



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Marian Cichosz

KGP – 4101-06-01/2013
P/13/059

WYSTĄPIENIE
POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13/059 – Wsparcie przez Ministra Skarbu Państwa projektów badawczych, rozwojowych i wdrożeniowych dotyczących uzbrojenia i sprzętu wojskowego, realizowanych w spółkach Polskiego Holdingu Obronnego.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
Kontrolerzy	1. Marzena Antoniak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienia do kontroli: nr 86893 z dnia 4 listopada 2013 r. i nr 86896 z dnia 12 listopada 2013 r. [dowód: akta kontroli str. 1-4] 2. Adam Kazimierczuk, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 86894 z dnia 4 listopada 2013 r. [dowód: akta kontroli str. 5-6] 3. Łukasz Urbanowicz, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 86895 z dnia 4 listopada 2013 r. [dowód: akta kontroli str. 7-8]
Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Skarbu Państwa, ul. Krucza 36/Wspólna 6, 00-522 Warszawa.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Włodzimierz Karpiński, Minister Skarbu Państwa ¹ . Poprzednio funkcję Ministra SP pełnili: Aleksander Grad – od 16 listopada 2007 r. do 18 listopada 2011 r. oraz Mikołaj Budzanowski – od 18 listopada 2011 r. do 24 kwietnia 2013 r. [dowód: akta kontroli str. 2384]

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości², działania Ministerstwa Skarbu Państwa³ dotyczące: udzielenia wsparcia na podstawie *Umowy w sprawie wsparcia niebędącego pomocą publiczną zawartej pomiędzy Ministrem Skarbu Państwa a Bumar Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie*⁴ z dnia 2 września 2011 r.⁵ oraz realizacji postanowień tej umowy.

Kontrolą objęto lata 2011–2014 (I kwartał).

Uzasadnienie oceny ogólnej

Uzasadniona była kierunkowa decyzja Ministra SP o przyznaniu PHO wsparcia finansowego, którego celem była ochrona podstawowych interesów bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej. W toku prac, poprzedzających zawarcie *Umowy o wsparcie*, MSP uzyskało formalnie wszystkie niezbędne dokumenty, określone w *rozporządzeniu Ministra Skarbu Państwa z dnia 11 sierpnia 2011 r. w sprawie wsparcia niebędącego pomocą publiczną*⁶, w tym analizy potwierdzające możliwość wyłączenia stosowania przepisów prawa Unii Europejskiej o pomocy publicznej.

¹ Dalej: Minister SP.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

³ Dalej: MSP.

⁴ Od dnia 4 lipca 2013 r. Spółka zmieniła nazwę na Polski Holding Obronny Sp. z o.o. w Warszawie. Dalej (dla całego okresu objętego kontrolą): PHO lub Spółka.

⁵ Dalej: *Umowa o wsparcie*.

⁶ Dz. U. Nr 174, poz. 1040. Dalej: *rozporządzenie Ministra SP*.

Udzielone wsparcie pomogło spółkom Grupy PHO w podjęciu prac badawczo-rozwojowych dotyczących uzbrojenia i sprzętu wojskowego⁷ oraz w przeprowadzeniu procesu optymalizacji czynników produkcji, w efekcie którego osiągnęły one znaczące oszczędności w kosztach wynagrodzeń i pochodnych.

Zasadna była również decyzja o podjęciu kontroli wewnętrznej przez Biuro Kontroli MSP, której celem była m.in. ocena dotychczasowego przebiegu realizacji *Umowy o wsparcie*. Wyniki tej kontroli umożliwiły usprawnienie nadzoru nad prawidłowym wykorzystaniem środków publicznych.

W sytuacji opóźnień i proponowanych zmian w projektach realizowanych przez PHO, właściwe – zdaniem NIK – było także ograniczenie tempa wsparcia dla PHO, z uwzględnieniem aktualnie wówczas realizowanych projektów.

Stwierdzone przez NIK nieprawidłowości dotyczyły:

- przedwczesnego podjęcia decyzji o podpisaniu *Umowy o wsparcie*, w szczególności w odniesieniu do objęcia nią trzech z 15 projektów B+R+W, tj. w sytuacji wystąpienia przesłanek świadczących o dużym ryzyku niepowodzenia w ich realizacji, w związku z brakiem rekomendacji ze strony Ministerstwa Obrony Narodowej⁸ i niezakończoną weryfikacją identyfikacji potrzeb w zakresie UiSW, a także niedostatecznym przygotowaniem PHO do skorzystania ze wsparcia; skutkiem tego już w początkowym etapie realizacji *Umowy o wsparcie*, tj. w 2011 r. nastąpiły opóźnienia w realizacji harmonogramów projektów; podpisanie *Umowy* po zdecydowanym potwierdzeniu zainteresowania sprzętem mającym powstać w wyniku jej realizacji, dawałoby większą pewność, że środki zostaną wykorzystane efektywnie;
- niezamieszczenia na stronach internetowych MSP, przed podpisaniem *Umowy o wsparcie*, informacji o możliwości uzyskania wsparcia, wymaganej przepisami *rozporządzenia Ministra SP* (§ 12).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Procedury i narzędzia stosowane przez Ministra SP w procesie udzielenia wsparcia, analizy i weryfikacji wniosku oraz zabezpieczenie interesów Skarbu Państwa w *Umowie o wsparcie*

1.1. Zagadnienia organizacyjne i procedury dotyczące procesu udzielenia wsparcia

Opis stanu
faktycznego

Według stanu na koniec lat 2010-2013, na rachunku Funduszu Restrukturyzacji Przedsiębiorców (FRP), będącego w dyspozycji Ministra SP, znajdowały się środki kolejno w wysokości: 1 564,7 mln zł, 1 478 mln zł, 1 788,8 mln zł oraz 2 243,8 mln zł.

Udzielenie wsparcia PHO przez Ministra SP w kwocie 378,5 mln zł, którego źródłem finansowania były środki z FRP, było zgodne z zadaniami tego Funduszu i nie wpłynęło negatywnie na działania pomocowe wobec innych przedsiębiorców.

⁷ Dalej: UiSW.

⁸ Dalej: MON.

W 2011 r. wydatkowano z FRP środki nieprzekraczające kwoty ujętej w planie finansowym na ten rok⁹ i jednocześnie żaden przedsiębiorca od 2011 r. do dnia zakończenia kontroli nie otrzymał odmownej decyzji z powodu braku tych środków.

W okresie objętym kontrolą, poza PHO, żaden inny podmiot z branży przemysłu obronnego nie składał wniosku o udzielenie wsparcia niebędącego pomocą publiczną.

Tryb, warunki i formy wsparcia niebędącego pomocą publiczną określone zostały w rozporządzeniu Ministra SP.

Wydatkowanie środków z FRP z przeznaczeniem na realizację zadań ujętych w *Umowie o wsparcie*, dokonywane było na podstawie zarządzenia nr 6 Ministra Skarbu Państwa z dnia 8 lutego 2010 r. w sprawie zasad i trybu postępowania komórek organizacyjnych Ministerstwa Skarbu Państwa w procesie dokonywania wydatków publicznych¹⁰.

