



**Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Stanisław Jarosz**

Warszawa, dnia 3 lipca 2009 r.

Tekst ujednolicony

**Pan
Waldemar Pawlak
Wiceprezes Rady Ministrów
Minister Gospodarki**

KGP/41022-1/08

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 *ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli* (Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701, ze zm.), zwanej dalej *ustawą o NIK*, Najwyższa Izba Kontroli¹ przeprowadziła w Ministerstwie Gospodarki, kontrolę funkcjonowania i rozszerzania specjalnych stref ekonomicznych (SSE) w latach 2006–2008.

W związku z ustaleniami przedstawionymi w protokole kontroli, podpisanym w dniu 19 maja 2009 r., Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 *ustawy o NIK*, przekazuje Panu Premierowi niniejsze wystąpienie.

1. NIK pozytywnie, mimo stwierdzonych uchybień, ocenia podejmowane przez Ministra Gospodarki działania w obszarze funkcjonowania i rozszerzania SSE.
2. Ministerstwo Gospodarki nie dysponowało pełnymi danymi na temat funkcjonowania SSE – m.in. nie zbierano informacji o udzielonych dotacjach i posiadano tylko częściowe dane dotyczące zwolnień podatkowych. Brak tych danych nie pozwalał na zbilansowanie osiągniętych korzyści z tytułu funkcjonowania specjalnych stref ekonomicznych.

W latach 2006–2008 nakłady inwestycyjne poniesione przez przedsiębiorców, którzy uzyskali zezwolenie na prowadzenie działalności w SSE wyniosły 30,7 mld zł, w tym: 9,7 mld zł w 2006 r., 10,7 mld zł w 2007 r. i 10,3 mld zł w 2008 r. W wyniku zrealizowanych

¹ Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji.

inwestycji, do końca 2008 r. utworzono 157,2 tys. nowych miejsc pracy, w tym w latach 2006–2008 nastąpił przyrost o 74,9 tys. takich miejsc.

Ponadto spółki zarządzające SSE, oprócz Suwalskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej SA oraz Warmińsko-Mazurskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej SA, uzyskiwały w latach 2006–2008 dodatnie wyniki finansowe na prowadzonej działalności. Łączna kwota wypracowanego zysku przez 12 spółek zarządzających SSE wyniosła 229,3 mln zł, w tym: 38,7 mln zł w 2006 r., 81 mln zł w 2007 r. i 109,6 mln zł w 2008 r.

Korzyści te osiągnięto przy równoczesnym ponoszeniu przez państwo wydatków z tytułu udzielonych dotacji oraz zmniejszeniu dochodów z tytułu zwolnień podatkowych. Kwota ulg w podatku dochodowym od osób fizycznych i prawnych w latach 2006–2007 wyniosła 1,5 mld zł, w tym: 0,6 mld zł w 2006 r. i 0,9 mld zł w 2007 r.² Faktyczne zbilansowanie osiągniętych korzyści z poniesionymi przez państwo kosztami jest niemożliwe ze względu na niedysponowanie przez Ministerstwo Gospodarki danymi dotyczącymi kwot ulg w podatkach i opłatach lokalnych oraz kwot udzielonych dotacji. Brak tych danych uniemożliwiał określenie efektywności tego instrumentu polityki gospodarczej.

Jednocześnie NIK zwraca uwagę na fakt, że liczba wydanych w 2008 r. zezwoleń na prowadzenie działalności w SSE (205) była mniejsza o 11% od liczby zezwoleń wydanych w 2006 r. To ograniczenie wynikające przede wszystkim ze spowolnienia gospodarczego niekorzystnie wpłynęło na funkcjonowanie SSE, m.in. wysokość nakładów inwestycyjnych w SSE w 2008 r. była o 0,4 mld zł niższa niż w roku poprzednim. Niemniej jednak funkcja SSE jako instrumentu aktywizującego gospodarkę jest znacząca, co potwierdzają coroczne sprawozdania przedkładane Radzie Ministrów z działalności stref. Ponadto należy podkreślić, że wysokość nakładów inwestycyjnych ponoszonych w strefach kilkakrotnie przekracza kwoty udzielonej przedsiębiorcom pomocy publicznej.

3. NIK zwraca uwagę na fakt, że rozszerzanie obszarów SSE o nowe tereny dotyczyło przede wszystkim atrakcyjnych gruntów (pod względem położenia i infrastruktury) i dodatkowo wskazanych przez inwestorów, m.in. część Łódzkiej SSE zlokalizowano na terenie Warszawy, a część Tarnobrzeskiej SSE pod Wrocławiem. Rozszerzanie obszarów następowało pomimo faktu, że znaczna część gruntów wchodzących w skład SSE była niezagospodarowana. Stopień zagospodarowania gruntów wchodzących w skład SSE kształtował się w latach 2006–2008 średnio na poziomie ok. 70%, w tym: w 2006 r. wynosił

² Dane za 2008 r. będą dostępne w drugiej połowie 2009 r.

73,8%, w 2007 r. – 68,3% i w 2008 r. – 68,8%. Wg stanu na 31 grudnia 2008 r. grunty niezagospodarowane obejmowały powierzchnię 3 692,37 ha.

