



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku

LBI.410.006.02.2022



00929322

Pan Leszek Dec
Prezes Zarządu
Suwalskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej S.A.
Suwalska Specjalna Strefa Ekonomiczna S.A.
ul. T. Noniewicza 49, 16-400 Suwałki

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/22/011 – Wspieranie inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku
ul. Akademicka 4, 15-267 Białystok
T +48 85 874 81 00, F +48 85 874 81 33
lbi@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Suwalska Specjalna Strefa Ekonomiczna S.A., ul. T. Noniewicza 49, 16-400 Suwałki (dalej: <i>Spółka lub Zarządzający</i>)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Leszek Dec, Prezes Zarządu Spółki od 12.02.2016 r. (dalej: <i>Prezes</i>)
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Stosowanie przez zarządzającego mechanizmów wspierania inwestycji.2. Nadzór nad wykorzystaniem środków publicznych przez zarządzającego obszarem i specjalną strefą ekonomiczną.3. Efekty systemu wspierania inwestycji w specjalnej strefie ekonomicznej i zarządzanych obszarach.
Okres objęty kontrolą	Od 1.01.2018 r. do 1.04.2022 r., z uwzględnieniem dowodów dotyczących kontrolowanego obszaru poza tego okresu.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o <i>Najwyższej Izbie Kontroli</i> ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku
Kontrolerzy	Stanisław Żukowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/46/2022 z 27 kwietnia 2022 r. Marek Skorupski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/82/2022 z 13 czerwca 2022 r. (akta kontroli str. 1-4)

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623. Dalej: *ustawa o NIK*.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Uzasadnienie oceny ogólnej

Spółka prawidłowo stosowała mechanizmy wspierania inwestycji, określone w ustawie z dnia 10 maja 2018 r. o *wspieraniu nowych inwestycji*³. Właściwie sprawowała także nadzór nad realizacją warunków ustalonych decyzjami o wsparciu przedsiębiorców realizujących nowe inwestycje⁴ i – wydanymi w trybie ustawy z dnia 20 października 1994 r. o *specjalnych strefach ekonomicznych*⁵ – zezwoleniami na prowadzenie działalności gospodarczej w Suwalskiej Specjalnej Strefie Ekonomicznej⁶. System wspierania inwestycji zapewniał ich rozwój w zarządzanym obszarze i SSSE. Działania prorozwojowe mogłyby wzmocnić powołanie rady obszaru gospodarczego, czego Spółka nie dokonała wbrew wymogowi *uwi*.

Zgodnie z obowiązującymi przepisami Spółka przygotowała *Plan rozwoju inwestycji*⁷, uwzględniający główne założenia dokumentów strategicznych i planistycznych obowiązujących na zarządzanym przez nią obszarze. Terminowo przedłożyła jego aktualizację ministrowi właściwemu do spraw gospodarki⁸. Decyzje o wsparciu, w analizowanych ośmiu sprawach (z 75 takich spraw), wydawane zgodnie z wymogami *uwi* i przepisami wykonawczymi, zawierały wszystkie wymagane elementy i uwzględniały deklaracje z wniosków przedsiębiorców. Zarządzający właściwie świadczył nieodpłatne usługi informacyjne na rzecz przedsiębiorców. Realizowano także usługi odpłatne (inne niż informacyjne), jednak Spółka dysponowała tylko częściowymi danymi o ich efektach, w tym o liczbie przedsiębiorców korzystających z oferty takich usług, zawartej w PRI i umowach z przedsiębiorcami. Do końca 2021 roku Spółka zagospodarowała 80,8% zarządzanych gruntów. W latach 2018–2021 zgodnie z przyjętymi planami przeprowadzono 130 kontroli realizacji przez przedsiębiorców warunków zezwoleń lub decyzji o wsparciu. Zbadane osiem kontroli wykonano z zachowaniem obowiązujących wymogów, właściwie udokumentowano, a o ich wynikach niezwłocznie informowano Ministra, przy czym prowadzone przez Spółkę kontrole przedsiębiorców nie obejmowały niektórych kryteriów jakościowych, jakie powinny spełniać badane inwestycje. Prowadzoną sprawozdawczość wykorzystywano do oceny osiąganych efektów. W 2021 roku osiągnięto lub przekroczone wskaźniki dotyczące liczby skutecznie obsłużonych inwestycji, wartości nakładów inwestycyjnych ogółem i odsetka inwestycji z większościowym udziałem kapitału polskiego. Natomiast nieosiągnięcie w 2021 roku planowanych wskaźników dotyczących inwestycji z udziałem B+R⁹, inwestycji w powiatach o wysokim bezrobociu, wysoko wykwalifikowanych miejsc pracy, inwestycji MŚP i nakładów na inwestycje z priorytetowych branż SOR wynikało z okoliczności, na które Zarządzający miał niewielki wpływ. NIK wskazuje jednak na duże znaczenie nieosiągnięcia niektórych wartości wskaźników dla poziomu rozwoju inwestycji na zarządzanym przez Spółkę obszarze. Stwierdzona nieprawidłowość polegała na braku skutecznych działań w celu powołania rady rozwoju obszaru gospodarczego, wbrew wymogowi art. 11 ust. 1 *uwi*, co zdaniem NIK utrudniało wprowadzanie rozwiązań przewidzianych tą ustawą.

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Dz. U. z 2020 r. poz. 1752 ze zm. Dalej *uwi* lub *ustawa o wspieraniu inwestycji*.

⁴ Zwane dalej także decyzjami o wsparciu.

⁵ Dz. U. z 2020 r. poz. 1670, ze zm. Dalej: *usse*.

⁶ Dalej zwanymi też odpowiednio: *zezwoleńiami* oraz *SSSE* lub *strefą*.

⁷ Dalej zwany też: *PRI*.

⁸ Minister Rozwoju i Technologii, a wcześniej: Minister Rozwoju, Pracy i Technologii (od 7.10.2020 r. do 12.08.2021 r.), Minister Przedsiębiorczości i Technologii (od 9.01.2018 r. do 15.11.2019 r.) oraz Minister Rozwoju. Dalej: *Minister*.

⁹ Tj. z udziałem badań naukowych i prac rozwojowych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe¹⁰ kontrolowanej działalności

OBSZAR	1. Stosowanie przez zarządzającego mechanizmów wspierania inwestycji
Opis stanu faktycznego	<p>1.1. Strefę utworzono 1.09.1996 r. rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 1996 r. w sprawie ustanowienia Suwalskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej¹¹. Pierwotnie obejmowała ona 431,7 ha gruntów inwestycyjnych na terenie miast Elk i Suwałki oraz gmin Gołdap i Suwałki. Stosownie do § 1 ust. 4 rozporządzenia Rady Ministrów z 15 grudnia 2008 r. w sprawie suwalskiej specjalnej strefy ekonomicznej¹², Spółka zarządza strefą obejmującą obecnie grunty o powierzchni 663,0 ha, położone w miastach: Augustów, Białystok, Bielsk Podlaski, Elk, Grajewo, Hajnówka, Łomża, , Sejny, Suwałki, Olecko i Ostrów Mazowiecka oraz gminach: Czyżew, Narewka, Nowogród, Siemiatycze, Suwałki, Szczuczyn, Zabłudów, Gołdap i Małkinia Górna.</p> <p>Natomiast obszar, na którym Spółka wykonuje zadania określone w <i>uwi</i> – stosownie do § 1 pkt 11 rozporządzenia Ministra Przedsiębiorczości i Technologii z dnia 29 sierpnia 2018 r. w sprawie ustalenia obszarów i przypisania ich zarządzającym¹³ – obejmuje 23 powiaty (161 gmin), w tym wszystkie 17 powiatów województwa podlaskiego, dwa powiaty w województwie warmińsko-mazurskim (ełcki i goldapski) oraz cztery powiaty w województwie mazowieckim (łosicki, ostrowski, sokołowski i węgrowski)¹⁴. (akta kontroli str. 89)</p> <p>W terminie określonym w art. 9 ust. 4 <i>uwi</i>¹⁵ Zarządzający sporządził <i>Plan rozwoju inwestycji do roku 2020 (z perspektywą do 2030) dla obszaru zarządzanego przez Spółkę</i> i przedłożył go Ministrowi (31.10.2018 r.), który zatwierdził plan pismem z 23.01.2019 r.¹⁶ W PRI, zgodnie z wymogami art. 9 ust. 3 <i>uwi</i>, określono szczegółowe cele Zarządzającego obszarem; świadczone przez niego usługi (o których mowa w art. 7 ust. 2 pkt 3 <i>uwi</i>) i zasady ustalania wynagrodzenia za usługi inne niż informacyjne. Ponadto w PRI ujęto diagnozę obszaru (z analizą lokalizacji, ludności, potencjału inwestycyjnego obszaru, branż wiodących, instytucji otoczenia biznesu), bariery i plan ich eliminacji oraz monitoring realizacji celów.</p> <p>W PRI określono cel strategiczny <i>Działanie na rzecz wzrostu inwestycji prywatnych o wysokiej wartości dodanej</i> i cele szczegółowe: [1] <i>poprawa klimatu inwestycyjnego w Polsce</i>¹⁷; [2] <i>wspieranie inwestycji zwiększających produktywność i konkurencyjność polskiej gospodarki</i>¹⁸; [3] <i>ukierunkowanie działań na pobudzenie inwestycji MŚP</i>¹⁹ i [4] <i>wspieranie inwestycji przekładających się na zrównoważony terytorialnie rozwój wykorzystujący potencjał regionów i likwidujący bariery w rozwoju na poziomie lokalnym</i>²⁰. Do poszczególnych celów</p>

¹⁰ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹¹ Dz. U. Nr 93 poz. 421, ze zm.

¹² Tj. Dz. U. z 2018 r. poz. 1082.

¹³ Dz. U. poz. 1698. Dalej: rozporządzenie ws. obszarów i przypisania ich zarządzającym.

¹⁴ Zwany dalej *obszarem*. Jego łączna powierzchnia wynosi 26.414 km² (2.641.400 ha).

¹⁵ Był to 60-dniowy termin, liczony od dnia wejścia w życie przepisów wydanych na podstawie art. 5 ust. 3 *uwi*, tj. rozporządzenia ws. obszarów i przypisania ich zarządzającym, które weszło w życie 5.09.2018 r.

¹⁶ Pierwotną wersję planu, przyjętą uchwałą Zarządu nr 156/VIII/18 z 17.10.2018 r., przekazano Ministrowi 22.10.2018 r. Zatwierdzoną wersję planu przyjęto uchwałą Zarządu nr 11/VIII/19 z 8.01.2019 r., po uwzględnieniu uwag Ministerstwa, m.in. związanych z dużymi rozbieżnościami między poszczególnymi strefami w prezentowaniu danych w rozdziale 7. *Monitoring realizacji celów w Planach Rozwoju Inwestycji*.

¹⁷ Z przypisanymi zadaniami: 1.1. *Współpraca z JST*; 1.2. *Poprawa wizerunku Obszaru*; 1.3. *Dostosowanie kadry pracowniczej do potrzeb przedsiębiorców*, 1.4. *Podnoszenie kompetencji pracowników zarządzających obszarami*, 1.5. *Przygotowanie oferty inwestycyjnej dopasowanej do potrzeb inwestorów*, 1.6. *Opracowanie zasad przez PAIH współpracy z PAIH, COI, IOB*; 1.7. *Udział w tworzeniu parków naukowo-technologicznych*.

¹⁸ Z przypisanymi zadaniami: 2.1. *Dotarcie do przedsiębiorców spełniających kryteria z ustawy o wspieraniu inwestycji* 2.2. *Realizacja kampanii promocyjnej*; 2.3. *Promocja branż perspektywicznych w danym regionie*; 2.4. *Współpraca między strefami działającymi w regionie*; 2.5. *Współpraca z administracją publiczną w zakresie wsparcia branż (udział czy pośrednictwo w projektach finansujących rozwój lub promocję danych branż)*.

¹⁹ Z przypisanymi zadaniami: 3.1. *Dotarcie do przedsiębiorców MŚP*; 3.2. *Organizacja spotkań informacyjnych czy konferencji dla firm MŚP*; 3.3. *Identyfikacja terenów potencjalnie atrakcyjnych dla MŚP i ich odpowiednie przygotowanie*; 3.4. *Tworzenie warunków do rozwoju MŚP np. Centra badawczo-rozwojowe, klastry innowacyjne*; 3.5. *Organizacja misji zagranicznych dla MŚP*.

²⁰ Z przypisanymi zadaniami: 4.1. *Promocja oferty gmin z wysoką stopą bezrobocia*; 4.2. *Współpraca z klastrami, instytucjami otoczenia biznesu przy promocji aktywności gospodarczej w obszarze*. W PRI do 2020 r. ujęto ponadto ujęte zadania: 4.3. *Rozwój poszczególnych regionów obszaru SSEE poprzez efektywne wykorzystanie potencjału endogenicznego oparte na wiedzy i doświadczeniu*; 4.4. *Wspieranie inwestycji innowacyjnych*; 4.5. *Rozwój zasobów ludzkich* i 4.6. *Wspieranie sektora BSS*.

szczegółowych przypisano zadania i sposób ich realizacji (działania), które sformułowano w sposób ogólny, bez bezpośredniego odniesienia się np. do konkretnych obszarów lub miast wymagających wsparcia lub inwestycji. Dla każdego z celów szczegółowych – który obejmował dotyczące go zadania – określono wskaźniki i ich wartości, co opisano w pkt. 3.2.1 niniejszego wystąpienia. (akta kontroli str. 48-84, 134-155)

Zgodnie z wymogami art. 9 ust. 2 *uwi*, w PRI uwzględniono założenia dokumentów strategicznych, o których mowa w ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. o *zasadach prowadzenia polityki rozwoju*²¹. Zapisano w nim, że funkcjonowanie Spółki ma wspierać rozwój gospodarczo-społeczny z zamiarem osiągnięcia m.in. celów *Strategii na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu – Europa 2020*²² oraz *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 roku)*²³, bez odwołania się do konkretnych celów. Dodano, że wiąże się to z realizacją zadań określonych w strategiach rozwoju województw obowiązujących na zarządzanym obszarze²⁴ (wymieniając niektóre z ujętych w nich zadań). Cele PRI wpisywały się w cele zapisane w tych strategiach, np. w *Strategii rozwoju województwa podlaskiego do 2020 roku*, w której m.in. ujęto:

- cel strategiczny 1. *Konkurencyjna gospodarka*, w ramach którego wskazano cele operacyjne, m.in. 1.1. *Rozwój Przedsiębiorczości*, 1.2. *Wzrost innowacyjności podlaskich przedsiębiorstw* 1.3. *Rozwój kompetencji do pracy i wsparcia aktywności zawodowej mieszkańców regionu*, 1.6. *Nowoczesna infrastruktura sieciowa*;
- cel strategiczny 2. *Powiązania krajowe i międzynarodowe z celami operacyjnymi* m.in.: 2.1. *Aktywność podlaskich przedsiębiorstw na rynku ponadregionalnym*, 2.2. *Poprawa atrakcyjności inwestycyjnej województwa*, 2.5. *Podniesienie zewnętrznej i wewnętrznej dostępności komunikacyjnej regionu*.

W odniesieniu do *Strategii rozwoju województwa podlaskiego 2030*, cele PRI wpisywały się w szczególności w cel strategiczny 1. *Dynamiczna gospodarka*, realizowany m.in. przez cele operacyjne: 1.1. *Przemysły przyszłości*, 1.2. *Podlaski system otwartych innowacji*, 1.3. *Lokalna przedsiębiorczość*, 1.4. *Rewolucja energetyczna i gospodarka obiegu zamkniętego* oraz 1.5 *E-podlaskie*. (akta kontroli str. 58-84, 134-155, 633-671)

Jak wyjaśnił Prezes, z uwagi na zasięg terytorialny zarządzanego obszaru, zadania realizowane przez Spółkę w największym stopniu były powiązane z celami strategicznymi województwa podlaskiego, bowiem obszar obejmuje całe to województwo oraz 2 powiaty województwa warmińsko-mazurskiego i 4 powiaty województwa mazowieckiego. *Sytuacja społeczno-gospodarcza, warunkująca wzrost i rozwój inwestycji na obszarze (dotycząca m.in. potencjału gospodarczego, zdolności kapitałowej lokalnych przedsiębiorców, stopy bezrobocia, dostępności kadry pracowniczej, czy rozwoju komunikacji transportowej) wszystkich ww. powiatów jest zbliżona. Zadania z PRI uwzględniają sytuację gospodarczą całego zarządzanego obszaru. Diagnoza obszaru opisuje stan gospodarki, jego przygraniczne położenie, kapitał ludzki i potencjał inwestycyjny powiatów. W celu rzetelnej oceny tego regionu rozpatrywano też wskaźniki mikroregionalne GUS.* (akta kontroli str. 156-207)

W PRI wzięto pod uwagę założenia dokumentów planistycznych, o których mowa w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o *planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*²⁵, których uwzględnienia wymagał art. 9 ust. 2 *uwi*. Zawarta w PRI *Diagnoza* (w szczególności w zakresie dotyczącym ludności, branż wiodących i potencjału inwestycyjnego, w tym powiązań komunikacyjnych), była spójna z zapisami *Planu zagospodarowania*

²¹ Dz. U. z 2021 r. poz. 1057.

