



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Wojciech Kutyla

Tekst ujednolicony

KBF.410.004.03.2015
P/15/009

WYSTĄPIENIE
POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/15/009 – Realizacja Programu „Inwestycje Polskie”
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Budżetu i Finansów
Kontrolerzy	1. Tomasz Wańkowicz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 92737 z dnia 18 czerwca 2015 r. 2. Jan Werenowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 92736 z dnia 18 czerwca 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Skarbu Państwa, 00-522 Warszawa, ul. Krucza 36/Wspólna 6 (dalej: MSP)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Czerwiński, Minister Skarbu Państwa od 16 czerwca 2015 r. Włodzimierz Karpiński, Minister Skarbu Państwa od 24 kwietnia 2013 r. do 15 czerwca 2015 r. Mikołaj Budzanowski, Minister Skarbu Państwa od 18 listopada 2011 r. do 24 kwietnia 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 5-9)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

W ocenie NIK, opracowanie przez Ministra Skarbu Państwa Programu „Inwestycje Polskie” (dalej: Program) było celowe. W jego wyniku miał zostać ograniczony niedobór długoterminowego finansowania projektów infrastrukturalnych w Polsce.

Celem głównym Programu było zapewnienie kwoty 40 mld zł na realizację inwestycji infrastrukturalnych do końca 2015 r. i około 90 mld zł do 2018 r. Minister Skarbu Państwa zapewnił możliwość finansowania Programu, uzyskując w 2012 r. zgodę Rady Ministrów na przekazanie akcji czterech spółek do podmiotów bezpośrednio realizujących Program, tj. do nowo utworzonej spółki Polskie Inwestycje Rozwojowe S.A. (dalej: PIR, Spółka) oraz do Banku Gospodarstwa Krajowego (dalej: BGK). Wartość akcji przeznaczonych na Program pozwalała na sfinansowanie do 2015 r. inwestycji w wysokości określonej w celu głównym Programu. Możliwości te nie zostały jednak wykorzystane. Na koniec 2015 r. planowana łączna wartość finansowania inwestycji przez BGK i PIR wyniesie około 23,3 mld zł, tj. 58,2% środków wskazanych w celu głównym Programu. Niskim wykorzystaniem środków wykazywał się w szczególności PIR, którego zaangażowanie w finansowanie projektów inwestycyjnych na koniec 2015 r. wyniesie około 2 mld zł. Niską efektywnością cechował się także system jego finansowania. Zakładał on przekazywanie aktywów do Spółki z wyprzedzeniem, przed zawarciem przez nią umów na finansowanie przedsięwzięć inwestycyjnych, a nawet przed zakończeniem oceny projektów inwestycyjnych. W związku z tym, że w części przypadków uruchomienie środków PIR przewidywano na dalszym etapie inwestycji, doszło do skumulowania znaczących kwot w PIR, które były lokowane na rynku finansowym.

W Programie nie zostały szczegółowo zdefiniowane cele dla podmiotów realizujących Program ani mierniki realizacji wyznaczonych celów, co zdaniem NIK, utrudnia rozliczalność realizacji zadań i powoduje rozproszenie odpowiedzialności za efekty Programu.

Nadzór MSP koncentrował się na ocenie sytuacji finansowej PIR, istotnych zdarzeń w Spółce oraz postępu w rozwoju działalności, przy czym dokumenty sporządzane w MSP nie zawierały ocen skali wykorzystania środków finansowych przewidzianych w celu głównym Programu.

Trzy z czterech umów Ministra Skarbu Państwa z podmiotami doradczymi na kwotę 616,2 tys. zł, których przedmiotem było odpłatne wykonanie analiz i ekspertyz związanych z Programem, zostały zawarte w sytuacji, gdy Minister dysponował już częścią materiałów stanowiących przedmiot zamówienia, przekazanych według MSP nieodpłatnie. Takie działanie było, zdaniem NIK, niecelowe i niegospodarne, bądź świadczy o tym, że wcześniejsze umowy o nieodpłatnym wykonaniu prac miały charakter pozorny, a w jednym przypadku doszło do udzielenia odpłatnego zamówienia z pominięciem przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Założenia Programu

Opis stanu
faktycznego

W dniu 12 października 2012 r. Prezes Rady Ministrów Donald Tusk przedstawił w sejmowym *exposé* plan działań zmierzających do zaangażowania aktywów Skarbu Państwa w celu wspierania wzrostu gospodarczego kraju oraz finansowania inwestycji infrastrukturalnych. Do 2015 r. na inwestycje te miała zostać przeznaczona kwota 40 mld zł, a do 2018 r. około 90 mld zł.

