



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji

KGP.410.003.01.2019

Pan Cezariusz Lesisz

Prezes Zarządu

Agencja Rozwoju Przemysłu SA

ul. Nowy Świat 6/12, 00-400 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej
w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 30 stycznia 2020 r.
(znak: KPK-KPO.443.209.2019)

P/19/017 - Zarządzanie portfelem kapitałowym i inwestycyjnym Agencji Rozwoju Przemysłu SA oraz
podmiotów powiązanych

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa

T +48 22 444 56 92, F +48 22 444 55 94

kgp@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Agencja Rozwoju Przemysłu SA ¹ , ul. Nowy Świat 6/12, 00-400 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Cezariusz Lesisz, Prezes Zarządu (od dnia 5 listopada 2018 r.), wcześniej członek Rady Nadzorczej delegowany do czasowego wykonywania czynności Prezesa Zarządu (od dnia 26 lipca 2018 r.) W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: 1. Wojciech Dąbrowski, Prezes Zarządu (od 6 lutego 2008 r. do 26 czerwca 2014 r.), 2. Aleksandra Magaczewska, Prezes Zarządu (od 7 sierpnia 2014 r. do 20 stycznia 2016 r.), 3. Marcin Chludziński, Prezes Zarządu (od 21 stycznia 2016 r. do 6 lipca 2018 r.), 4. Andrzej Kensbok, Wiceprezes Zarządu pełniący obowiązki Prezesa Zarządu (od 6 lipca 2018 r. do 25 lipca 2018 r.).
Zakres przedmiotowy kontroli	Przygotowanie i wdrażanie strategii Agencji Rozwoju Przemysłu SA Zaangażowanie kapitałowe ARP SA w spółkach Operacje nabywania i zbywania aktywów Utworzenie i efekty wykorzystania funduszy inwestycyjnych zamkniętych aktywów niepublicznych Sprawowanie nadzoru właścicielskiego przez ARP SA Współpraca w ramach Grupy PFR
Okres objęty kontrolą	Lata 2014-2019 z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem
podstawa prawna podjęcia kontroli	art. 2 ust. 1 <i>ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli</i> ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
Kontrolerzy	1. Renata Patkowska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KGP/38/2019 z dnia 13 maja 2019 r. 2. Filip Byczkowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KGP/39/2019 z dnia 13 maja 2019 r. 3. Paweł Kruk, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KGP/40/2019 z dnia 13 maja 2019 r. 4. Agnieszka Siwczyk, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KGP/47/2019 z dnia 20 maja 2019 r. (akta kontroli str. 1-8)

¹ Dalej: ARP, Spółka lub Agencja.

² Dz. U. z 2019 r. poz. 489, ze zm. Dalej: *ustawa o NIK*.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Działania ARP SA w zakresie zarządzania portfelem kapitałowym i inwestycyjnym. wynikały z kolejno przyjmowanych planów strategicznych spółki, nie miały one jednak kompleksowego charakteru, opartego na pełnej i wieloaspektowej ewaluacji skuteczności wykorzystywanych instrumentów zarządzania aktywami.

Część dokumentów strategicznych spółki nie była uszczegółowiona w planach operacyjnych, a ich monitorowanie było ograniczone. Nie monitorowano bowiem z wykorzystaniem wskaźników operacyjnych i finansowych wdrożenia kolejnych planów strategicznych ARP. Efektem był brak kompleksowych ocen działalności spółki przez pryzmat jej celów strategicznych. Do zakończenia kontroli⁴, w ARP nie opracowano i nie wdrożono strategii budowania portfela spółek oraz nie opracowano planu wyjścia z inwestycji w spółkach, w których ARP nie sprawowała kontroli lub nie miała wpływu na ich działalność.

W ARP realizowano procesy nadzoru właścicielskiego nad spółkami. Ogół regulacji wewnętrznych i przyjęty przez ARP model nadzoru nie ograniczał się wyłącznie do obligatoryjnych kwestii kodeksowych, a zakładał również aktywne oddziaływanie na sytuację spółek portfelowych, w określonych prawem granicach. ARP nie miała przy tym pełnego wpływu, które spółki znajdują się w jej portfelu, co uniemożliwiało stworzenie jednolitej i stałej wizji tego portfela. Prawidłowo przeprowadzano operacje nabywania i zbywania akcji i udziałów spółek. Operacje te wpisywały się w cele funkcjonowania ARP SA.

W związku z realizacją *Strategii Agencji Rozwoju Przemysłu SA w perspektywie do 2020 roku* z listopada 2014 r.⁵, w 2015 r. wdrożony został mechanizm wykorzystania funduszy inwestycyjnych zamkniętych aktywów niepublicznych⁶ – FIZAN Spółek ARP i FIZAN Nieruchomości ARP – do których ARP wniosła część aktywów w postaci akcji i udziałów w spółkach o wartości 238 024 tys. zł i środki pieniężne w kwocie 18 430 tys. zł. Nie spełnił on jednak zakładanych w *Strategii ARP* celów. Pomimo oczekiwanego przez ARP wzrostu wartości spółek i ich stopniowego zbywania w celu uwolnienia środków pieniężnych na potrzeby dalszego prowadzenia procesów inwestycyjnych i restrukturyzacyjnych, fundusze w całym okresie funkcjonowania faktycznie zbyły posiadane udziały tylko w jednej spółce za cenę 1 300 tys. zł. Druga operacja stanowiła zbycie spółki innej spółce z funduszu za cenę 590 tys. zł. Ponadto, mimo początkowego wzrostu wartości aktywów netto funduszy w latach 2015-2017, w 2018 r. wystąpił spadek wartości ogółem spółek wniesionych do FIZAN Spółek ARP – w ciągu roku o kwotę 91 483 tys. zł (tj. o 33,2%). Spółki drugiego z funduszy – FIZAN Nieruchomości ARP – od ich wniesienia w 2015 i 2016 r. osiągnęły wzrost wartości ogółem o kwotę 5 045 tys. zł (tj. o 7,8%), jednak w 2018 r. został on zlikwidowany ze względu na strukturę aktywów nieodpowiadającą wymogom *ustawy z dnia 27 maja 2004 r. o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi*⁷.

ARP w toku funkcjonowania funduszy realizowała obowiązki na zgromadzeniu inwestorów i pozyskiwała informacje o lokatach i spółkach portfelowych. Agencja z jednej strony stała na stanowisku, iż zarządzanie funduszami pozostaje w gestii towarzystwa funduszy inwestycyjnych i spółki zarządzającej, z drugiej jednak nie aprobowwała operacji portfelowych zmierzających do zbycia oznaczonych spółek.

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁴ Czynności kontrolne zakończono w dniu 19 sierpnia 2019 r.

⁵ Dalej także: *Strategia ARP*.

⁶ Dalej także: FIZAN lub fundusze. W dokumentach ARP SA akronim FIZAN stosowany jest zarówno jako określenie rodzaju funduszu inwestycyjnego, ale także jako uproszczone określenie narzędzia realizacji strategii zakładającego wykorzystanie funduszy inwestycyjnych zamkniętych aktywów niepublicznych. Zasady te przyjęto także w Wystąpieniu.

⁷ Dz. U. z 2018 r. poz. 1355, ze zm. Dalej: *u.f.i.*

ARP nie przedstawiała powyższym podmiotom jednoznacznych oczekiwań co do kierunków zarządzania portfelem i spodziewanych działań ARP względem funduszy. Pomimo wiedzy o nieosiąganiu przez mechanizm FIZAN zakładanych celów oraz wysokich kosztów jego funkcjonowania w zestawieniu z uzyskiwanymi efektami, ARP przygotowując nowe dokumenty strategiczne na lata 2017 i 2018 nie uwzględniła roli funduszy w katalogu narzędzi zarządzania swoimi aktywami. Agencja nie rozstrzygnęła również, do zakończenia kontroli, o zasadności dalszego funkcjonowania i zamierzeń wobec pozostającego FIZAN Spółek ARP, a w konsekwencji również spółki zależnej ARP – IDA Management sp. z o.o., której wyłącznym przedmiotem działalności było zarządzanie funduszem na podstawie umowy zawartej z PFR Towarzystwem Funduszy Inwestycyjnych SA.

ARP SA samodzielnie planowała, inicjowała i przeprowadzała operacje związane ze zbywaniem i nabywaniem akcji/udziałów spółek portfelowych bez udziału podmiotów z tzw. Grupy PFR. Nie wymagały tego od ARP SA obowiązujące przepisy prawa. Umownie uregulowano i skutecznie realizowano współpracę w Grupie PFR, inicjowaną przez Polski Fundusz Rozwoju SA⁸, polegającą na realizacji skoordynowanych projektów innowacyjnych i współpracy w ramach wspólnego punktu kontaktowego prezentującego ofertę podmiotów z Grupy PFR.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁹ kontrolowanej działalności¹⁰

OBSZAR

1. Przygotowanie i wdrażanie strategii Agencji Rozwoju Przemysłu SA

1.1 Opracowanie Strategii ARP SA do roku 2020

Opis stanu
faktycznego

Działania poprzedzające opracowanie strategii

W 2014 r. ARP SA realizowała obowiązującą *Strategię Rozwoju ARP SA w latach 2012-2015*. W dniu 14 marca 2014 r. Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Skarbu Państwa zwrócił się do ARP o przedstawienie wizji dalszego funkcjonowania Agencji po uprzednim wykonaniu oceny realizacji strategii na lata 2012-2015.

Rada Nadzorcza¹¹ ARP SA w dniu 23 września 2014 r. wyznaczyła Zarządowi termin opracowania i przedstawienia RN nowej strategii w perspektywie do 2020 r. na dzień 15 listopada 2014 r. Podjęcie prac nad nową strategią było wynikiem czynników zewnętrznych wpływających na ARP SA: zmiany priorytetów polityki gospodarczej i wzrostu znaczenia innowacji, konsolidacji sektora obronnego. Nastąpiło również zauważalne zmniejszenie zapotrzebowania na wsparcie procesów restrukturyzacji dużych przedsiębiorców (pożyczki i dokapitalizowania z będących w dyspozycji ARP SA środków Funduszu Restrukturyzacji Przedsiębiorców¹²), co wynikało z ich poprawiającej się kondycji ekonomicznej.

⁸ Dalej PFR SA.

⁹ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹⁰ W treści wystąpienia pokontrolnego NIK wyłączyła jawność informacji ustawowo chronionych, stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa, na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2019 r. poz. 1429, ze zm.) i art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2019 r. poz. 1010, ze zm.) w interesie Agencji Rozwoju Przemysłu SA i innych spółek prawa handlowego, których dotyczą zawarte w wystąpieniu pokontrolnym informacje przez ich wykreślenie i zastąpienie oznaczeniem [...].

¹¹ Dalej: RN.

¹² Dalej FRP. Był to państwowy fundusz celowy regulowany (do dnia zniesienia) przepisami ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i niektórych uprawnieniach pracowników (Dz. U. z 2018 r. poz. 2170, ze zm.), zlikwidowany z dniem 1 stycznia 2017 r. na podstawie art. 117 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz. U. poz. 2260, ze zm.).

Okolicznościami mającymi wpływ na ARP w ramach konsolidacji sektora obronnego¹³ było wniesienie przez ARP w 2014 r. na podwyższenie kapitału Polskiej Grupy Zbrojeniowej SA¹⁴ wkładu pieniężnego, certyfikatów inwestycyjnych MARS FIZ oraz akcji i udziałów pięciu spółek (łącznie wartość wniesionych aktywów 1 665 242,3 tys. zł) i objęcie akcji w podwyższonym kapitale zakładowym PGZ SA.

Zarząd ARP SA przystępując do prac nad strategią określił: 1) trzy filary nowej strategii (*Innowacje, Restrukturyzacja, Inwestycje*); 2) narzędzia realizacji celów; 3) źródła finansowania filarów. W filarze *Inwestycje* Zarząd ARP SA założył budowanie wartości spółek i nieruchomości z wykorzystaniem mechanizmu FIZAN.

Według Dyrektora Biura Analiz Strategicznych ARP SA¹⁵ z dostępnych w Agencji dokumentów nie można ustalić, czy na etapie opracowywania strategii analizowano narzędzia budowania wartości portfela spółek i nieruchomości alternatywne wobec FIZAN. ARP SA nie dysponowała dokumentami roboczymi, które powstawały w toku prac związanych z przygotowaniem i akceptacją założeń narzędzia FIZAN.

Zarząd ARP SA postanowił o opracowaniu strategii przy wsparciu zewnętrznego doradcy, kierując się zamierzeniem jak najszybszego jej opracowania i przystąpienia do jej wdrożenia. W dniu 14 sierpnia 2014 r. została zawarta umowa z wyłonionym w przetargu ograniczonym doradcą. Przedmiotem umowy była usługa opracowania *Strategii Agencji Rozwoju Przemysłu SA w perspektywie do 2020 r.*

Prace nad projektem nowej strategii ARP SA poprzedziło podsumowanie realizacji celów strategicznych przyjętych w *Strategii Rozwoju ARP SA w latach 2012-2015*. Doradca wykonał analizy sytuacji gospodarczej w Polsce, działalności statutowej i portfela spółek ARP SA.

Doradca, na podstawie danych i materiałów ARP SA i przy udziale pracowników ARP, opracował *Materiały analityczne dotyczące ARP SA w perspektywie do 2020 r.* oraz projekt *Strategii ARP SA w perspektywie do 2020 r.*

(akta kontroli str. 9-10, 92-94, 101-147, 161-211, 216-245, 262, 692-706, 1088-1133)

Strategia ARP SA w perspektywie do 2020 r.

Strategia ARP SA została przyjęta przez Zarząd ARP SA w dniu 13 listopada 2014 r. i pozytywnie zaopiniowana przez RN ARP SA w dniu 21 listopada 2014 r.

Zgodnie z założeniami cele strategiczne ARP SA zdefiniowano w trzech filarach: *Innowacje, Restrukturyzacja i Inwestycje*. Dla filaru *Inwestycje* cel zakładał budowanie wartości portfela spółek i nieruchomości zarządzanych przez ARP SA oraz wspieranie rozwoju inwestycji w Specjalnych Strefach Ekonomicznych¹⁶. W filarze *Inwestycje* – poza kwestiami dotyczącymi SSE – zaplanowanym narzędziem (określonym jako nowe) był mechanizm FIZAN.

Strategia zawierała projekcje finansowe dla filarów. Na cały okres jej obowiązywania zaplanowano monitorowanie poziomu realizacji Strategii w poszczególnych latach z wykorzystaniem wskaźników jakościowych i ilościowych (określonych kwotowo lub procentowo w danym roku) oraz monitorowanie terminów wdrożenia strategii.

W strategii założono, że poza trzema filarami spółka nadal będzie realizowała tzw. *Pozostałą działalność ARP*, wyznaczoną przez właściciela – Skarb Państwa. ARP miała kontynuować realizację projektów o znaczeniu specjalnym (projekty restrukturyzacyjne o istotnym znaczeniu dla realizacji polityki państwa), monitorować funkcjonowanie górnictwa węgla kamiennego oraz zarządzać portfelem akcji

¹³ NIK w 2016 r. przeprowadziła kontrolę *Budowa i funkcjonowanie Polskiej Grupy Zbrojeniowej SA*, której wyniki przedstawiono w informacji o wynikach kontroli nr KGP.410.002.00.2016, nr ewid. 181/2016/P/16/013/KGP.

¹⁴ Dalej PGZ SA.

¹⁵ Pismo Dyrektora Biura Analiz Strategicznych z dnia 14 sierpnia 2019 r. (bez znaku).

¹⁶ Dalej SSE.

i udziałów spółek, których nie wniesiono do FIZAN. Dla zadań poza filarami w strategii ARP SA określono cele: realizacji zadań wyznaczonych przez właściciela i ograniczenia zaangażowania ARP SA w obszarach, gdzie Spółka nie odgrywa istotnej roli. W Strategii nie wskazano narzędzi przy pomocy, których ARP SA miała realizować działania w obszarze *Pozostałej działalności ARP*.

Do strategii nie opracowano planów operacyjnych wdrożenia w poszczególnych filarach, w tym również dla filaru *Inwestycje* oraz dla spółek, które pozostawały w portfelu ARP i nie były planowane do wniesienia do FIZAN.

W Strategii nie rozstrzygnięto, czy i jakie spółki będą nabywane do portfela (zauważając możliwość ewentualnych zmian w portfelu wskutek wniesienia akcji lub udziałów przez Skarb Państwa do ARP). Wobec spółek z portfela ARP, niewłączonych do filaru *Inwestycje* i pozostających w *Pozostałej działalności ARP*, nie opracowano planów inwestycji i dezinvestycji. Z uwagi na zróżnicowaną sytuację ekonomiczno-finansową, prawną oraz właścicielską spółek portfelowych, w ARP przyjęto, że działania inwestycyjne i dezinvestycyjne wobec spółek poza FIZAN będą planowane w rocznych planach rzeczowo-finansowych ARP w podejściu indywidualnym.

Mechanizm FIZAN, jako narzędzie realizacji strategii w filarze *Inwestycje*, został na poziomie strategii ogólnie zaplanowany. Założono utworzenie dwóch funduszy, zarządzających odpowiednio portfelem spółek i portfelem nieruchomości, poprzez przeniesienie części spółek i nieruchomości ARP, istotnych nieruchomości zgromadzonych w spółkach portfela ARP oraz ewentualnie spółek Skarbu Państwa, w których prawa z akcji/udziałów wykonywał Minister Skarbu Państwa.

W strategii określono model organizacyjny narzędzia FIZAN. Założono dwa modele (opcje) zarządzania FIZAN: wykorzystania usług zewnętrznego TFI i spółki zarządzającej pod kontrolą ARP współpracującej z TFI lub utworzenia TFI jako spółki zależnej od Agencji. W obu modelach określono role i zakres odpowiedzialności ARP oraz TFI lub spółki zarządzającej.

W Strategii ARP sprecyzowano cele utworzenia obu funduszy¹⁷. Przyjęto, iż w pierwszej fazie miały one zarządzać spółkami i nieruchomościami przekazanymi przez ARP SA, przy czym nie wykluczano późniejszego wniesienia dodatkowych aktywów m.in. przekazanych w przyszłości przez Skarb Państwa do ARP SA.

W Strategii ARP w ramach założeń filaru *Inwestycje* uwzględnione zostały wyniki analizy całego portfela 76 spółek¹⁸ i ośmiu nieruchomości (posiadanych przez ARP, nieprzeznaczonych do realizacji działań przez SSE¹⁹). W portfelu wyszczególniono PGZ SA oraz 39 spółek do pozostawienia w portfelu ARP, w tym osiem spółek celowych i 31 tzw. pozostałych spółek. Do likwidacji planowano 19 spółek. W pozostałym zakresie w Strategii rekomendowano przekazanie do dwóch funduszy 17 spółek (7,6% wartości portfela spółek), a także siedmiu nieruchomości centrali ARP (65,2% wartości portfela nieruchomości), odpowiednio o wartości [...] zł i [...] zł, tj. łącznie 227 mln zł²⁰. W strategii nie prezentowano szczegółowych kryteriów decydujących o przeniesieniu aktywów do FIZAN²¹.

¹⁷ Pierwszy z nich miał zakładać budowę wartości aktywów poprzez aktywne działania sanacyjne wobec spółek (przemiany strategiczne takich jak: restrukturyzacja, konsolidacja, realizacja synergii branżowych, wdrożenia innowacji, rozwój mocy produkcyjnych, portfela produktów i rynków, wzrost produktywności i przewag kosztowych), drugi – poprzez zagospodarowanie nieruchomości: pozyskanie najemców, przygotowanie do sprzedaży, a następnie sprzedaż nieruchomości, w tym możliwe projekty deweloperskie.