²² Długookresowa strategia rozwoju Unii Europejskiej na lata 2010-2020, została zatwierdzona przez Radę Europejską 17.06.2010 r., zastępując realizowaną w latach 2000-2010 Strategię Lizbońską.

²³ Przyjęta uchwałą Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. (M.P. poz. 260).

²⁴ W zaktualizowanym PRI (zatwierdzonym 18.01.2022 r.) odwołano się do aktualnych: Strategii Rozwoju Województwa Podlaskiego do roku 2030 (przyjętej uchwałą Nr XVI/11/213/2020 Sejmiku Województwa Podlaskiego z dnia 27.04.2020 r.), Strategii Rozwoju Województwa Warmińsko-Mazurskiego do roku 2030 (przyjętej uchwałą Nr XIV/243/20 Sejmiku Województwa Warmińsko-Mazurskiego z dnia 18.02.2020 r.) i Strategii Rozwoju Województwa Mazowieckiego do roku 2030 (przyjętej uchwałą Nr 158/13 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 28.10.2013 r.).

²⁵ Dz. U. z 2022 r. poz. 503.

przestrzennego województwa podlaskiego²⁶, a w opisie potencjału inwestycyjnego obszaru powołano się na analizę miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. W szczególności, w nawiązaniu do tych planów, w przypadku województw podlaskiego i warmińsko-mazurskiego uwzględniono przygraniczne położenie, potencjał przyrodniczy i rolno-spożywczy, infrastrukturę i kapitał ludzki, a w przypadku województwa mazowieckiego – rozwój subregionów (siedleckiego i ostrołęckiego), w granicach których leżą powiaty zarządzanego obszaru, z podkreśleniem walorów przyrodniczych i rolniczego charakteru większości gmin. Przeprowadzenie analizy dokumentów planistycznych potwierdziły też materiały robocze dotyczące opracowania PRI. Prezes wyjaśnił, że w PRI (w diagnozie branż wiodących) bezpośrednio odwołano się do informacji zawartych w wojewódzkich planach zagospodarowania przestrzennego. *Polityka przestrzenna zawarta w tych dokumentach, ukierunkowana jest głównie na zmniejszenie dysproporcji w rozwoju regionów (subregionów) wchodzących w skład 3 województw i zrównoważone zagospodarowanie przestrzeni. Cele zawarte w planach zagospodarowania przestrzennego tych 3 województw są spójne z celami szczegółowymi PRI. W ocenie Prezesa, osiągnięcie tych celów będzie następowało przez realizację zadań, które są tożsame ze sposobem realizacji celów zawartych w planach zagospodarowania przestrzennego.* (akta kontroli str. 58-84, 134-154, 156-207, 674-733)

Stosownie do wymogu art. 9 ust. 5 *uwi*, Zarządzający dokonał przeglądu PRI i 19.01.2021 r. (w wymaganym terminie) przedłożył jego aktualizację Ministrowi. W związku z uwagami Ministerstwa z 13.09.2021 r., Spółka 9.12.2021 r. przesłała skorygowaną wersję planu, którą Minister zatwierdził 18.01.2022 r. W *Planie rozwoju inwestycji do 2022 roku (z perspektywą do 2030)* zaktualizowano dane zawarte w *Diagnozie* i nawiązano do zaktualizowanych strategii rozwoju trzech województw²⁷. Ustalono wartości docelowe wskaźników w 2022 roku i skorygowano ich wartości w odniesieniu do 2030 roku²⁸. Bez zmian pozostały cele (strategiczny i szczegółowe) oraz zadania przypisane do celów szczegółowych 1-3. Zmniejszono zaś (z sześciu do dwóch) liczbę zadań przypisanych do celu szczegółowego nr 4²⁹ i zmieniono opisy sposobów realizacji poszczególnych zadań (przez ich dostosowanie do bieżących warunków i usunięcie części zapisów, w tym zdezaktualizowanych). Prezes wyjaśnił, że przy opracowaniu PRI w 2018 r. i jego aktualizacji w 2021 r. przeprowadzono analizę poszczególnych elementów Planu, w szczególności: [1] analizę obszaru zarządzanego, w tym punktów dotyczących: mocnych i słabych stron obszaru (SWOT); danych historycznych Spółki (wspieranych inwestycji); zasobów ludzkich (stopy bezrobocia, wykształcenia ludności, wskaźników przedsiębiorczości, struktury przedsiębiorstwa); struktury inwestycji z otrzymanym wsparciem, przedsiębiorców, nakładów i liczby nowych miejsc pracy; działań w zakresie osiągania celów szczegółowych; [2] analizę sytuacji społeczno-gospodarczej w Polsce i na obszarze zarządzanym w poszczególnych latach (od 2018 r.) z perspektywy oddziaływania instrumentu wsparcia w ramach Polskiej Strefy Inwestycji; [3] aktualizowano potencjał inwestycyjny obszaru w zakresie występowania terenów inwestycyjnych, powstawania nowych planów zagospodarowania przestrzennego; [4] uwzględniono zmiany w poprawności komunikacyjnej obszaru (m.in. budowa dróg *Via Baltica*, *Via Carpatia*); uwzględniono sytuację związaną ze stanem epidemii i jej wpływem

²⁶ Przyjętego uchwałą Nr XXXVI/330/17 Sejmiku Województwa Podlaskiego z dnia 22 maja 2017 r. (Dz. Urz. Woj. Podlaskiego z 2017 r. poz. 2777 z dnia 11 lipca 2017 r.).

²⁷ Na obszarze objętym PRI – w ciągu 2 lat od jego zatwierdzenia – nie zaistniały istotne zdarzenia mające wpływ na sytuację inwestycyjną np. oddanie do użytku ważnych, ponadregionalnych połączeń kolejowych lub drogowych, trwały kryzys niektórych branż.

²⁸ Np. zwiększono wartości wskaźników: *liczba inwestycji skutecznie obsłużonych* (liczba wydanych decyzji o wsparciu inwestycji w ostatnich 2 latach) – z 25 do 38; *inwestycje z priorytetowych branż* (wartość nakładów inwestycyjnych w branżach SOR x100 / całkowita wartość nakładów inwestycyjnych w Obszarze) – z 60,8% do 90%; *inwestycje MŚP* (liczba wydanych decyzji o wsparciu dla firm MŚP x 100 / całkowita liczba wydanych decyzji o wsparciu) – z 71,2% do 96,2%; *inwestycje w powiatach o wysokim bezrobociu* (wartość nakładów inwestycyjnych w powiatach o bezrobociu wyższym niż 160% przeciętnej stopy bezrobocia w kraju oraz w miastach średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze x 100 / całkowita wartość nakładów inwestycyjnych w Obszarze) – z 32,6% do 47,6%. Zmniejszono zaś wartości wskaźników: *wartość nakładów inwestycyjnych* (wartość całkowitych nakładów inwestycyjnych w Obszarze z ostatnich 2 lat w mln zł) – z 527 do 501; *inwestycje z udziałem B+R* (wartość nakładów inwestycyjnych inwestycji z udziałem B+R x 100/całkowita wartość nakładów inwestycyjnych w obszarze) – z 20,9% do 5,9%.

²⁹ Zrezygnowano z zadań: 4.3. Rozwój poszczególnych regionów obszaru SSSE poprzez efektywne wykorzystanie potencjału endogenicznego oparte na wiedzy i doświadczeniu; 4.4. Wspieranie inwestycji innowacyjnych; 4.5. Rozwój zasobów ludzkich; 4.6. Wsparcie sektora BSS.

na sytuację gospodarczą i społeczną w Polsce i obszarze³⁰. W wyniku analiz planu do 2020 r. i sprawozdań z jego realizacji, zauważono konieczność weryfikacji działań i uwzględnienie tych, które powodują rzeczywiste wdrażanie założeń przyjętych w PRI na kolejne 2 lata (dotyczyło to np. działań zawartych w sposobie realizacji celu nr 4). (akta kontroli str. 85-208)

Odnośnie ustalenia wartości docelowych wskaźników w 2022 roku i skorygowania ich wartości w odniesieniu do 2030 roku, Prezes wyjaśnił, że przy ustalaniu wskaźników PRI do 2020 roku uwzględniano przede wszystkim wartości bazowe (historyczne), jakimi dysponowała Spółka i jakie wynikały z zezwoleń wydawanych w oparciu o usse. Wskaźniki przyjęte w Planie do 2022 roku były zaś oparte na wynikach przeprowadzonych analiz dokumentów dotyczących sprawozdań z realizacji tego planu w latach 2019–2020, a także częściowych danych z 2021 roku. Obserwowano rosnące zainteresowanie decyzjami o wsparciu wśród lokalnych przedsiębiorców i inwestorów spoza obszaru. Uwzględniano również sytuację gospodarczą w regionie, dynamikę rozwoju gospodarczego w Polsce i na świecie. Brano również pod uwagę ocenę Ministerstwa Rozwoju i Technologii dotyczącą efektów wsparcia w ramach Polskiej Strefy Inwestycji. (akta kontroli str. 156-208)

W PRI nie odwołano się do Planu rozwoju SSSE (o którym mowa w art. 9 ust. 2 usse), ustalonego w załączniku do rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 31 sierpnia 2009 r. w sprawie ustalenia planu rozwoju Suwalskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej³¹. W obu tych dokumentach zbieżne były zapisy dotyczące Misji (tworzenie warunków do trwałego rozwoju gospodarczego i wspieranie rozwoju). W PRI powielono zapis, że „realizacja misji polega na podejmowaniu inicjatyw mających na celu wzrost innowacyjności gospodarki [...]. Celem nadrzędnym jest tworzenie jak najlepszych warunków do realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych oraz zwiększanie efektywności wykorzystywania potencjału gospodarczego regionu, w tym zasobów ludzkich poprzez tworzenie atrakcyjnych miejsc pracy³². Prezes wyjaśnił m.in., że cele zawarte w obu tych dokumentach są bardzo zbliżone do siebie, uwzględniają uwarunkowania gospodarcze obszaru oddziaływania Spółki w oparciu o 2 ustawy (usse i uwi). Realizacja tych celów w obu planach nierozzerwalnie wiąże się z dokumentami strategicznymi województw, w granicach których zlokalizowany jest obszar SSE oraz zarządzany przez Spółkę. Oba plany zakładają wspieranie nowych inwestycji służących rozwojowi gospodarstwu obszarów nimi objętych. Jednak inny jest mechanizm wsparcia przedsiębiorcy w prowadzeniu nowych inwestycji (co skutkowało koniecznością powstania PRI) [...]. Uwi zniosła ograniczenia terytorialne. Zmiany wprowadzone tą ustawą są skierowane głównie do MMŚP, mają na celu umożliwienie większej liczbie tych przedsiębiorców korzystanie ze zwolnień z podatku dochodowego. Dla MMŚP wprowadzono korzystniejsze kryteria ilościowe, które musi spełnić przedsiębiorca, aby otrzymać decyzję o wsparciu i dodatkowe preferencje w kryteriach jakościowych – status MŚP. Uwzględniając nowy mechanizm wsparcia, Spółka analizowała efekty dotychczasowych jej działań jako zarządzającego strefą, a także poniesionych nakładów. Doświadczenia z efektów funkcjonowania strefy uwzględniono w PRI. Plan ten jest kolejnym etapem w rozwoju regionalnym obszaru, jakim zarządza Spółka. (akta kontroli str. 58-84, 134-154, 156-163)

1.2. Do zakończenia kontroli NIK Zarządzający nie powołał rady rozwoju obszaru gospodarczego, mimo wymogu ustalonego w art. 11 ust. 1 uwi. NIK wskazuje, że powołanie tej rady było jednym z elementów wdrożenia systemu wspierania inwestycji. Szerzej opisano to w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

1.3. W okresie objętym kontrolą Spółka – działając w ramach powierzenia udzielonego przez Ministra³³ na podstawie art. 23 uwi – wydała 75 decyzji o wsparciu. Na koniec lat 2018–2021 aktywnych było kolejno 4, 18, 37 i 70 decyzji. Łączna skumulowana wartość kapitału

³⁰ Potwierdzenie tych analiz znajdowało się w załączonych do wyjaśnień „wstępnych opisach dotyczących diagnozy obszaru, przeprowadzonego SWOT i innych części składowych Planów, które były następnie opiniowane przez Zarząd Spółki”.

³¹ Dz. U. z 2009 r. Nr 158, poz. 1251. Dalej: rozporządzenie ws. *ustalenia planu rozwoju SSSE*.

³² Na okres objęty kontrolą przypadają dwa z trzech etapów przewidzianych w Planie rozwoju SSSE, tj. etap II (lata 2016–2019) i etap III (lata 2019–2020), których głównymi celami było kolejno: *stworzenie przedsiębiorcom optymalnych warunków prowadzenia działalności gospodarczej na terenie strefy i przygotowanie warunków do funkcjonowania obszaru przemysłowego po wygaśnięciu regulacji prawnych obowiązujących w okresie funkcjonowania strefy*.

³³ § 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Przedsiębiorczości i Technologii z dnia 29 sierpnia 2018 r. w sprawie powierzenia zarządzającemu Suwalską Specjalną Strefą Ekonomiczną wydawania decyzji o wsparciu oraz wykonywania kontroli realizacji decyzji o wsparciu (Dz. U. z 2018 r. poz. 1712). Dalej: rozporządzenie ws. *powierzenia wydawania decyzji i ich kontroli*.

zainwestowanego na ich podstawie narastająco kolejno wyniosła 3.631,5 tys. zł, 65.850,4 tys. zł, 125.569,9 tys. zł i 325.944,7 tys. zł. W związku z udzielonym wsparciem, na koniec lat 2019–2021³⁴ było 81, 234 i 463 (łącznie 778) nowo zatrudnionych pracowników oraz utrzymano narastająco 1.408, 2.511 i 5.197 istniejących miejsc pracy.

Na koniec lat 2018–2021 było 109, 99, 89 i 85 aktywnych zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej w strefie, wydanych w trybie art. 16 *usse* i uprawniających do korzystania z pomocy publicznej³⁵. Łączna skumulowana wartość kapitału zainwestowanego na podstawie tych zezwoleń wyniosła kolejno 2.877.739,8 tys. zł, 3.042.883,8 tys. zł, 3.187.715,9 tys. zł i 3.367.604,9 tys. zł, a liczba zatrudnionych w SSSE (przez przedsiębiorców, którym udzielono wsparcia) na koniec tych lat – 8.730, 9.230, 9.531 i 9.883. (akta kontroli str. 209-215)

Z analizy prawidłowości wydawania decyzji o wsparciu, dokonanej na próbie 8 spraw³⁶ (dwie dotyczyły utworzenia nowego przedsiębiorstwa, kolejne pięć – przedsięwzięć polegających na zwiększeniu zdolności produkcyjnej istniejącego przedsiębiorstwa, a jedna – wprowadzenia produktów uprzednio nieprodukowanych)³⁷, wynikało m.in., że:

- wydanie decyzji poprzedzono złożeniem wniosku spełniającego kryteria formalne, określone we wzorze z załącznika nr 2 do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 sierpnia 2018 r. w sprawie pomocy publicznej udzielanej niektórym przedsiębiorcom na realizację nowych inwestycji³⁸,
- jedną decyzję wydano na 12 letni, a pozostałe – na 15 letni okres obowiązywania, zgodnie z art. 13 ust. 3 i 4 *uwi* oraz § 7 pkt. 2 i 3 powołanego rozporządzenia ws. pomocy publicznej z 2018 r. (stosownie do intensywności pomocy publicznej ustalonej dla danego obszaru),
- zgodnie z wymogami art. 14 pkt 1 *uwi*, wydane decyzje dotyczyły realizacji nowych inwestycji spełniających odpowiednio: [a] kryteria jakościowe (ustalone w tabelach nr 1 lub nr 2 załącznika nr 1 do rozporządzenia ws. pomocy publicznej z 2018 r. i zweryfikowane w sposób w nich określony), za które przedsiębiorcy uzyskali liczbę punktów wymaganą w § 3 ust. 3 tego rozporządzenia oraz [b] kryteria ilościowe określone w jego § 4 (z zachowaniem jego wymogów ustalono minimalną wysokość kosztów kwalifikowanych nowej inwestycji, jaką powinien ponieść przedsiębiorca),
- zgodnie z art. 14 pkt 2 *uwi*, decyzjami o wsparciu nie objęto działalności gospodarczej wyłączonej z takiej możliwości postanowieniami § 2 rozporządzenia ws. pomocy publicznej z 2018 r.,
- wydane decyzje zawierały elementy wskazane w art. 15 ust. 1 *uwi*, w tym okres ich obowiązywania, przedmiot działalności gospodarczej i warunki, które przedsiębiorca jest obowiązany spełnić³⁹,
- postanowienia zawarte w decyzjach były spójne ze złożonymi wnioskami i uwzględniały wszystkie zawarte w nich deklaracje,

³⁴ W 2018 r. nie odnotowano zatrudnienia.