Rozwinięciem koncepcji przedstawionej w *exposé* był Program „Inwestycje Polskie”, opracowany przez Ministra Skarbu Państwa. Został on przedstawiony Radzie Ministrów jako załącznik do wniosku Ministra Skarbu Państwa i Ministra Finansów z dnia 14 grudnia 2012 r. o wyrażenie zgody przez Radę Ministrów na inny, niż określony w art. 33 ust. 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji², tryb zbycia akcji będących własnością Skarbu Państwa³ w celu ich wniesienia na pokrycie kapitału Celowej Spółki Inwestycyjnej (CSI)⁴ do łącznej wartości 10 mld zł oraz na rzecz BGK tytułem podwyższenia funduszu statutowego o kwotę do 10 mld zł. W dniu 27 grudnia 2012 r. Rada Ministrów wyraziła zgodę na zbycie akcji i wniesienie ich do CSI i BGK, nie podejmowała natomiast decyzji w sprawie przyjęcia Programu. Program nie ma statusu programu rządowego.

Za główny cel Programu przyjęto wsparcie wybranych inwestycji infrastrukturalnych w sposób uzasadniony ekonomicznie, niepowiększający długu publicznego oraz mobilizujący długoterminowy kapitał prywatny. Oczekiwanym efektem Programu miała być mobilizacja podmiotów prywatnych do zwiększenia nakładów na inwestycje infrastrukturalne poprzez inicjowanie bądź domykanie projektów finansowych. Program, zbieżnie z *exposé*, zakładał zapewnienie kwoty 40 mld zł

¹ Dz.U. z 2013 r. poz. 907 ze zm.

² Dz.U. z 2015 r., poz. 747.

³ Wniosek przewidywał maksymalnie zbycie 213.048.534 akcji PGE Polskiej Grupy Energetycznej S.A. o wartości nominalnej 10 zł za akcję, 104.473.620 akcji Powszechnej Kasy Oszczędności Bank Polski S.A. o wartości nominalnej 1 zł za akcję, 8.721.587 akcji Powszechnego Zakładu Ubezpieczeń S.A. o wartości nominalnej 1 zł za akcję oraz 19.972.900 akcji Ciech S.A. o wartości nominalnej 5 zł za akcję.

⁴ Spółka akcyjna z udziałem Skarbu Państwa, roboczo zwana CSI, która miała zostać zawiązana na potrzeby realizacji Programu „Inwestycje Polskie”. CSI została zawiązana dnia 28 grudnia 2012 r. pod firmą Polskie Inwestycje Rozwojowe Spółka Akcyjna.

z przeznaczeniem na realizację inwestycji infrastrukturalnych do 2015 r. i około 90 mld zł do 2018 r.

Program został oparty na dwóch filarach instytucjonalnych – BGK w zakresie finansowania dłużnego i działalności gwarancyjnej oraz nowo utworzonej CSI w zakresie finansowania kapitałowego. Według przyjętych założeń Program miał służyć zwiększeniu efektywności wykorzystania aktywów Skarbu Państwa. Podejmowane inwestycje miały charakteryzować się dodatnią wartością bieżącą netto, oferować rynkową stopę zwrotu, a BGK i CSI powinny generować zysk z realizacji Programu. Główne kierunki inwestycji określone w Programie miały obejmować infrastrukturę energetyczną, gazową, portową, morską, kolejową, drogową, samorządową, przemysłową, telekomunikacyjną oraz zagospodarowanie złóż węglowodorowych.

W harmonogramie ustalonym w Programie określono, iż do końca 2012 r. zawiązana zostanie CSI, w 2013 r. nastąpi dokapitalizowanie CSI i zwiększenie funduszu statutowego BGK, a do 2016 r. dalsze dokapitalizowanie tych podmiotów w miarę zapotrzebowania na finansowanie projektów. Nie zostały natomiast ustalone terminy realizacji poszczególnych założeń Programu przez BGK i PIR.

Minister Skarbu Państwa nie określił w Programie szczegółowych celów i mierników realizacji Programu dla BGK i CSI.

(dowód: akta kontroli str. 10-32)

Pan Wojciech Kowalczyk – Sekretarz Stanu MSP wyjaśnił, że celem Programu było, aby środki uzyskane ze sprzedaży zainwestowanych akcji Skarbu Państwa odtwarzały się przez ich inwestowanie w użyteczne gospodarczo projekty. Fundamentalna zasada, że działalność PIR i BGK ma być tylko rynkową i rentowną działalnością, stała w zasadniczej sprzeczności z wyznaczaniem ogólnych mierników funkcjonowania PIR. Nie można było założyć, iż w pierwszym roku funkcjonowania PIR zawrze 5 lub 10 umów, ponieważ Spółka nie wykazywałaby niezależności inwestycyjnej i świadczyłoby to o interwencjonizmie Państwa. Mechanizmem kontrolującym efektywność funkcjonowania Spółki miał być mechanizm jej dokapitalizowywania. Wniosek na Radę Ministrów rozstrzygał, iż akcje przeznaczone na Program będą do PIR/lub i BGK wnoszone stopniowo, w miarę zapotrzebowania na finansowanie projektów. Logika przyjęta we wniosku była więc taka, że PIR nie realizując projektów rentownych, nie będzie miał środków i upadnie. Logika ta miała zabezpieczać przed niegospodarnością przedwczesnych i niecelowych rozporządzeń majątkiem Skarbu Państwa.

(dowód: akta kontroli str. 463-469)

Zdaniem NIK, nie było formalnych przeszkód, by w Programie określić cele i mierniki oceny stopnia ich realizacji dla BGK i PIR. Zostałyby w ten sposób określony zakres odpowiedzialności podmiotów realizujących Program za osiągnięte efekty. Wyznaczanie celów rocznych pozostawiono radom nadzorczym tych podmiotów. W wyniku tego ustalano je bez koordynacji między podmiotami realizującymi Program, co narażało na ryzyko ustalenia celów krótkookresowych prowadzących do niskiego wykorzystania środków zapewnionych przez Ministra Skarbu Państwa.

(dowód: akta kontroli str. 1230)

Zmiana roli PIR w Programie dotycząca sposobu funkcjonowania spółki została zakomunikowana Radzie Ministrów, pismem z dnia 20 maja 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 438-447)

W ocenie NIK, opracowanie Programu nakierowanego na zapewnienie długoterminowego finansowania projektów infrastrukturalnych było zasadne. Nieokreślenie szczegółowych celów działania dla podmiotów realizujących Program zwiększyło ryzyko, że mimo zapewnienia przez Ministra Skarbu Państwa środków na realizację Programu nie zostaną one skutecznie wykorzystane.

2. Przygotowanie Programu

Opis stanu
faktycznego

Przygotowanie Programu zostało poprzedzone dokonaną przez MSP w połowie 2012 r. identyfikacją problemów występujących w gospodarce polskiej w zakresie rozwoju dużych projektów inwestycyjnych. Wśród nich wskazano w szczególności brak długoterminowego finansowania dłużnego, wystarczającej ilości kapitału własnego oraz znikome zainteresowanie projektami partnerstwa publiczno-prywatnego.

(dowód: akta kontroli str. 75-81, 87-91)

Analiza dotycząca założeń Programu została zlecona [...] ⁵ Jednocześnie pracownicy MSP przeprowadzili szereg spotkań z podmiotami, które mogły być zainteresowane dużymi inwestycjami infrastrukturalnymi.

(dowód: akta kontroli str. 443, 463)

Konsultacje, uzgodnienia międzyresortowe, spotkania z instytucjami finansowymi i doradczymi dotyczące powyższych kwestii miały charakter spotkań roboczych. MSP nie przedstawiło dokumentacji potwierdzającej przeprowadzenie tych czynności, poza dwiema notatkami ze spotkania przedstawicieli MSP z przedstawicielami Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz Głównego Urzędu Statystycznego. W związku z tym, nie można było w ramach przeprowadzonej kontroli zweryfikować jakości prac przygotowawczych, ani ustaleń dotyczących potencjalnego popytu na finansowanie przewidywane w ramach Programu

(dowód: akta kontroli str. 75-81, 87-91)

Minister Skarbu Państwa zawarł cztery odpłatne umowy na usługi eksperckie i analizy związane z przygotowaniem Programu. Poniesione wydatki wyniosły 619,9 tys. zł. W przypadku jednej umowy z [...] ⁶ wypłacone wynagrodzenie było niższe o 61,3 tys. zł od maksymalnego określonego w umowie, ponieważ w ostatnim kwartale okresu obowiązywania umowy spółka ta nie świadczyła usług.

Ustalone
nieprawidłowości

NIK jako niecelowe i niegospodarne ocenia zawarcie przez Ministra Skarbu Państwa, reprezentowanego przez Podsekretarza Stanu w MSP Pana Pawła Tamborskiego, trzech umów o wartości 616,2 tys. zł (poniesione wydatki z tego tytułu wyniosły 554,9 tys. zł) na opracowania i analizy założeń Programu i koncepcji funkcjonowania CSI w sytuacji, gdy w dwóch przypadkach MSP przed zawarciem umów dysponowało częścią wyników tych analiz opracowanymi *pro bono*, a Program został już przyjęty przez Ministra Skarbu Państwa i zawiązana została

⁵ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2015 r. poz. 2058 ze zm.) i art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503 ze zm.) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie podania nazwy firmy doradczej. Wyłączenia dokonano w interesie przedsiębiorcy.

⁶ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2015 r. poz. 2058 ze zm.) i art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503 ze zm.) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie podania nazwy firmy doradczej. Wyłączenia dokonano w interesie przedsiębiorcy.

spółka PIR. W trzecim przypadku termin realizacji zamówienia był późniejszy niż podpisanie Programu.

