



**Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Stanisław Jarosz**

Warszawa, dnia 11 lutego 2011 r.

Tekst ujednoczony

**Pan
Waldemar Pawlak
Wiceprezes Rady Ministrów
Minister Gospodarki**

P/10/044
KGP-4101-02-01/2010

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 *ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli*¹ (dalej *ustawa o NIK*), Najwyższa Izba Kontroli² przeprowadziła w Ministerstwie Gospodarki³, kontrolę dotyczącą wspierania – w latach 2002–2010 (I półrocze) – środkami publicznymi restrukturyzacji spółek przemysłowego potencjału obronnego (dalej ppo)⁴, obejmując jej zakresem podejmowane wówczas, w odniesieniu do tego sektora, działania Ministerstwa, wynikające z:

- przepisów *ustawy z dnia 7 października 1999 r. o wspieraniu restrukturyzacji przemysłowego potencjału obronnego i modernizacji technicznej Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej*⁵ oraz aktu wykonawczego do tej ustawy – *rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 marca 2001 r. w sprawie dopłat do kredytów inwestycyjnych udzielonych spółkom przemysłowego potencjału obronnego*⁶ – (patrz pkt 1 *Wystąpienia*);
- uregulowań zawartych w *ustawie o wspieraniu ppo* oraz jej kolejnym akcie wykonawczym – *rozporządzeniu Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 28 kwietnia*

¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

² Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji.

³ Dalej MG lub Ministerstwo.

⁴ Listę spółek ppo zawierało *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) – uchylone z dniem 10 listopada 2010 r. Obecnie zawiera ją *rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 października 2010 r. w tej samej sprawie* (Dz. U. Nr 198, poz. 1313).

⁵ Dz. U. Nr 83, poz. 932 ze zm., dalej *ustawa o wspieraniu ppo*.

⁶ Dz. U. Nr 43, poz. 480, dalej *rozp. z 05.03.01 r.*

2003 r. w sprawie przyznawania środków na wspieranie procesu restrukturyzacji przemysłowego potencjału obronnego⁷ – (patrz pkt 2 Wystąpienia);

- przepisów ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. o restrukturyzacji niektórych należności publicznoprawnych od przedsiębiorców⁸ – (patrz pkt 3 Wystąpienia);
- uregulowań zawartych w ustawie z dnia 30 października 2002 r. o pomocy publicznej dla przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu dla rynku pracy⁹ – (patrz pkt 4 Wystąpienia);
- zasad określonych w dokumencie ramowym *Wspieranie przez Agencję Rozwoju Przemysłu SA inicjatyw pobudzających polską gospodarkę – Załącznik Nr 1 – Sektor bezpieczeństwa i obronności państwa*, przyjętym przez Radę Ministrów w dniu 26 maja 2009 r. (dalej *Program 2009*) – (patrz pkt 5 Wystąpienia);
- przedsięwzięć zakładanych w kolejnych rządowych programach restrukturyzacyjnych, tj. *Strategii przekształceń strukturalnych przemysłowego potencjału obronnego w latach 2002-2005* – przyjętej przez Radę Ministrów w dniu 14 maja 2002 r. (dalej *Strategia 2002*) oraz *Strategii konsolidacji i wspierania rozwoju polskiego przemysłu obronnego w latach 2007-2012* – przyjętej przez Radę Ministrów w dniu 31 sierpnia 2007 r. (dalej *Strategia 2007*) – (patrz pkt 6 Wystąpienia).

W związku z ustaleniami przedstawionymi w protokole kontroli, podpisanym bez zastrzeżeń w dniu 15 października 2010 r., a także na podstawie:

- ustaleń dokonanych podczas równoległych kontroli, przeprowadzonych na przestrzeni od II do IV kwartału 2010 r. w spółkach ppo, którym Ministerstwo – przy wykorzystaniu ww. instrumentów – udzielało bezpośredniego wsparcia¹⁰ lub jako organ właściwy było zaangażowane w przeprowadzenie oraz nadzorowanie stosownych postępowań restrukturyzacyjnych¹¹;
- ustaleń dokonanych w trakcie równoległej kontroli przeprowadzonej w Agencji Rozwoju Przemysłu SA (dalej ARP SA lub Agencja), która m.in. udzielała wsparcia podmiotom ppo

⁷ Dz. U. Nr 89, poz. 830, dalej *rozp. z 28.04.03 r.*

⁸ Dz. U. Nr 155, poz. 1287 ze zm., dalej *ustawa o restrukturyzacji należności.*

⁹ Dz. U. Nr 213, poz. 1800 ze zm., dalej *ustawa o pomoc dla rynku pracy.*

¹⁰ Powyższa sytuacja dotyczyła: Zakładów Chemicznych „Nitro-Chem” SA w Bydgoszczy (dalej ZCh „Nitro-Chem” SA); Zakładów Metalowych „Mesko” SA w Skarżysku-Kamiennej (dalej ZM „Mesko” SA); Zakładów Metalowych ZM „Dezamet” SA w Nowej Dębie (dalej ZM „Dezamet” SA); Zakładów Mechanicznych „Tarnów SA w Tarnowie (dalej ZM „Tarnów” SA), Zakładów Mechanicznych „Bumar-Łabędy” SA w Gliwicach (dalej ZM „Bumar-Łabędy” SA) oraz Wytwórni Sprzętu Komunikacyjnego „PZL-Warszawa II” SA w Warszawie (dalej WSK „PZL-Warszawa II” SA), wchodzących w skład utworzonej na podstawie *Strategii 2002* grupy kapitałowej – amunicyjno-rakietowo-pancernej, tzw. Grupy Bumar, w ramach której rolę jednostki dominującej odgrywa „Bumar” Sp. z o.o. w Warszawie.

¹¹ W przypadku *ustawy o restrukturyzacji należności* (szerzej patrz pkt 3 Wystąpienia), a w przypadku *ustawy o pomocy dla rynku pracy* – odpowiednio pkt 4 Wystąpienia.

w ramach *ustawy o pomocy dla rynku pracy*¹², *Programu 2009*¹³ oraz *ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o prywatyzacji i komercjalizacji*¹⁴, a także – w ramach *Strategii 2002 i 2007*¹⁵ – pełniła rolę spółki dominującej w grupie lotniczo-radioelektronicznej, tzw. Grupie ARP, obejmującej część spółek tego sektora¹⁶ oraz była akcjonariuszem/ udziałowcem innych przedsiębiorców zaliczonych do tej branży¹⁷;

- wyjaśnień złożonych przez:
 - Ministra Finansów i Zarząd Banku Gospodarstwa Krajowego SA (dalej BGK) – w zakresie *rozp. z 05.03.01 r.*;
 - Ministra Skarbu Państwa – w zakresie planowanej i zrealizowanej prywatyzacji spółek ppo oraz osiągniętych z tego tytułu przychodów, a także wsparcia udzielonego tym podmiotom w trybie *ustawy o kip*¹⁸;

Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 *ustawy o NIK*, przekazuje Panu Premierowi niniejsze *Wystąpienie*.

Najwyższa Izba Kontroli, biorąc pod uwagę: skalę potrzeb restrukturyzacyjnych i złożoność niezbędnych do przeprowadzenia procesów dostosowawczych, specyfikę tej branży oraz ograniczone środki będące w dyspozycji Ministerstwa na wsparcie tego procesu, pozytywnie z nieprawidłowościami¹⁹ (od strony proceduralno-koncepcyjnej) ocenia działania podejmowane przez ministra właściwego do spraw gospodarki w celu optymalnego rozdysponowania posiadanych środków i ich wykorzystania w ramach prowadzonej polityki gospodarczej państwa wobec tego sektora.

¹² Szerzej patrz pkt 4 *Wystąpienia*.

¹³ Szerzej patrz pkt 5 *Wystąpienia*.

¹⁴ Dz. U. z 2002 r. Nr 171, poz. 1397 ze zm., dalej *ustawa o kip*. Powyższa sytuacja dotyczyła: Polskich Zakładów Lotniczych Sp. z o.o. w Mielcu (dalej PZL „Mielec” Sp. z o.o.), Stoczni Marynarki Wojennej SA w Gdyni (dalej SMW SA), Wytwórni Sprzętu Komunikacyjnego „PZL-Kalisz” SA w Kaliszu (dalej WSK „PZL-Kalisz” SA), Kombinatu „PZL-Hydral” SA we Wrocławiu (dalej „PZL-Hydral” SA) i jego spółki zależnej „PZL-Wrocław” Sp. z o.o., Fabryki Łożysk Toczących „Kraśnik” SA w Kraśniku (dalej FŁT „Kraśnik” SA) oraz ZM „Tarnów” SA.

¹⁵ Szerzej patrz pkt 5 *Wystąpienia*.

¹⁶ W skład Grupy ARP pierwotnie wchodziły: Wytwórnia Sprzętu Komunikacyjnego „PZL-Świdnik” SA w Świdniku (dalej WSK „PZL-Świdnik” SA); PZL „Mielec” Sp. z o.o.; PZL „Hydral” SA, Zakłady Radiowe „Radmor” SA w Gdyni (dalej ZR „Radmor” SA) oraz Przedsiębiorstwo Handlu Zagranicznego „Cenzin” Sp. z o.o. w Warszawie (dalej PHZ „Cenzin” Sp. z o.o.). Agencja sprzedała posiadane udziały/akcje WSK „PZL-Świdnik” SA; PZL „Mielec” Sp. z o.o. oraz PHZ „Cenzin” Sp. z o.o.

¹⁷ Według stanu na dzień 30 czerwca 2010 r. Agencja posiadała udziały/akcje w 11 spółkach ppo, a mianowicie: ZM „Mesko” SA, Hucie Stalowa Wola SA w Stalowej Woli (dalej HSW SA), ZR „Radmor” SA, WSK „PZL-Kalisz” SA, SMW SA, „PZL-Hydral” SA, „Unimor-Radiocom” Sp. z o.o. w Gdańsku (dalej: „Unimor-Radiocom” Sp. z o.o.), „Bumar” Sp. z o.o., Stoczni Remontowej „Nauta” SA w Gdyni (dalej SR „Nauta” SA), Morskiej Stoczni Remontowej SA w Świnoujściu oraz Szczecińskiej Stoczni Remontowej „Gryfia” SA w Szczecinie.

¹⁸ Powyższa sytuacja dotyczyła: HSW SA, ZM „Bumar-Łabędy” SA, WSK „PZL-Warszawa II” SA, Zakładów Mechanicznych „PZL-Wola” SA w Warszawie (dalej ZM „PZL-Wola” SA) oraz SR „Nauta” SA.

¹⁹ Zastosowano czterostopniową skalę ocen – pozytywna, pozytywna z uchybieniami, pozytywna z nieprawidłowościami, negatywna.

