



**Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Marian Cichosz**

Warszawa, dnia 9 listopada 2011 r.

**Pan
Waldemar Pawlak**

**Wiceprezes Rady Ministrów
Minister Gospodarki**

KGP/4101-10-01/2011

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 udzielania pomocy publicznej w latach 2006-2010 przedsiębiorcom działającym w specjalnych strefach ekonomicznych².

W związku z ustaleniami przedstawionymi w protokole kontroli³, Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 *ustawy o NIK*, przekazuje Panu Premierowi niniejsze wystąpienie.

1. NIK ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych uchybień, podejmowane przez Ministra Gospodarki działania w zakresie udzielania pomocy publicznej przedsiębiorcom w SSE.

2. Udzielanie w latach 2006-2010 przez Ministra Gospodarki wsparcia dla nowych inwestycji z Funduszu Strefowego odbywało się w sposób rzetelny i celowy.

W okresie tym do Ministra Gospodarki wpłynęło 5 wniosków o dofinansowanie inwestycji z *Funduszu Strefowego*. Każdy z wniosków podlegał weryfikacji pod względem zgodności z przepisami, w szczególności *rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 marca*

¹ Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji.

² Dalej „SSE” lub „strefy”.

³ W dniu 19 października 2011 r. Minister Gospodarki odmówił podpisania protokołu kontroli.

2006 r. w sprawie udzielania wsparcia inwestycji z Funduszu Strefowego⁴. Ostatecznie umowy zawarto z czterema podmiotami, którym udzielono wsparcia na łączną kwotę 6 925,53 tys. zł. Zawierane umowy określały zasady rozliczania wsparcia oraz przyczyny jego zwrotu. W jednym przypadku nie doszło do podpisania umowy w związku z odstąpieniem od realizacji projektu przez inwestora⁵.

3. W ocenie NIK opracowywanie w latach 2006-2010 przez Ministra Gospodarki *Wieloletnich programów wsparcia finansowego inwestycji lokowanych na terenach SSE* było działaniem celowym.

Minister Gospodarki opracowywał programy zgodnie z wytycznymi przyjętymi przez Radę Ministrów – *System finansowego wsparcia dużych projektów inwestycyjnych*⁶, na podstawie dokumentów otrzymanych z Polskiej Agencji Informacji i Inwestycji Zagranicznych. W okresie objętym kontrolą opracowano 22 programy, które następnie na podstawie art. 136 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁷ (wcześniej art. 117 ust. 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych⁸) były uchwalane przez Radę Ministrów i realizowane przez Ministra Gospodarki. Wydatki z budżetu państwa na wykonanie tych programów wyniosły 291,9 mln zł⁹. Minister Gospodarki, jako organ udzielający pomocy, kontrolował realizację przez inwestorów zobowiązań wynikających z zawartych umów, w szczególności w zakresie utworzenia i utrzymania w wyznaczonym czasie określonej liczby miejsc pracy oraz poniesionych nakładów inwestycyjnych, co było rzetelne i celowe.

Jednocześnie NIK zwraca uwagę, że uchwalenie na podstawie art. 136 ustawy o finansach publicznych programu wieloletniego nie tworzy nowej, samodzielnej podstawy prawnej do wydatkowania środków publicznych, w tym do udzielania dotacji z budżetu państwa. Częściowo za podstawę taką można uznać art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju¹⁰, który wskazuje, że politykę rozwoju prowadzi się na podstawie strategii rozwoju, przy pomocy programów służących osiągnięciu celów, o których mowa w art. 2 (czyli m.in. podnoszeniu konkurencyjności gospodarki oraz tworzeniu nowych miejsc pracy w skali krajowej, regionalnej lub lokalnej), z wykorzystaniem środków publicznych.

⁴ Dz. U. Nr 58, poz. 409 ze zm.

⁵ BROEN SA.

⁶ Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 19 czerwca 2005 r., ze zmianami z dnia 24 czerwca 2008 r.

⁷ Dz. U. Nr 157, poz. 1240, ze zm.

⁸ Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.

