



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji

KGP – 4110-001-04/2014

R/14/007

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	R/14/007 – Wspieranie przez Ministra Gospodarki przedsiębiorstw działających w specjalnych strefach ekonomicznych.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
Kontrolerzy	1. Piotr Piątkiewicz, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 92495 z dnia 7 stycznia 2015 r. 2. Krzysztof Prus, starszy inspektor k.p., upoważnienie do kontroli nr 92496 z dnia 7 stycznia 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1- 4)
Jednostka kontrolowana	Specjalna Strefa Ekonomiczna „Starachowice” SA, ul. Radomska 29, 27-200 Starachowice
Kierownik jednostki kontrolowanej	Pan Cezary Tkaczyk, Prezes Zarządu (dowód: akta kontroli str. 5 - 13)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ zbywanie przez spółkę Specjalna Strefa Ekonomiczna „Starachowice” SA² nieruchomości w ramach przetargów łącznych³, legalność i gospodarność w wydatkowaniu środków na inwestycje infrastrukturalne oraz osiągnięte wyniki finansowe.

Uzasadnienie oceny ogólnej

W latach 2011-2014 Spółka w sposób gospodarny zbywała nieruchomości Specjalnej Strefy Ekonomicznej „Starachowice”⁴, uzyskując ceny wyższe od wynikających z ich wycen. NIK pozytywnie ocenia działania Zarządu Spółki w zakresie wydatkowania środków na inwestycje infrastrukturalne w Strefie. Środki finansowe przeznaczone na te inwestycje Strefy były zgodne z celem jej ustanowienia. W ocenie NIK, Spółka podejmowała właściwe działania zmierzające do poprawy wyników finansowych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Ocena zbywania przez Spółkę nieruchomości w ramach przetargów łącznych.

1.1. Zagospodarowanie obszaru strefy.

Opis stanu faktycznego

Na koniec 2014 r., w porównaniu do stanu na dzień 31 grudnia 2011 r., obszar Strefy zwiększył się z 612,9 ha do 644,5 ha, tj. o 31,6 ha (5,2%). Wzrósł także w tym czasie stopień zagospodarowania gruntów z 62,8% obszaru Strefy (384,8 ha), do 66,0% (425,6 ha).

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² Głównym akcjonariuszem Spółki był Skarb Państwa, posiadający 54,18% liczby akcji. Pozostałe akcje posiadały: Inwest Star SA (38,81%), Gmina Starachowice (6,89%) oraz Świętokrzyska Agencja Rozwoju Regionu SA: (0,12%). Dalej: Spółka.

³ Przetarg łączny- Przetarg organizowany przez spółkę zarządzającą strefą dla przedsiębiorców ubiegających się o zezwolenie i nabycie prawa do nieruchomości lub innych składników majątkowych położonych na terenie strefy.

⁴ Dalej: SSE Starachowice lub Strefa.

W wyjaśnieniach złożonych na okoliczność stanu zagospodarowania gruntów SSE *Starachowice* Prezes Spółki stwierdził⁵, że na terenie⁶ woj. świętokrzyskiego pozyskiwanie nowych, dobrze przygotowanych nieruchomości o przeznaczeniu przemysłowym było utrudnione ze względu na rozdrobnienie oraz często skomplikowany bądź nieregulowany stan prawny. Pośredni wpływ na tę sytuację miał także brak realizacji przez władze samorządowe oraz krajowe, planowanych wcześniej inwestycji infrastrukturalnych, a także różny poziom pomocy publicznej w poszczególnych regionach/województwach kraju⁷ oraz przedłużająca się procedura związana z wydłużeniem okresu funkcjonowania specjalnych stref ekonomicznych w Polsce.

Wśród głównych czynników, ograniczających napływ inwestycji do SSE *Starachowice* Prezes Spółki wymienił⁸: niezadowalającą jakość infrastruktury drogowej, niedostatek dużych terenów inwestycyjnych o powierzchni powyżej 100 tys. m², głównie typu greenfield, pod inwestycje przemysłowe oraz brak planów zagospodarowania przestrzennego, co znacząco zwiększało ryzyko inwestycji dla potencjalnych inwestorów.