Z grona leżących w kompetencji Ministerstwa instrumentów oraz dostępnych środków pomocy, ich znaczna część – przekazana przede wszystkim w latach 2003-2005 w trybie *rozp. z 28.04.03 r.* – generalnie korzystnie wpłynęła wówczas na poprawę sytuacji ekonomiczno-finansowej zarówno poszczególnych przedsiębiorców, jaki i całego sektora. W tym czasie pozytywną rolę odegrały także prowadzone z udziałem ministra właściwego do spraw gospodarki: oddłużenie na podstawie *ustawy o restrukturyzacji należności* oraz postępowania restrukturyzacyjne w trybie *ustawy o pomocy dla rynku pracy* – choć w tym ostatnim przypadku ograniczona liczba spółek ppo skorzystała z tego rozwiązania.

W odniesieniu do *rozp. z 05.03.01 r.* oraz *Programu 2009* ich założenia okazały się zupełnie nieprzystające do realiów funkcjonowania tych przedsiębiorców i w związku z tym obydwie narzędzia zupełnie nie spełniły pokładanych w nich oczekiwań.

Pomimo pojawienia się na przełomie 2008-2009 r. nowych, niekorzystnych uwarunkowań (spowolnienia wzrostu gospodarczego, oszczędności budżetowych, a w konsekwencji spadku zamówień MON – finansowanych z tych środków) odpowiedniej modyfikacji nie uległy zapisy *Strategii 2007*, a przewidziane w ramach tego dokumentu zadania, w tym te z wiodącym udziałem MG, nie były terminowo realizowane, co z kolei utrudniało prowadzenie spójnej polityki państwa wobec tego sektora – szczególnie istotnej w tych trudnych okolicznościach.

1. Mając na względzie sposób przygotowania oraz zakończoną niepowodzeniem jedyną próbę uruchomienia systemu dopłat do oprocentowania kredytów inwestycyjnych realizowanych w trybie *rozp. z 05.03.01 r.*, NIK negatywnie – pod względem celowości i rzetelności – ocenia całokształt działań podejmowanych przez MG w związku przygotowaniem i wdrożeniem tego instrumentu wsparcia.

Kontrola wykazała niemal całkowity brak zainteresowania tym narzędziem ze strony uprawnionych podmiotów ppo. Poza ZM „Dezamet” SA żaden inny przedsiębiorca zaliczany do tego sektora nie podejmował prób jego wykorzystania w procesie swojej restrukturyzacji. Tymczasem *ustawa o wspieraniu ppo*, której projekt przygotowało Ministerstwo, już w swym pierwotnym brzmieniu²⁰ zakładała zastosowanie tego rozwiązania (art. 5, pkt 1 lit. d), upoważniając jednocześnie (art. 6) ministra właściwego do spraw finansów publicznych, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw gospodarki, do określenia (w drodze rozporządzenia): wysokości dopłat, szczegółowych zasad ich udzielania oraz prowizji BGK za czynności związane z obsługą bankową tych dopłat. Powyższy fakt, w połączeniu

²⁰ Dz. U. Nr 83, poz. 932. Przepisy tej ustawy weszły w życie w dniu 30 października 1999 r.

z udzielonymi przez Dyrektora Departamentu Spraw Obronnych (dalej DSO) wyjaśnieniami – wskazującymi m.in. na silnie zadłużenie i brak zdolności kredytowej dużej części spółek ppo, co w konsekwencji powodowało trudności z uzyskaniem kredytu inwestycyjnego – zdaniem NIK dowodzi, że proponując ten instrument Ministerstwo w sposób nieuzasadniony abstrahowało od tych uwarunkowań, chociaż winny mu być one doskonale znane.

Zgodnie przepisami *ustawy o wspieraniu ppo* w tym okresie minister właściwy do spraw gospodarki sprawował bowiem nadzór właścicielski nad tym sektorem, posiadając bezpośredni dostęp do szerokiego spektrum informacji na temat bieżącej sytuacji ekonomiczno-finansowej poszczególnych podmiotów. Z tego powodu niezrozumiały i nieuzasadniony jest brak właściwego rozpoznania przez Ministerstwo potencjalnego zainteresowania ze strony przedsiębiorców tej branży dopłatami do oprocentowania kredytów inwestycyjnych i proponowanie im, w ówczesnych warunkach, w pierwszej kolejności, akurat takiego mechanizmu wsparcia.

Mając na względzie upływ czasu od wprowadzenia tego rozwiązania oraz zmiany organizacyjne w Ministerstwie (DSO) nie odnaleziono i nie przekazano NIK dokumentacji umożliwiającej szczegółowe i pełne odtworzenie przebiegu procesu legislacyjnego nad *rozp. z 05.03.01 r.*, w którym uczestniczyło m.in. MG. Próbując ustalić te okoliczności NIK dodatkowo posiłkowała się (niestety także w dużym stopniu niekompletną – z tej samej przyczyny) dokumentacją przekazaną przez Ministerstwo Finansów, BGK i ZM „Dezamet” SA. Jej analiza, pozwala jednak na stwierdzenie, że poza samą konstrukcją instrumentu (nieuwzględniającą specyfiki bieżących warunków funkcjonowania jego potencjalnego adresata), rozwiązanie to – na skutek nieokreślenia procedury dokonywania przez MG dopłat do kredytów inwestycyjnych oraz niedopracowania przez Ministerstwo zasad oceny kredytowanych zadań inwestycyjnych w kontekście ich zgodności ze *Strategią 2002* – nie mogło być w praktyce zastosowane, nawet gdy znalazł się zainteresowany nim podmiot. Wymowny przypadek ZM „Dezamet” SA dodatkowo wzmacnia i uzasadnia krytyczną ocenę NIK dotyczącą omawianego narzędzia, a ponadto świadczy o tym, że nawet formalnie przyjęte mechanizmy w praktyce – na skutek barier proceduralnych – mogą okazać się niemożliwe do wykorzystania.

Spółka ta w 2003 r., po wcześniejszym uzyskaniu opinii ministra właściwego do spraw gospodarki w zakresie zgodności kredytowanej inwestycji z restrukturyzacją ppo, nie mogła skorzystać z dopłaty do oprocentowania kredytu. Dwukrotne wnioski tego przedsiębiorcy do BGK pozostały bez rozpatrzenia, ponieważ Bank nie mógł z kolei uzyskać od Ministerstwa, w prowadzonej z nim korespondencji, wiążącej informacji na temat praktycznej możliwości

zastosowania przez siebie tego instrumentu. Ostatecznie, w styczniu 2004 r., ZM „Dezamet” SA oficjalnie wycofały się z procedury ubiegania się o wsparcie w trybie przepisów *rozp. z 05.03.01 r.*

Brak analogicznych wniosków podmiotów ppo w późniejszych latach – wynikający (do 2008 r.) z liberalnej polityki banków w zakresie dostępności do kredytów dla tych przedsiębiorców, którzy znacznie poprawili swoje wyniki ekonomiczno-finansowe – dodatkowo potwierdza nieatrakcyjność tego rozwiązania w procesie restrukturyzacji sektora obronnego, nawet pomimo korzystnej zmiany uwarunkowań towarzyszących realiom funkcjonowania tych przedsiębiorców.

Nie wykluczając definitywnie – w przypadku pojawienia się wpływów z prywatyzacji spółek sektora obronnego – możliwości zastosowania w przyszłości tego narzędzia, zdaniem NIK, dotychczasowe doświadczenia Ministerstwa (w szczególności przypadek ZM „Dezamet” SA) wskazują na pilną potrzebę wypracowania, w porozumieniu z BGK, procedur umożliwiających jego szybkie uruchomienie. W przeciwnym razie rozwiązanie to pozostanie w dalszym ciągu w praktyce niemożliwe do wykorzystania, a utrzymywanie takiego stanu jest nieuzasadnione i niecelowe.

2. Zdaniem NIK, także w odniesieniu do wsparcia udzielanego w trybie *rozp. z 28.04.03 r.* procedura przydzielania i rozliczania środków winna ulec modyfikacji. W celu zwiększenia jej przejrzystości poszczególne etapy tego procesu należy bardziej sformalizować i lepiej udokumentować, w szczególności w sytuacji wprowadzania zmian w harmonogramie realizacji zadań objętych pomocą. Jednocześnie, w przypadku oceny prawidłowości wykorzystania pomocy i osiągniętych za jej pomocą efektów, w większym niż dotychczas stopniu, należy wykorzystywać wyniki kontroli prowadzonych u poszczególnych przedsiębiorców, a nie bazować jedynie na sprawozdaniach i dokumentacji przekazywanej przez beneficjenta wsparcia.

Powyzsza ocena i rekomendacja – służąca ograniczeniu nieprawidłowości przy rozdysponowaniu i wykorzystywaniu środków publicznych oraz podniesieniu efektywności ich wykorzystania przez poszczególnych beneficjentów – choć sformułowana na podstawie analizy zdarzeń mających miejsce w latach 2003-2005, w ocenie NIK, jest wciąż aktualna. W sposób jednoznaczny przemawiają za tym następujące uwarunkowania i okoliczności, ilustrujące jednocześnie potencjalną i faktyczną wielkość kwot będących w dyspozycji Ministra Gospodarki w ramach tego instrumentu:

- Art. 5 i 7 *ustawy o wspieraniu ppo* zakłada przeznaczenie środków pochodzących z prywatyzacji spółek sektora obronnego na wspieranie ich restrukturyzacji, a także na

zakupy nowoczesnego uzbrojenia lub sprzętu wojskowego produkowanego przez tych przedsiębiorców. Proporcje podziału tej kwoty (35% na realizację programu przebudowy i modernizacji technicznej Sił Zbrojnych oraz 65% na wspieranie restrukturyzacji) określa art. 12 ustawy z dnia 25 maja 2001 r. o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej²¹. Bezwzględna wysokość planowanych przychodów z prywatyzacji (w tym spółek ppo) w danym roku wyznacza z kolei Minister Skarbu Państwa w ramach kierunków prywatyzacji majątku Skarbu Państwa i kwota ta jest ujmowana w ustawie budżetowej. W analizowanym okresie jej poziom, w odniesieniu do całej gospodarki i spółek tej branży wynosił odpowiednio: w 2002 r. – 6,8 mld zł i 300 mln zł, w 2003 r. – 9,1 mld zł i 100 mln zł, w 2004 r. – 8,8 mld zł i 23 mln zł, w 2005 r. – 5,7 mld zł, w 2006 r. – 5,5 mld zł, w 2007 r. – 3 mld zł, w 2008 r. – 2,3 mld zł, w 2009 r. – 12 mld zł i 301 mln zł i w 2010 r. – 25,0 mld zł i 203 mln zł. W latach 2005–2008 nie zakładano prywatyzacji spółek sektora obronnego.