(dowód: akta kontroli str. 459)

W dniu 11 marca 2013 r. Minister Skarbu Państwa zawarł umowę z [...] ⁷ (na kwotę 490 tys. zł) między innymi na weryfikację pod względem formalno-prawnym wniosku o wyrażenie zgody przez Radę Ministrów na zbycie akcji Skarbu Państwa (§ 1 ust. 1 pkt 1 umowy) podczas, gdy wniosek ten był już opracowany, w dniu 14 grudnia 2012 r. został podpisany przez Ministra Skarbu Państwa, a w dniu 27 grudnia 2012 r. pozytywnie rozpatrzony przez Radę Ministrów. Przedmiotem tej umowy była również weryfikacja

pod względem formalno-prawnym koncepcji zawiązania PIR, w tym aktu zawiązania spółki i statutu Spółki (§ 1 ust. 1 pkt 2 lit. a umowy), w sytuacji gdy Spółka została zawiązana w dniu 28 grudnia 2012 r. i w tym samym dniu został zatwierdzony również jej statut.

(dowód: akta kontroli str. 10-32, 138-142)

Zastępca Dyrektora Departamentu Spółek Kluczowych (DSK) – Pan Paweł Kaczmarek podał, że kancelaria [...] ⁸ przed podpisaniem powyższej umowy zgodziła się świadczyć i świadczyła usługi *pro bono*, tj. bez wynagrodzenia. Realizacja umowy z dnia 11 marca 2013 r. miała na celu między innymi nadanie pracom charakteru dzieł wykonanych z udziałem Kancelarii w okresie wcześniejszym. Wykonana przez Kancelarię ocena *ex-post*, jeśli nie potwierdziłaby prawidłowości (pod względem formalno-prawnym) założeń, prac i dokumentów wykonanych w okresie wcześniejszym (zarówno zgody Rady Ministrów, jak i treści statutu PIR) mogłaby spowodować korektę wykonanych prac, a ewentualne ryzyka formalno-prawne mogłyby zostać zmitygowane lub wyeliminowane zgodnie z decyzjami merytorycznymi. Statut PIR w brzmieniu zaproponowanym przez Departament Projektów Strategicznych (DPS) przed jego przyjęciem został pozytywnie zaopiniowany pod względem formalno-prawnym przez obsługę prawną DPS, Departament Prawny MSP oraz przez Kancelarię świadczącą, według wyjaśnień MSP, usługi *pro bono*.

(dowód: akta kontroli str. 448-454, 463)

W dniu zawarcia umowy, tj. 11 marca 2013 r. MSP posiadało dwa dokumenty sporządzone przez [...] ⁹: *Ocena wariantów wniesienia akcji spółek publicznych należących do Skarbu Państwa do Banku Gospodarstwa Krajowego w ramach realizacji Programu „Inwestycje Polskie”* z dnia 2 listopada 2012 r. oraz *Ocena form prawnych dla realizacji Programu „Inwestycje Polskie”* z dnia 26 listopada 2012 r. Analogiczne opracowania z nowymi datami sporządzenia zostały przedstawione MSP w dniu 9 kwietnia 2013 r. jako wynik realizacji umowy z 11 marca 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 92-111, 143, 156-165)

⁷ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2015 r. poz. 2058 ze zm.) i art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503 ze zm.) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie podania nazwy firmy doradczej. Wyłączenia dokonano w interesie przedsiębiorcy.

⁸ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2015 r. poz. 2058 ze zm.) i art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503 ze zm.) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie podania nazwy firmy doradczej. Wyłączenia dokonano w interesie przedsiębiorcy.

⁹ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2015 r. poz. 2058 ze zm.) i art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503 ze zm.) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie podania nazw firm doradczych. Wyłączenia dokonano w interesie przedsiębiorcy.

Zdaniem NIK, wskazuje to na sporządzenie umowy po dokonaniu części usług przez Kancelarię i wyklucza stwierdzenia MSP o świadczeniu przez Kancelarię usług bez wynagrodzenia. Oznacza to, że w wyżej wymienionym zakresie doszło do udzielenia zamówienia publicznego (*de facto* odpłatnej umowy) wykonawcy, który nie został wybrany w trybie przewidzianym w przepisach ustawy Prawo zamówień publicznych. Co najmniej usługi prawnicze świadczone przez wyżej wymienioną spółkę w listopadzie 2012 r. zostały rozliczone w ramach umowy z 11 marca 2013 r. pomimo tego, że ustawa Prawo zamówień publicznych przewiduje wyłącznie pisemną – pod rygorem nieważności – formę umów (art. 139 ust. 2 ustawy) oraz zawieranie umów przed wykonaniem usług.

W dniu 7 grudnia 2012 r. Minister Skarbu Państwa zlecił [...] ¹⁰ sporządzenie ekspertyzy (na kwotę 69 tys. zł) *Studia i materiały dla Programu Inwestycje Polskie* (§ 2 ust. 1 i 2 umowy), która została przekazana w dniu 27 grudnia 2012 r. do MSP (termin wykonania dzieła został określony w umowie na 28 grudnia 2012 r.), podczas gdy Program „Inwestycje Polskie” został zatwierdzony przez Ministra Skarbu Państwa w dniu 14 grudnia 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 348-418)

W dniu 22 stycznia 2013 r. podpisano z [...] ¹¹ umowę (na kwotę 57,2 tys. zł) na wykonanie dzieła dotyczącego między innymi podstawowych zasad funkcjonowania Programu „Inwestycje Polskie” (§ 2 ust. 1 i 2 umowy), w sytuacji gdy Program został zatwierdzony w dniu 14 grudnia 2012 r. przez Ministra Skarbu Państwa.