(dowód: akta kontroli str. 48 – 103, 200 – 202)

1.2. Nieruchomości Spółki zbywane w ramach przetargów łącznych.

W latach 2011–2014 Spółka zbyła dwie nieruchomości o łącznej powierzchni 8,25 ha za cenę 3 898,4 tys. zł netto, uzyskując dochód⁹ w wysokości 3 243,6 tys. zł. W obu transakcjach uzyskane kwoty były wyższe od wartości wynikających z aktualnych wycen.

Spółka przeprowadziła także jeden przetarg łączny na podstawie art. 8 ust. 4 *ustawy z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych*¹⁰. Gmina sprzedająca nieruchomość przekazała dokumenty niezbędne do przygotowania Specyfikacji Istotnych Warunków Przetargu, w tym opis nieruchomości oraz zasady jej zbycia, cenę wywoławczą, wysokość postąpienia oraz sposób zapłaty.

Uzyskana wartość była wyższa od ceny wywoławczej o 4 tys. zł.

Po rozstrzygnięciu przetargu Spółka wydała zezwolenie na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie Strefy, natomiast cena została zapłacona w całości przelewem na rachunek bankowy gminy.

(dowód: akta kontroli str. 57, 58, 140 - 116)

Ustalone
nieprawidłowości

Nie stwierdzono.

Ocena częściowa

Pozytywna.

⁵ Wyjaśnienia z dnia 21 stycznia 2015 r.

⁶ SSE *Starachowice* jest położona na terenie pięciu województw: świętokrzyskiego, lubelskiego, łódzkiego, mazowieckiego i opolskiego.

⁷ Obowiązujący w okresie 2007-2013 program pomocy publicznej przewidywał dla terenów położonych w całym woj. mazowieckim max. intensywność pomocy na poziomie 30%, a na terenach woj. świętokrzyskiego (np. w odległych od podstrefy II-za ok. 17 km Starachowicach) intensywność ta wynosiła 50%. Niekorzystna różnica powodowała mniejszą atrakcyjność inwestycyjną terenów w II-zy pomimo wysokiego poziomu bezrobocia na tym terenie.

⁸ Wyjaśnienia z dnia 28 stycznia i 11 lutego 2015 r.

⁹ W odniesieniu do wartości w cenie nabycia.

¹⁰ Dz. U. z 2015 r. poz. 282.

2. Wydatkowanie środków na inwestycje infrastrukturalne.

Opis stanu
faktycznego

W badanym okresie Spółka zrealizowała trzy zadania na łączną kwotę 89,8 tys. zł, polegające na budowie, modernizacji lub rozbudowie infrastruktury gospodarczej i technicznej Strefy zgodnie z jej planem rozwoju.

W 2012 r. zrealizowano na terenie Podstrefy *Starachowice* dwa zadania inwestycyjne dotyczące budowy parkingu (koszt inwestycji 28,3 tys. zł) oraz przebudowy oświetlenia ulicznego dróg dojazdowych (koszt 7,4 tys. zł). Na potrzeby budowy sieci wodociągowej rozdzielczej na terenie Podstrefy *Kielce*, w 2013 r. wykonano mapę do celów projektowych, natomiast w 2014 r. zrealizowano zadanie inwestycyjne polegające na wybudowaniu tej sieci. Łączny koszt realizacji inwestycji wyniósł 54 tys. zł.

W badanym okresie Spółka nie wykonywała zadań, których realizacja wynikała z programów wieloletnich uchwalonych przez Radę Ministrów lub/i zawartych z inwestorami umów i porozumień.

(dowód: akta kontroli str. 50, 67 – 76, 139, 262, 263)

Według stanu na dzień 31 grudnia 2011 r. w Strefie prowadziły działalność gospodarczą 73 przedsiębiorstwa na podstawie zezwolenia, zaś na koniec 2014 r. liczba przedsiębiorstw dysponujących ważnymi zezwoleniami na działalność w Strefie wzrosła do 76.