⁹ W tym 66,37 mln zł na podstawie trzech uchwał Rady Ministrów podjętych przed 26 grudnia 2006 r.

¹⁰ Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712, ze zm.

4. Minister Gospodarki, mimo istnienia takiego obowiązku, nie ogłosił w okresie od 20 grudnia 2008 r. do końca okresu objętego kontrolą w Monitorze Polskim – Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej komunikatów dotyczących dziewięciu uchwał Rady Ministrów o przyjęciu wieloletnich programów rozwoju lub ich zmianie.

Art. 19 ust. 7 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju stanowi, że minister opracowujący program rozwoju ogłasza w *Monitorze Polskim* komunikat o: podjęciu przez Radę Ministrów uchwały o przyjęciu programu rozwoju lub jego zmian; adresie strony internetowej, na której właściwy minister opracowujący program rozwoju zamieści treść programu rozwoju oraz zmian do tego programu; terminie, od którego program rozwoju opracowany przez właściwego ministra lub jego zmiany będą stosowane. Dyrektor Departamentu Instrumentów Wsparcia wyjaśniła, że wynikało to z ograniczonego przedmiotowo zakresu regulacji programu.

Stosowne informacje o programach, pomimo braku ww. komunikatów, publikowano na stronach internetowych Ministerstwa Gospodarki.

5. W latach 2006-2010 wartość nakładów inwestycyjnych poniesionych w SSE wyniosła 47,5 mld zł, osiągając – wg stanu na 31 grudnia 2010 r. – poziom 73,2 mld zł. Zrealizowane inwestycje przyczyniły się do utworzenia w tym okresie 113 121 nowych miejsc pracy.

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 prawnych w latach 2006-2010¹¹ wyniosła 5,4 mld zł, w tym: 0,8 mld zł w 2006 r., 1 mld zł w 2007 r., 1 mld zł w 2008 r., 1,2 mld zł w 2009 r., 1,4 mld zł w 2010 r. Ponadto wydatki z budżetu państwa na wykonanie *Wieloletnich programów wsparcia finansowego inwestycji lokowanych na terenach SSE* wyniosły 291,9 mln zł.

Faktyczne zbilansowanie osiągniętych korzyści z poniesionymi przez państwo kosztami jest niemożliwe ze względu na niedysponowanie przez Ministerstwo Gospodarki pełnymi danymi dotyczącymi kwot ulg w podatkach i opłatach lokalnych oraz kwot udzielonych wszystkich dotacji, również poza wieloletnimi programami. Brak tych danych uniemożliwiał określenie pełnej efektywności tego instrumentu polityki gospodarczej. Minister Gospodarki w latach objętych kontrolą nie sporządzał prognoz, ocen i analiz opłacalności wsparcia państwa dla podmiotów działających w strefach, co w ocenie NIK byłoby działaniem celowym.

¹¹ Dane za 2011 r. będą dostępne w 2. połowie 2012 r.

Spółki zarządzające SSE, oprócz Suwalskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej SA oraz Warmińsko-Mazurskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej SA, uzyskiwały w latach 2006-2010 corocznie dodatnie wyniki finansowe na prowadzonej działalności. W Warmińsko-Mazurskiej Specjalnej Strefie Ekonomicznej SA sytuacja poprawiła się w 2009 r., natomiast Suwalska Specjalna Strefa Ekonomiczna SA osiągała stratę, która w 2010 r. wyniosła 1 848,8 tys. zł. W spółkach tych funkcje przewodniczących rad nadzorczych pełnili pracownicy Ministerstwa. W Suwalskiej Specjalnej Strefie Ekonomicznej SA przedstawiciel Ministra Gospodarki podjął działania w celu obniżenia kosztów funkcjonowania spółki, co NIK ocenia jako celowe.