(dowód: akta kontroli str. 254-347)

Według wyjaśnień Zastępcy Dyrektora DSK – Pana Pawła Kaczmarka, [...] ¹² brały udział w pracach nad tworzeniem Programu. Kierownictwo MSP uznało, że prace tych podmiotów muszą mieć charakter dzieł, w związku z tym zdecydowano się na zawarcie umów z tymi podmiotami.

(dowód: akta kontroli str. 448-454)

Zdaniem NIK, zawieranie umów z powyższymi podmiotami miało charakter zapłaty za wcześniej wykonane usługi, zgodnie ze stanowiskiem MSP realizowanych *pro bono*. W przypadku dwóch wyżej wymienionych umów nie naruszono przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych, gdyż były to zamówienia poniżej progu, o którym mowa w art. 4 pkt 8 tej ustawy ¹³.

Ocena cząstkowa

Brak dokumentacji znaczącej części procesu przygotowania Programu uniemożliwia ocenę rzetelności i jakości tych prac. Natomiast zawarcie trzech umów nabycia usług eksperckich na kwotę 616,2 tys. zł (poniesione wydatki z tego tytułu wyniosły 554,9 tys. zł) było niecelowe i niegospodarne, ponieważ dotyczyło opiniowania dokumentów już zatwierdzonych. Przed zawarciem umów MSP dysponowało

¹⁰ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2015 r. poz. 2058 ze zm.) i art.11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503 ze zm.) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie podania nazwy firmy doradczej. Wyłączenia dokonano w interesie przedsiębiorcy.

¹¹ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2015 r. poz. 2058 ze zm.) i art.11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503 ze zm.) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie podania nazwy firmy doradczej. Wyłączenia dokonano w interesie przedsiębiorcy.

¹² Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2015 r. poz. 2058 ze zm.) i art.11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503 ze zm.) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie podania nazw firm doradczych. Wyłączenia dokonano w interesie przedsiębiorcy.

¹³ Art. 4 pkt 8 ustawy Prawo zamówień publicznych (w brzmieniu obowiązującym od dnia 11 czerwca 2007 r. do dnia 15 kwietnia 2014 r.) stanowił, iż ustawy tej nie stosuje się do zamówień, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 14.000 euro.

wynikami analiz, które według MSP, zostały wykonane *pro bono*. Zostały one przekazane ponownie jako część rezultatów wykonania umów odpłatnych.

3. Dokapitalizowanie podmiotów realizujących Program

Opis stanu
faktycznego

Wniosek Ministra Skarbu Państwa i Ministra Finansów z dnia 17 grudnia 2012 r. do Rady Ministrów przewidywał wniesienie akcji czterech spółek Skarbu Państwa na pokrycie kapitału spółki utworzonej na potrzeby realizacji Programu i podwyższenie funduszu statutowego BGK. Program przewidywał dokapitalizowanie każdego z tych podmiotów do kwoty 10 mld zł. Przewidywane wniesienie dotyczyło akcji: PGE Polska Grupa Energetyczna S.A., PKO BP S.A., PZU S.A. i Ciech S.A. Zgoda na wnoszenie akcji była warunkiem dla uzyskania planowanych przychodów ze sprzedaży tych akcji i realizacji Programu. Pakiet tych akcji był wyceniany na 11,1 mld zł według średniej ceny rynkowej z okresu sześciu miesięcy obrotu nimi na rynku regulowanym. Planowane było stopniowe wnoszenie akcji do PIR i BGK, w zależności od zapotrzebowania na finansowanie nowych projektów, a następnie ich sprzedaż bez zbędnej zwłoki.

Pierwszy wniosek PIR o dokapitalizowanie akcjami należącymi do Skarbu Państwa został skierowany do MSP w dniu 4 kwietnia 2014 r. Wniosek opiewał na dokapitalizowanie w kwocie minimalnej 375 mln zł i nie wyższej niż 2.550 mln zł (proponowana wartość wynosiła 1.880 mln zł). Oczekiwana kwota dokapitalizowania wynikała z szacunku przybliżonej wartości zobowiązań inwestycyjnych PIR w projektach będących w fazie analizy szczegółowej, które Spółka uznała za prawdopodobne. Została ona powiększona o przybliżoną wartość kosztów operacyjnych Spółki w 2014 r. Plan finansowy Spółki na rok 2014 zakładał zamknięcie trzech projektów inwestycji bezpośrednich i dwóch pośrednich.