Na koniec 2011 r. przedsiębiorstwa działające w Strefie na podstawie zezwolenia, dysponowały 7 270 miejscami pracy, z tego w 2011 r. utworzono 4 087 nowych miejsc pracy, zaś utrzymano 3 183 miejsca pracy. W porównaniu do stanu na koniec 2011 r., na dzień 30 września 2014 r. liczba miejsc pracy zmniejszyła się ogółem do 6 332 (o 12,9%), przy czym w okresie trzech kwartałów 2014 r. utworzono 3 339 nowych miejsc pracy, a 2 993 miejsca pracy utrzymano.

(dowód: akta kontroli str. 14 - 31, 37 - 115)

Ustalone
nieprawidłowości

Nie stwierdzono.

Ocena częściowa

Pozytywna.

3. Wyniki ekonomiczno-finansowe Spółki.

3.1 Wynik finansowy.

Opis stanu
faktycznego

Aktywa SSE *Starachowice* wzrosły z 16 882 tys. zł na dzień 31 grudnia 2011 r. do 19 186 tys. zł na koniec listopada 2014 r. W tym okresie wzrósł o 543 tys. zł majątek trwały – do kwoty 11 011 tys. zł, a także majątek obrotowy – do wartości 8 175 tys. zł, tj. o 1 761 tys. zł. W tym stan środków pieniężnych wzrósł z kwoty 5 929 tys. zł do 7 258 tys. zł, tj. o 1 329 tys. zł (22,4%). W porównywanym okresie zobowiązania Spółki wzrosły o 8% – do kwoty 859 tys. zł, natomiast zobowiązania krótkoterminowe zmalały o 20% i stanowiły 69% wartości zobowiązań ogółem.

Przychody ze sprzedaży produktów, towarów i usług nieznacznie wzrosły z 2 476 tys. zł. w 2011 r. do 2 659 tys. zł w 2013 r. Na koniec listopada 2014 r. wartość tych przychodów wyniosła 2 139 tys. zł. Nieco szybciej rosły koszty sprzedanych produktów, towarów i usług, które ukształtowały się na poziomie 3 122 tys. zł w 2011 r. oraz 3 510 tys. zł w 2013 r. Na koniec listopada 2014 r. koszty te wyniosły 3 594 tys. zł. Wysokość tych kosztów była głównie skutkiem wzrostu opłaty za wieczyste użytkowanie gruntów oraz kosztów remontów i napraw. W latach 2013 i 2014 Spółka planowo poniosła większe, niż w latach poprzednich koszty remontów pomieszczeń pod wynajem oraz kosztów remontów posiadanego obiektu biurowego,

w którym zmodernizowano wszystkie główne ciągi komunikacyjne oraz w dużym zakresie instalację elektryczną. W wyniku tych działań Spółka odnotowała ujemny wynik na sprzedaży produktów, towarów i usług.

W badanym okresie, dodatnie wyniki finansowe netto zapewniły głównie dochody uzyskane z obrotu nieruchomościami i przychody finansowe. W latach 2011-2014 łączny przychód z tytułu obrotu nieruchomościami wyniósł 5 918,9 tys. zł (dochód 5 091 tys. zł), natomiast przychody finansowe bez dywidendy i udziału w zyskach osiągnęły wartość 1 013 tys. zł.

W 2012 r. dokonano podwyższenia kapitału zakładowego spółki zależnej – EkoMedia Sp. z o.o. z 2 868,5 tys. zł. do 3 368,5 tys. zł, poprzez emisję 1 000 nowych udziałów po 500 zł każdy. Na pokrycie podwyższonego kapitału przeznaczone zostały środki z kapitału zapasowego, skumulowane w Spółce zależnej z zysków z lat poprzednich.

W latach 2011-2014 Spółka podejmowała działania w celu poprawy wyników ekonomiczno-finansowych uzyskując łącznie przychody w wysokości 4 191,4 tys. zł, głównie z tytułu:

- najmu lokali biurowych i nieruchomości, odpłatnego udostępniania pomieszczeń na szkolenia, konferencje lub spotkania, odpłatnego udostępniania miejsc na reklamy (3 071,3 tys. zł),
- sprzedaży specyfikacji istotnych warunków przetargu lub rokowań (561 tys. zł),
- odpłatnego dokonywania analiz finansowych – controlling (447 tys. zł),
- prowadzenia kolektury Lotto oraz punktu doładowań biletów miejskiej komunikacji (108,9 tys. zł).