¹⁸ Wartościowo księgowa portfelu spółek na dzień 30 czerwca 2014 r. wynosiła razem 2 589 mln zł, największą pozycję w portfelu spółek ARP SA stanowiła wartość PGZ SA w kwocie [...] zł ([...] % portfela). Wartość księgowa portfela nieruchomości Centrali ARP SA wynosiła razem 46 mln zł, w tym wartość jednej nieruchomości w leasingu [...] zł.

¹⁹ Dalej jako: nieruchomości centrali ARP SA.

²⁰ Wartość księgowa aktywów na dzień 30 czerwca 2014 r.

²¹ Przeciwnie, jak zaznaczono w Strategii, tylko część spółek portfelowych mogła być przeniesiona do FIZAN ze względu na specjalne przeznaczenie pozostałych spółek. W Strategii posłużono się ogólnym założeniem alokacji w FIZAN spółek

W strategii zostały zawarte projekcje finansowe z założeniem generowania zysku i wzrostu wartości aktywów. W projekcji określono wzrost wartości aktywów FIZAN z kwoty 247 mln zł, stanowiącej przyjętą wartość spółek i nieruchomości wniesionych do FIZAN w 2015 r. (jest to kwota o 20 mln zł wyższa niż w części planistycznej strategii – przyp. NIK) do kwoty 294 mln zł w 2019 r. i do kwoty 304 mln zł w 2020 r. Założono również, że portfel przekazanych do FIZAN spółek i nieruchomości będzie stopniowo zbywany tak, aby w okresie 2015-2025 wszystkie wniesione aktywa zostały sprzedane (założono zbycie rocznie średnio dwóch aktywów – spółek lub nieruchomości). Założono, że FIZAN będzie generował istotne wpływy kapitałowe ze sprzedaży spółek i nieruchomości – skumulowane wpływy w 2018 r. miały osiągnąć 84 mln zł, w 2019 r. – 104 mln zł, w 2020 r. (ostatnim roku prognozy) – 138 mln zł²².

W *Strategii ARP SA* zawarto ogólne założenia utworzenia funduszu dedykowanego dla nieruchomości i wniesienia do FIZAN nieruchomości centrali ARP SA bez sprecyzowania, czy wniesione zostaną tzw. *czyste nieruchomości*, czy też spółki, których podstawowe aktywa stanowią nieruchomości przeznaczone do dalszego budowania wartości. W konsekwencji w analizie SWOT filaru *Inwestycje* nie analizowano i nie uwzględniono ryzyka niedostosowania lokat takiego funduszu do przepisów art. 145 ust. 3 i art. 157 ust. 3 *u.f.i.* NIK zauważa, że nie opracowano planów operacyjnych wdrażania Strategii ARP. Plany takie należało opracować z uwagi na brak przedstawienia w Strategii kompleksowego podejścia do portfela spółek ARP SA pozostających poza projektowanym mechanizmem FIZAN.

(akta kontroli str. 95, 214-218, 219-227, 245-260, 290-295, 299-300, 302, 304-406, 317-324, 341, 614, 618-664, 723-725, 852-856, 862-864, 926-927, 929)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1.2 Wdrażanie Strategii ARP SA do roku 2020

Opis stanu
faktycznego

ARP po przyjęciu Strategii przystąpiła do jej wdrażania we wszystkich trzech filarach. W 2015 r. zrealizowane zostały zadania zmierzające do osiągnięcia celu strategii w filarze *Inwestycje* dotyczące budowania wartości portfela spółek i nieruchomości, tj. utworzony został mechanizm FIZAN²³.

Realizując jeden z założonych modeli organizacyjnych, wybrane przez Zarząd ARP, Towarzystwo Funduszy Inwestycyjnych BGK SA²⁴, w wyniku zawarcia z ARP umowy, w dniu 8 maja 2015 r. utworzyło dwa fundusze inwestycyjne zamknięte aktywów niepublicznych, tj. FIZAN Spółek ARP i FIZAN Nieruchomości ARP. ARP wniosła do funduszy środki pieniężne i rozpoczęła wnoszenie swoich spółek portfelowych, obejmując emitowane certyfikaty inwestycyjne²⁵.

W 2015 r. monitorowano wdrażanie Strategii ARP SA w cyklu kwartalnym – z wykorzystaniem mierników poziomu realizacji poszczególnych narzędzi, których wyniki przekładały się na poziom realizacji celów filaru.

Wykonując założenia strategii, Zarząd ARP w dniu 16 grudnia 2015 r. przyjął *Zasady monitorowania i aktualizacji Strategii ARP SA*, przewidujące kwartalne raportowanie Zarządowi ARP o: postępach we wdrażaniu i realizacji strategii,

i nieruchomości znajdujących się w portfelu ARP SA, dla których ARP SA może odegrać aktywną rolę w procesie restrukturyzacji i podnoszenia wartości oraz zbycia.

²² Nie było zakładane pozyskanie przez ARP SA środków pieniężnych poprzez umorzenie certyfikatów FIZAN w okresie prognozy, a dopiero po zakończeniu działania funduszy – opcjonalnie możliwe było jednak umorzenie certyfikatów w okresie wcześniejszym, szczególnie w sytuacji zapotrzebowania na środki własne w ARP SA.

²³ Zrealizowano również cele dla drugiego narzędzia w filarze *Inwestycje* dotyczące rozwoju SSE.

²⁴ Dalej TFI BGK SA.

²⁵ Powstanie FIZAN i wniesienie aktywów do FIZAN opisano szczegółowo w wystąpieniu pokontrolnym w podpunkcie 4.3 Wniesienie aktywów do FIZAN Spółek ARP i FIZAN Nieruchomości ARP

ryzykach mających wpływ na realizację strategii oraz istotnych odchyleniach od wartości mierników realizacji.

W raporcie za III kw. 2015 r. stwierdzono, że wdrażanie Strategii przebiega zgodnie z założeniami. Ostatni *Raport z realizacji Strategii ARP SA w perspektywie do 2020 r.* z oceną wykonania wskaźników monitorowania, w tym w filarze *Inwestycje*, sporządzono w ARP SA według stanu na dzień 31 grudnia 2015 r. Wskazano w nim, że we wszystkich trzech filarach *Strategii ARP SA* wdrażano narzędzia planowane do wykorzystania w jej realizacji.

W 2016 r. zaprzestano monitorowania realizacji *Strategii ARP SA* w oparciu o obowiązujące dotychczas zasady monitorowania. Związane było to z decyzją Zarządu ARP o opracowaniu projektu nowej strategii oraz przyjęciem i realizacją krótkookresowego planu strategicznego na 2017 r.

W uchwale Zarządu ARP SA z dnia 11 lutego 2016 r., w której zdecydowano o rewizji *Strategii ARP SA w perspektywie do 2020 r.* i opracowaniu nowej strategii założono m.in. przeprowadzenie analizy odchylenia wykonania dotychczasowej strategii i weryfikacji docelowych wartości mierników. Dyrektor BAS²⁶ wyjaśnił, że mając na uwadze fakt, że Strategia na lata 2018-2022 była nowym planem strategicznym i nie stanowiła aktualizacji strategii w perspektywie do 2020 r., nie przeprowadzono analiz, o których mowa powyżej.

W konsekwencji przed opracowaniem nowej strategii w ARP nie rozliczono wykonania celów strategicznych ze *Strategii ARP SA* (wzrostu wartości i zbywania aktywów), w tym celów strategicznych utworzenia FIZAN, do których wniesiono spółki i nieruchomości.

Zasady monitorowania i aktualizacji Strategii ARP SA formalnie uchylone zostały uchwałą Zarządu ARP podjętą w trakcie kontroli (z dnia 24 lipca 2019 r.).

(akta kontroli str. 390, 422-462, 616, 618-661, 725, 727-728, 926-938, 1113-1177)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1.3 Aktualizacja strategicznych kierunków działania ARP SA. Opracowanie i wdrażanie nowej Strategii ARP SA na lata 2018-2022

Opis stanu
faktycznego

Działania zmierzające do rewizji dotychczasowej strategii ARP SA

Prace nad nowym długoterminowym planem strategicznym zostały zainicjowane w dniu 11 lutego 2016 r. podjęciem przez Zarząd ARP uchwały o uruchomieniu projektu p.n. *Strategia*. Decyzja o rozpoczęciu prac nad nową strategią była wynikiem zmian w otoczeniu zewnętrznym, w szczególności nowej koncepcji średniookresowego planu rozwoju państwa²⁷, kładącej nacisk na kwestie zrównoważonego rozwoju w aspekcie geograficznym i społecznym, jak również planowanej zmiany systemu funkcjonowania agencji rządowych wspierających polskie przedsiębiorstwa. Zakończenie prac planowano na grudzień 2016 r.

ARP SA w dniu 11 lutego 2016 r. poinformowała także Dyrektora Departamentu Restrukturyzacji i Pomocy Publicznej MSP o potrzebie podjęcia działań związanych z weryfikacją celów długookresowych i celów krótkoterminowych dla ARP SA, które wynikały ze *Strategii ARP SA w perspektywie do 2020 r.*

Po ustaleniu przez RN Agencji w dniu 10 maja 2016 r. celów zarządczych dla Zarządu na 2016 r. podjęto działania w celu opracowania nowej strategii ARP. RN ustaliła sześć celów dla Zarządu ARP, w tym cel dokonania rewizji *Strategii ARP SA*

²⁶ Pismo Dyrektora BAS ARP SA z dnia 14 sierpnia 2019 r. (bez znaku).

²⁷ *Plan na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju* przyjęty został przez na mocy uchwały nr 14/2016 Rady Ministrów nr 14/2016 z dnia 16 lutego 2016 r. w sprawie przyjęcia *Planu na rzecz odpowiedzialnego rozwoju*.

w perspektywie do 2020 r. Działania w tym zakresie w 2016 r. podzielono na trzy etapy: strategiczny przegląd aktywów (realizacja do dnia 30 czerwca); przygotowanie rekomendacji i możliwych usprawnień działania ARP SA w oparciu o analizę biznesowo-organizacyjną (realizacja do dnia 30 września) i zatwierdzenie przez RN kierunków i celów strategicznych ARP w kontekście oczekiwanych zadań wynikających ze strategii Rady Ministrów – *Planu na rzecz odpowiedzialnego rozwoju* (do dnia 31 grudnia). Oprócz celu rewizji strategii RN ustaliła dla Zarządu ARP cele: [...].

Realizując cel zarządczy rewizji *Strategii do 2020 r.* w Biurze Projektów Kluczowych ARP został opracowany, a następnie przekazany Zarządowi ARP raport p.n. *Strategiczny przegląd aktywów ARP SA* według stanu na dzień 31 marca 2016 r.

W ARP SA opracowano *Analizę modelu biznesowo-organizacyjnego ARP SA* z dnia 10 października 2016 r. W analizie w części *Analiza aktualnych planów i koncepcji działania ARP* zauważono, że *Strategia do 2020 r.* nie obejmowała kluczowych obszarów działalności, bowiem nie zawierała celów i planów działań w odniesieniu do zarządzania portfelem spółek nadzorowanych przez ARP (wartość 3,1 mld zł) tj. spółek pozostających poza narzędziem FIZAN. Z uwagi na powyższe w analizie rekomendowano ujęcie w zrewidowanej lub nowej strategii ARP wszystkich kluczowych obszarów działalności, w szczególności obszarów dotyczących istotnej części aktywów. W zakresie działań IDA Management sp. z o.o. rekomendowano w szczególności opracowanie założeń i planu pozyskania nowych spółek do FIZAN, opracowanie dokumentu określającego proces sprzedaży spółek, obejmującego etapy procesu, ich cele i oczekiwane efekty. W części *Rekomendacje możliwych usprawnień w modelu biznesowo-organizacyjnym ARP* zalecono opracowanie planów operacyjnych na 2017 r. i modelu finansowego. W dokumencie dla obszaru zarządzania portfelem ARP SA rekomendowano m.in. stworzenie planu działań w ARP SA wobec wszystkich spółek portfela w tym spółek bez kontroli i wpływu oraz opracowanie i wdrożenie strategii budowania portfela akcji/udziałów.

Nowa strategia nie została opracowana i przyjęta do dnia 31 grudnia 2016 r. Według wyjaśnień Dyrektora BAS²⁸, związane było to ze zdarzeniami zachodzącymi w 2016 r. w otoczeniu ARP SA, mogącymi skutkować w szczególności wydzieleniem ze spółki zorganizowanej części przedsiębiorstwa i przeniesieniem jej do PFR SA. Jak wynika z wyjaśnień Dyrektor BAS, opracowanie wieloletniego planu strategicznego z uwagi na te okoliczności uznano na ten moment za niezasadne i zdecydowano o przygotowaniu planu obejmującego okres najbliższego roku obrotowego (2017 r.).

(akta kontroli str. 8-9, 61, 110, 457-469, 858, 922, 927-928, 933, 969-971, 981, 1007-1025, 1069-1071, 1076-1083, 1086, 5708-5855)

Krótkookresowy plan strategiczny na 2017 r.

W dniu 30 grudnia 2016 r. Zarząd ARP zaakceptował krótkookresowy plan strategiczny na 2017 r., tj. dokument p.n. *Kierunki i cele strategiczne ARP SA. Wizja działania na rok 2017*. RN zaakceptowała dokument w dniu 19 stycznia 2017 r. Opracowanie i przyjęcie planu na 2017 r. było wykonaniem celu zarządczego Zarządu ARP na 2016 r. dotyczącego rewizji *Strategii ARP SA do 2020 r.*

Jednym z kluczowych kierunków do realizacji było *sprawowanie odpowiedniego nadzoru nad powierzonym majątkiem i podnoszenie jego wartości*. Jako jeden z czterech podstawowych obszarów działalności został uznany obszar zarządzania portfelem akcji/udziałów, dla którego wyznaczony został cel strategiczny wdrożenia modelu aktywnego zarządzania dla portfela spółek inwestycyjnych ARP SA.

²⁸ Pismo Dyrektora BAS ARP SA z dnia 14 sierpnia 2019 r. (bez znaku).

Cele zdefiniowane w *Kierunkach i celach strategicznych ARP SA. Wizji działania na rok 2017* były monitorowane przez cele wyznaczone dla poszczególnych jednostek organizacyjnych. Zbiorną kwartalną analizę z wykonania celów strategicznych dla Zarządu ARP SA sporządzało BAS.

W 2017 r. zrealizowano cel strategiczny wdrożenia modelu aktywnego zarządzania dla portfela spółek inwestycyjnych ARP. Zarząd Agencji w dniu 27 grudnia 2017 r. przyjął *Politykę aktywnego zarządzania Spółkami z udziałem kapitałowym ARP*, która dotyczyła działań wobec 15 spółek z portfela²⁹. Równolegle prowadzono prace nad opracowaniem strategii spółek według wytycznych ustalonych przez menadżerów inwestycyjnych w Biurze Inwestycji Kapitałowych ARP SA³⁰.

Realizując cel strategiczny wdrożenia modelu aktywnego zarządzania Zarząd ARP 27 grudnia 2017 r. przyjął również procedury inwestycji i dezinvestycji opisujące procesy decyzyjne w procedurze nabycia i zbycia akcji spółek z portfela ARP SA.

(akta kontroli str. 470-526, 893, 932, 1136)

Analiza poprzedzająca opracowanie strategii ARP SA na lata 2018-2022

W 2017 r. w ARP kontynuowano prace nad zmianą długookresowej strategii ARP, która zgodnie z przyjętymi założeniami miała obejmować perspektywę do 2022 r. Prace nad nową strategią determinowało przyjęcie przez Radę Ministrów *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)*³¹, sprzedaż PFR SA udziałów spółki ARP Venture sp. z o.o.³² (która była kluczowa dla realizacji działań w filarze *Innowacje* w uprzedniej *Strategii ARP SA w perspektywie do 2020 r.*) i zainicjowanie współpracy w ramach tzw. Grupy PFR na podstawie porozumienia z dnia 4 maja 2016 r.³³

Opracowanie nowej strategii poprzedziła wykonana w 2017 r. w ARP SA analiza *Założenia do strategii 2018-2022*. Była ona prezentowana Zarządowi ARP podczas roboczych prac nad strategią (w dniu 7 grudnia 2017 r.). Zidentyfikowano w niej pięć głównych obszarów działalności ARP planowanych do uwzględnienia w nowym planie długookresowym, w tym restrukturyzację rozwojową (doradztwo restrukturyzacyjne) oraz zarządzanie majątkiem nakierowane na maksymalizację wartości aktywów (spółek i nieruchomości).

W *Założeniach do strategii 2018-2022* nie analizowano i nie rekomendowano działań dotyczących mechanizmu FIZAN funkcjonującego w ARP SA od 2015 r. Według Dyrektora BAS³⁴, był to bowiem mechanizm już wykorzystywany przez Spółkę, a do opracowania nowej strategii przyjęto kryterium czasowe oznaczające przyjęcie do planowania długookresowego dotychczas niewykorzystywanych narzędzi. Dyrektor BAS wyjaśnił również, opracowując strategię z perspektywą do 2022 r. w ARP SA przyjęto założenie, że strategia będzie odnosić się do aktywności lub działań wcześniej nierealizowanych lub realizowanych w niewielkim stopniu.

(akta kontroli str. 528, 731-749, 895, 928-929)

²⁹ Wdrożenie modelu aktywnego zarządzania portfelem spółek opisano w Wystąpieniu w podpunkcie 2.1 Zarządzanie składnikami portfela spółek ARP SA.

³⁰ Dalej także: BIK.

³¹ Dalej również SOR. Aktualizacja średniookresowej strategii rozwoju kraju tj. *Strategii Rozwoju Kraju do 2020 r.* Strategia przyjęta została przez Radę Ministrów 14 lutego 2017 r. na mocy uchwały nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie przyjęcia *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)* (M.P. poz. 260).

³² W dniu 29 lipca 2016 r. ARP SA i PFR SA zawarły umowę sprzedaży udziałów spółki. ARP Venture sp. z o.o. Była ona spółką powołaną do inwestowania w projekty innowacyjnej realizowane przez przedsiębiorców z sektora MŚP. Do końca 2015 r. spółka zaangażowała się finansowo w pięć innowacyjnych projektów inwestycyjnych na kwotę 60 mln zł.

³³ *Porozumienie w sprawie przekazywania informacji oraz zachowania poufności* opisane w punkcie szóstym Wystąpienia – Współpraca w ramach Grupy PFR.

³⁴ Pismo Dyrektora BAS ARP SA z dnia 11 lipca i 14 sierpnia 2019 r. (bez znaku).

Strategia Agencji Rozwoju Przemysłu na lata 2018-2022

W dniu 21 marca 2018 r. Zarząd ARP SA zatwierdził *Strategię Agencji Rozwoju Przemysłu na lata 2018-2022*³⁵ jako wieloletni plan strategiczny. RN pozytywnie zaopiniowała i zatwierdziła dokument w dniu 22 marca 2018 r.

W zakresie dawnego filaru *Inwestycje* Zarząd ARP stanął na stanowisku, iż poprzednia strategia, poza FIZAN Spółek ARP, nie zawierała planu działań na rzecz spółek z udziałem ARP i zakładała maksymalizację zysku ze zbycia inwestycji. Wskazał, iż aktualnie podjęto decyzję o aktywnym nadzorze wobec spółek z portfela inwestycyjnego i budowaniu wartości powierzonego majątku.

Strategia identyfikowała w portfelu spółek z udziałem ARP aktywa podstawowe (39 spółek), w tym 28 spółek bazowych, cztery giełdowe oraz siedem będących agencjami rozwoju regionalnego, jak również aktywa zagrożone (11 spółek), w tym siedem spółek w likwidacji, dwie w upadłości oraz dwie w upadłości likwidacyjnej.