Największy udział gruntów niezagospodarowanych w stosunku do całości terenu strefy wystąpił w strefie kamiennogórskiej, słupskiej oraz starachowickiej. Natomiast największa ilość gruntów niezagospodarowanych wg powierzchni występowała w strefie katowickiej, wałbrzyskiej oraz kostrzyńsko-słubickiej.

Poza strefą katowicką w wymienionych wyżej strefach stopa bezrobocia przekraczała stopę bezrobocia w skali kraju – 10,9%, a w niektórych przypadkach – powiat kamiennogórski – była prawie dwukrotnie wyższa – 21%. Jednocześnie NIK pozytywnie ocenia uzyskanie w strefie warmińsko-mazurskiej (zarządzanej przez Warmińsko-Mazurską Specjalną Strefę Ekonomiczną SA) – stopa bezrobocia 18,9% – stosunkowo wysokiego poziomu zagospodarowania strefy w stosunku do średniego poziomu zagospodarowania stref. Grunty niezagospodarowane w tej strefie stanowiły 25,9% łącznych obszarów strefy.³

Znaczący udział w obszarach SSE gruntów niezagospodarowanych wynikał z niskiego stopnia rozwoju gospodarczego ww. terenów, którego nie równoważą proponowane przez państwo zwolnienia podatkowe i dotacje. Biorąc pod uwagę intensywną rywalizację poszczególnych państw w pozyskiwaniu inwestycji zagranicznych NIK dostrzega potrzebę oferowania atrakcyjnych lokalizacji dla tych inwestorów, w szczególności realizujących duże projekty.

4. W Ministerstwie Gospodarki nie stworzono – do czasu opracowania w grudniu 2008 r. *Koncepcji rozwoju specjalnych stref ekonomicznych* – pisemnych procedur dotyczących rozszerzenia stref oraz pozostawiono kwalifikowanie terenów do włączenia w obszar SSE spółkom zarządzającym, co wpływało niekorzystnie na pełne wykorzystanie dotychczasowych terenów SSE.

W latach 2006–2008 jedynymi dokumentami dotyczącymi procedur rozszerzania obszarów SSE były dwa pisma⁴ komórki organizacyjnej Ministerstwa – Departamentu Instrumentów Wsparcia – skierowane do prezesów spółek zarządzających SSE. W pismach tych ograniczono się do przypomnienia wymogów ustawowych dotyczących SSE oraz jednocześnie wskazano jako właściwy podmiot do typowania obszarów spółki zarządzające. Ponadto wykorzystywano opracowane w Ministerstwie Gospodarki i przyjęte przez Radę Ministrów w dniu 5 lipca 2007 r. *Założenia do zmiany ustawy o specjalnych strefach*

³ Stopa bezrobocia wg stanu na luty 2009 r.: http://www.stat.gov.pl/gus/45_1487_PLK_HTML.htm

⁴ Pisma z 11 maja 2006 r. oraz 5 lutego 2007 r.

ekonomicznych w zakresie kryteriów obejmowania gruntów prywatnych statusem specjalnej strefy ekonomicznej.

Dodatkowo w Ministerstwie Gospodarki przyjęto koncepcję, że strefą obejmowano wyłącznie tereny wytypowane przez spółki zarządzające SSE. Wnioski o zmianę granic stref opracowywały spółki we współpracy z jednostkami samorządu terytorialnego, dokonując konsultacji z potencjalnymi inwestorami, zainteresowanymi realizacją nowych projektów na danym terenie. Jednakże ostatecznie teren kwalifikowała spółka zarządzająca. Ponadto w przypadku bezpośredniego wystąpienia władz samorządowych o włączenie gruntu do strefy do Ministra Gospodarki kierowano je do spółki zarządzającej strefą, która dokonywała merytorycznej i formalnej oceny wniosku.

Jednocześnie NIK pozytywnie ocenia działania Ministerstwa Gospodarki mające na celu zapewnienia spójnego podejścia do kwestii rozszerzania stref, m.in. poprzez organizowanie spotkań (konferencji stref), na których zarządzający otrzymywali informacje dot. kryteriów, jakie powinien spełniać grunt nadający się do objęcia SSE. Ostatecznie zasady i kryteria włączania do stref nowych obszarów wskazano w *Koncepcji rozwoju specjalnych stref ekonomicznych*.

5. NIK zwraca uwagę, że Ministerstwo Gospodarki w okresie objętym kontrolą nie dysponowało strategią rozwoju SSE, a opracowana w Ministerstwie Gospodarki i przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 27 stycznia 2009 r. *Koncepcja rozwoju specjalnych stref ekonomicznych* wskazuje ogólne cele bez mierników ich realizacji.