W latach 2011-2014 Spółka proponowała także przedsiębiorcom świadczącym obsługę inwestycji i usługi okołobiznesowe, czasowy lub bezterminowy udział w programie *Partner*, będącym pakietem usług promujących daną firmę wśród potencjalnych inwestorów zainteresowanych podjęciem działalności w SSE Starachowice. Spółka uzyskała z tego tytułu dochód w wysokości 16,6 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 51, 60 – 64, 126 - 138)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W okresie od lipca 2013 r. do końca 2014 r. Spółka nie wystawiała wezwań do zapłaty odsetek z tytułu nieterminowych wpłat należności głównych, a w konsekwencji nie dochodziła odsetek na łączną kwotę 7 tys. zł, tj. ok. 0,2% przychodów Spółki za ten okres. Zgodnie z obowiązującymi w tym czasie regulacjami wewnętrznymi¹¹, Spółka była zobowiązana wystawiać zarówno pisma wzywające do zapłaty, jak i ostateczne wezwania do zapłaty wraz z odsetkami za zwłokę.

Prezes Spółki¹² wyjaśnił, że powyższa sytuacja wystąpiła w związku z faktem, iż od połowy 2013 r. Spółka zaprzestała wystawiania wezwań do zapłaty do wszystkich dłużników, a wprowadziła na wystawianych fakturach zapis w brzmieniu: *Brak zapłaty w terminie wymagalności faktury spowoduje skierowanie sprawy do sądu bez wezwania*. Było to zgodne z obowiązującymi przepisami¹³ i umową. Jednocześnie w związku z wprowadzanymi zmianami przepisów prawa podatkowego wystąpiła konieczność wielokrotnej aktualizacji programu księgowego, w którym po każdorazowej aktualizacji likwidował się automatycznie zapis informujący, że w przypadku

¹¹ Polecenie Zarządu SSE Starachowice z dnia 15 maja 2003 r. w sprawie windykacji należności z tytułu zawartych umów najmu/dzierżawy.

¹² Z dnia 11 lutego 2015 r.

¹³ Z dniem 3 maja 2012 r. ustawodawca wykreślił z art. 479¹² §2 kodeksu postępowania cywilnego wymóg wzywania wierzyciela do zapłaty przed wszczęciem egzekucji sądowej należności.

braku zapłaty w terminie wymagalności faktury nastąpi skierowanie do sądu bez wezwania. Brak zapisu wystąpił na fakturach przez okres kilku miesięcy 2014 r. i po wychwyceniu tej usterki adnotacja na fakturach została przywrócona.

NIK zwraca uwagę, że podejmując decyzję o zaprzestaniu wystawiania wezwań, Zarząd Spółki nie spowodował dokonania weryfikacji i uaktualnienia aktów wewnętrznych. Dopuszczono zatem do naruszenia wewnętrznych procedur związanych z naliczaniem i dochodzeniem należności.

(dowód: akta kontroli str. 169 -177, 203 - 261)

3.2 Przychody z tytułu opłat za zarządzanie strefą.

Zasady partycypacji inwestorów w kosztach związanych z administrowaniem Strefą oraz utrzymaniem jej ogólnej infrastruktury zostały określone w Regulaminie SSE *Starachowice*¹⁴. Zgodnie z §11 ust. 2 Regulaminu, zasady te określa Zarządzający Strefą, czyli Spółka, uwzględniając wielkość zajmowanego przez przedsiębiorcę terenu, rodzaj prowadzonej działalności, wielkość zatrudnienia, obrotów i natężenia ruchu towarowego.

Zgodnie z §12 Regulaminu Zarządzający nalicza przedsiębiorcy opłaty związane z administrowaniem Strefą m.in. za: prowadzenie ewidencji przedsiębiorców, uzgadnianie lokalizacji, prowadzenie obsługi informacyjnej, monitorowanie przedsiębiorców w zakresie zgodności prowadzonej przez nich działalności gospodarczej z udzielonymi zezwoleniami.

W SSE *Starachowice* podpisywane były dwa rodzaje umów partycypacyjnych w zależności od położenia nieruchomości¹⁵. Wysokość opłaty określano w protokole z posiedzenia Zarządu Spółki. W okresie objętym kontrolą nie stosowano odstępstw od zasad naliczania i egzekwowania opłat określonych w Regulaminie Spółki i zapisanych w umowach.

(dowód: akta kontroli str. 32 – 36, 53, 61, 62, 117 - 125)

Na dzień 31 grudnia 2011 r. wysokość przeterminowanych należności ogółem wyniosła 56 tys. zł, w tym 10 tys. zł stanowiły należności przeterminowane powyżej 12 miesięcy. Sytuacja w tym zakresie pogorszyła się na koniec listopada 2014 r. Kwoty należności przeterminowanych zwiększyły się do wysokości 204 tys. zł, w tym powyżej 12 miesięcy do 89 tys. zł. Wzrósł także udział należności przeterminowanych w należnościach ogółem z 11,4% na koniec 2011 r. do 27,2% na koniec listopada 2014 r.

Zaległości w wysokości 204 tys. zł dotyczyły 25 dłużników. Do dnia 21 stycznia 2015 r. z kwoty tej uregulowano 38 tys. zł. Do uregulowania pozostało 166 tys. zł przy czym zaległości w kwocie:

- 125 tys. zł dotyczyły dłużników znajdujących się w upadłości, w tym jeden z dłużników zalegał z płatnościami na kwotę 104 tys. zł, co stanowiło 51% wszystkich przeterminowanych należności w Spółce,
- 41 tys. zł dotyczyły dłużników, których sprawy znajdowały się w egzekucji komorniczej lub zostały skierowane do sądu.

(dowód: akta kontroli str. 53, 84 - 103)

¹⁴ Zatwierdzony przez Ministra Gospodarki w dniu 23 marca 1998 r.

¹⁵ SSE *Starachowice*– obszar 1 w Starachowicach oraz SSE *Starachowice* poza obszarem 1 w Starachowicach

3.3 Koszty związane z działaniami promocyjnymi Spółki.

Wydatki netto poniesione przez Spółkę na promocję Strefy w latach 2011-2014 systematycznie rosły, osiągając w 2014 r. wartość 135,2 tys. zł, wobec 31,5 tys. zł w 2011 r. W badanym okresie działania promocyjne realizowane przez Spółkę skupiały się głównie na promocji oferty inwestycyjnej, tj.:

- bezpośrednio – w czasie seminariów, konferencji gospodarczych i targów inwestycyjnych krajowych oraz zagranicznych, w mediach gospodarczych (m.in. wydawnictwa, telewizja),
- za pośrednictwem innych wyspecjalizowanych instytucji (m.in. Polskiej Agencji Informacji i Inwestycji Zagranicznych, Wydziałów Promocji Handlu i Inwestycji przy polskich placówkach dyplomatycznych, Urzędu Marszałkowskiego w Kielcach, Targów Kielce S.A.,
- poprzez własną stronę internetową oraz oferty bezpośrednie skierowane do potencjalnych inwestorów.

Doboru metod i środków do prowadzenia działań dokonywano uwzględniając przede wszystkim docelową grupę potencjalnych inwestorów, pozycję wydawnictwa/medium na rynku gospodarczym oraz możliwości finansowe Spółki na podstawie poziomu realizacji planu finansowego.

(akta kontroli, str. 54 – 56, 133 - 138)

Ustalono
nieprawidłowości

Nie stwierdzono.

Ocena częściowa

Pozytywna.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi 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 Kontroli¹⁶, wnosi o kontynuowanie działań w celu windykacji odsetek od nieterminowo zapłaconych na rzecz Spółki należności.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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 dyrektora Departamentu Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek poinformowania
NIK o sposobie wykorzystania uwag
i 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 wykorzystania uwag i wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

¹⁶ Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm.

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 18 maja 2015 r.

Kontroler
(-)Piotr Piątkiewicz
Główny specjalista kp.

.....
Podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Gospodarki,
Skarbu Państwa i Prywatyzacji

Dyrektor
(-)Sławomir Grzelak

.....
Podpis