³⁵ Były wydawane w oparciu o § 1 pkt rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 2 lipca 2009 r. w sprawie powierzenia Suwalskiej Specjalnej Strefie Ekonomicznej S.A. udzielania zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie Suwalskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej oraz wykonywania kontroli realizacji warunków zezwolenia (Dz. U. z 2009 r. Nr 112, poz. 932). Uchylone z dniem 16.06.2019 r. na mocy § 3 pkt 11 rozporządzenia Ministra Przedsiębiorczości i Technologii z dnia 12 września 2019 r. w sprawie powierzenia zarządzającym specjalnymi strefami ekonomicznymi wykonywania kontroli realizacji warunków zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie danej strefy (Dz. U. z 2019 r. poz. 1785). Dalej: rozporządzenia ws. zezwoleń, kolejno z 2009 i 2019 r.

³⁶ Tj. ośmiu decyzji (nr 1 i 3 z 2018 r., nr 7 i 11 z 2019 r., nr 31 i 42 z 2020 r., nr 75 i 79 z 2021 r.), zgodnie z założeniem: po jednej decyzji o największej wartości wsparcia z każdego roku i jednej decyzji o największej wartości wsparcia objętej przez Zarządzającego kontrolą w zakresie przestrzegania warunków decyzji. Ponieważ Zarządzający nie kontrolował wykonania decyzji z 2021 r., badaniem objęto 2 decyzje o największej wartości wsparcia.

³⁷ Przewidziana w nich łączna minimalna wartość kosztów kwalifikowanych inwestycji wyniosła 445.823,0 tys. zł, a łączna liczba nowo utworzonych miejsc pracy – 125 (przy czym ich koszty nie były kwalifikowane jako dwuletnie koszty pracy).

³⁸ Dz. U. poz. 1713 ze zm. Dalej: rozporządzenie ws. pomocy publicznej z 2018 r.

³⁹ Decyzje o wsparciu zawierały m.in. warunki dotyczące: poniesienia przez przedsiębiorcę w określonym terminie kosztów kwalifikowanych nowej inwestycji; tworzenia przez przedsiębiorcę określonej liczby nowych miejsc pracy w związku z realizacją nowej inwestycji, przez określony czas; terminu zakończenia realizacji nowej inwestycji, po upływie którego koszty nowej inwestycji poniesione przez przedsiębiorcę nie mogą być uznane jako koszty kwalifikowane; maksymalnej wysokości kosztów kwalifikowanych jakie mogą być uwzględnione przy określeniu maksymalnej wysokości pomocy publicznej; kryteriów ilościowych i kryteriów jakościowych, do których spełnienia zobowiązał się przedsiębiorca; terenu, na którym nowa inwestycja zostanie zorganizowana z uwzględnieniem danych ewidencyjnych nieruchomości.

- ustalone w decyzjach wymogi dotyczące spełnienia kryteriów ilościowych i jakościowych były zgodne z § 3 i 4 rozporządzenia ws. pomocy publicznej z 2018 r.
(akta kontroli str. 220-338)

W przypadku jednej z 8 analizowanych decyzji (nr 42 z dnia 30 grudnia 2020 r.), drugiego dnia po jej wydaniu doszło do zmiany statusu przedsiębiorcy (ze średniego na dużego). W decyzji tej – w zakresie kryteriów jakościowych – jako jeden z warunków do spełnienia w okresie utrzymania inwestycji (od 1.01.2031 r. do 31.12.2034 r.) zapisano „posiadanie statusu mikroprzedsiębiorcy, małego przedsiębiorcy albo średniego przedsiębiorcy”⁴⁰. Prezes wyjaśnił m.in., że na dzień wydania decyzji, status przedsiębiorcy nie zmienił się. Decyzję wydano więc z uwzględnieniem statusu „średniego” przedsiębiorcy”. Status przedsiębiorcy należy odnosić na dzień złożenia wniosku o wydanie decyzji, gdyż jasno doprecyzowano to w zmianie rozporządzenia ws. pomocy publicznej (w załączniku nr 1, tabele nr 1 i 2 - „Szczegółowe kryteria jakościowe...”), gdzie weryfikacja sposobu spełnienia tego kryterium zapisano jako weryfikację oświadczenia przedsiębiorcy złożonego we wniosku o wydanie decyzji o posiadanym statusie zgodnie ze stanem na dzień złożenia wniosku”. NIK zauważa, iż uwi nie zawiera uregulowań dotyczących konsekwencji zmiany statusu przedsiębiorcy po wydaniu decyzji o wsparciu. Może to skutkować różnym podejściem organów podatkowych do kwestii poziomu intensywności pomocy przysługującej podatnikowi, w przypadku zmiany jego statusu w toku realizacji inwestycji na podstawie decyzji o wsparciu⁴¹.

(akta kontroli str. 313-338, 1015-1019)

1.4. W latach 2018–2022 (I kwartale) udostępnianie przez Spółkę stanowiących jej własność składników majątkowych przedsiębiorcom aktywnym w strefie na podstawie zezwolenia lub przedsiębiorcom aktywnym w zarządzanym obszarze na podstawie decyzji o wsparciu dotyczyło wydzierżawienia:

- 2.607,7 m² na potrzeby urzędzenia parkingów 4 przedsiębiorcom, którym wydano zezwolenia (jednemu z nich wydano także decyzję o wsparciu),
- 199 m² pod ogrodzenie przedsiębiorcy, któremu wydano zezwolenie.

Na koniec lat 2018–2021 grunty te stanowiły kolejno 0,44%, 0,50%, 0,51% i 0,56% łącznej powierzchni gruntów stanowiących własność Spółki.

Wszystkie umowy zawarto przed okresem objętym kontrolą (w latach 2007–2016), a ustalone w nich stawki czynszu dzierżawnego na 2022 roku mieściły się w przedziale od 1,28 zł do 8,32 zł/m². Odnosząc się do takiego zróżnicowania stawek, Prezes wyjaśnił, że *dzierżawa gruntów pod parkingi jest procesem korzystnym dla Zarządzającego, gdyż wspomaga go w urządzeniu terenu strefy w infrastrukturę pomocniczą [...] Czynsz [...] ma symboliczne znaczenie, główną korzyścią jest budowa parkingów przez samych inwestorów i zapisany w umowie brak zwrotu kosztów w razie rozwiązania umowy. [...] Zróżnicowanie stawek czynszu rocznego uzależniona jest m.in. od rodzaju i wysokości nakładów poniesionych przez Przedsiębiorcę na parking. Warunki każdej umowy dzierżawy były akceptowane przez Radę Nadzorczą SSSE. W analizowanej umowie dzierżawy 1.045 m² gruntów przewidziano i stosowano waloryzację czynszu proporcjonalnie do wzrostu podatku od nieruchomości (pierwotnie w 2007 roku wynosił on 679,25 zł netto, a w 2022 roku – 1.335,29 zł netto). Dzierżawca opłacił czynsz dzierżawy za lata 2018–2021 w kwotach ustalonych umową, ale z opóźnieniami, kolejno 3, 24, 40 i 18 dni. Dodaje, że dzierżawca jest jedną z większych firm działających w SSSE [...], firma ta reguluje swoje wierzytelności, Spółka nie wysyłała wezwań do zapłaty [...], natomiast przypominała o płatnościach telefonicznie. Okres covidowy miał również wpływ na opóźnienia w płatnościach.*

(akta kontroli str. 339-345, 351-359, 551-561)

⁴⁰ Decyzję o wsparciu wydano 30.12.2020 r., tj. w dniu złożenia przez przedsiębiorcę pisma informującego, że zmienia kryterium jakościowe „Podejmowanie działań w zakresie opieki nad pracownikiem” (ujęte we wniosku o wydanie decyzji) na kryterium „posiadania statusu mikroprzedsiębiorcy, małego przedsiębiorcy albo średniego przedsiębiorcy”. Natomiast pismem z 14.05.2021 r. poinformował, że stracił status średniego przedsiębiorcy, gdyż 1.01.2021 r. został zaliczony do dużych przedsiębiorców (z uwagi na przekroczenie wielkości zatrudnienia ponad 250 osób w kolejnych 2 latach).

⁴¹ <https://grantthomton.pl/publikacja/polska-strefa-inwestycji-bez-obnizenia-pomocy-publicznej-po-zmianie-statusu/>

Z kolei z podmiotami funkcjonującymi bez zezwoleń lub decyzji o wsparciu (m.in. osobami fizycznymi prowadzącymi działalność gospodarczą, organami rządowej administracji zespolonej) w latach 2018–2022 (I kwartał) zawartych było kolejno 13, 14, 17, 17 i 17 umów najmu lokali użytkowych (o łącznej powierzchni kolejno – 322 m², 335 m², 405 m², 413 m² i 449 m²), w jednym z dwóch budynków biurowych Spółki⁴² (w Elku). Łączna kwota ustalonego umowami czynszu najmu wynosiła 6,4 tys. zł, 6,7 tys. zł, 7,9 tys. zł, 8,3 tys. zł i 9,0 tys. zł miesięcznie (przy tej samej stawce czynszu wynoszącej 20 zł/m² netto w całym okresie)⁴³. Z analizy 2 umów najmu (zawartych w latach 2020–2021) wynikało, że czynsz obejmował koszty ogrzewania, energii elektrycznej oraz korzystanie z urządzeń sanitarnych i wind. W umowach nie przewidziano corocznej waloryzacji, a jedynie możliwość zmiany wysokości czynszu za miesięcznym wypowiedzeniem. W umowach nie zapisano – ani w praktyce nie stosowano – wymogu protokolarnego przekazania przedmiotu najmu. Czynsz umowny był opłacony w kwotach ustalonych umowami i terminowo. Prezes wyjaśnił, że stawka jest jednakowa, gdyż lokale są w takim samym standardzie, a została ustalona w oparciu o rozeznanie rynku nieruchomości w Elku. Nie dokonywano zmian stawek czynszu, ponieważ Spółka ma jeszcze wolne lokale do wynajęcia i za taką kwotę nie ma chętnych do wynajmu, ponieważ lokali do wynajmu pod działalność gospodarczą w Elku jest dużo i to o wyższym standardzie. Od 1.04.2022 r. dokonano zmiany stawki czynszu o 4 zł, w wyniku czego część najemców zwróciło się o zmniejszenie wynajmowanej powierzchni.

(akta kontroli str. 339-345, 360-374, 551-561)

W Spółce nie opracowano procedur / zasad dotyczących określenia wysokości stawek czynszu najmu lub dzierżawy, ale jak wyjaśnił Prezes wynajmując lokale Spółka bierze pod uwagę realia na rynku najmu i oferuje czynsze, które spowodują, że te lokale będą konkurencyjne, chociaż pod względem cenowym. Podejmując decyzje zawsze kierujemy się interesem Spółki, lepiej mieć najemców za niższą cenę, niż oczekiwać wysokich czynszów i doprowadzić do sytuacji, w której lokale będą puste. (akta kontroli str. 551-561)

Środki transportowe (5 samochodów osobowych) oraz wartości niematerialne i prawne wykorzystywano wyłącznie na własne potrzeby. Spółka nie dysponowała budynkami magazynowymi lub produkcyjnymi ani maszynami lub urządzeniami (innymi niż biurowe).

Na początku 2018 roku Spółka była właścicielem ogółem 83,6 ha gruntów, z których w latach 2018–2021 zbyła kolejno 20,2 ha, 6,8 ha, 2,9 ha i 4,9 ha, odpowiednio za 8.843,4 tys. zł, 2.596,0 tys. zł i 1.249,5 tys. zł, 3.238,6 tys. zł. W rezultacie tego i zamiany gruntów z Miastem Elk i Gminą Goldap (skutkującej nabyciem 1,3 ha gruntów w 2020 roku) na koniec 2021 roku Spółka była właścicielem 50,1 ha gruntów.

W okresie objętym kontrolą w granicach SSSE znajdowało się 662,9 ha gruntów, z których na początek 2018 roku i koniec lat 2018–2021 własnością Spółki było kolejno 71,5 ha, 51,8 ha, 44,9 ha, 42,8 ha i 38,6 ha⁴⁴ (zmiany powierzchni wynikały ze zbycia części gruntów przedsiębiorcom lub ich zamiany z j.s.t.). Na koniec lat 2018–2021 niezagospodarowanych pozostawało kolejno 23,4 ha, 16,9 ha, 14,6 ha i 9,8 ha gruntów stanowiących własność Spółki⁴⁵ (grunty te znalazły się w granicach SSSE w 1996 roku i były uzbrojone). Odnosząc się do kwestii zbywania gruntów, ich zagospodarowania i wielkości terenów niezagospodarowanych w granicach SSSE, Prezes wyjaśnił, że zbywanie gruntów inwestycyjnych będących własnością SSSE odbywa się sukcesywnie wg planów sprzedaży na dany rok oraz wg zainteresowania inwestorów i proponowanych projektów inwestycyjnych. Do 2021 r. zbyliśmy 275 ha gruntów własnych (od początku istnienia Strefy). Nie będzie problemów ze sprzedażą ostatnich 9,8 ha gruntów w Elku i Suwałkach – jest to planowane w części w tym roku, a w części w 2023 r. [...] Rozważania budowy obiektów produkcyjnych i magazynowych przez strefę w wypadku dużej podaży takich obiektów na terenie strefy,

⁴² Spółka była właścicielem budynku w Suwałkach i współwłaścicielem (z udziałem 300/608) budynku w Elku (o łącznej powierzchni użytkowej 1.762,3 m²)

⁴³ Ceny najmu dostępnych lokali użytkowych / biurowych w Elku – wg stanu na lipiec 2022 r. – wynosiły od 14,27 zł/m² do 60 zł/m² (dane ze strony <https://elk.nieruchomosci-online.pl/lokale-uzytkowe,wynajem/>).

⁴⁴ Pozostałe grunty na początek 2018 r. stanowiły własność: j.s.t. – 197,3 ha, Skarbu Państwa – 10,2 ha i prywatną – 383,9 ha, a na koniec 2021 r. – kolejno 113,6 ha, 8,4 ha i 502,4 ha.

⁴⁵ Łączna powierzchnia niezagospodarowanych gruntów wraz z gruntami stanowiącymi własność j.s.t. lub Skarbu Państwa wynosiła kolejno: 202,4 ha, 186,8 ha, 175,8 ha i 127,1 ha. Tym samym odsetek zagospodarowania gruntów w SSSE wynosił 69,5%, 71,8%, 73,5% i 80,8%.

a będących w rękach prywatnych są bezcelowe i nie roszą uzyskaniem przychodów w odpowiedniej wysokości i w opłacalnej perspektywie czasowej. SSSE nie odnotowuje popytu na inwestycje typu BTS i długoterminowy najem budynków produkcyjnych czy magazynowych. Dowodem na to jest brak takich inwestycji w tym regionie ze strony największych inwestorów typu Panattoni. W granicach SSSE są grunty o różnym statusie własnościowym, wyposażeniu i lokalizacji. Te czynniki mają wpływ na szybkość ich zagospodarowywania czyli udostępniania inwestorom. [...] Trudności z szybszym zagospodarowaniem poszczególnych gruntów wynikają z braku pełnego uzbrojenia i/lub samego właściciela (KOWR⁴⁶), dostępności komunikacyjnej i kadr oraz zainteresowania samych inwestorów. Wg Informacji o realizacji ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych. Stan na 31 grudnia 2021 r.⁴⁷, SSSE – z poziomem zagospodarowania gruntów wynoszącym 80,8% – była na czwartym miejscu wśród ogółem 14 stref w Polsce (dla których średnia zagospodarowania wynosiła 70,8%). (akta kontroli str. 339-350, 551-561, 1222-1225)

Stosownie do § 10 Regulaminu SSSE⁴⁸, przedsiębiorcy posiadający we władaniu nieruchomości położone na terenie strefy zobowiązani byli uczestniczyć w kosztach ponoszonych przez Spółkę w związku z administrowaniem strefą⁴⁹. Zasady partycypacji w kosztach Spółka określała uwzględniając m.in. wielkość zajmowanego przez przedsiębiorcę terenu, natężenie ruchu towarowego, wielkość obrotów przedsiębiorcy i przedstawiała je w specyfikacji istotnych warunków przetargów lub rokowań. Stawki opłat partycypacyjnych określano corocznie uchwałami Zarządu Spółki⁵⁰. W świetle analizy czterech wybranych losowo umów ws. partycypacji w tych kosztach (po jednej z każdego roku objętego kontrolą), ujęty w nich zakres czynności, za które przedsiębiorcy ponosili opłaty był zgodny z § 10 Regulaminu SSSE. Zastosowane stawki były zgodne z uchwałami Zarządu, a wysokość pobieranych opłat – zgodna z umowami. (akta kontroli str. 375-413)

1.5. Określone w PRI nieodpłatne usługi informacyjne Zarządzającego dla przedsiębiorców obejmowały: [1] prezentację kompleksowej oferty nieruchomości inwestycyjnych w obszarze oraz planów ich uzbrajania; [2] wskazanie oferty dostępnych instrumentów wsparcia inwestorów; [3] kompleksowe wsparcie informacyjne przedsiębiorców podczas procesu aplikacyjnego o decyzję o wsparciu; [4] wsparcie informacyjne w zakresie należytej realizacji warunków decyzji o wsparciu; [5] przygotowywanie informacji niezbędnych do podjęcia decyzji inwestycyjnej, w szczególności nt. potencjału społeczno-gospodarczego obszaru; [6] wsparcie przedsiębiorców w kontaktach z organami administracji samorządowej i rządowej. (akta kontroli str. 78, 150)

Starszy specjalista w Wydziale Promocji wyjaśniła, że na etapie prezentacji naszej oferty ogółowi inwestorów najbardziej sprawnym kanałem przekazywania informacji była strona internetowa SSSE i media społecznościowe, z uwagi na jej dostępność dla zainteresowanych. Potwierdza to prowadzona przez nas analiza liczby odsłon, popularności w mediach społecznościowych i publikacji medialnych, w tym na portalach branżowych. W przypadku inicjatywy kontaktu ze strony inwestora stosowano kanał komunikacji zgodny z jego oczekiwaniami lub umożliwiający najbardziej sprawne przekazanie informacji (telefoniczne, mailowe, osobiste). Z doświadczeń z kontaktów z inwestorami wynikało, że każdy z nich powinien mieć jednego opiekuna, co jest zasadą od momentu podjęcia przez inwestora decyzji o złożeniu wniosku. Najbardziej efektywne były spotkania osobiste, gdyż zapewniały najlepszą komunikację i natychmiastową informację zwrotną. Były one także okazją do przekazania materiałów informacyjnych w formie papierowej, dystrybuowanych także podczas targów, konferencji i przesyłania do rozpowszechnienia przez powiaty i gminy. Skuteczność tej formy przekazu potwierdzała liczba dystrybuowanych materiałów (Katalog firm – ok. 400 szt.