Aktualizacja wniosku datowana była na 26 czerwca 2014 r. Zwiększono wnioskowaną wartość minimalną dokapitalizowania do kwoty 1.050 mln zł i proponowaną – do 1.990 mln zł. Zmiana wniosku była związana z uaktualnieniem działań inwestycyjnych rozpatrywanych i planowanych do wdrożenia. Proponowana kwota zapotrzebowania na finansowanie obejmowała zestawienie projektów na etapie zaawansowanej analizy, których podpisanie planowano na III i IV kwartał 2014 r. Zgodnie z wnioskiem PIR, termin i kwota zapotrzebowania powinny być zbieżne z podejmowaniem przez Spółkę wiążącego zobowiązania do finansowania, w pełnej kwocie tego zobowiązania.

Zdaniem NIK, wnioski PIR o dokapitalizowanie przedstawiały jedynie prognozę wydatków inwestycyjnych z ponad półrocznym wyprzedzeniem. Brak było „wiążącego zobowiązania”, o którym Spółka wspomniała we wniosku. Należy podkreślić, że faktyczne podpisanie pierwszej umowy o finansowanie ze środków PIR miało miejsce dopiero w sierpniu 2014 r., a do końca 2014 r. zaangażowanie PIR w projekty inwestycyjne wyniosło jedynie 430 mln zł.

Departament Spółek Kluczowych MSP rozpatrzył pozytywnie zapotrzebowanie PIR na środki finansowe i rekomendował dokapitalizowanie Spółki kwotą 1.050 mln zł. Wniosek został zaakceptowany przez Podsekretarza Stanu – Pana Wojciecha Kowalczyka i Ministra Skarbu Państwa – Pana Włodzimierza Karpińskiego.

DSK przedstawił parametry podwyższenia kapitału zakładowego PIR: liczba akcji PGE S.A. wnoszonych do PIR 59.441.629 akcji (3,18% kapitału), średnia cena ważona z okresu sześciu miesięcy poprzedzających dzień wniesienia jednej akcji PGE S.A. – 19,23 zł, wartość akcji – 1.143 mln zł, kapitał zakładowy PIR po podwyższeniu – 1.158.362.525 zł. W dniu 2 lipca 2014 r. notatka została zaakceptowana przez Podsekretarza Stanu – Pana Wojciecha Kowalczyka.

MSP przyjęło założenie, że w momencie podpisywania umów inwestycyjnych PIR będzie posiadał środki w wysokości odpowiadającej wartości zaangażowania wynikającej z podpisanych umów. Oznaczało to, że Spółka musiała odpowiednio wcześniej zgromadzić odpowiednio wysoką sumę środków, by aktywa w każdym momencie jej działalności nie były mniejsze niż jej zobowiązania. Według MSP dokapitalizowanie PIR kwotą 1.143 mln zł było podyktowane podpisanymi umowami inwestycyjnymi oraz planowanymi do podpisania.

(dowód: akta kontroli str. 16, 472-487, 492-502)

W dniu 1 lipca 2014 r. między Skarbem Państwa a PIR zawarte zostało porozumienie w przedmiocie zbycia akcji, a w dniu 2 lipca 2014 r. umowa objęcia akcji. Podwyższenie kapitału zakładowego nastąpiło w dniu 2 lipca 2014 r. Akcje PGE S.A. zostały sprzedane przez PIR w dniu 3 lipca 2014 r. Proces ten stanowił realizację zaakceptowanego przez Radę Ministrów w grudniu 2012 r. wniosku Ministra Skarbu Państwa i Ministra Finansów w zakresie Programu.

W dniu 8 lipca 2014 r. PIR otrzymał wpływ z tytułu zbycia akcji PGE S.A. w wysokości 1.204 mln zł. Uzyskane środki były deponowane na lokatach i rachunkach bieżących z lokatami *overnight*. Środki te, poza kwotą ok. 10 mln zł przeznaczoną na finansowanie akademików Uniwersytetu Jagiellońskiego, nie zostały faktycznie zainwestowane w ramach Programu. Stanowią one jedynie pokrycie zaangażowania pozabilansowego PIR. Na koniec I półrocza 2015 r. Spółka miała podpisane dwie kolejne umowy w sprawie finansowania inwestycji (Lotos – projekt B8 i Tauron – EC Łagisza) o łącznej wartości 1.170 mln zł, ale nie wydatkowała na to jeszcze żadnych środków. W okresie objętym kontrolą zaangażowanie PIR stanowiło tylko niecałe 3% wartości przyjętej jako cel główny Programu do 2015 r.

W okresie objętym kontrolą (2012 – I półrocze 2015 r.) była to jedyna operacja dokapitalizowania PIR. W okresie tym BGK nie występował do MSP z wnioskiem o dokapitalizowanie akcjami w celu podwyższenia funduszy własnych. Dokapitalizowanie BGK zostało dokonane przez MSP w sierpniu 2015 r. Operacja ta nie była przedmiotem badania, gdyż wykraczała poza okres objęty kontrolą.

