 ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych, z brakiem możliwości pozyskania danych dotyczących wsparcia w ramach dwu autonomicznych instrumentów pomocowych, odrębnie traktowanych zarówno przez Polskę, jak i przez Komisję Europejską, dlatego że „Informacja w przedmiotowym zakresie jest zawarta w raportach z działalności SSE według stanu na koniec 2020 r. i 2021 r., pod tabelą nr 10 zatytułowaną Zwolnienia podatkowe przedsiębiorców i spółek zarządzających strefami”.

Odnosnie nieprzekazania informacji o niezgodności danych otrzymanych z MF z danymi wynikającymi z SUDOP, Dyrektor Generalna wyjaśniła m.in, że dane gromadzone w SUDOP mają wyłącznie charakter informacyjny. Z uwagi na charakter danych widniejących w SUDOP Ministerstwo w raportach z działalności SSE odnosi się wyłącznie do danych otrzymanych z Ministerstwa Finansów.

NIK zwraca uwagę, że zgodnie ze standardem „komunikacja zewnętrzna”, należy zapewnić efektywny system wymiany ważnych informacji z podmiotami zewnętrznymi mającymi wpływ na osiąganie celów i realizację zadań. Tymczasem o problemach z pozyskiwaniem rzetelnych danych z Ministerstwa Finansów, Ministerstwo nikogo nie informowało, co opisano w nieprawidłowości nr 2.

NIK zwraca uwagę, że o niezgodności danych otrzymanych z MF z danymi wynikającymi z SUDOP również nie napisano w Informacjach o SSE, a więc o tym problemie nikt poza Ministerstwem i MF nie posiada informacji. Dane wykazane w SUDOP były podstawą do zidentyfikowania ryzyka błędnego wykazywania przez podatników zwolnienia podatkowego, potwierdzonego również przez MF, które

²³⁹ Pismo nr DRI-VI.0810.1.2022 z 25 sierpnia 2022 r.

²⁴⁰ Pismo nr DRI-VI.0810.2.2022 z 11 października 2022 r.

²⁴¹ Pismo nr DKT-IV.0810.1.2022 z 29 września 2022 r.

stwierdziło, że „nie można wykluczyć, że podatnicy błędnie wykazali odliczenie z tego tytułu”.

- d) Reakcja na ryzyko (B9), Minister identyfikując ryzyko polegające na braku możliwości pozyskania odrębnych danych dla wsparcia w ramach dwóch innych instrumentów pomocowych, nie wykonał adekwatnych działań pozwalających pozyskać te dane i tym samym zrealizować dyspozycję art. 26 ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych. W ocenie NIK Minister nie podjął adekwatnych działań w celu zmniejszenia ryzyka tj. nie zapewnił możliwości prawidłowego sporządzenia sprawozdania.

NIK zwraca uwagę, że zgodnie ze standardem „reakcja na ryzyko”, należy w stosunku do każdego istotnego ryzyka określić działania, które należy podjąć w celu zmniejszenia danego ryzyka do akceptowalnego poziomu.

(akta kontroli str. 96-106, 303-318, 321-323)

4.2 Analiza skutków zmian wprowadzonych w Programie Wspierania Inwestycji.

Opis stanu faktycznego

Zarówno zapisy samego Programu jak i art. 15 ust. 6 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju nakładały na Ministerstwo obowiązek jego ewaluacji przed wprowadzeniem do niego zmian. Ministerstwo za zgodą ówczesnego Ministra Inwestycji i Rozwoju i w oparciu o art. 15 ust. 8 powołanej ustawy oraz jego dalsze zmiany²⁴² odstąpiło od ewaluacji.

(akta kontroli str. 5152-5154, 5162-5187)

Bieżące monitorowanie celów Programu miało być, według jego zapisów realizowane poprzez coroczną ocenę poziomu wykonania jego wskaźników. Wyniki monitorowania zawarto w corocznie przedkładanych Radzie Ministrów sprawozdaniach. W badanym okresie Ministerstwo przygotowało sprawozdania za lata 2018, 2019 oraz 2020. Sprawozdanie za rok 2021, zgodnie z zapisami Programu, powinno zostać przygotowane do końca roku 2022.