⁴⁶ Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa.

⁴⁷ Informacja przyjęta przez Sejm RP na posiedzeniu nr 59 w dniu 21.07.2022 r.

⁴⁸ Zatwierdzonego 29.11.2005 r. przez Ministra Gospodarki.

⁴⁹ Koszty te obejmowały: [1] prowadzenie obsługi informacyjnej, strony internetowej www.ssse.com.pl, tworzenie baz danych, [2] promocję przedsiębiorców działających w strefie na targach, w których brał udział Zarządzający, w przygotowanych przez niego publikacjach i materiałach reklamowych, [3] przekazywanie przedsiębiorcom informacji potrzebnych do należytego wykonywania warunków zawartych w wydanych zezwoleniach na prowadzenie działalności gospodarczej w strefie, [4] utrzymywanie w należytym stanie technicznym infrastruktury strefy, w tym dróg, sieci wodociągowo-kanalizacyjnej i deszczowej, [5] inne czynności wynikające z ogólnej obsługi administracyjnej strefy.

⁵⁰ Na lata 2018–2021 uchwałami: nr 8/VIII/18 z 15.01.2018 r., nr 12/VIII/19 z 16.01.2019 r., nr 11/X/2020 z 16.01.2020 r., nr 11/IX/2021 z 19.01.2021 r. Zarząd Spółki dalej zwany jest także: Zarządem.

co 2 lata, fiszki dotyczące kryteriów ilościowych – 50-60 szt. na każdy powiat co pół roku). Z kolei najbardziej efektywna forma komunikacji z organami administracji samorządowej i rządowej była mailowa i telefoniczna. Nie wystąpiła potrzeba różnicowania kanałów komunikacji w zależności od obsługiwanych branż. W związku z utrudnieniami w osobistym kontaktowaniu się z przedsiębiorcami po wybuchu epidemii COVID-19, SSSE uruchomiła przekazywanie informacji online w formie webinarów i indywidualnych wideokonferencji z przedsiębiorcami – wykupiono licencję do korzystania z platformy do spotkań video „Zoom” (umożliwiającej bezpieczną wymianę informacji). Zgodnie z danymi w sprawozdaniach z realizacji PRI, w każdym roku dystrybuowano katalog firm strefowych, a w latach 2020-2021 zorganizowano kolejno 23 i 81 webinarów. Tym samym SSSE realizowała określone w PRI nieodpłatne usługi informacyjne dla przedsiębiorców. (akta kontroli str. 414)

Spółka podejmowała wymagane w art. 7 ust. 2 pkt 4 *uwi* działania promujące działalność gospodarczą i nowe inwestycje obejmujące głównie prowadzenie kampanii informacyjno-promocyjnej Polska Strefa Inwestycji (organizowanie konferencji w ramach tej kampanii szerzej opisano w punkcie 1.8), udział w panelach dyskusyjnych podczas konferencji regionalnych i ogólnopolskich, udział w targach krajowych i zagranicznych, prezentację na stronie internetowej i w mediach społecznościowych dostępności terenów inwestycyjnych, przedstawianie ofert parków technologicznych i centrów transferu technologii, indywidualne spotkania z inwestorami zainteresowanymi uzyskaniem wsparcia, a od 2020 roku organizowanie i współorganizowanie webinarów dla przedsiębiorców z obszaru. Świadczenie przez Spółkę odpłatnych usług innych niż informacyjne przedstawiono w punkcie 1.9.2.

(akta kontroli str. 415, 1017-1053)

1.6. Zarządzający nie prowadził wyodrębnionej ewidencji wydatków na nieodpłatną działalność informacyjną. Prezes wyjaśnił, że w obowiązujących przepisach prawa nie określono wymogu prowadzenia zestawień kosztowych usług, na które składają się koszty bezpośrednie (związane ze świadczeniem usług) i pośrednie (pracy, materiałów, internetu, komputerów, drukarek itp.). Analiz działalności Spółki w tym zakresie nie zlecano firmom zewnętrznym. Wiele usług na rzecz przedsiębiorców realizowano w ramach umów z instytucjami otoczenia biznesu⁵¹. Koszty usług nieodpłatnych są składową kosztów działalności Spółki. Ich wysokość jest co roku analizowana. Dodał, że Spółka monitoruje zakres i efektywność działań względem poniesionych wydatków i podejmuje decyzję o sposobie realizacji zadań na kolejny rok, wybierając optymalne kierunki przekazu uwzględniające grupy docelowe, ich specyfikę branżową, różnorodność produktów oferowanych przez firmy i potrzeby przedsiębiorców w zakresie prowadzonej przez nich działalności. (akta kontroli str. 1017, 1025)

1.7. W latach 2019–2021 podejmowano szereg działań w celu uwzględnienia potrzeb rynku pracy w procesie kształcenia. W szczególności:

- w szkołach funkcjonowały klasy branżowe – w każdym roku pod patronatem od pięciu do 22 przedsiębiorców z terenu obszaru⁵², a jak wyjaśniła starszy specjalista w Wydziale Promocji, *utworzenie takich klas było możliwe dzięki znalezieniu i skojarzeniu przez Zarządzającego szkół i przedsiębiorców, którzy zdecydowali się na nawiązanie takiej współpracy;*
- Zarządzający współorganizował staże lub praktyki dla studentów Politechniki Białostockiej (w latach 2019–2021 odbyły się one kolejno u 6, 12 i 73 przedsiębiorców);
- zorganizowano wyjazdy studyjne dla studentów dwóch uczelni w 2019 roku i dla studentów jednej uczelni w lutym 2020 roku⁵³;
- w latach 2018–2019 zawarto umowy z uczniami czterech szkół branżowych ws. udzielenia im jednorazowych stypendiów za wyniki w nauce i procesie kształcenia zawodowego.

(akta kontroli str. 416-417, 1234, 1268)

⁵¹ Klaster Obróbki Metali, Polski Klaster Budowlany, Izba Przemysłowo-Handlowa.

⁵² W poszczególnych latach kolejno pięciu, pięciu i 22 przedsiębiorców.

⁵³ Tj. Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Suwałkach (w latach 2019-2020) i Politechniki Białostockiej (w 2019 r.).

1.8. Zarządzający podejmował działania przyczyniające się do polepszenia współpracy między przedsiębiorcami, lokalną społecznością i partnerami społecznymi. W zakresie współpracy z klastrami Zarządzający:

- prezentował im nowe zasady wspierania inwestycji i brał udział w targach razem z klastrami lub przez nie organizowanych, a od 2020 roku organizował webinaria dla przedsiębiorców⁵⁴,
- współpracował m.in. z Klastrem Obróbki Metali i Polskim Klastrem Budowlanym przy promocji branż⁵⁵,
- zapraszał przedstawicieli klastrów jako prelegentów na skierowane do przedsiębiorców konferencje Polska Strefa Inwestycji, organizowane w latach 2019–2020⁵⁶ pod patronatem Ministra Przedsiębiorczości i Technologii,
- promował działalność klastrów w mediach społecznościowych i na swojej stronie internetowej⁵⁷,
- zachęcał do członkostwa w klastrach podczas indywidualnych spotkań z inwestorami poprzez przedstawianie oferty i wskazywanie korzyści z członkostwa⁵⁸.

Działania Zarządzającego stanowiły realizację art. 7 ust. 2 pkt 6 *uwi* i były spójne z postanowieniami *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)*⁵⁹. (akta kontroli str. 418-419)

1.9.1. W latach 2019–2022 (do końca I kwartału) Spółka zawarła 10 pisemnych umów / porozumień (kolejno 4, 3, 2 i 1)⁶⁰ związanych ze zlecaniem osobom trzecim realizacji zadań, o których mowa w art. 7 ust. 3 *uwi*. Dotyczyły one zadań wpisujących się w kategorie wskazane w art. 7 ust. 2 pkt 3 i 4 tej ustawy (tj. świadczenie nieodpłatnych usług informacyjnych na rzecz przedsiębiorców ubiegających się o wsparcie i korzystających ze wsparcia oraz prowadzenie działań promujących działalność gospodarczą i nowe inwestycje)⁶¹. Zawarto także dwie umowy o współpracy w tym zakresie⁶², bez określenia kosztów.

Z analizy dokumentacji związanej ze zleceniem i realizacją trzech wybranych zadań (objętych porozumieniem ws. kampanii edukacyjno-informacyjnej dotyczącej nowych zasad działania

⁵⁴ W 2020 r. zorganizowano 7 webinariów dla przedsiębiorców, a w 2021 r. – 3 webinaria we współpracy z Klastrem Obróbki Metali.

⁵⁵ Np. w 2020 r. m.in. nawiązano współpracę transgraniczną poprzez popularyzację informacji wśród przedsiębiorców Klastra Obróbki Metali o wizytach studyjnych firm z Białorusi (inne działania wstrzymano z uwagi na stan epidemii).

⁵⁶ W dniach 31.01, 21.02 i 15.07.2020 r. W 2020 r. zakładano organizację takich konferencji we wszystkich powiatach, ale z uwagi na wprowadzenie obostrzeń epidemicznych, działanie to zawieszono. Konferencje te prowadzono także online.

⁵⁷ Np. w 2021 r. informowano o targach organizowanych przez Klastr Obróbki Metali na Targach ITM Industry Europe - Przemysł Ery Cyfrowej - Subcontracting 31.08-3.09.2022 r. (warsztaty Nowoczesne kompozyty o osnowie metalicznej wzmacniane naturalnymi okrzemkami).

⁵⁸ W 2019 r. pięciu przedsiębiorców, którzy otrzymali decyzję o wsparciu zadeklarowało przynależność do klastra kluczowego, a w 2020 r. dotyczyło to 35% takich przedsiębiorców.

⁵⁹ Przyjętą uchwałą nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. (M. P. poz. 260).

⁶⁰ Łączna wartość tych umów wyniosła 157,0 tys. zł brutto (w kolejnych latach: 108,8 tys. zł, 28,4 tys. zł, 12,4 tys. zł i 7,4 tys. zł brutto). W 2018 r. takich umów ani porozumień nie zawarto.

⁶¹ Były to usługi m.in. w zakresie: administrowania i aktualizacji strony internetowej <http://www.ssse.com.pl> (3 umowy); organizacji konferencji „Działania na rzecz Przedsiębiorców - formy wsparcia” (12.04.2019 r.); produkcji i emisji audycji w Radiu Białystok; druku kalendarzy książkowych (2 umowy); wykonanie zdjęć podstref (Suwałki, Elk, Gołdap) z drona. Ponadto takie zadania zlecano do realizacji osobom trzecim bez pisemnej umowy, np. wykonanie projektu graficznego, składu i wydruku *Katalogu Firm Strefowych* (w 2019 r. za 11,9 tys. zł).

⁶² W 2019 r. zawarto umowę z Ernst & Young Audit Polska Sp. z o.o. Sp. K. w Warszawie ws. organizacji wspólnych przedsięwzięć „Spotkanie informacyjne dla inwestorów SSSE - Polska Strefa Inwestycji” (od 1 do 28.02.2020 r.), w celu promocji Polskiej Strefy Inwestycji, promocji EY i Strefy oraz prezentacji rozwiązań dla inwestorów w dziedzinach istotnych dla przedsiębiorców. W 2022 r. – umowę z Tech-System Group Sp. z o.o. w Gdańsku o współpracy przy organizacji (w I kwartale 2022 r.) spotkania dla przedstawicieli przedsiębiorstw działających w ramach SSSE „Efektywna, oplacalna i bezpieczna automatyzacja procesów produkcyjnych w zakładach przemysłowych”.

SSE⁶³ oraz umowami na wykonanie kalendarzy książkowych⁶⁴ i modułu *Tereny inwestycyjne*⁶⁵), na które Spółka wydatkowała 112,5 tys. zł, wynikało, że:

- wykonawców umów wyłoniono po przeprowadzeniu rozpoznania cenowego, a zawarcie porozumienia było konsekwencją wspólnych działań Spółek Zarządzających⁶⁶;
- w umowach i porozumieniu jednoznacznie ustalono ich przedmiot, określono terminy realizacji oraz zasady rozliczeń finansowych,
- w umowach zabezpieczono interesy zamawiającego, poprzez określenie kar umownych lub zobowiązanie się wykonawcy do nieodpłatnego usunięcia wad przedmiotu umowy,
- zadania zrealizowano zgodnie z umowami / porozumieniem i dokonano stosownych rozliczeń. (akta kontroli str. 421-549, 1095)

1.9.2. W PRI, stosownie do wymogu art. 10 ust. 3 *uwi*, ustalono katalog usług (innych niż informacyjne) świadczonych przez Zarządzającego na rzecz przedsiębiorców. Obejmowały one m.in. ofertę infrastrukturalną (możliwość korzystania z infrastruktury technicznej i drogowej, której dysponentem / właścicielem była Spółka), skierowaną w latach 2019–2021 kolejno do 3, 8 i 18 przedsiębiorców, którzy skorzystali z niej w związku z prowadzeniem działalności gospodarczej w SSSE.

W odniesieniu do pozostałych usług, w latach 2019–2021 ofertę korzystania z nich skierowano do 18, 38 i 65⁶⁷ przedsiębiorców, a zakres ich świadczenia (wg Spółki), w poszczególnych kategoriach i rodzajach usług przedstawiał się jak niżej.

- Oferta doradczo-szkoleniowa, obejmująca: [a] doradztwo i pomoc w prowadzeniu działalności gospodarczej na podstawie decyzji o wsparciu – realizowane głównie przez wysyłkę do przedsiębiorców objętych ofertą maili (np. 60 w 2020 roku i ok. 90 w 2021 roku) dotyczących prowadzenia takiej działalności, zmian przepisów prawa, ulg i dotacji, regionalnych programów pomocowych itp., a także terminów szkoleń i spotkań z doradcami; [b] możliwość uczestnictwa w szkoleniach organizowanych przez Zarządzającego, w tym nt. prowadzenia działalności gospodarczej na podstawie decyzji o wsparciu – w 2019 roku do przedsiębiorców wysłano 35 maili dotyczących m.in. udziału w szkoleniach, warsztatach, wizytach studyjnych, organizowanych przez instytucje wspierające przedsiębiorczość w regionie⁶⁸, a z uwagi na epidemię w latach 2020–2021 szkolenia i webinaria organizowano online, zapraszając na nie wszystkich przedsiębiorców, (Spółka nie dysponowała „wymiernymi danymi” o wykorzystaniu oferty obu tych usług); [c] wsparcie i pośrednictwo w kontaktach z instytucjami otoczenia biznesu, szkołami branżowymi, ośrodkami B+R, przedsiębiorcami, klastrami itd. – kolejno 5, 13 i 42 przedsiębiorców zadeklarowało przynależność do klastra kluczowego.
- Oferta badawczo-rozwojowa: [a] wsparcie i pośrednictwo w kontaktach z ośrodkami akademickimi w celu rozpoznania dostępności wykwalifikowanej kadry pracowniczej (absolwenci uczelni wyższych) – zorganizowano wizyty studyjne studentów uczelni

⁶³ Porozumienie z 18.07.2019 r. z Agencją Rozwoju Przemysłu S.A. (dalej ARP) o współpracy przy realizacji „przeprowadzenia kampanii edukacyjno-informacyjnej dotyczącej nowych zasad działania Specjalnych Stref Ekonomicznych”. Spółka miała pokryć 7,7% kosztów poniesionych przez ARP (przewidziana porozumieniem łączna kwota na realizację zamówień wynosiła 1.170,0 tys. zł, z której ARP zobowiązała się pokryć 15,4%, a pozostałe 76,9% inni partnerzy, tj. spółki zarządzające). W ramach porozumienia: a) przygotowano stronę internetową *Polskiej Strefy Inwestycji* oraz zrealizowano kampanię *Google AdWords* promującą stronę www.strefainwestycji.biznes.gov.pl; b) stworzono 30-sekundowe spoty promocyjne przedsiębiorców, którym PSI stworzyła nowe możliwości, prezentowane w telewizji, radio i na bilbordach w większych miejscowościach; c) zorganizowano stoisko promocyjne PSI na PAIH Forum Biznesu (9.10.2019 r.). W ramach realizacji porozumienia Spółka wydatkowała 91,8 tys. zł.

⁶⁴ Umowa nr K337/72/20/U z 3.09.2020 r. z Brands J.R. w Białymstoku (o wartości 15,7 tys. zł) na wykonanie 250 kalendarzy książkowych z informacjami o nowych zasadach wspierania inwestycji, mapką obszaru, danymi kontaktowymi biur SSSE, informacją o efektach jej funkcjonowania i logotypami przedsiębiorców – inwestorów SSSE.

⁶⁵ Umowa z 14.01.2020 r. z sm32 STUDIO M.M. w Żywcu (o wartości 6,7 tys. zł brutto) na wykonanie *modułu Tereny inwestycyjne* Opartą o podkład mapowy OpenStreetMap mapę udostępniono na stronie www.ssse.com.pl, umożliwiając generowanie i pobieranie formatów prezentujących lokalizację oferty inwestycyjnej na mapkach.

⁶⁶ Prezes wyjaśnił, że po wprowadzeniu *uwi*, istotnym celem marketingowym Spółek Zarządzających była budowa wśród przedsiębiorców świadomości możliwości skorzystania z nowego instrumentu wsparcia. Spółki przyznały, iż najlepszym rozwiązaniem będzie przeprowadzenie ogólnopolskiej kampanii edukacyjno-promocyjnej w celu przedstawienia nowego instrumentu wsparcia przedsiębiorców inwestujących w rozwój swoich firm (tj. skorzystania z ulgi podatkowej). Inicjatywę tę wsparło Ministerstwo Rozwoju i Technologii, a Spółki Zarządzające zgodnie zdecydowały o powierzeniu przeprowadzenia kampanii jednej z nich, tj. Agencji Rozwoju Przemysłu. W tym celu podpisano porozumienie z ARP.

⁶⁷ Na koniec 2021 r. wydanych było 75 decyzji o wsparciu (niektóre dotyczyły tego samego przedsiębiorcy).

⁶⁸ Klaster Obróbki Metali, Izba Przemysłowo-Handlowa w Białymstoku, Polski Klaster Budowlany, PAIH.

z zarządzanego obszaru (Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Suwałkach i Politechniki Białostockiej) w 9 przedsiębiorstwach strefy w 2019 roku (później działania tego nie realizowano z uwagi na stan epidemii); [b] pomoc w kontaktach z naukowymi ośrodkami badawczymi działającymi na terenie obszaru w celu rozpoznania możliwości przeprowadzania badań i analiz (brak danych o realizacji oferty).

- Oferta kadra pracownicza: [a] spotkania z przedsiębiorcami i przedstawicielami szkół / uczelni ws. dopasowywania oferty kształcenia do potrzeb lokalnych przedsiębiorców (brak danych o realizacji oferty); [b] promocja szkolnictwa branżowego m.in. poprzez organizowanie wizyt studyjnych uczniów / studentów u przedsiębiorców, fundowanie stypendiów naukowych dla uczniów szkół branżowych – współpracę z takimi szkołami zadeklarowało 8, 14 i 38 przedsiębiorców, ponadto w 2019 roku Spółka ufundowała 10 jednorazowych stypendiów (po 2 tys. zł) za wyniki w nauce i procesie kształcenia zawodowego⁶⁹; [c] pomoc w organizowaniu praktyk i staży zawodowych dla uczniów lub studentów w firmach z zarządzanego obszaru (liczbę studentów Politechniki Białostockiej, którzy odbyli staże lub praktyki, przedstawiono w punkcie 1.7).
- Oferta promocyjna: [a] udostępnianie przedsiębiorcom portalu Spółki dla celów informacyjnych (brak danych o realizacji oferty); [b] promocja przedsiębiorców za pomocą dostępnych kanałów komunikacji, np. strona internetowa, media społecznościowe, prezentacje multimedialne itd. – realizowana głównie przez bieżące publikowanie informacji o przedsiębiorcach, którym wydano decyzje o wsparciu w *Aktualnościach* www.ssse.com.pl, social media i zakładce *Nasi Inwestorzy* (w latach 2019-2020 kolejno 18 i 38 przedsiębiorców); [c] promocja przedsiębiorców w publikacjach i materiałach reklamowych oraz podczas eventów organizowanych przez Spółkę – realizowana poprzez publikacje w *Katalogu Firm Strefowych*, dystrybuowanym w trakcie targów i wydarzeń gospodarczych, spotkań z innymi przedsiębiorcami oraz zamieszczonym na stronie internetowej Spółki (dotyczy 5, 7 i 32 przedsiębiorców).
- Oferta biznesowa, tj. organizacja szkoleń i spotkań B2B⁷⁰ dla przedsiębiorców z obszaru – realizowana poprzez zapraszanie na konferencje, targi i wydarzenia gospodarcze (w tym branżowe), organizowane i współorganizowane z partnerami Spółki, podczas których promowano przedsiębiorców (brak „wymiernych danych” o wykorzystaniu oferty w tym zakresie).
- Oferta proeksportowa: [a] wspieranie zagranicznej ekspansji przedsiębiorców z terenu obszaru, m.in. poprzez kampanie informacyjne dotyczące przetargów organizowanych przez instytucje międzynarodowe; [b] doradztwo w zakresie dostępnych instrumentów wsparcia ekspansji zagranicznej przedsiębiorców (Spółka nie dysponowała danymi o wykorzystaniu oferty w tym zakresie ani o liczbie przedsiębiorców zainteresowanych taką ofertą). (akta kontroli str. 59-84, 136-154, 556-561)

Prezes wyjaśnił, że *usługi odpłatne podejmowano w stosunku do wszystkich przedsiębiorców, z którymi Spółka miała umowę o świadczenie usług. Podejmowano zróżnicowane działania – również online, a ich zakres i wybór był uzależniony od możliwości ich realizacji w czasie pandemii [...], a także zapotrzebowania przedsiębiorców (np. szkolenia prowadzone przez doradców podatkowych).*

Z przeprowadzonej przez NIK analizy sprawozdań z realizacji PRI wynikało, że wykazywano w nich „ilość obsłużonych przedsiębiorców” ograniczając się do „przedsiębiorców, którzy uzyskali decyzję o wsparciu” w danym roku, a nie w odniesieniu do wszystkich przedsiębiorców, którym wydano takie decyzje począwszy od 2018 roku. W konsekwencji, w niemal wszystkich kategoriach usług powielono dane o liczbie wydanych decyzji w danym roku, co nie odzwierciedlało liczby przedsiębiorców mogących korzystać z usług w danym roku ani faktycznie z nich korzystających. Prezes wyjaśnił, że *podana ilość obsłużonych przedsiębiorców dotyczy tych, którzy w danym roku otrzymali decyzję o wsparciu. O takie ujęcie prosiło Ministerstwo Rozwoju i Technologii, któremu składamy sprawozdanie. Zdaniem NIK, sprawozdania z realizacji PRI powinny odzwierciedlać stan faktyczny.*

⁶⁹ W I półroczu 2018 r. wypłacono pięć takich stypendiów, a w II półroczu 2018 r. – sześć stypendiów (w kwotach po 1,5 tys. zł bądź 2 tys. zł – łącznie 20,5 tys. zł).

⁷⁰ Tj. spotkań przedsiębiorców.

W świetle sprawozdań Spółki nie były realizowane usługi określone (w planie i umowach z przedsiębiorcami) jako: [1] pomoc w kontaktach z naukowymi ośrodkami badawczymi działającymi na terenie zarządzanego obszaru w celu rozpoznania możliwości przeprowadzania badań i analiz; [2] udostępnianie przedsiębiorcom portalu Spółki dla celów informacyjnych. Prezes wyjaśnił, że *podczas spotkań z przedsiębiorcami prezentowano ofertę Parków Naukowo-Technologicznych działających na zarządzanym obszarze, np. w Elku i Suwałkach, które mają laboratoria, nawiązano też współpracę z Politechniką Białostocką i Państwową Uczelnią Zawodową w Suwałkach – przedstawiano ofertę tych uczelni, kierowano do przedsiębiorców ofertę staży i organizowano wizyty studyjne. Działania te miały na celu pomoc w nawiązaniu kontaktów przedsiębiorców z ośrodkami naukowymi i badawczymi. Informacje o stażach czy wizytach studyjnych podane są w sprawozdaniach [...]. Portal www.ssse.com.pl jest udostępniany przedsiębiorcom. Spółka zachęca do informowania o wydarzeniach dotyczących przedsiębiorców i publikuje takie informacje na stronie www i w mediach społecznościowych. Przy wydaniu każdej decyzji o wsparciu jest publikowana krótka notka o przedsiębiorcy. W pozostałym zakresie przedsiębiorcy nie są zainteresowani innymi publikacjami, mimo wysyłanych przez SSSE zaproszeń.* Odnosząc się do wyjaśnienia, NIK wskazuje na potrzebę analizy zaistniałego stanu rzeczy i ewentualną modyfikację oferty Zarządzającego. (akta kontroli str. 551-555, 1260-1261, 1286-1287, 1333)

W PRI zawarto wzór wyczenia wysokości wynagrodzenia za usługi⁷¹, ustalanego w umowie, którą przedsiębiorca był zobowiązany podpisać w ciągu 14 dni od wydania decyzji o wsparciu. Zaznaczono że opłata za świadczenie usług nie może być mniejsza niż 3.000 zł netto rocznie, a do wyczonego wynagrodzenia netto doliczany jest podatek VAT.

(akta kontroli str. 80, 151)

W poddanych analizie dwóch umowach z 16.11.2018 r. i 30.12.2020 r.⁷² wyszczególniono zakres usług ujętych w PRI, oprócz usług obejmujących ofertę infrastrukturalną (bowiem przedsiębiorcy prowadzili działalność poza granicami SSSE). Wysokość opłat ustalono zgodnie z wzorem określonym w PRI, waloryzowano je zgodnie z postanowieniami umowy, były one regularnie wnoszone przez przedsiębiorców. W Spółce nie prowadzono ewidencji księgowej (lub innej) w sposób umożliwiający przypisanie kosztów realizacji przedmiotowych usług do poszczególnych umów. Nie wyodrębniono też kosztów ogółem realizacji tych usług. Prezes wyjaśnił, że *wysokość opłat wnoszona przez przedsiębiorców z tytułu świadczenia usług jest uzależniona od wielkości pomocy publicznej, którą otrzyma przedsiębiorca na podstawie decyzji o wsparciu. Usługi [...] świadczone są dla ogółu przedsiębiorców, nie ma możliwości wyceny dla konkretnego przedsiębiorcy. Zarządzający realizuje swoje zadania ustawowe i wszystkie koszty funkcjonowania Spółki należy przyjąć do kalkulacji kosztów z tytułu świadczenia usług na rzecz przedsiębiorców. W celu ustalenia, czy opłaty przedsiębiorców pokrywają ponoszone przez Spółkę koszty należy porównać koszty rodzajowe Spółki z wielkością opłat w danym roku.*

(akta kontroli str. 260-263, 304-312, 324-327, 551-555)

W latach 2018–2021 Spółka corocznie uzyskiwała dodatni wynik finansowy, tj. kolejno 5.766,5 tys. zł, 702,0 tys. zł, 585,8 tys. zł i 1.503,7 tys. zł. Główne źródła przychodów stanowiły: sprzedaż gruntów własnych (za 8.843,4 tys. zł, 2.596,0 tys. zł, 1.349,5 tys. zł i 3.238,6 tys. zł) oraz opłaty za administrowanie strefą i opłaty za usługi określone w art. 10 ust. 3 *uwi* (łącznie 2.464,1 tys. zł, 3.091,4 tys. zł, 3.423,8 tys. zł i 3.924,9 tys. zł)⁷³. Koszty zamknęły się kwotami 4.721,7 tys. zł, 4.702,2 tys. zł, 4.600,9 tys. zł i 5.355,3 tys. zł, dominowały w nich wynagrodzenia wraz z narzutami (1.788,9 tys. zł, 1.917,3 tys. zł, 1.977,1 tys. zł i 2.463,8 tys. zł). Na wysokość kosztów wpływ miał też poziom realizacji PRI oraz modernizacji

⁷¹ Wysokość wynagrodzenia netto wliczana wg wzoru $K = (x_n \times N) / t$, gdzie: K – wysokość miesięcznego wynagrodzenia; x_n – wyrażony procentowo współczynnik uzależniony od wielkości przedsiębiorcy oraz od tego, czy jest to pierwsza decyzja o wsparciu, czy inwestycja ma status reinwestycji (jego wartość dla dużych, średnich i małych przedsiębiorców wynosiła kolejno 4%, 3% i 2%, a w przypadku reinwestycji – 1,5%, 1% i 0,5%), przy czym zastrzeżono, że reinwestycją nie jest inwestycja realizowana przez przedsiębiorcę posiadającego obowiązującą decyzję o wsparciu lub zezwolenie, który realizuje nowy, odrębny projekt inwestycyjny w innej lokalizacji; N – wysokość udzielonej maksymalnej pomocy publicznej wyrażona w zł – jest to iloczyn planowanej wysokości kosztów kwalifikujących się do objęcia pomocą (kosztów inwestycji albo kosztów pracy) oraz intensywności pomocy uzależnionej od wielkości przedsiębiorcy i lokalizacji inwestycji; t – okres obowiązywania decyzji o wsparciu wyrażony w liczbie miesięcy, zgodnie z obowiązującymi przepisami w tym zakresie.

⁷² Nr 337/120/18/U i K 337/103/20U.

⁷³ Opłaty za usługi, o których mowa w art. 10 ust. 3 *uwi* stanowiły kolejno 1,1%, 10,0%, 15,0% i 26,4% tych przychodów.

i remontów (na które wydatkowano kolejno 3.364,5 tys. zł, 564,9 tys. zł, 1.573,6 tys. zł i 158,4 tys. zł).

Natomiast różnica między sumą opłat przedsiębiorców (za administrowanie strefą i za usługi, o których mowa w art. 10 ust. 3 *uwi*) a kosztami rodzajowymi pomniejszonymi o amortyzację (675,5 tys. zł, 799,9 tys. zł, 915,9 tys. zł, 933,8 tys. zł) i podatek od nieruchomości (888,1 tys. zł, 923,1 tys. zł, 1.032,1 tys. zł, 1.035,4 tys. zł), za lata 2018–2021 kolejno wyniosła: -694,0 tys. zł, 112,3 tys. zł, 770,9 tys. zł i 538,7 tys. zł. Wskazuje to, że w latach 2019–2021 kwoty uzyskiwane z opłat pokrywały koszty usług Spółki na rzecz przedsiębiorców. W przypadku uwzględnienia całości kosztów rodzajowych (bez pomniejszenia o amortyzację i podatek od nieruchomości) we wszystkich latach wystąpiłby wynik ujemny: -2.257,6 tys. zł, -1.610,8 tys. zł, -1.177,1 tys. zł i -1.430,4 tys. zł. (akta kontroli str. 550)

1.9.3. W Spółce nie podejmowano działań, o których mowa w art. 12 *uwi*, tj. podjęcia się przez zarządzającego obszarem – na zlecenie organu właściwego na podstawie ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁷⁴ – przygotowania nieruchomości do sprzedaży oraz przygotowania postępowania przetargowego (nie było wniosków / zleceń w tym zakresie). (akta kontroli str. 424)

1.10. Spółka 3.01.2019 r. złożyła korekty deklaracji CIT-8 za lata 2015–2017 w zakresie kosztów uzyskania przychodów w związku ze – stwierdzonym w kontroli NIK (P/18/016), przeprowadzonej w Spółce w 2018 roku – zaliczeniem do kosztów uzyskania przychodów amortyzacji w łącznej kwocie 68,8 tys. zł (nieprawidłowość ta nie wpływała na wysokość podatku)⁷⁵. Spółka zawyżyła wówczas kwotę kosztów uzyskania przychodów (w 2015 roku o 2,8 tys. zł, w 2016 roku o 5,6 tys. zł i w 2017 roku o 60,4 tys. zł) poprzez zaliczenie do nich amortyzacji od infrastruktury, na którą poniesione w latach 2012–2016 wydatki odliczyła od dochodu przy ustalaniu podstawy opodatkowania podatkiem dochodowym od osób prawnych. (akta kontroli str. 562-632)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na braku powołania – przez Zarządzającego – rady rozwoju gospodarczego, wbrew wymogowi art. 11 ust. 1 *uwi*. Stosownie do jej art. 11 ust. 5, zarządzający obszarem dokonuje wyboru członków rady spośród zgłoszonych kandydatów, tj. przedstawicieli przedsiębiorców i jednostek samorządu terytorialnego znajdujących się w granicach obszaru oraz przedstawicieli wojewódzkich rad dialogu społecznego. Prezes wyjaśnił, że *Zarząd podjął wstępne kroki do powołania Rady. Prowadzono wstępne rozmowy z przedsiębiorcami i przedstawicielami samorządu terytorialnego, jednak okres pandemii skutecznie ograniczył kontakty. Zarząd planuje w najbliższym czasie powołanie Rady. Dokona tego z uwzględnieniem wymogów art. 11 ust. 5 uwi, w tym balansu między wszystkimi interesariuszami Rady, co nie jest sprawą prostą*. NIK wskazuje, że już od ponad czterech lat Zarządzający obszarem nie realizuje obowiązku ustawowego dotyczącego powołania rady rozwoju gospodarczego. Zdaniem NIK utrudniało to wprowadzanie rozwiązań przewidzianych w *uwi* na zarządzanym obszarze. (akta kontroli str. 156-163)

OCENA CZĄSTKOWA

Spółka – zgodnie z obowiązującymi przepisami – przygotowała PRI i jego aktualizację. Decyzje o wsparciu w analizowanych 8 sprawach wydano zgodnie z wymogami *uwi* i przepisami wykonawczymi. Zawierały one wszystkie wymagane elementy i uwzględniały deklaracje z wniosków przedsiębiorców. Zarządzający właściwie realizował nieodpłatne usługi informacyjne na rzecz przedsiębiorców. Realizowano także usługi odpłatne (inne niż informacyjne), przy czym Spółka nie dysponowała danymi o efektach tych działań (liczbie przedsiębiorców, którzy skorzystali z oferty) w zakresie ośmiu⁷⁶ z 15 rodzajów takich usług, określonych w PRI i ujętych w umowach z przedsiębiorcami. W konsekwencji także przewidziana w ustawie o wspieraniu inwestycji sprawozdawczość była niepełna.

⁷⁴ Dz.U. 2021, poz. 1899.

⁷⁵ W Spółce nie stwierdzono nieprawidłowego ujmowania (w rozliczeniach rocznych CIT) wartości sprzedanych gruntów, tj. jako kosztów uzyskania przychodu, w sytuacji gdy zakup tych gruntów byłby finansowany z dochodu zwolnionego z opodatkowania (przeznaczonego na rozwój strefy). Spółka sprzedawała bowiem grunty własne, które akcjonariusze wnieśli aportem w latach 1996-1997, a wartość księgowa gruntu stanowiła koszt uzyskania przychodu, natomiast nie była odliczona od podstawy opodatkowania jako wydatek na rozwój strefy.

⁷⁶ Mimo że w przypadku 5 z tych 8 rodzajów usług wskazała przykłady podejmowanych przez siebie działań (głównie o charakterze informacyjnym).

Do końca 2021 roku Spółka zagospodarowała 80,8% zarządzanych gruntów. Stwierdzona nieprawidłowość w realizacji obowiązków wynikających z *uwi* polegała na braku skutecznych działań w celu powołania rady rozwoju obszaru gospodarczego, wbrew wymogowi art. 11 ust. 1 tej ustawy, co zdaniem NIK utrudniało wprowadzanie rozwiązań przewidzianych w *uwi* na zarządzanym obszarze.

OBSZAR

2. Nadzór nad wykorzystaniem środków publicznych przez zarządzających obszarem i specjalną strefą ekonomiczną

Opis stanu faktycznego

2.1. Spółka prowadziła – powierzone jej przez Ministra – kontrole realizacji przez przedsiębiorców warunków określonych w zezwoleniach na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie *strefy*⁷⁷ i w decyzjach o wsparciu⁷⁸. Sposób prowadzenia kontroli był określony w *Procedurach kontroli przedsiębiorców w Suwalskiej Specjalnej Strefie Ekonomicznej*⁷⁹ oraz *Wytycznych w sprawie organizacji i sposobu przeprowadzania przez Zarządzających Specjalnymi Strefami Ekonomicznymi kontroli działalności gospodarczej prowadzonej przez przedsiębiorców w zakresie realizacji warunków zawartych w zezwoleniu na prowadzenie działalności gospodarczej i decyzji o wsparciu*⁸⁰.

Zgodnie z tymi dokumentami, Zarząd corocznie zatwierdzał plan kontroli przedsiębiorców na dany rok kalendarzowy, w formie uchwały podejmowanej w terminie do 15 grudnia poprzedniego roku. Plan obejmował dane przedsiębiorcy oraz termin i zakres kontroli. Liczba kontroli w danym roku wynikała z warunków zawartych w zezwoleniach i decyzjach. Plany kontroli przekazano Ministrowi, przed upływem I kwartału danego roku⁸¹, a stosownie do *Wytycznych Ministra ws. kontroli*, od 2020 roku – przekazano mu także sprawozdania z realizacji tych planów. Kontrole ujęte w planie po zmianach zrealizowano (z przyczyn niezależnych od Spółki odstępiono od jednej kontroli w 2018 roku i jednej kontroli w 2020 roku.⁸²). Korekty planu kontroli w trakcie roku wynikały ze zmian terminów realizacji warunków zezwoleń / decyzji bądź wygaszenia zezwoleń / decyzji (decyzjami Ministra), a także uwzględnienia dodatkowych kontroli realizacji warunku utrzymania zatrudnienia. W wyniku takich zmian, np. w latach 2020–2021 przeprowadzono po 31 kontroli, z pierwotnie planowanych kolejno 35 i 34 kontroli. (akta kontroli str. 734-864)

W latach 2018–2021 przeprowadzono kolejno 32, 36, 29 i 23 kontrole realizacji warunków zezwolenia, w tym odpowiednio 2, 3, 3 i 3 dotyczyło warunków poniesienia odpowiedniej wielkości nakładów inwestycyjnych i zakończenia inwestycji w określonym terminie, 21, 24, 18 i 16 – spełniania warunku zatrudnienia, a 9, 9, 8 i 4 – obu tych warunków łącznie. Kontrole te dotyczyły 27, 29, 25 i 20 zezwoleń (część z nich kontrolowano dwukrotnie w jednym roku), tj. 24,8%, 29,3%, 28,1% i 23,5% zezwoleń aktywnych na koniec lat 2018–2021.

Kontrole realizacji warunków decyzji o wsparciu prowadzono od 2020 roku, w którym przeprowadzono dwie takie kontrole, a w 2021 roku – osiem kontroli. Połowa z nich (w każdym roku) dotyczyła warunków poniesienia odpowiedniej wielkości nakładów inwestycyjnych i zakończenia inwestycji w określonym terminie oraz zatrudnienia, a pozostałe – spełniania warunku utrzymania zatrudnienia lub warunków jakościowych. Kontrole te dotyczyły 2,7% i 8,6% decyzji o wsparciu aktywnych na koniec lat 2020–2021. Skontrolowano pięciu przedsiębiorców (w tym jednego czterokrotnie, a innego dwukrotnie), tj. 8,1% przedsiębiorców posiadających aktywne decyzje na koniec 2021 roku. (akta kontroli str. 212-213, 865-871, 942)

⁷⁷ § 2 rozporządzenia ws. zezwoleń z 2009 r. i § 1 pkt 11 rozporządzenia ws. zezwoleń z 2019 r.

⁷⁸ § 1 pkt 2 rozporządzenia ws. powierzenia wydawania decyzji i ich kontroli.

⁷⁹ Ustalonych uchwałą Zarządu nr 33/VI/11 z 16.03.2011 r. Dalej: *Procedury kontroli*.

⁸⁰ Wytyczne Ministra Przedsiębiorczości i Technologii, przekazane pismem DRI-VI4150.72019.AK z 25.09.2019 r. Dalej: *Wytyczne Ministra ws. kontroli*.

⁸¹ Plany kontroli na lata 2018–2020 były ujęte w przekazanych Ministrowi Planach rzeczowo-finansowych SSSE, a w kolejnych latach także w formie odrębnego dokumentu.

⁸² W 2018 roku nie przeprowadzono jednej kontroli, gdyż po ostatniej zmianie planu kontroli (30.10.20218 r.) Minister 22.11.2018 r. wydał decyzję zmieniającą terminy realizacji warunków zezwolenia (kontrolę przeprowadzono w 2019 r.). W 2020 roku nie przeprowadzono kontroli przedsiębiorcy, w stosunku do którego – przed planowanym rozpoczęciem kontroli – na jego wniosek Minister wydał decyzję o wygaśnięciu zezwolenia (a planu kontroli nie skorygowano w tym zakresie).

Badanie dokumentacji – przeprowadzonych przez Spółkę czterech kontroli realizacji warunków zezwoleń i czterech kontroli realizacji warunków decyzji o wsparciu⁸³ wykazało, że wszystkie kontrole przeprowadzono po uprzednim pisemnym zawiadomieniu przedsiębiorców o planowanym terminie kontroli i na podstawie upoważnień do kontroli, zawierających elementy wymagane kolejno art. 48 ust. 3 i art. 49 ust. 7 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. *Prawo przedsiębiorców*⁸⁴. Kontrole udokumentowano protokołami, podpisanymi przez kontrolujących i przedsiębiorców. Po otrzymaniu *Wytycznych Ministra ws. kontroli*, protokoły sporządzano zgodnie ze wzorem ustalonym w załączniku nr 4 do tych wytycznych, a kontrolujący przed podjęciem czynności złożyli pisemne oświadczenia o braku albo istnieniu okoliczności wyłączających z udziału w kontroli.

Analizowani przedsiębiorcy podczas prowadzenia kontroli nie mieli innych aktywnych zezwoleń lub decyzji o wsparciu. Przedsiębiorcy, którym wydano zezwolenia nie prowadzili zaś działalności poza SSSE. W ramach kontroli zweryfikowano:

- a) faktyczne poniesienie przez przedsiębiorców wydatków kwalifikowanych, zgodnie z otrzymaną decyzją lub zezwoleniem – objęte kontrolą Zarządzającego udokumentowane wydatki dotyczyły tylko działalności prowadzonej na podstawie badanych zezwoleń / decyzji, co wynikało z zapisów w prowadzonej ewidencji lub wykazów sporządzonych przez przedsiębiorców oraz załączonych do nich kopii faktur i dowodów OT;
- b) spełnienie warunku zatrudnienia – w oparciu o oświadczenia przedsiębiorców, przedkładane przez nich deklaracje ZUS P DRA⁸⁵, ZUS RCA⁸⁶, DEK-I-O⁸⁷ i PIT-4R⁸⁸ (z dokumentami potwierdzającymi elektroniczną wysyłkę deklaracji), zestawienia średniomiesięcznego zatrudnienia w osobach i w przeliczeniu na pełne etaty (w protokołach kontroli odnotowano także wgląd do akt osobowych nowozatrudnionych pracowników i list obecności);
- c) zakończenie inwestycji w terminach określonych zezwoleniem / decyzją – potwierdzone pisemnymi oświadczeniami przedsiębiorców, kopiami faktur, dowodami ich opłaty, a w przypadku inwestycji budowlanych – także decyzjami powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego, udzielających pozwolenia na użytkowanie budynków produkcyjnych;
- d) faktyczne wybudowanie przez inwestora nowego obiektu oraz porównano stan wynikający z ewidencji i faktur ze stanem faktycznym dotyczącym zakupu maszyn, urządzeń – w przypadku czterech z pięciu zrealizowanych inwestycji, w protokole kontroli odnotowano dokonanie oględzin infrastruktury i wyposażenia zakładu⁸⁹, a w kolejnej z oświadczenia kontrolujących (złożonego w toku kontroli NIK) wynikało, że dokonano oględzin polegających „na wyrывkowej kontroli środków trwałych” bez wpisu w protokole („przez przeoczenie”). (akta kontroli str. 872-899, 943-997)

W kontrolach realizacji warunków decyzji o wsparciu, prowadzonych po zakończeniu inwestycji, zweryfikowano tylko niektóre kryteria jakościowe (a do innych, możliwych do weryfikacji w toku kontroli, nie odnoszono się), co opisano w kolejnym akapicie. Prezes wyjaśnił, że zapis pkt IV ust 2 decyzji o wsparciu brzmi: *„Przedsiębiorca zobowiązany jest w okresie utrzymania inwestycji tj. od ... roku do roku ... do spełniania następujących kryteriów jakościowych.” Okres utrzymania inwestycji liczony jest od daty spełnienia kryteriów ilościowych. W związku z tym jako pierwsze kontroli podlega spełnienie kryteriów ilościowych. Dopiero po sprawdzeniu ich spełnienia biegnie okres utrzymania inwestycji i jako następne planowane do kontroli są kryteria jakościowe, przeważnie w okresach rocznych. Zgodnie z Wytycznymi Ministra ws. kontroli, nie ma przeszkód, by kontrola kryteriów jakościowych przeprowadzona była jednorazowo i obejmowała cały okres utrzymania inwestycji zapisany*

⁸³ Doboru spraw do kontroli dokonano na podstawie kryterium najwyższej wartości inwestycji zadeklarowanej w zezwoleniu / decyzji. W przypadku zezwoleń dokonano wyboru po jednej sprawie z każdego roku okresu objętego kontrolą (ustalone w nich minimalne wydatki inwestycyjne do poniesienia na terenie strefy wyniosły łącznie 531.500 tys. zł), a w przypadku decyzji – z kontroli przeprowadzonych w latach 2020–2021, gdyż wcześniej nie prowadzono kontroli w tym zakresie (ustalone w nich minimalne koszty kwalifikowane, do poniesienia w celu spełnienia kryterium ilościowego, wyniosły łącznie 25.117 tys. zł).

⁸⁴ Dz. U. z 2021 r., poz. 162 ze zm. Dalej: ustawa *Prawo przedsiębiorców*.

⁸⁵ Deklaracja z rozliczeniem składek oraz wypłaconych świadczeń.

⁸⁶ Imienny raport miesięczny o należnych składkach i wypłaconych świadczeniach.

⁸⁷ Deklaracja miesięcznych wpłat na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych.

⁸⁸ Deklaracja o zaliczkach na podatek dochodowy.

⁸⁹ Nie sporządzano odrębnego protokołu z oględzin ani dokumentacji fotograficznej.

w decyzji o wsparciu. W Załączniku nr 3 ww. Wytycznych określono sposoby weryfikacji spełnienia kryteriów jakościowych podczas kontroli [...]. W przypadku 2 kryteriów jakościowych (posiadania określonego statusu przedsiębiorcy i zlokalizowania inwestycji w M122 lub powiecie o wysokim bezrobociu) sposób weryfikacji określono jako „nie dotyczy”. W związku z tym [...] Zarząd postanowił, że te dwa sposoby spełnienia kryteriów jakościowych kontrolowane będą na dzień przeprowadzenia kontroli przy pierwszej kontroli dotyczącej kryteriów ilościowych, o czym powiadomiono wszystkich pracowników prowadzących kontrole. W analizowanych kontrolach zakres badania kryteriów jakościowych przedstawiał się następująco:

[1] W kontroli realizacji warunków z decyzji nr 3 z 19.11.2018 r. (TORPOL Sp. z o.o.) zweryfikowano – na podstawie oświadczeń przedsiębiorcy – status przedsiębiorcy i lokalizację inwestycji na obszarze powiatu, w którym stopa bezrobocia przekraczała 160% przeciętnej stopy bezrobocia w kraju, natomiast nie odniesiono się do dwóch z trzech kryteriów zrównoważonego rozwoju gospodarczego, tj.: [1] przynależność do Krajowego Klastra Kluczowego; [2] inwestycja w projekty wspierające branże zgodne z aktualną polityką rozwojową kraju, w których RP może uzyskać przewagę konkurencyjną (sektor żywności wysokiej jakości kod PKWiU 17.21). Prezes wyjaśnił, że kryterium przynależności do klastra obejmuje okres utrzymania inwestycji (3 lata). Nie ma przeszkód by kontrolą objęto okres po upływie tych 3 lat, kontrolując jednorazowo cały ten okres, jednak mając na uwadze bezpieczeństwo przedsiębiorcy to kryterium jakościowe jest co do zasady sprawdzane po upływie pierwszego roku utrzymania inwestycji wraz z innymi warunkami decyzji. Kolejne sprawdzenie nastąpi po upływie kolejnego roku i ostatnie po upływie okresu utrzymania. Takie podejście do kontroli jest wynikiem doświadczenia Spółki w tym zakresie. Podobnie jest z drugim z ww. kryteriów – jego kontrola wymaga sprawdzenia wielu faktur w zakresie, czy produkt końcowy należy do branży wskazanej we wniosku i w decyzji o wsparciu. To kryterium również będzie kontrolowane w ww. okresach.

[2] W kontroli realizacji warunków z decyzji nr 17 z 18.12.2019 r. (EKOPRODUKCJA Sp. z o.o.) – na podstawie oświadczeń przedsiębiorcy – zweryfikowano: [1] posiadanie statusu małego przedsiębiorcy; [2] lokalizację inwestycji na terenie miasta Augustów (średniego, tracącego funkcje społeczno-gospodarcze), natomiast nie odniesiono się do [1] utworzenia wyspecjalizowanych miejsc pracy w celu prowadzenia działalności gospodarczej objętej nową inwestycją i oferowania stabilnego zatrudnienia, obejmującego przyjęcie co najmniej 80% pracowników: a) posiadających wykształcenie wyższe, średnie techniczne lub zawodowe poświadczone dyplomem, świadectwem lub innym dokumentem uprawniającym do wykonywania zawodu, b) na podstawie umowy o pracę; [2] podejmowania działań w zakresie opieki nad pracownikiem. Prezes wyjaśnił, że kontrolę przeprowadzono zgodnie z przyjętym Uchwałą Zarządu nr 39/IX/2021 z 12.04.2021 r. rocznym planem kontroli. Jej zakres przedmiotowy wynika z zapisów decyzji o wsparciu i Wytycznych Ministra ws. kontroli. W ramach kontroli zweryfikowano wysokość poniesionych wydatków inwestycyjnych i zatrudnienia, termin zakończenia realizacji inwestycji i jej lokalizację. Kontrolę statusu przedsiębiorcy zrealizowano na potrzeby prowadzonej przez Zarządzającego statystyki i wynik jej należy traktować jako źródło informacji niezbędnej do ewentualnego uaktualnienia statystyk i sprawozdań. Nie kontrolowano spełnienia wymienionych 2 kryteriów jakościowych, gdyż kontroluje się to w okresie utrzymania inwestycji objętej decyzją o wsparciu. Przedsiębiorca zobowiązał się do spełnienia ww. kryteriów jakościowych, w okresie utrzymania inwestycji, co ujęto w punkcie IV.2. wydanej decyzji.

Odnosząc się do wyjaśnienia NIK zauważa, że kontrolą objęto wysokość zatrudnienia (przedsiębiorca zobowiązany był do zatrudnienia trzech nowych pracowników i utrzymania ich przez trzy lata), ale nie weryfikowano utworzenia wyspecjalizowanych miejsc pracy i oferowania stabilnego zatrudnienia ani podejmowania działań w zakresie opieki nad pracownikiem, chociaż kontrolę prowadzono już w okresie utrzymania inwestycji, tj. w dniach 23.09 – 5.10.2021 r.⁹⁰

⁹⁰ Kontrola potwierdziła zakończenie inwestycji w terminie ustalonym decyzją, tj. 30.06.2021 r.

[3] W kontroli realizacji warunków z decyzji nr 7 z 26.04.2019 r. (JANTECH P.J.) w pierwszej kontroli w 2021 roku zweryfikowano – na podstawie oświadczeń przedsiębiorcy – status przedsiębiorcy, a pozostałe trzy kryteria jakościowe zweryfikowano w ramach drugiej kontroli, przeprowadzonej w 2022 roku⁹¹. Prezes wyjaśnił, że *kontrole te przeprowadzono zgodnie z [...] rocznymi planami kontroli, a ich zakres przedmiotowy wynikał z zapisów decyzji o wsparciu i z Wytocznych Ministra ws. kontroli. Pierwszą kontrolą objęto wysokość poniesionych wydatków inwestycyjnych, wysokość zatrudnienia, termin zakończenia realizacji inwestycji, a kontrolę statusu przedsiębiorcy zrealizowano na potrzeby statystyki, prowadzonej przez Zarządzającego. Zakres drugiej kontroli dotyczył utrzymania poziomu zatrudnienia (sześciu pracowników w pierwszym roku utrzymania inwestycji) oraz spełnienia kryteriów jakościowych w pierwszym roku utrzymania inwestycji.*

Zdaniem NIK w sytuacji, gdy opisane trzy kontrole zrealizowano w pierwszym lub trzecim miesiącu po zakończeniu inwestycji – objęcie kontrolą wszystkich możliwych do zbadania kryteriów jakościowych (na dzień realizacji kontroli) umożliwiłoby przedsiębiorcom podjęcie w odpowiednim czasie właściwych działań naprawczych, w przypadku stwierdzenia ewentualnych uchybień w realizacji warunków jakościowych.

(akta kontroli str. 943-997, 1015-1025)

W ramach analizowanych kontroli nie weryfikowano prowadzenia przez przedsiębiorcę ewidencji umożliwiającej ustalenie dochodu zwolnionego ani utrzymania własności składników majątkowych, z którymi były związane wydatki inwestycyjne, przez okresy wymagane dla MSP i dużych przedsiębiorstw (liczone od dnia wprowadzenia ich do ewidencji środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych), określone w § 9 ust. 2 rozporządzenia ws. *pomocy publicznej z 2018 r.* oraz § 5 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 grudnia 2008 r. *w sprawie pomocy publicznej udzielanej przedsiębiorcom działającym na podstawie zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej na terenach specjalnych stref ekonomicznych*⁹². Prezes wyjaśnił, że *przedmiotowy zakres kontroli – wydanych zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej w SSSE i realizacji nowych inwestycji objętych decyzjami o wsparciu – regulują § 11 ust. 3 i 4 Wytocznych Ministra ws. kontroli. Wskazane zakresy przedmiotowe kontroli spełnienia warunków wydanych zezwoleń i decyzji nie obejmują badania kwestii utrzymania własności składników majątkowych, z nabyciem (wytworzeniem) których związane są wydatki inwestycyjne (koszty kwalifikowane) poniesione w trakcie realizacji inwestycji. Ponadto treść rozporządzeń w zakresie powierzenia Zarządzającemu wykonywania kontroli realizacji warunków zawartych w decyzjach o wsparciu i zezwoleniach wskazuje, iż przedmiotem kontroli mogą być warunki zawarte w tych decyzjach administracyjnych. Natomiast obowiązek utrzymania własności składników majątkowych oraz wartości niematerialnych i prawnych jest warunkiem uzyskania zwolnienia podatkowego.*

(akta kontroli str. 872-899, 943-997, 1015-1025)

Informacje o wynikach wszystkich kontroli objętych badaną próbą i kopie dokumentujących je protokołów przekazano Ministrowi, niezwłocznie po zatwierdzeniu wyników kontroli uchwałą Zarządu.

W rezultacie objętych analizą kontroli stwierdzono, że pięciu przedsiębiorców spełniło warunki zezwoleń / decyzji o wsparciu, a w trzech przypadkach przedsiębiorcy nie rozpoczęli realizacji inwestycji objętych zezwoleniami nr 192 z 9.05.2014 r. i nr 254 z 22.03.2018 r. oraz decyzją o wsparciu nr 31 z 13.08.2020 r. W przypadku pierwszego z tych zezwoleń, w związku z pisemną informacją Zarządzającego (przesłaną przed wszczęciem kontroli), Minister z urzędu wszczął postępowanie ws. cofnięcia pozwolenia i 5.10.2018 r. wydał decyzję o jego cofnięciu na podstawie art. 19 ust. 3 pkt 2 *usse*, a w przypadku drugiego – w toku było postępowanie ws. wygaszenia zezwolenia (zainicjowane przez przedsiębiorcę przed wszczęciem kontroli). W przypadku decyzji Minister umorzył wszczęte z urzędu postępowanie ws. uchylecia decyzji o wsparciu, gdyż wcześniej wydał decyzję stwierdzającą jej wygaśnięcie na wniosek przedsiębiorcy (co szerzej opisano w pkt. 2.2 niniejszego wystąpienia).

⁹¹ Dotyczyło to: [1] utworzenia wysokopłatnych miejsc pracy i oferowania stabilnego zatrudnienia ..., [2] wspierania zdobywania wykształcenia i kwalifikacji zawodowych oraz współpracy ze szkołami branżowymi ..., [3] podejmowania działań w zakresie opieki nad pracownikiem ...

⁹² T.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 121.

Badane kontrole przeprowadzono z zachowaniem wymogów ustawy *Prawo przedsiębiorców* oraz wewnętrznych *Procedur kontroli i Wytycznych Ministra ws. kontroli*, z wyjątkiem braku w zawiadomieniach o zamiarze wszczęcia kontroli wskazania podstawy prawnej, wymaganej § 5 ust. 4 pkt 3 tych *Wytycznych*. Element ten nie był jednak ujęty w art. 48 ust. 3 ustawy *Prawo przedsiębiorców*, określającym części składowe takiego zawiadomienia.

(akta kontroli str. 872-882, 895-899, 909-915, 943-997, 985-997)

2.2. W wyniku kontroli przeprowadzonych przez Spółkę w latach 2018–2021 stwierdzono pięć przypadków niewywiązywania się przedsiębiorców z zobowiązań określonych w zezwoleniach, co skutkowało cofnięciem zezwolenia z powodu zaprzestania na terenie strefy prowadzenia działalności gospodarczej, na którą przedsiębiorca miał zezwolenie⁹³ lub rażącego uchybienia warunkom określonym w zezwoleniu⁹⁴ (na podstawie art. 19 ust. 3 pkt 1 lub 2 *usse*).

Nie wystąpiły zaś przypadki cofnięcia lub uchylecia decyzji o wsparciu, w następstwie przeprowadzonych kontroli. Jak wzmiankowano w pkt 2.1 niniejszego wystąpienia, w jednej kontroli stwierdzono niewywiązywanie się przez przedsiębiorcę z zobowiązań określonych w decyzji o wsparciu (nr 31 z 13.08.2020 r.), o czym – stosownie do obowiązku z art. 23 ust. 4 *uwi* – poinformowano Ministra (pismem z 27.05.2021 r.). Jednak Minister decyzją z 11.10.2021 r. umorzył wszczęte z urzędu postępowanie ws. uchylecia decyzji o wsparciu, gdyż wcześniej (5.10.2021 r.) – na wniosek przedsiębiorcy z 26.07.2021 r. – wydał decyzję stwierdzającą jej wygaśnięcie, na podstawie art. 17 ust. 5 *uwi*. W okresie objętym kontrolą stwierdzono wygaśnięcie sześciu innych decyzji o wsparciu.

(akta kontroli str. 900-941, 981-987)

Nie wystąpiły przypadki cofnięcia zezwolenia lub uchylecia decyzji o wsparciu, odpowiednio na podstawie art. 19 ust. 3 pkt 3 *usse* i art. 17 ust. 2 pkt 3 *uwi*, tj. w związku z nieusunięciem – stwierdzonych w toku kontroli – uchybień w realizacji warunków określonych w zezwoleniu lub decyzji. Nie było przypadków wezwania przedsiębiorcy do usunięcia uchybień w realizacji warunków zawartych w zezwoleniu / decyzji o wsparciu. Prezes wyjaśnił, że *stosownie do poczynionych w trakcie kontroli ustaleń, powziętych na podstawie przedłożonych przez przedsiębiorcę dokumentów, zebranych informacji, złożonych wyjaśnień, dokonanych oględzin, Spółka stwierdza, czy kontrolowany przedsiębiorca spełnił, czy nie spełnił warunków decyzji o wsparciu / zezwolenia. Z czynności kontrolnych sporządza się protokół, który przesyłany jest do właściwego Ministra. Spółka pełni rolę organu kontrolnego, na podstawie delegacji z rozporządzenia Ministra. Do kompetencji właściwego Ministra należy stwierdzenie, czy Przedsiębiorca uchybił warunkom zezwolenia / decyzji o wsparciu i czy uchybienie było rażące czy nie. Konsekwencją stwierdzenia przez Ministra zaistnienia uchybień w realizacji warunków zezwolenia / decyzji o wsparciu, może być wezwanie przedsiębiorcy do ich usunięcia.*

(akta kontroli str. 865-871, 900-901, 942, 1015-1025)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Zarządzający wywiązywał się z obowiązku sprawowania nadzoru nad realizacją warunków ustalonych w decyzjach o wsparciu i zezwoleniach. W latach 2018–2021 przeprowadził 130 planowanych kontroli przedsiębiorców w tym zakresie. Analiza dokumentacji ośmiu z nich wykazała, że wykonano je z zachowaniem wymogów ustawowych i wytycznych Ministra oraz właściwie udokumentowano, przy czym nie kontrolowano niektórych warunków jakościowych, jakie winny spełnić badane inwestycje.

OBSZAR

3. Efekty systemu wspierania inwestycji w SSE i zarządzanych obszarach

Opis stanu
faktycznego

3.1. Dane zamieszczane w rocznych sprawozdaniach z realizacji PRI odnosiły się do zadań i efektów określonych w PRI. Dotyczyło to liczby skutecznie obsłużonych inwestycji, liczby utworzonych wysoko wykwalifikowanych miejsc pracy, wysokości łącznych nakładów inwestycyjnych, odsetka nakładów z większościowym udziałem kapitału polskiego oraz

⁹³ Dotyczy zezwoleń: nr 176 z 31.10.2012 r. i nr 239 z 10.05.2017 r.

⁹⁴ Dotyczy zezwoleń: nr 192 z 9.05.2014 r., nr 204 z 27.06.2014 r. i nr 238 z 5.04.2017 r.

odsetka nakładów inwestycyjnych w powiatach o wysokim bezrobociu⁹⁵ i w miastach średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze w porównaniu do ogółu nakładów, a także odsetka decyzji o wsparciu dla MŚP w porównaniu do wszystkich wydanych decyzji. Wymienione wskaźniki były określone przez Ministerstwo Pracy i Technologii. Z kolei dane w sprawozdaniach z funkcjonowania SSSE odnosiły się do celów, działań i obowiązków SSSE określonych w jej planie rozwoju⁹⁶. W sprawozdaniach przedstawiano m.in. powierzchnię gruntów udostępnionych pod działalność gospodarczą, liczbę wydanych zezwoleń, a także informację o pracach związanych z modernizacją i rozbudową infrastruktury, zagospodarowaniem strefy oraz informację o promocji i wspieraniu przedsiębiorczości. Osiągnięte efekty przedstawiono poniżej w punkcie 3.2.

(akta kontroli str. 58-155, 1226-1353, 1355-1390)

Spółka realizowała obowiązki sprawozdawcze w sposób umożliwiający dokonanie przeglądu PRI, o którym mowa w art. 9 ust. 5 *uwi*. Jak wskazano w punkcie 1.1, projekty PRI uwzględniające dostosowanie go do bieżących warunków terminowo przekazano Ministerstwu. Po dokonaniu korekt, projekty zostały zatwierdzone przez Ministerstwo 23.01.2019 r. i 18.01.2022 r.

(akta kontroli str. 58-155)

W sprawozdaniach z realizacji PRI odnoszono się do osiągniętego w danym roku stopnia realizacji celów i osiągniętego poziomu wskaźników oraz do świadczonych przez Zarządzającego usług.

(akta kontroli str. 1226-1353)

3.2.1. W wydanych przez SSSE nowych zezwoleniach inwestorzy zadeklarowali w latach 2016-2017:

- poniesienie nakładów inwestycyjnych w wysokości 591,0 mln zł i 224,4 mln zł (średnio w roku 407,7 mln zł),
- utworzenie 409 i 167 (średnio w roku 288) miejsc pracy.

W uzyskanych nowych zezwoleniach i decyzjach o wsparciu w latach 2018–2021 przedsiębiorcy zadeklarowali:

- poniesienie nakładów inwestycyjnych w wysokości 396,6 mln zł (2018 rok), 138,4 mln zł (2019 rok), 310,6 mln zł (2020 rok) i 1.218,1 mln zł (2021 rok) – średnio w roku 515,9 mln zł),
- utworzenie 289, 53, 103 i 279 (średnio w roku 181) miejsc pracy.

W latach 2018–2022 (do 30.06) poniesiono nakłady w wysokości 396 mln zł, 138 mln zł, 311 mln zł, 1.148 mln zł i 33,4 mln zł. W PRI na 2020 rok zakładano poniesienie nakładów w wysokości 403 mln zł, a na 2021 i 2022 rok – średnio po 314 mln zł⁹⁷. Prezes wyjaśnił, że *nieosiągnięcie planowanych nakładów w 2020 r. było związane z tym, że był to pierwszy Plan oparty na nowym instrumencie wsparcia. Przy powstaniu Planu opieraliśmy się na wartościach bazowych z ostatnich 3 lat (2015-2017). Zakładaliśmy ambitne cele wynikające z wcześniejszych doświadczeń zainteresowania przedsiębiorców zezwoleniami. Decyzje o wsparciu i nowe warunki, jakie należało spełnić (kryteria ilościowe i jakościowe) zmniejszyły jednak zainteresowanie przedsiębiorców. Ponadto w związku obostrzeniami epidemicznymi, działalność wielu firm była ograniczona, przez co wstrzymywały się one z inwestycjami. Istotne jest też, że 80% wydanych decyzji dotyczyło mikro, małych i średnich przedsiębiorców. Wpłynęło to na poziom nakładów inwestycyjnych (...). Mimo to w 2020 r. wydaliśmy 20 decyzji o wsparciu (przy planowanych 18 i przy 14 wydanych w 2019 r.), we wszystkich zadeklarowano utworzenie nowych miejsc pracy. Z kolei niewielkie nakłady w pierwszym półroczu 2022 r. wynikały głównie ze wstrzymania eksportu i importu towarów na wschód oraz ograniczenia produkcji, spowodowanego wybuchem wojny na Ukrainie.*

(akta kontroli str. 154, 209-210, 1404)

W latach 2016–2017 średnio w roku tworzone 288 miejsc pracy, a w latach 2018-2021 – 181 miejsc pracy. Prezes wyjaśnił, że *„zmniejszenie się liczby nowo tworzonych miejsc pracy*

⁹⁵ Tj. o bezrobociu powyżej 160% przeciętnej stopy bezrobocia w kraju.

⁹⁶ Określonym w rozporządzeniu ws. *ustalenia planu rozwoju SSSE*.

⁹⁷ W PRI nie określono wartości wskaźników planowanych do osiągnięcia w 2019 roku.

jest związane z tym, że istotnym elementem nowych projektów jest rozwój automatyzacji prowadzenia działalności, głównie produkcyjnej”. (akta kontroli str. 210, 1391)

W latach 2018-2022 (do 30.06) poziom realizacji pozostałych wskaźników PRI objętych monitoringiem przedstawiał się następująco:

– Skutecznie obsłużono 23, 14, 20, 37 i 4 inwestycje. Wg PRI, w 2020 roku miało powstać 20 inwestycji, a w latach 2021 i 2022 r. – średnio po 24 inwestycje).

– Miejsca pracy wymagające wysokich kwalifikacji⁹⁸ stanowiły kolejno 12,1%, 68%, 24,3%, 38,2% i 30% całkowitej liczby nowych miejsc pracy w obszarze. Na lata 2021 i 2022 zaplanowano utworzenie średnio 54,7% takich miejsc pracy⁹⁹.

Prezes wyjaśnił, że „nieosiągnięcie w 2021 r. średniej wartości wskaźnika na planowanym poziomie wynikało z tego, że liczyliśmy na nowe inwestycje, a tymczasem inwestorzy głównie rozbudowywali przedsięwzięcia już istniejące, częściowo obsługiwane przez już zatrudnionych pracowników – co przełożyło się na mniejszy od zakładanego wzrost liczby nowych wysoko wykwalifikowanych miejsc pracy. Stało się tak mimo szeregu działań SSSE: w 2021 r. m.in. współorganizowaliśmy konferencję techniczną dotyczącą funkcjonowania linii produkcyjnych i zorganizowaliśmy webinarium dotyczące automatyzacji produkcji (z udziałem kolejno około 50 i 35 przedsiębiorców) oraz wizyty przedsiębiorców u 2 producentów w celu zapoznania się z obsługą przez pracowników zautomatyzowanych linii produkcyjnych. Co najmniej od 2018 r. organizowaliśmy też u przedsiębiorców staże dla studentów Politechniki Białostockiej. Na przełomie lat 2021-2022 kilku dużych przedsiębiorców było poważnie zainteresowanych podpisaniem umów, których w związku z wybuchem wojny na Ukrainie ostatecznie nie zawarto. (...) Wybuch wojny skutkował niższym poziomem realizacji także części pozostałych wskaźników”.

– Nakłady inwestycyjne w podmiotach z większościovym udziałem kapitału polskiego stanowiły 12,1%, 68%, 24,3%, 71,2% i 100,0% ogółu nakładów. W PRI na 2021 rok planowano 69,8%¹⁰⁰.

– Liczba decyzji o wsparciu dla MŚP stanowiła 73%, 92%, 85%, 59,5% i 100% ogółu wydanych decyzji. W PRI na 2020 rok planowano 63,7%, a na 2021 i 2022 rok – średnio 91,8%. W 2021 roku Zarządzający zorganizował lub wziął udział w ośmiu przedsięwzięciach kierowanych do MŚP, w tym w webinarium dla MŚP z całego obszaru¹⁰¹. Nieosiągnięcie planowanej wartości wskaźnika było związane ze wzrostem zainteresowania wsparciem przez duże przedsiębiorstwa (wydano im 15 z ogółu 37 decyzji) – co wpłynęło na zmniejszenie osiągniętej wartości tego wskaźnika w porównaniu do poprzednich lat.

– Wysokość nakładów inwestycyjnych w powiatach o bezrobociu powyżej 160% przeciętnej stopy bezrobocia w kraju i w miastach średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze stanowiła 36,7%, 81,5%, 21,0%, 17,9% i 5,8% całkowitych nakładów inwestycyjnych na zarządzanym obszarze. W PRI na 2020 rok planowano 24,5%, a na lata 2021 i 2022 – średnio 43,6%. W takich powiatach i miastach wsparcie uzyskało sześciu z 25 dotowanych przedsiębiorców. W 2021 roku Zarządzający wziął udział w spotkaniach tylko w jednym z sześciu takich powiatów¹⁰² i w trzech z dziewięciu takich miast zarządzanego obszaru. Prezes wyjaśnił, że „planowano zorganizowanie spotkań we wszystkich takich powiatach i miastach, jednak nie było to możliwe wskutek przedłużającej się epidemii COVID-19. Dużi przedsiębiorcy, z którymi zawarto umowy w 2021 r., inwestowali głównie na swoich gruntach, a nie na terenach preferowanych w tym wskaźniku”.

(akta kontroli str. 1269-1270, 1294, 1342, 1354, 1391-1392)

⁹⁸ Nazwa wskaźnika: „wysoko wykwalifikowane miejsca pracy”.

⁹⁹ Na 2020 r. liczba takich miejsc pracy nie była określona.

¹⁰⁰ Na 2020 r. wartość tego wskaźnika nie była określona.

¹⁰¹ Konferencja: *Instrumenty wsparcia przedsiębiorców: Polska Strefa Inwestycji – prelekcja SSSE, Tarcza Antykryzysowa – prelekcja Centrum Obsługi Przedsiębiorców dla regionu podlaskiego i warmińsko-mazurskiego Agencji Rozwoju Przemysłu* (11.02.2021)

¹⁰² Udział w Konferencji *Czy to czas na inwestycje?* zorganizowanej przez Park Naukowo-Technologiczny (PN-T) w Elku i Bank Gospodarstwa Krajowego o/Olsztyn, objętej patronatem SSSE - prelekcja nt. Polskiej Strefy Inwestycji (17.11.2021 r.); Fundusze Europejskie na rozpoczęcie działalności gospodarczej w powiecie elckim (16.02.2021 r.) i Udział w Konferencji *Biznesowej Transformacja cyfrowa MŚP Warmii i Mazur* zorganizowanej przez PN-T w Elku – konferencja objęta patronatem SSSE (20.09.2021 r.).

Na dzień 30.06.2022 r. najwięcej aktywnych zezwoleń i decyzji o wsparciu było w powiecie elckim, miastach Suwałki i Białystok oraz w powiatach goldapskim, grajewskim i białostockim (kolejno 32, 29, 21, 19, 11 i 10 zezwoleń i decyzji). Na dzień 31.12.2021 r. stopa bezrobocia była wyższa od średniej dla zarządzanego obszaru (7,6%) w powiatach grajewskim i elckim (11,6%, 11,3% – najwyższe stopy bezrobocia na obszarze) oraz białostockim i goldapskim (9,2% i 7,8%)¹⁰³. W zarządzanym obszarze były także trzy powiaty (kolneński, sejneński i sokólski) o znacznej stopie bezrobocia (kolejno 13,0%, 11,3% i 10,4%), w których liczba aktywnych zezwoleń i decyzji była znikoma (wynosiła ona kolejno 1, 0 i 0). Prezes wyjaśnił, że *działania promujące inwestycje na podstawie zezwoleń, a następnie decyzji o wsparciu były i są prowadzone przez SSSE we wszystkich powiatach (co nie zawsze jest wyspecyfikowane w sprawozdaniach z PRI). Grunty inwestycyjne – które zawsze są istotną zachętą do inwestycji – zostały uzbrojone przez Burmistrza Sejnu dopiero w 2021 r. W powiecie sokólskim samorząd do tej pory nie dysponuje uzbrojonymi gruntami pod inwestycje. W powiecie kolneńskim działania SSSE przyniosły jak dotąd ograniczone rezultaty, jednak wydanie pierwszej decyzji może z czasem zwiększyć zainteresowanie tą formą wsparcia inwestorów z tego terenu.* (akta kontroli str. 1405-1406)

Zgodnie ze sprawozdaniami z funkcjonowania SSSE, w latach 2020–2021 na rzecz przedsiębiorców zbyto kolejno 34,9 ha, 11,3 ha, 12,0 ha i 48,8 ha gruntów z terenu SSSE. Ponadto do końca 2018 roku wydano 267 zezwoleń na prowadzenie działalności w strefie. (akta kontroli str. 1390)

3.2.2. W latach 2018–2022 (do 30.06) liczba inwestycji w branżach priorytetowych SOR stanowiła kolejno 36,7%, 81,5%, 21,0%, 17,9% i 85,7% ogółu inwestycji w obszarze.

Nakłady na inwestycje z branż priorytetowych stanowiły zaś 24%, 72,2%, 87,8%, 75,8% i 85,7% ogółu nakładów inwestycyjnych (przy czym wartość nakładów w branżach priorytetowych w 2021 roku w porównaniu do 2020 roku wzrosła z 272 mln zł do aż 870 mln zł). W PRI na 2020 rok planowano 42,6%, a na lata 2021 i 2022 – średnio 85,9%. Zgodnie ze sprawozdaniem z realizacji PRI za 2021 rok, nowe inwestycje realizowano głównie w branżach: drzewnej (w tym meblarskiej), obróbki metali, poligrafii i opakowań oraz przetwórstwo tworzyw sztucznych. Prezes wyjaśnił, że *„spadek liczby inwestycji w branżach priorytetowych w latach 2020 i 2021 był związany z niewystarczającą na obszarze liczbą inwestorów z branż priorytetowych¹⁰⁴ – tutejsi przedsiębiorcy koncentrują się na branżach bardziej tradycyjnych. Zmniejszający się udział inwestorów z branż priorytetowych został w pewnym stopniu zrekompensowany pozyskaniem dużych podmiotów w innych branżach.”* (akta kontroli str. 211, 1391-1392)

W latach 2018-2022 (do 30.06) liczba inwestycji z udziałem badań naukowych i prac rozwojowych (B+R) stanowiła 50,0%, 0%, 15,0%, 0% i 0% ogółu inwestycji.

Nakłady na inwestycje B+R stanowiły zaś 28,5%, 0%, 3,7%, 0% i 0% ogółu nakładów. Wg PRI, w 2020 roku miały one stanowić kolejno 9,4%, a w latach 2021 i 2022 – po 3,7% ogółu nakładów na inwestycje. Prezes wyjaśnił, że *„spadek liczby inwestycji B+R od 2018 r. i ich brak w latach 2021-2022 (pomimo dużego wzrostu ogółu nakładów w 2021 r.) był związany ze specyfiką tutejszych przedsiębiorców, korzystających w znacznej mierze z dotychczasowych rozwiązań. Znaczenie miało także usunięcie 31.12.2021 r. z kosztów kwalifikowalnych – określonych w § 4 rozporządzenia ws. pomocy publicznej z 2018 r. – kosztów B+R. Odtąd za taką działalność można otrzymać tylko jeden punkt w ocenie projektu.”* (akta kontroli str. 211, 1391-1392)

W związku z dokonaną analizą nowej formy wsparcia (tj. decyzji o wsparciu) i uwarunkowań jej skuteczności na potrzeby wykonywania swoich zadań ustawowych, Spółka zgłaszała Ministerstwu potrzebę dokonania korekt:

– Sygnalizowała, iż kryteria ilościowe (tj. minimalna wysokość kosztów kwalifikowanych, do poniesienia których zobowiązany jest przedsiębiorca są w ocenie przedsiębiorców z zarządzanego obszaru zbyt wysokie. Od 31.12.2021 r. rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2021 r. *zmieniającym rozporządzenie w sprawie pomocy publicznej*

¹⁰³ Natomiast w Suwałkach i Białymstoku stopa bezrobocia (5,7% i 7,0%) była niższa od średniej dla obszaru.

¹⁰⁴ Takich jak np. sektory: lotniczo-kosmiczny, usług specjalistycznych (w tym call center), środków transportu, produktów higienicznych, leków i wyrobów medycznych, czy ekobudownictwa.

udzielanej niektórym przedsiębiorcom na realizację nowych inwestycji¹⁰⁵ minimalne koszty kwalifikowane względem inwestorów, którzy dokonują reinwestycji zostały obniżone¹⁰⁶.

– Proponowała, aby do sektorów objętych dofinansowaniem włączyć przetwórstwo mleka i wyrobów serów¹⁰⁷, które wpisuje się w inteligentną specjalizację *Żywność wysokiej jakości* wymienioną w strategiach województw podlaskiego i warmińsko-mazurskiego. Jest to sektor wykorzystujący mocne strony regionu oraz dający mu przewagę konkurencyjną i potencjał rozwoju, w oparciu o który SSSE może lepiej budować przewagę konkurencyjną, np. na bazie innowacji. Wyłączenie go miało negatywnie wpłynąć na realizację celu stawianego PSI. Postulowano także przywrócenie możliwości dofinansowania produkcji olejów i tłuszczów zwierzęcych i roślinnych oraz produktów przemiału zbóż, skrobi i wyrobów skrobiowych¹⁰⁸. Wskazano, że w regionie są to ważne branże produkcyjne z potencjałem rozwojowym. W oparciu o obowiązujący początkowo przepis rozporządzenia wydano decyzję o wsparciu, na podstawie której przedsiębiorca z tej branży realizował inwestycję o wartości co najmniej 80 mln zł i wybrał ten sposób spełnienia kryterium jakościowego. Postulowano też wprowadzenie możliwości dofinansowania turystyki zdrowotnej (sanatoria, SPA etc.) – gdyż jest jedną z wiodących branż na zarządzanym obszarze.

(akta kontroli str. 1394-1403)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

System wspierania inwestycji zapewniał rozwój inwestycji w zarządzanym obszarze i strefie. Prowadzoną sprawozdawczość wykorzystywano do oceny osiąganych efektów. W 2021 roku osiągnięto lub przekroczono wskaźniki dotyczące liczby skutecznie obsłużonych inwestycji, wartości nakładów inwestycyjnych ogółem i odsetka inwestycji z większościowym udziałem kapitału polskiego. Natomiast nieosiągnięto w 2021 roku planowanych wskaźników dotyczących inwestycji z udziałem B+R, inwestycji w powiatach o wysokim bezrobociu, wysoko wykwalifikowanych miejsc pracy, inwestycji MŚP i nakładów na inwestycje z priorytetowych branż SOR wynikało z okoliczności, na które Zarządzający miał niewielki wpływ. NIK wskazuje jednak na duże znaczenie tej kwestii dla poziomu rozwoju inwestycji na zarządzanym przez Spółkę obszarze.

IV. Wnioski

Wnioski

W związku ze stwierdzoną nieprawidłowością, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnioskuję o podjęcie skutecznych działań w celu powołania rady rozwoju obszaru gospodarczego, stosownie do wymogu art. 11 ust. 1 ustawy o *wspieraniu inwestycji*.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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 Delegatury NIK w Białymstoku. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

¹⁰⁵ Dz. U. z 2021 r. poz. 2483.

¹⁰⁶ Poprzez wprowadzenie w § 4 ust. 4 punktu 5.

¹⁰⁷ Podklasa PKD 10.51.Z.

¹⁰⁸ Kolejno kody 10.4 i 10.6.

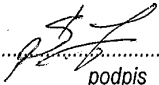
Obowiązek
poinformowania
NIK wykonania
wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

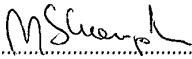
W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Białystok, 3 października 2022 r.

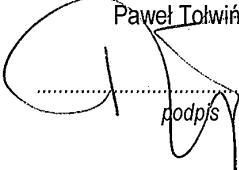
Kontrolerzy:
Stanisław Żukowski
główny specjalista kontroli państwowej


.....
podpis

Marek Skorupski
główny specjalista kontroli państwowej


.....
podpis

p.o. WICEDYREKTORA DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku

Paweł Tolwiński

.....
podpis