

Wrocław, dnia 7 lipca 2008 r.



P/08/044
LWR-41015-1/2008

Pan

Rafał Jurkowlaniec
Wojewoda Dolnośląski

Wystąpienie pokontrolne

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (j.t. Dz.U. z 2007 r. nr 231, póź. 1701), zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu skontrolowała Dolnośląski Urząd Wojewódzki („DUW”, „Urząd”), w zakresie prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych poprzez oddanie do odpłatnego korzystania w latach 2000 - 2007 r.

W związku z kontrolą, której wyniki zostały przedstawione w protokole kontroli podpisanym w dniu 1 lipca 2008 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Wojewodzie niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie - mimo stwierdzonych nieprawidłowości - pięć (z ogólnej liczby sześciu, tj. 83%) zbadanych prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, zrealizowanych w latach 2001 - 2006 w trybie oddania majątku Skarbu Państwa do odpłatnego korzystania spółkom pracowniczym. Na pozytywną ocenę zasługują działania związane ze zlecaniem i odbiorem analiz przedprywatyzacyjnych, organizacją negocjacji warunków przekazywania przedsiębiorstw, działalność pełnomocników ds. prywatyzacji, zawieranie umów o odpłatne korzystanie z majątku przedsiębiorstw a także sposób przekazywania dokumentacji prywatyzacyjnej do Delegatury Ministra Skarbu Państwa. Nieprawidłowościami w ocenie NIK było nadmierne wydłużanie postępowań w czasie, jak również brak analiz w kwestii możliwości i zasadności zastosowania alternatywnych ścieżek prywatyzacyjnych. Przyjętą ocenę ogólną uzasadniają przedstawione niżej oceny cząstkowe.

1. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania Urzędu związane z przygotowaniem prywatyzacji. We wszystkich zbadanych przypadkach, wszczęcie procedur prywatyzacyjnych było poprzedzone opracowaniem analizy stanu przedsiębiorstwa, lub też aktualizacją posiadanej analizy przedprywatyzacyjnej. Wyboru wykonawców przedmiotowych opracowań dokonywano w trybie zamówień publicznych z uwzględnieniem najkorzystniejszych cenowo ofert. Odbioru analiz dokonywano komisyjnie, a przy ich ocenie posiłkowano się recenzjami firm konsultingowych niezależnych od wykonawców. Sporządzone analizy, bądź ich aktualizacje spełniały, (co do formy i treści) wymogi określone w rozporządzeniu 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.). Ich najistotniejsze części, tj. wyceny wartości przedsiębiorstw były sporządzane przy zastosowaniu przynajmniej dwóch metod i z uwzględnieniem aktualnych wartości składników majątkowych. Każdorazowo, wykonawca analizy uzasadniał wybór metod wyceny określając jednocześnie obszar cenowy dla przyszłych negocjacji. Poprawnie, tj. w sposób pozwalający na odtworzenie przebiegu, dokumentowano zarówno samo zlecenie wykonania analiz jak również ich oceny i odbiory. Posiedzenia stosownych komisji były protokołowane zaś podejmowane decyzje formułowano w postaci uchwał. We wszystkich zbadanych przypadkach ostateczne decyzje o wyborze wykonawcy jak i przyjęciu analiz posiadały akceptacje Wojewody Dolnośląskiego.

2. Poprawnie w ocenie NIK, przebiegały negocjacje warunków przejęcia przedsiębiorstw do odpłatnego korzystania. We wszystkich przypadkach rozpoczęcie przedmiotowej fazy postępowania poprzedzało opracowanie warunków rokowań, określających skład zespołu negocjacyjnego, przyjętą ścieżkę prywatyzacyjną, regulamin prowadzenia negocjacji, wykaz zagadnień wchodzących w skład przedmiotu rozmów, a także wyjściową i progową (minimalną) cenę za korzystanie z majątku przedsiębiorstwa. Do udziału w rokowaniach byli zapraszani reprezentanci organów prywatyzowanych przedsiębiorstw oraz przedstawiciele organizacji związkowych. Przebieg rokowań dokumentowano odpowiednimi protokołami, a ostateczne wyniki formułowano w tzw. protokołach uzgodnień, akceptowanych przez Wojewodę Dolnośląskiego.

3. Za prawidłowe, tj. zgodne z przepisami art. 41 ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji (t.j. Dz.U. z 2002 r. nr 171 poz. 1397 ze zm.) należy uznać zdaniem NIK, wykonywane przez DUW czynności prywatyzacyjne, w fazie od zakończenia rokowań, a przed zawarciem umów o oddanie przedsiębiorstw do odpłatnego korzystania. We wszystkich skontrolowanych przypadkach wszczęcie przedmiotowych postępowań było poprzedzone wydaniem przez Wojewodę Dolnośląskiego zarządzeń prywatyzacyjnych. Zarządzenia te określając sposób prywatyzacji przedsiębiorstw, czas jej trwania oraz osobę pełnomocnika ds. prywatyzacji, spełniały wymogi określone w art. 41 ust. 2-4 wymienionej wyżej ustawy. Wszystkie zarządzenia o prywatyzacji były wydawane po uprzednim uzyskaniu zgody przedstawiciela Ministra Skarbu Państwa, tj. Dyrektora Delegatury MSP we Wrocławiu. Do składanych w przedmiotowym zakresie wniosków, Wojewoda Dolnośląski załączał projekty zarządzeń, opracowane analizy przedprywatyzacyjne, a także wynegocjowane z przyszłymi użytkownikami projekty umów. Umożliwiało to organowi MSP wstępną kontrolę poprawności prowadzonych postępowań prywatyzacyjnych.

Powoływani przez organ założycielski pełnomocnicy ds. prywatyzacji posiadali odpowiednie przygotowanie zawodowe oraz doświadczenie wynikające z wcześniej prowadzonych postępowań prywatyzacyjnych. We wszystkich zbadanych przypadkach, zadania pełnomocników zostały wykonane w wyznaczonych terminach i zakresach przewidzianych w zawartych z Wojewodą Dolnośląskim umowach.

Pozytywnie należy ocenić także nadzór Urzędu nad działalnością pełnomocników ds. prywatyzacji. W przypadku wszystkich objętych kontrolą postępowań, egzekwowane były obowiązki sporządzania harmonogramów prac i preliminarzy kosztów. Działalność pełnomocników była bieżąco monitorowana poprzez analizy i akceptacje składanych przez nich sprawozdań. Wypłaty wynagrodzeń uzależnione były od właściwego zaawansowania prac oraz zatwierdzenia końcowego rozliczenia działalności.

4. Poprawne pod względem formalnym, były zawierane w imieniu Wojewody Dolnośląskiego przez pełnomocników ds. prywatyzacji, umowy o oddanie przedsiębiorstw do odpłatnego korzystania. Dokumenty te, sporządzane w formie aktów notarialnych, w swojej treści szczegółowo określały przedmiot transakcji, cenę za użytkowanie majątku Skarbu Państwa, czas trwania umów, a także prawa i obowiązki stron. Wysokość i sposób wnoszenia opłat leasingowych ustalano do 21 grudnia 2004 r. zgodnie z przepisami §§ 2-9 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 października 1997 r. w sprawie szczegółowych zasad ustalania należności za korzystanie z przedsiębiorstwa, sposobu zabezpieczenia niespłaconej części

należności oraz warunków oprocentowania niespłaconej należności (Dz. U. nr 130 poz. 855), a po tej dacie zgodnie z przepisami §§ 3-7 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 grudnia 2004 r. w sprawie warunków spłaty należności za korzystanie z przedsiębiorstwa (Dz. U. nr 269 poz. 2667).

W sposób należyty, w ocenie NIK, w zawieranych umowach zabezpieczono interes Skarbu Państwa. Na Spółki przejmujące przedsiębiorstwa nałożone zostały obowiązki uiszczania odsetek za nieterminowe spłaty należności, a także opłat gwarancyjnych w przypadku niewywiązania się z powinności w zakresie utrzymania stanu zatrudnienia, ponoszenia wydatków na inwestycje majątkowe oraz nie potrącania opłat wynikających z umowy z innych należności od Skarbu Państwa. Ściągalność wymienionych wyżej opłat zabezpieczono poprzez ustanowienie możliwości egzekucji bezpośrednio z aktów notarialnych oraz złożonymi przez strony przejmujące weksłami in blanco. Poprzez nałożenie na leasingobiorców obowiązku składania okresowych sprawozdań ze stanu zatrudnienia oraz wydatków inwestycyjnych, organowi Skarbu Państwa wykonującemu prawa z umów, zapewniono możliwości bieżącego monitorowania realizacji zobowiązań pozacenowych.

5. Wojewoda Dolnośląski, z zastrzeżeniem dotyczącym terminów, wypełnił obowiązki wynikające z art. 52a ust. 2 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji. We wszystkich skontrolowanych przypadkach, po zakończeniu działalności pełnomocników ds. prywatyzacji do Delegatury MSP przekazano pełną dokumentację przeprowadzonych postępowań prywatyzacyjnych. Każdorazowo na przedmiotową okoliczność sporządzano protokół przekazania / przejęcia, określający strony czynności, datę oraz szczegółowy wykaz dokumentów.

6. Uwzględniając fakt, iż w skontrolowanym obszarze działalności DUW, nie wystąpiły przypadki naruszenia przepisów ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji oraz związanych z nią rozporządzeń wykonawczych, w ocenie Najwyższej Izby Kontroli postępowania prywatyzacyjne w niektórych ich fazach, były realizowane w zbyt długich okresach czasu, na ogół przy braku udokumentowanych przesłanek uzasadniających zwłokę. I tak:

- rozpoczęcie rokowań w sprawie przejęcia przedsiębiorstwa (wymagające jedynie zatwierdzenia ich warunków), w przypadku Zakładów Mechanicznych Przemysłu Ceramiki Budowlanej „Cerama” we Wrocławiu (ZMPCB), PPKS w Lubinie czy PPKS w

Wołowie, nastąpiło odpowiednio po 109, 29 i 13 dniach od dat odbioru analiz przedprywatyzacyjnych. Miało to miejsce w sytuacji, gdy np. rokowania w sprawie przejęcia Rejonowego Przedsiębiorstwa Melioracyjnego w Żmigrodzie (RPM), rozpoczęto 2 dni po odbiorze analizy,

- o zgodę na prywatyzację ZMPCB i PPKS w Lubinie wystąpiono do Delegatury MSP we Wrocławiu po upływie odpowiednio 108 i 153 dni od zakończenia rokowań. W przypadkach PPKS w Wołowie, RPM i PPKS w Legnicy, przedmiotowe okresy zamykały się w odpowiednio 3, 9 i 14 dniach,
- zarządzenie o prywatyzacji ZMPCB wydano po upływie 14 dni od daty wyrażenia zgody przez MSP, w sytuacji, gdy w przypadku pozostałych przedsiębiorstw czas ten nie przekraczał 1 dnia,
- umowę o przekazanie przedsiębiorstwa do odpłatnego korzystania w przypadku PPKS w Lubinie podpisano po 72 dniach od daty wydania zarządzenia o prywatyzacji, w sytuacji, gdy takie umowy w przypadku PPKS w Wołowie, RPM czy PPKS w Legnicy zawierano odpowiednio w terminach 7, 1 i 1 dnia,
- aneksy do umów dotyczących przekazania PPKS w Wołowie, PPKS w Lubinie i PPKS w Legnicy, prostujące mylne zapisy w sprawie sposobu oprocentowania rat kapitałowych, sporządzono odpowiednio po upływie 77, 147 i 146 dni od dat podpisania umów zasadniczych,
- przekazanie dokumentacji prywatyzacyjnej do Delegatury MSP nastąpiło w przypadku ZMPCB i PPKS w Lubinie po upływie odpowiednio 175 i 70 dniach od podpisania umów oraz 83 i 43 dniach od zakończenia działalności pełnomocników ds. prywatyzacji. W ocenie NIK, taki stan rzeczy świadczył o niespełnieniu przez organ założycielski obowiązku bezzwłocznego przekazywania dokumentów, wynikającego z art. 52a ust. 2 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji.

7. Uwzględniając fakt, że we wszystkich zbadanych postępowaniach ceny umowne za korzystanie z przedsiębiorstw były wyższe od minimalnych wycen ich wartości, w ocenie NIK prywatyzacje będące przedmiotem kontroli, charakteryzowały się relatywnie niską efektywnością finansową. Łączna wartość rat kapitałowych wynikająca z umów, wynosząca 18.840,00 tys. zł, stanowiła 70,3% wartości księgowej przedsiębiorstw (26.610,00 tys. zł). W relacji do wartości wycen: maksymalnej (41.943,20 tys. zł), uśrednionej (27.385,35 tys. zł) i minimalnej (12.827,50 tys. zł) było to odpowiednio 44%, 67% i 144%. Należy przy tym podkreślić, iż Urząd, decydując o oddaniu przedsiębiorstw do odpłatnego korzystania, nie

rozpatrywał i nie analizował w aspekcie efektywności finansowej innych, alternatywnych ścieżek prywatyzacji bezpośredniej, tj. sprzedaży przedsiębiorstw lub wniesienia ich do spółek z udziałem Skarbu Państwa.

Z uwagi na fakt wyczerpania zasobu prywatyzacyjnego (brak przedsiębiorstw przewidzianych do prywatyzacji), Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu, przekazuje Panu Wojewodzie do wiadomości powyższe oceny i uwagi, odstępując jednocześnie od formułowania wniosków pokontrolnych.

Zgodnie z treścią art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Panu Wojewodzie prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Delegatury Najwyższej Izby Kontroli we Wrocławiu umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, i uwag zawartych w tym wystąpieniu.

Z poważaniem

DYREKTOR
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
we Wrocławiu
z up.
mgr inż. Zdzisław Peręba
WICEDYREKTOR