Sprawozdania za lata 2018 oraz 2019 przygotowano w oparciu o zapisy Programu z roku 2018 i zawierały one dane ilościowe takie jak wysokość wypłaconego wsparcia, wysokość poniesionych nakładów inwestycyjnych, liczba utworzonych nowych miejsc pracy oraz wysokość podatków odprowadzonych przez dotowanych przedsiębiorców. Ponieważ zapisy Programu z 2018 r. nie nakładały na przedsiębiorców obowiązku realizacji kryteriów jakościowych, na podstawie których otrzymywali oni dotację, Ministerstwo nie pozyskiwało tych danych²⁴³.

Wartości docelowe dla wskaźników prezentowanych w obu ww. sprawozdaniach zostały zmienione w odniesieniu do Programu z 2018 r., który określał ich realizację jedynie do roku 2015. Pozostałe wskaźniki zakładały wartości docelowe na poziomie takim samym (trzy wskaźniki dla celu głównego) lub wyższym (cztery wskaźniki dla celów szczegółowych) niż dla roku 2015. Powyższe opisano również w obszarze nieprawidłowości w części Wystąpienia pn. Modyfikacja mechanizmów wsparcia.

Przyjęta w 2019 r. przez Radę Ministrów nowelizacja Programu wprowadziła siedem wskaźników monitorujących jego realizację²⁴⁴, z czego dla celu głównego przyjęto dwa wskaźniki, a dla każdego z pięciu celów szczegółowych określono po jednym wskaźniku monitoringu. Dla wskaźników określono również aktualne wartości bazowe i docelowe. Wskaźniki te zostały wyszczególnione w pierwszej części wystąpienia. Ponieważ przedsiębiorcy podpisali umowy zgodnie ze stanem prawnym obowiązującym na moment złożenia przez nich wniosków o wsparcie, dopiero w roku 2020 podpisano trzy umowy oparte na znowelizowanym w roku 2019 Programie²⁴⁵ a trzy umowy na wcześniejszych zasadach i sprawozdanie za rok 2020 uwzględniało ten stan faktyczny. Dane dotyczące

²⁴² Ewaluacja dla zmiany Programu z roku 2021 nie była wymagana, ponieważ ówczesne obowiązujące zapisy Polityki Rozwoju zniosły ten obowiązek dla programów wieloletnich, a takim był Program.

²⁴³ Pismo z 6 lipca 2022 r. znak DRI-VII.0810.1.2022.

²⁴⁴ Zmiana w 2021 ujednoliciła kryteria wyboru inwestycji w Programie z kryteriami przyjętymi w ustawie o wspieraniu nowych inwestycji, nie wpłynęła natomiast na wskaźniki realizacji Programu.

²⁴⁵ W roku 2020 podpisano łącznie 6 umów, z czego trzy umowy wg zapisów programu znowelizowanych w roku 2019, a trzy wg Programu obowiązującego jeszcze w roku 2018.

sumarycznej wysokości poniesionych nakładów inwestycyjnych, wielkości zatrudnienia i liczby podpisanych z inwestorami umów wg stanu na 1 kwietnia 2022 r. opisano w obszarze drugim wystąpienia.

Szczegółowemu badaniu poddano cztery zrealizowane w roku 2020 wskaźniki monitorujące wykonanie celów określonych dla Programu:

1. „Udział projektów w ramach, których następuje współpraca z uczelniami wyższymi w ogólnej liczbie projektów uzyskujących wsparcie z Programu”;
2. „Udział eksportu w sprzedaży w ramach inwestycji wspartych Programem”;
3. „Stosunek wysokości średniego wynagrodzenia brutto w inwestycjach wspartych Programem do średniego wynagrodzenia brutto w sektorze przedsiębiorstw w Polsce”;
4. „Stosunek kosztów inwestycji w ramach wspartych z Programu w województwach Polski Wschodniej, miastach średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze, powiatach/ miastach na prawach powiatu, w których stopa bezrobocia wynosi, co najmniej 160% przeciętnej stopy bezrobocia w kraju, z wyłączeniem miast, w których zlokalizowana jest siedziba wojewody lub sejmiku województwa, na 1 mln mieszkańców do kosztów inwestycji w ramach inwestycji wspartych z Programu w kraju na 1 mln mieszkańców”.

Wzrost innowacyjności oraz konkurencyjności polskiej gospodarki mierzony był w oparciu o wskaźnik „Udział projektów w ramach, których następuje współpraca z uczelniami wyższymi w ogólnej liczbie projektów uzyskujących wsparcie z Programu”. W sprawozdaniu za rok 2020, w którym po raz pierwszy ujęto informację o realizacji tego wskaźnika, jako osiągniętą wartość Ministerstwo wskazało 50% (z sześciu zawartych umów, trzy zawarto na podstawie zapisów Programu z roku 2019). Realizacja wskaźnika na tym poziomie odnosiła się do deklaracji przedsiębiorców, które faktycznie miały być zrealizowane dopiero w późniejszym okresie ze względu na czas trwania inwestycji²⁴⁶. Równocześnie jak opisano w obszarze pierwszym wystąpienia, realizując ten wskaźnik przedsiębiorcy mogli wybrać działania z zaproponowanego katalogu, w którym wskazano również działania z zakresu uwzględniania w procesie kształcenia potrzeb rynku pracy i tym samym realizacja wskaźnika nie musiała przekładać się na wzrost innowacyjności w gospodarce.

I tak przedsiębiorcy, którzy podpisali umowy w roku 2020 i zobligowali się do realizacji przedmiotowego wskaźnika deklarowali jedynie takie formy współpracy z podmiotami tworzącymi system szkolnictwa wyższego i nauki jak:

- finansowanie stypendiów,
- finansowanie kształcenia dualnego,
- przekazanie maszyn i narzędzi wybranym podmiotom.

Dla oceny poziomu realizacji wskaźnika „Udział eksportu w sprzedaży w ramach inwestycji wspartych Programem” Ministerstwo pozyskało od przedsiębiorców informacje o zakładanym poziomie jego realizacji oraz zawarło te zobowiązania w umowach dotacyjnych. Deklarowany poziom eksportu przedstawiono w sprawozdaniu za rok 2020. Faktyczna ocena spełnienia tego wskaźnika możliwa będzie dopiero w okresie utrzymania inwestycji. Spośród sześciu firm, które zawarły umowy dotacyjne w 2020 r. dwie zobowiązały się do realizacji tego wskaźnika, z czego każda zadeklarowała jego realizację na poziomie co najmniej 95%.

„Stosunek wysokości średniego wynagrodzenia brutto w inwestycjach wspartych Programem do średniego wynagrodzenia brutto w sektorze przedsiębiorstw w Polsce” w sprawozdaniu za rok 2020 został wykazany na poziomie 1,6, tj. wyższym niż zakładana wartość docelowa 1,5 i odnosił się on do deklaracji przedsiębiorców, którzy mieli go osiągnąć w okresie realizacji i utrzymania inwestycji.

„Stosunek kosztów inwestycji w ramach wspartych z Programu województwach Polski Wschodniej, miastach średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze (...)” osiągnięty w roku 2020 wyniósł 98% wobec zakładanych 40%. Nakłady na terenach zagrożonych wykluczeniem społeczno-gospodarczym zadeklarowane przez trzech inwestorów wyniosły 907,0 mln zł w stosunku do 927,0 mln zł zadeklarowanych w ramach wszystkich sześciu umów podpisanych w 2020 r.

²⁴⁶ Pismo Zastępcy Dyrektora DRI z dnia 23 września 2022 r. znak sprawy; DRI-VII.0810.1.2022.

Dla Programu opracowano dokument „Program wspierania inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki polskiej na lata 2011-2030 – podsumowanie po 2021 r.” datowany na kwiecień 2022 r., w którym przedstawiono dane ilościowe o jego realizacji. Podsumowanie przedstawiało także informacje o zapłaconych przez przedsiębiorców podatkach PIT, CIT, VAT oraz RET. Dane te, aktualne na dzień 1 kwietnia 2022 r. zaprezentowano w obszarze drugim wystąpienia²⁴⁷. W omawianym podsumowaniu Ministerstwo zawarło informacje o wpływach do ZUS (1,1 mld zł), NFZ (0,7 mld zł) i PIT pracowników (0,5 mld zł) wg stanu do 2020 r. Relacja wszystkich zapłaconych w latach 2012 – 2020 podatków (tj. zarówno do budżetu państwa, jednostek samorządu terytorialnego, jak i budżetu ubezpieczeń społecznych) do przyznanego wsparcia wg podsumowania wyniosła 512% udzielonego wsparcia. W omawianym dokumencie Ministerstwo przedstawiło rozkład inwestycji wg województw. I tak z działań oferowanych w Programie zupełnie nie korzystali przedsiębiorcy w województwach zachodnio – pomorskim, lubuskim i świętokrzyskim, zarówno w zakresie dofinansowania kosztów inwestycji jak i dofinansowania nowoutworzonych miejsc pracy. W ośmiu województwach stosunek zapłaconych podatków przekraczał wysokość otrzymanego wsparcia²⁴⁸, ale w pięciu województwach wsparcie było wyższe niż podatki²⁴⁹. W województwie dolnośląskim przedsiębiorcy ponieśli najwyższe nakłady na inwestycje, tj. 19 661,0 mln zł, tj. około 1 638 razy więcej niż nakłady na inwestycje w województwie kujawsko-pomorskim, gdzie nakłady te wyniosły 12 mln zł. Równocześnie podsumowanie nie zawierało analizy nierównomiernego rozłożenia dotowanych inwestycji w różnych województwach. Szerszy opis zawarto w obszarze nieprawidłowości.