Zagadnienia związane z pomocą publiczną i wsparciem niebędącym pomocą publiczną realizowane były w departamentach: Integracji Europejskiej i Pomocy Publicznej (DIEiPP), Spółek Kluczowych (DSK) i w Departamencie Prawnym (DP). Obowiązujące na dzień podpisania *Umowy o wsparcie*, zarządzenie nr 39 Ministra Skarbu Państwa z dnia 5 października 2010 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Skarbu Państwa¹¹, dotyczące m.in. kompetencji poszczególnych departamentów, nie zawierało odniesienia do wsparcia niebędącego pomocą publiczną. Przed podpisaniem powyższej umowy nie został opracowany dokument wewnętrzny, w którym zostałyby określone szczegółowe procedury postępowania w zakresie udzielania, monitorowania i rozliczania udzielonego wsparcia. Na powyższe braki zwróciło uwagę Biuro Kontroli MSP¹². Kwestie te zostały uregulowane w zarządzeniach Ministra SP: nr 12 z dnia 17 kwietnia 2013 r.¹³ oraz nr 37 z dnia 8 października 2013 r.¹⁴

Pomimo obowiązku, wynikającego z § 12 rozporządzenia Ministra SP, przekazywania przez Ministra SP informacji (w formie ogłoszenia na stronie internetowej BIP MSP) o możliwości składania wniosków o udzielenie wsparcia niebędącego pomocą publiczną, MSP nie opublikowało tego ogłoszenia. Przestrzeganie obowiązku publikowania informacji w BIP było jednym z zaleceń po ww. kontroli. W wyniku jego realizacji, po raz pierwszy informacja o możliwości uzyskania wsparcia na mocy ww. rozporządzenia została zamieszczona w BIP MSP w dniu 29 kwietnia 2013 r.

[dowód: akta kontroli str. 21-48, 61-1022, 1035-1210, 2155-2166, 2264-2291, 2304-2312, 2385-2388, 2425-2428, 2463-2467, 2481-2896, 2907]

1.2. Ocena projektów przygotowanych przez PHO, kryteria wyboru i zgodność wsparcia z art. 346 TFUE¹⁵

Przed złożeniem przez Spółkę wniosku o wsparcie niebędące pomocą publiczną¹⁶, w MSP, od końca 2010 r., prowadzono prace związane z analizą wniosku¹⁷

⁹ W planie finansowym FRP na 2011 r., będącym załącznikiem do ustawy budżetowej, zaplanowano wydatki na kwotę 865,8 mln zł, natomiast wydatkowano łącznie 803,2 mln zł.

¹⁰ Zarządzenie nr 6 Ministra SP zmienione zostało zarządzeniem nr 42 z dnia 31 lipca 2012 r. oraz zarządzeniem nr 5 z dnia 22 lutego 2013 r.

¹¹ Dz. Urz. MSP z 2010 r. Nr 3 poz. 4.

¹² Wystąpienie pokontrolne Biura Kontroli MSP z dnia 21 stycznia 2013 r.

¹³ Zarządzenie w sprawie sposobu i trybu postępowania komórek organizacyjnych Ministerstwa Skarbu Państwa w zakresie planowania, gromadzenia i wydatkowania środków na pomoc publiczną oraz wsparcie niebędące pomocą publiczną, monitorowania udzielonej pomocy publicznej oraz wsparcia niebędącego pomocą publiczną, a także prowadzenia sprawozdawczości w zakresie środków finansowych zgromadzonych na rachunku bankowym funduszu celowego pod nazwą Fundusz Restrukturyzacji Przedsiębiorców.

¹⁴ Zarządzenie w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego MSP (Dz. Urz. MSP z 2013 r. poz. 11).

¹⁵ TFUE – Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana – Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2 ze zm.).

o udzielenie ze środków FRP pomocy w formie podwyższenia kapitału zakładowego PHO.

MSP skierowało do MON pismo¹⁸ o przedstawienie rekomendacji odnośnie 31 zgłoszonych projektów badawczo-rozwojowych i wdrożeniowych przewidywanych do realizacji przez Grupę PHO.

W odpowiedzi¹⁹ MON poinformowało MSP o zbieżności 13 projektów z zadaniami ujętymi w Planie Modernizacji Technicznej Sił Zbrojnych RP w latach 2009-2018²⁰. Wskazano też na brak możliwości jednoznacznego odniesienia się do pozostałej części przedstawionych propozycji PHO (w tym do trzech projektów objętych następnie *Umową o wsparcie*²¹). Jako powód podano trwający w MON Przegląd Potrzeb Operacyjnych (PPO), którego wyniki miały być znane w 2012 r. MON wskazało, że dopiero w wyniku tego przeglądu mogą zostać zidentyfikowane potrzeby możliwe do zaspokojenia poprzez realizację projektów zbliżonych do przedstawionych przez Grupę PHO. Jednocześnie w informacji MON podkreślono, że zbieżność wskazanych projektów z zadaniami ujętymi w PMT nie oznacza, że właśnie one zostaną ostatecznie wybrane w procesie pozyskiwania UiSW²².

Według wyjaśnień²³ pana Rafała Baniaka Podsekretarza Stanu w MSP, opinia MON o zbieżności przedstawionych projektów z potrzebami Sił Zbrojnych RP dawała przesłankę spełnienia oczekiwań asortymentowych w zakresie planowanego do pozyskania przez Siły Zbrojne RP uzbrojenia i sprzętu wojskowego. Stwierdził on ponadto, że MON jest zainteresowany realizacją projektów B+R+W, zgodnych z potrzebami i wymaganiami Sił Zbrojnych, które kończą się prototypem wyrobu i opracowaniem dokumentacji technicznej na jego produkcję.

MSP za uzasadnione uznało wsparcie działań optymalizacyjnych w zakresie struktury zatrudnienia oraz realizacji projektów B+R+W.

Według MSP, argumentami uzasadniającymi udzielenie wsparcia projektów B+R+W oraz Programu Dobrowolnych Odejść (PDO)²⁴ były: dokonanie nowych inwestycji w strategicznej dla bezpieczeństwa państwa branży jaką jest przemysł obronny, stworzenie szans dla polskich przedsiębiorstw przemysłu obronnego w odniesieniu do wzmocnienia pozycji rynkowej przed wejściem w życie dyrektywy obronnej UE, uruchomienie nowych projektów rozwojowych sektora obronnego – zgodnych z kierunkami modernizacji technicznej Sił Zbrojnych RP oraz konsolidacja i rozwój polskiego przemysłu obronnego.

MSP uznało za nie kwalifikujące się do udzielenia wsparcia pięć (z sześciu) zgłoszonych projektów działań optymalizacyjnych w spółkach Grupy PHO²⁵ w następujących obszarach: stworzenia (w oparciu o nieruchomości PHO)

¹⁶ Wniosek z dnia 30 sierpnia 2011 r., przyjęty przez Zarząd Spółki w dniu 1 września 2011 r.

¹⁷ W dniu 28 grudnia 2010 r. Spółka złożyła do MSP wniosek o alokację środków na rok 2011 r. na kwotę 526,7 mln zł. Następnie 11 lutego 2011 r. złożono wniosek o wsparcie w formie podwyższenia kapitału zakładowego spółki (w zamian za objęcie przez Skarb Państwa nowych udziałów w ramach podwyższenia kapitału zakładowego, z pominięciem prawa poboru dla pozostałych wspólników) z przeznaczeniem ponad 85% środków na współfinansowanie procesów inwestycyjnych związanych z rozwojem i wdrożeniem nowych produktów (B+R+W) na potrzeby bezpieczeństwa państwa dla 9 spółek Grupy Kapitałowej oraz do 15% środków na wsparcie procesów optymalizacyjnych w spółkach Grupy. Ostatecznie, po kilkukrotnych uzgodnieniach, w tym zmniejszeniu wnioskowanej kwoty na wniosek MSP (wniosek o dostosowanie listy projektów do PMT, zmniejszenie do ok. 70%), zwiększeniu o 27 mln zł na projekt BWP oraz zmniejszeniu o 16,1 mln zł środków na projekty optymalizujące, dokonaniu uzupełnień, korekt i zmian, w dniu 21 lipca 2011 r. złożono wniosek na kwotę 378 467 tys. zł.