Nowa strategia w ramach priorytetu zarządzania majątkiem zakładała realizację w perspektywie do 2022 programów wdrożeniowych (projekty/zadania):

- aktywa zagrożone: ARP SA jako główny ośrodek zarządzania aktywami zagrożonymi, odbudowa trwałej zdolności przedsiębiorstw do konkurowania na rynku, z aspiracjami [...],
- nieruchomości: nowy model efektywnego zarządzania nieruchomościami w spółkach Grupy Kapitałowej ARP SA z założeniem wzrostu przychodów z najmu nieruchomości [...] do 2022 r.,
- budowa wartości majątku Skarbu Państwa – wdrożenie modelu aktywnego nadzoru ARP SA, wykorzystanie potencjału GK ARP SA, zarządzanie majątkiem publicznym po potencjalnym wniesieniu spółek przez Skarb Państwa, wypracowanie ścieżki wychodzenia z inwestycji poprzez IPO i NewConnect³⁶ oraz prywatyzację pracowniczą.

We wdrożeniu modelu aktywnego nadzoru zakładano do 2022 r. objęcie nadzorem całego portfela ARP SA oraz [...] przychodów z dywidend do [...] r. Strategia nie zawierała założeń i długookresowych planów inwestycji i dezinvestycji w inicjatywie zarządzania majątkiem, w tym w odniesieniu do portfela spółek.

W Strategii przyjęto, iż w II kw. 2018 r. nastąpi opracowanie szczegółowych programów, projektów i zadań wraz z miernikami realizacji, zaś od przełomu II i III kw. 2018 r. uruchomione zostaną programy wdrożeniowe. W nowej strategii założono, że szczegółowy i zwymiarowany plan wdrożenia będzie dla ARP gwarantem realizacji strategii. Zakładano także opracowanie propozycji zarządzania ryzykiem (czynniki ryzyka). Jeden z elementów prac nad operacjonalizacją *Strategii ARP do 2022* stanowiło wypracowanie nowego systemu monitorowania strategii. Zarząd ARP zobowiązał BAS do opracowania w terminie do dnia 2 września 2019 r. nowych zasad monitorowania.

(akta kontroli str. 529-577, 931)

Realizacja Strategii ARP do 2022 r.

W ramach monitorowania stanu wdrożenia nowej strategii Agencji Zarząd ARP opracował i przekazał RN jeden opisowy dokument *Raport z realizacji Strategii Agencji Rozwoju Przemysłu na lata 2018-2022 za okres 2018-30.04.2019*.

W 2018 r. i 2019 r. Strategia była wdrażana poprzez realizację poszczególnych programów/projektów. Jak wynika z raportu z realizacji *Strategii ARP do 2022 r. w obszarze Zarządzanie majątkiem* wdrożono następujące programy/projekty:

³⁵ Dalej także: nowa Strategia ARP lub Strategia ARP do 2022 r.

³⁶ IPO (pierwsza oferta publiczna) – dokonywana po raz pierwszy oferta publiczna dotycząca dopuszczenia akcji spółki do obrotu giełdowego. NewConnect – zorganizowany rynek akcji Giełdy Papierów Wartościowych SA w Warszawie, prowadzony poza rynkiem regulowanym w formule alternatywnego systemu obrotu.

- aktywa zagrożone: Dokonano wzmocnienia doradztwa restrukturyzacyjnego poprzez skupienie kompetencji i uprawnień do świadczenia doradztwa, w szczególności doradztwa restrukturyzacyjnego, w utworzonej w 2018 r. spółce ARP Restrukturyzacje sp. z o.o.³⁷ W ramach przygotowania operacyjnego ARP zapewniła tej spółce obsługę księgową, kadrową i podatkową spółki i zbudowała zespół doradców w zakresie restrukturyzacji operacyjnej i finansowej. Do kwietnia 2019 r. zakończono dwa projekty doradztwa restrukturyzacyjnego skierowane do spółek z udziałem Skarbu Państwa i ARP SA. Dwa kolejne projekty były w toku.
- budowa wartości majątku Skarbu Państwa: Zainicjowano projekt wykonywania praw z akcji i udziałów w spółkach z udziałem Skarbu Państwa oraz projekt nawiązania współpracy i synergii w Grupy Kapitałowej ARP³⁸; w obszarze tym wdrażano również projekt aktywnego nadzoru.

W obszarze *Zarządzanie majątkiem* nie opracowano (do dnia 19 sierpnia 2019 r.) programów/projektów ścieżki wychodzenia z inwestycji w drodze IPO i prywatyzacji pracowniczej (w ARP prowadzono wyłącznie prace analityczne). W ocenie Zarządu ARP żadna ze spółek portfela nie była przygotowana do przeprowadzenia takiego procesu. Nie opracowano również programu/projektu [...] ³⁹, który według planów Zarządu ARP ma być opracowany w kolejnych okresach obowiązywania strategii.

Według Dyrektora BAS⁴⁰ w *Raporcie z realizacji Strategii Agencji Rozwoju Przemysłu na lata 2018-2020 za okres 2018-30.04.2019* nie przedstawiono założeń modelu aktywnego nadzoru, ponieważ założenia te zostały opracowane poza okresem obowiązywania tej strategii, tj. w 2017 r.⁴¹ Według wyjaśnień Dyrektora BAS, w raporcie nie przedstawiono sposobu realizacji aktywnego nadzoru z uwagi na niezakończony proces operacjonalizacji strategii.

W ARP od 2018 r. prowadzono prace nad operacjonalizacją *Strategii ARP do 2022 r.* koncentrując się na zmianie sposobu zarządzania projektami, a w ramach tego na przekształceniu BAS w Biuro Strategii i Zarządzania Projektami. Do dnia 19 sierpnia 2019 r. nie opracowano programów operacyjnych oraz mierników operacyjnych i finansowych realizacji strategii, w tym w obszarze zarządzania majątkiem.

(akta kontroli str. 578-604, 932, 1136-1137)

Budowa wartości majątku Skarbu Państwa – projekt *Efektywność+*

W ramach projektu *Efektywność+* (poprzednia nazwa używana w nowej strategii *Exodus*) zakładano, że Prezes Rady Ministrów przekaze ARP wykonywanie części uprawnień Skarbu Państwa, o których mowa w przepisach *ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym*⁴², w stosunku do 120 spółek w likwidacji, upadłości, nieprowadzących działalności gospodarczej, a także spółek, w których ARP posiada już udziały/akcje i spółek wymagających działań o charakterze naprawczym, restrukturyzacyjnym oraz inwestycyjnym.

Przygotowując się do realizacji projektu na mocy uchwały RN z dnia 1 marca 2019 r. wprowadzono zmiany organizacyjne, w ramach których przekształcono Zespół ds. Gospodarowania Majątkiem Skarbu Państwa w Biuro Zarządzania i Restrukturyzacji

³⁷ W maju 2018 r. ARP Restrukturyzacje sp. z o.o. opracowała biznes plan, który zawiera misję i wizję spółki oraz mierniki jej działalności wraz projekcjami finansowymi.

³⁸ Dalej: GK ARP.

³⁹ W założeniach nowej strategii przyjęto, że [...].

⁴⁰ Pismo Dyrektora BAS ARP SA z dnia 14 sierpnia 2019 r. (bez znaku).

⁴¹ Założenia ujęte w Polityce aktywnego zarządzania spółkami z udziałem kapitałowym ARP SA, przyjętej uchwałą Zarządu ARP SA nr 798/CXV/2017 z 27 grudnia 2017 r.; Zasadach wykonywania uprawnień właścicielskich w Spółkach z udziałem kapitałowym ARP SA, przyjętych uchwałą Zarządu ARP SA nr 800/CXV/2017 z 27 grudnia 2017 r.; wewnętrznym regulaminie organizacyjnym BIK, przyjętym uchwałą Zarządu ARP SA nr 788/CXIV/2017 z 20 grudnia 2017 r.

⁴² Dz.U. z 2019 r. poz. 1302, ze zm. Dalej: *u.z.m.p.*

Majątku Skarbu Państwa. Utworzono również bazę nadzoru właścicielskiego dla spółek powierzonych stanowiącą kopię bazy dla spółek w nadzorze właścicielskim ARP SA. Do bazy skopiowano informacje o spółkach, w których prawa z akcji lub udziałów należących do Skarbu Państwa wykonywał Minister Przedsiębiorczości i Technologii, a w których ARP SA posiadała już akcje/udziały.

Ostatecznie, na mocy rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 10 lipca 2019 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie wykazu spółek, w których prawa z akcji Skarbu Państwa wykonują inni niż Prezes Rady Ministrów członkowie Rady Ministrów, pełnomocnicy Rządu lub państwowe osoby prawne, w tym jednoosobowe spółki Skarbu Państwa⁴³ ARP powierzono wykonywanie praw z akcji w stosunku do 98 spółek z udziałem SP⁴⁴. Rozporządzenie weszło w życie w dniu 17 lipca 2019 r.

Wcześniej, realizując postanowienia nowej strategii Zarząd ARP w dniu 26 czerwca 2019 r. przyjął docelowe założenia programu *Efektywność+*, którego kluczowymi założeniami są działania w obszarze restrukturyzacji i wsparcia kapitałowego spółek z udziałem SP, a także aktywny nadzór właścicielski według nowych zasad nadzoru wypracowanych w ARP dla spółek przekazanych na mocy rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów. Koszty realizacji programu w 2019 r. oszacowano na 2 000 tys. zł⁴⁵. W programie założono, że w zależności od sytuacji spółki przeprowadzone przez ARP zmiany powinny obejmować: przekształcenia formy organizacyjnej, konsolidację podmiotów, podział przedsiębiorstwa, zmiany systemów decyzyjnych czy procesy zbycia zbędnych z punktu widzenia działalności aktywów np. nieruchomości.

Według informacji udzielonych przez Sekretarza Stanu, Zastępcę Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów⁴⁶, powierzenie ARP SA uprawnień wskazanych w art. 8 ust. 1 pkt. 1 i 3 *u.z.m.p.* wynikało m.in. z realizacji wniosku NIK sformułowanego w ramach kontroli P/17/017 pn. *Nadzór nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa*⁴⁷.

Po przekazaniu powyższych 98 spółek, w KPRM nie były prowadzone prace w celu powierzenia ARP SA wykonywania praw z akcji i udziałów w kolejnych spółkach.

Do dnia 19 sierpnia 2019 r. ARP wykonywała prawa z akcji Skarbu Państwa na walnych zgromadzeniach lub zgromadzenia wspólników siedmiu z 98 powierzonych spółek⁴⁸. Wobec wszystkich spółek rozpoczęto proces pozyskiwania dokumentacji od członków Rady Ministrów wykonujących dotychczas uprawnienia właścicielskie; rozpoczęto korespondencję i nawiązano kontakt ze spółkami w celu pozyskania informacji o nadzorowanych podmiotach (w tym planów wieloletnich i przyczyn przedłużających się procesów likwidacji i upadłości) oraz zorganizowano spotkanie z członkami Zarządów, likwidatorami i syndykami nadzorowanych spółek.

(akta kontroli str. 578-604, 751-847, 917-922, 8495-8497)

Budowa wartości majątku Skarbu Państwa – projekt Zarządzanie nieruchomościami w Grupie ARP

W Agencji opracowano projekt *Zarządzanie nieruchomościami w Grupie ARP. Założenia do nowego modelu zarządzania*⁴⁹, planowany jako jeden z programów w obszarze zarządzania majątkiem *Strategii ARP do 2022 r.* Projekt

⁴³ Dz.U. poz. 1319.

⁴⁴ W tym 30 podmiotów w upadłości, 33 podmioty w likwidacji, 10 podmiotów nieprowadzących działalności, 11 podmiotów, których większościowe pakiety akcji/udziałów znajdują się w portfelu inwestycyjnym ARP SA oraz 14 podmiotów wymagających podjęcia kompleksowych działań o charakterze restrukturyzacyjnym.

⁴⁵ Koszty odrębnie księgowane w ARP SA i planowane do poniesienia z Funduszu Spółek Powierzonych tj. funduszu rezerwowego utworzonego z części zysku Spółki.

⁴⁶ Pismo z dnia 7 sierpnia 2019 r. (znak DSKP.WŁK.581.4.2019.BS).

⁴⁷ NIK po kontroli sformułowała następujący wniosek: Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, w porozumieniu z ministrami i innymi podmiotami wykonującymi prawa z akcji /udziałów SP w spółkach, powinna wypracować koncepcję działań wobec spółek w trudnej sytuacji ekonomicznej oraz koncepcję zagospodarowania pakietów mniejszościowych i tzw. resztkowych w spółkach niemających istotnego znaczenia dla interesu publicznego.

⁴⁸ Pismo Dyrektora Biura Zarządzania i Restrukturyzacji Majątku Skarbu Państwa z dnia 19 sierpnia 2019 r. (bez znaku).

⁴⁹ Dalej: program Zarządzania nieruchomościami w Grupie ARP

zaprezentowano RN ARP w dniu 22 marca 2018 r. Do przeglądu możliwości udziału w projekcie zarządzania nieruchomościami wybrano 25 spółek z GK ARP (w tym [...]) z udziałem w głosach większym niż 50% i posiadających nieruchomości o dużej wartości. W projekcie zidentyfikowano potencjał nieruchomości w GK ARP⁵⁰, założono realizację programu poprzez określone inicjatywy⁵¹, wskazując na wyzwania związane z realizacją projektu⁵².

W projekcie rekomendowano m.in. [...].

W nowym modelu zarządzania nieruchomościami planowano utworzenie centralnej bazy wiedzy o nieruchomościach, powołanie wyspecjalizowanego podmiotu odpowiedzialnego za zarządzanie i zbywanie nieruchomości według podlegającego opracowaniu planu. Aktywność ARP SA, poprzez wyspecjalizowaną spółkę, miała koncentrować się na działalności deweloperskiej i predeweloperskiej⁵³ oraz doradztwie na rzecz spółek z GK ARP. W projekcie przewidywano dwa warianty wdrożenia nowego modelu zarządzania nieruchomościami.

Dla projektu *Zarządzania nieruchomościami w Grupie ARP* nie opracowano jednak planu operacyjnego, planu finansowego oraz mierników wdrożenia. Opracowanie programu w ARP SA nie zostało poprzedzone analizami kosztowymi i operacyjnymi, w szczególności nie przedstawiono prognozy kosztów jakie należy ponieść w związku z realizacją programu, jak również planowanych efektów jego realizacji w poszczególnych latach.

W związku z likwidacją FIZAN Nieruchomości ARP od maja 2018 r. w portfelu ARP pozostawały spółki (udział 100%): Operator ARP sp. z o.o., IDA Nieruchomości 1 sp. z o.o. i IDA Nieruchomości 2 sp. z o.o. Według stanu na dzień zakończenia kontroli (19 sierpnia 2019 r.), w portfelu ARP (pomijając nieruchomości wykorzystywane na potrzeby SSE) znajdowały się dwie nieruchomości. Do zakończenia kontroli projekt *Zarządzania nieruchomościami w Grupie ARP* był nadal na etapie opracowania i ukształtowania struktury spółek dysponujących nieruchomościami, które zostaną objęte programem.

W 2018 r. i w 2019 r. w BIK trwały prace analityczne dotyczące likwidacji IDA Nieruchomości 1 sp. z o.o. i IDA Nieruchomości 2 sp. z o.o. i połączenia spółek, których przeważająca działalność była związana z zarządzaniem nieruchomościami.

Zarząd ARP, z wyjątkiem zgód korporacyjnych wydanych w związku z likwidacją FIZAN Nieruchomości ARP, nie zdecydował o realizacji projektu *Zarządzania nieruchomościami w Grupie ARP* i jego ostatecznym kształcie. Według Dyrektora BAS⁵⁴ nie wypracowano ostatecznego modelu zarządzania nieruchomościami w Grupie ARP z uwagi na niezakończoną fazę analityczną, rozszerzoną w związku ze zmianą w październiku 2018 r. składników aktywów nieruchomościowych w Grupie ARP o spółkę Dozamel sp. z o.o., która posiada doświadczenie w zarządzaniu nieruchomościami.

NIK zauważa, że pomimo działań mających na celu uporządkowanie portfela nieruchomości opóźniające się wdrożenie programu *Zarządzania nieruchomościami*

⁵⁰ Niezagospodarowane nieruchomości na terenach SSE, niezagospodarowane nieruchomości w spółkach ARP SA, nieruchomości spółek w FIZAN Spółek ARP i FIZAN Nieruchomości ARP, kompetencje ARP Operator sp. z o.o. oraz kompetencje Spółki w zakresie działalności deweloperskiej na terenach SSE

⁵¹ Budowy infrastruktury dla spółek z sektora usług biznesowych w ramach aktywizacji miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze, upowszechnianie współpracy z samorządami w zakresie projektów infrastruktury przemysłowej i terytorialny rozwój działalności strefowej

⁵² Brak centrum kompetencyjnego określającego strategię zarządzania nieruchomościami; nieefektywne zarządzanie nieruchomościami przez spółki, dla których nie była to działalność podstawowa i niedopasowanie struktury aktywów FIZAN Nieruchomości ARP

⁵³ Predeweloperzy to inwestorzy, którzy skupiają swoją działalność na gruncie. Do ich kompetencji należy przede wszystkim rozwijanie terenów. Mogą zajmować się zmianą przeznaczenia gruntów pod budownictwo, czy też rozwijać infrastrukturę.

⁵⁴ Pismo Dyrektora BAS ARP SA z dnia 14 sierpnia 2019 r. (bez znaku).

w Grupie ARP powoduje, że – od likwidacji FIZAN Nieruchomości ARP – model nadzoru i zarządzania nieruchomościami powrócił bezpośrednio do struktury ARP.

(akta kontroli str. 804-847, 850, 855-857, 895-897, 932)

Koszty opracowania strategii ARP SA

Koszty opracowania w 2015 r. *Strategii ARP SA w perspektywie do 2020 r.* związane z pracami zewnętrznego doradcy wyniosły 890 tys. zł netto. Koszty opracowania w 2018 r. *Strategii Agencji Rozwoju Przemysłu na lata 2018-2022* wyniosły 13,7 tys. zł netto.

(akta kontroli str. 707-718)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Długoterminowymi planami strategicznymi ARP SA, odpowiednio do 2020 r. i 2022 r. oraz krótkoterminowym planem na 2017 r. nie objęto całego portfela akcji i udziałów oraz narzędzia FIZAN. Plany strategiczne ARP nie obejmowały całego pakietu spółek (strategia do 2020 r. i plan na 2017 r.) lub pomijały w założeniach decyzje co do dalszego funkcjonowania narzędzia FIZAN (plan na 2017 r. i strategia do 2022 r.). Wszystkie plany strategiczne wdrażane od 2015 r. do 2019 r. (do 30 czerwca) nie określały w sposób kompleksowy strategicznych planów inwestycji i dezinwestycji wobec wszystkich spółek z portfela Agencji. NIK zauważa, że objęcie aktywnym zarządzaniem tylko części pakietu spółek z portfela ARP (29 spółek z 60 spółek w nadzorze) i brak regularnych, okresowych ocen posiadanego portfela spółek, z uwzględnieniem wszystkich kategorii ekonomiczno-finansowych, stanu wdrażania planów restrukturyzacyjnych i rozwojowych oraz roli spółki w portfelu. Powyższe okoliczności, jak również planowanie inwestycji i dezinwestycji w indywidualnym podejściu do każdej ze spółek w rocznych planach rzeczowo-finansowych, wskazują, że w ARP SA nie wypracowano długoterminowej wizji portfela spółek.