W latach 2017-2019 w Programie podpisano łącznie 37 umów dotacyjnych, a w latach 2020-2021 podpisano łącznie 24 umowy, co oznacza, iż w obu tych okresach Ministerstwo zawierało w przybliżeniu po tyle samo umów średniorocznie, tj. 12.

W ujęciu średniorocznym w umowach podpisanych w latach 2020-2021, tj. na zasadach określonych w nowelizacji Programu z roku 2019 przedsiębiorcy zadeklarowali poniesienie o 35 % wyższych nakładów inwestycyjnych (tj. w wysokości 6 160 985 611,80 zł) oraz równocześnie zatrudnienie mniejszej o 53,7 %²⁵⁰ liczby osób (tj. 4 259 osób) niż dla umów zawartych w latach 2017 -2019²⁵¹. Także odsetek planowanych do zatrudnienia osób z wyższym wykształceniem był niższy, tj. wyniósł 51,9% w stosunku do ogółu zatrudnionych, podczas gdy w latach 2017-2019 wyniósł on odpowiednio 68,7%. NIK zauważa, że w okresie po 2019 r. zmienił się charakter wspieranych inwestycji. Przedsiębiorcy skłonni byli ponieść wyższe nakłady inwestycyjne, ale równocześnie ograniczyć zatrudnienie nowych pracowników.

(akta kontroli str. 5158-5161, 5188-5302, 5413-5426, 5427-5444, 5531-5537, 5573-5578)

Równocześnie NIK wskazuje, że Ministerstwo nie analizowało przyczyny spadku stopy inwestycji²⁵² w gospodarce od roku 2015. W swoich wyjaśnieniach Dyrektor Generalna²⁵³ wskazała, że stopa inwestycji mierzy przede wszystkim nakłady a nie efekty inwestycji oraz

²⁴⁷ Dane ilościowe wskazane w podsumowaniu dotyczyły m. in. łącznej wysokości nakładów inwestycyjnych poniesionych przez przedsiębiorców, wysokości poniesionych nakładów wg kraju pochodzenia inwestorów. Wyszczególniono również liczbę nowoutworzonych miejsc pracy w tym liczbę zatrudnionych osób z wyższym wykształceniem. Zaprezentowano też dane o wysokości nakładów ze względu na typ biznesu (produkcja w tym w sektorze motoryzacyjnym i lotniczym, nakłady na inwestycje B+R oraz na centra usług wspólnych).

²⁴⁸ Dla województw łódzkiego, małopolskiego, kujawsko-pomorskiego, pomorskiego, mazowieckiego, Wielkopolskiego dolnośląskiego oraz lubelskiego stosunek podatków do wsparcia wyniósł od 947% do 105%.

²⁴⁹ Województwa podkarpackie, podlaskie, śląskie, warmińsko-mazurskie i opolskie odprowadziły niższe podatki niż wysokość otrzymanego wsparcia (stosunek podatków do wsparcia wyniósł odpowiednio od 49 % do 14%).

²⁵⁰ W latach 2020-2021 zadeklarowano zatrudnienie tylko 46,3% osób w stosunku do deklaracji z lat 2017-2019.

²⁵¹ W latach 2017 - 2019 w ramach 37 podpisanych umów przedsiębiorcy zadeklarowali poniesienie nakładów na inwestycje w łącznej wysokości 13 650 800 609,00 zł. Dla 24 umów podpisanych po nowelizacji Programu w październiku 2019 r. zadeklarowane nakłady inwestycyjne wyniosły łącznie 12 321 971 223,60 zł. Zadeklarowane na podstawie umów z lat 2017-2019 zatrudnienie wyniosło łącznie 13 802 osób, z czego 9 483 zatrudnionych osób miało posiadać wyższe wykształcenie podczas gdy dla umów w latach 2020-2021 zadeklarowano zatrudnienie łącznie 4 259 osób, z czego 2 211 z wykształceniem wyższym.

²⁵² Wartość inwestycji w relacji do PKB jest niższa niż zakładano np. w Strategii Odpowiedzialnego Rozwoju (SOR), ale też od średniej w UE. W SOR zakładano m.in., że zmobilizowany zostanie kapitał dla rozwoju, nastąpi zwiększenie stopy inwestycji i poprawa ich jakości, przy większym wykorzystaniu środków krajowych (wzrost stopy inwestycji z 20,1% w 2015 r. do 22-25% w 2020 r. i utrzymanie w 2030 r. na poziomie 25%). W latach 1995-2020 stopa inwestycji w Polsce wynosiła od 17 proc. do 24 proc. W latach 1997-2015 pozostawała zbliżona do średniej dla UE, lecz była niższa niż w Czechach, na Słowacji i Węgrzech. Od 2015 r. stopa inwestycji w Polsce zaczęła systematycznie spadać: w latach 2019-2020 była o prawie jedną trzecią niższa niż we wspomnianych wyżej krajach oraz o jedną piątą niższa niż w UE (średnia dla 27 krajów 21%). Stopa inwestycji w Polsce w 2021 r. kształtowała się na poziomie 16,6% i była najniższa od lat 90. dwudziestego wieku.

²⁵³ Pismo z 19 października 2022 r. znak DKT-IV.0810.1.2022.

że trudno jest jedynie w oparciu o ten wskaźnik ocenić np. zrównoważony charakter inwestycji.

Ministerstwo nie przeprowadziło badania, czy oraz w jaki sposób epidemia COVID-19 wpłynęła na kondycję dotowanych w ramach Programu przedsiębiorców. Niemniej jednak w roku 2021 obowiązywały przedsiębiorców obniżone kryteria ilościowe, co miało ich zachęcić do inwestycji mimo epidemii COVID-19²⁵⁴. Deklarowane przez przedsiębiorców nakłady inwestycyjne były w roku 2021 najwyższe od początku realizacji Programu i wyniosły 11 395 464 232,60 zł.

Równocześnie od roku 2022 obowiązywać miały nowe limity pomocy publicznej określone rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 14 grudnia 2021 r. w sprawie ustalenia mapy pomocy regionalnej na lata 2022–2027²⁵⁵, które miało obowiązywać od 1 stycznia 2022 r. Rozporządzenie określało nowe poziomy maksymalnej intensywności pomocy regionalnej dla poszczególnych regionów kraju. Zmiany te nie dla wszystkich regionów kraju były korzystne. Skutkowało to mogło zwiększonym zainteresowaniem inwestorów w uzyskaniu wsparcia w 2021 r. jeszcze na starych zasadach. Łączny budżet Programu do roku 2030 Ministerstwo określiło na poziomie 2 583,4 mln zł, z czego środki zaplanowane od roku 2018 to 2 136,0 mln zł. Środki te są corocznie planowane w ustawie budżetowej.

(akta kontroli: 4503-4535, 5406,5413-5426, 5553-5560, 5573-5578)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

1. Nieprzeprowadzenie analizy nierównomiernego rozłożenia inwestycji wspartych Programem, co NIK ocenia jako działanie nierzetelne. Ministerstwo pomimo odnotowania regionalnych rozbieżności w charakterze oraz ilości inwestycji wspartych w ramach Programu, opisanych w dokumencie *Program wspierania inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki polskiej na lata 2011-2030 – podsumowanie po 2021 r.* nie dokonało analizy, co było tego przyczyną.

Zastępca Dyrektor DRI wyjaśnił²⁵⁶, że wielkości skumulowanych nakładów na inwestycje dla poszczególnych województw była pochodną decyzji inwestorów i wynikały z różnej atrakcyjności poszczególnych województw. Zastępca Dyrektor DRI wyjaśnił również, że wysokość wsparcia i zapłacone przez przedsiębiorców podatki to dwa zjawiska niezależne od siebie nie jest zasadne porównywanie ich ze sobą ze względu na fakt, że wielkość zapłaconych podatków nie zależy od wysokości uzyskanego przez przedsiębiorcę wsparcia.

Minister stwierdził, że Program zawiera mechanizmy, które sprzyjają lokowaniu inwestycji w województwach Polski Wschodniej, miastach średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze i powiatach o wysokiej stopie bezrobocia. Inwestycje realizowane na tych obszarach mogą otrzymać większe wsparcie na jedno nowo utworzone miejsce pracy (w tym również na dodatkowe szkolenia), niż inwestycje realizowane w pozostałych lokalizacjach. Projekty realizowane w województwach Polski Wschodniej, miastach średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze i powiatach o wysokiej stopie bezrobocia mogą również liczyć na wyższe wsparcie, niż projekty lokowane na pozostałym obszarze Polski. Od dnia 1 października 2019 r. dla inwestycji Strategicznej lub Innowacyjnej maksymalna wysokość wsparcia wynosi 15% kosztów inwestycji dla projektów realizowanych w województwach: warmińsko-mazurskim, podlaskim, lubelskim, świętokrzyskim lub podkarpackim (tzw. „województwa Polski Wschodniej”) lub w miastach średnich oraz 10% kosztów inwestycji w pozostałych lokalizacjach. Dla inwestycji w Centrum Wysokozaawansowanych Usług maksymalna wysokość wsparcia wynosi 20% kosztów inwestycji dla inwestycji realizowanych w województwach Polski Wschodniej lub w miastach średnich oraz 15% kosztów inwestycji w pozostałych lokalizacjach, z wyjątkiem miasta stołecznego Warszawy, w którym wynosi 10%.

W ocenie NIK niedokonanie analizy nierównomiernego rozłożenie inwestycji i ich różnego charakteru (tj. inwestycje generujące niskie wpływy do budżetu państwa w stosunku do

²⁵⁴ W roku 2020 wpłynęło jedynie 7 wniosków o udzielenie wsparcia i wszystkie do marca 2020 r., czyli do ogłoszenia restrykcji i obostrzeń obowiązujących w związku z epidemią COVID-19.

²⁵⁵ Dz.U. z 2021 r. poz. 2422.

²⁵⁶ Pismo z dnia 15 września 2022 r. znak DRI-VII.0810.1.2022.

udzielonego wsparcia oraz inwestycje o niewielkich nakładach inwestycyjnych, które wpływają na wysokość stopy inwestycji) było działaniem nierzetelnym i nie pozwalało na ocenę skuteczności realizowanych w Programie działań w szczególności w odniesieniu do celu Programu, jakim był zrównoważony rozwój regionalny.

(akta kontroli str.5517-5537)

OCENA CZĄSTKOWA

Ministerstwo nie w pełni rzetelnie gromadziło dane umożliwiające ocenę zmian wprowadzonych w systemie wspierania inwestycji. Po przyjęciu 1 października 2019 r. nowych wskaźników monitorowania Programu Ministerstwo dysponowało danymi ilościowymi i jakościowymi określonymi w założeniach Programu. W ocenie NIK, w związku z niewłaściwym określeniem wskaźników monitorowania celów Programu, ocena jego efektów nie będzie w pełni możliwa, na co wskazano również w części pierwszej wystąpienia.

NIK negatywnie ocenia brak większości danych, które umożliwiałyby ocenę przyjętych w OSR dla ustawy o wspieraniu nowych inwestycji założeń, w szczególności w zakresie udzielonej pomocy publicznej. Skutkiem tego jest brak możliwości dokonania przez Ministerstwo oceny skutków regulacji i weryfikacji, czy założone w OSR efekty są osiągnięte. NIK ocenia również jako nierzetelne brak podjęcia skutecznych działań mających na celu zaprezentowanie wszystkim zainteresowanym, rzetelnych, wiarygodnych i niebudzących wątpliwości informacji o wysokości pomocy publicznej udzielanej w ramach dwu odrębnych mechanizmów, traktowanych tak również przez Komisję Europejską. W szczególności NIK ocenia jako niewystarczające działania Ministerstwa w zakresie danych dotyczących zwolnień podatkowych, w związku ze zidentyfikowanym ryzykiem błędnego wykazywania przez podatników zwolnienia podatkowego.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące uwagi i wnioski:

Uwagi

1. Konsekwencją opieszałości we wprowadzeniu zmian w Programie, w okresie od początku jego realizacji w 2011 r. do października 2019 r., był brak narzędzi Ministra do rzetelnego monitorowania efektów Programu oraz do egzekwowania realizacji deklarowanych przez przedsiębiorców parametrów jakościowych inwestycji, które miały bezpośrednio przełożyć się na osiągnięcie celów Programu m.in. w zakresie innowacyjności.