(dowód: akta kontroli str. 438-439, 488-491, 503-534, 673-675)

Ocena cząstkowa

W ocenie NIK, model finansowania PIR w okresie objętym kontrolą, cechował się obniżoną efektywnością. Przewidywano angażowanie aktywów Skarbu Państwa w wysokości odpowiadającej planowanym zobowiązaniom PIR, jeszcze przed ich zaciągnięciem. W praktyce prowadziło to do kumulowania przez PIR znaczących środków (ponad 1 mld zł), które były lokowane w produkty finansowe. Możliwe było takie zorganizowanie systemu finansowania, by PIR otrzymywał środki wtedy, gdy mają być one wykorzystane do finansowania inwestycji. Wraz z wprowadzeniem koncepcji realizacji zadań z wykorzystaniem funduszy inwestycyjnych częściowo ograniczono tę sytuację. W efekcie wprowadzonych zmian Spółka będzie pełnić rolę zarządzającego portfelami inwestycyjnymi nowo utworzonych funduszy inwestycyjnych. PIR będzie przeprowadzać analizę projektów inwestycyjnych, które wcześniej były finansowane ze środków PIR, a obecnie będą finansowane środkami funduszy inwestycyjnych.

4. Nadzór nad podmiotami realizującymi Program

Opis stanu
faktycznego

Program przewidywał, że nadzór nad PIR będzie sprawował Minister Skarbu Państwa, a nad BGK – Minister Finansów.

(dowód: akta kontroli str. 15)

W okresie objętym kontrolą w MSP obowiązywały „Zasady nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa” oraz wskazówki MSP, dotyczące wykonywania czynności przez Radę Nadzorczą jednoosobowej spółki Skarbu Państwa oraz spółki z większościowym udziałem Skarbu Państwa, co do zasady mające zastosowanie do PIR.

„Zasady ...” nakładały na komórki nadzoru obowiązek przygotowania zestawienia celów (zobowiązań) długo- i krótkookresowych dla nadzorowanych jednoosobowych spółek Skarbu Państwa oraz spółek z większościowym udziałem Skarbu Państwa, z wyłączeniem spółek giełdowych oraz spółek działających w oparciu o ustawy lub programy rządowe, których zapisy narzucały zarówno misję, jak i zakres funkcjonowania podmiotu w ramach polskiej gospodarki. Cele takie nie zostały ustalone dla PIR, mimo że PIR nie należy do podmiotów objętych wyżej wymienionym wyłączeniem¹⁴.

Według wyjaśnień Zastępcy Dyrektora DSK Pana Pawła Kaczmarka, Spółka została powołana w celu realizacji Programu, którego zasadniczą rolą było zapewnienie utrzymania w gospodarce obecnej dynamiki inwestycji w projekty infrastrukturalne o wydłużonym horyzoncie czasu, przy jednoczesnym wykorzystaniu długoterminowego finansowania oraz zaangażowania kapitałowego. Z uwagi na powyższe odstąpiono od wyznaczania dla Spółki celów, o których mowa w wyżej wymienionych „Zasadach...”, zaś cele i zadania dla Spółki wyznaczył Program ujęty w uzasadnieniu do wniosku na Radę Ministrów z grudnia 2012 r.

Zdaniem NIK, MSP niezasadnie uznało, że cele zostały zawarte w Programie. Program nie zawiera bowiem celów szczegółowych dla PIR, a także mierników i wyznaczników ich realizacji.

Według MSP cele i zadania PIR zostały określone w statucie, polityce inwestycyjnej, planach finansowych, polityce wynagradzania zarządu i dokumentach korporacyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 113, 440-441, 675-676)

Realizując ustalone w ten sposób cele, podmioty realizujące Program nie wykorzystały środków, które Minister Skarbu Państwa zapewnił na realizację Programu w kwocie określonej w celu głównym Programu.

Planowane na koniec 2015 r. łączne finansowanie inwestycji przez BGK i PIR wyniesie około 23,3 mld zł, tj. 58,2% środków wskazanych w celu głównym Programu. Finansowanie PIR wyniesie około 2 mld zł, tj. około 5% wykorzystania kwoty wskazanej w celu głównym. Do przyczyn ukształtowania skali finansowania PIR w tej wysokości należą w szczególności konieczność wypełnienia długotrwałych procedur związanych z oceną projektów i przygotowaniem finansowania, relatywnie wysoka cena za korzystanie z finansowania PIR, ograniczona liczba wysokiej jakości projektów do sfinansowania, przy czym podmioty uczestniczące w Programie mogą aktywnie poszukiwać inwestorów i świadczyć pomoc w zakresie przygotowania projektów.

Zgodnie z wytycznymi MSP, dotyczącymi wykonywania czynności przez radę nadzorczą, reprezentanci Skarbu Państwa obowiązani są niezwłocznie przekazywać do MSP informacje o działaniach rady w zakresie powoływania, odwoływania lub zawieszenia członków zarządu, delegowania członków rady do czasowego wykonywania czynności członków zarządu, a także o złożonych zdaniach odrębnych do uchwał podjętych przez radę nadzorczą. Reprezentanci Skarbu Państwa powinni również między innymi informować departament nadzoru w MSP o pojawiających się istotnych problemach w działalności spółki. Zobowiązani są oni do

¹⁴ Program „Inwestycje Polskie” nie został przyjęty przez Radę Ministrów i nie ma statusu programu rządowego.

niezwłocznego informowania MSP o nieprawidłowościach dotyczących realizacji planu rzeczowo-finansowego lub strategicznych planach wieloletnich, zleconych zadań itp.