Strategia do 2020 r., w której wizji uwzględniono podnoszenie wartości aktywów, a celem strategicznym było budowanie wartości portfela spółek i nieruchomości zarządzanych przez ARP SA, nie zawierała celów i planów wobec spółek spoza nowego narzędzia FIZAN wskazanego w Strategii. W działalności prowadzonej poza filarem *Inwestycji* pozostawało 60 spółek, prowadzących działalność lub będących w trakcie likwidacji, z udziałem ARP w kapitale zakładowym od 1,88% do 100% o łącznej wartości w portfelu na dzień 30 czerwca 2014 r. wynoszącej 2,4 mld zł. W *Strategii ARP SA* nie nakreślono celu strategicznego wobec portfela spółek poza FIZAN. W *Kierunkach i celach strategicznych ARP SA. Wizji działania na rok 2017* jednym z celów strategicznych było wdrożenie modelu aktywnego zarządzania dla portfela spółek inwestycyjnych ARP tj. dla 15 spółek z dominującą pozycją ARP z perspektywą wzrostu wartości. Poza planem strategicznym na 2017 r. pozostawało 38 spółek z portfela ARP i narzędzie FIZAN. Dla spółek poza planowanym aktywnym zarządzaniem i dla narzędzia FIZAN na poziomie Strategii nie założono celu strategicznego do realizacji w 2017 r. Nie wskazano również celu opracowania planu działań inwestycyjnych i dezinwestycyjnych, a dla narzędzia FIZAN nie założono wzrostu wartości aktywów satysfakcjonującego dla ARP oraz nie planowano ewentualnego zwiększenia wartości poprzez przekazanie nowych spółek lub przeciwnie rewizji zasadności wykorzystywania tego narzędzia w przypadku dokonania negatywnej oceny jego skuteczności. W *Strategii ARP do 2022 r.* nie przyjęto założeń dotyczących FIZAN Spółek ARP i likwidacji FIZAN Nieruchomości ARP. Przyjęto założenie, że nowa strategia nie będzie się uwzględniać aktywności lub działań już realizowanych przez Spółkę.

W Analizie modelu biznesowo-organizacyjnego ARP SA rekomendowano ujęcie w nowej lub zrewidowanej strategii wszystkich kluczowych obszarów działalności w celu uniknięcia realizacji strategii z pominięciem istotnej części działalności. Założenia te w przypadku ARP nie zostały spełnione.

2. W ARP do zakończenia kontroli nie opracowano szczegółowego i zwymiarowanego planu wdrożenia *Strategii Agencji Rozwoju Przemysłu na lata 2018-2022* oraz zasad monitorowania strategii, które planowano opracować w II kw. 2018 r. Do dnia zakończenia kontroli, tj. do dnia 19 sierpnia 2019 r. *Strategia* przyjęta w marcu 2018 r., jakkolwiek była wdrażana, nadal pozostawała na etapie operacjonalizacji, tj. opracowania kompletu programów wdrożenia wraz z projektami/zadaniami oraz planu wdrożenia poszczególnych programów. Nie przeprowadzono analizy kosztowej (z wyjątkiem programu *Efektywność+* na okres od czerwca do grudnia 2019 r.) i operacyjnej, w tym nakładów inwestycyjnych w ramach planowanych i realizowanych programów. Dla programów wdrażanych i planowanych do wdrożenia, w tym w inicjatywie zarządzania majątkiem, nie opracowano jednoznacznych mierników i ich wartości planowanych do osiągnięcia w określonym czasie, co nie pozwala na dokonanie oceny stopnia realizacji zadań. Nie opracowano także planowanej propozycji zarządzania ryzykiem w realizacji strategii.
3. Opóźnione było opracowanie i przyjęcie programu/projektu *Zarządzania nieruchomościami w Grupie ARP* stanowiącego jeden z programów w inicjatywie strategicznej zarządzania majątkiem, w konsekwencji czego zachodzi ryzyko, że nie zostanie on wdrożony w planowanym terminie (do końca 2020 r.). Do 2019 r. (do 19 sierpnia) nie podjęto realizacji celu *Efektywnego wykorzystania potencjału nieruchomościowego w Grupie Kapitałowej ARP*, którego zakładanym efektem ma być [...] zwiększenie przychodów z najmu nieruchomości do 2022 r. Zgodnie ze *Strategią Agencji Rozwoju Przemysłu na lata 2018-2022* zakładano, że wdrożenie programów strategicznych nastąpi począwszy od II i III kw. 2018 r. W ARP nie wprowadzono planowanego nowego modelu zarządzania jej nieruchomościami, w tym nie utworzono centralnej bazy wiedzy o nieruchomościach GK ARP, nie opracowano planu zarządzania nieruchomościami, nie powołano wyspecjalizowanego podmiotu odpowiedzialnego za zarządzanie i zbywanie nieruchomości według planu. Wprawdzie w II kw. 2018 r. spółki, które ARP przejęła po likwidacji FIZAN Nieruchomości ARP włączono do spółek objętych aktywnym nadzorem właścicielskim, jednak w lipcu 2019 r. nadal na etapie analiz BIK pozostawał model połączenia spółek IDA Nieruchomości 1 sp. z o.o. i IDA Nieruchomości 2 sp. z o.o. ze spółką Operator ARP sp. z o.o. oraz model zarządzania po ich połączeniu. W BIK dopiero po wypracowaniu modelu połączenia spółek planowano podjęcie działań w celu aktywnego nadzoru nad nową spółką lub spółkami, których przeważająca działalność związana była z zarządzaniem nieruchomościami.

(akta kontroli str. 249-346, 422-456, 470-491, 530-577, 614, 852-857, 894-913, 923-2087)

OCENA CZĄSTKOWA

NIK pozytywnie ocenia podjęcie prac nad planami strategicznymi ARP do 2020 r., a następnie do 2022 r., w odpowiedzi na zmiany w otoczeniu zewnętrznym Spółki związane ze wzrostem znaczenia innowacji, konsolidacją spółek sektora obronnego, powstaniem Grupy PFR i przyjęciem SOR. Na pozytywną ocenę zasługuje fakt, że na potrzeby strategii w perspektywie do 2020 r. i 2022 r. wykonano analizy sytuacji ARP, w tym portfela spółek. Pozytywnym aspektem wdrażania *Strategia Agencji Rozwoju Przemysłu SA w perspektywie do 2020 roku* było opracowanie mierników wdrażania *Strategii*, choć należy zwrócić uwagę, że były one monitorowane tylko

w pierwszym roku jej wdrożenia. NIK jako nadmiernie długie ocenia trwające od marca 2018 r. prace nad operacjonalizacją *Strategii Agencji Rozwoju Przemysłu na lata 2018-2022*. Do sierpnia 2019 r. w ARP nie opracowano wszystkich programów/projektów strategicznych, mierników, planów operacyjnych i zasad monitorowania strategii, choć podjęto działania w celu wdrożenia strategii. Negatywnie należy ocenić również brak kompleksowego podejścia do całego portfela spółek i narzędzia FIZAN w strategiach ARP SA do 2020 r. i 2022 r.

W ocenie NIK pomimo podjęcia w 2014 r. kierunkowej decyzji o budowaniu wartości spółek i nieruchomości (wyrażanej w kolejnych dokumentach strategicznych ARP), do sierpnia 2019 r. w ARP nie wypracowano kompleksowego podejścia do inwestycji i dezinvestycji dla spółek z portfela Agencji, w tym spółek z potencjałem efektywnego wykorzystania nieruchomości, i do FIZAN Spółek ARP. Negatywnie należy ocenić, że wszystkie plany strategiczne wdrażane od 2015 r. do 2019 r. nie określały w sposób kompleksowy planów aktywnego zarządzania, inwestycji i dezinvestycji (w tym zakończenia likwidacji) wobec wszystkich spółek z portfela ARP, w tym kryteriów nabywania i zbywania spółek (np. branże, stopień innowacyjności, możliwości wzrostu wartości). *Strategia do 2020 r.* koncentrowała się na wprowadzeniu narzędzia FIZAN z pominięciem długoterminowego planowania działań wobec spółek poza tym narzędziem. *Strategia do 2022 r.* pomijała w założeniach decyzje co do dalszego funkcjonowania narzędzia FIZAN.

NIK ocenia negatywnie przedłużające się wdrażanie nowego modelu *Zarządzania nieruchomościami w Grupie ARP*, zaplanowanego w inicjatywie strategicznej zarządzania majątkiem. Pomimo likwidacji FIZAN Nieruchomości ARP i przejęcia w maju 2018 r. nadzoru nad jego spółkami, według stanu na 19 sierpnia 2019 r., nie podjęto realizacji celu programu/projektu *Efektywnego wykorzystania potencjału nieruchomościowego w Grupie Kapitałowej ARP*, który był planowany jako narzędzie [...] zwiększenie przychodów z najmu nieruchomości do 2022 r.

2. Zaangażowanie kapitałowe ARP SA w spółkach

2.1 Zarządzanie składnikami portfela spółek ARP SA

Opis stanu
faktycznego

Gromadzenie danych o spółkach

W Agencji funkcjonowała baza danych zawierająca informacje o składnikach portfela spółek. W 2014 i 2015 r. rolę tę pełniła aplikacja stworzona na potrzeby ARP SA i wprowadzona do użytkowania w dniu 1 czerwca 2005 r. Ze względu na jej usterkowość, przestała ona odpowiadać oczekiwaniom.

Koncepcja utworzenia nowej Bazy Nadzoru Właścicielskiego powstała z inicjatywy komórki ds. nadzoru. Baza ta została stworzona na zlecenie ARP SA przez podmiot zewnętrzny. Umowa zawarta w dniu 24 listopada 2015 r. określała cenę w kwocie [...] zł netto za zaprojektowanie i wdrożenie aplikacji i [...] zł netto miesięcznie za usługi związane z jej serwisem i utrzymaniem.

Składniki portfela spółek ARP SA

Według stanu na dzień 1 stycznia 2014 r. w portfelu Agencji znajdowało się 77 spółek (w tym: 39 spółek niepublicznych, pięć spółek publicznych (gieldowych), 18 spółek niepublicznych stanowiących agencje rozwoju regionalnego oraz 15 spółek niepublicznych w likwidacji lub upadłości. Spośród powyższych 39 spółek niepublicznych, w 13 ARP była jedynym akcjonariuszem lub współnikiem, w 16 – większościowym akcjonariuszem lub współnikiem, w jednej ARP posiadała mniejszościowy bezpośredni udział w kapitale zakładowym spółki, ale większościowy udział w głosach na walnym zgromadzeniu, w pozostałych dziewięciu spółkach udział ARP był mniejszościowy, w tym w trzech spółkach mniejszy niż 1%. Zysk za rok obrotowy 2013 wygenerowało łącznie 39 spółek.

Na dzień 30 czerwca 2019 r. w portfelu ARP znajdowało się 60 spółek (w tym: 39 spółek niepublicznych, trzy spółki publiczne (giełdowe), 10 spółek niepublicznych stanowiących agencje rozwoju regionalnego oraz osiem spółek niepublicznych w likwidacji lub upadłości. Spośród powyższych 39 spółek niepublicznych, w 11 ARP była jedynym akcjonariuszem lub współnikiem, w 16 – większościovym akcjonariuszem lub współnikiem, w jednej spółce udział wynosił 50%, w 11 spółkach udział ARP był mniejszościowy, w tym w dwóch spółkach mniejszy niż 1%. Zysk za rok obrotowy 2018 wygenerowało 30 spółek⁵⁵.

Planowanie działań na portfelu spółek ARP SA

Podstawowym, krótkookresowym dokumentem przedstawiającym działania ARP w kolejnych latach były *Plany rzeczowo-finansowe ARP SA*. Dokumenty miały powstawać co roku, do 30 stycznia roku, którego dotyczyły. W dokumentach tych wskazywano, uszczegółowiano i konkretyzowano działania planowane do realizacji w danym roku przez ARP oraz przedstawiano cele operacyjne na dany rok, w tym dotyczące zarządzania portfelem spółek Agencji. Plany takie powstały na każdy kolejny rok w okresie objętym kontrolą⁵⁶. W planie na 2018 r. po raz pierwszy nie kontynuowano wizji dezinvestycji jako elementu kształtowania portfela. Założenia te przeniesiono do planu na 2019 r.

W planach rzeczowo-finansowych na lata 2015-2019, w części dotyczącej planów inwestycyjnych ARP SA pojawiała się pozycja *zakup aktywów niezidentyfikowanych*. Wielkość zaplanowanych środków w poszczególnych latach wynosiła pomiędzy [...] a [...] zł. Według Dyrektora Biura Finansów i Kontrolingu⁵⁷, pozycje te oznaczały środki finansowe na zakup akcji/udziałów w spółkach, które nie były możliwe do określenia na etapie tworzenia planu lub też *w szczególnych przypadkach pozycje te mogły się odnosić do projektów, które są już znane, ale w związku z prowadzonymi negocjacjami stanowiły tajemnicę*.

W dniu 3 czerwca 2016 r. Prezes Zarządu ARP SA powołał Zespół zadaniowy ds. dokonania przeglądu aktywów ARP. Efektem pracy zespołu był dokument p.n. *Strategiczny przegląd aktywów ARP SA*, obejmujący aktywa w postaci akcji i udziałów w spółkach, nieruchomości, udzielone finansowania oraz środki pieniężne i inne papiery wartościowe. Raport obrazował kondycję spółek według stanu na dzień 31 marca 2016 r. Dzielił on portfel spółek na *spółki istotne*, o wartości bilansowej powyżej 20 000 tys. zł, które według przedmiotowego raportu stanowiło 17 spółek, co przekładało się na 98% wartości portfela oraz *pozostałe spółki* w ilości 37, o wartości w sumie bilansowej poniżej 20 000 tys. zł. Analiza każdej spółki zawierała jej krótką charakterystykę (nazwę, adres, skład zarządu, wartość spółki w księgach ARP SA i zaangażowania kapitału ARP SA), strukturę własnościową spółki, analizę finansową, wnioski z analizy oraz rekomendację dalszych działań.

Działania na portfelu spółek zostały również zakreślone w później opracowanych dokumentach – w opracowanym w dniu 10 października 2016 r. przez zewnętrznego wykonawcę, dokumencie p.n. *Analiza modelu biznesowo-organizacyjnego ARP SA Raport z Analizy*; następnie w krótkookresowej strategii działania pt.: *Kierunki i cele*

⁵⁵ Na dzień 30 czerwca 2019 r. w stosunku do początku okresu objętego kontrolą liczba spółek w portfelu ARP SA zmniejszyła się ogółem o 17, w tym nie zmieniła się ogólna liczba spółek niepublicznych, zmniejszyła się liczba spółek giełdowych (o dwie), zmniejszyła się liczba spółek niepublicznych stanowiących agencje rozwoju regionalnego (o osiem) oraz zmniejszyła się liczba spółek niepublicznych w likwidacji lub upadłości (o siedem). Spośród 77 spółek będących w portfelu ARP SA na dzień 1 stycznia 2014 r., na dzień 30 czerwca 2019 r. wciąż znajdowało się w nim 37 spółek, z tego 16 spółek niepublicznych, trzy spółki giełdowe, 10 spółek niepublicznych stanowiących agencje rozwoju regionalnego oraz osiem spółek niepublicznych w likwidacji lub upadłości. Zaangażowanie kapitałowe ARP SA w tych spółkach nie zmieniło się w 26 przypadkach, w dwóch uległo zwiększeniu, w ośmiu uległo zmniejszeniu. Ponadto jedna spośród 37 spółek niepublicznych przeszła w stan upadłości lub likwidacji. W spółkach, które weszły w skład portfela aktywów ARP SA w badanym okresie, ARP SA zwiększała zaangażowanie kapitałowe w pięciu spółkach.

⁵⁶ Plan rzeczowo-finansowy na 2014 r. przyjęto w grudniu 2013 r., na 2015 r., 2016 r. i 2017 r. przyjęto odpowiednio w lutym 2015 r., 2016 r. i 2017 r., na 2018 r. przyjęto w marcu 2018 r., na 2019 r. przyjęto w grudniu 2018 r.

⁵⁷ Pismo Dyrektora Biura Finansów i Kontrolingu ARP SA z dnia 25 lipca 2019 r. (bez znaku).

strategiczne ARP SA *Wizja działania na rok 2017* z dnia 29 grudnia 2016 r. Zgodnie z jej zapisami w I kw. 2017 r. dla 14 spółek, nad którymi ARP SA sprawowała kontrolę przeprowadzono podstawowe analizy biznesowo-finansowe i określono zakres do dalszych analiz rozszerzonych (analizy rozszerzone przeprowadzono dla 13 spośród 14 spółek).

Zgodnie z założeniami *Analizy modelu biznesowo-organizacyjnego ARP SA*, nowa strategia na lata 2018-2022 wskazała na konieczność wypracowania mechanizmu aktywnego nadzoru nad kluczowymi spółkami znajdującymi się w portfelu ARP SA oraz utrzymania ich w portfelu i budowy wartości posiadanych spółek.

Częściowy wpływ na wizję portfela miały też zmiany w otoczeniu zewnętrznym. W związku z przyjęciem *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju* wprowadzono program reindustrializacji kraju. W celu jego realizacji ARP odkupiła od syndyka majątek byłej spółki Kieleckich Kopalni Surowców Mineralnych SA, i po przeprowadzeniu udanej restrukturyzacji odbudowano pozycję rynkową spółki pod nazwą Świętokrzyskie Kopalnie Surowców Mineralnych sp. z o.o. Według Wicedyrektora BIK⁵⁸ z sukcesem prowadzone są także działania restrukturyzacyjne w *Przewozach Regionalnych sp. z o.o.* oraz *FPS H. Cegielski sp. z o.o.*

Koszty nadzoru właścicielskiego nad spółkami portfelowymi ARP SA

W latach 2014-2017 następował sukcesywny spadek kosztów działania komórki ds. nadzoru właścicielskiego⁵⁹ z 6 363,6 tys. zł do 4 173,8 tys. zł. W 2018 r. nastąpił wzrost kosztów do 4 626 tys. zł. W latach 2014-2016 liczba pracowników w komórce ds. nadzoru spadła z 26 do 21, a w latach 2016-2019 wzrosła z 21 do 32. W tym okresie liczba spółek w nadzorze ARP zmniejszała się, jednak podejmowane były działania mające na celu ściślejsze monitorowanie spółek. W 2018 r. koszty wynagrodzeń sięgnęły łącznie [...] zł⁶⁰. Sukcesywnie malały koszty ponoszone przez komórkę ds. nadzoru na wyceny akcji i udziałów – z [...] zł w 2014 r. [...] do [...] w 2018 r. oraz na usługi obce (usługi doradcze i prawne) z [...] zł w 2014 r. do [...] zł w 2018 r.

Koszty nadzoru właścicielskiego do końca maja 2019 r. wyniosły 2 521,5 tys. zł, w tym na: wynagrodzenia – [...] zł, a usługi obce – [...] zł.

(akta kontroli str. 5643-5665, 5706-5981, 5983-6115, 6116-6299, 6300-6372, 7148-7149, 7230-7245, 7247-7276, 7281-7282, 7289-7341, 7416-7419, 7466-7470, 7855, 7856-7858)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

2.2 Planowanie działań dezinvestycyjnych

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą ARP SA posiadała dokumenty wewnętrzne regulujące procedury zbywania akcji i udziałów. Określały one kolejne etapy przygotowywania i akceptowania planowanych operacji w ramach ARP SA.

Działania dezinvestycyjne w poszczególnych latach określały wskazane powyżej roczne plany rzeczowo-finansowe. Według planu na 2014 r. zaplanowano zbycie akcji lub udziałów sześciu spółek z portfela ARP. Żadna z wytypowanych spółek nie została zbyta zgodnie z planem, z powodu niezalezienia inwestora. W planie na 2015 r. nie przedstawiono spółek, które ARP zamierza zbyć. W planie na 2016 r. zaplanowano zbycie trzech spółek niepublicznych, w tym dwóch agencji rozwoju

⁵⁸ Pismo Wicedyrektora Biura Inwestycji Kapitałowych ARP SA z dnia 24 maja 2019 r. (bez znaku).

⁵⁹ W dniu 30 września 2016 r. zmianie uległa struktura wewnętrzna ARP SA. W latach 2014-2016 komórka zajmująca się nadzorem właścicielskim wykonywała również inne zadania. Przedstawione w tym okresie koszty obejmują również zadania niezwiązane bezpośrednio ze sprawowaniem nadzoru właścicielskiego.

⁶⁰ Przedstawiona kwota wynagrodzeń nie zawiera kosztów ubezpieczeń społecznych oraz innych świadczeń dla pracowników i stanowi kwotę przed opodatkowaniem.

regionalnego. Ostatecznie zostały one zbyte w 2017 r. W 2016 r. dokonano natomiast dwóch transakcji zbycia, nieujętych w planie, W 2018 r. zbyto jedną spółkę giełdową i jedną spółkę niepubliczną, które to zbycia również nie były objęte planem. W planie na 2019 r. natomiast zaplanowano zbycie jednej spółki niepublicznej. Według stanu na dzień 30 czerwca 2019 r., brak było informacji o działaniach prowadzonych w celu jej zbycia. W trakcie realizacji była także transakcja zbycia akcji kolejnej spółki niepublicznej stanowiącej agencję rozwoju regionalnego. Procedura miała się zakończyć do dnia 25 września 2019 r.

Według Wicedyrektora BIK⁶¹, zgodnie ze *Strategią Rozwoju Agencji Rozwoju Przemysłu SA w latach 2012-2015* plan postępowania przyjęty wobec agencji rozwoju regionalnego zakładał ich sukcesywne wycofywanie z portfela ARP, jednak zainteresowanie [...] nabyciem akcji tych spółek było ograniczone. Wskazał, iż [...] ⁶². Bezpośredni udział ARP w kapitale zakładowym posiadanych przez nią agencji rozwoju regionalnego, według stanu na 1 stycznia 2019 r., wynosił od 1,71% do 36,54%.

Analiza modelu biznesowo-organizacyjnego ARP SA wykazała zasadność dezinvestycji w obszarze spółek, w których ARP SA nie ma wpływu na zarządzanie i zalecała opracowanie planu wyjścia z takich inwestycji. Zgodnie z jej zapisami *utrzymywanie w portfelu tych spółek jest tylko i wyłącznie pozycją kosztową dla ARP – wobec tych spółek należy wykonywać obowiązki korporacyjne, a brak jest powiązanych z utrzymywaniem ich w portfelu realnych korzyści*. Raport wskazywał też na tendencję ARP SA do *utrzymywania w portfelu spółek, które wymagają ciągłego dokapitalizowania, bez perspektyw na szybką i znaczącą poprawę ich funkcjonowania (rentowności) i realny wzrost wartości oraz rekomendował opracowanie planu konsekwentnego wyjścia z inwestycji w spółki nierentowne, nietworzące istotnej wartości dodanej, bez realnych planów restrukturyzacji*.

Według Dyrektora Zarządzającego ds. inwestycji⁶³ przyczynami braku działań dezinvestycyjnych w pozostałych w portfelu ARP spółkach z udziałem mniejszościowym jest w przypadku spółek w likwidacji/upadłości *brak chętnych do nabycia tych podmiotów (...)* (ARP SA dąży do zakończenia ich bytu prawnego), w przypadku agencji rozwoju regionalnego *zainteresowanie ich nabyciem jest ograniczone*, a w przypadku spółek wypłacających dywidendę *utrzymanie ich w portfelu jest uzasadnione uzyskanym zwrotem z zainwestowanego kapitału*. Ponadto jak wskazał część spółek jest utrzymywana w portfelu z uwagi na *strategiczny charakter ich działalności*.

Przedstawione przez ARP w trakcie kontroli dokumenty i wyjaśnienia⁶⁴ nie zawierały elementów wskazujących na aktywne poszukiwanie nabywców zbędnych składników portfela.

(akta kontroli str. 6901-6939, 7023-7029, 7105-7112, 7230-7245, 7925-7932)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Agencja posiadała wiedzę o składnikach portfela spółek i podejmowała działania mające na celu ich okresowy monitoring i analizę. W kontrolowanym okresie funkcjonowała też Baza Nadzoru Właścicielskiego, wspomagająca procesy nadzoru właścicielskiego. Zgodnie z zaleceniami wewnętrznych analiz wprowadzono też aktywny nadzór nad kluczowymi spółkami z portfela. ARP nie miała jednak w części wpływu na to, jakie spółki wejdą w skład jej portfela. Uniemożliwiało to stworzenie jednolitej i stałej jego wizji. NIK odnotowała również rozbieżności, co do zakładanych

⁶¹ Pismo Wicedyrektora BIK z dnia 24 maja 2019 r. (bez znaku).

⁶² Jw.

⁶³ Pismo Wicedyrektora BIK z dnia 5 lipca 2019 r. (bez znaku).

⁶⁴ Pismo Wicedyrektora BIK z dnia 24 maja 2019 r. (bez znaku).

w rocznych planach rzeczowo-finansowych, a faktycznie dokonanych działaniach dezynwestycyjnych. Zauważa również brak aktywnego poszukiwania inwestorów na zbędne składniki portfela aktywów. ARP pomimo zaleceń zawartych w *Analizie modelu biznesowo-organizacyjnego*, od 2016 r. nie wprowadziła systemowego planu wyjścia z inwestycji. W wyniku sukcesywnego kontynuowania strategii wyjścia z inwestycji w spółki niepubliczne – agencje rozwoju regionalnego, pomimo problemów ze znalezieniem nabywców na posiadane udziały, liczba posiadanych spółek zmniejszyła się z 18 w 2014 r. do ośmiu, według stanu na 30 czerwca 2019 r.

3. Operacje nabywania i zbywania aktywów

3.1 Zgodność działań inwestycyjnych z celami ARP SA

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą ARP SA nabywała i zbywała akcje i udziały w spółkach prawa handlowego. W latach 2014-2019 (do dnia 30 czerwca) ARP SA dokonała łącznie 77 operacji zbycia i nabycia akcji i udziałów⁶⁵. Na tę liczbę składały się cztery operacje wniesienia 18 spółek do mechanizmu FIZAN w zamian za certyfikaty inwestycyjne, jedna operacja odkupu trzech spółek z FIZAN Nieruchomości ARP, dwie operacje zbycia akcji w trybie art. 418 ustawy z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks handlowy spółek⁶⁶, 14 operacji zakupu akcji i udziałów łącznie 14 spółek, cztery operacje zawiązania spółek włącznie z wniesieniem do nich wkładu na kapitał zakładowy, sześć operacji wniesienia do ARP SA spółek Skarbu Państwa, 29 operacji objęcia akcji i udziałów w podwyższonym kapitale zakładowym w zamian za wkład pieniężny, 12 operacji zbycia akcji i udziałów, jedna operacja zamiany długu na akcje innej spółki niż dłużnika, dwie operacje zamiany (w tym jedna dotyczyła zamiany udziałów spółki LOT AMS sp. z o.o. należącej ARP SA na akcje czterech spółek i udziały w jednej spółce należących do Skarbu Państwa) oraz dwie operacje obejmujące wniesienie wkładu pieniężnego, akcji i udziałów spółek oraz certyfikatów inwestycyjnych MARS FIZ z portfela ARP SA do PGZ SA w zamian za akcje w podwyższonym kapitale PGZ SA. Na podstawie umowy przeniesienia akcji z 24 lipca 2015 r. ARP SA zbyła część akcji PGZ SA na rzecz Skarbu Państwa.

Łączna wartość operacji nabycia akcji i udziałów w poszczególnych latach objętych kontrolą wyniosła: w 2014 r. – 1 808 495 tys. zł, 2015 r. – 1 089 287,8 tys. zł, 2016 r. – 300 250 tys. zł, 2017 r. – 144 383,8 tys. zł, w 2018 r. – 352 499,3 tys. zł i w 2019 r. (do dnia 30 czerwca) – 272 105,3 tys. zł, natomiast łączna wartość operacji zbycia akcji i udziałów wyniosła: w 2014 r. – 375 573,1 tys. zł, 2015 r. – 294 768,8 tys. zł, 2016 r. – 161 351,5 tys. zł, 2017 r. – 49 940,2 tys. zł, 2018 r. – 187 638,7 tys. zł. W 2014 r. zbyto certyfikaty inwestycyjne MARS FIZ o wartości 1 090 959,3 tys. zł.

Dokonywano także operacji nabycia i zbycia nieruchomości z portfela ARP SA. W 2014 r. ARP SA nabyła jedną nieruchomość o wartości 8 816 tys. zł oraz zbyła dwie nieruchomości o łącznej wartości 11 516 tys. zł, a w 2015 r. – zbyła siedem o łącznej wartości 43 564,9 tys. zł. Poza tym realizowane były operacje dotyczące nieruchomości związanych z funkcjonowaniem SSE Mielec i Tarnobrzskiej SSE.

Badaniem w ramach kontroli objęto 23 operacje⁶⁷, w tym 18 operacji nabycia akcji lub udziałów i pięć operacji ich zbycia, o łącznej wartości 827 555,9 tys. zł. Operacje

⁶⁵ Liczba operacji nabycia akcji i udziałów wyniosła: w 2014 – 13 operacji, 2015 – 15, 2016 – siedem, 2017 – pięć, 2018 – dziewięć, 2019 – sześć, zaś zbycia akcji i udziałów: w 2014 – cztery, 2015 – cztery, 2016 – sześć, 2017 – trzy, 2018 – jedna. W 2019 r. nie prowadzono operacji zbycia akcji i udziałów. Poza wskazanymi w poszczególnych latach operacjami, ARP SA przeprowadziła także dwie operacje zamiany akcji i udziałów, które miały miejsce w 2015 r. – jedna i 2018 – jedna. Wniesienie wkładów do PGZ SA i objęcie za nie akcji PGZ SA miało miejsce w 2014 i 2015 r. Według stanu na dzień 30 czerwca 2019 r. w trakcie przygotowania było 10 operacji o łącznej wartości ok. 419,5 tys. zł. Zawarcie umów dla powyższych operacji planowane było na II poł. 2019 r.

⁶⁶ Dz.U. z 2019 r. r. poz. 505, ze zm. Dalej: k.s.h.

⁶⁷ Wybrano co najmniej dwie operacje nabycia i zbycia akcji i udziałów przeprowadzone w każdym roku z okresu objętego kontrolą tj. lata 2014-2019 (do 30 czerwca) kierując się przy tym kryterium wartości operacji, z tym że: 1) w sposób celowy dobrano także operacje nabycia i zbycia akcji/udziałów spółek, dla których obie operacje przeprowadzono w okresie

w siedmiu (30%) przypadkach dotyczyły działań restrukturyzacyjnych, w 10 (43%) – wdrażania innowacji, w trzech (13%) – działań inwestycyjnych. W przypadku pozostałych spółek operacje dotyczyły konwersji długu – dwie operacje⁶⁸ na akcje oraz przymusowego odkupu akcji⁶⁹. Spośród operacji objętych próbą, 10 (43%) realizowało założenia dokumentów strategicznych ARP SA, natomiast 13 (57%) operacji ich nie realizowało, ale operacje te wpisywały się w cele statutowe ARP SA. Jedną z operacji, która nie była uwzględniona w *Strategii ARP w perspektywie do 2020 r.* stanowiła sprzedaż spółki ARP Venture sp. z o.o. na rzecz PFR SA. Jej przeprowadzenie wynikało z realizacji *Planu na rzecz odpowiedzialnego rozwoju*. Operacja ta jednak zdezaktualizowała *Strategię ARP w perspektywie do 2020 r.* w filarze *Innowacje*, który opierał się na funkcjonowaniu ARP Venture sp. z o.o.

(akta kontroli str.: 1182-2150, 2164-2201, 3087-3106, 3160)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

3.2 Prawdliwość realizowanych operacji

Opis stanu
faktycznego

Wszystkie 23 zbadane operacje nabywania i zbywania akcji i udziałów uzyskiwały wymagane zgody korporacyjne określone przez przepisy *k.s.h.*, Statut ARP SA oraz wewnętrzne procedury ARP.

Statut ARP określał uprawnienia organów spółki do podejmowania czynności w zakresie nabywania i zbywania aktywów spółki. W przypadku 14 operacji wymagane były uchwały Zarządu, RN i Walnego Zgromadzenia⁷⁰ ARP oraz uchwały WZ o objęciu akcji/udziałów w podwyższonym kapitale zakładowym, w przypadku pięciu operacji wymagane były uchwały Zarządu, RN, WZ oraz w jednym przypadku uchwały RN i Zarządu. W jednym przypadku operacja dotyczyła zamiany zadłużenia spółki [...] na akcje spółki [...]. W przypadku operacji zbycia spółki [...] decyzja o zbyciu akcji była podjęta przez Zarząd na podstawie § 43 pkt 5 ust. 1 lit. b Statutu ARP SA, co stanowiło wyjątek niewymagający uchwały WZ, polegający na zbyciu akcji w ilości nieprzekraczającej 30% udziału w kapitale zakładowym. W przypadku spółki [...] zbycie akcji spółki w 2017 r. związane było z realizacją przez ARP SA prawa żądania odkupu w wykonaniu umowy inwestycyjnej z [...] r. przewidującej dokapitalizowanie przez ARP SA spółki kwotą [...] zł. Jak wyjaśnił Dyrektor Zarządzający ds. Inwestycji⁷¹, warunki realizacji prawa żądania odkupu określone były w uprzednio zawartej umowie inwestycyjnej, w konsekwencji czego warunki zbycia udziałów nie wymagały odrębnych zgód korporacyjnych.

Operacje nabywania akcji i udziałów wymagały także uzyskania pozytywnej rekomendacji Komitetu Inwestycyjnego⁷². W kontrolowanej próbie wymagało ich 14 operacji.

W dwóch przypadkach Zarząd ARP SA podjął decyzję od odstąpieniu od wewnętrznych procedur. Były to operacje: zbycia mniejszościowego pakietu akcji [...] w trybie art. 418 *k.s.h.* oraz sprzedaż mniejszościowego pakietu akcji spółki [...] w odpowiedzi na ofertę z rynku.

Przeprowadzone operacji (w badanej próbie) były poprzedzone analizą ekonomiczno-finansową i/lub badaniem dokumentów strategicznych, dokonywano także analizy operacji pod kątem kryteriów pomocy publicznej. Wartość operacji

objętym kontrolą; 2) z próby wykluczono operacje dotyczące operacji wniesienia do FIZAN oraz operacji na aktywach Grupy PGZ SA, ze względu na fakt, że było to przedmiotem innej kontroli NIK.

⁶⁸ [...].

⁶⁹ [...].

⁷⁰ Walne Zgromadzenie (WZ) lub Zwyczajne Walne Zgromadzenie (ZWZ) lub Nadzwyczajne Walne Zgromadzenie (NWZ).

⁷¹ Pismo Dyrektora Zarządzającego ds. Inwestycji z 14 sierpnia 2019 r. (bez znaku).

⁷² Pierwotnie Uchwałą Zarządu ARP SA z 13 października 2008 r. powołano Komitet Pożyczek i Poreczeń. Uchwałą Zarządu ARP SA nr 104/XI/2015 z dnia 4 marca 2015 r. uchylono powyższe regulacje i wprowadzono „Regulamin funkcjonowania Komitetu Inwestycyjnego w ARP SA”.

wynikała z wniosków o wsparcie ze strony ARP lub wycen wykonanych przez podmioty zewnętrzne. Wnioski komórki organizacyjnej prowadzącej sprawę do Zarządu ARP o podjęcie decyzji zawierały rekomendację działania z uzasadnieniem.

W badanej próbie operacji dokonano analizy pięciu operacji zbycia, których wynik finansowy ze sprzedaży przedstawiał się następująco⁷³:

- [...] - 136,7 tys. zł
- [...] - 3 493,6 tys. zł
- [...] - 334,5 tys. zł
- [...] - (-) 8 041,0 tys. zł

Ujemny wynik finansowy w przypadku operacji zbycia spółki [...] wynikał z wniesienia przez ARP SA do spółki wkładu założycielskiego w kwocie [...] zł oraz późniejszych podwyższeń kapitału zakładowego przeznaczonych na prowadzenie działalności statutowej spółki w kwocie [...] zł. Były one przeznaczone na [...]. Zbycie [...] za cenę kwocie [...] zł na rzecz [...] wynikało z wyceny wartości spółki. W przypadku piątej operacji nastąpiło zbycie przez ARP pakietu [...] akcji spółki [...] na rzecz spółki [...], która jest spółką zależną w stosunku do ARP. Operacja wynikała z potrzeby rozdzielenia nadzoru korporacyjnego nad pakietem akcji od funkcji wierzyciela, ale spółka ta pozostała w GK ARP i kontynuowano działania restrukturyzacyjne.

Koszty bezpośrednie związane z nabyciem akcji i udziałów wyniosły: w 2014 r. – 7,6 tys. zł, 2015 r. – 28,4 tys. zł, 2016 r. – 1 745,1 tys. zł, 2017 r. – 4,6 tys. zł, 2018 r. – 920,0 tys. zł i w 2019 r. do czerwca – 88,3 tys. zł. Koszty pośrednie nie były w ARP ewidencjonowane według poszczególnych projektów.

(akta kontroli: str. akta kontroli str. 1182-2150, 2164-2201, 3006, 3087-3103)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

ARP SA prawidłowo realizowała działania w obszarze operacji nabywania i zbywania aktywów. W badanej próbie operacji stwierdzono, że w procesach nabywania i zbywania akcji i udziałów spółek uzyskiwano niezbędne zgody korporacyjne określone w *k.s.h.* oraz wewnętrznych procedurach. Dokonanie operacji było poprzedzone analizą ekonomiczno-finansową oraz badaniem dokumentów strategicznych spółek. Wartość operacji wynikała z wycen przeprowadzonych przez podmioty zewnętrzne lub wniosków złożonych przez podmiot oczekujący wsparcia ze strony ARP SA. Wszystkie zbadane operacje wpisywały się w cele funkcjonowania ARP SA.

OBSZAR

4. Utworzenie i efekty wykorzystania funduszy inwestycyjnych zamkniętych aktywów niepublicznych

4.1 Zaplanowanie struktury organizacyjnej mechanizmu FIZAN

Opis stanu
faktycznego

Koncepcja utworzenia FIZAN Spółek ARP i FIZAN Nieruchomości ARP stanowiła element realizacji *Strategii ARP SA w perspektywie do 2020 r.* w filarze *Inwestycje*. Celem wdrożenia funduszy było usprawnienie procesów zarządzania spółkami i zwiększenie ich wartości rynkowej. Prace nad uruchomieniem mechanizmu FIZAN rozpoczęto w połowie 2014 r. i były prowadzone równoległe z pracami na *Strategią ARP SA w perspektywie do 2020 r.* oraz pozostawały spójne z jej założeniami.

W sierpniu 2014 r. ARP sporządziła *Biznesplan ARP Towarzystwa Funduszy Inwestycyjnych SA*. Obejmował on również model finansowy projektu i analizę

⁷³ Wylczenie przedstawia wynik operacji, bez uwzględnienia wskaźników zmiany wartości pieniądza w czasie oraz kosztów związanych z przeprowadzeniem operacji.

spełniającą warunki licencyjne w postępowaniu przed Komisją Nadzoru Finansowego⁷⁴. Określono również aktywa ARP wstępnie wytypowane do przekazania w zarządzanie przez ARP TFI SA i przedmiot wkładów do poszczególnych funduszy. Początkowo formuła przewidywała działalność w oparciu o FIZAN Spółkę ARP SA i FIZAN Nieruchomości ARP SA, z możliwością tworzenia kolejnych funduszy inwestycyjnych mających na celu realizację polityki Ministra Skarbu Państwa. Produktami oferowanymi przez ARP TFI SA miały być fundusze inwestycyjne zamknięte, kierowane do inwestorów będących podmiotami ze sfery publicznej.

ARP SA planowała rozpoczęcie procesu tworzenia własnego TFI w III i IV kw. 2014 r., a tworzenie funduszy i pierwsze operacje wniesienia aktywów na kwiecień 2015 r. Wartość aktywów planowanych do wniesienia w pierwszym etapie oszacowano na ok. 300 mln zł (około połowę aktywów przeznaczonych do wniesienia ogółem).

ARP uzyskała zgody korporacyjne⁷⁵ pozwalające na utworzenie własnego TFI. Do utworzenia podmiotu nie doszło, ponieważ⁷⁶ na podstawie wewnętrznych analiz stwierdzono, że wymagania zawarte w przepisach *u.f.i.* wobec podmiotów zajmujących się zarządzaniem funduszami inwestycyjnymi były wysokie, pozyskanie pracowników spełniających wysokie wymagania zbyt kosztowne. Ponadto trudny oraz skomplikowany był proces uzyskiwania niezbędnych zgód KNF na prowadzenie działalności nadzorowanej. Uzyskanie niezbędnych zgód oszacowano na co najmniej ok. dziewięć miesięcy. W związku z tymi ograniczeniami ARP w październiku 2014 r. podjęła decyzję o skorzystaniu z usług zewnętrznego TFI.

Wybór zewnętrznego TFI został dokonany po zaproszeniu do przedstawienia oferty współpracy z dnia 14 października 2014 r. skierowanego do 10 towarzystw funduszy inwestycyjnych. Oferty wstępne zostały złożone przez siedem podmiotów, w tym jedna po wyznaczonym terminie. W wyniku porównania ofert wybrano ofertę TFI BGK SA. ARP nie wyjaśniła jakie przesłanki zdecydowały o wyborze oferty i jakie procedury zakupowe stosowano podczas wyboru wykonawcy. Spółka nie dysponowała dokumentacją z przebiegu negocjacji i nie wyjaśniła z jakiego powodu do negocjacji wybrano ofertę TFI BGK SA.

Pomiędzy ARP SA a TFI BGK SA w dniu 25 listopada 2015 r. podpisany został list intencyjny. Określał on ramy współpracy zmierzającej do oceny możliwości i przygotowania do powołania funduszy oraz wymieniał działania konieczne do przeprowadzenia przez poszczególne strony – oddzielnie bądź wspólnie. Ponadto ustalono, że operacyjne zarządzanie funduszami powierzone będzie przez TFI podmiotowi zarządzającemu na podstawie umowy o zarządzanie zawartej pomiędzy nim a TFI BGK SA.

W liście intencyjnym założono, że zostanie przygotowany szczegółowy harmonogram współpracy i powołania funduszy, strategia inwestycyjna i analiza ekonomiczna, które będą determinowały ostateczny kształt warunków biznesowych i prawnych oraz uwzględniono powołanie podmiotu powołanego do zarządzania funduszami. ARP SA nie dysponowała harmonogramem współpracy i powołania funduszy, strategią inwestycyjną funduszy, analizą ekonomiczną oraz modelem finansowym, których opracowanie zakładano w liście intencyjnym. Według Dyrektora Zarządzającego ds. Inwestycji⁷⁷, osoby odpowiedzialne za przygotowanie FIZAN nie pracowały już w ARP i BIK nie dysponowało dokumentami potwierdzającymi przebieg procesu wyboru TFI.

⁷⁴ Dalej: KNF.

⁷⁵ Uchwałą nr 5 NWZ ARP SA z dnia 9 października 2014 ARP SA uzyskała zgodę na założenie spółki ARP TFI SA. Uchwała została uchylona Uchwałą Nr 3 NWZ ARP SA z dnia 4 lutego 2015 r.

⁷⁶ Pismo Biura Inwestycji Kapitałowych z dnia 14 czerwca 2019 r. (bez znaku).

⁷⁷ Pismo Dyrektora Zarządzającego ds. Inwestycji z dnia 30 lipca 2019 r. (bez znaku).

W dniu 9 marca 2015 r. pomiędzy TFI BGK SA a ARP SA zostały zawarte *Umowy o Współpracy w Zakresie Zarządzania i Administrowania Funduszem*. Podpisane zostały odrębne umowy dotyczące FIZAN Spółek ARP i FIZAN Nieruchomości ARP. Określały one kompetencje podmiotów i zasady współpracy w zarządzaniu FIZAN. W umowach wyszczególniono katalog kosztów i wydatków związanych z działalnością funduszy. W załącznikach do umów określono zakres kompetencji podmiotu, który docelowo miał się zajmować zarządzaniem funduszami – przyszłej spółki IDA Management sp. z o.o. oraz projekty statutów funduszy.

Do umów o współpracy w zakresie zarządzania i administrowania funduszami, w dniu 27 września 2016 r., zawarte zostały aneksy w zakresie wynagrodzenia TFI. Takie same zmiany zapisów umów dotyczyły wzrostu wysokości wynagrodzenia za zarządzanie z 2% do 2,22 % wartości aktywów netto w skali roku oraz doprecyzowania zapisów dotyczących sposobu naliczania wynagrodzenia. Zmianę poprzedziła analiza kosztów związanych z obsługą funduszy w 2015 r. Uzasadnieniem podwyższenia wynagrodzenia były wyliczenia TFI BGK SA, które wskazywały, że faktyczne koszty obsługi przekraczały uzyskiwane wynagrodzenie. Zmiana zapisów umownych dotyczyła także doprecyzowania sposobu dokonywania wypłaty wynagrodzenia dla IDA Management sp. z o.o.

ARP SA nie zidentyfikowała przypadków naruszenia umów o współpracy w zakresie zarządzania i administrowania funduszami FIZAN.

W latach 2014-2019 ARP SA nie prowadziła z przedstawicielami Skarbu Państwa rozmów w celu wniesienia do FIZAN akcji i udziałów przez Skarb Państwa.

(akta kontroli str. 2202-2295, 2382-2390, 3102-3106, 3824-3825, 3091-3093, 3152-3186, 3552-3812)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W ARP SA nierzetelnie dokumentowano przebieg procesu wyboru zewnętrznego towarzystwa funduszy inwestycyjnych oraz prowadzonych negocjacji i ustaleń mających na celu powierzenie zarządzania zewnętrznemu podmiotowi aktywami o znacznej wartości. ARP SA nie posiadała również dokumentów, które zostały wymienione w liście intencyjnym zawartym pomiędzy ARP SA a BGK TFI SA z listopada 2014 r. a skutkujących ostatecznym kształtem umów dla mechanizmu FIZAN. Posiadana dokumentacja nie obejmowała dokumentów obrazujących przebieg negocjacji i liczbę podmiotów, z którymi je prowadzono, ich wynik oraz podjęcie decyzji i uzasadnienie wyboru TFI BGK SA, jak również przebieg dalszych uzgodnień, w tym finansowych prowadzonych z tym podmiotem przed podpisaniem umów o współpracy. Z wyjaśnień Wicedyrektora BIK wynika⁷⁸, że o wyborze oferty BGK TFI SA zdecydowała prawdopodobnie cena oraz spełnienie przez TFI BGK SA wymogów wynikających z obowiązującego prawa.

(akta kontroli str. 2151-2174, 2202-2207, 3824-3825)

4.2 Zawiązanie i organizacja spółki IDA Management sp. z o.o.

Opis stanu
faktycznego

IDA Management sp. z o.o. została zawiązana w dniu 19 lutego 2015 r. jako element realizacji *Strategii ARP SA w perspektywie do 2020 r.* w zakresie wdrożenia przewidzianego w filarze *Inwestycje* mechanizmu FIZAN (w związku z wyborem modelu współpracy z zewnętrznym TFI i powołaniem własnej spółki zarządzającej). Złożonym zadaniem było zarządzanie aktywami wniesionymi do FIZAN Spółek ARP SA i FIZAN Nieruchomości ARP SA. Na etapie tworzenia spółki zostało ono zakreślone w *Planie Finansowym dla IDA Management sp. z o.o.* obejmującym okres 2015-2020 oraz sprecyzowane w umowach o współpracy w zakresie zarządzania

⁷⁸ Pismo Wicedyrektora BIK z 21 sierpnia 2019 r. (bez znaku).

i administrowania funduszem (zawartych pomiędzy ARP SA a TFI BGK SA dla każdego z funduszy). Załącznikami do umów były projekty *umów o zarządzanie częścią portfela inwestycyjnego funduszy* podlegające zawarciu dla obu funduszy pomiędzy TFI BGK SA a IDA Management sp. z o.o. jako spółką zarządzającą.

ARP SA uchwałą NWZ z 4 lutego 2015 r. uzyskała zgodę na zawiązanie spółki IDA Management sp. z o.o. z kapitałem zakładowym w wysokości 1 000 tys. zł.

(akta kontroli str.: 2296-2350, 2439-2451, 3152-3153, 3158)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

4.3 Wniesienie aktywów do FIZAN Spółek ARP i FIZAN Nieruchomości ARP

Opis stanu
faktycznego

Przeprowadzono łącznie cztery emisje certyfikatów inwestycyjnych FIZAN Spółek ARP i trzy emisje – FIZAN Nieruchomości ARP.

Pierwsza emisja certyfikatów inwestycyjnych dotyczyła wniesienia do FIZAN Spółek ARP wkładu pieniężnego w kwietniu 2015 r. o wartości 7 995 tys. zł. W ramach drugiej emisji certyfikatów przeprowadzonej w czerwcu 2015 r. ARP wniosła do FIZAN Spółek akcje i udziały 13 spółek o łącznej wartości 155 421 tys. zł, w styczniu 2016 r. wniesiono akcje i udziały czterech spółek (w tym dwóch, których pierwsze pakiety akcji/udziałów zostały wniesione przy poprzedniej emisji) o wartości 18 134 tys. zł.

Spółki wniesione do FIZAN Spółek ARP zostały określone na etapie opracowania *Strategii ARP w perspektywie do 2020 r.* Wniesiono 14 z 17 zakładanych spółek.

Czwarta emisja certyfikatów została przeprowadzona w lipcu 2018 r. W jej ramach ARP wniosła do FIZAN Spółek ARP wkład pieniężny o wartości 5 590 tys. zł. Wynikała ona z wniosku PFR TFI SA dotyczącego realizowanego przez fundusz procesu dokapitalizowania spółki [...] z przeznaczeniem na spłatę zobowiązań spółki, zakup sprzętu oraz zasilenie kapitału obrotowego spółki. Wniesienie przez ARP SA wkładu pieniężnego było konieczne albowiem fundusz nie miał płynnych środków na realizację powyższych działań ze środków własnych.

W marcu 2019 r. PFR TFI SA wystąpiła do ARP z wnioskiem o wniesienie wkładu pieniężnego do FIZAN Spółek ARP w celu [...]. Wicedyrektor BIK⁷⁹ wyjaśnił, że ARP SA analizowała zasadność tego wniosku. Do dnia zakończenia kontroli, tj. do dnia 19 sierpnia 2019 r., ARP SA nie wniosła wkładu pieniężnego do FIZAN Spółek ARP.

W przypadku FIZAN Nieruchomości ARP przeprowadzono trzy emisje certyfikatów inwestycyjnych. W ramach pierwszej, przeprowadzonej w kwietniu 2015 r., ARP wniosła środki pieniężne o wartości 4 845 tys. zł. W ramach drugiej w czerwcu 2015 r. i trzeciej emisji certyfikatów inwestycyjnych w styczniu 2016 r. ARP wniosła spółki, których przedmiotem działalności było zarządzanie nieruchomościami. Wartość wniesionych aktywów w ramach drugiej i trzeciej emisji certyfikatów wyniosła odpowiednio 34 685 tys. zł i 29 784 tys. zł. Na poziomie *Strategii ARP SA w perspektywie do 2020 r.* planowano wniesienie do FIZAN siedmiu nieruchomości będących w posiadaniu ARP. Ostatecznie do funduszu wniesiono trzy spółki z portfela ARP: ARP Operator sp. z o.o., Ida Nieruchomości 1 sp. z o.o. i Ida Nieruchomości 2 sp. z o.o., do których w ramach podwyższenia kapitału zakładowego w 2015 r. – przed wniesieniem spółek do FIZAN – ARP wniosła nieruchomości o wartości odpowiednio: 3 540,5 tys. zł, 4 909,8 tys. zł oraz 35 114,6 tys. zł. Zrezygnowano z wniesienia nieruchomości będących własnością ARP SA, gdyż implikowałoby to po stronie zarządzającego funduszem obostrzenia, w tym konieczność zatrudniania co najmniej trzech rzeczoznawców majątkowych

⁷⁹ Pismo Wicedyrektora BIK z dnia 23 lipca 2019 r. (bez znaku).

uprawnionych do szacowania wartości nieruchomości i ograniczenie w zadłużaniu takich nieruchomości powyżej 50% ich wartości.

Według wyjaśnień Dyrektora Zarządzającego ds. Inwestycji⁸⁰, dobór podmiotów proponowanych do wniesienia do FIZAN został dokonany z uwzględnieniem kryteriów określonych w statutach funduszy, tj. możliwości osiągnięcia możliwie najwyższej oczekiwanej stopy zwrotu, przy jednoczesnym ograniczeniu ryzyka inwestycyjnego. Uwzględniono także podejście synergii branżowej i możliwość alternatywnego wykorzystania nieruchomości posiadanych przez spółki.

W FIZAN Nieruchomości ARP znalazły się spółki, które posiadają lub zarządzają nieruchomościami. Do FIZAN Spółek ARP zostały wniesione spółki z trzech segmentów gospodarki tj.: przemysł lekki i usługi przemysłowe⁸¹, dystrybucja energii elektrycznej, mediów oraz produkcja paliw alternatywnych⁸² oraz transport i żegluga śródlądowa⁸³. W II kw. 2018 r. planowano wniesienie drugiego pakietu akcji spółki [...]. Operacja ta nie została sfinalizowana z powodu konieczności przeprowadzenia pogłębionych działań restrukturyzacyjnych i braku wolnych środków finansowych w funduszu na ewentualne wsparcie procesu restrukturyzacji.

(akta kontroli str.: 628, 863, 2151-2174, 2351-2671, 3187-3551, 4547-5639)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

4.4 Monitorowanie wyników działalności inwestycyjnej FIZAN i realizacji celów portfelowych

Opis stanu
faktycznego

Celami inwestycyjnymi funduszy, do których ARP wносиła swoje aktywa, było osiąganie przychodów z lokat netto i osiąganie wzrostu wartości aktywów funduszy w wyniku wzrostu wartości poszczególnych lokat. Według Dyrektora Zarządzającego ds. inwestycji⁸⁴, monitorowanie przez ARP realizacji celów inwestycyjnych odbywało się w oparciu o uzyskiwane od TFI kwartalne informacje o wartości aktywów netto oraz wartości aktywów netto przypadających na certyfikat inwestycyjny. Stanowiło to podstawę do określenia przez ARP SA stopnia realizacji przez fundusze celów inwestycyjnych. Analiza działalności funduszy i osiągniętych w danym roku efektów dokonywana była także w ramach zgromadzeń inwestorów, których przedmiotem obrad było zatwierdzenie rocznego sprawozdania finansowego funduszu. Kwestie związane z sytuacją spółek z portfela funduszy były omawiane na spotkaniach zarządów i przedstawicieli ARP SA, PFR TFI SA i IDA Management sp. z o.o. W ramach monitorowania sytuacji w podmiotach z portfela FIZAN Spółek ARP, ARP SA otrzymywała od IDA Management sp. z o.o. kwartalne sprawozdania finansowe spółek portfelowych.

ARP SA działała na zgromadzeniu inwestorów FIZAN Spółek ARP i FIZAN Nieruchomości ARP. Kompetencje zgromadzenia inwestorów, czyli faktycznie ARP SA jako wyłącznego uczestnika funduszy, obejmowały sprawy m.in. zatwierdzania rocznych sprawozdań funduszy, wyrażania zgody na emisję nowych certyfikatów inwestycyjnych, zgody na udzielenie przez fundusze pożyczek i wypłaty przychodów z zamknięcia inwestycji.

⁸⁰ Pismo Dyrektora Zarządzającego ds. Inwestycji z dnia 3 czerwca 2019 r. (znak: BZ.060.1.2019.JM).

⁸¹ Dióra Świdnica sp. z o.o., Galwanizer sp. z o.o., Diotech sp. z o.o., Mesko-Rol sp. z o.o., Zakład Konstrukcji Spawanych Łabędy sp. z o.o., Zakłady Tworzyw Sztucznych Artgos SA, Wytwórnia Sprzętu Komunikacyjnego – Poznań sp. z o.o., Warszawskie Zakłady Mechaniczne „PZL-WZM” SA, Zakłady Górniczo-Metalowe Zębice SA, Zakłady Produkcyjno-Handlowe Artykułów Gospodarstwa Domowego „MESKO-AGD” sp. z o.o.

⁸² Euro Eko sp. z o.o., Energia Euro Park sp. z o.o., Euro Eko Media sp. z o.o.

⁸³ Polskie Linie Oceaniczne SA, Aranda sp. z o.o.

⁸⁴ Pismo Dyrektora Zarządzającego ds. Inwestycji z dnia 14 czerwca 2019 r. (brak znaku).

Ponadto postanowienia art. 7 ust. 2 statutów funduszy nadawały zgromadzeniu inwestorów uprawnienia rady inwestorów zgodnie z art. 144 ust. 7 *u.f.i.*⁸⁵ Rada inwestorów kontroluje realizację celu inwestycyjnego i polityki inwestycyjnej oraz przestrzegania ograniczeń inwestycyjnych (art. 114 ust. 3 *u.f.i.*). W tym celu przedstawiciele rady inwestorów (czyli ARP SA) mieli uprawnienie do przeglądania ksiąg i dokumentów funduszy oraz żądania wyjaśnień od TFI.

Według Dyrektora Zarządzającego ds. Inwestycji⁸⁶, ARP upoważniała osoby do przeglądania ksiąg i dokumentów funduszy oraz uzyskiwania informacji od PFR TFI, jednak brak było konieczności przeprowadzenia kontroli, a wystarczające było zapewnienie dostępu do informacji dla ograniczonej ilości osób z ARP. Wskazał, że nie zanotowano sytuacji w której upoważniona osoba dokonałaby kontroli w TFI i przedstawiała jej wyniki na zgromadzeniu inwestorów.

W okresie od 2015 r. do końca 2017 r. aktywa wniesione do funduszy odnotowywały stopniowy wzrost wartości. W styczniu 2019 r. BIK dokonało wewnętrznej analizy wyników osiąganych przez FIZAN Spółek ARP. Zgodnie z jej wynikami, Wartość Aktywów Netto zmniejszyła się wówczas z 282 600 tys. zł według stanu na dzień 29 grudnia 2017 r. do 188 100 tys. zł według stanu na dzień 31 grudnia 2018 r., co oznaczało spadek wartości o 33,4% w ciągu roku. Zmniejszenie wartości dotyczyło 10 z 13 spółek wniesionych do FIZAN. Największe spadki wartości dotyczyły spółek: [...] – z 30 785 tys. zł do 10 067,3 tys. zł (spadek wartości o 67,3%) oraz [...] – z 50 157,8 tys. zł do 27 026,6 tys. zł (spadek o 46,1%); pozostałe sześć spółek odnotowało spadek wartości od 32,7% do 41,8%, a kolejne dwie o 6,4% i 19,6%. Łącznie wartość tych spółek spadła o 97 492 tys. zł. Wskazywanymi przez BIK powodami spadku wartości aktywów były dekonstrukcja na rynku, problemy z pozyskaniem pracowników i brak realizacji zakładanych planów finansowych.

Wzrost w stosunku do wartości w poprzednim roku odnotowały tylko trzy spółki. Najwyższy wzrost wartości aktywów dotyczył spółki [...] wzrost z 8 635,4 tys. zł do 13 518,7 tys. zł (wzrost o 56,6%), nieznacznie wzrosły wartości spółek [...] – z 7 629,8 tys. zł do 8 083,9 tys. zł (6%) oraz [...] – z 28 560,3 tys. zł do 29 232,3 tys. zł (2,4%).

W okresie objętym kontrolą tj. od wniesienia spółek do FIZAN Spółek ARP do momentu ich zbycia lub według wyceny na dzień 31 marca 2019 r. spadek wartości odnotowano w przypadku siedmiu spółek: od 82% ([...]) do 6% ([...]) – łącznie o 47 301 tys. zł⁸⁷. Natomiast wzrost wartości odnotowało osiem spółek: od 29% ([...]) do 172% ([...]) – łącznie o 59 783 tys. zł.

Koszty poniesione przez FIZAN Spółek ARP wyniosły: w 2015 r. – 1 896 tys. zł, 2016 r. – 4 569 tys. zł, 2017 r. – 5 863 tys. zł, 2018 r. – 10 245 tys. zł⁸⁸, tj. łącznie 22 573 tys. zł (w okresie 2015-2018).

Przychody z lokat FIZAN Spółek ARP w poszczególnych latach wyniosły: w 2015 r. – 2 169 tys. zł, 2016 r. – 3 668 tys. zł, 2017 r. – 4 283 tys. zł, 2018 r. – 7 296 tys. zł, co łącznie stanowi 17 416 tys. zł (z czego 16 732 tys. zł stanowiły dywidendy wypłacone funduszowi przez spółki wniesione przez ARP SA do funduszu).

Przychody z lokat netto⁸⁹ wyniosły w kolejnych latach: w 2015 r. – 273 tys. zł, w 2016 r. – (-) 901 tys. zł, w 2017 r. – (-) 1 580 tys. zł i w 2018 r. – (-) 2 949 tys. zł.

⁸⁵ Zgodnie z tym przepisem, statut funduszu może rozszerzyć uprawnienia zgromadzenia inwestorów, przy czym statut funduszu inwestycyjnego zamkniętego, który nie jest publicznym funduszem inwestycyjnym zamkniętym, może przyznać zgromadzeniu inwestorów uprawnienia rady inwestorów.

⁸⁶ Pismo Dyrektora Zarządzającego ds. Inwestycji z dnia 14 sierpnia 2019 r. (bez znaku)

⁸⁷ W jednej ze spółek w międzyczasie dokonane zostało podwyższenie kapitału zakładowego o kwotę 5 550 tys. zł.

⁸⁸ Koszty funduszu wyniosły w 2018 r. 10 278 tys. zł, jednak kwota 33 tys. zł została poniesiona przez TFI.

⁸⁹ Tj. wskazane powyżej przychody z lokat pomniejszone o koszty funduszu netto.

W przypadku FIZAN Nieruchomości ARP w okresie funkcjonowania odnotowano wzrost wartości dwóch spółek z portfela, tj.: [...], której wartość wzrosła z 29 476 tys. zł do 38 534 tys. zł (31%) oraz [...], której wartość wzrosła z 5 209 tys. zł do 5 919 tys. zł (14%). Natomiast [...] odnotowała spadek z 29 785 tys. zł do 25 062 tys. zł (16%)⁹⁰. Łączny wzrost wartości spółek znajdujących się w portfolio FIZAN Nieruchomości ARP wyniósł 5 045 tys. zł i stanowił wzrost o 7,8%.

Nieruchomości z portfela spółek ulokowanych w FIZAN zostały zbyte przez dwie spółki: IDA Nieruchomości 2 sp. z o.o. zbyła dwie nieruchomości o łącznej wartości 6 300 tys. zł, Operator ARP sp. z o.o. – 82 o łącznej wartości 10 645,8 tys. zł.

Plan operacyjny FIZAN Nieruchomości ARP sporządzony w listopadzie 2016 r. (w oparciu o dane prognozowane na dzień 31 grudnia 2016 r.) zakładał m.in. sprzedaż dwóch nieruchomości [...], likwidację tej spółki i umorzenie udziałów posiadanych przez fundusz w tej spółce. [...] w dniu 12 lipca 2017 r. zawarła umowę pośrednictwa na zbycie dwóch nieruchomości. Operacja nie została zrealizowana z powodu sytuacji na rynku.

Koszty poniesione przez FIZAN Nieruchomości ARP w poszczególnych latach funkcjonowania funduszu wyniosły: w 2015 r. – 521 tys. zł, 2016 r. – 1 772 tys. zł, 2017 r. – 2 000 tys. zł, 2018 r. – 1 168 tys. zł, tj. łącznie 5 461 tys. zł.

Przychody z lokat FIZAN Nieruchomości ARP w poszczególnych latach wyniosły: w 2015 r. – 35 tys. zł, 2016 r. – 48 tys. zł, 2017 r. – 24 tys. zł, tj. łącznie 107 tys. zł.

Przychody z lokat netto wyniosły w kolejnych latach: w 2015 r. – (-) 486 tys. zł, w 2016 r. – (-) 1 724 tys. zł, w 2017 r. – (-) 1 976 tys. zł. W 2018 r. fundusz nie osiągał przychodów z lokat.

W 2017 r. na rzecz ARP została dokonana wypłata z lokat FIZAN Spółek ARP związana ze zbyciem spółki DioTech sp. z o.o. Wypłata przychodu z zamknięcia inwestycji wynosiła 650 tys. zł. Według wyceny spółki w momencie wniesienia jej do FIZAN jej wartość wynosiła 688 tys. zł. Sprzedaż nastąpiła w kwocie 1 300 tys. zł. Uchwałą nr 1 Zgromadzenia Inwestorów FIZAN Spółek ARP z dnia 29 marca 2017 r. podjęto decyzję o wypłacie kwoty 650 tys. zł. W czerwcu 2018 r. fundusz zbył udziały w spółce Zakłady Produkcyjno-Handlowe Artykułów Gospodarstwa Domowego „MESKO-AGD” sp. z o.o. na rzecz innej spółki funduszu – MESKO-ROL sp. z o.o. W związku z tą transakcją nie następowała wypłata przychodu z zamknięcia inwestycji na rzecz ARP SA.

Plany operacyjne sporządzone w listopadzie 2016 r. dla obu FIZAN w okresie objętym kontrolą nie były aktualizowane i nie sporządzano innych planów operacyjnych. Z wyjaśnień Wicedyrektora BIK⁹¹ wynika, że jeden raz w dniu 18 grudnia 2017 r. IDA Management sp. z o.o. wystąpiła do ARP SA o przedstawienie rekomendacji założeń do planu operacyjnego FIZAN Spółek ARP. W wyniku uzgodnień roboczych z IDA Management sp. z o.o. podjęta została decyzja o powołaniu *Zespołu Zadaniowego do spraw opracowania założeń do Planu Operacyjnego FIZAN Spółek ARP*. Do zakresu prac należało m.in. określenie stanu realizacji aktualnie obowiązującego planu operacyjnego FIZAN Spółek ARP, w szczególności w zakresie przyjętych założeń dotyczących m.in. wartości portfela FIZAN SARP, poziomu środków pieniężnych, zbywania składników lokat. W pracach zespołu udział brali przedstawiciele IDA Management sp. z o.o. W wyniku podjętych przez zespół działań powstał w IV kw. 2018 r. projekt raportu dotyczącego FIZAN Spółek ARP. W związku ze stwierdzeniem dużego spadku wartości aktywów FIZAN Spółek ARP według stanu na koniec 2018 r., w styczniu 2019 r., ARP SA wykonała dodatkową analizę sytuacji funduszu dotyczącą przyczyn spadku wartości aktywów

⁹⁰ W spółce tej w międzyczasie dokonane zostało obniżenie kapitału zakładowego o kwotę 8 000 tys. zł.

⁹¹ Pismo Wicedyrektora BIK z 21 sierpnia 2019 r. (bez znaku).

netto, natomiast w marcu 2019 r. BIK przeprowadziło analizę uwzględniającą pięć potencjalnych scenariuszy związanych z funkcjonowaniem FIZAN Spółek ARP i IDA Management sp. z o.o. w dotychczasowej formule. W związku z powyższym prace *Zespołu zadaniowego do spraw opracowania założeń do Planu Operacyjnego FIZAN Spółek ARP*, nie były kontynuowane.

Według wyjaśnień Dyrektora Zarządzającego ARP ds. Inwestycji⁹², z analiz wynikało, że:

- 1) struktura PFR TFI SA - IDA Management sp. z o.o. - FIZAN generuje wysokie koszty,
- 2) z uwagi na sytuację spółek, ARP SA nie osiągała korzyści podatkowych wynikających ze struktury funduszy zamkniętych,
- 3) w 2018 r. nastąpił znaczny spadek wartości aktywów netto (w porównaniu do 2017 r. o 33%).
- 4) prognozy płynnościowe wskazywały, że przy założeniu kontynuacji przez fundusz dotychczasowej polityki własnościowej wobec spółek (brak sprzedaży spółek) oraz realizowanej polityce dywidendowej, fundusz będzie potrzebował poczynawszy od IV kw. 2020 r./I kw. 2021 r. wsparcia finansowego (np. w postaci emisji gotówkowej certyfikatów inwestycyjnych), na pokrycie kosztów funkcjonowania,
- 5) zawiązanie własnego TFI może ograniczyć koszty związane z obecną strukturą funkcjonowania funduszu, jest jednak długotrwałym procesem.

Po przeprowadzonych analizach, w 2019 r. ARP [...]. W ramach prowadzonych przez ARP analiz rozważana była koncepcja [...]. BIK w informacji na posiedzenie Zarządu ARP z dnia 18 marca 2019 r. zaproponowało przyjęcie do dalszej analizy scenariusza polegającego na [...]. Decyzje dotyczące [...] nie zostały ostatecznie podjęte⁹³. Według stanu na dzień 21 sierpnia 2019 r., trwały prace zespołu zadaniowego⁹⁴, którego celem było rozważenie zasadności [...]. Według Wicedyrektora BIK⁹⁵, zespół zadaniowy był w trakcie analizy modelu funkcjonowania FIZAN. Przedłożenie Zarządowi ARP SA rekomendacji odnośnie [...] planowano na wrzesień 2019 r.

(akta kontroli str.: 2351-2671, 2953-2961, 3104-3105, 3552-3817, 3824, 4547-5639)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. ARP w odniesieniu do kluczowych aspektów działania utworzonych funduszy reprezentowała bierną postawę. Koncentrowała się ona na wykonywaniu obowiązków na zgromadzeniu inwestorów funduszy oraz zasięganiu informacji o stanie lokat i sytuacji spółek portfelowych. Działo się tak pomimo wniesienia przez ARP do funduszy swoich aktywów w postaci akcji i udziałów w spółkach oraz braku realizacji założeń utworzonego mechanizmu. W *Strategii ARP SA do roku 2020* przyjęto bowiem, że założeniem funduszy winno być stopniowe zbywanie akcji i udziałów w spółkach w celu uzyskania płynnych środków pieniężnych na finansowanie procesów restrukturyzacyjnych w pozostałych spółkach oraz działalności inwestycyjnej, a IDA Management sp. z o.o. nie realizowała planów dezinvestycji, w tym tych wynikających wprost z *Planów operacyjnych* opracowanych dla funduszy.

W toku kontroli Agencja przedstawiała NIK stanowisko, iż działania zarządcze pozostawały w gestii wyłonionego towarzystwa funduszy inwestycyjnych oraz

⁹² Pismo Dyrektora Zarządzającego ds. Inwestycji z dnia 14 czerwca 2019 r. (brak znaku).

⁹³ Pismo Wicedyrektora BIK z dnia 23 lipca 2019 r. (bez znaku).

⁹⁴ Zespół zadaniowy został powołany 25 czerwca 2019 r.

⁹⁵ Pismo Wicedyrektora BIK z dnia 21 sierpnia 2019 r. (bez znaku).

działającej na jego zlecenie i pod jego nadzorem spółki zarządzającej, którą była IDA Management sp. z o.o.

Tymczasem ustalenia faktyczne wskazują, iż działania ARP co najmniej nie sprzyjały realizacji zamierzonych na etapie tworzenia mechanizmu FIZAN założeń.

TFI i IDA Management sp. o.o. w 2017 r. planowały uruchomienie procedury zbycia do [...] % udziałów w spółce portfelowej FIZAN Spółek ARP – [...]. Niedojście do skutku planowanej sprzedaży było spowodowane m.in. wolą uczestnika funduszu do pozostawienia udziałów tej spółki w portfelu funduszu. Również w 2017 r. proces ewentualnej sprzedaży udziałów funduszu w spółce [...] nie został zakończony m.in. ze względu na brak woli ARP SA.

Plany operacyjne dla funduszy w 2017 r. zostały poddane w IDA Management sp. z o.o. ewaluacji. Ze *sprawozdania Zespołu ds. aktualizacji Planu operacyjnego dla FIZAN Spółek ARP* z dnia 12 stycznia 2018 r. wynika, iż w dniu 18 grudnia 2017 r. IDA Management sp. z o.o. zwróciła się do ARP o podjęcie kierunkowej decyzji – rekomendacji dla Zarządzającego, dotyczących podtrzymania decyzji w sprawach: emisji gotówkowej FIZAN Spółek ARP na kwotę 10 000 tys. zł i możliwych inwestycji funduszu podlegających finansowaniu z powyższych środków i środków ze zbycia w kolejnych latach poszczególnych składników dotychczasowych lokat oraz zgody na sprzedaż łącznie 10 spółek portfelowych FIZAN Spółek ARP do 2021 r. ARP nie udzieliła odpowiedzi na powyższe pismo.

Jakkolwiek korespondencja powyższa skutkowała powołaniem wspólnego zespołu zadaniowego i spotkaniami roboczymi, nie spowodowało to jednak przedstawienia IDA Management sp. z o.o. przez ARP stanowiska co do kierunków zarządzania portfelem i informacji o spodziewanych działaniach ARP SA względem FIZAN Spółek ARP, w tym zwłaszcza o zamierzeniu wnoszenia dalszych wkładów. Do dnia zakończenia kontroli NIK kierunki takie nie zostały przez ARP sprecyzowane.

(akta kontroli str. 246-421, 2932-2739, 3107-3151, 3822-3823)

2. ARP nie dokonywała regularnej weryfikacji skuteczności i celowości utrzymywania wdrożonego modelu zarządzania aktywami z wykorzystaniem mechanizmu FIZAN. Pomimo braku realizacji celów utworzenia FIZAN – założenia zbywania i nabywania aktywów przez FIZAN Spółek ARP i zidentyfikowanych wysokich kosztów mechanizmu w zestawieniu z uzyskiwanymi efektami, nie zostały podjęte decyzje dotyczące zmian funkcjonującego modelu zarządzania aktywami i nie zostały one ujęte w dokumentach strategicznych p.n. *Kierunki i cele strategiczne ARP. Wizja działania na rok 2017* oraz *Strategia ARP SA na lata 2018-2022*. ARP SA dokonała oceny mechanizmu FIZAN w 2019 r. w kontekście spadku wartości aktywów w FIZAN Spółek ARP, ale do dnia zakończenia kontroli nie zostały podjęte decyzje odnośnie ewentualnej zmiany dotychczasowego modelu.

(akta kontroli str. 3552-3703, 3102-3151)

4.5 Udział w likwidacji FIZAN Nieruchomości ARP

Opis stanu
faktycznego

Decyzja dotycząca likwidacji FIZAN Nieruchomości ARP została podjęta w związku z brakiem spełnienia obowiązków wynikających z *u.f.i.* w zakresie dostosowania aktywów do limitów określonych w ustawie. Zgodnie z art. 145 ust. 3 *u.f.i.* udziały posiadane przez fundusz inwestycyjny zamknięty w jednej spółce kapitałowej mogą stanowić nie więcej niż 20% wartości aktywów funduszu. Na dzień 11 kwietnia 2018 r., według wyceny sporządzonej na potrzeby likwidacji FIZAN Nieruchomości ARP, wartość poszczególnych spółek stanowiących lokaty funduszu wynosiła: [...] –

5 919,1 tys. zł (co stanowiło 7,6% aktywów funduszu), [...] – 25 061,5 tys. zł (32,3%) i [...] – 38 534,2 tys. zł (49,7%).

Zgodnie z art. 157 ust. 3 w zw. z art. 197 ust. 2 *u.f.i.* FIZAN Nieruchomości ARP był zobowiązany dostosować strukturę swojego portfela inwestycyjnego do wymagań określonych w *u.f.i.* oraz statucie funduszu w terminie 36 miesięcy od dnia rejestracji funduszu. Termin dostosowania stanu aktywów do wymogów *u.f.i.* upływał w dniu 8 maja 2018 r. W grudniu 2017 r. zarówno PFR TFI SA, jak i IDA Management sp. z o.o. skierowały do ARP pisma przedstawiające problem niezgodności struktury aktywów funduszu z wymaganiami ustawowymi. Rozważano m.in. możliwość podziału spółek wniesionych do FIZAN.

W dniu 18 kwietnia 2018 r. zostało zawarte Porozumienie dotyczące FIZAN Nieruchomości ARP i FIZAN Spółek ARP, którego stronami były ARP, PFR TFI SA i IDA Management sp. z o.o. Porozumienie określało warunki likwidacji FIZAN Nieruchomości ARP, w tym sposób rozliczenia należności FIZAN od ARP z tytułu sprzedaży składników lokat (nabycia przez ARP SA od FIZAN Nieruchomości ARP spółek z portfela funduszu po cenie zgodnej z wyceną sporządzoną przez zewnętrzny podmiot wyceniający o łącznej wartości 69 514,8 tys. zł⁹⁶) i zobowiązań FIZAN wobec ARP z tytułu wykupu certyfikatów inwestycyjnych. Harmonogram przewidywał rozliczenie wykupu aktywów najpóźniej do dnia 28 maja 2018 r.

Uchwała Zarządu ARP w sprawie nabycia udziałów Operator ARP sp. z o.o., IDA Nieruchomości 1 sp. z o.o. i IDA Nieruchomości 2 sp. z o.o. oraz wystąpienia do FIZAN Nieruchomości ARP z żądaniem wykupu certyfikatów inwestycyjnych została podjęta w dniu 20 kwietnia 2018 r. RN ARP wyraziła zgodę na odkupienie od FIZAN udziałów w spółkach oraz wierzytelności stanowiących przedmiot rozliczenia w dniu 25 kwietnia 2018 r. Zgoda Zgromadzenia Inwestorów FIZAN Nieruchomości ARP na dokonanie wykupu certyfikatów inwestycyjnych przez fundusz została udzielona uchwałą z dnia 27 kwietnia 2018 r.

W związku z nabyciem spółek od FIZAN Nieruchomości ARP, ARP SA poniosła koszty podatku od czynności cywilnoprawnych w wysokości 775,1 tys. zł.

Spółki Operator ARP sp. z o.o., IDA Nieruchomości 1 sp. z o.o. i IDA Nieruchomości 2 sp. z o.o. weszły ponownie do portfela ARP SA w dniu 8 maja 2018 r.

