

IX kadencja



KANCELARIA SEJMU

Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

- **KOMISJI DO SPRAW
KONTROLI PAŃSTWOWEJ
(NR 29)
z dnia 8 grudnia 2020 r.**

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji do Spraw Kontroli Państwowej (nr 29)

8 grudnia 2020 r.

Komisja do Spraw Kontroli Państwowej, obradująca pod przewodnictwem posła **Wojciecha Szaramy (PiS)**, przewodniczącego Komisji, rozpatrzyła:

– informację Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli działalności specjalnych stref ekonomicznych.

W posiedzeniu udział wzięli: **Olga Semeniuk** podsekretarz stanu w Ministerstwie Rozwoju, Pracy i Technologii wraz ze współpracownikami, **Maciej Maciejewski** pełniący obowiązki dyrektora oraz **Michał Wilkowicz** pełniący obowiązki wicedyrektora Departamentu Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji Najwyższej Izby Kontroli wraz ze współpracownikami oraz **Marcin Izdebski** dyrektor Departamentu Nadzoru I Ministerstwa Aktywów Państwowych.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Tadeusz Cieśluk** i **Tadeusz Oset** – z sekretariatu Komisji w Biurze Komisji Sejmowych.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dzień dobry państwu. Witam serdecznie.

Przechodzimy do sprawdzenia kworum. Proszę uczestniczących w posiedzeniu posłów i posłanki o naciśnięcie dowolnego przycisku.

Proszę o podanie wyników. Głosowało 14 posłów, a więc mamy kworum.

Proszę państwa, otwieram posiedzenie Komisji do Spraw Kontroli Państwowej.

Witam na dzisiejszym posiedzeniu pana Macieja Maciejewskiego, dyrektora Departamentu Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji Najwyższej Izby Kontroli, pana Michała Wilkowicza, wicedyrektora tegoż departamentu, panią Jolantę Roter, doradcę ekonomicznego w Departamencie Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji Najwyższej Izby Kontroli. Uczestniczą z nami zdalnie: pani Olga Semeniuk, podsekretarz stanu w Ministerstwie Rozwoju, Pracy i Technologii, pan Łukasz Gałczyński, pani Ewelina Przygoda, pan Dominik Jędrak, pan Marcin Izdebski oraz pani Ewa Lis.

Przechodzimy do rozpatrzenia punktu pierwszego porządku obrad: rozpatrzenie informacji Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli działalności specjalnych stref ekonomicznych. Proszę przedstawiciela Najwyższej Izby Kontroli o przedstawienie najważniejszych wyników tej kontroli.

Pełniący obowiązki dyrektor Departamentu Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji Najwyższej Izby Kontroli Maciej Maciejewski:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, działalność specjalnych stref ekonomicznych to jest kontrola, którą departament gospodarki Najwyższej Izby Kontroli przeprowadził w roku 2019. Informacja o wynikach kontroli była zatwierdzona w grudniu 2019 roku.

Celem funkcjonowania specjalnych stref ekonomicznych jest przyspieszenie rozwoju regionów słabiej rozwiniętych tak, żeby przyciągnąć inwestorów i inwestycje i dzięki temu również tworzyć nowe miejsca pracy. Jest to również instrument, który wspiera innowacyjność i konkurencyjność przedsiębiorców poprzez to, że umożliwia wsparcie ich poprzez udzielanie pomocy publicznej, która rocznie sięga 2,5 mld zł. Dodatkowo mogę powiedzieć, że od początku istnienia specjalnych stref ekonomicznych również nakłady inwestycyjne przedsiębiorców, którzy prowadzą w nich działalność, osiągnęły prawie 120 mld zł.

W związku z tym założyliśmy w naszej kontroli, że dokonamy oceny wykorzystania zasobów finansowych, w tym majątku Skarbu Państwa do realizacji polityki wsparcia przedsiębiorstw i inwestycji, a także skuteczności spółek, które zarządzają tymi specjal-

nyimi strefami. W sumie objęliśmy kontrolą Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii oraz 13 spółek zarządzających. Jeśli chodzi o szczegóły, poproszę pana wicedyrektora Wilkowicza, który przeprowadzi państwa przez konkrety w kwestii ustaleń tej kontroli.