DSK, odpowiedzialny za nadzór nad PIR, otrzymywał informacje stanowiące realizację tego obowiązku. Ponadto do MSP wpływały kopie uchwał rady nadzorczej, protokołów posiedzeń, kwartalne informacje o spółce.

Od marca 2014 r. Zarząd PIR został zobowiązany do przekazywania do MSP comiesięcznych informacji zawierających dane ekonomiczno-finansowe Spółki oraz informacje o statusie analizowanych i realizowanych przez PIR projektów inwestycyjnych. Informacje uzyskiwane od Spółki podlegały analizie przez Departament Spółek Kluczowych i były akceptowane przez Podsekretarzy Stanu w MSP. Analizy te nie zawierały ocen, wniosków MSP wobec PIR, co do statusu projektowanych inwestycji lub kroków o przyspieszenie prac nad projektami.

Na posiedzeniu Rady Ministrów w dniu 15 kwietnia 2014 r. Minister Skarbu Państwa został zobowiązany do przedstawienia cyklicznie (co 6 miesięcy) informacji na temat polityki inwestycyjnej oraz planowanych i realizowanych przez Spółkę projektach. Stosowne informacje zostały przekazane na posiedzenia Rady Ministrów w dniach 31 października 2014 r. i 20 maja 2015 r.

Żadne z tych dokumentów nie zawierały informacji o stopniu rozwoju działalności w stosunku do skali środków, które miały być zapewnione do 2015 r., nie wskazywały ryzyk dla pełnego wykorzystania środków i sposobu zarządzania tymi ryzykami.

(dowód: akta kontroli str. 440-441, 535-670, 676-819)

MSP oceniało pozytywnie PIR, pomimo że Spółka nie zrealizowała planów określonych w Planie finansowym. Na 2014 r. celem operacyjnym przyjętym do realizacji było prowadzenie przez Spółkę łącznie w fazie analizy szczegółowej dziewięciu procesów inwestycji bezpośrednich, tj. inwestycji w projekty oraz trzech projektów inwestycji pośrednich, tj. inwestycji w fundusze infrastrukturalne. W 2014 r. zakładano zamknięcie trzech inwestycji bezpośrednich i dwóch pośrednich. Spółka podpisała dwie z trzech planowanych umów finansowania inwestycji bezpośrednich. W Planie finansowym na pierwszą połowę 2015 r. prognozowano podpisanie sześciu umów inwestycyjnych. Podpisano tylko jedną w lipcu 2015 r.

Zastępca Dyrektora DSK – Pan Paweł Kaczmarek podał, że zamykanie transakcji jest w przypadku PIR bardzo zależne od partnerów inwestycyjnych i Spółka nie ma wpływu na ich decyzje biznesowe, zaś normalną praktyką biznesową jest, że plany często ulegają zmianie. Do grudnia 2014 r. Spółka dokonała przeglądu 130 potencjalnych projektów inwestycyjnych, z których siedem zostało wstępnie zaakceptowanych, a następnie były przedmiotem dogłębnego badania (*due diligence*) obejmującego przede wszystkim kwestie finansowe, prawne i techniczne. Liczba prowadzonych procesów w tym przypadku była mniej ważna i bardziej uznaniowa, niż liczba podpisanych umów. Wielkość ta nie była brana pod uwagę przy ocenie działalności Spółki. W planie finansowym liczba prowadzonych projektów musiała być wskazana, gdyż od niej zależała wartość środków przeznaczonych na *due diligence*.

(dowód: akta kontroli str. 449-451, 953-972)

Ocena częściowa

Ministerstwo Skarbu Państwa wypełniało formalne wymogi w zakresie sprawowania nadzoru nad PIR. Nadzór nie był jednak zorientowany na ocenę skali efektów Programu w stosunku do kwoty określonej w celu głównym Programu, ani na ocenę ryzyk dla wykorzystania środków w pełnej wysokości i sposobów zarządzania tymi ryzykami. Biorąc to pod uwagę, nadzór MSP był niepełny.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁵, wnosi o:

- 1) wzmocnienie nadzoru nad działalnością PIR w zakresie efektywności wykorzystania środków przewidzianych w Programie na działalność inwestycyjną,
- 2) zaniechanie zawierania odpłatnych umów na usługi wykonane wcześniej w formule *pro bono*.

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 z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 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, dnia 31 grudnia 2015 r.

Za zgodność z treścią
Uchwały Kolegium
Najwyższej Izby Kontroli
Nr 74/2015 z dnia 16 grudnia 2015 r.

Dyrektor
Departamentu Budżetu i Finansów
Stanisław Jarosz

.....
Podpis

¹⁵ Dz.U. z 2015 r., poz.1096.