- W przypadku uzyskania przez Skarb Państwa przychodów z prywatyzacji kolejnych spółek ppo Ministerstwo będzie dokonywało (wykorzystując przepisy ustawy o wspieraniu ppo i rozp. z 28.04.03 r.) rozdzielania i rozliczania nowej transzy środków przypadających przedsiębiorcom sektora. Ministerstwo Skarbu Państwa (dalej: MSP)²², jeszcze w połowie 2010 r., przewidywało zakończenie w krótkim czasie procesów prywatyzacyjnych czterech podmiotów²³, a planowana z tego tytułu kwota, szacowana łącznie na ok. 180 mln zł, w części przypadnie do podziału przez MG.
- W latach 2006–2010 spółki ppo w dalszym ciągu składały do Ministerstwa wnioski w sprawie udzielania im wsparcia. W związku z brakiem przychodów z prywatyzacji przedsiębiorców tego sektora pozostały one bez rozpatrzenia. W 2006 r. 13 podmiotów aplikowało o 66,2 mln zł, w 2007 r. – trzy o 6 mln zł, w 2008 r. – 19 o 176,6 mln zł, w 2009 r. – cztery o 21,4 mln zł, a w 2010 r. – 13 o 156,6 mln zł.
- Minister Gospodarki, w trybie i na zasadach określonych 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 przeprowadzania kontroli ich realizacji²⁴, w analizowanym okresie udzielał podmiotom sektora obronnego dotacji na utrzymanie

²¹ Dz. U. z 2009 r. Nr 67, poz. 570 ze zm.

²² Pismo: MSP/DNWIP IV/5248/10 z dnia 22 lipca 2010 r.

²³ Powyższa sytuacja dotyczyła: „Unimor-Radiocom” Sp. z o.o., Zakładów Sprzętu Precyzyjnego „Niewiadów” SA w Niewiadowie (dalej ZPS „Niewiadów” SA), „Nitroerg” SA w Krupskim Młynie oraz Zakładów Tworzyw Sztucznych „Gamrat” SA w Jaśle (dalej ZTS „Gamrat” SA).

²⁴ Dz. U. Nr 69, poz. 331 ze zm., dalej rozp. z 20.07.93 r.

mocy produkcyjnych niezbędnych do realizacji zadań obronnych opisanych w planie mobilizacji gospodarki, których przyznawanie i rozliczanie (choć nie objęte wprawdzie obecną kontrolą) podlega podobnym rygorom, jak w *rozp. z 28.04.03 r.* Z tego tytułu MG w latach 2003-2005 oraz 2008-2010 dysponowało odpowiednio środkami w wysokości: w 2003 r. – 4,4 mln zł, w 2004 r. – 4,5 mln zł, w 2005 r. – 4,5 mln zł, w 2008 r. – 59,1 mln zł, w 2009 r. – 80 mln zł i w 2010r. – 73 mln zł. W latach 2006-2007 w budżecie państwa nie przewidziano żadnych kwot na ten cel.

- W obydwu przypadkach (*rozp. z 20.07.93 r.* i *rozp. z 28.04.03 r.*) decyzji Ministra Gospodarki o przekazaniu danemu podmiotowi środków budżetowych w określonej wysokości, na realizację konkretnych zadań w niej wskazanych, towarzyszyła umowa zawierana przez tego Ministra z przedsiębiorcą, definiująca z kolei zasady rozliczania przekazanej mu w tym trybie kwoty.

Przygotowanie przepisów *rozp. z 28.04.03 r.*, które weszły w życie dnia 5 czerwca 2003 r., wymagało wcześniejszej nowelizacji *ustawy o wspieraniu ppo*²⁵, co z kolei wstrzymało rozdysponowanie środków pochodzących z prywatyzacji PZL „Warszawa-Okęcie” SA i WSK „PZL-Rzeszów” SA (przeprowadzonej jeszcze w latach 2001-2002). W konsekwencji zablokowało to możliwość ich szybszego przeznaczenia (w części) na finansowanie procesu restrukturyzacji sektora obronnego. Wobec pilnej konieczności podjęcia tych działań NIK negatywnie – pod względem celowości i rzetelności – ocenia powyższe opóźnienie i podtrzymuje swoją wcześniejszą krytyczną ocenę w tym zakresie²⁶.

2.1. Przeprowadzając obecnie kontrolę dotyczącą tego instrumentu, w związku z upływem czasu i zmianami organizacyjnymi w Ministerstwie, NIK nie uzyskała dostępu do kompletnej dokumentacji pozwalającej na ustalenie (dla wybranej próby przedsiębiorców) kryteriów i przesłanek jakimi kierował się minister właściwy do spraw gospodarki przyznając im dotacje w danej wysokości na realizację konkretnych działań.

Na podstawie *rozp. z 28.04.03 r.*, w latach 2003-2005, minister właściwy do spraw gospodarki, udzielił wsparcia 31 spółkom ppo na łączną kwotę 150,7 mln zł.

Kontrolą NIK objęto działania Ministerstwa związane z pomocą przekazaną 10 podmiotom: ZM „Mesko” SA, ZM „Tarnów” SA, ZM „Bumar-Łabędy” SA, ZM „Dezamet” SA, WSK „PZL-Warszawa II” SA, ZCh „Nitro-Chem” SA; Zakładom Produkcji Specjalnej Sp. z o.o. w Pionkach (dalej ZPS „Pionki” Sp. z o.o.), HSW SA, ZR „Radmor” SA oraz PHZ „Bumar” Sp. z o.o. (obecnie „Bumar” Sp. z o.o.).

²⁵ Dz. U. z 2002 r. Nr 140 poz. 2053. Jej przepisy weszły w życie w dniu 15 stycznia 2003 r.

²⁶ Wystąpienie pokontrolne skierowanie do ministra właściwego do spraw gospodarki po kontroli restrukturyzacji sektora obronnego – pismo KGP/41015-5/02 z dnia 29 października 2003 r.

Ww. przedsiębiorcom przekazano środki w wysokości 106,4 mln zł, stanowiące blisko 71% globalnej wartości całej rozdysponowanej w tym trybie sumy. Ogółem analizowane Spółki wnioskowały w tym czasie o udzielenie wsparcia na poziomie 213,7 mln zł. Ostatecznie, z puli otrzymanych środków, wykorzystwały one 104,2 mln zł, co stanowiło blisko 98% wartości przekazanej im kwoty. Niewykorzystana pomoc – ogółem 2,2 mln zł – została zwrócona do MG przez ZPS „Pionki” Sp. z o.o., PHZ „Bumar” Sp. z o.o., ZM „Mesko” SA oraz ZM „Radmor” SA.

Stosownie do uregulowań art. 5 *ustawy o wspieraniu ppo* środki te były przeznaczone na:

- konwersję lub koncentrację produkcji,
- działalność badawczo-rozwojową,
- promocję eksportu,
- wspieranie restrukturyzacji zatrudnienia,
- wdrażanie do produkcji nowoczesnego uzbrojenia lub sprzętu wojskowego,
- pozyskiwanie majątku niezbędnego do zapewnienia jego produkcji.

Minister właściwy do spraw gospodarki udzielał wsparcia na podstawie *Regulaminu oceny wniosków oraz prowadzenia konsultacji w sprawie ustalenia zakresu wspierania procesu restrukturyzacji podmiotów ppo* (dalej *Regulamin...*). Przewidywał on m.in. występowanie MG do MON, MSP, UOKiK oraz do spółek dominujących w grupach kapitałowych (ARP i Bumar) o zajęcie stanowisko w sprawie zgodności planowanych przedsięwzięć, o wsparcie których występowali przedsiębiorcy ppo, z założeniami polityki państwa wobec tego sektora, w obszarach za które odpowiadały ww. jednostki.

Regulamin ten zakładał także prowadzenie dla każdego wniosku *Karty oceny wniosku...* (dalej *Karta...*), wypełnianej sukcesywnie po zakończeniu każdego z etapów (§3).

Mając na względzie niezbędną dla zachowania jawności finansów publicznych przejrzystość procedury w zakresie podziału środków budżetowych leżących w gestii Ministerstwa, NIK krytycznie – pod względem rzetelności i celowości – ocenia fakt, że w badanej dokumentacji źródłowej, dotyczącej ogółem ww. 10 spółek ppo:

- tylko w dwóch przypadkach (ZCh „Nitro-Chem” SA oraz ZPS „Pionki” Sp. z o.o.) w zachowanych i przekazanych *Kartach...*, sporządzonych jedynie dla jednego roku z całego analizowanego okresu (w 2003 r.), zawarta była wysokość proponowanego wsparcia (zgodna z kwotami faktycznie przekazanymi przez ministra właściwego do spraw gospodarki);
- w czterech kolejnych przypadkach (ZM „Mesko” SA, ZM „Dezamet” SA, ZM „Tarnów” i ZM „Bumar-Łabędy” SA), przynajmniej dla jednego z badanych lat, zachowały się i zostały przekazane (w całości lub części) *Karty...*, lecz w żadnej z nich nie zawarto wzmianki o wysokości proponowanego wsparcia – ww. spółki ostatecznie nie uzyskały 100% wnioskowanych kwot;
- aż w czterech przypadkach (PHZ „Bumar” Sp. z o.o.; HSW SA, WSK „PZL-Warszawa II” SA oraz ZR „Radmor” SA), dla żadnego z badanych lat, nie zachowały się ani nie zostały

udostępnione *Karty...*, ilustrujące zastosowaną w odniesieniu do tych przedsiębiorców procedurę dochodzenia do ostatecznej kwoty dotacji.

Z wyjaśnień Dyrektora DSO wynikało, że sporządzanie ww. *Kart...* (w odniesieniu do wszystkich wniosków przedsiębiorców sektora) było wprowadzane regułą, lecz z uwagi na ich pomocniczy charakter w wielu przypadkach dokumenty te nie zostały zachowane. Uwzględniając nawet upływ czasu, jaki minął od momentu przygotowania tych kart, NIK nie do końca podziela tę argumentację. Z jednej bowiem strony, w świetle brzmienia § 3 ww. *Regulaminu...* sporządzenie *Karty...* było wymogiem formalnym, a tym samym nie tylko sposób jej opracowania, ale także zasady przechowywania winny być ujednolicone i jednakowo przestrzegane. Na podstawie analizowanej próby stwierdzono zaś jednoznacznie, że faktycznie taka unifikacja nie miała miejsca.

Dodatkowo, w przypadku zachowanych *Kart...*, poza formalną i merytoryczną oceną wniosku danej spółki ppo, zawierały one także wzmianki o decyzji Ministra przyznającej środki, umowie dotacji zawartej z przedsiębiorcą, rodzajach sprawozdań przekazywanych przez beneficjenta oraz ich ocenach dokonywanych przez MG (DSO) i akceptowanych przez Ministra. Tym samym dokument ten, częściowo wbrew swojej nazwie, zawierał także wszystkie podstawowe informacje o wsparciu uzyskanym przez konkretną spółkę. Powyższa okoliczność, zdaniem NIK, stanowiła kolejny istotny argument przemawiający za wdrożeniem i konsekwentnym przestrzeganiem wymogu sporządzania i przechowywania tych *Kart...* Dzięki niemu w każdym momencie można bowiem łatwo sięgnąć lub przywołać odpowiednie dokumenty źródłowe, co jest istotne zarówno dla Ministerstwa, w związku z kształtowaniem polityki gospodarczej wobec tego sektora, jak i dla jednostek zewnętrznych (np. instytucji kontrolnych).

2.2. NIK negatywnie – pod względem celowości i rzetelności – ocenia fakt, że w przypadku wsparcia udzielonego trzem spółkom ppo (ZM „Mesko” SA, ZM „Dezamet” SA oraz PHZ „Bumar” Sp. z o.o.) aneksy do umów z tymi przedsiębiorcami, przesuwające terminy realizacji zadań finansowanych za pośrednictwem dotacji, zawierane były już po upływie pierwotnych dat przewidzianych na ich wykonanie.

Analiza dostępnej dokumentacji dotyczącej tych przypadków oraz wyjaśnienia udzielone przez Dyrektora DSO potwierdziły, że opóźnienia wynikały z przyczyn niezależnych od beneficjentów. Sytuacje te dotyczyły złożonych przedsięwzięć, polegających na uruchomieniu skomplikowanych maszyn i urządzeń, a nawet całych linii technologicznych lub na przeprowadzeniu prac badawczo-rozwojowych. Ostatecznie zadania zostały wykonane, choć z opóźnieniem w stosunku do zakładanego pierwotnie harmonogramu.

Zdaniem NIK, właściwy nadzór i monitorowanie przebiegu realizacji tych zadań, szczególnie uzasadniony w nielicznych w końcu przypadkach, nawet przy istniejących ograniczeniach kadrowych, powinien umożliwić DSO odpowiednią reakcję we właściwym terminie. Jej brak NIK ocenia krytycznie. Zachodzące w tych sytuacjach okoliczności formalnie stanowiły bowiem podstawę do żądania zwrotu dotacji, choć jednocześnie byłoby to niecelowe. Dlatego właśnie to na MG, w związku z przekazywaniem spółkom ppo środków budżetowych, ciążył szczególny obowiązek sformułowania zapisów zabezpieczających właściwe wykorzystanie i rozliczenie środków oraz dokonywania bez zbędnej zwłoki stosownej korekty warunków tych umów – w razie zaistnienia takiej, odpowiednio uzasadnionej konieczności. W związku z tym to Minister, a w praktyce w jego imieniu DSO, jako strona umowy dotacji, niezależnie od aktywności podejmowanej przez daną spółkę ppo, powinno dążyć do uporządkowania – zarówno kwestii merytorycznych jak i formalno-prawnych – związanych z jej bieżącą realizacją.

W 2003 r., na podstawie umowy zawartej dnia 14 listopada, ZM „Mesko” SA otrzymały dotację budżetową w kwocie 15,3 mln zł na wsparcie 25 działań restrukturyzacyjnych określonych w decyzji Ministra. W umowie Spółka zobowiązana została do wykorzystania dotacji budżetowej w ustalonym terminie i zgodnie z przeznaczeniem. Tymczasem aneks do umowy, w odniesieniu do części działań, podpisano dopiero w dniu 17 czerwca 2005 r., tj. po upływie terminu dostawy urządzeń oraz dacie nadesłania sprawozdania końcowego. Dodatkowo, w przypadku jednego działania, kolejny aneks podpisany został dnia 2 września 2005 r. (a więc także po upływie zmienionego aneksem nr 1 terminu realizacji tego działania).

W ocenie NIK – w związku z tym, że aktualnie, na podobnych zasadach, minister właściwy do spraw gospodarki przekazuje (w trybie *rozp. z 20.07.93 r.*) dotacje spółkom ppo – powyższa uwaga ma istotne znaczenie.

2.3. NIK zwraca uwagę, że jedynie w przypadku czterech z 10 analizowanych spółek ppo (ZM „Mesko” SA, ZM „Tarnów” SA, ZM „Bumar-Łabędy”SA i PZL „WSK-Warszawa II” SA), w ramach udostępnionej w trakcie kontroli dokumentacji, natrafiono na materiały wskazujące na fakt prowadzenia przez DSO kontroli prawidłowości wykorzystania wsparcia przez poszczególnych beneficjentów, przy czym jedynie w ZM „Mesko” SA jej zakresem objęto całość przekazanych spółce środków w latach 2003-2004. W trzech pozostałych przypadkach kontrola obejmowała pomoc udzieloną wyłącznie w jednym roku, choć faktycznie była ona przekazywana dłużej.

W odniesieniu do przekazanej dokumentacji, dotyczącej sześciu spółek ppo w których Ministerstwo nie prowadziło kontroli, fakt realizacji zadań restrukturyzacyjnych zgodnie z zawartą z nimi umową, stwierdzano wyłącznie na podstawie analizy sprawozdań (rocznych

kwartalnych i końcowych) oraz załączanej do nich dokumentacji finansowej i technicznej, przekazywanych do DSO przez poszczególne spółki.

Zdaniem NIK, na podstawie analizowanej próby, w celu ostatecznego stwierdzenia zgodności ze stanem faktycznym zrealizowanych zadań i przedsięwzięć, Ministerstwo – w większym niż dotychczas stopniu – powinno bazować na kontrolach prowadzonych u beneficjentów, obejmujących m.in. wizje lokalne obiektów, które sfinansowano dotacją. Dotyczy to w szczególności podmiotów, którym przekazywano relatywnie wysokie środki. W odniesieniu do badanej populacji sytuacja ta dotyczyła aż połowy przypadków, tj. pięciu spółek (ZPS „Pionki” Sp. z o.o. – łączne wsparcie 22,2 mln zł; HSW SA – 11 mln zł; PHZ „Bumar” Sp. z o.o. – 6,8 mln zł; ZM „Dezamet” SA – 5,9 mln zł i ZR „Radmor” SA – 5,8 mln zł). Ww. przedsiębiorcy, w latach 2003-2005, uzyskali wsparcie w łącznej wysokości 51,7 mln zł, stanowiącej 34% wartości globalnej sumy rozdysponowanej przy wykorzystaniu przepisów tego rozporządzenia (150,7mln zł).

2.4. NIK generalnie pozytywnie – pod względem gospodarności – ocenia efekty przedsięwzięć realizowanych przez kontrolowane spółki ppo w ramach wsparcia udzielonego im przez ministra właściwego do spraw gospodarki w trybie *rozp. z 28.04.03 r.*

Zastrzeżenia NIK dotyczą jedynie części pomocy wydatkowanej przez ZM „Mesko” SA w 2003 r. – na restrukturyzację zatrudnienia (jedno działanie) oraz w latach 2003-2004 – na wdrożenia do produkcji nowoczesnego uzbrojenia (dwa działania). Łącznie kwestionowana kwota wynosiła 3 mln zł i stanowiła 12% ogólnej wartości dotacji wykorzystanej przez tę Spółkę (24,5mln zł).

Zdaniem NIK w obydwu przypadkach cel, na który miało ono być przeznaczone, nie został zrealizowany.

Ze sprawozdania końcowego z wykonania działania dotyczącego restrukturyzacji zatrudnienia wynikało, że z zaplanowanych do zwolnienia 159 pracowników z ZM „Mesko” SA odeszło 127 osób. W wyniku kontroli ustalono, że po zakończeniu okresu pobierania zasiłku dla bezrobotnych do pracy w Spółce wróciło ponownie 122 pracowników (odpowiednio: 7 – w 2004 r., 84 – w 2005 r. oraz 31 – w 2007 r.). Stało się tak ponieważ *Porozumienie w sprawie przeprowadzenia w ZM „Mesko” SA zwolnień grupowych* przewidywało, że zwalniani pracownicy, po wypłaceniu im odpraw w wysokości zgodnej z obowiązującymi przepisami prawa oraz po zakończeniu okresu pobierania zasiłku dla bezrobotnych, w przypadku zgłoszenia przez nich takiej chęci, otrzymają gwarancje ponownego zatrudnienia w Spółce. Kwota wykorzystanej na ten cel dotacji wyniosła 0,5 mln zł.

W związku z nieotrzymaniem dalszego wsparcia ze strony MG realizacja dwóch działań, tj. *„Opracowanie naboju kal. 12,7x99 mm z pociskiem FADS”* i *„Opracowanie dokumentacji technicznej do produkcji i wykonanie partii prototypowej ładunku zdalnego*

rażenia ŁZR-100” została zakończona. W konsekwencji przedsięwzięcia te nie były kontynuowane i nie znalazły odpowiedniego odzwierciedlenia w bieżącej produkcji ZM „Mesko” SA, chociaż Spółka wydatkowała na nie łącznie kwotę 3,4 mln zł, z czego dotacja z budżetu państwa wynosiła 2,5 mln zł a środki własne 0,9 mln zł.

Czynnikiem niezależnym od spółek ppo, a wpływającym na długofalowe efekty uruchamianych za pomocą omawianego instrumentu przedsięwzięć, był poziom zamówień, a w konsekwencji wielkość przychodów. Sporządzenie wiarygodnych prognoz w wymiarze kilkuletnim – w sytuacji, gdy wieloletnie plany MON dotyczące zakupów uzbrojenia i sprzętu wojskowego podlegają częstym zmianom – jest w praktyce bardzo trudne, jeżeli w ogóle możliwe.

Mając na względzie powyższe ustalenia i oceny, dotyczące wsparcia udzielanego na podstawie przepisów *rozp. z 28.04.03 r.*, NIK z satysfakcją przyjmuje wyjaśnienia udzielone przez nadzorującego DSO Podsekretarza Stanu w MG – Pana Dariusza Bogdana²⁷, informujące o zatwierdzeniu w listopadzie 2009 r. Karty procesu KP-01350-260 *Wspieranie działań restrukturyzacyjnych podmiotów przemysłowego potencjału obronnego w oparciu o środki z prywatyzacji spółek ppo*, zawierającej szczegółowy opis procedury postępowania komórek organizacyjnych Ministerstwa przy udzielaniu wsparcia dla działań restrukturyzacyjnych. Choć procedura ta nie została do tej pory w praktyce zastosowana, z powodu braku przychodów z prywatyzacji spółek sektora obronnego, fakt jej opracowania wychodzi naprzeciw spostrzeżeniom sformułowanym przez NIK w trakcie obecnej kontroli, na bazie ustaleń poczynionych w MG w odniesieniu do lat 2003-2005.

3. NIK nie zgłasza uwag do sposobu realizacji przez ministra właściwego do spraw gospodarki, w odniesieniu do spółek ppo, jego kompetencji wynikających z przepisów *ustawy o restrukturyzacji należności*.

Zgodnie przepisami tej ustawy postępowaniem oddłużeniowym mogli być objęci wszyscy przedsiębiorcy, z wyłączeniem znajdujących się w stanie likwidacji lub upadłości oraz objętych postępowaniem układowym. Oznaczało to, że wszystkie spółki ppo, spełniające ten wymóg mogły złożyć wnioski o restrukturyzację swych zobowiązań publicznoprawnych, obejmujących m.in.: podatki, cła, wpłaty z zysku czy też zaległości wobec funduszy. Restrukturyzacja zobowiązań polegała na ich umorzeniu, a warunkiem jego uzyskania było: przedstawienie przez przedsiębiorcę programu restrukturyzacyjnego, wniesienie opłaty restrukturyzacyjnej, a także uregulowanie zobowiązań nie objętych restrukturyzacją (m.in. składek na ubezpieczenia emerytalne i zdrowotne).

²⁷ Pismo BDG-III-0911-4/8/10 z dnia 28 września 2010 r.

Przykładowo WSK „PZL-Warszawa II” SA złożyła wnioski o umorzenie zobowiązań w łącznej wysokości 9,4 mln zł do: Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (ZUS), Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Funduszu Pracy, Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON), Burmistrza Gminy Warszawa Centrum, urzędu skarbowego i Starosty Powiatu Warszawskiego. Załącznikiem do ww. wniosków był program restrukturyzacji na lata 2002-2004. Zgodnie z założeniami tego programu restrukturyzacja winna objąć zobowiązania wg stanu na dzień 30 września 2002 r.

Stosownie do uregulowań *ustawy o restrukturyzacji należności* (art. 8 ust. 2) zobowiązania spółek objęte restrukturyzacją na podstawie innych ustaw (w tym *ustawy o wspieraniu ppo*), po wystąpieniu zainteresowanego przedsiębiorcy z wnioskiem do Ministra Gospodarki i uzyskaniu stosownej decyzji, podlegały umorzeniu w zakresie należności publicznoprawnych.

Mając na względzie fakt, że realizacja restrukturyzacji finansowej na podstawie *ustawy o restrukturyzacji należności* była korzystniejsza w stosunku do rozwiązań przyjętych wcześniej w *ustawie o wspieraniu ppo*²⁸, w okresie od dnia 4 października 2002 r. do dnia 15 listopada 2002 r., 13 spółek ppo²⁹ złożyło wnioski o restrukturyzację swojego zadłużenia w trybie nowej ustawy. Wskazani przedsiębiorcy – z wyjątkiem ZE „Warel” SA – wszczęli poprzednio postępowania oddłużeniowe w trybie *ustawy o wspieraniu ppo*, przy czym jedynie cztery podmioty (ZM „Tarnów” SA, ZM „Dezamet” SA, HSW SA oraz WSK „PZL-Świdnik” SA) zdołały wówczas częściowo zrestrukturyzować swoje zobowiązania. Nie udało się tego natomiast zupełnie dokonać m.in. dwóm spółkom ppo o najwyższym zadłużeniu (ZM „Mesko” SA i ZM „Bumar-Łabędy” SA).

Wszystkie złożone wnioski zostały uwzględnione przez Ministra Gospodarki, który wydał decyzje o umorzeniu wcześniej rozpoczętych postępowań restrukturyzacyjnych, prowadzonych w trybie *ustawy o wspieraniu ppo*. Zostały one podjęte w okresie od dnia 31 października 2002 r. do dnia 26 listopada 2002 r. (w tym większość w dniu 31 października 2002 r. – 9 decyzji).

Spółki ppo złożyły wnioski o objęcie postępowaniem restrukturyzacyjnym zobowiązań o łącznej wartości 426,9 mln zł, w tym 69,1 mln zł stanowiły płatności wobec jednostek samorządu terytorialnego, które podjęły uchwały o restrukturyzacji zobowiązań.

²⁸ Ocena tego rozwiązania została dokonana przez NIK m.in. w *Informacji o wynikach kontroli restrukturyzacji sektora obronnego*, opublikowanej w lutym 2004 r. (Nr ewid. 86/2003/P02056/KGP).

²⁹ Powyższa sytuacja dotyczyła: ZM „Tarnów” SA, ZM „Dezamet” SA, ZM „Mesko” SA, Tłoczni Metali „Pressta” SA w Bolechowie, HSW SA, WSK „PZL-Świdnik” SA, „PZL-Hydral” SA, WSK „PZL-Warszawa II” SA, ZM „Bumar-Łabędy” SA, ZM „PZL-Wola” SA, Gdańskich Zakładów Elektronicznych „Unimor” SA w Gdańsku, Unimor-Radiocom Sp. z o.o. oraz Zakładów Elektronicznych „Warel” SA w Warszawie (dalej ZE „Warel” SA).

3.1. NIK pozytywnie – pod względem gospodarności – ocenia efekty restrukturyzacji zadłużenia w kontrolowanych spółkach ppo, prowadzone w trybie *ustawy o restrukturyzacji należności*. Decyzje o zakończeniu tego procesu, podejmowane przez poszczególne organy restrukturyzacyjnej po upływie roku od dnia doręczenia decyzji o warunkach restrukturyzacji, zdaniem NIK, w wydatny sposób przyczyniły się do poprawy wyników finansowych tych podmiotów w latach 2003-2005.

Wśród kontrolowanych przedsiębiorców sektora największe kwotowo umorzenia uzyskały ZM „Bumar-Łabędy” SA (134,7 mln zł) oraz ZM „Mesko” SA (49,9 mln zł). W przypadku ZM „Tarnów” SA była to natomiast kwota 18,1 mln zł, a ZM „Dezamet” SA – 2,4 mln zł.

W WSK „PZL-Warszawa II” SA restrukturyzacją objęto zobowiązania w łącznej wysokości 8,1 mln zł, tj. blisko 87% jej zakładanej wielkości, w tym wobec: ZUS – 3,4 mln zł, PFRON – 3,7 mln zł, Urzędu Gminy m. st. Warszawy – 1 mln zł. Różnica (1,2 mln zł) między kwotą planowaną do restrukturyzacji, a faktycznie wykonaną spowodowana została późniejszym niż zakładano wydaniem decyzji przez ZUS i PFRON, co zwiększyło kwotę restrukturyzowanych odsetek od zaległości (w przypadku ZUS o 0,8 mln zł, a w przypadku PFRON o 1,3 mln zł) oraz mniejszym umorzeniem lub brakiem umorzenia zaległości przez Urząd Gminy, urząd skarbowy i Starostwo Powiatowe w łącznej wysokości 3,3 mln zł.

Jednocześnie NIK podkreśla, że w przypadku restrukturyzacji finansowej zobowiązań spółek ppo pozytywne efekty tego procesu wynikały dodatkowo z faktu, że równoległe proces ten był prowadzony także przy wykorzystaniu przepisów *ustawy o kip* oraz *ustawy o rynku pracy*. W gronie badanych podmiotów sytuacja ta dotyczyła odpowiednio: ZM „Bumar-Łabędy” SA i WSK „PZL-Warszawa II” SA oraz ZM „Mesko” SA³⁰.

Minister Skarbu Państwa, w trybie *ustawy o kip*, na podstawie umowy z dnia 1 sierpnia 2003 r., udzielił ZM „Bumar-Łabędy” SA pożyczki długoterminowej w kwocie 82 mln zł, z przeznaczeniem na spłatę zobowiązań publicznoprawnych nie podlegających restrukturyzacji w rozumieniu ustawy o restrukturyzacji należności. Spółka wykorzystwała ww. kwotę zgodnie z przeznaczeniem w konsekwencji czego Minister, na podstawie umowy zawartej w dniu 23 sierpnia 2005 r., zmienił formę pomocy publicznej udzielonej ZM „Bumar-Łabędy” SA w postaci pożyczki długoterminowej na dokapitalizowanie i objął, za wkład pieniężny w kwocie 88,8 mln zł, akcje serii B z tytułu potrącenia wierzytelności wobec Spółki z odsetkami. W ten sposób wierzytelność Skarbu Państwa z tytułu umowy pożyczki wygasła.

Zobowiązania WSK „PZL-Warszawa II” SA były restrukturyzowane na podstawie przepisów *ustawy o kip*, w wyniku wniosków składanych do MSP, do których załącznikiem był program restrukturyzacji na lata 2003-2007. Minister Skarbu Państwa, w grudniu 2003 r. udzielił Spółce pomocy publicznej w wysokości 6,1 mln zł, z czego

³⁰ Szerzej patrz pkt 4 *Wystąpienia*.

5,2 mln zł na uregulowanie zobowiązań publiczno-prawnych oraz 0,9 mln zł na sfinansowanie wdrożenia laserowych symulatorów strzelań oraz na modernizację budynków, budowli i systemu ciepłowniczego (odpowiednio: 0,5 mln zł i 0,4 mln zł). Środki wydatkowano zgodnie z ich przeznaczeniem.

4. NIK nie zgłasza uwag do sposobu realizacji przez ministra właściwego do spraw gospodarki, w odniesieniu do spółek ppo, jego uprawnień i kompetencji wynikających z *ustawy o pomocy dla rynku pracy*.

Uregulowania zawarte w tej ustawie dotyczyły przedsiębiorców – zatrudniających powyżej tysiąca pracowników, znajdujących się w trudnej sytuacji ekonomicznej, istniejących ponad dwa lata, nie będących w upadłości lub likwidacji – którzy w ustawowym terminie zgłosili wnioski o wszczęcie postępowania restrukturyzacyjnego, obejmującego zobowiązania cywilno- i publicznoprawne, majątek oraz zatrudnienie.

Prezes Zarządu ARP SA sprawował funkcję organu administracji publicznej w zakresie zadań wynikających z ustawy, w tym m.in. wydawał postanowienia o wszczęciu postępowania restrukturyzacyjnego, o warunkach i trybie restrukturyzacji, sprawował nadzór nad realizacją postępowania restrukturyzacyjnego i sporządzał sprawozdania z jego realizacji.

Zgodnie z art. 8 ust. 1 *ustawy o pomocy dla rynku pracy* organem właściwym w sprawach restrukturyzacji był minister właściwy do spraw gospodarki, sprawujący jednocześnie nadzór nad wykonaniem ustawy (art. 9 pkt 1) i pełniący funkcje organu wyższego stopnia (II instancji) wobec Prezesa Zarządu ARP SA w zakresie decyzji wydanych na jej podstawie (art. 9 pkt 2).

Według informacji DSO warunek dotyczący liczby zatrudnionych spełniało ogółem 8 spółek ppo: ZM „Mesko” SA, ZM „Bumar-Łabędy” SA, HSW SA, Centrum Naukowo-Produkcyjne Elektroniki Profesjonalnej „Radwar” SA w Warszawie (dalej CNEP „Radwar” SA), WSK „PZL-Świdnik” SA, FŁT „Kraśnik” SA, Zakłady Tworzyw Sztucznych „Nitron” SA w Krupskim Młynie oraz ZTS „Gamrat” SA.

Z uwagi na sytuację ekonomiczno-finansową tych podmiotów chęć skorzystania z przepisów przedmiotowej ustawy zadeklarowało wstępnie 5 spośród 8 ww. przedsiębiorców, tj. ZM „Mesko” SA, ZM „Bumar-Łabędy” SA, HSW SA, CNPEP „Radwar” SA oraz WSK „PZL-Świdnik” SA.

Ostatecznie postępowaniami restrukturyzacyjnymi w trybie *ustawy o pomocy dla rynku pracy* – dopuszczającymi m.in. wsparcie przez Agencję (w postaci pożyczek i poręczenia) procesów dostosowawczych tam prowadzonych – objęto trzy spółki (ZM „Mesko” SA, HSW SA i WSK „PZL-Świdnik” SA).

