

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji

P/04/058

KGP/41018/04

Nr ewid. 93/2006/P04058/KGP

Informacja o wynikach kontroli restrukturyzacji i przygotowania prywatyzacji spółek sektora chemii ciężkiej

W a r s z a w a w r z e s i e ń 2 0 0 6 r .

Misją Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej.

Wizją Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa.

Informacja o wynikach kontroli

restrukturyzacji i przygotowania prywatyzacji spółek sektora chemii ciężkiej

Dyrektor Departamentu
Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji

Stanisław Jarosz

Zatwierdzam:

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Jacek Jeziński

Warszawa, dnia 2006 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
00-950 Warszawa
tel./fax: (0-22) 825 44 81
www.nik.gov.pl

Spis treści:

1.	WPROWADZENIE	3
2.	PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI	4
2.1.	Synteza wyników kontroli.....	5
2.2.	Uwagi końcowe i wnioski	9
3.	WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI.....	11
3.1.	Charakterystyka stanu prawnego.....	11
3.1.1.	<i>Procedury prywatyzacyjne.....</i>	<i>11</i>
3.1.2.	<i>Wybrane kompetencje Ministra Skarbu Państwa.....</i>	<i>14</i>
3.1.3.	<i>Wybrane zapisy ksh dotyczące spółek akcyjnych.....</i>	<i>15</i>
3.1.4.	<i>Przepisy szczególne dotyczące spółek powstałych w wyniku komercjalizacji.....</i>	<i>18</i>
3.1.5.	<i>Doradcy w procesach prywatyzacyjnych.....</i>	<i>20</i>
3.2.	Charakterystyka uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych	20
3.3.	Istotne ustalenia kontroli	23
3.3.1.	<i>Brak współpracy Ministerstw: Gospodarki i Skarbu Państwa w trakcie opracowywania Programu Sektorowego</i>	<i>23</i>
3.3.2.	<i>Włączenie nieprzygotowanej Nafty Polskiej SA w proces restrukturyzacji i prywatyzacji sektora WSCh.....</i>	<i>30</i>
3.3.3.	<i>Błędna koncepcja konsolidacji produktowej zaprezentowana w Strategii z czerwca 2002 r.....</i>	<i>39</i>
3.3.4.	<i>Ogólnikowe i niedoropacowane koncepcje Nafty Polskiej SA w zakresie restrukturyzacji i prywatyzacji sektora WSCh.....</i>	<i>43</i>
3.3.5.	<i>Niepodjęcie w Strategii z listopada 2003 r. ostatecznych rozstrzygnięć odnośnie działań dostosowawczych prowadzonych wobec spółek sektora.....</i>	<i>51</i>
3.3.6.	<i>Przewlekłe uzgodnienia Nafty Polskiej SA z Ministrem Skarbu Państwa</i>	<i>55</i>
3.3.7.	<i>Odejście od koncepcji konsolidacji produktowej i przyjęcie indywidualnych ścieżek prywatyzacji dla spółek sektora WSCh</i>	<i>61</i>
3.3.8.	<i>Nieuruchomienie pomocy publicznej dla spółek sektora WSCh.....</i>	<i>65</i>
3.3.9.	<i>Niezadowolające efekty restrukturyzacji wewnętrznej w spółkach sektora WSCh.....</i>	<i>67</i>
	<i>Restrukturyzacja produktowo-rynkowa</i>	<i>69</i>
	<i>Restrukturyzacja prawno – organizacyjna i majątkowa.....</i>	<i>73</i>
	<i>Restrukturyzacja zatrudnienia</i>	<i>77</i>
3.3.10.	<i>Wyniki ekonomiczno-finansowe spółek sektora WSCh</i>	<i>80</i>
3.3.11.	<i>Nieprzekazanie przez Naftę Polską SA wyczerpującej informacji o kosztach poniesionych przez spółkę w procesie restrukturyzacji i prywatyzacji spółek sektora WSCh.....</i>	<i>82</i>
3.3.12.	<i>Opóźniona prywatyzacja sektora WSCh.....</i>	<i>84</i>
4.	INFORMACJE DODATKOWE O PRZEPROWADZONEJ KONTROLI	90
4.1.	Organizacja kontroli.....	90
4.2.	Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli	90
5.	ZAŁĄCZNIKI	96
5.1.	Objaśnienia podstawowych skrótów używanych w Informacji.....	96
5.2.	Wykaz skontrolowanych jednostek	98

5.3.	Lista osób odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność w badanym okresie.....	98
5.4.	Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli	100
5.5.	Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności.....	100

1. WPROWADZENIE

Temat	Najwyższa Izba Kontroli, z własnej inicjatywy, przeprowadziła <i>kontrolę restrukturyzacji i przygotowania prywatyzacji spółek sektora chemii ciężkiej</i> . Została ona ujęta w planie pracy NIK pod nr P/04/058. Kontrola ta stanowiła kontynuację badań przez Izbę tej problematyki w najważniejszych branżach polskiego przemysłu.
Cel	Celem kontroli było dokonanie oceny prowadzonych działań dostosowawczych w sektorze ciężkiej chemii (Wielkiej Syntezy Chemicznej – WSCh) ¹ , w tym w szczególności realizacji zapisów <i>Strategii z czerwca 2002 r.</i> ² przez podmioty objęte tym programem ³ .
Zakres	<p>Główne zagadnienia objęte tematyką kontroli obejmowały:</p> <ul style="list-style-type: none">• w organach administracji rządowej właściwych do spraw: Skarbu Państwa i gospodarki oraz Nafcie Polskiej SA (jsSP) - opracowywanie, wdrażanie i monitorowanie realizacji kolejnych programów restrukturyzacji i prywatyzacji oraz ocena wpływu przyjętych w nich rozwiązań na tempo przemian i przebieg przekształceń w spółkach sektora WSCh;• w spółkach zaliczonych do tego sektora - efekty restrukturyzacji wewnętrznej (produktowo-rynkowej i technicznej, prawno-organizacyjnej i majątkowej oraz zatrudnienia) oraz wpływ tych działań na ekonomiczną sytuację poszczególnych podmiotów, a także prawidłowość wykorzystania udzielonego im wsparcia środkami publicznymi. <p>Badaniami kontrolnymi objęto lata 2000 – 2004, z uwzględnieniem wcześniejszych prac zapoczątkowanych jeszcze w Ministerstwie Przemysłu i Handlu. W związku z tym w <i>Informacji</i> znajdują się również odniesienia do tego okresu, a także do sytuacji ekonomiczno-finansowej spółek sektora WSCh w 2005 r.</p>
Organizacja	Jednostką koordynującą badania kontrolne był Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji . Ponadto, w kontroli uczestniczyły delegatury NIK w: Bydgoszczy, Krakowie, Lublinie, Opolu, Rzeszowie i Szczecinie .

Kontrolę przeprowadzono od sierpnia 2004 r. do marca 2005 r.

¹ Obydwie nazwy, w odniesieniu do tej branży, używane są zamiennie. W związku z tym, że kolejne programy rządowe dotyczące tego sektora konsekwentnie posługują się określeniem „wielka synteza chemiczna”, w dalszej części *Informacji* będzie on także określany właśnie w ten sposób.

² Objaśnienia podstawowych skrótów przedstawiono w Załączniku 5.1.

³ W *Strategii* tej do sektora WSCh zaliczone zostały: **Zakłady Azotowe „Kędzierzyn” SA (ZAK)**, **Zakłady Azotowe „Puławy” SA (ZAP)**, **Zakłady Azotowe w Tarnowie – Mościcach SA (ZAT)**, **Zakłady Chemiczne „Police” SA (ZChP)**, **Zakłady Chemiczne „Zachem” SA (ZChZ)** i **Zakłady Chemiczne „Organika-Sarzyna” SA**. Wykaz skontrolowanych podmiotów stanowi Załącznik 5.2.

2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI

Ogólna ocena
kontrolowanej
działalności

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie - pod względem celowości i rzetelności - oceniła przygotowanie, jakość i realizację kolejnych rządowych programów restrukturyzacji i prywatyzacji podmiotów sektora WSCh. Mimo upływu 12 lat od opracowania pierwszych założeń w tym zakresie, na skutek braku spójnej koncepcji oraz konsekwencji w jej wdrażaniu, efektywne rozpoczęcie procesu przekształceń własnościowych tych spółek nastąpiło dopiero po zakończeniu kontroli.

Izba krytycznie ocenia przewlekłość prac, prowadzonych przez lub pod nadzorem kolejnych Ministrów Skarbu Państwa (MSP), zmierzających do pożądanej zmiany struktury własnościowej branży. Zdaniem NIK, wobec znacznej kapitałochłonności tego sektora i pilnej konieczności jego modernizacji, przy jednoczesnym braku wystarczających środków inwestycyjnych w tych podmiotach i ograniczonych możliwościach udzielania im wsparcia ze środków publicznych, prywatyzacja spółek WSCh winna być realizowana w sposób priorytetowy.

Jednocześnie, uwzględniając istotną rolę tego sektora, Izba negatywnie oceniła fakt, że w ramach polityki przemysłowej - prowadzonej przez ministra właściwego do spraw gospodarki (MG) - mający akceptację Rady Ministrów (RM) program rozwoju tej ważnej gałęzi gospodarki narodowej, powstał dopiero w 2002 r. W opinii NIK powyższa sytuacja wynikała z braku systemowej współpracy między obydwoma ww. resortami.

Sytuacji w tym zakresie nie poprawiło przekazanie, na podstawie decyzji RM, istotnej części działań restrukturyzacyjno-prywatyzacyjnych Nafcie Polskiej SA (NP SA lub Spółka). Celowość tego rozwiązania może budzić zasadnicze wątpliwości od strony systemowej. Stworzono bowiem pośredni szczebel, generujący dodatkowe koszty. Co jednak najistotniejsze Spółka ta nie była przygotowana do samodzielnej realizacji tego zadania. W związku z powyższym swoje propozycje oparła ona na bazie pośpieszenie zleconej i wykonanej analizy. Zawarte w tej ekspertyzie rekomendacje, korzystne z punktu widzenia własnego interesu, bez ich dalszej analizy i weryfikacji, zostały następnie przeniesione do propozycji przesyłanych MG i MSP. Tam z kolei stały się one podstawą dla zapisów *Strategii z czerwca 2002 r.* i *Strategii z listopada 2003 r.* W dokumentach tych, zgodnie z pierwotnymi propozycjami NP SA, lansowano przeprowadzenie konsolidacji produktowej spółek sektora WSCh, chociaż koncepcja ta nie była w sposób należyty przygotowana i uzasadniona. W konsekwencji MSP oczekiwało alternatywnych propozycji, których z kolei Spółka nie była w stanie przedstawić ani zlecić ich przygotowania firmie doradczej w ramach zawartej wcześniej, w ocenie NIK, wadliwie skonstruowanej umowy.

Ostatecznie z czaso- i kapitałochłonnej koncepcji konsolidacji, na sfinansowanie której Spółka i Skarb Państwa nie dysponowali wystarczającymi środkami, zrezygnowano w *Rekomendacji z listopada 2004 r.*, zakładającej indywidualne ścieżki prywatyzacyjne. Na podstawie zawartych tam zapisów opracowano harmonogram tych prac. W odniesieniu do ZAP i ZChP (debiut giełdowy) został on zrealizowany. W przypadku sprzedaży spółek, których akcje podlegać miały wniesieniu do NP SA (ZAK, ZAT, ZChZ i ZChOS), jego wykonanie przebiegało z opóźnieniem, co z kolei stawia pod znakiem wykorzystanie czynnika koniunktury i osiągnięcie wszystkich pierwotnie zakładanych celów.

2.1. Synteza wyników kontroli

Przewlekłe prace nad opracowaniem Programu Sektorowego i brak współdziałania MG z MSP

1. W latach 1997 – 2001 Minister Gospodarki bezskutecznie przedkładał do rozpatrzenia przez **Komitet Ekonomiczny Rady Ministrów** (KERM), projekt *Programu sektorowego „Wielka Synteza Chemiczna” na lata 1995-2005* (Program sektorowy) przygotowany jeszcze przez Ministra Przemysłu i Handlu. Dokument ten, mimo jego kilkakrotnej modyfikacji, nie został przyjęty przez RM.

W opinii Izby powyższa sytuacja, oceniana przez NIK krytycznie z punktu widzenia celowości i rzetelności, wynikała z braku systemowej współpracy między Ministrem Gospodarki - odpowiedzialnym za strategię rozwoju, a Ministrem Skarbu Państwa – odpowiedzialnym za strategię prywatyzacji tej branży. Powodowało to wydłużenie prac nad opracowaniem kolejnych wersji *Programu sektorowego*. Ich przygotowanie, leżące za każdym razem w gestii ministra właściwego do spraw gospodarki, mimo wprowadzenia niewielkich modyfikacji, za każdym razem zabierało mu ponad rok. [str. 23 Informacji]

Włączenie nieprzygotowanej NP SA w proces restrukturyzacji i prywatyzacji sektora WSCh

2. NP SA, przystępując do opracowania programu restrukturyzacji i prywatyzacji sektora WSCh, nie była przygotowana do samodzielnej realizacji tego zadania.

Nie dysponując własnymi opracowaniami w tym zakresie, Spółka zleciła przygotowanie *Analizy sytuacji w przemyśle Wielkiej Syntezy Chemicznej w kontekście prowadzonych procesów restrukturyzacyjnych i prywatyzacyjnych* (Analiza) firmie **BRE Corporate Finance SA** (BRE CF SA). Dokument ten, bez dalszych analiz, stał się dla NP SA podstawą dla kolejnych - opracowywanych przez Spółkę na zlecenie MSP i MG - dokumentów programowych, których zapisy leżały z kolei u podstaw rozwiązań przyjętych w *Strategii z czerwca 2002 r.*

Izba krytycznie, z punktu widzenia rzetelności, ocenia powierzenie przez NP SA firmie BRE CF SA przygotowania tej *Analizy*. W ocenie NIK, wcześniejsze uczestnictwo tej spółki pod inną nazwą (**Business Management Finance SA** – BMF SA) w tym procesie (jako doradca MSP przy zakończonej niepowodzeniem próbie prywatyzacji spółek nawozowych⁴ w 2001 r.), w sposób niekorzystny zaciążyło na przedstawionych przez nią rekomendacjach.

BRE CF SA, proponując NP SA restrukturyzację i konsolidację sektora WSCh, pominął bowiem poważne argumenty przeciw temu procesowi, które wcześniej zadecydowały o tym, że BMF SA nie rekomendowało konsolidacji czterech spółek nawozowych przed ich prywatyzacją.

Ponadto NP SA, deklarując gotowość przeprowadzenia tego skomplikowanego procesu, w dużym stopniu kierowała się wzmocnieniem własnej pozycji. Działanie to - mając na względzie fakt, iż Spółka nie dysponowała wówczas środkami finansowymi (z prywatyzacji spółek sektora naftowego), które umożliwiałyby jej samodzielne przeprowadzenie tego procesu - Izba ocenia krytycznie z punktu widzenia rzetelności i celowości. [str. 30 Informacji]

⁴ ZAK, ZAP, ZAT i ZChP.

Błędna koncepcja konsolidacji produktowej zawarta w *Strategii z czerwca 2002 r.*

3. Przedstawiona w *Strategii dla przemysłu chemicznego w Polsce do 2010 r.* (*Strategia z czerwca 2002 r.*) koncepcja konsolidacji produktowej, została zaprezentowana na znacznym poziomie ogólności, a celowości jej wdrożenia nie poparto materiałami analitycznymi i symulacjami, uzasadniającymi efektywność przyjęcia takiego rozwiązania. Jednocześnie pominięto istotne argumenty przeciw prowadzeniu tego procesu w podmiotach tej branży.

Izba negatywnie, pod względem celowości i rzetelności, ocenia opracowanie w tej *Strategii* ogólnych, nienależycie sprecyzowanych założeń konsolidacji produktowej, mającej stanowić najważniejsze przedsięwzięcie restrukturyzacji sektora WSCh w perspektywie do końca 2005 r. [str. 39 Informacji]

Ogólnikowe i niedopracowane koncepcje konsolidacji WSCh przygotowywane przez NP SA

4. Błędy popełnione na etapie konstruowania koncepcji konsolidacji produktowej nie zostały wyeliminowane w późniejszym okresie, kiedy to NP SA, na podstawie udzielonych jej przez Ministra Skarbu Państwa pełnomocnictw, przystąpiła do formułowania zapisów umowy z **firmą CAP GEMINI Ernst & Young Polska Sp. z o.o.** (CAP GEMINI).

W opinii NIK, mając na względzie ogólne zapisy *Strategii z czerwca 2002 r.*, zlecając zakres prac w umowie zawartej ze swym doradcą, Spółka w sposób nieuzasadniony zrezygnowała z zaprezentowania przez niego wariantowych, alternatywnych w stosunku do koncepcji konsolidacji produktowej, propozycji ścieżek rozwoju poszczególnych podmiotów WSCh, a zwłaszcza przygotowania planów odnoszących się do tych grup produktowych lub elementów majątku spółek, które nie podlegały koncentracji.

W konsekwencji, nie dysponując innymi wariantami rozwiązań, NP SA prezentowała konsolidację jako jedyną propozycję. Powyższe stanowisko, budzące wątpliwości MSP, **Sejmowych Komisji: Skarbu Państwa Gospodarki** oraz **Zespołu Trójstronnego ds. Branży Chemicznej**, opóźniło podjęcie decyzji o sposobie restrukturyzacji i prywatyzacji spółek sektora WSCh. [str. 43 Informacji]

Niepodjęcie w *Strategii z listopada 2003 r.* ostatecznych rozstrzygnięć

5. NIK krytycznie, z punktu widzenia celowości i rzetelności, ocenia ogólnikowy sposób redakcji *Strategii restrukturyzacji i prywatyzacji Sektora Wielkiej Syntezy Chemicznej* (*Strategia z listopada 2003 r.*). Dokument ten - wbrew pierwotnym założeniom, zapisom *Strategii z czerwca 2002 r.* oraz swojej nazwie - nie rozstrzygał o sposobie prowadzenia restrukturyzacji organizacyjnej i prywatyzacji w tym sektorze.

W związku z powyższym, zdaniem Izby, *Strategia* ta nie spełniała stawianych przed nią oczekiwań. Tym samym czas spędzony na jej przygotowanie należy uznać za wykorzystany nieefektywnie. [str. 51 Informacji]

Przewlekłe uzgodnienia MSP i NP SA dotyczące strategii restrukturyzacji i prywatyzacji sektora WSCh

6. Ogólne zapisy zawarte w *Strategii z listopada 2003 r.* w sposób negatywny wpłynęły na przebieg dalszych konsultacji prowadzonych między NP SA a MSP. Zająły one kolejny rok.

Izba krytycznie, z punktu widzenia celowości i rzetelności, ocenia przedłużające się uzgodnienia. W opinii NIK, z racji odpowiedzialności za proces przekształceń własnościowych w gospodarce oraz w związku ze sprawowaniem nadzoru właścicielskiego nad Spółką, jego przewlekłość obciąża Ministra Skarbu Państwa. [str. 55 Informacji]

Odejście od koncepcji konsolidacji produktowej i przyjęcie indywidualnych ścieżek prywatyzacji podmiotów WSCh

7. Ostateczny scenariusz w zakresie sposobu restrukturyzacji i prywatyzacji sektora WSCh zawarty został w *Rekomendacji ścieżki realizacji Strategii restrukturyzacji i prywatyzacji Sektora Wielkiej Syntezy Chemicznej (Rekomendacja z listopada 2004 r.)*.

W opinii Izby, rozwiązania zawarte w tym dokumencie, w stosunku do obydwu wcześniejszych *Strategii*, stanowiły ich zasadniczą modyfikację. Podstawowa zmiana polegała na odejściu od koncepcji konsolidacji sektora na rzecz indywidualnych ścieżek prywatyzacji jego podmiotów. Kolejny istotny zwrot dotyczył zmiany koncepcji finansowania restrukturyzacji - z finansowania w ramach udzielonej pomocy publicznej na rzecz obciążenia tymi kosztami potencjalnych inwestorów (branżowych i giełdowych).

Zdaniem NIK, zawarte w *Rekomendacji* uzasadnienie, wyjaśniające przyczyny odejścia od kapitałochłonnego wariantu konsolidacji, w pełni potwierdza wskazane wcześniej błędy, jakie popełniono w trakcie opracowywania tej propozycji. Ponadto dokument ten jednoznacznie wskazuje, że podczas tych prac niezetelnie rozeznano możliwość sfinansowania tego rozwiązania środkami publicznymi. [str. 61 Informacji]

Nieuruchomienie pomocy publicznej dla spółek WSCh

8. Brak zabezpieczenia środków dla realizacji zasadniczej części planowanych działań w sektorze WSCh (obejmujących m. in. przeprowadzenie restrukturyzacji finansowej) oraz nieprzyjęcie przed przystąpieniem Polski do UE ostatecznie określonej ścieżki realizacji *Strategii z czerwca 2002 r.* sprawiły, że poszczególne spółki WSCh nie były w stanie uzgodnić z Prezesem UOKiK i ARP SA indywidualnych programów restrukturyzacyjnych, na podstawie których mogłyby ubiegać się o wsparcie środkami publicznymi.

NIK krytycznie, z punktu widzenia rzetelności i celowości, ocenia wskazywanie w obydwu *Strategiach* rozwiązań prawno-instytucjonalnych i instrumentów ekonomiczno-finansowych nie znajdujących realnych źródeł finansowania.

Mając na względzie powyższe uwarunkowania, Izba nie znajduje podstaw, aby poprawę sytuacji w branży, w sposób jednoznaczny, przypisać realizacji działań restrukturyzacyjnych, określonych w dokumentach rządowych. Zdaniem Izby, spółki sektora WSCh, teoretycznie objęte programem restrukturyzacji i prywatyzacji, w praktyce nie odczuwały skutków jego przyjęcia. [str. 65 Informacji]

Niezadowalające efekty restrukturyzacji wewnętrznej w spółkach WSCh

9. W prowadzonych na podstawie wewnętrznych programów restrukturyzacyjnych procesach dostosowawczych spółki WSCh starały się uwzględnić i wykorzystać instrumenty prawno-finansowe wymienione w dokumentach programowych dotyczących sektora, w tym m.in. pomoc publiczną. W związku z opóźnieniem decyzji o realizowanym wariantcie *Strategii z listopada 2003 r.* okazało się to jednak niemożliwe. [str. 67 Informacji]

Niezależnie od powyższego, kontrola Izby prowadzona w poszczególnych podmiotach sektora ujawniła nieprawidłowości polegające m. in. na:

- nierzetelnie przygotowanej i niegospodarnie przeprowadzonej inwestycji produkcji PCV w ZAT, [str. 71 Informacji]
- nieudanej próbie restrukturyzacji prawno-organizacyjnej i majątkowej w ZChP, w konsekwencji której utworzone spółki zależne nie były zdolne do samodzielnego funkcjonowania, [str. 74 Informacji]

- zaniżonych wartościach aportu wnoszonych przez ZAP i ZAK do spółek zależnych, [str. 74 Informacji]
- gwarancjach socjalnych udzielanych pracownikom ZChP przechodzących do pracy w spółkach zależnych, utrudniających przeprowadzenie efektywnej restrukturyzacji zatrudnienia w tej Spółce. [str. 80 Informacji]

Dodatkowe koszty przygotowania przekształceń w sektorze WSCh poniesione przez NP SA

10. NP SA, stanowiąc ogniwo pośrednie między MSP a doradcami wynajmowanymi przez tę Spółkę dla opracowania programu restrukturyzacji i prywatyzacji sektora WSCh, generowała dodatkowe i częściowo nieuzasadnione koszty, związane z podjęciem zadań na nowym dla Spółki obszarze.

Powyższą sytuację Izba ocenia krytycznie, z punktu widzenia celowości i gospodarności. Tym samym, aspekt finansowy stanowił kolejny istotny argument przeciw powierzeniu temu podmiotowi realizacji tego procesu. Ponadto, uwzględniając zakres prac doradczych wykonanych przez doradcę prywatyzacyjnego MSP i przez NP SA, zdaniem NIK, doszło do nieuzasadnionego zdublowania części tych kosztów. [str. 82 Informacji]

Opóźniona prywatyzacja sektora WSCh

11. W odniesieniu do spółek WSCh od momentu ich komercjalizacji, stanowiącej wstępny etap planowanej prywatyzacji, upłynęło od 2 do 15 lat.

NIK negatywnie, z punktu widzenia celowości i rzetelności, ocenia przewlekłość przekształceń własnościowych w tym sektorze. W opinii Izby opóźnienie to w znacznym stopniu spowodowane zostało zmieniającymi się sposobami podejścia MSP do prowadzenia tych procesów w tej branży (zgłaszane na przemian propozycje konsolidacji produktowej i ścieżek indywidualnych).

Jednocześnie, zdaniem NIK, zachowaniu niezbędnej ciągłości prac w tym obszarze nie sprzyjały częste reorganizacje w MSP, dotyczące jednostek organizacyjnych odpowiedzialnych za prywatyzację tego sektora. [str. 84 Informacji]

Nieprawidłowości finansowe

12. W trakcie kontroli w trzech z 6 spółek WSCh (ZAK, ZAP i ZAT) ujawniono następujące kategorie i rodzaje finansowych rezultatów kontroli:

- nieprawidłowości w wymiarze finansowym – łączna kwota 67 035 075,65 zł, obejmująca: kwoty uzyskane z naruszeniem prawa – 42 578 zł; kwoty wydatkowane z naruszeniem prawa – 9 468,65 zł; kwoty wydatkowane w następstwie działań niezgodnych z prawem – 15 344 600 zł; kwoty wydatkowane niegospodarnie, niecelowo i nierzetelnie – 38 102 359 zł; inne nieprawidłowości w wymiarze finansowym – 13 356 070 zł;
- korzyści finansowe – łączna kwota 42 758 zł, obejmująca oszczędności lub uzyskane pożytki finansowe dla osoby fizycznej bądź podmiotów spoza sektora finansów publicznych;
- inne nieprawidłowości finansowe – łączna kwota 1 265 000 zł.

W wyniku kontroli NIK doszło do zwrotu przez ZAP nienależnie uzyskanego świadczenia, w wysokości 42 578 zł, podmiotowi gospodarczemu, od którego je uzyskano.

W ZAK Izba podjęła działania w celu odzyskania kwoty 1 265 000 zł. Do czasu sporządzenia *Informacji* okazały się one nieskuteczne.

2.2. Uwagi końcowe i wnioski

Wyniki kontroli *restrukturyzacji i przygotowania prywatyzacji spółek sektora chemii ciężkiej* wskazują na konieczność podjęcia następujących działań:

1. Prezentowanie, w kierowanych pod obrady rządu projektach programów dotyczących poszczególnych gałęzi przemysłu:
 - przez Ministra Gospodarki – polityk sektorowych,
 - przez Ministra Skarbu Państwa – strategii przekształceń własnościowych, zadań restrukturyzacyjnych, prywatyzacyjnych i planów rozwojowych opracowanych w sposób kompleksowy, wsparty wielowariantowymi symulacjami, z uwzględnieniem analizy dostępnych wariantów działania.
2. Przyjęcie i konsekwentne przestrzeganie przez ww. Ministrów - w celu kształtowania spójnej polityki przemysłowej i prywatyzacyjnej dla poszczególnych branż – zasady, że kolejne dokumenty programowe jej dotyczące stanowią rozwinięcie i uszczegółowienie pierwotnych zamierzeń w tym obszarze, a w przypadku całkowitej zmiany koncepcji następuje powrót do konstruowania założeń nowego programu strategicznego.
3. Wskazywanie przez obydwu Ministrów, w projektach programów restrukturyzacji i prywatyzacji poszczególnych sektorów, instrumentów ekonomiczno-finansowych lub rozwiązań prawno-instytucjonalnych możliwych do zastosowania oraz zagwarantowanie realnych źródeł finansowania tych przedsięwzięć.
4. Rzetelne wypełnianie przez MG i MSP obowiązków koordynacyjnych przy realizacji zadań wynikających z dokumentów przyjętych przez Radę Ministrów lub podlegających uzgodnieniom międzyresortowym.
5. Przygotowanie przez Ministra Skarbu Państwa koncepcji dalszych przekształceń własnościowych w ZAP i ZChP oraz jej wdrożenie, w celu maksymalnego wykorzystania koniunktury i zainteresowania tymi spółkami ze strony potencjalnych inwestorów (branżowych i giełdowych).

Wnioski pokontrolne skierowane do poszczególnych jednostek objętych kontrolą i sposób ich realizacji omówiono szczegółowo w pkt. 4.2. *Informacji*.

Niezależnie od powyższego, m.in. w związku z ustaleniami wcześniejszych kontroli NIK⁵ oraz mając na względzie ostatnio podjęte rozstrzygnięcia dotyczące przyszłości spółek WSCh, Izba uznaje za celowe szczegółowe przeanalizowanie przez MSP podpisanych przez NP SA umów z Ciech SA (dotyczących sprzedaży akcji ZChZ i ZChOS) oraz z PCC AG (dotyczących sprzedaży akcji ZAK i ZAT) pod kątem zapewnienia w tych umowach instrumentów umożliwiających wyegzekwowanie od nowych właścicieli tych spółek rzetelnego wypełniania zobowiązań inwestycyjnych i na tej podstawie rozważenie potrzeby ewentualnej modyfikacji postanowień umownych.

⁵ Np. *Informacja o wynikach kontroli zabezpieczenia interesów państwa w spółkach z mniejszościowym udziałem Skarbu Państwa* (Nr ewid. 121/2004/P/03/055/KGP).

3. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

3.1. Charakterystyka stanu prawnego

3.1.1. PROCEDURY PRYWATYZACYJNE

W dniu 8 kwietnia 1997 r. weszła w życie *ustawa z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych (uokip)*⁶. Część przepisów *ustawy* dotycząca komercjalizacji oraz uprawnień pracowników do nabywania akcji (art. 4, 25, 39, 48-50, 63, 70-73 oraz rozdział 2 dział IV) weszła w życie z dniem 22 października 1996 r.

Komercjalizacja, w rozumieniu *uokip*, polega na przekształceniu przedsiębiorstwa państwowego w spółkę; jeżeli przepisy *ustawy* nie stanowią inaczej, spółka ta wstępuje we wszystkie stosunki prawne, których podmiotem było przedsiębiorstwo państwowe, bez względu na charakter prawny tych stosunków (art. 1 ust. 1). Komercjalizacji przedsiębiorstwa państwowego w celu prywatyzacji dokonuje minister właściwy do spraw Skarbu Państwa na wniosek organu założycielskiego, na wniosek dyrektora przedsiębiorstwa państwowego i rady pracowniczej lub z własnej inicjatywy (art. 3 ust. 1 oraz art. 4 ust. 1).

Prywatyzacja w rozumieniu art. 1 ust. 2 pkt 1 polega na:

- 1) obejmowaniu akcji w podwyższonym kapitale zakładowym jednoosobowych spółek Skarbu Państwa powstałych w wyniku komercjalizacji przez podmioty inne niż Skarb Państwa lub inne niż państwowe osoby prawne w rozumieniu *ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa*⁷;
- 2) zbywaniu należących do Skarbu Państwa akcji w spółkach⁸;
- 3) rozporządzaniu wszystkimi składnikami materialnymi i niematerialnymi majątku przedsiębiorstwa państwowego lub spółki powstałej w wyniku komercjalizacji na zasadach określonych *ustawą* przez:
 - a) sprzedaż przedsiębiorstwa,
 - b) wniesienie przedsiębiorstwa do spółki,
 - c) oddanie przedsiębiorstwa do odpłatnego korzystania (art. 1 ust. 2).

Spółka powstała w wyniku komercjalizacji może być jedynym założycielem spółki akcyjnej lub spółki z ograniczoną odpowiedzialnością.

W spółce powstałej w wyniku komercjalizacji, w której ponad połowa ogólnej liczby akcji należy do Skarbu Państwa, zgody walnego zgromadzenia wymaga:

- 1) zawiązanie innej spółki,
- 2) objęcie albo nabycie akcji innej spółki,
- 3) zbycie nabytych lub objętych akcji innej spółki.

⁶ j. t. Dz. U. z 2002 r. Nr 171, poz. 1397 ze zm. (od 15 stycznia 2003 r. *ustawa o komercjalizacji i prywatyzacji*, która zastąpiła *ustawę z dnia 13 lipca 1990 r. o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych* (Dz. U. Nr 51, poz. 298 ze zm.). Z dniem 28 lipca 2006 r. weszła w życie *ustawa z dnia 12 maja 2006 r. o zmianie ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji oraz o zmianie innych ustaw* (Dz. U. Nr 107, poz. 721). Zmieniła ona treść niektórych przepisów (m.in. art. 19). Poniżej omówiono stan prawny na okres objęty kontrolą.

⁷ Dz. U. Nr 106, poz. 493 ze zm.

⁸ Punkt dodany przez *ustawę z dnia 5 grudnia 2002 r. o zmianie ustawy o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa, ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych oraz niektórych innych ustaw* (Dz. U. Nr 240, poz. 2055).

W przypadku, o którym mowa w pkt 3, uchwała walnego zgromadzenia określa warunki i tryb zbycia akcji. Statut może określać warunki, w jakich dokonywanie czynności, o których mowa, nie wymaga zgody walnego zgromadzenia (art. 18).

Spółka powstała w wyniku komercjalizacji, w której ponad połowa ogólnej liczby głosów należy do Skarbu Państwa, sprzedaje majątek trwały lub oddaje mienie do odpłatnego korzystania innym podmiotom w drodze przetargu publicznego. Szczegółowe rozwiązania dotyczące tej kwestii reguluje *rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 sierpnia 1997r. w sprawie określenia zasad i trybu organizacji przetargu publicznego zna sprzedaż majątku trwałego innym podmiotom przez spółkę powstała w wyniku komercjalizacji oraz warunków, których dopuszcza się odstąpienie od tego przetargu*⁹(art. 19 *uokip*).

Zgodnie z *uokip*, akcje skomercjalizowanej spółki w imieniu Skarbu Państwa zbywa Minister Skarbu Państwa, a przed 1 kwietnia 2002 r. zbywała także Agencja Prywatyzacji¹⁰. Przepisy art. 32 *uokip* stanowią, iż przed zaoferowaniem do zbycia akcji SP, w spółce powstałej w wyniku komercjalizacji dokonuje się analizy mającej na celu ustalenie sytuacji prawnej majątku spółki, stanu i perspektyw rozwoju przedsiębiorstwa spółki, oszacowania wartości przedsiębiorstwa oraz realizacji obowiązków wynikających z tytułu wymagań ochrony środowiska.

Powyższą kwestię szczegółowo reguluje *rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 czerwca 1997 r. w sprawie zakresu analizy spółki oraz przedsiębiorstwa państwowego, sposobu jego zlecenia, opracowania, zasad odbioru i finansowania oraz warunków w razie spełnienia których można odstąpić od opracowania analizy*¹¹.

Według §1 ust. 2 *rozp.* zakres analizy powinien obejmować:

- sytuację prawną majątku,
- stan i perspektywy rozwoju,
- ocenę realizacji obowiązków wynikających z tytułu wymagań ochrony środowiska i ochrony dóbr kultury,
- oszacowanie wartości przedsiębiorstwa.

Oszacowanie wartości spółki jest dokonywane z uwzględnieniem wyników ww. analizy, przy użyciu co najmniej dwóch metod wyceny, w szczególności spośród następujących:

- zdyskontowanych przyszłych przepływów pieniężnych,
- wartości odtworzeniowej,
- wartości skorygowanej aktywów netto,
- rynkowej wartości likwidacyjnej,
- przy zastosowaniu mnożnika zysku (§5 *rozp.*).

Wyboru metody wyceny dokonuje się w zależności od sytuacji ekonomiczno-finansowej spółki i wymaga to uzasadnienia. Porównanie wyników oszacowania wartości stanowi podstawę do określenia ceny akcji albo wartości przedsiębiorstwa państwowego (§3 *rozp.*).

⁹ Dz. U. Nr 108, poz. 696 ze zm.

¹⁰ Na podstawie art. 1 ust. 6 pkt 4 *ustawy z dnia 1 marca 2002 r. o zmianach w organizacji i funkcjonowaniu centralnych organów administracji rządowej i jednostek im podporządkowanych oraz o zmianie niektórych ustaw* (Dz. U. Nr 25, poz. 253) z dniem 31 marca 2002 r. Agencja Prywatyzacji została zlikwidowana, a na podstawie art. 39 pkt 1 tej ustawy, z dniem 1 kwietnia 2002 r., zmieniono odpowiednio *uokip*.

¹¹ Dz. U. Nr 64, poz. 408 ze zm.

Wykonanie analizy zleca, jednemu lub kilku podmiotom, minister właściwy do spraw Skarbu Państwa albo organ założycielski przedsiębiorstwa państwowego. Zlecenie wykonania analizy następuje na podstawie przepisów *ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych*¹², natomiast w sytuacji, gdy zlecenia dokonuje podmiot nie zobowiązany do stosowania powołanej ustawy albo finansowanie odbywa się bez udziału środków publicznych, stosuje się procedurę przetargową przewidzianą w ww. §9-11 rozporządzenia (§8 *rozp.*).

Od opracowania analizy spółki można odstąpić, w całości lub w części, jeżeli wystąpią okoliczności wymienione w §15 ust. 1 i 2 *rozp.*, tj.:

- została wykonana przed komercjalizacją przedsiębiorstwa, a udostępnienie akcji ma nastąpić bezpośrednio po wpisaniu spółki do rejestru handlowego,
- akcje spółki są notowane na giełdzie papierów wartościowych lub na regulowanym rynku wtórnym,
- zbywane są akcje spółki, w której SP posiada nie więcej niż 20% kapitału akcyjnego (wówczas oszacowanie wartości akcji następuje według wartości bilansowej),
- akcje należące do SP w spółce powstałej w wyniku komercjalizacji są zbywane na rzecz innych państwowych osób prawnych lub są zbywane spółce na zasadach określonych w *ksh*,
- przewidywany koszt wykonania analizy przewyższa 20% wartości spółki ustalonej w oparciu o bilans na koniec roku poprzedzającego wykonanie analizy (w tym przypadku od analizy można odstąpić jedynie w części).

Minister Skarbu Państwa¹³ przed zaoferowaniem akcji do zbycia może zobowiązać spółkę do wprowadzenia w jej przedsiębiorstwie zmian wynikających z wymogów ochrony środowiska, a w szczególności wynikających z analizy, o której mowa wyżej.

Zbywanie akcji Skarbu Państwa - w myśl art. 33 ust. 1 *uokip*, z zastrzeżeniem uprawnień pracowników, rolników i rybaków do nieodpłatnego nabycia akcji, akcje należące do Skarbu Państwa są zbywane w trybie:

- oferty ogłoszonej publicznie,
- przetargu publicznego,
- rokowań podjętych na podstawie publicznego zaproszenia,
- przyjęcia oferty złożonej przez podmiot ogłaszający wezwanie, o którym mowa w art. 86 ust. 4, art. 151 lub art. 154 *ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. - Prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi*¹⁴.

*Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 grudnia 2004 r. w sprawie szczegółowego trybu zbywania akcji Skarbu Państwa*¹⁵ określa m.in. szczegółowy tryb zbywania akcji oraz warunki, jakie powinny spełniać: oferta zbycia akcji, zaproszenie do składania ofert nabycia akcji i zaproszenie do rokowań, które mogą dotyczyć zobowiązań inwestycyjnych, zobowiązań związanych z ochroną środowiska,

¹² Dz. U Nr 19, poz. 177. Wcześniej była to *ustawa z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych* (t. j. Dz. U. z 2002 r. Nr 72, poz. 664 ze zm.).

¹³ Przed 1 kwietnia 2002 r. także Agencja Prywatyzacji.

¹⁴ t. j. Dz. U. z 2002 r. Nr 49, poz. 447 ze zm.

¹⁵ Dz. U. Nr 286, poz. 2871. Wcześniej było to rozporządzenie *Rady Ministrów z dnia 29 lipca 1997 r. w sprawie szczegółowego trybu zbywania akcji Skarbu Państwa, zasad finansowania zbycia akcji oraz formy zapłaty za te akcje* (Dz. U. Nr 95, poz. 578 ze zm.).

a także zobowiązań związanych z ochroną interesów pracowników i innych osób związanych ze spółką.

Rada Ministrów może wyrazić zgodę na inny niż przewidziany wyżej tryb zbywania akcji (art. 33 ust. 3). Zbycie akcji należących do Skarbu Państwa z naruszeniem art. 33 jest nieważne (art. 34).

Nabywanie akcji przez uprawnionych pracowników - *uokip* uprawnia pracowników przedsiębiorstw prywatyzowanych do nieodpłatnego nabycia do 15% akcji objętych przez Skarb Państwa, w dniu wpisania spółki do rejestru (art. 36).

Szczegółowe zasady dotyczące nieodpłatnego udostępniania akcji określone zostały w *rozporządzeniu Ministra Skarbu Państwa z dnia 3 kwietnia 1997 r. w sprawie szczegółowych zasad podziału uprawnionych pracowników na grupy, ustalania liczby akcji przypadających na każdą z tych grup oraz trybu nabywania akcji przez uprawnionych pracowników*¹⁶. Rozporządzenie to utraciło moc z dniem 15 marca 2003 r., kiedy to weszło w życie *rozporządzenie Ministra Skarbu Państwa z dnia 29 stycznia 2003 r.* pod tym samym tytułem¹⁷.

3.1.2. WYBRANE KOMPETENCJE MINISTRA SKARBU PAŃSTWA

Do zakresu działania i kompetencji ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa (MSP) polegających na wykonywaniu uprawnień majątkowych państwa, w myśl art. 2 i 5 ust. 1 *ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa*¹⁸, należy m.in.:

- wykonywanie uprawnień wynikających z praw majątkowych Skarbu Państwa, w szczególności w zakresie praw z akcji i udziałów należących do Skarbu Państwa, łącznie z wynikającymi z nich prawami osobistymi,
- składanie w imieniu Skarbu Państwa oświadczenia woli o utworzeniu spółki handlowej lub przystąpieniu do takiej spółki oraz o utworzeniu innej osoby prawnej, przewidzianej przepisami prawa, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej;
- tworzenie, likwidacja, łączenie, dzielenie i przekształcanie państwowych osób prawnych,
- powoływanie i odwoływanie organów państwowych osób prawnych.

Państwowe osoby prawne (w tym jsSP powstałe w wyniku komercjalizacji) są obowiązane uzyskać zgodę ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa na dokonanie czynności prawnej w zakresie rozporządzenia składnikami aktywów trwałych w rozumieniu przepisów o rachunkowości, zaliczonymi do wartości niematerialnych i prawnych, rzeczowych aktywów trwałych lub inwestycji długoterminowych, w tym nieodpłatnego oddania tych składników do korzystania innym podmiotom na podstawie umów prawa cywilnego lub ich wniesienia jako wkładu do spółki lub spółdzielni, jeżeli wartość rynkowa przedmiotu rozporządzenia przekracza równowartość w złotych kwoty 50 000 euro, obliczonej na podstawie średniego kursu ogłoszonego przez Narodowy Bank Polski według stanu z dnia wystąpienia o zgodę. Czynność prawna dokonana z naruszeniem ww. obowiązku jest nieważna (art. 5 a ust. 1 i 2).

Nie wymaga zgody, o której mowa, m.in. następująca czynność prawna:

¹⁶ Dz. U. Nr 33, poz. 200.

¹⁷ Dz. U. Nr 35, poz. 303.

¹⁸ Dz. U. Nr 106, poz. 493 ze zm.

- jsSP, w których prawa z akcji lub udziałów wykonuje minister właściwy do spraw Skarbu Państwa, jeżeli na mocy przepisów odrębnych, postanowień statutu albo umowy spółki na jej dokonanie jest wymagana zgoda walnego zgromadzenia albo zgromadzenia wspólników,
- w zakresie rozporządzenia akcjami dopuszczonymi do publicznego obrotu na podstawie przepisów o publicznym obrocie papierami wartościowymi,
- dokonywana w postępowaniu likwidacyjnym, upadłościowym lub układowym.

Z wnioskiem o wyrażenie ww. zgody występuje państwowa osoba prawna dokonująca czynności prawnej (art. 5 b ust. 1).

MSP może zlecać, z zachowaniem zasad i trybu określonego w odrębnych przepisach, osobom prawnym lub fizycznym, dokonywanie określonych czynności cywilnoprawnych oraz faktycznych w zakresie jego właściwości, udzielając w tym zakresie stosownych pełnomocnictw. *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 lutego 1998 r. w sprawie zakresu, szczegółowych zasad i trybu kontroli przeprowadzanej przez Ministra Skarbu Państwa*¹⁹ reguluje sprawy w zakresie kontroli przeprowadzanych przez MSP w zakresie wykonywania uprawnień wynikających z praw majątkowych Skarbu Państwa przez państwowe jednostki organizacyjne, którym przysługuje prawo wykonywania takich uprawnień lub prawo do działania w imieniu Skarbu Państwa oraz wykonywania przez inne organy administracji państwowej oraz państwowe osoby prawne zadań określonych w odrębnych przepisach, w zakresie przekształceń własnościowych.²⁰

3.1.3. WYBRANE ZAPISY KSH DOTYCZĄCE SPÓŁEK AKCYJNYCH

Głównym źródłem regulacji prawnej spółki akcyjnej, w tym spółki powstałej w wyniku komercjalizacji są przepisy art. 301-490 *Kodeksu spółek handlowych (ksh*²¹), które stosuje się, o ile *uokip* nie stanowi inaczej.

W myśl przepisów *ksh* obligatoryjnymi organami w spółce akcyjnej są: walne zgromadzenie, rada nadzorcza i zarząd.

Walne Zgromadzenie - najwyższy organ spółki akcyjnej podejmujący uchwały w najważniejszych sprawach spółki. W jego skład wchodzi wszyscy akcjonariusze, a zakres kompetencji określa statut spółki.

Niezależnie od powyższego, m.in. następujące zagadnienia, z mocy art. 393, 430 i 447 § 1 *ksh*, należą do wyłącznej kompetencji walnego zgromadzenia:

- rozpatrzenie i zatwierdzenie sprawozdania zarządu z działalności spółki oraz sprawozdania finansowego za ubiegły rok obrotowy, a także udzielenie absolutorium członkom organów spółki z wykonania przez nich obowiązków;
- postanowienia dotyczące roszczeń o naprawienie szkody wyrządzonej przy zawiązaniu spółki lub sprawowaniu zarządu albo nadzoru;
- zbycie i wydzierżawienie przedsiębiorstwa lub jego zorganizowanej części oraz ustanowienie na nich ograniczonego prawa rzeczowego;

¹⁹ Dz. U. Nr 23, poz. 121.

²⁰ Z dniem 04.07.2004 r. weszło w życie *rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 maja 2004 r. w sprawie zakresu, szczegółowych zasad i trybu kontroli przewidzianej przez ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa* (Dz. U. Nr 140, poz. 1478).

²¹ *Ustawa z dnia 15 września 2000 r.* (Dz. U. Nr 94, poz. 1037 ze zm.) obowiązująca od dnia 1 stycznia 2001 r. Poprzednio art. 307-490 Kodeksu handlowego (*kh*) – *rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 czerwca 1934 r. - Kodeks handlowy* (Dz. U. Nr 57, poz. 502 ze zm.).

- nabycie i zbycie nieruchomości lub udziału w nieruchomości, chyba że statut stanowi inaczej;
- emisja obligacji zamiennych lub z prawem pierwszeństwa;
- nabycie własnych akcji, które mają być zaoferowane do nabycia pracownikom lub osobom, które były zatrudnione w spółce lub spółce z nią powiązanej przez okres co najmniej trzech lat;
- zmiana statutu;
- wyłączenie lub ograniczenie prawa poboru dotyczące każdego podwyższenia kapitału zakładowego w granicach kapitału docelowego.

Walne zgromadzenie w spółce akcyjnej może być zwyczajne lub nadzwyczajne.

Przedmiotem zwyczajnego walnego zgromadzenia, które powinno mieć miejsce w ciągu sześciu miesięcy po upływie każdego roku obrotowego, powinno być (art. 395 *ksh*):

- rozpatrzenie i zatwierdzenie sprawozdania zarządu z działalności spółki oraz sprawozdania finansowego za ubiegły rok obrotowy,
- powzięcie uchwały o podziale zysku lub o pokryciu straty,
- udzielenie członkom organów spółki absolutorium z wykonania przez nich obowiązków.

Przedmiotem zwyczajnego zgromadzenia może być także rozpatrzenie i zatwierdzenie sprawozdania finansowego grupy kapitałowej w rozumieniu przepisów o rachunkowości oraz inne sprawy.

Nadzwyczajne walne zgromadzenie zwołuje się w przypadkach określonych w *ksh* lub w statucie oraz gdy organy lub osoby uprawnione do zwoływania walnych zgromadzeń uznają to za wskazane (art. 398 *ksh*).

Walne zgromadzenie zwołuje zarząd, przy czym rada nadzorcza ma prawo zwoływania zwyczajnego walnego zgromadzenia, jeżeli zwołanie go uzna za wskazane, a zarząd nie zwoła walnego zgromadzenia w terminie dwóch tygodni od dnia zgłoszenia odpowiedniego żądania przez radę nadzorczą.

Uchwały walnego zgromadzenia powinny być umieszczone w protokole sporządzonym przez notariusza (art. 421 *ksh*).

Zgodnie z art. 351 § 1 *ksh* uprzywilejowane co do głosu mogą być jedynie akcje imienne. Jednej akcji imiennej nie można przyznać więcej niż dwa głosy (art. 352 *ksh*)²².

Uchwała walnego zgromadzenia sprzeczna z ustawą może być zaskarżona w drodze wytoczonego przeciwko spółce powództwa o unieważnienie uchwały (art. 425 *ksh*). Również może być zaskarżona uchwała sprzeczna ze statutem bądź dobrymi obyczajami i godząca w interesy spółki lub mająca na celu pokrzywdzenie akcjonariusza w drodze wytoczonego przeciwko spółce powództwa o uchylene uchwały (art. 422 § 1 *ksh*).

Rada Nadzorcza - sprawuje stały nadzór nad działalnością spółki akcyjnej we wszystkich dziedzinach jej działalności (art. 382 *ksh*). W jej skład wchodzi co

²² Art. 613 *ksh* utrzymuje w mocy uprawnienia akcjonariuszy nabyte pod rządami *kh* (wówczas na jedną akcję mogło przypadać 5 głosów), a art. 625 *ksh* pozwalał do końca 2004 r. na przyznanie w statutach spółek związanych pod rządami *ksh*, w których akcjonariuszem jest Skarb Państwa (SP), uprzywilejowania co do głosu tych akcji SP do 5 głosów na jedną akcję. Po dniu przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej w statutach spółek, w których akcjonariuszem jest Skarb Państwa, dopuszcza się uprzywilejowanie akcji lub udziałów Skarbu Państwa, w sprawach, o których mowa w art. 351-354, tylko ze względu na ważny interes publiczny, w szczególności ze względu na ochronę bezpieczeństwa państwa.

najmniej trzech członków powoływanych i odwoływanych przez walne zgromadzenie (art. 385 § 1 *ksh*), chyba że statut stanowi inaczej.

Rada nadzorcza sprawuje stały nadzór nad działalnością spółki we wszystkich dziedzinach jej działalności (art. 382 *ksh*).

Statut może rozszerzyć uprawnienia rady nadzorczej, a w szczególności przewidywać, że zarząd jest obowiązany uzyskać zgodę rady nadzorczej przed dokonaniem określonych w statucie czynności (art. 384 § 1 *ksh*).

Rada nadzorcza wykonuje swoje obowiązki kolegiально, może jednak delegować swoich członków do samodzielnego pełnienia określonych czynności nadzorczych (art. 390 § 1 *ksh*).

Członek zarządu, prokurent, likwidator, kierownik oddziału lub zakładu oraz zatrudniony w spółce główny księgowy, radca prawny lub adwokat, lub inne osoby podlegające bezpośrednio członkowi zarządu albo likwidatorowi nie mogą być równocześnie członkiem rady nadzorczej (art. 387 *ksh*).

Zarząd - prowadzi sprawy spółki i reprezentuje spółkę. Reprezentacja spółki przez zarząd polega na dokonywaniu i przyjmowaniu czynności prawnych za spółkę. Zarząd składa się z jednego lub większej liczby członków, którzy mogą się wywodzić zarówno z kręgu akcjonariuszy, jak i spoza ich grona. Członków zarządu powołuje i odwołuje rada nadzorcza, chyba że statut spółki stanowi inaczej. Członek zarządu może być odwołany lub zawieszony w czynnościach także przez walne zgromadzenie. (art. 368 *ksh*). Jeżeli zarząd jest wieloosobowy, wszyscy jego członkowie są obowiązani i uprawnieni do wspólnego prowadzenia spraw spółki, chyba że statut stanowi inaczej (art. 371 § 1 *ksh*).

Zgodnie z art. 354 *ksh* prawo do powoływania i odwoływania członków zarządu może być przyznane indywidualnie oznaczonemu akcjonariuszowi.

Statut spółki może przewidywać, że w przypadku równości głosów w głosowaniu na posiedzeniu zarządu, decyduje głos prezesa zarządu. Statut może również przyznawać prezesowi inne uprawnienia w zakresie kierowania pracami zarządu (art. 371 § 2).

W *ksh* zostały zmienione, w stosunku do regulacji prawnej z *kh*, przepisy o podwyższeniu kapitału zakładowego (art. 430-454 *ksh*). Podwyższenie kapitału zakładowego wymaga zmiany statutu spółki. Zmiana statutu wymaga uchwały walnego zgromadzenia i wpisu do rejestru. Zmianę statutu zarząd zgłasza do sądu rejestrowego, a od rejestracji zależy skuteczność dokonania zmiany w statucie. Zgłoszenie zmiany statutu nie może nastąpić po upływie trzech miesięcy od dnia powzięcia uchwały przez walne zgromadzenie, jednocześnie nie może być zgłoszona do sądu rejestrowego po upływie sześciu miesięcy od dnia jej powzięcia (art. 430 *ksh*). Równocześnie z wpisem o zmianie statutu należy wpisać do rejestru zmiany danych wymienionych w art. 318 i art. 319.

Ksh reguluje łączenie spółek handlowych w art. 492-516. Na podstawie art. 492 *ksh* łączenie może nastąpić alternatywnie:

- albo przez przeniesienie całego majątku spółki (przejmowanej) na inną spółkę (przejmującą) za udziały lub akcje, które spółka przejmująca wydaje wspólnikom spółki przejmowanej (łączenie się przez przejęcie) - art. 492 § 1 *ksh*;

- albo przez zawiązanie spółki kapitałowej, na którą przechodzi majątek wszystkich łączących się spółek za udziały lub akcje nowej spółki (łączenie się przez zawiązanie nowej spółki - art. 492 § 2 *ksh*).

3.1.4. PRZEPISY SZCZEGÓLNE DOTYCZĄCE SPÓŁEK POWSTAŁYCH W WYNIKU KOMERCJALIZACJI

Do spółki powstałej w wyniku komercjalizacji, o ile *uokip* nie stanowi inaczej, stosuje się przepisy *ksh*. Do akcji Skarbu Państwa nie stosuje się art. 199 i 359 *ksh* w zakresie dotyczącym umorzenia przymusowego oraz art. 418 *ksh* o przymusowym wykupie akcji akcjonariuszy reprezentujących mniej niż 5% kapitału zakładowego przez nie więcej niż pięciu akcjonariuszy. W jednoosobowej spółce Skarbu Państwa (jsSP) oświadczenia woli składane spółce przez Skarb Państwa (SP) wymagają zachowania formy pisemnej pod rygorem nieważności. Przepisów art. 173 § 1 i art. 303 § 2 *ksh* o formie oświadczenia woli jednego akcjonariusza nie stosuje się (art. 5 *uokip*).

W spółce akcyjnej powstałej w wyniku komercjalizacji liczbę członków rady nadzorczej określa statut, z tym że pierwsza rada nadzorcza liczy pięć osób, w tym dwóch przedstawicieli pracowników (art. 11 ust. 1 *uokip*).

W spółkach z ograniczoną odpowiedzialnością powstałych w wyniku komercjalizacji można nie ustanawiać rady nadzorczej. Prawo kontroli wykonuje wówczas wspólnik lub osoba przez niego upoważniona (art. 11 ust. 2 *uokip*).

W czasie, gdy Skarb Państwa pozostaje jedynym akcjonariuszem spółki powstałej w wyniku komercjalizacji, członków rady nadzorczej powołuje i odwołuje walne zgromadzenie, z zastrzeżeniem praw pracowników, rolników lub rybaków (art. 12 ust. 1 *uokip*). Do członków rad nadzorczych spółek, o których mowa stosuje się wymóg złożenia egzaminu. Szczegółowe kwestie w tym zakresie reguluje *rozporządzenie Rady Ministrów z 7 września 2004 r. w sprawie szkoleń i egzaminów dla kandydatów na członków rad nadzorczych spółek, w których Skarb Państwa jest jedynym akcjonariuszem*²³. Członkowie rady nadzorczej są powoływani spośród osób, które złożyły egzamin przewidziany tymi przepisami (art. 12 ust. 2 *uokip*).

W spółkach o szczególnym znaczeniu dla gospodarki narodowej od 15 stycznia 2003 r. zarząd może powoływać walne zgromadzenie albo zgromadzenie wspólników (art. 1a ust. 5)²⁴.

W czasie, gdy Skarb Państwa pozostaje jedynym akcjonariuszem spółki, członkowie rady nadzorczej tej spółki nie mogą:

- pozostawać w stosunku pracy ze spółką ani świadczyć pracy lub usług na jej rzecz na podstawie innego tytułu prawnego,
- posiadać akcji lub udziałów w podmiotach gospodarczych tworzonych przez spółkę, z wyjątkiem akcji dopuszczonych do publicznego obrotu na podstawie odrębnych przepisów,

²³ Dz. U Nr 198, poz. 2038 ze zm. Wcześniej *rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 września 1997 r. w sprawie szkoleń i egzaminów dla kandydatów na członków rad nadzorczych spółek, w których Skarb Państwa jest jedynym akcjonariuszem oraz wynagrodzeń członków rad nadzorczych tych spółek* (Dz. U. Nr 110, poz. 718 ze zm.).

²⁴ Art. 1a ust. 5 *uokip* zmieniony przez art. 2 pkt 3 lit. c) *ustawy z dnia 5 grudnia 2002 r. o zmianie ustawy o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa, ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych oraz niektórych innych ustaw* (Dz. U. Nr 240, poz. 2055).

- pozostawać w podmiotach gospodarczych, o których mowa wyżej, w stosunku pracy ani świadczyć pracy lub usług na ich rzecz na podstawie innego tytułu prawnego (nie dotyczy członkostwa w radach nadzorczych, z wyjątkiem rad nadzorczych konkurencyjnych podmiotów gospodarczych),
- wykonywać zajęć, które pozostawałyby w sprzeczności z ich obowiązkami albo mogłyby wywołać podejrzenie o stronniczość lub interesowność.

Od chwili, w której Skarb Państwa przestał być jedynym akcjonariuszem spółki powstałej w wyniku komercjalizacji postanowienia statutu dotyczące powoływania i odwoływania członków rady nadzorczej mogą być zmienione, z tym że pracownicy albo pracownicy i rolnicy lub rybacy zachowują prawo wyboru (art. 14 ust. 1 *uokip*).

Sprawowanie zarządu w spółce może być zlecone osobie fizycznej w drodze umowy. W takim przypadku w spółce ustanawia się jednoosobowy zarząd, przy czym w jego skład powołuje się osobę, której zlecono sprawowanie zarządu. Wyłonienie osoby, której zostanie zlecone sprawowanie zarządu, następuje w drodze konkursu przeprowadzonego przez radę nadzorczą. O przeprowadzeniu konkursu postanawia walne zgromadzenie (art. 17 ust. 1 i 2 *uokip*).

W myśl obowiązującej od 15 stycznia 2003 r. nowelizacji *uokip* w spółce, w której ponad połowa akcji należy do Skarbu Państwa, członkowie zarządu powoływani i odwoływani są przez radę nadzorczą. Powołanie na członka zarządu następuje po przeprowadzeniu postępowania kwalifikacyjnego przez radę nadzorczą; przepis ten nie dotyczy członka zarządu wybranego przez pracowników (art. 19 a *uokip*)²⁵.

Zawarcie przez spółkę umowy, której zamiarem jest darowizna lub zwolnienie z długu oraz innej umowy niezwiązanej z przedmiotem działalności gospodarczej spółki określonym w statucie, wymaga zgody rady nadzorczej pod rygorem nieważności czynności prawnej.

Przepisu nie stosuje się do umów o wartości nie przekraczającej równowartości w złotych kwoty 5 000 euro. Równowartość, o której mowa, oblicza się według kursu ogłaszanego przez Narodowy Bank Polski w dniu zawarcia umowy (art. 19b *uokip*).

Zgodnie z *ustawą z dnia 1 grudnia 1995 r. o wpłatach z zysku przez jednoosobowe spółki Skarbu Państwa*²⁶, jsSP oraz spółki, w których wszystkie akcje/udziały są własnością Skarbu Państwa, z wyjątkiem akcji/udziałów nieodpłatnie udostępnionych pracownikom są obowiązane do dokonywania wpłat w wysokości 15% zysku po opodatkowaniu podatkiem dochodowym, zwanych dalej "wpłatami z zysku", na rzecz budżetu państwa. Wpłaty z zysku dokonywane są zaliczkowo w okresach miesięcznych lub kwartalnych. Ostateczne rozliczenie następuje po zatwierdzeniu sprawozdania finansowego. Wyboru okresu, za jaki będzie dokonywana zaliczka, dokonuje spółka. Podstawą ustalenia wysokości zaliczki jest zysk po opodatkowaniu podatkiem dochodowym osiągnięty w danym okresie, liczony w rachunku narastającym. Do wpłat z zysku stosuje się przepisy *ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa*²⁷. Minister Finansów *rozporządzeniem z dnia 21 lutego 1996 r. w sprawie określenia trybu i terminów doko-*

²⁵ W spółkach, w których ponad połowa akcji należy do Skarbu Państwa, kwestie te reguluje *rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 marca 2003 r. w sprawie przeprowadzania postępowania kwalifikacyjnego na stanowisko członka zarządu w niektórych spółkach handlowych* (Dz. U. Nr 55, poz. 476).

²⁶ Dz. U. Nr 154, poz. 792.

²⁷ Dział III ustawy (t. j. Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm.).

nywania wpłat z zysku oraz składania deklaracji przez jednoosobowe spółki Skarbu Państwa, a także określenia wzorów tych deklaracji²⁸ określił tryb postępowania przy dokonywaniu wpłat. W przypadku zbycia akcji (udziałów) na zasadach i w trybie przepisów *uokip*, obowiązek dokonywania wpłat z zysku ustaje z końcem miesiąca, w którym dokonano zbycia akcji (udziałów).

W wydanym, na podstawie art. 1a ust. 1 i 4 *uokip*, *rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2005 r. w sprawie określenia przedsiębiorstw państwowych oraz jednoosobowych spółek Skarbu państwa o szczególnym znaczeniu dla gospodarki państwa*²⁹, wśród 25 podmiotów o tym szczególnym statucie, znajduje się m.in. NP SA, ARP SA i PGNiG SA.

3.1.5. DORADCY W PROCESACH PRYWATYZACYJNYCH

Współpraca Ministra Skarbu Państwa z firmami konsultingowymi opiera się na podpisywanych z tymi firmami umowach cywilnoprawnych. Przy zawieraniu takich umów zastosowanie mają przepisy *ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (kc)*³⁰ dotyczące:

- zawarcia umowy (art. 66 - 72¹ *kc*),
- formy czynności prawnych (art. 73 - 81 *kc*),
- terminów (art. 110 - 116 *kc*),
- wykonania zobowiązań i skutków ich niewykonania (art. 450 - 497 *kc*),
- umowy o dzieło (art. 627 - 646 *kc*),
- umowy zlecenia (art. 734 - 751 *kc*),

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 konsultingowymi winny mieć charakter umów rezultatu tzn. umów o dzieło (art. 627 - 646 *kc*). Z umowy o dzieło zamawiający ma roszczenia znacznie szersze niż z innych umów (art. 636 i 637 *kc*).
- Do umów o podejmowanie określonych czynności prawnych w imieniu Skarbu Państwa (np. zbywanie akcji), odpowiednią formą jest umowa zlecenie.

3.2. Charakterystyka uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych

Ogólne informacje o sektorze WSCh

Wielka Synteza Chemiczna (WSCh) jest największą i najistotniejszą częścią polskiego przemysłu chemicznego. Roczna wartość jej produkcji stanowi około 23% globalnej wielkości dla całej branży.

Sektorem WSCh nazywany jest obszar produkcyjno-handlowy, wytwarzający produkty organiczne i nieorganiczne w procesach wielkotonażowych.

²⁸ Dz. U. Nr 21, poz. 100 ze zm.

²⁹ Dz. U. Nr 15, poz. 123. Wcześniej wykaz ten określony został w analogicznym *rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 2 marca 2000 r.* (Dz. U. Nr 22, poz. 274 ze zm.).

³⁰ Dz. U. Nr 16, poz. 93 ze zm.

W praktyce gospodarczej w Polsce przyjęto, że sektor ten obejmuje około 20 krajowych przedsiębiorstw chemicznych, w tym część petrochemiczną **PKN „Orlen” SA**.

Produkty wytwarzane przez tę branżę podlegają zwykle procesom dalszego przetwarzania w następnych fazach procesów technologicznych, aż do wyrobów finalnych – głównie rynkowych, bądź też same stanowią produkty finalne.

W konsekwencji sektor WSCh ma charakter kooperacyjny i zaopatrzeniowy, warunkujący działalność innych sektorów gospodarczych, głównie przetwórczych. Stąd jego dobra kondycja ma znaczenie strategiczne dla rozwoju gospodarki narodowej każdego państwa.

Poprzez swoje znaczenie jako źródło surowców i półproduktów branża ta posiada decydujące znaczenie dla rozwoju przemysłu chemicznego i pozostałych przemysłów, a także dla działów gospodarki, takich jak np. budownictwo (tworzywa sztuczne), czy rolnictwo (nawozy sztuczne).

Rola i znaczenie przemysłu sektora WSCh dla gospodarek narodowych uwidacznia się m.in. tym, że w krajach wysokorozwiniętych w ciągu ostatnich 30 lat rozwijał się on w tempie wyższym niż przemysł ogółem, stanowiąc 10-12% łącznej wartości jego produkcji. Dla porównania, w Polsce wskaźnik ten wynosi nieco ponad 4%.

W konsekwencji zdolności produkcyjne „per capita” tego sektora oraz zużycie chemikaliów w Unii Europejskiej (ok. 1200 euro) są kilkakrotnie wyższe niż w Polsce (ok. 350 euro), co z jednej strony pokazuje różnice między stopniem rozwoju polskiego i europejskiego przemysłu chemicznego, a z drugiej wskazuje na potencjał wzrostu tego przemysłu w naszym kraju.

Podstawowe czynniki kształtujące sektor WSCh to:

- globalizacja – będącą konsekwencją wzrostu zapotrzebowania na chemikalia wielkotonażowe w regionach rozwijających się,
- cykliczność koniunktury, wynosząca w zależności od produktu od 3 do 6 lat, która uległa skróceniu o połowę w ciągu ostatniej dekady,
- kluczowa rola pozycji kosztowej - wynikająca z małego zróżnicowania produktów oraz niskiego stopnia ich przetworzenia, która z kolei sprawia, że szczególnie istotnego znaczenia nabiera: dostęp do tanich surowców (ich szacunkowy udział w kosztach sektora przekracza 50%), wykorzystywana technologia (im nowocześniejsza tym niższe zużycie surowców i energii oraz redukcja bądź wyeliminowanie odpadów, których koszty utylizacji pogarszają rentowność produktów) oraz skala produkcji (wraz ze wzrostem wolumenu koszty stałe rozkładają się na większą ilość jednostek, obniżając koszt przeciętny i pozwalając osiągnąć wyższą marżę przy stałej cenie).

Sektor ten, cechujący się jednocześnie wysoką kapitałochłonnością przy dużej surowco- i energochłonności, obejmuje branże: organiczną, nieorganiczną, nawozową, przetwórstwa siarki i koksochemiczną.

Podsektor produktów organicznych i petrochemicznych

W strukturze sprzedaży sektora WSCh na podsektor ten przypada ok. 75% wartości sprzedaży.

Podstawowym surowcem w przemyśle organicznym jest ropa naftowa i otrzymywane z niej benzyny do pirolizy. Perspektywnym surowcem dla pro-

dukcji olefin może stać się gaz ziemny, pozostałości ropne i smołowe, a w szczególności produkowany z nich gaz syntezowy i metanol. Najważniejszymi i największymi tonażowo półproduktami otrzymywanymi w procesach petrochemicznych są: etylen, butadien, toluen, propylen, benzen i ksyleny.

Wyżej wymienione półprodukty są przetwarzane w następujące produkty:

- polimery masowe (PE, PP, PS, PCV);
- polimery konstrukcyjne i włókiennicze (PA, PU, PET);
- specjalistyczne tworzywa konstrukcyjne (PAC, PC);
- podstawowe kopolimery oraz kauczuki i lateksy (SBR, ABS);
- półprodukty organiczne dla przemysłów: farmaceutycznego, perfumeryjno-kosmetycznego, farb i lakierów oraz do produkcji środków ochrony roślin i chemii gospodarczej.

Z uwagi na fakt, że podstawowe półprodukty podsektora organicznego mają kluczowe znaczenie dla przemysłu chemicznego i gospodarki narodowej, za korzystne uznaje się ich wytwarzanie w danym kraju.

Zdolności produkcyjne polskiego przemysłu w zakresie chemikaliów bazowych nie pokrywają, z wyjątkiem amoniaku, zapotrzebowania krajowego, a występujący niedobór jest uzupełniany importem.

Poziom produkcji tworzyw sztucznych ma wpływ na postęp w dziedzinie wyrobów technicznych i konsumpcyjnych (wyroby z tworzyw sztucznych i gumy, włókna sztuczne i wyroby chemii gospodarczej), jak również w branżach będących najpoważniejszymi odbiorcami produktów przemysłu chemicznego, np. przemysł elektromaszynowy, elektronika, motoryzacja, budownictwo, meblarstwo, ochrona zdrowia i rolnictwo.

Podsektor nawozów sztucznych

Przypada na niego około 17% wartości sprzedaży sektora WSCh.

Podstawowymi surowcami dla tego podsektora są:

- gaz ziemny (bazowy surowiec do produkcji amoniaku – kluczowego półproduktu w wytwarzaniu nawozów azotowych);
- fosforyty i apatyty (bazowe surowce do produkcji kwasu fosforowego – kluczowego półproduktu w wytwarzaniu nawozów fosforowych, NP i NPK);
- sole potasowe (podstawowy surowiec do produkcji nawozów potasowych NK, PK i NPK).

Gaz ziemny jest podstawowym surowcem w przemyśle chemicznym, szczególnie azotowym, używanym głównie, obok azotu z powietrza, do wytwarzania amoniaku, a ten z kolei jest podstawowym półproduktem do wytwarzania nawozów azotowych oraz kompleksowych.

Krajowy przemysł azotowy zużywa aktualnie około 2,2 mld m³ gazu ziemnego rocznie, będąc największym jego odbiorcą w skali całej krajowej gospodarki gazem. Wielkość ta stanowi około 1/3 zużycia gazu przez cały krajowy przemysł (wszystkie branże) oraz około 1/5 zużycia gazu w Polsce w ogóle.

Najważniejszym uwarunkowaniem dostaw i konsumpcji gazu przez przemysł nawozowy są jednostkowe ceny, jakie ponosi ten sektor.

Jego produkcja stanowi około 6% łącznej wartości produkcji sektora WSCh.

Podsektor produktów nieorganicznych

Surowcami dla podsektora nieorganicznego są: sól kamienna (solanka), wapienie, siarka, ilmelit i szlaka tytanowa.

Produktami przetwórstwa soli (elektroliza solanki) są: chlor i NaOH (ług sodowy), zużywane w większości w przemyśle organicznym (chlor), w chemii gospodarczej, przemyśle celulozowym, produkcji barwników i włókien chemicznych (NaOH).

Na bazie ilmenitu i szlaki tytanowej produkuje się biele tytanowe.

Poza tym zakres produkcji tego podsektora obejmuje także m.in. produkcję karbidu oraz sody kalcynowanej.

Podsektor przetwórstwa siarki

Produkcja tego podsektora stanowi ok. 1,2% łącznej produkcji sektora WSCh, a jego surowcem podstawowym jest siarka elementarna (naturalna lub odzyskana w procesach odsiarczania).

Głównymi produktami są: kwas siarkowy i dwusiarczek węgla.

Kwas siarkowy jest przede wszystkim zużywany przez przemysł nawozowy i organiczny, a w ograniczonym stopniu jest produktem handlowym.

Dwusiarczek węgla jest w większości zużywany do produkcji włókien celulozowych.

Inne produkty przetwórstwa siarki, takie jak pięciosiarczek fosforu P_2S_5 zużywany do produkcji środków ochrony roślin, siarka nierozpuszczalna dla przemysłu gumowego, czy metionina - jako dodatek do pasz, są wytwarzane w dużo mniejszej skali.

Podsektor kokschemii

Jego produkcja stanowi zaledwie ok. 0,8% globalnej wielkości produkcji sektora WSCh.

W tym przypadku surowcami są smoła i benzol koksowniczy.

Tradycyjnymi produktami przetwórstwa smoły koksowniczej są: naftalen, antracen, oleje absorbcyjne, pak i koks elektrodowy.

Z uwagi na wielkość produkcji jedynie pak i koks elektrodowy mogą być bez zastrzeżeń traktowane jako produkty sektora WSCh.

Naftalen i antracen nie stanowią w większości przypadków produktów finalnych i stosuje się je do produkcji BKF (naftalen), barwników (antracen) i sadz.

Produktem przetwórstwa benzolu surowego są także m.in. solwentnafta oraz żywice kumaronowo-indenowe.

3.3. Istotne ustalenia kontroli

3.3.1. BRAK WSPÓŁPRACY MINISTERSTW: GOSPODARKI I SKARBU PAŃSTWA W TRAKCIE OPRACOWYWANIA PROGRAMU SEKTOROWEGO

W latach 1997 – 2001 Minister Gospodarki bezskutecznie przedkładał do rozpatrzenia przez **Komitet Ekonomiczny Rady Ministrów** (KERM), projekt *Programu sektorowego „Wielka Synteza Chemiczna” na lata 1995-2005*, (Program sektorowy), przygotowany uprzednio przez Ministra Przemysłu i Handlu. Dokument ten, mimo jego kilkakrotnej modyfikacji, nie został przyjęty do realizacji przez **Radę Ministrów**.

Mając na względzie rolę sektora WSCh, Najwyższa Izba Kontroli negatywnie, pod względem celowości i rzetelności, ocenia fakt, że w tym okresie, w ramach polityki przemysłowej, prowadzonej przez ministra właściwego do

spraw gospodarki, nie powstał program rozwoju tej gałęzi gospodarki narodowej, mający akceptację rządu. W opinii Izby powyższa sytuacja wynikała z braku systemowej współpracy i współdziałania między **Ministerstwem Gospodarki** (MG) - odpowiedzialnym za strategię rozwoju sektora, a **Ministerstwem Skarbu Państwa** (MSP) – odpowiedzialnym za strategię prywatyzacji tej branży. Powodowało to wydłużenie prac nad opracowaniem kolejnych wersji *Programu sektorowego*. W konsekwencji jego przygotowanie, leżące w gestii ministra właściwego do spraw gospodarki, mimo wprowadzenia niewielkich modyfikacji, za każdym razem zabierało mu ponad rok.

W opinii NIK, efektywne skoordynowanie prac obydwu resortów wymagało podjęcia działań interwencyjnych na forum KERM. Minister Gospodarki nie uczynił jednak nic w tym kierunku. Izba krytycznie ocenia to zaniechanie. Negatywną ocenę NIK w tym zakresie dodatkowo wzmacnia fakt, że miało ono miejsce w czasie, gdy ze strony Sekretarza KERM i **Sejmowej Komisji Gospodarki** płynęły jednoznaczne sygnały nawołujące do przyśpieszenia prac nad opracowaniem programu restrukturyzacji i prywatyzacji sektora WSCh.

W konsekwencji do 2002 r., mimo prowadzonych prac, nie powstał rządowy program kształtujący politykę przemysłową wobec sektora WSCh, którego istotnym elementem była prywatyzacja. W ocenie NIK, opracowanie takiego programu było szczególnie istotne w tym sektorze, charakteryzującym się dużym stopniem dekapitalizacji majątku. Ponadto, w przypadku tej strategicznej branży, niezmiernie istotne było powiązanie procesów jej prywatyzacji i restrukturyzacji.

Program sektorowy „Wielka Synteza Chemiczna” na lata 1995 - 2005

Program sektorowy z listopada 1996 r., opracowany w MPiH przy udziale **Biura Projektów i Realizacji Inwestycji „PROSYNCHEM”** i **Instytutu Ekonomiki Przemysłu Chemicznego**, był przedmiotem obrad KERM 24 lutego 1997 r.³¹.

Program ten zawierał m.in. charakterystykę sektora, prognozy popytu na jego podstawowe produkty oraz rozwiązania systemowe wspomagające rozwój branży. Jego celem było zwiększenie konkurencyjności sektora w obliczu perspektywy integracji z Unią Europejską oraz zaspokojenie rosnących potrzeb rynku wewnętrznego (budownictwo, rolnictwo, przemysł), przy spełnieniu coraz ostrzejszych wymagań ekologicznych. Zadania służące jego realizacji obejmowały: uzyskanie trwałej konkurencyjności sektora, dostosowanie struktury produkcji sektora do potrzeb rynku wewnętrznego, proeksportowy i proekologiczny rozwój sektora oraz konsolidację przedsiębiorstw i wzrost udziału kapitału prywatnego i zagranicznego.

Koncepcje realizacji programu oparto na planie inwestycyjnym zmierzającym do rozbudowy zdolności wytwórczych podstawowych produktów, głównie petrochemicznych. Największym planowanym przedsięwzięciem była budowa **Kompleksu Rafineryjno-Petrochemicznego (KRP) „Południe”**. Odnośnie tej inwestycji KERM zobowiązał Ministra Gospodarki do przeprowadzenia szczegółowych analiz ekonomicznych tego przedsięwzięcia.

Istotnym elementem tego *Programu* był także pkt 6 pt. „Kierunki zmian organizacyjnych i prywatyzacja przedsiębiorstw sektora”. Powstał on bez udziału MSP, wyłącznie na bazie opracowań zleczanych przez MPiH.

³¹ Protokół ustaleń Nr 2/97.

Mając na względzie kapitałowe potrzeby sektora, a także biorąc po uwagę zapotrzebowanie na know-how, nowe technologie, rynki zbytu, a wreszcie zabezpieczenie dochodów Skarbu Państwa, jako rozwiązanie preferowane *Program* wskazywał kapitałową ścieżkę prywatyzacji. Jednocześnie zwracano w nim uwagę, że znaczna część przedsiębiorstw sektora, m.in. ze względu na swój wielozakładowy i wielobranżowy charakter, nie nadawała się wprost do prywatyzacji. Wynikało to z kolei z braku większego zainteresowania inwestorów całymi przedsiębiorstwami. W takiej sytuacji wskazywano na szeroko rozumiane działania restrukturyzacyjne, służące utworzeniu organizacji gospodarczych o dużej skali produkcji, zdolnych do konkurencji albo na powiązanie z ponadnarodowymi koncernami.

W ramach analizy możliwych dróg prywatyzacji rozważano:

- wyodrębnienie określonych linii produkcyjnych (centrów produkcyjnych) w poszczególnych przedsiębiorstwach - w celu sprzedaży zainteresowanym inwestorom krajowym lub zagranicznym,
- wyodrębnienie określonych linii produkcyjnych (centrów produkcyjnych) w poszczególnych przedsiębiorstwach i połączenie ich w struktury międzyzakładowe – w celu późniejszej sprzedaży zainteresowanym lub joint-venture,
- utworzenie ugrupowania kapitałowego dla konsolidacji działań restrukturyzacyjnych w obrębie grupy przedsiębiorstw i optymalizacji późniejszej jej prywatyzacji (bądź ich wybranych części).

Głównym polem działań na rzecz zmiany struktury własnościowej sektora było sześć dużych skomercjalizowanych przedsiębiorstw. Były to **Zakłady Azotowe „Chorzów” SA** i Zakłady Azotowe „Włocławek” SA (obecnie „Anwil” SA), a także ZAK, ZAP, ZAT i ZChP.

Program sektorowy KERM rozpatrzył ponownie na swym posiedzeniu 23 kwietnia 1998 r.³². Omówiony on został jedynie w części dotyczącej koncepcji budowy KPR „Południe”. Jednocześnie, w trakcie swych obrad, Komitet zobowiązał Ministra Gospodarki do opracowania, w porozumieniu z Ministrem Skarbu Państwa, informacji na temat dotychczasowych działań prywatyzacyjnych wraz z programem prywatyzacji. Tak uzupełniony dokument miał stać się przedmiotem kolejnego posiedzenia KERM.

W grudniu 1998 r. pan Aleksander Proksa - Sekretarz Rady Ministrów poinformował pana Janusza Steinhoffa – Ministra Gospodarki³³ o wykreśleniu *Programu sektorowego „Wielka Synteza Chemiczna” na lata 1995 – 2005* z rejestru dokumentów rządowych oczekujących na rozpatrzenie przez Radę Ministrów. Zgodnie z zawartym w tym piśmie uzasadnieniem, powodem niniejszego działania był upływ 20 miesięcy od momentu jego przekazania pod obrady Rządu w marcu 1997 r. Sekretarz Rady Ministrów informował jednocześnie: „W razie potrzeby rozpatrzenie problematyki zawartej w tym dokumencie przez Radę Ministrów, proszę o jego ponowne wniesienie pod obrady Rządu, w trybie określonym w Regulaminie pracy Rady Ministrów.”

Ustalenia kontroli wskazują, że dopiero powyższe stanowisko wpłynęło na przyspieszenie prac w tym zakresie. Izba krytycznie ocenia powyższą sytuację.

³² Protokół ustaleń Nr 12/98.

³³ Pismo: RM-22-19-97 z 16.11.98 r.

W opinii NIK, świadczy ona o braku spójności polityki przemysłowej w odniesieniu do sektora WSch kolejnych ekip kierujących resortem gospodarki w latach 1997 – 1998. W konsekwencji działania podejmowane ze strony Ministerstwa Gospodarki, w okresie od marca 1997 r. do listopada 1998 r., nie doprowadziły do przyjęcia przez Rząd *Programu sektorowego* i wdrożenia tego dokumentu do realizacji.

Program sektorowy
Wielka Synteza
Chemiczna 1999 – 2010 -
Aktualizacja

Program sektorowy Wielka Synteza Chemiczna 1999-2010 - Aktualizacja z czerwca 1999 r., opracowany w Ministerstwach: Gospodarki i Skarbu Państwa, przy udziale **Instytutu Ekonomiki Przemysłu Chemicznego**, przekazany został do KERM³⁴ w lipcu 1999 r.

Realizując zalecenia Sekretarza Rady Ministrów oraz postanowienia zawarte w Protokole ustaleń Nr 12/98 posiedzenia KERM z 23.04.98 r. Minister Gospodarki skierował do Komitetu kolejną wersję *Programu sektorowego*.

Opracowanie jego zaktualizowanej wersji wynikało z odstąpienia od koncepcji realizacji KRP „Południe” „na rzecz bardziej realnych i efektywnych dwóch projektów rozbudowy bazy chemikaliów podstawowych w „Petrochemii” Płock SA oraz Wytwórni Petrochemicznej, kapitałowo powiązanej z Z.A. Kędzierzyn S.A. i Z.Ch. Blachownia S.A.”.

Cele i założenia strategiczne restrukturyzacji sektora pozostały niezmienione. Horyzont programu przesunięto jedynie o 5 lat, tj. do 2010 r., a prezentowane w nim dane uaktualniono o wielkości za 1998 r. Integralną częścią *Programu sektorowego* był pkt. 6 „Kierunki przekształceń własnościowych w sektorze „Wielkiej Syntezy Chemicznej” uzgodniony z MSP³⁵. W stosunku do poprzedniej wersji tego punktu został on rozszerzony o nadesłaną przez MSP informacje na temat bieżących i przyszłych procesów prywatyzacyjnych sektora. W szczególności informował on o planowanym uruchomieniu i realizacji procesu prywatyzacji największych jsSP sektora WSch, tj: ZAP, ZChP, ZAK i ZAT. MSP zakładało przeprowadzenie czterech niezależnych postępowań publicznych mających na celu wyłonienie doradców prywatyzacyjnych dla ww. przedsiębiorstw, nie wykluczając przy tym możliwości wygrania wszystkich przetargów przez jednego doradcę.

Do zakresu obowiązków doradcy zaliczono m.in. opracowanie, na podstawie sporządzonych analiz przedprywatyzacyjnych, strategii przekształceń własnościowych, zawierającej w szczególności analizę i ocenę zasadności ewentualnej konsolidacji z jednym lub z kilkoma podmiotami sektora.

Ze względu na pogarszającą się sytuację ekonomiczną znacznej części przedsiębiorstw sektora, odkładanie w czasie prywatyzacji resort uznał za działanie szkodliwe. Potrzeba dokapitalizowania spółek sektora powodowała konieczność przyjęcia reguły decyzyjnej przy wyborze właściwych metod prywatyzacji, uznającej najszybszą ścieżkę prywatyzacji za najwłaściwszą. W konsekwencji Ministerstwo proponowało przeprowadzenie jednostkowych projektów prywatyzacyjnych, które powinny zapewnić pożądaną (konkurencyjną) strukturę rynku

³⁴ Pismo: PP/22/104/JP z 12.07.99 r.

³⁵ W dniu 17 czerwca 1999 r. resort ten przesłał do MG (pismo: MSP/DNiPI/3958/99) ostateczny tekst rozdziału VI tego *Programu*.

z korzyścią dla przedsiębiorstw, które relatywnie szybko będą w stanie pozyskać potrzebne kapitały i technologie.

W stosunku do alternatywnych koncepcji - proponujących konsolidację przedsiębiorstw, która wymaga w następstwie czaso- i kapitałochłonnej integracji - MSP uznało, że opóźniają one procesy prywatyzacji. Sekwencja restrukturyzacja (np. poprzez konsolidację) – prywatyzacja, zgodnie z zawartym tam stanowiskiem resortu, może zostać przyjęta w stosunku do przedsiębiorstw znajdujących się w dobrej sytuacji ekonomicznej. W przypadku słabych ekonomicznie podmiotów sekwencja zdarzeń powinna być odwrotna, a restrukturyzacja powinna być pozostawiona przyszłemu właścicielowi.

W wyniku konsultacji międzyresortowych tego dokumentu, w październiku 1999 r., KERM³⁶ przedstawił ocenę *Programu sektorowego*. Wskazano w niej na wagę wyboru drogi przejścia do nowej struktury organizacyjno-własnościowej w sektorze. Przy tej okazji Przewodniczący Komitetu jako nieprzekonującą, wobec braku przedstawienia alternatywnych rozwiązań, ocenił wybraną przez wnioskodawcę (Ministra Gospodarki) drogę konsolidacji kapitałowej sektora. W podsumowaniu podkreślono kluczowe znaczenie określenia strategii prywatyzacyjnej sektora WSCh i podporządkowanie jej koncepcji działań restrukturyzacyjnych. W związku z tym, że dokument nie odpowiadał takiemu ujęciu problemu, Minister Gospodarki został zobowiązany do przygotowania, wspólnie z Ministrem Skarbu Państwa, założeń strategii prywatyzacji sektora.

Mając na względzie rozstrzygnięcie KERM, Ministerstwo Gospodarki ponownie przystąpiło do prac nad modyfikacją *Programu sektorowego*.

W opinii NIK, zapoczątkowana w listopadzie 1999 r.³⁷ współpraca z Ministrem Skarbu Państwa przebiegała nieefektywnie. Działania Ministra Gospodarki ograniczyły się do korespondencji kierowanej do MSP o przedłożenie programu działań w zakresie procesów prywatyzacyjnych sektora WSCh. Wielokrotne wystąpienia MG³⁸ nie przynosiły rezultatów. Powyższa sytuacja wynikała z rozpoczętych w czerwcu 1999 r. i prowadzonych równolegle przez MSP procesów prywatyzacyjnych czterech spółek nawozowych (ZChP, ZAK, ZAP i ZAT). W konsekwencji, w swych pismach resort skarbu, nie prezentując docelowej wizji własnościowej w odniesieniu do całego sektora, początkowo informował o uruchomionych przetargach na wyłonienie doradcy w procesach prywatyzacyjnych ww. jsSP, a następnie o trwających w resorcie pracach nad analizą dostarczonych przez niego materiałów³⁹. Od efektów tych prac MSP uzależniało podjęcie decyzji co do kształtu przekształceń własnościowych spółek nawozowych. Zakończenie procesu ich prywatyzacji resort planował na 2001 r.

W świetle powyższego, Izba krytycznie ocenia nie podjęcie przez Ministra Gospodarki działań interwencyjnych na forum KERM, zmierzających do skoor-

³⁶ Pismo: KERM-21-205-99 z 03.10.99 r. skierowane przez pana Leszka Balcerowicza – Wiceprezesa Rady Ministrów, Ministra Finansów do pana Janusza Steinhoffa – Ministra Gospodarki.

³⁷ Pismo: PP/22/141/JP/99/3253w z 24.11.99 r. skierowane pana Janusza Steinhoffa – Ministra Gospodarki do pana Emila Wąsacza – Ministra Skarbu Państwa.

³⁸ M.in. pisma: PP/22/147/JP/99/w3636 z 17.12.99 r.; PP/22/153/JP/2000 z 10.01.00 r.; PP-22/222/JP/JP/00/1893w z 04.07.00 r. oraz PP-22/RZ/2531w/2000 z 29.08.00 r.

³⁹ M.in. pisma: MSP/DNiPI/50/2000 ze stycznia 2000 r.; L.dz.W/MSP/DSSiIF/2436/PW/00 z 11.07.00 r. oraz MSP/DSSiIF/3199/2000/PW z 18.09.00 r.

dynowania prac obydwu resortów. Działania prywatyzacyjne prowadzone w Ministerstwie Skarbu Państwa dotyczące najważniejszych podmiotów krajowego przemysłu chemicznego (czterech spółek nawozowych), dla których minister ten pełnił nadzór właścicielski były bardzo istotne dla formułowania i realizacji polityki przemysłowej wobec tego działu przemysłu, za którą odpowiadał z kolei Minister Gospodarki i wobec której przygotował *Program sektorowy*.

Kolejne przyspieszenie prac w tym zakresie nastąpiło dopiero na początku 2001 r. Nie było ono jednak wynikiem działań Ministra Gospodarki, zobowiązanego przez KERM do przygotowania zmodyfikowanej wersji *Programu Sektorowego*, lecz pana Stanisława M. Jaśkiewicza - Sekretarza KERM. W dniu 9 stycznia 2001 r., tj. po upływie 14 miesięcy od przekazania stanowiska przez pana Leszka Balcerowicza Przewodniczącego KERM, Sekretarz KERM interweniował u Ministra Gospodarki w sprawie przyspieszenia terminu przedłożenia pod obrady KERM *Programu sektorowego*⁴⁰. W wyniku tej interwencji MG skierował do MSP kolejną prośbę o informacje na temat przebiegu i terminu zakończenia prac na prywatyzacją spółek nawozowych⁴¹. W odpowiedzi⁴² MSP przedstawiło podjętą 23 grudnia 2000 r. decyzję odnośnie trybu prywatyzacji spółek nawozowych. W przypadku ZAP była to sprzedaż akcji Spółki w trybie oferty publicznej, w przypadku ZAK i ZChP - w trybie publicznego zaproszenia do rokowań. Tryb prywatyzacji ZAT miał zostać określony w późniejszym terminie⁴³.

Do spotkania reprezentantów MSP i MG w sprawie procesów prywatyzacyjnych sektora WSCh doszło dopiero 23 marca 2001 r. W wyniku podjętych na nim ustaleń, MG miał otrzymać materiały opracowane przez doradcę prywatyzacyjnego. Ponadto, MSP zobowiązany został do przygotowania materiału w zakresie prywatyzacji podmiotów sektora, jako wkładu w opracowanie strategii jego rozwoju, wnoszonej pod obrady KERM. Dodatkowo obydwie resorty miały ustalić wspólne stanowisko co do zakresu i formy prezentacji zbiorczych materiałów w sprawie przemysłu chemicznego dla Sejmowej Komisji Gospodarki.

W trakcie III kadencji Sejmu RP (1997 – 2001) sytuacja w sektorze chemicznym była trzykrotnie przedmiotem obrad Sejmowej Komisji Gospodarki. Posiedzenia te miały miejsce: 4 listopada 1999 r.⁴⁴; 1 marca 2001 r.⁴⁵ i 3 lipca 2001 r.⁴⁶. Po pierwszym z nich jej przewodniczący, pan Zbigniew Kaniewski, wystąpił do Prezesa Rady Ministrów pana Jerzego Buzka w sprawie przedstawienia aktualnej sytuacji i przyszłości przemysłu chemicznego, w kontekście braku koordynacji międzyresortowej, zwłaszcza w zakresie strategii wobec sektora oraz polityki prywatyzacyjnej⁴⁷.

Strategia dla przemysłu chemicznego w Polsce w latach 2001 - 2010

W związku z dezaktualizacją *Programu sektorowego*, wynikającą ze zmian gospodarczych zachodzących w tym sektorze w Polsce i na świecie, w połowie

⁴⁰ Pismo: KERM-21-205-99.

⁴¹ Pismo: PP/22/JP/281/233w/01 z 29.01.01 r.

⁴² Pismo: MSP/DSSiIF/351/2001/PW z 02.02.01 r.

⁴³ Pismem: MSP/DSSiIF/979/2001/PW z 27.03.01 r. resort poinformował MG o prywatyzacji ZAT w trybie zaproszenia do rokowań.

⁴⁴ Biuletyn Nr 2193/III (Komisja Gospodarki Nr 98).

⁴⁵ Biuletyn Nr 3883/III (Komisja Gospodarki Nr 210).

⁴⁶ Biuletyn Nr 4399/III (Komisja Gospodarki Nr 241).

⁴⁷ Pismo: GOS-181-38/99 z 17.11.99 r.

2001 r. Ministerstwo Gospodarki podjęło pracę nad opracowaniem *Strategii dla przemysłu chemicznego w Polsce w latach 2001 - 2010*. Dokument ten przygotowany został w Ministerstwach: Gospodarki i Skarbu Państwa, przy udziale **Institutu Ekonomiki Przemysłu Chemicznego**.

W tym kolejnym programie, odnoszącym się do sektora WSCh, przedstawiono m.in.: rolę sektora chemii przemysłowej w gospodarce krajowej i światowej, rynek jego surowców i produktów oraz prognozy ich rozwoju. Celem tego dokumentu było „zapewnienie w najbliższych latach prawidłowego funkcjonowania i rozwoju przemysłu chemicznego, poprawy jego konkurencyjności, unowocześnienia techniki, technologii i organizacji zarządzania, wspierania działań dostosowawczych do wymogów UE oraz dalszej poprawy stanu ekologii”. Dla osiągnięcia tych celów zakładano: restrukturyzację i rozwój krajowego przemysłu chemicznego, wzrost konkurencyjności przemysłu - jego poziomu technicznego, technologicznego i systemów proekologicznych, unowocześnienie i zwiększenie eksportu przemysłu chemicznego, zapewnienie uczciwej konkurencji na rynku krajowym, doskonalenie współpracy z przedsiębiorstwami oraz ograniczenie negatywnych skutków społecznych wynikających z procesów restrukturyzacji zatrudnienia.

W rozdziale 5 *Strategii* przedstawiono sytuację prywatyzowanych spółek (ZAT, ZAK, ZAP, ZChP) oraz stopień zaawansowania tych procesów.

W konsekwencji rekomendacji doradcy prywatyzacyjnego znalazło się tam także następujące sformułowanie „koncepcja konsolidacji sektora została uznana za niewskazaną ze względu na wielkość nakładów finansowych niezbędnych dla jej realizacji oraz konieczność szybkiego procesu restrukturyzacji spółek”.

Pomimo tego, w niecały rok później, w *Strategii z czerwca 2002 r.*, powrócono do koncepcji konsolidacji produktowej.⁴⁸

Strategię dla przemysłu chemicznego w Polsce w latach 2001 - 2010, opracowaną w Ministerstwie Gospodarki w czerwcu 2001 r., przekazano m.in. Sejmowej Komisji Gospodarki. Przyjęła ona dokument do wiadomości, zalecając jego rozpatrzenie przez RM. Mimo czterokrotnej prośby kierowanej z MG do MSP⁴⁹ o jego uzgodnienie resort nie przekazał swej opinii w tej sprawie.

W konsekwencji do końca 2001 r. dokument ten nie został skierowany pod obrady KERM przez Ministra Gospodarki.

Powyższa sytuacja wynikała z faktu, że wobec zakończonej niepowodzeniem próby prywatyzacji spółek nawozowych, wynikającej z niesatysfakcjonujących ofert inwestorów⁵⁰, MSP – przy wykorzystaniu NP SA – rozpoczęło już prace nad nowym programem restrukturyzacji i prywatyzacji sektora WSCh.

Zgodnie z ustaleniami kontroli Minister Skarbu Państwa :

W przypadku ZAP - 7 lipca 2001 r. podjął decyzję o nieprzydzielaniu akcji serii A, w związku z niesatysfakcjonującym popytem na nie.

W odniesieniu do ZChP – 12 października 2001 r. zdecydował o odstąpieniu od rokowań w sprawie zbycia akcji tej spółki, w związku z obniżeniem przez

⁴⁸ Szerzej patrz pkt. 3.3.3. *Informacji*.

⁴⁹ Pisma: PP/22/335/2480w/JP/01 z 1607.01 r.; PP/22/JP/346/2890w/01 z 16.08.01 r.; PP/22/RZ/4111w/2001 z 14.11.01 r. i PP/22/RZ/4457/2001 z 07.12.01 r.

⁵⁰ Wyjaśnienia pana Jacka Grabarczuka - Dyrektora Departamentu Prywatyzacji I, pismo MSP/DPRI/5228/04/PW z 26.11.04 r.

inwestora (z którym negocjowano na zasadach wyłączności) ceny za akcje oraz niesatysfakcjonującymi parametrami drugiej oferty.

W dwóch pozostałych spółkach WSCh (ZAK i ZAT) – w lutym 2002 r. odstąpił od prowadzonych rokowań w sprawie zbycia akcji tych spółek, mając na uwadze prowadzone prace związane z określeniem nowej strategii przekształceń własnościowych w sektorze chemii ciężkiej⁵¹. Niezależnie od powyższego dodatkowymi przesłankami były:

- w przypadku ZAK - nie przedłożenie przez inwestora (z którym negocjowano na zasadach wyłączności) propozycji zmian ustalonych warunków umowy sprzedaży akcji oraz brak pełnego i wiarygodnego potwierdzenia źródeł finansowania transakcji,
- w przypadku ZAT - nie przedłużenie przez inwestora (z którym negocjowano na zasadach wyłączności) terminu ważności oferty wiążącej.

Izba krytycznie, z punktu widzenia celowości i rzetelności, ocenia przewlekłość uzgodnień z MSP i brak działań interwencyjnych MG dla dokonania aktualizacji *Strategii dla przemysłu chemicznego w Polsce w latach 2001 – 2010* w zakresie problematyki prywatyzacyjnej. Sytuacja ta, w ocenie NIK, przypominała opisany wcześniej stan z lat 1999 – 2001, dotyczący uzgodnień *Programu sektorowego*. W związku z powyższym Izba krytycznie ocenia fakt, że MG nie wyciągnęło żadnych wniosków z negatywnych doświadczeń w tym obszarze, ani nie podjęło skutecznych działań na rzecz ich przewyciężenia.

Uwzględniając powyżej przedstawione fakty oraz wzajemne powiązania między problematyką prywatyzacji i restrukturyzacji NIK krytycznie ocenia współdziałanie obydwu resortów w sprawach dotyczących przyszłego funkcjonowania tego sektora. W konsekwencji, w latach 1997 – 2001, obydwa resorty równoległe i oddzielnie zajmowały się problemami sektora WSCh.

3.3.2. WŁĄCZENIE NIEPRZYGOTOWANEJ NAFTY POLSKIEJ SA W PROCES RESTRUKTURYZACJI I PRYWATYZACJI SEKTORA WSCh

NP SA przystępując do opracowania programu restrukturyzacji i prywatyzacji sektora WSCh, nie była przygotowana do realizacji tego zadania, ponieważ nie miała wystarczającej wiedzy i doświadczenia w tym obszarze.

NIK krytycznie, z punktu widzenia celowości i rzetelności, ocenia działanie Spółki w momencie konstruowania przez MSP założeń programu restrukturyzacji i prywatyzacji spółek sektora WSCh, polegające na prezentacji stanowiska NP SA w istotnych dla przyszłości tej branży kwestiach bez należytego ich rozeznania, pozwalającego w sposób merytoryczny ustosunkować się do propozycji przygotowanych przez resort.

Po powołaniu 19 listopada 2001 r. nowego Zarządu NP SA, na przełomie listopada i grudnia 2001 r., Spółka ta włączona została przez MSP w proces przygotowania strategii restrukturyzacji i prywatyzacji sektora WSCh.

Nowe propozycje
MSP dotyczące
sektora WSCh

Ministerstwo Skarbu Państwa przekazało m.in. panu Maciejowi Gierewi – Prezesowi NP SA, z prośbą o stanowisko *Projekt rozwoju sektora naftowego i ciężkiej chemii*. W dokumencie tym resort przewidywał m.in.:

- powiązanie produktowe PKN „Orlen” SA z projektowanym koncernem chemii ciężkiej,

⁵¹ Szerzej patrz pkt. 3.3.2. *Informacji*.

Ogólnikowe
stanowisko NP
SA

- wydzielenie ze spółek chemii ciężkiej produkcji nawozów i utworzenie krajowego koncernu nawozowego,
- wydzielenie z PKN „Orlen” SA i spółek sektora chemii ciężkiej działalności pozanaftowej,
- pozyskanie inwestorów do prowadzonych oddzielnie działalności (inwestorzy z kręgu dostawców surowców lub producentów i dystrybutorów wyrobów gotowych).

Przekazując panu Ireneuszowi Sitarowskiemu – Podsekretarzowi Stanu w MSP uwagi Spółki do tego opracowania, pan Maciej Gierej wskazał m.in. na celowość rozważenia koncepcji:⁵²

- a) „powiązań PKN ORLEN SA z zakładami ciężkiej chemii w postaci długoterminowych zobowiązań dostawy (PKN) i odbioru (zakłady chemiczne) surowców petrochemicznych”,
 - b) „powiązań kapitałowych w ramach których PKN ORLEN SA byłby udziałowcem wyodrębnionych z zakładów chemicznych jednostek produkcyjno-bussinesowych (np. karpolaktam, alkohole OXO, przetwórstwo, etc.)”.
- Słuszna wydaje się koncepcja wydzielenia z zakładów chemicznych części nawozowej i zgrupowanie jej w osobny koncern nawozowy. Właściwym partnerem dla współuczestnictwa w takim koncernie mogą być producenci i/lub dostawcy gazu ziemnego, jako podstawowego surowca do produkcji nawozów.

Nafta Polska SA deklaruje gotowość kontynuowania studiów nad poruszonym problemem. Jest to związane ze szczegółowym zbadaniem aktualnej sytuacji organizacyjno-własnościowej jednostek ciężkiej chemii, kondycji tych zakładów, stopnia ich restrukturyzacji, a także możliwości wydzielenia z nich jednostek produkcyjno-bussinesowych, które pozostają w technologicznym związku z PKN ORLEN S.A”.

Zdaniem NIK, powyższe stanowisko Spółki świadczy o tym, że akceptując przyjęcie konkretnych rozwiązań, zasugerowanych przez MSP, w istotnych kwestiach dotyczących sposobu restrukturyzacji i prywatyzacji tego sektora, NP SA nie posiadała wówczas własnej, odpowiednio pogłębionej, wiedzy w tym zakresie. Spółka deklarowała dopiero podjęcie szczegółowych analiz w tym obszarze.

Nie dysponując własnymi opracowaniami, NP SA zleciła opracowanie *Analizy sytuacji w przemyśle Wielkiej Syntezy Chemicznej w kontekście prowadzonych procesów restrukturyzacyjnych i prywatyzacyjnych* (Analiza) firmie **BRE Corporate Finance SA** (BRE CF SA).

Izba krytycznie, z punktu widzenia rzetelności, ocenia powierzenie przez Spółkę firmie BRE CF SA przygotowania analizy sytuacji w sektorze WSCh.

W ocenie NIK, wcześniejsze uczestnictwo tej spółki (pod inną nazwą) w charakterze doradcy prywatyzacyjnego MSP, przy nieudanej próbie prywatyzacji czterech spółek nawozowych (ZAK, ZAP, ZAT i ZChP)⁵³, w sposób niekorzystny zaciążyło na przedstawionych przez nią rekomendacjach.

⁵² Pismo NPPZ/1465/426/2001 z 05.12.01 r.

⁵³ W dniu 3 marca 2000 r. Minister Skarbu Państwa zawarł ze Spółką Akcyjną, działającą pod firmą **Business Management and Finance** (BMF) z siedzibą w Warszawie przy ul. Dworkowej 3, cztery umowy na wykonanie niezbędnych analiz ww. spółek nawozowych. Na ich podstawie doradca MSP zobowiązany był ponadto do przygotowania i zarekomendowanie strategii przekształceń własnościowych wobec tych spółek. Wiceprezesem BMF SA był wówczas pan Piotr Gałązka i to on reprezentował tę Spółkę w umowach dotyczących: ZAK (umowa nr MSP/133/2000); ZAP (umowa nr MSP/134/2000); ZChP (umowa nr MSP/135/2000) i ZAT (umowa nr MSP/136/2000). Ze strony MSP wszystkie umowy podpisała pani Alicja Kornasiewicz - Sekretarz Stanu w MSP.

Warunki umowy
zawartej przez NPSA
z BRE CF SA

NP SA 17 grudnia 2001 r. zawarła z BRE CF SA, firmą z siedzibą w Warszawie przy ul. Dworkowej 3, umowę na opracowanie tej *Analizy*. Ze strony BRE CF SA umowę podpisał pan Piotr Gałązka - Prezes Zarządu, a ze strony NP SA pan Maciej Gierej - Prezes Zarządu.

Umowa przewidywała m.in.:

§ 1 pkt. 2

„Analiza winna w szczególności uwzględniać następujące czynniki:

- stan przeprowadzanych procesów prywatyzacyjnych (w czterech prywatyzowanych podmiotach), tj. ZAK, ZAP, ZAT i ZChP – dopisek NIK,
- aktualny stan restrukturyzacji podmiotów sektora chemicznego (w czterech prywatyzowanych podmiotach),
- strukturę najistotniejszych rynków produktowych sektora chemicznego,
- powiązania surowcowe i produktowe podmiotów sektora,
- potrzeby inwestycyjne podmiotów sektora”.

§ 3 pkt. 5

Przyjmujący Zamówienie zobowiązany jest do wykonania całości Dzieła i przekazania kompletnego dzieła Zamawiającemu nie później niż w terminie 5 dni od podpisania niniejszej umowy.

Biorąc pod uwagę powyższe warunki umowne, jedynym podmiotem mogącym w tak krótkim terminie przedstawić Spółce tak kompleksową ekspertyzę w tym zakresie był doradca prywatyzacyjny Ministra Skarbu Państwa, przy prowadzonych przez ten resort w latach 1999 – 2001 procedurach prywatyzacyjnych czterech spółek nawozowych.

W ocenie NIK, wcześniejsze uczestnictwo tej spółki pod inną nazwą (BMF SA) w tym procesie, w sposób niekorzystny zaciążyło na przedstawionych przez nią rekomendacjach.

W opracowaniu przygotowanym przez BRE CF SA, przy wydatnym wykorzystaniu wcześniejszych ekspertyz BMF SA, w związku z zakończoną niepowodzeniem wcześniejszą próbą ich indywidualnej prywatyzacji, doradca zaproponował Spółce wariant alternatywny (rozważany i odrzucony wcześniej), a mianowicie prywatyzację poprzedzoną restrukturyzacją i konsolidacją produktową spółek nawozowych.

Nieuzasadniona
akceptacja przez
NP SA *Analizy*
BRE CF SA

Powyższe uwarunkowania, w ocenie Izby, w sposób negatywny zaciążyły na przedstawionych przez BRE CF SA rekomendacjach. Zdaniem NIK, były one wewnętrznie niespójne. Z jednej strony proponowały restrukturyzację i konsolidację sektora. Jednocześnie w tym samym dokumencie znalazły się poważne argumenty przeciw temu procesowi, które wcześniej zadecydowały o tym, że nie rekomendowano konsolidacji czterech spółek nawozowych, jako elementu poprzedzającego proces ich prywatyzacji.

W konsekwencji powstała sytuacja, w której na podstawie tego samego opracowania wyjściowego (analizy doradcy prywatyzacyjnego MSP), w krótkim okresie, zaproponowano dwie przeciwstawne rekomendacje. Tym samym, proponując obecnie restrukturyzację i konsolidację sektora, w sposób nieuzasadniony abstrahowano od poważnych argumentów przemawiających przeciw.

Wśród tych pominiętych przesłanek, wciąż zachowujących swoją aktualność w odniesieniu do spółek tego sektora, zdaniem NIK, w pierwszej kolejności uwagę należy zwrócić na:

Pominięte w *Analizie* BRE
CF SA argumenty przeciw
konsolidacji spółek WSch

- brak istnienia podmiotu dominującego wśród przewidzianych do prywatyzacji firm i na tyle silnego finansowo, aby udźwignąć ciężar konsolidacji,
- istnienie nieznaczących powiązań technologicznych i produktowych pomiędzy czterema spółkami nawozowymi,
- posiadanie wspólnej bazy surowcowej (głównie gaz ziemny), ale nie stanowiącej obszaru współpracy,
- posiadanie i wykorzystywanie różnych sieci dystrybucyjnych przy wspólnym rynku i klientach,
- brak koordynacji planów rozwoju i inwestowania,
- zakończone niepowodzeniem, wobec niechęci zarządów i załóg wszystkich czterech spółek, podejmowane w przeszłości próby konsolidacji w obszarze nawozowym,
- czas niezbędny do przeprowadzania konsolidacji.

Zdaniem Izby, w swych dalszych działaniach NP SA, w sposób nieuzasadniony, nie wzięła pod uwagę tych obiektywnych uwarunkowań.

Jednocześnie NIK zwraca uwagę na niekonsekwencję w działalności Spółki na tym etapie polegającą na tym, że prace – wymagające (w świetle stanowiska przedstawionego wcześniej MSP) przeprowadzenia przez NP SA czasochłonnych analiz - w praktyce zamknięto ekspertyzą sporządzoną przez zewnętrzną firmę doradczą, która swoje opracowanie przygotowała zaledwie w ciągu pięciu dni.

Analiza przygotowana przez BRE CF SA, bez przeprowadzenia zalecanych przez doradcę „pogłębionych analiz ekonomiczno-finansowych i technologicznych oraz produktowych”, stała się dla NP SA podstawą dla opracowywanych przez Spółkę, na zlecenie MSPi MG⁵⁴, dokumentów programowych dotyczących restrukturyzacji i prywatyzacji sektora WSCh, których zapisy stały się z kolei podstawą rozwiązań przyjętych ostatecznie w *Strategii z czerwca 2002 r.*⁵⁵.

Izba negatywnie, pod względem celowości i rzetelności, ocenia przygotowanie przez NP SA - na bazie opracowań doradcy - ogólnych, nienależycie sprecyzowanych założeń konsolidacji produktowej, mającej stanowić najważniejsze przedsięwzięcie restrukturyzacji sektora WSCh.

W dniu 17 grudnia 2001 r., a więc w dniu podpisania przez Spółkę umowy z BRE CF SA, na posiedzeniu Zarządu NP SA (protokół nr 83/2001), podjęto uchwałę Nr 6/83/2001 w sprawie powołania **Zespołu zadaniowego (Zespół) ds. opracowania projektu Programu restrukturyzacji i prywatyzacji sektora naftowego i chemicznego**⁵⁶ (*Program*).

⁵⁴ W przypadku MSP (patrz m.in. pismo MSP/DRiPP/106/2002 z 31.01.2002 r.) resort ten, zlecając przygotowanie założeń skonsolidowanego programu restrukturyzacji i prywatyzacji sektora naftowego oraz WSCh, powoływał się na postanowienia art. 3 § 3 Statutu Spółki („Spółka może – na zasadach określonych we właściwych przepisach – wykonywać powierzone i zleczone zadania i czynności w zakresie sektora naftowego.”). W przypadku MG (patrz m.in. pismo z 28 grudnia 2001 r. podpisane przez pana Marka Kossowskiego - Podsekretarza Stanu) zlecenie zadań w tym zakresie wynikało z zapisów *Umowy z dnia 19 września 1997 r. o współpracy w zakresie realizacji zadań dotyczących sektora naftowego w Polsce*. Zgodnie z zapisami § 1 pkt 6 „Minister Gospodarki zleca, a Nafta Polska SA przyjmuje do wykonania zadania w zakresie udziału w opracowywaniu programów sektorowych restrukturyzacji przemysłu paliw w obszarze powiązań z przemysłem chemicznym/petrochemicznym”.

⁵⁵ Szerzej patrz pkt. 3.3.3. *Informacji*.

⁵⁶ Zespół ten rozwiązano uchwałą Zarządu NP SA Nr 2/35/2002, podjętą 2 lipca 2002 r., tj. wkrótce po przyjęciu przez RM *Strategii z czerwca 2002 r.* i jednocześnie przed udzieleniem Spółce pełnomocnictw przez Ministra Skarbu Państwa.

Zadaniem tego *Zespołu* było m.in. opracowanie projektu:

- programu restrukturyzacji i prywatyzacji sektora naftowego i chemicznego,
- uzasadnienia powyższego programu,
- koncepcji restrukturyzacji i prywatyzacji sektora WSCh w powiązaniu z sektorem naftowym,
- harmonogramu realizacji procesu.

W skład kierownictwa *Zespołu* wchodziła: pani Agnieszka Ostrowska - Przewodnicząca *Zespołu* oraz Zastępcy - panowie: Marek Woźniczko i Grzegorz Pacholec.

Zarząd Nafty Polskiej SA, uchwałą Nr 5/84/2001, podjętą 20 grudnia 2001 r., powołał Komisję do odbioru *Analizy* sporządzonej przez BRE CF SA. W jej skład weszły następujące osoby: pani Agnieszka Ostrowska – przewodnicząca oraz panowie: Marek Woźniczko i Grzegorz Pacholec.

W sporządzonym przez *Zespół*, 28 grudnia 2001 r., protokole odbioru dzieła, znalazły się m.in. następujące sformułowania: „W opinii Komisji przedłożony przez BRE CF SA dokument może stanowić dobrą podstawę do dalszych działań w zakresie opracowania programu restrukturyzacji i prywatyzacji polskiego sektora WSCh. Tym niemniej zawiera on cały szereg sformułowań, które są zbyt ogólne i wymagają bardziej pogłębionego podejścia do tematu albo też są na tyle nieprecyzyjne, iż interpretacja ich może budzić uzasadnione wątpliwości”.

W dniu 8 stycznia 2002 r. Komisja odbioru dzieła zarekomendowała jego przyjęcie i na tej podstawie, 16 stycznia 2002 r., Zarząd NP SA, uchwałą Nr 1/4/2002, postanowił przyjąć *Analizę* i upoważnić BRE CF SA do wystawienia faktury na kwotę wymienioną w § 5 umowy, tj. netto 45 000 zł (brutto 54 900 zł).

W dniu 18 stycznia 2002 r. Spółka przekazała do MSP pierwszą wersję *Programu restrukturyzacji i prywatyzacji sektora naftowego i Wielkiej Syntezy Chemicznej (WSCh) (Program)*⁵⁷.

Powyższa sekwencja zdarzeń, czas w którym one następowały, skład personalny obydwu gremiów (*Zespołu* i Komisji), a przede wszystkim porównanie zapisów obydwu opracowań (*Analizy* i *Programu*), odnośnie sposobu prowadzenia tego procesu, zdaniem Izby, świadczą o tym, że podstawą propozycji NP SA było opracowanie przygotowane przez BRE CF SA. Jednocześnie, w świetle przytoczonego kalendarium, Spółka – wbrew zaleceniom Komisji i zastrzeżeniom samych autorów tego dokumentu – przed wysłaniem swych propozycji do obydwu resortów w praktyce nie miała możliwości weryfikacji *Analizy* i dokonania jej niezbędnego uzupełnienia.

W tym miejscu dodatkowo należy nadmienić, że autorzy *Analizy*, proponując wybór podmiotów do procesu konsolidacji wyraźnie zastrzegali, iż: „Powyższe schematy wyznaczają jedynie kierunek opracowywania koncepcji konsolidacji, której ostateczny kształt może powstać w wyniku pogłębionych analiz ekonomiczno-finansowych i technologicznych oraz produktowych”. Ponadto, na wstępie swego dokumentu jednoznacznie wskazywali, że „Jego celem jest wskazanie istotnych przesłanek decydujących o potrzebie uruchomienia prac restrukturyzacyjnych i konsolidacji produktowej sektora, a nie wyczerpujący dokument

Przyjęcie *Analizy*
przez NP SA pomimo
wątpliwości

⁵⁷ Pismo NPPZ/117/26/2002 z 18.01.2002 r. skierowane przez pana Macieja Gieręja - Prezesa NP SA do pana Ireneusza Sitarskiego - Podsekretarza Stanu w MSP.

opisujący jak to zrobić i czy obowiązujące rozwiązania, w tym struktura własnościowa spółek lub brzmienie statutów na to pozwalają.”

W świetle powyższego, zdaniem Izby, NP SA w swych propozycjach skierowanych do MSP i MG, w sposób nieuzasadniony, abstrahowała od zastrzeżeń poczynionych przez BRE CF SA.

Analiza BRE CF SA proponowała przeprowadzenie przez NP SA restrukturyzacji i konsolidacji produktowej sektora WSCh. Zakładała ona udzielenie Spółce przez Ministra Skarbu Państwa (za zgodą RM) pełnomocnictwa do wykonywania praw z akcji spółek sektora. Głównym zadaniem NP SA w procesie restrukturyzacji, konsolidacji produktowej i prywatyzacji spółek WSCh miało być opracowanie, przy udziale doradcy, programu obejmującego te trzy obszary oraz jego realizacja, aż do osiągnięcia stanu docelowego sektora. Warunkiem niezbędnym realizacji procesu miało być uruchomienie przez NP SA środków finansowych na pokrycie kosztów restrukturyzacji i konsolidacji produktowej oraz na dokapitalizowanie spółek nawozowych. Realnym źródłem środków finansowych dla Spółki miało być z kolei wykorzystanie części wpływów z prywatyzacji sektora naftowego (**Naftobazy Sp. z o.o., Rafineria Gdańska SA, PKN „Orlen” SA**), a w przyszłości również środki ze sprzedaży wcześniej zrestrukturyzowanych i skonsolidowanych części sektora. Środki zaangażowane przez NP SA w restrukturyzację sektora miały zostać skompensowane Skarbowi Państwa z przychodów z prywatyzacji tej branży po jej restrukturyzacji.

Pierwsza wersja *Programu restrukturyzacji i prywatyzacji sektora naftowego i Wielkiej Syntezy Chemicznej (WSCh)* zakładała wniesienie do NP SA akcji i udziałów spółek sektora (bez określenia ich nazwy) lub udzielenia Spółce stosownych pełnomocnictw.

NP SA, zobowiązana została do:

- przygotowania strategii rozwoju sektora,
 - skoordynowania projektów i programów restrukturyzacyjnych spółek,
 - zidentyfikowania potencjalnych obszarów, wokół których należy grupować zdolności produkcyjne i handlowe,
 - określenia strategii prywatyzacji i restrukturyzacji spółek sektora WSCh i naftowego uwzględniającej powiązania produktowe, surowcowe i ekonomiczne między podmiotami obu sektorów,
 - przeprowadzenia restrukturyzacji i prywatyzacji spółek sektora WSCh, których akcje/udziały staną się jej własnością albo na podstawie pełnomocnictwa.
- Dochody NP. SA z tytułu posiadanych przez nią akcji lub udziałów oraz z tytułu dywidend przeznaczone miałyby na: potrzeby restrukturyzacji, rozwój i dokapitalizowanie podmiotów sektora naftowego i chemicznego, bądź przekazywane do budżetu w drodze umorzenia akcji NP SA posiadanych przez Skarb Państwa.

Doradca w swej *Analizie* zaproponował objęcie konsolidacją: ZAK, ZChP, ZAT, ZAP, ZChZ, ZChOS (tj. podmioty WSCh) oraz dodatkowo **PKN „Orlen” SA, „Anwil” SA, Firmę Chemiczną „Dwory” SA, Zakłady Chemiczne „Rokita” SA, „Ciech” SA**, a także rozważenie udziału w tym procesie **Zakładów Chemicznych „Blachownia Holding” SA i „Elana” SA**.

Podobieństwo propozycji Spółki zawartych w kolejnych wersjach *Programu restrukturyzacji i prywatyzacji sektora naftowego i Wielkiej Syntezy Chemicznej (WSCh)* z zapisami *Programu prywatyzacji i restrukturyzacji sektora Wielkiej Syntezy Chemicznej*, stanowiącego integralną część *Strategii z czerwca 2002 r.* potwierdził w swych wyjaśnieniach⁵⁸ pan Wojciech Konarski – Dyrektor Biura Strategii i Restrukturyzacji Spółki, stwierdzając: „Prace analityczne i koncepcyjne

⁵⁸ Pismo BSR/3217/447/2004 z 20.10.04 r.

Nafty Polskiej nad Programem zostały uwzględnione i skonsumowane, jak można wywnioskować z ostatecznej treści Strategii przemysłu chemicznego w Polsce do roku 2010 z 4 czerwca 2002 r., przez Ministra Gospodarki i Ministra Skarbu Państwa.” Program przedstawiony przez NP SA, z uwzględnieniem zmian wprowadzonych przez MG i MSP, stanowi bowiem rozdział 8 *Strategii z czerwca 2002 r.*

Zdaniem NIK, najistotniejsza zmiana, w stosunku do propozycji Spółki, dotyczyła podmiotów objętych programem. W swych wariantach NP SA⁵⁹ proponowała, zgodnie z *Analizą BRE CF SA*, objąć tym programem ośmiu przedsiębiorców (poza sześcioma podmiotami WSCh dodatkowo Firmę Chemiczną „Dwory” SA, Zakłady Chemiczne „Rokita” SA). Powyższe, w opinii Izby, dodatkowo świadczy o kluczowej roli tej zewnętrznej ekspertyzy zleconej przez Spółkę w procesie opracowywania koncepcji restrukturyzacji i prywatyzacji sektora. Zawierała ona rekomendacje odnoszące się do sposobu prowadzenia tego procesu, a nawet wstępny harmonogram jego realizacji.

W ocenie Izby, oparcie na *Analizie BRE CF SA* propozycji Spółki odnoszących się do programu restrukturyzacji i prywatyzacji sektora WSCh wynikało z faktu, że na ówczesnym etapie NP SA nie dysponowała innymi dokumentami w tym zakresie. Co więcej o udostępnienie takich materiałów Spółka wystąpiła do MSP dopiero na przełomie stycznia i lutego 2002 r., a więc już po zaprezentowaniu przez NP SA swoich pierwszych propozycji dotyczących sposobu restrukturyzacji i prywatyzacji tej branży⁶⁰.

Na marginesie warto nadmienić, że ani wówczas, ani później, Spółka nie otrzymała z resortu oczekiwanych danych, co w ocenie Izby, dodatkowo utrudniało NP SA wykonanie tego zadania.

NIK krytycznie, z punktu widzenia rzetelności, ocenia powyższą chronologię działań NP SA. Zdaniem Izby, świadczy ona o tym, że propozycje Spółki zostały opracowane i przedstawione bez pełnego rozeznania aktualnej sytuacji tych podmiotów, a to z kolei wskazuje, iż nadrzędnym celem działania NP SA w tym okresie było zapewnienie sobie udziału w procesie restrukturyzacji i prywatyzacji sektora WSCh.

NP SA, deklarując gotowość przeprowadzenia restrukturyzacji i prywatyzacji sektora WSCh, w dużym stopniu kierowała się zabezpieczeniem swojej przyszłości i wzmocnieniem własnej pozycji.

Działanie to - mając na względzie fakt, iż Spółka nie dysponowała wówczas także środkami finansowymi, pochodzącymi z prowadzonej przez spółkę prywatyzacji sektora naftowego, umożliwiającymi jej samodzielne przeprowadzenie tego procesu - Izba ocenia krytycznie, z punktu widzenia rzetelności i celowości.

Przyczyny
zainteresowania NP SA
uczestnictwem
w procesie
restrukturyzacji
i prywatyzacji spółek
sektora WSCh

⁵⁹ Patrz m.in. wersja z 18.03.02 r.

⁶⁰ Wykaz dokumentów, które NP SA chciała uzyskać od firm sektora WSCh, za pośrednictwem MSP, zawarto w piśmie NPZZ/213/45/2002 z 30.01.02 r., które pan Maciej Gierej skierował do pana Grzegorza Mroczkowskiego - Dyrektora Departamentu Restrukturyzacji i Pomocy Publicznej (dalej: DRiPP) w MSP. Niezależnie od powyższego, w związku z przygotowaniem założeń programu restrukturyzacji i prywatyzacji sektora WSCh, pismem BSR/264/44/2002 r. z 08.02.02 r. podpisanym przez pana Marka Gutowskiego – Wiceprezesa Zarządu, skierowanym do pana Grzegorza Mroczkowskiego, Spółka zwróciła się z prośbą o udostępnienie analiz: stanu i perspektyw rozwoju, prawnej oraz realizacji obowiązków wynikających z tytułu wymagań ochrony środowiska, dotyczących spółek nawozowych (ZAK, ZAP, ZAT i ZChP).

NP SA została zawiązana przez Skarb Państwa Aktem Notarialnym z 7 maja 1996 r., w celu realizacji *Programu restrukturyzacji i prywatyzacji sektora naftowego (Program)*, przyjętego przez RM 15 lipca 1995 r. Zaktualizowany 14 maja 1998 r. *Program* przewidywał, że po jego wykonaniu, jednakże nie później niż do końca 2001 r., Walne Zgromadzenie Akcjonariuszy Spółki podejmie uchwałę o likwidacji Spółki.

W ocenie NIK, uwarunkowania te legły u podstaw aktywności nowego Zarządu Spółki w końcu 2001 r. i podejmowanych przez niego działań. Ich wyrazem były m.in. stanowisko przekazane MSP.

Dodatkowych argumentów w tym względzie dostarczyła zamówiona przez NP SA w BRE CF SA *Analiza*, która wskazywała ponadto, że:

- Biorąc pod uwagę kryterium wielkości i dostępności środków, jedynym podmiotem mogącym przeprowadzić to zadanie był PKN „Orlen” SA. Z uwagi, że była to już wówczas spółka nie w pełni kontrolowana przez Skarb Państwa, nie istniały podstawy powierzenia jej tego zadania.
- Innym potencjalnym kandydatem do przeprowadzenia tego procesu była Grupa Kapitałowa Ciech SA⁶¹. Jej potencjał finansowy był jednak zbyt mały, aby mógł udźwignąć ciężar restrukturyzacji sektora WSCh.

Mając na względzie powyższe uwarunkowania, *Analiza* sugerowała powierzenie zadania konsolidacji i restrukturyzacji oraz prywatyzacji tego sektora NP SA.

W celu uzyskania takiej decyzji, Spółka konsekwentnie używała tej korzystnej dla siebie argumentacji, zaczerpniętej wprost z ekspertyzy BRE CF SA.

Na podstawie tej *Analizy*, przekazując Podsekretarzowi Stanu w Ministerstwie Gospodarki (MG) - panu Markowi Kossowskiemu, opinię na temat wpływu prowadzonych przez Spółkę procesów prywatyzacyjnych w sektorze naftowym na możliwości rozwoju sektora przemysłu chemicznego w Polsce⁶², Prezes Nafty Polskiej SA – pan Maciej Gieraj stwierdził⁶³: „Bazując na informacjach pochodzących z firm sektora WSCh oraz biorąc pod uwagę istniejące powiązania surowcowe pomiędzy PKN ORLEN SA a firmami chemicznymi, widzimy celowość koordynacji prowadzonego procesu restrukturyzacji i prywatyzacji sektora naftowego z procesem restrukturyzacji sektora chemicznego”.

W zakończeniu tego pisma znalazło się ponadto następujące sformułowanie: „Nafta Polska SA widzi potrzebę dokonania zmiany rządowego Programu restrukturyzacji i Prywatyzacji Sektora Naftowego w taki sposób, aby połączyć, naturalnie ze sobą powiązane, procesy restrukturyzacji i prywatyzacji sektora naftowego i chemicznego. Według naszej opinii celowym będzie rozważenie, aby część wpływów z prywatyzacji podmiotów sektora naftowego przeznaczyć na potrzeby restrukturyzacji i rozwoju sektora chemicznego.”

⁶¹ Ciech SA na przełomie 2001 r. i 2002 r. był dystrybucyjno-produkcyjno-handlową grupą, w skład której wchodziło 27 spółek działających w branży chemicznej. Skarb Państwa posiadał wówczas 51,88% akcji Ciechu SA. Reszta była w posiadaniu 50 mniejszościowych akcjonariuszy, firm krajowych i osób prywatnych.

⁶² Prośba o powyższą ocenę ze strony resortu zawarta została w piśmie z dnia 28.12.2001 r. podpisanym przez pana Marka Kossowskiego – Podsekretarza Stanu.

⁶³ Pismo BRS/9/4/2002 z 03.01.2001 r.

Prowadzenie przez Spółkę procesu restrukturyzacji i prywatyzacji sektora WSCh zakładały ponadto kolejne wersje *Programu restrukturyzacji i prywatyzacji sektora naftowego i Wielkiej Syntezy Chemicznej* - przekazywane do MSP i MG⁶⁴ oraz projekty: *Strategii Rozwoju Sektora Naftowego* oraz *Strategii Rozwoju Sektora Wielkiej Syntezy Chemicznej* – przesyłane do MG.

W piśmie, przekazującym te ostatnie dwa opracowania⁶⁵, skierowanym do Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Gospodarki – Pana Marka Kossowskiego, Pan Maciej Gierej pisał m.in.: „Wydaje się, że podmiotem najbardziej predysponowanym do przeprowadzenia procesu restrukturyzacji i prywatyzacji jest Nafta Polska SA”.

Realizacja tej nowej funkcji wymagała zmian w statucie Spółki oraz decyzji Ministra Skarbu Państwa, dotyczącej przekazania NP SA uprawnień właścicielskich do akcji spółek WSCh. Działania Spółki w tym zakresie okazały się skuteczne, a zamierzony cel, w wyniku przytoczonych poniżej decyzji osiągnięty.

2 stycznia 2002 r. RM zaktualizowała *Program restrukturyzacji i prywatyzacji sektora naftowego* znosząc czasowe ograniczenia działalności NP SA (do końca 2001 r.). Postanowiono, że Spółka będzie działała do zakończenia realizacji *Programu*, a decyzje o jej likwidacji podejmie Rząd.

4 czerwca 2002 r. RM przyjęła *Strategię z czerwca 2002 r.* zakładającą m.in. udzielenie Spółce, przez Ministra Skarbu Państwa, stosownych pełnomocnictw oraz zbycie na rzecz NP SA spółek sektora WSCh.

2 lipca 2002 r. RM wyraziła zgodę na udzielenie NP SA pełnomocnictwa do wykonywania praw z akcji spółek WSCh należących do Skarbu Państwa i przyjęła do wiadomości wzór pełnomocnictwa.

10 lipca 2002 r. Minister Skarbu Państwa udzielił NP SA pełnomocnictwa do:

1. Wykonywania, na Walnych Zgromadzeniach Akcjonariuszy (WZA), praw z akcji w ZAK, ZAP, ZAT, ZChOS i ZChP⁶⁶.
2. Wykonywania praw z akcji na WZA ww. spółek w zakresie:
 - ustalania składu osobowego władz,
 - przeznaczenia zysku lub określenia sposobu pokrycia straty,
 - likwidacji i rozwiązania,
 - podwyższenia i obniżenia kapitału zakładowego,wymagało uprzedniej, dodatkowej zgody Ministra Skarbu Państwa.
3. Opracowania, na podstawie *Strategii z czerwca 2002 r.*, strategii restrukturyzacji, konsolidacji produktowej i rynkowej oraz prywatyzacji, uwzględniającej powiązania produktowe, surowcowe i ekonomiczne między podmiotami sektorów WSCh i naftowego, która podlega zatwierdzeniu przez Ministra Skarbu Państwa w porozumieniu z Ministrem Gospodarki i akceptacji RM.
4. Przekazywania Ministrowi Skarbu Państwa i Ministrowi Gospodarki, w okresach miesięcznych, sprawozdań z wykonania czynności objętych pełnomocnictwem.

Dnia 13 lutego 2004 r. Walne Zgromadzenie NP SA przyjęło uchwałę o zmianie statutu. Zgodnie z jego nowym brzmieniem Spółka ta realizuje program restrukturyzacji i prywatyzacji sektora naftowego oraz program restrukturyzacji i prywatyzacji sektora WSCh, przyjęty przez Radę Ministrów 12 listopada 2003 r.

⁶⁴ Patrz m. in. pismo NPPZ/465/118/2002 z 11.03.2002 r.

⁶⁵ Pismo: BRS/482/77/2002 z 13.03.2002 r.

⁶⁶ W odniesieniu do ostatniej spółki sektora WSCh (ZChZ) stosownego pełnomocnictwa, w analogicznym zakresie, MSP udzieliło 27.06.03 r., po komercjalizacji tego przedsiębiorstwa. W momencie opracowywania *Strategii z czerwca 2002 r.* zakład ten był przedsiębiorstwem państwowym.

Ponadto, NP SA może, na zasadach określonych we właściwych przepisach, wykonywać powierzone i zlecone przez organy administracji publicznej zadania i czynności, w zakresie sektora naftowego i WSCh.

W konsekwencji powyższych decyzji, w ocenie Izby, rola i znaczenie NP SA wydatnie wzrosło. Obszar jej działalności uległ rozszerzeniu. Obok holdingu finansowego realizującego procesy restrukturyzacyjne i prywatyzacyjne w sektorze naftowym Spółka otrzymała nowe zadanie polegające na sprawowaniu roli holdingu operacyjnego zarządzania rozwojem podmiotów sektora WSCh.

W świetle przytoczonych wcześniej okoliczności, zdaniem NIK, uzyskując te nowe uprawnienia, NP SA nie była w sposób należyty przygotowana do ich wypełnienia.

W ocenie Izby, wypełnianie tej nowej roli, w warunkach złej sytuacji ekonomiczno-finansowej spółek sektora (z wyjątkiem ZChOS), wymagało od Spółki zabezpieczenia środków umożliwiających jej ich dokapitalizowanie. Warunku tego, niezbędnego dla powodzenia programu restrukturyzacji i konsolidacji spółek sektora WSCh, NP SA nie była w stanie wówczas spełnić. W okresie tym występowały już bowiem opóźnienia w przebiegu realizowanych przez Spółkę transakcji prywatyzacyjnych w sektorze naftowym (sprzedaż Naftobaz Sp. z o.o. czy Rafinerii Gdańskiej SA). Te niekorzystne uwarunkowania stawiały z kolei pod znakiem zapytania realność wykorzystania przez NP SA środków z tego tytułu w procesie restrukturyzacji i konsolidacji sektora WSCh⁶⁷.

3.3.3. BŁĘDNA KONCEPCJA KONSOLIDACJI PRODUKTOWEJ ZAPREZENTOWANA W STRATEGII Z CZERWCA 2002 R.

Przedstawiona w *Strategii dla przemysłu chemicznego w Polsce do 2010 r.* koncepcja konsolidacji produktowej, została zaprezentowana na znacznym poziomie ogólności, a celowości jej wdrożenia nie poparto materiałami analitycznymi i symulacjami, uzasadniającymi efektywność przyjęcia takiego rozwiązania.

Izba negatywnie, pod względem celowości i rzetelności, ocenia opracowanie w tym dokumencie ogólnych, nienależycie sprecyzowanych założeń konsolidacji produktowej, mającej stanowić najważniejsze przedsięwzięcie restrukturyzacji sektora WSCh w perspektywie do końca 2005 r. Zdaniem NIK, istniały istotne przesłanki przeciw konsolidacji, a ich nieuwzględnienie Izba ocenia krytycznie.

Strategia ta – 4 czerwca 2002 r. - została przyjęta przez Radę Ministrów⁶⁸. Tym samym prace nad jej opracowaniem zakończone zostały ostatecznie dopiero po 7 latach od chwili ich rozpoczęcia. W konsekwencji branża ta, jako jedna z ostatnich kluczowych gałęzi polskiej gospodarki, doczekała się programu rządowego.

NIK negatywnie, z punktu widzenia celowości i rzetelności, ocenia przebieg prac nad *Strategią z czerwca 2002 r.* W opinii Izby, świadczy ona o tym, że prowadzono je w sposób niezdiscyplinowany. Tym samym, nie zapewniono

⁶⁷ Patrz m.in. *Informacja o wynikach kontroli restrukturyzacji własnościowej przedsiębiorstw sektora naftowego* (Nr ewid. 139/2004/P03049/KGP), Warszawa, styczeń 2005 r.

⁶⁸ Protokół ustaleń Nr 23/2002 r.

Charakterystyka
Strategii z czerwca
2002 r.

ich sprawnego przebiegu, należnego znaczeniu i celom, jakim służyć miał opracowywany dokument rządowy.

Strategia z czerwca 2002 r. obejmowała zagadnienia zawarte w prezentowanych poprzednio KERM wersjach *Programu sektorowego*. W związku z powyższym, w opinii NIK, po kilkuletnich pracach nad tą problematyką, MG i MSP posiadały wystarczające materiały i doświadczenie, aby opracowanie tego programu mogło być wykonane w zdecydowanie krótszym czasie.

Strategia ta opracowana została przez MG i MSP, przy udziale NP SA. Charakteryzowała ona europejski i krajowy przemysł chemiczny, obserwowane na nim trendy i prognozy rozwoju najważniejszych grup produktowych. W stosunku do poprzednich dokumentów, istotną różnicą był sposób jej zredagowania. Opracowana ona została w ujęciu dwufazowym.

Pierwsza faza zawierała założenia programu restrukturyzacji i prywatyzacji sektora WSCh. Jej uszczegółowienie przygotować miała NP SA. Propozycja Spółki w tym zakresie, po jej uzgodnieniu z Ministrem Skarbu Państwa (w obszarze prywatyzacji) i Ministrem Skarbu Państwa we współpracy z ministrem właściwym do spraw gospodarki (w obszarze restrukturyzacji, konsolidacji produktowej i rynkowej), podlegała następnie akceptacji Rady Ministrów.

Druga część *Strategii* zawierała program inwestycyjny, zmierzający do zmniejszenia deficytu w handlu chemikaliami bazowymi i tworzywami sztucznymi.

Mankamenty i błędne
założenia przyjęte
w *Strategii*

Tym samym był to dokument bardzo ogólny. Jedynym konkretnym rozwiązaniem w nim wskazanym (w odniesieniu do programu restrukturyzacji i prywatyzacji sektora WSCh) było dokonanie konsolidacji produktowej i rynkowej, uwzględniającej powiązania produktowe, surowcowe i ekonomiczne między podmiotami sektorów WSCh i naftowego.

Strategia z czerwca 2002 r. stanowić miała istotną część zadania określonego w *Rządowym Programie Rozwoju Gospodarczego*⁶⁹. Program ten zakładał z kolei, że proces prywatyzacji, w przypadku strategicznych sektorów gospodarki (w tym m. in. WSCh), poprzedzony zostanie konsolidacją i restrukturyzacją podmiotów danego sektora. Łączenie podmiotów gospodarczych (zintegrowanych technologicznie czy produktowo) uzasadniano wymogiem tworzenia silnych grup kapitałowych zdolnych do konkurencyjności na rynku światowym.

Nie negując powiązań technologiczno - produktowych zachodzących między obydwojema sektorami ani zasadności opracowania *Strategii z czerwca 2002 r.*, NIK zwraca uwagę, że:

- w odniesieniu do sektora naftowego istniał program restrukturyzacji i prywatyzacji⁷⁰, wobec czego możliwość faktycznej koordynacji działań w obydwu sektorach była już wówczas w praktyce bardzo ograniczona,
- wobec zaawansowanego procesu prywatyzacji sektora WSCh, rozpoczętego i prowadzonego bez wcześniejszego opracowania strategii prywatyzacyjnej, część spółek sektora została również wcześniej sprywatyzowana⁷¹,

⁶⁹ Notatka dla pana Jacka Piechoty - Ministra Gospodarki, dotycząca *Strategii z czerwca 2002 r.* – pismo: PP22/RZ/376/2002 z 01.02.02 r.

⁷⁰ *Program* ten był wielokrotnie aktualizowany. W trakcie prac na *Strategią z czerwca 2002 r.* rozważano m.in. połączenie obydwu strategii. Ostatecznie, w czerwcu 2002 r., RM przyjęła program dotyczący sektora WSCh, a we wrześniu 2002 r. - Rząd po raz kolejny znowelizował program dotyczący sektora naftowego.

- w odniesieniu do podmiotów WSCh, podobnie jak w przypadku części spółek sektora naftowego, Skarb Państwa miał ograniczone możliwości oddziaływania na prowadzoną przez nie politykę inwestycyjną,
- *Strategia* ta obejmowała zaledwie 6 z około 20 przedsiębiorstw wchodzących w skład sektora WSCh⁷², podczas gdy planowane działania winny zostać skoordynowane i prowadzone kompleksowo,
- wariant przeprowadzenia konsolidacji w sektorze WSCh był już wcześniej przez doradcę prywatyzacyjnego MSP rozważany i odrzucony⁷³,
- do koncepcji konsolidacji powrócono, abstrahując od wcześniejszych rekomendacji doradcy nie zalecających tego procesu, nie dysponując jednocześnie alternatywnymi opracowaniami uzasadniającymi zasadność zmiany koncepcji.

W tym sensie, z formalnego punktu widzenia, zdaniem Izby, nazwa, a co ważniejsze zawartość tego dokumentu, nie odpowiadała w pełni jego roli i przypisywanemu mu znaczeniu. W konsekwencji, w ocenie NIK, jego powstanie w większym stopniu, zamiast ukształtowania spójnego i kompleksowego programu wobec całej branży, było wyrazem chęci szybkiego nadrobienia opóźnień z lat ubiegłych. Powyższa sytuacja z kolei, w sposób niekorzystny, zaciążyła na proponowanych w nim rozwiązaniach, w szczególności konsolidacji produktowej.

Konsolidacja produktowa miała doprowadzić do kompleksowych zmian i do „wyodrębnienia takich powiązań produktowych, technologicznych i własnościowych, które pozwolą na maksymalizację wartości dodanej w tworzonych podmiotach”. W opinii Izby, w dokumencie tym nie określono konkretnego wariantu konsolidacji, ze wskazaniem grup wyrobów, które mogłyby takim powiązaniom podlegać. Jako uzasadnienie konsolidacji produktowej, Ministerstwa wskazały dotychczasowe wadliwe struktury całego sektora, przeplatanie się ciągów produkcyjnych podmiotów związanych z chemią organiczną i nieorganiczną oraz fakt, że konkurują one na tym samym rynku. Z tego względu, wg stanowiska resortów, nie były udane dotychczasowe próby prywatyzacji prowadzonej indywidualnie wobec podmiotów sektora WSCh. Z dokumentu wynikało, że sporządzenie stosownych analiz i ocen ekonomiczno-finansowych restrukturyzacji sektora, przewidziano do późniejszego wykonania, po przyjęciu dokumentu przez Radę Ministrów.

Zdaniem NIK, w *Strategii z czerwca 2002 r.* trafnie zidentyfikowano trendy zachodzące w światowym przemyśle chemicznym. Polegają one właśnie na konsolidacji i koncentracji produkcji oraz globalizacji firm i rynków chemikaliów. Na podstawie tej diagnozy, z przyczyn wskazanych powyżej, w opinii Izby, w sposób nieuzasadniony, w odniesieniu do podstawowego segmentu tej branży – sektora WSCh, zaproponowano rozwiązanie, które z jednej strony pomijało wcześniejsze, zakończonych niepowodzeniem próby, a jednocześnie nie uwzględniało specyficznego sposobu organizacji tych przedsiębiorstw.

⁷¹ Szerzej patrz pkt. 3.3.12. *Informacji*.

⁷² Program sektorowy do branży WSCh zaliczał 21 producentów, w tym 4 z 6 spółek objęte *Strategią z czerwca 2002 r.*, tj. z wyjątkiem ZChOS i ZChZ. W Programie sektorowym „Wielka Synteza Chemiczna” 1999 – 2010. Aktualizacja było to 20 przedsiębiorców. W stosunku do wcześniejszego programu ubylły **Wrocławskie Zakłady Przemysłu Nieorganicznego**, a przybyła **Firma Chemiczna „Dwory” SA**. W przypadku *Strategii dla przemysłu chemicznego w Polsce w latach 2001 – 2010* nie zawarto takiej listy.

⁷³ Szerzej patrz pkt. 3.2.2. *Informacji*.

Nieudana próba konsolidacji z 1998 r.

W 1998 r., przy współdziałaniu przedstawicieli MG, Instytutu Ekonomiki Przemysłu Chemicznego i **Polskiej Izby Przemysłu Chemicznego**, MSP analizowało koncepcję konsolidacji ZAK, ZAP i ZAT. Opierała się ona na integracji w grupę kapitałową mającą charakter holdingu ww. firm branży nawozowej pod wspólnym zarządem strategicznym. Centrum holdingu stanowić miała spółka akcyjna z wniesionymi przez Skarb Państwa akcjami ZAK, ZAP i ZAT. Wymienione spółki stanowić miały rdzeń strategiczny grupy kapitałowej z dotychczasowym zakresem działania oraz wydzielonymi, w formie spółek, obszarami usługowymi.

W przypadku ZChP, z uwagi na inny profil produkcji (nawozy wieloskładnikowe, a nie azotowe), w ramach konsolidacji rozważano koncepcję zintegrowania działalności tej spółki z pozostałymi producentami nawozów fosforowych wraz z producentami siarki.

Złożoność zagadnień konsolidacji, determinowana nie tylko sytuacją wewnętrzną objętych nią podmiotów, ale również sytuacją w otoczeniu ogólnym i konkurencyjnym sprawiła, że koncepcja ta została oceniona jako zbyt ogólnikowa i nie dająca realnych szans na rozwiązanie kluczowych problemów sektora⁷⁴.

Propozycja indywidualnych ścieżek prywatyzacji zgłoszona przez doradcę MSP

W 1999 r. resort Skarbu Państwa uruchomił przetargi na wybór doradcy w procesach prywatyzacji spółek nawozowych. Zakres prac doradcy, uzgodniony przez MSP z MG, przewidywał m.in. opracowanie i zarekomendowanie strategii przekształceń własnościowych uwzględniającej różne warianty, w tym także zasadność konsolidacji spółki z jednym lub kilkoma podmiotami sektora. Na podstawie przygotowanych analiz przedprywatyzacyjnych doradca⁷⁵ zaproponował indywidualne ścieżki prywatyzacyjne ZAK, ZAP, ZAT i ZChP, odrzucając wariant alternatywny, a mianowicie prywatyzację poprzedzoną restrukturyzacją i konsolidacją produktową spółek nawozowych.

W opinii Izby, przeciw konsolidacji produktowej przemawiał ponadto, ukształtowany jeszcze w poprzednim systemie gospodarczym, sposób organizacji tych przedsiębiorstw.

Specyfika spółek WSCh przemawiająca przeciw ich konsolidacji

W Polsce zakłady sektora WSCh mają specjalizacje w kilku liniach produktowych, tj. m. in.: ZChP – nawozy fosforowe, kwas siarkowy, kwas fosforowy i biel tytanowa; ZAP – nawozy sztuczne, melamina i karoplaktam; ZAK – nawozy sztuczne, alkohole oxo, plasyfikatory i kleje; ZAT – nawozy sztuczne, kaprolaktam, tworzywa sztuczne, ZChZ - epichlorohydryna, TDI i pianki poliuretane, a w przypadku ZChOS – żywice epoksydowe i poliestrowe oraz środki ochrony roślin.

W wyniku powyższych uwarunkowań, w praktyce każde z przedsiębiorstw WSCh realizuje strategię dywersyfikacji, która stwarza im możliwości samodzielnego rozwoju. Dodatkowo, w przypadku spółek nawozowych, należy nadmienić, że nawozy są produktami silnie uzależnionymi od cykli koniunkturalnych i sezonowych. Ponadto, istnieje korelacja pomiędzy cyklami koniunkturalnymi na nawozy i chemikalia, sprawiająca, że w okresie gorszej sprzedaży nawozów, sprzedaż chemikaliów chroni firmę przed pogorszeniem wyników ekonomiczno-finansowych.

⁷⁴ Z informacji Ministra Skarbu Państwa przekazanej panu Tomaszowi Wójcikowi - Przewodniczącemu Sejmowej Komisji Skarbu Państwa, Uwłaszczenia i Prywatyzacji – pismo: BM-3121/99 z 09.02.99 r.

⁷⁵ Szerzej patrz pkt. 3.3.2. *Informacji*.

Tym samym specjalizacja (np. w drodze konsolidacji produktowej obszaru nawozowego) stwarza poważne ryzyko tego, że czasowa dekonstrukcja może zachwiać płynnością i tym samym całkowicie wyeliminować z rynku taki podmiot o monokulturowej strukturze produkcji.

Zaprezentowana koncepcja konsolidacji produktowej, zdaniem NIK, była zaprzeczeniem tych strategii indywidualnych, ukształtowanych na przestrzeni lat. Prowadziła ona bowiem z jednej strony do podziału jednolitych podmiotów gospodarczych, składających się z komplementarnych części, a jednocześnie nie prowadziła do wydłużenia, ale rozerwania istniejących łańcuchów produktowych, surowcowych i technologicznych w obrębie tych spółek. Ponadto, przeprowadzenie tego procesu dokonane miało być nie w wyniku oddolnych mechanizmów rynkowych, ale w wyniku decyzji administracyjnych.

W świetle powyższych uwarunkowań, zdaniem Izby, ewentualną konsolidację, jako narzędzie restrukturyzacji, należało traktować z dużą ostrożnością i rozważać ją jedynie jako jeden z wariantów. Jego ewentualne wdrożenie poprzedzić powinny rzetelne analizy: zarówno zasadności ekonomicznej takiego projektu, jak i szans jego przeprowadzenia, biorąc pod uwagę czasochłonność tego procesu oraz cykliczność wahań koniunkturalnych w sektorze WSCh.

3.3.4. OGÓLNIKOWE I NIEDORPACOWANE KONCEPCJE NAFTY POLSKIEJ SA W ZAKRESIE RESTRUKTURYZACJI I PRYWATYZACJI SEKTORA WSCh

Nieprzygotowanie do samodzielnego prowadzenia procesu restrukturyzacji i prywatyzacji sektora WSCh oraz błędy popełnione przez NP SA na etapie konstruowania koncepcji konsolidacji produktowej⁷⁶, wynikające z jej dążenia do uczestniczenia w tym projekcie, nie zostały przez Spółkę wyeliminowane w późniejszym okresie, kiedy na bazie udzielonych jej przez Ministra Skarbu Państwa pełnomocnictw, przystąpiono do formułowania zapisów umowy z firmą **CAP GEMINI Ernst & Young Polska Sp. z o.o.** (dalej: CAP GEMINI). Opracowania tego doradcy stały się z kolei podstawą do opracowania przez NP SA strategii restrukturyzacji, konsolidacji produktowej i rynkowej oraz prywatyzacji, uwzględniającej powiązania produktowe, surowcowe i ekonomiczne między podmiotami sektorów WSCh i naftowego.

Izba krytycznie, z punktu widzenia celowości i rzetelności, ocenia przedstawianie przez Spółkę koncepcji konsolidacji produktowej na znacznym poziomie ogólności, bez poparcia zasadności jej przyjęcia odpowiednimi materiałami analitycznymi i symulacjami, uzasadniającymi efektywność takiego rozwiązania.

W opinii NIK, mając na względzie ogólne zapisy *Strategii z czerwca 2002 r.*, zlecając zakres prac w umowie zawartej ze swym doradcą, Spółka w sposób nieuzasadniony zrezygnowała z zaprezentowania przez niego wariantowych, alternatywnych w stosunku do koncepcji konsolidacji produktowej, propozycji ścieżek rozwoju poszczególnych podmiotów WSCh, a zwłaszcza przygotowania planów odnoszących się do tych grup produktowych lub elementów majątku spółek, które nie podlegały koncentracji.

⁷⁶ Patrz pkt. 3.3.2 *Informacji*.

W konsekwencji, nie dysponując innymi wariantami rozwiązań, NP SA prezentowała konsolidację jako bezalternatywną propozycję. Powyższe stanowisko Spółki budziło wątpliwości MSP, co w konsekwencji opóźniło przyjęcie przez to Ministerstwo ostatecznych rozstrzygnięć, odnoszących się do sposobu restrukturyzacji i prywatyzacji spółek sektora WSCh.

Czynnikiem niezależnym od NP SA, utrudniającym jednocześnie Spółce realizację powierzonych jej zadań, było nieprzekazanie z MSP dokumentacji dotyczącej spółek WSCh.

Pomimo kolejnych prośb ze strony Spółki⁷⁷, resort nie przekazał materiałów, obejmujących analizy przedprywatyzacyjne spółek nawozowych (ZAK, ZAT, ZAP i ZChP).

Zgodnie z wyjaśnieniami pana Wojciecha Konarskiego – Dyrektora Biura Strategii i Restrukturyzacji Spółki⁷⁸ „przekazywanie dokumentów zakończyło się na przesłaniu do Nafty Polskiej SA wyboru dokumentów i dokonaniu przez Naftę Polską SA wyboru dokumentów do przekazania. Faktyczne przekazanie dokumentów nigdy nie nastąpiło.”

W związku z tym NP SA, w dniu 11 lipca 2002 r., wystąpiła do spółek sektora WSCh o przesłanie najważniejszych dokumentów i informacji. Zawarte w nich dane były niezbędne do przystąpienia przez Spółkę do realizacji powierzonych jej zadań. Zakłady przekazywały żądane dane, w okresie od połowy lipca do sierpnia 2002 r. Informacje te stały podstawą dla sukcesywnie przygotowywanych przez odpowiednie Biura NP SA analiz: ekonomiczno- finansowych, pozycji rynkowych podstawowych produktów, produktowo-technologicznych obejmujących aspekty związane z ochroną środowiska naturalnego oraz stanu zatrudnienia i sytuacji społecznej. Opracowania te były przedmiotem obrad Zarządu Spółki. Następnie były one wykorzystywane przez NP SA przy formułowaniu propozycji dotyczących strategii restrukturyzacji i prywatyzacji sektora.

Przykładowo, na posiedzeniu 27 listopada 2002 r. (protokół Nr 64/2002) po zapoznaniu się z analizą ekonomiczno-finansową podmiotów sektora WSCh, przekazaną przez Dyrektora Biura Polityki Finansowej, Zarząd przyjął informację prezentującą sytuację spółek w tym zakresie.

Odnosząc się do przedstawionego powyżej sposobu procedowania Spółki w zakresie przygotowania analiz obejmujących sytuację sektora WSCh, NIK jeszcze raz podkreśla, że należało je opracować w początkowym okresie włączenia NP SA w proces tworzenia programu restrukturyzacji i prywatyzacji tych spółek. Wówczas jednak, kierując się w głównej mierze zapewnieniem sobie uczestnictwa w tym projekcie, nie przygotowano takich analiz⁷⁹.

Niezależnie od powyższego, Izba zwraca uwagę, że choć formalnie - zgodnie z zapisami *Strategii z czerwca 2002 r.* - włączenie NP SA w proces opracowywania programu restrukturyzacji i prywatyzacji spółek sektora WSCh nastąpiło w drodze pełnomocnictwa udzielonego przez MSP w lipcu 2002 r., faktycznie -

⁷⁷ Pismo: BSR/12902/25/2002 r. z 19.07.02 r. podpisane przez pana Marka Gutowskiego – Wiceprezesa Zarządu, skierowane do pana Grzegorza Mroczkowskiego – Dyrektora Departamentu Restrukturyzacji i Pomocy Publicznej w MSP oraz pismo znak: BSR/11684/96/2002 z 06.09.02 r. podpisane przez pana Macieja Giereja – Prezesa Zarządu, skierowane do pana Ireneusza Sitarzkiego – Podsekretarza Stanu w MSP.

⁷⁸ Pismo z 25.10.04 r. (bez znaku).

⁷⁹ Szerzej patrz pkt. 3.3.2. *Informacji*.

w świetle przytoczonych wcześniej okoliczności - kluczowe rozstrzygnięcia zapadły przeszło pół roku wcześniej i nie były to jej propozycje autorskie, lecz wynikały z propozycji przedstawianych Spółce przez jej doradcę – firmę CAP GEMINI, a wcześniej BRE CF SA.

W konsekwencji tej chronologii zdarzeń, dokumentację mogącą stanowić podstawę do opracowania przez Spółkę rekomendacji, NP SA zgromadziła dopiero po przedstawieniu swych pierwotnych propozycji, które okazały się wiążące, choć na etapie ich prezentacji nie zostały poparte pełnymi analizami.

Najważniejszym zadaniem Spółki, określonym w *Strategii z czerwca 2002 r.* i potwierdzonym następnie pełnomocnictwem MSP z dnia 10 lipca 2002 r., było przygotowanie strategii restrukturyzacji, konsolidacji produktowej i rynkowej oraz strategii prywatyzacji sektora WSCh.

Wybór doradcy przez NP SA

W celu wykonania tego zadania NP SA uruchomiła procedurę wyboru doradcy do spraw opracowania strategii restrukturyzacji sektora WSCh.

Uchwałą Nr 3/43/2002 z dnia 23 sierpnia 2002 r. Zarząd NP SA przyjął:

- Procedurę wyboru doradcy ds. Strategii restrukturyzacji podmiotów sektora WSCh,
- Specyfikację Istotnych Warunków Zamówienia (TOR) dla przystępujących do procesu wyboru doradcy ds. Strategii restrukturyzacji podmiotów sektora WSCh.

Zgodnie z zawartymi tam zapisami przewidywany zakres zadań doradcy obejmował przygotowanie:

- Programu naprawczego i ujednoczenia struktury organizacyjnej w spółkach WSCh,
- Strategii restrukturyzacji, konsolidacji produktowej i rynkowej oraz prywatyzacji podmiotów sektora WSCh.
- Biznes planów dla podmiotów powstałych w wyniku restrukturyzacji podmiotów sektora WSCh.
- Przedstawienie orientacyjnego planu i harmonogramu realizacji programu restrukturyzacji i prywatyzacji podmiotów sektora WSCh.
- Doradztwo dla NP SA przy opracowaniu strategii prywatyzacji podmiotów/spółek sektora.

Zdaniem NIK, strategia restrukturyzacji i prywatyzacji sektora, na skutek przytoczonych zapisów, ograniczona została do koncepcji konsolidacji. Tym samym doradca nie został zobowiązany przez Spółkę do przedstawienia alternatywnych wariantów.

Na podstawie opracowań doradcy, NP SA przygotowała z kolei własne propozycje w tym zakresie. W związku z narzuconym przez Spółkę firmie CAP GEMINI ograniczeniem, nie rozważała ona innych (poza konsolidacją) możliwości restrukturyzacji spółek WSCh, które zapewniłyby im podstawy do trwałej egzystencji i długoterminowego rozwoju.

Jednocześnie zakres pełnomocnictwa udzielonego NP SA przez Ministra Skarbu Państwa nie obejmował prawa do samodzielnego przeprowadzenia restrukturyzacji i prywatyzacji spółek sektora WSCh lub podmiotów powstałych w wyniku restrukturyzacji. W sprawach kluczowych dla spółek sektora, stosownie do jego zapisów, konieczna była każdorazowa zgoda resortu.

Mając na względzie powyższe uwarunkowania, określające sposób działania Spółki w tym obszarze, NIK krytycznie, z punktu widzenia celowości, ocenia fakt, że zlecając doradztwo w zakresie restrukturyzacji sektora WSCh NP SA nie zagwarantowała sobie przedstawienia przez swego doradcę alternatywnych rozwiązań.

W ocenie Izby, uzasadnienie przez Spółkę efektywności zaproponowanego resortom MG i MSP modelu restrukturyzacji sektora WSCh wymagało wcześniejszego przedstawienia przez doradcę różnych wariantów, tak aby NP SA w swojej propozycji mogła uzasadnić wybór optymalnego rozwiązania. Dodatkowo wybrany wariant winien w sposób jednoznaczny wskazywać na efektywność zaproponowanego modelu. W tym celu winien on zostać skonfrontowany z innymi propozycjami. Aby spełnić ten warunek, zdaniem NIK, Spółka winna dysponować alternatywnymi scenariuszami restrukturyzacji i prywatyzacji. Ich brak opóźnił przyjęcie przez Radę Ministrów *Strategii z listopada 2003 r.* Według wstępnego harmonogramu miało to nastąpić do końca 2002 r., a faktycznie nastąpiło z prawie rocznym opóźnieniem.

Komisja, powołana uchwałą Zarządu NP SA Nr 3/43/2002 z dnia 23 sierpnia 2002 r., przy zastosowaniu procedur wyboru doradcy ds. Strategii restrukturyzacji Podmiotów Sektora WSCh, przeprowadziła postępowanie mające na celu wyłonienie doradcy Spółki w tym obszarze.

W wyniku prac Komisji Przetargowej, w których uczestniczył przedstawiciel MSP, z grona ośmiu zgłoszonych ofert (**FLUOR – Prosynchem Sp. z o.o.**; **Energy Management and Conservation Agency SA**; **Instytut Chemii Przemysłowej**; **CAP GEMINI**; **Warszawska Grupa Kapitałowa Sp. z o.o.**; **PricewaterhouseCoopers Polska Sp. z o.o.**; **RFC Polska Sp. z o.o.** i **Arthur Andersen Polska Sp. z o.o.**) do etapu przeprowadzenia negocjacji projektu umowy wytypowano⁸⁰ trzy firmy (tzw. „krótka lista”): CAP GEMINI; PricewaterhouseCoopers Polska Sp. z o.o. i Konsorcjum Arthur Andersen Polska Sp. z o.o. /BRE Corporate Finance.

Ostatecznie, na podstawie rekomendacji Komisji Przetargowej, Zarząd Spółki, uchwałą Nr 1/54/2002 z dnia 14 października 2002 r., wybrał firmę CAP GEMINI na doradcę ds. Strategii restrukturyzacji Podmiotów Sektora WSCh.

Stosownie do postanowień umowy, zawartej w dniu 28 października 2002 r., doradca zobowiązany został do przygotowania następujących dzieł (raportów):

- *Ocena sytuacji ekonomiczno-finansowej i handlowej Spółek WSCh (dalej: dzieło „A”),*
- *Optymalizacja i racjonalizacja struktury organizacyjnej, struktury zatrudnienia i systemu zarządzania w Spółkach WSCh oraz program naprawczy Spółek WSCh (dalej: dzieło „B”),*
- *Biznes plany dla spółek produktowych powstałych w wyniku restrukturyzacji Podmiotów WSCh (dalej: dzieło „C”),*
- *Zarys strategii restrukturyzacji, konsolidacji produktowej i rynkowej oraz prywatyzacji podmiotów sektora WSCh (dalej: dzieło „D”).*

⁸⁰ Uchwała Nr 7/48/2002 Zarządu Nafty Polskiej SA z dnia 17 września 2002 r.

Mając na względzie zadanie nałożone na NP SA, zdaniem NIK, kluczowe znaczenie dla wywiązania się przez Spółkę z powierzonego jej zadania miały dzieła „C” i „D”. Podobne stanowisko zajmowała NP SA. W ocenie Izby, świadczy o tym poziom wynagrodzenia z tytułu wykonania poszczególnych opracowań. W przypadku dzieł „A” i „B” były to odpowiednio kwoty po 196 029 zł, a w przypadku dzieł „C” i „D” po 392 059 zł.

Dodatkowo rangę poszczególnych opracowań wyznaczała liczebność poszczególnych komisji odbioru poszczególnych opracowań. Ich skład, powołany uchwałą Nr 1/62/2002 Zarządu Spółki z dnia 15 listopada 2002 r., w przypadku dzieł „A” i „B” był trzyosobowy, w przypadku dzieła „C” czteroosobowy, a w przypadku dzieła „D” sześciuosobowy.

Odbiór dzieł doradcy przez NP SA

Analizując procedurę odbioru kolejnych dzieł doradcy, Izba zwraca uwagę, że:

- W przypadku dzieła „A”⁸¹ doradcy wypłacono wynagrodzenie w pełnej wysokości przewidzianej umową, uznając że zostało ono przygotowane w sposób prawidłowy, nie zawiera istotnych wad i wymaga jedynie dokonania pewnych uzupełnień⁸². Uzupełnione dzieło „A” doradca przedstawił 20.01.03 r.
- W przypadku dzieła „B”⁸³ doradcy wypłacono wynagrodzenie w pełnej wysokości przewidzianej umową, uznając że pierwotna wersja przekazana 23.12.02 r., po dwukrotnym wniesieniu uwag przez Spółkę⁸⁴ oraz po konsultacjach z podmiotami WSCh⁸⁵, spełnia wymogi określone w umowie. Uzupełniony raport, wraz z wyjaśnieniami, doradca przekazał 14.03.03 r., a ostateczny protokół odbioru dzieła „B” Komisja sporządziła 18.03.03 r.
- W przypadku dzieła „C”⁸⁶ doradcy wypłacono wynagrodzenie obniżone o 15% (zamiast 392 059 zł - 333 250,15 zł), uznając że pierwotna wersja, przekazana 06.01.03 r., po dwukrotnym wniesieniu uwag przez Spółkę⁸⁷, w dalszym ciągu zawierała wadę („niekonsekwencje dotyczące założeń cen sprzedaży produktów spółki nawozowo-melaminowej”⁸⁸).
- W przypadku dzieła „D”⁸⁹ doradcy wypłacono wynagrodzenie obniżone o 30% (zamiast 392 059 zł – 274 441,00 zł), uznając że pierwotna wersja, przekazana 06.01.03 r., po wniesieniu uwag przez Spółkę⁹⁰, w dalszym ciągu zawierała istotną wadę (brak programów rozwojowych), która skutkowałą „zmniejszeniem wartości lub użyteczności dzieła ze względu na cel w umowie oznaczony”⁹¹. Mając na względzie powyższe przesłanki, na podstawie uchwały Nr 1/17/2003 Zarządu NP SA z dnia 2 kwietnia 2003 r., w dniu 3 kwietnia

⁸¹ Przyjętego uchwałą Nr 4/68/2002 Zarządu Nafty Polskiej SA z dnia 18 grudnia 2002 r.

⁸² Protokół odbioru dzieła z 17.12.2002 r.

⁸³ Przyjętego uchwałą Nr 5/15/2003 Zarządu Nafty Polskiej SA z dnia 20 marca 2003 r.

⁸⁴ Protokół odbioru dzieła z 07.01.03 r. oraz z 11.02.03 r.

⁸⁵ Pismo do podmiotów WSCh, z prośbą o przesłanie uwag do dzieła „B” Spółka skierowała 14.02.03 r. Przykładowo do Zarządu ZChP SA pismo BSR/486/81/2003.

⁸⁶ Przyjętego uchwałą Nr 4/13/2003 Zarządu Nafty Polskiej SA z dnia 14 marca 2003 r.

⁸⁷ Protokół odbioru dzieła z 22.01.03 r. oraz z 12.02.03 r.

⁸⁸ Ostateczny protokół odbioru dzieła z 12.03.03 r.

⁸⁹ Przyjętego uchwałą Nr 7/9/2003 Zarządu Nafty Polskiej SA z dnia 13 lutego 2003 r.

⁹⁰ Protokół odbioru dzieła z 20.01.03 r.

⁹¹ Ostateczny protokół dzieła z 12.02.03 r.

2003 r. zawarty został Aneks do umowy z firmą CAP GEMINI w sprawie obniżenia wynagrodzenia za dzieło „D”.

Nie zgłaszając zastrzeżeń do sposobu rozliczenia przez Spółkę poszczególnych dzieł przygotowywanych przez firmę CAP GEMINI i zastosowanych redukcji wynagrodzenia, Izba zwraca uwagę, że obydwa kluczowe opracowania doradcy (dzieła „C” i „D”) zawierały istotne wady, rzutujące na możliwość ich wykorzystania w konstrukcji strategii restrukturyzacji, konsolidacji produktowej i rynkowej oraz prywatyzacji podmiotów WSCh.

Mimo tych wad, nie mając alternatywnych rozwiązań, na bazie propozycji swego doradcy, Spółka przygotowała własne propozycje w tym zakresie.

Porównanie zapisów obydwu dokumentów, tj. ostatecznej wersji dzieł „C” i „D” z propozycją strategii restrukturyzacji i prywatyzacji spółek sektora WSCh, przesłanej przez Spółkę do MSP i MG, jednoznacznie wskazuje, że główne tezy zawarte w propozycjach NP SA wynikały wprost z założeń opracowanych przez doradcę. Dotyczyło to w szczególności koncepcji:

- dokonania konsolidacji produkcji nawozów sztucznych i melaminy, a następnie prywatyzacji podmiotu powstałego w wyniku konsolidacji,
- wyodrębnienia bądź utrzymania wskazanych jednostek biznesowych (rozumianych jako zespoły składników materialnych i niematerialnych wchodzących w skład podmiotów WSCh i będących podstawą produkcji grup produktowych), a następnie ich prywatyzację - tzw. prywatyzację produkcji chemicznych,
- restrukturyzacji działalności pomocniczej w obecnych podmiotach WSCh, której efektem miała być eliminacja kosztów nadmiernych zasobów w drodze: prywatyzacji obszarów pomocniczych, redukcji zatrudnienia oraz utworzenia parków przemysłowych, zakładanych na bazie pozostałych po procesie restrukturyzacji aktywów danego podmiotu WSCh,
- umożliwienia podmiotom sektora WSCh zakupów gazu ziemnego po cenach porównywalnych do płaconych przez innych producentów europejskich.

Przedstawiona przez NP SA, na bazie propozycji CAP GEMINI, koncepcja konsolidacji produktowej, w związku z jej ogólnikowością i niedopracowaniem, w sposób negatywny wpłynęła na przebieg dalszych uzgodnień w tym zakresie - prowadzonych między NP SA a MSP - oraz niekorzystnie zaciążyła na zapisach zawartych w *Strategii z listopada 2003 r.*, powodując konieczność ich dalszego uszczegóławiania.

Izba krytycznie, z punktu widzenia celowości i rzetelności, ocenia przewlekłość prac w zakresie opracowania ścieżki restrukturyzacji i prywatyzacji spółek sektora WSCh. W opinii NIK, w dużym stopniu spowodowana ona została nie przedstawieniem przez Spółkę, w odpowiednim czasie, rozwiązań alternatywnych w stosunku do koncepcji konsolidacji produktowej. Powyższa sytuacja wynikała zaś z faktu, że powołanie koncernu nawozowo-melaminowego było jedynym wariantem, w odniesieniu do którego NP SA dysponowała analizami przygotowanymi przez jej doradcę – firmę CAP GEMINI.

W związku z tym propozycja ta była konsekwentnie przedstawiana w kolejnych materiałach przesyłanych przez NP SA do MSP. I tak:

Wykorzystanie propozycji
CAP GEMINI przez NP SA
w jej rekomendacji
dotyczącej spółek WSCh

Zarząd NP SA w dniu 31 stycznia 2003 r. podjął uchwałę Nr 1/7/2003 zatwierdzającą treść *Strategii restrukturyzacji, konsolidacji produktowej i rynkowej oraz prywatyzacji Podmiotów Wielkiej Syntezy Chemicznej*. Dokument ten Spółka przesłała do Ministerstwa⁹² wraz z *Materiałami pomocniczymi do Strategii restrukturyzacji, konsolidacji produktowej i rynkowej oraz prywatyzacji podmiotów Wielkiej Syntezy Chemicznej*.

Uchwałą Nr 1/24/2003 z dnia 9 maja 2003 r. Zarząd NP SA zatwierdził:

- *Strategię restrukturyzacji, konsolidacji produktowej i rynkowej oraz prywatyzacji Podmiotów Wielkiej Syntezy Chemicznej Warszawa, maj 2003.*
- *Rozwinięcie strategii restrukturyzacji, konsolidacji produktowej i rynkowej oraz prywatyzacji Podmiotów Wielkiej Syntezy Chemicznej Warszawa, maj 2003.*

Obydwa dokumenty przesłano do MSP⁹³.

Stosownie do wyjaśnienia pana Wojciecha Konarskiego - Dyrektora Biura Strategii i Restrukturyzacji: „Nowy projekt Strategii... z 9 maja 2003 r. jest mniej wariantowy niż wersja pierwotna projektu z 3 lutego 2003 r.”⁹⁴. Jednocześnie, w opinii Dyrektora, przyjęta przez Radę Ministrów *Strategia z listopada 2003 r.* jest silnie oparta na rozwiązaniach i formule zapoczątkowanej w projekcie majowym, lecz jednocześnie pozostawia większe pole decyzji, co do wariantu realizacyjnego.

Ostatecznie zaproponowane przez MSP i przyjęte przez Radę Ministrów w *Strategii z listopada 2003 r.* zapisy uzupełniały wariant konsolidacji produktowej, opracowany przez NP SA, o indywidualną ścieżkę prywatyzacji podmiotów WSCh. Było to rozwiązanie zaproponowane przez MSP, na realizację którego Spółka nie była przygotowana. Wskazywała na to w swoim piśmie do Ministra⁹⁵.

Zgodnie z zawartym tam stanowiskiem, zapisy umożliwiające prywatyzację wszystkich podmiotów WSCh odrębnie, powodowały, że ramy restrukturyzacji organizacyjnej zostały poszerzone w bardzo znaczący sposób. W związku z powyższym, po zatwierdzeniu *Strategii z listopada 2003 r.*, stosownie do konstatacji Spółki, konieczne było przeprowadzenie dalszych szczegółowych analiz, w celu wybrania optymalnego modelu strategii restrukturyzacji i prywatyzacji. NP SA nie posiadała takich ekspertyz, bo nie zleciła ich opracowania swemu doradcy. Wbrew zapisom *Strategii z czerwca 2002 r.* Spółka nie opracowała bowiem wariantowych propozycji, ograniczając się do przedstawienia jednego scenariusza konsolidacji produktowej.

Rozszerzenie przez MSP strategii restrukturyzacji i prywatyzacji sektora WSCh wynikało z kolei m.in. z krytycznego stanowiska Sejmowych Komisji: Skarbu Państwa i Gospodarki oraz strony społecznej (związkowej) w ramach Zespołu Trójstronnego ds. Branży Chemicznej⁹⁶.

Podczas IV Kadencji Sejmu RP kwestia strategii restrukturyzacji i prywatyzacji sektora WSCh, do czasu przyjęcia przez Radę Ministrów w listo-

⁹² Pismo NPPZ/355/63/2003 z 03.02.03 r. skierowane przez pana Macieja Giereja – Prezesa Zarządu do pana Sławomira Cytryckiego – Ministra Skarbu Państwa.

⁹³ Pismo L dz. Pf-10/2003 z 09.05.03 r. skierowane do pana Piotra Czyżewskiego - Ministra Skarbu Państwa.

⁹⁴ Pismo BSR/3704/503/2004 z 01.12.04 r.

⁹⁵ Pismo BSR/3769/711/2003 z 20.10.03 r. skierowane przez pana Macieja Giereja – Prezesa Zarząd NP SA do pana Piotra Czyżewskiego – Ministra Skarbu Państwa.

⁹⁶ Koncepcja konsolidacji, zawarta w kolejnych propozycjach NP SA, była przedmiotem dyskusji ww. grupami.

padzie 2003 r. programu w tym zakresie, była dwukrotnie przedmiotem obrad Sejmowej Komisji Skarbu Państwa.

Posiedzenia poświęcone temu zagadnieniu miały miejsce: 18 czerwca 2002 r.⁹⁷ oraz 23 września 2003 r.⁹⁸. Ponadto, 13 listopada 2002 r. przedmiotem obrad 34 Plenarnego Posiedzenia Sejmu RP, w pkt 12 porządku dziennego, była Informacja Rządu Rzeczypospolitej Polskiej dotycząca projektu konsolidacji branży Wielkiej Syntezy Chemicznej.

Po posiedzeniu Komisji Skarbu Państwa w dniu 23 września 2003 r. do Prezesa Rady Ministrów skierowany został dezyderat⁹⁹. W dezyderacie tym Komisja uznała za konieczne, biorąc pod uwagę kondycję ekonomiczną zakładów WSCh oraz bliski termin akcesji Polski do Unii Europejskiej, jak najszybsze podjęcie przez Radę Ministrów decyzji umożliwiających rozpoczęcie długo oczekiwanego procesu restrukturyzacji i prywatyzacji sektora.

Wątpliwości w tym zakresie zgłaszała także równoległe Sejmowa Komisja Gospodarki. Posiedzenia poświęcone tej kwestii miały miejsce: 4 czerwca 2002 r.¹⁰⁰, 12 czerwca 2002 r.¹⁰¹, 16 lipca 2002 r.¹⁰² oraz 24 lipca 2003 r.¹⁰³.

Po posiedzeniu Komisji Gospodarki w dniu 24 lipca 2003 r. do Prezesa Rady Ministrów skierowany został dezyderat¹⁰⁴. W dezyderacie tym Komisja wyraziła m.in. niepokój tak dużym opóźnieniem w przygotowaniu i przyjęciu przez Rząd *Strategii restrukturyzacji i prywatyzacji* dla tego sektora. Ponadto wskazała, że jej cele są enigmatyczne i niejasne. Według Komisji zaprezentowana koncepcja konsolidacji produktowej nie została należycie uzasadniona. Wobec nieprzygotowania biznesplanu oraz symulacji finansowych dla koncernu nawozowego, zakwestionowano wiarygodność tego przedsięwzięcia. Stwierdzono również brak wyraźnego wskazania źródeł finansowania przedstawionych zamierzeń. W konkluzji uznano, że propozycje restrukturyzacyjne formułowane wobec sektora WSCh należy zindywidualizować w odniesieniu do poszczególnych zakładów, poprzez określenie ich roli i miejsca w sektorze.

Krytyczne głosy w odniesieniu do planowanej konsolidacji produktowej w sektorze WSCh padały także w trakcie konsultacji prowadzonych w ramach **Zespołu Trójstronnego ds. Branży Chemicznej** (Zespół). Jego inauguracyjne posiedzenie odbyło się 10 marca 2003 r.

W pracach Zespołu uczestniczyli przedstawiciele strony rządowej (MSP, MGPIPS, MF), organizacji pracodawców, zarządów podmiotów WSCh oraz związków zawodowych reprezentujących różne branże chemiczne. Celem prac Zespołu było prowadzenie trójstronnego dialogu sektorowego dla godzenia interesów stron przy realizacji rządowych programów restrukturyzacji zakładów branży

⁹⁷ Biuletyn Nr 673/IV (Komisja Skarbu Państwa Nr 28).

⁹⁸ Biuletyn Nr 2275/IV (Komisja Skarbu Państwa Nr 96).

⁹⁹ Dezyderat nr 10 Komisji Skarbu Państwa do Prezesa Rady Ministrów w sprawie *Strategii restrukturyzacji i prywatyzacji sektora Wielkiej Syntezy Chemicznej*, uchwalony na posiedzeniu w dniu 3 października 2003 r.

¹⁰⁰ Biuletyn Nr 633/IV (Komisja Gospodarki Nr 37).

¹⁰¹ Biuletyn Nr 666/IV (Komisja Gospodarki Nr 40).

¹⁰² Biuletyn Nr 810/IV (Komisja Gospodarki Nr 52).

¹⁰³ Biuletyn Nr 2102/IV (Komisja Gospodarki Nr 133).

¹⁰⁴ Dezyderat nr 17 Komisji Gospodarki do Prezesa Rady Ministrów w sprawie *Strategii restrukturyzacji i prywatyzacji sektora Wielkiej Syntezy Chemicznej*, uchwalony na posiedzeniu w dniu 28 sierpnia 2003 r.

chemicznej, dla zachowania pokoju społecznego. Na posiedzeniach tych, odbytych w dniach: 29 lipca 2003 r.; 7 i 27 sierpnia 2003 r. oraz 12 września 2003 r., tj. przed przyjęciem przez Radę Ministrów *Strategii restrukturyzacji i prywatyzacji sektora Wielkiej Syntezy Chemicznej*, jedną z kluczowych kwestii była celowość realizacji rządowej koncepcji konsolidacji produktowej przez utworzenie koncernu nawozowo-melaminowego.

Na forum Zespołu nie doszło do uzgodnienia wspólnego stanowiska w tej sprawie, a półroczne konsultacje zakończyły się niepowodzeniem. W ocenie Izby, ich fiasko wynikało w głównej mierze z braku przekonujących argumentów merytorycznych, jak też wiarygodnych analiz ekonomicznych, mogących jednoznacznie przekonać stronę społeczną o celowości tak zaplanowanego przedsięwzięcia.

Prowadzone konsultacje ujawniły rozbieżności oczekiwań oraz stanowisk wśród organizacji związkowych działających w sektorze. Dotyczyło to w szczególności ZAP i ZChP. W konsekwencji uniemożliwiło to osiągnięcie pełnego konsensusu wobec proponowanych rozwiązań.

O braku porozumienia w sprawie przeprowadzenia konsolidacji produktowej informowano w *Strategii z listopada 2003 r.*, rekomendując jednocześnie jej skierowanie do dalszej realizacji.

W wyjaśnieniach dotyczących tej kwestii wskazano, iż kierując się wyłącznie opinią związków zawodowych nie można by podjąć żadnej decyzji i zrealizować żadnego programu rządowego¹⁰⁵. Ponadto, stwierdzono w nich, że każda decyzja dotycząca prywatyzacji i restrukturyzacji, na różnych etapach, jest oprotostowana przez organizacje związkowe.

Nie kwestionując powyższego, NIK zwraca jednak uwagę, że warunkiem sprawnego i efektywnego wdrożenia rozwiązań zaproponowanych w tej *Strategii* było uzyskanie wsparcia dla jej realizacji ze strony wszystkich partnerów zaangażowanych w ten proces. W odniesieniu do tego programu, w świetle przytoczonych okoliczności, jego uzyskanie było utrudnione.

W tym miejscu warto jednocześnie odnotować, że przedstawiona później propozycja indywidualnych ścieżek prywatyzacji poszczególnych podmiotów zyskała aprobatę tego Zespołu¹⁰⁶.

3.3.5. NIEPODJĘCIE W STRATEGII Z LISTOPADA 2003 R. OSTATECZNYCH ROZSTRZYGNIEĆ ODNOŚNIE DZIAŁAŃ DOSTOSOWAWCZYCH PROWADZONYCH WOBEC SPÓŁEK SEKTORA

Błędy metodologiczne popełnione przy konstruowaniu koncepcji konsolidacji produktowej na etapie przygotowania *Strategii z czerwca 2002 r.* oraz ogólnikowość jej zapisów, nie dająca możliwości rzetelnej oceny tego rozwiązania, spowodowały przedłużające się uzgodnienia dokumentu uszczegóławiającego zapisy w tym obszarze, tj. *Strategii restrukturyzacji i prywatyzacji Sektora Wielkiej Syntezy Chemicznej (Strategia z listopada 2003 r.)*.

¹⁰⁵ Wyjaśnienia pana Macieja Kruka – p. o. Dyrektora DNW III – pismo MSP/DNW3/1152/04 DNW3-PC-0911-2/04 z 30.12.04 r.

¹⁰⁶ Szerzej patrz pkt. 3.3.7. *Informacji*.

Rada Ministrów – 11 listopada 2003 r.¹⁰⁷ - przyjęła ten dokument. *Strategia* ta opracowana została przez Ministerstwo Skarbu Państwa we współpracy z **Ministerstwem Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej** (MGPiPS), na podstawie propozycji NP SA.

NIK krytycznie, z punktu widzenia celowości i rzetelności ocenia fakt, że opracowanie tego dokumentu zajęło ponad 16 miesięcy. Jak wspomniano wcześniej¹⁰⁸ w trakcie prac nad tym dokumentem koncepcja konsolidacji produktowej została zakwestionowana co do wiarygodności i zasadności ekonomicznej przez Sejmowe Komisje: Gospodarki i Skarbu Państwa oraz Zespół Trójstronny ds. Branży Chemicznej.

Wobec poważnych wątpliwości merytorycznych, zgłaszanych w trakcie konsultacji, *Strategia z listopada 2003 r.*, w wersji przyjętej przez rząd, nie rozstrzygała o sposobie prowadzenia procesu restrukturyzacji i prywatyzacji spółek sektora WSCh dopuszczając alternatywne rozwiązania, rozszerzając jednocześnie spektrum wariantów, nawet w stosunku do zapisów przyjętych w dokumencie podstawowym, tj. *Strategii dla przemysłu chemicznego w Polsce do 2010 r.*

NIK krytycznie, z punktu widzenia celowości, ocenia sposób redakcji obydwu *Strategii*. Zdaniem Izby przy ich formułowaniu nie zostały zachowane właściwe relacje między nimi. W konsekwencji, wbrew pierwotnym założeniom, *Strategia z listopada 2003 r.* nie uszczegóławiała zapisów *Strategii z czerwca 2002 r.* w zakresie sposobu przeprowadzenia restrukturyzacji organizacyjnej i prywatyzacji.

Strategia restrukturyzacji i prywatyzacji Sektora Wielkiej Syntezy Chemicznej stanowić miała „pierwszy z etapów przyjętej przez Radę Ministrów w dniu 4 czerwca 2002 r. *Strategii dla przemysłu chemicznego w Polsce do 2010 r.* w zakresie Sektora Wielkiej Syntezy Chemicznej do roku 2005.”. W dokumencie tym określono m.in.:

- niezbędne działania doraźne (zapewnienie stabilnych i konkurencyjnych warunków zaopatrzenia w podstawowe surowce – gaz ziemny oraz restrukturyzację wewnętrzną),
- niezbędne działania docelowe (konsolidacja produktowa w głównym obszarze produkcyjnym - nawozy i melamina; prywatyzacja pozostałych jednostek biznesowych i grup produktowych; utworzenie parków przemysłowych),
- źródła finansowania strategii oraz ścieżki prawne jej realizacji wraz z orientacyjnym harmonogramem,
- działania administracji rządowej i samorządowej oraz NP SA, związane realizacją strategii.

W odniesieniu do kluczowej kwestii restrukturyzacji organizacyjnej, polegającej na konsolidacji produktowej, w *Strategii z listopada 2003 r.* zawarte zostały zapisy w żaden sposób nie przesądzające o dokonywanym wyborze.

Podstawowy wariant zakładał konsolidację (w jednym podmiocie prawnym i organizacyjnym) produkcji nawozów. Miało to nastąpić w oparciu o centra produkcji nawozów fosforowych w ZChP oraz nawozów azotowych i melaminy w ZAP, bez powodowania uprzywilejowania na rynku utworzonego podmiotu.

¹⁰⁷ Protokół ustaleń Nr 47/2003.

¹⁰⁸ Patrz pkt. 3.3.4. *Informacji*.

Jednocześnie dokument nie wykluczał możliwości konsolidacji, w jednym podmiocie prawnym i organizacyjnym, produkcji nawozów i melaminy.

W *Strategii* tej dopuszczano również wariant konsolidacji tylko w obszarze nawozów, z wydzieleniem samodzielnej spółki melaminowej, oraz konsolidację jednostek biznesowych w celu sprzedaży inwestorom (np. produkcja kaprolaktamu w ZAT i kaprolaktamu w ZAP przy wiodącej roli ZAP).

Kolejny wariant zakładał prywatyzację podmiotów WSCh odrębnie, bez wcześniejszej konsolidacji.

Przy założeniu niewykonywania wariantu prywatyzacji w całości rekomendowano z kolei do wyodrębnienia poszczególne jednostki biznesowe (np. kaprolaktam i tworzywa konstrukcyjne z ZAT).

Tym samym wskazane w tym dokumencie przedsięwzięcia w obszarze konsolidacji i prywatyzacji zostały ujęte w sposób ogólnikowy, stanowiący jedynie zarys wstępnej wizji możliwych działań, z hasłowym wskazaniem możliwości ich wdrożenia. Zdaniem NIK ograniczało to ich wiarygodność. Dowodem tego były z jednej strony zastrzeżenia wnoszone przez zainteresowane strony podczas prowadzonych konsultacji oraz przeciągające się (w późniejszym okresie) opracowanie dokumentów uszczegółwiających zapisy tej *Strategii*.

Ogólne zapisy *Strategii listopada 2003 r.* spowodowały, że ramy restrukturyzacji organizacyjnej, w stosunku do zapisów *Strategii z czerwca 2002 r.*, faktycznie zostały poszerzone, a nie uszczegółwione.

Pkt. 8 *Strategii z czerwca 2002 r.* pt. *Program prywatyzacji i restrukturyzacji sektora Wielkiej Syntezy Chemicznej* określał całość zadań, według których przebiegać miał ten proces. Na podstawie znajdujących się tam zapisów Minister Skarbu Państwa udzielił NP SA, w dniu 10 lipca 2002 r., pełnomocnictwa.

Mając na względzie zapisy pełnomocnictwa¹⁰⁹, w opinii Izby, doradztwo NP SA w zakresie strategii restrukturyzacji i prywatyzacji sektora WSCh nie obligowało jej do przedstawienia alternatywnych, w stosunku do koncepcji konsolidacji produktowej, wariantów rozwiązań.

Zaprezentowanie takich alternatywnych rozwiązań było natomiast uzasadnione. Brak zagwarantowania ich przygotowania przez NP SA w pełnomocnictwie udzielonym tej Spółce przez MSP, na skutek ogólnikowego sformułowania jego zapisów, NIK ocenia krytycznie, z punktu widzenia celowości i rzetelności.

Należy przy tym zauważyć, że błędu takiego nie popełniono wcześniej, w przypadku umowy z BMF SA.

Do zakresu obowiązków doradcy zaliczono tam:

- przygotowanie przewidzianych prawem analiz przedprywatyzacyjnych spółek obejmujących: analizę sytuacji prawnej majątku, analizę stanu i perspektyw rozwoju, analizę realizacji obowiązków wynikających z tytułu wymagań ochrony środowiska, analizę realizacji obowiązków wynikających z tytułu ochrony dóbr kultury oraz oszacowanie wartości spółki,
- przygotowanie i zarekomendowanie, na podstawie ww. analiz, strategii przekształceń własnościowych obejmujących w szczególności: ewentualne przeprowadzenie działań przygotowawczych do prywatyzacji poprzez jej restrukturyzację, analizę i ocenę zasadności ewentualnego dokapitalizowania przed zbyciem akcji Skarbu Państwa osobom trzecim, analizę i ocenę zasadności ewentualnej

¹⁰⁹ Szerzej patrz pkt. 3.3.2. *Informacji*.

konsolidacji z jednym lub z kilkoma podmiotami sektora, opracowanie kryteriów jakim powinien odpowiadać potencjalny inwestor strategiczny oraz zarekomendowanie, na podstawie wykonanej analizy, optymalnej strategii jej przekształceń własnościowych.

W ocenie NIK, brak analogicznych zapisów w pełnomocnictwie udzielonym przez MSP NP SA z jednej strony opóźnił przygotowanie przez tę Spółkę satysfakcjonujących resort propozycji i jednocześnie w sposób negatywny wpłynął na redakcję zapisów *Strategii listopada 2003 r.*

W konsekwencji, zdaniem Izby, przy formułowaniu zapisów obydwu dokumentów nie zostały zachowane właściwe relacje między nimi.

Według stanowiska MSP przekazanego w trakcie kontroli strategia jest „najwyższym hierarchicznie dokumentem normatywnym, stanowiącym podstawę do opracowania dokumentów podrzędnie złożonych, będących jej rozwinięciem i uszczegółowieniem”¹¹⁰. Do tych dokumentów podrzędnie złożonych Ministerstwo zaliczyło natomiast plan – precyzujący wybór konkretnych koncepcji działania (spośród typowanych w strategii opcji strategicznych) oraz harmonogram realizacji strategii zawierający konkretne cele i zadania szczegółowe.

Nie kwestionując powyższej hierarchii Izba zwraca uwagę, że w przypadku dokumentów programowych dotyczących sektora WSCh układ ten, wbrew przedstawionemu stanowisku, nie został zachowany. W swych wyjaśnieniach, w sposób nieuzasadniony, za punkty wyjścia MSP przyjął bowiem zapisy *Strategii z listopada 2003 r.*, a nie zapisy *Strategii z czerwca 2002 r.*

Tymczasem w przypadku sektora WSCh podstawowym dokumentem rangi politycznej, opisującym najogólniejsze działania państwa w zakresie strategicznego zarządzania tą gałęzią była *Strategia z czerwca 2002 r.*, a nie *Strategia z listopada 2003 r.* To właśnie bowiem w pkt 8 *Strategii z czerwca 2002 r.* pt. „Program prywatyzacji i restrukturyzacji sektora Wielkiej Syntezy Chemicznej” z jednej strony określono cele działania państwa w tym obszarze (co osiągnąć?), a także zaprezentowano ogólną koncepcję działania (jak osiągnąć te zakładane cele?).

Strategia z listopada 2003 r., zgodnie z pierwotnymi założeniami, miała precyzować konkretną koncepcję działania. Jej rezultatem miało być udzielenie odpowiedzi na pytanie, jaką koncepcję działania przyjęto do realizacji i w jaki sposób będzie ona wdrażana ?

Rozdział 12 tej *Strategii* obejmował wprawdzie m.in. orientacyjny harmonogram restrukturyzacji i prywatyzacji, a rozdział 13 działania administracji rządowej i NP SA związane z jego realizacją. Jednocześnie jednak te propozycje uszczegóławiające (udzielające odpowiedzi na pytania: jakie cele i zadania szczegółowe, kto, w jaki sposób, kiedy, w jakich warunkach będzie realizował?) przedstawiono jedynie w odniesieniu do jednego z zakładanych scenariuszy (konsolidacji produktowej), nie przesądzając wcale, że wariant ten będzie realizowany.

Według stanowiska MG, sama nazwa „strategia” sugeruje dokument, w którym zawarte ustalenia stanowią wyłącznie kierunkowe i potencjalne możli-

¹¹⁰ Wyjaśnienia pana Macieja Kruka – p. o. Dyrektora DNW III – pismo MSP/DNW3/1152/04 DNW3-PC-0911-2/04 z 30.12.04 r.

wości podejmowania działań w obowiązującym przedziale czasowym¹¹¹. Tym samym dokument ten ma charakter ogólny. Przy takiej interpretacji Ministerstwo nie wyjaśniło jednak, jaki dokument powinien stanowić podstawę realizacji konkretnych działań i zawierać precyzyjnie sformułowane zadania.

W konsekwencji powyższego stanowiska, *Strategia z listopada 2003 r.* stanowiła kolejny dokument kierunkowy. Przyznał to zresztą sam Minister Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej w swym piśmie skierowanym do Marszałka Sejmu RP¹¹². Z pisma tego wynika, że opracowana *Strategia z czerwca 2002 r.* stanowi dokument o cechach kierunkowych. W tym samym piśmie wskazuje się jednocześnie, że *Strategia z listopada 2003 r.* doprecyzowuje cele określone w poprzedniej, po czym tę samą *Strategię* prezentuje jako dokument kierunkowy.

W związku z powyższym, zdaniem NIK, *Strategia z listopada 2003 r.* nie była dokumentem gotowym do wdrożenia. Jak wykazała kontrola musiał powstać jeszcze jeden dokument¹¹³.

Ogólne zapisy *Strategii z listopada 2003 r.* spowodowały, że ramy restrukturyzacji organizacyjnej, w stosunku do zapisów *Strategii z czerwca 2002 r.*, faktycznie zostały poszerzone, a nie uszczegółowione. Tym samym obydwie *Strategie* nie pozostawały względem siebie w układzie hierarchicznym. *Strategia z listopada 2003 r.* nie precyzowała bowiem jaką koncepcję działania przyjęto do realizacji. W związku z tym niemożliwe było opracowanie harmonogramu działania określającego m.in.: kto, w jaki sposób, kiedy, w jakich warunkach i za pomocą jakich instrumentów będzie tę wybraną koncepcję realizował.

Tymczasem *Strategia z listopada 2003 r.*, zgodnie z pierwotnymi założeniami, miała precyzować konkretną koncepcję działania. Jej rezultatem miało być także udzielenie odpowiedzi na pytanie w jaki sposób będzie ona wdrażana?

Ostatecznie jednak dokument ten, w wersji przyjętej przez Radę Ministrów, nie rozstrzygał tej zasadniczej kwestii.

W tym kontekście czas spędzony na opracowanie tej *Strategii* należy uznać za wykorzystany nieefektywnie, a sposób redakcji jej zapisów za nie spełniający oczekiwań, jakie pierwotnie stawiano przed tym dokumentem.

3.3.6. PRZEWLEKŁE UZGODNIENIA NAFTY POLSKIEJ SA Z MINISTREM SKARBU PAŃSTWA

Ogólne zapisy odnoszące się do kierunków restrukturyzacji i prywatyzacji, zawarte w *Strategii z listopada 2003 r.* w sposób negatywny wpłynęły na przebieg dalszych uzgodnień w tym zakresie prowadzonych między NP SA a MSP. Zajęły one kolejny rok.

W opinii NIK, z racji sprawowanego nadzoru właścicielskiego nad Spółką, odpowiedzialność za przewlekłość tego procesu, krytycznie oceniana przez Izbę z punktu widzenia celowości i rzetelności, spada na MSP i to Ministerstwo powinno podjąć działania, z jednej strony usprawniające przebieg procesu decyzyjnego w tej kwestii, a jednocześnie naprawiające błędy metodologiczne popełnione

¹¹¹ Wyjaśnienia złożone w trakcie kontroli - pismo DPO-V/JP/RZ/618/4804w/04 z 30.11.04 r.

¹¹² Pismo BDG.I.0700-764/03 DPO-V/RZ/5517w/2003 z 07.10.03 r. stanowiące odpowiedź ma dezyderat nr 17 Sejmowej Komisji Gospodarki.

¹¹³ Szerzej patrz pkt 3.3.7. *Informacji*.

we wstępnej fazie formułowania założeń tego projektu. W obydwu przypadkach, w świetle przedstawionej poniżej chronologii zdarzeń, podjęcie ostatecznych rozstrzygnięć odwlekano.

Oczekiwanie NP SA
na podjęcie
rozstrzygnięć przez
MSP

W związku z dopuszczalnością kilku rozwiązań wymienionych w *Strategii z listopada 2003 r.* oczekiwaniem NP SA było podjęcie przez resort decyzji pre-sądzącej o realizacji konkretnego wariantu. O podjęcie stosownej decyzji Spółka wystąpiła do MSP wkrótce po przyjęciu tego dokumentu przez Radę Ministrów¹¹⁴. W piśmie tym Spółka zabiegała o:

- wyrażenie zgody na rozpoczęcie procedur prywatyzacyjnych z uwzględnieniem analiz przedprywatyzacyjnych,
- wyrażenie zgody na zlecenie wyceny spółek w celu określenia wartości rynkowej, po której aporty powinny być wniesione do tej Spółki,
- wyjaśnienie jaka ilość akcji będzie przedmiotem aportu do NP SA.

W przesłanej po przeszło miesiącu odpowiedzi¹¹⁵ resort wyraził zgodę na:

- rozpoczęcie procedur umożliwiające podjęcie działań prywatyzacyjnych w stosunku do ZChOS i ZChZ,
- zlecenie wyceny podmiotów WSCh, których akcje będą przedmiotem aportu i wniesienia przez Skarb Państwa do NP SA.

Oczekiwanie NP SA na doprecyzowanie przez MSP wariantu wybranego do realizacji wynikało z faktu, że zapisy *Strategii listopada 2003 r.* były szersze niż warianty przedkładane wcześniej przez Spółkę.

Rozwiązaniem rekomendowanym przez NP SA było powołanie koncernu nawozowo-melaminowego. W praktyce był to jednocześnie jedyny wariant, w odniesieniu do którego Spółka ta dysponowała odpowiednimi analizami przygotowanymi przez jej doradcę - CAP GEMINI¹¹⁶.

Zaproponowane przez MSP i przyjęte przez Radę Ministrów w *Strategii z listopada 2003 r.* zapisy uzupełniały z kolei wariant konsolidacji produktowej, opracowany przez NP SA, o indywidualną ścieżkę prywatyzacji podmiotów WSCh.

Uszczegółowione
propozycje NP SA

Mając na względzie powyższe uwarunkowania Zarząd NP SA, na swym posiedzeniu 27 listopada 2003 r., wystąpił z wnioskiem do Walnego Zgromadzenia (MSP) o podjęcie uchwały w przedmiocie określenia warunków realizacji tego dokumentu podejmując uchwałę nr 4/68/2003. W uchwale tej, na bazie dotychczasowych rekomendacji Spółki, przyjęto m.in.:

- realizację *Strategii* w wariantcie podstawowym, tj. konsolidację w jednym podmiocie prawnym i organizacyjnym produkcji nawozów fosforowych, nawozów azotowych oraz melaminy,
- utworzenie spółki nawozowo-melaminowej w drodze podziału przez wydzielanie (zgodnie z art. 529 § 1 pkt 4 *ksh*),
- podniesienie kapitału zakładowego NP SA poprzez wniesienie aportem akcji/udziałów spółek posiadanych przez Ministra Skarbu Państwa o łącznej wartości rynkowej nie mniejszej niż 1 824 mln zł, w celu dokonania restrukturyzacji zadłużenia podmiotów WSCh objętych *Strategią* (w tym wobec PGNiG SA) poprzez wykup ich zadłużenia i jego częściową konwersję na kapitał tych spółek

¹¹⁴ Pismo NPPZ/4063/298/2003 z 18.11.03 r.

¹¹⁵ Pismo DRiPP/5016/2003 z 22.12.03 r.

¹¹⁶ Szerzej patrz pkt 3.3.4. *Informacji*.

i kapitał nowo powstającej spółki nawozowo-melaminowej, a także na zwiększenie wiarygodności kredytowej NP SA,

- podjęcie przez NP SA, w oparciu o udzielone pełnomocnictwa, stosownych uchwał NWZ spółek WSCh, zobowiązujących je do niezwłocznego podjęcia działań wymaganych przepisami *ustawy z dnia 27 lipca 2002 r. o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców*¹¹⁷ oraz *ustawy z dnia 30 października 2002 r. o pomocy publicznej dla przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu dla rynku pracy*¹¹⁸, w celu przygotowania planów restrukturyzacyjnych, mających być podstawą udzielenia pomocy publicznej.

Zarząd NP SA postanowił zwrócić się do Rady Nadzorczej (RN) o zaopiniowanie przedmiotowego wniosku, kierowanego do Walnego Zgromadzenia Spółki. Kształt propozycji zapisów, proponowanych przez NP SA wynikał z zakresu rekomendacji ścieżki realizacyjnej *Strategii restrukturyzacji i prywatyzacji sektora Wielkiej Syntezy Chemicznej* przedstawionej wcześniej MSP. Wyłącznie dla takiego wariantu zostały przygotowane biznes plany. W przypadku konsolidacji w innym konfiguracjach konieczne było pilne wykonanie analiz w celu przygotowania biznes planów dla takich przypadków.

W dniu 23 grudnia 2003 r. RN NP SA podjęła uchwałę nr 4/3/2003, w której pozytywnie zaopiniowała podstawowe kierunki realizacji *Strategii z listopada 2003 r.*, zawarte we wniosku skierowanym przez Zarząd do Walnego Zgromadzenia o podjęcie uchwały w przedmiocie realizacji tej *Strategii*.

Rada Nadzorcza Spółki dostrzegła potrzebę pilnego:

- wniesienia do NP SA akcji podmiotów WSCh,
- wdrożenia przez NP SA i podmioty WSCh prac zmierzających do zrealizowania konsolidacji produktowej,
- oparcia działań prawnych i kapitałowych o rekomendowaną w *Strategii* metodę utworzenia spółki nawozowo-melaminowej lub nawozowej i melaminowej,
- wdrożenia przez NP SA działań zmierzających do zapewnienia udzielenia pomocy przez tę Spółkę,
- podjęcia działań zapewniających dokapitalizowanie NP SA aktywami będącymi w dyspozycji Ministra Skarbu Państwa w celu wykonania zadań wynikających ze *Strategii*.

Równocześnie Rada Nadzorcza zobowiązała Zarząd NP SA do:

- bieżącego analizowania metod wdrażania *Strategii* i informowania RN o sposobie i tempie prac wdrożeniowych oraz ewentualnych zagrożeniach,
- stałego monitorowania wdrażania *Strategii* w aspekcie zmian w polskim systemie prawnym oraz w uwarunkowaniach ekonomicznych, jakie nastąpią po dacie akcesji Polski do Unii Europejskiej,
- przedstawienia odpowiednich wniosków RN i Ministrowi Skarbu Państwa w przypadku wystąpienia okoliczności uzasadniających modyfikację realizacji *Strategii* lub sięgnięcie po rozwiązania alternatywne.

Obydwa organy Spółki (Walne Zgromadzenie i Rada Nadzorcza) nie podjęły żadnych zasadniczych rozstrzygnięć dotyczących przyszłości sektora, a w szczególności decyzji przesądzającej o realizacji jednego z możliwych wariantów. Uchwała Nadzwyczajnego Walnego Zgromadzenia w sprawie określenia warunków realizacji *Strategii z listopada 2003 r.* nie została podjęta.

¹¹⁷ Dz. U. Nr 141, poz. 1177 ze zm. – dalej *ustawa z 27.07.02 r.*

¹¹⁸ Dz. U. Nr 213, poz. 1800 ze zm. - dalej *ustawa z 30.10.02 r.*

Oczekiwania MSP pod adresem NP SA

Zgodnie z uzyskanymi w trakcie kontroli wyjaśnieniami pana Macieja Krucka - p.o. Dyrektora DRiPP¹¹⁹, MSP stało na stanowisku, że NP SA winna przedstawić inne (alternatywne) warianty, poza wariantem podstawowym. Dopiero na podstawie analizy kilku wariantów Minister Skarbu Państwa mógł podjąć decyzję o wyborze najlepszego rozwiązania. Do dnia 27 lutego 2004 r. Spółka nie przedstawiła takich propozycji.

Nadzorujący prace DRiPP pan Tadeusz Soroka – Podsekretarz Stanu w MSP¹²⁰ stwierdził natomiast m.in., iż precyzowanie wariantów warunków realizacji *Strategii restrukturyzacji i prywatyzacji sektora Wielkiej Syntezy Chemicznej* przez Ministra Skarbu Państwa na Walnym Zgromadzeniu NP SA było niewłaściwe, gdyż to właśnie zadaniem tej Spółki było przygotowanie alternatywnych wariantów realizacji tej *Strategii*. Zgodnie ze stanowiskiem Ministra podjęcie decyzji kierunkowej wskazującej konkretny scenariusz realizacji *Strategii* wymagało przedstawienia możliwych wariantów realizacji tego dokumentu.

NIK pozytywnie, pod względem celowości, ocenia takie podejście do kwestii konstrukcji procesu tworzenia programu restrukturyzacji i prywatyzacji sektora WSCh. Jednocześnie Izba zwraca uwagę, że na skutek wadliwych zapisów pełnomocnictwa dla NP SA z dnia 10 lipca 2002 r., resort nie zabezpieczył sobie takiego schematu jego przygotowania, a własne oczekiwania w tym zakresie przedstawił ze znacznym opóźnieniem.

W dniu 27 lutego 2004 r. Minister Skarbu Państwa, w piśmie skierowanym do Zarządu NP SA¹²¹, wyraził zaniepokojenie brakiem efektów w zakresie realizacji *Strategii z czerwca 2002r.* i *Strategii z listopada 2003 r.* W ocenie MSP, przedstawiony we wniosku do Walnego Zgromadzenia, sposób realizacji obydwu *Strategii*, budzący opory społeczne, wymagał uzupełnienia o alternatywne koncepcje realizacji, poparte stosownymi analizami. W swym piśmie MSP zwracało uwagę, że ZAP i ZChP, poszukując alternatywnych rozwiązań, złożyły wnioski zawierające propozycje indywidualnych ścieżek restrukturyzacji i prywatyzacji. Ponadto, wyrażono w nim zaniepokojenie, że przedłużające się uzgodnienia mogą spowodować niemożność użycia środków pomocowych dla podmiotów sektora chemicznego, co związane jest z terminem przystąpienia Polski do Unii Europejskiej.

Z uzyskanych wyjaśnień¹²² wynikało, że powyższa ocena sformułowana została na podstawie braku wymaganych przez MSP wariantów realizacji programu, zgodnie z oczekiwaniami Podsekretarza Stanu – pana Tadeusza Soroki wyrażanymi na spotkaniach Kierownictwa MSP z Zarządem NP SA.

Przedstawiając powyższe Izba zwraca uwagę, że Minister nie wyegzekwował od Spółki przedłożenia takich wariantów na wcześniejszym etapie, tj. bezpośrednio po przedłożeniu mu pierwszych propozycji przez NP SA (nastąpiło to odpowiednio w lutym i maju 2003 r.)¹²³.

¹¹⁹ Pismo MSP/DNW3/1152/04 DNW3-PC-0911-2/04 z 30.12.04 r.

¹²⁰ Wyjaśnienia złożone w trakcie kontroli – pismo z 09.02.05 r.

¹²¹ Pismo MSP/DRiPP/1065 DRiPP/422-29/04.

¹²² Pismo: MSP/DNW3/1152/04 DNW3-PC-0911-2/04 z 30.12.04 r.

¹²³ Szerzej patrz pkt 3.3.4. *Informacji*.

Wnioski o indywidualne ścieżki restrukturyzacji i prywatyzacji ZAP i ZChP były z kolei konsekwencją zapisów *Strategii listopada 2003 r.* We wcześniejszym okresie możliwość ta nie była rozważana i dyskutowana.

Prezes NP SA nie zgodził się z przedstawionymi przez MSP zarzutami. W swej odpowiedzi¹²⁴ przedstawił kalendarium prac i podejmowanych działań, wiążących się z realizacją obydwu *Strategii*. W opinii Prezesa, przyspieszenie ich realizacji wymagało podjęcia kierunkowych decyzji, leżących w gestii Ministra Skarbu Państwa i to ich brak powodował opóźnienie startu programu dla sektora WSCh.

Izba krytycznie, z punktu widzenia celowości i rzetelności, ocenia powyższą sytuację. W opinii NIK, wynikała ona zarówno z braku właściwego określenia przez resort zadań zleczanych NP SA, jak też z braku systemowej współpracy między MSP i Spółką na etapie podejmowania ostatecznych rozstrzygnięć. W konsekwencji, wobec braku pożądaných efektów, każda ze stron swego partnera obciążała odpowiedzialnością za ten stan.

W dniu 12 marca 2004 r. Rada Nadzorcza Spółki dokonała zmiany na stanowisku Prezesa Zarządu. Zgodnie z opinią MSP¹²⁵ powodem tej decyzji była negatywna ocena w zakresie realizacji przez NP SA programu restrukturyzacji i prywatyzacji podmiotów sektora WSCh.

Nowy Zarząd NP SA podjął prace wariantami realizacji *Strategii z listopada 2003 r.*, przedkładając w okresie kwiecień – czerwiec 2004 r. dwie propozycje.

Prezes Zarządu NP SA, przy piśmie z dnia 27 kwietnia 2004 r., przekazał do MSP materiał analityczny *Rekomendacja ścieżek realizacyjnych Strategii restrukturyzacji i prywatyzacji sektora WSCh*, będący przedmiotem posiedzenia Zarządu Spółki w dniu 26 kwietnia 2004 r.

Dokument ten wraz z załącznikami zawierał identyfikację ścieżek realizacji *Strategii z listopada 2003 r.* Materiał przedstawiał zakres i konfigurację konsolidacji, uwarunkowania nowo powstających podmiotów, możliwe rozwiązania prawne, etapowanie procesu przekształceń oraz harmonogram jego realizacji w trzech wariantach.

Wariant I - **Polski Koncern Nawozowy** (PKN) zakładał przeprowadzenie konsolidacji w jednym podmiocie prawnym i organizacyjnym produkcji nawozów, w oparciu o centra produkcji nawozów fosforowych w Policach oraz azotowych i melaminy w Puławach.

Wariant II – **Polski Koncern Azotowy SA** (PKA) i **Koncern Fosforowy „POLICE”** (KF) przewidywał dwa odrębne asortymentowo centra konsolidacji: produkcję nawozów azotowych i melaminy z siedzibą w Puławach oraz produkcję nawozów wieloskładnikowych (NPK), bieli tytanowej i metanolu w Policach.

Wariant III - **Zjednoczone Fabryki Związków Azotowych SA** (ZFZA) i KF określał dokonanie konsolidacji trzech podmiotów sektora (ZAK, ZAP i ZAT) poprzez połączenie w trybie art.492 § 1 ust. 1 *ksh* (przeniesienie całego majątku spółek ZAK i ZAT na spółkę ZAP oraz zmiana firmy nowego podmiotu na ZFZA z siedzibą w Puławach) lub w trybie art.492 § 1 ust. 2 *ksh* (zawiązanie spółki akcyjnej ZFZA, na którą przejdzie majątek spółek ZAK, ZAP i ZAT). Uzupełnienie portfela produktów sektora WSCh zapewnić miał KF z siedzibą w Policach, powstały na bazie ZChP.

¹²⁴ Pismo: NPPZ/660/15/2004 z 02.03.04 r.

¹²⁵ Pismo: MSP/DNW3/1152/04 DNW3-PC-0911-2/04 z 30.12.04 r.

Elementami stałymi tych ścieżek pozostawały:

- wniesienie akcji podmiotów sektora WSCh do NP SA,
- prywatyzacja w całości ZChZ i ZChOS,
- restrukturyzacja zobowiązań handlowych wobec PGNiG SA,
- działania w obszarze własności Prezesa UOKiK (pomoc publiczna).

W opinii NIK, założenia przedstawione w tym dokumencie w istocie stanowiły pierwszy krok zmierzający do wycofania się z podstawowego wariantu *Strategii z listopada 2003 r.*, tj. utworzenia PKN. Jednocześnie, w związku z rekomendacją przez Spółkę wariantu II, w praktyce już wówczas przesądzona została indywidualna ścieżka prywatyzacji ZChP.

Zdaniem Izby, na powyższe rozstrzygnięcie istotne znaczenie miał fakt, że Prezesem NP SA wybrany został pan Krzysztof Żyndul – wcześniej Prezes ZChP. To właśnie Spółka ta, w grudniu 2003 r., wkrótce po przyjęciu przez Radę Ministrów zapisów *Strategii listopada 2003 r.*, dopuszczających prywatyzację podmiotów WSCh w całości, złożyła do MSP wnioski w sprawie indywidualnej ścieżki restrukturyzacji i prywatyzacji¹²⁶. Powyższe działanie stawiało z kolei pod znakiem zapytania koncepcję podmiotu nawozowo-melaminowego.

Zarząd NP SA, uchwałą nr 1/51/2004 r., podjętą w dniu 1 lipca 2004 r., przyjął opracowany w Spółce w drugiej połowie czerwca dokument *Ścieżka realizacji Strategii dla przemysłu chemicznego w Polsce do 2010 r. i Strategii restrukturyzacji i prywatyzacji sektora WSCh* i przekazał go do MSP przy piśmie z dnia 2 lipca 2004 r.

W związku z poprawą sytuacji spółek w 2003 r. oraz w pierwszej połowie 2004 r., a także znaczącym wzrostem zainteresowanie poważnych inwestorów całymi zakładami (lub ich zdolnymi do samodzielnego funkcjonowania częściami), przedstawiono w nim zaktualizowaną ścieżkę realizacji *Strategii z czerwca 2002 r. i Strategii z listopada 2003 r.*

W dokumencie tym wprost mówiło się już o indywidualnych ścieżkach prywatyzacji poszczególnych podmiotów sektora WSCh wskazując, w odniesieniu do poszczególnych z nich, następujące rozwiązania:

ZChOS – prywatyzacja w całości w drodze sprzedaży akcji w trybie zaproszenia do rokowań inwestorów branżowych lub oferty publicznej.

ZChZ – prywatyzacja w całości (preferowanym rozwiązaniem była sprzedaż większościowego pakietu akcji inwestorowi branżowemu).

ZChP – zakup przez „Ciech” SA od NP SA ok. 45% akcji tej spółki, podwyższenie kapitału zakładowego ZChP i objęcie nowych akcji przez „Ciech” SA – w zamian za wkład niepieniężny w postaci należących do „Ciech” SA udziałów w **Gdańskich Zakładach Nawozów Fosforowych „Fosfory” Sp. z o.o.** oraz objęcie akcji przez PGNiG SA - w zamian za wkład niepieniężny w postaci wierzytelności wobec ZChP, a następnie wprowadzenie akcji ZChP na GPW.

ZAK i ZAT – sprzedaż większościowego pakietu akcji na rzecz „Anwil” SA, który złożył deklarację zakupu akcji obu spółek, przy pośrednim zaangażowaniu w prywatyzację PKN „Orlen” SA,

ZAP – sprzedaż akcji Spółki w trybie oferty publicznej lub zaproszenie do rokowań inwestorów branżowych, a także realizowana przez Spółkę sprzedaż wydzielonych części jej majątku produkcyjnego.

¹²⁶ Zarząd ZChP uchwałą Nr 701/III/03 z 02.12.03 r. podjął decyzję w sprawie założeń restrukturyzacji Spółki indywidualną ścieżką.

Elementami stałymi tej propozycji pozostawało:

- wniesienie przez Ministra Skarbu Państwa do NP SA, w formie aportu na podwyższenie kapitału, akcji podmiotów sektora WSCh, po uprzednio uzyskanej zgodzie Rady Ministrów, w trybie art. 33 ust 3 *uokip*,
- prywatyzacja w całości ZChZ i ZChOS,
- restrukturyzacja zobowiązań handlowych wobec PGNiG SA,
- uzyskanie stosownych zgód Prezesa UOKiK, w związku z dokonaniem działań restrukturyzacyjnych mających charakter koncentracji.

Propozycja ta, w ocenie NIK, stanowiła kolejny etap odejścia od koncepcji konsolidacji produktowej. ZAP SA (podobnie jak ZChP) opracowały własną, indywidualną ścieżkę restrukturyzacji i prywatyzacji.

Warianty przygotowywane przez NP SA były przedmiotem obrad **Międzyresortowego Zespołu do spraw restrukturyzacji i prywatyzacji Sektora Wielkiej Syntezy Chemicznej** (Zespół Międzyresortowy). Został on powołany *Zarządzeniem Nr 25 Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 marca 2004 r.*, a w jego skład wchodził przedstawiciele: MSP, MGiP, Ministerstwa Finansów (MF), Ministerstwa Środowiska (MŚ), UOKiK, PGNiG SA i NP SA. W 2004 r. Zespół Międzyresortowy odbył cztery posiedzenia - w dniach 7 i 30 lipca oraz 1 i 5 października.

NIK pozytywnie, z punktu widzenia celowości i rzetelności, ocenia jego utworzenie. Gremium to pełniło rolę organu opiniotwórczego Ministra Skarbu Państwa, rekomendując mu, po analizie scenariuszy przygotowanych przez NP SA, ścieżkę realizacji *Strategii restrukturyzacji i prywatyzacji Sektora Wielkiej Syntezy Chemicznej*.

Nie zgłaszając zastrzeżeń do przyjętego przez MSP sposobu pracy nad tym dokumentem, na tym etapie, Izba podkreśla, że wcześniejsze wdrożenie takiej procedury pozwoliłoby wydatnie przyspieszyć przebieg całego procesu, z korzyścią dla podmiotów WSCh.

3.3.7. ODEJŚCIE OD KONCEPCJI KONSOLIDACJI PRODUKTOWEJ I PRZYJĘCIE INDYWIDUALNYCH ŚCIEŻEK PRYWATYZACJI DLA SPÓŁEK SEKTORA WSCH

Scenariusz w zakresie sposobu realizacji zapisów *Strategii z czerwca 2002 r.*, w obszarze restrukturyzacji i prywatyzacji sektora WSCh, Minister Skarbu Państwa przesłał Radzie Ministrów do zaakceptowania dopiero na początku listopada 2004 r. Tym samym dokument ten powstał po przeszło 2 latach od momentu przyjęcia wyjściowego programu rządowego i w rok po przyjęciu *Strategii z listopada 2003 r.*

W opinii Izby, zapisy zawarte w *Rekomendacji ścieżki realizacji Strategii restrukturyzacji i prywatyzacji Sektora Wielkiej Syntezy Chemicznej (Rekomendacja z listopada 2004 r.)*, przyjętej przez Radę Ministrów w dniu 9 listopada 2004 r.¹²⁷, w stosunku do wcześniejszych dokumentów przyjętych przez Radę Ministrów w tym obszarze, odpowiednio w czerwcu 2002 r.¹²⁸ i listopadzie 2003 r.¹²⁹, stanowiły zasadniczą modyfikację zapisów obydwu *Strategii*. Polegała

¹²⁷ Protokół ustaleń Nr 47/2004.

¹²⁸ *Strategia dla przemysłu chemicznego w Polsce do 2010 r.*

¹²⁹ *Strategia restrukturyzacji i prywatyzacji Sektora Wielkiej Syntezy Chemicznej.*

ona na odejściu od koncepcji konsolidacji sektora na rzecz indywidualnych ścieżek prywatyzacji jego poszczególnych podmiotów. Jednocześnie kolejny istotny zwrot polegał na zmianie koncepcji finansowania restrukturyzacji tego sektora z finansowania w ramach udzielonej pomocy publicznej na rzecz obciążenia tymi kosztami potencjalnych inwestorów (branżowych i giełdowych).

Zdaniem NIK, zawarte w *Rekomendacji z listopada 2004 r.* uzasadnienie, wyjaśniające przyczyny odejścia od wariantu konsolidacji, stanowi jednocześnie potwierdzenie wskazanych wcześniej błędów metodologicznych, jakie popełniono w trakcie opracowywania programu restrukturyzacji i prywatyzacji sektora WSCh. Ponadto, dokument ten wskazuje, że przy konstruowaniu wariantu konsolidacji produktowej nie dokonano rzetelnego rozeznania faktycznej możliwości sfinansowania tego procesu.

Za pozytywne zjawisko, w odniesieniu do sposobu procedowania z *Rekomendacją z listopada 2004 r.*, należy natomiast uznać fakt, że w przeciwieństwie do zapisów zawartych w *Strategii z listopada 2003 r.*, zapisy zawarte w tym dokumencie były przedmiotem obrad Kierownictwa MSP, uzgodnień na Zespole Trójstronnym¹³⁰ oraz Uchwały NWZ NP SA.

W dniu 4 listopada 2004 r. pan Jacek Socha - Minister Skarbu Państwa¹³¹ wystąpił z wnioskiem o wyrażenie przez Radę Ministrów, w trybie art. 33 ust. 3 *uokip*, zgody na inny niż publiczny tryb zbycia akcji. Polegał on na wniesieniu do NP SA akcji podmiotów sektora WSCh - ZAK, ZAT, ZChZ i ZChOS - w zamian za objęcie w tej spółce przez Skarb Państwa akcji w podwyższonym kapitale zakładowym. Załącznikiem do tego wniosku była *Informacja o sposobie realizacji Strategii restrukturyzacji i prywatyzacji Sektora Wielkiej Syntezy Chemicznej – Rekomendacja ścieżki realizacji Strategii restrukturyzacji i prywatyzacji Sektora Wielkiej Syntezy Chemicznej.*

Rekomendacja z listopada 2004 r. zawierała m.in. rozwiązania dotyczące sposobu prywatyzacji poszczególnych spółek sektora WSCh. I tak:

W stosunku do ZChP i ZAP zakładano prywatyzację przez wprowadzenie (istniejących bądź pochodzących z nowej emisji) akcji spółek na GPW. Ponadto przewidywano, za zgodą MSP, zbycie bądź konwersję na ich akcje wierzytelności PGNiG SA i innych wierzycieli. Dodatkowo, w przypadku ZChP, dopuszczano możliwość wniesienia przez inwestora branżowego, aportem na podwyższenie kapitału zakładowego Spółki, aktywów związanych z produkcją nawozów fosforowych i objęcie przez tego inwestora akcji w podwyższonym kapitale zakładowym, w celu konsolidacji polskiego sektora tych nawozów.

W odniesieniu do ZAK i ZAT przyjmowano koncepcję polegającą na wniesieniu ich akcji do NP SA, a następnie (za zgodą MSP) ich zbycie bądź dokonanie konwersji na kapitały zakładowe tych spółek wierzytelności PGNiG SA oraz ewentualnie innych wierzycieli. Przewidywano ponadto możliwość zbycia akcji ZAK i ZAT, objętych przez PGNiG SA i innych wierzycieli, w drodze konwersji, inwestorowi branżowemu wybranemu w drodze publicznego zaproszenia do rokowań. Zapewnić to miało obydwu Spółkom warunki do długoterminowego rozwoju.

¹³⁰ Protokół z posiedzenia z 15.10.04 r.

¹³¹ Pismo MSP/DNW3/400/04 DNW3-PC-073-10/04 skierowane do pana Aleksandra Proksy – Sekretarza Rady Ministrów.

W przypadku ZChZ oraz ZChOS przewidywano wniesienie akcji do NP SA, a następnie ich sprzedaż przez tę Spółkę zainteresowanym inwestorom, w drodze publicznego zaproszenia do rokowań.

Ponadto *Rekomendacja z listopada 2004 r.*, w odniesieniu do wszystkich podmiotów WSCh:

- nie wykluczała możliwości sprzedaży wyodrębnionych, zdolnych do samodzielnego funkcjonowania centrów produkcyjnych ww. podmiotów inwestorom oraz innych form powiązań kapitałowych,
- zakładała zachowanie do 15% pakietu akcji każdego z sześciu podmiotów WSCh, w celu nieodpłatnego udostępnienia uprawnionym pracownikom i przeprowadzenie procesu udostępnienia akcji,
- przewidywała wniesienie do NP SA nie mniej niż 69% akcji ZAK, ZAT, ZChZ i ZChOS,
- zobowiązywała do określenia zakresu analiz przedprywatyzacyjnych, koniecznych do sporządzenia przed dokonaniem zbycia akcji tych spółek.

Zgodnie z zawartym w *Rekomendacji z listopada 2004 r.* uzasadnieniem, wariant konsolidacji nie został zrealizowany z następujących powodów:

- brak środków publicznych na jego finansowanie (szacowane koszty utworzenia spółki melaminowo-nawozowej wynosiły ok. 680 mln zł),
- brak akceptacji społecznej dla konsolidacji (indywidualne ścieżki restrukturyzacji i prywatyzacji ZAP oraz ZChP),
- brak aktywów płynnych w postaci akcji będących w dyspozycji Ministra Skarbu Państwa, które mogłyby zostać przeznaczone na finansowanie programów rządowych, w tym strategii chemicznej,
- ograniczone możliwości formalno-prawne udzielenia pomocy publicznej po akcesji Polski do Unii Europejskiej, w tym ograniczenia w przepływach kapitału pomiędzy podmiotami sektora publicznego oraz wymóg uzyskania zgody Komisji Europejskiej.

Orientacyjny harmonogram prac prywatyzacyjnych przewidywał maksymalne wykorzystanie koniunktury i zainteresowania podmiotami sektora WSCh ze strony potencjalnych inwestorów. W związku z powyższym zasadnicze cele powinny zostać osiągnięte do połowy 2005 roku.

W ocenie NIK powyższe zapisy *Rekomendacji z listopada 2004 r.*, podobnie jak zapisy *Strategii z listopada 2003 r.*, były zapisami ogólnymi, nie przesądzającymi o dokonanym wyborze. W przeciwieństwie do zapisów dokumentu z listopada 2003 r., w tym przypadku ich doprecyzowanie nastąpiło wkrótce, w drodze uchwał NWZ NP SA oraz ZAP i ZChP.

**Uchwała NWZ NP SA
z 26.11.04 r.**

NWZ Spółki odbyte dnia 26 listopada 2004 r., pod przewodnictwem Ministra Skarbu Państwa, przyjęło Uchwałę nr 1 w sprawie realizacji przez NP SA *Rekomendacji z listopada 2004 r.*

Uchwała ta zobowiązywała Zarząd NP SA m.in. do :

- podjęcia - jeszcze przed zakończeniem procesu wniesienia akcji podmiotów WSCh (ZAK, ZAT, ZChZ i ZChOS) do NP SA - działań opisanych w tym dokumencie,
- wystąpienia do Prezesa UOKiK w celu pozyskania stosownych zgód na wniesienie akcji ww. podmiotów WSCh do NP SA oraz kontynuowania procesu restrukturyzacji i przygotowania procesu ich prywatyzacji,
- wykonania analiz oraz Memorand Informacyjnych podmiotów WSCh zgodnie z załącznikiem do Uchwały. (Załącznik do Uchwały nr 1 NWZ Spółki NP SA

zawiera szczegółowy zakres prac do wykonania przez Spółkę celem wdrożenia *Rekomendacji z listopada 2004 r.*),

- podjęcia działań zmierzających do zbycia akcji ZAT i ZAK inwestorowi branżowemu oraz akcji ZChZ i ZChOS zainteresowanym inwestorom,
- podjęcia negocjacji z PGNiG SA, dotyczących restrukturyzacji zadłużenia podmiotów WSCh wobec tej Spółki.

Odbyte w dniu 26 listopada 2004 r. NWZ ZAP i ZChP podjęły uchwały kierunkowe w sprawie realizacji przez Zarządy obydwu spółek założeń wynikających z *Rekomendacji z listopada 2004 r.*

Uchwały te zobowiązywały m.in. do:

- przygotowania w terminie do 30 września 2005 r. (ZChP) oraz do 30 czerwca 2005 r. (ZAP) emisji akcji poprzez podwyższenie kapitału zakładowego w ramach przeprowadzenia publicznej oferty tych akcji oraz ich wprowadzenia wraz z akcjami dotychczasowych emisji do obrotu na GPW,
- wyłonienia doradców ds. prywatyzacji i wykonania wszystkich niezbędnych analiz na potrzeby dokumentacji ofertowej w zakresie określonym *rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 3 czerwca 1997 r. w sprawie zakresu analizy spółki oraz przedsiębiorstwa państwowego, sposobu jej zlecenia, opracowania, zasad odbioru i finansowania oraz warunków, w razie spełnienia których można odstąpić od opracowania analizy*¹³² oraz na podstawie *rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 października 2001 r. w sprawie szczegółowych warunków jakim powinien odpowiadać prospekt emisyjny oraz skrót prospektu*¹³³,
- opracowania harmonogramu obejmującego działania wynikające z powyższego przygotowania planu inwestycji, które mają być finansowane ze środków pochodzących z podwyższenia kapitału wraz z harmonogramem realizacji tych inwestycji,
- sporządzania i przekazywania do MSP oraz NP SA - w formie pisemnej, w okresach dwutygodniowych - sprawozdań z realizacji tych zobowiązań

Zarząd NP SA w dniu 19 listopada 2004 r. przygotował wstępny harmonogram prac prywatyzacyjnych w odniesieniu do czterech spółek, których akcje miały zostać wniesione do Spółki. Z uwagi na wysokie zadłużenia ZAT i ZAK wobec PGNiG SA. opracowano go oddzielnie w odniesieniu do tych spółek¹³⁴ i oddzielnie w stosunku do ZChZ i ZChOS, gdzie zjawisko to nie występowało. W przypadku wszystkich ww. podmiotów WSCh zakończenie procesu (uchwała NWZ NP SA o zbyciu akcji) miało nastąpić do końca października 2005 r.

Realizacja procesu prywatyzacji w spółkach sektora WSCh przebiegała z odstępstwami od założonych harmonogramów.

Do końca lutego 2005 r. nastąpić miało bowiem m.in. zawarcie przez ZAT i ZAK porozumienia z PGNiG SA w sprawie restrukturyzacji zadłużenia. Do połowy marca 2005 r. nie miało to miejsca, a w świetle wyjaśnień pana Przemysława Morysiaka – Podsekretarza Stanu w MSP¹³⁵ prowadzone w tym zakresie rozmowy były trudne, co najmniej w odniesieniu do ZAK.

Potwierdziły to informacje i wyjaśnienia uzyskane w trybie art. 29 pkt 2 lit. f *ustawy o NIK* z PGNiG SA¹³⁶. Spółka zaprezentowała tam stanowisko, iż

¹³² Dz. U. Nr 64, poz. 408 ze zm.

¹³³ Dz. U. Nr 139, poz. 1568 ze zm.

¹³⁴ Według stanu na koniec 2004 r. stan należności podstawowych wynosił odpowiednio: w przypadku ZAK – 170,3 mln zł, a w przypadku ZAT – 45,8 mln zł.

¹³⁵ Pismo MSP/DNW3/674/05 DNW3-PC-0911-2/04 z 25.02.2005 r.

¹³⁶ Pismo DH/HG/49/05 z 24.02.2005 r. podpisane przez pana Marka Kossowskiego - Prezesa Zarządu oraz

z uwagi na konieczność wycen rynkowych wierzytelności mających zostać objętych programem restrukturyzacji oraz trudności w dostępie do danych niezbędnych do ich wykonania, planowany termin może zostać przekroczony o co najmniej 6 tygodni.

Jednocześnie z wyjaśnień tych wynikało, że w przypadku zadłużenia ZAP i ZChP, wynoszącego według stanu na koniec 2004 r. odpowiednio 122,5 mln zł i 120,4 mln zł, podpisane zostały porozumienia w sprawie jego spłaty¹³⁷.

3.3.8. NIEURUCHOMIENIE POMOCY PUBLICZNEJ DLA SPÓŁEK SEKTORA WSch

Przewlekłości procesu uzgadniania ostatecznie określonej ścieżki realizacji *Strategii z listopada 2003 r.* (rozstrzygające zapisy *Rekomendacji z listopada 2004 r.* przyjęte zostały dopiero po wejściu Polski do Unii Europejskiej) oraz brak zabezpieczenia finansowego dla realizacji zasadniczej części planowanych działań (restrukturyzacja finansowa) w praktyce uniemożliwił uruchomienie pomocy publicznej.

NIK krytycznie, z punktu widzenia rzetelności i celowości, ocenia powyższą sytuację. W opinii Izby, realny i konstruktywny program sektorowy powinien zawierać rozwiązania systemowe wspierające jego realizację (instrumenty i formy możliwej do uzyskania pomocy). W przypadku *Strategii z listopada 2003 r.* dokument ten nie spełniał tego warunku nie tylko z powodu błędów metodologicznych popełnionych przy formułowaniu jego podstawowych założeń, ale również z powodu braku zabezpieczenia środków na ich realizację. Zapisy tego programu informowały wprawdzie o pożądanym działaniu administracji rządowej wspomagających działalność podmiotów sektora, jak również o dostępnych w ramach istniejących procedur i kompetencji poszczególnych urzędów rozwiązaniach. Wobec braku praktycznej możliwości sfinansowania zakładanej pomocy publicznej pozostawały one jedynie w sferze zamierzeń.

Choć poprawiająca się stopniowo w latach 2002-2004 koniunktura gospodarcza sprawiła, że większość ze spółek WSch (poza ZAK i ZAT) ostatecznie zrezygnowała z wykorzystania tego instrumentu, w momencie opracowywania tej *Strategii* ich kondycja ekonomiczno-finansowa była znacznie gorsza, pierwotnie zakładano udzielenie im takiego wsparcia, a jego przyznanie i przeprowadzenie restrukturyzacji finansowej podnosiło wartość tych podmiotów, w kontekście planowanej prywatyzacji.

Na skutek nieprzyjęcia przed przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej ostatecznie określonej ścieżki realizacji *Strategii z listopada 2003 r.*, podmioty tego sektora nie były w stanie uzgodnić z UOKiK i ARP SA indywidualnych programów restrukturyzacyjnych, na podstawie których mogły się ubiegać o wsparcie środkami publicznymi.

Potwierdzają to informacje i wyjaśnienia uzyskane w trybie art. 29 pkt 2 lit. f ustawy o NIK z UOKiK¹³⁸ i ARP SA¹³⁹.

pana Franciszka Kroka – Wiceprezesa Zarządu

¹³⁷ ZChP – uchwała Zarządu PGNiG SA Nr 163/2004 z 16.03.04 r., ZAP – uchwała Nr 709/2004 z 28.12.04 r.

¹³⁸ Pismo: DDO-078-9(15)/2004/AP z 17.12.04 r.

Stało się tak, mimo że zgodnie z zapisami zamieszczonymi w tym dokumencie Prezes UOKiK wydawać miał opinię o zgodności udzielonej pomocy publicznej z *ustawą z 27.07.02 r.* O wsparcie takie podmioty sektora mogły z kolei wnioskować do Prezesa ARP SA w trybie i na zasadach określonych w *ustawie z 30.10.02 r.* Tym samym, aspekt pomocy publicznej traktowany był jako istotny element restrukturyzacji podmiotów sektora WSCh.

Do dnia akcesji Prezes UOKiK nie wydał opinii stwierdzającej zgodność pomocy publicznej dla podmiotów WSCh z przepisami krajowymi w tym zakresie. Po 1 maja 2004 r. pomoc taka nie została również notyfikowana do Komisji Europejskiej.

Z przyjętych założeń dotyczących restrukturyzacji podmiotów WSCh wynikało, że restrukturyzacja ta, rozpoczęta przed akcesją, będzie kontynuowana również po tej dacie. Stąd też przy ocenie pomocy należało stosować nie tylko prawo krajowe, ale również przepisy i wytyczne Wspólnoty. Powyższe przepisy i wytyczne o bardzo restrykcyjnym charakterze powodowały, iż zaakceptowana przez Prezesa UOKiK mogła być jedynie ostateczna wersja planu restrukturyzacyjnego, uzgodniona ze wszystkimi właściwymi podmiotami oraz wskazująca wiarygodne źródła działań restrukturyzacyjnych.

Indywidualne plany restrukturyzacyjne powinny w sposób rzeczywisty konkretyzować odpowiednie postanowienia *Strategii z listopada 2003 r.* Dokument ten jednak, będąc materiałem ogólnym, poza wariantem rekomendowanym (konsolidacja produktowa w różnej konfiguracji) dopuszczał również szereg innych ścieżek postępowania.

W opinii Prezesa UOKiK, plany restrukturyzacyjne poszczególnych podmiotów WSCh powinny w sposób jednoznaczny wskazywać, która ze wskazanych w tej *Strategii* ścieżek postępowania będzie realizowana. Jedynie wtedy można stwierdzić, iż plany restrukturyzacyjne w rzeczywistości doprowadzą do odzyskania przez dany podmiot długookresowej zdolności do konkurencyjności na rynku. Tylko bowiem w przypadku jednoznacznego określenia planowanych działań restrukturyzacyjnych, możliwe było dokonanie oceny wiarygodności przedstawionych planów restrukturyzacyjnych. Ścieżka realizacji *Strategii z listopada 2003 r.* nie była ostatecznie uzgodniona w okresie, gdy Prezesowi UOKiK przedstawione zostały do zaopiniowania plany restrukturyzacyjne ZAK i ZAT.

Przykładowo, jeśli chodzi o plan restrukturyzacyjny ZAT, przesłany przez NP SA 8 kwietnia 2004 r. zakładał on trzy warianty prywatyzacji: wariant 1 – prywatyzacja działalności podstawowej w całości; wariant 2 – prywatyzacja z wniesieniem aktywów do spółki nawozowej; wariant 3 – prywatyzacja z wniesieniem aktywów do spółki nawozowej i wyodrębnieniem części pomocniczej.

W planie restrukturyzacyjnym ZAK przewidziano, jako główne założenie rozwojowe, wydzielenie Jednostki Budżetowej Nawozy i skonsolidowanie jej z jednostkami nawozowymi innych podmiotów WSCh, przy czym działania w tym zakresie uzależniono od programu wdrażania *Strategii z listopada 2003 r.*

Dodatkowo, jeżeli chodzi o plany restrukturyzacyjne ZAT i ZAK, brak było również potwierdzenia co do możliwości uzyskania przez te spółki środków po-

¹³⁹ Pismo: ARP/BKL/JC/9338/(338/04 z 07.12.04 r.

mocowych we wskazanych w tych planach zakresach. Przykładowo, w planie ZAK, jako zagrożenie mogące wystąpić w trakcie realizacji planu restrukturyzacji, wskazywano brak środków finansowych NP SA, ARP SA i MSP na udzielenie pomocy publicznej tej spółce WSCh.

Mając na względzie powyższe przesłanki, Prezes UOKiK odmówił pozytywnej opinii do planu restrukturyzacji ZAT. W odniesieniu do ZAK Prezes Urzędu nie przedstawił pisemnie zastrzeżeń do planu restrukturyzacji, z uwagi na niewielki okres pomiędzy dniem wpływu wniosku a dniem akcesji (27 kwietnia, 1 maja 2004 r.).

Prezes ARP SA poinformował w trakcie kontroli, że do Agencji wpłynęły wnioski od 5 podmiotów WSCh (z wyjątkiem ZChOS) o wszczęcie postępowania restrukturyzacyjnego w trybie *ustawy z 30.10.02 r.* W odniesieniu do ZAP, ZChP i ZChZ, na wniosek przedsiębiorcy, postępowanie restrukturyzacyjne zostało zakończone umorzeniem. W odniesieniu do dwóch pozostałych spółek – ZAK i ZAT - postępowanie restrukturyzacyjne nie zostało zakończone. Decyzja restrukturyzacyjna wobec nich wydana zostanie po uzgodnieniu planu restrukturyzacji, z którego wynikać będzie, że postępowanie restrukturyzacyjne może doprowadzić do naprawy sytuacji finansowej przedsiębiorcy oraz przywrócić jego zdolność do funkcjonowania w warunkach gospodarki rynkowej.

Zawarta w planie restrukturyzacyjnym ZAK i ZAT pomoc publiczna wymaga obecnie zaakceptowania przez Komisję Europejską. W związku z powyższym, według oceny ARP SA przekazanej w trakcie kontroli, oszacowanie daty zakończenia postępowania restrukturyzacyjnego wobec obydwu spółek jest niemożliwe.

W ocenie Agencji istniejące rozwiązania w zakresie pomocy publicznej w odniesieniu do sektora WSCh nie zostały w pełni wykorzystane ze względu na niemożność uzgodnienia planu restrukturyzacji wynikającą z:

- braku informacji określających wiarygodny poziom środków finansowych, które przewiduje *Strategia z listopada 2003 r.*,
- zmiany, z dniem 9 listopada 2004 r., ścieżki realizacyjnej tej *Strategii*.

3.3.9. NIEZADOWALAJĄCE EFEKTY RESTRUKTURYZACJI WEWNĘTRZNEJ W SPÓŁKACH SEKTORA WSCh

Zdaniem NIK, w przypadku tak specyficznej gałęzi gospodarki jaką jest sektora chemii ciężkiej, niezbędna jest właściwa korelacja pomiędzy polityką przemysłową państwa, a działaniami poszczególnych spółek WSCh.

W ocenie NIK, ze względu na zmienne koncepcje i brak konsekwentnej realizacji założeń kolejnych rządowych programów restrukturyzacji i prywatyzacji dotyczących tego sektora, w analizowanym okresie, sytuacja taka nie miała miejsca. W konsekwencji w sposób niekorzystny wpływała ona również na poszczególne elementy restrukturyzacji wewnętrznej prowadzonej przez poszczególne spółki i jej efekty.

Brak stabilnych rozstrzygnięć natury systemowej, dotyczącej m.in. przekształceń własnościowych oraz konsolidacji w sferze produkcji kapitału, będący dla pojedynczych spółek uwarunkowaniami zewnętrznymi, sprawiał z kolei, że

Przyczyny
niewykorzystania przez
podmioty WSCh wsparcia
z ARP SA

działania podejmowane przez poszczególne podmioty miały przede wszystkim charakter doraźny. W konsekwencji w pierwszym rządzie koncentrowały się one na odsunięciu momentu utraty płynności. Służyła temu przede wszystkim redukcja zatrudnienia i zbycie zbędnego majątku. Na dalszy plan schodziły w nich natomiast zmiany strukturalne.

Kontrola prowadzona w spółkach wykazała, że podmioty te prowadziły restrukturyzację wewnętrzną. Po przyjęciu *Strategii z czerwca 2002 r.*, na podstawie pełnomocnictw udzielonych za zgodą Rady Ministrów przez Ministra Skarbu Państwa, NP SA nadzorowała działania w tym zakresie.

Restrukturyzacja wewnętrzna skupiła się wokół następujących obszarów:

- restrukturyzacji organizacyjnej (wyodrębnienie obszarów nieprodukcyjnych, racjonalizacja zatrudnienia),
- restrukturyzacji aktywów (sprzedaż zbędnego majątku, sprzedaż udziałów w spółkach zależnych, likwidacja trwale nierentownej produkcji),
- restrukturyzacji kosztowej (optymalizacja parametrów i kosztów produkcji, ograniczenie kosztów zakupu usług remontowych, transportowych, energii elektrycznej i materiałów pomocniczych, restrukturyzacja kosztów zadłużenia),
- przychodów (poprawa rentowności produkcji),
- produkcji (poprawa jakości produkcji i jej wzrost ilościowy poprzez pełne wykorzystanie istniejących zdolności produkcyjnych oraz nowe uruchomienie, wprowadzenie norm jakościowych ISO).

W prowadzonych, na podstawie wewnętrznych programów restrukturyzacyjnych, procesach dostosowawczych podmioty te starały się uwzględnić i wykorzystać instrumenty prawno-finansowe wymienione w dokumentach programowych dotyczących sektora, w tym m.in. pomoc publiczną.

Powyższa sytuacja wynikała z faktu, że o ile wstępną restrukturyzację dostosowawczą podmioty te były w stanie przeprowadzić własnymi siłami, w przypadku restrukturyzacji strategicznej była ona trudna do udźwignięcia przez pojedyncze przedsiębiorstwo (szczególnie w tym kapitałochłonnym sektorze). Ponadto, kluczowa kwestia w restrukturyzacji organizacyjnej (konsolidacja produktowa) była decyzją właścicielską, a więc także niezależną od poszczególnych spółek sektora.

W związku z opóźnieniem decyzji o realizowanym wariantcie *Strategii z listopada 2003 r.*, zapewnienie korelacji między indywidualnymi planami restrukturyzacyjnymi a programem rządowym, w celu przeprowadzenia restrukturyzacji finansowej, okazało się niemożliwe.

Tym samym NIK nie znajduje podstaw, aby poprawę sytuacji w branży w sposób jednoznaczny przypisać realizacji zapisów obydwu *Strategii*. Na skutek przedłużających się uzgodnień w zakresie przyjęcia ostatecznie realizowanego wariantu, znajdujące się tam rozwiązania nie były bowiem w praktyce wdrażane. Wyrazem tego był chociażby fakt, że do czasu zakończenia kontroli akcje podmiotów sektora WSCh nie zostały wniesione do NP SA, a operacja ta stanowić miała rozpoczęcie procesu ich restrukturyzacji i prywatyzacji.

Obszary restrukturyzacji wewnętrznej w spółkach WSCh

Brak korelacji programów wewnętrznych z programami rządowymi i jej negatywne konsekwencje

W opinii Izby, przewlekłość tego procesu komplikowała sytuację podmiotów WSCh sprawiając, że spółki objęte programem rządowym, w praktyce nie odczuwały skutków jego przyjęcia.

RESTRUKTURYZACJA PRODUKTOWO-RYNKOWA

Wysokość przychodów ze sprzedaży w spółkach sektora WSCh w latach 2000 – 2005, podlegała wyraźnym wahaniom. W okresie 2000-2002, na skutek spadku koniunktury, nastąpił ich wyraźny spadek. Przyjmując poziom przychodów ze sprzedaży z roku poprzedniego za 100%, w 2001 r. ich wielkość obniżyła się o 9,1%, a w 2002 r. odpowiednio o 7,2%. Rokiem przełomowym okazał się 2003 r. Wówczas, w wyniku ożywienia gospodarczego, wielkość przychodów osiąganych przez spółki sektora ponownie zaczęła rosnąć – w stosunku do 2002 r. o 28,9%. W kolejnych latach dynamika wzrostu uległa wyraźnemu obniżeniu, osiągając w 2004 r. (w stosunku do 2003 r.) 17,4%, a w 2005 r. (w stosunku do 2004 r.) już tylko 1,5%. W wyniku powyższych zmian wysokość przychodów w spółkach WSCh w analizowanym okresie wzrosła łącznie o 29,4%.

Szczegółowe wielkości prezentuje poniższe zestawienie.

Tabela 1 – Wysokość przychodów ze sprzedaży w spółkach WSCh (w tys. zł)

	2000 r.	2001 r.	2002 r.	2003 r.	2004 r.	2005 r.
ZAK	954 923	889 006	856 714	1 109 667	1 299 553	1 331 517
ZAP	1 329 849	1 271 747	1 170 439	1 599 623	1 921 855	2 049 835
ZAT	995 439	803 238	745 710	874 691	1 101 835	1 204 872
ZChOS	275 670	282 643	263 262	331 744	400 842	399 633
ZChP	1 333 424	1 188 203	1 079 107	1 396 654	1 681 469	1 667 836
ZChZ	833 560	764 823	708 713	905 169	891 024	750 392
Ogółem	5 722 865	5 199 660	4 823 945	6 217 548	7 296 578	7 404 085

Wahania wielkości przychodów ze sprzedaży w poszczególnych spółkach sektora WSCh w latach 2000 – 2005 były zróżnicowane. W badanej grupie największy spadek przychodów ze sprzedaży miał miejsce w ZChZ. Spółka ta, jako jedyna, w 2005 r. nie osiągnęła nominalnej wielkości przychodów ze sprzedaży z 2000 r. Na drugim biegunie znalazł się ZAP, gdzie w analizowanym okresie wielkość przychodów ze sprzedaży wzrosła łącznie o 54,1%. W pozostałych spółkach sektora przyrost ten wyniósł odpowiednio: w ZChOS – 45,0%; ZAK – 39,4%; ZChP – 25,1%, a w ZAT – 21,0%.

Analizując wielkość przychodów ze sprzedaży w 2005 r. należy zwrócić uwagę, że w przypadku trzech spółek (ZChZ, ZChP i ZChOS) ich poziom obniżył się w stosunku do 2004 r., osiągając odpowiednio: 84,2%; 99,2% oraz 99,7% tej wielkości. Pozostałe podmioty w 2005 r. odnotowały dalszy wzrost wielkości przychodów ze sprzedaży: w ZAT – o 9,4%, w ZAP – o 6,4%, a w ZAK o 2,4%. W stosunku do wielkości z lat 2003-2004 dynamika ta uległa jednak znacznemu obniżeniu.

Cykliczność koniunktury w tym sektorze oraz jego powiązanie z sytuacją na rynkach światowych pokazuje wskaźnik udziału eksportu w sprzedaży poszczególnych podmiotów WSCh.

W grupie kontrolowanych spółek, w analizowanym okresie, wahał się on od 13,0% w ZChZ w 2005 r. do 61,3% w ZAT w 2003 r. W gronie spółek sektora w latach 2000 – 2005 udział eksportu przekraczający średnio 50% wartości sprzedaży odnotowano w ZAT (59,9%) oraz ZAK (51,6%).

W przypadku ZAT na sprzedaż za granicę kierowany był głównie kaprolaktam, którego udział stanowił przeszło 93% sprzedaży eksportowej ogółem, jak również siarczany amonu oraz tworzywa konstrukcyjne (odpowiednio ok. 83%).

W odniesieniu do ZAK głównymi produktami eksportowymi były alkohole oxo (ich udział w sprzedaży kierowanej za granicę to ok. 80%) i plastyfikatory (odpowiednio ok. 60%).

Na drugim biegunie znalazły się ZChOS oraz ZChZ, gdzie w analogicznym okresie na eksport kierowane było odpowiednio 18,7% oraz 26,9% sprzedaży tych podmiotów.

Podsumowując, dla spółek WSCh rozpatrywanych jako sektor, udział eksportu w sprzedaży w latach 2000-2005 wahał się od 38,9% w 2001 r. do 44,5% w 2003 r.

Szczegółowe dane prezentuje poniższe zestawienie.

Tabela 2 – Udział eksportu w sprzedaży podmiotów WSCh (w %)

	2000 r.	2001 r.	2002 r.	2003 r.	2004 r.	2005 r.	Średnia (Spółka)
ZAK	53,2	51,9	49,4	52,5	48,6	54,0	51,6
ZAP	40,3	29,6	36,4	50,4	47,5	49,6	42,3
ZAT	59,1	57,5	60,6	61,3	60,8	59,9	59,9
ZChOS	15,7	20,2	14,0	15,9	20,9	25,2	18,7
ZChP	53,0	42,9	47,4	54,6	41,7	44,4	47,3
ZChZ	34,0	31,2	26,3	32,0	25,1	13,0	26,9
Średnia (WSCh)	42,6	38,9	39,0	44,5	40,8	41,0	X

W obszarze restrukturyzacji produktowo - rynkowej istotnym elementem, warunkującym efektywność prowadzonych procesów dostosowawczych była wysokość nakładów inwestycyjnych. Realizowane projekty nowych przedsięwzięć w tym kapitałochłonnym sektorze służyć miały rozwojowi zdolności produkcyjnych wysokorentownych wyrobów, dzięki którym z kolei spółki WSCh osiągnąć miały poprawę swych wyników finansowych.

Poziom tych nakładów, w analizowanym okresie, podlegał wyraźnym wahaniom koniunkturalnym osiągając najwyższą wielkość w 2003 r., a najniższą w 2004 r. Łącznie, w latach 2000 – 2005, spółki sektora wydatkowały na ten cel 1 659 813 tys. zł.

W badanej grupie najwyższe nakłady inwestycyjne poniesiono w ZAP. Wyniosły one łącznie 737 577 tys. zł, stanowiąc 44,4% ogólnych wydatków sektora. Na drugim biegunie znalazła się ZChOS. W tej Spółce, w latach 2000 – 2005, na inwestycje przeznaczono 64 442 tys. zł., tj. 3,9% całkowitych nakładów spółek WSCh. W pozostałych podmiotach wielkości te wynosiły odpowiednio: ZAK -

86 562 tys. zł (5,2%); ZAT - 211 307 tys. zł (12,7%); ZChZ – 225 647 tys. zł (13,6%), a w ZChP – 334 278 tys. zł (20,1%).

Szczegółowe wielkości w tym zakresie prezentuje poniższe zestawienie
Tabela 3 – Wysokość nakładów inwestycyjnych w spółkach WSCh (tys. zł.)

	2000 r.	2001 r.	2002 r.	2003 r.	2004 r.	2005 r.
ZAK	8 439	9 180	18 538	11 674	20 462	18 269
ZAP	206 617	68 018	76 226	263 117	76 234	47 365
ZAT	66 257	46 395	7 688	15 123	34 559	41 285
ZChOS	6 438	8 430	5 481	9 103	11 628	23 362
ZChP	56 822	62 441	42 331	29 320	55 392	87 972
ZChZ	25 067	17 818	133 444	42 986	4 765	1 567
Ogółem	369 640	212 282	283 708	371 323	203 040	219 820

Poziom tych nakładów, w analizowanym okresie, podlegał wyraźnym wahaniom koniunkturalnym osiągając najwyższą wielkość w 2003 r., a najniższą w 2004 r. Łącznie, w latach 2000 – 2005, spółki sektora wydatkowały na ten cel 1 659 813 tys. zł.

Kontrola ujawniła, że nie we wszystkich spółkach, m.in. na skutek chybiomych decyzji, osiągnięto cele zakładane przy uruchomieniu poszczególnych inwestycji.

NIK negatywnie ocenia restrukturyzację produktową polegającą na rozpoczęciu inwestycji dla zwiększenia wielkości produkcji polichloru winylu i uznaje ją w tym zakresie za niegospodarną oraz nierzetelnie przygotowaną.

Wbrew planom restrukturyzacyjnym, zakładającym wstrzymanie w 1999 r. polimeryzacji ze względu na jej nierentowność, w 2000 r. Zarząd Spółki podjął realizację dwóch zadań inwestycyjnych, tj. budowę magazynu stokażowego chloru winylu oraz budowę instalacji polichloru winylu o wydajności 100 tys. ton/rok, na które wydatkowano łącznie ponad 45 mln zł.

Zadania te wprowadzone zostały do planu z pominięciem procedur określonych w zarządzeniu 34/97 w sprawie organizacji procesu inwestycyjnego, tj. bez opracowania wymaganego wniosku uzasadniającego wprowadzenie tego zadania do planu działalności gospodarczej. Brak było również analizy techniczno-ekonomicznej oraz wstępnej analizy wykonalności przedstawionej do oceny przez Radę Naukowo-Techniczną.

Podstawę podjęcia decyzji budowy instalacji polimeryzacji chloru winylu stanowiło nierzetelnie sporządzone Memorandum. Pomimo zakończonych fiaskiem rozmów w sprawie dostaw surowca m.in. z BSL (Dow Chemical) Schkopau – Niemcy i Vinnolit (Gendorf) – Niemcy, w wymienionym Memorandum firmy te wykazane zostały jako strategiczni dostawcy chloru winylu, co skutkowało uniknięciem konieczności wykazania zdolności przewozowych chloru winylu przez jeden punkt graniczny. W dokumencie tym przyjęto m.in.: ceny chloru winylu i polichloru winylu w miejscu ich wytwarzania, w związku z czym w analizie finansowej nie uwzględniono kosztów transportu, przeładunków, magazynowania, nie wprowadzono kosztów sprzedaży, uwzględniających koszty marketingu nowego produktu.

Przed rozpoczęciem tej inwestycji Zakłady nie posiadały doświadczenia w zakresie przyjmowania tak dużych, jak w projektowanej inwestycji, dostaw chloru winylu. Dotychczasowy zakup chloru winylu odbywał się zasadniczo na podstawie umów krótkookresowych, zapewniając dostawy zabezpieczające wykorzystanie posiadanych ówczesnie zdolności produkcyjnych zaledwie na poziomie od 2,5% do 26,6%.

Nieudana inwestycja produkcji PCV w ZAT

Przed rozpoczęciem wymienionej inwestycji żaden z potencjalnych dostawców nie zadeklarował chęci zawarcia kontraktu długookresowego na dostawy w ilościach zapewniających wykorzystanie zdolności przetwórczych projektowanej instalacji, w cenach zapewniających rentowność produkcji polichlorku winylu. Na skutek braku wiarygodnych dostawców chlorku winylu - firm krajowych i zachodnioeuropejskich - podejmowano działania zmierzające do związania spółki z ukraińską firmą WAT Oriana Kałusz (WAT), które także zakończyły się niepowodzeniem.

Zawarty z WAT w dniu 27 lutego 2001 r. kontrakt ramowy na dostawy chlorku winylu przewidywał dostawy 100 tys. ton tego surowca rocznie. Kontrakt ten został rozwiązany przez stronę ukraińską w marcu 2003 r. NIK zwraca uwagę, iż Spółka zawierając go nie przewidziała trudności logistycznych, bowiem dostawy tego surowca z Ukrainy mogły w zasadzie odbywać się poprzez przejście graniczne Mostiska/Medyka, na którym maksymalna możliwość transportu chlorku winylu sięgała zaledwie 60 tys. ton rocznie.

Na skutek m.in. pogarszającej się sytuacji ekonomiczno-finansowej ZAT i przy równoczesnym wzroście poziomu zadłużenia do ponad 500,5 mln zł, już po upływie 5 miesięcy od daty wejścia w życie kontraktu na dostawę technologii i budowę instalacji polimeryzacji, zawartego z Krupp Uhle, tj. w dniu 30 września 2001 r., ówczesny Zarząd ZAT podjął uchwałę o wstrzymaniu realizacji ww. inwestycji.

Na wykonaniu tylko części postanowień kontraktu na budowę instalacji polimeryzacji polichlorku winylu, w warunkach pogarszającej się sytuacji finansowej, do końca 2004 r. ZAT utraciły łącznie 16.402.359,62 zł. Magazyn stokażowy chlorku winylu, który z chwilą podjęcia decyzji o całkowitym zatrzymaniu produkcji PCW stał się dla ZAT obiektem zbędnym. Jego wartość rynkową oszacowano na niewiele ponad 7,1 mln zł, podczas gdy poniesione na niego nakłady przekroczyły 28,6 mln zł. (wobec wielkości kosztorysowej blisko 18,7 mln zł). Roczny koszt utrzymania zbędnych obiektów magazynu stokażowego (bez kosztów amortyzacji) wynosił 473,4 tys. zł.

Melamina III w ZAP

Jako przykład, w ostatecznym rozrachunku, udanych działań inwestycyjnych, w ocenie NIK, wskazać należy inwestycję rozszerzenia produkcji melaminy w ZAP.

Zdaniem Izby, Zarząd ZAP działał na granicy dopuszczalnego ryzyka gospodarczego podejmując w 2001 r. decyzję o uruchomieniu dużego projektu inwestycyjnego, o wartości przekraczającej 315 mln zł (MELAMINA III), bez wiążącego zapewnienia źródeł jego finansowania - np. kredytu inwestycyjnego - nie angażujących środków obrotowych, niezbędnych do prowadzenia bieżącej działalności.

Decyzja ta była wysoce ryzykowna, gdyż projekt ten uruchomiono angażując środki własne, w trudnej sytuacji rynkowej i finansowej Spółki, pomimo niepowodzenia w 2001 r. emisji akcji serii B, mającej zapewnić środki m.in. na finansowanie tego zadania inwestycyjnego i pomimo braku wiążących decyzji banków o finansowaniu tego projektu.

Zarząd Spółki przyjął, że zadanie inwestycyjne MELAMINA III finansowane będzie ze środków własnych oraz długoterminowego kredytu inwestycyjnego, wg następującej struktury: max. 15 % środki własne, min. 85 % kredyt inwestycyjny. W momencie rozpoczęcia inwestycji (w dniu 17.12.01 r.), gdy Zarząd zatwierdził kontrakt z Eurotetnicą Contractors and Engineers S.p.A. na budowę Wytwórni Melamina III, podpisany w dniu 12.11.01 r., ZAP nie posiadały zewnętrznych źródeł finansowania tego przedsięwzięcia. Brak było również wiążącego zapewnienia banków o udzieleniu długookresowego kredytu na finansowanie tej inwestycji, a niekorzystna sytuacja finansowa przedsiębiorstwa oraz generowanie straty z działalności, nie uprawniała Zarządu do przyjęcia założenia o sfinansowaniu tego zadania ze środków własnych firmy. Realizowanie tego przedsięwzięcia bez zapewnienia finansowania długotermi-

nowymi kredytami inwestycyjnymi lub innymi celowymi i angażowanie własnych środków obrotowych w finansowanie inwestycji, miało istotny wpływ na poziom i niekorzystną dla Spółki zmianę struktury zobowiązań. Znalazło to swoje odzwierciedlenie we wzroście zobowiązań ogółem - z poziomu 403.545 tys. zł na 30.06.01 r. do wysokości 645.400 tys. zł na 30.06.03 r., w zmianie struktury tych zobowiązań (na dzień 30.06.01 r. zobowiązania krótkoterminowe stanowiły 46,6 %, a na 30.06.03 r. 63,9 %) oraz w pogorszeniu płynności finansowej i w konsekwencji we wzroście stanu zobowiązań przeterminowanych. Na 30.06.01 r. wynosiły one 11.315,9 tys. zł, a na 30.06.03 r. - 155.282,4 tys. zł. Dla porównania na 30.06.04 r. ich wielkość zmalała do 71.393,4 tys. zł.

Budowę Wytwórni Melamina III zakończono planowo i w czerwcu 2004 r. oddano instalację do użytkowania, przysparzając Spółce wymiernych korzyści, wynikających z umocnienia pozycji rynkowej oraz zmniejszenia poziomu uzależnienia przychodów finansowych od cykli koniunkturalnych i sezonowych wahań popytu na rynku nawozowym. Finansowanie realizacji tej inwestycji, głównie własnymi środkami obrotowymi, skutkowało jednak pogorszeniem sytuacji płatniczej ZAP oraz ograniczeniem wykonywania remontów innych instalacji produkcyjnych i pomocniczych. Nakłady na remonty uległy znacznemu zmniejszeniu w stosunku do roku obrotowego 2000/2001, gdy wydatkowano 126.632 tys. zł. W latach 2001/2002, 2002/2003 i 2003/2004 nakłady te wyniosły odpowiednio: 88.587 tys. zł, 63.009 tys. zł i 88.546 tys. zł. Zmniejszenie nakładów remontowych, służących utrzymaniu sprawności i bezpieczeństwa istniejących instalacji produkcyjnych o wysokim stopniu potencjalnych zagrożeń dla ludzi i środowiska, związane z angażowaniem znacznych środków obrotowych na finansowanie inwestycji, powiększało ryzyko wystąpienia awarii.

Ponadto, niedostatek środków obrotowych powodował trudności z regulowaniem zobowiązań wobec innych kontrahentów, m.in. wobec PGNiG SA dostawcy strategicznego dla ZAP surowca – gazu ziemnego, prowadzące do narastania przeterminowanych zobowiązań handlowych, które na koniec poszczególnych okresów obrotowych w stosunku do tej Spółki wynosiły odpowiednio: 30.06.01 r. - 11.315,9 tys. zł, 30.06.02 r. - 54.351,7 tys. zł, 30.06.03 r. - 123.713,9 tys. zł, 30.06.04 r. - 70.000,0 tys. zł.

RESTRUKTURYZACJA PRAWNO – ORGANIZACYJNA I MAJĄTKOWA

Posiadany przez spółki WSCh majątek produkcyjny i nieprodukcyjny, w ocenie NIK, przekraczał ich obecne potrzeby wyznaczone przez możliwości zbytu produkcji na rynku krajowym i za granicą. Rzutowało to negatywnie na wysokość kosztów i w efekcie na całokształt sytuacji ekonomiczno-finansowej.

W celu przeciwdziałania tym niekorzystnym relacjom spółki WSCh, w ramach prowadzonej restrukturyzacji, podejmowały działania zmierzające do dostosowania posiadanego przez siebie majątku do aktualnych potrzeb, określanych przez rynek. Mając na względzie skalę koniecznych zmian w tym obszarze, zdaniem Izby, przebiegały one w zbytnim tempie.

W ocenie NIK, w ogólnym aspekcie, działania na rzecz przebudowy struktury organizacyjnej spółek sektora WSCh w postaci wyodrębnienia podmiotów zależnych, należy ocenić pozytywnie. Ich wydzielenie pozwalało na „wyprowadzenie” z zakresu działalności tych podmiotów wydziałów pomocniczych oraz wydzielonych zakładów niezwiązanych bezpośrednio z podstawowym profilem produkcyjnym. Stwarzało również podstawy do rozpoczęcia działań mających na celu, w dalszej perspektywie, koncentracji produkcji oraz ograniczenie 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 nich majątku.

Przykładowo:

**Nieudana
restrukturyzacja prawno-
organizacyjna
i majątkowa w ZChP**

NIK negatywnie ocenia działania kolejnych Zarządów ZChP prowadzone w latach 2000 - 2004 w zakresie restrukturyzacji prawno – organizacyjnej i majątkowej. Dotyczy to zarówno wydzielenia usług od działalności produkcyjnej i powołania spółek zależnych, jak też funkcjonowania i finansowania działalności tych spółek środkami ZChP.

Realizację działań restrukturyzacyjnych ZChP rozpoczęto od bankowego postępowania ugodowego (bpu) w czerwcu 1996 r. Zgodnie z założeniami bpu, w styczniu 1999 r. w oparciu o dotychczasowe komórki usługowe i socjalno bytowe, miały powstać zależne spółki prawa handlowego. Pomimo zakończenia tego postępowania w listopadzie 1999 r., Zarządy ZChP nie dotrzymały zakładanego terminu. Dopiero pod koniec 1999 r. i w połowie 2000 r. działalność rozpoczęły 2 spółki powstałe na bazie wydzielonych ośrodków wczasowych oraz przychodni lekarskiej. W 2001 r. powstały 4, a w 2002 r. 3 spółki usługowo – remontowe. W 2004 r. utworzono kolejne 2 spółki.

Przed wydzieleniem i likwidacją nieprodukcyjnych komórek organizacyjnych ZChP, na bazie których powstawały spółki zależne, nie przeprowadzono restrukturyzacji majątku i zmian prawno-organizacyjnych uwzględniających przyszłą strategię rozwoju. Spółek nie wyposażono w wystarczające środki obrotowe, które w 6 przypadkach nie pokrywały nawet kosztów wynagrodzeń za pierwszy miesiąc działalności. Brak majątku, na którym można by było ustanowić zastaw bankowy oraz zagrożenia utraty przychodów, wynikające ze współpracy tylko z jednym zleceniodawcą, utrudniały uzyskanie kredytów. Zwiększone koszty funkcjonowania, w połączeniu z ograniczeniem remontów i inwestycji w ZChP, były powodem trudności finansowych spółek. Ponadto, powstawały one w okresie słabszej koniunktury w branży chemicznej.

Uzyskiwane przez spółki w kolejnych latach straty finansowe wymuszały dofinansowanie ich działalności środkami ZChP. W latach 2000 – 2003 spółkom zależnym udzielono pożyczek w kwocie łącznej 8.240 tys. zł. Dodatkowo do listopada 2004 r. Zarząd ZChP udzielił spółkom kolejnych pożyczek w kwocie 8.754 tys. zł, z czego 6.753 tys. zł przeznaczono na spłatę pożyczek z lat poprzednich. Jednocześnie Zarządy ZChP odraczały spółkom terminy płatności tych samych zobowiązań, rezygnując z otrzymania w terminie swoich należności. Łączna suma należności ZChP niezapłaconych przez spółki w terminie wynosiła łącznie 30.840 tys. zł. Dla części z tych należności w łącznej wysokości 19.378 tys. zł w latach 2000-2004 (do listopada) przedłużano terminy płatności. Ze względu na utrzymującą się złą sytuację finansową spółek zależnych w badanym okresie Zarząd ZChP umorzył łącznie 14.725 tys. zł swoich należności, z czego 12.218 tys. zł w kwocie głównej.

ZChP udzielając pomocy finansowej spółkom nie zawsze terminowo regulowały względem nich swoje zobowiązania, co pogłębiało niekorzystną sytuację finansową spółek. Na koniec 2003 r. Spółka zalegała z płatnościami w kwocie 19.893 tys. zł, a spółki winne były ZChP 22.941 tys. zł.

Niezależnie od powyższego, w ZAK i ZAP, w trakcie przekazywania majątku do spółek zależnych doszło do nieprawidłowości związanych m.in. z zaniżoną wartością wnoszonego aportu.

**Nieprawidłowości
w ZAP związane
z wnoszeniem aportu
do spółki zależnej**

Krytyczne oceny i uwagi NIK odnoszące się do utworzenia przez ZAP spółki KOLZAP Sp. z o.o. i przekazania majątku Zakładu Transportu Kolejowego ZAP do tej firmy, dotyczą nieprawidłowości związanych z wyceną składników aportu ZAP przekazanego do KOLZAP oraz z wyceną niektórych składników

majątku wydzierżawionego tej spółce, a także istotnych błędów formalnych popełnionych przy zawieraniu umowy dzierżawy.

W ocenie NIK, aport przekazany przez ZAP do spółki KOLZAP nie został wyceniony rzetelnie, co spowodowało niedoszacowanie jego wartości o ok. 200 tys. zł. Wskazują na to rozbieżne wyniki wycen poszczególnych składników tego aportu, sporządzonych w 2003 roku przez uprawnionych rzeczoznawców na zlecenie ZAP w odstępie kilku miesięcy (operaty szacunkowe z dnia 5 maja 2003 r. oraz 1 grudnia 2003 r.).

Dwukrotna wycena składników aportu dokonana w odstępie 7 miesięcy przyniosła zbieżne rezultaty, jeżeli chodzi o sumaryczną wartość składników aportu (986.000 zł przy wycenie z maja 2003 r. i 980.000 zł przy wycenie z grudnia 2003 r.), przy znacznych różnicach w oszacowaniu wartości rynkowej poszczególnych składników aportu w wycenie majowej i grudniowej. Lista składników majątkowych aportu objętych wyceną z 5 maja 2003 r. obejmowała:

- 7 lokomotyw spalinowych oszacowanych łącznie na sumę 480 tys. zł, przy jednostkowych wartościach: 20 tys. zł, 25 tys. zł, 60 tys. zł, 60 tys. zł, 85 tys. zł, 90 tys. zł i 140 tys. zł,

- 7 cystern kolejowych o łącznej wartości 210.000 zł (wartość jednostkowa 30.000 zł),

- wyposażenie biurowe i techniczne (612 pozycji) o wartości łącznie 296 tys. zł.

Lista składników majątkowych aportu objętych wyceną z 1 grudnia 2003 r., stanowiącą ostateczną podstawę oszacowania wartości aportu, obejmowała:

- 6 lokomotyw spalinowych (lokomotywa o wartości 20 tys. zł została wycofana z aportu i przeznaczona do złomowania) oszacowanych łącznie na sumę 670 000 zł, przy jednostkowych wartościach odpowiednio: 140 tys. zł (wzrost wartości o 460 %), 55 tys. zł (spadek o 8,3 %), 55 tys. zł (spadek o 8,3 %), 140 tys. zł (wzrost o 64,7 %), 140 tys. zł (wzrost o 55,6 %) i 140 tys. zł (wartość bez zmian),

- 7 cystern kolejowych o łącznej wartości 210.700 zł (wartość jednostkowa 30.100 zł, wzrost o 0,3 %),

- wyposażenie biurowe i techniczne (609 pozycji) o wartości łącznie 99,3 tys. zł (spadek wartości o 196,7 tys. zł, tj. o 66,5 %).

Znaczne zróżnicowanie wartości rynkowej niektórych składników aportu w poszczególnych wycenach, świadczy w ocenie NIK, iż były one wykonywane nierzetelnie, przy założeniu utrzymania ogólnej wartości aportu wnoszonego przez ZAP do spółki KOLZAP na poziomie ok. 980 tys. zł, pozwalającym na zachowanie uzgodnionej przez wspólników struktury udziałów w KOLZAP Sp. z o.o. (51 % - „Chem Trans Logistic Holding Polska” S.A. opłacone wkładem pieniężnym, 49 % - ZAP pokryte aportem rzeczowym).

Ponadto NIK zwraca uwagę, iż przyjęcie oszacowania wartości niektórych ruchomości przewidzianych do wydzierżawienia KOLZAP Sp. z o.o., zawartego w operacie datowanym na 1 grudnia 2003 r., wykonanym na zlecenie ZAP, budzi uzasadnione wątpliwości co do rzetelności, gdyż np.:

- 2 stosunkowo nowe cysterny kolejowe typu 210R (do przewozu nadtlenu wodoru), zaprojektowane i wykonane na zamówienie ZAP w zakładach w Świdnicy, zakupione w lutym 1999 r., o wartości początkowej 390.677 zł, których jednostkowa wartość księgową netto w grudniu 2003 r. wynosiła 258.347 zł, zostały oszacowane w operacie na kwoty po 50.000 zł (19,4 %), tj. o 208.347 tys. zł poniżej wartości księgową netto każda (łącznie o 416.694 zł),

- sprawna drezyna motorowa typu WZA-10L, ulepszona w roku 2001 poprzez zamontowanie nowego żurawia (wysięgnik obrotowy), niezbędnego do wykonywania remontów torowisk, której wartość księgową netto w grudniu 2003 r. wynosiła 22.012 zł, została oszacowana w operacie na kwotę 4.500 zł (20,4 %), tj. o 17.512 zł poniżej wartości księgową netto.

W dniu 30 kwietnia 2004 r. została zawarta umowa dzierżawy pomiędzy ZAP a KOLZAP Sp. z o.o. Na mocy postanowień umowy, ZAP oddała w dzierżawę spółce KOLZAP część nieruchomości, składającą się z terenu o powierzchni

5,2 ha, określonego w załączniku nr 1 do umowy oraz budynków i budowli, torów i rozjazdów kolejowych, jak również z innych obiektów infrastruktury kolejowej, szczegółowo określonych w załączniku nr 2. W dzierżawę oddano także maszyny, urządzenia oraz środki transportu szynowego i drogowego, a także inne ruchomości, w tym wagony i cysterny kolejowe, szczegółowo określone w załączniku nr 3 do umowy dzierżawy. Umowa została zawarta na czas określony – 10 lat, licząc od dnia 1 maja 2004 r.

Zgodnie z opiniami prawnymi sporządzonymi w ZAP w związku z procedurami zmierzającymi do uzyskania zgody właściwych organów Spółki na wydzierżawienie majątku Zakładu Transportu Kolejowego ZAP na rzecz KOLZAP Sp. z o.o., nie kwestionowanymi w toku kontroli NIK, wydzierżawieniu na podstawie umowy dzierżawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. podlegał majątek stanowiący zorganizowaną część przedsiębiorstwa spółki. Pomimo tego, umowa ta została zawarta w zwykłej formie pisemnej, bez podpisów notarialnie poświadczonych, co – w ocenie NIK – stanowiło naruszenie postanowień art. 75¹ § kc i stosownie do art. 73 § 2 kc skutkowało nieważnością tej czynności prawnej. Tym samym, majątek ZAP o łącznej wartości rynkowej, wg oszacowania w kwocie 13.101.864 zł, został przekazany do dyspozycji KOLZAP bez skutecznego umownego zabezpieczenia interesów Spółki.

Dopiero w wyniku realizacji wniosków NIK strony dopełniły wymaganej formy złożenia podpisów pod umową.

Umowę dzierżawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. w imieniu ZAP podpisali Prezes Zarządu Spółki Zygmunt Kwiatkowski i Wiceprezes Zarządu Zenon Gruszecki.

**Zaniżona wartość
majątku ZAK
wnoszonego do spółki
zależnej**

NIK ocenia, że zaniżenie o 1.265.000 zł wartości 6 lokomotyw przy zawieraniu umowy spółki Chemkol naruszało postanowienie uchwały nr 3 Zarządu Spółki (z dnia 20.01.2000 r.), stanowiło poświadczenie nieprawdy oraz było niegospodarne, a jednocześnie wyczerpywało dyspozycje art. 270 i 272 kk.

Przy sporządzaniu aktu notarialnego umowy zawiązania w dniu 21.07.2000 r. firmy Chemkol, 2 przedstawiciele Zarządu z naruszeniem postanowienia § 12 pkt 3 Statutu (obowiązującego w dacie wykonywania czynności prawnej) zaniżyło wartość wnoszonego aportu o 1.265.000 zł - w porównaniu do wyceny jego wartości dokonanej w listopadzie 1999 r. przez Agencję Obrotu Nieruchomościami i Wyceny „Taksator” z Tarnobrzegu (dalej „Agencja Taksator”) pomimo, iż w uchwale Zarządu z dnia 20.01.2000 r. nr 3/00 zapisano, że Spółka zamierza objąć 49 % udziałów w wysokości 1.960.000 zł i pokryć je aportem rzeczowym w postaci części środków trwałych, wycena których została dokonana w listopadzie 1999 r. przez uprawnionego rzeczoznawcę.

Rada Nadzorcza uchwałą nr 40/IV/00 z 26.02.2000 r. zaopiniowała pozytywnie ww. uchwałę Zarządu, a Walne Zgromadzenie Akcjonariuszy uchwałą nr 7 z 30.06.2000 r. wyraziło zgodę na zawiązanie spółki.

Na dzień podejmowania przez organy Spółki wymienionych uchwał, w Spółce dysponowano operatem szacunkowym sporządzonym przez rzeczoznawcę majątkowego, ustalającym wartość rynkową gruntu, budynków, maszyn i urządzeń wchodzących w skład majątku Spółki, na łączną kwotę 39.788.545 zł. W operacie tym rzeczoznawca podał wyceny m.in. 673 pozycji maszyn i urządzeń, w tym 47 wchodzących w skład wnoszonego do firmy Chemkol aportu.

W załączniku do ww. umowy zawarcia spółki Chemkol wyszczególniono wnoszone przez Spółkę wkłady niepieniężne, powołując się na wycenę dokonaną przez Agencję Taksator, dokonaną wg stanu na dzień 23.11.1999 r. W odniesieniu do 41 pozycji maszyn i urządzeń podane kwoty ich wartości były zgodne z wartościami podanymi w operacie szacunkowym z dnia 23 listopada 1999 r., natomiast podane w wymienionym załączniku wartości 6 lokomotyw spalinowych były ogółem o 1.265.000 zł (o 79,4 %) niższe od ww. wyceny.

Kierownik Działu Prawno-Organizacyjnego, w trakcie kontroli NIK, przedłożyła uzyskaną ze Spółki Chemkol drugą wycenę 6 szt. lokomotyw spalinowych, dokonaną wg stanu na dzień 15.07.2000 r. przez Zakład Usług Konsultingowych

„Budoserwis” z Chorzowa, w której wartość omawianych 6 lokomotyw wyceniono na 327.500 zł.

W ZAK nie dysponowano dowodami świadczącymi o zleceniu dokonania wyceny wymienionych 6 lokomotyw firmie „Budoserwis”. Brak było także dowodów o podejmowaniu działań zmierzających do zmiany treści ww. uchwał podjętych przez organy Spółki, ani podejmowania czynności ukierunkowanych na zwrot korzyści uzyskanych niesłusznie przez Chemkol kosztem ZAK.

Były Prezes Zarządu, który podpisał umowę zawiązania Chemkol, zeznał m. in., że nie zgadza się ze stwierdzeniem o niezgodności wartości wniesionego do Chemkol aportu z jego wartością lecz nie wyjaśnił przyczyn podania innych wartości ww. 6 lokomotyw niż podane w wycenie sporządzonej w listopadzie 1999 r. przez Agencję Taksator, którą to wycenę powołano jako podstawę wartości składników aportu wymienionych w załączniku do umowy spółki.

Niepełne uregulowania stanu prawnego gruntów w ZAP

Wolny przebieg procesu restrukturyzacji prawno-organizacyjnej i majątkowej wynikał również z nieuregulowanego stanu prawnego gruntów. Sytuacja taka miała miejsce w ZAP.

Według stanu na 31 grudnia 2000 r. w zasobie ZAP znajdowały się nieruchomości gruntowe o łącznej powierzchni 859,2 ha, z czego stan prawny 201,6 ha gruntów (tj. 28 %) nie został uregulowany na rzecz Spółki. Podjęte działania mające na celu jego unormowania nie zostały sfinalizowane do czasu kontroli NIK. O powyższym świadczy fakt, że na dzień 30 września 2004 r. z nieuregulowanym stanem prawnym pozostawało 145,0 ha gruntów, co stanowiło 17,2 % łącznej powierzchni wszystkich nieruchomości gruntowych znajdujących się w posiadaniu ZAP (840,0 ha).

RESTRUKTURYZACJA ZATRUDNIENIA

W ocenie NIK, obszarem restrukturyzacji, w którym w analizowanym okresie odnotowano znaczące zmiany, były prowadzone w spółkach sektora WSCh procesy dostosowawcze w sferze zatrudnienia.

Zdaniem Izby, podstawową przyczyną konieczności zwolnień części pracowników było zbyt duże zatrudnienie, w stosunku do aktualnej produkcji oraz spodziewanych zamówień, podlegających dużym wahaniom koniunkturalnym. Występujące w tym obszarze przerosty rzutowały na sytuację ekonomiczno-finansową w poszczególnych spółkach.

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

Wielkość zatrudnienia w spółkach WSCh - w osobach, według stanu na koniec roku – w analizowanym okresie zmalała łącznie o 4 567 osób, tj. o 27,1%.

Największy spadek zatrudnienia miał miejsce w 2002 r. Wynosił on aż 2 639 osób, stanowiąc 57,8% globalnej wielkości zanotowanej w latach 2000 – 2005.

Szczegółowe wielkości prezentuje poniższe zestawienie.

Tabela 4 – Wysokość zatrudnienia w spółkach WSCh (w osobach)

	2000 r.	2001 r.	2002 r.	2003 r.	2004 r.	2005 r.
ZAK	1 979	1 876	1 802	1 757	1 770	1 685
ZAP	3 758	3 741	3 416	3 326	3 272	3 277
ZAT	3 705	3 408	2 679	2 571	2 510	2 485
ZChOS	867	842	767	761	742	736
ZChP	4 443	4 025	3 076	2 746	2 781	2 800
ZChZ	2 126	2 006	1 519	1 446	1 403	1 328
Ogółem	16 878	15 898	13 259	12 607	12 478	12 311

Spadek zatrudnienia w poszczególnych spółkach sektora WSCh był zróżnicowany i zależał przede wszystkim od kondycji ekonomicznej badanej spółki, która z kolei wymuszała skalę procesów dostosowawczych w tym obszarze.

W badanej grupie, w analizowanym okresie, największa redukcja zatrudnienia - wynosząca 37,5% - miała miejsce w ZChZ. Na drugim biegunie znalazły się ZChOS, gdzie w analogicznym okresie poziom ten obniżył się o zaledwie 15,1%. Ponadto przeszło 30% spadek zatrudnienia w latach 2000 – 2005 odnotowano w ZChP (37%) i ZAT (32,9%).

Największe zmiany w poziomie zatrudnienia w spółkach sektora odnotowano w 2002 r. Wówczas redukcja zatrudnienia w ZChP objęła 949 pracowników, w ZAT – 729, a w ZChZ – 487.

Poprawa koniunktury, notowana od 2003 r., sprawiła z kolei, że w latach 2004 – 2005 zatrudnienie w ZChP zaczęło stopniowo wzrastać (odpowiednio o 35 i 19 osób w stosunku do roku poprzedniego). Analogiczna sytuacja w 2004 r. miała miejsce w ZAK (wzrost o 13 osób), a w 2005 r. w ZAP (wzrost o 5 osób).

Pełniejszy obraz skutków restrukturyzacji zatrudnienia w spółkach WSCh uzyskać można nakładając na zmiany w wysokości zatrudnienia w poszczególnych podmiotach wysokość funduszu wynagrodzeń i jego zmiany w latach 2000 – 2005.

Dane w tym zakresie zaprezentowano poniżej.

Tabela 5 – Wysokość łącznych wynagrodzeń w spółkach WSCh (w tys. zł)

	2000 r.	2001 r.	2002 r.	2003 r.	2004 r.	2005 r.
ZAK	57 694	55 617	52 778	50 788	49 430	48 873
ZAP	124 357	131 123	122 267	112 905	121 440	130 177
ZAT	83 368	83 822	73 880	62 815	63 776	68 489
ZChOS	25 323	26 117	25 769	25 526	25 725	26 972
ZChP	147 715	157 733	127 330	120 046	123 628	125 777
ZChZ	64 171	68 993	51 129	49 774	47 150	46 193
Ogółem	502 628	523 405	453 153	421 854	431 149	446 481

Łączna wysokość środków przeznaczonych na wynagrodzenia w spółkach sektora WSCh, w latach 2000 – 2005, wyniosła 2 778 650 tys. zł. Poziom wynagrodzeń w poszczególnych latach analizowanego okresu ulegał wahaniom i wynosił od 421 854 tys. zł w 2003 r. do 523 405 tys. zł w 2001 r. (wielkości skrajne). W okresie 2000-2001, pomimo spadku koniunktury, wysokość wynagrodzeń w sektorze jeszcze rosła. Przyjmując poziom z roku 2000 za 100%, w 2001 r. ich wielkość wzrosła o dalsze 4,1%. W latach 2002-2003 nastąpił spadek wynagrodzeń (odpowiednio o: 13,4% i 6,1%). Lata 2004-2005 to z kolei ponowny stopniowy wzrost środków na wynagrodzenia, wynikający z powracającej koniunktury. W 2004 r., w stosunku do 2003 r., wynosił on 2,2%, a w 2005 r. - w stosunku do 2004 r. - 3,6%.

Wahania wielkości wynagrodzeń w poszczególnych spółkach sektora WSCh w latach 2000 – 2005 były zróżnicowane. Należy przy tym zwrócić uwagę, że w badanej grupie nominalna wysokość wynagrodzeń w 2005 r. przekraczała ich wielkość z 2000 r. jedynie w dwóch spółkach (ZAP i ZChOS), stanowiąc odpowiednio 104,7% i 106,5% wielkości początkowej. W pozostałych przypadkach, porównując wielkość wynagrodzeń z 2000 r. z ich poziomem z 2005 r., nastąpił ich nominalny spadek: w ZChZ - o 22,0%, w ZAT - o 17,8%, w ZAK - o 15,3%, a w ZChP - o 14,9%.

Jedyną spółką, w której w latach 2000 – 2005 corocznie następował bezwzględny nominalny spadek wielkości funduszu wynagrodzeń był ZAK. Przyjmując poziom z roku poprzedniego za 100% w kolejnych latach analizowanego okresu wynosił on odpowiednio: 3,6%; 5,1%; 3,8%; 2,7%; 1,1%. W pozostałych przypadkach spadek wynagrodzeń dotyczył: w ZChZ – czterech lat (w jednym roku odnotowano ich wzrost); w ZChP – odpowiednio trzech i dwóch lat; a w ZAP, ZAT i ZChOS – dwóch i trzech lat.

Przedstawiona poniżej wysokość średniego wynagrodzenia na jednego zatrudnionego wskazuje, że spółką o najwyższych płacach były ZChP. Najniższe wynagrodzenia występowały natomiast w ZAT.

Tabela 6 – Wysokość średniego wynagrodzenia w spółkach WSCh (zł)

	2000 r.	2001 r.	2002 r.	2003 r.	2004 r.	2005 r.
ZAK	2 915,3	2 964,7	2 928,9	2 890,6	2 792,7	2 900,5
ZAP	3 309,1	3 505,0	3 579,2	3 394,6	3 711,5	3 972,4
ZAT	2 250,1	2 459,6	2 873,6	2 443,2	2 540,9	2 756,1
ZChOS	2 920,8	3 101,8	3 386,2	3 354,3	3 467,0	3 664,7
ZChP	3 324,7	3 918,8	4 636,9	4 371,7	4 445,5	4 492,0
ZChZ	3 018,4	3 439,3	3 366,0	3 442,2	3 360,7	3 478,4
Średnio w WSCh	2 956,4	3 231,5	3 461,8	3 316,1	3 386,4	3 544,0

W ocenie NIK, gwarancje zatrudnienia udzielane pracownikom ZChP przechodzącym do pracy w spółkach zależnych mogą okazać się barierą do efektywnego zamknięcia procesu restrukturyzacji zatrudnienia w całej Spółce i niekorzystnie oddziaływać na całokształt jej działalności, co w konsekwencji przyczyni-

nić się z kolei może do zaprzepaszczenia wyników działań dostosowawczych prowadzonych w pozostałych obszarach.

**Nieudana
restrukturyzacja
zatrudnienia w ZChP**

Zdaniem NIK, istotnym czynnikiem negatywnie wpływającym na funkcjonowanie spółek zależnych w ZChP były warunki porozumienia zawartego 1 lutego 1999 r. przez Zarząd Spółki z zakładowymi organizacjami związkowymi (ZOZ). W wyniku likwidacji komórek organizacyjnych i powstania spółek zależnych, w latach 2000-2004 do pracy w nich przeszło 1.367 pracowników

Gwarancje socjalne udzielone pracownikom przechodzącym do pracy w spółkach zależnych, zwłaszcza w zakresie utrzymania poziomu zatrudnienia i zachowania praw nabytych z tytułu ZUZP obowiązującego w ZChP, przekraczały możliwości finansowe i organizacyjne spółek zależnych. Z tego powodu koszty pracy stanowiły prawie 80 % ich ogólnych kosztów funkcjonowania. Jednocześnie zobowiązanie ZChP do ponownego przyjęcia pracowników, w przypadku likwidacji spółek w okresie 3 lat od powstania, nie motywowało zarządów spółek do dostosowania ich funkcjonowania do realiów rynku, a w szczególności do zmniejszania kosztów i poszukiwania zewnętrznych rynków usług. Porozumieniem tym ustalono również, że sprzedaż udziałów w spółkach wymaga zgody ZOZ, co w ocenie Zarządu i w świetle ustaleń kontroli NIK, wstrzymywało proces ich prywatyzacji.

Błędy popełnione podczas powołania spółek oraz konieczność zachowania zabezpieczeń socjalnych, utrudniających uzdrowienie spółek były również jednym z powodów braku zainteresowania inwestorów ich nabyciem. Zainteresowania tego nie wzbudziła dotychczas gwarancja wyłączności udzielona spółkom na zlecenie usług przez ZChP. Gwarancja ta, mająca zapewnić stabilność w pierwszym okresie funkcjonowania, zdaniem Izby, ograniczała poszukiwania przez spółki zewnętrznego rynku usług. Brak zainteresowania inwestorów objęciem udziałów w spółkach spowodował, iż od samego początku tworzono je jako podmioty całkowicie zależne od ZChP.

3.3.10. WYNIKI EKONOMICZNO-FINANSOWE SPÓŁEK SEKTORA WSCh

Zdaniem NIK zasadniczy cel prowadzonych działań restrukturyzacyjnych sektora WSCh, tj. zapewnienie stabilności finansowej i perspektyw rozwoju branży nie został dotychczas osiągnięty. Mimo, że w badanym okresie w sektorze tym dokonało się wiele zmian, w ich następstwie nie nastąpiło jednak pełne dostosowanie sektora do realiów rynku. Stało się tak pomimo wysokich kosztów społecznych towarzyszących procesowi restrukturyzacji.

Konsekwencją niedostatecznych przemian, trudnych do przeprowadzenia ze względu na specyfikę sektora jest, jego sytuacja ekonomiczno-finansowa, którą charakteryzuje m.in. niezadowolający, w stosunku do potrzeb inwestycyjnych, poziom wyniku finansowego oraz niska rentowność produkcji.

Tabela 7 - Wielkość wyniku finansowego w spółkach WSCh (tys. zł)

	2000 r.	2001 r.	2002 r.	2003 r.	2004 r.	2005 r.
ZAK	-67 863	- 75 874	- 43 037	15 644	74 097	58 637
ZAP	66 070	- 44 894	- 114 783	85 275	214 084	197 913
ZAT	14 308	-186 526	- 40 133	3 605	52 056	95 615
ZChOS	7 168	4 410	6 137	12 189	17 627	21 624
ZChP	1 192	- 63 536	- 179 250	10 691	87 679	86 461
ZChZ	7 807	- 20 020	- 26 121	- 22 561	1 883	-43 505
Ogółem	28 682	- 386 440	- 397 187	104 843	447 426	416 745

Skumulowany wynik finansowy spółek sektora WSCh w latach 2000 – 2005 wyniósł 214 069 tys. zł. W dwóch z sześciu lat analizowanego okresu podmioty te poniosły straty sięgające blisko 400 000 tys. zł. Dla porównania najwyższy poziom wyniku finansowego netto wyniósł w 2004 r. prawie 450 000 tys. zł.

Analizując sytuację w poszczególnych spółkach należy zwrócić uwagę, że aż w czterech podmiotach WSCh skumulowany wynik finansowy netto w analizowanym okresie był ujemny. W ZChZ łączna strata netto osiągnęła poziom 102 517 tys. zł, w ZAT – 61 075 tys. zł, w ZChP – 56 763 tys. zł., a w ZAK – 38 396 tys. zł. Pozostałe dwie spółki, w analogicznym okresie, wypracowały zysk netto wynoszący odpowiednio: w ZChOS – 69 155 tys. zł, a w ZAP - 403 665 tys. zł. W tej ostatniej spółce, jako jedynej, w 2004 r. wielkość wyniku finansowego netto przekroczyła 200 000 tys. zł. Na drugim biegunie znalazły się z kolei ZAT, gdzie w 2001 r. strata netto sięgnęła blisko 190 000 tys. zł i ZChP – w 2002 r. prawie 180 000 tys. zł.

Jednocześnie warto zauważyć, że w gronie spółek WSCh jedynym podmiotem, który w każdym roku analizowanego okresu uzyskiwał zyski były ZChOS. W przypadku trzech spółek (ZAP, ZAT i ZChP) cztery z sześciu lat okresu 2000 – 2005 zamykały one zyskiem, a pozostałe dwa stratą. W ZAK były to odpowiednio dwa kolejne trzyletnie okresy zamykane stratą i zyskiem. W ZChZ przez cztery lata ponoszono straty, a jedynie przez dwa zyski.

Analiza wielkość wskaźnika rentowności (procentową relacją wyniku finansowego brutto do przychodów z całokształtu działalności) wskazuje, że:

- Jedynym rokiem badanego okresu, w którym wszystkie sześć spółek osiągnęło dodatnią rentowność był rok 2004. W pozostałych latach przynajmniej jedna z nich miała ujemną rentowność. Tak było w 2000 r. w przypadku ZAK i dwukrotnie (w 2003 r. i w 2005 r.) – w przypadku ZChZ. W latach 2001 – 2002 ujemna rentowność występowała w pięciu z sześciu spółek WSCh (z wyjątkiem ZChOS).
- Jedyną spółką wykazującą trwałą rentowność dodatnią były ZChOS. W przypadku trzech spółek (ZAK, ZAP i ZChP) w czterech z sześciu lat okresu 2000 - 2005 wykazywały one rentowność dodatnią, a w dwóch pozostałych ujemną. W ZAK ujemną i dodatnią rentowność odnotowano w kolejnych okresach trzyletnich. W przypadku ZChZ natomiast w czterech latach wskaźnik rentowności był ujemny, a zaledwie w dwóch dodatni.
- Najwyższą rentowność - wynoszącą 15,5% - odnotowano w 2004 r. w ZAP, a najniższą – sięgającą (-21,4%) w ZAT w 2001 r.

Szczegółowe dane prezentuje poniższe zestawienie.

Tabela 8 – Wielkość wskaźnika rentowności w spółkach WSCh (%)

	2000 r.	2001 r.	2002 r.	2003 r.	2004 r.	2005 r.
ZAK	- 6,8	- 8,2	- 5,4	1,1	6,5	6,6
ZAP	7,8	- 3,5	- 10,2	6,4	15,5	13,9
ZAT	2,0	- 21,4	- 9,1	3,5	7,6	11,9
ZChOS	3,8	2,5	3,5	6,1	6,4	8,1
ZChP	0,8	- 4,0	- 13,1	1,1	6,3	4,9
ZChZ	1,8	- 2,4	- 3,5	- 3,1	0,3	- 5,5

3.3.11. NIEPRZEKAZANIE PRZEZ NAFTĘ POLSKĄ SA WYCZERPUJĄCEJ INFORMACJI O KOSZTACH PONIESIONYCH PRZEZ SPÓŁKĘ W PROCESIE RESTRUKTURYZACJI I PRYWATYZACJI SPÓŁEK SEKTORA WSCh

NP SA, jako ogniwo pośrednie między MSP a doradcami wynajmowanymi przez tę Spółkę dla opracowania programu restrukturyzacji i prywatyzacji sektora WSCh, generowała dodatkowe, niemałe i częściowo nieuzasadnione koszty. Ich pełna wysokość nie została ujawniona w trakcie kontroli.

Powyższą sytuację Izba ocenia krytycznie, z punktu widzenia rzetelności. Tym samym aspekt finansowy - obok opisanego wcześniej nieprzygotowania NP SA do samodzielnej realizacji tego zadania oraz niekorzystnego zjawiska rozmycia kompetencji (w warunkach braku systemowej współpracy pomiędzy Spółką a MSP) - stanowił kolejny argument przeciw angażowaniu się tego podmiotu w proces restrukturyzacji i prywatyzacji spółek sektora WSCh.

Zgodnie z wyjaśnieniami uzyskanymi w trakcie kontroli w Spółce¹⁴⁰, realizowane koszty utrzymania NP SA, zatwierdzone każdorazowo przez RN, nie specyfikowały odrębnie kosztów związanych z prowadzeniem przekształceń w sektorze WSCh. Takie podejście podyktowane było faktem braku posiadania przez NP SA akcji tych spółek, a jedynie wykonywanie z nich praw na mocy udzielonych przez MSP pełnomocnictw. W związku z powyższym, w Spółce nie były odrębnie rejestrowane wszystkie koszty rodzajowe poniesione na prowadzenie przekształceń w sektorze.

Wskazane przez Spółkę koszty poniesione na restrukturyzację i prywatyzację sektora WSCh, obejmujące: usługi doradztwa, usługi prawne, delegacje, konferencje i telefony, wyniosły w kolejnych latach odpowiednio: 2002 r. - 1 211,5 tys. zł; 2003 r. - 1 176,1 tys. zł; 2004 r. - 609,6 tys. zł.

Ponadto, z zawartych w grudniu 2004 r. i styczniu 2005 r. umów dotyczących: doradztwa prawnego, doradztwa w zakresie ochrony środowiska i doradztwa w zakresie wycen, wynikały dalsze zobowiązania Spółki – w wysokości około 2 500,0 tys. zł. Tym samym łączne wydatki, z tytułu kosztów doradztwa, poniesione przez NP SA w latach 2002 - 2005, wynosiły szacunkowo około 5 500,0 tys. zł.

W ocenie Izby, wielkości te – należy podkreślić, iż analogiczne dane przesłano przewodniczącym Sejmowych Komisji: Gospodarki i Skarbu Państwa¹⁴¹ w celu wypełnienia zobowiązania nałożonego na wspólnym posiedzeniu odbytym w dniu 4 stycznia 2005 r., a dotyczącym rozpatrzenia informacji rządu na temat realizacji *Strategii restrukturyzacji i prywatyzacji sektora Wielkiej Syntezy Chemicznej*¹⁴² - są znacznie zaniżone. Nie obejmują one bowiem m.in. wynagrodzeń i świadczeń na rzecz pracowników.

Powierzenie Spółce realizacji tego nowego zadania wymusiło zmiany organizacyjne – np. utworzenie **Biura Strategii i Restrukturyzacji**. Ich konsekwen-

¹⁴⁰ Pismo Biura Rachunkowości NP SA z 16.02.05 r.

¹⁴¹ Pismo BR/142/6/2005 z 11.01.05 r. skierowane przez pana Krzysztofa Żyndula – Prezesa Zarządu NP SA do pana Kazimierza Marcinkiewicza - przewodniczącego Sejmowej Komisji Skarbu Państwa i pana Adama Szejnfelda - Przewodniczącego Sejmowej Komisji Gospodarki.

¹⁴² Biuletyn Nr 4043/IV (Komisja Gospodarki Nr 267; Komisja Skarbu Państwa Nr 187).

cją był z kolei wzrost zatrudnienia. Kosztów wynikających z tego tytułu nie uwzględniono w danych udostępnionych przez Spółkę.

Według szacunków NIK, przy założeniu, że 20% całkowitych kosztów utrzymania NP SA przypadało na realizację zadań związanych z sektorem WSCh, łączne koszty poniesione z tego tytułu w latach 2002-2005 były ponad dwukrotnie wyższe i przekroczyły 13 000,0 tys. zł.

Plan finansowy NP SA na 2002 r. w swej pierwotnej wersji zakładał preliminarz kosztów utrzymania Spółki w wysokości 9 600 tys. zł. W trakcie roku został on skorygowany do wysokości 12 031 tys. zł. Powyższa korekta planu o 2 431 tys. zł (o 20,2%) wynikała z nowych zadań określonych w rządowym programie *Strategia z czerwca 2002 r.* i pełnomocnictwa udzielonego Spółce przez Ministra Skarbu Państwa 10 lipca 2002 r. Główne pozycje skorygowanego preliminarza obejmowały koszty doradców w zakresie opracowania strategii NP SA w realizacji Programu prywatyzacji i restrukturyzacji sektora WSCh – 950 tys. zł oraz wzrost wynagrodzeń z tytułu wzrostu zatrudnienia – 577 tys. zł. Ostatecznie koszty działalności operacyjnej Spółki, według sprawozdania finansowego, wyniosły 14 211 tys. zł (118,1% wielkości planowanej). Przy założeniu, że w 2002 r. 20% całkowitych kosztów utrzymania NP SA przypadało na realizację zadań związanych z sektorem WSCh, a tymi względami uzasadniono korektę planu finansowego Spółki w tym roku, faktyczne koszty z tego tytułu wyniosły 2 842,2 tys. zł. Tym samym były one przeszło dwukrotnie wyższe niż wielkość podana przez Spółkę (1 211,5 tys. zł).

Plan finansowy NP SA na 2003 r. zakładał preliminarz kosztów utrzymania Spółki w łącznej wysokości 15 020,0 tys. zł. Ostatecznie koszty działalności operacyjnej Spółki, według sprawozdania finansowego, wyniosły 15 761 tys. zł (104,9% wielkości planowanej). Przy założeniu, że w 2003 r. - podobnie jak rok wcześniej - 20% całkowitych kosztów utrzymania NP SA przypadało na realizację zadań związanych z sektorem WSCh, wielkości wydatków Spółki przypadające na sektor WSCh wynosiły odpowiednio: w planie finansowym (3 004 tys. zł), w sprawozdaniu finansowym (3 152,2 tys. zł). Dla porównania, według danych Spółki wielkość kosztów poniesionych na prywatyzację i restrukturyzację sektora WSCh w tym roku wynosiła 1 176,1 tys. Tym samym, w ocenie Izby, poziom tych wydatków dla tego roku został zaniżony prawie o 2 000 tys. zł.

Plan finansowy NP SA na 2004 r. zakładał preliminarz kosztów utrzymania Spółki w łącznej wysokości 19 485 tys. zł. W ramach tej wielkości koszty związane z przygotowaniem restrukturyzacji i prywatyzacji sektora WSCh oszacowano na 5 225 tys. zł. Tym samym stanowiły one 26,8% całkowitej wielkości kosztów. W związku z realizacją *Strategii z listopada 2003 r.* planowany poziom kosztów w zakresie usług prawnych i doradczych zakładano na poziomie 4 400 tys. zł. Jednocześnie zastrzegano, że przyjęcie wariantu innego niż konsolidacja w istotny sposób wpłynie na zmniejszenie pozycji wydatków. Ostatecznie koszty działalności operacyjnej Spółki, według sprawozdania finansowego za 2004 r., wyniosły 19 646 tys. zł (100,8% wielkości planowanej). Przyjmując ostrożne założenie, że w 2004 r. - podobnie jak we wcześniejszych latach - 20% całkowitych kosztów utrzymania NP SA przypadało na realizację zadań związanych z sektorem WSCh, faktyczne wydatki poniesione przez Spółkę w tym zakresie wyniosły 3 929,2 tys. zł. Dla porównania, zgodnie z danymi przekazanymi przez NP SA, w 2004 r. wynosiły one zaledwie 609,6 tys. zł. Tym samym różnica ta w tym roku przekraczała 3 300 tys. zł.

Plan finansowy NP SA na 2005 r. zakładał preliminarz kosztów utrzymania Spółki w łącznej wysokości 15 960 tys. zł. Przyjmując założenie, że w 2005 r. - podobnie jak we wcześniejszych latach - 20% całkowitych kosztów utrzymania NP SA przypadało na realizację zadań związanych z sektorem WSCh, oraz że

Szacunek NIK odnoszący się do nieujawnionych przez NP SA kosztów Spółki dotyczących sektora WSCh

plan finansowy został wykonany w 100%, faktyczne wydatki poniesione przez Spółkę w tym zakresie wyniosły 3 192 tys. zł.

Poniesione przez MSP koszty z tytułu realizacji umów (wynagrodzenie wypłacone doradcy – firma BMF SA), związanych z prywatyzacją sektora WSCh, według stanu na dzień 16.11.2004 r., wynosiło łącznie 6 739,3 tys. zł, z czego kwotę 158,6 tys. zł sfinansowano ze środków budżetowych, a pozostałą kwotę w wysokości 6 580,7 tys. zł ze środków Funduszu Skarbu Państwa (środki specjalne).

NIK nie zgłasza uwag do sposobu wydatkowania ww. kwoty z punktu widzenia gospodarności. W związku z tym, że prywatyzacja spółek nawozowych nie doszła do skutku MSP nie zaakceptowało formalnie prac i nie wypłaciło doradcy części wynagrodzenia należnej w przypadku sprzedaży akcji spółek sektora chemii ciężkiej. W dniu 9 sierpnia 2002 r., a więc już po udzieleniu pełnomocnictw NP SA, MSP i doradca zawarły porozumienia rozwiązujące umowy na doradztwo. Jednocześnie strony oświadczyły, że nie zgłaszają i nie będą zgłaszać w przyszłości jakichkolwiek roszczeń wynikających z rozwiązywanych umów¹⁴³.

Uwzględniając zakres prac doradczych wykonanych przez doradę prywatyzacyjnego MSP i przez NP SA w odniesieniu do sektora WSCh, w opinii Izby, doszło do częściowego zdublowania tych kosztów.

3.3.12. OPÓŹNIONA PRYWATYZACJA SEKTORA WSCH

W analizowanym okresie Minister Skarbu Państwa prowadził działania prywatyzacyjne w sektorze. Na skutek braku spójnej koncepcji restrukturyzacji i przekształceń własnościowych kluczowych przedsiębiorstw tej branży oraz konsekwencji w jej wdrażaniu efektywne rozpoczęcie tego procesu nastąpiło dopiero po zakończeniu kontroli.

Akcje ZChP zadebiutowały na GPW 14.07.05 r. (20% pula), a akcje ZAP (odpowiednio 29% pula) 19.10.05 r. Wartość emisji w przypadku ZAP wyniosła 297,8 mln zł (cena emisyjna 54,00 zł za akcję), a w przypadku ZChP 154,5 mln zł (cena emisyjna 10,30 zł za akcję).

W dniu 31 maja 2005 r. Nadzwyczajne Walne Zgromadzenie Akcjonariuszy NP SA podjęło decyzję o podwyższeniu kapitału Spółki poprzez wniesienie akcji ZAT, ZAK, ZChZ i ZChOS (w każdym przypadku 80% pula). NP SA prowadziła negocjacje z inwestorami wybranymi na zasadach wyłączności. Jednocześnie uruchomiono proces nieodpłatnego udostępniania akcji pracownikom wszystkich sześciu spółek sektora WSCh.

W dniu 29 marca 2006 r. nastąpiło podpisanie umowy między NP SA i Ciech SA dotyczącej sprzedaży tej Spółce 80% akcji ZChOS za 244,5 mln zł (cena za akcję 36,00 zł) i 80% akcji ZChZ za 68,6 mln zł (cena za akcję 5,79 zł). Pakiet inwestycji gwarantowanych przez Ciech SA w ciągu 5 lat wynosi odpowiednio: w przypadku ZChZ 176,1 mln zł, a w przypadku ZChOS – 130,0 mln zł.

W dniu 3 kwietnia 2006 r. nastąpiło podpisanie umowy między NP SA i PCC AG dotyczącej sprzedaży tej Spółce 80% akcji ZAK za 100,0 mln zł (cena za akcję 23,14 zł) i 80% akcji ZAT za 365,6 mln zł (cena za akcję 190,50 zł). Pa-

¹⁴³ Wyjaśnienia złożone w trakcie kontroli przez pana Jacka Grabarczuka – Dyrektora Departamentu Prywatyzacji I w MSP – pismo: MSP/DPRI/5006/2004/PW z 17.11.04 r.

kiet inwestycji gwarantowanych przez PCC AG w ciągu 5 lat wynosi odpowiednio: w przypadku ZAK – 360,0 mln zł, a w przypadku ZAT – 500,0 mln zł.

Ww. umowy mają charakter warunkowy. Do sprzedaży akcji spółek WSCh dojdzie jeśli: kupujący uzyska zgodę Prezesa UOKiK lub bezskutecznie upływie termin wydania decyzji w tej sprawie, sprzedający uzyska zgody Rady Ministrów oraz Ministra Skarbu Państwa działającego jako Walne Zgromadzenie Sprzedającego. Jeżeli po upływie 7 miesięcy od dnia zawarcia umowy z PCC AG oraz do 31.12.06 r., w przypadku umowy z Ciech SA, przynajmniej jeden z ww. warunków nie będzie spełniony umowy ulegną rozwiązaniu.

Wobec kapitałochłonności tego sektora i konieczności jego modernizacji, przy jednoczesnym braku wystarczających środków inwestycyjnych w podmiotach branży i ograniczonych możliwościach udzielania im wsparcia ze środków publicznych, Najwyższa Izba Kontroli negatywnie, z punktu widzenia celowości i rzetelności, ocenia przewlekłość podjętych przez MSP prac, zmierzających do pożądanej zmiany struktury własnościowej sektora.

W odniesieniu do spółek WSCh od momentu ich komercjalizacji¹⁴⁴, stanowiącej wstępny etap planowanej prywatyzacji, upłynęło od 2 do 15 lat. I tak: ZAT zostały przekształcone w jsSP dnia 01.03.1991 r., ZAK – 01.01.1992 r., ZAP – 01.09.1992 r., ZChP – 30.12.1995 r., ZChOS – 01.01.2001 r., a ZChZ – 01.06.2003 r.

W opinii NIK, opóźnienie w zakresie prywatyzacji sektora WSCh w znacznym stopniu spowodowane zostało zmieniającymi się sposobami podejścia do prowadzenia procesów restrukturyzacji i prywatyzacji tej branży, w tym w szczególności podjęciem nieudanej próby restrukturyzacji organizacyjnej, polegającej na konsolidacji produktowej podmiotów sektora. Rozwiązanie to, mające stanowić jedno z najważniejszych przedsięwzięć restrukturyzacyjnych (prywatyzacja poprzedzana jest z reguły działaniami restrukturyzacyjnymi) nie było w sposób należyty przygotowane i uzasadnione. W konsekwencji spotkało się ono z krytycznym odbiorem ze strony Sejmowych Komisji: Gospodarki i Skarbu Państwa oraz Zespołu Trójstronnego ds. Branży Chemicznej, a w jego ramach strony społecznej, w tym w szczególności organizacji związkowych w dwóch największych podmiotach sektora (ZChP i ZAP).

Niezależnie od powyższego czynnikiem spowalniającym działania prywatyzacyjne był niedostateczny zakres współpracy MSP z Ministerstwem Gospodarki w trakcie opracowywania kolejnych wersji *Programu Sektorowego „Wielka Synteza Chemiczna”* oraz *Strategii dla przemysłu chemicznego w Polsce w latach 2001 – 2010*, a w okresie późniejszym współpracy MSP z NP SA.

Nałożyły się na to częste wewnętrzne zmiany organizacyjne w Ministerstwie dotyczące jednostek organizacyjnych odpowiedzialnych za przebieg procesu przekształceń własnościowych chemii ciężkiej.

Jednostkami tymi były kolejno:

Departament Nadzoru i Prywatyzacji I (DNiPI). W tym okresie (do końca 1999 r.) podjęta została decyzja o rozpoczęciu prywatyzacji czterech spółek WSCh oraz przeprowadzono procedurę wyboru doradcy MSP.

¹⁴⁴ W przypadku spółek nawozowych (ZAK, ZAP, ZAT i ZChP) podstawą prawną była *ustawa z dnia 13 lipca 1990 r. o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych* (Dz. U. Nr 18, poz. 82 ze zm.), a w przypadku ZChOS i ZChZ *uokip*.

Departament Spółek Strategicznych i Instytucji Finansowych (DSSiIF). W tym okresie (do końca 2001 r.) zawarto umowy o doradztwo z firmą BMF SA, odebrano opracowane analizy przedprywatyzacyjne, podjęto decyzję co do sposobu prywatyzacji spółek WSCh oraz prowadzono negocjacje z potencjalnymi inwestorami.

Departament Restrukturyzacji i Pomocy Publicznej (DRiPP). W tym okresie (do 30.08.2004 r.) opracowano m.in. *Strategię z czerwca 2002 r.* Na podstawie zapisów tam zawartych ustanowiono pełnomocnictwo dla NP SA do opracowania strategii restrukturyzacji, konsolidacji produktowej i rynkowej oraz prywatyzacji tego sektora. Następnie przygotowano *Strategię z listopada 2003 r.*

Departament Nadzoru Właścicielskiego III (DNW/III). W tym okresie (od 1 września 2004 r.) sfinalizowano pracę nad *Rekomendacją z listopada 2004 r.*

W ocenie Izby, nie sprzyjało to zachowaniu ciągłości tego procesu.

Z wyjaśnień uzyskanych w trakcie kontroli od pana Jacka Grabarczuka – Dyrektora Departamentu Prywatyzacji I¹⁴⁵ wynikało m.in., że w związku z reorganizacją Ministerstwa Skarbu Państwa w 2002 r. oraz przejściem przez DRiPP kompetencji związanych z przekształceniami własnościowymi sektora chemii ciężkiej DPRI 3 czerwca 2002 r. przesłał protokoły przekazania dokumentacji związanej z prywatyzacją ZAK, ZAP, ZAT i ZChP, obejmujące m.in. analizy przedprywatyzacyjne opracowane na podstawie umów zawartych 3 marca 2000 r. Pomimo kolejnych pism, kierowanych do DRiPP 29 lipca oraz 6 i 14 listopada 2002 r., Departament ten nie przejął tej dokumentacji. Materiałów tych nie otrzymała także NP SA, chociaż już wówczas zajmowała się tym sektorem¹⁴⁶.

Do 2002 r., mimo prowadzonych od 1997 r. prac, nie powstał rządowy program kształtujący politykę przemysłową wobec sektora WSCh, którego istotnym elementem była prywatyzacja. Izba krytycznie, z punktu widzenia celowości i rzetelności, ocenia ich przebieg oraz uczestnictwo MSP.

Zdaniem NIK, opracowanie takiego programu było szczególnie istotne w tym sektorze, charakteryzującym się dużym stopniem dekapitalizacji majątku. Ponadto, w przypadku tej strategicznej branży niezmiernie istotne było powiązanie procesu jej prywatyzacji z procesem restrukturyzacji. Wymagało to z kolei systemowego współdziałania MSP i MG. W latach 1997 – 2001, mimo zaleceń KERM, nie doszło do efektywnej współpracy obydwu resortów w tym zakresie.

Choć ministrem wiodącym w zakresie przygotowania programu sektorowego był minister właściwy do spraw gospodarki, istotnym elementem takiego programu musiały być kwestie dotyczące procesów prywatyzacyjnych. Za ich opracowanie i realizację odpowiadał z kolei Minister Skarbu Państwa. Przystępując na początku lat 90-dziesiątych do procesów przekształceń własnościowych, MSP nie posiadało jednak takiego programu w odniesieniu do całej branży, obejmującej łącznie około 20 podmiotów, choć jednocześnie prowadziło procesy prywatyzacyjne w poszczególnych spółkach wchodzących w jej skład.

Przykładowo, **Zakłady Chemiczne (ZCh) „Rokita” SA, ZCh „Błachownia” SA i ZCh „Luboń” SA** włączone zostały do programu **Narodowych Funduszy Inwestycyjnych (NFI)**. Ponadto, w drodze prywatyzacji kapitałowej (pośredniej) sprywatyzowano m.in. **Inowrocławskie Zakłady Chemiczne „Soda Mą-**

¹⁴⁵ Pismo: MSP/DPRI/5006/2004/PW z 17.11.04 r.

¹⁴⁶ Szerzej patrz pkt. 3.3.2. *Informacji*.

twy” SA, Janikowskie Zakłady Sodowe „Janikosoda” SA oraz Zakłady Azotowe Włocławek SA (obecnie „Anwil” Włocławek SA).

Sprzedż akcji ww. podmiotów sektora WSCh bez uprzedniego programu prywatyzacji całej branży, w opinii NIK, pozbawiła Skarb Państwa możliwości oddziaływania na inwestorów w zakresie realizacji przez nich pożądaných działań restrukturyzacyjnych w tym obszarze. Powyższa sytuacja utrudniła z kolei skoordynowanie prac w celu opracowania kompleksowego programu rozwoju dla całego sektora.

W związku z tym, że w omawianym okresie nie został opracowany program prywatyzacji spółek sektora, jako program wykonawczy do programu sektorowego, działania MSP w zakresie przekształceń własnościowych wyznaczały *Kierunki prywatyzacji majątku Skarbu Państwa*¹⁴⁷.

W odniesieniu do sektora WSCh wzmianka o planowanej prywatyzacji czterech przedsiębiorstw należących do tej branży (ZAK, ZAP, ZAT i ZChP) pojawiła się w *Kierunkach prywatyzacji majątku Skarbu Państwa w 2001 r.*

Podobna sytuacja odnosiła się do kwestii restrukturyzacyjnych. Działania w tym obszarze prowadzone przez MSP odnosiły się nie do całego sektora WSCh, a jedynie do poszczególnych spółek, a ich wykonywanie wynikało z uprawnień właścicielskich. Przykładowo, decyzje dotyczące restrukturyzacji majątkowej były podejmowane przez Walne Zgromadzenia na wniosek Zarządów w oparciu o plany restrukturyzacyjne tychże spółek¹⁴⁸.

W opinii NIK, w celu zachowania niezbędnej korelacji i koordynacji działań restrukturyzacyjno-prywatyzacyjnych dotyczących poszczególnych podmiotów sektora WSCh, winny one być prowadzone na podstawie wcześniej przygotowanego programu odnoszącego się do całej branży. W tym przypadku nie opracowano takiej kompleksowej strategii. Powyższe, w ocenie Izby, negatywnie zaciążyło na przebiegu procesu restrukturyzacji i prywatyzacji w tym sektorze.

Brak takiego programu - w odniesieniu do sektora WSCh - powodował, że do 2001 r. Minister Skarbu Państwa w głównej mierze patrzył na jego prywatyzację jako źródło dochodów, a nie jako instrument realizacji polityki przemysłowej, bo polityka taka – także w wyniku jego zaniechań (brak kompleksowego programu prywatyzacji sektora) - nie została przyjęta jako oficjalny dokument rządowy.

Próba opracowania takiego programu w późniejszym okresie, chociażby ze względu na dalsze zróżnicowanie jego struktury własnościowej (jsSP, spółki z częściowym udziałem Skarbu Państwa, spółki objęte programem NFI, przedsiębiorstwa państwowe), była natomiast jeszcze bardziej utrudniona.

Przyspieszenie procesów własnościowych (wniesienie akcji spółek WSCh do NP SA, a następnie ich prywatyzacja) wymagało wcześniejszego określenia realizowanej w tym zakresie strategii.

¹⁴⁷ Stanowiły one uzasadnienie do projektów kolejnych ustaw budżetowych, a obowiązek ich przedstawienia Radzie Ministrów przez Ministra Skarbu Państwa wynika z przepisu art. 2 pkt 2 *ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o wykonywaniu uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa* Dz. U. Nr 106, poz. 493 ze zm. Patrz także pkt 3.1.1. i 3.1.2 *Informacji*.

¹⁴⁸ Wyjaśnienia pana Macieja Kruka - p.o. Dyrektora Departamentu Nadzoru Właścicielskiego III, pismo MSP/DNW3/608/04 z 19.11.04 r.

Brak korelacji działań restrukturyzacyjnych i prywatyzacyjnych w sektorze WSCh prowadzonych odrębnie przez MG i MSP

W tym zakresie NIK nie zgłasza zastrzeżeń do zaprezentowanego w trakcie kontroli stanowiska, że wniesienie akcji spółek sektora WSCh do NP SA powinno nastąpić po wyborze ścieżki realizacji ich prywatyzacji¹⁴⁹.

Jednocześnie Izba jeszcze raz podkreśla, że to w gestii MSP leżało podjęcie decyzji w tej kwestii, a przedłużające się rozstrzygnięcia wynikały z błędów popełnionych przez MSP.

W świetle wyjaśnień uzyskanych od pana Tadeusza Soroki – Podsekretarza Stanu w MSP¹⁵⁰ nagła i silna poprawa kondycji finansowej spółek sektora WSCh zmodyfikowała możliwe scenariusze realizacji *Strategii restrukturyzacji i prywatyzacji sektora Wielkiej Syntezy Chemicznej*. W konsekwencji skutkowało to opracowaniem indywidualnych ścieżek prywatyzacji i restrukturyzacji podmiotów tego sektora.

NIK zwraca uwagę, że do wariantu prywatyzacji spółek sektora WSCh na podstawie ścieżek indywidualnych powrócono w połowie 2004 r., w momencie poprawy koniunktury. Wcześniej, w końcu 2001 r., jej załamanie spowodowało, że do prywatyzacji realizowanej tą metodą nie doszło. W konsekwencji zaproponowano rozwiązanie alternatywne – konsolidację produktową poprzedzającą prywatyzację. Konceptję tę rozważano jako ratunek dla sektora w okresie pogarszających się wyników spółek, chociaż samo MSP wcześniej wskazywał, że konsolidacji nie należy przeprowadzać w takich warunkach¹⁵¹.

Mając na względzie powyższe okoliczności, wskazujące jednoznacznie na brak spójnej koncepcji prywatyzacji sektora WSCh, w opinii NIK, szczególnego znaczenia nabiera zachowanie ciągłości realizowanych zamierzeń prywatyzacyjnych w tym obszarze. Ścieżka prywatyzacji, przesądzająca o sposobie organizacji tej branży, ma kluczowe znaczenie dla sposobu jej funkcjonowania w przyszłości. W związku z powyższym o podjęciu takiej strategicznej i strukturalnej decyzji, mającej wymiar długofalowy, zdaniem NIK, nie mogą decydować czynniki krótkookresowe, takie jak chociażby wahania koniunktury. One winny wskazywać natomiast właściwy moment na przeprowadzenie transakcji prywatyzacyjnej.

Propozycja konsolidacji produktowej była koncepcją błędną, a wycofanie się z niej decyzją słuszną, niezależnie od fazy cyklu koniunkturalnego, w której ją podjęto. Uczyniono to w momencie wzrostu gospodarczego, przy trwającej od 1,5 roku dobrej koniunkturze na podstawowe produkty, korzystnych relacjach kursowych i cenach surowców.

Powyższe okoliczności zadecydowały z kolei o wyborze ścieżek indywidualnych. Cykliczność koniunktury w tym sektorze, wynosząca w zależności od produktu od 3 do 6 lat, sprawiła tym samym, że w momencie optymalnym dla przeprowadzenia i zamknięcia transakcji prywatyzacyjnej podejmowano dopiero decyzję o uruchomieniu tego procesu.

W związku z tym Izba zwraca uwagę, że od momentu podjęcia decyzji o wyborze indywidualnych ścieżek do momentu faktycznego zbycia akcji poszczególnych podmiotów musiał upłynąć czas. Związane było to z wykonaniem

¹⁴⁹ Pismo MSP/DNW3/1145/04 DNW3-PC-0911-2/04 z 29.12.2004 r. podpisane przez pana Macieja Kruka - p.o Dyrektora Departamentu Nadzoru Właścicielskiego III.

¹⁵⁰ Pismo z 09.02.05 r.

¹⁵¹ Patrz pkt 3.3.1. *Informacji*.

(w pierwszej fazie) czynności związanych z wniesieniem do NP SA akcji podmiotów WSCCh, a następnie (w drugiej fazie) z realizacją przez Spółkę procesu ich zbywania.

Sytuacja ta stwarzała z kolei potencjalne ryzyko, że przeprowadzeniu prywatyzacji tych spółek przeszkodzi przygotowanie jej finalizacji w nieodpowiednim momencie fazy cyklu koniunkturalnego i wynikającego stąd spadku zainteresowania potencjalnych inwestorów i wysokości składanych przez nich ofert.

4. INFORMACJE DODATKOWE O PRZEPROWADZONEJ KONTROLI

4.1. Organizacja kontroli

Ogólnym założeniem koncepcyjnym przeprowadzonej kontroli było zbadanie opracowywania oraz realizacji rządowych programów restrukturyzacji i prywatyzacji dotyczących sektora WSCh. W związku z tym skontrolowano wszystkie podmioty przygotowujące projekty uchwalanych przez Radę Ministrów programów (*Strategii z czerwca 2002 r.*, *Strategii z listopada 2003 r.* oraz *Rekomendacji z listopada 2004 r.*), tj. Ministerstwa: Gospodarki i Skarbu Państwa oraz Naftę Polską SA.

Równoległe badania kontrolne zostały przeprowadzone we wszystkich podmiotach sektora WSCh, objętych ww. dokumentami (ZAK, ZAP, ZAT, ZChOS, ZChP i ZChZ).

Restrukturyzacja i przygotowanie prywatyzacji spółek sektora chemii ciężkiej nie była dotąd kontrolowana przez NIK.

4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Czynności kontrolne w podmiotach objętych kontrolą przeprowadzone zostały w okresie sierpień 2004 r. – marzec 2005 r.

Zasięganie dodatkowych informacji

W związku z prowadzoną kontrolą w czterech przypadkach zasięmano informacji i żądano wyjaśnień, w trybie art. 29 pkt. 2 lit. f *ustawy o NIK*, od jednostek nie objętych kontrolą i ich pracowników. Sytuacja ta dotyczyła:

- w ramach kontroli Ministerstwa Gospodarki, wystąpiono do ARP SA, PGNiG SA, UOKiK i URE o przedstawienie realizacji przez ww. podmioty zadań nałożonych na nie zapisami kolejnych dokumentów rządowych dotyczących sektora WSCh,
- do podmiotów zależnych trzech spółek WSCh (ZAK, ZAP i ZChP, utworzonych na bazie lub z udziałem ich majątku) wystąpiono o przedstawienie dotychczasowych efektów restrukturyzacji prawno-organizacyjnej i majątkowej oraz zaprezentowanie bieżącej sytuacji ekonomiczno-finansowej.

Przesłuchanie w charakterze świadka

W trakcie kontroli w trzech podmiotach WSCh (ZAK, ZAP i ZChP), na podstawie art. 42 *ustawy o NIK*, kontrolerzy przesłuchali byłych członków Zarządu tych Spółek. Przedmiotem przesłuchań były działania związane z procesem wewnętrznej restrukturyzacji tych podmiotów.

Zastrzeżenia do protokołu kontroli i odmowa jego podpisania

Z grona 9 podmiotów objętych kontrolą, w przypadku jednej spółki WSCh (ZAP) zgłoszono zastrzeżenia do protokołu kontroli. Z ogólnej liczby 9 zastrzeżeń Komisja Odwoławcza¹⁵² w całości przyjęła 2 zastrzeżenia, a 7 oddaliła. Zarząd ZAP¹⁵³ odmówił podpisania protokołu kontroli.

¹⁵² Uchwała z 22.03.05 r.

¹⁵³ Uchwała nr 403/2004/2005/2005 z 18.03.05 r. i 421/2004/2005 z 23.03.05 r.

Zastrzeżenia do wystąpień pokontrolnych Do ocen, uwag i wniosków zawartych w wystąpieniach pokontrolnych, kierownicy dwóch badanych przez Izbę jednostek (NP SA i ZAP) zgłosili zastrzeżenia. W przypadku NP SA zastrzeżenie zostało oddalone w całości przez Komisję Odwoławczą.

W odniesieniu do zastrzeżeń zgłoszonych przez Zarząd ZAP, spośród 12 z nich, Komisja Odwoławcza częściowo przyjęła jedno, a pozostałe 11 oddaliła w całości.

Zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa

Po kontroli w ZAK Delegatura NIK w Opolu skierowała do Prokuratora Rejonowego zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa przez Prezesa Zarządu Spółki, polegającego na zaniżeniu o kwotę 1 265 tys. zł wartości aportu wnoszonego do Spółki Chemkol Sp. z o.o.¹⁵⁴ Prokuratura zawiadomiła Izbę¹⁵⁵ o umorzeniu sprawy. Na powyższą decyzję NIK złożyła zażalenie¹⁵⁶. Zażalenie to zostało ponownie odrzucone przez prokuraturę¹⁵⁷. Na powyższą decyzję Izba złożyła powtórne zażalenie¹⁵⁸. Do momentu sporządzania *Informacji* Izba nie została poinformowana o dalszych decyzjach podjętych przez prokuraturę.

Wystąpienia pokontrolne i wnioski NIK

W wyniku kontroli Izba skierowała wystąpienia pokontrolne do wszystkich objętych nią jednostek.

Wystąpienie pokontrolne do Ministra Gospodarki

W wystąpieniu pokontrolnym adresowanym do Ministra Gospodarki¹⁵⁹ NIK wnioskuje o podjęcie następujących działań:

1. Prezentowanie, w kierowanych do Rady Ministrów projektach polityk sektorowych, zadań restrukturyzacyjnych opracowanych w sposób kompleksowy, wielowariantowy i opierający się na wszechstronnych symulacjach.
2. W celu kształtowania spójnej polityki przemysłowej dla poszczególnych sektorów gospodarki narodowej, przyjęcie zasady, że kolejne dokumenty programowe odnoszące się do danego sektora stanowią rozwinięcie i uszczegółowienie pierwotnych zamierzeń w tym obszarze; natomiast w przypadku całkowitej zmiany koncepcji działania powrót do konstruowania nowego programu, zgodnie z zaleceniami wniosku nr 1.
3. Wskazywanie w projektach strategicznych dokumentów rządowych, instrumentów ekonomiczno-finansowych lub rozwiązań prawno-instytucjonalnych możliwych do zastosowania oraz zagwarantowanie realnych źródeł finansowania tych przedsięwzięć.
4. Rzetelne wypełnianie przez Ministra obowiązków koordynacyjnych przy realizacji zadań wynikających z dokumentów przyjętych przez Radę Ministrów lub podlegających uzgodnieniom międzyresortowym.
5. Dokonanie analizy zapisów *Strategii z czerwca 2002 r.* oraz *Strategii z listopada 2003 r.* i rozważenie celowości ich modyfikacji przez Radę Ministrów, w związku z rozwiązaniami przyjętymi w *Rekomendacji z listopada*

¹⁵⁴ Pismo LOP-41020-2004 z 04.05.05 r.

¹⁵⁵ Pismo z 21.11.05 r.

¹⁵⁶ Pismo z 06.12.05 r.

¹⁵⁷ Pismo z 09.01.06 r.

¹⁵⁸ Pismo z 05.07.06 r.

¹⁵⁹ Pismo P/04/058 KGP/41018-1/04 z 21.03.06 r.

2004 r., w celu zapewnienia wewnętrznej zgodności między tymi dokumentami rządowymi.

**Informacja MG
o sposobie
wykorzystania
uwag i wniosków
NIK**

W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne¹⁶⁰ Minister Gospodarki poinformował Izbę o przyjęciu do wiadomości i stosowania jako zasady przy prowadzeniu dalszych prac nad programami sektorowymi, w tym również w zakresie sektora WSCh, zaleceń NIK.

**Wystąpienie
pokontrolne do
Ministra Skarbu
Państwa**

W wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Ministra Skarbu Państwa¹⁶¹ NIK zawarła następujące wnioski:

1. W kierowanych do Rady Ministrów projektach strategii restrukturyzacyjnych i prywatyzacyjnych odnoszących się do poszczególnych sektorów gospodarki narodowej, należy prezentować zadania opracowane w sposób kompleksowy, na podstawie wszechstronnych symulacji oraz z uwzględnieniem dostępnych wariantów działania.
2. W celu kształtowania spójnej polityki prywatyzacyjnej poszczególnych branż przemysłu, przyjęcie zasady, że kolejne dokumenty programowe odnoszące się do danego sektora stanowią rozwinięcie i uszczegółowienie pierwotnych zamierzeń w tym obszarze; natomiast w przypadku całkowitej zmiany koncepcji działania powrócenie do konstruowania nowego programu, zgodnie z zaleceniami wniosku nr 1.
3. Wskazywanie w projektach strategicznych dokumentów rządowych, instrumentów ekonomiczno-finansowych lub rozwiązań prawno-instytucjonalnych możliwych do zastosowania oraz zagwarantowanie realnych źródeł finansowania tych przedsięwzięć.
4. Formułowanie zakresu prac zleczanych do wykonania przez Ministra Skarbu Państwa w sposób umożliwiający resortowi jednoznaczne rozliczenie i wyegzekwowanie pełnej realizacji wszystkich powierzanych tą drogą zadań.
5. W związku z rozwiązaniami przyjętymi w *Rekomendacji z listopada 2004 r.* dokonanie analizy zapisów *Strategii z czerwca 2002 r.* oraz *Strategii listopada 2003 r.* i rozważenie celowości ich modyfikacji przez Radę Ministrów, w celu zapewnienia wewnętrznej zgodności między wymienionymi dokumentami rządowymi.
6. Przeprowadzenie analizy i oceny stopnia realizacji przez NP SA dotychczas powierzonych jej zadań w zakresie prowadzenia procesu restrukturyzacji i prywatyzacji sektora w WSCh i na tej podstawie rozważenie zasadności dalszego uczestnictwa tej Spółki w tych działaniach.

**Informacja MSP
o sposobie
wykorzystania
uwag i wniosków
NIK**

W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne¹⁶² Minister Skarbu Państwa:

- w odniesieniu do wniosków od 1 do 4 - poinformował Izbę o przekazaniu wystąpienia pokontrolnego do wszystkich komórek organizacyjnych wykonujących zadania z zakresu restrukturyzacji i prywatyzacji deklarując jednocześnie

¹⁶⁰ Pismo DP-5011-23-JP/06 L.dz.1274z 11.04.06 r.

¹⁶¹ Pismo P/04/058 KGP/41018-2/04 z 28.06.06 r.

¹⁶² Pismo MSP/DKSiW/1782/06 DKSiW – JB-0910-2/06 z 24.07.06 r.

podjęcie działań w celu wykorzystania zawartych tam zaleceń w pracach związanych z przygotowaniem sektorowych programów restrukturyzacji i prywatyzacji oraz przy prowadzeniu procesów prywatyzacyjnych,

- w odniesieniu do wniosków 5 i 6 – dzieląc przedstawione uwagi i wnioski zwrócił uwagę, że wdrożenie nowych rozwiązań dotyczących przyszłości spółek zaliczanych do sektora WSCh będzie możliwe po ewentualnym rozwiązaniu umów warunkowych NP SA z PCC AG (dotyczących ZAK i ZAT) oraz umów zawartych przez NP SA z Ciech SA (dotyczących ZChOS i ZChZ), informując przy tym jednocześnie, że rozpatrywana jest koncepcja likwidacji Nafty Polskiej SA i przejścia jej kompetencji przez MSP.

**Wystąpienie
pokontrolne do
Zarządu Nafty
Polskiej SA**

W wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Zarządu NP SA¹⁶³ NIK wnioskowała podjęcie następujących działań:

1. Prezentowanie w wykonywanych na zlecenie MSP projektach strategii restrukturyzacyjnych i prywatyzacyjnych odnoszących się do sektorów naftowego i WSCh zadań opracowanych w sposób kompleksowy, uwzględniający możliwe warianty i opierający się na wszechstronnych symulacjach, jednoznacznie potwierdzających efektywność proponowanych rozwiązań.
2. Wskazywanie w opracowywanych przez Spółkę projektach programów restrukturyzacyjnych i prywatyzacyjnych instrumentów ekonomiczno-finansowych lub rozwiązań prawno-instytucjonalnych możliwych do zastosowania.
3. Przeprowadzenie kompleksowej analizy i oceny stopnia realizacji przez NP SA dotychczas powierzonych jej zadań w zakresie prowadzenia procesu restrukturyzacji i prywatyzacji spółek WSCh i na tej podstawie opracowanie koncepcji usprawnienia działań prowadzonych przez Spółkę w tym obszarze.
4. Dokonanie weryfikacji rozliczenia kosztów poniesionych przez Spółkę z tytułu jej dotychczasowego uczestnictwa w procesie restrukturyzacji i prywatyzacji spółek sektora WSCh oraz przedstawienie wyników tej analizy Sejmowym Komisjom Gospodarki i Skarbu Państwa, Ministrowi Skarbu Państwa i Najwyższej Izbie Kontroli.

**Informacja NP SA
o sposobie
wykorzystania uwag
i wniosków NIK**

W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne¹⁶⁴ Zarząd NP SA poinformował Izbę o dokładnym przeanalizowaniu ustaleń i wniosków NIK, deklarując jednocześnie ich uwzględnienie w pracy bieżącej i przy wszelkich ewentualnych przyszłych działaniach związanych z restrukturyzacją i prywatyzacją nadzorowanych przez Spółkę sektorów.

W odniesieniu do wniosku nr 4 NP SA przesłała w załączeniu kopię pisma skierowanego do: Ministra Skarbu Państwa oraz Przewodniczących Sejmowych Komisji: Gospodarki i Skarbu Państwa¹⁶⁵, w którym Spółka zaprezentowała zweryfikowane rozliczenie kosztów poniesionych z tytułu jej dotychczasowego uczestnictwa w procesie restrukturyzacji i prywatyzacji sektora WSCh. Przedstawione

¹⁶³ Pismo P/04/058 KGP/41018-3/04 z 18.05.06 r.

¹⁶⁴ Pismo RF/1931/133/2006 z 12.07.06 r.

¹⁶⁵ Pismo RF/1932/134/2006 z 12.07.06 r.

Wystąpienia
pokontrolne do
Zarządów Spółek
WSCh

obecnie kwoty potwierdzają szacunek przeprowadzony przez Izbę w trakcie kontroli¹⁶⁶.

W wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do Zarządów Spółek WSCh NIK wnioskuje o:

W odniesieniu do ZAK:

1. Dalsze kontynuowanie działań zmierzających do poprawy wyników ekonomiczno-finansowych Spółki oraz do jej oddłużenia.
2. Bezwzględne podjęcie działań zmierzających do odzyskania 1.265.000 zł, tj. utraconej części wartości aportu wniesionego do firmy Chemkol i innych korzyści uzyskanych z tego tytułu przez współnika – stosownie do art. 1 ust. 1 i art. 2 ust. 1 pkt 1 *ustawy z dnia 21 czerwca 1990 r. o zwrocie korzyści uzyskanych nieustannie kosztem Skarbu Państwa lub innych państwowych osób prawnych*¹⁶⁷.

W odniesieniu do ZAP:

1. Zawieranie w treści ogłoszeń o przetargu na sprzedaż składników majątku trwałego pouczenia wymaganego § 7 pkt 9 *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 oraz warunków, w których dopuszcza się odstępianie od przetargu*¹⁶⁸.
2. Uruchamianie realizacji dużych projektów inwestycyjnych po uprzednim uzyskaniu zamknięcia finansowego projektu, tj. po uzyskaniu wiążących zapewnień sfinansowania jego realizacji z źródeł nie angażujących długookresowo własnych środków obrotowych, np. z kredytów inwestycyjnych.
3. Zintensyfikowanie działań zmierzających do pełnego uregulowania stanu prawnego nieruchomości.
4. Poinformowanie starosty powiatowego, które nieruchomości z zasobu Skarbu Państwa będące w posiadaniu ZAP, są zbędne Spółce i wymagają zagospodarowania na rzecz innych podmiotów, gdyż ZAP nie zamierza wystąpić o ustanowienie praw do ich wieczystego użytkowania.
5. Wnikliwe analizowanie zamówionych operatów szacunkowych wartości majątku ZAP przeznaczonego do zbycia lub odpłatnego udostępnienia, przy ich odbiorze, pod kątem rzetelności ich sporządzenia.
6. Dopelnienie formy czynności prawnej wymaganej art. 75¹ § 1 k.c. (pisemna z podpisami notarialnie poświadczonymi) dla zawarcia umowy dzierżawy zorganizowanej części przedsiębiorstwa spółki ZAP (majątek będący uprzednio w dyspozycji ZTK) pomiędzy ZAP a KOLZAP Sp. z o.o.

W odniesieniu do ZAT:

1. Kontynuowanie działań zawartych w programach restrukturyzacyjnych i rozwojowych zmierzających do poprawy wyników ekonomiczno – finanso-

¹⁶⁶ Szerzej patrz pkt 3.3.11. *Informacji*.

¹⁶⁷ Dz. U. Nr 44, poz. 255 ze zm.

¹⁶⁸ Dz. U. Nr 108, poz. 696 ze zm.

wych ZAT, w tym obejmujących zmniejszenie zadłużenia Spółki, a w szczególności:

- rozważenie zasadności zaktualizowania biznesplanu z uwzględnieniem wszelkich możliwych uwarunkowań, a w szczególności spodziewanej koniunktury rynkowej,
- minimalizację strat na działaniach zmierzających do zagospodarowania magazynu stokażowego chlorku winylu,
- utrzymanie pozycji rynkowej oraz intensyfikacja sprzedaży wyrobów o najwyższej rentowności,
- oddłużenie Spółki do poziomu umożliwiającego pozyskanie aktywnego inwestora strategicznego.

W odniesieniu do ZChP:

1. Spowodowanie podjęcia przez organy spółek zależnych restrukturyzacji majątku i zatrudnienia oraz zmian w sposobie zarządzania dostosowujących funkcjonowanie spółek do realiów rynkowych.
2. Określenie warunków postępowań podczas sprzedaży składników majątku Spółki

W odniesieniu do ZChZ:

1. Kontynuowanie i zwiększenie skuteczności kompleksowych działań restrukturyzacyjnych w obszarach mających decydujący wpływ na efektywność gospodarowania Spółki, w celu znaczącej poprawy jej sytuacji ekonomicznej, w szczególności poprzez zapewnienie mechanizmów służących realnemu planowaniu ekonomiczno-finansowemu, konsekwentną realizację postanowień programu naprawczego w zakresie dotąd niewykonanym oraz aktualizację harmonogramu realizacji zadań szczegółowych tego programu.

**Realizacja wniosków
pokontrolnych przez
Spółki sektora**

Z nadesłanych odpowiedzi wynikało, że zarządy spółek WSCh potwierdziły przyjęcie wniosków do realizacji oraz poinformowali Izbę o podjętych przez siebie działaniach w tym zakresie. W przypadku jednego podmiotu (ZChOS) w wystąpieniu pokontrolnym nie zamieszczono wniosków pokontrolnych.

5. ZAŁĄCZNIKI

5.1. Objaśnienia podstawowych skrótów używanych w Informacji

<i>Analiza</i>	<i>Analiza sytuacji w przemyśle Wielkiej Syntezy Chemicznej kontekście prowadzonych procesów restrukturyzacyjnych i prywatyzacyjnych opracowana na zlecenie NP SA przez BRE CFSA</i>
ARP SA	Agencja Rozwoju Przemysłu SA
BMF SA	Business Management Finance SAe
BRE CF SA	BRE Corporate Finance SA
CAP GEMINI	CAP GEMINI Ernst & Young Polska Sp. z o.o.
DNiPI	Departament Nadzoru Prywatyzacji I
DNWIII	Departament Nadzoru Właścicielskiego III
DRiPP	Departament Restrukturyzacji i Pomocy Publicznej
DSSiIF	Departament Spółek Strategicznych i Instytucji Finansowych
GPW	Giełda Papierów Wartościowych w Warszawie SA
jsSP	jednoosobowa spółka Skarbu Państwa
KERM	Komitet Ekonomiczny Rady Ministrów
<i>kc</i>	<i>ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny</i>
<i>kh</i>	<i>rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 czerwca 1934 r. – Kodeks handlowy</i>
<i>ksh</i>	<i>ustawa z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych</i>
MG	Ministerstwo Gospodarki
MGiP	Ministerstwo Gospodarki i Pracy
MGPiPS	Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej
MPiH	Ministerstwo Przemysłu i Handlu
MSP	Ministerstwo Skarbu Państwa

NWZA	Nadzwyczajne Walne Zgromadzenie Akcjonariuszy
PGNiG SA	Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo SA
<i>Program sektorowy</i>	<i>Program Sektorowy „Wielka Synteza Chemiczna” na lata 1995 - 2005</i>
<i>Rekomendacja z listopada 2004 r.</i>	<i>Rekomendacja ścieżki realizacji strategii restrukturyzacji i prywatyzacji Sektora Wielkiej Syntezy Chemicznej, przyjęta przez Radę Ministrów 9 listopada 2004 r.</i>
RM	Rada Ministrów
RN	Rada Nadzorcza
<i>Strategia z czerwca 2002 r.</i>	<i>Strategia dla przemysłu chemicznego w Polsce do 2010 r. przyjęta przez Radę Ministrów 4 czerwca 2002 r.</i>
<i>Strategia z listopada 2003 r.</i>	<i>Strategia restrukturyzacji i prywatyzacji Sektora Wielkiej Syntezy Chemicznej przyjęta przez Radę Ministrów 12 listopada 2003 r.</i>
UE	Unia Europejska
UOKiK	Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów
<i>uokip</i>	<i>ustawa z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji</i>
URE	Urząd Regulacji Energetyki
WSCh	Wielka Synteza Chemiczna
ZAK	Zakłady Azotowe „Kędzierzyn” SA
ZAP	Zakłady Azotowe „Puławy” SA
ZAT	Zakłady Azotowe w Tarnowie - Mościcach SA
ZChOS	Zakłady Chemiczne „Organika – Sarrzyzna” SA
ZChP	Zakłady Chemiczne „Police” SA
ZChZ	Zakłady Chemiczne „Zachem” SA

5.2. Wykaz skontrolowanych jednostek

Lp.	Nazwa skontrolowanej jednostki	Jednostka organizacyjna NIK
1.	Ministerstwo Skarbu Państwa	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
2.	Ministerstwo Gospodarki i Pracy	
3.	Nafta Polska SA	
4.	Zakłady Azotowe „Kędzierzyn” SA	Delegatura NIK w Opolu
5.	Zakłady Azotowe „Puławy” SA	Delegatura NIK w Lublinie
6.	Zakłady Azotowe w Tarnowie – Mościcach SA	Delegatura NIK w Krakowie
7.	Zakłady Chemiczne „Police” SA	Delegatura NIK w Szczecinie
8.	Zakłady Chemiczne „Organika – Sarzyna” SA	Delegatura NIK w Rzeszowie
9.	Zakłady Chemiczne „Zachem” SA	Delegatura NIK w Bydgoszczy

5.3. Lista osób odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność w badanym okresie

Lp.	Nazwa skontrolowanej jednostki	Nazwisko osoby odpowiedzialnej i okres pełnienia funkcji
1.	Ministerstwo Skarbu Państwa	Emil Wąsacz: 31.10.1997 r. – 16.08.2000 r.
		Andrzej Chronowski: 16.08.2000 r. – 28.02.2001 r.
		Aldona Kamela Sowińska: 28.02.2001 r. – 19.10.2001 r.
		Wiesław Kaczmarek: 19.10.2001 r. – 07.01.2003 r.
		Sławomir Cytrycki: 07.01.2003 r. – 02.04.2003 r.
		Piotr Czyżewski: 02.04.2003 r. – 21.01.2004 r.
		Jerzy Hausner: 21.01.2004 r. – 28.01.2004 r.
		Zbigniew Kaniewski: 28.01.2004 r. – 02.05.2004 r.
		Jacek Socha: 02.05.2004 r. – 31.10.2005 r.
2.	Ministerstwo Gospodarki	Janusz Steinhoff: 31.10.1997 r. – 19.10.2001 r.
		Jacek Piechota: 19.10.2001 r. - 07.01.2003r.
3.	Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej	Jerzy Hausner: 08.01.2003 r. – 04.05.2004 r.
4.	Ministerstwo Gospodarki i Pracy	Jerzy Hausner: 04.05.2004 r. - 31.03.2005 r.

		Jacek Piechota 31.03.2005 r. – 31.10.2005 r.
5.	Nafta Polska SA	Grzegorz Zarębski: 27.08.1999 r. – 20.12.2000 r.
		Michał Frąckowiak: 20.12.2000 r. – 23.05.2001 r.
		Marek Gutowski: 23.05.2001 r. – 19.11.2001 r.
		Maciej Gierej: 19.11.2001 r. – 12.03.2003 r.
		Krzysztof Żyndul: 12.03.2004 r. – 30.03.2005 r.
6.	Zakłady Azotowe „Kędzierzyn” SA	Adam Konopka: 25.05.1999 r. – 22.01.2000 r.
		Janusz Wiśniewski: 22.01.2000 r. – 31.01.2001 r.
		Adam Konopka: 31.01.2001 r. – 21.12.2001 r.
		Jerzy Majchrzak: 21.12.2001 r. – 11.02.2006 r.
7.	Zakłady Azotowe „Puławy” SA	Mirosław Malinowski: 24.03.1992 r. – 05.07.2002 r.
		Zygmunt Kwiatkowski: 05.07.2002 r. – 14.02.2006 r.
8.	Zakłady Azotowe w Tarnowie – Mościcach SA	Antoni Barwacz: 06.03.1999 r. – 15.11.2001 r.
		Ryszard Ścigała: 15.11.2001 r. – 23.06.2006 r.
9.	Zakłady Chemiczne „Police” SA	Andrzej Markowski: 13.03.1998 r. – 17.01.2002 r.
		Krzysztof Żyndul: 17.01.2002 r. – 12.03.2004 r.
		Andrzej Kurowski: 17.03.2004 r. – 06.09.2005 r.
10.	Zakłady Chemiczne „Organika – Sarżyna” SA	Mirosław Piłat: 01.07.1995 r. – 07.12.2000 r. (zarządca przedsiębiorstwa państwowego)
		Leon Stelmach: 01.01.2001 r. – Prezes jsSP
12.	Zakłady Chemiczne „Zachem” SA	Henryk Nierebiński: 15.07.1996 r. – 31.05.2003 r. (zarządca przedsiębiorstwa państwowego)
		Henryk Nierebiński: 01.06.2003 r. – 03.10.2005 r. Prezes jsSP

5.4. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

- Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
- Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
- Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
- Prezes Rady Ministrów
- Prezes Trybunału Konstytucyjnego RP
- Prezes Narodowego Banku Polskiego
- Rzecznik Praw Obywatelskich
- Minister Gospodarki
- Minister Skarbu Państwa
- Sejmowa Komisja Finansów Publicznych
- Sejmowa Komisja Gospodarki
- Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
- Sejmowa Komisja Skarbu Państwa
- Sejmowa Komisja Ustawodawcza
- Senacka Komisja Gospodarki Narodowej

5.5. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. *Ustawa z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych* (Dz. U. Nr 94, poz. 1037 ze zm.)
2. *Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa* (Dz. U. Nr 106, poz. 493 ze zm.)
3. *Ustawa z dnia 13 lipca 1990 r. o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych* (Dz. U. Nr 51, poz. 298 ze zm.)
4. *Ustawa z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji* (t. j. Dz. U. z 2002 r. Nr 171, poz. 1397 ze zm.)
5. *Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny* (Dz. U. z 1964 r. Nr 16, poz. 93; ze zm.)
6. *Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych* (t. j. Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 ze zm.)
7. *Ustawa z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych* (t. j. Dz. U. z 2002 r. Nr 72, poz. 664 ze zm.)
8. *Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych* (Dz. U. Nr 19, poz. 177 ze zm.)

9. *Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości* (t. j. Dz. U. z 2002 r. Nr 76, poz. 694 ze zm.)
10. *Ustawa z dnia 1 grudnia 1995 r. o wpłatach z zysku przez jednoosobowe spółki Skarbu Państwa* (Dz. U. Nr 154, poz. 792)
11. *Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa* (t.j. Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm.)
12. *Ustawa z dnia 30 czerwca 2000 r. o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców* (Dz. U. Nr 60, poz. 704 ze zm.)
13. *Ustawa z dnia 27 lipca 2002 r. o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców* (Dz. U. Nr 141, poz. 1177 ze zm.)
14. *Ustawa z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej* (Dz. U. Nr 123, poz. 1291)
15. *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 czerwca 1997 r. w sprawie zakresu analizy spółki oraz przedsiębiorstwa państwowego, sposobu jej zlecenia, opracowania, zasad odbioru i finansowania oraz warunków, w razie spełnienia których można odstąpić od opracowania analizy* (Dz. U. Nr 64, poz. 408 ze zm.)
17. *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 lipca 1997 r. w sprawie szczegółowego trybu zbywania akcji Skarbu Państwa, zasad finansowania zbycia akcji oraz formy zapłaty za te akcje* (Dz. U. Nr 95, poz. 578 ze zm.)
18. *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 grudnia 2004 r. w sprawie szczegółowego trybu zbywania akcji Skarbu Państwa* (Dz. U. Nr 286, poz. 2871)
19. *Rozporządzenie Ministra Skarbu Państwa z 8 sierpnia 1997 r. w sprawie określenia szczegółowego trybu sprzedaży nieruchomości i ich części składowych, warunków rozkładania ceny sprzedaży na raty, stawki szacunkowej gruntów oraz trybu przeprowadzania przetargów na dzierżawę* (Dz. U. Nr 102, poz. 647)
20. *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 października 1997 r. w sprawie szczegółowych zasad ustalania należności za korzystanie z przedsiębiorstwa, sposobu zabezpieczenia nie spłaconej części należności oraz warunków oprocentowania nie spłaconej należności* (Dz. U. Nr 130, poz. 855)
21. *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 sierpnia 1997 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad i trybu organizowania przetargu publicznego na sprzedaż majątku trwałego lub oddania mienia do odpłatnego korzystania innym podmiotom przez spółkę powstałą w wyniku komercjalizacji oraz warunków, w których dopuszcza się odstąpienie od przetargu* (Dz. U. Nr 108, poz. 696 ze zm.)
22. *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 września 1997 r. w sprawie szkoleń i egzaminów dla kandydatów na członków rad nadzorczych spółek, w których*

Skarb Państwa jest jedynym akcjonariuszem oraz wynagrodzeń członków rad nadzorczych tych spółek (Dz. U. Nr 110, poz. 718 ze zm.)

23. *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 września 2004 r. w sprawie szkoleń i egzaminów dla kandydatów na członków rad nadzorczych, w których Skarb Państwa jest jedynym akcjonariuszem (Dz. U. Nr 198, poz. 2098 ze zm.)*
24. *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 marca 2000 r. w sprawie określenia przedsiębiorstw państwowych oraz jednoosobowych spółek Skarbu Państwa o szczególnym znaczeniu dla gospodarki państwa (Dz. U. Nr 22, poz. 274 ze zm.)*
25. *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2005 r. w sprawie określenia przedsiębiorstw państwowych oraz jednoosobowych spółek Skarbu Państwa o szczególnym znaczeniu dla gospodarki państwa (Dz. U. Nr 15, poz. 123)*