Pełniący obowiązki wicedyrektor Departamentu Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji Najwyższej Izby Kontroli Michał Wilkowicz:

Szanowny panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, już nie będę powtarzać tych kwestii, o których pan dyrektor Maciejewski powiedział, dotyczących przesłanek, dla których podjęliśmy tę kontrolę i ją przeprowadziliśmy. Chciałem tylko dodać i podkreślić, że ta kontrolowana nie objęła tych procedur i mechanizmów wsparcia wprowadzonych ustawą z dnia 19 maja 2018 roku o wspieraniu nowych inwestycji. To była nowa forma – tzw. Polska jedną strefą. To były świeże rozwiązania, które, jak podkreślam, nie były objęte naszą kontrolą. Badaliśmy te mechanizmy wynikające z ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych.

Główny cel kontroli został już przez pana dyrektora Maciejewskiego przedstawiony, więc nie będę powtarzał. Tu dla zobrazowania – wizualizacja rozkładu geograficznego jednostek, które kontrolowaliśmy. Było ministerstwo i wszystkie spółki zarządzające strefami.

Przejdę od razu do podstawowych ustaleń naszej kontroli. Okres, który objęliśmy kontrolą, czyli lata 2015–2017, charakteryzował się tym, że o 25%, a zatem o jedną czwartą zwiększył się obszar wszystkich specjalnych stref ekonomicznych. To była liczba prawie 4,5 tys. ha. Z tych obszarów, które leżały na terenie stref, procent niezagospodarowanych terenów inwestycyjnych zwiększył się o 1,2, czyli w sumie był na niewiele zmieniającym się poziomie i wynosił 39%. Nakłady inwestycyjne poniesione przez przedsiębiorców działających w strefach wyniosły w latach 2015–2017 ponad 30,5 mld zł – to był wzrost o 30%. w stosunku do nakładów ponoszonych od początku istnienia stref. W ciągu tych 3 lat o 30% wzrosły nakłady inwestycyjne przedsiębiorców. Z kolei liczba nowych miejsc pracy w kontrolowanym okresie była na podobnym poziomie – ok. 200 tys. etatów rocznie przybywało.

Ustalenia kontroli w zakresie wykonywania zadań wskazanych w strategiach rządowych oraz w koncepcji rozwoju specjalnych stref ekonomicznych wskazały, że nie były realizowane w większości cele postawione przez te dokumenty. Nie zostały zrealizowane przez żadną z 13 spółek zarządzających zadania związane z inicjatywami klastrowymi określonymi w strategii SIEG, strategii innowacyjnej gospodarki. Tutaj zakładano, że będą świadczone specjalistyczne usługi w zakresie doradztwa, analiz, szkoleń, transferu technologii, komercjalizacji, wiedzy, ochrony praw własności intelektualnej, promocji, że będą działania wspierające pozyskiwanie finansowania działalności klastrów. Tego wszystkiego nie było.

Również nie został osiągnięty zakładany poziom udziału małych i średnich przedsiębiorstw przemysłowych współpracujących w działalności innowacyjnej w inicjatywach klastrowych na koniec 2015 roku. Ten wskaźnik wyniósł 8,2%, a miał wynieść 16%, czyli ledwie w połowie został on osiągnięty.

Nieskuteczne były też działania w zakresie inwentaryzacji niezagospodarowanych gruntów. Ponieważ stwierdzono w 2008 roku, że jest duży poziom gruntów niezagospodarowanych, to podjęto działania, ażeby je zinwentaryzować i podjąć decyzję, czy one rokuja, aby mogły być wykorzystywane jako nieruchomości pod działalność gospodarczą, czy też należy je wyłączyć ze stref. Po 9 latach z tych niezagospodarowanych obszarów pozostało jeszcze 890 ha, czyli 23% tego, co zidentyfikowano w 2008 roku.