Obszar specjalnych stref ekonomicznych zwiększył się z 8,2 tys. ha na koniec 2006 r. do 14,1 tys. ha na koniec 2010 r. Stopień zagospodarowania gruntów SSE w dniu 31 grudnia 2010 r. kształtował się na poziomie 62,3%. Na koniec 2006 r. wynosił on 73,8%. Na stopień ten w znaczącym stopniu wpływały częste zmiany granic i obszarów SSE oraz ograniczone wyłączenie zbędnych gruntów. W 2009 r. Ministerstwo Gospodarki na zlecenie Rady Ministrów opracowało *Inwentaryzację gruntów objętych specjalnymi strefami ekonomicznymi oraz analizę ich funkcjonowania w szczególności w zakresie możliwości inwestycyjnych na gruntach prywatnych i publicznych*. NIK jako celowe ocenia działania Ministerstwa skutkujące wyłączeniem zbędnych gruntów prywatnych objętych SSE.

6. W latach 2006-2010 Biuro Kontroli i Audytu Wewnętrznego Ministerstwa przeprowadziło zadanie audytowe *Opiniowanie projektów inwestycyjnych i projektów zezwoleń na prowadzenie działalności w specjalnych strefach ekonomicznych oraz monitorowanie działalności specjalnych stref ekonomicznych*. Wykazało ono brak wpływu do Ministerstwa projektów inwestycyjnych powyżej 50 mln euro i tym samym nie opiniowano celowości udzielania pomocy.

Jednocześnie NIK jako celowe ocenia podejmowanie czynności kontrolnych w zakresie realizacji przez przedsiębiorców zobowiązań z tytułu umów o udzielenie pomocy publicznej w formie dotacji celowej, przeprowadzanych przez pracowników Departamentu Instrumentów Wsparcia oraz Biura Kontroli i Audytu Wewnętrznego Ministerstwa.

7. Minister Gospodarki nie zrealizował trzech wniosków *de lege ferenda* zamieszczonych w *Informacji o wynikach kontroli funkcjonowania i rozszerzania obszaru działania specjalnych stref ekonomicznych w latach 2006-2008* (P/08/130)¹².

¹² <http://www.nik.gov.pl/kontrole/wyniki-kontroli-nik/kontrole,5515.html>

Wnioski NIK dotyczyły potrzeby podjęcia działań w celu nowelizacji ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych, zmian w rozporządzeniach w sprawie przetargów i rokowań oraz rozporządzeniach w sprawie specjalnych stref ekonomicznych. Zmiany przepisów miały dotyczyć m.in. pobierania opłat od przedsiębiorców działających w SSE, trybu udzielenia zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej w SSE oraz zasad nabywania nieruchomości. Minister Gospodarki nie podzielił w stanowisku do *Informacji* opinii NIK o zasadności realizacji powyższych wniosków.

Jednocześnie NIK pozytywnie ocenia działania Ministra Gospodarki w celu realizacji wniosków zamieszczonych w wystąpieniu pokontrolnym NIK z dnia 3 lipca 2009 r. (KGP/41022-/08). Niemniej jednak należy zwrócić uwagę, że w odniesieniu do gromadzenia i analizowania pełnych danych dotyczących zarówno efektów funkcjonowania SSE, jak i ponoszonych przez państwo kosztów ich funkcjonowania Ministerstwo nie dysponuje pełną wiedzą umożliwiającą całościową analizę. Ma to miejsce pomimo zobowiązania się Ministra Gospodarki¹³ m.in. do poszerzenia zakresu monitorowania danych o przedsiębiorcach funkcjonujących w SSE.

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 podjęcia działań legislacyjnych mających na celu wskazanie jednoznacznej podstawy prawnej do udzielania dotacji z budżetu państwa w ramach uchwalanych przez Radę Ministrów programów wieloletnich.
2. Podjęcie działań organizacyjnych zapewniających ogłaszanie w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej "Monitor Polski" komunikatu o podjęciu przez Radę Ministrów uchwały o przyjęciu programu rozwoju.
3. Podejmowanie skutecznych działań w celu pozyskania od właściwych instytucji i organów informacji o wysokości całkowitej pomocy publicznej udzielonej przedsiębiorcom działającym w SSE.

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.

¹³ Pismo z dnia 9 września 2009 r. (nr DIW-IV-450-4/EB/09 L.dz.855).

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.

(-) Marian Cichosz

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli