

Białystok, dnia 26 maja 2009 roku



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DELEGATURA w BIAŁYMSTOKU

15-950 Białystok ul. Akademicka 4

skr. p. 9, fax: (085) 73-99-109

tel.: (085) 73-99-100

e-mail: lbi@nik.gov.pl

P/08/130
LBI-410/28-1-2008

Panowie
Grzegorz Mackiewicz
Leszek Dec
Wojciech Kierwajtys
Zarząd Suwalskiej Specjalnej
Strefy Ekonomicznej S. A.

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r.¹, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku przeprowadziła w Suwalskiej Specjalnej Strefie Ekonomicznej Spółce Akcyjnej w Suwałkach („Spółce”) kontrolę funkcjonowania i rozszerzania obszaru Suwalskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej („Strefy”) w latach 2006-2008.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawiono w protokóle podpisanym 27 kwietnia 2008 r., Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 ustawy o NIK, przekazuje niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia realizację w latach 2006-2008 zadań Spółki w zakresie zarządzania Strefą, mimo stwierdzonych uchybień.

1. Spółka zarządzała Strefą, której powierzchnia w okresie objętym kontrolą zwiększyła się o 53,83 ha (na koniec 2008 r. wynosiła 342,77 ha), przede wszystkim na skutek pojawienia się od 2004 roku możliwości powiększenia łącznego obszaru stref ekonomicznych ale pod inwestycje o wartości co najmniej 40 mln euro lub tworzącej co

¹ o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.), zwanej dalej „ustawą o NIK”

najmniej 500 nowych miejsc pracy², a od 2006 roku bez tego rodzaju warunków. W 2007 roku do Strefy zostały włączone tereny przedsiębiorstwa ROCKWOOL POLSKA Sp. z o.o. w Małkini Górnej (23,92 ha) i w 2008 roku tereny Miasta Białystok (29,91 ha), a jeszcze w 2005 roku tereny PFLEIDERER MDF Sp. z o.o. w Grajewie. W każdej z tych spraw, Spółka występowała do Ministra Gospodarki z wnioskiem w sprawie zmiany granic Strefy, w którym przedstawiała uzasadnienie powiększenia jej obszaru.

Na koniec 2008 roku rozdysponowanych było 232,61 ha, tj. 67,9 % obszaru Strefy, w tym 196,45 ha zajmowali przedsiębiorcy, a 36,16 ha stanowiły drogi. Do rozdysponowania pozostało 110,15 ha, w tym 80,24 ha stanowiących własność Spółki oraz 29,91 ha Miasta Białystok.

2. W Strefie realizowane były cele określone w „Planie rozwoju Suwalskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej” (zwanym dalej „planem rozwoju SSSE”), ustalonym rozporządzeniem Ministra Gospodarki z 14 lutego 1997 r.³, w szczególności w zakresie łagodzenia skutków bezrobocia oraz rozwoju regionu. Funkcjonujące na terenie Strefy na koniec 2008 r. 48 podmioty posiadające ważne zezwolenia, utworzyły 4.999 nowych miejsc pracy (373 % zakładanych w ich zezwoleniach), realizując tym 83,3% docelowego zatrudnienia (6.000) określonego dla Strefy. Przedsiębiorcy zaangażowali w inwestycje w Strefie 1.341,4 mln zł (179 % ustalonych w zezwoleniach), przy czym 640,9 mln zł (47,8 %) z tych nakładów zrealizowały 2 przedsiębiorstwa włączone do Strefy w latach 2005 i 2007 (PFLEIDERER MDF Sp. z o.o. w Grajewie i ROCKWOOL POLSKA Sp. z o.o. w Małkini Górnej).

W wyniku postępowań przeprowadzonych w latach 2006-2008 (w tym 1 wszczętego w 2005 r.) Spółka wydała łącznie 7 zezwoleń na prowadzenie działalności w Strefie (wszystkim podmiotom, które pozytywnie przeszły procedurę przetargu/rokowań) oraz sprzedała 10,7 ha nieruchomości 10 przedsiębiorcom, w tym 6,9 ha 7 przedsiębiorcom którzy jednocześnie uzyskali zezwolenia lub rozszerzyli działalność prowadzoną na podstawie wcześniej wydanych im zezwoleń oraz 3,8 ha 3 przedsiębiorcom, którzy nie ubiegali się o wydanie zezwoleń (zadeklarowali zrealizowanie inwestycji i zatrudnienia, z tego 2 przedsiębiorców bez wskazania terminu). W zezwoleniach tych przewidziano zatrudnienie łącznie 227 pracowników i zainwestowanie 280,5 mln zł, z tym że jedno z zezwoleń (zakładające utworzenie 10

² art. 5a ustawy z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych (Dz. U. z 2007 r. Nr 42, poz. 274 ze zm.), zwanej dalej „ustawą o specjalnych strefach ekonomicznych”

³ w sprawie ustalenia planu rozwoju Suwalskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej (Dz. U. Nr 17, poz. 92 ze zm.)

nowych miejsc pracy oraz inwestycje wartości 1,6 mln zł) zostało cofnięte ze względu na nie rozpoczęcie przez przedsiębiorcę działalności, a w 6 przypadkach do 2008 roku nie upłynął termin realizacji inwestycji.

Dynamika rozwoju Strefy znacząco zmalała od 2001 roku (spośród 153 zezwoleń na działalność od początku jej istnienia, 129 zostało wydanych w latach 1996-2000), gdyż do 2008 roku warunki zachęcające przedsiębiorców do inwestowania w Polsce północno-wschodniej (regionie charakteryzującym się jednym z najniższych poziomów rozwoju gospodarczego oraz niezadowalającym stanem szlaków komunikacyjnych) nie różniły się od warunków dla 10 z 16 województw. Tendencja to może ulec poprawie w związku z wejściem od 30 grudnia 2008 r. przepisów⁴, które uprzywilejowują przedsiębiorców inwestujących w tereny 5 województw, w tym podlaskiego i warmińsko-mazurskiego, po objęciu ich nieruchomości strefą ekonomiczną (niższe o 30% niż na innych terenach Polski wymogi dotyczące minimalnego poziomu zatrudnienia i kosztów kwalifikowanych inwestycji).

3. Pozytywnie pod względem legalności i gospodarności ocenia się działania Spółki w zakresie pozyskiwania nowych przedsiębiorców. Spółka na miarę możliwości promowała działalność w Strefie, m.in. poprzez uczestnictwo w targach, spotkaniach biznesowych oraz dystrybucję folderów promujących. W okresie objętym kontrolą Spółka 12-krotnie zapraszano do przetargów/rokowań, oferując do nabycia wszystkie wolne w Strefie nieruchomości. Decyzja o zorganizowaniu przetargu/rokowań podejmowana była w momencie pojawienia się potencjalnego inwestora, co Panów zdaniem miało ograniczyć koszty z tym związane ze wszczęciem procedury (wszczęcia procedury i opublikowania ogłoszeń, do której nie przystąpiłby żaden podmiot) i należy uznać za racjonalne. Na zaproszenia odpowiedziało łącznie 19 podmiotów, w tym 3 zainteresowane przystąpieniem do przetargu łącznego o wydanie zezwolenia i zakup nieruchomości, 6 przystąpieniem do rokowań o wydanie zezwolenia i 10 wyłącznie zakupem nieruchomości. Nie wystąpiły przypadki ubiegania się więcej niż jednego podmiotu o tę samą nieruchomość.
4. W stosunku do wszystkich podmiotów (również tych które nie były zainteresowane lub nie mogły uzyskać zezwolenia ze względu na rodzaj planowanej działalności) stosowano procedurę przewidzianą w rozporządzeniu Ministra Gospodarki i Pracy z 15 listopada

⁴ Rozporządzenie Rady Ministrów z 10 grudnia 2008 w sprawie kryteriów, których spełnienie umożliwia objęcie niektórych gruntów specjalną strefą ekonomiczną (Dz. U. Nr 224 poz. 1447)

2004 r.⁵, w tym w zakresie wymagań oraz kryteriów oceny planowanych przedsięwzięć (inwestycji i zatrudnienia). Przestrzegano zasad dotyczących obowiązkowych elementów w treści ogłoszeń i specyfikacji istotnych warunków, jak i terminów składania ofert i przebiegu przetargu/rokowań. W 5 analizowanych przez NIK postępowaniach, forma i treść zezwoleń odpowiadały wymogom art. 16 ust. 2 ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych oraz art. 107 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r.⁶ i ustalone nimi warunki działalności gospodarczej były zgodne z celami określonymi w planie rozwoju SSSE i wynikami przetargów/rokowań, ale:

- w 2, wbrew wymogom § 7 ust. 2 rozporządzenia w sprawie przetargów, nie odrzucono ofert niekompletnych (w jednej brakowało określenia sposobu zapłaty za nieruchomości, a w drugiej zaświadczenia o braku zaległości w podatkach u jednego ze współników), uzupełnionych - na wezwanie Spółki - przed negocjacjami warunków działalności na terenie Strefy,
- ogłoszenia o wynikach przetargu/rokowań nie były zamieszczane na stronie internetowej Strefy, co naruszało zasady określone w § 8 ust. 1 rozporządzenia w sprawie przetargów,
- kopie zezwoleń zostały przesłane do Ministerstwa Gospodarki, w tym czterech do 3 dni od ich wydania, a jednego 30 dni po wydaniu (zamiast - w myśl § 3 rozporządzenia z 13 czerwca 2001 r.⁷ - niezwłocznie).

5. Spółka z zachowaniem zasad legalności monitorowała działalność podmiotów działających w Strefie. W tym:

- kwartalnie zbierano dane o ich inwestycjach i zatrudnieniu. Informacje na piśmie egzekwowano od przedsiębiorców 3 z 5 podstref (Ełku, Małkini Górnej i Grajewie), a z 2 (Suwałkach i Gołdapi) dopuszczano ustne informowanie o działalności. Kontrole prowadzone przez Spółkę u przedsiębiorców wskazywały na rzetelności otrzymywanych danych,
- w okresie objętym kontrolą przeprowadziła 22 kontrole (w każdym przypadku, gdy były one wymagane) w podmiotach, które uzyskały zezwolenie na działalność na terenie Strefy, w tym 18 dotyczących spełnienia warunków określonych

⁵ w sprawie przetargów i rokowań oraz kryteriów oceny zamierzeń co do przedsięwzięć gospodarczych, które mają być podjęte przez przedsiębiorców na terenie SSSE (Dz. U. Nr 254, poz.2548 ze zm.), zwanym dalej „rozporządzeniem w sprawie przetargów”

⁶ Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.)

⁷ w sprawie powierzenia "Suwalskiej Specjalnej Strefie Ekonomicznej" S.A. udzielania zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej oraz wykonywania bieżącej kontroli działalności przedsiębiorców na terenie Suwalskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej oraz ustalenia zakresu tej kontroli (Dz. U. Nr 67, poz. 704)

w zezwoleniach, 3 sprawdzające czy uchybienia stwierdzone przy kontroli warunków zostały usunięte oraz zleconą przez Ministerstwo Gospodarki. W wyniku tych kontroli Minister Gospodarki cofnął 5 zezwoleń na prowadzenie działalności na terenie Strefy.

Dwie z 21 kontroli własnych podjęto z opóźnieniem w stosunku do wymagań planu rozwoju SSSE (3 miesiące od terminu wyznaczonego na realizację warunku zezwolenia), w tym w ECO-PROGRES Sp. z o.o. przekraczając ten termin o 10 miesięcy, a w PADMA ART. Sp.j. o 6 dni. Z pozostałych 19, 16 kontroli podjęto przekraczając od 3 do 32 dni termin określony w wewnętrznej regulacji Spółki⁸. Opóźnienia w wykonaniu kontroli nie miały wpływu na prowadzenie przez podmioty dalszej działalności w Strefie.

6. Spółka przestrzegając zasad gospodarności sprzedawała w latach 2006-2008 nieruchomości. Nie posiadano co prawda ważnych operatów szacunkowych na 6 z 10 nieruchomości, ale działki sprzedawano po cenach porównywalnych od wynikających z oszacowania wartości innych działek w danej podstrefie. W każdym przypadku ostateczną cenę za 1 m² zbywanego gruntu ustalono na poziomie wyższym niż w ofercie, w trakcie uzgadniania z przedsiębiorcą warunków działalności w Strefie.

W 2 przekazywanych do Ministerstwa Gospodarki sprawozdaniach z funkcjonowania Strefy, nie wykazano sprzedaży 0,3724 ha gruntów w I i 1,2334 ha gruntów w II kwartale 2008 roku.

7. Spółka z zachowaniem zasad legalności i gospodarności realizowała wydatki związane rozwojem i promocją Strefy. W tym, w okresie objętym kontrolą:
 - nakłady na promocję wyniosły 468,1 tys. zł. Środki te wydatkowano na dystrybucję materiałów promocyjnych (w tym m.in. do placówek dyplomatycznych polskich i zagranicznych), reklam prasowych, prowadzenie strony internetowej, uczestnictwo w targach i spotkaniach biznesowych w kraju jak i zagranicą,
 - nakłady na inwestycje dotyczące budowy i modernizacji infrastruktury wyniosły 688,2 tys. zł (3 % wartości wszystkich inwestycji Spółki od powstania Strefy). Inwestycje realizowane były z własnych środków Spółki i dotyczyły budowy oraz modernizacji infrastruktury znajdującej się w sąsiedztwie nieruchomości przedsiębiorców. Wybór wykonawców tych inwestycji dokonywany był zgodnie

⁸ Instrukcji wykonywania przez Spółkę bieżącej kontroli działalności przedsiębiorców, którą ustalono, że kontrole należy przeprowadzać w ciągu 14 dni od terminu spełnienia warunku

z zasadami określonymi w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r.⁹ oraz wewnętrznymi regulacjami Spółki.

Na koniec 2008 roku inwestycji w zakresie budowy infrastruktury wymagało 85,6 ha Strefy (poza terenami włączonymi w 2008 roku uzbrajanymi przez Miasto Białystok). O wsparcie unijne na kompleksowe uzbrojenie terenu (2 projekty) zabiegano w ramach Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej 2007-2013, jednak w marcu 2009 roku zrezygnowano z tego. W sytuacji finansowej Spółki, za niewystarczający uznano proponowany przez Instytucję Zarządzającą Programem 50%-wy poziom dofinansowania projektów, przy ograniczeniach w sprzedaży gruntów w czasie ich realizacji i potrzeby związania efektów projektów z innowacyjnością przedsięwzięć realizowanych przez podmioty, które będą z tych efektów korzystać.

8. W okresie objętym kontrolą uległa poprawie sytuacja finansowa Spółki. Strata na koniec 2008 roku wyniosła 293,7 tys. zł i była o 1.717,7 tys. zł niższa od występującej na koniec 2006 roku (2.011,4 tys. zł). Niewątpliwym wpływem na poprawę wyniku finansowego miało wprowadzenie od września 2006 roku opłaty z tytułu partycypacji w kosztach administrowania, uiszczanej - na podstawie umów prawa cywilnego - przez przedsiębiorców posiadających na terenie Strefy nieruchomości. W 2006 roku Spółka uzyskiwała z tego tytułu 7 % wszystkich swoich przychodów (116,3 tys. zł z 1.659 tys. zł), w 2007 roku 18,7 % przychodów (399,8 tys. zł z 2.140,9 tys. zł) i w 2008 roku już 34,9% przychodów (1.019,3 tys. zł z 2.918,4 tys. zł).

Ryczałtowe (miesięczne) stawki opłaty za 1 m² nieruchomości kalkulowane były na podstawie poniesionych w roku poprzednim kosztów amortyzacji i podatków od nieruchomości infrastruktury, konserwacji i jej napraw oraz kosztów promocji przedsiębiorców (np. w 2008 roku koszty te wyniosły 0,02 zł/m² gruntów w Podstrefie Gołdap, 0,03 zł w Podstrefie Suwałki i 0,04 zł w Podstrefie Ełk), a następnie negocjowane z przedsiębiorcami, podczas ustalania - w trakcie przetargów/rokowań - warunków działalności (uzyskano od 0,02 zł do 0,06 zł/m² gruntów). Jedne z najwyższych stawek wynegocjowano z dwoma firmami, które włączyły do Strefy własne nieruchomości (z PFLEIDERER MDF Sp. z o.o. w Grajewie i ROCKWOOL POLSKA Sp. z o.o. w Małkini Górnej), a którymi Spółka wcześniej, jak i obecnie nie administrowała. Stawki dla tych firm zostały ustalone w euro (według kursu w trakcie negocjacji było to 0,05 i 0,08 zł/m² gruntów), a przychody od nich stanowiły w 2006 roku 65,3 % (76,0 tys. zł),

⁹ Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2007 r. Nr 223, poz. 1655 ze zm.)

w 2007 roku 77,3 % (308,9 tys. zł) i w 2008 roku 83,6 % (852,3 tys. zł) przychodów ogółem z opłat administracyjnych.

Koszty, na których oparto kalkulację opłaty administracyjnej, ponoszone były przez Spółkę w związku z wykonywaniem przez nią zadań własnych, wynikających z art. 8 ust. 1 ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych. Przepisy te nie zmieniły się od powstania Strefy i ustawodawca nie postanowił o możliwości pobierania jakichkolwiek opłat związanych z tą działalnością, więc jedyną możliwością ich uzyskania była indywidualna zgoda przedsiębiorcy na obciążanie i wysokość stawek opłat administracyjnych. Udało się to zrealizować wobec 39 ze 100 przedsiębiorców funkcjonujących w Strefie na koniec 2008 r. (właściciele nieruchomości o powierzchni 91,1 ha), w tym wszystkich, którzy rozpoczęli lub rozszerzyli działalność w Strefie od 2006 roku. Spółka bowiem od tego roku partycypację w kosztach administrowania wprowadziła do specyfikacji istotnych warunków przetargów/rokowań dotyczących rozpoczęcia lub rozszerzania działalności w Strefie, co w ocenie NIK stwarzało przedsiębiorcom mniej korzystne od istniejących w poprzednich latach, warunki do lokowania się w Strefie. Pozostałe 61 podmiotów, właściciele łącznie 105,3 ha gruntów nabytych przed 2006 rokiem, mimo podejmowanych przez Spółkę prób, nie zaakceptowało ponoszenia opłat.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1. Przestrzeganie zasad określonych w rozporządzeniu w sprawie przetargów, w tym w zakresie odrzucania ofert oraz publikacji wyników przetargów/rokowań.
2. Niezwłoczne przekazywanie kopii zezwoleń Ministrowi Gospodarki, zgodnie z zasadami określonymi w rozporządzenia z 13 czerwca 2001 r.
3. Przestrzeganie terminów przeprowadzania kontroli przedsiębiorców, określonych w planie rozwoju SSSE oraz regulacjach wewnętrznych Spółki.
4. Prawidłowe ujmowanie danych dotyczących sprzedaży gruntów w kwartalnych sprawozdaniach z działalności Strefy.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje od Zarządu, w terminie 30 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o podjętych działaniach na rzecz realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego Zarządowi przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Delegatury NIK w Białymstoku umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu. W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej Komisji NIK.

DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli
z up.
Barbara Chilińska
WICEDYREKTOR