Dopiero na skutek wejścia w życie z dniem 1 października 2019 r. uchwały Rady Ministrów²⁵⁷, do Programu wprowadzono zmiany mające na celu usunięcie tych nieprawidłowości, tj. po upływie co najmniej 28 miesięcy od powzięcia informacji o ich występowaniu.

Biorąc pod uwagę powyższe oraz w związku z faktem, że Program będzie realizowany do roku 2030, zdaniem NIK Minister pełniący nadzór nad Programem powinien podejmować działania w kierunku usprawnienia procesu wprowadzania niezbędnych zmian do Programu, aby nie powtórzyła się sytuacja, w której realizacja celów Programu jest utrudniona z powodu opieszałości w podejmowaniu działań usprawniających jego funkcjonowanie.

2. Wydanie przez Ministra dwóch rozporządzeń z opóźnieniem, wobec wejścia w życie delegacji ustawowych na podstawie ustawy o wspieraniu nowych inwestycji, skutkowało kilkumiesięcznym utrudnieniem w realizacji zadań określonych w tej ustawie, jak również w ustawie o SSE m.in. w zakresie objęcia przez spółki zarządzające przypisanych obszarów oraz możliwości kontroli zezwoleń.

Zdaniem NIK, wobec powtarzających się nieterminowego wydawania rozporządzeń, Minister właściwy ds. gospodarki powinien podjąć działania na rzecz usprawnienia procesu przygotowania i wydawania aktów wykonawczych. Spowodowałyby to pełną

²⁵⁷ Uchwała Rady Ministrów nr 116/2019.

realizację zadań przewidzianych w przepisach ustawowych już od momentu ich wejścia w życie.

Wnioski

1. Wzmocnienie nadzoru nad realizacją Programu.
2. Dostosowanie mierników realizacji Programu wspierania inwestycji do założonych celów.
3. Dokonanie ewaluacji Programu wspierania inwestycji pod względem osiągania zakładanych efektów.
4. Dostosowanie zakresu przedmiotowego rozporządzenia wykonawczego w sprawie pomocy publicznej udzielanej przedsiębiorcom na realizację nowych inwestycji do delegacji ustawowej określonej w art. 14 ust. 3 pkt 11 ustawy o wspieraniu nowych inwestycji dotyczącej m.in. sposobu wydzielenia organizacyjnego działalności objętej decyzją o wsparciu, na podstawie której zostało wydane.
5. Zapewnienie w analizie projektów dotowanych z Programu oceny ekonomicznych i technologicznych założeń i deklaracji przedstawianych we wnioskach o dofinansowanie inwestycji.
6. Zapewnienie zgodności procedury rozpatrywania wniosków, przyjętej w Ministerstwie, z zasadami określonymi w Programie wspierania inwestycji.
7. Wprowadzenie obejmujących wszystkie aspekty wytycznych kontroli, dokonywanej przez przedstawicieli Ministra u beneficjentów Programu wspierania inwestycji, zapewniających pełną weryfikację wypełnienia wszystkich warunków umowy dotacji przez beneficjenta.
8. Zapewnienie w Ministerstwie niezwłocznego procedowania w kwestii aneksów do umów w Programie wspierania inwestycji oraz zmiany zezwoleń i decyzji o wsparciu.
9. Zbieranie i analizowanie danych niezbędnych dla oceny efektów ustawy o wspieraniu inwestycji, w tym o wysokości udzielanej pomocy publicznej zgodnie z przyjętymi założeniami m. in. we właściwych ustawach.
10. Dostosowanie działań dotyczących realizacji mechanizmów wsparcia do obowiązujących standardów kontroli zarządczej, w szczególności w zakresie dokumentowania i komunikowania.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa NIK. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, 16 stycznia 2023 r.

Prezes
Najwyższa Izba Kontroli
Marian Banaś

/-/

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym
dokonał:

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Gospodarki, Skarbu
Państwa i Prywatyzacji

p.o. Dyrektora
Maciej Maciejewski




12. 05. 2023r.