4.1. NIK pozytywnie – pod względem gospodarności – ocenia efekty tych działań. Pomimo tego, że w przypadku ZM „Mesko” SA oraz HSW SA, w późniejszym okresie ARP SA – poprzez inwestycje polegające na wniesieniu swoich nieodzyskanych wierzytelności pożyczkowych w kapitał tych podmiotów – dokonała niejako wtórnej, wymuszonej pomocy, stając się akcjonariuszem obydwu podmiotów, wsparcie udzielone im w tej formie (w łącznej wysokości 102,5 mln zł) zdecydowanie przyczyniło się do utrzymania ich względnej płynności finansowej. Jednocześnie pomoc ta umożliwiła obydwu przedsiębiorcom kontynuację działalności operacyjnej w trakcie konsekwentnie prowadzonego procesu restrukturyzacji. Było to ważne ze względu na szczególną pozycję rynkową tych podmiotów oraz ich istotną rolę w systemie obronnym państwa, a także z uwagi na złożoność i długotrwałość prowadzonych działań dostosowawczych, obejmujących w praktyce wszystkie sfery ich działalności.

Powyższe uwagi – w związku z zakończoną wcześniej z powodzeniem restrukturyzacją produktową, zatrudnienia, majątkową i finansową – nie odnoszą się do przypadku WSK „PZL-Świdnik” SA.

5. Mając na względzie porównanie założeń jakie legły u podstaw sformułowania *Programu 2009* w odniesieniu do spółek ppo (Załącznik Nr 1 – *Sektor bezpieczeństwa i obronności państwa*) z dotychczasowym poziomem wsparcia udzielonego tym przedsiębiorcom przy jego wykorzystaniu, NIK negatywnie – pod względem celowości i rzetelności – ocenia niedostateczne działania (a w praktyce zaniechania) ministra właściwego do spraw gospodarki w zakresie efektywnego wykorzystania Programu.

W ocenie NIK tworząc konkretne programy wprowadzające dane instrumenty wsparcia nie można abstrahować od ich bieżącej przydatności dla potencjalnych beneficjentów, z punktu widzenia realizowanej i planowanej polityki gospodarczej w odniesieniu do konkretnego sektora. W związku z tym należy się koncentrować w pierwszej kolejności nad mechanizmami, które można efektywnie wdrożyć i szybko uruchomić.

W przypadku *Programu 2009*, podobnie jak w odniesieniu do rozwiązań przyjętych wcześniej w *rozp. z 05.03.01 r.*³¹, zdaniem NIK, warunki te nie zostały spełnione.

W szczególności zabrakło właściwego rozpoznania faktycznych potrzeb przedsiębiorców sektora. W konsekwencji przyjęto założenia nieprzystające do specyfiki tej branży, których dodatkowo w odpowiednim momencie nie skorygowano, chociaż istniały ku temu przesłanki.

Celem ustanowienia *Programu 2009* było wsparcie przez ARP SA średnich i dużych przedsiębiorców, które miało przyczynić się do wzrostu konkurencyjności polskiej

³¹ Szerzej patrz pkt 1 *Wystąpienia*.

gospodarki oraz do obniżenia kosztów społecznych w czasie spowolnienia gospodarczego.

Środki przekazywane przez Agencję w formie: pożyczki, zakupu obligacji, poręczenia i gwarancji oraz dokapitalizowania (z możliwością odzyskania zaangażowanych środków), miały mieć charakter zwrotny i ograniczony w czasie – ich uruchomienie miało nastąpić do końca 2010 r.

Zakładano, że Agencja nie będzie wspierała projektów, które mogłyby stanowić pomoc publiczną, a odstępianie od tej zasady możliwe byłoby jedynie w przypadku projektów związanych z bezpieczeństwem i obronnością państwa.

Łączna kwota gwarantowanego przez Skarb Państwa wsparcia udzielanego przez ARP SA – z zaciągniętych kredytów lub wyemitowanych obligacji – nie mogła przekroczyć 5 mld zł.

Jako pierwszy priorytetowy obszar wskazany został sektor obronności i bezpieczeństwa państwa. Załącznik Nr 1, dotyczący tej branży, przewidujący wsparcie w wysokości do 1,5 mld zł, przyjęty został wraz z dokumentem ramowym.

Program 2009 nie wzbudził szczególnie dużego zainteresowania wśród przedsiębiorców zarówno sektora ppo, jak i przedsiębiorców pozostałych sektorów gospodarki krajowej. Do dnia 30 czerwca 2010 r. podpisane zostały zaledwie dwie umowy na pożyczki w łącznej kwocie 76 mln zł, w tym tylko jedna z nich dotyczyła przedsiębiorcy sektora ppo (HSW SA – 46 mln zł). Druga pożyczka, przyznana według zasad obowiązujących dla tego sektora, dotyczyła realizacji zlecenia MON.

Do końca I półrocza 2010 r., poza ww. umowami, Agencja procedowała 10 kolejnych wniosków na łączną kwotę 649,1 mln zł i 190 tys. euro (bez gwarancji udzielenia wsparcia), w tym trzy wnioski spółek sektora ppo o łącznej wartości 27,6 mln zł³².

Zapotrzebowanie przedsiębiorców tej branży na środki dostępne z *Programu 2009*, ograniczone było planowanym zaangażowaniem MON w realizację nowych kontraktów na dostawę sprzętu dla Sił Zbrojnych RP. Oszacowana przez to Ministerstwo możliwość zaangażowania finansowego ARP SA w realizację umów z przedsiębiorcami ppo na poziomie około 150 mln zł określała jednoznacznie potencjalną skalę zainteresowania w tym zakresie (około 10% środków przeznaczonych dla sektora).

W ocenie NIK, ARP SA trafnie wskazywała Ministerstwu przyczyny niewielkiego (w stosunku do pierwotnie sformułowanych założeń) zainteresowania potencjalnych beneficjentów uzyskaniem wsparcia w ramach *Programu 2009*. Były one konsekwentnie prezentowane w cyklicznych sprawozdaniach kwartalnych.

Zdaniem NIK, kluczowe dla powodzenia całego przedsięwzięcia były:

- niekonkurencyjne, w stosunku do innych instytucji finansowych, warunki i procedury oferowane przez Agencję potencjalnym beneficjentom *Programu 2009*;

³² Jeden z wniosków (pożyczka na kwotę 6 mln zł) rozpatrywany był w ramach załącznika Nr 3 do *Programu 2009 - Finansowanie sektorów innowacyjnych*.

- brak kontraktów zawieranych pomiędzy przedsiębiorcami sektora ppo z MON na poziomie adekwatnym do zagwarantowanych w ramach tego programu środków finansowych;
- zakres możliwego stosowania rozwiązań przewidzianych w *Programie 2009* ograniczony w praktyce tylko do przedsiębiorców znajdujących się w dobrej kondycji finansowej.

NIK negatywnie – pod względem celowości i rzetelności – ocenia fakt niepodjęcia przez ministra właściwego do spraw gospodarki (odpowiedzialnego za realizację *Programu 2009*) we właściwym czasie działań zmierzających do korekty warunków jego realizacji, w tym w szczególności w części dotyczącej sektora ppo (Załącznik Nr 1).

W ocenie NIK, ograniczony termin funkcjonowania przewidzianych tam rozwiązań oraz uderzająca dysproporcja pomiędzy wstępną alokacją środków przewidzianych na wsparcie w ramach poszczególnych załączników, a kwotami o jakie faktycznie występowali przedsiębiorcy prowadzący działalność gospodarczą w tych obszarach, stanowiły wystarczające istotne przyczyny dla większej aktywności MG w tym zakresie.

Niski stopień wykorzystania pozostających do dyspozycji środków dla spółek ppo, na przygotowanie i uruchomienie których Agencja poniosła określone koszty (nawet przy ich optymalizacji) nie świadczył bowiem o dobrej kondycji tych przedsiębiorców – a w związku z tym o braku zainteresowania wsparciem³³, lecz o przyjęciu założeń dotyczących jego udzielania, które nie przystawały do specyfiki tych podmiotów – co w konsekwencji powodowało, że ostatecznie firmy te rezygnowały z tej możliwości³⁴.

Zdając sobie sprawę, że na skuteczne przeprowadzenie niezbędnych modyfikacji, przynajmniej w odniesieniu do *Programu 2009*, obecnie jest już za późno, powyższa uwaga sformułowana została na przyszłość – biorąc pod uwagę aktualne i potencjalne zaangażowanie ministra właściwego do spraw gospodarki w przygotowywanie i realizację innych programów rządowych, w tym obejmujących przedsiębiorców sektora obronnego.

6. Biorąc pod uwagę aktualny stan zaawansowania, NIK negatywnie – pod względem celowości i rzetelności – ocenia realizację siedmiu zadań wymienionych w rozdziale VII *Strategii 2007*, zatytułowanym: *Harmonogram realizacji najważniejszych działań strukturalnych*.

³³ W okresie do końca czerwca 2010 r. zainteresowanie *Programem 2009*, w ramach Załącznika Nr 1, wyraziło ogółem 18 przedsiębiorców, z czego 11 wystąpiło do ARP SA z prośbą o przedstawienie wstępnej oferty finansowania, a 7 poprosiło Agencję o udzielenie bliższych informacji na jego temat, po otrzymaniu których dwa podmioty wystąpiły z wnioskiem o finansowanie.

³⁴ W analogicznym okresie złożone wcześniej wnioski (na łączną kwotę 118,3 mln zł) wycofały ZPS „Niewiadów” SA i EADS „PZL-Warszawa-Okęcie” SA.

Zdaniem NIK przyczyną powolnego oraz nieterminowego ich wdrażania był brak wyznaczonej osoby, odpowiedzialnej za koordynację działań na rzecz realizacji celów określonych w tym dokumencie. Fakt ten po raz pierwszy zauważony został już w 2008 r. przez Ministra Gospodarki, który dał temu wyraz w *Sprawozdaniu z realizacji Strategii w 2007 r.* Coroczny obowiązek przygotowania takiego dokumentu wynikał z kolei z zapisów zawartych w tej strategii.

Ponadto Minister, odpowiadając w 2008 r. – z upoważnienia Prezesa Rady Ministrów – na dezyderat Nr 2 Sejmowej Komisji Obrony Narodowej w sprawie strategii konsolidacji i wspierania polskiego przemysłu obronnego (uchwalony w dniu 4 grudnia 2008 r.) przyznał już wówczas, że w realizacji *Strategii 2007* uczestniczy wiele organów i podmiotów, co siłą rzeczy rodzi problem właściwej koordynacji podejmowanych działań. W związku z tym Rada Ministrów zobowiązała się rozważyć kwestię rozwiązań organizacyjno-instytucjonalnych, które zwiększyłyby efektywność współdziałania MON, MSP i MG na rzecz sektora przemysłu obronnego.

W odpowiedzi na ten dezyderat stwierdzono także, że osiągnięciu tego celu służyć może np. wyznaczenie jednego wiodącego w tym zakresie organu administracji. Pomimo tych rozważań Minister Gospodarki, odpowiedzialny za monitorowanie realizacji *Strategii 2007*, dotychczas nie poczynił żadnych praktycznych kroków w tym kierunku.

NIK krytycznie ocenia to zaniechanie. W warunkach spowolnienia wzrostu gospodarczego z lat 2008-2009 i będącym jego konsekwencją spadkiem zamówień MON, wpływających niekorzystnie na sytuację ekonomiczno-finansową podmiotów sektora, właściwa polityka gospodarcza wobec przedsiębiorców oraz jej odpowiednia koordynacja nabiera bowiem szczególnego znaczenia.

Zdaniem NIK rozwiązaniem pomocnym w tym zakresie może być przykładowo powrót do pełniącej taką funkcję w przeszłości Komitetu ds. Obronnych Rady Ministrów, a jego naturalnym inicjatorem wydaje się właśnie Minister Gospodarki, w szczególności gdy jednocześnie pełni on funkcję Wiceprezesa Rady Ministrów.

W ocenie NIK aktualny (niski) stopień realizacji harmonogramu działań wymienionych w *Strategii 2007* wskazuje na brak możliwości zrealizowania głównego celu tego dokumentu, jakim jest w szczególności zwiększenie poziomu konkurencyjności i innowacyjności podmiotów ppo. W związku z tym należy zatem uznać, że strategia ta w jej obecnej formule jest już nieaktualna i w związku z tym wymaga pilnej modyfikacji. W tej zaś sytuacji niezrozumiałe jest postępowanie MG, które dotychczas nie sfinalizowało omawianych prac.

Spśród siedmiu zadań wymienionych w tym dokumencie zrealizowano jedynie jedno³⁵, zaś drugie³⁶ wykonywane było w zmienionej formule. Nie zostały natomiast dotychczas zrealizowane dwa zadania³⁷ (choć termin ich zakończenia upłynął jeszcze w II kwartale 2008 r.), zaś trzy kolejne³⁸ uległy dezaktualizacji i w świetle wyjaśnień przekazanych przez Dyrektora i Wicedyrektora DSO zostaną one ostatecznie wykreślone przy okazji aktualizacji *Strategii 2007*, co jednak do tej pory nie nastąpiło.

W związku z powyższym NIK krytycznie ocenia utrzymywanie zapisów *Strategii 2007*, stanowiącej oficjalny dokument rządowy, w kształcie odbiegającym od rzeczywistej formy ich realizacji. Dodatkowo sytuacja ta ma miejsce w odniesieniu do programu, którego sposób i harmonogram wykonania minister właściwy do spraw gospodarki zobowiązany był systematycznie monitorować, a ponadto w realizacji wskazanych tam zadań sam bezpośrednio uczestniczył, w tym w niektórych z nich jako podmiot wiodący.

7. Podsumowanie dotychczasowych efektów działań restrukturyzacyjnych, prowadzonych w kontrolowanych spółkach ppo z wykorzystaniem wsparcia udzielanego przez MG, w postaci ww. instrumentów, zdaniem NIK, pozwala na pogrupowanie tych przedsiębiorców według zaprezentowanych poniżej kategorii.

7.1. NIK pozytywnie – pod względem gospodarności – ocenia rezultaty osiągnięte przez ZM „Dezamet” SA i ZCh „Nitro-Chem” SA. Obydwaj przedsiębiorcy – zatrudniający w I kwartale 2010 r. odpowiednio 479 i 345 osób, a więc zaliczani o spółek średnich – przy relatywnie niewielkim wsparciu (wynoszącym 8,3 mln zł i 1,4 mln zł) skutecznie przeprowadzili proces wszechstronnej restrukturyzacji, osiągając przy tym zakładane cele.

³⁵ Przygotowanie projektu nowelizacji ustawy z dnia 8 maja 1997 r. o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne (Dz. U. z 2003r. Nr 174, poz. 1689 ze zm.) w celu zwiększenia podmiotom ppo dostępu do gwarancji i poręczeń.

³⁶ Weryfikacja i aktualizacja listy krajów zaliczanych do potencjalnych kredytobiorców polskich kredytów rządowych.

³⁷ Przygotowanie projektów nowelizacji:

- ustawy o wspieraniu ppo w celu stworzenia warunków do prowadzenia dalszych działań restrukturyzacyjnych i przekształceń strukturalnych

- ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach w administracji rządowej (Dz. U. z 2007 r. Nr 65, poz. 437 ze zm.) w celu stworzenia podstawy prawnej do zaangażowania się MON w działania promujące polski przemysł obronny za granicą.

³⁸ Przygotowanie:

- projektu nowelizacji ustawy z dnia 25 maja 2001 r. o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2009 r. Nr 67, poz. 570 ze zm.);

- programowi promocji i wspierania eksportu wytwarzanego w Polsce uzbrojenia i sprzętu wojskowego;

- koncepcji „obrotu z retencją”. (Koncepcja ta polega na udostępnieniu przez wojsko, będącego na jego wyposażeniu sprzętu, w celu realizacji przez producenta kontraktu z krótkim terminem dostawy. „Wypożyczone” na ww. potrzeby uzbrojenie zastępowane jest wówczas nowym, zwracanym armii z bieżącej produkcji – dopisek NIK.

Obecnie są to jedne z najlepszych spółek tego sektora, posiadające ugruntowaną pozycję rynkową i dysponujące konkurencyjnymi produktami.

ZM „Dezamet” SA, w wyniku zakończonej z powodzeniem restrukturyzacji finansowej, doprowadziły do swojego oddłużenia. Dotacje z MG, wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem na zakupy inwestycyjne maszyn i urządzeń produkcyjnych, pozwoliły z kolei Spółce na rozszerzenie asortymentu produkcji nowoczesnego uzbrojenia (amunicji) – zgodnego ze standardami NATO – oraz nawiązanie efektywnej kooperacji z firmami zagranicznymi (ZVS Holding as, Nammo AS, Dynamit Nobel Demence i Diehl BGT). W konsekwencji nastąpiła stabilizacja ekonomiczno-finansowa i poprawa standingu firmy.

W przypadku ZCh „Nitro-Chem” SA okolicznością decydującą o powodzeniu procesu restrukturyzacji było ulokowanie w tej Spółce zobowiązań offsetowych, wynikających z umowy dostawy dla Sił Zbrojnych RP samolotów wielozadaniowych F-16. W ramach tych zobowiązań Spółka nawiązała współpracę handlową z amerykańską firmą ATK, stając się dla niej dostawcą produkowanego przez siebie trotylu. Osiągany w ostatnich latach dodatni wynik operacyjny na działalności gospodarczej wynosił – ponad 8,7 mln zł za 2009 r. i ponad 5,1 mln zł za I kw. 2010 r. Spółka w 2010 r. uzyskała nagrodę specjalną Ministra Gospodarki w kategorii „Polski Eksporter Uzbrojenia”.

7.2. W gronie kontrolowanych podmiotów, w ramach badanych instrumentów, największe kwotowo wsparcie uzyskały ZM „Bumar-Łabędy” (244,3 mln zł) oraz ZM „Mesko” SA (104,5 mln zł). W przypadku obydwu tych przedsiębiorców, zaliczanych w ramach sektora do istotnych producentów i pracodawców (zatrudnienie w I kwartale 2010 r. wynosiło tam odpowiednio 822 i 1 631 osób), zdaniem NIK, udzielona im pomoc, wykorzystana zgodnie z przeznaczeniem, przyniosła diametralnie różne efekty (nietrwale – w przypadku ZM „Bumar-Łabędy” SA i prorozwojowe – w przypadku ZM „Mesko” SA).

W ocenie NIK, w przypadku ZM „Bumar-Łabędy” SA wsparcie środkami publicznymi działań dostosowawczych prowadzonych w analizowanym okresie w obszarach produkcji, finansów, majątku miało istotny wpływ na krótkotrwałą poprawę wyników ekonomiczno-finansowych w latach 2003-2005. Nie przyniosło ono jednak zakładanych w kolejnych programach restrukturyzacji długofalowych efektów w działalności Spółki, w postaci trwałej poprawy rentowności produkcji oraz stabilności płatniczej. Zdaniem NIK wpływ na to miała specyfika oferty handlowej, słabnący potencjał produkcyjny, wysokie koszty działalności, a w konsekwencji niska rentowność. Koszty finansowe związane z obsługą bankową kredytów na realizację zawartych kontraktów wzrosły w 2006 r. o 943,8%, a suma odsetek i prowizji bankowych dla realizacji tylko kontraktu malezyjskiego wyniosła 66,7 mln zł. Od 2009 r. przedsiębiorcy nie udało się pozyskać żadnego nowego kontraktu eksportowego, a dodatkowo MON zmniejszył zamówienia na dostawę i remont sprzętu pancernego.

W przypadku ZM „Mesko” SA NIK pozytywnie ocenia efekty działań dostosowawczych, określonych w kolejnych programach restrukturyzacyjnych, konsekwentnie

realizowanych przez Spółkę w badanym okresie, przy wykorzystaniu ww. instrumentów. Dzięki nim Spółka odzyskała bieżącą płynność finansową, doprowadziła do znaczącej redukcji jej kosztów funkcjonowania (w tym kosztów procesu produkcyjnego), a także dokonała modernizacji wytwarzanej produkcji, co pozwoliło jej na zachowanie dotychczasowej pozycji na rynku. W konsekwencji Zakłady odzyskały wiarygodność i stały się beneficjentem programów offsetowych, co z kolei pozwoliło im na rozszerzenie własnej oferty.

7.3. Zdaniem NIK, w przypadku ZM „Tarnów” SA (wsparcie w ramach analizowanych instrumentów w wysokości 20,3 mln zł, poziom zatrudnienia na koniec I kwartału 2010 r. – 651 osób) w wyniku prowadzonego w nich procesu restrukturyzacji nie udało się osiągnąć zakładanych celów a podejmowane w tym zakresie działania nie doprowadziły do uzyskania rentowności, płynności finansowej i zdolności kredytowej, zapewniającej ciągłość produkcji i bieżące regulowanie zobowiązań.

Dotychczasowe działania ZM „Tarnów” SA w zakresie pozyskiwania zamówień i jednoczesnego zachowania gotowości do wykonywania produkcji specjalnej, a także kompensowanie niewykorzystywanych mocy produkcyjnych wytwarzaniem wyrobów cywilnych nie doprowadziło w pełni do uzyskania odpowiedniej płynności finansowej. Pomimo wygenerowania zysku netto za 2008 r. i 2009 r., sytuacja płatnicza Spółki nadal była trudna. Zakładom nie udało się osiągnąć zysku, pozwalającego na znaczną redukcję zobowiązań. Wskaźniki ekonomiczno-finansowe w 2008 r. wzrosły, ale już w roku następnym uległy pogorszeniu. Złożyło się na to zmniejszenie sprzedaży ogółem o 37,6%, w tym istotne zmniejszenie sprzedaży wyrobów „S”, a także zalegające od trzech lat zapasy materiałów i wyrobów gotowych oraz produkcja w toku z lat 1996–2005 o łącznej wartości 2,5 mln zł. Nie uległa poprawie płynność finansowa. Po uzyskaniu zdolności kredytowej w 2008 r., Spółka utraciła ją w 2009 r.

Zdaniem NIK, przy braku gwarancji ustabilizowanych zamówień MON i słabnącym eksporcie wyrobów „S” (ostatnią dostawę na kwotę 0,8 mln zł zrealizowano w 2009 r.) istnieje ryzyko całkowitej utraty płynności przy ograniczonej możliwości kredytowania produkcji. Stąd konieczność intensyfikacji działań zmierzających do urentownienia sprzedaży wyrobów zapewniających płynność finansową, aktualizacji programu restrukturyzacyjnego oraz oddzielenia produkcji cywilnej od produkcji specjalnej – w szczególności w przypadku chęci korzystania z pomocy publicznej.

7.4. W ocenie NIK, w przypadku WSK „PZL-Warszawa II” SA specyficzny charakter tego przedsiębiorcy (kooperanta innej spółki ppo, zatrudniającego w I kwartale 2010 r. 307 osób), sprawił, że choć przekazane mu wsparcie w łącznej wysokości 23,6 mln zł zostało wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem, obecnie podmiot ten osiąga wyniki gorsze niż w 2003 r., tj. przed rozpoczęciem procesu restrukturyzacji przy wykorzystaniu analizowanych instrumentów.

Działania podejmowane przez Spółkę w ramach procesu restrukturyzacji doprowadziły do zwiększenia przychodów z jej działalności i uzyskania dodatniego wyniku finansowego. Przychody z całokształtu działalności WSK „PZL-Warszawa II” SA wzrastały od 2004 r. do 2008 r. W 2009 r. nastąpił ich spadek. Bieżące wyniki ekonomiczno-finansowe (strata w wysokości 2 mln zł) są w głównej mierze następstwem drastycznego spadku zamówień na wyroby „S”, stanowiących podstawowe produkty Spółki. W latach 2008-2009 nastąpił całkowity brak zamówień ze strony MON na zestawy przeciwlotnicze GROM, dla których WSK produkowała podzespoły.

Ponadto MON wycofało się z zakupów laserowych strzelnic garnizonowych, wdrożenie do produkcji których wcześniej dofinansowywał Skarb Państwa. Nie powiodło się pozyskanie nowych odbiorców dla tego sprzętu mimo jego prezentacji na targach specjalistycznych.

Zgodnie z „Programem restrukturyzacji na lata 2010–2011” Spółka w obecnym kształcie przestanie istnieć, a zrestrukturyzowana (nastąpi konsolidacja z ZM „Mesko” SA) ma znacznie ograniczyć produkcję, zatrudnienie oraz zmienić siedzibę i sprzedać posiadane nieruchomości.

Prezentując powyższe podsumowanie efektów prowadzonej restrukturyzacji – z udziałem środków przekazywanych przez MG – NIK wzięta pod uwagę, że wpływ na osiągnięte przez poszczególne spółki wyniki ekonomiczno-finansowe miały następujące okoliczności, które utrudniały wzajemną porównywalność poszczególnych przypadków, a mianowicie:

- analizowane w trakcie kontroli instrumenty wsparcia nie stanowiły jedynych środków pomocowych, jakie w prowadzonych procesach dostosowawczych wykorzystywały te podmioty, a ich łączna kwota przekazana poszczególnym przedsiębiorcom była bardzo zróżnicowana;
- kluczowym instrumentem finansowania działalności ppo, w tym realizacji działań strukturalnych, pozostają zamówienia na uzbrojenie i sprzęt wojskowy składane przez MON i MSWiA, które są finansowane z budżetu państwa w cyklu rocznym i również były bardzo zróżnicowane w odniesieniu do badanej populacji;
- kontrolowani przedsiębiorcy w różnym zakresie zobowiązani byli do utrzymywania w gotowości mocy produkcyjnych służących obronności kraju (w ramach programu mobilizacji gospodarki), a w konsekwencji także z tego tytułu otrzymywali oni bardzo zróżnicowane rekompensaty ponoszonych z tego tytułu kosztów;
- stosowane w produkcji przez badanych przedsiębiorców maszyny i technologie charakteryzowały się wysokim (wyższym niż w szeregu gałęziach przemysłu cywilnego) stopniem specjalizacji, a w konsekwencji trudno je było wykorzystać do innego rodzaju produkcji (w ramach tzw. konwersji) bez wymiany części urządzeń i przebudowy ciągów technologicznych, co z kolei wymaga określonych inwestycji;

- długi okres objęty kontrolą oraz nasilenie wykorzystywanych rozwiązań, przypadające w szczególności na lata 2003-2005, utrudniał wyodrębnienie, który z zastosowanych wówczas instrumentów odegrał kluczową rolę lub był najbardziej efektywny;
- spadek zamówień MON z przełomu 2008 i 2009 r. oraz spowolnienie wzrostu gospodarczego generalnie w sposób niekorzystny wpłynęło na sytuację ekonomiczno-finansową sektora, chociaż skala jego niekorzystnego oddziaływania była różna w odniesieniu do poszczególnych spółek.

Wskazane powyżej uwarunkowania, w ocenie NIK, nie przesłaniają jednak specyfiki uwarunkowań związanych z funkcjonowaniem każdego przedsiębiorcy tego sektora. Polega ona przede wszystkim na tym, że:

- produkcja sektora obronnego nie podlega wyłącznie regułom rynkowym, a w związku z tym procesy restrukturyzacyjne w tej branży i stosowane w ramach tego procesu mechanizmy wsparcia muszą dodatkowo uwzględniać także fakt, że jest ona wykonywana w głównej mierze na zamówienie państwa, które ustala ich rodzaj i wielkość, wpływa na kierunki i skalę eksportu oraz określa możliwości wejścia zagranicznych inwestorów branżowych (np. w ramach offsetu realizowanego w związku z zakupami uzbrojenia i sprzętu wojskowego dla Sił Zbrojnych RP);
- wszyscy przedsiębiorcy tej branży stanęli wobec konieczności dostosowania sposobu swojej organizacji – ukształtowanej jeszcze w poprzednim systemie gospodarczym i politycznym – do globalizującego się rynku europejskiego i światowego producentów uzbrojenia i sprzętu wojskowego, w którym (w celu umacniania własnej pozycji) zachodzą procesy łączenia się producentów, jednostek badawczo-rozwojowych i służb marketingowo-handlowych, i w ramach którego Polska nie jest zaliczana do istotnych graczy i jedynie lokalnie szczególnie w Azji Południowo-Wschodniej (w określonym asortymencie wyrobów i usług) posiada relatywnie mocną pozycję.

Powyższe okoliczności, w kontekście zakończonego niepowodzeniem w stosunku do sektora ppo uruchomieniem *Programu 2009* oraz aktualnego stanu realizacji *Strategii 2007*, zdaniem NIK, nakładają na ministra właściwego do spraw gospodarki szczególną rolę w kształtowaniu odpowiedniej polityki gospodarczej wobec sektora ppo, a fakt dysponowania obecnie ograniczonymi instrumentami wsparcia oraz brak sprawowania nadzoru właścicielskiego w stosunku do tych przedsiębiorców, nie może stanowić uzasadnienia dla ujawnionych zaniechań.

8. Biorąc pod uwagę powyższe oceny i uwagi, na podstawie art. 60 ust. 2 *ustawy o NIK*, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1. Dokonanie przeglądu i analizy obowiązujących w MG procedur związanych z przyznawaniem i rozliczaniem środków przekazywanych przez ministra właściwego do spraw gospodarki spółkom ppo w trybie i na zasadach określonych 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 przeprowadzania kontroli ich realizacji;*
 - *rozporządzeniu Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 28 kwietnia 2003 r. w sprawie przyznawania środków na wspieranie procesu restrukturyzacji przemysłowego potencjału obronnego;*
 - w szczególności pod kątem zawarcia w tych procedurach zapisów dających podstawę prawną i zobowiązujących do prowadzenia kontroli u beneficjentów oraz dokonywania sformalizowanej oceny efektów działań wdrażanych przez przedsiębiorców z wykorzystaniem przekazywanej im przez Ministerstwo pomocy – a w przypadku stwierdzenia braków w tym zakresie, wprowadzenie odpowiednich korekt.
2. Podjęcie stosownych działań organizacyjnych umożliwiających właściwym jednostkom Ministerstwa niezwłoczne przystąpienie do regularnego i bieżącego prowadzenia bezpośrednich kontroli prawidłowości wykorzystania środków przekazywanych przez MG poszczególnym przedsiębiorcom (w szczególności w przypadkach przekazywania im wysokich kwot wsparcia) oraz systematycznego monitorowania osiągniętych za ich pomocą efektów – przede wszystkim pod kątem pełnej realizacji zadań przewidzianych w programach restrukturyzacyjnych, poprawy osiągniętych wyników ekonomiczno-finansowych, a także uzyskania (odzyskania) trwałej zdolności konkurencyjnej na właściwym segmencie rynku.
3. Dokonanie pilnego przeglądu zapisów *Strategii 2007* pod kątem ich adekwatności i realności wypełnienia w aktualnych uwarunkowaniach formalno-prawnych i finansowo-ekonomicznych i w zależności od wyników tego przeglądu podjęcie odpowiednich działań organizacyjnych w celu ich skutecznego wdrożenia i wyegzekwowania przez wszystkie strony

zaangażowane w realizację odpowiednio zmodyfikowanych zapisów tego dokumentu, a ponadto doprowadzenie do ustanowienia podmiotu koordynującego politykę państwa w odniesieniu do sektora ppo.

4. Kontynuowanie, w ramach spójnej polityki przemysłowej państwa, procesu restrukturyzacji spółek ppo oraz podjęcie skutecznych działań organizacyjno-prawnych zmierzających do:
- ewentualnego formułowania, na bazie prowadzonego monitoringu i kontroli, propozycji zmian systemowych w warunkach i zasadach stosowanych dotychczas instrumentów ekonomicznych;
 - przygotowania, korzystając z własnych doświadczeń, nowych rozwiązań gospodarczych w zakresie wsparcia działań strukturalnych – lepiej uwzględniających specyfikę sektora obronnego;
- w celu dalszego zintensyfikowania zainteresowania nimi przedsiębiorców prowadzących procesy dostosowawcze w tej sferze działalności produkcyjnej.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 *ustawy o NIK*, zwraca się do Pana Premiera o przekazanie, w terminie 21 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków oraz o podjętych działaniach lub o przyczynach niepodjęcia tych działań.

Stosownie do art. 61 ust. 1 i 2 *ustawy o NIK*, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu Premierowi prawo zgłoszenia do Kolegium Najwyższej Izby Kontroli umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków, zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, termin nadesłania informacji, o której wyżej mowa, liczy się – stosownie do art. 62 ust. 2 *ustawy o NIK* – od dnia otrzymania ostatecznej uchwały w sprawie powyższych zastrzeżeń.

(-) Stanisław Jarosz
Wiceprezes NIK