¹⁸ Pismo z dnia 14 marca 2011 r. znak: MSP/DSK/595/11 pana Mikołaja Budzanowskiego, Podsekretarza Stanu w MSP.

¹⁹ Pismo znak MON/PUM nr 1195/OAiP/OPZ z dnia 13 kwietnia 2011 r. pana Marcina Idzika, Podsekretarza Stanu w MON.

²⁰ Dalej: PMT.

²¹ Minister SP udzielił we wrześniu 2011 r. wsparcia PHO na realizację 12 projektów z grupy 13 zbieżnych z PMT oraz na trzy kolejne projekty, w odniesieniu do których nie było potwierdzenia takiej zgodności przez MON..

²² Aktualizacja PMT została zatwierdzona przez Ministra Obrony Narodowej w dniu 2 maja 2012 r.

²³ Pismo z dnia 30 stycznia 2014 r.

²⁴ Projekt optymalizacji zatrudnienia zmierzał do efektywnego wykorzystania zasobów pracy jako czynnika produkcji UiSW na potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa. Celem projektu było obniżenie kosztów jednostkowych wyrobów i dostosowanie do zmian strukturalnych w Grupie PHO (spadek zapotrzebowania na pracowników administracyjnych i pośrednio produkcyjnych, a wzrost zapotrzebowania na wykwalifikowaną kadrę inżyniersko-techniczną).

²⁵ Tj. wszystkie poza projektem optymalizacji struktury zatrudnienia.

instrumentu finansowania działalności B+R, koncentracji obszarów działalności – Centra Usług Wspólnych, integracji systemów informatycznych, zarządzania energią elektryczną i scentralizowanych zakupów w Grupie PHO. Miało to odzwierciedlenie w zmniejszeniu wsparcia w stosunku do kwoty wnioskowanej o 16,1 mln zł, tj. do kwoty 378,5 mln zł.

We wniosku o udzielenie pomocy PHO przedstawił, że dofinansowane zostaną projekty najistotniejsze z punktu widzenia zachodzących w Siłach Zbrojnych procesów modernizacji technicznej, zapewniające relatywnie wysokie efekty ekonomiczne, mierzone rentownością poszczególnych projektów, stopą zysku i okresem zwrotu z zainwestowanego kapitału oraz, że wdrożenie zdecydowanej większości tych projektów nastąpi do końca 2013 r.

[dowód: akta kontroli str. 59-61, 1035-1037, 2155-2166, 2385-2388, 2743-2757]

W odniesieniu do projektów B+R+W objętych *Umową o wsparcie*, PHO podkreślał, że większość projektów jest objęta PMT, natomiast podjęcie prac na projektami, których program nie obejmuje lub nad nowym uzbrojeniem, wynika z konieczności przedstawienia właściwej oferty w momencie zdefiniowania potrzeby PMT przez MON.

Dokonana przez MSP analiza wskazywała, że udzielenie wsparcia jest zgodne z art. 346 *TFUE*, celowe z punktu widzenia ochrony podstawowych interesów kraju (zapewnienie podstawowych potrzeb bezpieczeństwa państwa w zakresie produkcji uzbrojenia i sprzętu wojskowego) i nie miało negatywnego wpływu na warunki konkurencji na rynku wewnętrznym i wspólnotowym, ponieważ wpływ pozawojskowej działalności podmiotów na rynek jest nieznaczny (produkcja specjalna spółek²⁶ w Grupie PHO stanowi średnio 93,5%). MSP wyraziło pogląd, że wsparcie dokonane na podstawie przepisów art. 346 *TFUE* nie stanowi niedozwolonej pomocy publicznej i nie podlega notyfikacji Komisji Europejskiej (KE).

Udzielając wsparcia niebędącego pomocą publiczną i podejmując decyzję o jego zgodności z art. 346 *TFUE*, Minister SP brał pod uwagę załączoną do wniosku analizę WAT²⁷, opinię prawną dołączoną do analizy WAT, opinię DP i DIEiPP²⁸ MSP.

Minister SP udzielił wsparcia w celu ochrony podstawowych interesów bezpieczeństwa RP z zastosowaniem § 4 ust. 5 pkt 1 *rozporządzenia Ministra SP*, tj. wsparcia w przypadku, gdy nie jest spełniony warunek minimum 30% udziału środków własnych przedsiębiorcy w kosztach realizacji danego projektu.

Przepis § 3 ust. 5 *rozporządzenia Ministra SP* stanowi, że do udzielonego wsparcia nie miał zastosowania test inwestora prywatnego.

[dowód: akta kontroli str. 2429-2462, 2472-2477]

²⁶ Spółki, które otrzymały wsparcie niebędące pomocą publiczną były ujęte w wykazie przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym, stanowiącym załącznik do *rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 4 października 2010 r. w sprawie wykazu spółek, przedsiębiorstw państwowych i jednostek badawczo-rozwojowych, prowadzących działalność na potrzeby bezpieczeństwa i obronności państwa, a także spółek realizujących obrót z zagranicą towarami, technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa oraz dla utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa*.

²⁷ Raport z analizy zgodności z art. 346 *TFUE* wsparcia udzielanego Bumar sp. z o.o. przez Ministra Skarbu Państwa w celu ochrony podstawowych interesów bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej (zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 2 *rozporządzenia*), sporządzony w sierpniu 2011 r. przez Zespół Analiz i Ekspertyz WAT wraz z opracowaniem pt. „Ocena ogólna projektów BRW oraz optymalizacyjnych Grupy Bumar”, w której wskazano, że projekty zaproponowane przez spółkę wpisują się w priorytety naukowo-badawcze i rozwojowe określone i przedstawione w opracowaniach MON i MNiSW.

²⁸ Zgodnie z opinią DIEiPP przedstawioną DSK przy piśmie z dnia 2 września 2011 r. znak: MSP/DIEiPP/1575/11, załączony do wniosku o wsparcie raport z analizy zgodności z art. 346 *TFUE* opracowany przez WAT zawiera wymaganą analizę zgodności wsparcia z art. 346 *TFUE* oraz przyjętą w dniu 15 kwietnia 1958 r. decyzją Rady nr 255/58 (Dz. Urz. UE C 346 z 20.12.2001 r., str. 18), co oznacza, że wsparcie w celu ochrony podstawowych interesów bezpieczeństwa RP zostanie udzielone na warunkach przewidzianych w art. 346 *TFUE* – wsparcie na takich warunkach nie będzie stanowiło niedozwolonej pomocy publicznej.

1.3. Umowa o wsparcie

Minister SP podpisał ze Spółką *Umowę o wsparcie* nr MSP/FRP/241-00/2011 z dnia 2 września 2011 r. Zgodnie z tą umową Minister SP udzielił wsparcia w wysokości 378 467 tys. zł, w formie objęcia 756 934 udziałów o wartości nominalnej 500 zł każdy w podwyższonym kapitale zakładowym Spółki. Spółka zobowiązała się do przeznaczenia tak uzyskanych środków na realizację zadań inwestycyjnych objętych wnioskiem oraz optymalizację procesów produkcji w podmiotach wchodzących w skład Grupy PHO (15 projektów inwestycyjnych na łączną kwotę 315 567 tys. zł i jeden projekt optymalizacji czynników produkcji (PDO) na kwotę 62 900 tys. zł).

Umowa o wsparcie objęła 12 projektów wskazanych przez MON jako zbieżne z PMT oraz trzy projekty, które takiego wskazania nie uzyskały. Na te trzy projekty przewidziano przeznaczenie 39 618 tys. zł, tj. 10,5% kwoty wsparcia (12,6% kwoty wsparcia na projekty B+R+W).

Udzielenie wsparcia niebędącego pomocą publiczną było możliwe po spełnieniu przez przedsiębiorcę warunków określonych przepisami *rozporządzenia Ministra SP*²⁹ oraz dokonaniu oceny wniosku przedsiębiorcy.

Merytoryczna ocena wniosku była dokonana przez DSK oraz DIEiPP w MSP. Wniosek PHO był również przedmiotem posiedzenia³⁰ Kolegium MSP, na którym stwierdzono, że uzasadnione jest wsparcie PHO w zakresie przekazania środków finansowych na realizację projektów B+R+W potwierdzonych przez MON jako zgodne z PMT, jak również przekazanie środków na działania optymalizacyjne w zakresie struktury zatrudnienia.

W trakcie realizacji *Umowy o wsparcie*, PHO wystąpił z wnioskiem o dokonanie zmian, które wprowadzone zostały (po analizie i uzyskaniu opinii właściwych departamentów merytorycznych MSP) aneksem nr 1 z dnia 14 listopada 2012 r. Aneks ten dotyczył m.in. wprowadzenia zmiany zakresu realizowanych zadań, dodatkowego zabezpieczenia do umowy, aktualizacji biznesplanu, wprowadzenia zmian w harmonogramie dokapitalizowania oraz uregulowania kwestii odsetek.

PHO złożył w dniu 31 października 2013 r. wniosek o dokonanie zmian w umowie o wsparcie wraz z projektem aneksu nr 2³¹. Propozycja zmian związana była m.in. z zakończeniem realizacji projektu PDO oraz rezygnacją z kontynuowania realizacji dwóch projektów B+R+W. Zawierała także sugestię rozszerzenia *Umowy o wsparcie* o dwa inne projekty.

Według stanu na dzień zakończenia badań kontrolnych NIK, prace uzgodnieniowe³² pomiędzy MSP a PHO w odniesieniu do aneksu nr 2 nie zostały zakończone.

[dowód: akta kontroli str. 38-47, 59-61, 814-1022, 2292-2303, 2461-2471, 2478-2480, 2908-3057, 3068-3071, 3094-3100]

²⁹ Zgodnie z § 10 ust. 2 *rozporządzenia Ministra SP*, do wniosku o udzielenie wsparcia dołączono wymagane dokumenty, w tym m.in. biznesplan, którego integralną częścią stanowiły harmonogramy nakładów i realizacji inwestycji z podziałem na okresy kwartalne oraz terminy zakończenia projektów. Biznesplan zawierał także „Zestawienia prognoz finansowych i wybranych wskaźników ekonomicznych Bumar Sp. z o.o. i spółek Grupy Bumar wykorzystywanych w mierzeniu efektywności projektów realizowanych ze środków wsparcia”.

³⁰ Protokół ustaleń nr 11 z posiedzenia Kolegium Ministerstwa SP w dniu 7 lipca 2011 r.

³¹ Pierwszy wniosek o zawarcie aneksu nr 2, złożony w MSP w dniu 21 czerwca 2013 r., nie został rozpatrzony m.in. ze względu na brak akceptacji MON dla jednego z projektów B+R+W (Wieża bezzalogowa).

³² Pismo MSP do PHO z dnia 11 lutego 2014 r. znak: MSP/DRIIP-MZ-603-1/313/114, zgodnie z którym MSP zgodziło się na zmianę zakresu realizowanych zadań poprzez wycofanie 2 projektów (prototyp radaru i wieża bezzalogowa), uzasadniając, że ze względu na decyzje MON straciły one uzasadnienie biznesowe i nie gwarantują oczekiwanego zwrotu z wsparcia. Jednocześnie, z uwagi na planowane przekształcenia w sektorze obronnym, MSP nie widziało możliwości rozpoczęcia przez PHO nowych (zamiennych) projektów (wnioskowanych przy aneksie nr 2 – system sterowania rakieta Pirat i utworzenie Polskiego Centrum Paliw Rakietowych – które uzyskały pozytywną rekomendację MON) proponowanych przez PHO do realizacji w ramach *Umowy o wsparcie*. MSP poinformowało PHO, że firmy zgłaszające te nowe projekty mogą wystąpić indywidualnie o wsparcie niebędące pomocą publiczną. Ponadto, MSP zaleciło zmniejszenie wartości umowy o kwotę przekazaną na projekty wycofane z realizacji, kwotę pozostałą z PDO i z uzyskanych odsetek od niewykorzystanych środków wsparcia, które narosły na rachunku bankowym.

1.4. Zabezpieczenie interesów Skarbu Państwa w *Umowie o wsparcie*

Zabezpieczenie interesów SP stanowiły zapisy umowy odnoszące się m.in. do zobowiązania Spółki do przeznaczenia i wykorzystania otrzymanych środków wyłącznie na zadania, na które zostały udzielone, do kontroli ich wykorzystania, prowadzenia ksiąg rachunkowych w sposób zachowujący odrębność środków, wymogu uprzedniej zgody Rady Nadzorczej PHO do wydatkowania środków, obowiązku udzielania MSP informacji, wyjaśnień i przedkładania dokumentów, zobowiązania do zwrotu kwoty wydatkowanej niezgodnie z umową oraz możliwości zgłoszenia wniosku o upadłość Spółki. Ponadto (po uzupełnieniu wprowadzonym aneksem nr 1), w przypadku niewykorzystania w całości środków z udzielonej transzy wsparcia w stosunku do realizacji zadań wykazywanych w harmonogramie, MSP zagwarantowało sobie prawo obniżenia wysokości kolejnych transz wsparcia o kwotę równą wysokości niewykorzystanych środków.

Zgodnie z postanowieniami *Umowy o wsparcie*, PHO został zobowiązany do zwrotu kwoty udzielonego wsparcia wraz z odsetkami ustawowymi w trybie umorzenia udziałów, w przypadkach gdy: dane przekazane przez Spółkę, na podstawie których podpisano umowę, okazały się nieprawdziwe, wsparcie zostanie wykorzystane niezgodnie z celem określonym w umowie lub wsparcie nie zostanie wykorzystane na zadania określone w umowie a Minister SP nie wyrazi zgody na realizację innych zadań.

[dowód: akta kontroli str. 814-818, 2260-2275]

Ustalone
nieprawidłowości

Zdaniem NIK, objęcie *Umową o wsparcie* 3 projektów B+R+W, które nie zostały wskazane przez MON było co najmniej przedwcześnie. Brak opinii MON o zbieżności projektów z PMT stanowił negatywną przesłankę do angażowania środków publicznych na realizację tych projektów. W kontekście oczekiwanego zwrotu zaangażowanych środków, finansowanie realizacji tych projektów obciążone było dużym ryzykiem niepowodzenia tego przedsięwzięcia. Żaden z tych trzech projektów nie ma już obecnie akceptacji MSP do realizacji w ramach *Umowy o wsparcie* – dwa zostały wycofane na mocy aneksu nr 1, trzeci oczekuje na decyzję w sprawie zamiany na inny projekt.

MSP nie publikowało informacji na stronach internetowych (w Biuletynie Informacji Publicznej), wymaganych postanowieniem § 12 *rozporządzenia Ministra SP*, o możliwości uzyskania wsparcia niebędącego pomocą publiczną ze środków Funduszu Restrukturyzacji Przedsiębiorców, w tym na projekty objęte *Umową o wsparcie*. Mogło to spowodować ograniczenie dostępu przedsiębiorców do informacji o możliwości uzyskania takiego wsparcia finansowego. MSP nie podało przyczyny niezamieszczenia takiego ogłoszenia³³.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Uchybieniem w pierwotnej treści *Umowy o wsparcie* był brak uzależnienia wielkości kolejnych transz środków od faktycznego wykorzystania środków już przekazanych. Brak ten został uzupełniony w aneksie nr 1, przed przekazaniem drugiej transzy środków.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność MSP w zakresie procedur i narzędzi stosowanych na etapie przygotowania i podpisania *Umowy o wsparcie*.

³³ Pismo Dyrektora DRIPP z dnia 4 lutego 2014 r. (MSP-DRIPP-MZ-0911-1/256/14).

2. Monitorowanie i kontrola sposobu wykorzystania udzielonego wsparcia oraz dotychczasowe efekty realizacji *Umowy o wsparcie*

2.1. Metody monitorowania określone w *Umowie o wsparcie*

Opis stanu faktycznego

W dniu 29 września 2011 r., zarządzeniem Nr 46 Ministra SP zmieniającym zarządzenie w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego MSP³⁴, Minister SP rozszerzył zakres zadań DIEiPP o udzielanie i monitorowanie wsparcia niebędącego pomocą publiczną, przyznawanego przedsiębiorcom.

W celu zapewnienia kontroli wykorzystania środków oraz jego efektów, PHO, zgodnie z zapisami *Umowy o wsparcie*, sporządzał i przekazywał Ministrowi SP sprawozdania kwartalne i roczne. Nie odnotowano przypadków złożenia sprawozdań po upływie wymaganego terminu.

W sprawozdaniach zamieszczono informacje wymagane postanowieniami *Umowy o wsparcie*. Wyniki weryfikacji tych sprawozdań przedstawiano w notatkach dla Ministra SP. Minister SP zaakceptował sprawozdania za okres od I kw. 2011 r. do I kw. 2013 r. W przypadkach stwierdzonych odchyień w realizacji umowy MSP podejmowało działania w celu pełnego wykonania umowy (spotkania z przedstawicielami Spółki, inicjowanie prac związanych z aneksem do umowy, prowadzenie korespondencji z MON w sprawie akceptacji projektów B+R+W).

Sprawozdanie z wykorzystania udzielonego wsparcia oraz jego efektów za IV kwartał 2013 r., wpłynęło do MSP w dniu 28 lutego 2014 r. Do czasu zakończenia badań kontrolnych NIK sprawozdanie to nie zostało zatwierdzone przez Ministra SP, tak jak i sprawozdania za II i III kwartał 2013 r., w których stwierdzono błędy wymagające korekt i uzupełnień.

Z inicjatywy MSP, Rada Nadzorcza PHO wszczęła kontrolę prawidłowości wykorzystania środków wsparcia wypłaconych z tytułu PDO³⁵ w spółkach zależnych Grupy PHO. Kontrola wykazała, że spółki nieprawidłowo wydatkowały środki na wypłaty dla zwalnianych pracowników – ponad limit ustalony w porozumieniu ze związkami zawodowymi. Nadwyżka wypłaconej kwoty (5,6 mln zł) została przez spółki zależne zwrócona do 30 września 2012 r. na rachunek bankowy PHO. Po zmianie harmonogramu realizacji zadań, zgodnie z aneksem nr 1 do *Umowy o wsparcie*, sfinansowano realizację kolejnych projektów PDO. Z kwoty 62,9 mln zł przewidzianej w *Umowie o wsparcie* na realizację PDO, PHO nie wykorzystwała 5,8 mln zł. W projektowanym aneksie nr 2, PHO wnioskował o zmianę przeznaczenia tych środków (z PDO na projekty B+R+W). Na zmianę przeznaczenia wydatkowania tych środków MSP nie wyraziło zgody.

Minister SP nie monitorował stanu zaawansowania realizacji projektów B+R+W w miejscu ich wdrażania³⁶. Według wyjaśnień Ministra SP³⁷ § 8 *Umowy o wsparcie* (obowiązek udzielania przez Spółkę wyjaśnień na żądanie MSP)³⁸ daje szerokie

³⁴ Dz. Urz. MSP. Nr 6, poz. 13.

³⁵ W Porozumieniu w sprawie zasad współpracy partnerów społecznych w procesach restrukturyzacji zatrudnienia oraz uprawnień pracowników związanych z tymi procesami zawartego w dniu 21 grudnia 2010 r. (aneksowanego w dniu 30 grudnia 2011 r. i 30 czerwca 2012 r.) pomiędzy Zarządem Spółki oraz Sekcjami Krajowymi Przemysłu Zbrojeniowego Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego „Solidarność” i Związku Zawodowego Przemysłu Elektromaszynowego, w załączniku nr 1 w § 2 lit. e Program dobrowolnych odejść pracowników, określona została wysokość świadczeń związanych z rozwiązaniem umowy o pracę w trybie porozumienia stron w kwocie 16 tys. zł. Porozumienie ustaliło zasady współpracy partnerów społecznych w procesach restrukturyzacji zatrudnienia oraz uprawnienia pracowników.

³⁶ Ustalenia Biura Kontroli MSP przedstawione w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 21 stycznia 2013 r.

³⁷ Wyjaśnienia Podsekretarza Stanu pana Rafała Baniaka z up. Ministra SP, zawarte w piśmie z dnia 30 stycznia 2014 r. skierowanym do kontrolera NIK.

³⁸ Paragraf ten stanowi, że Spółka zobowiązuje się do udzielania, na każde żądanie Ministra SP, do czasu zatwierdzenia sprawozdania końcowego z realizacji wykonania wszystkich zobowiązań Spółki wynikających z *Umowy*, dodatkowych

uprawnienie kontrolne, które – nawet w przypadku niedokonania wizji na miejscu – umożliwia stwierdzenie stopnia zaawansowania realizacji projektu B+R+W.

Szczegółowy sposób organizacji w MSP monitorowania pomocy udzielonej PHO na podstawie *Umowy o wsparcie*, został określony (w 19 miesięcy po podpisaniu umowy) w zarządzeniu nr 12 Ministra SP w sprawie sposobu i trybu postępowania komórek organizacyjnych MSP w zakresie planowania, gromadzenia i wydatkowania środków na pomoc publiczną oraz wsparcie niebędące pomocą publiczną, monitorowania udzielonej pomocy publicznej oraz wsparcia niebędącego pomocą publiczną, a także prowadzenia sprawozdawczości w zakresie środków finansowych zgromadzonych na rachunku bankowym funduszu celowego pod nazwą Fundusz Restrukturyzacji Przedsiębiorców. Zarządzenie to zostało wydane w dniu 17 kwietnia 2013 r. jako realizacja zaleceń po kontroli wewnętrznej w MSP.

[dowód: akta kontroli str. 9-20, 38-48, 1021-2138, 2260-2275, 2313-2383, 2392-2424, 2468-2471]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

2.2. Monitorowanie przez „Zespół Sterujący”

Opis stanu
faktycznego

Na podstawie art. 7 ust. 4 pkt 5 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów³⁹, Minister SP wydał w dniu 27 października 2011 r. zarządzenie Nr 48 w sprawie Zespołu Sterującego do spraw monitorowania wydatkowania środków ze wsparcia niebędącego pomocą publiczną udzielonego przez Ministra SP spółce Bumar sp. z o.o. w Warszawie. W skład Zespołu weszli: członek kierownictwa MSP odpowiedzialny za nadzór właścicielski nad branżą przemysłu obronnego, dwaj przedstawiciele Ministra SP, czterej przedstawiciele Ministra Obrony Narodowej⁴⁰, dwaj przedstawiciele PHO. Zadaniem Zespołu było monitorowanie zagadnień związanych z realizacją projektów B+R+W, na które udzielono wsparcia. Do zadań przedstawicieli Ministra ON należało wyłącznie opiniowanie kierunków prowadzonych prac badawczo-rozwojowych i prac związanych z wdrożeniem projektów w zakresie zgodności z potrzebami Sił Zbrojnych oraz przedstawianie rekomendacji.

Do czasu zakończenia niniejszej kontroli NIK odbyły się dwa posiedzenia Zespołu (3 stycznia i 21 lutego 2012 r.). Uczestniczyli w nich m.in. Podsekretarz Stanu w MSP pan Rafał Baniak i Podsekretarz Stanu w MON pan Marcin Idzik. Z powodu zmian w kierownictwie MON, Minister SP zwracał się do Ministra ON (8 czerwca i 16 listopada 2012 r.) o dokonanie aktualizacji składu przedstawicieli MON w Zespole Sterującym.

W styczniu 2013 r. Minister ON zaproponował Ministrowi SP rozważenie zmian w zarządzeniu Nr 48 Ministra SP poprzez wprowadzenie dodatkowych uprawnień dla członków Zespołu reprezentujących MON. Nie skonkretyzował jednak tych propozycji. W maju 2013 r. Minister SP poinformował Ministra ON, iż przeciągająca się procedura aktualizacji udziału przedstawicieli jego resortu w pracach Zespołu Sterującego wpływa paraliżująco na kwestie związane z monitorowaniem zasadności realizacji dotychczasowych projektów B+R+W, finansowanych w ramach *Umowy o wsparcie*, a także na opiniowanie projektów zamiennych zgłaszanych

informacji, wyjaśnień oraz przedkładania dokumentów źródłowych w odpowiedzi na pytania dotyczące stanu zaawansowania i prawidłowości realizacji zobowiązań Spółki wynikających z *Umowy*.

³⁹ Dz. U. z 212 r. poz. 392.

⁴⁰ Dalej: Minister ON.

przez PHO w miejsce tych, które rozmiągają się z ówczesnymi oczekiwaniami Sił Zbrojnych RP.

W dniu 29 maja 2013 r. Minister ON powiadomił Ministra SP, że nie widzi potrzeby utrzymywania przedstawicieli resortu obrony narodowej w składzie Zespołu Sterującego. W opinii Ministra ON, zadania przedstawicieli MON w Zespole Sterującym zostały zrealizowane i ich udział w dalszych pracach nie znajduje merytorycznego uzasadnienia. Minister ON zaplanował też wydanie „Wytycznych do planowania i realizacji czynności nadzoru nad projektami, programami, w tym programami strategicznymi dotyczącymi obronności i bezpieczeństwa państwa realizowanymi poza resortem obrony narodowej”, które unormują zasady udziału przedstawicieli resortu ON w projektach realizowanych poza resortem.

Z informacji przedstawionych przez MSP wynika, że resort ON przewidywał, iż powyższe wytyczne wejdą w życie w lutym 2014 r.

Od czasu zawieszenia posiedzeń Zespołu uzgodnienia dotyczące zmiany lub wprowadzenia nowych projektów B+R+W prowadzone były korespondencyjnie pomiędzy Zarządem PHO, MSP i MON.

(dowód: akta kontroli str. 1038-1219, 2139-2166, 2260-2275, 2389-2391, 2409-2424)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W ocenie NIK, zakres przedmiotowy i finansowe zaangażowanie środków publicznych rodzi potrzebę przywrócenia działalności Zespołu Sterującego do spraw monitorowania wydatkowania środków ze wsparcia, udzielonego PHO przez Ministra SP.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

2.3. Kontrola wewnętrzna w zakresie *Umowy o wsparcie*

Biuro Kontroli MSP przeprowadziło w II półroczu 2012 r. kontrolę wykorzystania wsparcia, niebędącego pomocą publiczną, udzielanego przez Ministra SP przedsiębiorcom, m.in. PHO. Wykazała ona nieprawidłowości.

Wyniki kontroli przedstawiono w wystąpieniu pokontrolnym podpisanym przez Ministra SP w dniu 21 stycznia 2013 r. Zostały one, wraz z wnioskami pokontrolnymi przekazane do realizacji m.in. do Dyrektora Departamentu Restrukturyzacji MSP, któremu wydano siedem zaleceń dotyczących pośrednio wsparcia udzielonego PHO. Cztery z tych zaleceń zostały wykonane poprzez zmianę w regulaminie organizacyjnym, określającym wewnętrzne procedury w obszarze udzielania, monitorowania i rozliczania wsparcia niebędącego pomocą publiczną. Wykonanie jednego z pozostałych zaleceń zostało zrealizowane poprzez wystąpienie i uzyskanie stanowiska Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w odniesieniu do uznania za pomoc publiczną uzyskiwania przez beneficjentów odsetek z tytułu przetrzymywania środków na należących do nich rachunkach bankowych.

Mając na uwadze zwiększenie zabezpieczenia interesu Skarbu Państwa oraz przestrzegania zobowiązań wynikających z *Umowy o wsparcie*, MSP wprowadziło w aneksie nr 1 zmiany, mające na celu uregulowanie kwestii odsetek uzyskiwanych przez Spółkę z tytułu otrzymanych środków, zobowiązując PHO do wydatkowania ich na cel główny umowy oraz na opłaty związane z prowadzeniem rachunku bankowego (wykorzystywanego do obsługi środków pochodzących ze wsparcia). Ponadto, w celu monitorowania sposobu wydatkowania odsetek, wprowadzono obowiązek kwartalnego ujmowania narastająco w sprawozdaniach, kwoty i celu wydatkowania kwot odsetek.

Dwa pozostałe zalecenia w zakresie udzielonego wsparcia zostały wykonane przez MSP poprzez podpisanie aneksu nr 1 do *Umowy o wsparcie*. Wprowadzono dodatkowe rozwiązanie zwiększające zabezpieczenie interesu Skarbu Państwa. M.in. możliwość obniżenia kolejnej transzy wsparcia o kwotę równą wysokości niewykorzystanych środków z poprzedniej transzy. Wcześniejsze zapisy umowy nie regulowały tej kwestii.

W wystąpieniu pokontrolnym Biuro Kontroli wskazało także na problematykę dotyczącą niskiego wykorzystywania przez PHO środków z otrzymanego wsparcia.

Problematyka wykorzystania wsparcia udzielonego PHO przez MSP nie była przedmiotem audytu wewnętrznego.

[dowód: akta kontroli str. 9-20, 21-1020, 1038-1219, 2260-2312, 2897-2906]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w zakresie kontroli wewnętrznej nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym zakresie.