Jeśli chodzi o realizację celów działalności specjalnych stref ekonomicznych, tutaj też należy powiedzieć, że spółki tylko częściowo osiągnęły cele wyznaczone im w planach rozwoju. Pomoc publiczna nie była kierowana do przedsiębiorców działających w tych preferowanych w danym regionie gałęziach gospodarki. Tutaj staraliśmy się zobrazować, jak wyglądała realizacja tych najistotniejszych celów. Najistotniejsze niezrealizowane cele to tworzenie warunków do pozyskiwania inwestycji sektora B+R. 13 stref miało taki cel postawiony i 12 go w ogóle nie realizowało. Podobnie było z celem zwiększenia liczby inwestycji o charakterze innowacyjnym. Także z 13 stref, które taki cel miało,

11 nie realizowało. Kolejny taki bardzo istotny z punktu widzenia działalności stref to wspieranie procesów rewitalizacji terenów zdegradowanych. Z 10 stref, które taki cel miało, 7 nie realizowało.

Niski udział inwestycji w sektorach wskazanych w planach rozwoju jako sektory, które z najwyższym stopniem przyczynią się do zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego regionów to też właśnie wada tego braku podejścia od strony postawionych celów. Ze skontrolowanych przez nas udzielonych 583 zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej tylko 196, a więc 1/3 mniej więcej dotyczyła realizacji inwestycji w tych sektorach, które w danym regionie w danym województwie były wskazywane jako strategiczne, jako najistotniejsze dla wsparcia.

Nie było też monitoringu osiągania celów przez strefy. Z jednej strony zarówno minister, jak i spółki zarządzające nie określiły mierników realizacji celów wskazanych w planach rozwoju. Z drugiej strony spółki w ogóle nie badały, w jakim stopniu jest osiągany dany cel określony w wyznaczonym im planie rozwoju. Skupiały swoją działalność na poszerzaniu obszaru specjalnych stref i udzielaniu zezwoleń na prowadzenie działalności w strefach i tak jakby skupiały się tylko na tych dwóch miernikach. To, jak za chwilę będę się starał wykazać, nie było rozwiązaniem najlepszym z punktu widzenia skuteczności i efektywności działania.

Żadna ze stref nie osiągnęła wyznaczonego w planach rozwoju celu pełnego zagospodarowania obszaru specjalnych stref ekonomicznych. Taki cel był postawiony w terminie do końca 2016 roku. W bardzo niedużym stopniu był on osiągnięty. Spółki zarządzające niesłusznie przyjęły, że jedyne mierniki skuteczności swych działań to właśnie zwiększenie tych obszarów stref. Skutkowało to tym, że włączano do stref obszary nieatrakcyjne dla inwestorów i niedostosowane do potrzeb prowadzenia działalności gospodarczej, a przy udzielaniu zezwoleń nie wprowadzano jakichkolwiek kryteriów zapewniających podjęcie przez przedsiębiorców takiej działalności, która przyczyniłaby się do osiągnięcia celów określonych w planie rozwoju.

Generalnie, ponieważ zależało również jednostkom samorządu terytorialnego na włączaniu kolejnych terenów w strefy, te jednostki samorządowe deklarowały, że będą współuczestniczyć w uzbrajaniu tych terenów, w podejmowaniu inwestycji, które zapewnią, że te tereny będą atrakcyjne. Spółki zarządzające strefami nie miały żadnych narzędzi, żeby egzekwować później od jednostek samorządu terytorialnego, a jednostki samorządu terytorialnego, jeśli nie uzyskały odpowiednich środków z pomocy Unii Europejskiej, to po prostu zaniechały inwestycji i to było jedno z głównych źródeł tego niskiego wskaźnika zagospodarowania terenów w obszarach stref.