Podstawowym celem opracowanej przez Ministerstwo Gospodarki *Koncepcji* miało być wskazanie kierunków rozwoju SSE, których realizacja przyczyni się do rozwoju społeczno-gospodarczego poszczególnych regionów kraju. Przygotowany dokument zawiera przede wszystkim ogólne informacje na temat działania SSE oraz zasady i kryteria włączania do stref nowych obszarów. Kierunki rozwoju SSE opisano ogólnie, ograniczając się do wskazania pięciu kryteriów kwalifikowania inwestycji do SSE, będących częściowym powtórzeniem w innej formie kryteriów ustawowych oraz wskazaniem ośmiu priorytetowych sektorów dla tych inwestycji.

Liczne uwagi do opracowanej koncepcji składano na etapie uzgodnień międzyresortowych. Szczególnie Minister Finansów krytycznie wypowiadał się na temat przyjętej koncepcji, wskazując m.in., że przyjęta metoda wyboru inwestycji do SSE nie gwarantuje w wystarczającym stopniu wyboru powiatów o wysokim poziomie bezrobocia lub niskim poziomie uprzemysłowienia.

Dodatkowo NIK zwraca uwagę, że Ministerstwo Gospodarki przy opracowywaniu *Koncepcji* dysponując tylko danymi o wysokości zatrudnienia i wielkości nakładów ponoszonych w SSE nie było w stanie dokonać pełnej analizy efektywności instrumentu SSE dla gospodarki kraju. Pomimo wystąpienia do Głównego Urzędu Statystycznego oraz Ministerstwa Finansów nie uzyskano niezbędnych informacji.

6. W latach 2006–2008 Minister Gospodarki dokonał w trzech SSE zmian planów rozwoju. Zmiany te były zgodne z wymogami określonymi w art. 9 ust. 2 *ustawy z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych*⁵, tj. plan rozwoju strefy określał w szczególności cele ustanowienia strefy oraz działania, środki techniczne i organizacyjne służące osiągnięciu tych celów, obowiązki zarządzającego dotyczące działań zmierzających do osiągnięcia celów ustanowienia strefy i terminy wykonania tych obowiązków.

Jednocześnie NIK zwraca uwagę na nieuwzględnienie przez Ministra Gospodarki przy dokonywaniu ww. zmian postanowień właściwych planów zagospodarowania przestrzennego, co stanowiło wymóg określony w art. 9 ust. 3 *ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych*. W opinii NIK wypełnienie tego obowiązku napotykało na trudności w związku z faktem, że plany zagospodarowania przestrzennego w wyniku funkcjonowania SSE stawały się w znacznym stopniu nieaktualne. Ostatecznie w wyniku zmiany *ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych* zainicjowanej przez Ministra Gospodarki przepis art. 9 ust. 3 przestał obowiązywać z dniem 3 sierpnia 2008 r.

7. NIK pozytywnie ocenia fakt, że w trzyletnim okresie przeprowadzono osiem kontroli w SSE, które dotyczyły wydawania przez zarządzających zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej oraz wykonywania przez nich bieżącej kontroli działalności przedsiębiorców na terenie stref. Wnioski pokontrolne formułowane w ramach tych kontroli odnosiły się m.in. do nieprzestrzegania wymogów formalnych w postępowaniach przetargowych i kontrolach prowadzonych przez spółki zarządzające strefami oraz nieaktualizowania procedur wewnętrznych. Jednakże realizacja wniosków pokontrolnych nie była na bieżąco monitorowana a realizacja wniosków pokontrolnych przebiegała z opóźnieniami. Na przykład wniosek pokontrolny dotyczący zmiany regulaminu kontroli wystosowany do Pomorskiej Agencji Rozwoju Regionalnego SA zrealizowano dopiero po 6,5 roku od jego sformułowania.

⁵ Dz. U. z 2007 r. Nr 42, poz. 274, ze zm.

8. Biorąc pod uwagę powyższe oceny i uwagi, na podstawie art. 60 ust. 2 *ustawy o NIK*, Najwyższa Izba Kontroli przedstawia następujące wnioski:

1. Rozważenie gromadzenia i analizowania pełnych danych dotyczących zarówno efektów funkcjonowania SSE, jak i ponoszonych przez państwo kosztów ich funkcjonowania.
2. Przeprowadzenie weryfikacji terenów niezagospodarowanych pod kątem przydatności i celowości dalszego utrzymywania ich w granicach stref.
3. Podejmowanie intensywnych działań promujących możliwości lokowania inwestycji w SSE, w których występuje stosunkowo wysoki poziom niezagospodarowanych gruntów.
4. Rozważenie modyfikacji *Koncepcji rozwoju specjalnych stref ekonomicznych*, poprzez wskazanie szczegółowych celów wraz z miernikami ich realizacji.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 *ustawy o NIK*, zwraca się do Pana Premiera o przekazanie, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków oraz o podjętych działaniach lub o przyczynach niepodjęcia tych działań.

Stosownie do art. 61 ust. 1 i 2 *ustawy o NIK*, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu Premierowi prawo zgłoszenia do Kolegium Najwyższej Izby Kontroli umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków, zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, termin nadesłania informacji, o której wyżej mowa, liczy się – stosownie do art. 62 ust. 2 *ustawy o NIK* – od dnia otrzymania ostatecznej uchwały w sprawie powyższych zastrzeżeń.

(-) Stanisław Jarosz

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli