N A J W Y Ż S Z A I Z B A K O N T R O L I

Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji

P/02/056
KGP/41015/02

Nr ewid. 86/2003/P02056/KGP

Informacja
o wynikach kontroli
restrukturyzacji sektora obronnego

Warszawa Luty 2004 r.

SPIS TREŚCI

1. Wprowadzenie ... 2

2. Podsumowanie wyników kontroli ... 3

2.1. OGÓLNA OCENA KONTROLOWANEJ DZIAŁALNOŚCI ... 3
2.2. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI ... 4
2.3. UWAGI KOŃCOWE I WNIOSKI ... 17

3. Ważniejsze wyniki kontroli ... 18

3.1. CHARAKTERYSTYKA STANU PRAWNEGO ... 18
3.2. CHARAKTERYSTYKA UWARUNKOWAŃ EKONOMICZNYCH I ORGANIZACYJNYCH ... 28
3.3. ISTOTNE USTALENIA KONTROLI ... 34
3.3.1. Rządowe programy restrukturyzacji sektora obronnego przyjęte i wdrażane w latach 1996 – 2002 ... 34
3.3.1.1. Program restrukturyzacji sektora obronnego i lotniczego na lata 1996 – 2010 ... 35
3.3.1.2. Program restrukturyzacji przemysłu obronnego i wsparcia w zakresie modernizacji technicznej Sił Zbrojnych ... 39
3.3.1.3. Strategia przekształceń przemysłowego potencjału obronnego w latach 2002 – 2005 ... 45
3.3.2. Wewnętrzne programy restrukturyzacyjne kontrolowanych spółek wdrażane w latach 1996-2002 ... 55
3.3.3. Działania dostosowawcze podejmowane w badanych podmiotach sektora obronnego ze szczególnym uwzględnieniem sposobu wykorzystania form wsparcia finansowanych środkami publicznymi w poszczególnych obszarach restrukturyzacji ... 61
3.3.3.1. Restrukturyzacja produktowo – rynkowa ... 62
3.3.3.1.1. Zamówienia odbiorców specjalnych ... 66
3.3.3.1.2. Środki z Komitetu Badań Naukowych i Ministerstwa Obrony Narodowej przeznaczone na finansowanie projektów badawczo – rozwojowych i wdrożeniowych ... 68
3.3.3.1.3. Dotacje na utrzymanie mocy produkcyjnych i przemieszczenie produkcji w ramach CPMG ... 70
3.3.3.1.4. Rozliczenia zobowiązań budżetowych wobec zakładów sektora z tytułu utrzymywania w gotowości linii produkcyjnych dla podjęcia produkcji z przeznaczeniem dla Sił Zbrojnych w ramach tzw. RO w latach 1990 – 1991 75
3.3.3.1.5. Poręczenia spłaty kredytów bankowych ze środków budżetu państwa ... 77
3.3.3.1.6. Środki z budżetu b. Ministerstwa Współpracy Gospodarczej z Zagranicą oraz Ministerstwa Gospodarki na promocję wyrobów produkowanych przez przedsiębiorstwa sektora ... 78
3.3.3.1.7. Pożyczki inwestycyjne ze środków EFSAL ... 79
3.3.3.2. Restrukturyzacja prawno- organizacyjna i majątkowa ... 80
3.3.3.2.1. Wniesienie akcji stanowiących własność Skarbu Państwa jako wkładu niepieniężnego na podwyższenie kapitału akcyjnego ... 84
3.3.3.3. .Restrukturyzacja zatrudnienia ... 85
3.3.3.3.1. Środki EFSAL na restrukturyzację zatrudnienia ... 89
3.3.3.3.2. Wypłaty środków z Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych ... 91
3.3.3.3.3. Dotacja na restrukturyzację zatrudnienia finansowana ze środków budżetowych przez Ministerstwo Gospodarki w 2001 r. ... 92
3.3.3.4. Restrukturyzacja finansowa ... 95
3.3.3.4.1. Oddłużenie w ramach bankowego postępowania ugodowego oraz postępowania układowego ... 96
3.3.3.4.2. Restrukturyzacja finansowa realizowana z wykorzystaniem przepisów ordynacji ... 97
3.3.3.4.3. Restrukturyzacja finansowa realizowana w trybie ustawy o restrukturyzacji ppo ... 99
3.3.3.4.4. Restrukturyzacja finansowa realizowana w trybie ustawy o restrukturyzacji finansowej ... 104
3.3.4. Efekty prowadzonych działań restrukturyzacyjnych ... 105
3.3.4.1. Szacunek zbiorczych kosztów ponoszonych ze środków publicznych w odniesieniu do kontrolowanych spółek i całego sektora ... 105
3.3.4.2. Wyniki ekonomiczno – finansowe badanych spółek na tle globalnej kondycji sektora (lata 1996-2002) ... 107
3.3.5. Inne ustalenia kontroli ... 109
3.3.5.1. Przebieg prywatyzacji spółek sektora obronnego ... 109
3.3.5.2. Nadzór właścicielski nad spółkami sektora obronnego ... 121

4. INFORMACJE DODATKOWE O PRZEPROWADZONEJ KONTROLI ... 126

4.1. PRZYGOTOWANIE KONTROLI ... 126
4.2. POSTĘPOWANIE KONTROLNE I DZIAŁANIA PODJĘTE PO ZAKOŃCZENIU KONTROLI ... 127

5. ZAŁĄCZNIKI ... 133

Objaśnienia niektórych skrótów używanych w *Informacji*

bpu	- bankowe postępowanie ugodowe
CPMG	- Centralny Program Mobilizacji Gospodarki
DPSO	- Departament Przemysłowego Systemu Obronnego
DSOiOIN	- Departament Spraw Obronnych i Ochrony Informacji Niejawnych
EFSAL	- środki budżetowe pochodzące z pożyczki Międzynarodowego Banku Odbudowy i Rozwoju
FUS	- Fundusz Ubezpieczeń Społecznych
FGŚP	- Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych
FP	- Fundusz Pracy
jsSP	- jednoosobowa spółka Skarbu Państwa
KBN	- Komitet Badań Naukowych
MF	- Min. Finansów
MG	- Min. Gospodarki
MGPiPS	- Min. Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej
MPW	- Min. Przekształceń Własnościowych
MON	- Min. Obrony Narodowej
MSP	- Min. Skarbu Państwa
NFOŚiGW	- Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej
PFRON	- Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych
produkcja „C”	- produkcja cywilna spółek sektora obronnego
produkcja „S”	- produkcja specjalna spółek sektora obronnego
ppo	- przemysłowy potencjał obronny
RM	- Rada Ministrów
SP	- Skarb Państwa

ustawa o NIK	*ustawa z dnia 23 grudnia 1994 o Najwyższej Izbie Kontroli*
ustawa o kip	*ustawa z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych* (po zmianie tytułu: *ustawa o komercjalizacji i prywatyzacji*)
ordynacja	*ustawa z dnia z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa*
ustawa o restrukturyzacji ppo	*ustawa z dnia 7 października 1999 r. o wspieraniu restrukturyzacji przemysłowego potencjału obronnego i modernizacji technicznej Sił Zbrojnych RP*
ustawa o restrukturyzacji finansowej	*ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. o restrukturyzacji finansowej niektórych należności publiczno prawnych*
rozp. MG z 16.10.01	*rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 16 października 2001 r. w sprawie dotacji przeznaczonej na finansowanie restrukturyzacji zatrudnienia w podmiotach przemysłowego potencjału obronnego*

Szczegółowe omówienie ww. przepisów zawarto w pkt 3.1.*Informacji* „Charakterystyka stanu prawnego”. Ich dane promulgacyjne zamieszczono w tej części *Informacji*, a także w tekście, gdy przywołano je po raz pierwszy.

1. WPROWADZENIE

Najwyższa Izba Kontroli, z własnej inicjatywy, przeprowadziła w okresie od czerwca 2002 r. do stycznia 2003 r. kontrolę *Restrukturyzacji sektora obronnego*. Została ona ujęta w planie pracy NIK pod numerem P/02/056. Badaniami kontrolnymi objęto lata 1996-2002, a *Informacji* znajdują się również odniesienia do sytuacji sektora w 2003 r.

Cel kontroli

Celem kontroli była ocena działań prowadzonych przez:

- **organy administracji rządowej** - w zakresie opracowywania, wdrażania i monitorowania kolejnych programów restrukturyzacyjnych sektora obronnego oraz oceny wpływu rozwiązań prawnych i instrumentów ekonomicznych przyjętych w tych programach na tempo przemian i przebieg przekształceń w przedsiębiorstwach wchodzących w skład tej branży;
- **wybrane przedsiębiorstwa sektora** - w zakresie efektów: restrukturyzacji produktowo-rynkowej, prawno-organizacyjnej i majątkowej, finansowej oraz zatrudnienia, z uwzględnieniem kosztów towarzyszących temu procesowi.

W szczególności, w kontrolowanych spółkach, zbadany został sposób wykorzystania środków publicznych zaangażowanych w ww. obszary restrukturyzacji[1].

Jednostki kontrolowane

Badaniami kontrolnymi Izby objęto:

- **Ministerstwo Gospodarki - MG** (obecnie **Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej - MGPiPS**),
- **Ministerstwo Skarbu Państwa - MSP**,
- 15 spółek sektora obronnego.

Szczegółowy wykaz kontrolowanych jednostek znajduje się w Załączniku Nr 1.

Uczestnicy kontroli

Jednostką koordynującą badania kontrolne był **Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji**. Ponadto w kontroli uczestniczyły **Delegatury NIK w: Bydgoszczy, Katowicach, Kielcach, Krakowie, Łodzi, Warszawie i Wrocławiu**.

Uwagi metodyczne

Wielkości zbiorcze ilustrujące sytuację ekonomiczno-finansową sektora obronnego, zawarte w *Informacji,* dotyczą zmiennej liczebności spółek, która wynosiła odpowiednio: w latach 1996-1998 - 31; w 1999 r. - 33; w 2000 r. - 30; w 2001 r. - 29, a w 2002 r. - 30.

Dodatkowo, w trakcie kontroli w MG (obecnie MGPiPS), szereg danych prezentowano dla 26 spółek, w odniesieniu do których Minister Gospodarki wykonywał prawa z akcji i udziałów. Ich wykaz zawiera Zał. Nr 2. Stąd część prezentowanych poniżej wielkości odnosi się właśnie do tej zbiorowości.

W związku z objęciem analizą okresu 7 lat, w celu zachowania porównywalności danych, szereg wielkości sprowadzono do cen 2002 r.[2].

---

[1] Szerzej pkt 4.1. *Informacji* „Przygotowanie kontroli".

[2] Przy zastosowaniu wskaźników wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych ogłaszanych w komunikatach Prezesa **Głównego Urzędu Statystycznego** (**GUS**) wynoszących odpowiednio:

- w 1997 r. - w stosunku do 1996 r. - 14,9% - M. P. z 1998 r. Nr 3, poz. 39,
- w 1998 r. - w stosunku do 1997 r. - 11,8% - M. P. z 1999 r. Nr 4, poz. 31,
- w 1999 r. - w stosunku do 1998 r. - 7,3% - M. P. z 2000 r. Nr 2, poz. 46,
- w 2000 r. - w stosunku do 1999 r. - 10,1% - M. P. z 2001 r. Nr 2, poz. 63,
- w 2001 r. - w stosunku do 2000 r. - 5,5% - M. P. z 2002 r. Nr 3, poz. 75,
- w 2002 r. - w stosunku do 2001 r. - 1,9% - M. P. z 2003 r. Nr 6, poz. 39.

2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI

2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Zasadniczy cel prowadzonych działań restrukturyzacyjnych sektora przemysłu obronnego, tj. zapewnienie stabilności finansowej i perspektyw rozwoju branży nie został dotychczas osiągnięty – co zdaniem NIK, należy ocenić krytycznie. Mimo że w badanym okresie w sektorze tym dokonało się wiele zmian strukturalnych, w ich następstwie nie nastąpiło jednak dostosowanie sektora do realiów rynku.

Stało się tak pomimo wysokich kosztów społecznych i finansowych towarzyszących procesowi restrukturyzacji. W latach 1996-2002, w 26 spółkach tego sektora, **zatrudnienie spadło o 46,7%** a restrukturyzowane podmioty uzyskały - według szacunków Izby, w cenach 2002 r. - wsparcie, które stanowiło lub nosiło znamiona różnych form pomocy publicznej, w łącznej wysokości **7 659,7 mln zł**.

Konsekwencją niedostatecznych przemian, trudnych do przeprowadzenia z uwagi na specyfikę sektora obronnego, jest jego sytuacja ekonomiczno-finansowa, która charakteryzuje się:

- **zbyt małymi, w stosunku do posiadanych zdolności produkcyjnych, możliwościami zbytu wyrobów, a w konsekwencji niewystarczającymi przychodami** - w latach 1996-2001 średnioroczny poziom wykorzystania zdolności produkcyjnych wynosił: dla produkcji „S" 20,0%, a dla produkcji „C" 40,8%;
- **wysokimi kosztami produkcji -** wskaźnik udziału kosztów[3] dla analizowanego okresu wynosił 105,4%, a w poszczególnych latach wahał się od 96,7% w 1996 r. do 116,4% w 2002 r.;
- **niską rentownością** - rentowność obrotu netto[4] wyniosła -3,7% przyjmując skrajne wielkości w 1996 r. +8,2% i w 2002 r. -16,0%;
- **wysokim zadłużeniem, pomimo jego restrukturyzacji** – w 1996 r. wynosiło ono 1 501,4 mln zł, a w 2002 r. 1 657,3 mln zł.

Do czasu wydania tej *Informacji*, **nie została także przeprowadzona planowana prywatyzacja. Sprzedano akcje zaledwie dwóch z 26 przewidzianych do prywatyzacji spółek sektora, uzyskując z tego tytułu dochody w wysokości (w cenach 2002 r.) - 319,8 mln zł.** Przychody te, mające w 65% (207,9 mln zł) służyć restrukturyzacji sektora, do zakończenia kontroli, nie były wykorzystywane na ten cel, w wyniku braku przepisów wykonawczych umożliwiających ich dalszą redystrybucję.

NIK ocenia krytycznie dotychczasowe działania administracji rządowej na rzecz restrukturyzacji i prywatyzacji sektora obronnego. Realizowane przez nią programy rządowe dotyczące tej branży okazały się, mimo słusznych założeń, nieskuteczne i kosztowne. Na szczególnie krytyczną ocenę zasługuje niewłaściwa współpraca pomiędzy resortami Skarbu Państwa i gospodarki, objawiająca się konfliktem wokół obsady stanowisk w radach nadzorczych oraz informacji o ostatecznych ofertach prywatyzacyjnych.

[3] Relacja przychodów ogółem do kosztów ich uzyskania.
[4] Relacja wyniku finansowego netto do przychodów ogółem.

2.2. Synteza wyników kontroli

Programy rządowe

1. Kolejne Rządy podejmowały nieskuteczne działania dla wdrożenia opracowywanych przez Ministerstwo Gospodarki programów restrukturyzacyjnych dotyczących sektora obronnego. W ocenie Izby wskazuje to na brak konsekwencji i błędy popełnione przy wprowadzaniu w życie ich zapisów.

W latach 1996-2002 realizowane były:

- *Program restrukturyzacji sektora przemysłu obronnego i lotniczego na lata 1996-2010*, przyjęty przez **Radę Ministrów (RM)** 10.04.1996 r., zwany dalej *Programem 1996*;
- *Program restrukturyzacji przemysłu obronnego i wsparcia w zakresie modernizacji technicznej Sił Zbrojnych RP*, przyjęty przez RM 9.02.1999 r., zwany dalej *Programem 1999*;
- *Strategia przekształceń strukturalnych przemysłowego potencjału obronnego w latach 2002-2005*, przyjęta przez RM 14.05.02 r., zwana dalej *Programem 2002* lub *Strategią*.

W odniesieniu do dwóch pierwszych programów Izba negatywnie - pod względem celowości i rzetelności - ocenia fakt, że ich założenia, choć merytorycznie poprawnie sformułowane, nie zostały zrealizowane. Zdaniem NIK stało się tak, ponieważ przy wdrażaniu tych programów nie zapewniono warunków prawnych, finansowych i organizacyjnych, przesądzających o powodzeniu przewidywanych instrumentów wykonawczych.

W przypadku *Programu 1996* o jego niepowodzeniu przesądziło:

- zaniechanie utworzenia **Funduszu Restrukturyzacji Sektora Przemysłu Obronnego i Lotniczego** – projekt odpowiedniej ustawy, przygotowany w 1996 r. przez **Ministerstwo Przemysłu i Handlu** (**MPiH**) wobec zastrzeżeń **Ministra Finansów** nie został ostatecznie przyjęty przez Rząd;
- *reforma Centrum Gospodarczego Rządu*, w następstwie której - od 1997 r. - dokonano rozdzielania kompetencji organów administracji rządowej w odniesieniu do prowadzenia polityki przemysłowej wobec sektora od sprawowania nadzoru właścicielskiego;
- brak długookresowej koncepcji technicznej modernizacji **Sił Zbrojnych RP** – pojawiła się ona dopiero we wrześniu 1997 r.

Ministerstwo Gospodarki nie podjęło też działań zmierzających do utworzenia przewidzianych *Programem 1996* struktur holdingowych.

Zasadniczymi przyczynami fiaska *Programu 1999* były natomiast:

- przyjęte w *ustawie o restrukturyzacji ppo*[5] rygorystyczne warunki prowadzenia restrukturyzacji finansowej – terminowe regulowanie bieżących płatności, które w sytuacji ekonomiczno-finansowej wielu spółek tego sektora w praktyce okazywało się trudne do spełnienia, w konsekwencji czego skala ostatecznie zrealizowanego oddłużenia była niewielka,
- nikła skala prywatyzacji (z przewidzianych do sprzedaży 26 spółek w latach 1996-2002 przeprowadzono dwie transakcje) oraz brak w ww. *ustawie* upo-

[5] *Ustawa z dnia 7 października 1999 r. o wspieraniu restrukturyzacji przemysłowego potencjału obronnego i modernizacji technicznej Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz. U. Nr 83, poz. 932 ze zm.).

ważnienia dla Ministra Gospodarki do dysponowania tymi środkami w procesie restrukturyzacji sektora[6].

Ponadto kontrola ujawniła, że:
- nie został utworzony system promocji i finansowania eksportu,
- nie nastąpiło założone w tym programie powołanie **Konsorcjum Finansowania Eksportu**,
- nie przestrzegano kryteriów kształtowania składów rad nadzorczych w spółkach ppo.

Nie zgłaszając zastrzeżeń do rozpoczętych działań, mających na celu realizację *Strategii*, dotychczasowe nieudane próby przeprowadzenia kompleksowej restrukturyzacji sektora obronnego, w opinii NIK, każą z ostrożnością patrzeć na obecnie wdrażany program. Nakłaniają do tego również słabe wyniki ekonomiczno-finansowe osiągnięte przez spółki ppo w 2002 r. oraz fakt, że niektóre założenia i rozwiązania służące realizacji *Programu 2002* bezskutecznie przewidywały już wcześniej *Programy 1996* i *1999* (m. in. wzrost zamówień odbiorców specjalnych i eksportu).

Jednocześnie, zdaniem Izby, dotychczasowe doświadczenia z powierzaniem funkcji sterowania realizacją programów restrukturyzacji sektora obronnego kilku ośrodkom nie sprawdziło się m. in. ze względu na złożony charakter i wieloletni okres realizacji ich głównych przedsięwzięć. W przypadku *Programu 1999* byli to Ministrowie Skarbu Państwa oraz Gospodarki, a w przypadku *Strategii* Ministrowie Skarbu Państwa oraz Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, jak również spółki zarządzające grupami kapitałowymi.

W realizacji *Programu 2002*, duża rola przypada spółkom dominującym w poszczególnych grupach kapitałowych, tj. **PHZ „BUMAR" Sp. z oo.** w grupie amunicyjno-rakietowo-pancernej i **Agencji Rozwoju Przemysłu (ARP) SA** w grupie lotniczo-radioelektronicznej. W praktyce to właśnie one prowadzić będą procesy restrukturyzacyjne wchodzących w ich skład spółek sektora. NIK zwraca uwagę, że wobec powyższych uwarunkowań dochodzić może do konfliktu interesów pomiędzy ich wewnętrzną polityką, a celami *Strategii*.

Na realność tego zagrożenia wskazuje sposób zawarcia przez PHZ „BUMAR" Sp. z o.o. kontraktu eksportowego na dostawę do Indii 80 szt. wozów WZT-3. Ich producentem są **ZM „BUMAR-ŁABĘDY" SA**. Według kalkulacji jednostkowej sporządzonej przez tę Spółkę przed podpisaniem umowy, udział w tym kontrakcie może przynieść ZM „BUMAR-ŁABĘDY" SA stratę, ponieważ całkowity koszt własny jednego WZT-3 jest wyższy niż cena zbytu według kontraktu. PHZ „BUMAR" Sp. z o.o., będące właścicielem kontraktu, z tytułu jego realizacji nie ponosi natomiast żadnego ryzyka, uzyskując jeszcze dodatkowo 2% marżę.

---

[6] Na podstawie przepisów art. 5b ust. 14 znowelizowanej *ustawy o restrukturyzacji ppo* (Dz. U. z 2002 r. Nr 240 poz. 2053) wydano *rozporządzenie Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 28 kwietnia 2003 r. w sprawie przyznawania środków na wspieranie restrukturyzacji przemysłowego potencjału obronnego* (Dz. U. Nr 89, poz. 830). Jego przepisy weszły w życie 05.06.2003 r. Dopiero na tej podstawie MGPiPS może rozdysponować 65% środków pochodzących z prywatyzacji **PZL „WARSZAWA-OKĘCIE" SA i WSK „PZL-RZESZÓW" SA,** tj. ogółem 207,9 mln zł**.**

Zdaniem Izby, należy zwrócić szczególną uwagę na powyższy przypadek, w kontekście zawartych ostatnio przez PHZ „BUMAR" Sp. z o.o. - a faktycznie realizowanych przez ZM „BUMAR-ŁABĘDY" SA - dalszych kontraktów z Indiami na dostawę kolejnych WZT-3 oraz z Malezją - na dostawy czołgu PT-91M.

Ponadto, NIK uznaje za celowe na wskazanie na potencjalnie niekorzystny wpływ, jaki na realizację procesów dostosowawczych w całej branży w ramach *Programu 2002*, może wywołać lokowanie zamówień MON oraz umów offsetowych[7] tylko w spółkach wchodzących w skład obu ww. grup kapitałowych. Ograniczy to możliwość realizacji przychodów w pozostałych spółkach, co w konsekwencji może zniechęcić potencjalnych inwestorów do udziału w ich prywatyzacji.

Czynnikami zmniejszającym atrakcyjność prywatyzowanych spółek sektora obronnego może ponadto okazać się:

- zainteresowanie inwestorów wyłącznie rentownymi częściami spółek, których wydzielenie i zbycie uniemożliwiłoby skuteczną prywatyzację ich pozostałych części,
- pogarszająca się sytuacja ekonomiczna, będąca skutkiem nie tylko ograniczonych rynków zbytu lecz także wysokich kosztów stałych, a przede wszystkim kosztów pracy.

[str.35 - 55]

Wewnętrzne programy restrukturyzacyjne

2. Brak skutecznych rozwiązań systemowych w kolejnych rządowych programach restrukturyzacyjnych, sprawiał że działania podejmowane przez poszczególne podmioty miały przede wszystkim charakter doraźny. W pierwszym rzędzie koncentrowały się one na odsunięciu momentu utraty płynności. Służyła temu przede wszystkim redukcja zatrudnienia i zbycie zbędnego majątku. Na dalszy plan schodziło natomiast, wymagające nakładów finansowych, usunięcie przyczyn strukturalnych (konwersja i koncentracja produkcji).

Zdaniem NIK, w analizowanym okresie, nie zachowano właściwej korelacji pomiędzy polityką przemysłową prowadzoną wobec sektora obronnego, a działaniami poszczególnych spółek. W przypadku tak specyficznej gałęzi gospodarki, jaką jest sektor obronny, jest ona niezbędna. Jej konieczność wynika z faktu, że państwo ustala tutaj rodzaj i wielkość zamówień specjalnych, wpływa na kierunki i skalę eksportu oraz stwarza możliwość wejścia zagranicznych inwestorów branżowych. Ww. obszary dla poszczególnych spółek ppo są uwarunkowaniem zewnętrznymi, na kształtowanie których mają one ograniczony wpływ.

Spółki o ustabilizowanej sytuacji (**PCO SA**, **PSO „MASKPOL" SA** i **„STOMIL-POZNAŃ" SA**) nie opracowywały wewnętrznych programów restrukturyzacyjnych.

---

[7] Umów zawieranych w trybie *ustawie z dnia 10 września 1999 r. o niektórych umowach kompensacyjnych zawieranych w związku z umowami dostaw na potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa* (Dz. U. Nr 80, poz. 903 ze zm.). **Komitet do Spraw Umów Offsetowych**, powołany zgodnie z art. 20 ust. 1 tej *ustawy*, jest ciałem opiniodawczym dla ministra właściwego do spraw gospodarki w procesie zawierania i wykonywania umowy offsetowej. Minister właściwy do spraw gospodarki jest jego przewodniczącym, a w jego stały skład nie wchodzi minister właściwy w sprawach Skarbu Państwa.

Pozostałe podmioty wykazywały większą aktywność w tej dziedzinie. Wynikała ona z faktu, że wsparcie środkami publicznymi prowadzonej restrukturyzacji uwarunkowane było przedłożeniem stosownego programu naprawczego.

W ocenie NIK, wewnętrzne programy restrukturyzacyjne, przyniosły wymierne efekty (poprawa wyników ekonomiczno-finansowych, redukcja zadłużenia) w przypadku: **BZE „BELMA" SA** (pomoc w wysokości, w cenach 2002 r., 71,8 mln zł); **WSK „PZL-ŚWIDNIK" SA** (odpowiednio - 884,5 mln zł) oraz **ZM „DEZAMET" SA** (143,0 mln zł). Zakończyły się one natomiast niepowodzeniem w: **HSW SA** (722,9 mln zł), **KOMBINACIE „PZL-HYDRAL" SA** (180,3 mln zł), ZM „BUMAR-ŁABĘDY" SA (210,6 mln zł) **ZM „MESKO" SA** (1 182,9 mln zł) i **ZM „TARNÓW" SA** (225,4 mln zł).

Zdaniem Izby, przypadek ZM „BUMAR-ŁABĘDY" SA był jednocześnie szczególnym przykładem niewykorzystania przez Spółkę szansy (w postaci kontraktu eksportowego) na skuteczne przeprowadzenie restrukturyzacji wewnętrznej.

[str. 56 - 63 oraz str. 106 - 108]

Restrukturyzacja produktowo-rynkowa

3. W ocenie NIK, przeprowadzona w latach 1996-2002 restrukturyzacja produktowo-rynkowa, której elementy opisano niżej, nie doprowadziła do poprawy sytuacji ekonomiczno-finansowej sektora. Wyrazem tego były:

- niski poziom sprzedaży (w 26 spółkach sektora, w analizowanym okresie jej wielkość wahała się od 1 743,8 mln zł w 1996 r. do 2 070,1 mln zł w 2002 r., przy czym swą największą wartość - 2 244,5 mln zł osiągnęła ona w 2000 r.),
- niewielki eksport, dotyczący w głównej mierze produkcji „C" (w 26 spółkach w 2001 r. wynosił on 382,2 mln zł, a w rok później spadł do 181,6 mln zł).

Niekorzystnej sytuacji nie zmieniło wsparcie środkami publicznymi, udzielone w latach 1996-2001 r. 26 spółkom w łącznej wysokości (w cenach 2002 r.) - 5 716,1 mln zł. Na ww. kwotę składały się: zamówienia odbiorców specjalnych, środki MON i KBN na prace badawczo-rozwojowe i wdrożeniowe, dotacje na CPMG, rekompensaty z tytułu mocy produkcyjnych, utrzymywanych w latach 1990-1991 oraz poręczenia spłaty kredytów bankowych ze środków budżetu państwa. W 15 kontrolowanych spółkach wysokość tych środków wynosiła odpowiednio 3 754,8 mln zł., tj. 65,7%.

Zamówienia odbiorców specjalnych

3.1. Zamówienia odbiorców specjalnych wyniosły w objętym kontrolą okresie 3 737,3 mln zł. Na 15 kontrolowanych spółek przypadało 2 396,3 mln zł, tj. 64,1%.

System zamówień i dostaw wyrobów „S" przez MON realizowany był w okresach rocznych i podlegał ograniczeniom budżetowym. W związku z powyższym, w ocenie NIK, **nie stanowił on dla spółek gwarancji zapewnienia przewidywalnego poziomu przychodów w dłuższej perspektywie**. W przypadku realizacji zamówienia o cyklu produkcyjnym przekraczającym rok, chcąc wykonać taką umowę, spółki zmuszone były do jej wcześniejszego uruchomienia, ponosząc z tego tytułu koszty i ryzyko gospodarcze, wynikające z nierytmicznego przekazywania sum pieniężnych należnych od MON.

W kontrolowanych spółkach NIK nie stwierdziła przypadków nierzetelnego wywiązywania się z tych umów.

Środki MON i KBN na badania i rozwój

3.2. Środki MON i KBN na prace badawczo-rozwojowe i wdrożeniowe wyniosły 776,0 mln zł. Na 15 kontrolowanych spółek przypadało 430,0 mln zł, tj. 55,4%.

W ocenie Izby, **niska efektywność wykorzystania tych środków w procesie restrukturyzacji produktowo-rynkowej wynikała przede wszystkim z niskiej skali wdrożeń realizowanych za jej pomocą projektów oraz opóźnień w ich wprowadzeniu do produkcji.** Zjawiska te były zaś konsekwencją braku odpowiednich zamówień, będących z kolei następstwem ograniczonych możliwości finansowych budżetu.

Kontrola wybranych umów nie wykazała nieprawidłowości po stronie realizujących je spółek.

Dotacje na utrzymanie mocy produkcyjnych w ramach CPMG

3.3. Dotacje na CPMG wyniosły 727,1 mln zł. Na 15 kontrolowanych spółek przypadało 603,8 mln zł, tj. 83,0%.

Zdaniem NIK, **stosowane przez wiele lat zasady dotowania wydatków na utrzymanie tzw. nieczynnych mocy nie sprzyjało procesom dostosowywania tego potencjału produkcyjnego do aktualnych potrzeb** oraz jego koncentracji w spółkach objętych przekształceniami strukturalnymi.

NIK ujawniła nieprawidłowości w zakresie sposobu rozliczania tych dotacji w: WSK „PZL-ŚWIDNIK" SA, ZM „DEZAMET" SA i ZM „MESKO" SA.

Trzy spółki (**ZTS „PRONIT" SA** - kwota główna 1,3 mln zł, **ZM „ŁUCZNIK" SA** - 3,3 mln zł oraz **TM „PRESSTA" SA** - 1,0 mln zł), które pobrały i wykorzystały dotacje niezgodnie z przeznaczeniem w 2000 r., do czasu zakończenia kontroli w Ministerstwie Gospodarki, nie rozliczyły się z przekazanych im środków.

Rekompensaty za utrzymywanie mocy produkcyjnych w latach 1990-1991

3.4. Rekompensaty z tytułu utrzymywania mocy produkcyjnych w latach 1990-1991 wyniosły w objętym kontrolą okresie 371,0 mln zł. Na 15 kontrolowanych spółkach przypadało 219,9 mln zł, tj. 59,3%.

Wypłata tych środków stanowiła realizację prawomocnych wyroków sądowych z tytułu utrzymywania przez poszczególne spółki ppo w gotowości linii produkcyjnych na potrzeby obronności. Wydatki te nie zostały wówczas sfinansowane odpowiednią dotacją z budżetu.

Do zakończenia kontroli pięć spółek czekało jeszcze na ostateczne rozstrzygnięcia, a sumy roszczeń będących przedmiotem kolejnych rozpraw - bez odsetek - wynosiły od 1,3 mln zł (**GZE „UNIMOR" SA**) do 61,0 mln zł (ZM „BUMAR-ŁABĘDY SA).

Poręczenia spłaty kredytów bankowych

3.5. Poręczenia spłaty kredytów bankowych ze środków budżetu państwa. Wierzytelności Skarbu Państwa z tego tytułu, do czasu zakończenia kontroli, dotyczyły dwóch badanych spółek i obejmowały łączną kwotę 104,6 mln zł.

W ocenie NIK, w obydwu przypadkach, tj. HSW SA i KOMBINATU „PZL-HYDRAL" SA realizowane za jego pomocą przedsięwzięcia inwestycyjne nie przyniosły zakładanych efektów.

W odniesieniu do sposobu przeprowadzenia restrukturyzacji produktowo-rynkowej szczególną uwagę NIK zwrócił przypadek HSW SA. Spółka ta, ze względu na niski udział produkcji „S", w znacznie mniejszym stopniu niż pozostałe podmioty podlegała uzależnieniom od zamówień MON. W tym przypadku niekorzystnym uzależnieniem okazał się sposób organizacji eksportu maszyn

i sprzętu budowlanego na rynek amerykański, stanowiący dominująca pozycję w przychodach produkcji „C".

W przypadku **ZCH „NITRO-CHEM" SA** ujawniono niekorzystny kontrakt eksportowy.

[str. 63 - 81]

Restrukturyzacja prawno-organizacyjna i majątkowa

4. Posiadany przez spółki sektora obronnego majątek produkcyjny i nieprodukcyjny znacznie przekraczał ich potrzeby. Łączna wartość majątku trwałego i obrotowego z lat 1996-2002 wynosiła, w cenach 2002 r., 37 871,6 mln zł.

W ramach prowadzonej restrukturyzacji, poszczególne firmy podejmowały działania zmierzające do jego ograniczenia. W ocenie Izby proces ten przebiegał w zbyt wolnym tempie, w stosunku do skali niezbędnych zmian. Jedną z głównych przyczyn go spowalniających były nieuregulowany stan prawny gruntów (m. in. w HSW SA i ZM „MESKO" SA) oraz ograniczone prawa w dysponowaniu majątkiem (hipoteki, zastawy rejestrowe i przewłaszczenia) - m. in. KOMBINAT „PZL-HYDRAL" SA.

Przekazanie majątku do spółek zależnych

4.1. Tworzenie spółek zależnych było najczęściej uzasadniane wymogami restrukturyzacji: przekazaniem do wydziałów pomocniczych oraz zakładów niezwiązanych bezpośrednio z produkcją „S"; stworzeniem podstaw do rozpoczęcia działań mających na celu, w dalszej perspektywie, koncentrację produkcji i ograniczanie powierzchni zajmowanych gruntów; oszczędnościami w grupie kosztów stałych.

NIK zwraca przy tym uwagę na zagrożenia związane z tworzeniem spółek zależnych, wynikające z ograniczania możliwości nadzoru ze strony Skarbu Państwa. W kontrolowanych spółkach, efektywność zmian organizacyjnych, w kontekście sytuacji ekonomiczno-finansowej podmiotów zależnych, była zróżnicowana. W KOMBINACIE „PZL-HYDRAL" SA (siedem spółek) oraz ZM „MESKO" SA (sześć spółek) utworzone na bazie ich majątku podmioty przynosiły straty. W HSW SA część spółek zależnych upadło. Względnie najlepsza sytuacja występowała w przypadku tworzenia spółek zależnych w formie przedsięwzięć joint-venture z podmiotem zagranicznym. Sytuacja taka miała miejsce m. in. w „STOMIL-POZNAŃ" SA oraz BZE „BELMA" SA.

W ramach kontroli w poszczególnych spółkach Izba zbadała jednostkowe transakcje na majątku. W BZE „BELMA" SA NIK ujawniła nieprawidłowości w dziedzinie zbycia nieruchomości oraz sprzedaży zbędnych maszyn.

Podwyższenie kapitału akcyjnego

4.2. W ramach restrukturyzacji prawno-organizacyjnej i majątkowej dwie kontrolowane spółki (HSW SA w 1999 r. i WSK „PZL-ŚWIDNIK" SA w 2001 r.) uzyskały dokapitalizowanie akcjami Skarbu Państwa (odpowiednio **KGHM Polska Miedź SA** i **PEKAO SA**). Akcje te zostały sprzedane, a uzyskane z tego tytułu środki (w cenach 2002 r. - 175,2 mln zł oraz 77,8 mln zł) ich beneficjenci przeznaczyli m. in. na spłatę swych zobowiązań.

Zdaniem NIK, udzielona pomoc, przyniosła wymierne efekty (poprawę wyników ekonomiczno-finansowych i spadek zadłużenia) jedynie w przypadku WSK „PZL-ŚWIDNIK" SA. Spółka ta, począwszy od 2000 r. zaczęła osiągać zyski. Wynik finansowy netto za 2002 r. wyniósł w niej 13,6 mln zł. Jednocześnie zadłużenie ogółem zmniejszyło się z poziomu 104,8 mln zł na koniec 2000 r. do wielkości 64,2 mln zł na koniec 2002 r. W przypadku HSW SA

(dane dotyczą spółki dominującej) 2002 r. zamknęła ona stratą netto w wysokości 214,7 mln zł (w poprzednich latach był niewielki zysk netto). Poziom zadłużenia na koniec 2002 r. wzrósł natomiast do 169,4 mln zł (na koniec 2001 r. wynosiło ono 164,9 mln zł).
[str. 81 - 86]

Restrukturyzacja zatrudnienia

5. Obszarem restrukturyzacji, w którym w badanym okresie odnotowano największe zmiany, były prowadzone w spółkach sektora obronnego procesy dostosowawcze w sferze zatrudnienia.

W 26 spółkach ppo, w latach 1996-2002 zredukowano zatrudnienie z poziomu 40 085 pracujących na koniec 1996 r. do poziomu 21 381 osób - według stanu na 31.12.2002 r., tj. o 46,7%. W przypadku 15 badanych przez Izbę podmiotów skala redukcji była jeszcze większa i wynosiła 56,7%.

Podstawową przyczyną konieczności zwolnień części pracowników było zbyt duże zatrudnienie w stosunku do poziomu aktualnej produkcji oraz spodziewanych zamówień.

Zmniejszenie zatrudnienia, w odniesieniu do sektora obronnego - poza aspektem ekonomicznym - stanowi jednak istotny problem społeczny. Wynika to ze specyficznej lokalizacji części przedsiębiorstw tej branży, które nie znajdują się w dużych aglomeracjach, ale położone są w niewielkich miejscowościach. W takich przypadkach spółki ppo są największymi, a często jedynymi dużymi pracodawcami dla mieszkających tam osób.

Globalne koszty odpraw wypłacone w latach 1996-2001 w 26 spółkach wyniosły (w cenach 2002) r. - 92,9 mln zł (100%), z czego 57,5 mln zł (61,9%) stanowiły środki własne, a 35,3 mln zł (38,1%) środki publiczne na które składały się: środki FGŚP i EFSAL oraz dotacje z MG.

EFSAL

5.1. Środki EFSAL wynosiły 14,4 mln zł. Na 15 kontrolowanych spółek przypadało 9,5 mln zł, tj. 66,1%.

NIK krytycznie, z punktu widzenia celowości, oceniła niski stopień wykorzystania dotacji przez ZM „BUMAR-ŁĄBĘDY" SA (71,2% pierwotnie przekazanej kwoty 5,2 mln zł).

Zastrzeżenia Izby, z punktu widzenia legalności i rzetelności, zwrócił także przypadek WSK „PZL-ŚWIDNIK" SA. Spółka ta wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem środki w wysokości 10,6 tys. zł (1,5% wartości przekazanej dotacji) zwróciła dopiero na skutek interwencji Urzędu Kontroli Skarbowej w Lublinie.

FGŚP

5.2. Środki FGŚP wynosiły 17,2 mln zł. Na 15 kontrolowanych spółek przypadało 16,8 mln zł, tj. 97,7%.

Pożyczkę z FGŚP w wysokości 5,9 mln zł otrzymał m. in. ZM „BUMAR-ŁABĘDY" SA. Z powodu trudnej sytuacji finansowej Spółka jej nie spłacała. Według stanu na 31.07.2002 r. do zapłaty pozostawało 8,3 mln zł.

Dotacja MG

5.3. Dotacja na restrukturyzację zatrudnienia ze środków Ministerstwa Gospodarki wynosiła 3,7 mln zł. Na 15 kontrolowanych spółek przypadało 1,2 mln zł., tj. 33,0%.

NIK krytycznie – pod względem celowości, rzetelności i legalności – oceniła nieprzestrzeganie przez resort postanowień *rozp. MG z 16.10.01 r.*[8] **oraz wewnętrznego trybu jego realizacji.** Jednocześnie, w celu uniknięcia podobnych sytuacji w przyszłości, Izba zwraca uwagę na opóźnienie w wydaniu ww. aktu normatywnego, uruchamiającego wydatkowanie wcześniej zabezpieczonych środków (rezerwa celowa w budżecie państwa na 2001 r. w wysokości 4 700 tys. zł).

W ramach restrukturyzacji zatrudnienia uwagę NIK zwrócił przypadek „STOMIL-POZNAŃ" SA. Spółka, wydzielając w formie spółek pracowniczych zakłady pomocnicze, zobowiązała się jednocześnie do ponownego zatrudnienia byłych pracowników „Stomilu". W konsekwencji, w ocenie Izby, może dojść do zaprzepaszczenia wyników dotychczasowych działań dostosowawczych w innych obszarach.

[str. 86 - 96]

Restrukturyzacja finansowa

6. Restrukturyzacja finansowa spółek sektora obronnego okazała się nieskuteczna.

Zdaniem NIK, główną przyczyną tego stanu był fakt, że znacznej redukcji zadłużenia przeprowadzonej w latach 1994-1996[9], w późniejszym okresie nie towarzyszył wzrost rentownej sprzedaży. W konsekwencji wynik finansowy netto spółek sektora (dotyczy 15 badanych podmiotów) po okresowej poprawie - w 1996 r. zysk w wysokości 136,3 mln zł - w kolejnych latach zamieniał się w stratę, która na koniec 2002 r. wynosiła już 330,7 mln zł. Jednocześnie wielkość zadłużenia w kontrolowanych spółkach wzrosła z poziomu 691,7 mln zł w 1996 r. do poziomu 1 096,7 mln zł w 2002 r., tj. o 36,9%.

Powyższe niekorzystne relacje, w ocenie Izby, w dużej części wynikły ze specyfiki sektora. Charakteryzuje się on kapitałochłonnością produkcji, a także małą elastycznością majątku i asortymentu produkcji w dostosowaniu się do szybko zmieniającej się struktury popytu. Dodatkowo nałożyły się na nie niekorzystne uwarunkowania zewnętrzne (spadek zamówień i eksportu).

Tych niekorzystnych tendencji (przy utrzymywaniu kosztów działalności gospodarczej na niewiele zmienionym poziomie) nie były w stanie odwrócić, omówione poniżej instrumenty prawne.

Wartość umorzeń zadłużenia w skali całego sektora (a nie 26 spółek), w wyniku przeprowadzonych bankowych postępowań i układów sądowych, według *Programu 1996*, wyniosła łącznie (w cenach 1996 r.) 855 150,0 tys. zł, a w cenach 2002 r. odpowiednio 1 395 140,1 tys. zł.

---

[8] *Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 16 października 2001 r., w sprawie dotacji przeznaczonej na finansowanie restrukturyzacji zatrudnienia w podmiotach przemysłowego potencjału obronnego* (Dz. U. Nr 128, poz. 1428).

[9] Wartość umorzeń zadłużenia w skali całego sektora (a nie 26 spółek), w wyniku przeprowadzonych bankowych postępowań i układów sądowych, według *Programu 1996*, wyniosła łącznie (w cenach 1996 r.) 855,2 mln zł, a w cenach 2002 r. odpowiednio 1 395,1 mln zł.

Ordynacja podatkowa

6.1. Zamiana wierzytelności na akcje/udziały w trybie *Ordynacji podatkowej*[10] wynosiła 82,3 mln zł, z czego na 15 kontrolowanych spółek przypadała kwota 79,8 mln zł, tj. 96,9%.

W latach 1998-2002 z tej formy wsparcia skorzystało dziewięć podmiotów. Jego celem było: wspomaganie spółek sektora obronnego o większościowym udziale SP zmierzające do poprawy ich trudnej sytuacji finansowej, eliminowanie zatorów płatniczych, a w konsekwencji - biorąc pod uwagę przyszłą prywatyzację - podwyższanie wartości tych firm. W przypadku prywatyzowanego **PZL „WARSZAWA-OKĘCIE" SA** w 2000 r. dotyczyło to kwoty - w cenach bieżących - 20,2 mln zł.

W przypadku dwóch spółek (ZM „ŁUCZNIK SA oraz ZTS „PRONIT" SA) zabiegi te, prowadzone w 1999 r., nie przyniosły oczekiwanych rezultatów i obydwie spółki, mimo zamiany zaległości podatkowych w kwotach (w cenach bieżących) odpowiednio: 8,2 mln zł oraz 5,3 mln zł, w 2000 r. upadły.

W trakcie kontroli w WSK „PZL-ŚWIDNIK" SA Izba ujawniła naruszenia legalności. Spółka dokonując zamiany wierzytelności z tytułu podatku VAT w wysokości 17,5 mln zł (w cenach 2002 r.- 22,2 mln zł) nie zawarła stosownej umowy z rejonowym organem administracji ogólnej do czego, w ówcześnie obowiązującym stanie prawnym, zobowiązywał art. 66 § 2 *Ordynacji podatkowej*.

W pozostałych przypadkach kontrolowanych spółek, w relatywnie najlepszym położeniu znajdowały się ZM „DEZAMET" SA (kwota umorzenia, w cenach 2002 r. - 1,6 mln zł). Począwszy od 2001 r. spółka zaczęła przynosić zyski (wynik finansowy netto za 2002 r. wynosił 1,6 mln zł). Jednocześnie, w latach 2001-2002, jej zadłużenie ogółem zmalało z 16,9 mln zł do 12,2 mln zł.

Ustawa o restrukturyzacji ppo

6.2. Restrukturyzacja finansowa w trybie *ustawy o restrukturyzacji ppo* zredukowała zadłużenie o 100,8 mln zł, z czego na 15 kontrolowanych spółek przypadało 95,6 mln zł., tj. 94,8%.

Zdaniem Izby, proces restrukturyzacji zobowiązań prowadzony w trybie *ustawy o restrukturyzacji ppo* **nie przyniósł oczekiwanych efektów.** Świadczy o tym ilość umów jakie zarządy spółek ppo podpisały z wierzycielami (sześć ze wszystkimi, pięć z niektórymi, a trzy z żadnymi), jak również wartość objętych tymi umowami zobowiązań, biorąc pod uwagę skalę zadłużenia.

Przykładowo, w odniesieniu do **Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (FUS)** łączne zobowiązania spółek ppo oraz spółek zależnych wraz z odsetkami (według stanu dzień 30.06.1999 r.) wynosiły 247,0 mln zł. W momencie wejścia w życie ustawy (30.10.1999 r.) ich wielkość wynosiła już 282,9 mln zł. Wartość zobowiązań, jakie spółki sektora obronnego (ppo i zależne), na podstawie umów zawartych z tym funduszem, zdołały zrestrukturyzować wynosiła natomiast ogółem 70,7 mln zł.

W ocenie NIK o niepowodzeniu tego instrumentu zadecydowała konieczność spełnienia przez spółki wielu rygorystycznych (biorąc pod uwagę ich sytuację ekonomiczno-finansową) warunków. Należało do nich terminowe regulowanie bieżących płatności. W dwóch kontrolowanych spółkach (ZM „TARNÓW" SA i HSW SA) warunek ten nie był spełniony.

[10] *Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa* (Dz. U. z 1997 r. Nr 137, poz. 926 ze zm.).

W ocenie NIK istotnym mankamentem ww. *ustawy* był także brak w jej pierwotnym tekście, przygotowanym przez MG, regulacji dających ministrowi właściwemu do spraw gospodarki uprawnienia w zakresie dysponowania przychodami z prywatyzacji spółek ppo. Ponadto utrudnieniem w realizacji samego procesu oddłużenia były:

- mechanizm i procedury opiniowania programów naprawczych (ustawa nie przewidywała dostatecznego czasu na ich przeprowadzenie),
- nie uwzględnienie czasu na powtórne zaopiniowanie programu naprawczego, w sytuacji gdy pierwotna wersja tego programu wymagała wprowadzenia istotnych korekt (początkowo spółki zakładały umorzenie zadłużenia, podczas gdy wierzyciele domagali się uregulowania zobowiązań, co w konsekwencji prowadziło do poszukiwania rozwiązań kompromisowych - odroczenie spłaty lub jej rozłożenie na raty).

Ustawa o restrukturyzacji finansowej

6.3. W związku z faktem, że *ustawa o restrukturyzacji finansowej*[11] weszła w życie w trakcie kontroli, jej ocena może być tylko fragmentaryczna. Z zebranych przez Izbę informacji wynikało, że urzędy skarbowe, w terminie do 31.12.2002 r., w odniesieniu do 26 spółek sektora obronnego wydały decyzje restrukturyzacyjne obejmujące kwotę 77,0 mln zł, z czego 55,8 mln zł, tj. 72,4% przypadało na badane przez NIK spółki.
[str. 96 - 106]

Łączna wysokość zaangażowanych środków publicznych

7. W latach 1996-2001 15 kontrolowanych spółek sektora obronnego, prowadząc działania dostosowawcze, korzystało w ww. form wsparcia, które stanowiło lub nosiło znamiona form pomocy publicznej, w łącznej wysokości (w cenach 2002 r.) 4 813,7 mln zł (100,0%). Na restrukturyzację produktowo-rynkową przypadało odpowiednio 3 754,8 mln zł (78,0%); restrukturyzację finansową - 778,4 mln zł (16,2%); restrukturyzację majątkową - 253,0 mln zł (5,3%), a restrukturyzację zatrudnienia - 27,6 mln zł (0,6%).
[str. 106 - 108]

Wyniki ekonomiczno-finansowe 1996-2002

8. W latach 1996-2002 kontrolowane spółki sektora obronnego uzyskały przychody w łącznej wysokości (w cenach 2002 r.) 13 260,3 mln zł, przy kosztach ich uzyskania wynoszących odpowiednio13 782,1 mln zł. Wskaźnik udziału kosztów dla analizowanego okresu wyniósł 103,9%. W poszczególnych latach jego wysokość wahała się od 91,4% w 1996 r. do 123,8% w 2002 r. W stosunku do wielkości za 2001 r. (101,9%) w 2002 r. uległ on pogorszeniu o ponad 20 pkt procentowych.

Skumulowana strata finansowa netto za lata 1996-2002 wyniosła 671,4 mln zł[12] ulegając w 2002 r. podwojeniu (za lata 1996-2001 - w cenach 2002 r. - wynosiła ona odpowiednio330,7 mln zł). W pozostałych latach jej poziom kształtował się od 15,2 mln zł w 1997 r. do 151 ,1 mln zł w 1999 r. Jedynie

[11] *Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. o restrukturyzacji należności publicznoprawnych od przedsiębiorców* (Dz. U. Nr 155, poz. 1287 ze zm.).

[12] W gronie badanych spółek:

- sześć (BZE „BELMA" SA; PCO SA; PSO „MASKPOL" SA; ZCH „NITROCHEM" SA i ZSP „NIEWIADÓW" SA) uzyskało skumulowany dodatni wynik finansowy,
- dziewięć (**FB „ŁUCZNIK-RADOM" Sp. z. o. o.** - wcześniej ZM „ŁUCZNIK" SA; HSW SA; KOMBINAT „PZL-HYDRAL" SA; WSK „PZL-ŚWIDNIK" SA; WSK „PZL-WARSZAWA II" SA; ZM „BUMAR-ŁABĘDY" SA; ZM „DEZAMET" SA; ZM „MESKO" SA i ZM „TARNÓW" SA) odnotowało stratę.

w 1996 r., podobnie jak w skali sektora, badane spółki osiągnęły zysk netto w wysokości 136,3 mln zł.

Zestawienie wielkości udzielonego w latach 1996-2001 wsparcia z wynikami ekonomiczno-finansowymi jej największych beneficjentów wskazuje, że udzielona pomoc zaczęła przynosić efekty w WSK „PZL-ŚWIDNIK" SA (łącznie przekazano tam 884,5 mln zł). Pomimo dużej skali nie przyniosła ona jeszcze pożądanych rezultatów w przypadku HSW SA (722,9 mln zł) i ZM „ME-SKO" SA (1 182,9 mln zł).
[str. 108 - 110]

Prywatyzacja spółek sektora obronnego

9. Analiza procesów prywatyzacyjnych prowadzonych w sektorze obronnym w latach 1996-2002, pozwalała na wskazanie następujących barier:

- nikłe zainteresowanie inwestorów udziałem w prywatyzacji większości spółek obronnych,
- brak współdziałania i zaangażowania zarządów spółek w realizację procesów prywatyzacyjnych,
- małe zainteresowanie firm doradczych udziałem w procesach prywatyzacyjnych,
- ograniczone grono firm doradczych posiadających świadectwo bezpieczeństwa przemysłowego oraz wydłużone procedury uzyskania stosownego certyfikatu,
- opracowanie i realizowanie przez zarządy spółek w istocie pozornych i krótkookresowych programów naprawczych, mających na celu przede wszystkim wykorzystanie regulacji prawnych pozwalających na oddłużenie,
- nieuregulowany stan prawny gruntówustanowione ograniczone prawa rzeczowe na rzecz osób trzecich (hipoteki, zastawy rejestrowe), a także przewłaszczenia mienia i roszczenia reprywatyzacyjne,
- opisane wyżej niepowodzenia w restrukturyzacji sektora.

W konsekwencji, z 26 spółek przewidzianych do prywatyzacji w *Programie 1999* w latach 1999-2001, ostatecznie sprzedano jedynie dwie.

Objęta kontrolą prywatyzacja WSK „PZL-RZESZÓW" SA (na podstawie umowy zawartej 21.09.2001 r. za 285,2 mln zł sprzedano 85% pakiet akcji) oraz PZL „WARSZAWA-OKĘCIE" SA (51% pakiet akcji za 28,6 mln zł - umowa z 28.08.2001 r.) nie wzbudziła zastrzeżeń Izby pod względem kryteriów oceny przewidzianych w art. 5 *ustawy o NIK*. Tym nie mniej:

9.1. Zdaniem NIK, w obydwu badanych przypadkach, przy wyborze doradcy prywatyzacyjnego zbyt duże znaczenie nadano ocenie doświadczenia oferenta, w której dominująca rolę odgrywały elementy uznaniowe.

W wyniku tak sformułowanych i przyjętych kryteriów oceny ofert firm przystępujących do przetargu o doradztwo w sprawach prywatyzacji WSK „PZL-RZESZÓW" SA z dalszego postępowania wyeliminowano ofertę **Business Analysts & Advisers Ltd. (BAA)** - najbardziej korzystną pod względem cenowym. Ostatecznie przyjęto ofertę **EVIP International Sp. z o.o.** za cenę ponad 5-krotnie wyższą.

Subiektywne elementy oceny ofert, wpływające na wybór doradcy, uwidaczniają się w konfrontacji omówionych powyżej rozstrzygnięć z przeprowadzonym wcześniej postępowaniem przetargowym o wybór doradcy

w sprawach prywatyzacji PZL „WARSZAWA-OKĘCIE" SA. **W identycznej procedurze, w której również brał udział EVIP International, wybrano bowiem właśnie ofertę BAA uznając w tym przypadku, że oferent spełnia podstawowe stawiane przez MSP dla doradcy wymogi.**

9.2. W trakcie kontroli stwierdzono, że **Departament Budżetu i Finansów MSP** z opóźnieniem przekazał **Ministerstwu Finansów** informację o kwotach przychodów z tytułu sprzedaży akcji WSK „PZL-RZESZÓW"SA. Ponadto, w przypadku obydwu transakcji prywatyzacyjnych, w pierwotnie przesyłanych informacjach do MF, MSP w sposób nieścisły przedstawił dane dotyczące dokonania odpisu na **Fundusz Skarbu Państwa (FSP)**, stanowiących, w świetle *ustawy o kip*[13], 2% przychodów z prywatyzacji.

Środki finansowe z tytułu sprzedaży pakietu akcji WSK „PZL-RZESZÓW" SA wpłynęły na konto MSP 20.03.2002 r., podczas gdy MF powiadomione zostało o tym fakcie dopiero pismem z 26.06.2002 r., w związku z zapytaniem wyrażonym w piśmie z 5.06.2002 r.

Jednocześnie MSP, przekazując MF informację o kwotach przychodów z tytułu prywatyzacji PZL „WARSZAWA-OKĘCIE" SA[14] oraz WSK „PZL-RZESZÓW" SA[15], w obydwu przypadkach, nie uwzględniło odpisu na FSP. **Korektę wielkości kwoty pozostającej do dyspozycji budżetu państwa (z wielkości 297,0 mln zł jaka wynikała z ww. pism do poziomu do 290,7 mln zł) resort dokonał dokonano po ujawnieniu tego faktu w trakcie trwania kontroli**[16].

[str. 110 - 123]

Nadzór właścicielski

10. Izba krytycznie, z punktu widzenia celowości i rzetelności ocenia współpracę Ministerstwa Skarbu Państwa z Ministerstwem Gospodarki, podczas realizacji *Programu 1999*. Objawiła się ona konfliktem wokół obsadzania stanowisk w radach nadzorczych oraz praktyką nieprzesyłania przez Ministra Skarbu Państwa ministrowi właściwemu do spraw gospodarki ostatecznych ofert prywatyzacyjnych. Zdaniem NIK nie sprzyjało to płynności i dynamice realizacji procesów restrukturyzacji i prywatyzacji spółek sektora obronnego.

Minister Gospodarki nie przestrzegał przyjętych w *Programie 1999* zasad w zakresie obsadzania składów rad nadzorczych w spółkach ppo (w ich skład wchodzić mieli przede wszystkim reprezentanci MG, MSP, MON i MF).

W latach 2000-2002 Minister Gospodarki ograniczał udział przedstawicieli MSP w tych radach (z 48 w 2000 r. do 8 w pierwszym półroczu 2002 r.). W analogicznym okresie liczba reprezentantów MG wzrosła z 61 do 68, MF utrzymała się na niezmiennym poziomie 5 osób, a MON zmalała z 28 do 25.

Kontrola w MG wykazała również, że minister właściwy do spraw gospodarki - z przyczyn od niego niezależnych - wydawał jedynie wstępne opinie pry-

---

[13] *Ustawa z dnia 30 sierpnia 1996 r. o prywatyzacji i komercjalizacji przedsiębiorstw państwowych* (po zmianie tytułu: *ustawa o komercjalizacji i prywatyzacji*) - t. j. Dz. .U. z 2002 r. Nr 171, poz. 1397 ze zm.

[14] Pismo z 05.11.2001 r.

[15] Pismo z 26.06.2002 r.

[16] Pismo z 18.10.2002 r.

watyzacyjne. Powyższa sytuacja spowodowana była nieprzesyłaniem przez MSP ostatecznych ofert prywatyzacyjnych.

Wprawdzie szczegółowe zasady, tryb oraz procedury postępowania w zakresie zasięgania przez MSP tych opinii nie zostały nigdzie formalnie określone, to jednak zdaniem NIK, wykonywanie przez ministra właściwego do spraw gospodarki przepisów art. 9 ust. 3 *ustawy o restrukturyzacji ppo* może dotyczyć jedynie ostatecznego, a nie wstępnego kształtu oferty prywatyzacyjnej. **W konsekwencji, w opinii Izby, w przypadkach tych doszło do nieuzasadnionego ograniczenia przez MSP możliwości działania ministrowi właściwemu do spraw gospodarki.**

Izba zwraca uwagę na powyższe zagadnienie w związku z zakładanym w *Programie 2002* przyspieszeniem prywatyzacji, które z kolei wymaga podjęcia przez obydwa resorty aktywnej współpracy w tym obszarze, szczególnie, że kompetencje właścicielskie w spółkach ppo, od początku roku 2004 przejmuje od ministra właściwego do spraw gospodarki, ponownie Minister Skarbu Państwa [str. 19, 121-126]

Uchybienia w ochronie informacji niejawnych

W odniesieniu do sprawowania przez Ministra Gospodarki nadzoru właścicielskiego nad spółkami sektora obronnego, Izba krytycznie, z punktu widzenia celowości i legalności ocenia fakt, że resort przy prowadzeniu swej polityki w tym zakresie nie uwzględniał przepisów *ustawy z 22.01.99 r.*[17] **W konsekwencji MG nie posiadało rozeznania, czy delegowani przez nie członkowie rad nadzorczych posiadają poświadczenia bezpieczeństwa.**

Specyfika spółek sektora obronnego - realizujących zadania na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa oraz wykaz rodzajów informacji niejawnych stanowiących tajemnicę państwową określony w Zał. Nr 1 do *ustawy z 22.01.99 r.* - zdaniem NIK przesądza, że członkowie rad nadzorczych tych spółek, w celu realizacji swych zadań, powinni posiadać takie poświadczenia. Bez nich nie jest bowiem możliwy pełen dostęp do wszystkich informacji związanych z bieżącą działalnością spółek sektora obronnego. Ze względu na charakter informacji ograniczenie to dotyczy np. zadań związanych z *Centralnym Planem Mobilizacji Gospodarki - CPMG*.
[str. 123 - 127]

Efekty finansowe

11. W trakcie kontroli w czterech spółkach (BZE „BELMA" SA, KOMBINAT „PZL-HYDRAL" SA; WSK „PZL-WARSZAWA II" SA oraz ZCH „NITRO-CHEM" SA) stwierdzono:

- kwoty wydatkowane z naruszeniem przepisów prawa w łącznej wysokości ponad 8 010 273 tys. zł,
- inne nieprawidłowości finansowe na łączną kwotę ponad 17 472 033 tys. zł.

W odniesieniu do środków w wysokości 16 928 000 tys. zł Izba podjęła działania w celu ich odzyskania.

[17] *Ustawa z dnia 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych* (Dz. U Nr 11, poz. 95 ze zm.).

2.3. Uwagi końcowe i wnioski

W wyniku dokonanych ustaleń do kierowników jednostek badanych w trakcie kontroli *Restrukturyzacji sektora obronnego* skierowane zostały wnioski pokontrolne, które w sposób szczegółowy przedstawione zostały w pkt 4.2. *Informacji* „Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli".
Najważniejsze z nich wskazują na konieczność podjęcia następujących działań przez:

Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej

1. Konsekwentne wdrażanie procesu przekształceń strukturalnych w spółkach przemysłowego potencjału obronnego, zgodnie z postanowieniami *ustawy o restrukturyzacji ppo* oraz rozstrzygnięciami zawartymi w *Programie 2002*.
2. Zobowiązanie zarządów grup kapitałowych (ARP SA i PHZ „BUMAR" Sp. z o. o.) do dokonywania systematycznych ocen i aktualizacji realizowanych programów restrukturyzacyjnych w sferze produkcji, finansów, majątku i zatrudnienia przez wchodzące w ich skład spółki ppo, pod kątem ich dostosowania do *Strategii* oraz zlecenie zarządom grup kapitałowych opracowanie takich programów restrukturyzacyjnych w odniesieniu do spółek, których akcje/udziały będą tam dopiero wnoszone.

Ministra Skarbu Państwa

1. Zwiększenie intensywności prac prywatyzacyjnych w odniesieniu do spółek ppo nie wchodzących w skład grup kapitałowych, w stosunku do których procedury te zostały już uruchomione oraz rozważenie opracowania planu takich działań, w przypadku gdy dotychczas nie zostały one zainicjowane.
2. Przygotowanie, w porozumieniu z Ministrem Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej zasad kształtowania składów rad nadzorczych w spółkach sektora obronnego, uwzględniających:
   - zapewnienie kontroli Skarbu Państwa w spółkach zarządzających grupami kapitałowymi i w poszczególnych spółkach wchodzących w ich skład,
   - reprezentację przedstawicieli kluczowych resortów zaangażowanych w restrukturyzację tego sektora, tj. MGPiPS, MSP, MON i MF we wszystkich spółkach przed ich prywatyzacją, a po prywatyzacji zapewnienie właściwego nadzoru nad realizacją zobowiązań inwestora,
   - obowiązek posiadania przez poszczególne osoby poświadczenia bezpieczeństwa, a w przypadku jego nieposiadania przyjęcie generalnego rozstrzygnięcia polegającego na wszczynaniu procedury jego uzyskania w trybie *ustawy z 22.01.99 r.*

3. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

3.1. Charakterystyka stanu prawnego

1. Podstawowym aktem prawnym regulującym problematykę restrukturyzacji sektora obronnego jest *ustawa o restrukturyzacji ppo*[18].

Ustawa ta określa zasady niektórych form wspierania restrukturyzacji ppo i modernizacji technicznej Sił Zbrojnych RP (art. 1).

Wspieranie restrukturyzacji ppo polega w szczególności na:

- przeznaczaniu części przychodów z prywatyzacji spółek ppo na: konwersję lub koncentrację produkcji w ramach programów naprawczych lub restrukturyzacyjnych, działalność badawczo-rozwojową na potrzeby ppo, promocję eksportu wytworzonego w Polsce uzbrojenia lub sprzętu wojskowego, wyprodukowanych w spółkach ppo lub spółkach zależnych, finansowanie - za pośrednictwem **Banku Gospodarstwa Krajowego** - dopłat w wysokości nieprzekraczającej 50% kwot stanowiących oprocentowanie kredytów inwestycyjnych udzielonych spółkom ppo,
- restrukturyzacji finansowej zobowiązań spółek ppo,
- przeznaczaniu na konwersję lub koncentrację produkcji dotacji wypłacanej przedsiębiorcom na dostosowanie mocy produkcyjnych i remontowych do zadań określonych w CPMG, w okresie do 31 grudnia 2005 r.,
- przeznaczaniu środków z **Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych** (FGŚP) na odprawy pieniężne, zasiłki albo świadczenie przedemerytalne (art. 5 lit. a - d)[19].

Zmiany wprowadzone w art. 5 rozszerzają zakres wsparcia procesu przebudowy sektora w obszarach:

- wspieranie restrukturyzacji zatrudnienia,
- wdrażanie do produkcji nowoczesnego uzbrojenia lub sprzętu wojskowego,
- pozyskiwanie majątku niezbędnego do zapewnienia produkcji uzbrojenia lub sprzętu wojskowego (art. 5 lit. e - f)

Dzięki zmianom wprowadzonym w art. 5a będzie także możliwe przeznaczenie części środków pochodzących z prywatyzacji spółek na:

- dokapitalizowanie spółek dominujących w grupach kapitałowych w celu wykupienia, po cenie nie wyższej niż ich wartość nominalna, od FGŚP, w terminie do dnia 30.06.2003 r. udziałów i akcji spółek ppo,
- zapłatę podatku od czynności cywilnoprawnych, o ile czynności te wynikają z przyjętych kierunków przekształceń strukturalnych przemysłowego potencjału obronnego (zmiana umowy spółki w celu podwyższenia kapitału zakładowego,
- pokrycie kosztów, o których mowa w art. 7 ust. 5 *ustawy z dnia 10 września 1999 r. o niektórych umowach kompensacyjnych zawieranych w związku z umowami dostaw na potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa*[20] (przygotowanie umowy offsetowej, prowadzenie rokowań i kontrola realizacji umów offsetowych),

---

[18] Dz. U. Nr 83, poz. 932 ze zm. Przepisy ostatniej nowelizacji (Dz. U z 2002 r. Nr 240, poz. 2053), obowiązujące od 15.01.2003 r., wynikają z konieczności wprowadzenia skutecznego mechanizmu wspierania procesu restrukturyzacji ppo, w celu stworzenia warunków do efektywnej realizacji procesu przebudowy strukturalnej sektora wynikającej ze *Strategii 2002*.

[19] Możliwość taką dawała *ustawa o restrukturyzacji ppo* w wersji obowiązującej do dnia 15.01.2003 r.

[20] Dz. U. Nr 80, poz. 903 ze zm.

- pokrycie kosztów przygotowania programów restrukturyzacyjnych, w stosunku do których minister właściwy do spraw gospodarki wydał pozytywną decyzję.

Dodając art. 5b określono w nim zasady, na podstawie których będą wykorzystywane środki uzyskiwane z prywatyzacji spółek ppo, przeznaczone na wspieranie restrukturyzacji sektora zbrojeniowego. Jednocześnie wprowadzono w nim delegację dla ministra właściwego do spraw do spraw gospodarki do wydania, w porozumieniu z Ministrem Obrony Narodowej, ministrem właściwym do spraw pracy oraz ministrem właściwym do spraw finansów publicznych, rozporządzenia określającego szczegółowe warunki, tryb przyznawania, ustalanie wysokości oraz rozliczanie środków przeznaczonych na wspieranie tych działań, a także wzór wniosku o udzielenie takiego wsparcia[21].

Wspieranie procesu modernizacji technicznej Sił Zbrojnych RP polega natomiast na przeznaczaniu pozostałej części przychodów z prywatyzacji spółek ppo na zakupy nowoczesnego uzbrojenia lub sprzętu wojskowego produkowanego w spółkach ppo (art. 7).

Ustawa budżetowa corocznie określa przewidywaną kwotę przychodów z prywatyzacji i są one w pierwszej kolejności przeznaczone na wsparcie restrukturyzacji ppo (art.8).

W odniesieniu do spółek ppo kompetencje ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa, wykonuje minister właściwy do spraw gospodarki natomiast ich prywatyzacji dokonuje minister właściwy do spraw Skarbu Państwa po zasięgnięciu opinii ministra właściwego do spraw gospodarki (art. 9 ust. 1 i 3).

Na podstawie znowelizowanego przepisu art. 9 ust 1 kompetencje właścicielskie uregulowano w ten sposób, że przejściowo do 31.12.2003 r. sprawuje je minister właściwy do spraw gospodarki, a po tym terminie zostaną one przywrócone ministrowi właściwemu do spraw Skarbu Państwa, za wyjątkiem ww. kompetencji w odniesieniu do przedsiębiorstw państwowych, dla których organem założycielskim jest Minister Obrony Narodowej oraz spółek powstałych w wyniku komercjalizacji tych przedsiębiorstw (kompetencje te należą do Ministra Obrony Narodowej), a także spółek realizujących obrót z zagranicą towarami, technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa oraz dla utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa (kompetencje te należą do ministra właściwego w sprawach gospodarki).

Restrukturyzacji finansowej podlegają zobowiązania według stanu na 30.06.1999 r. wobec:

- budżetu państwa - z wyłączeniem zobowiązań dotyczących kwot głównych należnych z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych,
- **Funduszu Ubezpieczeń Społecznych** (**FUS**) - z tytułu należnych składek oraz odsetek za zwłokę,
- **Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych** (**PFRON**) - z tytułu należnych wpłat wraz z odsetkami za zwłokę,
- **Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej** (**NFOŚiGW**) – z tytułu należnych opłat i kar,
- **Fundusz Pracy** (**FP**) i FGŚP - z tytułu należnych składek oraz odsetek za zwłokę (art. 10 ust. 1).

[21] *Rozporządzenie Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 28 kwietnia 2003 r. w sprawie przyznawania środków na wspieranie restrukturyzacji przemysłowego potencjału obronnego* (Dz. U. Nr 89, poz. 830).

Restrukturyzacja finansowa polega ona w szczególności na:
- umorzeniu zobowiązań,
- odroczeniu terminu spłaty zobowiązań na czas określony,
- rozłożeniu spłaty zobowiązań na raty,
- zaniechaniu naliczania odsetek z tytułu odroczenia terminu spłaty i opłat prolongacyjnych w rozumieniu *ordynacji* ,
- zamianie podlegających spłacie zobowiązań na udziały lub akcje spółek ppo,
- zwolnieniu od obowiązku uiszczania bieżących opłat i kar (art. 10 ust. 2).

Restrukturyzację finansową, przeprowadza się w drodze postępowania oddłużeniowego, nad którym nadzór sprawuje minister właściwy do spraw gospodarki (art. 13).

Postępowanie oddłużeniowe wszczyna się na wniosek spółki ppo, złożony wierzycielowi nie później niż w terminie sześciu miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy, a warunkiem jego rozpoczęcia jest przedłożenie pozytywnie zaopiniowanego programu naprawczego, określającego:
- sposoby i środki działania, które mają zapewnić osiągnięcie dodatniego wyniku finansowego na działalności operacyjnej, najpóźniej do 31.12.2001 r.,
- propozycje restrukturyzacji finansowej spółki wraz z harmonogramem jej realizacji,
- zadania w zakresie ochrony środowiska wraz z harmonogramem ich realizacji,
- analizę stanu i perspektyw rozwoju spółki ppo na okres kolejnych trzech lat (art. 14 ust. 1 i 2).

Program naprawczy opiniuje minister właściwy do spraw gospodarki w porozumieniu z ministrami właściwymi do spraw finansów publicznych, pracy, Skarbu Państwa, środowiska oraz z Ministrem Obrony Narodowej, po uzyskaniu opinii:
- Prezesa ZUS - w odniesieniu do zobowiązań wobec FUS,
- Prezesa Krajowego Urzędu Pracy - w odniesieniu do zobowiązań wobec FP i FGŚP,
- Zarządu NFOŚiGW i PRFON - w odniesieniu do zobowiązań wobec tych Funduszy.

Nieprzedstawienie stanowiska przez ww. osoby w terminie 14 dni od zwrócenia się o opinię przez ministra właściwego do spraw gospodarki oznacza akceptację programu (art. 14 ust. 5 i 6).

Postępowanie oddłużeniowe prowadzi się na podstawie umowy zawartej przez spółkę ppo z wierzycielem, a przesłanką jego prowadzenia jest spełnienie przez nią, w okresie od dnia wejścia w życie ustawy do 31.12.2001 r., następujących warunków:
- nieprzekroczenia przyrostu przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia, ustalonego przez **Trójstronną Komisję do Spraw Społeczno-Gospodarczych**,
- niedokonywania darowizn, chyba że dotyczy to nieodpłatnego przekazania obiektów majątku nieprodukcyjnego przynoszącego straty lub darowizn z **Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych**,
- nieudzielania poręczeń i gwarancji z wyjątkiem weksli i poręczeń związanych z obrotem towarowym z zagranicą, wystawionych zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa celnego,
- realizowania pozytywnie zaopiniowanego programu naprawczego,
- regulowania, w uzgodnionych z wierzycielami terminach, bieżących zobowiązań z tytułu: podatku od towarów i usług, podatku dochodowego od osób

fizycznych, ubezpieczeń społecznych, składki na FP i FGŚP oraz wpłat na PFRON, a także z tytułu opłat i kar należnych NFOŚiGW (art. 15 ust. 1 i 2).

2. Wcześniej jedną z form restrukturyzacji finansowej, stosowaną także wobec zakładów sektora obronnego, było bankowe postępowanie ugodowe (bpu) regulowane *ustawą z dnia 3 lutego 1993 r. o restrukturyzacji finansowej przedsiębiorstw i banków oraz o zmianie niektórych ustaw*[22].

Przepisy ustawy miały charakter epizodyczny, albowiem upoważniały banki oraz Agencję Rozwoju Przemysłu (ARP SA) do wszczęcia takiego postępowania tylko w okresie 3 lat od wejścia w życie ustawy (art. 37), tj. do 20.03.1996 r.

Zgodnie z art. 6 postępowanie mogło dotyczyć wyłącznie dłużnika będącego przedsiębiorstwem państwowym, **jednoosobową spółką Skarbu Państwa** (**jsSP**) lub spółką, w której akcje będące własnością Skarbu Państwa, przedsiębiorstw państwowych i jsSP stanowią łącznie więcej niż 50%.

Postępowaniem tym objęte były wierzytelności, z wyjątkiem m.in.:
- wierzytelności z tytułu ubezpieczeń społecznych,
- wierzytelności ze stosunku pracy,
- wierzytelności z tytułu umowy o rentę lub o dożywocie,
- wierzytelności zabezpieczonych zastawem, z wyjątkiem zastawów ustanowionych później niż na 30 dni przed złożeniem wniosku o wszczęcie bpu oraz hipotek przymusowych i ustawowych (art. 11).

Wierzytelności zabezpieczone zastawem lub hipoteką, wyłączone na podstawie art. 11 pkt 4 i 5 mogły zostać objęte bpu tylko za zgodą wierzycieli (art. 12 ust. 1).

3. Część spółek sektora obronnego restrukturyzacje finansową prowadziło także w trybie układu sądowego.

Przepisy w tym zakresie regulowało *rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 października 1934 r. - Prawo o postępowaniu układowem*[23].

4. Kolejnym instrumentem służącym oddłużeniu spółek sektora obronnego była konwersja wierzytelności na akcje/ udziały. Dla przeprowadzenia tej operacji wykorzystywano przepisy *ordynacji*[24], a w szczególności jej rozdział VII poświecony wygaśnięciu zobowiązań podatkowych.

Zgodnie z art. 66 § 1 szczególnym przypadkiem wygaśnięcia zobowiązania podatkowego jest przeniesienie własności rzeczy lub praw majątkowych na rzecz:
- Skarbu Państwa - w zamian za zaległości podatkowe z tytułu podatków stanowiących dochody budżetu państwa,
- gminy, powiatu lub województwa - w zamian za zaległości podatkowe z tytułu podatków stanowiących dochody ich budżetów.

Na podstawie uregulowań zawartych w art. 66 § 2 przeniesienie takie następowało na wniosek podatnika:
- w przypadku zaległości podatkowych z tytułu podatków stanowiących dochody budżetu państwa - na podstawie umowy zawartej, za zgodą właściwe-

[22] Dz. U. Nr 18, poz. 82 ze zm.
[23] Dz. U. Nr 93, poz. 836 ze zm. Z dniem 1.10.2003 r. przepisy w tym zakresie reguluje *ustawa z dnia 28 lutego 2003 r. - Prawo upadłościowe i naprawcze* (Dz. U. Nr 60, poz. 535).
[24] Dz. U. Nr 137, poz. 926 ze zm.

go urzędu skarbowego, między starostą wykonującym zadanie z zakresu administracji rządowej a podatnikiem,
- w przypadku zaległości podatkowych stanowiących dochody budżetów lokalnych - na podstawie umowy zawartej między wójtem, burmistrzem (prezydentem miasta), zarządem powiatu albo zarządem województwa a podatnikiem.

5. W trakcie trwania kontroli (z dniem 1 październik 2002 r.) weszły w życie przepisy *ustawy o restrukturyzacji finansowej*[25].

Stosownie do brzmienia art. 1 ust. 1 ustawa określa m. in.: warunki restrukturyzacji należności publicznoprawnych od przedsiębiorców oraz zasady ustalania należności podlegających restrukturyzacji i tryb postępowania restrukturyzacyjnego.

Art. 6 ust. 1 wymienia należności podlegające restrukturyzacji zaliczając do nich:
- według stanu na 30.06. 2002 r.: zaległości podatkowe, należności celne oraz wpłaty z zysku,
- według stanu na 31.12.2001 r.: zaległości wobec funduszy FUS; FP; FGŚP; PFRON i NFOŚiGW - z tytułu należnych składek, opłat i kar pieniężnych.

W art. 8 uregulowano kwestię relacji pomiędzy restrukturyzacją finansową prowadzoną na podstawie jej przepisów, a restrukturyzacją zobowiązań publicznoprawnych jakie wcześniej spółki ppo podjęły w trybie *ustawy o restrukturyzacji ppo*. Przedsiębiorca występujący o objęcie postępowaniem restrukturyzacyjnym określonym w niniejszej ustawie jest obowiązany, nie później niż w terminie 45 dni od dnia złożenia wniosku - tj. do dnia 31.12.2002 r. przedstawić organowi restrukturyzacyjnemu decyzję lub inny dokument potwierdzający umorzenie postępowania restrukturyzacyjnego prowadzonego w trybie *ustawy o restrukturyzacji ppo*. W konsekwencji należność może być objęta tylko jednym postępowaniem restrukturyzacyjnym

Warunkami umorzenia należności w drodze postępowania restrukturyzacyjnego są:
- przedstawienie programu restrukturyzacji oraz informacji zawierającej podstawowe dane o bieżącej sytuacji finansowej,
- wpłacenie opłaty restrukturyzacyjnej (wynoszącej 1,5% lub 15% sumy należności objętych restrukturyzacją,
- nie posiadanie, w dniu wydania decyzji o zakończeniu restrukturyzacji, zaległości z tytułów wymienionych w art. 6, nieobjętych restrukturyzacją (art. 10).

Zgodnie z uregulowaniami art. 12 ust. 1 wszczęcie postępowania restrukturyzacyjnego następuje na wniosek przedsiębiorcy złożony w terminie do 45 dni od dnia wejścia w życie ustawy, tj. 15.11.2002 r. Postępowanie restrukturyzacyjne wszczyna się w dniu wpływu wniosku do właściwego organu restrukturyzacyjnego (urzędu skarbowego), który w terminie 45 dni od dnia wszczęcia postępowania restrukturyzacyjnego, tj. do dnia 31.12.2002 r., wydaje decyzję o warunkach restrukturyzacji.

Decyzja o warunkach restrukturyzacji, na podstawie przepisów art. 18 ust. 2,ustala:
- ogólną kwotę należności objętych restrukturyzacją pozostających w jego właściwości, podając również rodzaj i wysokość poszczególnych należności oraz okres, którego należność dotyczy,

[25] Dz. U. Nr 155, poz. 1287 ze zm.

- wysokość opłaty restrukturyzacyjnej;
- warunki spłaty należności;
- zasady regulowania należności podlegających spłacie oraz opłaty restrukturyzacyjnej, o ile organ restrukturyzacyjny uzna to za konieczne,

Art. 21 omawianej ustawy zawiera postanowienia dotyczące decyzji o zakończeniu restrukturyzacji, wydawanej po upływie roku od dnia doręczenia decyzji o warunkach restrukturyzacji, w której:
- stwierdza umorzenie należności podlegających restrukturyzacji, jeżeli warunki restrukturyzacji, zostały spełnione;
- umarza postępowanie restrukturyzacyjne, jeżeli warunki restrukturyzacji nie zostały spełnione.

6. Jedną z form pomocy dla spółek z wyłącznym udziałem Skarbu Państwa w ramach prowadzonych procesów restrukturyzacyjnych była także pomoc ze środków budżetowych pochodzących z pożyczki EFSAL z Międzynarodowego Banku Odbudowy i Rozwoju.

Zgodnie z *rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 23 listopada 1993 r. w sprawie wytycznych realizacji budżetu państwa w zakresie wydatków przeznaczonych na wsparcie restrukturyzacji i osłony likwidacji przedsiębiorstw*[26] pomoc taką mogły otrzymać m. in. przedsiębiorstwa państwowe oraz jsSP (§1). Przeznaczona ona była na wspomaganie ważnych z punktu widzenia interesów państwa i polityki gospodarczej procesów restrukturyzacji lub likwidacji przedsiębiorstw w przypadku, gdy uzyskanie pozyskanie środków na realizację tych celów było niemożliwe z innych źródeł (§ 2 ust. 1).

Pomoc udzielana była w formie dotacji lub pożyczek, przy czym z pomocy tej można było skorzystać tylko raz, a dotacja mogła być przeznaczona wyłącznie na cele osłonowe (§ 3).

W odniesieniu do dotacji przydzielanych na mocy omawianego *rozp.* (były to dotacje podmiotowe stanowiące wydatki budżetu państwa) obowiązywały zasady określone w *ustawie z dnia 5 stycznia 1991 r. - Prawo budżetowe*[27]. W związku z powyższym podmioty, które taką pomoc otrzymały obowiązane były do jej wykorzystania zgodnie z przeznaczeniem.

Stosownie do zasad gospodarki finansowej (art. 42 pkt 10 prawa budżetowego) wykorzystanie dotacji niezgodnie z przeznaczeniem lub pobranie środków w nadmiernej wysokości rodzi obowiązek ich zwrotu.

Drugą formą pomocy ze środków EFSAL była pożyczka, która można było uzyskać za pośrednictwem ARP SA, a której warunki wykorzystania i spłaty określała umowa zawarta między spółką a Agencją.

Umowę pożyczki regulują przepisy Kodeksu cywilnego (art. 720 - 724).

7. *Ustawa z dnia 8 maja 1997 r. o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa*[28] - to kolejny instrument wsparcia restrukturyzacji sektora obronnego - reguluje zasady, ogólne warunki i tryb udzielania poręczeń i gwarancji przez Skarb Państwa, tworzenia zasobu majątkowego SP oraz wykonywania zobowiązań z tych tytułów (art. 1 ust. 1 pkt 1).

Poręczenia i gwarancje, o których mowa powyżej stanowią jedyne dopuszczalne formy, w jakich organy państwowe mogą ustanawiać, w drodze

[26] Dz. U. Nr 119, poz. 531 ze zm. Z dniem 01.01.2001 r. przepisy tego *rozp.* zostały uchylone.
[27] t. j. Dz. U. z 1993 r. Nr 72, poz. 344 ze zm.
[28] t. j. Dz. U. z 2003 Nr 174, poz. 1689. Ustawa weszła w życie 17.07.1997 r.

umowy, odpowiedzialność majątkową za zobowiązania innych podmiotów (art. 1 ust. 2).

Stosownie do uregulowań art. 7 poręczenia lub gwarancje mogą być udzielane pod warunkiem przeznaczenia objętego nimi kredytu na finansowanie przedsięwzięć inwestycyjnych zapewniających: rozwój lub utrzymanie infrastruktury, rozwój eksportu dóbr i usług, ochronę środowiska, wsparcie procesów adaptacyjnych i rozwojowych w prywatyzowanych przedsiębiorstwach państwowych, wdrażanie nowych rozwiązań technicznych lub technologicznych będących wynikiem badań naukowych lub prac badawczo-rozwojowych.

Warunkiem udzielania poręczenia lub gwarancji jest ustanowienie przez kredytobiorcę zabezpieczenia na rzecz SP, na wypadek roszczeń wynikających z tytułu wykonania obowiązków poręczyciela lub gwaranta (art. 8).

Przed wejściem w życie tej ustawy poręczenia spłaty kredytów ze środków budżetu państwa części lub całości kredytu bankowego na wniosek banku lub kredytobiorcy, zgodnie z art. 23 ust. 1 *ustawy Prawo budżetowe*[29], mogli udzielić w imieniu Skarbu Państwa wyłącznie Rada Ministrów lub Minister Finansów.

Poręczenie to mogło dotyczyć również spłaty odsetek od kredytu bankowego (art. 23 ust. 2). Łączną kwotę zobowiązań określała ustawa budżetowa (art. 23 ust. 3).

8. Dla rekompensowania kosztów utrzymywania zdolności produkcyjnych czasowo nieczynnych, ale niezbędnych w okresie mobilizacji i zagrożenia wojennego, począwszy od 1993 r. corocznie w budżecie państwa - w formie dotacji - ustalana jest wysokość środków finansowych na ten cel. Ich podstawowymi beneficjentami są przedsiębiorstwa sektora obronnego.

Szczegółowe kwestie związane z określeniem organów właściwych do nakładania tych zadań, trybu ich nakładania i wykonywania, zasad odpłatności za ich realizację, a także zasad przeprowadzania przez właściwe organy kontroli ich wykonywania zostały uregulowane *w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 20 lipca 1993 r. w sprawie określenia organów właściwych do nakładania niektórych obowiązków i zadań niezbędnych na potrzeby obrony państwa oraz zasad odpłatności za wykonywanie tych zadań i kontroli przeprowadzania ich realizacji*[30]**.**

9. Działania osłonowe w zakresie restrukturyzacji zatrudnienia w spółkach ppo wspierane były rozwiązaniami zawartymi w :
- *rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 28 kwietnia 1999 r. w sprawie ustalenia świadczeń przedemerytalnych dla osób zwolnionych z przyczyn dotyczących zakładu pracy z podmiotów gospodarki narodowej objętych programem restrukturyzacji przemysłu obronnego i wsparcia w zakresie modernizacji technicznej Sił Zbrojnych RP*[31],
- *rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 8 grudnia 1999 r. w sprawie przeznaczenia środków Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych na odprawy dla pracowników przemysłu obronnego*[32],
- *rozp. MG z 16.10.01 r.*[33]**.**

---

[29] Patrz przypis 27.
[30] Dz. U. Nr 69, poz. 331 ze zm.
[31] Dz. U. Nr 38, poz. 363 ze zm. *Rozp.* zostało uchylone 1.01.2001 r. (Dz. U. z 2000 r. Nr 122, poz. 1323).
[32] Dz. U. Nr 98, poz. 1148.

Rozp. MG z 16.10.01 r. określało szczegółowe zasady udzielania i wykorzystania dotacji przeznaczonej na finansowanie restrukturyzacji zatrudnienia w podmiotach ppo, ujętej w budżecie państwa na 2001 w części, której dysponentem był minister właściwy do spraw gospodarki, a w szczególności:

- tryb udzielania, sposób wykorzystania i rozliczania dotacji,
- zasady, tryb przyznawania, ustalania kwot oraz obliczania i wypłacania odpraw ustawowych dla pracowników tego przemysłu (§1).

Dotację przeznaczona była na finansowanie restrukturyzacji zatrudnienia w spółkach ppo, a w szczególności na odprawy ustawowe wypłacane pracownikom zwalnianym z pracy z powodu ograniczenia zdolności produkcyjnych, zmian technologicznych i asortymentowych produkcji, restrukturyzacji organizacyjnej, likwidacji stanowisk, oddziałów i wydziałów produkcyjnych - będących wynikiem realizacji programu restrukturyzacji przemysłu obronnego i wsparcia w zakresie modernizacji technicznej Sił Zbrojnych RP (§ 2).

Wnioski o udzielenie dotacji spółki ppo składały do ministra właściwego do spraw gospodarki, w terminie 10 dni od dnia wejścia w życie rozporządzenia, tj. do 27.11.2001 r. (§ 5 ust. 1). Zawierać one powinny:

- oznaczenie podmiotu ubiegającego się o dotację,
- imienny wykaz osób uprawnionych, z podaniem rodzaju i wysokości odprawy, numeru PESEL, terminu otrzymania wypowiedzenia oraz terminu rozwiązania stosunku pracy,
- kwotę wnioskowanej dotacji,
- uzasadnienie przyznania dotacji,
- podpisy osób uprawnionych do reprezentowania podmiotu ubiegającego się o dotację (§ 5 ust. 2).

Do wniosku należało dołączyć porozumienie z zakładowymi organizacjami związkowymi w sprawie restrukturyzacji zatrudnienia (§ 5 ust. 3).
Dotacja przekazywana była na specjalnie w tym celu wyodrębniony rachunek bankowy spółki ppo (§ 6).

Beneficjent dotacji zobowiązany był do przekazania ministrowi właściwemu do spraw gospodarki, w terminie do 31.01.2002 r., sprawozdania zawierające imienny wykaz osób, które otrzymały odprawy. W wykazie należało wskazać kwoty wypłaconych odpraw oraz wysokość ich dofinansowania ze środków dotacji (§ 7).

Dotacje wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem lub pobrane w nadmiernej wysokości podlegały zwrotowi do budżetu państwa na zasadach i w trybie określonych w przepisach o finansach publicznych (§ 8).

10. Zbywanie akcji należących do Skarbu Państwa w spółkach sektora obronnego - w myśl art. 33, z zastrzeżeniem art. 36 i 37 *ustawy o kip* [34] - odbywa się w trybie oferty ogłoszonej publicznie, przetargu publicznego, rokowań podjętych na podstawie publicznego zaproszenia.

W *rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 29 lipca 1997 r. w sprawie szczegółowego trybu zbycia akcji Skarbu Państwa zasad finansowania zbycia akcji oraz formy zapłaty za te akcje*[35] określono:

- szczegółowy tryb zbywania akcji Skarbu Państwa,
- warunki, jakie powinna spełniać oferta zbycia akcji,

---

[33] Dz. U. Nr 128, poz. 1428.
[34] t. j. Dz. U. z 2002 r. Nr 171, poz.1397 ze zm.
[35] Dz. U. Nr 95, poz. 578 ze zm.

- warunki, jakie powinny spełniać zaproszenie do składania ofert nabycia akcji w przetargu oraz zaproszenie do rokowań, w tym w zakresie zobowiązań inwestycyjnych, zobowiązań związanych z ochroną środowiska, a także zobowiązań związanych z ochroną interesów pracowników i innych osób związanych ze spółką,
- zasady finansowania zbywania akcji,
- wymaganą formę zapłaty za akcje nabywane od Skarbu Państwa.

Przed zaoferowaniem do zbycia akcji Skarbu Państwa w spółce powstałej w wyniku komercjalizacji (art. 32) dokonuje się analizy mającej na celu ustalenie sytuacji prawnej majątku spółki, stanu i perspektyw rozwoju przedsiębiorstwa spółki, oszacowania wartości przedsiębiorstwa oraz oceny realizacji obowiązków wynikających z tytułu wymagań ochrony środowiska.

Aktem wykonawczym wydanym na podstawie art. 32 ust. 2 i art. 42 ust. 2 omawianej ustawy jest *rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 czerwca 1997 r. w sprawie zakresu analizy spółki oraz przedsiębiorstwa państwowego, sposobu jej zlecania, opracowania, zasad odbioru i finansowania oraz warunków w razie spełnienia których odstąpić od opracowania analizy*[36].

W przypadku podmiotów, które nie są zobowiązane do stosowania ustawy o zamówieniach publicznych, stosowane są zasady określone w przedmiotowym *rozp RM*.

11. Wyboru doradcy dla potrzeb procesów prywatyzacyjnych dokonuje się na mocy przepisów *ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych*[37] - stosując zasady udzielania zamówień określone w jej rozdziale 3 (m. in. równość i konkurencyjność podmiotów ubiegających się o zamówienie).

Wybór najkorzystniejszej oferty powinien gwarantować, iż środki publiczne wydatkowane na realizacje zamówienia w sposób gospodarny i rzetelny. Należy również zwrócić uwagę, iż dostawcom lub wykonawcom, których interes prawny doznał uszczerbku w wyniku naruszenia przez zamawiającego określonych w ustawie zasad udzielania zamówień, przysługują środki odwoławcze i skarga przewidziana w rozdziale 8 powołanej ustawy.

Podstawowym trybem udzielania zamówienia publicznego jest przetarg nieograniczony (art. 14).

Naruszenie zasad, formy lub trybu postępowania przy udzielaniu zamówień publicznych określonych w ww. ustawie stanowi zgodnie z art. 138 ust. 1 pkt 12 *ustawy z 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych*[38] (poprzednio wynikało to z art. 57 ust. 1 pkt 14 *ustawy z dnia 5 stycznia 1991 r. - prawo budżetowe*[39]**)** naruszenie dyscypliny finansów publicznych (poprzednio dyscypliny budżetowej).

Współpraca organów założycielskich i właścicielskich z firmami konsultingowymi opiera się na podpisywanych z tymi firmami umowach cywilnoprawnych, z uwzględnieniem przepisów ustawy o zamówieniach publicznych.
Istotne jest wyraźne rozróżnienie charakteru prawnego umów zawieranych z firmami konsultingowymi w zależności od ich przedmiotu:
- umowy o dokonanie analizy stanu prawnego majątku przedsiębiorstwa oraz o dokonanie analizy ekonomiczno-finansowej zawierane z firmami konsultin-

[36] Dz. U. Nr 64, poz. 408 ze zm.
[37] t. j. Dz. U. z 2002 r. Nr 72, poz. 664 ze zm.
[38] t. j Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 ze zm.
[39] Patrz przypis 27.

gowymi winny mieć charakter umów rezultatu, tzn. umów o dzieło (art. 627-646 k.c.). Z umowy o dzieło zamawiający ma roszczenia znacznie szersze niż z innych umów (art. 636 i 637 k.c.),
- do umów o podejmowanie określonych czynności prawnych w imieniu Skarbu Państwa (np. zbywanie akcji), odpowiednią formą jest umowa zlecenie.
Należy podkreślić, że przepisy prawa nie ustanawiają obowiązku kształtowania umów o dokonanie analizy przedprywatyzacyjnej jako umowy o dzieło.

12. Zasady rachunkowości oraz tryb badania sprawozdań finansowych przez biegłych rewidentów określa *ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości* [40].

Rachunkowość obejmuje: opis przyjętych zasad rachunkowości, prowadzenie ksiąg rachunkowych, okresowe ustalanie lub sprawdzanie drogą inwentaryzacji rzeczywistego stanu aktywów i pasywów, wycenę aktywów i pasywów oraz ustalanie wyniku finansowego, sporządzanie sprawozdań finansowych i innych, których dane wynikają z ksiąg rachunkowych, gromadzenie i przechowywanie dokumentacji przewidzianej ustawą, poddanie badaniu i ogłaszanie sprawozdań finansowych w przypadkach przewidzianych ustawą.

Kierownik jednostki ponosi odpowiedzialność za wykonywanie obowiązków w zakresie rachunkowości, chyba że określone obowiązki w tym zakresie zostaną przypisane innym osobom za ich zgodą.

Na dzień zamknięcia ksiąg rachunkowych oraz na inny dzień bilansowy sporządza się sprawozdanie finansowe, składające się z: bilansu, rachunku zysków i strat, informacji dodatkowej - sporządzonych według wzorów stanowiących załączniki do ustawy.

[40] t. j. Dz. U. z 2002 r. Nr 76, poz. 694 ze zm.

3.2. Charakterystyka uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych

Ogólna charakterystyka sektora obronnego

Sektor przemysłu obronnego, zwany także zbrojeniowym, a zgodnie z *ustawą o restrukturyzacji ppo* przemysłowym potencjałem obronnym (ppo) - odmiennie niż inne sektory gospodarki narodowej - obejmuje przedsiębiorców prowadzących bardzo różnorodną działalność produkcyjną oraz oferujących bardzo szeroki asortyment wyrobów.

Wynika to z faktu, że wspólnym kryterium dla wszystkich przedsiębiorstw tej branży nie jest rodzaj prowadzonej aktywności gospodarczej - stosownie do podziału wynikającego z *Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD)* - lecz produkcja finalna uzbrojenia i sprzętu wojskowego (niezależnie od udziału tej produkcji w ogólnej wartości sprzedaży) przydatnego i niezbędnego dla obronności kraju i zaspokojenia potrzeb tzw. odbiorców specjalnych, tj. w głównej mierze MON, na które przypada ok. 80% tych zamówień.

W konsekwencji jednostki sektora zbrojeniowego, według PKD, zaliczane są m. in. do następujących działów i grup produkcyjnych: produkcja ogumienia dla środków transportu - PKD 25.11; produkcja wyrobów z tworzyw sztucznych - PKD 25.24; produkcja maszyn dla górnictwa kopalnictwa i budownictwa - PKD 29.52; produkcja broni i amunicji - PKD 29.60; produkcja urządzeń nadawczych telewizyjnych i radiowych oraz aparatów telefonii przewodowej - PKD 32.20; produkcja statków powietrznych i kosmicznych - PKD 35.30.

Zakłady sektora obronnego są w stanie wytworzyć, jeśli powstanie taka potrzeba, szeroką gamę uzbrojenia i sprzętu wojskowego (w ramach produkcji „S"), a także wiele wyrobów przeznaczonych na rynek cywilny (tzw. produkcja „C"). Jednocześnie podkreślić należy, że zaledwie w kilku z nich dominuje produkcja specjalna. W większości przeważa produkcja wyrobów rynkowych.

Pod względem asortymentu wyrobów „S" w sektorze zbrojeniowym wyodrębnić można siedem zasadniczych grup producentów, a mianowicie: broni strzeleckiej, amunicji i rakiet, materiałów wybuchowych, sprzętu radioelektronicznego, sprzętu lotniczego, sprzętu pancernego i sprzętu logistycznego.

W przypadku asortymentu wyrobów „C" do najbardziej znaczących pod względem nowoczesności i wielkości produkcji należą: lekkie samoloty i śmigłowce, maszyny budowlane, pojazdy specjalistyczne, przyczepy turystyczne i towarowe, opony samochodowe i lotnicze, łożyska toczne, hydraulika motoryzacyjna, kasy fiskalne, dodatki uszlachetniające do paliwa, sprzęt gaśniczy, odzież ochronna, wyroby z tworzyw sztucznych oraz artykuły gospodarstwa domowego.

Sektor przemysłu obronnego zajmuje bardzo istotne miejsce w **Systemie Obronnym Kraju** (SOP). Produkcja specjalna oferowana przez ten sektor zaspokaja bowiem ponad 75% potrzeb polskich sił zbrojnych i innych krajowych odbiorców uzbrojenia i sprzętu wojskowego (tj. przede wszystkim **Ministerstwa Obrony Narodowej** - **MON**, **Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji** – **MSWiA** oraz **Straży Granicznej** – **SG**).

Specyfiką sektora przemysłu obronnego jest konieczność posiadania w gotowości mocy produkcyjnych służących obronności kraju w rozmiarach niezbędnych na wypadek zagrożenia i niepełne ich wykorzystanie w bieżącej produkcji.

Podsumowując przemysł obronny jest złożonym sektorem. Złożoność ta wynika z jednej strony z poważnych zadań jakie przed nim ciążą w zakresie wy-

posażenia w uzbrojenie i sprzęt wojskowy, jak też konieczności utrzymywania zdolności jego wytworzenia na czas ewentualnego zagrożenia wojennego. Z drugiej strony jest to branża o dość ograniczonym zasięgu zbytu większości oferowanych przez nią wyrobów, spowodowanych po części brakiem najnowszych technologii, możliwości budżetowych MON, a także znacznego ograniczenia rynków zbytu.

Struktura własnościowa, przedmiotowa oraz liczebność sektora

Po raz pierwszy zakłady wchodzące w skład sektora przemysłu obronnego (zwanego wcześniej także polskim przemysłem obronnym i lotniczym - ppoil) formalnie wyodrębniono *rozp. RM z 26.04.94 r.*[41]. Przytoczone wyżej *rozp.* stanowiło z kolei akt wykonawczy *ustawy z 05.02.93 r.*[42].

Powyższa ustawa do tego grona - obok kopalni węgla kamiennego i brunatnego, elektrowni, elektrociepłowni, a także zakładów energetycznych - zaliczyła również 31 przedsiębiorstw, dla których podstawowym przedmiotem działalności była produkcja sprzętu wojskowego.

Na podstawie jej przepisów, w odniesieniu do tej grupy zakładów, Minister Przemysłu i Handlu (MPiH) sprawował początkowo uprawnienia i czynności w imieniu Skarbu Państwa. Przywołane powyżej przepisy, tj. *ustawa z 05.02.93 r. i rozp. RM z 26.04.94 r.* obowiązywały do końca 1996 r.

Ustawa z 08.08.96 r.[43] przekazała - z dniem 01.01.1997 r. - Ministrowi Skarbu Państwa (MSP) nadzór właścicielski nad przedsiębiorstwami sektora obronnego. W 1996 r. zakończony został proces komercjalizacji przedsiębiorstw sektora zbrojeniowego.

Na podstawie art.1a ust.1 *ustawy o kip* Rada Ministrów wydała *rozporządzenie z dnia 25 września 1997 r. w sprawie określenia przedsiębiorstw państwowych oraz jednoosobowych spółek Skarbu Państwa o szczególnym znaczeniu dla gospodarki państwa*[44]. W zał. Nr 2 do niniejszego *rozp. RM* jako jsSP o tym szczególnym statusie, dla których ze względu na przedmiot działania wymagane są uzgodnienia z Ministrem Gospodarki w sprawach składu rad nadzorczych i statutów spółek, wymienione zostały 28 z 31 przedsiębiorstw sektora. Brak trzech podmiotów z pierwotnej listy (HSW SA; WSK „PZL-ŚWIDNIK" SA i ZM „DEZAMET" SA) spowodowany został przez zmianę charakteru tych spółek. Przedsiębiorcy ci, na skutek uprawomocnienia się ugód bankowych i sądowych uzyskali nowych udziałowców.

W dniu 31.10.1999 r. weszła w życie *ustawa o restrukturyzacji ppo*, w której m. in. zdefiniowano przemysłowy potencjał obronny (ppo) jako „zasoby materialne i niematerialne istniejące w przemyśle Rzeczypospolitej Polskiej, zabezpieczające potrzeby obronne państwa, w tym potrzeby Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, w uzbrojenie i sprzęt wojskowy".

---

[41] *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 kwietnia 1994 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie określenia wykazu niektórych przedsiębiorstw państwowych i spółek o szczególnym znaczeniu dla gospodarki państwa, których przekształcenia własnościowe podlegają szczególnemu trybowi* (Dz. U. Nr 61, poz. 253).

[42] *Ustawa z dnia 5 lutego 1993 r. o przekształceniach własnościowych niektórych przedsiębiorstw państwowych o szczególnym znaczeniu dla gospodarki państwa* (Dz. U. Nr 16, poz. 69 ze zm.

[43] *Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. - Przepisy wprowadzające ustawy reformujące funkcjonowanie gospodarki i administracji publicznej* (Dz. U. z 1996 r. Nr 106, poz. 497 ze zm.).

[44] Dz. U. Nr 126, poz. 806 ze zm.

Ww. *ustawa* oraz akty wykonawcze, tj. *rozp. RM z 17.11.99 r.*[45] oraz *rozp. RM z 08.11.99 r.*[46] - w trakcie prowadzenia kontroli - stanowiły podstawę prawną wyodrębnienia spółek ppo[47].

Jednocześnie spółki sektora zbrojeniowego, począwszy od *rozporządzania Rady Ministrów z dnia 2 marca 2000 r. w sprawie określenia przedsiębiorstw państwowych oraz jednoosobowych spółek Skarbu Państwa o szczególnym znaczeniu dla gospodarki państwa*[48] przestały figurować na tym wykazie.

Zgodnie treścią *ustawy o restrukturyzacji ppo* i przywołanych wcześniej jej aktów wykonawczych do końca 2002 r. przemysłowy potencjał obronny tworzyły 63 podmioty (obecnie jest to 69 przedsiębiorców) w tym:

- 38 (obecnie 39) to spółki produkcyjne prowadzące działalność gospodarczą na potrzeby bezpieczeństwa państwa,
- 3 (bez zmian) to spółki realizujące obrót specjalny,
- 12 (bez zmian) to przedsiębiorstwa państwowe prowadzące działalność remontowo - produkcyjną na potrzeby bezpieczeństwa i obronności państwa,
- 10 (obecnie 15) to jednostki badawczo - rozwojowe prowadzące działalność gospodarczą na potrzeby obronności państwa .

38 spółek produkcyjnych sektora ppo obejmowało następujący profil produkcyjny:

- przemysł lotniczy (w tym wytwarzający na potrzeby lotnictwa) - 8 spółek,
- przemysł chemiczny i gumowy - 7 spółek,
- przemysł elektroniczny i precyzyjny - 9 spółek,
- przemysł maszynowy - 5 spółek,
- przemysł stoczniowy - 3 spółki,
- producenci broni, amunicji i materiałów wybuchowych - 6 spółek.

Z grona tych 38 podmiotów, przy uwzględnieniu ich struktury branżowej (z wyjątkiem stoczni remontowych) wytypowano jednostki objęte kontrolą.

W latach1996-2002 liczba spółek ppo prowadzących działalność produkcyjną (z wyłączeniem stoczni remontowych), objętych monitorowaniem przez MG ulegała zmianom i w poszczególnych latach wynosiła: w latach 1996-1998 - 31 ; w 1999 r. - 33; w 2000 r. - 30; w 2001 r. - 29 spółek, a w 2002 r. - 30. Spowodowane to było z następującymi wydarzeniami:

- W latach 1996-1998 spółki **„UNIMOR-RADIOCOM" Sp. z o. o.** i **„UNIMOR-ZUMT" Sp. z o.o.**, utworzone na bazie majątku spółki GZE **„UNIMOR" SA** nie były wymieniane jako podmioty sektora. Dopiero

[45] *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 17 listopada 1999 r. w sprawie wykazu spółek, przedsiębiorstw państwowych i jednostek badawczo – rozwojowych, prowadzących działalność na potrzeby bezpieczeństwa i obronności państwa* (Dz. U. Nr 95, poz. 1102 ze zm.).

[46] *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 listopada 1999 r. w sprawie wykazu spółek realizujących obrót specjalny* (Dz. U. Nr 91, poz. 1027).

[47] Ww. *rozp. RM*, w związku z nowelizacją *ustawy o restrukturyzacji ppo* (Dz. U. z 2002 r. Nr 240, poz. 2053) utraciły moc 15.01.2003 r. Obecnie wykaz ten zawiera *rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 kwietnia 2003 r. w sprawie wykazu spółek, przedsiębiorstw państwowych i jednostek badawczo-rozwojowych, prowadzących działalność na potrzeby bezpieczeństwa i obronności państwa, a także spółek realizujących obrót z zagranicą towarami, technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa oraz dla utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa* (Dz. U. Nr 86, poz. 790). Jego przepisy weszły w życie 01.06.2003 r.

[48] Dz. U. Nr 22, poz. 274 ze zm.

w *Programie 1999* zostały ujęte w wykazie spółek ppo i objęte monitorowaniem.

- W 1999 r. włączono do wykazu **WSK „PZL-KALISZ" SA**. Natomiast w związku z ogłoszeniem upadłości **WSK „PZL-MIELEC" SA** zaprzestano tę spółkę włączać do opracowań analitycznych dotyczących sektora obronnego.
- W związku z postawieniem w stan upadłości; dane za 2000 r. nie obejmują wyników trzech kolejnych spółek – ZTS „PRONIT" SA (05.09.2000 r.); ZM „ŁUCZNIK" SA (13.11.2000r.) oraz **UNIMOR-ZUMT" Sp. z o. o.** (21.12.2000 r.).
- W 2001 r. nie uwzględniono spółki **GZPG „STOMIL" SA** w Grudziądzu która została postawiona w stan upadłości 21.12.2000 r.
- W 2002 r. ogłoszona została z kolei upadłość **ZSP „PROGAZ" SA** w Łodzi (22.03.2002 r.).

W trakcie kontroli w MG, dla lat 1996-2001, Ministerstwo zaprezentowało szczegółowe dane ekonomiczno-finansowe 26 spółek ppo w stosunku do których Minister Gospodarki wykonywał prawa z akcji i udziałów. Ich wykaz przedstawiono w Zał. Nr 2 do *Informacji*.

Uwzględniając powyższe, omawiane w dalszej części *Informacji* dane poprzedzono odpowiednimi wyjaśnieniami, czy dotyczą one 15 spółek badanych przez Izbę, czy odnoszą się do sektora utożsamianego z 26 podmiotami, czy też wreszcie do pełnej zbiorowości określanej mianem sektora obronnego(dane za 2002 r. pochodzą ze sprawozdań F - 01 nadesłanych przez 30 spółek ppo).

W latach 1999-2002 na podstawie przepisów *ustawy o restrukturyzacji ppo* (art.9),w odniesieniu do spółek ppo, minister właściwy do spraw gospodarki wykonywał kompetencje ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa. Ich zakres określała *ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa*[49] (art. 2 pkt 5 oraz art. 18 ust. 1).

Prywatyzacji spółek sektora obronnego, w badanym okresie, dokonywał natomiast minister właściwy do spraw Skarbu Państwa, po zasięgnięciu opinii ministra właściwego do spraw gospodarki.

Zgodnie z *ustawą z dnia 23 sierpnia 2001 r. o organizowaniu zadań na rzecz obronności państwa realizowanych przez przedsiębiorców*[50] (art. 6) w *rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 1 lutego 2002 r. w sprawie wykazu przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo - obronnym*[51] znalazły się wszystkie 63 spółki produkcyjne, przedsiębiorstwa produkcyjno-remontowe i jednostki badawczo-rozwojowe tworzące przemysłowy potencjał obronny.

Specyfika restrukturyzacji sektora obronnego

Zasadnicze zmiany strukturalne w polskim przemyśle obronnym są ściśle związane z upadkiem ustroju socjalistycznego i rozpadem jego struktur instytucjonalnych (**Układu Warszawskiego – UW** oraz **Rady Wzajemnej Pomocy Gospodarczej – RWPG**). W konsekwencji na obecny stan tego sektora w dużym stopniu wciąż rzutuje wciąż jeszcze spuścizna po wieloletnim uczestnictwie Polski w UW, w ramach którego obowiązywały:

- wspólne planowanie militarno – obronne, zdominowane przez b. ZSRR,
- brak dostępu do najnowocześniejszych konstrukcji i technologii oraz utrudnione warunki do rozwoju własnych wyrobów,

[49] Dz. U. z 1996 r.: Nr 106, poz. 493 ze zm.
[50] Dz. U. Nr 122, poz. 1320 ze zm.
[51] Dz. U. Nr 13, poz. 122 ze zm.

- duże rozkooperowanie produkcji pomiędzy poszczególnymi krajami – członkami UW,
- zamówienia obronne o dużej skali i długim horyzoncie czasowym.

Rozpad UW ujawnił wiele skutków, które w nowej sytuacji miały charakter negatywny i skumulowany. Dotyczyły one zaś przede wszystkim:

- nieelastycznych technologii,
- uzależnienia od dostaw części zamiennych i remontów,
- zerwanej kooperacji międzynarodowej,
- niewykorzystanych, wąsko specjalizowanych mocy produkcyjnych.

Jeszcze kilkanaście lat temu około 150 polskich firm posiadało status przedsiębiorstwa przemysłu obronnego. Sektor ten wówczas niemal w całości zajmował się wytwarzaniem wyrobów specjalnych dla ówczesnej - liczącej ponad czterysta tysięcy żołnierzy - polskiej armii, jak również na potrzeby armii innych państw, głównie działających w ramach UW. Szczytowe zdolności wytwórcze krajowe zakłady zbrojeniowe osiągnęły w latach 1985-1988, a więc w okresie, gdy światowe zapotrzebowanie za uzbrojenie zaczęło maleć.

Do specyficznych cech sektora obronnego w naszym kraju zaliczyć należy:

- Uwarunkowanie poziomu zamówień głównego odbiorcy (MON) od wielkości budżetu wojskowego.
- Silne uzależnienie koniunktury na wyroby sektora od polityki, w tym polityki obronnej państwa, oraz napięć polityczno-militarnych w świecie. Wyrazem tego był np. zanik eksportu do krajów byłego RWPG i UW, a także wyparcie polskiego uzbrojenia z innych rynków zagranicznych (zakaz eksportu uzbrojenia do niektórych krajów objętych międzynarodowym embargiem na dostawy broni m. in. Libia, Irak), stanowiących poważnych odbiorców wyrobów polskiego przemysłu obronnego.
- Posiadanie przez przedsiębiorstwa zbrojeniowe potencjału produkcyjnego obejmującego również celowe rezerwy, które są przewidziane do wykorzystania na wypadek zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny (w ramach tzw. CPMG).
- Stosowane w produkcji maszyn i technologii charakteryzujących się wysokim (wyższym niż w szeregu gałęziach przemysłu cywilnego) stopniem specjalizacji. W konsekwencji trudno je wykorzystać do innego rodzaju produkcji (konwersja) bez wymiany części urządzeń i przebudowy ciągów technologicznych, co wymaga określonych inwestycji.

W konsekwencji zmiana zewnętrznych warunków polityczno-militarnych i wdrożenie nowych zasad rynkowych wymagały wyjątkowo głębokich, trudnych i długotrwałych przekształceń strukturalnych w przemyśle obronnym. Jednocześnie pozytywne efekty transformacji, stopniowo widoczne w różnych dziedzinach życia gospodarczego, nie znajdowały odzwierciedlenia w funkcjonowaniu sektora zbrojeniowego. Przedsiębiorstwa przemysłu obronnego, silnie uprzywilejowane w systemie gospodarki nakazowo-rozdzielczej, w nowych warunkach stały się równorzędnymi podmiotami gospodarczymi i musiały zacząć funkcjonować w ramach ogólnie obowiązujących reguł gospodarki rynkowej, co bardzo szybko znalazło negatywne odbicie w ich sytuacji ekonomicznej.

Tym samym skutki restrukturyzacji gospodarki dotknęły sektor obronny silniej aniżeli pozostałe gałęzie przemysłu.

W wyniku radykalnej zmiany sytuacji geopolitycznej w Europie, tj. rozpadu UW i zakończenia okresu „zimnej wojny", nastąpił gwałtowny spadek zamówień na sprzęt wojskowy, zarówno ze strony odbiorców zagranicznych jak również MON. W następstwie tego zaczęła narastać dysproporcja pomiędzy możliwościami produkcyjnymi, a popytem na sprzęt wojskowy, w wyniku czego coraz większa część potencjału wytwórczego branży pozostała niewykorzystana. W konsekwencji poszczególne zakłady i cały sektor stanął wobec konieczności dostosowania wielkości i struktury do zmniejszonych i zmieniających się potrzeb Sił Zbrojnych, a także rosnącej konkurencji na światowych rynkach handlu bronią.

Podsumowując powyższe rozważania, w ocenie NIK, podkreślić należy przede wszystkim, że produkcja „S" sektora obronnego nie jest wykonywana z przeznaczeniem na wolny rynek, lecz przede wszystkim na zamówienie państwa. Dlatego branży tej nie można oceniać ani programować jej restrukturyzacji według czystych reguł rynkowych, lecz uwzględniać, że to państwo ustala rodzaj i wielkość zamówień specjalnych, wpływa na kierunki i skalę jej eksportu oraz stwarza możliwości wejścia zagranicznych inwestorów branżowych.

W konsekwencji proces restrukturyzacji przemysłu obronnego, zdaniem Izby, winien nadawać szczególną rangę takim działaniom jak:

- przekształcenia własnościowe i zmiany organizacyjne,
- przestawienie części mocy wytwórczych przemysłu obronnego na produkcję cywilną (konwersja),
- tworzenie stabilnych warunków ekonomiczno – finansowych,
- koncentracja produkcji „S",
- rozwój kooperacji w nowym układzie geopolitycznym.

3.3. Istotne ustalenia kontroli

W ocenie NIK, należy uznać, że realizowane dotychczas rządowe programy restrukturyzacji nie doprowadziły do zapewnienia stabilności finansowej i perspektyw rozwoju branży.

W konsekwencji mimo, że w badanym okresie w przemyśle obronnym dokonało się wiele zmian strukturalnych w obszarze majątku, produkcji, a przede wszystkim zatrudnienia zasadniczy cel prowadzonych działań restrukturyzacyjnych nie został dotychczas osiągnięty. W kategoriach ekonomiczno-finansowych przekłada się to na:

- zbyt małe, w stosunku do posiadanych zdolności produkcyjnych, możliwości zbytu wyrobów, a w konsekwencji niewystarczające i przychody z tego tytułu,
- wysokie koszty produkcji,
- niską rentowność,
- wysokie zadłużenie, w tym wobec wierzycieli publiczno prawnych (m. in. budżet państwa , ZUS),
- niedostateczną płynność utrudniającą bieżące finansowanie działalności oraz procesy inwestycyjne[52].

3.3.1. Rządowe programy restrukturyzacji sektora obronnego przyjęte i wdrażane w latach 1996-2002

W ocenie NIK działania podejmowane przez kolejne rządy dla wdrożenia kolejnych programów restrukturyzacyjnych dotyczących sektora obronnego okazały się nieskuteczne.

Zdaniem Izby dotychczasowe programy, pomimo iż zawierały merytorycznie poprawne rozwiązania nie zostały zrealizowane ze względu na niespełnienie warunków prawnych, finansowych i organizacyjnych przesądzających o ich powodzeniu, co należy ocenić negatywnie z punktu widzenia celowości, rzetelności i gospodarności.

Następstwem tych niekorzystnych uwarunkowań prawno-ekonomicznych i instytucjonalno-finansowych, zdaniem NIK, jest bieżąca sytuacja ekonomiczno-finansowa sektora, którą można uznać za krytyczną.
Powyższe każe jednocześnie z dużą ostrożnością patrzeć na skuteczność obecnie prowadzonych działań dostosowawczych.

W latach 1996 –2002 restrukturyzacja sektora obronnego realizowana była na podstawie następujących programów:

- *Programu restrukturyzacji sektora przemysłu obronnego i lotniczego na lata 1996-2010*, przyjętego przez Radę Ministrów 10.04.1996 r.,
- *Programu restrukturyzacji przemysłu obronnego i wsparcia w zakresie modernizacji technicznej Sił Zbrojnych RP*, przyjętego przez Radę Ministrów 09.02.1999 r.,
- *Strategii przekształceń strukturalnych przemysłowego potencjału obronnego w latach 2002-2005"*, przyjętej przez Radę Ministrów 14.05.2002 r.[53].

---

[52] Szerzej patrz także pkt 3.3.4. *Informacji* „Efekty prowadzonych działań restrukturyzacyjnych".
[53] Jeżeli chodzi o wcześniejsze programy restrukturyzacyjne dotyczące przemysłu obronnego były nimi:

- *Studium sektorowe i ogólne założenia pierwszego etapu restrukturyzacji przemysłu obronnego* - opracowane w grudniu 1991 r. przez firmę konsultingową **Proxy Ltd** z Krakowa.

3.3.1.1. Program restrukturyzacji sektora obronnego i lotniczego na lata 1996-2010

Tryb opracowania Programu 1996

Program restrukturyzacji sektora przemysłu obronnego i lotniczego na lata 1996 – 2010, zwany także dalej *Programem 1996* opracowany został na zamówienie Ministra Przemysłu i Handlu, na podstawie kontraktu IDA-EC PHARE No 223, zawartego pomiędzy **Agencją Rozwoju Przemysłu (ARP) SA**, jako zleceniodawcą, a **Centrum Kooperacji Przemysłowej ICC Sp. z o.o.** jako wykonawcą. Wyboru wykonawcy dokonano w drodze przetargu zorganizowanego przez ARP SA. Umowa w przedmiotowej sprawie podpisana została 22.07.1994 r.

Zgodnie z wyjaśnieniami **Dyrektora Departamentu Przemysłowego Sektora Obronnego (DPSO)** w MG uzyskanymi w trakcie kontroli[54] „Ministerstwo Gospodarki nie dysponuje informacjami na temat przebiegu przetargu, kryteriów wyboru wykonawcy i wartości powyższego kontraktu".

Podstawowe cele i założenia Programu 1996

Program 1996 przyjęty *został* przez Radę Ministrów 10.04.1996 r. Dokument ten zakładał następujące cele:

- określenie docelowego modelu sektora zbrojeniowego skorelowanego z Systemem Obronnym Państwa (SOP),
- wskazanie optymalnych, pod względem potrzeb i możliwości, kierunków przebudowy przemysłu obronnego, uwzględniających uwarunkowania wewnętrzne (zwłaszcza wielkość zamówień, na które mogą liczyć zakłady) a także sytuację na międzynarodowym rynku broni,
- opracowanie strategii wdrażania przyjętego modelu organizacji przemysłu obronnego ze szczególnym uwzględnieniem długofalowego programu modernizacji sił zbrojnych.

Pod względem czasowym *Program 1996* przewidywał dwa etapy prac:

- podprogram krótkookresowy (1996-1998);
- podprogram długofalowy (do roku 2010).

W ramach podprogramu krótkookresowego przewidywano:

- koncentrację dotychczasowej produkcji „S", którą Siły Zbrojne były zainteresowane do 2005 r. i która mogła być przedmiotem eksportu,
- konwersję produkcji „S" na „C" rozumianą jako spadek wskaźnika S/C w ujęciu wartościowym,
- utrzymywanie w gotowości zdolności produkcyjnych wyrobów „S" niezbędnych w okresie zagrożenia i potrzymanie systemu CPMG,
- przekształcenia przedsiębiorstw zmierzające do ujawnienia centrów zysków i centrów kosztów,
- realizację inwestycji odtworzeniowych,

- *Projekt przebudowy sektora zbrojeniowego* opracowany na przełomie 1991 i 1992 r. przez MPiH we współpracy z MON, Ministerstwem Finansów (MF) i innymi resortami
- *Program komercjalizacji i oddłużenia przedsiębiorstw przemysłu obronnego* opracowany przez MPiH i przyjęty przez Radę Ministrów (RM) w lipcu 1993 r.

Z trzech ww. programów dwa ostatnie były - w ograniczonym zakresie - realizowane w praktyce. Z zawartych w nich przedsięwzięć, zmierzających do złagodzenia sytuacji przedsiębiorstw sektora:

- zapoczątkowano procesy konwersji i koncentracji produkcji „S",
- uregulowano sposób wypłat z tytułu Programu Mobilizacji Gospodarki,
- dokonano oddłużenia (bpu i układy sądowe),
- skompensowano straty poniesione przez przedsiębiorstwa z tytułu embarga na dostawy sprzętu „S",
- doprowadzono do powstania wewnętrznych programów restrukturyzacyjnych.

[54] Pismo SO/RS/AD/5895z 16.10.2002 r.

- realizację programów oddłużeniowych,
- rozwijanie eksportu i programów marketingowych,
- usprawnienie zaplecza badawczo-rozwojowego i wdrożeń w zakresie modernizacji wyrobów i podnoszenia ich jakości,
- realizację wewnętrznych programów restrukturyzacji przez przedsiębiorstwa sektora.

Realizacja wymieniowych zadań zabezpieczona być miała:
- specjalnym funduszem (**Funduszem Restrukturyzacji Przemysłu Obronnego i Lotniczego** - **FRPOiL**)
- środkami własnymi przedsiębiorstw,
- funduszem PMG,
- kredytami bankowymi,
- środkami KBN,
- środkami na inwestycje centralne,
- zagranicznymi funduszami pomocowymi (EFSAL, PHARE).

Do głównych składowych programu długookresowego zaliczono:
- **Strategiczne Programy Rządowe** (**SPR**),
- konsorcja programowe tworzone dla realizacji SPR,
- wprowadzenie zmian w organizacji sektora zmierzających w kierunku budowy struktur holdingowych,
- system obrotu z retencją (SOR), polegający na gromadzeniu niezbędnych – minimalnych zapasów wyrobów „S", traktowanych jednocześnie jako zapasy strategiczne i jako zabezpieczenie realizacji doraźnych kontraktów eksportowych
- centra akwizycji wyrobów „S" w warunkach eksploatacji wojskowej,
- **Fundusz Inwestycyjny Narodowego Przemysłu Obronnego** - **FINPO**, tworzony na podobieństwo **Narodowych Funduszy Inwestycyjnych** - **NFI** w celu przeprowadzenia przemieszczenia i konwersji asortymentowych, a także sfinansowania niezbędnych inwestycji.

Realizacja zadań długoterminowych finansowana miała być:
- specjalnymi funduszami (początkowo FRPOiL, a docelowo FINPO)
- kredytami bankowymi,
- środkami przedsiębiorstw sektora,
- kapitałami przedsiębiorstw zagranicznych wchodzących w kooperację przy realizacji SPR.

Program 1996 zawierał szacunki niezbędnych nakładów, w tym m. in. dotyczących:
- koncentracji produkcji „S",
- programów nowych uruchomień w odniesieniu do wyrobów „C" i „S" (od fazy prac badawczo – rozwojowych po wdrożenie i niezbędne inwestycje),
- inwestycji odtworzeniowych.

Realizacja Programu 1996

W trakcie kontroli w Ministerstwie Gospodarki uzyskano wyjaśnienia **Dyrektora DPSO**[55] dotyczące sposobu realizacji poszczególnych kluczowych elementów *Programu1996.*

Stwierdził on m. in. że:

„Dla sfinansowania etapu pierwszego realizacji przedmiotowego Programu niezbędne było w szczególności utworzenie Funduszu Restrukturyzacji Przemysłu

[55] Pisma SO/NW/KM/4990/2002 z 27.08.2002 r. i SO/RS/JK/5634/02 z 02.10.2002 r.

Obronnego i Lotniczego. W tym celu został w Ministerstwie Przemysłu i Handlu przygotowany i poddany konsultacjom międzyresortowym projekt ustawy o utworzeniu tego Funduszu. Ze względu na zgłaszane zastrzeżenia przez Ministra Finansów projekt w listopadzie 1996 r. został skierowany do KERM z rozbieżnym zdaniem Ministra Finansów.".

Zmodyfikowany projekt *ustawy o Funduszu Restrukturyzacji Sektora Przemysłu Obronnego* został przesłany do ponownej konsultacji międzyresortowej i przesłany został do **Komitetu Spraw Obronnych Rady Ministrów (KSORM)**[56]. KSORM zaakceptował projekt przedmiotowej ustawy na swym posiedzeniu 9.11.1997 r. i zarekomendował go Radzie Ministrów. Zdanie odrębne do projektu zgłosił Minister Finansów uznając, że „tworzenie kolejnych funduszy stanowi zagrożenie dla kontroli wydatków publicznych i świadomego sterowania strukturą wydatków budżetowych".

Ministerstwo Finansów proponowało jednocześnie finansowanie procesów restrukturyzacyjnych na ogólnym systemie istniejących aktów prawnych. W uzasadnieniu od projektu omawianej ustawy zapisano tymczasem, iż „bez powołania funduszu program ten nie będzie mógł być praktycznie realizowany" oraz że „jego utworzenie nie spowoduje zmniejszenia dochodów budżetowych. W sferze wydatków budżetowych wymagał on będzie wpłat z budżetu około 100 mln zł."

Tym samym, w ocenie NIK, zasadniczą przyczyną zawieszenia realizacji *Programu 1996* było niewdrożenie instrumentu prawno-ekonomicznego w postaci FRPOiL. Dodatkowymi przesłankami, które zdaniem Izby nie sprzyjały jego konsekwentnej realizacji była także przeprowadzona w 1997 r. Reforma Centrum Gospodarczego Rządu, w następstwie której dokonano rozdzielania kompetencji organów administracji rządowej w odniesieniu do sektora obronnego w zakresie prowadzenia polityki wobec sektora (początkowo MPiH, a od stycznia 1997 r. MG) od sprawowania nadzoru właścicielskiego (początkowo również MPiH, a po reformie MSP). Wprowadzenie powyższego podziału, w ocenie NIK, nie sprzyjało kształtowaniu spójnej polityki państwa wobec całego sektora.

Zdaniem Izby kolejną przesłanką utrudniającą jego konsekwentną realizację był fakt, że w trakcie opracowywania *Programu 1996* nie były jeszcze do końca znane, w dostatecznie długim horyzoncie czasowym, koncepcje technicznej modernizacji Sił Zbrojnych RP. Dopiero w II połowie 1997 r. do Ministerstwa Gospodarki wpłynęło opracowanie *Założenia rządowego programu modernizacji technicznej Sił Zbrojnych RP na lata 1998 – 2012"* przyjęte przez Radę Ministrów we wrześniu tego roku[57].

Program 1996 oparty został na koncepcji państwa - aktywnego inwestora w sektorze. W praktyce, mając na względzie przytoczone wyżej uwarunkowania, koncepcja ta natrafiła na bariery instytucjonalno-finansowe. Nie sprawdziła się też prognoza trwałej poprawy sytuacji ekonomicznej sektora w wyniku prowadzonych procedur oddłużeniowych, ani założenie znaczącego wzrostu zamówień MON.

W konsekwencji MG we wrześniu 1997 r. opracowało *Zaktualizowany program restrukturyzacji spółek Skarbu Państwa realizujących zadania produk-*

[56] Pismo RO/RM/KM/28995/97 z 29.09.1997 r.

[57] Wcześniej Sztab Generalny Wojska Polskiego opracował *Program technicznej modernizacji Sił Zbrojnych na lata 1995 – 2000 i do roku 2010*, który był przedmiotem obrad KSORM w październiku 1994 r.

cyjne na rzecz obronności. Proponowano w nim rozważenie nowego elementu restrukturyzacji - prywatyzacji rozumianej jako pozbycie się przez państwo przewagi kapitałowej i zastąpienie mechanizmu „własności" mechanizmem „kontroli" opartym na umowach cywilnych i regulacjach prawnych dotyczących obrotu sprzętem specjalnym. Rozwiązaniem go wprowadzającym miały być **Grupy Przemysłowo – Handlowe** (**GPH**) tworzone na podstawie przepisów kodeksu handlowego i cywilnego w drodze fuzji spółek sektora obronnego o wspólnym wyróżniku branżowym z odpowiednimi pośrednikami handlowymi (spółkami parającymi się handlem zagranicznym).

Przesłankami, na podstawie których zaproponowano powyższe rozwiązanie były m. in.:

- dysproporcje pomiędzy mocami produkcyjnymi „S" przedsiębiorstw sektora ppoil, a potrzebami i możliwościami zakupów uzbrojenia i sprzętu wojskowego przez MON,
- przekonanie o niewykorzystanych możliwościach eksportowych wyrobów specjalnych i ujemnych doświadczeń wyniesionych z prób jego realizacji bezpośrednio przez spółki sektora zbrojeniowego

W GPH przedsiębiorstwo handlowe, które przejmowało majątek przedsiębiorstw produkcyjnych miało nie być wyłącznie pośrednikiem handlowym, ale przede wszystkim organizatorem strumienia zasilania finansowego przeznaczonego na realizację produkcji i eksportu, prac badawczo-rozwojowych, a także inwestycji modernizacyjnych i wdrożeniowych.

W konsekwencji GPH stać się miały rozwiązaniem, które przyczyniłoby się do realizacji szeregu zadań modernizacji techniki Sił Zbrojnych RP.

Omawiany dokument określał ponadto docelową strukturę sektora z dokładnością do zadań każdego z 31 przedsiębiorstw. Sprecyzowane w nim zostały także nakłady i oczekiwane efekty. Do opracowania dołączono wreszcie *projekt ustawy o Funduszu Restrukturyzacji Sektora Przemysłu Obronnego* oraz projekt memorandum w sprawie utworzenia pilotażowej grupy przemysłowo-handlowej w branży amunicyjno-rakietowej.

Proponowane rozwiązania nie doczekały się jednak praktycznej realizacji.

Dyrektor DPSO[58] wyjaśniając okoliczności towarzyszące zawieszeniu realizacji *Programu 1996* oraz jego modyfikacji opracowanej przez resort w 1997 r. stwierdził, że:

„Dokonana następnie w 1997 r. reforma centrum gospodarczego, brak istotnego narzędzia do finansowania celów określonych w Programie, działania na rzecz akcesji Polski do NATO, opracowanie rządowego programu modernizacji technicznej Sił Zbrojnych na lata 1998-2012 oraz pogarszająca się sytuacja spółek spowodowały, że kierownictwo Ministerstwa Gospodarki zdecydowało o podjęciu prac nad weryfikacją Programu. Projekt „Weryfikacji programu restrukturyzacji przemysłu obronnego na lata 1997-2010"[59] został przyjęty przez Ministra Gospodarki w październiku 1997 r.

W związku z przejęciem rządów przez koalicję AWS, która w swoim programie politycznym zawarła własne plany dotyczące restrukturyzacji przemysłu obronnego, kierownictwo Ministerstwa Gospodarki uznało, że należy opracować nowy program.".

---

[58] Pismo SO/NW/KM/4990/2002 z 27.08.2002 r.

[59] Chodzi o omówione powyżej opracowanie *Zaktualizowany program restrukturyzacji sektora Spółek Skarbu Państw realizujących zadania produkcyjne na rzecz obronności* z września 1997 r.

W odniesieniu do poszczególnych instrumentów i rozwiązań proponowanych w *Programie 1996* , w ocenie **Dyrektora DPSO** w MG[60]:

„Unowocześnianie wyrobów „S" odbywało się praktycznie wyłącznie w oparciu o środki na badania i rozwój pochodzące z MON i KBN. Wartość tych środków znacząco spadła między innymi w obliczy załamania się strategicznych programów rządowych jak „Śmigłowiec wielozadaniowy S-1W HUZAR". W tym czasie finansowany był jedynie jeden strategiczny program rządowy dla obronności kraju tj. program LOARA".

„Koncentracja produkcji odbywała się w ramach reorganizacji wewnętrznej spółek jak i miedzy spółkami".

„Nie został stworzony odrębny mechanizm restrukturyzacji zadłużenia dla spółek ppo. Wnioski w tej sprawie były wnoszone indywidualne przez spółki na mocy powszechnie obowiązującego prawa".

„Ze względu na ograniczenia wydatków z budżetu na zakupy uzbrojenia i sprzętu przez MON nie wzrosły przychody z tytułu sprzedaży dla tego odbiorcy. Dekoniunktura na rynkach światowych oraz stosunkowo wąska oferta konkurencyjnych wyrobów polskiego przemysłu obronnego na rynkach światowych nie stworzyła warunków do poprawy sytuacji spółek."

Ponadto - zgodnie z wyjaśnieniami **Dyrektora DPSO -** „Do czasu przyjęcia nowego programu nie podejmowano działań zmierzających do utworzenia struktur holdingowych."

Podsumowując, w ocenie NIK, wobec powyższych uwarunkowań niemożliwe jest dokonanie kompleksowej oceny efektów realizacji *Programu 1996.* Zdaniem Izby podstawową przyczyną zawieszenia jego realizacji było nie stworzenie warunków brzegowych służących jego wdrożeniu w postaci *ustawy o FRPOiL*. Dodatkowo nie zostały również utworzone planowane struktury holdingowe. Konsekwentnej realizacji tego programu, ze względu na jego złożoną strukturę zadaniową i wieloletni okres realizacji głównych przedsięwzięć, nie służyło wreszcie rozdzielenie (od stycznia 1997 r., w wyniku reformy administracji) kompetencji programowania restrukturyzacji od wykonywania funkcji właścicielskich.

W konsekwencji, w ocenie NIK, w odniesieniu do *Programu 1996* mówić można jedynie o cząstkowej ocenie jego poszczególnych rozwiązań, które były częściowo wdrażane w oparciu o środki własne spółek, a także o wsparcie pochodzące z budżetu państwa. Dokonano jej w dalszej części *Informacji*.

3.3.1.2. Program restrukturyzacji przemysłu obronnego i wsparcia w zakresie modernizacji technicznej Sił Zbrojnych

Tryb opracowania Programu 1999

Program restrukturyzacji przemysłu obronnego i wsparcia w zakresie modernizacji technicznej Sił Zbrojnych RP, zwany dalej *Programem 1999* opracowany został w Ministerstwie Gospodarki przez **Zespół do opracowania Programu Restrukturyzacji Przemysłu Obronnego",** zwany dalej **Zespołem**, powołany *Decyzją Nr 4w/98 Ministra Gospodarki z dnia 24 lutego 1998 r.* W jego skład, poza przedstawicielami MG, wchodzili także reprezentanci MON i MSP.

Zgodnie z wyjaśnieniami **Dyrektora DPSO** w MG[61]„ Powyższy dokument został przygotowany przez Pracowników Departamentu Rezerw Państwo-

[60] Patrz przypis 58.
[61] Pismo SO/RS/AD/5071/2002 z 02.09.2002 r.

wych i Spraw Obronnych (...) Przygotowanie tego dokumentu odbywało się w ramach statutowych działań MG i nie skutkowało wydatkami na ten cel.".

Jeżeli chodzi natomiast o tryb i sposób prac ***Zespołu*** **Dyrektor DPSO**[62] stwierdził m. in. że „Zespół w pierwszym etapie opracował w formie sprawozdania diagnozę stanu przemysłu obronnego. W drugim etapie sprawozdaniami z prac Zespołu były kolejne wersje (...). Ostateczna wersja (...) została rozpatrzona w dniach 4 oraz 10.12.1998 r. i pozytywnie zaopiniowana przez Komitet Spraw Obronnych Rady Ministrów.".

Program 1999 składał się z trzech części. Część pierwsza zawierała diagnozę stanu polskiego przemysłu obronnego, część druga poświecona była przemysłowi obronnemu w innych krajach, a część trzecią stanowiły materiały uzupełniające. Przedstawiono w niej m. in. informacje o **Narodowym Funduszu Przemysłu Obronnego** (**NAFPO**).

NAFPO, stanowiące kontynuację rozwiązań z *Programu 1996* (FRPOiL) zarządzać miało akcjami większości skomercjalizowanych przedsiębiorstw należących do ppo oraz odpowiadać za dalszy przebieg restrukturyzacji sektora, uwzględniając w pierwszym rzędzie interesy polskiej racji stanu. Fundusz podejmować miał także działania na rzecz promocji eksportu i wdrażania nowoczesnych rozwiązań technologicznych.

W dniu 9.02.1999 r. Rada Ministrów przyjęła opracowany w okresie marzec-listopad 1998 r., przez Ministerstwo Gospodarki *Program 1999*.
Omówienia jego podstawowych założeń dokonano na podstawie materiału *Program restrukturyzacji przemysłu obronnego i wsparcia w zakresie modernizacji technicznej sił zbrojnych RP (Synteza)* z dnia 08.02.1999 r. Wynika z niego, że *Program 1999* (jego ostateczna wersja nosiła numer siedem) uwzględniała zalecenia Rady Ministrów z dnia 2.02.1999 r. dotyczące:

- rezygnacji z konsolidacji niektórych spółek przemysłowego potencjału obronnego w podmiocie o charakterze holdingowym,
- prowadzenia prywatyzacji w powiązaniu z zakupami uzbrojenia i sprzętu wojskowego oraz transakcjami kompensacyjnymi,
- realizacji procesów prywatyzacyjnych przez Ministra Skarbu Państwa wg kierunków określonych przez **Zespół** powołany *decyzją Prezesa Rady Ministrów*[63].

Ponadto, z uwagi na zakończenie istotnego etapu negocjacji w sprawie restrukturyzacji zatrudnienia, prowadzonych w ramach *Zespołu Trójstronnego ds. Restrukturyzacji Zatrudnienia Przemysłu Obronnego*, opracowanie zawierało zapisy wynegocjowanych warunków.

Podstawowe cele i założenia Programu 1999

Program 1999, zgodnie z *Uwagami ogólnymi*:

- uwzględniał aktualny stan sił i środków militarnych Polski, a także potrzeby w przyszłości, szczególnie pod katem osiągnięcia interoperacyjności z siłami NATO,
- uwzględniał ograniczone możliwości budżetowe państwa,

---

[62] Pismo SO/RS/JK/5237/2002 z 11.09.2002 r.

[63] Chodzi o *Zarządzenie Nr 2 Prezesa Rady Ministrów z dnia 5 stycznia 1999 r. w sprawie powołania Zespołu do Spraw Oceny Celowości Podjęcia Produkcji Śmigłowca Bojowego i Wyboru Typu Samolotu Wielozadaniowego*. Ww. *zarządzenie* zmienione zostało *Zarządzeniem Nr 35 Prezesa Rady Ministrów z dnia 21 czerwca 1999 r.,* w którym rozszerzono kompetencje tego *Zespołu* m. in. o: przeprowadzenie analizy proponowanych w *Programie 1999* warunków i metod prywatyzacji wytypowanych przedsiębiorstw ppo oraz wytyczenie strategicznych kierunków prywatyzacji.

- uwzględniał nie tylko uwarunkowania powstałe w związku z przystępowaniem Polski do NATO, ale także brał pod uwagę postanowienia Unii Europejskiej dotyczące restrukturyzacji przemysłu zbrojeniowego i lotniczego w Europie.

Jednocześnie dokument ten nie uwzględniał koniecznej restrukturyzacji produkcji w poszczególnych podmiotach, a niektóre propozycje szczegółowe w nim zawarte wymagały jeszcze dalszej dyskusji na poziomie eksperckim i dostosowania proponowanych rozwiązań do istniejących regulacji prawnych lub uwzględnienia odpowiednich zmian w planowanych przedsięwzięciach legislacyjnych.

W ocenie NIK, powyższe uwarunkowania, już na wstępie niekorzystnie oddziaływały na pełne wdrożenie *Programu 1999*.

Założenia *Programu 1999* stać się miały podstawą do opracowania dwóch ustaw:

- *o restrukturyzacji przemysłowego potencjału obronnego i wsparcia w zakresie modernizacji technicznej Sił Zbrojnych RP*[64],
- *o transakcjach kompensacyjnych*[65],
- oraz *rozporządzenia Rady Ministrów do ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu*[66].

Celem podstawowym *Programu 1999* było wskazanie sposobów do prowadzenia działań zapewniających wzrost konkurencyjności przemysłu obronnego. Przyjęcie takiego celu wynikało z analizy uwarunkowań wojskowych i politycznych, a także ekonomicznych i społecznych.

Program 1999 przedstawiał koncepcję działań jakie należało podjąć wobec przedsiębiorstw sektora oraz wskazywał szereg bezpośrednich i pośrednich instrumentów, a także propozycji przedsięwzięć przyczyniających się do wzrostu konkurencyjności branży.

Cele szczegółowe dotyczyły następujących obszarów:

- restrukturyzacji przedsiębiorstw,
- ich prywatyzacji,
- nowego systemu promocji i finansowania eksportu
- utrzymywania mocy produkcyjnych i remontowych na potrzeby CPMG

W przypadku restrukturyzacji przedsiębiorstw, za którą odpowiadało Ministerstwo Gospodarki, **Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej** oraz Ministerstwo Finansów zakładano:

- pomoc w restrukturyzacji finansowej, majątku i zatrudnienia,
- konsolidację produkcji (przeniesienie produkcji „S" do mniejszej liczby przedsiębiorstw),

---

[64] Chodzi o *ustawę o restrukturyzacji ppo.*

[65] Chodzi o *ustawę z dnia 10 września 1999 r. o niektórych umowach kompensacyjnych zawieranych w związku z umowami dostaw na potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa* (Dz. U. Nr 80, poz. 903 ze zm.). Poza dochodami uzyskanymi z prywatyzacji spółek sektora obronnego (szerzej patrz pkt. 3.3.5.1. *Informacji*) drugim podstawowym źródłem finansowania *Programu 1999* stanowić miał właśnie tzw. offset. Transakcje te nie były przedmiotem badania Izby w ramach niniejszej kontroli.

[66] Chodzi o *rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 kwietnia 1999 r. w sprawie ustalenia świadczeń przedemerytalnych dla osób zwolnionych z przyczyn dotyczących zakładów pracy i podmiotów gospodarki narodowej objętych programem restrukturyzacji przemysłu obronnego i wsparcia w zakresie modernizacji technicznej Sił Zbrojnych RP* (Dz. U. Nr 38, poz. 363 ze zm.). Jego przepisy, z dniem 1.01.2001 r., zostały uchylone.

- konwersję produkcji „S" na „C".

Realizacja Programu 1999 w zakresie restrukturyzacji finansowej

Z wniosków zawartych w *Sprawozdaniu z realizacji procesu restrukturyzacji finansowej spółek przemysłowego potencjału obronnego w trybie ustawy z dnia 7 października 1999 r. o wspieraniu restrukturyzacji przemysłowego potencjału obronnego i modernizacji technicznej Sił Zbrojnych RP. Stan na dzień 31.12.2001 r.* opracowanym przez MG (**DPSO**) w styczniu 2002 r. wynikało m. in. że:

- proces restrukturyzacji zobowiązań realizowany w trybie tej ustawy nie przyniósł oczekiwanych efektów biorąc pod uwagę zarówno ilość umów jakie Spółki podpisały z wierzycielami publicznoprawnymi jaki i wartość objętych tymi umowami zobowiązań, biorąc pod uwagę skalę zadłużenia sektora;
- w związku z rygorystycznymi warunkami ustawy (m. in. terminowe regulowanie bieżących płatności) podpisanie umów przez spółki ppo nie oznaczało jeszcze zrestrukturyzowania objętych nimi zobowiązań;
- brak w ustawie delegacji dla Ministra Gospodarki umożliwiającej wykorzystanie środków z prywatyzacji spółek ppo w procesie ich restrukturyzacji w praktyce wyeliminował istotny instrumentu wspomagający procesy dostosowawcze.

Biorąc pod uwagę powyższe, w ocenie NIK, założenia *Programu 1999* w tym obszarze nie zostały zrealizowane. Jedynym obszarem, w którym konsekwentnie realizowano procesy dostosowawcze była natomiast restrukturyzacja zatrudnienia i wspomagający ją system rekompensat, omówiony szczegółowo w dalszej części *Informacji*. Dla porównania w *Programie 1996* nie zawarto kompleksowych rozwiązań w tym zakresie.

Realizacja Programu 1999 w zakresie prywatyzacji

W odniesieniu do prywatyzacji przedsiębiorstw, realizowanej przez MSP przewidywano:

- realizacje maksymalnego stopnia prywatyzacji z jednoczesnym zachowaniem kontroli w strategicznych przedsiębiorstwach,
- uwzględnieni specyfiki przemysłu obronnego w procesie prywatyzacji,
- zachowanie najważniejszych więzi kooperacyjnych.

W wyniku podjętych przez MSP działań, z przewidzianych do prywatyzacji - zgodnie z *Programem 1999* - 26 spółek, doprowadzono do sprzedaży akcji zaledwie dwóch z nich.

Niedokonanie prywatyzacji pozostałych 24 spółek było, jak ustalono w trakcie kontroli, niezależne od MSP i spowodowane następującymi przyczynami:

- brakiem satysfakcjonujących ofert, w szczególności pod względem cenowym, na zakup akcji trzech spółek (PSO „MASKPOL" SA; WSK „PZL-ŚWIDNIK" S.A.; **ZE „WAREL" SA**);
- małym zainteresowaniem ze strony potencjalnych inwestorów nabyciem akcji trzech spółek (BZE „BELMA" SA.; **FŁT „KRAŚNIK" SA** oraz ZSP „NIEWIADÓW" SA);
- brakiem podstaw do sprzedaży, z powodu nie uregulowanego stanu prawnego nieruchomości, w przypadku akcji trzech spółek (**CNPEP „RADWAR" SA**; „STOMIL-POZNAŃ" SA. i **ZR „RADMOR" SA**);
- upadłością trzech spółek (ZSP „PROGAZ" SA - ogłoszonej 22.03.2002 r. - przed zakończeniem procesów prywatyzacyjnych oraz WSK „PZL-MIELEC" SA - ogłoszonej 31.05.1999 r. i GZPG „STOMIL" SA - ogłoszo-

nej 31.10.2001 r.; w obydwu przypadkach przed rozpoczęciem prywatyzacji);
- wstrzymaniem prywatyzacji wobec wypracowania i przyjęcia w 2002 r. przez RM kolejnego programu restrukturyzacji sektora, co objęło sześć spółek (KOMBINAT „PZL-HYDRAL" SA.; PCO SA; WSK „PZL-WARSZAWA II" SA; ZM „BUMAR-ŁABEDY" SA; ZM „TARNÓW" SA i ZM „PZL-WOLA" SA).

Procedury zmierzające do prywatyzacji pozostałych sześciu spółek, nie wymienionych wyżej i nie wchodzących w skład grup kapitałowych (HSW SA.; **GZE „UNIMOR" SA**; WSK „PZL-KALISZ" SA; **ZTS „ERG-BIERUŃ" SA**; **ZTS „GAMRAT" SA**; **ZTS „NITRON" SA**) były natomiast w MSP kontynuowane.

W konsekwencji, w ocenie NIK, założenia *Programu 1999* dotyczące prywatyzacji spółek ppo nie zostały zrealizowane.

Realizacja Programu 1999 w zakresie systemu promocji i finansowania eksportu

W przypadku nowego systemu promocji i finansowania eksportu, *Program 1999* przewidywał:
- stworzenie jednolitego systemu państwowej promocji uzbrojenia i techniki wojskowej produkowanych przez przemysł obronny realizującego funkcje zarządzania w zakresie inicjowania przedsięwzięć promocyjnych, ich planowania i organizowania oraz kontrolowania ukierunkowanego na ocenę efektów podjętych działań;
- stworzenie systemu finansowania eksportu w postaci dofinansowania produkcji oraz zabezpieczenia odpowiednich środków na niezbędne w handlu uzbrojeniem kredyty lub poręczenia kredytowe, zakładano powołanie jednej instytucji koordynującej problematykę finansowani eksportu sektora obronnego - nazwanej roboczo Konsorcjum Finansowania Eksportu;
- budowę, inicjowanie i obsługę systemu transakcji kompensacyjnych.

W swych wyjaśnieniach dotyczących tej kwestii **Dyrektor DPSO**[67] stwierdził m.in. że: „Realizacja założeń Programu (...) (w zakresie promocji eksportu – dopisek NIK) od chwili przejęcia go przez Radę Ministrów leżała w kompetencjach Departamentu Kontroli Eksportu (DKE). Przedstawiciele DKE aktywnie uczestniczyli w opracowaniu Programu (...) i byli autorami koncepcji wyżej wymienionych systemów. W wyniku korekty struktur Ministerstwa Gospodarki w listopadzie 2000 roku problematyka ta włączona została do zakresu zadań Departamentu Przemysłowego Systemu Obronnego. W momencie przejęcia zadań, tj. prawie po dwóch latach, stan realizacji tych zadań programowych był następujący:
- Nie został utworzony system promocji eksportu i jego finansowania, przede wszystkim, z powodu braku konsensusu ze strony zainteresowanych resortów: spraw zagranicznych, obrony narodowej i gospodarki i niesprecyzowania w jakich strukturach rządowych skumulowana zostanie odpowiedzialność za system promocji eksportu i jego finansowanie.
- Nie nastąpiło założone w Programie (...) powołanie instytucji o nazwie Konsorcjum Finansowania Eksportu, która zapewniałaby dogodne finansowanie produkcji eksportowej oraz kredytowanie okresu oczekiwania na wpływ środków finansowych ze zrealizowanych dostaw sprzętu wojskowego.".

Dyrektor DPSO wyjaśnił ponadto:
„Generalnie należy przyjąć, że realizowane były:

[67] Pismo SO/OF/JO/5580/2002 z 27.09.2002 r.

- wyjazdy zagraniczne i konsultacje związane z zawarciem umów o współpracy w dziedzinie przemysłów obronnych z niektórymi krajami,
- działania promocyjne poprzez udostępnianie materiałów promocyjnych i udział w wystawach organizowanych w kraju i za granicą.

W tej sytuacji DPSO kontynuował już rozpoczęte działania, rozszerzając je o:

- udział przedstawicieli MG, instytucji i przedsiębiorców w międzynarodowych seminariach i sesjach,
- organizowanie konferencji oraz seminariów i spotkań promocyjnych,
- działalność targowo-wystawienniczą.".

Mając na względzie powyższe, zdaniem NIK, założenia zawarte w *Programie 1999* w zakresie nowego systemu promocji i finansowania eksportu nie zostały zrealizowane.

Realizacja założeń Programu 1999 w zakresie CPMG

W zakresie realizacji *Programu 1999* dotyczącego weryfikacji zasad utrzymywania mocy produkcyjnych i remontowych na potrzeby CPMG, **Dyrektor DPSO**[68] wyjaśnił m. in. że:

„Minister Gospodarki przy nowelizacji Centralnego Programu Mobilizacji Gospodarki na lata 1996-2000, oraz opracowywaniu w 2000 r. założeń w sprawie realizacji zadań gospodarczo-obronnych i programu zabezpieczenia potrzeb Sił Zbrojnych na 2001 r., uwzględnił odpowiednio zapisy zawarte w ww. programie. Zapisy te dotyczyły objęcia finansowaniem z tytułu utrzymywania mocy produkcyjnych i remontowych wyłącznie przedsiębiorstwa, produkujące amunicję i materiały wybuchowe, miny, broń strzelecką, przeciwpancerną i przeciwlotniczą, środki rozpoznania i łączności oraz środki ochrony osobistej i mogące wykonać powyższe wyroby „S" w czasie nie dłuższym niż zakładany, w strategiach obronnych okres zagrożenia bezpieczeństwa państwa.

Jednocześnie część środków finansowych, przeznaczono na realizację zadań związanych z przemieszczeniem mocy produkcyjnych i remontowych w celu ich restrukturyzacji, a przede wszystkim zmniejszenia liczby przedsiębiorstw produkujących wyroby specjalne na wypadek zagrożenia bezpieczeństwa państwa oraz obniżenia kosztów utrzymywania mocy produkcyjnych na czas „W". - zgodnie z przeprowadzoną nowelizacją rozporządzenia Rady Ministrów z 20 lipca 1993 r. w sprawie określania organów właściwych do nakładania niektórych obowiązków i zadań niezbędnych na potrzeby obrony państwa oraz zasad odpłatności za wykonywanie tych zadań i przeprowadzania kontroli ich realizacji wprowadzającą możliwości realizacji i finansowania, ze środków budżetowych, zadań związanych z przemieszczaniem mocy produkcyjnych i remontowych w obrębie przedsiębiorstw lub pomiędzy przedsiębiorstwami. (Dz. U. Nr 69, poz. 331 ze zmianami).

Ponadto, w ustawie z dnia 7 października 1999 r. o restrukturyzacji przemysłowego potencjału obronnego i współpracy w zakresie modernizacji technicznej Sił Zbrojnych RP (Dz. U. Nr 83, poz.932), wprowadzono zapis umożliwiający przeznaczanie dotacji, określonej w rozporządzeniu wydanym na podstawie art. 222 ust. 1 oraz art. 223 ust. 1 i 2 ustawy z dna 21 listopada 1967 r. (tj. rozporządzeniu, o którym mowa powyższej), wypłacanej przedsiębiorcom, na dostosowanie mocy produkcyjnych i remontowych, w tym na realizację zadań, o których mowa w pkt 1, lit. a), w spółkach przemysłowego potencjału obronnego i spółkach zależnych do zadań określonych w Centralnym Programie Mobilizacji Gospodarki. (patrz. art. 5 ust. 3).".

[68] Pismo SO/RS/JK/5634/2002 z 02.10.2002 r.

Mając na względzie fakt, że wsparcie finansowe dla sektora obronnego w postaci CPMG wprowadzono jeszcze w 1993 r., w ocenie NIK, mechanizm ten nie stanowił specyficznego rozwiązania dla *Programu 1999* i dlatego instrument ten oceniony zostanie odrębnie w dalszej części *Informacji*.

W konsekwencji, zdaniem Izby, w przypadku *Programu 1999*, podobnie jak w odniesieniu do *Programu 1996*, mówić można jedynie o cząstkowej ocenie jego poszczególnych rozwiązań. W przeciwieństwie do *Programu 1996*, w *Programie 1999* wdrożono wprawdzie instrument, w postaci *ustawy o restrukturyzacji ppo*, wspomagający restrukturyzację finansową. W praktyce okazał się on jednak rozwiązaniem nieskutecznym. Tym samym był to kolejny dokument dotyczący prowadzenia procesów dostosowawczych w tej branży, którego założenia nie zostały zrealizowane.

W ocenie NIK, główną przyczyną powyższego stanu było niezrealizowanie założeń *Programu 1999* dotyczących:

- realnego wzrostu zamówień odbiorców specjalnych - faktycznie nastąpił ich spadek,
- efektów oddłużenia spółek ppo w trybie *ustawy o restrukturyzacji ppo* (część spółek w tym dwie których poziom zobowiązań objętych restrukturyzacja na mocy tej ustawy był najwyższy, tj. ZM „MESKO" SA i ZM „BUMAR-ŁABĘDY"SA, pomimo opracowania stosownych programów naprawczych, na skutek bieżącej sytuacji ekonomiczno-finansowej uniemożliwiającej im bieżące regulowanie zobowiązań nie doprowadziło do ustalenia warunków spłaty swego zadłużenia z żadnym z wierzycieli publicznoprawnych);
- wykorzystania środków z prywatyzacji spółek ppo dla wsparcia przekształceń strukturalnych (niższa od zakładanej skala sprzedaży akcji i udziałów spółek oraz brak przepisu dającego delegację ministrowi właściwemu do spraw gospodarki w zakresie dysponowania przychodami z ich prywatyzacji).

3.3.1.3. Strategia przekształceń przemysłowego potencjału obronnego w latach 2002-2005

W dniu 14.05.2002 r. Rada Ministrów przyjęła opracowany przez Ministerstwo Gospodarki dokument pt. *Strategia przekształceń strukturalnych przemysłowego potencjału obronnego w latach 2002 – 2005*, zwanej dalej *Strategią* lub *Programem 2002*.

Cele i założenia Programu 2002

Celem *Programu 2002* jest określenie działań dla stworzenia efektywnych mechanizmów ekonomiczno-finansowych oraz zmian przepisów prawnych, które pozwolą na rewitalizację i rozwój ppo, szczególnie w kontekście udziału polskiego przemysłu w procesie unowocześnienia Sił Zbrojnych, zgodnie z *Programem przebudowy i modernizacji technicznej Sił Zbrojnych RP w latach 2001 - 2006* i realizacji umów offsetowych związanych z tym procesem.

Celami cząstkowymi *Strategii* są natomiast:

- wywiązanie się ze zobowiązań sojuszniczych w sferze wyposażenia technicznego Sił Zbrojnych, jakie podjęła Polska przystępując do NATO,
- dostosowanie potencjału produkcyjnego do potrzeb Sił Zbrojnych RP, jego skonsolidowanie kapitałowe przy równoczesnym nadaniu produkcji „S" charakteru proeksportowego,
- zachowanie istniejącego potencjału intelektualnego i naukowo-technicznego,
- stymulowanie postępu technicznego i technologicznego,
- osiągnięcie stabilizacji ekonomicznej przedsiębiorstw ppo,

- realizacja planowanych dużych kontraktów eksportowych i offsetowych,
- unowocześnianie produkcji uzbrojenia i sprzętu wojskowego, zgodnie z oczekiwaniami Sił Zbrojnych RP, a także dla sprostania konkurencji na światowym rynku broni,
- przeciwdziałanie narastającemu bezrobociu w regionach, na terenie których zlokalizowane są spółki ppo.

Koncepcja przekształceń strukturalnych przemysłowego potencjału obronnego zakreślona w S*trategii* przewiduje stworzenie efektywnie działającego i dysponującego odpowiednim zapleczem kapitałowym i technologicznym sektora produkcji, który będzie:

- zdolny do zabezpieczenia potrzeb Sił Zbrojnych RP w nowoczesne uzbrojenie i sprzęt wojskowy;
- miał szansę unowocześnić swoją produkcję, która w dłuższym horyzoncie czasowym zapewni mu uzyskiwanie znaczących przychodów z działalności eksportowej,
- przygotowany do realizacji dużych kontraktów offsetowych, dzięki czemu na trwale włączony zostanie do kooperacji międzynarodowej.

Tworzeniu efektywnej struktury produkcyjnej towarzyszyć ma likwidacja istniejących obecnie zbędnych mocy produkcyjnych.

W *Strategii* określono następujące warunki i kryteria przekształceń, które muszą być spełnione w trakcie realizacji przekształceń strukturalnych sektora ppo:

- określenie przez MON ilości i asortymentu uzbrojenia i sprzętu wojskowego, niezbędnego z punktu widzenia potrzeb modernizacyjnych Sił Zbrojnych RP,
- wykorzystanie instrumentów finansowych gwarantujących odpowiedni poziom finansowania produkcji,
- utworzenie dwóch grup kapitałowych, spełniających wymienione poniżej kryteria.

W koncepcji przekształceń strukturalnych przewidzianej w *Programie 2002* założono takie przekształcenie strukturalne przemysłowego potencjału obronnego w wyniku którego utworzone zostaną grupy kapitałowe. W skład każdej z tych grup powinny wchodzić:

- spółka dominująca (konsolidująca),
- spółka organizująca marketing i sprzedaż,
- spółki produkcyjne (zależne).

Strategią objęto podmioty ppo, podlegające przepisom *ustawy o restrukturyzacji ppo* określone w *rozp RM z 17.11.99 r.*[69].

---

[69] W *Programie 2002* przewidziano rozszerzenie składu spółek ppo o następujące podmioty: **ZM „KRAŚNIK" Sp. z o. o.**; **ZM „BUMAR-MIKULCZYCE" SA**; **„FUMiS-BUMAR" Sp. z o. o.**; **Wytwórnia Silników „PZL-MIELEC" Sp. z o. o.**; **Zakład Narzędziowy (ZN) „PZL-MIELEC" Sp. z o. o.**; **ZN w Świdniku Sp. z o.o**. Do czasu zakończenia kontroli nie nastąpiła stosowna nowelizacja *rozp. RM z 17.11.99 r.* Z sześciu ww. spółek, na podstawie przepisów *rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 kwietnia 2003 r. w sprawie wykazu spółek, przedsiębiorstw państwowych i jednostek badawczo-rozwojowych, prowadzących działalność na potrzeby bezpieczeństwa i obronności państwa, a także spółek realizujących obrót z zagranicą towarami, technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa oraz dla utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa* (Dz. U. Nr 86, poz. 790), spółek ppo włączono trzy, tj. ZM „KRAŚNIK" Sp. z o. o.; ZM „BUMAR-MIKULCZYCE" S.A.; „FUMiS-BUMAR" Sp. z o. o.; a dodatkowo **Zakład Produkcji Specjalnej (ZPS) „GAMRAT" Sp. z o.o.**

Program 2002 zakłada tworzenie grup kapitałowych, w wyniku przekształceń strukturalnych ppo, po ewentualnym wydzieleniu z niektórych ppo części majątku, niezbędnego do produkcji specjalnej. Zasadniczym profilem produkcyjnym spółek tworzących grupy kapitałowe stać się ma wytwarzanie uzbrojenia lub sprzętu wojskowego. Uwzględniając kryterium wyboru podmiotów tworzących nowe struktury, za które uznano wolumen produktowy, planowano utworzyć dwie grupy kapitałowe, tj. grupę kapitałową amunicyjno-rakietowo-pancerną i grupę lotniczo-radioelektroniczną.

W skład każdej z tych grup miała wchodzić: spółka dominująca (konsolidująca), spółka organizująca marketing i sprzedaż, a także spółki produkcyjne (zależne).

Proponowana struktura podmiotowa grup kapitałowych według *Programu 2002* obejmuje:

- 16 spółek w grupie amunicyjno-rakietowo-pancernej[70],
- 6 spółek w grupie lotniczo-radioelektronicznej[71].

W stosunku do 21 spółek ppo, które nie wejdą do grup kapitałowych, *Strategia* przewidywała:

- dla 13-tu spółek szybkie działania prywatyzacyjne, które w przypadku niektórych podmiotów powinny być połączone z ich restrukturyzacją[72],
- dla pozostałych ośmiu spółek nie planowano działań prywatyzacyjnych[73].

Według *Programu 2002* dla niektórych prywatyzowanych spółek wybór inwestora strategicznego powinien uwzględniać konieczność zachowania, przez te

---

[70] PHZ „BUMAR" Sp. z o.o. (spółka dominująca), ZM „MESKO" SA, ZM „DEZAMET" SA, WSK „PZL-WARSZAWA II" SA, **ZPS Sp. z o.o. w Pionkach**, ZM „KRAŚNIK" Sp. z o.o., **TM „PRESSTA" SA**, ZM „BUMAR-ŁABĘDY" SA, PCO SA, CNPEP „RADWAR" SA, ZM „TARNÓW" SA, ZM „PZL-WOLA" SA, Fabryka Broni „ŁUCZNIK-RADOM" Sp. z o.o., PSO „MASKPOL" SA, ZCH „NITRO-CHEM" SA, **PHU „CENREX" Sp. z o.o.**

[71] ARP SA (spółka dominująca), **Polskie Zakłady Lotnicze Sp. z o.o.**, WSK „PZL-ŚWIDNIK" SA, Kombinat „PZL-HYDRAL" SA, ZR „RADMOR" SA, **PHZ „CENZIN" Sp. z o.o.**

[72] Stopień przygotowania 13 spółek do prywatyzacji, według *Programu 2002* jest następujący:

- W odniesieniu do 5 podmiotów („STOMIL-POZNAŃ" SA, FŁT „KRAŚNIK" SA, ZSP „NIEWIADÓW" SA, ZTS „NITRON SA oraz BZE „BELMA" S.A.) prowadzone działania prywatyzacyjne powinny być kontynuowane i nie jest potrzebne prowadzenie działań restrukturyzacyjnych w większej skali.
- W przypadku 5 spółek (ZTS"GAMRAT" SA, ZTS „ERG-BIERUŃ" SA, HSW SA, ZE „WAREL" SA oraz WSK „PZL-KALISZ" S.A.) ich prywatyzacja powinna być poprzedzona lub połączona z realizacją procesów restrukturyzacyjnych. Działania te powinny być prowadzone w oparciu o indywidualne programy naprawcze, przy wykorzystaniu mechanizmu offsetu.
- W przypadku 3 stoczni remontowych: **Stoczni Remontowa (SR) „NAUTA" SA**, **Morskiej Stoczni Remontowej (MSR) „GRYFIA" SA** i **Szczecińskiej Stoczni Remontowej (SSR) „GRYFIA"SA** ze względu na taki sam (usługowy) charakter działalności, winny być one objęte wspólnym programem prywatyzacji. W przypadku dwóch spółek: SR „NAUTA" SA i SSR „GRYFIA"SA działania te należy poprzedzić restrukturyzacją.

[73] W przypadku pozostałych 8spółek *Strategia* nie planuje działań prywatyzacyjne, gdyż:

- udziały "UNIMOR-RADIOCOM" Sp. z o.o. zostały wniesione na podwyższenie kapitału ZR „RADMOR" SA,
- w toku jest procedura wniesienia akcji GZE „UNIMOR" S. w celu pokrycia podwyższonego kapitału ZR „RADMOR" SA,
- PZL „WARSZAWA-OKĘCIE" SA i WSK „PZL-RZESZÓW SA zostały sprywatyzowane,
- GZPG „STOMIL" SA, WSK „PZL-MIELEC" SA, UNIMOR-ZUMT Sp. z o.o. oraz ZSP „PROGAZ" SA znajdują się w stanie upadłości.

podmioty, po prywatyzacji działalności na potrzeby bezpieczeństwa i obronności państwa[74].

Przebieg realizacji Programu 2002 w MSP

W trakcie kontroli w MSP, w zakresie realizacji *Strategii* ustalono, że:

- Rada Ministrów 16.07.2002 r., na wniosek MSP, na podstawie art. 33 ust. 3 *ustawy o kip* wyraziła zgodę na niepubliczny tryb zbycia akcji i udziałów stanowiących własność SP w spółkach: WSK „PZL-WARSZAWA II" SA.; PCO SA; PSO „MASKPOL" SA; WSK „PZL-ŚWIDNIK" SA; CNPEP „RADWAR"SA; ZM „TARNÓW" SA; Kombinat „PZL-HYDRAL" SA; ZR „RADMOR" SA; PHU „CENREX" Sp. z o.o. poprzez wniesienie ich do spółek PHZ „BUMAR" Sp. z o.o. i ARP SA w zamian za objęcie w tych spółkach przez Skarb Państwa udziałów w podwyższonych kapitałach zakładowych. Ponadto RM wyraziła zgodę na niepubliczny tryb zbycia akcji, stanowiących własność Skarbu Państwa, przeznaczonych zgodnie z art. 56 ust. 1 pkt 1 ww. *ustawy*, na cele związane z zaspokojeniem roszczeń byłych właścicieli mienia przejętego przez SP w wyżej wymienionych spółkach poprzez sprzedaż tych akcji po wartościach nie niższych od ich wartości księgowych netto wyznaczonych na ostatni dzień bilansowy przed dniem sprzedaży akcji.
- W odniesieniu do grupy amunicyjno-rakietowo-pancernej, realizując *Strategię* oraz ww. zgodę RM z 16.07.2002 r., odbyte 04.09.2002 r. Nadzwyczajne Zgromadzenie Wspólników PHZ „BUMAR" Sp. z o.o. uchwałą nr 4/2002 podwyższyło kapitał zakładowy Spółki o kwotę 309 994 000 zł, tj. z kwoty 2 875 000 zł do kwoty 312 869 000 zł, poprzez utworzenie 619 988 nowych udziałów o wartości nominalnej 500 zł każdy.
- W dniu 23.09.2002 r. MSP podpisał umowy wniesienia przez Skarb Państwa akcji i udziałów spółek ppo na podwyższony kapitał zakładowy PHZ „BUMAR" Sp. z o.o. oraz wydał Zarządowi PHZ „BUMAR" Sp. z o.o. odcinki zbiorowe wniesionych akcji. W wyniku podwyższenia kapitału zakładowego PHZ „BUMAR" Sp. z o.o. udział Skarbu Państwa wzrósł z 51,20% do 92,36%, wynosi 288 967 000 zł i dzieli się na 577 934 udziały. Wniesione zostały akcje/udziały: ZM „TARNÓW" SA - 80%; PCO SA - 80%; PSO „MASKPOL" SA - 80%; WSK „PZL - WARSZAWA II" SA - 65,6%; PHU „CENREX" Sp. z o.o. - 51%.
- W odpowiedzi na pytania o przyczyny nie wniesienia do grupy amunicyjno-rakietowo-pancernej pozostałych spółek, które posiadają wykonane analizy przedprywatyzacyjne, tj. ZM „DEZAMET" SA., ZM „BUMAR-ŁABĘDY" kontrolujący uzyskali, od **Zastępcy Dyrektora Departamentu Spraw Obronnych i Ochrony Informacji Niejawnych** (**DSOiOIN**) w MSP[75], następujące wyjaśnienie:

  „Akcje Skarbu Państwa w spółce ZM "Dezamet" S.A. nie zostały wniesione na podwyższenie kapitału zakładowego PHZ "Bumar" Sp. z o. o., ponieważ w stosunku do spółki na dzień dzisiejszy podejmowane są czynności zmierzające do zawarcia umowy z doradcą na wykonanie analizy przedprywatyzacyjnej. Zgodnie z założeniami "Strategii..." w stosunku do spółki ZM "Bumar-Łabędy" S.A. przewidziano konieczność przeprowadzenia działań restrukturyzacyjnych zmierzających do wydzielenia z niej składników majątkowych niezbędnych do zabezpieczenia produkcji na rzecz obronności

[74] Dotyczy to: WSK „PZL-KALISZ" SA, BZE „BELMA" SA oraz „STOMIL-POZNAŃ" SA.
[75] Protokół przyjęcia ustnych wyjaśnień z 11.10.2002 r.

państwa, a następnie wniesienie ich do grupy amunicyjno-rakietowo-pancernej".

- W odniesieniu do wykonania analiz przedprywatyzacyjnych dla spółek, które miały wejść do amunicyjno-rakietowo-pancernej grupy kapitałowej, wobec których analiz takich nie wykonywano (*Program 1999* nie przewidywał ich prywatyzacji), tj. ZCH „NITRO-CHEM SA; ZM „MESKO" SA; ZTS „PRONIT" SA; TM „PRESSTA" SA) **Zastępca Dyrektora DSOiOIN** w MSP wyjaśnił[76], że:

  „Minister Skarbu Państwa zobligowany jest zgodnie z ustawą z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych (Dz. U Nr 118, poz. 561 ze. zm.) do przeprowadzenia (przed zaoferowaniem akcji Skarbu Państwa do zbycia spółek powstałych w wyniku komercjalizacji) analizy w zakresie określonym w rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie zakresu analizy spółki oraz przedsiębiorstwa państwowego, sposobu jej zlecania, opracowania, zasad odbioru i finansowania oraz warunków, w razie spełnienia których można odstąpić od opracowania analizy (Dz. U. z 1997 r. Nr 64, poz. 408 z późn. zm.). Biorąc pod uwagę powyższe w przypadku spółek w stosunku do których nie przeprowadzono analizy przedprywatyzacyjnej a powstały one w wyniku komercjalizacji, tj.: ZCh "Nitro-Chem" S.A.; ZM "Mesko" S.A.; TM "Pressta" S.A. konieczne będzie przeprowadzenie przedmiotowych analiz. W przypadku spółki ZTS "Pronit" S.A. konieczność taka nie zachodzi z powodu ogłoszenia upadłości.
  W przypadku spółki ZPS Sp. z o.o. nie zachodzi konieczność dokonywania analizy spółki, gdyż spółka nie powstała w wyniku komercjalizacji (podmiot powstał w miejsce upadłych ZTS „PRONIT" SA - dopisek NIK)."
  Dodatkowo, w sprawie analiz przedprywatyzacyjnych ZCh "NITRO-CHEM" SA., ZM "MESKO" SA i TM "PRESSTA" SA, **Dyrektor DSOiOIN** wyjaśnił, że:
  „Zgodnie z założeniami „Strategii przekształceń strukturalnych przemysłowego potencjału obronnego w latach 2002-2005" w 2003 r. zostanie przeprowadzona szeroko pojęta restrukturyzacja, w tym organizacyjno-majątkowa m.in. spółek ZCh „Nitro-Chem" S.A., ZM „Mesko" S.A. i TM „Pressta" S.A., które mają wejść do grupy kapitałowej amunicyjno-rakietowo-pancernej. Celem działań restrukturyzacyjnych jest wyodrębnienie z przedmiotowych podmiotów zorganizowanego majątku w postaci spółki lub poszczególnych składników majątku, zdolnego(ych) do realizacji produkcji związanej z obronnością kraju. O ile produkcja „S" pozostanie w obszarze przedmiotu przedsiębiorstwa spółki, a część cywilna zostanie z niej wyłączona, to z uwagi na fakt powstania tych spółek w drodze komercjalizacji, konieczna będzie do przeprowadzenia procedura związana z wykonaniem analizy przedprywatyzacyjnej przed wniesieniem akcji Skarbu Państwa (ich zbyciem).
  Z drugiej zaś strony wydzielenie zorganizowanego majątku w postaci spółki zależnej lub poszczególnych składników majątku zdolnego(ych) do realizacji produkcji związanej z obronnością kraju i wniesienie ich na podwyższenie kapitału zakładowego „PHZ Bumar" Sp. z o.o. nie będzie rodziło konieczności wyboru doradcy oraz wykonania analizy przedprywatyzacyjnej. Należy zaznaczyć, iż wydzielenie zorganizowanego majątku spółki w po-

[76] Patrz przypis 75.

staci spółki zależnej spowoduje powstanie podmiotu będącego w 100% własnością spółki ppo (o ile nie zostaną odkupione przez Skarb Państwa udziały lub nie zostaną one objęte za zobowiązania wobec Skarbu Państwa).
Biorąc pod uwagę powyższe należy stwierdzić, że efekt działań restrukturyzacyjnych spółek ppo determinować będzie podejmowane działania zmierzające do dalszej konsolidacji przemysłowego potencjału obronnego w ramach grup kapitałowych.*"*

- Jak wyjaśniono w trakcie kontroli w MSP, w odniesieniu do grupy lotniczo-radioelektronicznej realizowany był proces wnoszenia akcji: WSK „PZL - ŚWIDNIK" SA, ZR „RADMOR" SA i Kombinatu „PZL-HYDRAL" SA na podwyższenie kapitału zakładowego ARP SA w zamian za objęcie przez Skarb Państwa akcji w podwyższonym kapitale Agencji.
- Wystąpienie z wnioskiem do RM w sprawie wniesienia pozostałych spółek na podwyższenie kapitału zakładowego ARP SA, zgodnie z uzyskanymi wyjaśnieniami, może nastąpić po wyczerpaniu przez Ministra Gospodarki i ARP SA procedur wynikających z prawa pierwokupu udziałów Skarbu Państwa przez dotychczasowych udziałowców spółek: PHZ "CENZIN" Sp. z o.o. i Polskie Zakłady Lotnicze Sp. z o.o.
- Radykalna zmiana koncepcji restrukturyzacji spółek sektora przemysłowego potencjału obronnego przyjęta w *Strategii* spowodowała, że wykonane prace na rzecz prywatyzacji spółek WSK „PZL-ŚWIDNIK" SA (zaproszenie do składania ofert przez potencjalnych inwestorów skierowano 20.03.2001 r.) i PSO „MASKPOL" SA (odpowiednio 03.09.2001 r.), które weszły do grup kapitałowych, a były już oferowane przez doradców prywatyzacyjnych do sprzedaży, nie będą w tym celu stosownie wykorzystane. W kwestii dotyczących poniesionych kosztów prywatyzacji w ww. spółkach, zgodnie z wyjaśnieniami **Zastępcy Dyrektora DSOiOIN**:
„W przypadku spółek: WSK PZL-Świdnik S.A. oraz PSO Maskpol S.A. mając na względzie przepis art. 746 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 z późn. zm.) a w przypadku WSK PZL-Świdnik S.A. również zapisy umowy DSOiOIN wyraża opinię, że Wykonawcy mogą wnosić o zwrot poniesionych przez nich udokumentowanych wydatków związanych z wykonaniem Zleconych Prac w tzw. II etapie (poszukiwanie inwestorów).".

Podjęte przez Ministerstwo pierwsze procedury prywatyzacyjne, zmierzające do realizacji przedsięwzięć przewidzianych w *Programie 2002* nie budzą istotnych zastrzeżeń NIK.

Jednocześnie Izba dostrzega działania podjęte przez MSP na rzecz sprywatyzowania spółek sektora obronnego, które nie zostały zakwalifikowane do grup kapitałowych tego sektora. Minister na posiedzeniu Kolegium MSP w dniu 04.10.2002 r. podjął decyzję o rozpoczęciu drugiego etapu procesu prywatyzacji tych spółek. Dotyczyła ona: ZSP „NIEWIADÓW" SA, BZE „BELMA" SA, ZTS „NITRON" SA, ZTS „ERG-BIERUŃ" SA, FŁT „KRAŚNIK" SA, ZE „WAREL" SA, ZTS „GAMRAT" SA oraz WSK „PZL-KALISZ" SA.

Realizując powyższe ustalenia:
- wystosowano zaproszenie do rokowań w sprawie zakupu akcji ZPS „NIEWIADÓW" SA,
- przygotowano analizę przedprywatyzacyjną HSW SA,
- odebrano analizy przedprywatyzacyjne ZTS „NITRON" SA i ZTS „ERG-BIERUŃ" SA,

- wybrano doradcę w procesie prywatyzacji ZM „PZL-WOLA" SA.

W stosunku do pozostałych spółek - ze względu na konieczność podjęcia w stosunku do nich działań restrukturyzacyjnych - procesy ich prywatyzacji będą kontynuowane po realizacji programów dostosowawczych lub ustaniu przyczyn uniemożliwiających przeprowadzenie procesu prywatyzacyjnego - np. roszczenia reprywatyzacyjne w stosunku do „STOMIL-POZNAŃ" SA.

> W przypadku „STOMIL-POZNAŃ" SA przyczyną wstrzymania procesów prywatyzacyjnych są roszczenia reprywatyzacyjne. Z wnioskiem o stwierdzenie nieważności orzeczenia Ministra Przemysłu i Handlu nr 75 z dnia 13 lutego 1949 r. w sprawie nacjonalizacji przedsiębiorstwa pod nazwą Fabryka Wyrobów Gumowych "STOMIL" Spółka Akcyjna w Poznaniu wraz z jego filialnym zakładem w Dębicy wystąpiła w imieniu byłych akcjonariuszy tej spółki Kancelaria Prawna w Poznaniu (ul Wysoka 12/17). Decyzjami Ministra Gospodarki[77] wniosek ten został oddalony. W wyniku zaskarżenia do kolejnych instancji sprawa ta toczy się przed Naczelnym Sądem Administracyjnym w Warszawie (sygn. akt IV S.A. 3226/01).

W odniesieniu do spółek ppo, przewidzianych zgodnie z założeniami *Strategii* z maja 2002 r. do prywatyzacji, z wykonanych dotychczas - według stanu na 01.10.2002 r. - analiz przedprywatyzacyjnych wynikało, że nieuregulowany stan prawny zasadniczego majątku posiadały:

- WSK „PZL-KALISZ" SA (ok. 61% posiadanych w użytkowaniu wszystkich gruntów),
- ZTS „ERG-BIERUŃ" SA (w odniesieniu do 35 działek – aktualnie trwają prace w celu uregulowania stanu prawnego, tj. uwłaszczenie lub rezygnacja z prawa do ich zarządu).

Ponadto w: FŁT „KRAŚNIK" SA, ZTS„GAMRAT" SA, ZE „WAREL" SA, ZTS „ERG-BIERUŃ" SA oraz ZTS „NITRON" SA występowały ograniczenia w prawach rzeczowych ustanowionych na rzecz osób trzecich.

> W ZTS „GAMRAT" SA - według stanu na 31.07.2002 r. majątek trwały obciążony był w 45,97% hipotekami, w 9,59% zastawami rejestrowymi oraz w 5,32% przywłaszczeniami, a majątek obrotowy obciążony był w 6,43% hipotekami, w 9,59% zastawami rejestrowymi oraz w 28,63% przywłaszczeniami.
>
> W ZTS „NITRON" SA - według stanu na 30.09.2002 r. - występowała hipoteka kaucyjna do wysokości 3 mln zł na prawie użytkowania wieczystego gruntów oraz własności posadowionych na mim budynków i budowli, tytułem zabezpieczenia pożyczek na rzecz **Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej** (**WFOŚiGW**).

W ocenie Izby skuteczne przeprowadzenie prywatyzacji ww. spółek: uzależnione będzie od skali zainteresowania tymi podmiotami przez inwestorów strategicznych od których jednocześnie oczekuje się spełnienia określonych celów w szczególności dotyczących ceny za nabywany pakiet akcji jak i zobowiązań pozacenowych zapewniających rozwój spółki.

W związku z realizowanymi procesami prywatyzacyjnymi Minister Gospodarki przekazał Ministrowi Skarbu Państwa, w trybie indywidualnego pełnomocnictwa, wykonywanie praw wynikających z akcji należących do Skarbu Państwa w sprywatyzowanych spółkach: WSK "PZL-RZESZÓW" SA (15%)

[77] Znak: OL-0241/100/98/R/JK/434/01z 17.04.2001 r. i znak: OL-0241/100/98/R/JK/1049/01 z 24.08.2001 r.

i EADS PZL "WARSZAWA-OKĘCIE" SA (49% akcji). Ww. pełnomocnictwa udzielone zostały na podstawie art. 9 ust. 1 *ustawy o restrukturyzacji ppo* w związku z art. 2 pkt 5 *ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa*[78].

Realizacja Strategii przez Ministerstwo Gospodarki

W trakcie kontroli w MG uzyskano następujące wyjaśnienia **Dyrektora DP-SO**[79]. Wynikało z nich, że „w ramach procesu tworzenia grup kapitałowych zostało już zrealizowanych lub znajduje się w toku realizacji wiele przedsięwzięć o charakterze koncepcyjno-organizacyjnym, finansowo-ekonomicznym i formalnoprawnym". Działania te dotyczyły:

- Prac podjętych w PHZ „BUMAR" Sp. z o. o. oraz ARP S.A nad programami restrukturyzacji i rozwoju grup obejmującymi: strategię produktową, technologiczną, marketingową i handlową - których podstawą będzie program wieloletnich umów z MON na dostawy uzbrojenia i sprzętu wojskowego. Ich zakończenie miało nastąpić na przełomie III i IV kwartału, a służyć one miały określeniu wielkości i struktury potencjału produkcyjnego i badawczo - rozwojowego, niezbędnego do realizacji zamówień odbiorców krajowych i zagranicznych. Następnie, na ich bazie, planowano działania zmierzające do restrukturyzacji majątkowej spółek wchodzących w skład grup. Ponadto przygotowywano projekty umów, które grupy podpiszą z MON w sprawie wieloletnich zamówień na produkty i usługi, objęte programem modernizacji technicznej Sił Zbrojnych.
- W obszarze infrastruktury prawnej procesu konsolidacji i restrukturyzacji spółek ppo:

  - W dniu 06.06.2002 r. Sejm przyjął *ustawę o zmianie ustawy o niektórych umowach kompensacyjnych zawieranych w związku z umowami dostaw na potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa*[80]

  - W dniu 20.08.2002 r. RM przyjęła projekt *zmiany ustawy o wspieraniu restrukturyzacji przemysłowego potencjału obronnego i modernizacji technicznej Sił Zbrojnych RP* dostosowujący rozwiązania *ustawy o restrukturyzacji ppo* do założeń *Programu 2002*i skierowała go do Sejmu[81]
- Dokonano analizy potencjału wytwórczego wykorzystywanego do produkcji specjalnej, którym dysponują spółki ppo nie przewidziane do włączenia do grup kapitałowych. Z przeprowadzonych analiz wynikało, że - biorąc pod uwagę przewidywane zadania związane z realizacją zamówień ze strony odbiorców krajowych i zagranicznych, a także programów offsetowych - nie ma potrzeby włączania do grup kapitałowych dalszych spółek ppo z tej grupy podmiotów. Natomiast w niektórych przypadkach zasadne było wydzielenie mocy służących produkcji specjalnej i następnie ewentualne włączenie tych zorganizowanych części przedsiębiorstw do grup kapitałowych. Trwały prace nad wydzieleniem produkcji specjalnej z ZTS GAMRAT SA i utworzeniem na bazie tego majątku nowej spółki[82]. Ponadto prowadzone były prace nad zorganizowaniem wyodrębnionego zakładu produkcji specjalnej

[78] Dz. U. N6 106, poz. 493 ze zm.
[79] Pisma: SO/RS/JM/5432 z 20.09.2002 r. oraz SO/RS/PW/6057/2002 z 22.10.2002 r.
[80] Dz. U. z 2002 r. Nr 81, poz. 733.
[81] Dz. U. z 2002 r. Nr 240 , poz. 2053. Szerzej patrz także pkt 3.1. Charakterystyka stanu prawnego.
[82] *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 kwietnia 2003 r.* (Dz. U. Nr 86, poz. 790) do grona spółek ppo włączyło m. in. Zakład Produkcji Specjalnej „GAMRAT" Sp. z o. o.

(Centrum Produkcji Wojskowej) w HSW SA, działającego w strukturach tej spółki. Do dnia 15 listopada 2002 r. grupy kapitałowe miały przedstawić ostateczne propozycje dotyczące przeniesienia zdolności wytwórczych ze spółek nie przewidzianych w grupach, który to potencjał mógłby okazać się przydatny z punktu widzenia możliwości realizacji przez grupy kapitałowe zamówień ze strony MON (i innych odbiorców krajowych) oraz kontraktów eksportowych, jak również programów offsetowych.

Przedstawione powyżej działania podejmowane przez MSP i MG, w ocenie Izby wyczerpują zadania określone w pkt. 1 –5 *Harmonogramu najważniejszych działań Strategii przekształceń strukturalnych przemysłowego potencjału obronnego w latach 2002-2005*, który obejmował 7 zadań.

W odniesieniu do zadania 6 (uelastycznienie procedury tworzenia listy negatywnej) w trakcie kontroli w MG uzyskano następujące wyjaśnienia[83]:

„Procedura tworzenia tzw. listy negatywnej była przedmiotem analizy na posiedzeniu Rady Ministrów w dniu 20 sierpnia 2002 r., w oparciu o informację przedstawioną przez Ministra Spraw Zagranicznych (Protokół ustaleń Nr 34/2002, pkt12). Na wniosek MSZ ustalono wówczas tę procedurę, w drodze wydania rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 sierpnia 2002 r. w sprawie wprowadzenia zakazu i ograniczenia obrotu towarami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa[84]. Określa ono listę krajów, do których eksport z Polski lub tranzyt przez polski obszar celny towarów o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa jest zakazany lub ograniczony. Ograniczenie to polega na obowiązku uzyskania zgody Rady Ministrów na eksport z Polski lub tranzyt przez polski obszar celny towarów o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa. Przy opracowywaniu listy Rada Ministrów wzięła pod uwagę interesy polityki zagranicznej Polski, względy obronności lub bezpieczeństwa, interes gospodarczy i zobowiązania międzynarodowe Polski.

Z punktu widzenia możliwości zwiększenia eksportu specjalnego problemu nie stanowi procedura umieszczania krajów na liście negatywnej – decyzje w tym względzie wynikają z faktu nałożenia przez ONZ i/lub Unię Europejską na określone kraje embarga lub ograniczeń dotyczących eksportu specjalnego – ale trwająca zbyt długo procedura skreślania państw z tej listy, co następuje na wniosek MSZ. Kwestia ta ma być przedmiotem posiedzenia Rady Ministrów w terminie późniejszym.”.

W przypadku zadania 7 (analiza ograniczeń w działalności eksportowej spółek ppo) **Dyrektor DPSO**[85] stwierdził, że:

„Przeprowadzona została analiza ustawy z dnia 14 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o obrocie z zagranicą towarami, technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa, a także dla utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa oraz o zmianie niektórych ustaw z punktu widzenia ewentualnych ograniczeń w działalności eksportowej spółek ppo. Na tej podstawie ustalono, że trudności w rozszerzeniu działalności eksportowej spółek ppo wynikają - po pierwsze - z faktu zbyt długo trwającej procedury skreślania krajów z listy negatywnej, po drugie zaś - ze słabej pozycji konkurencyjnej spółek ppo na międzynarodowym rynku broni.

[83] Pismo: SO/RS/PW/6057/2002 z 22.10.2002 r.
[84] Dz. U. Nr 143, poz. 1198.
[85] Patrz przypis 83.

> Warunki do przezwyciężenia barier ekonomiczno-finansowych oraz organizacyjnych utrudniających ekspansję eksportową stworzyła konsolidacja kapitałowa spółek ppo i powstanie w ramach tego procesu Grupy Kapitałowej BUMAR oraz finalizowanie działań związanych z powstaniem Grupy Kapitałowej ARP."

Nie zgłaszając zastrzeżeń do rozpoczętych przez Ministra Gospodarki działań, mających na celu realizację *Programu 2002*, dotychczasowe nieudane próby przeprowadzenia kompleksowej restrukturyzacji sektora obronnego, w opinii NIK, każą z ostrożnością patrzeć na obecnie wdrażany program. Nakłaniają do tego również słabe wyniki ekonomiczno-finansowe osiągnięte przez spółki ppo w 2002 r. oraz fakt, że niektóre założenia i rozwiązania służące realizacji *Strategii* (m. in. wzrost zamówień odbiorców specjalnych i eksportu) bezskutecznie przewidywały już *Programy 1996* i *1999*.

Odnosząc się do założeń organizacyjnych przyjętych w *Programie 2002* NIK uznaje za celowe wskazanie następujących zagrożeń:
W *Strategii* Rada Ministrów określiła spółki, które wejdą do grup kapitałowych i na razie nie będą podlegać prywatyzacji oraz te, w stosunku do których będą kontynuowane procesy prywatyzacyjne. Wskazała także, że uprawnienia właścicielskie i prywatyzacyjne będą realizowane przez Ministra SP. Powyższe założenia zostały uwzględnione w znowelizowanej *ustawie z 07.10.99 r.*[86] Na podstawie zawartych w niej przepisów, w odniesieniu do spółek ppo[87] przejściowo - do 31.12.2003 r. - kompetencje właścicielskie sprawuje minister właściwy do spraw gospodarki, a po tym terminie zostają one przywrócone ministrowi właściwemu do spraw Skarbu Państwa. W opinii NIK, przyjęcie tych rozwiązań likwiduje podział kompetencji w zakresie uprawnień właścicielskich Skarbu Państwa i prywatyzacji, stanowiący barierę dla realizacji przekształceń własnościowych.

Jednocześnie *Program 2002* wprowadził nowy podział - spółki konsolidowane w ramach grup kapitałowych oraz spółki prywatyzowane. Zdaniem Izby, należy brać pod uwagę ryzyko niekorzystnego wpływu tego rozwiązania na realizację procesów dostosowawczych w całej branży. Przykładowo, czynnikiem zmniejszającym atrakcyjność prywatyzowanych spółek może być lokowanie zamówień MON oraz umów offsetowych, o których mowa w *ustawie z dnia 10 września 1999 r. o niektórych umowach kompensacyjnych zawieranych w związku z umowami dostaw na potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa*[88], tylko w spółkach wchodzących w skład grup kapitałowych. Ograniczy to możliwość realizacji przychodów w pozostałych spółkach, co w konsekwencji może zniechęcić potencjalnych inwestorów do udziału w ich prywatyzacji.

W opinii NIK, dotychczasowe doświadczenia z powierzaniem funkcji sterowania realizacją programu restrukturyzacji sektora obronnego dwóm Ministrom (Skarbu Państwa i Gospodarki w przypadku *Programu 1999* oraz odpowiednio Skarbu Państwa i Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej w przypadku

---

[86] Dz. U. z 2002 r. Nr 240, poz. 2053. Jej przepisy weszły w życie 15.01.2003 r.
[87] Za wyjątkiem kompetencji właścicielskich w odniesieniu do przedsiębiorstw państwowych, dla których organem założycielskim jest Minister Obrony Narodowej oraz spółek powstałych w wyniku ich komercjalizacji (kompetencje te należą nadal do Ministra Obrony Narodowej).
[88] Dz. U. Nr 80, poz. 903 ze zm.

Strategii) nie sprawdziło się m. in. ze względu na złożony charakter i wieloletni okres realizacji głównych przedsięwzięć takiego programu.

Duża rola w realizacji *Programu 2002* przypada spółkom dominującym w poszczególnych grupach kapitałowych, tj. PHZ „BUMAR" Sp. z o. o. w grupie amunicyjno-rakietowo-pancernej i Agencji Rozwoju Przemysłu SA w grupie lotniczo-radioelektronicznej. W praktyce to obydwie ww. spółki prowadzić będą procesy restrukturyzacyjne wchodzących w ich skład poszczególnych spółek ppo.

Analogiczny porządek działań podjęto w ostatnich latach także w innych branżach gospodarki, m.in. w górnictwie węgla kamiennego czy hutnictwie żelaza i stali. Należy jednak zauważyć, że o ile w obu ww. sektorach, powoływano specjalne spółki do prowadzenia wyłącznie tego procesu, w przypadku sektora obronnego kluczową rolę w restrukturyzacji sektora powierzono podmiotom, które prowadzą działalność gospodarczą także w innych obszarach.

W przypadku PHZ „BUMAR" Sp. z o.o. zachodzi obawa, czy spółka branżowa - przedsiębiorstwo handlu zagranicznego przemysłu maszynowego jest w stanie skutecznie przeprowadzić ten złożony proces. ARP SA zajmuje się z kolei bardzo zróżnicowaną problematyką (m. in. restrukturyzacją sektora stoczniowego i zarządzanie specjalnymi strefami ekonomicznymi), co w sposób niekorzystny może odbijać się na wypełnieniu przez nią opisanego wyżej zadania.

NIK zwraca uwagę, że wobec powyższych uwarunkowań dochodzić może do konfliktu interesów pomiędzy wewnętrzną polityką realizowaną przez te podmioty, a celami *Strategii*, nawet w sytuacji sprawowania pełnej kontroli nad oboma ww. firmami przez Skarb Państwa.

3.3.2. Wewnętrzne programy restrukturyzacyjne kontrolowanych spółek wdrażane w latach 1996-2002

Zdaniem Izby w przypadku tak specyficznej gałęzi gospodarki jaką jest sektor obronny niezbędna jest właściwa korelacja pomiędzy polityką państwa, a działaniami poszczególnych spółek.

W ocenie NIK, ze względu na brak realizacji założeń kolejnych rządowych programów restrukturyzacyjnych dotyczących tego sektora i nie wdrożenia szeregu instrumentów i mechanizmów w nich przewidywanych, w analizowanym okresie, sytuacja taka nie miała miejsca. W konsekwencji w sposób niekorzystny wpływała ona również na restrukturyzację wewnętrzna prowadzoną przez poszczególne spółki i jej efekty.

Brak stabilnych rozstrzygnięć natury systemowej dotyczących m. in. wielkości i struktury zamówień państwa czy też przekształceń własnościowych oraz konsolidacji w sferze produkcji i kapitału, będących dla pojedynczych spółek uwarunkowaniami zewnętrznymi, sprawiał z kolei że działania podejmowane przez poszczególne podmioty miały przede wszystkim charakter doraźny. W konsekwencji w pierwszym rzędzie koncentrowały się one na odsunięciu momentu utraty płynności. Służyła temu przede wszystkim redukcja zatrudnienia i zbycie zbędnego majątku. Na dalszy plan schodziło w nich natomiast usunięcie trwałych przyczyn strukturalnych.

W badanych spółkach sektora obronnego przedsięwzięcia naprawcze i restrukturyzacyjne realizowane były na podstawie przygotowywanych we własnym zakresie, jak i wykonywanych na zlecenie, opracowań koncepcyjnych

i programowych. Aktywność poszczególnych spółek w tym obszarze, w ocenie Izby, wynikała przede wszystkim z ich kondycji ekonomiczno - finansowej.

Na tej podstawie w kontrolowanej populacji, zdaniem NIK, wyróżnić można dwie grupy podmiotów:

- Spółki o ustabilizowanej sytuacji, w których rentowność produkcji i zdolność do generowania zysków w badanym okresie osiągnięta została przy minimalnym wsparciu środkami publicznymi ograniczającym się do dotacji w ramach zadań wynikających z CPMG czy też dotacji na restrukturyzację zatrudnienia - w 2001 r. Podmioty te nie korzystały ze szczególnych uregulowań prawnych zawartych m. in. w *ustawach z 07.10.99 r. oraz 30.08.02 r.*, a w konsekwencji nie opracowywały takich programów, które z kolei były obligatoryjne w sytuacji ubiegania się o możliwość skorzystania z tych przepisów.

  Do tego grona zaliczyć należy m in. PCO SA; PSO „MASKPOL" SA; „STOMIL-POZNAŃ" SA. Specyficzne miejsce w tej grupie zajmowała FB „ŁUCZNIK-RADOM" Sp. z. o. o. - powstała w miejsce upadłych w 2000 r. ZM „ŁUCZNIK" SA, a także ZSP „NIEWIADÓW" SA.
- Spółki, które w wyniku trudnej sytuacji ekonomiczno-finansowej, ubiegały się o wsparcie środkami publicznymi prowadzonej przez siebie restrukturyzacji . W celu jego uzyskania, w momencie wprowadzenia nowego instrumentu prawno-ekonomicznego, podmioty te opracowywały takiego programy. Do tej grupy należały praktycznie wszystkie pozostałe Spółki .

W przypadku pierwszej grupy ujawnione nieprawidłowości dotyczyły:

- sposobu odbioru, wykorzystania oraz oceny przydatności zamówionego programu restrukturyzacyjnego (ZCH „NITRO-CHEM" SA).
- braku programu restrukturyzacyjnego (PCO S.A. i ZSP „NIEWIADÓW" S).

Program restrukturyzacyjny dla ZCH „NITRO-CHEM" SA

Opracowany we wrześniu 1996 r. przez firmę „**Ekorg" Sp. z o.o.** w Bydgoszczy program restrukturyzacji ZCH „NITRO-CHEM" SA, w ocenie Izby, nie został wykonany zgodnie z umową. Analiza trybu jego odbioru oraz wdrożenia wykazała popełnienie szeregu uchybień i nieprawidłowości:

- Dokonanie odbioru programu protokołem z 09.10.1996 r., podpisanym jednoosobowo (bez zastrzeżeń) przez byłego Prezesa, nastąpiło mimo, że Wykonawca nie zrealizował pełnego zakresu umowy. Stwierdzone braki dotyczyły nie opracowania pierwszego etapu programu (§2 umowy) oraz nie wykonania schematów, ilustracji i dokumentacji zdjęciowej (§1). Mimo powyższego nie obniżono wynagrodzenia wykonawcy (48,8 tys. zł z VAT).
- Opóźniono wdrożenie ww. programu – polecenie nr 10/97 były Prezes wydał 29.08.1997 r., tj. prawie po upływie roku od odbioru programu. W ww. poleceniu nie uwzględniono realizacji zadań wynikających z tajnej części programu – poz. 0356/96 książki ewidencji dokumentacji. Ponadto jak wynikało z książki ewidencji dokumentacji wydanej w kancelarii tajnej Spółki do czasu niniejszej kontroli (czyli prawie przez 6 lat) nikt z kierownictwa i załogi nie korzystał z tej części programu.
- Dokonana w czasie niniejszej kontroli przez Członków Zarządu Spółki analiza realizacji programu wraz z oceną jego dalszej przydatności wykazała m. in., że program ten stał się nieaktualny a szereg jego prognoz okazało się nietrafnych i nie popartych szczegółowymi analizami. Np. z 25 zadań w zakresie dywersyfikacji produkcji zrealizowano jedno, a z pozostałych zrezygnowano uznając je za niecelowe lub niekonomiczne.

Brak programu restrukturyzacji w PCO SA

W PCO SA przyjęto z kolei, iż część prac które są elementem bieżącego zarządzania Spółką, jest jednocześnie działaniami związanymi z procesem jej restrukturyzacji. Następstwem powyższego był fakt, że w badanym okresie PCO SA nie wykonało siłami własnymi jak również nie zlecało jednostkom zewnętrznym opracowania analiz, studiów, programów itp. dotyczących podjęcia kompleksowych działań dostosowawczych obejmujących swym zakresem obszary restrukturyzacji: produktowo-rynkowej, prawno-organizacyjnej i majątkowej, finansowej oraz zatrudnienia.
W wyjaśnieniach z 2 i 8 lipca 2002 r. Członek Zarządu, Dyrektor Finansowo Handlowy stwierdził m. in. że „w Spółce nie występowały okoliczności zewnętrzne uzasadniające przeprowadzenie „restrukturyzacji" w takim sensie w jakim powinno rozumieć się to słowo" .Spowodowane to zaś było, zgodnie z cytowanymi wyjaśnieniami, brakiem zadłużenia oraz bieżącym regulowaniem przez Spółkę jej zobowiązań wobec budżetu, ZUS, pracowników, banków i dostawców.
W obecnej sytuacji, w ocenie NIK, powyższe podejście jest niewystarczające. W konsekwencji celowe wydaje się opracowanie przez Spółkę własnego programu dostosowawczego. Program taki, zdaniem Izby, z jednej strony uwzględniać powinien aspekt wewnętrzny podporządkowany przygotowaniu warunków do pełnej i terminowej realizacji podpisanych i negocjowanych kontraktów eksportowych oraz efektywnemu zagospodarowaniu przyszłych przychodów Spółki z tego tytułu. Jednocześnie, mając na względzie uwarunkowania zewnętrzne związane ze zmianami organizacyjnymi dotyczącymi sektora obronnego, służyć on powinien określeniu obecnej i docelowej pozycji firmy w ramach tworzonej zgodnie ze *Strategią* grupy amunicyjno-rakietowo-pancernej.

Powyższa argumentacja, w ocenie NIK, znajduje także swoje uzasadnienie w odniesieniu do pozostałych kontrolowanych spółek zaliczonych do tej grupy, które już weszły lub wejdą do tworzonych grup kapitałowych, tj. PSO „MASKPOL" SA i ZSP „NIEWIADÓW" SA, a które nie posiadały wewnętrznych programów restrukturyzacyjnych.

Zgodnie z *Programem 2002* ZSP „NIEWIADÓW" SA nie wchodzi w skład tworzonych grup kapitałowych. *Strategia* ta, w odniesieniu do pięciu podmiotów, w tym m. in. tej Spółki, stwierdza, że „prowadzone działania prywatyzacyjne powinny być kontynuowane i nie jest w ich przypadku potrzebne prowadzenie działań restrukturyzacyjnych w większej skali".

Konieczność opracowania programu restrukturyzacyjnego dla ZSP „NIEWIADÓW" SA

Zdaniem NIK kontrola jednoznacznie pokazała, że w przypadku tej spółki stwierdzenie to jest nieuzasadnione i wymaga pilnej weryfikacji.

W latach 1996-1998 Zarząd Spółki nie przewidywał znaczących działań restrukturyzacyjnych. Nie zlecano także na zewnątrz opracowań dotyczących jej restrukturyzacji. W czerwcu 1999 r. Zarząd, we własnym zakresie, opracował i przedstawił Radzie Nadzorczej (RN) *Plany restrukturyzacji i koncepcję prywatyzacji Grupy Kapitałowej Niewiadów*.
W ocenie RN, plany te sprowadzały się głównie do zmniejszenia zatrudnienia i nie przyczyniały się w zadowalającym stopniu do zwiększenia konkurencyjności wyrobów. Nie określono pochodzenia środków niezbędnych do restrukturyzacji produktowej w utworzonych w 1995 r. spółkach zależnych (**Fabryka Przyczep – FP** i **Fabryka Artykułów Domowych – FAD**). Spółki te ponosiły straty na działalności, w tym strata netto FP na koniec 2001 r. wyniosła 3 593 tys. zł, a FAD 759 tys. zł . Ich zadłużenie wobec ZSP „NIEWIADÓW" SA na dzień 31 grudnia 2001 r. wynosiło łącznie 3 844 tys. zł, a na 30 czerwca 2002 r. wzrosło do 7 603 tys. zł.

Wg planów podstawowym produktem począwszy od 2000 r. miały być ładunki strzałowe oraz detonatory dla górnictwa (w okresie 2000 – I półrocze 2002 r. wykonano wyrobów dla górnictwa za 61,5 tys. zł).
Z analizy danych ekonomiczno-finansowych Spółki wynikało, że w kontrolowanym okresie corocznie występowała strata na sprzedaży.
Przychody ze sprzedaży od 1998 r. systematycznie malały. W 2001 r. ich poziom stanowił tylko 52,2% przychodów z 1998 r., głównie w wyniku braku produkcji „S" (przeniesionej decyzją Ministra Gospodarki do innych zakładów). Wzrost produkcji narzędziowej o 65% (z 1 737,6 tys. zł w 1996 r. do 2 868,3 tys. zł w 2001 r.) nie rekompensował utraty wpływów z produkcji podstawowej. Za okres I półrocza 2002 r. Spółka poniosła stratę na działalności gospodarczej w wysokości 2 418 tys. zł.
W latach 1996 – 2001 Spółka z całokształtu działalności uzyskiwała natomiast zysk (odpowiednio: 479 tys. zł; 1 475 tys. zł; 1 614 tys. zł; 1 217 tys. zł; 4 768 tys. zł i 2 185 tys. zł).
Na uzyskiwany dodatni wynik finansowy, począwszy do 1998 r., istotny wpływ miała dotacja na utrzymanie mocy produkcyjnych w przemyśle obronnym. Dotacja w przychodach ogółem Spółki wynosiła 13,1% w 1996 r., 14,4% w 1997 r., 10,9% w 1998 r. W 1999 r. i 2000 r. czynnikiem tym była sprzedaż majątku trwałego z której uzyskano odpowiednio 1 270,6 tys. zł (6,2% przychodów) i 1 867,2 tys. zł (6,8%).
W 2000 r. źródłem uzyskania wysokiego dodatniego wyniku było zasądzone od Skarbu Państwa odszkodowanie w kwocie 9 114 tys. zł (33,2% przychodów) z tytułu braku refundacji kosztów utrzymania nieczynnych mocy produkcyjnych w latach 1990 – 1992 oraz przychody finansowe w wysokości 3 966,2 tys. zł (14,5%) głównie z lokat bankowych.
W 2001 r. dodatni wynik finansowy ZSP uzyskano w wyniku rozwiązania rezerwy i zamiany przeterminowanego, objętego 100% rezerwą zadłużenia spółek córek na udziały w tych spółkach. Transakcją objęto 1 835 485,58 zł należności w FP i 289 800,96 zł w FAD uzyskując w wyniku rozwiązania rezerw w pozycji pozostałe przychody operacyjne sumę 2 125 286,54 zł.

Opracowywane przez drugą grupę badanych spółek ich wewnętrzne programy restrukturyzacyjne, w ocenie NIK, zawierały w swojej treści elementy właściwe i niezbędne dla tego typu dokumentów. Prawidłowo diagnozowano w ich istniejącą sytuację spółek, wskazując przy tym na uwarunkowania stanowiące przyczyny pogarszania się ich kondycji ekonomiczno-finansowej. W sposób przejrzysty formułowane były cele oraz sposoby ich realizacji. Zdaniem Izby, swoim zakresem, opracowania programowe obejmowały wszystkie podstawowe sfery działalności w tym organizację wewnętrzną, produkcję i sprzedaż, zatrudnienie oraz finanse ze szczególnym uwzględnieniem zmniejszenia poziomu zadłużenia.

We wszystkich wewnętrznych programach restrukturyzacyjnych, powodzenie w zakresie osiągania wyznaczonych tam celów w znacznym stopniu uwarunkowano było czynnikami zewnętrznymi. Poprawę wykorzystania zdolności produkcyjnych oraz rentowności sprzedaży wiązano np. głównie ze zwiększeniem i stabilizacją zamówień ze strony odbiorców specjalnych. Radykalną poprawę sytuacji finansowej warunkowano pomyślnymi wynikami negocjacji z wierzycielami oraz rozwiązaniami systemowymi umożliwiającymi restrukturyzację długów wobec Skarbu Państwa, funduszy celowych i Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (ZUS). W tym ostatnim przypadku oczekiwania dotyczyły nie tyle odraczania terminów płatności czy też zawierania układów ratalnych, co

znaczących umorzeń zobowiązań, przynajmniej w części dotyczącej odsetek za zwłokę.

W konsekwencji opracowywanie kolejnych programów naprawczych i restrukturyzacyjnych w tej grupie było następstwem pojawiania się nowych możliwości wynikających z uregulowań prawnych (np. *ustawa o restrukturyzacji ppo*) bądź pozyskiwania przez zarządy poszczególnych spółek informacji o opracowywanych i przyjmowanych przez Radę Ministrów lub właściwe merytorycznie ministerstwa, rozwiązań dotyczących restrukturyzacji przemysłu obronnego. W programach tych uwzględniano np. propozycje rozwiązań systemowych Ministerstwa Gospodarki polegające na konsolidacji sektora zbrojeniowego, koncentracji produkcji specjalnej, dokapitalizowaniu zakładów oraz wprowadzeniu pakietu działań związanych z tworzeniem strategicznych programów rządowych, promocją i finansowaniem eksportu oraz odbudową finansów firm ppo.

W ocenie NIK problem właściwej korelacji pomiędzy wewnętrznymi i rządowymi programami restrukturyzacyjnymi dotyczył zwłaszcza tej grupy spółek stanowiąc dla nich poważną barierę. Zdaniem Izby podstawową przyczyną problemów finansowych tej grupy spółek była nieadekwatna do zasobów i możliwości wytwórczych wielkość osiąganych przychodów ze sprzedaży. Jego konsekwencją było niezapewnienie odpowiednio wydajnych i stabilnych źródeł finansowania tych spółek, a przy ograniczonych możliwościach zmniejszenia kosztów, także bezpiecznego poziomu ich działalności operacyjnej. Brak dopływu pożądanej wielkości środków finansowych był w głównej mierze przyczyną niepowodzenia działań mających na celu zahamowanie wzrostu, a następnie zdecydowane zmniejszenie poziomu zadłużenia w tej grupie.

W przypadku drugiej grupy Spółek, liczba opracowywanych przez nie w analizowanym okresie programów wahała się od dwóch (ZM „DEZAMET" SA) do 14 (ZM „BUMAR-ŁABĘDY" SA).W tym ostatnim przypadku ich liczba wynikała z częstej zmiany składów osobowych Zarządów tej spółki (w tym sześciokrotnej zmiany Prezesa Zarządu w latach 1998-2002). W konsekwencji działania władz tej firmy skupiały się przede wszystkim na modernizacji lub tworzeniu nowych programów restrukturyzacyjnych, zamiast na konsekwentnym wdrażaniu wcześniej opracowanych i przyjętych do realizacji.

Nieskuteczna restrukturyzacja wewnętrzna w ZM „BUMAR- ŁABĘDY" SA

W ocenie Izby, wśród kontrolowanych w tej grupie spółek ppo, właśnie przypadek ZM „BUMAR-ŁABĘDY" SA i prowadzonych w nich w latach 1996-2002 działań restrukturyzacyjnych, jest przykładem niewykorzystania przez Spółkę szans na skuteczne przeprowadzenie tego procesu, pomimo zaistnienia korzystnych uwarunkowań zewnętrznych.

> NIK negatywnie, z punktu widzenia celowości i gospodarności, ocenia niewykorzystanie przez Spółkę szansy jaka dla przeprowadzenia kompleksowej restrukturyzacji Zakładów pojawiła się w 1999 r. w postaci zawarcia kontraktu eksportowego B99/81089/ARV092 na dostawę 44 szt. wozów zaopatrzenia technicznego typu WZT-3 do Indii na kwotę 33 722 040 USD.
>
> Skutki nie przeprowadzenia restrukturyzacji, w ocenie znalazły odzwierciedlenie w sposobie realizacji ww. kontraktu.
>
> W sierpniu 1999 roku kontrahent indyjski przekazał na konto Spółki zaliczkę w wysokości 10 116 612,00 USD, co stanowiło równowartość 40 060 771,86 zł. Zaliczka ta została zablokowana przez Bank Handlowy

SA w Warszawie jako kaucja za udzieloną przez bank gwarancję zwrotu zaliczki.

Nie mając środków finansowych na samodzielną realizację kontraktu, umową z 28.12.1999 r. Zakłady dokonały cesji kontraktu (praw i obowiązków) na dostawę 44 szt. WZT-3 na spółkę **EURO-RING Sp. z o. o.** Cesja została dokonana w sytuacji nie posiadania przez EURO-RING wymaganej koncesji na handel bronią. Tym samym doszło do naruszenia przepisów art. 23 *ustawy z dnia 11 grudnia 1997 r. o administrowaniu obrotem z zagranicą towarami i usługami oraz o obrocie specjalnym*[89].W umowie Zakłady zobowiązały się do wyprodukowania dla spółki EURO-RING jednego wozu WZT-3 za wynagrodzeniem w wysokości 613 636 zł, które było przeszło czterokrotnie niższe od ustalonego z kontrahentem indyjskim (766 410 USD).

Zawartą w ten sposób umowę, w wyniku interwencji właściciela (MG), unieważniono, jednakże fakt, iż umowa o tak niekorzystnych dla Zakładów postanowieniach została zawarta może, zdaniem NIK, wskazywać na możliwość wystąpienia w tym przypadku korupcji.

Po rozwiązaniu umowy z EURO-RING Rada Nadzorcza Spółki odwołała Prezesa Zarządu i nie powołując nowego delegowała od 14.01.2000 r. do pełnienia obowiązków na tym stanowisku członka Rady Nadzorczej, przedstawiciela MSP, zatrudnionego w OBRUM Gliwice na stanowisku dyrektora tegoż ośrodka.

Nowy Zarząd Spółki kierowany faktycznie przez dyrektora OBRUM zawarł 10.04.2000 r. *Umowę wspólnego przedsięwzięcia"* z PHZ „BUMAR" Sp. z .o. o Warszawa i OBRUM Gliwice. Na mocy jej uregulowań podmioty te przystąpiły do realizacji przedmiotowego kontraktu, pobierając marżę odpowiednio w wysokości 1,5% i 1% wartości kontraktu, nie ponosząc praktycznie żadnej odpowiedzialności finansowej za realizację kontraktu. W § 4 pkt. 2 umowy strony ustaliły, że: „wynik na transakcji eksportowej wozów zabezpieczenia w całości zaliczany jest na rzecz Bumar-Łabędy zarówno w przypadku wyniku dodatniego jak i ujemnego". Ponadto 12.04.2000 r., Zakłady zawarły z PHZ „BUMAR" Sp. z o.o. umowę, na mocy której dokonały cesji, która powodowała, że Spółka utraciła status eksportera, uprawnionego do zerowej stawki podatku VAT i wykonując wozy WZT-3 na zamówienie PHZ „BUMAR" Sp. z o.o. naliczała 22% VAT. Podatku VAT jednak nie odprowadzano w terminie, gdyż Zakłady nie posiadały płynności finansowej. Powyższe spowodowało zwiększenie zadłużenia Spółki, a tym samym wzrost kosztów obsługi finansowej w wyniku naliczania odsetek za nieterminowe regulowanie należności podatkowych..

Dodatkowym obciążeniem wyniku były także koszty marży dla PHZ „BUMAR" Sp. z o. o. i OBRUM Gliwice (łącznie ok. 1 mln USD), które przy zawieraniu kontraktu nie były uwzględnione.

W dniu 09.05.2002 r. Zakłady zawarły umowę trójstronną z PHZ „BUMAR" Sp. z o.o. reprezentowaną przez Prezesa Zarządu (pełniącego jednocześnie funkcję Przewodniczącego Rady Nadzorczej ZM „BUMAR – ŁABĘDY" SA) i OBRUM Gliwice, dotyczącą realizacji kolejnego kontraktu eksportowego nr E02/91546/ARV z 20.04.2002 r. na dostawę 80 szt. wozów WZT-3 do Indii, zawartego przez PHZ „BUMAR" Sp. z o.o.

Zawierając wyżej powołaną umowę Zarząd Spółki wyraził zgodę na to, by wynik na transakcji eksportowej w całości zaliczony został na rzecz Zakładów mimo, że właścicielem kontraktu jest PHZ „BUMAR" Sp. z o.o.,

[89] Obecna nazwa *ustawa o administrowaniu obrotem z zagranicą usługami* (Dz. U. Nr 157, poz. 1026 ze zm.).

którego marża wynosi 2% od wartości kontraktu. W ocenie Izby powyższe postanowienia umowy mogą budzić wątpliwości co do należytej dbałości o zabezpieczenie interesów Spółki. Stwierdzono bowiem, że znając kalkulacje jednostkowe sporządzone przed podpisaniem tej umowy Zarząd Spółki wiedział, że udział w tym kontrakcie może przynieść straty dla Zakładów, ponieważ całkowity koszt własny (netto) jednego WZT-3 skalkulowano na 2 719 046 zł, natomiast cena zbytu wg kontraktu wynosiła 2 714 796 zł. Tą niekorzystną relację Zarząd Spółki uznał za możliwą do poprawienia poprzez dodatkowe obniżenie kosztów materiałowych przy produkcji WZT-3.

Izba przedstawia szerzej powyższy przypadek w kontekście zawartych ostatnio przez PHZ „BUMAR" Sp. z. o. o., a faktycznie realizowanych przez ZM „BUMAR-ŁABĘDY" SA dalszych kontraktów z Indiami na dostawę kolejnych WZT-3 oraz z Malezją na dostawy czołgu PT- 91M.

Nieskuteczny program oszczędnościowy w ZM „TARNÓW" SA

Krytyczne uwagi NIK wzbudził także sposób wdrożenia w Zakładzie Obrabiarek ZM „TARNÓW" SA programu oszczędnościowego.

ZM „TARNÓW" SA podpisały 26.01.01 r. z przedsiębiorstwem **Impact Management Polska Sp. z o. o.** (spółką IM) umowę, której przedmiotem było wdrożenie przez tę spółkę programu „Impact System". Za wdrożenie programu firma ta miała otrzymać wynagrodzenie w wysokości 120 000 DEM, przy rocznej kwocie planowanych z wdrożenia oszczędności na tym samym poziomie. W ciągu roku od zakończenia programu ZM „TARNÓW" SA miały uzyskać oszczędności nie mniejsze niż 251 475 DEM, które następnie podniesiono do poziomu minimum 469 950 DEM. Zakłady nie wyegzekwowały pełnej realizacji tej umowy, do wdrożonego programu wniesiono szereg uwag, a uzyskane oszczędności były znacznie mniejsze od zakładanych. Ostatecznie z planowanej do osiągnięcia w Zakładzie Obrabiarek tygodniowej kwoty oszczędności w wysokości 1 923 DEM udało się zrealizować poziom 1 551,4 DEM, tj. 80,7% zakładanej wielkości. W związku z niewywiązaniem się spółki IM z części umowy ZM „TARNÓW"SA wniosły jedynie o umorzenie 15% umownego wynagrodzenia.

3.3.3. Działania dostosowawcze podejmowane w badanych podmiotach sektora obronnego ze szczególnym uwzględnieniem sposobu wykorzystania form wsparcia finansowanych środkami publicznymi w poszczególnych obszarach restrukturyzacji

Zdaniem Izby głównym ograniczeniem rozwoju sektora obronnego jest bariera kapitałowa i kosztowa. Pierwsza z nich związana jest brakiem zdolności większości spółek ppo do wewnętrznej akumulacji kapitału i z niewielkim do tej pory napływem kapitałów z zewnątrz. Druga bariera (kosztowa) związana jest z kolei z jednej strony z wielkością i strukturą kosztów kształtowanych przede wszystkim przez niepełne wykorzystanie nadmiernych (w stosunku do obecnego popytu - mocy produkcyjnych), z drugiej zaś z czynnikami niezależnymi od sektora (m. in. specyficznym charakterem rynków zbytu produkcji „S"). Jeżeli do tego uwzględni się jego wyraźną odrębność, w ocenie NIK, staje się oczywistym, że transformacja przemysłu obronnego wymaga specyficznych rozwiązań i znacznie szerszej, niż w innych gałęziach, ingerencji państwa.

W analizowanym okresie wsparcie środkami publicznymi procesu restrukturyzacji sektora obronnego nie przyniosło poprawy jego sytuacji ekono-

miczno-finansowej. Zdaniem Izby spowodowane to było przede wszystkim doraźnym charakterem instrumentów finansowych i prawnych zastosowanych wobec tych podmiotów. Jednocześnie brak środków finansowych w budżecie państwa na zamówienia „S" i ograniczenia eksportu, a także spadająca z każdym rokiem wartość realna dotacji na CPMG, ograniczała zasilanie tych zakładów, konieczne dla sfinansowania przez nie niezbędnych przedsięwzięć w związku z konwersją produkcji „S" na „C", podjęciem badań nad wdrożeniem nowych wyrobów i modernizacją parku maszynowego.
W konsekwencji bez spełnienia warunków do zaistnienia współzależności:
- wydajnej bazy produkcyjnej,
- kapitału rozwojowego,
- rynku zbytu produktów,

w ocenie NIK nie może nastąpić poprawa stanu i stabilizacja sektora obronnego.

3.3.3.1. Restrukturyzacja produktowo-rynkowa

W ocenie NIK podstawowymi instrumentami warunkującymi skuteczne przeprowadzenie niezbędnych procesów dostosowawczych w tym obszarze są:
- zamówienia odbiorców specjalnych (przede wszystkim MON),
- eksport wyrobów „S", szczególnie biorąc pod uwagę z jednej strony ograniczenia rynku i popytu na sprzęt wojskowy i uzbrojenie, z drugiej szanse na pozyskanie ewentualnych inwestorów i możliwość włączenia spółek ppo w międzynarodowe programy badawczo-produkcyjne,
- konwersja produkcji „S" na „C" i wzrost sprzedaży produkcji cywilnej.

Poniżej zaprezentowano szczegółowe dane w tym zakresie. Zdaniem NIK świadczą one tym, że pomimo przeprowadzonych zmian strukturalnych w obszarze produkcji, stopień jej dostosowania do aktualnych realiów rynkowych jest nadal niewystarczający. Wyrazem tego są niska dynamika wielkości sprzedaży, eksportu oraz stopień wykorzystania zdolności produkcyjnych.

Przychody ze sprzedaży w sektorze i ich struktura

W latach 1996-2001 łączne przychody ze sprzedaży produkcji „S" i „C" w 26 spółkach sektora obronnego monitorowanych przez MG wynosiły (w cenach 2002 r.) 14 497 953,2 tys. zł wahając się w poszczególnych latach od 1 743 807,4 tys. zł w 1996 r. do 2 244 488,1 tys. zł w 2000 r., z czego 34,3% (łącznie 4 969 584,7 tys. zł) stanowiły przychody z produkcji „S" wynoszące z kolei od 557 605,8 tys. zł w 1996 r. do 766 770,7 tys. zł w 1999 r. W poszczególnych latach analizowanego okresu udział produkcji specjalnej wahał się od 31,9% w 2001 r. do 40,0% w 1999 r. wykazując kolejno wzrost o 8 pkt procentowych (w latach 1996 – 1999), a następnie (w okresie 2000-2001) - analogiczny spadek.

Poziom produkcji cywilnej (ogółem 9 528 368,5 tys. zł) w poszczególnych latach zamykał się natomiast w przedziale od 1 147 861,3 tys. zł w 1998 r. do 1 484 997,4 tys. zł w 2000 r.

Przychody ze sprzedaży w badanych spółkach i ich struktura

W 15 kontrolowanych spółkach łączna wielkość sprzedaży produkcji wynosiła (w cenach 2002 r.) 7 812 433,0 tys. zł (od 887 107,tys. zł w 1996 r. do 1 256 736,3 tys. zł w 2000 r.). Przychody z produkcji „S" (ogółem 3 586 288,7 tys. zł), co stanowiło 45,9% kwoty całkowitych przychodów, w poszczególnych latach wynosiły od 401 263,7 tys. zł w 1996 r. do 528 442,7 tys. zł w 2001 r., rosnąc z roku na rok. Tempo tego przyrostu w ostatnich latach uległo stopniowemu obniżeniu (przykładowo w 2000 r. produkcja „S" wynosiła 526 410,1 tys. zł, a jej udział – najniższy dla analizowanego okresu – 41,9%).

Produkcja cywilna (ogółem 4 226 144,3 tys. zł) podlegała natomiast wahaniom i wynosiła od 470 133.0 tys. zł w 1999 r. do 730 326,2 tys. zł w 2000 r.

W odniesieniu do poszczególnych spółek łączna wartość sprzedaży w latach 1996-2001 wynosiła od 94 354,7 tys. zł w ZSP „NIEWIADÓW" SA (udział produkcji „S" 12,3%) do 1 515.738,1 tys. zł w ZM „BUMAR-ŁABĘDY" SA (odpowiednio 56,5%). Poza tym przychody przekraczające 1 000 000,0 tys. zł osiągnęły: HSW SA- 1 305 333,1 tys. zł (7,7% i był to jednocześnie najniższy poziom udziału produkcji „S" w analizowanej grupie); WSK „PZL-ŚWIDNIK" SA - 1 228 304,2 tys. zł (53,5%) oraz ZM „MESKO" SA - 1 027 372,5 tys. zł (70,5%).

Najwyższy udział produkcji „S" w wartości sprzedaży - 95,2% występował w PCO SA(łączne przychody ze sprzedaży 467 581,0 tys. zł). Poza wymienionymi wcześniej podmiotami 50% wskaźnik udziału produkcji specjalnej przekroczyły: PSO „MASKPOL" SA - 57,4% (153 185,0 tys. zł); WSK „PZL-WARSZAWA II" SA - 64,9% (115 562,4 tys. zł) oraz ZM „DEZAMET" SA - 68,4% (122 220,0 tys. zł).

Przychody z eksportu w sektorze i ich struktura

W latach 1996-2001 łączne przychody z eksportu „S" i „C" w 26 spółkach sektora obronnego monitorowanych przez MG wynosiły (w cenach 2002 r.) 3 040 867,6 tys. zł wahając się w poszczególnych latach od 281 957,9 tys. zł w 1998 r. do 610 334,0 tys. zł w 2001 r., z czego 10,5% (łącznie 318 288,0 tys. zł) stanowiły przychody z eksportu produkcji „S" wynoszące od 109 740,8 tys. zł w 1996 r. do 13 818,2 tys. zł. w 2001 r. W poszczególnych latach analizowanego okresu udział eksportu „S" systematycznie malał - z poziomu 31,8% w 1996 r. do wielkości 2,3% w 2001 r. Jedynie w 1999 r. miało miejsce jednorazowe odwrócenie tego trendu - wzrost z 5,5% w 1998 r. do 10,3% w następnym roku, po którym nastąpił ponownie gwałtowny spadek - do 2,5% w 2000 r.

Poziom eksportu „C" (ogółem 2 722 579,6 tys.) w poszczególnych latach analizowanego okresu wykazywał systematyczny wzrost - od wielkości 235 691,0 tys. zł w 1996 r. do wielkości 596 515,8 tys. zł w 2001 r.

Przychody z eksportu w badanych spółkach i ich struktura

W 15 kontrolowanych spółkach łączna wielkość przychodów z eksportu wynosiła (w cenach 2002 r.) 1 851 662,9 tys. zł (od 153 088,8 tys. zł w 1998 r. do 391 630,6 tys. zł w 2000 r.). Przychody z eksportu „S" (ogółem 295 375,6 tys. zł), co stanowiło 16,0% kwoty całkowitych przychodów, w poszczególnych latach wynosiły od 6 462,0 tys. zł w 2001 r. 114 335,9 tys. zł w 1996 r., malejąc z roku na rok. W 1996 r. udział eksportu „S" wynosił 49,0%, a w 2001 r. - 1,7%. Eksport „C" (ogółem 1 556 287,3 tys. zł) w latach 1996-2000 stopniowo rósł (odpowiednio z poziomu 119 209,2 tys. zł do poziomu 383 012,4 tys. zł.). W 2001 r. nastąpił jego spadek do wielkości 375 782,6 tys. zł.

W odniesieniu do poszczególnych spółek łączna wartość eksportu w latach 1996-2001 wynosiła od 0,0 tys. zł w ZSP „NIEWIADÓW" SA (w tych latach spółka nie eksportowała żadnych swych wyrobów) do 569 724,5 tys. zł w WSK „PZL-ŚWIDNIK" SA(udział eksportu „S" 27,0%, przy czym dotyczył on jedynie lat 1996 – 1997 stanowiąc wówczas 66,2% oraz 4,5%). Poza tym przychody z eksportu przekraczające 100 000,0 tys. zł osiągnęły: ZM „MESKO" SA - 115 888,7 tys. zł (udział eksportu „S" 17,2%); ZM „BUMAR-ŁABĘDY" SA - 347 237,8 tys. zł (odpowiednio 17,0%) oraz HSW SA - 433.422,2 tys. zł (0,0%).

Najwyższy udział eksportu „S" - 43,3% występował w ZM „ŁUCZNIK" SA (obecnie w FB „ŁUCZNIK-RADOM" Sp. z o.o.).Charakterystyczny jest też przypadek PCO SA, w którym udział ten dla analizowanego okresu wynosił

wprawdzie 29,0%, ale w latach 1996-1997 przekraczał 90%. Łączne przychody z eksportu w tej spółce wynosiły 12 753,9 tys. zł.

W pozostałych nie wymienionych wcześniej podmiotach (z wyjątkiem „STOMIL-POZNAŃ" SA - 6,8% udział eksportu „S" przy całkowitej wielkości eksportu 19 254,8 tys. zł oraz ZM „TARNÓW" SA - odpowiednio 20,4% oraz 79 132,8 tys. zł) eksport dotyczył jedynie wyrobów „C".

Dane za 2002 r. (zebrane w układzie odmiennym niż w odniesieniu do lat 1996-2001 i stąd prezentowane oddzielnie) pokazują, że w tym roku łączne przychody ze sprzedaży 26 spółek sektora obronnego wyniosły 2 070 065,0 tys. zł (w stosunku do 2001 r. nastąpił ich niewielki wzrost). W przypadku 15 badanych podmiotów wielkość to wynosiła odpowiednio 1 149 784,0 tys. zł i w porównaniu z 2001 r. nieznacznie spadła.

Przychody z eksportu w 2002 r.

Dane za 2002 r. (zebrane w układzie odmiennym niż w odniesieniu do lat 1996-2001 i stąd prezentowane oddzielnie) pokazują, że w tym roku łączne przychody ze z eksportu 26 spółek sektora obronnego wyniosły 311 467,0 tys. zł (w stosunku do 2001 r. - 610 334,0 tys. zł nastąpił ich blisko 50% spadek wzrost). W przypadku 15 badanych podmiotów wielkość to wynosiła odpowiednio 181 640,0 tys. zł i w porównaniu z 2001 (382 244,6 tys. zł) spadła o ponad 50%.

Nieudany kontrakt eksportowy ZCH „NITRO-CHEM" SA

W przypadku ZCH „NITRO-CHEM" S.A. kontrola ujawniła przypadek nieudanego kontraktu eksportowego. Jego niepowodzenie wynikało z braku rozeznania partnera oraz niewłaściwego zabezpieczenia interesów Spółki, co w konsekwencji negatywnie odbiło się na jej sytuacji ekonomiczno-finansowej.

> W dniu 15.01.02 r. ZCH „NITRO-CHEM" SA zawarły umowę z firmą **KIK „KAMNIK"** ze Słowenii na wyprodukowanie partii trotylu. Ww. umowa, w ocenie NIK, posiadała istotne wady:
> - mimo wynikającego z pkt 6 umowy obowiązku zabezpieczenia zapłaty gwarancja bankową, gwarancji tej nie wyegzekwowano, a mimo tego zrealizowano dwie dostawy,
> - nie uzyskano informacji o sytuacji ekonomiczno- finansowej firmy KIK KAMNIK (np. za pośrednictwem Ambasady RP w Słowenii),
> - umowa nie zawierała zapisów o karach umownych za nie wywiązywanie się stron ze swoich zobowiązań.
>
> Umowę podpisał jednoosobowo (podczas pobytu w Słowenii) były Prezes Zarządu. Po jego powrocie podpisał ją także były Członek Zarządu. Umowa nie była opiniowana przez radcę prawnego. Nie określono w niej także osób reprezentujących strony oraz ich pełnomocnictw.
>
> Spółka wstrzymała realizację dostaw z powodu nie wywiązywania się odbiorcy z obowiązków umownych. ZCH „NITRO-CHEM" SA poniosły koszty wytworzenia trotylu (stan magazynowy na 30.06.2002 r. – 482 Mg), a kontrahent zalegał (na czas kontroli) z zapłatą na kwotę 58,5 tys. USD za poprzednio odebrane partie. W konsekwencji, przy nadal trudnej sytuacji finansowej Spółki (za I półrocze 2002 r. strata 2,1 mln zł) odnotowano wzrost zapasów z 4,1 mln zł na koniec 2001 r. do 9,1 mln zł na 30.06.2002 r.

Stopień wykorzystania zdolności produkcyjnych w sektorze

W latach 1996-2001 średnioroczny stopień wykorzystania zdolności produkcyjnych w 26 spółkach sektora obronnego monitorowanych przez MG wynosił dla produkcji „S" - 20,0%, a dla produkcji „C" - 40,8%. W przypadku produkcji „S" jego wielkość w poszczególnych latach wahała się od poziomu 17,8% w 2001 r. do poziomu 22,1% w 2000 r.

W odniesieniu do produkcji „C" skrajne wielkości wynosiły odpowiednio 37,7% dla 2001 r. i 42,6% dla 1997 r. i 1999 r.

Stopień wykorzystania zdolności produkcyjnych w badanych spółkach

W 15 kontrolowanych spółkach ppo, w analizowanym okresie, średnioroczny stopień wykorzystania zdolności produkcyjnych w przypadku produkcji „S" wynosił 22,9%, a w przypadku produkcji „C" 40,8%.
W przypadku produkcji „S" jego wielkość wahała się od poziomu 18,0% w 1997 r. do poziomu 29,3% w 2001 r. wykazując w tym czasie stały wzrost. Dla porównania w 1996 r. wskaźnik ten wynosił 19,6%.
W odniesieniu do produkcji „C" skrajne wielkości wynosiły 38,5% dla 1996 r. i 44,0% dla 2001 r.
W analizowanych spółkach, w przypadku zdolności produkcyjnych „C" najwyższy średnioroczny stopień ich wykorzystania wynosił 83,3% miał miejsce w ZSP „NIEWIADÓW" SA, najniższy 13,5% dotyczył WSK „PZL-WARSZAWA II" SA. Ponadto, w badanej populacji, 50% wskaźnik wykorzystania swego rynkowego potencjału przekroczyły: HSW SA - 50,7%; KOMBINAT „PZL-HYDRAL" SA - 54,2%; PSO „MASKPOL" SA - 59,0%; „STOMIL-POZNAŃ" SA - 65,0% oraz ZM „BUMAR-ŁABĘDY" SA - 70,0%.

W odniesieniu do potencjału „S" najwyższy średnioroczny stopień ich wykorzystania wynosił 39,5% i dotyczył PCO SA. Dodatkowo 30% wskaźnik przekroczyły lub osiągnęły: WSK „PZL-ŚWIDNIK" SA – 37,8% oraz „STOMIL-POZNAŃ" SA i ZM „BUMAR-ŁABĘDY" SA – po 30,0%.
W trakcie prowadzenia kontroli ani badane spółki ani MG nie dysponowały jeszcze szczegółowymi danymi za 2002 r. w tym zakresie.

Sposób przeprowadzenia restrukturyzacji produktowo-rynkowej przez HSW SA

W odniesieniu do sposobu przeprowadzenia restrukturyzacji produktowo-rynkowej szczególną uwagę NIK zwrócił przypadek HSW SA, która ze względu na niski udział produkcji „S", w znacznie mniejszym stopniu niż pozostałe spółki sektora podlegała uzależnieniom od zamówień MON. W tym przypadku niekorzystnym uzależnieniem dla Spółki okazał się sposób organizacji eksportu maszyn i sprzętu budowlanego na rynek amerykański, stanowiący dominująca pozycję w przychodach produkcji „C". Rzeczywista wielkość sprzedaży eksportowej na ten rynek w badanym okresie stanowiła udział nie mniejszy niż 42,5% w sprzedaży produkcji „C", osiągając w roku 1999 poziom najwyższy - 54,3%.

Sprzedaż na rynki zagraniczne maszyn budowlanych przez HSW SA prowadzona była za pośrednictwem Spółki pn. **Dressta Sp. z o. o.**, na podstawie:
- umowy dystrybutorskiej zawartej 13.12.1991 r. obejmującej warunki sprzedaży do wszystkich krajów świata, za wyjątkiem RP oraz krajów na kontynencie Ameryki Północnej,
- umowy o sprzedaży komisowej zawartej 31.07.1995 r. obejmującej warunki sprzedaży do krajów znajdujących się w Ameryce Północnej.

Udziały w Spółce Dressta objęły: HSW SA - 49% i **Komatsu Dresser Company** (KDC) - 51%.
Na mocy powyższych umów HSW SA mianowała Dresstę swoim jedynym i wyłącznym dystrybutorem i komisantem wyrobów na rynkach zagranicznych, z upoważnieniem do zakupu, odsprzedaży i serwisowania wyrobów we własnym imieniu, na własne ryzyko, koszt i rachunek. W okresie obowiązywania umów, Spółka nie miała prawa eksportować swoich wyrobów za pośrednictwem innych dystrybutorów lub sprzedawać bezpośrednio użytkownikom maszyn, lecz kierować do dystrybutora (Dressty) wszelkie zamówienia przez siebie otrzymane lub pozyskane.
Odnosząc się do przedstawionej sytuacji uzależnienia Huty od partnera handlowego, a w konsekwencji braku możliwości pełnego oddziaływania przez Spółkę na rynkach zbytu maszyn budowlanych, w opinii NIK utrzy-

mywanie tego stanu stanowiło kompromis pomiędzy możliwością posiadania własnej sieci dystrybucyjnej a dostępem do rynku północnoamerykańskiego. Jednocześnie, zdaniem Izby, w sytuacji załamania się popytu i braku możliwości aktywnego konkurowania o pozyskanie nowych nabywców maszyn HSW SA powyższy stan niekorzystnie odbijał się na poziomie sprzedaży oraz nie sprzyjał prowadzeniu i rozwojowi własnej inicjatywy marketingowej Spółki. Dopiero znaczny spadek wielkości sprzedaży, przyczynił się do uzgodnień z KDC i próby budowy nowej sieci dystrybucyjnej maszyn budowlanych na rynku Ameryki Północnej, chociaż zdawać sobie należy sprawę, że w dalszym ciągu sieć ta pozostaje pośrednio jest pod wpływem firmy konkurencyjnej nie zainteresowanej sprzedażą produktów HSW, zwłaszcza w sytuacji gdy na rynkach zagranicznych następowało załamanie popytu na maszyny budowlane.

3.3.3.1.1. Zamówienia odbiorców specjalnych

Zdaniem NIK kluczową sprawą dla stworzenia stabilnych warunków finansowania restrukturyzacji spółek sektora obronnego jest uzyskanie przez nie gwarancji zapewnienia właściwego i przewidywalnego poziomu przychodów zabezpieczającego im stabilną sytuację ekonomiczną i poprawę rentowności obrotu. W tym celu, w ocenie Izby niezbędne jest określenie przez odbiorców specjalnych (przede wszystkim MON) ilości oraz asortymentu uzbrojenia i sprzętu wojskowego, który jest niezbędny do modernizacji technicznej Sił Zbrojnych i który może i powinien być pozyskany od producentów krajowych.

Zdaniem NIK, w latach 1996-2001, spółki sektora obronnego nie uzyskały jednoznacznych sygnałów w tym zakresie. Wynikało to z faktu, że pomimo opracowania *Założeń modernizacji Sił Zbrojnych RP na lata 1998-2012* oraz stworzenia mechanizmu prawnego dopuszczającego zawarcie wieloletnich umów finansowanych ze środków budżetowych[90] system zamówień i dostaw wyrobów „S" był realizowany przez MON w okresach rocznych.

W konsekwencji umowy podpisywane były z zasady dopiero po uchwaleniu ustawy budżetowej, a termin ich rozliczenia upływał z końcem roku. Chcąc wykonać taką umowę, w przypadku długiego procesu planowania i przygotowania produkcji (trwającego w przypadku niektórych asortymentów nawet przeszło rok) spółka zmuszona była do jej uruchomienia w I kwartale, ponosząc z tego tytułu koszty i ryzyko gospodarcze wynikające z nierytmicznego przekazywania jej sum pieniężnych należnych od MON i niepewności co do rzeczywistego przekazania środków na zapłatę należności.

Przykładowo MON pismem z 07.12.2001 r. poinformowało Zarząd BZE „BELMA" SA, że w związku z ograniczeniem wydatków realizacja płatności za wykonane prace może nastąpić w 2002 r.

[90] Możliwość taką stworzył art. 80 *ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych* (t. j. Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 ze zm.) określający zasady ustanawiania programów wieloletnich. W związku z tymi uregulowaniami wydano *ustawę z dnia 25 maja 2001 r. o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych w latach 2001-2006* (Dz. U Nr 76, poz. 804 ze zm.).

FB „ŁUCZNIK-RADOM" Sp. z o.o. w I półroczu 2002 r. realizowała dostawy broni strzeleckiej na podstawie podpisanych w kwietniu umów z Komendą Główną Straży Granicznej[91] i Komendą Główną Policji[92]. Dostawy realizowane były zgodnie z harmonogramami, jednakże termin ich zawarcia spowodował, że zapasy półwyrobów i produkcji w toku oraz wyrobów gotowych wzrosły z 1 314,0 tys. zł (wg stanu na 01.01.2002 r. wzrosły do 5 132,0 tys. zł (wg stanu na 30.06.2002 r.).

W tym kontekście Izba pozytywnie ocenia założenia *Programu 2002*, który przewiduje zawarcie przez grupy kapitałowe i MON umów obejmujących wieloletnie zamówienia na produkty i usługi objęte *Programem przebudowy i modernizacji technicznej Sił Zbrojnych RP w latach 2001-2006*.

Kontrakty wieloletnie na dostawy produkcji „S" dla odbiorcy krajowego i przesądzone kontrakty to eksportowe, w ocenie NIK, to podstawowe warunki po spełnieniu których otwierają się możliwości dostępu do pozarządowych środków finansowych zarówno obrotowych jaki i inwestycyjnych, niezbędnych do realizacji produkcji i przedsięwzięć rozwojowych. Dla kredytodawców stanowią one z kolei gwarancję spłaty zaciągniętych pożyczek, a w przypadku prywatyzacji z udziałem inwestora strategicznego - ich posiadanie - może stać się czynnikiem przesądzającym o jego decyzji kapitałowego wejścia do spółki sektora obronnego.

Zamówienia odbiorców specjalnych w sektorze

Łączna wielkość zamówień odbiorców specjalnych w 26 spółkach sektora obronnego monitorowanych przez MG w latach 1996-2001 wynosiła (w cenach 2002 r.) 3 737 340,7 tys. zł wahając się w poszczególnych latach od 330 051,3 tys. zł w 1996 r. do 631 288,7 tys. zł w 2000 r. W latach 1996-2000 następował ich stały wzrost. W 2001 r. miało miejsce radykalne zmniejszenie ich wartości. Przyjmując zrealizowane zamówienia w 2000 r. za 100% ich poziom w roku następnym osiągnął zaledwie 77,9% tej wielkości.

Zamówienia odbiorców specjalnych w badanych spółkach

W 15 kontrolowanych spółkach, w analizowanym okresie, łączna wartość zrealizowanych przez odbiorców specjalnych zamówień wynosiła (w cenach 2002 r.) 2 396 335,7 tys. zł. W poszczególnych latach ich wielkość wynosiła od 167 221,1 tys. zł w 1996 r. do 405 194,0 tys. zł w 2000 r., podlegając - choć w mniejszym stopniu - analogicznym jak w całym sektorze trendom. W badanej populacji poziom zamówień z 2001 r. stanowił 95,1% jego wielkości z roku ubiegłego.

W analizowanej grupie spółek ppo wartość tych zamówień wahała się od 7 106,8 tys. zł - KOMBINAT „PZL-HYDRAL" SA do 724 728,4 tys. zł - ZM „MESKO" SA. Zamówienia o wartości przewyższającej poziom 100 000,0 tys. zł zrealizowały także: HSW SA - 115 415,2 tys. zł; „STOMIL-POZNAŃ" SA - 116 624,6 tys. zł; PCO SA - 444 931,6 tys. oraz WSK „PZL-ŚWIDNIK" SA - 503 505,6 tys. zł.

W trakcie prowadzenia kontroli ani badane spółki ani MG nie dysponowały jeszcze szczegółowymi danymi za 2002 r. w tym zakresie.

W badanych spółkach sektora obronnego Izba kontrolowała sposób realizacji wybranych umów zawartych przez nie z MON, nie zgłaszając zastrzeżeń do sposobu ich wykonania.

[91] Umowa nr 9/WTS/BtiZ/BF z 08.04.2002 r.
[92] Umowa nr 44/U/16/2002 z 08.04.2002 r.

3.3.3.1.2. Środki z Komitetu Badań Naukowych i Ministerstwa Obrony Narodowej przeznaczone na finansowanie projektów badawczo-rozwojowych i wdrożeniowych

W ocenie NIK, w analizowanym okresie, do przeprowadzenia restrukturyzacji produktowo-rynkowej w spółkach sektora obronnego w niewielkim stopniu przyczyniały się także środki przeznaczone przez MON i KBN na prace badawczo-rozwojowe i wdrożeniowe.

Zdaniem Izby wynikało to przede wszystkim ze zbyt niskiej aplikacyjności finansowanych za jej pomocą projektów. Ostatecznie ich wdrożenie uwarunkowane było odpowiednimi zamówieniami, a te z kolei zależały wprost od możliwości finansowych budżetu, podlegając tym samym - w dużym stopniu - analogicznym jak w przypadku zamówień sprzętu wojskowego uwarunkowaniom i ograniczeniom.

Departament Polityki Zbrojeniowej (DPZ) MON pismem z 14.02.2001r. poinformował Dyrektora Technicznego PCO SA o nie zatwierdzeniu plan prac badawczo rozwojowych MON na 2001 r.
Spółka, w piśmie z 14.12.2001 r., skierowanym do DPZ prosiła o zajęcie jednoznacznego stanowiska odnośnie kontynuacji prac objętych umową nr 9/OTWL/WR/2000/1115 z 06.12.2000 r., których realizacja została wstrzymana pismem z 14.02.2001 r., informując jednocześnie, że wstrzymanie prac było jednoznaczne z rozwiązaniem zespołu skutkującym utratą zdolności realizacji umowy w latach następnych. W tej sytuacji PCO SA podjęło decyzję o zaangażowaniu własnych środków na prowadzenie prac wchodzących w zakres umowy.
W zaistniałej sytuacji koniecznym się stało się uzgodnienie odpowiedniego aneksu precyzującego dalszy sposób prowadzenia prac, bądź rozwiązanie umowy (§ 3 ust. 13).
Pismem z 24.01.02 r. PCO S.A. poinformowało DPZ, że w związku z brakiem odpowiedzi Spółka interpretuje ten fakt jako rezygnację przez DPZ z kontynuacji ww. umowy. Jednocześnie poinformowano, że dalszy brak stanowiska DPZ w tej sprawie zmusi PCO SA do wystąpienia na drogę sądową. DPZ poinformował w piśmie z 05.02.2002 r., że podejmował szereg działań dla zagwarantowania środków finansowych oraz że po zajęciu stanowiska przez Sztab Generalny WP zostaną podjęte ostateczne decyzje w tej sprawie. Do czasu zakończenia kontroli nie zrefundowane przez MON koszty realizacji tematu ORLA wynosiły – według Spółki - 6 903, 1 tys. zł.

W WSK „PZL-ŚWIDNIK" SA wstrzymano realizację Strategicznego Programu Rządowego (SPR) ustanowionego 16.08.1994 r. pod nazwą śmigłowiec S-1W Huzar. Prace badawczo-rozwojowe związane z powyższym SPR prowadzone były przez Spółkę w ramach dwóch umów zawartych z MON, tj.: umowy nr 19/ZBR/94-56/LBR/94 z 08.07.1994 r. pn. *Projekt koncepcyjny średniego śmigłowca wielozadaniowego krypt. HUZAR* (umowę powyższą zrealizowano w całości) oraz umowy nr 22/ZBR/95-1/LS/95 z 30.06.1995 r. pn. *Średni śmigłowiec wielozadaniowy S-1W krypt. HUZAR*. Druga z tych umów realizowana była w latach 1995-1998 lecz nie została zakończona, gdyż jedno z jej głównych uwarunkowań, tj. wybór przez MON przeciwpancernego pocisku kierowanego nie został wypełniony.
Nakłady poniesione w „PZL-ŚWIDNIK" SA na prace związane z tym SPR wynosiły ogółem 4 253,5 tys. zł, w tym w latach 1996-1998 - 2 397,2 tys. zł (w 1996 r. - 2 111,1 tys. zł.; w 1997 r. - 260,2 tys. zł.; w 1998 r. -

25,9 tys. zł), z czego MON zwróciło kwotę 1 500,0 tys. zł, tj. kwotę określoną w ww. umowie z 08.07.1994 r.
Spółka wystąpiła do MON, pismem NE/23/1999 z 04.08.1999 r., z prośbą o refundację pozostałych kosztów związanych, zdaniem Spółki, z realizacją SPR „Huzar" na łączną kwotę 4 526,0 tys. zł (dodatkowo oprócz kwoty już zrefundowanej). W piśmie tym oprócz nakładów bezpośrednio związanych z programem „Huzar" – 1 367,3 tys. zł wyszczególniono też prace w kwocie 3 158,7 tys. zł z programu *Śmigłowiec z uproszczonym wirnikiem nośnym"*, który na podstawie warunków technicznych był pośrednio związany z programem „Huzar". Wydatki na ten program Spółka ponosiła na własne ryzyko licząc na jego rozwój i wieloletnie dostawy dla MON średnich śmigłowców wielozadaniowych S – 1W kryptonim „Huzar". „PZL – Świdnik" SA nie otrzymała odpowiedzi przedmiotowej sprawie. Nie została także poinformowana o przerwaniu programu „HUZAR". Ostatecznie Spółka dokonała rozliczenia nie zakończonych prac w projekcie „Huzar", wliczając 12.07.2000 r. w koszty operacyjne kwotę 2 753,5 tys. zł.

W ocenie NIK, aby system finansowania prac badawczo-rozwojowych był bardziej skuteczny potrzebny jest realny perspektywiczny plan w zakresie prac prowadzonych w tym zakresie przez poszczególne spółki sektora obronnego. Wynikać one zaś powinny z potrzeb poszczególnych odbiorców. Przypuszczalnie realizacja jednostkowych tematów nabierałaby szybszego tempa gdyby prowadzona była przez inwestorów strategicznych, którzy w procesie prywatyzacji weszli do spółki z jego wykonawcą, wnosząc przy tym określony segment rynku (najlepiej zagranicznego). Wtedy projekt ustalany byłby na zasadzie kompromisu pomiędzy wymaganiami polskiego odbiorcy wojskowego, z którym inwestor musiałby się liczyć, a tempo jego realizacji byłoby większe, gdyż motorem napędowym byłoby dążenie do szybkiego odzyskania własnych kapitałów i wypracowanie stosownego zysku.

Łączna wielkość nakładów na prace badawczo-rozwojowe w sektorze

Łączna wielkość nakładów na prace badawczo-rozwojowe w 26 spółkach sektora obronnego monitorowanych przez Ministerstwo Gospodarki w latach 1996-2001 wynosiła (w cenach 2002 r.) 1 279 190,1 tys. zł wahając się w poszczególnych latach od 148 466,5 tys. zł w 1996 r. do 201 163,7 tys. zł w 2000 r., z czego 60,7% (ogółem 776 042,2 tys. zł) stanowiły środki publiczne (MON i KBN). Wielkość tych środków wynosiła w poszczególnych latach od 80 681,3 tys. zł w 1996 r. do 143 475,0 tys. zł w 2000 r., a ich procentowy udział w całkowitej kwocie wydatków na ten cel wahał się w przedziale od 44,4% w 2001 r. do 71,3% w 2000 r.

W ramach środków publicznych środki KBN stanowiły 25,7% wsparcia (łącznie, w cenach 2002 r., 199 794,5 tys. zł, a w poszczególnych latach od 21 754,8 tys. zł w 1996 r. do 39 235,1 tys. zł w 2000 r.), a MON odpowiednio 576 247,7 tys. zł (74,3%), przy rocznych wielkościach wynoszących od 47 357,3 tys. zł w 2001 r. do 104 239,9 tys. zł w 2000 r.

Wydatki na prace badawczo-rozwojowe ponoszone ze środków własnych osiągnęły łączny poziom 503 147,9 tys. zł co stanowiło 39,3% całkowitej kwoty przeznaczonej na ten cel. W latach 1996-2000 następował systematyczny spadek (z poziomu 67 785,2 tys. zł w 1996 r. do poziomu 57 688,7 tys. zł w 2000 r.). W 2001 r. miał natomiast miejsce ich znaczny przyrost - do wielkości 86 588,0 tys. zł.

Wydatki na prace badawczo-rozwojowe w badanych spółkach ppo

W 15 kontrolowanych spółkach sektora obronnego łączna wielkość nakładów na prace badawczo-rozwojowe w latach 1996-2001 wynosiła (w cenach 2002 r.)

795 359,7 tys. zł wahając się w poszczególnych latach od 76 154,6 tys. zł w 1996 r. do 141 677,5 tys. zł w 2000 r., z czego 54,1% (ogółem 430 052,9 tys. zł) stanowiły środki publiczne (MON i KBN). Wielkość tych środków wynosiła w poszczególnych latach od 36 339,5 tys. zł w 1996 r. do 96 028,6 tys. zł w 2000 r., a ich procentowy udział w całkowitej kwocie wydatków na ten cel wahał się w przedziale od 37,0% w 2001 r. do 67,8% w 2000 r.

W ramach środków publicznych środki KBN stanowiły 11,6% wsparcia (łącznie - w cenach 2002 r. 49 931,1 tys. zł - a w poszczególnych latach od 2 179,0 tys. zł w 1996 r. do 17 040,8 tys. zł w 2000 r.), a MON odpowiednio 380 121,0 tys. zł (88,4%), przy rocznych wielkościach wynoszących od 28 934,9 tys. zł w 2001 r. do 78 987,8 tys. zł w 2000 r.

Wydatki na prace badawczo-rozwojowe ponoszone ze środków własnych osiągnęły łączny poziom 365 306,7 tys. zł, co stanowiło 45,9% całkowitej kwoty przeznaczonej na ten cel. W latach 1996-2001 podlegały one wahaniom od wielkości 39 815,1 tys. zł w 1996 r. do 66 588,0 tys. zł w 2001 r.

W analizowanej grupie spółek ppo wartość nakładów na prace badawczo-rozwojowe wahała się od 0,0 tys. zł w przypadku ZSP „NIEWIADÓW" SA do 201 369,1 tys. zł w HSW SA (43,5% stanowiły środki publiczne). Nakłady na ten cel przekroczyły kwotę 100 000,0 tys. zł w WSK „PZL-ŚWIDNIK" SA - 164 228,0 tys. zł (przy udziale środków KBN i MON wynoszącym 36,9%) oraz w ZM „MESKO" SA - 185 941,9 tys. zł (odpowiednio 95,2%). Był to jednocześnie najwyższy poziom wsparcia środkami publicznymi. Poza tym 50% zaangażowanie środków MON i KBN w finansowanie prac badawczo-rozwojowych miał miejsce w: PSO „MASKPOL" SA - 84,7% (łącznie w latach 1996-2001 - 21 550,1 tys. zł); WSK „PZL-WARSZAWA II" SA - 65,1% (odpowiednio 38 820,4 tys. zł); ZM „DEZAMET" SA – 58,6% (6 659,4 tys. zł); ZM „TARNÓW"SA - 58,3% (30 323,1 tys. zł) oraz ZCH „NITRO-CHEM" SA - 50,7% (7 261,0 tys. zł). Na drugim biegunie znajdował się z kolei „STOMIL-POZNAŃ" SA, który w analizowanym okresie na prace badawczo – rozwojowe poniósł wydatki w łącznej wysokości 5 955,0 tys. zł nie uzyskując na ten cel żadnych środków publicznych.

W trakcie prowadzenia kontroli ani badane spółki ani MG nie dysponowały jeszcze szczegółowymi danymi za 2002 r. w tym zakresie.

W badanych spółkach sektora obronnego Izba kontrolowała sposób realizacji wybranych umów zawartych przez nie z MON i KBN, nie zgłaszając zastrzeżeń do sposobu ich wykonania.

3.3.3.1.3. Dotacje na utrzymanie mocy produkcyjnych i przemieszczenie produkcji w ramach CPMG

Stosowane przez wiele lat zasady dotowania wydatków na utrzymanie tzw. nieczynnych mocy, zdaniem Izby nie sprzyjało procesom dostosowywania tego potencjału produkcyjnego do aktualnych potrzeb. Aby tego dokonać środki te w większym stopniu wykorzystywane być powinny na koncentrację produkcji i jej przemieszczanie służące w konsekwencji obniżeniu kosztów utrzymywania tych mocy. Tym samym, w ocenie NIK, należy je kierować przede wszystkim do spółek objętych przekształceniami strukturalnymi. Powyższe przyczynić się powinno z kolei do skoncentrowania środków na mniejszej grupie przedsiębiorstw.

Dla rekompensowania kosztów utrzymywania zdolności produkcyjnych czasowo nieczynnych, ale niezbędnych w okresie mobilizacji i zagrożenia wo-

jennego począwszy od 1993 r. corocznie w budżecie państwa ustalana jest wysokość środków finansowych na ten cel. Dotacja przeznaczona jest dla tych podmiotów, które w trybie postanowień *rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 lipca 1993 r. w sprawie określenia organów właściwych do nakładania niektórych obowiązków i zadań niezbędnych na potrzeby obrony państwa oraz zasad odpłatności za wykonywanie tych zadań i przeprowadzania kontroli ich realizacji*[93] obciążone były kolejno zadaniami wynikającymi z :

- *CPMG na lata 1993-1995*,
- *CPMG 1996-2000,*
- *Programu 1999,*
- *Założeń w sprawie realizacji zadań gospodarczo – obronnych i programu zabezpieczenia potrzeb Sił Zbrojnych na 2001 r.*

W szczególności są to przedsiębiorstwa sektora przemysłu obronnego, a Minister Gospodarki (wcześniej MPiH) był i jest najpoważniejszym dysponentem tych środków.

Wsparcie finansowe zakładów przemysłu obronnego środkami z budżetu, w ocenie NIK, jest próbą systemowego wkomponowania kosztów przygotowań mobilizacyjnych w mechanizm funkcjonowania gospodarki w czasie pokoju, z uwzględnieniem możliwości finansowych państwa. W praktyce polega ono na dotowaniu ściśle określonej grupy kosztów związanych z utrzymaniem zdolności produkcyjnych niezbędnych w okresie mobilizacji i zagrożenia wojennego w myśl reguły: im większe zamrożenie potencjału „S" a tym samym mniejsza możliwość jego wykorzystania w produkcji cywilnej, tym większe wsparcie finansowe. Wysokość dotacji wyliczana jest na podstawie specjalnej instrukcji, tzw. metodyki, a jej przydzielenie i rozliczenie (jako środków budżetowych) podlega szczególnym rygorom i trybowi.

Globalna kwota dotacji na zadania związane z CPMG w sektorze obronnym

Łączna wartość dotacji na utrzymanie mocy produkcyjnych i remontowych niezbędnych dla zabezpieczenia dostaw uzbrojenia lub sprzętu wojskowego dla Sił Zbrojnych RP w okresie zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny, przekazana w latach 1996-2002, 26 spółkom sektora obronnego monitorowanym przez Ministerstwo Gospodarki wynosiła (w cenach 2002 r.) 753 535,7 tys. zł, wahając się w poszczególnych latach analizowanego okresu od 26 409,8 tys. zł w 2002 r. do 125 901,6 tys. zł w 1998 r., przy czym o ile na lata 1996-1998 przypadał wzrost kwot dotacji (odpowiednio z poziomu 110 179,0 tys. zł w 1996 r. do poziomu 125 901,6 tys. zł w 1998 r.) w kolejnych latach nastąpił ich gwałtowny spadek.

Przyjmując poziom dotacji dla 1998 r. za 100% w kolejnych latach faktyczna jej wielkość wynosiła: w 1999 r. - 71,9%; w 2000 r. - 56,6%, w 2001 r. - 21,7%, a w 2002 r. niespełna 21%.

Kwota dotacji na CPMG przekazana badanym spółkom ppo

W 15 kontrolowanych spółkach ppo łączna wielkość przekazanych im na ten cel środków w latach 1996-2002 wynosiła (w cenach 2002 r.) - 630 114,6 tys. zł. W poszczególnych latach analizowanego okresu ich wielkość - po okresie wzrostu w latach 1996-1998 (odpowiednio od poziomu 89 653,0 tys. zł w 1996 r. do wielkości 100 044,6 tys. zł), w latach 1999-2002 ulegała stopniowemu obniżeniu wynosząc odpowiednio: 78 665,4 tys. zł - w 1999 r.; 66 261.0 tys. zł - w 2000 r. oraz 25 729,0 tys. zł - w 2001 r. W 2002 r. wielkość dotacji uległa ponownie niewielkiemu wzrostowi i wyniosła 26 288,0 tys. zł

[93] Dz. U. Nr 69, poz. 331 ze zm.

Wahaniom kwot dotacji wydatkowanych na ten cel w latach 1996-2002, będących konsekwencjom sytuacji budżetu państwa, towarzyszyło równoległe zjawisko fluktuacji liczby podmiotów objętych tym systemem. W latach 1996-1998 dotacje w ramach CPMG otrzymywały wszystkie z nich (15), w 1999 r. - 14 z 15(z wyjątkiem HSW SA), w 2000 r. - 14 z 15 (z wyjątkiem ZSP „NIEWIADÓW" SA), w 2001 r. - 8 z 15 (z wyjątkiem FB „ŁUCZNIK-RADOM" Sp. z o. o.; HSW SA; PCO SA; „STOMIL-POZNAŃ" SA; WSK „PZL-ŚWIDNIK" SA; ZM „BUMAR-ŁABĘDY" SA i ZSP „NIEWIADÓW" SA), a w 2002 r. – 10 z 15 (z wyjątkiem BZE „BELMA" SA; KOMBINATU „PZL-HYDRAL"SA; PCO SA; „STOMIL-POZNAŃ" SA i ZSP „NIEWIADÓW" SA).

Realna wielkość przekazanych w latach 1996-2002 do kontrolowanych spółek środków wynosiła od 144 302,2 tys. zł w przypadku ZM „MESKO" SA (22,9% wszystkich środków przekazanych kontrolowanym spółkom w analizowanym okresie) do 10 221,1 tys. zł w przypadku „STOMIL-POZNAŃ" SA (odpowiednio 1,6%). Ponadto dotacje przekraczające 50.000,0 tys. zł otrzymały: WSK „PZL-ŚWIDNIK" SA - 53 309,9 tys. zł; HSW SA - 58 013,8 tys. zł; FB „ŁUCZNIK-RADOM" Sp. z o.o. (wcześniej ZM „ŁUCZNIK" SA) - 59 040,4 tys. zł; ZM „TARNÓW" SA - 63 631,0 tys. zł oraz ZM „BUMAR-ŁABĘDY" SA - 90 596,3 tys. zł.

Ponadto spółkami, które we wszystkich latach analizowanego okresu otrzymywały środki w ramach CPMG - obok wymienionych wcześniej - były PSO „MASKPOL" S.A.(realnie w latach 1996-2002 - 11 309,6 tys. zł); WSK „PZL-WARSZAWA II" SA - 12 731,2 tys. zł oraz ZM „DEZAMET" SA (odpowiednio 31 011,9 tys. zł).

Globalna kwota dotacji na koncentrację produkcji „S" w sektorze

Od 1995 r. część środków z dotacji na zadania związane z CPMG przeznaczana była nie tylko na utrzymanie mocy, ale także na koncentrację produkcji „S". W latach 1996-2002 w 26 spółkach sektora obronnego monitorowanych przez Ministerstwo Gospodarki wydatkowano na ten cel łącznie (w cenach 2002 r.) 128 706,4 tys. zł tys. zł, tj. 17,1% wszystkich środków. W poszczególnych latach analizowanego okresu kwota ta ulegała istotnym wahaniom wynosząc od 900,0 tys. zł w 1997 r. (jedno zadanie) do 27 328,0 tys. zł w 2001 r. (całość dotacji przeznaczono na przemieszczenie produkcji). W 2002 r. wielkość ta wynosiła 18 859,7 tys. zł, stanowiąc 71,4% całkowitej kwoty dotacji.

Przemieszczenia produkcji „S" w kontrolowanych spółkach ppo

W 15 spółkach badanych przez Izbę łączne nakłady przeznaczone na ten cel wynosiły 120 101,1 tys. zł i podlegały analogicznym, jak w odniesieniu do całego sektora trendom (w 1997 r. - 900 tys. zł; w 2001 r. - 25 729,0 tys. zł).

W 1996 r. inwestycje w zakresie koncentracji produkcji „S" objęły 12 z 15 spółek ppo (z wyjątkiem PCO SA; WSK „PZL-ŚWIDNIK" SA i ZSP „NIEWIADÓW" SA); w 1997 r. 1 z 15 (ZM „MESKO" SA); w 1998 r. 4 z 15 (PCO SA; WSK „PZL-ŚWIDNIK" SA; ZM „MESKO" SA i ZM „TARNÓW" SA); w 1999 r. - 5 z 15; (PCO SA.; ZCH „NITRO-CHEM" SA; ZM „DEZAMET" SA; ZM „MESKO" SA i ZM „TARNÓW" SA); w 2000 r. 13 z 15 (z wyjątkiem „STOMIL-POZNAŃ" SA i ZSP „NIEWIADÓW" SA); w 2001 r. - 8 z 15 (wszystkie badane spółki, które otrzymały dotacje przeznaczyły je na koncentrację produkcji „S"), a w 2002 r.- 10 z 15 (podobnie jak w 2001 r. wszystkie badane spółki, które otrzymały dotacje przeznaczyły je – w przeważającej części - na koncentrację produkcji „S").

W konsekwencji w kontrolowanych spółkach ppo w 2001 r. dotacja na koncentrację produkcji „S" stanowiła 100% dotacji przekazanej tym podmiotom

w ramach CPMG, a w 2002 r. - 71,3%. W pozostałych udział ten wynosił: w 1996 r. - 17,4%; w 1997 r. - 0,9%; w 1998 r. - 5,0%; w 1999 r. - 18,1%; w 2000 r. - 35,3%.

Realna wielkość przekazanych w latach 1996-2002 do kontrolowanych spółek dotacji na koncentracje produkcji „S" wynosiła 0,0 tys. zł w przypadku ZM „NIEWIADÓW" (w tym przypadku odpowiednie moce przeniesiono do ZM „DEZAMET" SA i ZCH „NITRO-CHEM" SA udzielając stosownych dotacji obydwu ww. spółkom ppo) do 38 925,9tys. zł w przypadku ZM „MESKO" SA (32,4% wszystkich środków przekazanych kontrolowanym spółkom w analizowanym okresie). Jeżeli chodzi natomiast o najwyższy % udział kwoty dotacji przekazanej na koncentrację produkcji „S" w stosunku do ogólnej wielkości środków na CPMG, w okresie 1996-2002, w gronie analizowanych podmiotów, dotyczył on PSO „MASKPOL" SA (42,3%) i WSK „PZL-WARSZAWA II" SA. 52,0%. W badanych latach, ww. spółki uzyskały realnie (w cenach 2002 r.) dotację w łącznej wysokości odpowiednio: 11 309,6 tys. i 12 731,2 tys. zł, z czego na koncentrację produkcji „S" przeznaczono 5 007,5 tys. zł oraz 6 617,0 tys. zł.

Nieprawidłowości w zakresie CPMG ujawnione w trakcie kontroli w spółkach ppo

W trakcie kontroli w 3 z 15 spółek ppo ujawniono nieprawidłowości w zakresie sposobu rozliczania wykorzystania dotacji na potrzeby CPMG przekazanej ze środków Ministerstwa Gospodarki, krytycznie oceniane przez NIK z punktu widzenia legalności.

W WSK „PZL-ŚWIDNIK" SA z otrzymanej w latach 1996-2000 r. dotacji w łącznej wysokości 43 191,0 tys. zł, niezgodnie z przeznaczeniem wydatkowano kwotę 2 980,1 tys. zł, stanowiącą 6,9% ogólnej wielkości tych środków. Zostały one zwrócone, na żądanie MG, przez Spółkę. Na ww. kwotę składały się:
- w 1998 r. środki w łącznej wysokości 2 936,1 tys. zł. W ramach dotacji na CPMG, bez podstawy prawnej, Spółka. próbowała rozliczyć kompensatę zobowiązań podatkowych wobec Starostwa Powiatowego poprzez przekazanie budynku B-38 za podatki lokalne (kwota 2 490,1 tys. zł). Dodatkowo, pomimo zawarcia umów w tym zakresie, nie wypłaciła na rzecz kooperantów dotacji w łącznej kwocie 270 tys. zł. Pozostała kwota 176 tys. zł wynikała z tytułu różnicy pomiędzy wielkościami planowanymi i wykonanymi.
- w 1999 r. środki w wysokości 44 tys. zł, w związku z wykorzystaniem niższej kwoty dotacji na sfinansowanie kosztów ubezpieczenia majątku produkcyjnego „S" niż była ustalona w planie wydatków, z powodu wejścia tych zobowiązań do postępowania układowego i częściowego ich umorzenia

W ocenie NIK, w 2001 r., ZM „MESKO" SA niezgodnie z zawartymi umowami, wydatkowała część środków finansowych w kwocie 129 145,84 zł. Stanowiły one 2,3% środków pochodzących z dotacji Ministerstwa Gospodarki przyznanej w tym roku tej spółce w wysokości 5 534 tys. zł. Na zakwestionowaną przez Izbę kwotę składała się:
- przekazana 31.12.2001 r. „ZUG i L" SA. w Wieluniu zaliczka na poczet przyszłej dostawy agregatu koszowo - wannowego do obróbki chemicznej *„łuski"* stalowej wyższa niż ustalono w umowie o 106.000 zł. (Według podpisanej 28.12.2001 r. umowy, Spółka miała dokonać w terminie 14 dni od daty jej podpisania płatności wynoszącej 30 % wartości dostawy, tj. kwoty 780.000 zł, podczas gdy faktycznie przekazano kwotę 886.000 zł.);
- przekazana 27.12.2001 r. przedpłata w kwocie 23 145,84 zł dla Zakładu Posadzek Polimerowych „VEGA" SA w Krakowie na dostawę 100 szt. be-

tonduru HARD pomimo zapisu w umowie dotyczącym płatności po dostawie towaru, która nastąpiła 04.01.2002 r.

W ZM „DEZAMET" SA w 1999 r. i 2001 r. sposób wykorzystania i rozliczenia dotacji z budżetu państwa na utrzymanie mocy produkcyjnych w przemyśle obronnym był niezgodny z zasadami wynikającymi z zawartych umów. I tak:
- z otrzymanej w 1999 r. dotacji w kwocie 11 080 tys. zł, w wyniku opóźnienia w przekazaniu do spółki z ZSP „NIEWIADÓW" SA. dokumentacji czterech asortymentów „S" wykorzystano kwotę 10 070,1 tys. zł, tj. 90,9%. Pozostałe środki w wysokości 1 009,1 tys. zł zwrócono do Ministerstwa Gospodarki. przelewami z 29.02.2000 r. oraz z 02.03.2000 r.
W 2001 r. w ramach zadań finansowanych przy udziale dotacji na realizację przemieszczenia mocy nie została zrealizowana „Modernizacja placówki lakierni Wydziału PS". Koszt realizacji tego zadania wynoszący 817 400,0 zł planowano sfinansować przy udziale dotacji w wysokości 242 000,0 zł. Spółka niezgodnie ze stanem faktycznym w rozliczeniu dotacji przekazanym 14.012.2002 r. do Ministerstwa Gospodarki wykazała, że powyższa dotacja została wykorzystana w całości. Ministerstwo nie uznało rozliczenia Spółki żądając zwrotu części dotacji w kwocie 106 967,0 zł wraz z odsetkami. Wpłynęły one na rachunek Ministerstwa przelewem z 04.03.2002 r., a odsetki za zwłokę w kwocie 7 335,3 zł przelewem z 27.03.2002 r. W tracie kontroli, ujawniono, że powyższe zadanie, pomimo przesunięcia terminu realizacji do 30.06.2002 r., ze względu na brak środków własnych, do czasu zakończenia kontroli nie zostało zakończone, a kolejny termin realizacji zadania ustalono do 31.12.2002 r.

W trakcie kontroli w pozostałych spółkach ppo Izba nie zgłaszała zastrzeżeń odnośnie sposobu wykorzystania dotacji na CPMG.

Nieprawidłowości w zakresie dotacji na CPMG w Ministerstwie Gospodarki

Z przedłożonej w trakcie kontroli w Ministerstwie Gospodarki dokumentacji wynikało, że trzy spółki ppo, które pobrały i wykorzystały dotacje niezgodnie z przeznaczeniem, nie rozliczyły się z przekazanych im środków. Były to ZTS „PRONIT" SA w upadłości; ZM „ŁUCZNIK"SA w upadłości oraz TM PPRESSTA" SA

W swych wyjaśnieniach **Dyrektor DPSO w MG**[94] stwierdził m.in. że:

„W 2000 r. ogłoszona została decyzja o upadłości Zakładów Tworzyw Sztucznych „PRONIT" S.A. (w dniu 5 września) oraz Zakładów Metalowych „ŁUCZNIK" S.A. (w dniu 13 listopada), tym samym Spółki zaprzestały realizacji zadań na rzecz obronności państwa. W związku z powyższym dokonano rozliczenia zawartych z tymi Spółkami umów oraz określono ich zobowiązania, w stosunku do Skarbu Państwa., które wyniosły:
- Zakłady Tworzyw Sztucznych „PRONIT" S.A. w upadłości kwota główna 1 327 236,95 zł oraz odsetki 222 602,74 zł,
- Zakłady Metalowe „ŁUCZNIK" S.A. w upadłości kwota główna 3 291 370,99 zł oraz odsetki 476 271,27 zł.

Kwoty te weszły w postępowania upadłościowe i będą zwracane przez Syndyków ww. Spółek, zgodnie obowiązującym prawem upadłościowym.
W stosunku do trzeciej Spółki -Tłoczni Metali „PRESSTA" S.A. w Bolechowie - Departament Przemysłowego Systemu Obronnego we wrześniu 2001 r. wszczął postępowanie egzekucyjne o zwrot wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem dotacji w kwocie głównej 1 042 489,31 zł wraz z należnymi odset-

[94] Pismo SO/PG/IZ/5891/2002 z 15.10.2002 r.

kami. (wysokość odsetek nalicza organ egzekucyjny). Egzekucję powyższej należności prowadzi I Urząd Skarbowy w Poznaniu."

Do czasu zakończenia kontroli w Ministerstwie Gospodarki nie uzyskano informacji o dokonaniu egzekucji ww. należności.

3.3.3.1.4. Rozliczenia zobowiązań budżetowych wobec zakładów sektora z tytułu utrzymywania w gotowości linii produkcyjnych dla podjęcia produkcji z przeznaczeniem dla Sił Zbrojnych w ramach tzw. RO w latach 1990-1991

Oprócz ponoszonych corocznie przez budżet wydatków na utrzymanie mocy produkcyjnych i remontowych na potrzeby CPMG – MPiH w 1996 r. oraz MG – począwszy od 1997 r. wydatkowały środki dla podmiotów sektora obronnego z tytułu utrzymywania przez poszczególne spółki ppo w gotowości linii produkcyjnych na potrzeby obronności w latach 1990-1991. Wydatki te nie zostały wówczas sfinansowane odpowiednią dotacją z budżetu. Ich wypłata stanowiła realizację prawomocnych wyroków sądowych.

Konieczność dokonania powyższych rekompensat, zdaniem Izby, wynikała z posiadania przez szereg spółek sektora obronnego znacznej infrastruktury technicznej tworzonej i przygotowywanej jeszcze na potrzeby Układu Warszawskiego (UW), a charakteryzującej się wieloseryjnymi zamówieniami na wyroby wytwarzane w oparciu o licencje radzieckie adoptowane do warunków krajowych oraz silnymi powiązaniami kooperacyjnymi w produkcji wyrobów o wysokim stopniu złożoności (czołgi, haubice, transportery) z państwami członkami UW. W ramach tego sojuszu przemysłom zbrojeniowym poszczególnych państwa członkowskich przypisana była specjalizacja produkcji niektórych rodzajów sprzętu (np. Polsce śmigłowce lekkie). Tylko niektóre rodzaje uzbrojenia były produkowane w większości krajów, a dotyczyło to przede wszystkim tzw. sprzętu uzbrojenia strzeleckiego i amunicji.

W konsekwencji powyższych uwarunkowań rozbudowane możliwości produkcyjne, tworzone na potrzeby całego ugrupowania, z założenia miały być przygotowane do zintensyfikowania produkcji w okresie zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny. Rozwiązanie UW było przyczyną zerwania więzów kooperacyjnych oraz spadku zamówień. Jednocześnie, wobec braku opracowania zamienników krajowych części i podzespołów importowanych, część mocy wytwórczych została poważnie ograniczona, co nie spowodowało jednak odpowiedniej redukcji infrastruktury technicznej. Z powodu wcześniejszego zgłoszenia przez MON zapotrzebowania na te wyroby w czasie zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny przedsiębiorstwa sektora obronnego włączyły te zdolności do tzw. mocy produkcyjnych i remontowych na potrzeby bezpieczeństwa państwa.

Mechanizmem, który rekompensować miał spółkom ppo powyższe niekorzystne uwarunkowania zewnętrzne były właśnie powyższe rekompensaty.

Globalna kwota rekompensat wypłacona w sektorze obronnym

W latach 1996-2001 26 spółek sektora obronnego monitorowanych przez Ministerstwo Gospodarki otrzymało, na podstawie prawomocnych wyroków sądowych, rekompensaty z tytułu utrzymywania w gotowości linii produkcyjnych w ramach tzw. zadań RO w łącznej wysokości (w cenach 2002 r.) 370 966,0 tys. zł W poszczególnych latach analizowanego okresu kwota podlegała wahaniom wynosząc od 134 083 tys. zł w 1996 r. do 436,0 tys. zł w 2001 r.

Rekompensaty wypłacone badanym spółkom ppo

W latach 1996-2001 15 badanym spółkom ppo wypłacono rekompensaty w łącznej wysokości (w cenach 2002 r.) 219 914,4 tys. zł. W analizowanym okresie ich poziom wynosił od 0,0 tys. zł w 2001 r. do 75 681,5 tys. zł w 1996 r. W kontrolowanej populacji w 1996 r. środki wypłacono dwóm podmiotom (HSW SA i ZM „MESKO" SA; w 1997 r.,1998 r. jednemu podmiotowi (odpowiednio ZM „ŁUCZNIK" SA; ZM „DEZAMET" SA), w 1999 r. dwóm (BZE „BELMA" SA i WSK „PZL-WARSZAWA II" SA), w 2000 r. sześciu podmiotom (BZE „BELMA" SA; „STOMIL-POZNAŃ" SA; WSK „PZL-ŚWIDNIK" SA; ZM „DEZAMET" SA; ZM „TARNÓW" SA i ZSP „NIEWIADÓW" SA). Jeżeli chodzi o wysokość pojedynczej wypłaty najwyższa z nich wynosiła 45 010,8 tys. zł (w cenach 2002 r. - 73 433,2 tys. zł), miała miejsce w 1996 r. i dotyczyła ZM „MESKO" SA.

Zgodnie z wyjaśnieniem **Dyrektora DPSO w MG**[95] „w chwili obecnej są następujące sprawy w toku:

- Hydral S.A. suma roszczenia 2,5 mln. zł - wyrok wydany;
- PCO S.A. suma roszczenia 8,0 mln. zł + odsetki - 9 rozprawa;
- GZE UNIMOR S.A - 1,3 mln. zł+ odsetki - 5 rozprawa;
- WSK PZL Mielec S.A. - 6,5 mln. zł + odsetki - 6 rozprawa;
- ZM Wola S.A - 16mln. zł, wniesiona przez spółkę kasacja do Sądu Najwyższego o uchylenie ostatniego wyroku i objęcie nową sprawą roszczenia o 16 mln. zł (ostatecznie ze środków Ministerstwa na realizacje wyroku w 2002 r. wypłacono 14 033,0 tys. zł – dopisek NIK);
- ZM Bumar-Łabędy S.A. - 61mln zł. - 6 rozprawa."

Dyrektor DPSO w swym wyjaśnieniu informował ponadto, że „nie jest możliwe wiarygodne określenie stanu zaawansowania toczących się spraw i przewidzieć na której i kiedy sprawa się zakończy i z jakim wyrokiem. Minister Gospodarki nie uznawał i nie uznaje roszczeń zakładów o zwrot kosztów utrzymania linii produkcyjnych dla zadań planu RO-86 realizowanych w latach 1990-1991, gdyż do 1993r. nie był prawnie zobowiązany do refundowania tych kosztów. Zobowiązanie powstaje dopiero w wyniku wyroku zasądzającego. Wykazane kwoty roszczeń spraw w toku mogą być bardzo mylące. Jako przykład można podać, że Bumar Łabędy S.A. dochodzą kwoty ponad 61 mln. zł a kwota uzasadniona to ok. 4 mln. zł. PCO dochodzą kwoty bez odsetek w wysokości około 8 mln. zł, a roszczenie to zdaniem Ministerstwa Gospodarki jest całkowicie bezzasadne."

W ocenie NIK kwota rekompensat wypłacana z tytułu utrzymywania mocy produkcyjnych w ramach RO - z uwagi na fakt, że obejmuje ona także odsetki - może stanowić dla spółek ppo - pod warunkiem ich szybkiego wypłacenia istotny element wsparcia. Dla porównania dotacje w ramach CPMG nie rekompensują wszystkich grup kosztów (w tym m. in. kosztów pracy będących najważniejszym czynnikiem kosztotwórczym).

> Powyższą tezę potwierdza wspomniany wcześniej przypadek ZM „MESKO" SA Jedynie w 1996 r. Spółka ta odnotowała dodatni wynik finansowy.
>
> Dodatkowo w BZE „BELMA" SA dodatni wynik finansowy brutto w 2000 r. w wysokości 5 283,7 tys. zł w praktyce osiągnięty został dzięki środkom w wysokości 9 033,0 tys. zł przekazanym w tym roku tej Spółce na podstawie wyroku sądowego. Podobna sytuacja w 2000 r. miała miejsce w ZSP „NIEWIADÓW" SA.

[95] Pismo SO/NW/KM/6184/2002 z 30.10.2002 r.

Na przeciwległym biegunie wskazać można z kolei ZM „BUMAR ŁABĘDY" SA. Spółka ta wciąż oczekuje na wyrok w przedmiotowej sprawie. Jednocześnie 2002 r. zakończyła stratą brutto w wysokości 106 933,0 tys. zł.

3.3.3.1.5. Poręczenia spłaty kredytów bankowych ze środków budżetu państwa

Powyższe narzędzie stanowiło kolejny instrument wsparcia restrukturyzacji sektora obronnego.

W trakcie kontroli w MG, w trybie art. 29 ust. 2 lit. f *ustawy o NIK* Izba uzyskała z **Departamentu Gwarancji i Poręczeń Ministerstwa Finansów** informacje dotyczące spółek ppo, którym udzielone zostały poręczenia spłaty kredytów bankowych ze środków budżetu państwa.

Globalna kwota udzielonych poręczeń

Z nadesłanych danych[96] wynikało, że w latach 1990-1995 dziesięciu spółkom sektora obronnego Skarb Państwa (SP) udzielił takich poręczeń, w tym pięć z nich objętych zostało badaniem Izby. Były to odpowiednio HSW SA; KOMBINAT „PZL-HYDRAL" SA; PCO SA; WSK „PZL-ŚWIDNIK" SA oraz ZM „BUMAR-ŁABĘDY" SA. Wysokość udzielonych poręczeń w całej branży wahała się od 77 616,6 tys. zł (GZPG „STOMIL"SA) do 1 024,5 tys. zł (ZE „WAREL" SA), a w kontrolowanych podmiotach od 2 800,0 tys. zł (ZM „BUMAR-ŁABĘDY" SA) do 25 968,2 tys. USD (KOMBINAT „PZL-HYDRAL" SA).

W sześciu przypadkach (w tym trzech kontrolowanych przez Izbę - PCO SA; WSK „PZL-ŚWIDNIK SA i ZM „BUMAR-ŁABĘDY SA) umowa poręczenia wygasła nie rodząc żadnych skutków dla budżetu państwa). W jednym przypadku, HSW SA., zadłużenie z tytułu kredytu inwestycyjnego na sfinansowanie budowy linii ciągłego odlewania stali (poręczenie wygasa z dniem 15.01.2003 r., a termin ostatniej raty spłaty kredytu wyznaczono na dzień 31.12.2002 r.), według stanu na 24.07.2002 r., wynosiło 6 202,0 tys. zł. (pierwotna kwota poręczenia - 32 180,3 tys. zł).

W pozostałych trzech przypadkach (w tym jednym badanym przez NIK) - według stanu na 30.11.2002 r. SP posiadał wierzytelności z tytułu udzielonego poręczenia w łącznej kwocie 195 170,8 tys. zł. W odniesieniu to badanej spółki (KOMBINAT „PZL-HYDRAL" SA) kwota ta wynosiła 98 438,5 tys. zł, co stanowiło 50,4% globalnej wielkości tych wierzytelności.

Nieprawidłowości w wykorzystaniu poręczeń

W ocenie NIK, w dwóch z pięciu badanych spółkach ppo, którym udzielono poręczenia, realizowane za ich pomocą przedsięwzięcia inwestycyjne nie przyniosły zakładanych efektów.

Zawarte przez KOMBINAT „PZL-HYDRAL" SA w latach 1993-1995 umowy licencyjne na produkcję sprężarek i klimatyzatorów, zamiast „urynkowienia" produkcji i systematycznego wzrostu przychodów ze sprzedaży, spowodowały zwiększenie zadłużenia w związku z koniecznością rozpoczęcia w 1997 r. spłaty kredytów inwestycyjnych wartości blisko 26 000 tys. USD, na które uzyskano poręczenie. Program restrukturyzacji z grudnia 1998 r. zakładał reaktywowanie oraz urentownienie produkcji i sprężarek. Zadaniem priorytetowym miało być w tym przypadku zawiązanie spółki joint – venture z partnerem chińskim, przekazanie w formie aportu posiadanych, a niewykorzystanych linii produkcyjnych oraz rozpoczęcie w II półroczu 1999 r. w Chinach montażu sprężarek SHK-1034 w oparciu o części i zespoły produkowane w spółce „Hydral-Kom". Efek-

[96] Pismo DG/S-5/21/4412/02/2003 z 21.01.2003 r.

tem ekonomicznym przedsięwzięcia miał być zysk na transakcjach sprzedaży na poziomie ok. 1 048,0 tys. zł w 1999 r.; 3 125,0 tys. zł w 2000 r. i po 2 062,0 tys. zł w latach 2001 – 2003.
W niepełnym zakresie i ze znacznymi opóźnieniami w stosunku do założeń programowych, realizowano zamierzenia w zakresie „zagospodarowania" licencyjnej produkcji sprężarek do sprzętu chłodniczego. W II półroczu 1999 r., a więc w terminie zakładającym rozpoczęcie produkcji sprężarek w Chinach, praktycznie zdołano jedynie zawiązać (na podstawie przepisów prawa chińskiego) i zarejestrować pod nazwą „Delan", spółkę joint-venture Kombinatu „PZL-Hydral" SA z grupą kapitałową DEQIAO oraz rozpocząć wysyłkę wyposażenia technicznego zakładu produkcyjnego. Dopiero w okresie 16-31.10.2001 r. przeprowadzono testowanie maszyn i urządzeń oraz próby wydajnościowe linii montażowej uzyskując gotowość techniczną do produkcji.
W styczniu i lipcu 2002 r. właściwe merytorycznie władze chińskie ustaliły wartość aportu rzeczowego (w postaci maszyn i urządzeń) wniesionego przez „PZL-Hydral" do spółki „Delan" odpowiednio na kwoty 1,77 oraz 1,85 mln. USD, tj. na poziomie 50,6% i 52,9% wartości wpisanej do umowy spółki (3,5 mln USD). Odrzucenie przez Kombinat, jako rażąco niskich, przedstawionych przez stronę chińską wycen aportu, uniemożliwiło formalne objęcie udziałów przez wspólników, a samej spółce „Delan" rozpoczęcie działalności gospodarczej. Na dzień zakończenia kontroli (11.10.2002 r.) poniesione i zamrożone nakłady związane z kontraktem chińskim zamykały się kwotą 16 928 tys. zł, z czego na wartość wniesionego majątku trwałego przypadała kwota 15 811 tys. zł (93,4%) zaś na koszty dostaw, montażu, testowania wyposażenia technicznego oraz szkolenia pracowników zakładu sprężarek kwota 1 117 tys. zł (6,6%). Kombinat nie uzyskał zakładanych w programie w okresie lat 1999-2002 zysków ze sprzedaży podzespołów do produkcji sprężarek w łącznej kwocie 8 297 tys. zł.

Poręczenie uzyskane przez HSW SA na budowę linii ciągłego odlewania stali nie doprowadziło do przeprowadzenia kompleksowej restrukturyzacji tego kluczowego segmentu działalności Spółki. W konsekwencji Spółka pn. **Zakład Hutniczy Sp. z o.o.** postanowieniem Sądu Rejonowego w Tarnobrzegu z 17.10.2000 r. postawiona została w stan upadłości.

W ww. przykładach, w ocenie NIK, instrument ekonomiczny w postaci poręczeń przez Skarb Państwa kredytów inwestycyjnych zaciąganych przez spółki sektora obronnego, okazał się narzędziem nieskutecznym w procesie ich restrukturyzacji.

3.3.3.1.6. Środki z budżetu b. Ministerstwa Współpracy Gospodarczej z Zagranicą oraz Ministerstwa Gospodarki na promocję wyrobów produkowanych przez przedsiębiorstwa sektora

Wobec braku wdrożenia systemowych rozwiązań dotyczących kompleksowej promocji eksportu wyrobów „S", przewidywanych w kolejnych rządowych programach restrukturyzacyjnych, instrumentem wspierającym aktywność spółek ppo w tym zakresie były środki przekazywane im z budżetu Ministerstwa Gospodarki, a wcześniej **Ministerstwa Współpracy Gospodarczej z Zagranicą** (**MWGzZ**).

Z danych przekazanych w trakcie kontroli przez MG wynikało, że w latach 1996-2001 ww. resorty przekazały na ten cel 26 spółkom ppo ogółem (w cenach 2002 r.) 2 101,0 tys. zł. Dla porównania zakłady branży,

w analogicznym okresie, na promocję swych wyrobów wydatkowały łącznie 39 910,0 tys. zł. Tym samym udział środków publicznych pokrywał 5,3% całkowitej kwoty. W 15 spółkach kontrolowanych przez NIK wielkości te wynosiły odpowiednio 1 996,0 tys. zł i 33 121,0 tys. zł, co w rezultacie dawało wsparcie budżetowe na poziomie 5,9%.

Wśród kontrolowanych przez Izbę spółkach, w latach 1996-2001 realna wielkość wydatków na promocję eksportu wahała się od 0,0 zł w ZSP „NIEWIADÓW" SA (w latach 1996-2001 Spółka ta nie przeznaczała na promocję swych wyrobów żadnych środków publicznych ani własnych) do 14 046,0 tys. zł w HSW SA. W przypadku tego ostatniego podmiotu wsparcie ze środków budżetowych wynosiło tam zaledwie 27,0 tys. zł, tj. kształtowało się na poziomie 0,2%. W badanej populacji najwyższy procentowy udział środków publicznych w promocji eksportu - 37,4% miał miejsce w ZM „MESKO" S.A. (na łączna kwotę wydatków w latach 1996-2001 - 1 610,0 tys. zł z budżetów ww. resortów przeznaczono środki w wysokości 603,0 tys. zł).

Nie zgłaszając zastrzeżeń do sposobu rozliczania poszczególnych przedsięwzięć finansowanych z tych środków (wybrane z nich poddano kontroli w badanych spółkach ppo) Izba zwraca uwagę na konieczność podjęcia prac zmierzających do stałego podnoszenia efektywności ich wykorzystania.

Zdaniem NIK, na początkowym etapie zbierania informacji o potencjalnych kontrahentach tańszym, a wcale nie mniej skutecznym niż bezpośredni udział w seminariach, konferencjach i targach międzynarodowych źródłem wiedzy w tym zakresie, są bazy danych, jakimi dysponuje Ministerstwo Gospodarki**, Krajowa Izba Gospodarcza** (**KIG**), **Państwowa Agencja Inwestycji Zagranicznych** (**PAIZ**), Wydziały Ekonomiczno-Handlowe (**WEH**). Wykorzystywanie tych instrumentów pozwoliłoby zaoszczędzone w ten sposób środki przeznaczyć na bezpośrednie kontakty z kontrahentem podejmowane w dalszych etapach, a dotyczące szczegółów przedsięwzięcia, w tym m. in. na zorganizowanie odpowiednich pokazów, co w przypadku sprzętu „S" jest przedsięwzięciem szczególnie kosztownym. Przykładowo:

> Kwota 255,2 tys. zł otrzymana przez ZM „BUMAR-ŁABĘDY" SA w 2001 r. została przeznaczona na częściowe pokrycie kosztów związanych z organizacją pokazu czołgu PT-91 dla Malezji.
>
> PCO SA złożyło w Ministerstwie Gospodarki 11.12.2001 r. wniosek o refundację części kosztów pokazów dla Ministerstwa Obrony Narodowej Indii na poligonie w Indiach sprzętu pasywacji noktowizorów wozów bojowych używanych w armii indyjskiej. Minister Gospodarki pismem z 21.12.2001 r. poinformował, że ze środków na promocję eksportu przyznał na ten cel kwotę 300,0 tys. zł.

3.3.3.1.7. Pożyczki inwestycyjne ze środków EFSAL

Wśród badanych spółek sektora środki na ten cel uzyskały ZM „TARNÓW" SA.

> Spółce uchwałą Rady Ministrów z 07.08.1998 r. nr 68/69 przyznana została ze środków funduszu EFSAL pomoc na wsparcie restrukturyzacji w łącznej kwocie 10 350,0 tys. zł, z czego na restrukturyzację zatrudnienia przypadała kwota 500,0 tys., a na pożyczkę udzielona za pośrednictwem ARP SA kwota 9 850 tys. zł. Zakłady 14.09.1998 r. zawarły z Agencją umowę pożyczki nr 61/68/98. Z punktu widzenia rzetelności Izba krytycznie ocenia zmianę realizacji harmonogramu rzeczowo-finansowego w trakcie realizacji zakupów (zakupione maszyny i urządzenie w sposób istotny odbiegały od początkowo planowanych) a także nie wywiązywanie się

przez Spółkę - ze względu na brak płynności finansowej - z określonych warunków dotyczących harmonogramu spłat rat pożyczki. W konsekwencji harmonogram ten, do czasu zakończenia kontroli, był zmieniany z jej inicjatywy pięciokrotnie. Według ostatniego aneksu, podpisanego 23.01.2002 r. pożyczkobiorca pozostające do opłacenia w wysokości 3 751,2 tys. zł oprocentowanie spłacić miał w 10-tysięcznych ratach w okresie luty - lipiec 2002 r. (razem sześć rat); 20-tysięcznych ratach w okresie sierpień 2002 - czerwiec 2005 r (razem 35 rat) oraz jednej raty w wysokości 2 991,2 tys. zł w lipcu 2005 r. Do czasu zakończenia kontroli ww. harmonogram był realizowany przez Spółkę.

3.3.3.2. Restrukturyzacja prawno-organizacyjna i majątkowa

Posiadany przez spółki ppo majątek produkcyjny i nieprodukcyjny, w ocenie NIK, przekraczał ich obecne potrzeby, wyznaczane przez możliwości zbytu produkcji na rynku krajowym i za granicą. W konsekwencji stopień wykorzystania potencjału wytwórczego był niski, co z kolei rzutowało negatywnie na wysokość kosztów i w efekcie na całokształt sytuacji ekonomiczno-finansowej.

W celu przeciwdziałania tym niekorzystnym relacjom spółki sektora, w ramach prowadzonej restrukturyzacji, podejmowały działania zmierzające do dostosowania posiadanego przez siebie majątku do aktualnych potrzeb określonych przez rynek. Mając za względzie skalę koniecznych zmian w tym obszarze, w ocenie Izby, przebiegały w zbyt wolnym tempie. Jedną z głównych przyczyn spowalniających ten proces był nieuregulowany stan prawny gruntów oraz hipoteki obciążające nieruchomości.

Globalna kwota i struktura operacji na majątku prowadzonych przez kontrolowane spółki ppo

W badanych spółkach ppo (z wyjątkiem HSW SA, dla której ze względu na złożony charakter tego podmiotu – jest to grupa kapitałowa - zebranie informacji w poniżej zaprezentowanym układzie było niemożliwe) łączna wartość (w cenach 2002 r.) przeprowadzonych w latach 1996 – 2001 operacji na ich majątku wynosiła 938 087,7 tys. zł. Dla porównania, w analogicznym okresie, skumulowana wartość ich majątku (suma majątku trwałego i obrotowego) wynosiła (w cenach 2002 r.) 18 653 535,7 tys. zł. Tym samym przeprowadzane przez 14 badanych spółek operacje na majątku objęły 5% jego wartości. Poszczególne podmioty przejawiały różną aktywność w tym zakresie. Łączna wartość przeprowadzonych przez nie transakcji wahała się od 5 464,8 tys. zł (0,6% globalnej wielkości) w PSO „MASKPOL" SA do 186 834,4 tys. zł (19,9%) w KOMBINACIE „PZL-HYDRAL" SA.

Na ww. kwoty globalne składały się cząstkowe kwoty wynikające z następujących rodzajów transakcji przeprowadzonych w latach 1996-2001 (w cenach 2002 r.):

- Przekazanie majątku do nowych spółek - 304 818,6 tys. zł, tj. 32,5% wartości operacji na majątku.
- Sprzedaż materiałów i zapasów - 184 054,0 tys. zł (19,6%).
- Inne - obejmujące sprzedaż udziałów, akcji i papierów wartościowych, likwidację środków trwałych oraz usługi - 177 334,6 tys. zł (18,9%).
- Zbycie nieruchomości - 113 467,6 tys. zł (12,1%).
- Przychody z najmu dzierżawy i leasingu - 96 675,0 tys. zł (10,3%).
- Sprzedaż zbędnych maszyn - 34 580,2 tys. zł (3,7%).
- Darowizny - 27 157,6 tys. zł (2,9%).

W ramach kontroli w poszczególnych spółkach Izba zbadała jednostkowe transakcje przeprowadzone przez nie w ramach ww. kategorii. Poniżej zaprezentowano także zbiorcze dane dla poszczególnych z nich.

Tworzenie spółek zależnych

Wartość przekazanego majątku do nowo tworzonych spółek w 14 badanych podmiotach wahała się od 0 zł (w latach 1996-2001 trzy spółki, tj. PSO „MASKPOL" SA, WSK „PZL-WARSZAWA II" SA[97] oraz ZCH „NITRO-CHEM" SA nie tworzyły spółek zależnych) do 146 915,1 tys. zł w KOMBINACIE „PZL-HYDRAL" SA.

W ocenie Izby, w ogólnym aspekcie, działania na rzecz przebudowy struktury organizacyjnej spółek ppo w postaci wyodrębniania podmiotów zależnych, należy ocenić pozytywnie. Ich wydzielanie pozwalało na „wyprowadzenie" z zakresu działalności spółek sektora obronnego wydziałów pomocniczych oraz wydzielonych zakładów nie związanych bezpośrednio z podstawowym profilem produkcyjnym. Stwarzało również podstawy do rozpoczęcia działań mających na celu, w dalszej perspektywie, koncentrację produkcji i ograniczanie powierzchni zajmowanych gruntów. Przekazanie składników majątku trwałego jako aportu rzeczowego na pokrycie kapitału zakładowego pozwalało z kolei na oszczędności w grupie kosztów stałych. Zgoła odmiennie efektywność zmian organizacyjnych przedstawiała się w kontekście sytuacji ekonomiczno finansowej podmiotów zależnych, a zatem efektywności ulokowanego w nim majątku. Przykładowo:

> Kombinat „PZL-HYDRAL" SA wydzielił ze swej struktury wewnętrznej siedem spółek prawa handlowego, w których pokrył cały kapitał zakładowy i objął 100% udziałów. Majątek przeniesiony do spółek zależnych stanowił 57% średniego stanu aktywów Kombinatu w latach 1996-2001. W latach 1998-2001 przychody spółek zmniejszyły się z 34 381 tys. zł do 16 275 tys. zł (o 52,7%) w tym ze sprzedaży z 33 100 tys. zł do 15 787 tys. zł (o 52,3%). Przy systematycznie wzrastającym wskaźniku poziomu kosztów (ze 101,3% w 1996 r. do 159,2% w 2001 r.) w całym analizowanym okresie spółki wykazywały starty finansowe sięgające w latach 1998-1999 blisko 28% przychodów, zaś w latach 2000 – 2001 już prawie 60% przedmiotowej wielkości.
>
> Na majątku ZM „DEZAMET" SA w latach 1993 – 1998 powstało pięć spółek z ograniczoną odpowiedzialnością. Spółka wniosła do tych podmiotów majątek o wartości (w cenach 2002 r.) 11 331,1 tys. zł. Ogłoszenie w 1998 r. upadłości Spółki „Bernard Moteurs Poland" spowodowało konieczność poniesienia przez ZM „DEZAMET" SA skutków finansowych w kwocie 9 559,4 tys. zł, tj. dokonania odpisów aktualizujących udziały w wysokości 6 370,0 tys. zł i nieuregulowane wierzytelności z tytułu dostaw i usług na kwotę 3 189,4 tys. zł.
>
> W latach 1996-2001 na majątku ZM „MESKO" SA powstało sześć spółek zależnych. W okresie tym Spółka przekazała tym podmiotom w formie aportu majątek o wartości (w cenach 2002 r.) 26 386,2 tys. zł. W analizowanym okresie utworzone na bazie majątku ZM „MESKO" SA spółki ponosiły straty wynoszące (łącznie) w 1997 r. - 158,8 tys. zł; w 1998 r. - 190,2 tys. zł; w 1999 r. - 249,0 tys. zł; w 2000 r. - 2 906,0 tys. zł i w 2001 r. - 6 843,1 tys. zł.

[97] Zarząd tej Spółki, w trakcie kontroli, rozważał wydzielenie ze swej struktury, w drugiej połowie 2002 r. Wydziału Elementów Sprężystych i utworzenie na jego bazie **Zakładu Elementów Sprężystych Sp. z o.o.** Opracowany przez **EVIP Corporate Management Consultans Sp. z o. o.** biznes plan tego przedsięwzięcia zakładał, że kapitał tej spółki w wysokości 2 270,0 tys. zł pokryty w całości zostanie przez WSK „PZL-Warszawa II" SA aportem w postaci: środków trwałych (624,3 tys. zł), materiałów gotowych i produkcji w toku (1 537,0 tys. zł) oraz gotówki (180,5 tys. zł).

Zdaniem Izby restrukturyzacja prawno-organizacyjna i majątkowa polegająca na tworzeniu spółek zależnych w ww. przypadkach nie przyniosła oczekiwanych rezultatów.

W tym obszarze restrukturyzacji Izba zwróciła także uwagę na przypadek FB „ŁUCZNIK-RADOM" Sp. o. o. powstałej w miejsce upadłych ZM „ŁUCZNIK" SA. Zdaniem NIK umowy o wynajem składników majątkowych zawarte przez Spółkę z syndykiem masy upadłości ZM „ŁUCZNIK" SA nie zabezpieczały w sposób należy jej interesów polegających na zapewnieniu korzystania z majątku upadłego podmiotu do czasu wybudowania własnego zakładu produkcyjnego.

> Umowa nr 196/2001 z 05.12.2001 r. (z aneksem z 11.01.2002 r.) w sprawie najmu pomieszczeń w budynkach o łącznej powierzchni użytkowej 14.903,0 m^2 oraz umowa nr 7/2001 z 05.12.2001 r. (z aneksem z 07.01.2002 r.) na wynajem obrabiarek, urządzeń i oprzyrządowania zawarte zostały na czas nieokreślony, przy zachowaniu 2-miesięcznego okresu wypowiedzenia przez Spółkę i 6-miesięcznego przez Syndyka lub w każdym czasie, w przypadku porozumienia się stron. Spółka zagwarantowała sobie prawo do rezygnacji z części przedmiotu najmu lub jego zwiększenia

Sprzedaż materiałów i zapasów

W 14 kontrolowanych spółkach wartość sprzedanych przez nie w latach 1996-2001 (w cenach 2002 r.) materiałów i zapasów wynosiła ogółem 184 054,0 tys. zł. Operacje w tym obszarze swą największą wartość osiągnęły w ZM „BUMAR-ŁABĘDY" SA – 93 883,9 tys. zł, stanowiąc 51,0% ich łącznej wielkości. Na drugim biegunie znalazła się z kolei spółka WSK „PZL-WARSZAWA II" SA, w której wynosiły one 886,6 tys. zł, tj. odpowiednio 0,5%. W trakcie badania w poszczególnych spółkach sektora obronnego wybranych transakcji Izba nie natrafiła na nieprawidłowości w tym zakresie.

Inne operacje

Wartość tej niejednorodnej kategorii (wśród nich znajdowały się transakcje występujące w pojedynczych podmiotach) dla analizowanego okresu (w cenach 2002 r.) wynosiła 177 344,6 tys. zł stanowiąc 18,9% wartości wszystkich operacji na majątku, przy czym 75,5% ww. kwoty przypadało na dwie transakcje, tj. sprzedaż przez ZM „BUMAR-ŁABĘDY" SA w 1996 r. posiadanych przez tą spółkę papierów wartościowych (w cenach 2002 r. - 75 025,9 tys. zł) oraz sprzedaż przez „STOMIL-POZNAŃ" SA w 2001 r. udziałów w „BRIDGESTONE/FIRESTONE POLAND" Sp. z o.o., utworzonej w 1998 r. z podmiotem zagranicznym, tj. BRIDGESTONE CORPORATION (Japonia) (w cenach 2002 r. - 57 811,1 tys. zł).

> W ocenie NIK uzasadnione pod względem gospodarności oraz celowe było utworzenie w 1998 r. przez „STOMIL-POZNAŃ" SA ww. spółki joint venture oraz sprzedaż przez Spółkę w 2001 r. swych udziałów w niej. Transakcja ta uzyskała akceptację m.in. organu nadzoru właścicielskiego, a dla jednostki kontrolowanej stanowiła poważne źródło pozyskania kapitału na ewentualną modernizację oraz dalszy rozwój. Na podstawie aktów notarialnych sporządzonych 28.06.2002 r. zysk netto za rok obrotowy 2001 w kwocie 35 514,5 tys. zł Zwyczajne Walne Zgromadzenie Spółki podzieliło w sposób następujący: kapitał rezerwowy z przeznaczeniem na finansowanie inwestycji – 35 114,9 tys. zł; nagrody dla pracowników – 399,6 tys. zł.

Izba nie wnosiła także zastrzeżeń do transakcji przeprowadzonej przez ZM „BUMAR-ŁABĘDY" SA.

Sprzedaż nieruchomości

W analizowanym okresie 14 kontrolowanych spółek sektora obronnego sprzedało będące ich własnością nieruchomości za łączną kwotę (w cenach 2002 r.) 113 467,6 tys. zł. W poszczególnych spółkach wartość transakcji z tego tytułu wynosiła od 158,6 tys. zł, tj. 0,1% ww. kwoty w PSO „MASKPOL" SA. do 30 555,0 tys. zł, tj. odpowiednio 26,9% w WSK „PZL-ŚWIDNIK" SA. Dwie Spółki, tj. WSK „PZL-ŚWIDNIK" SA i PCO SA z tytułu sprzedaży nieruchomości uzyskały (w cenach 2002 r.) środki w łącznej wysokości 52 029,5 tys. zł, co stanowiło 45,9% ich wielkości we wszystkich kontrolowanych spółkach.

NIK pozytywnie ocenia efekty, poddanej w trakcie kontroli szczegółowemu badaniu, transakcji sprzedaży przez PCO SA w 2001 r. prawa użytkowania wieczystego działek o łącznej powierzchni 22 473 m^2, położonych przy ul. Ostrobramskiej w Warszawie. W ocenie Izby prowadzona ona była z zachowaniem obowiązujących przepisów i procedur, przy zgodzie właściwych organów Spółki. Zdaniem NIK podejmowanie działań w tym zakresie ułatwiło posiadanieuregulowanego stanu prawnego gruntów i nieruchomości, a przede wszystkim ich atrakcyjna lokalizacja. Uzyskana kwota 16 400,0 tys. zł stanowiła 164,6% ceny wywoławczej (10 000,0 tys. zł).

W przypadku WSK „PZL – Świdnik" SA największa kwotowo transakcja zbycia nieruchomości dotyczyła sprzedaży, w grudniu 1998 r., za kwotę 15 810,0 tys. zł na rzecz **Banku Depozytowo – Kredytowego SA Grupa PEKAO SA** lotniska o powierzchni 122 ha. Zagwarantowanie w umowie sprzedaży utrzymanie przez Kupującego lotniczego charakteru nabytej nieruchomości, w ocenie Izby zabezpieczało interesy Spółki.

Jednocześnie uwagę Izby zwróciła relatywnie niska wartość sprzedaży nieruchomości w ZM „BUMAR-ŁABĘDY" SA (zaledwie 535,8 tys. zł).

W trakcie badania w poszczególnych spółkach sektora obronnego wybranych transakcji Izba natrafiła na nieprawidłowości w tym zakresie w BZE „BELMA" SA.

W latach 1999-2001 Zarząd „BELMA" SA zawarł cztery umowy w formie aktu notarialnego dotyczące sprzedaży prawa użytkowania wieczystego gruntów wraz z prawem do położonych na tych gruntach budynków o łącznej wartości 957,2 tys. zł. W umowach tych odroczono płatności części ceny sprzedaży, w łącznej kwocie 465,8 tys. zł, poza datę ich zawarcia, na okres od jednego do ośmiu miesięcy. W ocenie NIK powyższe uregulowanie było sprzeczne z przepisami § 12 ust. 2 i § 23 *rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 sierpnia 1997 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad i trybu organizowania przetargu publicznego na sprzedaż majątku trwałego innym podmiotom przez spółkę powstałą w wyniku komercjalizacji ora warunków w których dopuszcza się odstąpienie od przetargu*[98], zwane dalej *rozp. RM z 26.08.99 r.*, z godnie z którym nabywca jest zobowiązany do zapłaty najpóźniej w chwili zawarcia umowy w formie aktu notarialnego.

Przychody z najmu, dzierżawy i leasingu

W przypadku przychodów z najmu, dzierżawy i leasingu ich łączna kwota (w cenach 2002 r.) wynosiła 96 675, 0 tys. zł, z czego 32 492,2 tys. zł, tj. 33,6% jej globalnej wielkości przypadało na FB „ŁUCZNIK-RADOM" SA (wcześniej ZM ŁUCZNIK" SA). Dla porównania w PSO „MASKPOL" SA kwota ta wynosiła zaledwie 54,0 tys. zł., stanowiąc 0,06% globalnej wielkości.

[98] Dz. U. Nr 108, poz. 696 ze zm.

Podczas kontroli jednostkowych NIK nie natrafiła na nieprawidłowości w tym obszarze.

Sprzedaż zbędnych maszyn

Badane 14 spółek w latach 1996-2001 dokonało sprzedaży zbędnych maszyn na łączną kwotę (w cenach 2002 r.) 34 580,2 tys. zł. W poszczególnych podmiotach ich wartość wynosiła od 18 224,5 tys. zł (52,7% globalnej kwoty) w WSK „PZL-ŚWIDNIK" SA do 161,1 tys. zł z PSO „MASKPOL" SA(odpowiednio 0,5%).

W trakcie badania w poszczególnych spółkach sektora obronnego wybranych transakcji Izba natrafiła na nieprawidłowości w tym zakresie w BZE „BELMA" SA.

> Do sprzedaży ciągnika siodłowego Volvo F-10 przystąpiono po ponad 20 miesiącach od dokonania jego wyceny. Z uwagi na nieaktualną, nieadekwatną do bieżących cen rynkowych cenę wywoławczą (38,0 tys. zł), powyższe opóźnieni - zdaniem NIK - było przyczyną braku skuteczności zorganizowanego przetargu. Ostatecznie pojazd sprzedano za 10,0 tys. zł, tj. 26,3% wartości ustalonej w wycenie. Jednocześnie cena ta była niższa od ceny minimalnej, wynikającej z przepisów §26 ust. 21 przytoczonego *rozp. RM z 26.08.97 r.* (połowa ceny wywoławczej) o 9 tys. zł.

Darowizny

W analizowanym okresie kontrolowane spółki sektora obronnego dokonały darowizn na łączna kwotę (w cenach 2002 r.) 27 157,6 tys. zł. Pięć spółek (KOMBINAT „PZL-HYDRAL" SA; PCO SA; WSK „PZL-WARSZAWA II"SA; ZM „TARNÓW" SA oraz ZSP „NIEWIADÓW" SA) w analizowanym okresie nie przekazywało żadnych darowizn.

Dwie spółki o najwyższym poziomie darowizn (ZM „MESKO" SA - 18 103,4 tys. zł, tj. 66,7% łącznej kwoty darowizn i WSK „PZL-ŚWIDNIK" SA - 5 291,6 tys. zł - 19,5%) w ramach tej operacji nieodpłatnie (w zamian długi - zobowiązania podatkowe z tytułu podatku od nieruchomości) przekazywały gminom budynki i budowle.

Podczas kontroli jednostkowych NIK nie natrafiła na nieprawidłowości w tym obszarze.

3.3.3.2.1. Wniesienie akcji stanowiących własność Skarbu Państwa jako wkładu niepieniężnego na podwyższenie kapitału akcyjnego

Operacje takie, z inicjatywy MSP, przeprowadzono w dwóch spółkach sektora obronnego WSK „PZL-ŚWIDNIK" SA i HSW SA.

> W dniu 21.12.1999 r. **Nadzwyczajne Walne Zgromadzenie Akcjonariuszy** (**NWZA**) podjęło uchwałę o dokapitalizowaniu WSK „PZL-ŚWIDNIK" SA poprzez wniesienie 5 200 000 akcji **KGHM Polska Miedź SA**, stanowiących własność SP o łącznej wartości 122 719,9 tys. zł (kurs dnia 23,60 zł za jedną akcję). Akcje te, w okresie od 03.01.2000 r. do 29.03.2000 r., zostały przez Spółkę sprzedane - przy średnich kursach wahających się od 26,06 zł do 35,20 zł za jedną akcję – a uzyskane z tego tytułu środki, w łącznej wysokości 162 948,0 tys. zł (w cenach 2002 r. – 175 176,4 tys. zł), zostały wydatkowane m. in. na spłatę zobowiązań podatkowych i kredytów oraz na finansowanie zamówień odbiorców specjalnych.
>
> W dniu 19.02.2001 r. NZWA podjęło uchwałę o dokapitalizowaniu HSW SA poprzez wniesienia 1 080 000 akcji **Banku Polska Kasa Opieki SA**, stanowiących własność SP o łącznej wartości 75 924,0 tys. zł (kurs dnia 70,3 zł za akcję). Akcje te, w okresie od 14.05.2001 r. do 16.10.2001 r., zostały przez Spółkę sprzedane - przy średnich kursach wahających się od

70,11 do 70,42 zł za akcję - a otrzymane z tego tytułu środki, w łącznej wysokości 76 371,0 tys. zł (w cenach 2002 r. – 77 822,0 tys. zł) zostały przeznaczone m. in. na redukcję zadłużenia.

Łączne wsparcie z tego tytułu w obydwu spółkach wynosiło (w cenach 2002 r.) 252 998,4 tys. zł.

Nie negując celowości przeprowadzenia powyższych operacji, w ocenie Izby, udzielona pomoc przyniosła wymierne efekty (poprawę wyników ekonomiczno-finansowych i spadek zadłużenia) jedynie w przypadku WSK „PZL-ŚWIDNIK" SA. Spółka ta, począwszy od 2000 r., zaczęła osiągać zyski. Wynik finansowy netto za 2002 r. wyniósł w niej 13 627 tys. zł. Jednocześnie zadłużenie ogółem zmniejszyło się z poziomu 104 778 tys. zł na koniec 2000 r. do wielkości 64 186 tys. zł na koniec 2002 r. HSW SA (dane dotyczą spółki dominującej) 2002 r. zamknęła natomiast stratą netto w wysokości 214 651 tys. zł (w poprzednich latach był niewielki zysk netto). Poziom zadłużenia na koniec 2002 r. wynosił tam natomiast 169 425 tys. zł (na koniec 2001 r. 164 915,9 tys. zł).

3.3.3.3. .Restrukturyzacja zatrudnienia

Specyfika procesu restrukturyzacji zatrudnienia w sektorze obronnym

W ocenie NIK obszarem restrukturyzacji, w którym w badanym okresie odnotowano największe zmiany były prowadzone w spółkach sektora obronnego procesy dostosowawcze w sferze zatrudnienia.

Zdaniem Izby podstawową przyczyną konieczności zwolnień części pracowników było zbyt duże zatrudnienie, w stosunku do poziomu aktualnej produkcji, oraz spodziewanych zamówień. Występujące przerosty ujemnie rzutowały na sytuacje ekonomiczno – finansową poszczególnych spółek.

W ocenie NIK, zmniejszenie zatrudnienia, które wydaje się być najłatwiejszą do realizacji formą wykorzystania rezerw prostych pozwalających przynajmniej częściowo na obniżenie kosztów stałych, w odniesieniu do sektora obronnego - poza aspektem ekonomicznym - stanowi istotny problem społeczny. Wynika to ze specyficznej lokalizacji części przedsiębiorstw tej branży, które ze względu na charakter swej produkcji nie znajdują się w dużych aglomeracjach, ale położone są w niewielkich miastach powiatowych lub w gminach. W takich przypadkach spółki ppo są największymi, a często jedynymi przedsiębiorstwami na danym obszarze i stanowią podstawowe źródło zatrudnienia dla większości tam mieszkających osób. Dzięki nim funkcjonuje wreszcie również szereg mniejszych przedsiębiorstw, często prywatnych, których podstawę bytu ekonomicznego stanowi kooperacja ze spółkami sektora obronnego. W konsekwencji ich upadłość zasadniczo komplikowałaby sytuacje na lokalnym rynku pracy.

Podstawy prawne prowadzenia restrukturyzacji zatrudnienia w sektorze ppo

Mając na względzie powyższe uwarunkowania, zdaniem Izby, słusznie przyjęto, że działania prowadzone w obszarze restrukturyzacji zatrudnienia w sektorze obronnym, m. in. ze względu na ich konsekwencje społeczne, prowadzone były przy zastosowaniu szeregu instrumentów prawnych, wprowadzających system rekompensat, których źródłem finansowania pozostawały także środki publiczne.

Podstawowe przepisy w tym zakresie tworzyły:

- *rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 listopada 1993 r. w sprawie wytycznych realizacji budżetu państwa w zakresie wydatków przeznaczonych na wsparcie restrukturyzacji i osłony likwidacji przedsiębiorstw*[99];

[99] Dz. U. Nr 119, poz. 531ze zm.

- *rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 kwietnia 1999 r. w sprawie ustalenia świadczeń przedemerytalnych dla osób zwalnianych z przyczyn dotyczących zakładu pracy z podmiotów gospodarki narodowej objętych programem restrukturyzacji przemysłu obronnego i wsparcia w zakresie modernizacji technicznej Sił Zbrojnych RP*[100];
- *rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 8 grudnia 1999 r. w sprawie przeznaczenia środków Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych na odprawy dla pracowników przemysłu obronnego*[101],
- *rozp. MG z 16.11.01 r.*

Zmiana poziomu zatrudnienia w sektorze obronnym w latach 1996-2002

Wykorzystując m. in. ww. rozwiązania 26 spółek sektora obronnego monitorowanych przez Ministerstwo Gospodarki w latach 1996-2002 doprowadziło do redukcji swego zatrudnienia o 46,7% (z poziomu 40 085 pracujących na koniec 1996 r. do poziomu 21 381 osób - według stanu na 31.12.2002 r.).

W przypadku 15 badanych przez Izbę spółek sektora obronnego skala redukcji była jeszcze większa i w analogicznym okresie wynosiła 56,7 %. Na koniec grudnia 2002 r. kontrolowana populacja zatrudniała 15 086 osób, podczas gdy siedem lat wcześniej zatrudnionych tam było 26 623 pracowników.

Spadek zatrudnienia w poszczególnych podmiotach był zróżnicowany i zależał przede wszystkim od kondycji ekonomicznej badanej spółki, która z kolei wymuszała skalę procesów dostosowawczych w tym obszarze. W kontrolowanej grupie największa redukcja zatrudnienia wynosząca 93,8% miała miejsce w Radomiu i wynikała z upadłości ZM „ŁUCZNIK"SA (w 1996 r. pracowały tam 5 294 osoby) i powołania w to miejsce nowej spółki FB „ŁUCZNIK-RADOM" Sp. z. o. o., która na koniec 2002 r. zatrudniała zaledwie 327 osób. Ponadto, w analizowanym okresie, przeszło 50% redukcję zatrudnienia odnotowano w KOMBINACIE „PZL-HYDRAL" SA (61,6%); ZM „MESKO" SA; (56,6%) oraz ZM „TARNÓW" SA (54,7%).

W ww. przypadkach, w ocenie NIK, mimo tak dużej skali redukcji zatrudnienia, zmniejszenie kosztów stałych nie nadąża za spadkiem produkcji.

Na drugim biegunie znajdowały się z kolei spółki o stabilnej sytuacji ekonomiczno-finansowej. Tam skala zwolnień była znacznie niższa i przykładowo w PSO „MASKPOL" SA wynosiła 8,8% (na koniec 1996 r. Spółka ta zatrudniała 525 osób, a na koniec 2002 r. - 479 pracowników).

Błędna koncepcja restrukturyzacji zatrudnienia w „Stomilu-Poznań" SA

Spółką osiągającą zyski był także m. in. „STOMIL-POZNAŃ" SA, w którym w ocenie Izby, na skutek sposobu przeprowadzeni restrukturyzacji zatrudnienia, pozytywne efekty procesów dostosowawczych w tym obszarze mogą okazać się nietrwałe i jednocześnie niekorzystnie oddziaływać nie tylko tą sferę, ale także na całokształt działalności Spółki, co w konsekwencji przyczynić się z kolei może do zaprzepaszczenia wyników dotychczasowych działań osiągniętych w pozostałych obszarach.

> „Stomil-Poznań" SA zmniejszenie stanu zatrudnienia o 44% (w 1996 r. - 352, a w 2002 r. - 197) osiągnął w wyniku przekazywania swych pracowników do spółek prawa handlowego. Spółka udostępniła tym podmiotom do bezpłatnego użytkowania lub na podstawie umowy dzierżawy środki trwałe, wyposażenie oraz materiały, surowce, półfabrykaty do dalszej produkcji lub usług powierzając im wykonywanie tej działalności w ramach istniejących więzi technologiczno-organizacyjnych. Jednocześnie jednost-

[100] Dz. U. Nr 38, poz. 363 ze zm.
[101] Dz. U. Nr 98, poz. 1148.

ka kontrolowana zobowiązała się „w przypadku ustania formalno-prawnych możliwości działania" do przyjęcia byłych pracowników „Stomil-Poznań " SA zatrudnionych w tych spółkach. „z zaliczeniem ciągłości pracy". W okresie prowadzenia kontroli w spółkach tych zatrudnionych było: w „Kowo" - 95, „Mixgum" - 61, „Remag" - 91, „Promet" - 20, tj. ogółem 267 pracowników, w tym 188, tj. 70,0% byłych pracowników „Stomilu-Poznań" SA. (w „Kowo" - 64, w „Mixgum" - 57, w „Remag" - 50, w „Promet" - 17). Spółki te wypłacając w całości wypracowany zysk udziałowcom w formie dywidend (przykładowo w 2000 r. „Kowo" zysk netto - 112,0 tys. zł, „Mixgum" - 100,0 tys. zł, „Remag" - 191,0 tys. zł), w ocenie Izby, na skutek powyższych zapisów umownych, nie wykazywały należytego zainteresowania w kierunku rozszerzania prowadzonej działalności i budowania samodzielnego bytu. W konsekwencji realizacja jednostronnie podjętych przez „Stomil- Poznań" SA zobowiązań wobec tych spółek może, zdaniem NIK, spowodować ponowny - nadmierny wzrost poziomu zatrudnienia w Spółce, co należy ocenić krytycznie, ponieważ wydatnie pomniejszyłoby to dotychczasowe efekty restrukturyzacji uzyskane także w pozostałych obszarach.

Struktura zwolnień w kontrolowanych spółkach sektora obronnego w latach 1996-2001

Spadek zatrudnienia w sektorze obronnym był konsekwencją realizacji programów naprawczych przewidujących m. in. dostosowanie zatrudnienia do aktualnych potrzeb, jak również restrukturyzacją majątkową (tworzenie na majątku spółki i jej zasobach kadrowych samodzielnych podmiotów gospodarczych).

Zgodnie z danymi uzyskanymi w trakcie kontroli w 15 spółkach sektora obronnego (resort nie dysponował pełnymi danymi w tym układzie dla 26 monitorowanych przez siebie spółek) w latach 1996-2001 zwolnieniami objęto w nich 19 097 osób (100%), w tym z produkcji „S" - 7 368 (38,6%), a z produkcji „C" - 11 729 (61,4%). Jednocześnie 3 688 pracowników, tj. 19,3% znalazło zatrudnienie w spółkach zależnych. Dotyczyło to przede wszystkim HSW SA (spółka dominująca w grupie kapitałowej obejmującej 24 podmioty) - 1 526 osób; ZM „MESKO" SA - 623 osoby i WSK „PZL-ŚWIDNIK" SA - 279 osób.

Z drugiej strony m. in. w PSO „MASKPOL" SA czy ZCH „NITROCHEM" SA nie wydzielano takich spółek. W analogicznym okresie 26 spółek sektora (w tym m. in. bez kontrolowanej przez NIK „Fabryki Broni" Sp. z o. o. w Radomiu) zwolniły 23 789 osób. Tym samym kontrolowana populacja stanowiła 40,7% zbiorowości monitorowanej przez Ministerstwo Gospodarki.

Koszty odpraw wypłaconych w sektorze w latach 1996-2001 i ich struktura

Globalne koszty odpraw wypłacone w latach 1996-2001 w 26 spółkach monitorowanych przez MG wyniosły (w cenach 2002) r. – 92 853,4 tys. zł (100%) z czego 57 536,0 tys. zł (61,9%) stanowiły środki własne, a 35 317,4 tys. zł (38,1%) środki publiczne. Jeżeli chodzi o strukturę środków publicznych to:

- 17 201,8 tys. zł (48,7%) stanowiły środki FGŚP;
- 14 418,1 tys. zł (40,8%) przypadało na środki EFSAL;
- 3 697,4 tys. zł (10,5%) pochodziło z dotacji z Ministerstwa Gospodarki.

Koszty odpraw wypłaconych w badanych spółkach w latach 1996-2001 i ich struktura

Globalne koszty odpraw wypłacone w latach 1996-2001 w 15 skontrolowanych przez Izbę spółkach wyniosły natomiast (w cenach 2002) r. - 65 977,8 tys. zł (100%) z czego 38 418,7 tys. zł (58,2%) stanowiły środki własne, a 27 559,1 tys. zł (48,1%) środki publiczne. Struktura środków publicznych wydatkowanych w badanych spółkach ppo przedstawiała się natomiast następująco:

- 16 803,5 tys. zł (61,0%) stanowiły środki FGŚP;
- 9 536,9 tys. zł (34,6%) przypadało na środki EFSAL;
- 1 218,7 tys. zł (4,4%) pochodziło z dotacji z Ministerstwa Gospodarki.

W badanej grupie udział środków publicznych w finansowaniu kosztów odpraw związanych z prowadzoną restrukturyzacja zatrudnienia wykazywał duże zróżnicowanie i był jednocześnie, w ocenie NIK, pochodną kondycji ekonomicznej poszczególnego podmiotu.

I tak cztery z 15 analizowanych spółek (PSO „MASKPOL" SA; „STOMIL-POZNAŃ" SA; ZCH „NITRO-CHEM" SA oraz ZSP „NIEWIADÓW" SA), m. in. ze względu na skalę przeprowadzonej redukcji zatrudnienia, koszty odpraw z tego tytułu wahające się (w cenach 2002 r.) od 315,2 tys. zł (ZCH „NITRO-CHEM" SA) do 616,9 tys. zł („STOMIL-POZNAŃ" SA) całkowicie pokrywały ze środków własnych.

Sytuacja taka nie występowała w pozostałych 11 podmiotach, w których udział środków publicznych, w analogicznym okresie wahał się od 9,5% (PCO SA - łączne koszty 965,2 tys. zł) do 74,5% (ZM „BUMAR-ŁABĘDY" SA - odpowiednio 14 702,3 tys. zł). Koszty odpraw w tej ostatniej spółce były jednocześnie najwyższe. Ponadto granicę 10 000,0 tys. zł. przekroczyły one w HSW SA (10 887,2 tys. zł – udział środków publicznych wynosił odpowiednio 29,5%), a zbliżyły się do niej w dwóch dalszych spółkach sektora obronnego: ZM „MESKO" SA (9 522,9 tys. zł – 23,4%) oraz WSK „PZL-ŚWIDNIK" SA (9 252,4 tys. zł – 42,9%).

Założenia i realizacja Programu 1999 w sferze restrukturyzacji zatrudnienia

Wśród omówionych wcześniej rządowych programów restrukturyzacyjnych dotyczących sektora obronnego kwestia restrukturyzacji zatrudnienia była najszerzej poruszana w *Programie 1999*. Jednocześnie, w porównaniu do *Programów 1996 i 2002*,w ocenie NIK, przewidywał on najszerszy pakiet osłon.

Zasady restrukturyzacji zatrudnienia w tym ramach tego *Programu* ujęte zostały w pakiecie socjalnym przyjętym w wyniku prac *Zespołu Trójstronnego ds. Restrukturyzacji Zatrudnienia Przemysłu Obronnego* w ramach którego w okresie od 08.09.1998r. do 15.01.1999 r. prowadzono stosowne negocjacje.
Podpisany przez Strony: rządową, związkową i pracodawców pakiet osłon przewidywał:

- Świadczenia przedemerytalne z zastosowaniem skróconego wymogu stażu pracy uprawniającego do tych świadczeń, z podwyższeniem wymiaru świadczenia do 100% emerytury.
- Program specjalny Ministerstwa Pracy i Polityki Socjalnej w sprawie szkoleń i przekwalifikowań, realizowany w wybranych zakładach przemysłu obronnego.

Przewidywaną wielkość redukcji zatrudnienia w latach 1999-2000 w przedsiębiorstwach objętych *Programem 1999* ustalono na ok.18,3 tys. pracowników.

Kryterium kwalifikowania dla spółek było zgłoszenie potrzeb restrukturyzacji zatrudnienia w latach 1999-2000.

Kryterium kwalifikowania dla spółek zależnych było spełnienie łącznie trzech warunków:

- spółka macierzysta i/lub Skarb Państwa posiada 50% akcji lub udziałów,
- spółka została utworzona na bazie majątku spółki macierzystej,
- spółka prowadzi działalność wytwórczą lub produkcyjną.

Zespół Trójstronny... ustalił, w zależności od wysokości stopy bezrobocia (odpowiedni % średniej krajowej), wielkość skrócenia stażu pracy uprawniającego do otrzymania świadczenia przedemerytalnego (od 2 do 5 lat).

Zespół Trójstronny... przyjął że świadczenia przedemerytalne będą wynosiły 100% dla wszystkich wyodrębnionych grup przedsiębiorstw.

Koszty restrukturyzacji zatrudnienia ustalono na 59 600,0 tys. zł w tym:
- koszty świadczeń z tytułu skrócenia stażu pracy w 1999 r. – 41 200,0 tys. zł,
- koszty świadczeń z tytułów nie wymagających skrócenia stażu pracy - 800,0 tys. zł,
- koszty programu specjalnego w latach 1999 - 2000 – 17 600,0 tys. zł.

Analizując skalę zwolnień w poszczególnych latach badanego okresu wyraźnie widać jej największe nasilenie przypada na lata 1999-2000. W przypadku 26 spółek w ciągu tych dwóch lat redukcją zatrudnienia objęto w nich łącznie 11 575 osób tj. 48,7% wszystkich zwolnionych w latach 1996-2001. W 15 badanych spółkach było to natomiast odpowiednio 9 856 osób, tj. 51,6%.

W konsekwencji podobne zjawisko miało także miejsce w przypadku kosztów odpraw. W latach 1999-2001 w 26 spółkach przeznaczono na odprawy dla zwalnianych pracowników 52 628,4 tys. zł tj. 56,7% całkowitych wydatków na ten cel dokonanych w tym okresie. W analizowanej grupie wynosiły one natomiast 38 862,9 tys. zł stanowiąc odpowiednio 58,9% całkowitej kwoty dla tej populacji.

Przyjęte w *Programie 1999* założenia odnośnie skali restrukturyzacji zatrudnienia nie zostały wprawdzie osiągnięte a skala redukcji - przy malejących zamówieniach odbiorców specjalnych - okazała się zdaniem Izby niewystarczająca. Tym nie mniej, w ocenie NIK, dzięki zastosowanym rekompensatom to właśnie *Program 1999* przyniósł najistotniejsze efekty w tym obszarze, a bez wprowadzonego w nim mechanizmu rekompensat skala niezbędnych zwolnień byłaby jeszcze mniejsza.

Mając na względzie znaczne zaangażowanie środków publicznych w proces restrukturyzacji zatrudnienia w spółkach sektora obronnego szczegółowej kontroli poddano sposób ich wykorzystania.

3.3.3.3.1. Środki EFSAL na restrukturyzację zatrudnienia

Łączna wysokość dotacji EFSAL przekazanej do sektora obronnego

W latach 1996-2001 13 z 26 spółek sektora obronnego monitorowanych przez Ministerstwo Gospodarki otrzymało dotację na restrukturyzacje zatrudnienia ze środków EFSAL w łącznej wysokości (w cenach 2002 r.) - 14 418,1 tys. zł. W poszczególnych latach środki przyznawano: w 1996 r. i w 2001 r. - jednemu podmiotowi, w 1998 r. - dwóm spółkom, w 1999 r. - czterem zakładom, a w 2000 r. - pięciu. Najwięcej dotacji (łącznie 9 podmiotom) wypłacono w latach 1999-2000 przeznaczając na ten cel odpowiednio 4 014,3 tys. zł oraz 5 006,4 tys. zł.

Wysokość dotacji przekazana badanym spółkom ppo

W analizowanym okresie dotacje na restrukturyzację zatrudnienia ze środków EFSAL otrzymało siedem z 15 kontrolowanych spółek. Były to: HSW SA; KOMBINAT „PZL-HYDRAL” SA; WSK „PZL-ŚWIDNIK” SA; ZM „BUMAR-ŁABEDY” SA; ZM „DEZAMET” SA; ZM „MESKO” SA oraz ZM „TARNÓW” SA. Łączna wartość przekazanych ww. spółkom środków wyniosła (w cenach 2002 r.) 9 536,9 tys. zł. Ich bezwzględna wysokość wahała natomiast się od 404,1 tys. zł (ZM „DEZAMET” SA - w latach 1998-1999) do 3 949,2 tys. zł (ZM „BUMAR-ŁABĘDY” SA - w latach 1999-2000).
Za pomocą tych środków dwie ww. spółki przeprowadziły redukcję swego zatrudnienia wynoszącą odpowiednio 100 i 885 osób.

Łącznie, w sześciu badanych spółkach, środki EFSAL doprowadziły do redukcji zatrudnienia o 2 473 osoby.

Dotacje przekraczające 1 000,0 tys. zł otrzymały ponadto Kombinat „PZL-HYDRAL" SA (1 207,2 tys. zł) oraz HSW SA (1 555,5 tys. zł).

Zaprezentowane wyżej dane świadczą o tym, że środki EFSAL były ważnym instrumentem restrukturyzacji zatrudnienia w badanych spółkach sektora. W ocenie Izby, przy odpowiednim wkomponowaniu tego instrumentu w prowadzone procesy dostosowawcze w tym obszarze, za jego pomocą, w wydatny sposób łagodzone być mogły koszty niezbędnych redukcji. W tym kontekście NIK krytycznie, z punktu widzenia celowości, ocenia ujawniony w ZM „BUMAR-ŁABĘDY" SA przypadek niskiego stopnia wykorzystania przyznanej dotacji.

> W 1999 roku Spółka otrzymała ze środków budżetowych EFSAL dotację w wysokości 5 164,6 tys. zł, która zgodnie z wnioskiem miała umożliwić wypłaty odpraw dla 1 290 pracowników planowanych do zwolnienia. Faktycznie w roku 2000 r. zwolniono łącznie 1 207, ale środkami pochodzącymi z EFSAL sfinansowano zwolnienia tylko 885 osób. W konsekwencji wykorzystano 3 676,5 tys. zł, tj. 71,2% pierwotnie przekazanej kwoty. Niemożność zrealizowania planu zwolnień w oparciu o uzyskane środki Zarząd Spółki uzasadnił między innymi spiętrzeniem prac związanych z terminowym wykonaniem poszczególnych etapów kontraktu eksportowego.

Jednocześnie kontrola wykazała, że w przypadku niepełnego wykorzystania przekazanych środków (w pozostałych spółkach było ono znacznie wyższe i sięgało przykładowo w ZM „DEZAMET" SA czy ZM „MESKO" SA - 100,0%) były one zwracane, choć w przypadku WSK „PZL-ŚWIDNIK" SA odbyło się to dopiero na skutek interwencji **Urzędu Kontroli Skarbowej w Lublinie**, co z punktu widzenia rzetelności i legalności, Izba ocenia jako nieprawidłowość.

> Na restrukturyzację zatrudnienia, *uchwałą Rady Ministrów Nr 1/98 z dnia 6.01.1998 r. w sprawie przyznania Wytwórni Sprzętu Komunikacyjnego „PZL - Świdnik" SA pomocy ze środków budżetowych EFSAL na wsparcie restrukturyzacji i osłony likwidacji przedsiębiorstw,* Spółka otrzymała dotację ze środków EFSAL w kwocie 705,0 tys. zł. Z powyższych środków niezgodnie z przeznaczeniem wydatkowano kwotę 10,6 tys. zł (1,5% wartości przekazanych środków) przeznaczając je na odprawy dla trzech osób, w tym jednej, która przeszła na „zwykłą" emeryturę, jednej, która przeszła na rentę i jednej, która, wprawdzie przeszła na emeryturę w oparciu o *ustawę z dnia 28 grudnia.1989 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn dotyczących zakładu pracy oraz o zmianie niektórych ustaw*, lecz następnie osoba ta zawiesiła emeryturę i ponownie została zatrudniona w „PZL-ŚWIDNIK" SA. Środki w ww. wysokości zostały przez Spółkę zwrócone do Ministerstwa Finansów 21.12.1998 r..

W przypadku pozostałych badanych spółek kontrola nie wykazała uchybień w tym zakresie.

3.3.3.3.2. Wypłaty środków z Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych

Łączna wysokość środków z FGŚP przekazana do sektora obronnego

W latach 1996-2001 26 spółek sektora obronnego monitorowanych przez MG otrzymało z FGŚP środki przeznaczone na wsparcie procesu restrukturyzacji zatrudnienia w łącznej wysokości (w cenach 2002 r.) - 17 201,8 tys. zł. W poszczególnych latach ich wielkość wynosiła od 89,0 tys. zł w 1996 r. do 8 470,9 tys. zł w 1999 r., podlegając analogicznym trendom jak w przypadku środków EFSAL, tj. silnej koncentracji wypłat w latach 1999-2000. W 2000 r. była to kwota 5 926,5 tys. zł.

Środki FGŚP przekazane badanym spółkom ppo

W latach 1996-2001 środki z FGŚP w łącznej wysokości (w cenach 2002 r.) - 16 803,5 tys. zł otrzymało siedem z 15 kontrolowanych spółek. W sześciu przypadkach były to te same podmioty, które uzyskały wsparcie w postaci dotacji ze środków EFSAL, tj.: HSW SA; KOMBINAT „PZL-HYDRAL" SA; WSK „PZL-ŚWIDNIK" SA; ZM „BUMAR-ŁABĘDY" SA; ZM „MESKO" SA oraz ZM „TARNÓW" SA. Nowym, siódmym podmiotem były ZM „ŁUCZNIK" SA, przekształcone po ogłoszeniu ich upadłości w 2000 r. w FB „ŁUCZNIK-RADOM" Sp. z. o.o.

Bezwzględna wysokość udzielonego wsparcia wahała od 372,1 tys. zł (KOMBINAT „PZL-HYDRAL" SA do 7 011,2 tys. zł (ZM „BUMAR-ŁABĘDY" SA). Ww. kwota przekazana tej Spółce stanowiła jednocześnie 41,8% wszystkich środków przekazanych badanym spółkom sektora obronnego z tej puli.

Ponadto środki w wysokości przekraczające 1 000,0 tys. zł z FGŚP uzyskały ZM „MESKO" SA - 1 319,4 tys. zł; HSW SA - 1 655,6 tys. zł); FB „ŁUCZNIK-RADOM" Sp. z o. o (wcześniej ZM „ŁUCZNIK" SA) - 2 764,3 tys. zł; WSK „PZL-ŚWIDNIK" SA - 3 022,0 tys. zł.

> Pożyczkę z FGŚP, w wysokości 5 923,5 tys. zł, ZM „BUMAR-ŁABĘDY" SA otrzymała w grudniu 1999 r. Zgodnie z *Zarządzeniem Nr 631 z dnia 15 grudnia 1999 r. Ministra Pracy i Polityki Społecznej* jej spłata powinna rozpocząć się od lipca 2000 r. w 12 miesięcznych ratach. Z powodu bardzo trudnej sytuacji finansowej Spółka nie spłacała tej pożyczki. FGŚP skierował do sądu sprawę o zapłatę pożyczki oraz należnych na dzień 25.06.01 r. odsetek w kwocie 647,9 tys. zł. Po otrzymaniu sądowego nakazu zapłaty ZM „BUMAR – ŁABĘDY" SA wystąpiły o rozłożenie zapłaty zobowiązania na raty. Według uzyskanych w trakcie kontroli danych spłacono 375,0 tys. zł. Według stanu na dzień 31.07.02 r. do zapłaty pozostawało 8 293,8 tys. zł wraz z odsetkami.

Przedstawiając powyższe Izba zwraca także uwagę na fakt, że ZM „BUMAR-ŁABĘDY" SA, mimo opracowania programu restrukturyzacyjnego i jego zaakceptowania przez Ministra Gospodarki, nie skorzystał z przepisów *ustawy o restrukturyzacji ppo* i nie zawarł porozumienia z żadnym z wierzycieli publicznoprawnych, a na podstawie jej przepisów restrukturyzacji podlegały m. in. zobowiązania wobec FGŚP.

W przypadku pozostałych badanych spółek kontrola nie ujawniła uchybień w tym zakresie.

3.3.3.3.3. Dotacja na restrukturyzację zatrudnienia finansowana ze środków budżetowych przez Ministerstwo Gospodarki w 2001 r.

Wysokość dotacji przekazana sektorowi obronnemu

W 2001 r. 26 spółek sektora obronnego monitorowanych przez MG otrzymało dotacje na restrukturyzację zatrudnienia w łącznej wysokości (w cenach 2002 r.) 3 697,4 tys. zł.

Poziom dotacji przekazanej badanym spółkom ppo

Badanym 15 spółkom ppo przekazano kwotę 1 218,7 tys. zł. Wśród analizowanej populacji środki z tego tytułu uzyskało siedem podmiotów (BZE „BELMA" SA; KOMBIANT „PZL-HYDRAL" SA; PCO SA; WSK „PZL-ŚWIDNIK" SA; WSK „PZL-WARSZAWA II" SA; ZM „DEZAMET" SA i ZM „TARNÓW" SA). Ich wysokość wynosiła od 63,3 tys. zł (WSK „PZL-ŚWIDNIK" SA, gdzie - zgodnie ze sprawozdaniem - wykorzystano je na sfinansowanie odpraw dla 16 osób) do 346,5 tys. zł (ZM „TARNÓW" SA - odprawy dla 121 osób). Łącznie w analizowanej grupie posłużyły one do wypłaty odpraw dla 360 pracowników.

NIK krytycznie, z punktu widzenia celowości, rzetelności i legalności, ocenia nieprzestrzeganie przez resort postanowień *rozp. MG z 16.10.01 r.* oraz wewnętrznego trybu jego realizacji. Jednocześnie, w celu uniknięcia podobnych sytuacji w przyszłości, Izba zwraca uwagę na opóźnienie w wydaniu ww. aktu normatywnego, uruchamiającego wydatkowanie wcześniej zabezpieczonych środków (rezerwa celowa w budżecie państwa na 2001 r. w wysokości 4 700 tys. zł).

Z każdą ze spółek ppo, której Ministerstwo przekazywało dotacje, resort podpisywał umowy, zawierające m.in. postanowienia:

- **§ 1** Przedmiotem umowy jest finansowanie odpraw ustawowych dla pracowników Wnioskodawcy, z którymi rozwiązany jest stosunek pracy w 2001 r.
- **§ 5** Minister sprawuje kontrolę nad prawidłowym wykorzystaniem dotacji,
- **§ 6** Wnioskodawca jest zobowiązany do opracowania i przedstawienia Ministrowi do akceptacji sprawozdania z wykorzystania dotacji sporządzonego zgodnie z przepisami rozporządzenia, w terminie do dnia 31.01.2002 r.

Zgodnie z § 5 ust. 2 pkt 2 *rozp. MG z 16.10.01 r.* wniosek o udzielenie dotacji zawierać powinien m.in. imienny wykaz osób uprawnionych, z podaniem rodzaju i wysokości odprawy, numeru PESEL, terminu otrzymania wypowiedzenia oraz terminu rozwiązania stosunku pracy. Jednocześnie, stosownie do uregulowań § 7 sprawozdanie zawierać powinno imienny wykaz osób, które otrzymały odprawy, kwoty wypłaconych odpraw oraz wysokość ich dofinansowania ze środków dotacji.

Mając na względzie powyższe uwarunkowania prawne NIK krytycznie, z punktu widzenia legalności i rzetelności ocenia ujawnione w trakcie analizy sposobu rozliczenia dotacji przeznaczonej na finansowanie restrukturyzacji zatrudnienia w podmiotach przemysłowego potencjału obronnego przypadki:

- Trzech podmiotów dokumenty których nie odpowiadały postanowieniom § 5 ust. 2 *rozp. MG z 16.10.01 r.* Osoby które otrzymały odprawy nie były na wykazach imiennych osób uprawnionych. Powyższa sytuacja dotyczyła następujących spółek:
  - „UNIMOR-RADIOCOM" Sp. z o. o. (dziewięć osób na kwotę 45 728,30 zł).

- KOMBINAT „PZL-HYDRAL" SA (osiem osób na kwotę razem 32 562,43 zł).
- BZE „BELMA" SA (1 osoba na kwotę 1 473,97 zł).

Nieprawidłowości z tego tytułu objęły razem 20 osób i kwotę 79 764,7 zł.

- Trzech spółek, dokumenty których wskazywały na naruszenie § 1 umowy. Wypłaty części dotacji dokonano osobom, z którymi stosunek rozwiązano w 2000 r., a nie w 2001 r. Powyższa sytuacja dotyczyła następujących spółek:
  - ZM „PZL-WOLA" SA (73 osoby na kwotę 270 370,00 zł).
  - WSK „PZL-WARSZAWA II" SA (54 osoby na kwotę 191 217,09 zł).
  - ZM „TARNÓW" SA (2 osoby na kwotę 8 994,18 zł).

Tym samym nieprawidłowości z tego tytułu objęły 129 osób i kwotę 470 581,27 zł.

Łączna kwota nieprawidłowo wydatkowanej dotacji wynosiła 550 345,97zł. Zgodnie z danymi zawartymi w *Sprawozdaniu z dotacji na dofinansowanie restrukturyzacji zatrudnienia w podmiotach przemysłowego potencjału obronnego na podstawie rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 16 października 2001r.* (Dz. U. Nr 128 poz.1428) środki finansowe wydatkowane z tego tytułu na restrukturyzacje zatrudnienia wyniosły ogółem 4 652 321,29 zł. Tym samym, w ocenie NIK, naruszenie przepisów dotyczyło 11,8% całkowitej kwoty dotacji.

Kontrola wykazała także, że Ministerstwo nie posiadało dokumentów spełniających wymagania postanowień przywołanego przepisu §5 ust 2 pkt 2 *rozp. MG z 16.10.01 r.*, co z kolei - zdaniem Izby - było niezbędne do wykonania uregulowań §8 zobowiązującego do zwrotu, w trybie określonym w przepisach o finansach publicznych, dotacji wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem lub pobranych w nadmiernej wysokości.

Jednocześnie z przedstawionego w trakcie kontroli dodatkowego wykazu spółek, które zgłaszały potrzeby finansowe, a nie otrzymały dotacji ze względu na niespełnienie warunków formalnych wynikało, że w odniesieniu do dwóch spółek sektora obronnego, tj. WSK „PZL-RZESZÓW" SA oraz HSW SA przyczyną negatywnego stanowiska Ministerstwa był fakt, że wszystkie umieszczone we wniosku osoby (odpowiednio 271 i 366 pracowników) zwolniono w 2000 r.

Dyrektor Departamentu Przemysłowego Systemu Obronnego (DP-SO) w MG[102] stwierdził m.in.: „ustalanie wysokości dofinansowania odbyło się komisyjnie. Ze względu na ograniczoną wysokość środków finansowych, jako zasadę podziału przyjęto podział proporcjonalny w stosunku do ilości zgłoszonych osób. Schemat podziału był następujący: kwotę 4,7 mln zł podzielono przez ilość osób zgłoszonych przez Spółki, wynik ten mnożono przez ilość osób zgłoszonych w poszczególnych spółkach. Dodatkowym kryterium, który wzięto pod uwagę, była sytuacja ekonomiczno-finansowa poszczególnych Spółek. Spółkom będącym w trudnej sytuacji finansowej, zwiększono dofinansowanie w granicach do 8%".

W świetle wskazanych wcześniej przypadków (m. in. WSK „PZL-WOLA" SA) NIK negatywnie, z punktu widzenia rzetelności i celowości, oce-

[102] Pismo SO/PR/WK/5919/2002 z 16.10.02 r.

nia powyższą sytuację. W ocenie Izby świadczy ona o tym, że wbrew ww. wyjaśnieniom Dyrektora DPSO resort - mimo opracowania wewnętrznych procedur - nie stosował konsekwentnie przejrzystych i jednoznacznych kryteriów przydzielania dotacji.

Na podstawie art.13 ust.2 *ustawy z dnia 2 marca 2001 r. o wykonywaniu budżetu państwa w roku 2001 oraz zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2001*[103] Minister Gospodarki wydał *rozp. MG z 16.10.01 r.* Jego przepisy ogłoszono w *Dzienniku Ustaw z dnia 9 listopada 2001 r.* Zawarte w nim uregulowania weszły w życie po siedmiu dniach, tj.17.11.2001 r.

Biorąc pod uwagę trudną sytuację ekonomiczną szeregu spółek sektora obronnego NIK zwróciła uwagę na duże opóźnienie w wydaniu aktu normatywnego uruchamiającego wydatkowanie dotacji na restrukturyzację zatrudnienia w tych przedsiębiorstwach. W konsekwencji, w celu dotrzymania procedur wynikających z rozliczenia środków budżetowych, terminy ustanowione w *rozp. MG z 16.10.01 r.* były napięte. Na przykład wniosek o dotację należało złożyć w ciągu 10 dni, co zdaniem Izby utrudniało jego rzetelne przygotowanie przez Spółkę oraz właściwą weryfikację przez służby Ministerstwa (patrz pkt 3.1.1).

Dyrektor Departamentu Przemysłowego Systemu Obronnego (**DPSO**) w swych wyjaśnieniach dotyczących okoliczności przygotowania przez resort projektu ww. *rozp.* stwierdził[104] „prace nad przedmiotowym rozporządzeniem rozpoczęły się niezwłocznie po ogłoszeniu *ustawy o wykonaniu budżetu państwa w roku 2001*. W związku z uwagami i propozycjami zgłoszonymi przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej oraz Ministerstwo Finansów, treść rozporządzenia była wielokrotnie uzgadniana. Ponieważ nie uzyskano porozumienia co do proponowanych zapisów, Departament Prawny i Legislacji MG, celem przyspieszenia zakończenia prac nad rozporządzeniem, wystąpił we wrześniu 2001 r. do RCL, o pilne zwołanie Komisji Prawniczej z udziałem zainteresowanych resortów. Na Komisji uzgodniono ostateczną treść rozporządzenia, które w październiku podpisał Minister Gospodarki. W związku ze zmianą Rządu, wszystkie akty podpisane przez poprzedniego Ministra Gospodarki były poddane weryfikacji i przedstawione do akceptacji nowemu Ministrowi Gospodarki. W konsekwencji powyższego, rozporządzenie zostało opublikowane w listopadzie 2001 r.”.

W świetle powyższych wyjaśnień opóźnienie w przygotowaniu tych przepisów spowodowane zostało przez przedłużające się uzgodnienia międzyresortowe i było dla resortu uwarunkowaniem zewnętrznym. Izba zwraca przy tym uwagę, że powyższa zwłoka byłaby krótsza, gdyby stosowny projekt rozporządzenia Ministra Gospodarki został przygotowany przez resort już na etapie opracowywania projektu budżetu państwa.

Dodatkowo, w przypadku BZE „BELMA” SA, po terminie określonym zawartą umową (tj. do 31.12.2001 r.) wypłacono część środków przeznaczonych na odprawy dla zwalnianych osób. 23 z 63 pracowników tej spółki odprawy

[103] Dz. U. Nr 55, poz.574 ze zm.
[104] Pismo SO/PR/WK/5539/2002 z 26.09.02 r.

w łącznej kwocie 66 532,86 zł (na ogólną kwotę przyznanej dotacji – 144 000,00 zł) uzyskało 09.01.2002 r.

3.3.3.4. Restrukturyzacja finansowa

Mając na względzie obecną sytuację ekonomiczno-finansową sektora NIK krytycznie ocenia dotychczasowe efekty restrukturyzacji finansowej spółek sektora.

Zdaniem Izby główną przyczyną nieskuteczności działań w tym zakresie był fakt, że znacznej redukcji zadłużenia (dotyczyło to przede wszystkim prowadzonych w latach 1994-1996 bankowych postępowań ugodowych - bpu i układów sądowych) w późniejszym okresie nie towarzyszył wzrost rentownej sprzedaży.

Wobec utrzymywania kosztów działalności gospodarczej na niewiele zmienionym poziomie powodowało to z kolei, że wynik finansowy netto spółek sektora (dotyczy 15 badanych podmiotów) po okresowej poprawie - w 1996 r. zysk w wysokości 136 325,8 tys. zł, w kolejnych latach zamieniał się w stratę, która na koniec 2002 r. wynosiła już 330 690,0 tys. zł. Jednocześnie wielkość zadłużenia w kontrolowanych spółkach sektora wzrosła z poziomu 691 749,9 tys. zł w 1996 r. do poziomu 1 096 735,0 tys. zł w 2002 r., tj. o 36,9%.

Tych niekorzystnych tendencji, wynikających w dużej części z uwarunkowań zewnętrznych (spadek zamówień specjalnych i eksportu) i specyfiki sektora (kapitałochłonność produkcji, a także mała elastyczność majątku i asortymentu produkcji w dostosowaniu się do szybko zmieniającej się struktury popytu), zdaniem NIK, nie były wstanie odwrócić pozostałe, omówione poniżej instrumenty, tj.:

- *ordynacja*,
- *ustawa o restrukturyzacji ppo*,
- *ustawa o restrukturyzacji finansowej*

Skala redukcji uzyskanych w wyniku postępowań ugodowych i układowych) była znacznie mniejsza.

Wartość umorzeń zadłużenia w skali całego sektora (a nie 26 spółek), w wyniku przeprowadzonych bpu i układów sądowych, według *Programu 1996*, wyniosła łącznie (w cenach 1996 r.) - 855 150,0 tys. zł, a w cenach 2002 r. odpowiednio 1 395 140,1 tys. zł. W przypadku *ordynacji* (w skali 26 spółek) w latach 1996-2001 była to odpowiednio kwota 82 330,4 tys. zł; *ustawy o restrukturyzacji ppo* - 100 823,8 tys. zł, a *ustawy o restrukturyzacji finansowej* – 77 018,6 tys. zł.

Łączne efekty restrukturyzacji finansowej przeprowadzonej w sektorze obronnym w latach 1996-2002

Biorąc pod uwagę ww. kwoty, w ocenie NIK, łączne efekty restrukturyzacji finansowej sektora obronnego (w cenach 2002 r.) wynosiły 1 655 312,9 tys. zł. Przyjmując wielkość wymienionej kwoty za 100%:

- na bpu i układy sądowe przypadało 84,3% jej wielkości,
- na *ordynację* - 5,0%;
- na *ustawę o restrukturyzacji ppo* - 6,1%;
- na *ustawę o restrukturyzacji finansowej* - 4,7%.

Przypisując natomiast ww. instrumenty poszczególnym rządowym program restrukturyzacyjnym, zdaniem NIK dwa z nich, w tym jeden wprost - tj. *ustawę o restrukturyzacji ppo* a jeden pośrednio -o*rdynacja* przypisać można do *Programu 1999*.

Łączne efekty restrukturyzacji finansowej przeprowadzonej w kontrolowanych spółkach ppo w latach 1996-2002

Przeprowadzając analogiczny szacunek w odniesieniu do kontrolowanych przez Izbę 15 spółek wartość umorzeń zadłużenia, w wyniku przeprowadzonych bpu i układów sądowych, według *Programu1996*, wyniosła łącznie (w cenach 2002 r.) odpowiednio 603 070,3 tys. zł. W przypadku *ordynacji* była to odpowiednio kwota 79 752,0 tys. zł; *ustawy o restrukturyzacji ppo* - 95 562,2 tys. zł, a *ustawy o restrukturyzacji finansowej* - 55 759,4 tys. zł.

Biorąc pod uwagę ww. kwoty, w ocenie NIK, łączne efekty restrukturyzacji finansowej w kontrolowanych spółkach ppo wynosiły (w cenach 2002 r.) 834 143,9 tys. zł. Przyjmując wielkość wymienionej kwoty za 100%:

- na bpu i układy sądowe przypadało 72,3% jej wielkości,
- na *ordynację* - 9,6%;
- na *ustawę o restrukturyzacji ppo* - 11,5%;
- na *ustawę o restrukturyzacji finansowej* - 6,7%.

Z porównania kwot efektów restrukturyzacji finansowej w całym sektorze obronnego (w cenach 2002 r. - 1 655 312,9 tys. zł.) i w kontrolowanych 15 spółkach ppo (odpowiednio 834 143,9 tys. zł.) wynikało, że na badaną populacje przypadało 50,4% jej łącznej wysokości.

3.3.3.4.1. Oddłużenie w ramach bankowego postępowania ugodowego oraz postępowania układowego

W latach 1993-1996:

Skala umorzeń przeprowadzonych w sektorze obronnym i kontrolowanych spółkach ppo w wyniku postępowań ugodowych

13 podmiotów sektora obronnego w trybie *ustawy z dnia 3 lutego 1993 r. o restrukturyzacji finansowej przedsiębiorstw i banków oraz o zmianie niektórych ustaw*[105]; zawarło ugody bankowe, w wyniku czego umorzono im wierzytelności na łączną kwotę 809 820,0 tys. zł[106] (cenach 2002 r.) - 1 321 185,8 tys. zł, co stanowiło 82,4% wierzytelności objętych ugodą. W ramach ugód bankowych przewidziano:

- zamianę części wierzytelności na akcje na kwotę 74 540,0 tys. zł (w trzech podmiotach - HSW SA, WSK „PZL-ŚWIDNIK" SA, ZM „MESKO"SA);
- zamianę części wierzytelności na udziały na kwotę 79 640 tys. zł (w dwóch podmiotach: HSW SA, WSK „PZL-MIELEC" SA).

Wśród 15 badanych spółek bpu wszczęło osiem z nich (BZE „BELMA" SA; ZM „ŁUCZNIK" SA; HSW SA; KOMBINAT „PZL-HYDRAL" SA; WSK „PZL-WARSZAWA II" SA; ZM „BUMAR-ŁABĘDY" SA; ZM „DEZAMET" SA oraz ZM „MESKO" S.A.

Warunki tych ugód były bardzo zróżnicowane. Największym - pod względem wielkości zadłużenia - było pbu przeprowadzone w HSW SA. Objęło ono wierzytelności Spółki w łącznej wysokości 294 643,2 tys. zł. (100,0%) z czego roszczenia wierzycieli na kwotę 117 333,0 tys. zł (39,8%) zostały zaspokojone poprzez ich spłatę w gotówce, zamianę na akcje HSW SA, a także zamianę na udziały w spółkach zależnych Huty, a pozostałe 177 310,2 tys. zł (60,2%) podlegały umorzeniu.

Na drugim biegunie znajdowała się BZE „BELMA" SA. Tam przedmiotem ugody były wierzytelności w łącznej kwocie 8 869,2 tys. zł.(100,0%), z czego kwota 3 990,2 tys. zł (45,0%) została umorzona, a pozostała kwota 4 879,0 tys. zł (55,0%) rozłożona na raty.

---

[105] Dz. U. Nr 18, poz. 82 ze zm.
[106] Według danych zawartych w *Programie 1996.*

Najwyższe umorzenie (89,6%) w ramach bpu miało natomiast miejsce w ZM „ŁUCZNIK" SA, w ramach którego z łącznej kwoty zobowiązań tej Spółki wynoszących 61 296,4 tys. zł umorzono kwotę 54 943,3 tys. zł.

Łącznie, w kontrolowanych spółkach umorzenie wyniosło (w cenach 1996 r.) - 353 179,7 tys. zł, a w cenach 2002 r. odpowiednio 576 197,4 tys. zł i stanowiło 43,6% całkowitego umorzenia przeprowadzonego w sektorze obronnym w wyniku bankowych postępowań ugodowych.

Skala umorzeń przeprowadzonych w sektorze obronnym i kontrolowanych spółkach ppo w wyniku układów sądowych

W analogicznym okresie cztery podmioty, na podstawie *rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 października 1934 r. Prawo o postępowaniu układowem*[107], zawarły układy sądowe z wierzycielami, w wyniku czego umorzono im wierzytelności na łączną kwotę 45 330,0 tys. zł[108] - w cenach 2002 r. odpowiednio 73 953,9 tys. zł, tj. około 51% wierzytelności objętych układem.

Do roku 1996, wśród kontrolowanych spółek układ zawarły ZM „TARNÓW" SA. Do układu zawartego przez tą Spółkę w 1994 r. weszły jej zobowiązania w łącznej wysokości 23 531,0 tys. zł. (100,0%). Zgodnie z postanowieniem sądowym zobowiązania zredukowano o kwotę 16 471,7 tys. zł (70,0%) pozostawiając do spłaty na rzecz wierzycieli kwotę 7 059,3 tys. zł (30,0%). Na dzień zakończenia kontroli Sąd Rejonowy w Tarnowie nie ustosunkował się do pisma Spółki z sierpnia 2001 r. wnoszącego o stwierdzenie, że wszystkie zobowiązania wynikające z układu zostały wykonane.
Wierzytelności umorzone ZM „TARNÓW" SA stanowiły 36,3% całkowitego umorzenia przeprowadzonego w sektorze obronnym w wyniku układów sądowych przeprowadzonych w latach 1994 – 1996.

Kontrola w spółkach ppo wykazała, że w późniejszym okresie, tj. po 1996 r. trzy badane spółki - KOMBINAT „PZL-HYDRAL" SA; WSK „PZL - ŚWIDNIK" SA oraz ZM „BUMAR-ŁABĘDY" SA wszczęły układy sądowe, z czego dwie spółki (KOMBINAT „PZL-HYDRAL" SA i ZM „BUMAR-ŁABĘDY" SA) wcześniej objęte były bpu. Dla zachowania pełnej porównywalności danych ww. przypadków nie uwzględniono przy niniejszych szacunkach.

Łącznie w wyniku zawartych w latach 1993-1996 ugód bankowych i układów sądowych w sektorze obronnym umorzono (w cenach 2002 r.) wierzytelności w globalnej kwocie 1 395 140,1 tys. zł, z czego na badane spółki przypadało odpowiednio 603 070,3 tys. zł, stanowiło 43,2% ww. wielkości całkowitej.

3.3.3.4.2. Restrukturyzacja finansowa realizowana z wykorzystaniem przepisów ordynacji

W analizowanym okresie, z inicjatywy MSP, przy poparciu Ministra Finansów, prowadzono także oddłużanie spółek ppo, w drodze zamiany zaległych zobowiązań podatkowych na akcje/udziały Skarbu Państwa w tych spółkach.
Dla przeprowadzenia tej operacji wykorzystywano przepisy *ordynacji*

Według danych uzyskanych w MSP zamiana zaległości podatkowych na akcje Skarbu Państwa, prowadzona w latach 1998-2002 miała miejsce w dziewięciu spółkach sektora obronnego, w tym w pięciu objętych kontrolą, tj. HSW SA; KOMBINACIE „PZL-HYDRAL" SA;WSK „PZL-ŚWIDNIK" SA; WSK „PZL-WARSZAWA II" SA oraz ZM „DEZAMET" SA.

[107] Dz. U. Nr 93, poz. 836 ze zm.
[108] Według danych zawartych w *Programie 1996*

W 1998 r. operacja ta dotyczyła jednej spółki kontrolowanej przez NIK, w 1999 r. odpowiednio: czterech i dwóch podmiotów, w 2000 r.: trzech i jednej, a w 2002 r. ponownie jednej.

Łączna wartość zamienionych zaległości podatkowych wynosiła w całym sektorze (w cenach 2002 r.) 113 094,6 tys. zł z czego na 1998 r. przypadało 22 163,3 tys. zł (19,6%); 1999 r. - 34 358,9 tys. zł (30,4%); 2000 r. - 53 806 7 tys. zł (47,6%), a na 2002 r. 2 765,7 tys. zł (2,4%). Z powyższego zestawienia, w ocenie NIK, wynika, że instrument ten był wykorzystywany w trakcie *Programu 1999*.

Wielkość konwersji w analizowanych populacjach i jej struktura

W 26 spółkach monitorowanych przez MG łączna kwota przeprowadzonej w latach 1996-2001 konwersji wierzytelności wynosiła (w cenach 2002 r.) 82 330.4 tys. zł. W przypadku kontrolowanych spółek wielkość ta wynosiła 79 752,0 tys. zł stanowiąc 96,9% jej całkowitej wielkości.

W badanej próbie wartość zaległości podatkowych zamienionych na akcje wahała się (w cenach bieżących) od 27 445,3 tys. zł w HSW SA (jednocześnie była to najwyższa operacja we wszystkich dziewięciu spółkach) do 1 380,7 tys. zł w ZM „DEZAMET" SA (była to jednocześnie najmniejsza konwersja).

W trakcie kontroli w jednej z pięciu badanych spółek Izba ujawniła nieprawidłowości, krytycznie oceniane przez NIK z punktu widzenia legalności, w zakresie sposobu przeprowadzenia tej transakcji.

> W przypadku zamiany wierzytelności z tytułu podatku VAT w wysokości 17 451,0 tys. zł na akcje, „PZL-Świdnik" S.A. nie zawarła stosownej umowy z rejonowym organem administracji ogólnej do czego zobowiązywał *art. 66 § 2 ordynacji* Przedstawiciel Urzędu Rejonowego w Lublinie działający w imieniu Skarbu Państwa złożył jedynie przed notariuszem oświadczenie, że wyraża zgodę na brzmienie statutu „PZL-Świdnik" SA oraz na objęcie w podwyższonym kapitale akcyjnym Spółki 548 085 akcji serii B o wartości nominalnej 10 zł każda, bez sporządzania wymaganej przepisami ww. ustawy umowy pomiędzy Spółką a rejonowym organem administracji ogólnej.

Celem konwersji była poprawa trudnej sytuacji finansowej, eliminowanie zatorów płatniczych, a w konsekwencji, biorąc pod uwagę przyszłą prywatyzację, podwyższanie ich wartości. Sytuacja taka miała miejsce jedynie w PZL „WARSZAWA-OKĘCIE" SA. W przypadku dwóch spółek (ZM „ŁUCZNIK SA oraz ZTS „PRONIT" SA) zabiegi te, prowadzone w 1999 r., nie przyniosły oczekiwanych rezultatów i obydwie spółki - mimo zamiany zaległości podatkowych w kwotach odpowiednio 8 172,3 tys. zł oraz 5 301,7 tys. zł - upadły.

W pozostałych przypadkach kontrolowanych spółek - z wyjątkiem WSK „PZL-ŚWIDNIK" S.A. oraz HSW S.A. (były one dodatkowo dokapitalizowane przez SP - patrz pkt 3.3.2.1 *Informacji*), tj. KOMBINATU „PZL-HYDRAL" SA; ZM „DEZAMET" SA i WSK „PZL-WARSZAWA II" SA - ich sytuacja ekonomiczno-finansowa jest w dalszym ciągu bardzo trudna. Z trzech ww. spółek, w ocenie NIK, w relatywnie najlepszym położeniu znajduje się ZM „DEZAMET" SA. Począwszy od 2001 r. spółka zaczęła przynosić zyski (wynik finansowy netto za 2002 r. wynosił 1 636,0 tys. zł). Jednocześnie, w latach 2001-2002, jej zadłużenie ogółem zmalało z 16 853,0 tys. zł do 12 208,0 tys. zł.

3.3.3.4.3. Restrukturyzacja finansowa realizowana w trybie ustawy o restrukturyzacji ppo

Zgodnie z przepisami *ustawy o restrukturyzacji ppo* restrukturyzacja finansowa przeprowadzana była w drodze postępowania oddłużeniowego, nad którym nadzór sprawował minister właściwy do spraw gospodarki.

Postępowanie oddłużeniowe - wszczynane na wniosek spółki ppo, złożony wierzycielowi nie później niż w terminie sześciu miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy (tj. do 30.04.2000 r.) - dotyczyło zobowiązań (według stanu na dzień 30.06.1999 r.) wobec budżetu państwa i funduszy: FUS; PFRON; NFOŚiGW; FP oraz FGŚP. Warunkiem przeprowadzenia tego postępowania było z kolei przedłożenie pozytywnie zaopiniowanego programu naprawczego.

Z przekazanego w trakcie kontroli *Sprawozdania z przebiegu opiniowania programów naprawczych przez Ministra Gospodarki w związku z ustawą z dnia 7.10.1999r. o wspieraniu restrukturyzacji przemysłowego potencjału obronnego i modernizacji technicznej Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej /Dz. U. Nr 83, poz.932/. z dnia 27 kwietnia 2000 r.*, zwanego dalej *Sprawozdaniem*, wynikało że w terminie do 31.03.2000 r., stanowiącego termin graniczny składania programów naprawczych, do Ministerstwa Gospodarki od spółek ppo wpłynęło 18 takich opracowań[109].

Wśród 15 kontrolowanych spółek programy naprawcze złożyło dziewięć z nich, tj. BZE „BELMA" SA; HSW SA; KOMBINAT „PZL-HYDRAL" SA; WSK „PZL-ŚWIDNIK" SA; WSK „PZL-WARSZAWA II" SA; ZM „BUMAR-ŁABĘDY" SA; ZM „DEZAMET" SA; ZM „MESKO" SA oraz ZM „TARNÓW" SA.

Z możliwości skorzystania z rozwiązań w zakresie restrukturyzacji finansowej przewidzianych przez *ustawę o restrukturyzacji ppo* zrezygnowało łącznie 20 spółek na 38 zaliczonych – na podstawie *rozp. RM z 17.11.99 r.* do tzw. przemysłowego potencjału obronnego, w tym pięć objętych kontrolą - FB „ŁUCZNIK-RADOM" Sp. z o.o.[110]; PCO SA; PSO „MASKPOL" SA; „STOMIL-POZNAŃ" SA oraz ZCH „NITRO-CHEM" SA.

NIK krytycznie, z punktu widzenia celowości i rzetelności, ocenia mechanizm i procedury opiniowania programów naprawczych wynikający z *ustawy o restrukturyzacji ppo*

W procesie opiniowania przez Ministra Gospodarki programów naprawczych, trwającym łącznie 30 dni od dnia ich złożenia programu (art. 14 ust. 5-7) *ustawy* ustawodawca wyodrębnił dwa etapy:

- Wydanie opinii przez Prezesów funduszy w odniesieniu do zobowiązań, jakie spółki ppo miały wobec tych funduszy. Wierzyciele na przedstawienie swego stanowiska mieli 14 dni, a zgodnie z art. 14 ust. 6 jego nie przedłożenie oznaczało akceptację programu.
- Po uzyskaniu opinii wierzycieli, zgodnie z art. 15 ust. 5 Minister Gospodarki zobowiązany był do uzgodnienia swojej opinii na temat poszczególnych

[109] Poza spółkami ppo, zgodnie z przepisami *ustawy o restrukturyzacji ppo*, 20 programów naprawczych przygotowały spółki zależne.

[110] Spółka ta powstała po ogłoszeniu (13.11.2000 r. - upadłości ZM „ŁUCZNIK" SA. Wśród 18 podmiotów, które złożyły programy naprawczy w trybie *ustawy o restrukturyzacji ppo* były ZM „ŁUCZNIK" SA. Stąd, w badanej populacji, liczba spółek, które przedstawiły programy naprawcze - 9 i tych, które nie korzystały z rozwiązań ww. ustawy - 5, nie daje w sumie liczby 15 tylko 14.

programów naprawczych z ministrami: Finansów, Skarbu Państwa, Pracy i Polityki Społecznej, Obrony Narodowej oraz Środowiska. Z zestawienia ww. terminów (ogółem 30 dni, w tym 14 dnia dla funduszy) wynikało, że w celu dotrzymania wymogów ustawowych) ww. resorty na przekazanie swych opinii w praktyce miały także 14 dni. Ustawa nie rozstrzygała jednoznacznie czy Minister Gospodarki może wydać pozytywną opinie o programie naprawczym nawet wówczas, gdy program ten nie uzyska pozytywnej akceptacji ze strony ww. ministrów.

Z powołanego *Sprawozdania* wynikało, że opinie wierzycieli były przekazywane bez przestrzegania ustawowo określonego terminu. Proces opiniowania programów przez właściwych ministrów również przebiegał bardzo wolno i z dużym opóźnieniem. Uwzględniając upływający 30.04.2000 r. termin złożenia przez spółki wniosków o wszczęcie postępowania oddłużeniowego wierzycielom, w Ministerstwie Gospodarki zdecydowano, że 25.04.2000 r. zostaną wydane opinie dotyczące programów naprawczych.

W konsekwencji, zdaniem NIK, oznaczało to, że ustawa nie przewidywała dostatecznego czasu na czynności związane z procedurą opiniowania programów naprawczych wykonywane w Ministerstwie Gospodarki.

Na 18 programów naprawczych złożonych przez spółki ppo w jednym przypadku („UNIMOR-ZUMT" Sp. z. o. o.) został on zaopiniowany negatywnie. W odniesieniu do trzech przypadków Minister Gospodarki wydał opinię pozytywną jedynie w zakresie przyjętych kierunków przedsięwzięć restrukturyzacyjnych (dotyczyła ona m. in. objętej kontrolą NIK HSW SA oraz ZM „ŁUCZNIK" SA). Warunkowe przyjęcie programów oznaczało jedynie akceptacje kierunków restrukturyzacji, a nie konkretnych działań zapisanych w tych programach.

Programy naprawcze pozostałych 14 spółek ppo (w tym ośmiu podmiotów objętych kontrolą) Minister zaopiniował pozytywnie w pełnym zakresie, przy czym żadna z nich nie uzyskała pozytywnej opinii od Ministra Finansów (brak dwóch opinii), a w odniesieniu do każdej z nich brak było opinii Ministra Obrony Narodowej i Ministra Pracy i Polityki Społecznej. Minister Środowiska nie zajął stanowiska w 11 przypadkach (w trzech pozostałych było ono odpowiednio: pozytywne, negatywne i żadne), a Minister SP w pięciu (w pozostałych dziewięciu osiem opinii było pozytywnych a jedna negatywna).

Jeżeli chodzi o stanowisko Funduszy w przypadku ZUS i PFRON uwagi miały charakter ogólny i zostały ujęte w opinii zbiorczej, co utrudniało identyfikację zastrzeżeń w odniesieniu do konkretnych spółek. W przypadku NGOŚiGW opinie miały charakter indywidualny, lecz zostały przesłane znacznie po ustawowym terminie. Do dnia 25.04.2000 r. KUP przedstawił opinię dotyczącą zaledwie czterech programów uznając przy tym iż z uwagi na to, że programy naprawcze nie zawierają szczegółowych danych dotyczących zadłużenia spółek z tytułu FP i FGŚP, nie jest w stanie zająć stanowiska w przedmiotowej sprawie.

Po uzyskaniu opinii programach naprawczych ze strony wierzycieli Ministerstwo Gospodarki przekazało nadesłane uwagi Zarządom. Spółki ppo pierwotnie przyjmowały punkt widzenia nie uwzględniający w wystarczającym stopniu interesów wierzycieli (umorzenie zadłużenia) ci zaś domagali się uregulowania większości zobowiązań. W konsekwencji, w celu poszukiwania pośrednich form (odroczenie spłaty czy też jej rozłożenie na raty) w programach na-

prawczych uwzględniono zapis, że szczegółowe zasady restrukturyzacji powinny zostać wypracowane w drodze negocjacji z wierzycielami.

Tym samym, w ocenie NIK celowym było, aby ustawodawca ustalając sześciomiesięczny termin złożenia wniosku o wszczęcie postępowania oddłużeniowego przewidział czas na powtórne zaopiniowanie programu naprawczego, w sytuacji gdy pierwotna wersja tego programu wymagała wprowadzenia istotnych korekt.

Zdaniem NIK, proces restrukturyzacji zobowiązań prowadzony w trybie *ustawy z 7.10.99 r.* - biorąc pod uwagę skalę zadłużenia sektora - nie przyniósł oczekiwanych efektów. Za powyższą oceną przemawiają następujące dane:

- liczba umów, które zostały podpisane przez zarządy spółek ppo z wierzycielami:
  - sześć ze wszystkimi wierzycielami,
  - pięć z częścią wierzycieli,
  - trzy nie podpisały ich w ogóle - w tej grupie znalazły się dwie spółki z najwyższym zadłużeniem: ZM „BUMAR-ŁABĘDY" SA i ZM „MESKO" SA.
- wartość objętych tymi umowami zobowiązań - łącznie, w cenach 2002 r. w 26 spółkach 100 823,8 tys. zł, z czego na 15 kontrolowanych spółek przypadało 94,8% tej kwoty.

Przykładowo w odniesieniu do FUS łączne zobowiązania spółek ppo oraz spółek zależnych wraz z odsetkami na 30.06.00 r. wynosiły 247 006 tys. zł. W momencie wejścia w życie *ustawy* ich wielkość wynosiła już 282 914,1 tys. zł, tj. wzrosła o 35 908,1 tys. zł. Równocześnie, wobec nie płacenia bieżących zobowiązań przez spółki powstawało nowe zadłużenie. Jego wartość za okres 01.11.1999 r. - 28.02.2002 r. wynosiła 29 103,8 tys. zł. Wartość zobowiązań, jakie spółki sektora obronnego (ppo i zależne), na podstawie umów zawartych z tym funduszem, zdołały zrestrukturyzować wynosiła natomiast ogółem 70 720,4 tys. zł (z czego 63 756,5 tys. zł przypadało na spółki ppo a 6 963,9 tys. zł na spółki zależne).

Dodatkowo, podpisanie umów restrukturyzacyjnych przez zarządy spółek nie oznaczało jeszcze, że objęte nimi zobowiązania zostaną w trybie *ustawy z 7.10.99 r.* zrestrukturyzowane. Związane to było z koniecznością spełnienia przez spółki wielu warunków, do których przede wszystkim należało zaliczyć terminowe regulowanie bieżących płatności – co biorąc pod uwagę ich sytuację ekonomiczno–finansową często stanowiło istotną trudność. W dwóch kontrolowanych spółkach (ZM „TARNÓW" SA i HSW SA) nie został on spełniony.

> ZM „TARNÓW" SA nieterminowo regulowała swoje zobowiązania z tytułu rat określonych w harmonogramach spłat zobowiązań wobec swych PFRON, których łączna wysokość wynosiła 7 802,1 tys. zł. Zgodnie z umową zawarta 27.10.2000 r. spłata tych zobowiązań miała zostać odroczona do końca 2001 r. Spółka nie dokonała ani jednej wpłaty, a były Prezes Zarządu podejmował liczne działania, w których domagał się umorzenia zobowiązań Spółki wobec tego funduszu w łącznej kwocie 6 259,8 tys. zł. Starania te były kontynuowane pomimo udzielonej 09.05.2002 r. przez PFRON odmowy umorzenia zaległych zobowiązań. ZM „TARNÓW" SA nie przyjęły nowej propozycji harmonogramu spłat zadłużenia przedstawionego przez ten fundusz i do czasu zakończenia kontroli NIK sprawa spłaty tych zobowiązań nie została ostatecznie uregulowana.

W trakcie kontroli w HSW SA ujawniono z kolei przypadek zaległości w bieżących płatnościach wobec ZUS, które na dzień 30.06.2002 r. wynosiły 3 683,7 tys. zł (składki na miesiące marzec i kwiecień).

Pozostałe badane spółki, w trakcie prowadzonej kontroli na bieżąco regulowały swoje zobowiązania wobec wierzycieli publiczno-prawnych.

DPSO w Ministerstwie Gospodarki opracował *Sprawozdanie z realizacji procesu restrukturyzacji finansowej spółek przemysłowego potencjału obronnego w trybie ustawy z dnia 7 października 1999 r. o wspieraniu restrukturyzacji przemysłowego potencjału obronnego i modernizacji technicznej Sił Zbrojnych RP. Stan na dzień 31.12.2001 r.*

Z danych zawartych w tym *Sprawozdaniu...* wynikało, że w konsekwencji upadłości trzech podmiotów – ZM „ŁUCZNIK" SA, ZTS „PRONIT" SA oraz GZPG „STOMIL" SA jedynie 14 spółek ppo (w tym dziewięć kontrolowanych przez NIK, tj. BZE „BELMA" SA; HSW SA; KOMBINAT „PZL-HYDRAL" SA; WSK „PZL-ŚWIDNIK" SA; WSK PZL-WARSZAWA II" SA; ZM „BUMAR-ŁABĘDY" SA; ZM „DEZAMET" SA; ZM „MESKO" SA oraz ZM „TARNÓW" SA) realizowało programy naprawcze w trybie przedmiotowej ustawy.

Wszystkie spółki, których programy uzyskały pozytywna opinię Ministra Gospodarki rozpoczęły negocjacje z wierzycielami. Ich zakres w przypadku poszczególnych podmiotów był bardzo zróżnicowany. Działania zmierzające do zawarcia umowy z ZUS, dotyczącej restrukturyzacji zobowiązań wobec tego wierzyciela, podjęły wszystkie spółki. Rozmowy dotyczyły restrukturyzacji zobowiązań zarówno wobec FUS, jak również FP oraz FGŚP.

W odniesieniu do pozostałych wierzycieli negocjacje podjęło:

- z PFRON - 11 spółek (w tym siedem objętych kontrolą, tj. z wyjątkiem HSW SA oraz ZM „BUMAR-ŁABĘDY" SA);
- z NFOŚiGW - 9 spółek (w tym siedem objętych kontrolą, tj. z wyjątkiem ZM „TARNÓW" SA oraz WSK „PZL-WARSZAWA II" SA);
- z Urzędami Skarbowymi - 6 spółek (w tym trzy objęte kontrolą, tj. WSK „PZL-ŚWIDNIK" SA; ZM „DEZAMET" SA i ZM „TARNÓW" SA);
- z Urzędami Miast - 5 spółek (w tym trzy objęte kontrolą, tj. ZM „BUMAR-ŁABĘDY SA; ZM „MESKO" SA oraz ZM „TARNÓW" SA).

W trybie przygotowanych programów naprawczych jedynie sześć spółek ppo, w tym pięć objętych kontrolą, tj. BZE „BELMA" SA; HSW SA; WSK „PZL-ŚWIDNIK" SA; ZM „DEZAMET" SA oraz ZM „TARNÓW" SA zdołały zawrzeć porozumienia w sprawie restrukturyzacji zobowiązań ze wszystkimi wierzycielami. Ich wartość (w cenach 2002 r.) wahała się od 437,8 tys. zł (BZE „BELMA" SA) do 53 338,4 tys. zł (WSK „PZL-ŚWIDNIK" SA). Należy jednak zaznaczyć, że trzy z sześciu spółek, które podpisały umowy ze wszystkimi wierzycielami, w tym dwie objęte kontrolą (HSW SA i WSK „PZL-ŚWIDNIK" SA) działały w znacznie korzystniejszych warunkach niż pozostałe, a spełnienia uwarunkowań przepisów *ustawy o restrukturyzacji ppo* umożliwiło im dokapitalizowanie przez Skarb Państwa (odpowiednio w wysokości 75 924,0 tys. zł oraz 122 720,0 tys. zł[111]).

Drugą grupę spółek ppo - ogółem pięć, w tym dwie objęte kontrolą (KOMBINAT „PZL-HYDRAL"SA i WSK „PZL-WARSZAWA II" SA) stano-

[111] Szerzej patrz także pkt 3.3.2.1 *Informacji*

wiły podmioty, które zawarły umowy z częścią wierzycieli. Ich wartość (w cenach 2002 r.) wynosiła odpowiednio 6 235,5 tys. zł i 2 289,7 tys. zł.

Negocjacje w sprawie oddłużenia prowadzone przez trzy ostatnie spółki ppo, w tym dwie objęte kontrolą (ZM „BUMAR-ŁABĘDY SA i ZM „MESKO" SA) nie doprowadziły do ustalenia warunków spłaty zobowiązań z żadnym z ww. wierzycieli, choć poziom zobowiązań objętych restrukturyzacją w obydwu spółkach należał do najwyższych w sektorze. Wynikało to z niespełnienia przez ww. spółki wymogów ustawowych , tj. regulowania bieżących zobowiązań. Jednocześnie, w ocenie NIK, warto w tym miejscu dodać, że przepisy w sposób jednoznaczny, nie rozstrzygały kwestii, czy spółki muszą wykazać, że regulują na bieżąco swe zobowiązania już na etapie opiniowania programu naprawczego, czy też dopiero w momencie złożenia wniosku o wszczęcie postępowania oddłużeniowego.

Zgodnie z zapisami *ustawy o restrukturyzacji ppo* istotnym instrumentem wspomagającym proces restrukturyzacji sektora obronnego miały być środki uzyskane z prywatyzacji spółek ppo. W ocenie NIK brak w ww. *ustawie* delegacji dla Ministra Gospodarki umożliwiającej wykorzystanie środków z prywatyzacji na wsparcie procesu restrukturyzacji tych spółek, w tym także ich restrukturyzacji finansowej spowodował, że pomimo przeprowadzenia przez MSP transakcji sprzedaży akcji dwóch spółek do sektora obronnego nie wpłynęły żadne środki. W konsekwencji, w ocenie NIK, był to kolejny czynnik, który wydatnie osłabił skuteczność rozwiązań przyjętych w ww. *ustawie.*

Art. 5 i 7 *ustawy o restrukturyzacji ppo* zakładały przeznaczenie środków pochodzących z prywatyzacji spółek sektora obronnego na wspieranie ich restrukturyzacji i zakupy nowoczesnego uzbrojenia lub sprzętu wojskowego produkowanego przez te spółki. Proporcje podziału przewidywanej kwoty przychodów z prywatyzacji spółek ppo (35% na realizację programu przebudowy i modernizacji technicznej Sił Zbrojnych oraz 65% na wspieranie restrukturyzacji) określał z kolei art. 12 *ustawy z dnia 25 maja 2001 r. o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych RP w latach 2001-2006*[112].

Biorąc pod uwagę ww. relacje oraz przychody z prywatyzacji PZL „WARSZAWA-OKĘCIE" SA (28 009,8 tys. zł po potrąceniach na środki specjalne) i WSK „PZL-RZESZÓW" SA (odpowiednio – 262 742,6 tys. zł), z łącznej kwoty 290 752,4 tys. zł, dostępne środki na wsparcie restrukturyzacji spółek sektora obronnego wynosiły 188 989,1 tys. zł. Do czasu zakończenia kontroli nie zostały one wykorzystane.

Jak wyjaśnił **Dyrektor DPSO** w MG[113] :„Projekt *ustawy o wspieraniu restrukturyzacji* (...), który został skierowany w czerwcu 1999 r. do rozpatrzenia przez Radę Ministrów, nie zawierał propozycji przepisu dającego delegację ministrowi właściwemu do spraw gospodarki w zakresie dysponowania przychodami z prywatyzacji spółek ppo."

Program 1999, którego instrumentem realizacyjnym była omawiana *ustawa* zakładał prywatyzację spółek sektora obronnego, a jednocześnie wyraźnie stwierdzał, że proces ten nie powinien mieć charakteru budżetowego. Środki z tego tytułu przeznaczone być miały na uzyskanie poprawy sytuacji ekono-

[112] Dz. U. Nr 76, poz. 804 ze zm.
[113] Pismo SO/RS/AD/5895/2002 z 16.10.02 r.

miczno-finansowej spółek. W konsekwencji, zdaniem NIK, już od początku należało przewidzieć i konsekwentnie proponować rozwiązania pozwalające na realizację tych założeń.

Na podstawie nowelizacji *ustawy o restrukturyzacji ppo*[114] wydano *rozporządzenie Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 28 kwietnia 2003 r. w sprawie przyznawania środków na wspieranie restrukturyzacji przemysłowego potencjału obronnego*[115]. Jego przepisy weszły w życie 05.06.03 r. W konsekwencji MGPiPS może rozdysponować środki pochodzące z prywatyzacji PZL „WARSZAWA-OKĘCIE SA i WSK „PZL-RZESZÓW" SA.

Skuteczność tego instrumentu może zostać oceniona dopiero w wyniku kolejnych kontroli NIK, natomiast brak we wcześniejszym okresie ze strony Ministra Gospodarki jakichkolwiek propozycji rozwiązań dających szansę na skuteczne finansowanie procesu restrukturyzacji sektora obronnego, zasługuje zdaniem Izby na krytyczną ocenę.

3.3.3.4.4. Restrukturyzacja finansowa realizowana w trybie ustawy o restrukturyzacji finansowej

W trakcie trwania kontroli (z dniem 1.10.2002 r.) weszły w życie nowe uregulowania w zakresie restrukturyzacji finansowej dotyczące spółek ppo.

Mając na względzie, że kluczowe terminy pozwalające ocenić skutki rozwiązań przyjętych w *ustawie z 30.08.02 r.* dla spółek ppo mijały z końcem 2002 r. w trakcie kontroli w MG, w trybie art. 29 ust. 2 lit. f *ustawy o NIK,* Izba uzyskała z **Departamentu Organizacji Skarbowości Ministerstwa Finansów** informacje dotyczące spółek ppo, które skorzystały z rozwiązań w niej przewidzianych.

Z nadesłanych danych[116] wynikało, że łącznie 14 spółek ppo, w tym dziewięć objętych kontrolą tj. HSW SA; KOMBINAT „PZL-HYDRAL" SA; „STOMIL-POZNAŃ" SA; WSK „PZL-ŚWIDNIK" SA; WSK „PZL-WARSZAWA II" SA; ZM „BUMAR-ŁABĘDY" SA; ZM „DEZAMET" SA; ZM „MESKO" SA oraz ZM „TARNÓW" S.A. złożyło wnioski wszczęcie postępowania restrukturyzacyjnego.

W badanej populacji spółką, która nie skorzystała w tych rozwiązań, a wcześniej objęta była restrukturyzacją prowadzoną w trybie *ustawy o restrukturyzacji ppo* była BZE „BELMA" SA.

Spółką, która z kolei wszczęła postępowanie restrukturyzacyjne w trybie *ustawy o restrukturyzacji finansowej* nie prowadząc wcześniej oddłużenia na podstawie przepisów *ustawy o restrukturyzacji ppo* był „STOMIL-POZNAŃ" SA.

Z uregulowań *ustawy o restrukturyzacji finansowej* skorzystały wreszcie ZM „BUMAR-ŁABĘDY" SA oraz ZM „MESKO" SA.

We wszystkich ww. przypadkach nie nastąpiło tym samym zawieszenie restrukturyzacji prowadzonej na podstawie *ustawy o restrukturyzacji ppo.* Jej zawieszenie miało natomiast miejsce we wszystkich pozostałych przypadkach tj. zarówno w odniesieniu do kontrolowanych, jak i pozostałych spółek ppo.

---

[114] Dz. U. z 2002 r. Nr 140 poz. 2053.
[115] Dz. U. Nr 89, poz. 830.
[116] Pismo OS4 - 0801 – 1/2002/OS5140 z 04.02.2003 r.

W stosunku do 13 z 14 wniosków (z wyjątkiem nieobjętej kontrolą spółce EADS PZL „WARSZAWA – OKĘCIE" SA, w której z uwagi na bezprzedmiotowość wniosku złożonego przez Spółkę Urząd umorzył postępowanie restrukturyzacyjne) w terminie do dnia 31.12.2002 r. wydano decyzje restrukturyzacyjne.

Globalna kwota objęta restrukturyzacją na podstawie przepisów ustawy o restrukturyzacji finansowej w sektorze obronnym i badanych spółkach ppo

Decyzje restrukturyzacyjne wydane w trybie *ustawy o restrukturyzacji finansowej* w 26 spółkach ppo monitorowanych przez Ministerstwo Gospodarki objęły łącznie kwotę 77 018,6 tys. zł (poza ww. przypadkiem w poszczególnych decyzjach kwoty zgłoszone do restrukturyzacji były równe kwotom nią objętym), z czego 55 759,4 tys. zł, tj. 72,4% przypadało na badane spółki. Łączna wysokość opłaty restrukturyzacyjnej wynosiła natomiast odpowiednio 1 317,8 tys. zł, a w dziewięciu kontrolowanych spółkach 1 044,4 tys. zł stanowiąc 79,3% jej globalnej wielkości.

W przypadku kontrolowanych przez Izbę spółek sektora kwota objęta restrukturyzacją wahała się od 34 570,8 tys. zł w ZM „BUMAR-ŁABĘDY" SA, które wcześniej nie skorzystało z *ustawy o restrukturyzacji ppo* (w ZM „MESKO" SA – drugiej takiej spółce było to odpowiednio 5 496,6 tys. zł), do 340,9 tys. zł w ZM „DEZAMET" SA.

Poza spółką „STOMIL – POZNAŃ" SA, w której wysokość opłaty restrukturyzacyjnej stanowiła 15% kwoty objętej postępowaniem (odpowiednio 249,5 tys. zł oraz 1 663,2 tys. zł) w pozostałych ośmiu podmiotach zastosowano stawkę 1,5%.

3.3.4. Efekty prowadzonych działań restrukturyzacyjnych

3.3.4.1. Szacunek zbiorczych kosztów ponoszonych ze środków publicznych w odniesieniu do kontrolowanych spółek i całego sektora

Wysokość środków publicznych przekazanych do sektora

W latach 1996-2001 spółki sektora obronnego, prowadząc działania dostosowawcze korzystały ze środków finansowych, które stanowiły lub nosiły znamiona różnych form pomocy publicznej. Ich łączna kwota przekazana w analizowanym okresie 26 spółkach monitorowanych przez Ministerstwo Gospodarki wynosiła (w cenach 2002 r.) – 7 582 725,3 tys. zł (100,0%). Na ww. sumę składały się:

- 5 716 115,1 tys. zł (75,4%) przekazane na wsparcie restrukturyzacji produktowo- rynkowej,
- 1 578 294,4 tys. zł (20,8%) przeznaczone na restrukturyzację finansową,
- 252 998,4 tys. zł (3,3%) wydatkowane na dokapitalizowanie spółek w ramach restrukturyzacji majątkowej,
- 35 317,4 tys. zł (0,5%) wspomagające finansowanie odpraw zwalnianym pracownikom w ramach restrukturyzacji zatrudnienia.

Wysokość środków publicznych przekazanych kontrolowanym spółkom

W 15 badanych spółkach środki te wynosiły odpowiednio 4 813 712,2 tys. zł (100,0%) z czego:

- 3 754 770,1 tys. zł (78,0%) przypadało na restrukturyzację produktowo-rynkową,
- 778 384,4 tys. zł (16,2%) na restrukturyzację finansową,
- 252 998,4 tys. zł (5,3%) na restrukturyzację majątkową,
- 27 559,2 tys. zł (0,6%)–, a restrukturyzację zatrudnienia.

Metoda zastosowana przez NIK przy szacunku pomocy publicznej udzielonej sektorowi obronnemu

Ww. kwoty, będące szacunkiem NIK, obliczono zaliczając do poszczególnych obszarów restrukturyzacji następujące – wcześniej omówione tytuły:

1. W obszarze restrukturyzacji produktowo-rynkowej:
- zamówienia odbiorców specjalnych - patrz pkt 3.3.1.1.*Informacji.*(ich łączna wielkość przekazana 26 spółkom sektora obronnego wynosiła 3 737 340,7 tys. zł, z czego na 15 kontrolowanych przez NIK podmiotów przypadało 2 396 335,7 tys. zł, tj. 64,1% tej kwoty);
- środki z KBN i MON przeznaczone na finansowanie projektów badawczo-rozwojowych i wdrożeniowych – patrz pkt 3.3.1.2.*Informacji* (ich łączna wielkość przekazana 26 spółkom sektora obronnego wynosiła 776 042,2 tys. zł, z czego na 15 kontrolowanych przez NIK podmiotów przypadało 430 052,9 tys. zł, tj. 55,4 % tej kwoty);
- dotacje na utrzymanie mocy produkcyjnych i przemieszczanie produkcji „S" w ramach CPMG – patrz pkt 3.3.1.3.*Informacji* (ich łączna wielkość przekazana 26 spółkom sektora obronnego wynosiła 727 125,7 tys. zł, z czego na 15 kontrolowanych przez NIK podmiotów przypadało 603 826,6 tys. zł, tj. 83,0 % tej kwoty);
- rekompensaty z tytułu utrzymywania mocy produkcyjnych w latach 1990-1991 - patrz pkt 3.3.1.4.*Informacji* (ich łączna wielkość przekazana 26 spółkom sektora obronnego wynosiła 370 966,0 tys. zł, z czego na 15 kontrolowanych przez NIK podmiotów przypadało 219 914,4 tys. zł, tj. 59,3% tej kwoty);
- poręczenia spłaty kredytów bankowych ze środków budżetu państwa - patrz pkt 3.3.1.5.*Informacji* (łączna kwota wierzytelności Skarbu Państwa z tego tytułu w 26 spółkach sektora obronnego wynosiła 104 640,5 tys. zł i dotyczyła dwóch z 15 kontrolowanych spółek).

2. W obszarze restrukturyzacji finansowej:
- oddłużenie w ramach ugód bankowych i układów sądowych - patrz pkt 3.3.4.1.*Informacji* (łączna umorzeń w sektorze wynosiła 1 395 140,1 tys. zł, z czego na 15 kontrolowanych przez NIK podmiotów przypadało 603 070,3 tys. zł, tj. 43,2% tej kwoty);
- zamiana wierzytelności na akcje / udziały w trybie *ordynacji* - patrz pkt 3.3.4.2.*Informacji* (łączna kwota podlegająca konwersji w 26 spółkach sektora obronnego wynosiła 82 330,4 tys. zł, z czego na 15 kontrolowanych przez NIK podmiotów przypadało 79 752,0 tys. zł, tj. 96,9% tej kwoty);
- oddłużenie prowadzone na podstawie przepisów *ustawy o restrukturyzacji ppo* - patrz pkt 3.3.4.3.*Informacji* (łączna wartość umów z wierzycielami podpisana przez 26 spółek sektora obronnego wynosiła 100 823,8 tys. zł, z czego na 15 kontrolowanych przez NIK podmiotów przypadało 95 562,2 tys. zł, tj. 94,8% tej kwoty).

3. W obszarze restrukturyzacji majątkowej:
- wniesienie akcji stanowiących własność Skarbu Państwa jako wkładu niepieniężnego na podwyższenie kapitału akcyjnego - patrz pkt 3.3.2.1.*Informacji* (operacja ta dotyczyła dwóch badanych spółek sektora obronnego, a łączna kwota uzyskana przez nie ze sprzedaży przekazanych im akcji wynosiła 252 998,4 tys. zł).

4. W obszarze restrukturyzacji zatrudnienia:
- wsparcie środkami EFSAL - patrz pkt 3.3.3.1.*Informacji* (ich łączna wielkość przekazana 26 spółkom sektora obronnego wynosiła 14 418,1 tys. zł

z czego na 15 kontrolowanych przez NIK podmiotów przypadało 9 536,9 tys. zł, tj. 66,1%;
- środki z FGŚP - patrz pkt 3.3.3.2.*Informacji* (ich łączna wielkość przekazana 26 spółkom sektora obronnego wynosiła 17 201,8 tys. zł z czego na 15 kontrolowanych przez NIK podmiotów przypadało 16 803,5 tys. zł, tj. 97,7%;
- dotacja budżetowa - patrz pkt 3.3.3.3.*Informacji* (jej łączna wielkość przekazana 26 spółkom sektora obronnego wynosiła 3 697,4 tys. zł z czego na 15 kontrolowanych przez NIK podmiotów przypadało 1 218,8 tys. zł, tj. 33,0% tej kwoty.

Wielkość wsparcia udzielona badanym spółkom

W 15 badanych spółkach kwota przekazanego im wsparcia w latach 1996-2001 (w cenach 2002 r.) wahała się od 34 866,2 tys. zł w ZSP „NIEWIADÓW" SA (dotyczyło ono jedynie restrukturyzacji produktowo-rynkowej) do 1 182 924,6 tys. zł w ZM „MESKO" SA, gdzie przeznaczone było na restrukturyzację produktowo-rynkową, finansową i zatrudnienia.

Pomoc publiczną przekraczającą 500 000,0 tys. zł uzyskały ponadto:
- PCO SA - 500 098,0 tys. zł (wyłącznie restrukturyzacja produktowo-rynkowa);
- HSW SA - 722 867,4 tys. zł (wszystkie obszary restrukturyzacji);
- WSK „PZL-ŚWIDNIK" SA - 884 477,2 tys. zł (analogicznie jak HSW SA).

Poza ZSP „NIEWIADÓW" SA wielkość wsparcia nie przekroczyła 100 000,0 tys. zł w:
- WSK „PZL-WARSZAWA II" SA – 51 816,2 tys. zł, zł (restrukturyzacja produktowo-rynkowa, finansowa i zatrudnienia),
- BZE „BELMA" SA – 71 258,8 tys. zł (restrukturyzacja produktowo-rynkowa, finansowa i zatrudnienia)
- ZCH „NITRO – CHEM" SA - 82 052,9 tys. zł (wyłącznie restrukturyzacja produktowo-rynkowa).

Poza ww. podmiotami wsparcie wyłącznie w zakresie restrukturyzacji produktowo-rynkowej uzyskały: ZSP „MASKPOL" SA (116 646,2 tys. zł) oraz STOMIL-POZNAŃ" SA (133 013,3 tys. zł).

3.3.4.2. Wyniki ekonomiczno-finansowe badanych spółek na tle globalnej kondycji sektora (lata 1996-2002)

Wyniki ekonomiczno-finansowe sektora w latach 1996-2002

W latach 1996-2002 spółki sektora obronnego[117] uzyskały przychody w łącznej wysokości (w cenach 2002 r.) 31 059 624,7 tys. zł, przy kosztach ich uzyskania wynoszących odpowiednio 32 729 118,0 tys. zł. Tym samym wskaźnik udziału kosztów dla analizowanego okresu wyniósł 105,4%. W poszczególnych latach jego wysokość wahała się od 96,7 % w 1996 r. do 116,4% w 2002 r. W stosunku do wielkości za 2001 r. (106,7%) w ostatnim roku uległ on pogorszeniu o prawie 10 pkt procentowych (9,7%).

Skumulowana strata finansowa netto za lata 1996-2002 wyniosła – 1 140 444,6 tys. zł ulegając w 2002 r. pogłębieniu o 407 521,0 tys. zł (za lata 1996-2001 - w cenach 2002 r. - wynosiła ona odpowiednio 732 923,6 tys. zł). W pozostałych latach jej poziom kształtował się od 64 300,0 tys. zł w 1997 r. do 332 700,0 tys. zł w 1999 r. Jedynie w 1996 r. spółki sektora obronnego osiągnęły zysk netto w wysokości 309 400,0 tys. zł.

[117] Prezentowane poniżej wielkości w odniesieniu do sektora obronnego dotyczą danych ekonomiczno-finansowych zmiennej liczebności spółek, która wynosiła odpowiednio: w latach 1996-1998 - 31; w 1999 r. – 33; w 2000 r. – 30; w 2001 – 29; w 2002 – 30.

W konsekwencji rentowność obrotu netto sektora za cały analizowany okres (wielkość skumulowana) była ujemna i wynosiła (-3,7%), przyjmując skrajne wartości w 1996 r. (8,2%). oraz w 2002 r. (-16,0%).

Wielkość zadłużenia ogółem wynosiła od 1 501 400,0 tys. zł w 1996 r. do 2 039 400,0 tys. zł w 1998 r. (w 2002 r. 1 657 260,0 tys. zł). W jego strukturze dominowały zobowiązania krótkoterminowe. Ich udział, w analizowanym okresie, z roku na rok ulegał systematycznemu wzrostowi - w 1996 r. (67,9%), a w 2002 r. już 90,4%.

Także poziom wskaźników płynności (ich skumulowana wielkość dla lat 1996-2002 w odniesieniu do wskaźnika płynności II wynosiła 0,58) wyraźnie odbiegała od wielkości normatywnej wynoszącej 1,0 - 1,2.

Wyniki ekonomiczno-finansowe badanych spółek w latach 1996-2002

W latach 1996-2002 kontrolowane spółki sektora obronnego uzyskały przychody w łącznej wysokości (w cenach 2002 r.) –13 260 300,2 tys. zł, przy kosztach ich uzyskania wynoszących odpowiednio13 782 085,5 tys. zł. Tym samym wskaźnik udziału kosztów dla analizowanego okresu wyniósł 103,9%. W poszczególnych latach jego wysokość wahała się od 91,4% w 1996 r. do 123,8% w 2002 r. W stosunku do wielkości za 2001 r.(101,9%) w ostatnim roku uległ on pogorszeniu o ponad 20 pkt procentowych (21,9%).

Skumulowana strata finansowa netto za lata 1996-2002 wyniosła 671 419,4 tys. zł ulegając w 2002 r. prawie podwojeniu (za lata 1996-2001 - w cenach 2002 r. - wynosiła ona odpowiednio330 690,0 tys. zł). W pozostałych latach jej poziom kształtował się od 15 185,0 tys. zł w 1997 r. do 151 076,5 tys. zł w 1999 r. Jedynie w 1996 r., podobnie jak w skali sektora , badane spółki osiągnęły zysk netto w wysokości 136 325,8 tys. zł.

W gronie 15 badanych spółek:

- Sześć (BZE „BELMA" SA; PCO SA; PSO „MASKPOL" SA; „STOMIL-POZNAŃ" SA; ZCH „NITRO-CHEM" SA; ZSP „NIEWIADÓW" SA) w latach 1996-2002 (w cenach 2002 r.) uzyskało skumulowany dodatni wynik finansowy. Jego wysokość wynosiła od 1 873,5 tys. zł w BZE „BELMA" SA do 64 472,3 tys. zł w „STOMIL-POZNAŃ" SA. Obok poznańskiej spółki firmami, które we wszystkich latach odnotowywały dodatnie wyniki finansowe były PCO SA (skumulowany wynik finansowy - 28 786,3 tys. zł) oraz PSO „MASKPOL" SA (odpowiednio - 13 281,8 tys. zł). W przypadku BZE „BELMA" w 1999 r. oraz w latach 2001-2002 uzyskiwała ona straty netto w wysokości: 1 554,4 tys. zł; 2 264,6 tys. zł oraz 2 610,0 tys. zł. W ZCH „NITRO-CHEM" SA, w latach 2001-2002, wynosiły one odpowiednio 4 923,0 tys. zł oraz 1 766,0 tys. zł. Raptowne pogorszenie sytuacji nastąpiło w ZSP „NIEWIADÓW" SA. Skumulowany dodatni wynik finansowy wynosił tam 5 204,6 tys. zł, przy czym o ile w latach 1996-2001 spółka ta corocznie odnotowywała zyski (łącznie za lata 1996-2001, w cenach 2002 r., 9 329,5 tys. zł) w 2002 r. nastąpiło gwałtowne odwrócenie tego trendu i ostatni rok zamknął się stratą wysokości 4 125,0 tys. zł.
- Dziewięć (FB „ŁUCZNIK-RADOM" Sp. z o.o.; HSW SA; KOMBINAT „PZL-HYDRAL" SA; WSK :PZL-ŚWIDNIK" SA; WSK „PZL WARSZAWA II" SA; ZM „BUMAR-ŁABĘDY" SA; ZM „DEZAMET" SA; ZM „MESKO" SA i ZM „TARNÓW SA) w latach 1996-2002 (w cenach 2002 r.) odnotowało skumulowaną stratę. Jej wysokość wynosiła od 5 935,9 tys. zł w WSK „PZL-WARSZAWA II" SA do 228 734,1 tys. zł w ZM „BUMAR-ŁABĘDY" SA. Ta ostatnia spółka straty, wynoszące od 42 501,5 tys. zł do 106 933,0 tys. zł ponosi począwszy od 1998 r. Najwyższy

bezwzględny poziom straty (214 651,0 tys. zł) odnotowała natomiast w 2002 r. HSW SA (jednostka dominująca grupy kapitałowej). Jej wielkość zadecydowała o ujemnym skumulowanym wyniku finansowym netto za lata 1996-2002 (139 378,2 tys. zł).W pozostałych latach analizowanego okresu spółka ta osiągała natomiast malejące z każdym rokiem zyski. Sześć lat strat, (poza 1996 r.) ponosiły także ZM „MESKO" SA, a jej skumulowana wysokość wynosiła 91.050,1 tys. zł) oraz ZM „TARNÓW" SA (poza 2001 r. – odpowiednio 19 180,7 tys. zł). W latach 2000-2002 dodatnie wyniki finansowe osiągnęły WSK „PZL-ŚWIDNIK" (skumulowana strata to 55 383,6 tys. zł) i KOMBINAT „PZL-HYDRAL" SA (odpowiednio 56 662,1 tys. zł), a w latach 2001-2002 ZM „DEZAMET" SA (18 335,4 tys. zł). ZM ŁUCZNIK SA w 2000 r. poniósł stratę w wysokości 75 880,9 tys. zł. Powstała na jej miejsce FB „ŁUCZNIK-RADOM" Sp. z o. o. w 2001 r. osiągnęła zysk w wysokości 2 229,9 tys. zł . a w 2002 r. 1 050.0 tys. zł. Skumulowany wynik finansowy obydwu spółek za lata 1996-2002 był ujemny i wynosił 175 723,6 tys. zł. W latach 1996-2000 ZM „ŁUCZNIK" SA ponosiła coroczne straty.

Skumulowana rentowność obrotu netto dla lat 1996-2002 w 15 badanych spółkach była ujemna i wynosiła (-5,1%), przyjmując skrajne wartości w 1996 r. (9,0%). oraz w 2002 r. (-16,0%). W poszczególnych spółkach jej wielkość wynosiła od (-33,4%) w FB „ŁUCZNIK-RADOM" Sp. z o.o. do 9,5% w „STOMIL-POZNAŃ" SA

W kontrolowanych spółkach wielkość zadłużenia ogółem wynosiła od 691 749,9 tys. zł w 1996 r. do 1 157.837,5 tys. zł w 2000 r.(w 2002 r. 1 096 735,0 tys. zł). W jego strukturze, podobnie jak w skali całego sektora, dominowały zobowiązania krótkoterminowe. Ich udział, w analizowanym okresie, z roku na rok ulegał systematycznemu wzrostowi - w 1996 r. (66,4%), a w 2002 r. już 91,5%. Według stanu na koniec 2002 r., w poszczególnych spółkach, poziom zadłużenia wynosił od 986,0 tys. zł w ZSP „NIEWIADÓW" SA (w 100% zadłużenie krótkoterminowe) do 335 435,0 tys. zł w ZM „BUMAR-ŁĄBĘDY" SA (zadłużenie krótkoterminowe stanowiło w tym przypadku 97,7% jego całkowitej wielkości).

3.3.5. Inne ustalenia kontroli

3.3.5.1. Przebieg prywatyzacji spółek sektora obronnego

Bariery prywatyzacji spółek sektora obronnego

Analiza procesów prywatyzacyjnych spółek sektora ppo w latach 1996-2002, w ocenie NIK, pozwalała na zdefiniowanie następujących czynników, które w konsekwencji znacząco utrudniały jego realizację przez Ministerstwo Skarbu Państwa:

- nikłe zainteresowanie inwestorów udziałem w prywatyzacji większości spółek obronnych,
- brak współdziałania i zaangażowania zarządów spółek w realizację procesów prywatyzacyjnych,
- małe zainteresowanie firm doradczych udziałem w procesach prywatyzacyjnych,
- ograniczone grono firm doradczych posiadających świadectwo bezpieczeństwa przemysłowego oraz wydłużone procedury uzyskania tego certyfikatu,

- brak koordynacji działań pomiędzy Ministrem Gospodarki i Ministrem Skarbu Państwa wynikający z rozdziału kompetencji w zakresie nadzoru i prywatyzacji oraz restrukturyzacji i prywatyzacji pomiędzy MSP i MG,
- opracowywanie i realizowanie przez zarządy spółek ppo krótkowzrocznych programów naprawczych, podporządkowanych wykorzystaniu wprowadzanych regulacji prawnych dla realizacji procesów oddłużeniowych.
- nieuregulowane stany prawne i ograniczone prawa w dysponowaniu majątkiem (hipoteki, zastawy rejestrowe, przewłaszczenia) w przypadku niektórych spółek, które wpływały negatywnie na cenę sprzedaży akcji lub wręcz uniemożliwiały ich sprzedaż,
- roszczenia reprywatyzacyjne.

Przebieg procesów prywatyzacyjnych w sektorze obronnym

Rozpoczęcie procesów prywatyzacyjnych w sektorze obronnym nastąpiło w 1998 r. Zgodnie *z ustawą o kip* MSP wystąpiło wówczas do Rady Ministrów o wyrażenie zgody na prywatyzację FŁT „KRAŚNIK" SA; WSK „PZL-MIELEC" SA i PZL „WARSZAWA-OKĘCIE" SA. W związku z wejściem w życie 13.07.1998 r., *rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 czerwca 1998 r. w sprawie określenia przedsiębiorstw państwowych o szczególnym znaczeniu dla gospodarki państwa*[118], FŁT „KRAŚNIK" SA utraciła ten specjalny status, w wyniku czego wniosek w sprawie tej spółki stał się bezprzedmiotowy. Dwie pozostałe spółki uzyskały stosowna akceptację RM, pomimo sprzeciwu Ministra Gospodarki, który proponował opóźnienie terminu rozpoczęcia prywatyzacji.

Przyjęcie przez Radę Ministrów lutym 1999 r. nowego rządowego programu restrukturyzacji spowodowało zintensyfikowanie działań prywatyzacyjnych (*Program 1996* nie przewidywał działań w tym zakresie).

Program 1999 zakładał natomiast w szczególności:

- zachowanie kontroli państwa, sprawowanej w formie właścicielskiej, w sześciu spółkach o kluczowym znaczeniu dla obronności (TM „PRESSTA"SA; ZCH „NITRO-CHEM" SA; ZM „DEZAMET" SA ZM „ŁUCZNIK" SA; ZM „MESKO" SA; ZTS „PRONIT" SA) oraz działania osłonowe w stosunku do tych spółek (w przyszłości planowano ich konsolidację i włączenie do tej grupy wybranych części „S" z pozostałych spółek sektora),
- prywatyzację 26 spółek przy czym zdecydowano zachować większościowy pakiet akcji Skarbu Państwa w spółkach elektronicznych.

Ze sporządzonej w trakcie kontroli w MSP przez **DSOiOIN** informacji w sprawie realizacji *Programu 1999* wynikało, że dokonywana przez resort analiza doboru potencjalnych inwestorów odbywała się pod kątem spełnienia przez nich zakładanych oczekiwań w obszarze:

- zachowania bezpieczeństwa państwa poprzez posiadanie rodzimego producenta uzbrojenia sprzętu wojskowego zdolnego zabezpieczyć potrzeby Sił Zbrojnych RP w nowoczesne urządzenia spełniające normy jakościowe i bezpieczeństwa,
- pozyskania przez spółkę silnego partnera, co z połączonym zasileniem kapitałowym i wzmocnieniem technologicznym umożliwić miało danej spółce udział w dostawach uzbrojenia lub sprzętu wojskowego w ramach zawieranych umów offsetowych, rozwój technologiczny, wyższą jakość wyrobów, obniżenie kosztów produkcji, wyjście na nowe rynki z wyrobami spółki, wzrost sprzedaży,

[118] Dz. U. Nr 88, poz. 556.

- maksymalizacji korzyści Skarbu Państwa poprzez uzyskanie wysokiej ceny za akcje spółki, przy czym część kwoty uzyskanej ze sprzedaży akcji spółki miała zostać przeznaczona na wspieranie procesów restrukturyzacji firm ppo, a pozostała część na wspieranie procesów modernizacji technicznej Sił Zbrojnych RP,

Izba nie wnosi zastrzeżeń do sposobu realizacji przez MSP jego zadań w zakresie podjętej prywatyzacji jednostek sektora obronnego.

Przystępując do wykonania zadań w tym zakresie Minister Skarbu Państwa planował wyłonienie doradców dla większości przewidzianych do prywatyzacji spółek sektora obronnego do końca 1999 r. Jak wykazała kontrola, w praktyce okazało się to jednak niemożliwe. W ocenie NIK wynikało to z uwarunkowań zewnętrznych. Wejście w życie w marcu 1999 r. przepisów *ustawy z 22.01.99 r.* spowodowało, że w przypadku gdy zachodziła potrzeba udostępnienia doradcy prywatyzacyjnemu informacji stanowiących tajemnicę państwową, każdy oferent przystępujący do przetargu był zobowiązany do uzyskania świadectwa bezpieczeństwa przemysłowego dla firmy i poświadczeń bezpieczeństwa dla osób wykonujących analizy. Pomimo dokonywania szeregu bieżących uzgodnień w Urzędzie Ochrony Państwa procedura weryfikacji i przyznawania świadectw bezpieczeństwa oferentom spowodowała znaczące wydłużenie procesu wyłaniania doradców i konieczność kilkakrotnego przesuwania terminów składania ofert w poszczególnych przetargach. Ograniczyła również liczbę potencjalnych oferentów mogących wziąć udział w postępowaniu. W efekcie większość przetargów mogła być rozstrzygnięta dopiero na przełomie grudnia 1999 r. i stycznia 2000 r.

W tym kontekście Izba pozytywnie ocenia inicjatywę MSP zmierzającą do przyśpieszenia prywatyzacji spółek sektora obronnego, a polegającą na nowelizacji *rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 3 czerwca 1997 r. w sprawie zakresu analizy spółki oraz przedsiębiorstwa państwowego, sposobu jej zlecania, opracowania, zasad odbioru i finansowania oraz warunków, w razie spełnienia których można odstąpić od opracowania analizy*[119].

Zmiana brzmienia § 8 umożliwiła zlecanie ustalenia stanu prawnego, zawierającego opis obowiązków wynikających z ochrony interesów obronności i bezpieczeństwa państw - Komisji, powołanej przez ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa, w skład której miały wchodzić osoby wskazane przez Ministra Obrony Narodowej i ministra właściwego do spraw gospodarki. Zapis ten wykorzystano przy zlecaniu wykonywania analiz przedprywatyzacyjnych WSK „PZL-ŚWIDNIK" SA oraz WSK „PZL-RZESZÓW" SA. Możliwość dokonania przez Komisję analiz w części wiążącej się z koniecznością dostępu do informacji niejawnych, pozwoliła na rezygnację z wymogu uzyskiwania świadectw bezpieczeństwa przemysłowego przez oferentów przystępujących do przedmiotowych przetargów, a to z kolei spowodowało poszerzenie kręgu potencjalnych oferentów oraz pozwoliło przyspieszyć termin otrzymania analiz przedprywatyzacyjnych.

Pomimo aktywności MSP w zakresie uruchomienia prywatyzacji spółek sektora obronnego, zgodnie z założeniami *Programu 1999*, o skali trudności tych postępowań, w ocenie NIK, może świadczyć fakt, że - jak ustalono w trakcie kontroli - na ponad 500 wydanych zainteresowanym oferentom specyfikacji

[119] Dz. U. Nr 64, poz. 408 ze zm.

istotnych warunków zamówienia wpłynęło mniej niż 80 ofert przetargowych. Na 26 ogłoszonych przetargów w 18 przypadkach zgłoszono trzy lub mniej ofert.

Stan zaawansowania procesu prywatyzacji spółek ppo

Ustalony w trakcie kontroli w MSP stan zaawansowania, na dzień 24.09.2002 r., procesów prywatyzacyjnych w 26 spółkach ppo objętych *Programem 1999* był następujący:

Podpisano umowy zbycia akcji Skarbu Państwa w dwóch spółkach ppo.

> PZL „WARSZAWA-OKĘCIE" S.A. (sprzedano 51% akcji Skarbu Państwa, docelowo 85%).
>
> WSK „PZL-RZESZÓW" S.A. (sprzedano 85% akcji SP).
>
> Przebieg prywatyzacji tych spółek omówiono szczegółowo w dalszej części *Informacji*. Łączne koszty prywatyzacji w tych przypadkach wyniosły (w cenach 2002 r.) 2 204,0 tys. zł i obejmowały: wydatki na ogłoszenia prasowe o przetargu (12,4 tys. zł); wynagrodzenie dla doradców za wykonanie analiz (678,7 tys. zł) oraz ich prowizję za zbycie akcji/udziałów (1 512,9 tys. zł).

W sześciu spółkach (BZE „BELMA" SA; FŁT „KRAŚNIK" SA; PSO „MASKPOL" SA; WSK „PZL-ŚWIDNIK" SA; ZE „WAREL"SA i ZSP „NIEWIADÓW" SA) po dokonaniu analiz przedprywatyzacyjnych, skierowano zaproszenie do rokowań w sprawie nabycia akcji. Łączne koszty prywatyzacji w tych przypadkach wyniosły (w cenach 2002 r.) 2 082,4 tys. zł i obejmowały: wydatki na ogłoszenia prasowe o przetargu (34,6 tys. zł) oraz wynagrodzenie dla doradców za wykonanie analiz (2 047,8 tys. zł).

W 13 spółkach (CNPEP „RADWAR" SA; GZE „UNIMOR" SA; KOMBIMAT „PZL-HYDRAL" SA; „STOMIL-POZNAŃ" SA; WSK „PZL-KALISZ" SA; WSK „PZL-WARSZAWA II" SA; ZM „BUMAR-ŁABĘDY" SA; ZM „TARNÓW" SA; ZR „RADMOR" SA; ZSP „PROGAZ" SA; ZTS „ERG-BIERUŃ"SA; ZTS „GAMRAT" SA; ZTS „NITRON" SA) zostały zakończone analizy przedprywatyzacyjne. Łączne koszty prywatyzacji w tych przypadkach wyniosły (w cenach 2002 r.) 4 070,1 tys. zł i obejmowały: wydatki na ogłoszenia prasowe o przetargu (83,0 tys. zł) oraz wynagrodzenie dla doradców za wykonanie analiz (3 987,1 tys. zł).

Dla kolejnych dwóch spółek (HSW SA i PCO SA) doradcy prywatyzacyjni wykonywali analizy przedprywatyzacyjne. Łączne koszty prywatyzacji w tych przypadkach wyniosły (w cenach 2002 r.) 210,7 tys. zł i obejmowały: wydatki na ogłoszenia prasowe o przetargu (15,5 tys. zł) oraz wynagrodzenie dla doradców za wykonanie analiz (195,2 tys. zł – dotyczy wyłącznie HSW SA).

W dwóch spółkach (GZPG „STOMIL" SA i WSK „PZL-MIELEC" SA) nastąpiło wstrzymanie prywatyzacji przed zakończeniem analiz prywatyzacyjnych lub przed wyborem doradców prywatyzacyjnych. Łączne koszty prywatyzacji w tych przypadkach wyniosły (w cenach 2002 r.) 8,3 tys. zł i obejmowały wydatki na ogłoszenia prasowe o przetargu (w przypadku WSK „PZL-MIELEC" SA).

W jednej spółce ZM „PZL-WOLA" SA wybrano doradcę prywatyzacyjnego, a koszt z tego tytułu wynosił 7,2 tys. zł.

Ogółem łączne koszty procesu prywatyzacji spółek sektora obronnego (w cenach 2002 r.) wynosiły 8 582,7 tys. zł, z czego: wydatki na ogłoszenia prasowe o przetargu wynosiły 161,0 tys. zł, wynagrodzenia dla doradców za wykonanie analiz – 6 908,8 tys. zł a ich prowizje z tytułu zbycia akcji/udziałów – 1 512,9 tys. zł. Źródłami finansowania tych kosztów był środek specjalny pod

nazwą **Fundusz Finansowania Prywatyzacji** (obecnie **Fundusz Skarbu Państwa**).

Dla porównania przychody brutto z tytułu sprzedaży akcji dwóch spółek ppo wyniosły (w cenach 2002 r.) 319 768,7 tys. zł, z czego kwota 290 644,3 tys. zł pochodziła ze sprzedaży 85% akcji WSK „PZL-RSZESZÓW"SA, a kwota 29 124,4 tys. zł z tytułu sprzedaży 51% akcji PZL „WARSZAWA-OKĘCIE" SA

Brak współpracy MSP z MG w procesie prywatyzacji spółek ppo

W swym pierwotnym brzmieniu *ustawa o restrukturyzacji ppo* zakładała podział kompetencji właścicielskich i prywatyzacyjnych pomiędzy ministrów właściwych do spraw gospodarki i Skarbu Państwa.

Zgodnie z art. 9 ust. 1 ww. *ustawy* (w brzmieniu obwiązującym do 15.01.2003 r.) w odniesieniu do spółek sektora obronnego uprawnienia wynikające z praw majątkowych Skarbu Państwa, w szczególności w zakresie praw z akcji i udziałów należących do Skarbu Państwa, wykonywał minister właściwy do spraw gospodarki. Jednocześnie, na podstawie art. 9 ust. 3 (jego brzmienie nie uległo modyfikacji), prywatyzacji spółek ppo dokonywał minister właściwy do spraw Skarbu Państwa po zasięgnięciu opinii ministra właściwego do spraw gospodarki.

Kontrola w MG wykazała, że minister właściwy do spraw gospodarki – z przyczyn od niego niezależnych - wydawał jedynie wstępne opinie prywatyzacyjne. Powyższa sytuacja spowodowana była nieprzesyłaniem przez Ministra Skarbu Państwa ostatecznych ofert prywatyzacyjnych.

> Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora **Departamentu Przemysłowego Sektora Obronnego** (**DPSO**) w MG – (pismo SO/NW/WF/6015/2002 z 21.10.2002 r.) Minister Skarbu Państwa zasięgał opinii Ministra Gospodarki jedynie co do wstępnych ofert prywatyzacyjnych sześciu spółek ppo: PZL „WARSZAWA-OKĘCIE" SA; WSK „PZL-RZESZÓW" SA; WSK „PZL-ŚWIDNIK" SA; PSO „MASKPOL" SA; ZE „WAREL" SA oraz ZSP „NIEWIADÓW" SA. W swych odpowiedziach MG każdorazowo podkreślało, że stanowisko do tych ofert ma charakter wstępny, a opinia o której mowa w art. 9 ust. 3 *ustawy z 7.10.99 r.* może być wydana w oparciu o oferty w ich ostatecznym kształcie. W przypadku wstępnej oferty nabycia akcji PZL „WARSZAWA-OKĘCIE" SA stanowisko resortu zawarto w piśmie SO/RS/JM/2783 z 21.05.2001 r. stanowiącym odpowiedź na pismo MSP pf 262/2001 z 07.03.2001 r., a w przypadku WSK „PZL-RZESZÓW" SA w piśmie SO/NW/WF/3718/2001 z 10.07.2001 będącym odpowiedzią na pismo MSP pf 297/01 z 19.03.2001 r.

W wyjaśnieniach dotyczących kwestii zasięgania - przez Ministra Skarbu Państwa u ministra właściwego do spraw gospodarki - opinii w związku z prowadzoną prywatyzacją spółek sektora obronnego, Dyrektor **Departamentu Spraw Obronnych i Ochrony Informacji Niejawnych** (**DSOiOIN**) w MSP, pan Józef Nawolski[120] stwierdził m. in.: „Zdaniem DSOiOIN wyrażenie opinii na etapie ofert wstępnych jest odpowiednim momentem, gdyż przedłożone oferty dają możliwość zapoznania się z szeroka propozycja udziału inwestorów w prywatyzacji spółki. Efektem ocen i opinii ofert jest określenie «krótkiej listy», która de facto decyduje o przyjęciu lub odrzuceniu prezentowanej koncepcji prywatyzacji. Dalsze działania podejmowane w ramach procedury prywaty-

[120] Pismo MSP/DSOiOIN/1612/02 z 22.10.2002 r.

zacyjnej zmierzają jedynie do uszczegółowienia i korekty proponowanych wcześniej rozwiązań, a także do uwzględnienia treści opinii. DSOiOIN MSP pozostaje na stanowisku, że informacje zawarte w złożonych przez inwestorów propozycjach nabycia akcji Spółki, a więc jej prywatyzacji, są informacjami wystarczającymi do wyrażenia przez Ministra Gospodarki opinii w trybie art. 9 ust. 3 cyt. ustawy."

Izba nie podziela powyższej argumentacji. Wprawdzie szczegółowe zasady, tryb oraz procedury postępowania w zakresie zasięgania przez Ministra Skarbu Państwa tych opinii nie zostały nigdzie formalnie określone, to jednak zdaniem NIK, wykonywanie przez ministra właściwego do spraw gospodarki przepisów art. 9 ust. 3 może dotyczyć jedynie ostatecznego, a nie wstępnego kształtu oferty prywatyzacyjnej. W konsekwencji, w opinii Izby, w ww. przypadkach doszło do nieuzasadnionego ograniczenia przez Ministra Skarbu Państwa możliwości działania ministrowi właściwemu do spraw gospodarki.

Izba zwraca uwagę na powyższe zagadnienie w związku z zakładanym w *Programie 2002* przyspieszeniem prywatyzacji, które z kolei wymaga podjęcia przez obydwa resorty aktywnej współpracy w tym obszarze. Z ustaleń kontroli wynikało, że wejście w życie *ustawy o restrukturyzacji ppo* dodatkowo skomplikowało realizację procesów prywatyzacyjnych prowadzonych przez MSP w ramach *Programu 1999*. Nastąpił bowiem podział kompetencji właścicielskich i prywatyzacyjnych pomiędzy ministrów właściwych do spraw gospodarki i Skarbu Państwa.

Proces prywatyzacji WSK „PZL-RZESZÓW" SA i PZL „WARSZAWA-OKĘCIE"SA

Wyniki kontroli prywatyzacji dwóch spółek sektora obronnego – WSK „PZL - RZESZÓW" SA i PZL „WARSZAWA-OKĘCIE" SA (poza przedstawionymi poniżej uwagami dotyczącymi kryteriów wyboru doradców prywatyzacyjnych) nie wykazały nieprawidłowości.

Obydwie transakcje przeprowadzono na podstawie *Programu 1999*, a inny niż przewidziany w art. 33 ust. 1 *ustawy o kip* tryb zbycia akcji WSK „PZL-RZESZÓW" SA należących do Skarbu Państwa, tj. rokowania podjęte na podstawie zaproszenia skierowanego do inwestorów branżowych, stosownie do art. 33 ust. 3 ww. *ustawy* - na wniosek MSP - zaakceptowany został przez Radę Ministrów jako organ uprawniony do wyrażania takiej zgody[121].

Doradcy Ministra Skarbu Państwa w procesie prywatyzacji WSK „PZL-RZESZÓW" SA i PZL „WARSZAWA-OKĘCIE" SA wyłonieni zostali w procedurze przetargowej, stosownie do przepisów *ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych*[122].

Zdaniem NIK, w obydwu badanych przypadkach wyboru doradcy prywatyzacyjnego zbyt duże znaczenie nadano ocenie doświadczenia oferenta, w której dominująca rolę odgrywały elementy uznaniowe.

Z warunków postawionych przystępującym do przetargu potencjalnym oferentom wynikało, że podstawowymi kryteriami stosowanymi przy wyborze doradcy były: doświadczenie i kwalifikacje osób zaangażowanych przy realizacji zamówienia, znajomość branży, w której prywatyzowana spółka prowadziła

[121] Rada Ministrów na swym posiedzeniu 29.02.2000 r. wyraziła zgodę na zbycie akcji WSK „PZL-RZESZÓW" SA w trybie zaproponowanym przez Ministra Skarbu Państwa.
[122] t. j. Dz. U. z 2002 r. Nr 72, poz. 664 ze zm.

działalność oraz doświadczenie oferenta w realizacji projektów prywatyzacyjnych i restrukturyzacyjnych. W strukturze oceny ostatecznej, w skali 100 – punktowej uznaniowe elementy stanowiły dominujący - 70% udział. Znacznie mniejsze znaczenie stanowiła natomiast cena za wykonanie odpowiednich, przewidzianych przy prywatyzacji spółek, analiz przedprywatyzacyjnych, która tylko w 30%-tach decydowała o wyborze doradcy.

W wyniku tak sformułowanych i przyjętych kryteriów oceny ofert firm przystępujących do przetargu o doradztwo w sprawach prywatyzacji WSK „PZL-RZESZÓW" SA, po ich merytorycznym rozpatrzeniu w marcu 2000 r., wyeliminowano z dalszego postępowania ofertę **Business Analysts & Advisers Ltd. (BAA)** - najbardziej korzystną pod względem cenowym. Ostatecznie przyjęto ofertę **EVIP International Sp. z o.o.**, z którą w lipcu 2000 r. zawarto umowę na wykonanie analiz za (w stosunku do oferty najkorzystniejszej pod względem cenowym) cenę ponad 5-krotnie wyższą, a także wynagrodzenie wyższe o około 60 i 90% za przyszłe efekty transakcji sprzedaży akcji tej spółki.

Zdaniem Izby, subiektywne i uznaniowe elementy oceny ofert, wpływające na wybór doradcy, uwidaczniają się zwłaszcza w konfrontacji omówionych powyżej rozstrzygnięć dotyczących WSK „PZL-RZESZÓW" SA z przeprowadzonym wcześniej (w kwietniu 1999 r.) postępowaniem przetargowym o wybór doradcy w sprawach prywatyzacji PZL „Warszawa-Okęcie" SA. W identycznej procedurze oceny ofert, wybrano bowiem właśnie ofertę BAA (w przetargu tym startował również EVIP International)– uznając w tym przypadku, że oferent spełnia podstawowe stawiane przez MSP dla doradcy wymogi w zakresie doświadczenia i kwalifikacji osób zaangażowanych przy realizacji zamówienia, znajomości branży ppo oraz jego doświadczenia w realizacji projektów prywatyzacyjnych i restrukturyzacyjnych.

> W odniesieniu do spółek sektora obronnego, poza WSK „PZL-RZESZÓW" SA, EVIP International Sp z o.o. zaangażowana była przez MSP, jako firma doradcza, w: PCO SA (umowa z 5.04.2001 r.; do czasu zakończenia kontroli analizy zostały wykonane, lecz nie odebrane przez MSP z powodu braku dokumentów źródłowych w załącznikach); ZM „BUMAR-ŁABĘDY" SA (umowa z 5.07.2001 r.; wynagrodzenie za odebrane przez MSP 21.11.2001 r. analizy – 512,4 tys. zł); WSK „PZL-WARSZAWA II" SA (umowa z 4.04.2001 r.; wynagrodzenie za odebrane przez MSP 26.10.2001 r. analizy – 338,6 tys. zł); WSK „PZL-ŚWIDNIK" SA (umowa z 6.10.1998 r., wynagrodzenie za odebrane przez MSP 16.05.2000 r. analizy – 929,5 tys. zł); WSK „PZL-KALISZ" SA (umowa z 10.04.2001 r.; wynagrodzenie za odebrane przez MSP 8.10.2001 r. analizy – 312,3 tys. zł); Kombinat „PZL-HYDRAL" SA (umowa z 5.04.2001 r.; wynagrodzenie za odebrane przez MSP 19.10.2001 r. – 661,2 tys. zł).
> Ogółem w 25 procedurach przygotowujących prywatyzacje spółek ppo, wszczętych przez MSP w trakcie kontroli, uczestniczyło sześć firm doradczych :**Doradztwo Gospodarcze DGA SA –** w siedmiu przypadkach; EVIP International Sp. z o.o. – w siedmiu przypadkach; **A&E Consult Sp. z o.o. –** w czterech przypadkach; **BRE Corporate Finance SA**. – w czterech przypadkach; BAA – w dwóch przypadkach; oraz **Towarzystwo Doradztwa Inwestycyjnego TDI Sp. z o.o.** – w jednym przypadku.

NIK nie badała pod kątem rzetelności ww. analiz sporządzonych przez EVIP International Sp z o.o. Należy jednak przy tym zauważyć, że udział tej spółki

jako doradcy prywatyzacyjnego MSP, został przez NIK oceniony krytycznie w kontroli procesu prywatyzacji **„KOLMEX" SA**.

> W wystąpieniu pokontrolnym KGP/DSPP/4114 - 11/01 z 2.09.2002 r. Izba jako nierzetelne oceniła przeprowadzone przez EVIP International Sp. z o.o., na podstawie umowy z maja 1999 r., oszacowanie wartości KOLMEX S.A. W ocenie NIK nieprawidłowe założenia przyjęte przez firmę doradczą spowodowały zaniżenie wartości tej spółki o co najmniej 27,7 mln zł, a w konsekwencji sprzedaż 51% jej akcji poniżej ich wartości – o ok. 20 mln zł.

Zdaniem NIK zawarte umowy z doradcami prywatyzacyjnymi Ministra Skarbu Państwa (EVIP International i BAA) w celu powierzenia im wykonania przewidzianych przepisami *ustawy o kip* analiz oraz przygotowania i obsługi procesu zbycia akcji prywatyzowanych spółek, zawierały postanowienia mające na celu zabezpieczenie interesu Skarbu Państwa w zakresie efektów finansowych z przyszłej transakcji sprzedaży obydwu spółek.

W odniesieniu do jakości analiz przedprywatyzacyjnych, MSP zagwarantowało sobie możliwość oceny zamówionych dzieł i żądania ich uzupełnienia oraz zapłaty za nie po ich zaakceptowaniu. Procedura wniesienia poprawek znalazła zastosowanie w przypadku analiz dotyczących WSK „PZL-RZESZÓW" SA, które - powołany w tym celu zespół resortowy - przyjął komisyjnie 28.12.2000 r. dopiero po ich uzupełnieniu – zgodnie z wcześniej zgłoszonymi uwagami i zastrzeżeniami[123]. Za wykonanie ww. analiz, 10.01.2001 r., spółce EVIP International zapłacono kwotę 591,7 tys. zł.

Postanowienia umów z doradcami prywatyzacyjnymi zawierały także rozwiązania motywujące do korzystnej wartościowo sprzedaży akcji tak spółki WSK „PZL-RZESZÓW" SA jak i PZL „WARSZAWA-OKĘCIE" SA. Przewidywały one uzależnienie części wynagrodzenia od wartości transakcji oraz wielkości deklarowanego i rzeczywiście dokonanego podwyższenia kapitału sprywatyzowanej spółki. Takie warunki umowne z doradcą prywatyzacyjnym, którego zadaniem było zebranie ofert kupna, stosowne zaoferowanie podmiotu sprzedaży oraz prowadzenie negocjacji - w ocenie Izby - stwarzały warunki do doprowadzenia do sfinalizowania transakcji.

Mając na względzie relację pomiędzy oszacowaną przez doradcę wartością WSK „PZL – Rzeszów" S.A., a ceną uzyskaną ze sprzedaży pakietu akcji tej spółki, zdaniem NIK uzyskano korzystne dla Skarbu Państwa warunki. W odniesieniu do PZL „WARSZAWA-OKĘCIE" SA, stosując analogiczną miarę, zakup akcji dokonany został poniżej dolnej wartości rekomendowanej przez doradcę. Należy przy tym zauważyć, że prywatyzacja tej spółki stworzyła jej warunki do dalszego funkcjonowania i rozwoju, poprzez zwiększenie konkurencyjności wyrobów na rynkach krajowych i zagranicznych. Jednocześnie umożliwiła ona jej także dokapitalizowanie oraz przyspieszenie modernizacji technicznej i technologicznej.

- Pakiet 85% akcji WSK „PZL-RZESZÓW" SA sprzedano amerykańskiej firmie **United Technology Corporation** za 285 225,0 tys. zł, tj. cenę wyższą od progów ceny sprzedaży pakietu akcji spółki rekomendowanych przez do-

[123] Pismo MSP/DSO/2518/00 z 3.11.2000 r.

radcę (o 12,3% rekomendowanej ceny maksymalnej i o 74,6% ceny minimalnej). Od osiągniętej, przy współudziale doradcy prywatyzacyjnego, wielkości ceny pakietu akcji WSK „PZL-RZESZÓW" SA wypłacono mu z funduszu prywatyzacyjnego należne, umowne wynagrodzenie w wysokości 1 277,8 tys. zł, stanowiące 0,476% wartości transakcji pomniejszonej o kwotę stanowiącą rezerwę reprywatyzacyjną (wynagrodzenie policzono za sprzedaż pakietu 80% akcji).

- Ze sprzedaży większościowego pakietu akcji (51%) PZL „WARSZAWA-OKĘCIE" SA konsorcjum **Avia System Group** oraz **EADS Constroccione Aeronauticas** uzyskano cenę 28 581,4 tys. zł, wypłacając należną doradcy prywatyzacyjnemu prowizję w kwocie 142,9 tys. zł, stanowiącą – zgodnie z warunkami zawartej z nim umowy - 0,5% wartości transakcji.

Porównując cenę zapłaconą za akcje PZL „WARSZAWA-OKĘCIE" SA, z rekomendowanym przez doradcę przedziałem wyceny (68 528,6 tys. zł– 98 298,9 tys. zł), przy przedziale wyników wartości spółki (za 100% akcji) zamykających się, w zależności od metody wyceny w granicach 33 308,2 tys. zł do 98 289,9 tys. zł, zakup akcji dokonany został poniżej dolnej wartości rekomendowanej przez doradcę. Z materiałów kontroli wynika, że przy finalizacji tej transakcji ministerstwo brało pod uwagę także dodatkowe korzyści, tj. zawarcie umowy pomiędzy MON a EADS CASA na zakup samolotów transportowych oraz umowy kompensacyjnej pomiędzy MG a EADS CASA.

W ocenie NIK, w tym przypadku, nie bez znaczenia pozostaje również:

- fakt wynegocjowania ostatecznie ceny wyższej o 14 839,9 tys. zł (tj. o 108%) od wartości kwoty pierwotnie zaoferowanej w ofercie wiążącej kupujących (13 737,5 tys. zł za pakiet 51% akcji spółki);
- uzyskanie ceny wyższej o 18,5% od wartości księgowej spółki wycenionej przez doradcę na poziomie 45 675,5 tys. zł za 100% akcji.

W odniesieniu do PZL „WARSZAWA-OKĘCIE" SA, to ww. działania ministrów, a nie skuteczność negocjacyjna doradcy prywatyzacyjnego, miały decydujący wpływ na ostateczną wysokość ceny zakupu akcji. Przykład ten wskazuje zdaniem NIK na konieczność zastrzegania w umowach warunków, które eliminowałyby wypłatę doradcy prywatyzacyjnemu części prowizji od wartości transakcji w przypadku, gdy wzrost ostatecznie osiągniętej ceny sprzedaży pakietu akcji spółki, w stosunku do pierwotnej oferty nabywcy, wynika z okoliczności, na które doradca nie miał żadnego bądź istotnego wpływu.

NIK ocenia jako celowe działania MSP na rzecz przyszłej, efektywnej działalności sprzedanych już spółek sektora obronnego. W przypadku WSK „PZL-RZESZÓW" SA - w toku negocjacji z inwestorem - doprowadzono do korzystnych zapisów umownych odnoszących się do pakietu inwestycyjnego. Ostatecznie objęły one:

- gwarantowane inwestycje w rzeczowy majątek trwały na kwotę 60 mln USD w okresie pięciu lat od daty zamknięcia transakcji,
- gwarantowanego podwyższenia kapitału spółki na kwotę 70 mln USD w okresie pięciu lat, w tym nie mniej niż 20 mln USD w okresie jednego roku i nie mniej niż 45 mln USD w okresie trzech lat od daty zamknięcia transakcji.

Jednocześnie część wynagrodzenia doradcy prywatyzacyjnego w tym zakresie uzależniona została od wynegocjowania i rzeczywistego wykonania przez inwestora powyższych warunków.

W przypadku PZL „WARSZAWA-OKĘCIE" SA zobowiązania inwestycyjne kupujących zostały zrealizowane i wynagrodzenie z tego tytułu w wysokości 64 tys. zł wypłacono doradcy prywatyzacyjnemu, jako prowizję w umownej wysokości 0,4% od zainwestowanej w spółkę kwoty 16 mln zł.

W świetle obowiązującego w latach 1999-2002 r. *Programu 1999* NIK nie wnosi także zastrzeżeń co do celowości zrealizowanej prywatyzacji dwóch opisywanych wyżej spółek sektora obronnego uznając tym samym, że koncepcja w nim przedstawiona obligowała Ministra Skarbu Państwa do realizacji zgodnego z przepisami procesu prywatyzacyjnego.

W programie tym prywatyzację WSK „PZL-RZESZÓW" SA i PZL „WARSZAWA-OKĘCIE" SA przewidywano w 2000 r., w wyniku której Skarb Państwa - w modelu docelowym - posiadać miał w każdej z nich mniej niż 51% akcji.

W ocenie Izby sprzedaż większościowych pakietów akcji tych spółek – będących spółkami prowadzącymi działalność gospodarczą na potrzeby bezpieczeństwa i obronności państwa[124] oraz spółkami (przedsiębiorcami) o szczególnym znaczeniu gospodarczo obronnym[125]- nie zagraża celom strategicznym państwa w zakresie bezpieczeństwa i obronności. Obowiązująca *ustawa z dnia 23 sierpnia 2001 r. o organizowaniu zadań na rzecz obronności państwa realizowanych przez przedsiębiorców*[126] daje podstawę organom administracji rządowej do nakładania na spółki, niezależnie od struktury właścicielskiej, zadań i obowiązków na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa oraz sprawowania kontroli nad realizacją tych zadań. Dodatkowo, zdaniem NIK, zabezpieczenia w tym zakresie znajdowały się w umowach sprzedaży tych spółek.

> W zawartej 21.09.2001 r. umowie sprzedaży pakietu akcji WSK „PZL-RZESZÓW" SA zapisy w części dotyczącej realizacji zadań na rzecz bezpieczeństwa i obronności państwa stanowią, że:
> - Spółka realizuje zadania wynikające z ochrony interesów obronności i bezpieczeństwa państwa w zakresie produkcji wyrobów i świadczenia usług na rzecz Rządu RP (art. 3 § 6);
> - Kupujący nie zbędzie ani nie zlikwiduje majątku Spółki gdyby miało to uniemożliwić kupującemu wykonanie istotnych kontraktów obronnych (art. 4 § 7 pkt 4).

---

[124] W momencie transakcji sprzedaży w świetle *rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 17 listopada 1999 r. w sprawie wykazu spółek, przedsiębiorstw państwowych i jednostek badawczo-rozwojowych, prowadzących działalność gospodarczą na potrzeby bezpieczeństwa i obronności państwa* (Dz. U. Nr 95, poz. 1102; Dz. U. z 2001 r. Nr 154, poz. 1800), a obecnie w świetle *rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 kwietnia 2003 r. w sprawie wykazu spółek, przedsiębiorstw państwowych i jednostek badawczo-rozwojowych, prowadzących działalność na potrzeby bezpieczeństwa i obronności państwa, a także spółek realizujących obrót z zagranicą towarami, technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa oraz dla utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa* (Dz. U. Nr 86, poz. 790)

[125] W świetle *rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 1 lutego 2002 r. w sprawie wykazu przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym* (Dz. U. Nr 13, poz. 122).

[126] Dz. U. Nr 122, poz. 1320 ze zm.

W trakcie kontroli stwierdzono, że **Departament Budżetu i Finansów (DBiF) MSP** z opóźnieniem przekazywał Ministerstwu Finansów informację o kwotach przychodów z tytułu sprzedaży akcji obydwu spółek, a ponadto w pierwotnie przesyłanych materiałach nie uwzględnił wszystkich potrąceń na środki specjalne, tworzone na podstawie *ustawy o kip*

Z tytułu prywatyzacji dwóch spółek sektora obronnego łącznie uzyskano przychody brutto w wysokości 313 806,4 tys. zł (PZL „WARSZAWA-OKĘCIE" S.A. - 28 581,4 tys. zł, a WSK „PZL-RZESZÓW" SA - 285 225,0 tys. zł). Od kwoty tej, zgodnie z postanowieniami art. 56 ust. 1 pkt 3 (poprzednio art. 59b) *ustawy o kip* należało dokonać 2% odpisu na **Fundusz Skarbu Państwa (FSP)** przeznaczony na finansowanie przez MSP kosztów prywatyzacji, gospodarowania mieniem Skarbu Państwa oraz na wykonywanie przez ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa innych ustawowo określonych zadań, w szczególności zadań wynikających z *ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa*[127]. W konsekwencji o naliczoną i pozostawioną do dyspozycji MSP kwotę w łącznej wysokości 6 276,1 tys. zł (odpowiednio 571,6 tys. zł i 5 704,5 tys. zł) należało pomniejszyć przychody budżetowe z tytułu sprzedaży akcji tych spółek. Tych odpisów w pismach do Ministra Finansów resort pierwotnie nie wykazał, a stosowną korektę przeprowadził w trakcie trwania kontroli Izby.

W konsekwencji, przekazując Ministerstwu Finansów informację o kwotach przychodów z tytułu prywatyzacji PZL „WARSZAWA-OKĘCIE" SA – w wysokości 28 581,4 tys. zł[128] oraz WSK „PZL-RZESZÓW" SA – w wysokości 268 447,1 tys. zł[129] DBiF w MSP w obydwu przypadkach nie uwzględnił 2% odpisu na koszty prywatyzacji. Korekty wielkości kwoty pozostającej do dyspozycji budżetu państwa o 6 276,1 tys. zł (z wielkości 297 028,5 tys. zł jaka wynikała z ww. pism do poziomu 290 752,4 tys. zł) dokonano po ujawnieniu tego faktu w trakcie trwania kontroli[130].

Zgodnie z uzyskanymi wyjaśnieniami Dyrektora DBiF w MSP[131]: „W dniu 21.10.2002 r. skierowano do Ministerstwa Finansów uzupełnienie poprzednich informacji dotyczących środków pochodzących ze sprzedaży akcji PZL WARSZAWA OKĘCIE w Warszawie oraz WSK PZL RZESZÓW S.A. Nieścisłości spowodowane były nieumyślnym i niezamierzonym przeoczeniem, wynikającym ze sposobu prezentacji danych dotyczących odprowadzenia kwot stanowiących 2% przychodów z prywatyzacji. Dla uniknięcia podobnych przypadków w przyszłości zmodyfikowany został sposób prezentacji danych o przychodach z prywatyzacji, z uwzględnieniem dokonywanych potrąceń na środki specjalne."

Art. 5 i 7 *ustawy o restrukturyzacji ppo* zakładały przeznaczenie środków pochodzących z prywatyzacji spółek sektora obronnego na wspieranie restrukturyzacji i zakupy nowoczesnego uzbrojenia lub sprzętu wojskowego produkowa-

[127] Dz. U. Nr 106, poz. 493 ze zm.
[128] Pismo MSP/DAB/4904/01/JW z 5.11.2001 r.
[129] Pismo MSP/DBiF/5466/02/JW z 26.06.2002 r.
[130] Pismo MSP/DBiF/8777/02/JW z 18.10.2002 r. skierowane do **Departamentu Budżetu Państwa** w Ministerstwie Finansów.
[131] Pismo znak: MSP/DBiF/8777/02/JW z 18.10.2002 r. skierowane do kontrolerów NIK.

nego w spółkach ppo. Proporcje podziału tej kwoty (35% na modernizację techniczną Sił Zbrojnych oraz 65% na wspieranie restrukturyzacji) określał z kolei art. 12 *ustawy z dnia 25 maja 2001 r. o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych RP w latach 2001-2006*[132].

Wprawdzie środki te do czasu zakończenia kontroli - ze względu na brak przepisów wykonawczych[133] - nie zostały faktycznie uruchomione, to jednak wyliczenie ich właściwej kwoty, w związku z przeznaczeniem do dalszej dystrybucji, w ocenie NIK, ma bardzo istotne znaczenie. W konsekwencji przyjęcia błędnej wielkości bazowej, uruchomione procedury rozdziału środków pomiędzy ministrów: Gospodarki oraz Obrony Narodowej, mogły doprowadzić do rozdysponowania wielkości wyższych niż przysługujące i faktycznie przekazane do budżetu przez MSP.

Zastrzeżenia NIK budzi także fakt opóźnienia przesłania tej informacji Ministerstwu Finansów, w stosunku do terminu zamknięcia transakcji sprzedaży pakietu akcji WSK „PZL-RZESZÓW" SA. Środki finansowe z tego tytułu wpłynęły na konto MSP 20.03.2002 r., podczas gdy MF powiadomione zostało o tym fakcie dopiero pismem z 26.06.2002 r.[134], w związku z zapytaniem wyrażonym w piśmie z 5.06.2002 r.[135].

Dostępne środki na wsparcie restrukturyzacji spółek sektora obronnego wynosiły 188 989,1 tys. zł. Do czasu zakończenia kontroli nie były one wykorzystane, a przyczyną był brak odpowiednich regulacji w *ustawie o restrukturyzacji ppo* dających delegację ministrowi właściwemu do spraw gospodarki w zakresie dysponowania przychodami z prywatyzacji spółek ppo.

Powyższą sytuację Izba ocenia negatywnie, z punktu widzenia celowości. *Program 1999*, którego instrumentem realizacyjnym była niniejsza ustawa zakładał prywatyzację spółek sektora obronnego, a jednocześnie wyraźnie stwierdzał, że proces ten nie ma mieć charakteru budżetowego. Środki z tego tytułu przeznaczone być miały na uzyskanie poprawy sytuacji ekonomiczno-finansowej spółek W konsekwencji, zdaniem NIK, już od początku należało przewidzieć i konsekwentnie proponować rozwiązania pozwalające na realizacje tych założeń.

Jak wynika z wyjaśnień Dyrektora DPSO w MG[136]:

„Projekt ustawy o wspieraniu restrukturyzacji (...), który został skierowany w czerwcu 1999 r. do rozpatrzenia przez Radę Ministrów, nie zawierał propozycji przepisu dającego delegację ministrowi właściwemu do spraw gospodarki w zakresie dysponowania przychodami z prywatyzacji spółek ppo. Projekt ten powstał w wyniku uzgodnień międzyresortowych i wyrażał stanowisko wszystkich resortów.

W ówczesnej sytuacji sektora priorytetowe znaczenie miała kwestia oddłużenia spółek ppo. Z tego względu oraz w sytuacji braku środków z prywatyzacji i wo-

---

[132] Dz. U. Nr 76, poz. 804 ze zm.

[133] Na podstawie dokonanej z dniem 15.01.2003 r. nowelizacji *ustawy o restrukturyzacji ppo* (Dz. U. z 2002 r. Nr poz. 2053) wydano *rozporządzenie Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 28 kwietnia 2003 r. w sprawie przyznawania środków na wspieranie restrukturyzacji przemysłowego potencjału obronnego* (Dz. U. Nr 89, poz. 830). Jego przepisy weszły w życie 5.06.2003 r.

[134] Pismo MSP/DBiF/5466/02/JW.

[135] Pismo FB2-063-KW-48/2002/893.

[136] Pismo SO/RS/AD/5895/2002 z 16.10.2002 r.

bec niejasnej perspektywy kiedy środki ze zbycia akcji spółek ppo mogłyby wpłynąć, skoncentrowano się na szybkim wprowadzeniu instrumentu umożliwiającego restrukturyzację finansową sektora. Dopiero bowiem po jego oddłużeniu realne stawały się głębokie działania restrukturyzacyjne w obszarze majątku, produkcji i zatrudnienia z wykorzystaniem środków z prywatyzacji.
Wymaga podkreślenia, iż w toku wieloetapowych uzgodnień międzyresortowych przeważał pogląd, że w celu wykorzystania środków z prywatyzacji należy utworzyć środek specjalny. W przypadku takiego rozwiązania środki z prywatyzacji byłyby przekazywane do dyspozycji Ministra Gospodarki bez pośrednictwa budżetu państwa, co nie wymagałoby zawarcia w ustawie przepisów dotyczących warunków i trybu przyznawania środków z prywatyzacji na wspieranie restrukturyzacji.
Założono, że nowelizacja przedmiotowej ustawy i wprowadzenie przepisu o utworzeniu środka specjalnego przeprowadzona zostanie w chwili, gdy realne stanie się uzyskanie środków z prywatyzacji spółek ppo. Stąd w Ministerstwie Gospodarki przygotowano Metodykę wydatkowania przychodów z prywatyzacji spółek ppo przeznaczonych na wspieranie procesu restrukturyzacji sektora. Dokument ten stanowił formę wytycznych dla wydawania środka specjalnego, uwzględniających zasady wykorzystania środków z prywatyzacji określone w ustawie.
Pierwsze sygnały o możliwości uzyskania środków z prywatyzacji PZL „Warszawa-Okęcie" S.A. – pierwszej sprywatyzowanej spółki ppo - Ministerstwo Gospodarki otrzymało w lipcu 2001 r., to jest na trzy miesiące przez upływem kadencji Sejmu III Kadencji. W związku z powyższym Rząd nie mógł już wnieść jakiegokolwiek projektu ustawy pod obrady Sejmu III Kadencji, z uwagi na brak realnych możliwości jego uchwalenia."
We wcześniejszych wyjaśnieniach z 13.09.2002 r.[137] Dyrektor **DPSO** w MG stwierdził z kolei, z dnia 13 września 2002 r. stwierdził m.in. że:
„W dniu 20 sierpnia 2002 r. Rada Ministrów przyjęła projekt noweli ustawy o zmianie ustawy o wspieraniu restrukturyzacji przemysłowego potencjału obronnego i modernizacji technicznej Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej."

3.3.5.2. Nadzór właścicielski nad spółkami sektora obronnego

W ocenie NIK na realizację przebiegu procesu restrukturyzacji spółek sektora obronnego w latach 1996-2002 w sposób niekorzystny oddziaływały dotychczasowe unormowania kompetencyjne w zakresie organów sprawujących uprawnienia właścicielskie w tej branży.

Izba krytycznie, z punktu widzenia celowości i rzetelności ocenia nieprzestrzeganie przez Ministra Gospodarki, przyjętych w *Programie 1999* zasad w zakresie obsadzania składów rad nadzorczych w spółkach ppo. W ocenie NIK nie sprzyjało to płynności i dynamice realizacji kolejnych programów sektorowych. Jednocześnie dotychczasowe doświadczenia w tym zakresie w sposób niekorzystny mogą oddziaływać na realizację *Programu 2002*.

Do końca 1996 r. nadzór właścicielski nad spółkami sektora obronnego realizował Minister PiH, który był jednocześnie organem pełniącym funkcje planowania i organizowania działań restrukturyzacyjnych w tym obszarze (*Program 1996*).

[137] Pismo SO/RS/AD/5283/2002.

Zmiany kompetencji dotyczących wykonywania praw z akcji i udziałów należących do Skarbu Państwa z początkiem 1997 r. wprowadziły przepisy *ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. - Przepisy wprowadzające ustawy reformujące funkcjonowanie gospodarki i administracji publicznej*[138].

Stosownie do art. 10 ust. 1 powołanej ustawy do zakresu działania MSP przeszły zadania w zakresie wykonywania praw z akcji i udziałów należących do Skarbu Państwa, a wykonywanych wcześniej przez m. in. Ministra Przemysłu i Handlu. Minister Skarbu Państwa, zgodnie z art. 10 ust. 2 cytowanej ustawy, w terminie 12 miesięcy od dnia utworzenia tego organu, miał przejąć wykonywanie praw z akcji i udziałów należących do Skarbu Państwa od naczelnych i centralnych organów administracji rządowej. Szczegółowe kwestie regulowały przepisy *rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 1996 r. w sprawie trybu i terminów przejęcia przez Ministra Skarbu Państwa akcji i udziałów Skarbu Państwa oraz zakresu informacji o niektórych z przejmowanych akcji i udziałów*[139].

Izba negatywnie ocenia współpracę Ministerstwa Gospodarki z Ministerstwem Skarbu Państwa, podczas realizacji *Programu 1999*. Objawiła się ona konfliktem wokół obsadzania stanowisk w radach nadzorczych.

W programie tym założono, że dla wzmocnienia oddziaływania Skarbu Państwa na spółki przemysłowego potencjału obronnego, Minister Skarbu Państwa dokona, w uzgodnieniu z Ministrem Gospodarki zmian w statutach tych spółek, polegających na:

a) przyznaniu uprawnień Walnemu Zgromadzeniu do powoływania Prezesa Zarządu spółki,

b) przyznaniu uprawnień Walnemu Zgromadzeniu do powoływania członków Zarządu, na wniosek Prezesa Zarządu,

c) ustaleniu zasady, że w skład rady nadzorczej w spółkach, w których Skarb Państwa posiada akcje, będą powoływani: przedstawiciele Ministerstwa Gospodarki i Ministerstwa Skarbu Państwa, w radach o składzie powyżej pięciu osób winni być również uwzględniani przedstawiciele Ministerstwa Finansów i Ministerstwa Obrony Narodowej,

d) w spółkach przemysłowego potencjału obronnego, w których Skarb Państwa będzie posiadał udział większościowy będą uwzględniani w radach nadzorczych przedstawiciele Ministra Gospodarki i Ministra Finansów,

e) członkowie rad nadzorczych będą wybierani, w szczególności z pracowników Ministerstwa Gospodarki, Ministerstwa Finansów, Ministerstwa Skarbu Państwa i Ministerstwa Obrony Narodowej.

Z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora **Departamentu Spraw Obronnych i Ochrony Informacji Niejawnych** (**DSOiOIN**), uzyskanych w trakcie kontroli w MSP wynikało, że:

- „w zakresie pkt a) i b) - statuty wszystkich jednoosobowych spółek Skarbu Państwa oraz spółek z większościowym udziałem Skarbu Państwa sektora obronnego zostały zmienione w ten sposób, że Prezesa Zarządu powołuje i odwołuje Walne Zgromadzenie a pozostałych członków Zarządu powołuje i odwołuje Rada Nadzorcza";

[138] Dz. U. Nr 106, poz. 497 ze zm.
[139] Dz. U. Nr 157, poz. 791.

- „w zakresie pkt c), d) i e) – w okresie wykonywania nadzoru nad spółkami obronnymi, czyli do 8 grudnia 1999 r. zasada powoływania pracowników MSP, MG i MF była stosowana. W 47 nadzorowanych spółkach sektora obronnego na 285 wszystkich członków Rad Nadzorczych było: 42 przedstawicieli MSP (15%), 32 przedstawicieli MG (11%), 22 przedstawicieli MON (8%), 8 pracowników MF (3%), inni przedstawiciele reprezentujący Skarb Państwa i wspólników w ilości 89 (31%). Po przekazaniu nadzoru nad spółkami obronnymi do Ministerstwa Gospodarki zdecydowana większość pracowników MSP została odwołana z Rad Nadzorczych tych spółek."

O skali zmian w składach rad nadzorczych spółek ppo po przekazaniu z MSP do MG uprawnień właścicielskich poinformował także Dyrektor **DSOiOIN** w MSP, stwierdzając, że:

- „na dzień 08.12.1999 r. w 36 spółkach które zostały przekazane do MG z nadzoru DSO MSP na 236 wszystkich członków RN spółek obronnych było: 82 pracowników (35%), 90 przedstawicieli MSP (38%),51 przedstawicieli MG (21%), oraz 13 przedstawicieli innych wspólników (6%)";
- „począwszy już od dnia 27.12.1999 r. Minister Gospodarki zaczął dokonywać zmian w Radach Nadzorczych spółek obronnych, polegających między innymi na odwoływaniu przedstawicieli Ministerstwa Skarbu Państwa";
- „na koniec kwietnia 2001 r. w 36 spółkach które zostały przekazane do MG z nadzoru DSO MSP na wszystkich 221 członków RN spółek obronnych według przybliżonych danych jakie uzyskiwaliśmy było: 76 pracowników (34%), 10 pracowników MSP (5%), 124 przedstawicieli MG (56%) oraz 11 przedstawicieli innych wspólników (5%)."

W swych wyjaśnieniach stwierdził on ponadto, że powyższe zmiany „pozbawiły Ministra Skarbu Państwa wpływu na pracę organów prywatyzowanych spółek i możliwości stymulowania tempa ich działań. Minister Skarbu Państwa utracił możliwość wpływu na działalność tych spółek bowiem większość jego reprezentantów została usunięta ze składów rad nadzorczych".

Zgodnie z danymi zebranymi w trakcie kontroli w Ministerstwie Gospodarki w latach 2000-2002 systematycznie malał udział przedstawicieli MSP w radach nadzorczych spółek sektora obronnego (z 48 w 2000 r. do 8 w pierwszym półroczu 2002 r.). W tym okresie liczba reprezentantów Ministerstwa Gospodarki wzrosła z 61 do 68, Ministerstwa Finansów utrzymała się na niezmiennym poziomie 5 osób, a Ministerstwa Obrony Narodowej zmalała z 28 do 25. Dodatkowo analiza składów rad nadzorczych wykazała, że spośród 200 przedstawicieli Skarbu Państwa zasiadających w I półroczu 2002 r. w radach nadzorczych tych spółek 94 osoby, tj. 47% w ogóle nie reprezentowało ministerstw wymienionych w *Programie 1999*.

Mając na względzie prowadzony, przy wsparciu środkami publicznymi, proces restrukturyzacji sektora tak ważnego dla bezpieczeństwa narodowego, NIK podkreśla konieczność właściwego nadzorowania poszczególnych podmiotów gospodarczych przez przedstawicieli Skarbu Państwa, którzy nie powinni być osobami przypadkowymi. Właściwemu kształtowaniu rad nadzorczych nie mogą służyć spory stanowiskowe między dwoma kluczowymi resortami. Należy przy tym również stwierdzić, że z oczywistych względów niedopuszczalne jest ograniczanie udziału ministra właściwego do spraw gospodarki w procesie pry-

watyzacyjnym, który powinien być realizowany w pełnej zgodności ze strategią restrukturyzacyjną.

W zakresie uprawnień majątkowych Skarbu Państwa *Program 2002* zakłada ponowne ich przekazanie do Ministra Skarbu Państwa**.** Uwzględniając przyjęte kierunki przekształceń strukturalnych przemysłowego potencjału obronnego znowelizowano *ustawę o restrukturyzacji ppo*[140] określając 31.12.2003 r. jako termin graniczny przekazania przez MG (obecnie MGPiPS) do MSP kompetencji w tym zakresie. W opinii NIK, nie zdejmuje to z MGPiPS obowiązku czynnego udziału w kształtowaniu skutecznego nadzoru właścicielskiego nad podmiotami sektora obronnego.

W odniesieniu do dotychczas sprawowanych przez Ministra Gospodarki uprawnień właścicielskich nad spółkami sektora obronnego, Izba krytycznie – z punktu widzenia celowości i legalności - ocenia fakt, że przy realizacji zadań w tej dziedzinie Minister nie uwzględniał przepisów *ustawy z dnia 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych*[141], zwanej dalej *ustawą z 22.01.99 r.* W konsekwencji Ministerstwo nie posiadało rozeznania, czy delegowani przez Ministra do spółek ppo członkowie rad nadzorczych posiadają poświadczenia bezpieczeństwa.

Wymogi w tym zakresie określała *ustawa o kip* oraz przepisy *rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 września 1997 r. w sprawie szkoleń i egzaminów dla kandydatów na członków rad nadzorczych w spółkach, w których Skarb Państwa jest jedynym akcjonariuszem oraz wynagrodzeń członków rad nadzorczych tych spółek*[142].

O ile sam fakt powołania członków organów spółek prawa handlowego, na podstawie ww. przepisów, nie był uwarunkowany przedstawieniem przedmiotowego poświadczenia, specyfika spółek sektora obronnego - realizujących zadania na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa oraz wykaz rodzajów informacji niejawnych stanowiących tajemnicę państwową określony w Zał. Nr 1 do *ustawy z 22.01.99 r.* – zdaniem NIK przesądza, że członkowie rad nadzorczych tych spółek – w celu realizacji swych zadań - powinni posiadać takie poświadczenia. Bez nich nie jest bowiem możliwy pełen dostęp do wszystkich informacji związanych z bieżącą działalnością spółek sektora obronnego. Ze względu na charakter informacji ograniczenie to dotyczy np. zadań związanych z *Centralnym Planem Mobilizacji Gospodarki CPMG*.

Na powyższą kwestię NIK zwróciła uwagę także w trakcie kontroli w ZM „BUMAR – ŁABĘDY" SA:

> *Zarządzeniem Nr 23/99 Prezesa Zarządu – Dyrektora Generalnego z dnia 23 sierpnia 1999 r.* – wydanym na podstawie art. 26 ust. 1 ustawy z 22.01.99 r. - wprowadzono w ZM „BUMAR – ŁABĘDY" SA *Zasady ochrony informacji niejawnych stanowiących tajemnicę służbową*. Według tych Zasad zajmowanie stanowiska członków zarządu i rady nadzorczej może łączyć się z dostępem do informacji niejawnych stanowiących tajemnicę państwową.

[140] Dz. U. z 2002 r. Nr 240, poz. 2053.
[141] Dz. U Nr 11, poz. 95 ze zm.
[142] Dz. U. Nr 110, poz. 718 ze zm.

> W wyniku badań kontrolnych stwierdzono, że do dnia zakończenia kontroli tj. do 15 listopada 2002 r. poświadczenia bezpieczeństwa nie posiadali reprezentanci Skarbu Państwa i załogi powołani Aktem Notarialnym Rep. A Nr 2559/2002 z dnia 16 marca 2002 r. Ponadto stwierdzono, że w okresie obowiązywania ww. *ustawy* ośmiu członków byłych Zarządów Zakładów, w tym dwóch pełniących funkcję Prezesa również nie posiadało poświadczeń bezpieczeństwa.

Na podstawie powyższego przypadku, w trakcie kontroli, NIK zwróciła się do Ministra Gospodarki z prośbą o sporządzenie zestawienia, w odniesieniu do wszystkich spółek ppo, informującego o posiadaniu przez członków ich władz poświadczeń bezpieczeństwa. Z wyjaśnień uzyskanych w trakcie kontroli odSekretarza Stanu w Ministerstwie Gospodarki [143] wynikało, że „Nie były także zlecane organom ochrony postępowania w tych sprawach. Z tego względu Ministerstwo Gospodarki nie posiada informacji na podstawie których możliwe byłoby sporządzenie wykazów o których mowa w piśmie.". Z wyjaśnień tych wynikało także, że resort nie dysponował nawet stanowiskiem właściwych służb ochrony państwa w tej sprawie, ponieważ nie występował o nie. Zdaniem Izby jego posiadanie było celowe i uzasadnione.

[143] Pismo SO/NW/KM/6927/2002 z 12.11.02 r.

4. INFORMACJE DODATKOWE O PRZEPROWADZONEJ KONTROLI

4.1. PRZYGOTOWANIE KONTROLI

W odniesieniu do naczelnych organów administracji rządowej (MG i MSP) oraz jednoosobowych spółek Skarbu Państwa (jsSP) kontrola prowadzona była przy zastosowaniu wszystkich czterech kryteriów oceny (legalność, celowość, gospodarność i rzetelność), wymienionych w art. 5 *ustawy o NIK*.

Działalność spółek z częściowym udziałem Skarbu Państwa, tj. takich w których kapitał państwowy występował obok kapitału prywatnego, kontrolowana była jedynie pod względem legalności i gospodarności. Sytuacja ta miała miejsce w HSW SA**,** WSK „PZL-ŚWIDNIK" SA oraz ZM „DEZAMET" SA**.**

NIK nie prowadziła dotychczas kompleksowej kontroli dotyczącej restrukturyzacji sektora obronnego.

W 1998 r. **Departament Gospodarki i Integracji Europejskiej** przeprowadził kontrolę przyznawania i wykorzystania dotacji budżetowych na utrzymanie mocy produkcyjnych w przemyśle obronnym (kontrola Nr P/98/205). W ramach tej kontroli przeprowadzona także została ocena wykorzystania środków publicznych przeznaczonych na finansowanie realizacji procesu restrukturyzacji WSK „PZL – Mielec" SA.

W tym samym roku **Departament Obrony Narodowej i Bezpieczeństwa Państwa** przeprowadził w doraźną kontrolę dotyczącą realizacji Strategicznego Programu Rządowego (SPR) „HUZAR".

W 1999 roku **Departament Pracy i Spraw Socjalnych** Izby badał wykorzystanie środków **Funduszu Pracy** przeznaczonych na realizację zadań związanych z restrukturyzacją przemysłu lotniczego (kontrola Nr P/99/004).

Kontrolę planową poprzedziły doraźne kontrole rozpoznawcze:

- w CNPEP „RADWAR" SA w Warszawie – przeprowadzona przez Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji,
- w WSK „PZL-WOLA" SA – przeprowadzona przez Delegaturę NIK w Warszawie.

Kontrole rozpoznawcze ujawniły niską skuteczność prowadzonych procesów restrukturyzacji. Praktycznie jedynym wymiernym efektem tego procesu był spadek zatrudnienia, który wobec malejących zamówień MON, nie był w stanie - podobnie jak udzielone w różnym zakresie wsparcie ze środków publicznych - odwrócić niekorzystnych tendencji w zakresie sytuacji ekonomiczno-finansowej obydwu spółek.

Wobec nadmiernego potencjału produkcyjnego, niewykorzystaną rezerwę stanowił ich majątek (grunty i obiekty produkcyjne). Spółki podejmowały działania w celu jego efektywniejszego zagospodarowania i wykorzystania. Szczególną uwagę obydwu kontroli zwrócił natomiast brak aktywności w zakresie uregulowania stanu prawnego gruntów, co z jednej strony jest warunkiem prywatyzacji, a z drugiej ułatwia prowadzenie restrukturyzacji majątkowej

Uwagi metodologiczne

Do form wsparcia środkami publicznymi sektora obronnego NIK zaliczyła:

1. W obszarze restrukturyzacji produktowo-rynkowej:
   - zamówienia odbiorców specjalnych (MON, MSWiA);
   - środki z KBN i MON przeznaczone na finansowanie projektów badawczo-rozwojowych i wdrożeniowych;

- dotacje na utrzymanie mocy produkcyjnych i przemieszczanie produkcji „S" w ramach CPMG;
- rekompensaty z tytułu utrzymywania mocy produkcyjnych w latach 199-1991;
- poręczenia spłaty kredytów bankowych ze środków budżetu państwa.

2. W obszarze restrukturyzacji finansowej:
- oddłużenie w ramach ugód bankowych i układów sądowych;
- zamiana wierzytelności na akcje/udziały w trybie *ordynacji*;
- oddłużenie prowadzone na podstawie przepisów *ustawy o restrukturyzacji ppo*.

3. W obszarze restrukturyzacji majątkowej:
- wniesienie akcji stanowiących własność Skarbu Państwa jako wkładu niepieniężnego na podwyższenie kapitału akcyjnego.

4. W obszarze restrukturyzacji zatrudnienia:
- wsparcie środkami EFSAL;
- środki z FGŚP;
- dotacje budżetową ze środków MG.

4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Zasięganie dodatkowych informacji

W związku z prowadzoną kontrolą w 11 przypadkach zasięgano informacji i żądano wyjaśnień, w trybie art. 29 pkt. 2 lit f. *ustawy i NIK* od jednostek nie objętych kontrolą i ich pracowników. Sytuacja ta dotyczyła:
- spółek zależnych utworzonych przez badane spółki ppo (m. in. KOMBIANT „PZL-HYDRAL", HSW SA, ZM „DEZAMET" SA i ZM „MESKO" SA) – w sprawie ich sytuacji ekonomiczno - finansowej,
- syndyka ZM „ŁUCZNIK" SA – w sprawie form wsparcia tej spółki środkami budżetu państwa przed ogłoszeniem jej upadłości,
- Ministerstwa Finansów – w sprawie wysokości kwoty poręczeń kredytowych udzielonych spółkom sektora obronnego oraz efektów ich oddłużenia w trybie *ustawy o restrukturyzacji finansowej*

Przesłuchania w charakterze świadka

Na podstawie art. 42 *ustawy o NIK*, kontrolerzy przesłuchali czterech świadków: w tym: dwóch byłych Członków Zarządu ZM „BUMAR-ŁABĘDY" SA, byłego Prezesa Zarządu tej spółki oraz obecnego Przewodniczącego Rady Nadzorczej. Przedmiotem przesłuchań była problematyka związana z realizacją przez ZM „BUAMR-ŁABĘDY" SA kontraktu eksportowego na dostawę 44 pojazdów WZT-3 do Indii.

Postępowanie pokontrolne w spółkach ppo.

Zastrzeżenia do protokołów kontroli

W badanych jednostkach nie zgłoszono zastrzeżeń do protokołów kontroli.

Wystąpienia pokontrolne

Izba skierowała 15 wystąpień pokontrolnych do Prezesów Zarządów spółek sektora obronnego. Wnioski skierowane do spółek ppo dotyczyły:
- kontynuowania działań restrukturyzacyjnych zmierzających do poprawy sytuacji ekonomiczno-finansowej spółki,
- właściwego wydatkowania środków publicznych przekazanych im w formie wsparcia na dla realizacji tego procesu.

Zastrzeżenia do wystąpień pokontrolnych

Do ocen uwag i wniosków zawartych w wystąpieniach pokontrolnych, kierownicy dwóch jednostek kontrolowanych: Zarządy HSW SA i ZM „MESKO" SA złożyły zastrzeżenia.

- Zastrzeżenie zgłoszone przez Prezesa Zarządu ZM „MESKO" SA dotyczyło oceny, iż Spółka – niezgodnie z zawartymi umowami - wydatkowała łączną kwotę 129 154,84 zł pochodzących z dotacji Ministerstwa Gospodarki w wysokości 5 534,0 tys. zł. Komisja Rozstrzygająca stwierdziła, że zastrzeżenie Prezesa Zarządu Spółki jest zasadne tylko i wyłącznie w zakresie uściślenia części oceny odnoszącej się do jednoznacznego sformułowania iż „zawarte umowy" dotyczą porozumień handlowych pomiędzy „MESKO" SA, a „ZUGiL" oraz Zakładem „VEGA". W pozostałej części (tj. odnośnie oceny oraz wynikającego z niej wniosku) Komisja oddaliła zastrzeżenia jako niezasadne merytorycznie.
- Zastrzeżenia zgłoszone przez Zarząd HSW SA dotyczyły korekt wielkości liczbowych zawartych w wystąpienia pokontrolnym. W ramach zastrzeżeń zgłoszono też propozycje uzupełnień jego treści. Komisja Rozstrzygająca stwierdziła, że zastrzeżenia Prezesa Zarządu Spółki są zasadne w części dotyczącej weryfikacji wysokości wyniku finansowego netto, wielkości nakładów na prace badawczo – rozwojowe, poziomu sprzedaży ładowarek kołowych oraz kwoty zadłużenia zamienionego na udziały w jednej ze spółek zależnych HSW SA. Jednocześnie Komisja postanowiła pozostawić bez rozpatrzenia, jako nie spełniające wymogów formalnych określonych w art. 61 ust. 1 *ustawy o NIK* (brak umotywowania) zastrzeżenia odnoszące się do uzupełnienia treści wystąpienia pokontrolnego.

Realizacja wniosków pokontrolnych

Z nadesłanych odpowiedzi wynikało, że kierownicy kontrolowanych jednostek potwierdzili przyjęcie wniosków do realizacji oraz poinformowali Izbę o podjętych przez siebie działaniach w tym zakresie

Postępowanie pokontrolne w Ministerstwie Gospodarki.

Protokół kontroli

Nie zgłoszono zastrzeżeń do protokołu kontroli.

Wystąpienie pokontrolne

W wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej[144] Izba wnioskowała o:

1. Konsekwentne wdrażanie procesu przekształceń strukturalnych w spółkach przemysłowego potencjału obronnego, zgodnie z postanowieniami *ustawie z dnia 7 października 1999 r. o wspieraniu restrukturyzacji przemysłowego potencjału obronnego i modernizacji technicznej Sił Zbrojnych RP* oraz rozstrzygnięciami zawartymi w *Programie 2002*.

2. Podjęcie działań organizacyjnych zmierzających do szybkiego uruchomienia, w trybie i na warunkach określonych w *rozporządzeniu Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 28 kwietnia 2003 r. w sprawie przyznawania środków na wspieranie procesu restrukturyzacji przemysłowego potencjału obronnego*[145], środków w łącznej wysokości 188.989,1 tys. zł pochodzących z prywatyzacji PZL „WARSZAWA-OKĘCIE" SA oraz WSK „PZL-RZESZÓW" SA.

[144] Pismo KGP/41015-5/02 z 29.10.2003 r.
[145] Dz. U Nr 89, poz. 830.

3. Zobowiązanie zarządów grup kapitałowych (ARP SA. i PHZ „BUMAR" SA) do dokonywania systematycznych ocen i aktualizacji realizowanych programów restrukturyzacyjnych w sferze produkcji, finansów, majątku i zatrudnienia przez wchodzące w ich skład spółki ppo, pod kątem ich dostosowania do *Strategii* oraz zlecenie zarządom grup kapitałowych opracowanie takich programów restrukturyzacyjnych w odniesieniu do spółek, których akcje/udziały będą tam dopiero wnoszone.

4. Podjęcie aktywnego współdziałania z Ministrem Skarbu Państwa w procesie prywatyzacji spółek ppo.

5. Przygotowanie, w porozumieniu z Ministrem Skarbu Państwa, zasad współdziałania w kształtowaniu składów rad nadzorczych w spółkach sektora obronnego, uwzględniających:
- zapewnienie kontroli Skarbu Państwa w spółkach zarządzających grupami kapitałowymi i w poszczególnych spółkach wchodzących w ich skład,
- reprezentację przedstawicieli kluczowych resortów zaangażowanych w restrukturyzację tego sektora tj. MGPiPS, MSP, MON i MF we wszystkich spółkach przed ich prywatyzacją, a po prywatyzacji zapewnienie właściwego nadzoru nad realizacją zobowiązań inwestora,
- obowiązek posiadania przez poszczególne osoby poświadczenia bezpieczeństwa, a w przypadku jego nieposiadania przyjęcia generalnego rozstrzygnięcia polegającego na wszczynaniu procedury jego uzyskania w trybie *ustawy dnia 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych*[146].

Zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego

Do ocen uwag i wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym Minister Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej zgłosił zastrzeżenia[147]. Dotyczyły one:

1. Zawartej w pkt 5 wystąpienia pokontrolnego negatywnej oceny – sformułowanej w oparciu o kryterium celowości i legalności – dotyczącej nieuwzględnienia przez Ministra Gospodarki (obecnie Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej), przy realizacji uprawnień właścicielskich wobec spółek sektora obronnego, przepisów *ustawy z dnia 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych*.
2. Zawartego w pkt 4.1. (str. 11) wystąpienia sformułowania o ciążącym na Ministrze Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej „obowiązku czynnego udziału w kształtowaniu skutecznego nadzoru właścicielskiego nad podmiotami sektora obronnego".
3. Wniosku nr 3 zawartego w wystąpieniu pokontrolnym NIK.
4. Wniosku nr 5 zawartego w wystąpieniu pokontrolnym Izby.

Stanowisko Kolegium NIK

Zastrzeżenia MGPiPS były przedmiotem posiedzenia Kolegium NIK 03.12.2003 r. W przyjętej uchwale[148] zostały one w całości oddalone.

Realizacja wniosków pokontrolnych

W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne Minister Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej poinformował Izbę[149], iż:

- W celu realizacji wniosków pokontrolnych zawartych w punktach 1,3 - 5 wystąpienia pokontrolnego zostanie wystosowane pismo do Ministra Skarbu

[146] Dz. U Nr 11, poz. 95 ze zm.
[147] Pismo BGD.IV.091-59/03 z 06.11.2003 r.
[148] Uchwała Nr 35/2003
[149] Pismo BGD.IV.091-59/03 z 07.01.2004 r.

Państwa zmierzające do ustalenia realizacji przez Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej wniosków w obliczu dokonanej nowelizacji *ustawy z dnia 7 października 1999 r. o wspieraniu restrukturyzacji przemysłowego potencjału obronnego i modernizacji technicznej Sił Zbrojnych RP*, która weszła w życie z dniem 15 stycznia 2003 r.

- W sprawie wniosku pokontrolnego zawartego w pkt 2 wystąpienia pokontrolnego Minister wydał stosowne decyzje, w oparciu o wnioski podmiotów przemysłowego potencjału obronnego, na podstawie których zostały rozdysponowane środki przewidziane w ustawie budżetowej do wykorzystania w 2003 r.

Postępowanie pokontrolne w Ministerstwie Skarbu Państwa.

Protokół kontroli

Nie zgłoszono zastrzeżeń do protokołu kontroli.

Wystąpienie pokontrolne

W wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Ministra Skarbu Państwa[150] Izba wnioskowała o:

1. Zwiększenie intensywności prac prywatyzacyjnych w odniesieniu do spółek ppo nie wchodzących w skład grup kapitałowych, w stosunku do których procedury te zostały już uruchomione oraz rozważenie opracowania planu takich działań, w przypadku gdy dotychczas nie zostały one zainicjowane.
2. Podjęcie aktywnej współpracy z ministrem właściwym do spraw gospodarki w procesie prywatyzacji spółek ppo.
3. Przyjęcie zasady niezwłocznego powiadamiania Ministerstwa Finansów o uzyskanych przychodach z prywatyzacji jednostek sektora obronnego po dokonaniu stosownych odpisów na rzecz środków specjalnych.
4. Rozważenie możliwości:
   - modyfikacji struktury ocen ofert dot. wyboru doradcy prywatyzacyjnego Ministra Skarbu Państwa na rzecz wzmocnienia znaczenia ceny w stosunku do elementów uznaniowych,
   - możliwości wprowadzenia do umów z doradcą prywatyzacyjnym Ministra zapisów dotyczących warunków wypłaty wynagrodzenia w części dotyczącej prowizji od wartości transakcji, stosownie do rzeczywistych efektów jakie uzyskał on na rzecz wzrostu wartości transakcyjnej spółki i ostatecznie uzyskanego przychodu ze sprzedaży.
5. Przygotowanie, w porozumieniu z Ministrem Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej zasad kształtowania składów rad nadzorczych w spółkach sektora obronnego, uwzględniających:
   - zapewnienie kontroli Skarbu Państwa w spółkach zarządzających grupami kapitałowymi i w poszczególnych spółkach wchodzących w ich skład,
   - reprezentację przedstawicieli kluczowych resortów zaangażowanych w restrukturyzację tego sektora, tj. MGPiPS, MSP, MON i MF we wszystkich spółkach przed ich prywatyzacją, a po prywatyzacji zapewnienie właściwego nadzoru nad realizacją zobowiązań inwestora,
   - obowiązek posiadania przez poszczególne osoby poświadczenia bezpieczeństwa, a w przypadku jego nieposiadania przyjęcie generalnego rozstrzygnięcia

[150] Pismo KGP/41015-4/02 z 06.11.2003 r.

polegającego na wszczynaniu procedury jego uzyskania w trybie *ustawy z 22.01.99 r.*

Zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego

Do ocen uwag i wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym Minister Skarbu Państwa zgłosił zastrzeżenia[151]. Dotyczyły one:

1. Zawartej w pkt 2.2. wystąpienia pokontrolnego na str. 8 oceny, że wykonywanie przez ministra właściwego do spraw gospodarki przepisów art. 9 ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1999 r. o wspieraniu restrukturyzacji przemysłowego potencjału obronnego i modernizacji technicznej Sił Zbrojnych RP może dotyczyć jedynie ostatecznego, a nie wstępnego kształtu oferty prywatyzacyjnej. Stosowanie odmiennej praktyki prowadzi, zdaniem Izby do nieuzasadnionego ograniczania przez Ministra Skarbu Państwa możliwości działania ministrowi właściwemu do spraw gospodarki.
2. Zapisu zawartego na str. 13 wystąpienia pokontrolnego: „Tych odpisów (2% na Fundusz Skarbu Państwa – dopisek NIK) resort pierwotnie nie dokonał, a stosowną korektę przeprowadził w trakcie trwania kontroli Izby.”.
3. Zapisu zawartego na str. 14 wystąpienia pokontrolnego, w którym Izba wskazała na opóźnienie w przesłaniu informacji dla Ministerstwa Finansów o kwotach przychodów z tytułu sprzedaży akcji WSK „PZL - RZESZÓW” SA - w stosunku do terminu zamknięcia transakcji.

Stanowisko Kolegium NIK

Zastrzeżenia MSP były przedmiotem posiedzenia Kolegium NIK 03.12.2003 r. W przyjętej uchwale[152] w zakresie pkt 1 i 3 zostały one oddalone, a w odniesieniu do pkt 2 uwzględnione.

Realizacja wniosków pokontrolnych

W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne Minister Skarbu Państwa poinformował Społecznej Izbę o sposobie realizacji wniosków pokontrolnych[153]. I tak:

Ad. 1 Intensywność prac prywatyzacyjnych w odniesieniu do spółek sektora obronnego niewchodzących w skład grup kapitałowych, w stosunku do których procedury prywatyzacyjne zostały dotychczas uruchomiane, oraz pozostałych spółek przewidzianych do prywatyzacji w myśl rządowej „Strategii przekształceń strukturalnych przemysłowego potencjału obronnego w latach 2002-2005”, w sposób istotny uwarunkowana jest zainteresowaniem potencjalnych inwestorów udziałem w prywatyzacji. Dotychczasowe doświadczenia wskazują na dość niestabilne zainteresowanie inwestycjami w tym sektorze. Ministerstwo Skarbu Państwa zamierza zintensyfikować działania promocyjno-informacyjne w kraju i zagranicą, zarówno bezpośrednio, jak również za pośrednictwem doradców prywatyzacyjnych.

Ad. 2 W wykonaniu tego wniosku Ministerstwo Skarbu Państwa zaktywizuje współpracę z Ministerstwem Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej w procesie prywatyzacji spółek sektora obronnego, szczególnie w zakresie zasięgania opinii ministra właściwego do spraw gospodarki, wynikających z przepisu art. 9 ust. 3 *ustawy z dnia 7 października 1999 r o wspieraniu restrukturyzacji przemysłowego potencjału obronnego i modernizacji technicznej Sił Zbrojnych RP*. Ministerstwo Skarbu Państwa dołoży starań aby sposób i tryb zasięgania opinii pozwalał na optymalne jej wykorzystanie w procesie prywatyzacji. Ponadto powołując komisje ustalające stan prawny majątku prywatyzowanej Spółki, w części dotyczącej analizy obowiązków wynikających z ochrony interesów i bezpieczeństwa

[151] Pismo MSP/BM/938/03/JBC BM-JB-0910-3/02 z 13.11.2003 r.
[152] Uchwała Nr 36/2003.
[153] Pismo MSP/BM/173/04/ BM-JB-0910-3/02 z 14.01.2004 r.

państwa, Minister Skarbu Państwa będzie każdorazowo występował do ministra właściwego do spraw gospodarki o wskazanie przedstawiciela, który będzie brał udział w pracach komisji.

Ad. 3. W przyszłości, w przypadku realizacji przychodów z prywatyzacji spółek wchodzących w skład tzw. przemysłowego potencjału obronnego, o uzyskanych wpływach niezwłocznie będzie informowane Ministerstwo Finansów. Od czasu prywatyzacji WSK „PZL - RZESZÓW" SA przypadku takiego jednak nie było.

Ad. 4. Ogłaszając kolejne przetargi na wybór doradcy Ministra Skarbu Państwa w prywatyzacji spółek sektora obronnego MSP rozważy możliwość modyfikacji struktury oceny ofert dotyczących wyboru doradcy prywatyzacyjnego na rzecz wzmocnienia znaczenia ceny w stosunku do elementów uznaniowych. Rozważona zostanie także możliwość wprowadzenia do umów z doradcą prywatyzacyjnym zapisów odnośnie warunków wypłaty wynagrodzenia w części dotyczącej prowizji od wartości transakcji w sposób adekwatny do rzeczywistych efektów jakie uzyska doradca na rzecz wzrostu wartości transakcyjnej spółki i ostatecznie uzyskanego przychodu ze sprzedaży.

Ad. 5. Kontrola Skarbu Państwa w spółkach zarządzających grupami kapitałowymi, spółkach „parterowych" wchodzących w skład grup kapitałowych oraz spółkach przewidzianych do prywatyzacji prowadzona będzie poprzez udział przedstawicieli Skarbu Państwa w radach nadzorczych tych podmiotów.
W podmiotach, których akcje/udziały wnoszone są na podwyższenie kapitału zakładowego spółek dominujących (ARP SA i PHZ „BUMAR" Sp. z o.o.), Minister Skarbu Państwa posiada zagwarantowane w umowie wniesienie akcji/udziałów, prawo wyznaczania jednego członka rady nadzorczej w formie pisemnego oświadczenia woli.
W sprywatyzowanych spółkach sektora obronnego - zgodnie z treścią wynegocjowanych umów prywatyzacyjnych - w okresie realizacji zobowiązań inwestycyjnych, Skarb Państwa zachowuje prawo wyznaczania swojego przedstawiciela do rady nadzorczej.
Od przedstawicieli Skarbu Państwa w radach nadzorczych spółek sektora obronnego, które mają i będą miały dostęp od informacji niejawnych, wymagane jest poświadczenie bezpieczeństwa. W przypadku jego nieposiadania wszczynana jest procedura uzyskania poświadczenia w trybie *ustawy z 22.01.99 r.*

Warszawa, 4 lutego 2004 r.

Dyrektor
Departamentu Gospodarki,
Skarbu Państwa i Prywatyzacji NIK
Paweł Banaś

ZATWIERDZAM
Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Krzysztof Szwedowski
Warszawa, dnia 04.02.2004 r.

5. ZAŁĄCZNIKI

Załącznik Nr 1

Wykaz uczestników kontroli i kontrolowanych jednostek

L. p.	Jednostka kontrolna NIK	Jednostka kontrolowana
1.	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji	- Ministerstwo Gospodarki, - Ministerstwo Skarbu Państwa, - Huta Stalowa Wola SA w Stalowej Woli, - „STOMIL - POZNAŃ" SA w Poznaniu - Wytwórnia Sprzętu Komunikacyjnego (WSK) „PZL - ŚWIDNIK" SA w Świdniku, - Przemysłowe Centrum Optyki (PCO) SA w Warszawie.
2.	Delegatura NIK w Bydgoszczy	- Bydgoskie Zakłady Elektromechniczne (BZE) „BELMA" SA w Bydgoszczy, - Zakłady Chemiczne (ZCH) „NITRO - CHEM" SA w Bydgoszczy.
3.	Delegatura NIK w Katowicach	- Przedsiębiorstwo Sprzętu Ochronnego (PSO) „MASKPOL" SA w Konieczkach, - Zakłady Mechaniczne (ZM) „BUMAR – ŁABĘDY" SA w Gliwicach.
4.	Delegatura NIK w Kielcach	- Zakłady Metalowe (ZM) „DEZAMET" SA w Nowej Dębie, - Zakłady Metalowe (ZM) „MESKO" SA w Skarżysku - Kamiennej.
5.	Delegatura NIK w Krakowie	-Zakłady Mechaniczne (ZM) „TARNÓW" SA w Tarnowie.
6.	Delegatura NIK w Łodzi	- Zakłady Sprzętu Precyzyjnego (ZSP) „NIEWIADÓW" SA w Niewiadowie.
7.	Delegatura NIK w Warszawie	- Fabryka Broni (FB) „ŁUCZNIK - RADOM" Sp. z o.o. w Radomiu, - Wytwórnia Sprzętu Komunikacyjnego (WSK) „PZL - WARSZWA II" SA w Warszawie.
8.	Delegatura NIK we Wrocławiu	- KOMBIANT „PZL - HYDRAL" SA we Wrocławiu.

Załącznik Nr 2

Wykaz 26 spółek sektora obronnego (przemysłowego potencjału obronnego) w stosunku do których Minister Gospodarki wykonywał prawa z akcji i udziałów

1. Bydgoskie Zakłady Elektromechaniczne (BZE) „BELMA" SA w Bydgoszczy
2. Centrum Naukowo-Produkcyjne Elektroniki Profesjonalnej (CNPEP) „RADWAR" SA w Warszawie.
3. Fabryka Łożysk Tocznych (FŁT) „KRAŚNIK" S.A. w Kraśniku
4. Gdańskie Zakłady Elektroniczne (GZE) „UNIMOR" SA w Gdańsku
5. Huta Stalowa Wola (HSW) SA w Stalowej Woli
6. KOMBINAT „PZL-HYDRAL" SA we Wrocławiu
7. Przemysłowe Centrum Optyki (PCO) SA w Warszawie
8. Przedsiębiorstwo Sprzętu Ochronnego (PSO) „MASKPOL" SA w Konieczkach
9. „STOMIL-POZNAŃ" SA w Poznaniu
10. Tłocznia Metali (TM) „PRESSTA" SA w Bolechowie
11. „UNIMOR-RADIOCOM" Sp. z o.o. w Gdańsku
12. Wytwórnia Sprzętu Komunikacyjnego (WSK) „PZL-KALISZ" SA w Kaliszu
13. Wytwórnia Sprzętu Komunikacyjnego (WSK) „PZL-ŚWIDNIK" SA w Świdniku
14. Wytwórnia Sprzętu Komunikacyjnego (WSK) „PZL-WARSZAWA II" SA w Warszawie
15. Zakłady Chemiczne (ZCH) „NITRO-CHEM" SA w Bydgoszczy
16. Zakłady Elektroniczne (ZE) „WAREL" SA w Warszawie
17. Zakłady Mechaniczne (ZM) „BUMAR-ŁABEDY" SA w Gliwicach
18. Zakłady Mechaniczne (ZM) „TARNÓW" SA w Tarnowie
19. Zakłady Mechaniczne (ZM) „PZL-WOLA" SA w Warszawie
20. Zakłady Metalowe (ZM) „DEZAMET" SA w Nowej Dębie
21. Zakłady Metalowe (ZM) „MESKO" SA w Skarżysku - Kamiennej
22. Zakłady Radiowe (ZR) „RADMOR" SA w Gdynii
23. Zakłady Sprzętu Precyzyjnego (ZSP) „NIEWIADÓW" SA w Niewiadowie
24. Zakłady Tworzyw Sztucznych (ZTS) „ERG - BIERUŃ" SA w Bieruniu
25. Zakłady Tworzyw Sztucznych (ZTS) „GAMRAT" SA w Jaśle
26. Zakłady Tworzyw Sztucznych (ZTS) „NITRON" SA w Bieruniu

Załącznik Nr 3

Wykaz aktów prawnych

- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 października 1934 r. – Prawo o postępowaniu układowem (Dz. U. Nr 93, poz. 836; Dz. U. z 1950 r. Nr 38, poz. 349; Dz. U. z 1990 r. Nr 55, poz. 320; Dz. U. z 1996 r.: Nr 6, poz. 43, Nr 43, poz. 189; Dz. U. z 1997 r.: Nr 96, poz. 592, Nr 121, poz. 770, Nr 133, poz. 885).
- Ustawa z dnia 3 lutego 1993 r. o restrukturyzacji finansowej przedsiębiorstw i banków oraz o zmianie niektórych ustaw - (Dz. U. Nr 18, poz. 82; Dz. U. z 1996r.: Nr 52, poz. 235, Nr 106, poz. 496, Nr 118, poz. 561; Dz. U. z 1997 r.: Nr 98, poz. 603, Nr 141, poz. 943).
- Ustawa z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych - (t. j. Dz. U. z 2002 r. Nr 72, poz. 664; Dz. U. z 2002 r.: Nr 113, poz. 984 i Nr 197, poz. 1661; Dz. U. z 2003 r.: Nr 2, poz. 16; Nr 130, poz. 1188 i Nr 165, poz. 1591).
- Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości - (t. j. Dz. U. z 2002 r. Nr 76, poz. 694; Dz. U. z 2003 r.: Nr 60, poz. 535; Nr 124, poz. 1152 i Nr 139, poz. 1324).
- Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa - Dz. U. z 1996 r.: Nr 106, poz. 493, Nr 156, poz. 775; Dz. U. z 1997 r.: Nr 106, poz. 673, Nr 115, poz. 741, Nr 141, poz. 943; Dz. U. z 1998 r. Nr 155, poz. 1014; Dz. U. z 2000 r. Nr 48, poz. 550; Dz. U. z 2001 r. Nr 4, poz. 26; Dz. U. z 2002 r.: Nr 25, poz. 253 i Nr 240, poz. 2055.
- Ustawa z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji - (t. j. Dz. U. z 2002 r. Nr 171, poz. 1397; Dz. U. z 2002 r. Nr 240, poz. 2055; Dz. U. z 2003 r.: Nr 60, poz. 535 i Nr 90, poz. 844).
- Ustawa z dnia 8 maja 1997 r. o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa - (t. j. Dz. U. z 2003 r. Nr 174, poz. 1689).
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa - (Dz. U. Nr 137, poz. 926; Dz. U. z 1997 r.: Nr 160, poz. 1083; Dz. U. z 1998 r. Nr 106, poz. 668; Dz. U. z 1999 r. Nr 11, poz. 95; Dz. U. z 2000 r.: Nr 94, poz. 1037; Nr 116, poz. 1216; Nr 120, poz. 1268 i Nr 122, poz. 1315; Dz. U. z 2001 r.: Nr 16, poz. 166; Nr 39, poz. 459; Nr 42, poz. 475; Nr 110, poz. 1189; Nr 125, poz. 1368 i Nr 130, poz. 1452; Dz. U. z 2002 r.: Nr 89, poz. 804; Nr 113, poz. 984, Nr 153, poz. 1271 i Nr 169, poz. 1387; Dz. U. z 2003 r.: Nr 130, poz. 1188; Nr 137, poz. 1302 i Nr 170, poz. 1660; M P. z 2003 r. Nr 42, poz. 631).
- Ustawa z dnia 7 października 1999 r. o wspieraniu restrukturyzacji przemysłowego potencjału obronnego i modernizacji technicznej Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej - (Dz. U. Nr 83, poz. 932; Dz. U. z 2000 r. Nr 119, poz. 1250; Dz. U. z 2001 r.: Nr 76, poz. 805 i Nr 100, poz. 1080; Dz. U. z 2002 r. Nr 240, poz. 2053).
- Ustawa z dnia 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych - (Dz. U Nr 11, poz. 95; Dz. U. z 2000 r.: Nr 12, poz. 136 i Nr 39, poz. 462; Dz. U. z 2001 r.: Nr 22, poz. 247; Nr 27, poz. 298; Nr 56, poz. 580; Nr 110, poz. 1189; Nr 123, poz. 1353 i Nr 154, poz. 1800; Dz. U. z 2002 r.: Nr 74, poz. 676 i Nr 89, poz. 804; Dz. U. z 2003 r. Nr 17, poz. 155).
- Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. o restrukturyzacji finansowej niektórych należności publicznoprawnych od przedsiębiorców - (Dz. U. Nr 155, poz. 1287; Dz. U. z 2003 r.: Nr 56, poz. 498 i Nr 202, poz. 1956).

- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 lipca 1993 r. w sprawie określenia organów właściwych do nakładania niektórych obowiązków i zadań niezbędnych na potrzeby obrony państwa oraz zasad odpłatności za wykonywanie tych zadań i kontroli przeprowadzania ich realizacji - (Dz. U. Nr 69, poz. 331; Dz. U. z 1997 r. : Nr 15, poz. 85, Nr 157, poz.1030; Dz. U. z 2002 r. Nr 63, poz. 568).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 listopada 1993 r. w sprawie wytycznych realizacji budżetu państwa w zakresie wydatków przeznaczonych na wsparcie restrukturyzacji i osłony likwidacji przedsiębiorstw - (Dz. U. Nr 119, poz. 531; Dz. U. z 1995 r. Nr 128, poz. 621; Dz. U. z 1997 r. Nr 30, poz. 167).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 czerwca 1997 r. w sprawie zakresu analizy spółki oraz przedsiębiorstwa państwowego, sposobu jej zlecania, opracowania, zasad odbioru i finansowania oraz warunków w razie spełnienia których odstąpić od opracowania analizy - (Dz. U. Nr 64, poz. 408; Dz. U. z 1999 r. Nr 77, poz. 866; Dz. U. z 2003 r. Nr 147, poz. 1430).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 kwietnia 1999 r. w sprawie ustalenia świadczeń przedemerytalnych dla osób zwolnionych z przyczyn dotyczących zakładu pracy z podmiotów gospodarki narodowej objętych programem restrukturyzacji przemysłu obronnego i wsparcia w zakresie modernizacji technicznej Sił Zbrojnych (Dz. U. Nr 38, poz. 363; Dz. U. z 2000 r. Nr 68, poz. 807). Rozporządzenie zostało uchylone z dniem 1 stycznia 2001 r. (Dz. U. z 2000 r. Nr 122, poz. 1323).
- Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 8 grudnia 1999 r. w sprawie przeznaczenia środków Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych na odprawy dla pracowników przemysłu obronnego (Dz. U. Nr 98, poz. 1148; Dz. U. z 2000 r. Nr 155, poz. 1287).
- Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 16 października 2001 r. w sprawie dotacji przeznaczonej na finansowanie restrukturyzacji zatrudnienia w podmiotach przemysłowego potencjału obronnego (Dz. U. Nr 128, poz. 1428).
- Rozporządzenie Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 28 kwietnia 2003 r. w sprawie przyznawania środków na wspieranie procesu restrukturyzacji przemysłowego potencjału obronnego.

MINISTER SKARBU PAŃSTWA

Warszawa dnia 12-02-2004 r.

MSP/BM/1265/04/JBC
BM-JB-0910-3/02

Pan Dyr. Banaś
Szwedowski
13.02.2004 r.

68/2
13.02.04 r.
41015/02

Pan
Krzysztof Szwedowski
Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Odpowiadając na pismo z dnia 4 lutego 2004 roku znak: KGP/41015/02; i przekazanej przy tym piśmie *„Informacji o wynikach kontroli restrukturyzacji sektora obronnego"*, uprzejmie informuję Pana Prezesa, że na podstawie art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ***przedstawiam stanowisko do treści tej informacji.***

Ministerstwo Skarbu Państwa nie zgadza się z opinią Najwyższej Izby Kontroli **(pkt. 10 nadzór właścicielski - str. 15-16)** i podtrzymuje swoje wcześniejsze stanowisko zgłoszone jako zastrzeżenie do wystąpienia pokontrolnego w kwestii dotyczącej wyrażania przez Ministra Gospodarki stanowiska w trybie art. 9 ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1999 r. o wspieraniu restrukturyzacji przemysłowego potencjału obronnego i modernizacji Sił Zbrojnych Rzeczpospolitej Polskiej, pomimo jego oddalenia przez Kolegium Najwyższej Izby Kontroli.

Zdaniem Ministerstwa Skarbu Państwa stosowane w procesach prywatyzacji spółek przemysłowego potencjału obronnego procedury w zakresie zasięgania przez Ministra Skarbu Państwa opinii ministra właściwego do spraw gospodarki wynikające z przepisu art. 9 ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1999 roku *o wspieraniu restrukturyzacji przemysłowego potencjału obronnego i modernizacji technicznej Sił Zbrojnych Rzeczpospolitej Polskiej* były właściwe.

13.02.2004 r.
155/04

PL 00-522 Warszawa, ul. Krucza 36 / Wspólna 6; tel. (48 22) 695 87 90; fax (48 22) 628 19 14

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła cyt. *„Wprawdzie szczegółowe zasady, tryb oraz procedury postępowania w zakresie zasięgania przez MSP tych opinii nie zostały nigdzie formalnie określone, ..."*. Skoro kwestie te nie zostały sformalizowane w żadnym akcie prawnym, przyjęto tryb występowania o wyrażenie przedmiotowej opinii na etapie ofert wstępnych. Kierowano się bowiem intencją, aby opiniując wniosek, minister do spraw gospodarki posiadał wiedzę o wszystkich złożonych ofertach. Należy mieć na uwadze fakt, iż minister właściwy do spraw gospodarki, wykonując uprawnienia z praw majątkowych Skarbu Państwa, posiadał wówczas kompetencje właścicielskie w odniesieniu do spółek sektora obronnego (zgodnie z art. 9 ust. 1 cyt. wyżej ustawy). Przyjęty tryb pozwalał mu zatem dokonywać ocen ofert prywatyzacyjnych prezentowanych przez wszystkich potencjalnych inwestorów zarówno z punktu widzenia „interesów właściciela", jak również możliwości realizacji zadań z obszaru bezpieczeństwa i obronności państwa (wynikających m.in. z Planu Mobilizacji Gospodarki) po sprywatyzowaniu podmiotu.

Przyjmując procedurę zasięgania opinii ministra właściwego do spraw gospodarki na etapie wstępnych ofert prywatyzacyjnych zakładano również, że informacje zawarte w złożonych przez inwestorów propozycjach nabycia akcji Spółek wystarczają do wyrażenia opinii w trybie art. 9 ust. 3 cytowanej wyżej ustawy z dnia 7 grudnia 1999 roku. Zakładano także, że opinia ta będzie pomocna w realizacji przez Ministra Skarbu Państwa dalszych etapów prywatyzacji, w tym także tworzenia tzw. „krótkiej listy".

Konkludując, Ministerstwo Skarbu Państwa nie podziela argumentacji Izby, iż wykonywanie przez ministra właściwego do spraw gospodarki przepisów art. 9 ust. 3 wyżej cytowanej ustawy może dotyczyć jedynie ostatecznego, a nie wstępnego kształtu oferty prywatyzacyjnej. Nie podzielam także opinii, że w konsekwencji przyjętego przez Ministerstwo Skarbu Państwa trybu zasięgania opinii doszło do nieuzasadnionego ograniczenia przez Ministra Skarbu Państwa możliwości działania ministrowi właściwemu do spraw gospodarki.

MINISTER

Zbigniew Kaniewski

Opinia Prezesa NIK
do stanowiska Ministra Skarbu Państwa
w sprawie
Informacji o wynikach kontroli restrukturyzacji sektora obronnego

Stanowisko Ministra Skarbu Państwa powiela argumentację zawartą w zastrzeżeniach do wystąpienia pokontrolnego, mimo ich odrzucenia przez Kolegium Najwyższej Izby Kontroli, przy zachowaniu przez Izbę wszystkich procedur wynikających z *ustawy o NIK*.

W swoim stanowisku, Minister Skarbu Państwa podtrzymuje wcześniejszy pogląd dotyczący sposobu zasięgania u ministra właściwego do spraw gospodarki opinii, wynikających z przepisu art. 9 ust. 3 *ustawy z dnia 7 października 1999 r. o restrukturyzacji przemysłowego potencjału obronnego i modernizacji technicznej Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej*. Ministerstwo Skarbu Państwa przyjęło tryb występowania o wyrażenie przedmiotowej opinii na etapie wstępnych ofert prywatyzacyjnych.

W wystąpieniu pokontrolnym[1] NIK wyraziła podgląd, że „wykonywanie przez ministra właściwego do spraw gospodarki przepisów art. 9 ust. 3 może dotyczyć jedynie ostatecznego, a nie wstępnego kształtu oferty prywatyzacyjnej. W konsekwencji, w opinii Izby, w ww. przypadkach doszło do nieuzasadnionego ograniczenia przez Ministra Skarbu Państwa możliwości działania ministrowi właściwemu do spraw gospodarki".

Do powyższej oceny, stosownie do art. 61 ust. 2 *ustawy o NIK*, Minister Skarbu Państwa złożył zastrzeżenia[2], które jednak Kolegium NIK[3] oddaliło. W uzasadnieniu stwierdzono m.in., że „minister właściwy do spraw gospodarki w oparciu o wstępne oferty prywatyzacyjne nie był w stanie wydać wymaganej prawem opinii; byłoby to możliwe na podstawie **ostatecznych** ofert prywatyzacyjnych - wówczas minister właściwy do spraw gospodarki miałby możliwość **współdziałania** w szerszym zakresie w procesach prywatyzacyjnych. (...) Konkludując, Kolegium NIK uważa ze słuszna jest przedstawiona w wystąpieniu pokontrolnym negatywna ocena działań (zaniechań) Ministra w omawianym zakresie." Uchwała Kolegium przekazana została Ministrowi Skarbu Państwa[4].

Przedstawiając stanowisko *do Informacji o wynikach kontroli restrukturyzacji sektora obronnego*[5] Minister Skarbu Państwa pominął fakt, że stosownie do art. 61 ust. 3 *ustawy o NIK*, uchwała Kolegium jest ostateczna, o czym resort został przez Izbę poinformowany. Minister SP obecnie – tym razem, podobnie jak wcześniej - nie wskazał żadnego istotnego powodu ograniczenia dostępu ministra właściwego do spraw gospodarki do ostatecznych ofert prywatyzacyjnych.

Izba zwróciła natomiast uwagę na powyższe zagadnienie w związku z przyspieszeniem prywatyzacji zakładanym w *Strategii przekształceń strukturalnych przemysłowego potencjału obronnego w latach 2002-2005*. Realizacja tego celu, w opinii NIK, wymaga ścisłej i dobrej współpracy Ministerstwa zajmującego się prywatyzacją z Ministerstwem odpowiedzialnym za strategię gospodarczą sektora obronnego.

---

[1] Pismo KGP/41015-4/02 z 6.11.03 r.
[2] Pismo MSP/BM/9398/03/JBC z 13.11.03 r.
[3] Uchwała Nr 36 z 03.12.03 r.
[4] Pismo Nr WPR/WPO-0023-230/03/K z 16.12.03 r.
[5] Pismo MSP/BM/1265/04/JBC z 12.02.04 r.

WICEPREZES
z up. NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Szwedowski
Krzysztof Szwedowski

18.02.2004 r.