Spółki zarządzające także w niewielkim stopniu angażowały środki finansowe w takie inwestycje infrastrukturalne, chociaż odpowiednie środki posiadały. Nasza kontrola wykazała, że w latach 2015–2017 wskaźnik bieżącej płynności był na bardzo wysokim poziomie. Na końcu 2014 roku on wahał się od 6,7 do 65,8, a na koniec 2017 roku – od 3,8 do 128. Wartość optymalna mówiąca o tym, powyżej której mówimy o nadpłynności, to jest 2. Czyli spółki zarządzające strefami miały kolosalne środki finansowe i ich nie wykorzystywały do uzbrajania terenów do inwestycji, które spowodowałyby, że przedsiębiorcy byłiby zainteresowani inwestowaniem na tych obszarach.

Inne negatywne zjawiska w gospodarowaniu majątkiem stref wylistowaliśmy na slajdzie. Tylko krótko powiem, że najbardziej negatywnymi zjawiskami to było to, że aż 3/4 terenów niezagospodarowanych nie było przedstawionych w ofercie przetargowej przez te 3 lata. Tak naprawdę, jeżeli przedsiębiorca sam się nie zainteresował, nie poszukał, nie zgłosił się do spółki zarządzającej strefą, nie dowiedział się, jaka jest oferta, to nie miał możliwości przy swojej biernej postawie uzyskać odpowiednich informacji i starań się o działalność w strefie. Z drugiej strony na dostępnych publicznie miejscach, czyli głównie na stronach internetowych spółek zarządzających strefami informacje były niezręczne i niepełne, co też utrudniało dostęp do informacji o ofercie danej strefy.

Brak było także pewnej spójności, jeśli chodzi o obciążanie przedsiębiorców opłatami z tytułu korzystania na terenie stref z różnych administracyjnych usług. Było to niezgodne z regulaminami, które minister zatwierdzał dla każdej strefy.

Jeszcze jedna taka istotna nieprawidłowość – to kwestia zaniżenia wielkości należnego podatku od osób prawnych w wysokości 16,5 mln zł w związku z niezasadnym ujmowaniem w kosztach uzyskania przychodów przez spółki zarządzające strefami wydatków już wcześniej uwzględnionych w rozliczeniach podatkowych. Innymi słowy mówiąc, ustalając podstawę obliczenia podatku dochodowego od osób prawnych, spółki zarządzające dwa razy odliczały sobie ten sam koszt. Skutkiem tych nieprawidłowości było to zaniżenie. Natomiast należy powiedzieć, że w trakcie kontroli deklaracje korygujące złożyły dwie strefy i one do tej kwoty 16,5 mln zł nie zostały wyliczone. Pozostałe spółki zarządzające strefami dokonały zwrotów lub zadeklarowały, że dokonają. Według naszych ustaleń, na podstawie odpowiedzi uzyskanych na nasze wystąpienia pokontrolne wynika, że z tej kwoty 16,5 mln zł udało się Skarbowi Państwa odzyskać 15,5 mln zł, czyli ok. 94%. Tu skuteczność naszej kontroli okazała się wysoka.

Jeśli chodzi o nieprawidłowości, to warto też zwrócić uwagę na jedną spółkę zarządzającą, czyli Pomorską Specjalną Strefę Ekonomiczną Spółka z o.o. Tu w wyniku niestosowania przepisów prawa zamówień publicznych przy realizacji projektów współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej w latach 2009–2015 spółka, nie wykonując też poleceń instytucji Unii Europejskiej i zaleceń naszego Urzędu Zamówień Publicznych, naraziła się na to, że nałożono na nią korektę finansową w łącznej z odsetkami w wysokości 2,57 mln zł. Inną istotną nieprawidłowością w tej spółce był brak realizacji w latach 2015–2018 głównych założeń projektu, który został nazwany „Komercjalizacja Wyspy Ostrów”. Tam nie dokonano sprzedaży gruntów w takiej wysokości, jak zakładano. Nie wydatkowano na inwestycje w kwotach zakładanych – miało to być 50 mln zł. Te inwestycje wyniosły około 25 mln zł. Nie doszły też do skutku transakcje sprzedaży pozostałej modernizowanej części – to się nazywało „Komercjalizacja Frontu Wyspy Ostrów”. Środki z tego miały być wykorzystane na dostosowanie tych terenów dla inwestorów. W efekcie tych inwestorów także nie dało się pozyskać. Na koniec 2017 roku na realizacji tego projektu spółka zarządzająca poniosła stratę w wysokości 2 mln zł.

Jeśli chodzi o nadzór nad wypełnianiem zobowiązań przez przedsiębiorców działających w strefach, należy powiedzieć, że spółki zarządzające generalnie wywiązywały się z powierzonego im przez ministra zadania do kontroli przedsiębiorców w obszarze przestrzegania warunków określonych w zezwoleniach. Natomiast trzeba powiedzieć, że ze względu na to, że minister właściwy do spraw gospodarki nie określił jakichkolwiek wytycznych, czy w jakiegokolwiek innej formie, merytorycznych i formalnych aspektów prowadzenia przez spółki zarządzające takiej kontroli, to przy tak ogólnikowym delegowaniu tej kompetencji ministrowi nastąpiła dowolność w działaniach zarządzających poszczególnymi spółkami w zakresie przeprowadzania kontroli, jeśli chodzi o próby, jeśli chodzi o wielkość, jeśli chodzi o skalę takich kontroli. Minister dodatkowo nie weryfikował wyników tych kontroli w celu uzyskania zapewnienia o prawidłowości realizacji zadań powierzonych spółkom zarządzającym.

W kwestii nadzoru ministra właściwego do spraw gospodarki nad spółkami zarządzającymi to tutaj jeszcze należy zauważyć istotną wadę w działaniach administracji rządowej polegającą na tym, że była niewłaściwa interpretacja przepisów prawa zamówień publicznych, dotycząca braku obowiązku stosowania w projektach współfinansowanych ze środków funduszy strukturalnych Unii Europejskiej przepisów tej ustawy. Tu wręcz nawet przedstawiciele ministerstwa gospodarki czy Ministerstwa Finansów dokonywali sprzecznych i wprowadzających w błąd interpretacji. Skutkiem tego było, że spółki zarządzające strefami postępowały nieprawidłowo.

Należy także dodać, że w przypadku Pomorskiej Strefy Ekonomicznej, gdy były nieprawidłowo sformułowane wnioski organów tej spółki o zgodę walnego zgromadzenia na sprzedaż części nieruchomości, to bez właściwej weryfikacji takie zgody były wydawane, co skutkowało sprzedażą po cenach nieadekwatnych do ceny rynkowej.

Na podstawie takich ustaleń ogólną ocenę NIK sformułowała w sposób taki, że wskazała, iż specjalne strefy ekonomiczne jako instrument polityki gospodarczej służący do przyspieszenia rozwoju nie były w pełni wykorzystane. W konsekwencji działalność stref nie zapewniała skutecznej i efektywnej realizacji celów określonych w strategiach rządowych dotyczących polityki gospodarczej, a zakres działań podejmowanych przez

spółki zarządzające nie gwarantował osiągnięcia celów, które minister sam wyznaczył dla poszczególnych stref.

Przede wszystkim nie ukierunkowano pomocy publicznej do przedsiębiorców działających w preferowanych gałęziach gospodarki w danym regionie. Nie wspomagano w wystarczającym stopniu przedsięwzięć przyczyniających się do rozwoju nowych rozwiązań technologicznych czy technicznych, a także zwiększania konkurencyjności wytwarzanych wyrobów i świadczonych usług. Nad tą działalnością minister właściwy do spraw gospodarki nie sprawował skutecznego i efektywnego nadzoru właścicielskiego i merytorycznego.

W związku z tym sformułowane zostały wnioski o charakterze systemowym, w tym jeden konkretny wniosek *de lege ferenda* dotyczący już treści tej nowej ustawy, o której wspominałem na początku, czyli ustawy o wspieraniu nowych inwestycji, a ponadto zostały sformułowane wnioski do ministrów, którzy odpowiadają za funkcjonowanie specjalnych stref czy to od strony merytorycznej, czy to od strony właścicielskiej. Również sformulowano wnioski pokontrolne do spółek zarządzających specjalnymi strefami.

Jeśli chodzi o stopień realizacji tych wniosków, to należy powiedzieć, że częściowo zostały te wnioski zrealizowane właśnie poprzez ustawę z maja 2018 roku o wspieraniu nowych inwestycji. W szczególności dotyczy to jakby wyeliminowania tej całej skomplikowanej i wskazującej na liczne nieprawidłowości procedury udzielania zgód na działalność. Kiedyś to było związane z potrzebą funkcjonowania w danym obszarze, na którym dana specjalna strefa ekonomiczna działała. Teraz jakby ten terytorialny element został wyeliminowany, więc ta jedna bariera przestała występować.

Jeśli chodzi o system oceny efektów działalności specjalnych stref ekonomicznych, to także zostało uwzględnione w nowej ustawie, gdzie wskazano zasady, według których należy prowadzić ewaluację oceny działalności. Zresztą ustawa też nakazała bardziej szczegółowo opracować plan rozwoju inwestycji, gdzie są pewne mierniki, są pewne elementy kontrolne, terminy, które pozwalają na sprawdzanie, kontrolowanie i ocenianie funkcjonowania całego systemu pomocy poprzez specjalne strefy ekonomiczne.

Tyle, jeśli chodzi o nasze ustalenia kontrolne. Dziękuję bardzo. Ewentualnie możemy uszczegółowić.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dziękuję bardzo.

Otwieram dyskusję. Czy ktoś z państwa posłów i z zaproszonych gości chciałby zabrać głos? Nie widzę zgłoszeń na ekranie i na sali. Zamykam więc dyskusję i stwierdzam, że Komisja przyjęła informację do wiadomości.

Jeśli chodzi o działalność tych stref ekonomicznych, czy państwo dostali jakieś potem informacje z ministerstwa i z tych stref ekonomicznych o usunięciu tych nieprawidłowości, które państwo stwierdzili? Czy to pozostało na etapie przekazania tej informacji ministrowi i to tyle?

Pełniący obowiązki wicedyrektor departamentu NIK Michał Wilkowicz:

Przekazaliśmy, z naszej strony wszystkie informacje zostały przekazane w wystąpieniach i informacji wynikach kontroli. Z kolei jednostki objęte kontrolą udzieliły nam odpowiedzi, jeśli chodzi o kwestię finansową, czyli na przykład zwrot nienależnie odliczonego sobie podatku – w odpowiedzi spółek do nas zawarto informacje, że 15,5 mln zł z 16,5 mln zostało zwrócone urzędowi skarbowym...

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Bo w tej informacji są załączniki od ministra...

Pełniący obowiązki wicedyrektor departamentu NIK Michał Wilkowicz:

Odpowiedź od ministra na pewno była.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Były też odpowiedzi ze specjalnych stref ekonomicznych, tak?

Pełniący obowiązki wicedyrektor departamentu NIK Michał Wilkowiec:

Oczywiście. Były odpowiedzi w trybie ustawowo wymaganym na wystąpienie pokontrolne. Tam właśnie te informacje zostały zawarte. To jest przywołane w treści informacji. Natomiast minister właściwy do spraw gospodarki najpierw zgodnie z ustawą odpowiedział na wystąpienie pokontrolne, gdzie w dużym stopniu przywołał tę ustawę o wspieraniu nowych inwestycji, gdzie sporo wad, które my wytknęliśmy za wcześniejszy okres było usuniętych na poziomie regulacji prawnych, a później oczywiście minister miał także prawo zająć swoje stanowisko co do treści informacji. Mają państwo to załączone wraz z opinią prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dziękuję bardzo. Wobec wyczerpania porządku obrad zamykam posiedzenie Komisji do Spraw Kontroli Państwowej. Dziękuję wszystkim uczestniczącym w spotkaniu, a w szczególności obecnym państwu, przedstawicielom Najwyższej Izby Kontroli. Dziękuję.