2.4. Dotychczasowe efekty realizacji *Umowy o wsparcie*

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z § 9 ust. 4 *rozporządzenia Ministra SP* i § 3 ust. 4 *Umowy o wsparcie*, oczekiwany zwrot ze wsparcia udzielonego przez Ministra SP w postaci dywidend i zysków z tytułu wzrostu wartości udziałów, miał nastąpić w okresie nie dłuższym niż 5 lat od dnia zakończenia finansowania celu, na który wsparcie zostało udzielone.

Pierwotnie w *Umowie o wsparcie* postanowiono, że ostatnie objęcie udziałów nastąpi do dnia 15 września 2013 r. Termin ten, na mocy aneksu nr 1, został przesunięty do dnia 30 marca 2014 r. We wniosku o podpisanie aneksu nr 2, złożonym przez PHO w MSP, proponowano przyjęcie terminu zakończenia finansowania do dnia 15 sierpnia 2014 r.⁴¹ Przyjęcie tej propozycji oznacza akceptację wydłużenia okresu zwrotu środków.

W ocenie MSP⁴², z uwagi na różny stopień zaawansowania realizowanych projektów B+R+W oraz okoliczność, że żaden z nich do tego czasu nie został finalnie zakończony, określenie przełożenia ich rezultatów na oczekiwany zwrot nie jest możliwe. Efekty udzielonego wsparcia można będzie określić po zakończeniu realizacji projektów.

Zdaniem Podsekretarza Stanu w MSP, pana Rafała Baniaka, mając na względzie podstawowy cel wsparcia, tj. ochronę podstawowych interesów bezpieczeństwa RP, realizowane ze środków wsparcia inwestycje rozwojowe stwarzają możliwość oferowania polskim siłom zbrojnym przez krajowych producentów konkurencyjnego technicznie sprzętu wojskowego. Pozwala to na utrzymanie spółek obronnych w godziwej kondycji ekonomicznej i utrzymanie potencjału wytwórczego, stanowiącego ważne ogniwo w systemie obronnym państwa⁴³.

Umowa o wsparcie określiła wysokość wsparcia na kwotę 378,5 mln zł. Do czasu zakończenia kontroli NIK Minister SP przekazał PHO łącznie 277,1 mln zł (tj. 73,2%), w dwóch transzach (90,3 mln zł – w dniu 9 września 2011 r. i 186,8 mln zł – w dniu 28 listopada 2012 r.). Na optymalizację procesów produkcji przeznaczono 62,9 mln zł, natomiast na projekty B+R+W – 214,2 mln zł.

⁴¹ Wg informacji zawartej w piśmie Dyrektora DRIPP skierowanym do kontrolera NIK 12 stycznia 2014 r.

⁴² Wyjaśnienia Podsekretarza Stanu w MSP pana Rafała Baniaka z up. Ministra SP, z dnia 6 grudnia 2013 r.

⁴³ Wyjaśnienia Podsekretarza Stanu w MSP Rafała Baniaka z up. Ministra SP, z dnia 30 stycznia 2014 r.

W związku z opóźnieniami w realizacji zadań przez Spółkę w porównaniu do terminów określonych w harmonogramie, Minister SP nie wypłacił transzy przewidzianej *Umową o wsparcie* do dnia 30 listopada 2011 r. Głównym powodem opóźnień był brak środków własnych na realizację projektów B+R+W (tylko niektóre spółki miały możliwość rozpoczęcia prac przy wykorzystaniu środków własnych) oraz dodatkowe uzgodnienia z Inspektorem Uzbrojenia MON, związane z rozdzieleniem zakresu projektów między różne źródła finansowania. W dniu 9 lutego 2012 r. PHO złożył wniosek o zmianę *Umowy o wsparcie* w zakresie zmiany terminu otrzymania środków, harmonogramu ich wykorzystania oraz zakresu rzeczowego. Zmian dokonano w dniu 14 listopada 2012 r. aneksem nr 1.

Minister SP nie wypłacił też transzy do dnia 30 czerwca 2013 r., z uwagi na: opóźnienia w wydatkowaniu środków na realizację projektów B+R+W, konieczność wyłączenia lub przekształcenia niektórych projektów oraz opóźnienia w transferze technologii z zagranicy. Zdaniem dyrektora DRiPP, powyższe opóźnienia spowodują przesunięcie daty zakończenia realizacji projektów do dnia 15 sierpnia 2014 r., tj. o 9 miesięcy. *Umowa o wsparcie* zakładała zakończenie realizacji projektów do 15 listopada 2013 r.

Do dnia 31 grudnia 2013 r. spółki Grupy PHO wydatkowały na realizację projektów B+R+W łącznie 101,1 mln zł, z tego 95,6 mln zł środków ze wsparcia (44,6% kwoty przekazanej przez MSP) oraz 5,6 mln zł ze środków własnych.

Spośród 15 projektów objętych *Umową o wsparcie*, w 2012 r. dwa projekty⁴⁴ zostały wyłączone z dokapitalizowania na podstawie aneksu nr 1. W ich miejsce włączono nowy projekt⁴⁵. Na koniec 2012 r. dofinansowaniem objętych było 14 projektów, z tego w 11 wystąpiły opóźnienia w realizacji.

W lutym 2013 r., dla czterech projektów wstrzymano finansowanie do czasu rozstrzygnięcia sposobu zakupu produktów powstałych w wyniku badań przez MON⁴⁶.

W maju 2013 r. Zarząd PHO zwrócił się do MSP w sprawie uzyskania opinii MON na temat 21 nowych projektów możliwych do wprowadzenia do *Umowy o wsparcie*, po uzyskaniu pozytywnej opinii MON.

W październiku 2013 r. PHO złożył do Ministra SP wniosek o zawarcie aneksu nr 2 do *Umowy o wsparcie* wraz z zaktualizowanym Biznesplanem. Proponował w nim m.in. wyłączenie z *Umowy o wsparcie* projektu Spółki ZM Bumar Łabędy SA („Wieża bezzałogowa”), ponieważ projekt stracił uzasadnienie biznesowe ze względu na ostateczne podpisanie przez MON z konsorcjum HSW-WB Electronics umowy na realizację pracy rozwojowej „Zdalnie sterowany System Wieżowy z wyrzutnią PPK SPIKE zintegrowany z KTO ROSOMAK”.

W sprawozdaniach za II i III kw. 2013 r. PHO poinformował MSP o proponowanych modyfikacjach i przekształceniach w projektach, np. „Bojowy Wóz Piechoty” w projekt „Wóz Wsparcia Bezpośredniego”. PHO oznajmił też, że prowadzi korespondencję z MON na temat kierunków działań w projektach B+R+W, pomimo braku formalnego nadzoru MON nad projektami. Konieczność modyfikacji projektów lub ich przekształcenia w inne, bardziej perspektywiczne wynikała z modyfikacji wymagań operacyjnych, założeń taktyczno-technicznych, lub decyzji MON wybierających inny sposób zapewnienia potrzeb operacyjnych.

Z uwagi na opóźnienia w wydatkowaniu kwot wsparcia, PHO i spółki zależne uzyskały odsetki od kwot wsparcia przekazanych przez MSP i ulokowanych na

⁴⁴ Realizowane przez ZM Dezamet SA: 120 mm nabój moździerzowy z pociskiem odlamkowo-burzącym i 120 mm nabój moździerzowy z pociskiem oświetlającym.

⁴⁵ „Małowrażliwe materiały wysokoenergetyczne do elaboracji amunicji artyleryjskiej”.

⁴⁶ Tj.: „Wieża bezzałogowa”, „Pistolet”, „Bojowy Wóz Piechoty”, „System zarządzania pola walki dla Wojsk Lądowych BMS-studium wykonalności z demonstratorem technologii”.

rachunkach bankowych. Na dzień 30 września 2013 r. odsetki te wyniosły 6,5 mln zł, z czego 290 tys. zł wydatkowano na realizację projektów B+R+W. Możliwość wydatkowania odsetek na główny cel umowy oraz na opłaty związane z prowadzeniem rachunków bankowych, na których lokowane są środki ze wsparcia wprowadzono aneksem nr 1 do *Umowy o wsparcie*.

W sprawozdaniu z wykorzystania udzielonego wsparcia oraz jego efektów za 2012 r.⁴⁷ PHO poinformował MSP, że na optymalizację czynników produkcji wykorzystano 90,8% środków ze wsparcia (57,1 mln zł z 62,9 mln zł). Programem Dobrowolnych Odejść objęto 1 863 pracowników Grupy PHO, tj. 98,3% liczby prognozowanej. Brak pełnej realizacji planu wynikał z przeszacowania przez PHO wielkości świadczeń oraz liczby osób zgłaszających chęć uczestnictwa w PDO. W styczniu 2013 r. Zarząd PHO zwrócił się do Ministra SP o wyrażenie zgody na przesunięcie środków niewykorzystanych w ramach PDO (5,8 mln zł) na realizację nowych projektów B+R+W. Z uwagi m.in. na negatywne stanowisko MON odnośnie możliwości realizacji wskazanych przez PHO nowych projektów MSP nie wyraziło zgody na takie przesunięcie środków⁴⁸.

W powyższym sprawozdaniu za 2012 r. PHO podał, że efekty ekonomiczne projektu (oszczędności wygenerowane przez projekt ponad wydatki spółek na realizację PDO) na koniec 2012 r. wyniosły 4,5 mln zł, a przyszłe efekty w horyzoncie do 2018 r. szacowane są na kwotę ok. 320 mln zł, czyli zdyskontowane oszczędności pięciokrotnie przekroczą kwotę poniesionych nakładów. PHO poinformował również, że w wyniku realizacji projektu PDO zaobserwowano tendencje zgodne z założeniami Biznesplanu (odmłodzenie kadr, spadek zapotrzebowania na pracowników administracji i pośrednio-produkcyjnych, przy jednoczesnym wzroście potrzeb na wykwalifikowaną kadrę inżynieryjno-techniczną).

W trakcie kontroli przeprowadzonej w PHO⁴⁹, NIK stwierdziła nieprawidłowości przy realizacji Programu Dobrowolnych Odejść. Nieprawidłowości te polegały na wypłacie odpraw ze środków wsparcia pracownikom zwalnianym, których następnie w krótkim czasie po zwolnieniu przyjmowano z powrotem do pracy. I tak:

- spośród 66 pracowników zwolnionych w PHO w ramach PDO, ponownie przyjęto do pracy 24 osoby na zasadzie umowy zlecenia, bądź umowy o pracę, przy czym z 18 osobami zawarto umowy zlecenia następnego dnia po zwolnieniu, na okresy od 2 do 25 miesięcy, w tym z 10 osobami na okres dłuższy niż siedem miesięcy.
- w Oddziale Bumar Amunicja SA w Pionkach, ponownie przyjęto na podstawie umowy o pracę 131 spośród 169 pracowników zwolnionych, z czego 71 osób (tj. 54,2%) zatrudniono w okresie od jednego dnia do sześciu miesięcy po rozwiązaniu umów o pracę na okres dłuższy niż sześć miesięcy,
- w Bumar Amunicja SA w Skarżysku Kamiennej spośród 179 pracowników, następnego dnia po rozwiązaniu umowy o pracę zatrudniono ponownie dwóch pracowników na umowy cywilnoprawne,
- w Oddziale Bumar Amunicja SA w Warszawie, spośród 87 zwolnionych pracowników, ponownie przyjęto do pracy 17 osób (tj. 19,5%) na umowy cywilno-prawne, w tym 10 osób (tj. 11,5%) zatrudniono w okresie od jednego

⁴⁷ Wraz z „Raportem z uzgodnionych procedur w odniesieniu do Sprawozdania z wykorzystania udzielonego wsparcia oraz jego efektów za rok 2012” sporządzonym przez Deloitte Polska sp. z o.o. sp. k.

⁴⁸ Pismem z dnia 24 stycznia 2013 r., PHO zwrócił się za pośrednictwem MSP do MON o akceptację dwóch nowych projektów („Komponenty C2 dla systemu OP” oraz „Samolotowy wielosensorowy system rozpoznania dla zastosowania w bezzałogowych systemach rozpoznania i śmigłowcach wsparcia bojowego i zabezpieczenia”). W piśmie z lutego 2013 r. MON przedstawiło negatywne stanowisko wobec proponowanych projektów.

⁴⁹ Wystąpienie pokontrolne do Polskiego Holdingu Obronnego, znak KGP – 4101-06-02/2013, z dnia 18 kwietnia 2014 r.

dnia do sześciu miesięcy po rozwiązaniu umów o pracę na okres dłuższy niż sześć miesięcy.

Pracownikom PHO, a także Bumar Amunicja SA w Skarżysku Kamiennej oraz w jej oddziałach w Pionkach i w Warszawie, z którymi rozwiązano umowy o pracę w ramach PDO, a następnie ponownie ich zatrudniono w okresie od jednego dnia do sześciu miesięcy po zwolnieniu na okres powyżej sześciu miesięcy, wypłacono łącznie 2 230,4 tys. zł środków wsparcia otrzymanych z MSP.

[dowód: akta kontroli str. 9-48, 814-818, 1021-1037, 1211-2259, 2386-2424, 3319-3376]

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Zdaniem NIK, znacząca kwota odsetek naliczonych od środków znajdujących się na wyodrębnionych rachunkach spółek Grupy PHO świadczy o przekazywaniu do PHO środków w wysokości przekraczającej możliwości ich szybkiej absorpcji na zadania objęte *Umową o wsparcie*.

Opóźnienia w wykonywaniu projektów występowały od początku jej realizacji. NIK zwraca uwagę, że już po pięciu miesiącach od zawarcia *Umowy o wsparcie*, PHO złożył (w dniu 9 lutego 2012 r.) wniosek o jej zmianę w zakresie terminu otrzymania środków, harmonogramu ich wykorzystania oraz zakresu rzeczowego. Skutkiem opóźnień było przesuwanie terminu uzyskania efektów wsparcia.

[dowód: akta kontroli str. 1024-1025, 1237, 2260-2275, 2409-2424]

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność MSP w zakresie realizacji *Umowy o wsparcie*.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁵⁰, wnosi o:

- podjęcie starań zmierzających do przywrócenia działalności Zespołu Sterującego do spraw monitorowania wydatkowania środków ze wsparcia udzielonego PHO przez Ministra SP, co powinno usprawnić działania w zakresie weryfikacji i aktualizacji zapotrzebowania na projekty realizowane w ramach wsparcia;
- podjęcie decyzji dotyczącej ewentualnego zwrotu przez PHO kwoty 2 230,4 tys. zł, bądź innego jej przeznaczenia, stanowiącej wypłacone odprawy zwolnionym pracownikom, którzy zostali ponownie zatrudnieni w swoich poprzednich miejscach pracy.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

⁵⁰ Dz. U. z 2012 r., poz.82.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, dnia 24 kwietnia 2014 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Marian Cichosz

/ - /

.....
podpis