(akta kontroli str. 866, 2408-2436, 2957-2959, 3102-3151)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

ARP w okresie od założenia FIZAN Nieruchomości ARP w kwietniu 2015 r. do końca 2017 r. nie podejmowała adekwatnych działań w celu dostosowania portfela FIZAN Nieruchomości ARP do wymogów *u.f.i.* w zakresie dywersyfikacji aktywów funduszu zgodnie z art. 145 ust. 3 *u.f.i.* Wniesienie do funduszu trzech spółek, do których wniesiono nieruchomości przeznaczone na cele działalności komercyjnej lub do zbycia, było działaniem niewystarczającym. W okresie funkcjonowania FIZAN Nieruchomości ARP, pomimo niedokonania zbycia aktywów funduszu, co wpłynęło na ograniczone możliwości finansowe funduszu, nie dokonano wniesienia nowych aktywów. Skutkowało to koniecznością wymuszonej likwidacji funduszu. Łączne koszty likwidacji funduszu wyniosły 365,1 tys. zł, z czego fundusz pokrył 364,9 tys. zł, w tym: wynagrodzenie PFR TFI SA jako likwidatora w kwocie [...] zł (uwzględniające koszty badania sprawozdania finansowego funduszu na dzień zamknięcia likwidacji – [...] zł), koszty usług depozytariusza – [...] zł oraz koszty badania sprawozdania finansowego funduszu na dzień otwarcia likwidacji – [...] zł.

(akta kontroli str. 866, 2408-2436, 2957-2959, 3102-3151)

⁹⁶ Na potrzeby odkupu spółek w dniu 11 kwietnia 2018 r. sporządzono wyceny wartości spółek z portfela FIZAN Nieruchomości ARP. [...]

ARP, zmierzając do wykorzystania w zarządzaniu aktywami funduszy inwestycyjnych zamkniętych aktywów niepublicznych, zaplanowała strukturę mechanizmu FIZAN na poziomie planu strategicznego spółki. W ARP podjęto działania zmierzające do wyboru modelu organizacyjnego, w tym zawiązana została spółka zarządzająca. Proces wyboru TFI mającego utworzyć fundusze nie został w pełni udokumentowany. Kolejne etapy wnoszenia przez ARP aktywów do funduszy zostały przeprowadzone prawidłowo. Struktura aktywów wniesionych do FIZAN Nieruchomości ARP od momentu utworzenia nie spełniała jednak wymogów *u.f.i.*, a ARP nie podejmowała wystarczających działań w kierunku zmian struktury funduszu w celu uniknięcia jego likwidacji z tego powodu. Agencja realizowała obowiązki na zgromadzeniu inwestorów oraz pozyskiwała informacje dotyczące funduszy. Fundusze, mimo wysokich kosztów funkcjonowania, nie realizowały założeń zbywania i nabywania akcji i udziałów w spółkach (za wyjątkiem zbycia jednej spółki przez FIZAN Spółek ARP inwestorowi zewnętrznemu i jednej spółki innej spółce z funduszu). Wystąpiły jednak przypadki, w których ARP wyrażała wolę braku sprzedaży aktywów przez fundusz. ARP nie formułowała jednoznacznych oczekiwań co do kierunków zarządzania portfelem i nie precyzowała spodziewanych działań ARP względem funduszy. Mimo posiadanych informacji o funduszach, ARP nie dokonywała regularnej weryfikacji skuteczności i celowości utrzymywania wdrożonego modelu zarządzania aktywami z wykorzystaniem mechanizmu FIZAN. Agencja nie wypracowała także stanowiska co do tego mechanizmu w dokumentach strategicznych sporządzanych w perspektywie od 2017 r. Decyzje dotyczące FIZAN Spółek ARP nie zostały wypracowane do czasu zakończenia czynności kontrolnych.

5. Sprawowanie nadzoru właścicielskiego przez ARP SA

5.1 Zasady nadzoru właścicielskiego i procedury wewnętrzne

Opis stanu
faktycznego

Regulacje wewnętrzne dotyczące nadzoru

Kolejno wprowadzane w latach 2014-2019 regulaminy organizacyjne ARP SA precyzowały obowiązki poszczególnych komórek organizacyjnych spółki. Za nadzór właścicielski w ARP SA odpowiadała każdorazowo właściwa komórka ds. nadzoru. Na początku okresu objętego kontrolą (od dnia 1 stycznia 2014 r.) funkcję tę pełnił Departament Inwestycji Portfelowych, od dnia 10 grudnia 2014 r. Departament Zarządzania Aktywami, natomiast od dnia 30 września 2016 r. do dnia zakończenia kontroli było to BIK.

W całym okresie objętym kontrolą w ARP SA obowiązywały zatwierdzone i przyjęte zasady nadzoru właścicielskiego nad spółkami portfelowymi. Uzupełnienie oraz rozszerzenie zasad nadzoru właścicielskiego stanowił dokument pn. *Polityka aktywnego zarządzania Spółkami z udziałem kapitałowym ARP SA* przyjęty przez Zarząd ARP SA w dniu 27 grudnia 2017 r.

Do zadań komórki ds. nadzoru właścicielskiego należało prowadzenie spraw z zakresu wykonywania uprawnień właścicielskich Agencji wobec spółek, a w szczególności określanie propozycji celów strategicznych ARP SA względem spółek, monitoring i analiza ich sytuacji finansowo-ekonomicznej, bieżąca analiza branż, w których spółki te działają, inicjowanie, wypracowywanie, opiniowanie i monitorowanie działań restrukturyzacyjnych i rozwojowych spółek. Ponadto komórka ta wypracowywała dla Zarządu ARP SA rekomendacje w zakresie spraw, będących przedmiotem walnych zgromadzeń lub zgromadzeń wspólników.

Zasady nadzoru właścicielskiego z kwietnia 2013 r. określały wymogi dla osób powoływanych do RN spółek z udziałem ARP SA.

Zasady nadzoru obowiązujące w okresie od października 2015 r. do grudnia 2017 r. nie precyzowały żadnych wymogów dla kandydatów na członków RN. Jak wynika

z wyjaśnień Dyrektora Zarządzającego ds. inwestycji⁹⁷, kandydaci na członków RN powoływani na zgromadzeniach z wniosku ARP SA lub powoływani przez nią w drodze realizacji uprawnień osobistych spełniali warunki zawarte w przepisach art. 12 ust. 2 i art. 69a ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i niektórych uprawnieniach pracowników⁹⁸, a następnie po ich wejściu w życie w art. 19 i 20 u.z.m.p.

W kolejnej wersji zasad nadzoru, z grudnia 2017 r. wskazano wprost, iż członkiem RN mogła być wyłącznie osoba spełniająca wymogi wskazane w art. 19 u.z.m.p., która nie podlegała przesłankom wyłączającym powołanie do RN określonym w tym przepisie. Ponadto kandydaci powoływani, bądź wskazywani przez ARP SA do RN składali w komórce do spraw nadzoru oświadczenia o braku przeciwwskazań do zasiadania w organie nadzorczym wynikających z innych przepisów prawa oraz wyrażali zgodę na zasiadanie w organie spółki.

Ocena pracy organów spółek i wyznaczanie celów zarządczych

W okresie od początku 2014 r. do grudnia 2017 r. zgodnie z ówczesnymi *Zasadami nadzoru właścicielskiego*, bieżącej oceny pracy zarządów dokonywały RN lub w przypadku ich braku walne zgromadzenia/zgromadzenia wspólników. Stanowiska ARP SA w sprawie oceny członków zarządów spółek i decyzji nad udzieleniem absolutorium ustalane były na podstawie wyników sprawozdań finansowych i sprawozdań zarządów z działalności w danym roku obrotowym, opinii i raportu biegłego rewidenta z przeprowadzonego badania sprawozdania finansowego spółki, sprawozdania RN z badania i oceny sprawozdania finansowego spółki i wniosku RN w sprawie udzielenia absolutorium członkom zarządu. Bieżącej i okresowej oceny pracy zarządów dokonywano głównie w oparciu o wyniki finansowe spółek, sposób i stopień osiągnięcia przez zarząd celów strategicznych, wyznaczonych do osiągnięcia przez spółkę oraz kształtowanie się kwartalnych i rocznych wskaźników wzrostu wynagrodzeń oraz ich wpływ na sytuację finansową spółki.

Zasady wykonywania uprawnień właścicielskich w Spółkach z udziałem kapitałowym ARP SA z grudnia 2017 r., zgodnie z zapisami ustawy z dnia 9 czerwca 2016 r. o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami⁹⁹, rozdzieliły wynagrodzenie członków zarządów na określoną kwotowo część stałą i część zmienną, stanowiącą wynagrodzenie uzupełniające za dany rok obrotowy, uzależnione od realizacji wyznaczonych celów. Według Wicedyrektora BIK¹⁰⁰, wyznaczanie celów zarządczych dla zarządów spółek portfelowych ARP SA następowało w oparciu o przyjęte w nich zasady kształtowania wynagrodzeń, które zostały wprowadzone zgodnie z ustawą. Wskazał on, iż *we wszystkich spółkach portfelowych ARP SA, w których wdrożone zostały zasady wynagradzania zgodnie z ustawą, cele ogólne określa WZ/ZW, natomiast szczegółowe cele zarządcze na dany rok obrotowy oraz wagi i kryteria ich realizacji i rozliczenia, w zależności od przyjętego w danej spółce wariantu, określa WZ/ZW lub rada nadzorcza*.

Zgodnie z polityką aktywnego zarządzania, od 2017 r. ARP SA tworzyła raz w roku, na wewnętrzne potrzeby, ranking zarządów. Polegał on na ocenie, w skali od jednego do dziesięciu, kluczowych zagadnień, m.in. stopnia realizacji celów zarządu i strategii, terminowości dostarczania danych, komunikacji z ARP SA, rozwiązywania bieżących problemów spółki, myślenia strategicznego w kontekście możliwych synergii w ramach grupy ARP SA. Ranking nie uwzględniał indywidualnych ocen członków zarządu, a opierał się na całościowej ocenie organu. Miał za zadanie

⁹⁷ Pismo Zastępcy Dyrektora Biura Inwestycji Kapitałowych ARP SA z dnia 12 lipca 2019 r. (bez znaku).

⁹⁸ Dz. U. z 2018 r. poz. 2170, ze zm.

⁹⁹ Dz.U. z 2017 r. poz. 2190, ze zm. Dalej: u.z.k.w.

¹⁰⁰ Pismo Wicedyrektora BIK z dnia 5 lipca 2019 r. (bez znaku).

porównanie działalności i zaangażowania poszczególnych zarządów. Członkowie zarządów spółek nie otrzymywali dodatkowego wynagrodzenia z tego tytułu.

Według Dyrektora Zarządzającego ds. inwestycji¹⁰¹, komórka ds. nadzoru dokonywała corocznych ocen członków RN i przedkładała rekomendację Zarządowi ARP SA co do sposobu głosowania nad udzieleniem absolutorium członkom RN. Rady Nadzorcze spółek, w których ARP SA była akcjonariuszem lub współnikiem składały co rok sprawozdania z działalności za dany rok obrotowy.

Sposób wypracowywania stanowisk na walne zgromadzenia i zgromadzenia wspólników

Decyzje o sposobie wykonania przez ARP SA prawa głosu na walnym zgromadzeniu lub zgromadzeniu wspólników, bądź ewentualnej rezygnacji z uczestnictwa w zgromadzeniu, podejmował każdorazowo Zarząd ARP SA, na wniosek komórki ds. nadzoru. Pełnomocnikami ARP SA na zgromadzeniach byli pracownicy ARP SA, ze szczególną preferencją pracowników komórki ds. nadzoru, którym udzielano pisemnych pełnomocnictw. Pełnomocnik był zobowiązany do głosowania zgodnie z uchwałą podjętą przez Zarząd ARP SA. Uchwały te zawierały instrukcje wskazujące sposób głosowania na WZ.

Proces korporacyjny przygotowania i zatwierdzania instrukcji do głosowania na walnych zgromadzeniach i zgromadzeniach wspólników każdorazowo rozpoczynał się w komórce ds. nadzoru. Przygotowywała ona wniosek na posiedzenie Zarządu ARP SA w sprawie rekomendacji sposobu głosowania (wraz z uzasadnieniem swojej opinii). Następnie projekt uchwały był uzgadniany z biurem prawnym i zatwierdzany przez kierownika ds. nadzoru oraz dyrektora zarządzającego, któremu podlegała komórka ds. nadzoru, po czym wniosek kierowano na posiedzenie Zarządu ARP SA. Niektóre czynności wymagały zgody RN ARP SA (np. nabycie składników aktywów trwałych o wartości od 0,5 mln zł do 100 mln zł), bądź jej opinii (np. zmiana statutu/umowy spółki, wobec której ARP SA była spółką dominującą)¹⁰².

Stanowiska ARP SA w sprawie sposobu głosowania na walnych zgromadzeniach, bądź zgromadzeniach wspólników przygotowywane były w oparciu o gromadzoną lub pozyskaną dokumentację. W zależności od przedmiotu posiedzenia komórka ds. nadzoru wspierała się strategiami i kluczowymi analizami spółek (sprawozdaniami finansowymi, sprawozdaniami z działalności spółek i ich organów). Do dyspozycji komórka ds. nadzoru posiadała także analizy wypracowane na mocy wewnętrznych procedur nadzoru (kwartalne analizy i ankiety składane do ARP SA przez spółki, plany rzeczowo finansowe).

Polityka dywidendowa ARP SA

W okresie objętym kontrolą obowiązywała *Polityka dywidendowa w ARP SA*, z kwietnia 2011 r.¹⁰³ Dokument określał kierunkowe zasady podziału zysku w spółkach portfelowych z większościovym udziałem ARP SA. Zgodnie z polityką co do zasady minimalna dywidenda dla wspólników/akcjonariuszy miała wynosić 20% zysku netto do podziału. Umożliwiała też indywidualne podejście w kwestii poboru dywidendy, biorąc pod uwagę następujące kwestie:

- konieczność pokrycia nierozliczonej straty z poprzednich okresów,
- plany inwestycyjne, wynikające z długookresowych strategii lub innych dokumentów spółki (planu rozwoju, programy restrukturyzacji),

¹⁰¹ Pismo Dyrektora Zarządzającego ds. inwestycji z dnia 31 lipca 2019 r. (bez znaku).

¹⁰² Pismo Dyrektora Zarządzającego ds. inwestycji z dnia 31 lipca 2019 r. (bez znaku).

¹⁰³ Przyjęta Uchwałą Zarządu ARP SA Nr 373/XXIV/2011 z dnia 22 kwietnia 2011 r.

- stopień zaangażowania procesu sprzedaży akcji/udziałów (wskazano, iż regułą powinno być pobieranie zwiększonej dywidendy w sytuacji zaawansowanego procesu sprzedaży akcji),
- poziom zadłużenia spółki.

W kontrolowanym okresie wystąpiły dwie sytuacje, gdzie w przypadku poboru dywidendy była ona niższa niż 20% zysku netto, i obie dotyczyły podziału zysku za rok 2018. W obu przypadkach decyzja powodowana była prowadzonym przez spółki programem modernizacji bądź inwestycji.

Polityka dywidendowa przewidywała, że zgromadzenie mogło odstąpić od poboru dywidendy w całości lub w części, w uzasadnionych przypadkach (szczególnie gdy organy spółki wnioskowały o przeznaczenie całości lub części zysku netto na kapitał zapasowy lub kapitał rezerwowy), ze wskazaniem na konkretne projekty i zadania, wynikające z przyjętej strategii rozwoju. W kontrolowanym okresie taka sytuacja, względem spółek z większościovym udziałem ARP SA wystąpiła jednokrotnie w 2017 r. (dywidenda za rok 2016), jednokrotnie w 2018 r. (dywidenda za rok 2017) oraz trzykrotnie w 2019 r. (dywidenda za rok 2018).

Polityka dywidendowa stanowiła, że pobór dywidendy był szczególnie uzasadniony, gdy znaczna część zysków spółki wynikała z działania czynników zewnętrznych (np. w przypadku spółek surowcowych – jeśli wzrost zysków wynikał w zdecydowanej części z sytuacji rynkowej, a nie bezpośrednich działań zarządu). Czynnikiem przemawiającym za zwiększeniem dywidendy był także brak strategii rozwoju spółki.

Powyższe zasady odnosiły się też do spółek z mniejszościowym udziałem ARP SA, w których ze względu na strukturę akcjonariatu ARP SA ogrywała rolę dominującą.

Plany poboru dywidend były ustalane co roku w planach *rzeczowo-finansowych* ARP SA przyjmowanym przez Zarząd ARP SA i opiniowanych przez RN.

Na 2014 r. planowano pobór dywidendy z zysku za rok 2013 od siedmiu spółek na łączną kwotę 4 010 tys. zł, na 2015 i 2016 r. od pięciu – w wysokości odpowiednio 2 278 tys. zł i 9 500 tys. zł, na 2017 i 2018 r. od czterech – w wysokości odpowiednio 6 455,8 tys. zł i 11 306,3 tys. zł, a na 2019 r. – od siedmiu na kwotę 17 954,8 tys. zł.

Faktycznie dywidendę w 2014 r. wypłaciło 11 spółek na łączną kwotę 8 436,3 tys. zł, w 2015 r. – dziewięć spółek na łączną kwotę 6 410 tys. zł, w 2016 r. – sześć spółek na łączną kwotę 10 467,5 tys. zł, w 2017 r. – sześć spółek na łączną kwotę 13 366 tys. zł, w 2018 r. – siedem spółek na łączną kwotę 15 914 tys. zł, a w 2019 r. – osiem spółek na łączną kwotę 17 709 tys. zł.

Ogółem, dywidenda wypłacona w latach 2014-2018 (za lata obrotowe 2013-2017) była wyższa od planowanej (o 21 043,7 tys. zł), natomiast w 2019 r. (za rok obrotowy 2018) była niższa od planowanej (o niespełna 250 tys. zł). Rozbieżności wynikały z odchyleń zysków netto zrealizowanych przez spółki, których nie dało się przewidzieć na etapie tworzenia planów. W portfelu ARP SA występowało pięć spółek regularnie wypłacających dywidendę, z czego w jednej z nich ARP SA miała pozycję dominującą. Pozostałe spółki wypłacały dywidendę z okresowymi przerwami bądź są w portfelu krótko, co uniemożliwiało obserwację ich tendencji.

(akta kontroli str. 5643-5665, 6116-6372, 6897-6900, 6940-7022, 7030-7104, 7230-7245, 7247-7276, 7375-7379, 7466-7470, 7856-7858, 8505-8511)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

5.2 Wykonywanie obowiązków akcjonariusza lub wspólnika

Opis stanu
faktycznego

Badanie przeprowadzono na przekrojowej próbie, obejmującej dziesięć spółek z portfela ARP SA. Spośród wszystkich spółek portfelowych wytypowano te, z trwale

negatywnym bądź sukcesywnie pogorszającym się wynikiem finansowym i wybrano spośród nich cztery spółki, w których ARP SA była jedynym akcjonariuszem lub współnikiem¹⁰⁴, trzy spółki, w których ARP SA była większościowym akcjonariuszem lub współnikiem¹⁰⁵ oraz trzy spółki, w których udział ARP SA był mniejszościowy¹⁰⁶. Dziewięć z dziesięciu spółek objęte były procesami aktywnego zarządzania (pięć od 2016 r., jedna od 2017 r., trzy od 2018 r.).

Przedstawiciele ARP regularnie uczestniczyli w walnych zgromadzeniach i zgromadzeniach współników spółek portfelowych. W okresie, kiedy badane spółki znajdowały się w portfelu ARP, sprawozdania zarządów z działalności spółek oraz sprawozdania finansowe były co do zasady sporządzane przez zarządy w przepisany terminie trzech miesięcy od dnia bilansowego. Wystąpiło jednak pięć przypadków sporządzenia przedmiotowych sprawozdań po tym terminie¹⁰⁷. We wszystkich przypadkach sprawozdania podlegały badaniu przez biegłych rewidentów. W ocenie biegłych rewidentów sprawozdania finansowe przedstawiały rzetelny i jasny obraz sytuacji majątkowej i finansowej oraz wyniku finansowego Spółek oraz nie zawierały błędów. Jednakże w przypadku trzech spółek biegły rewident wskazał na występowanie ryzyk dla dalszej działalności spółek¹⁰⁸. Sprawozdania finansowe każdorazowo były badane przez RN. W stosunku do jednej z badanych spółek¹⁰⁹ odnotowano sytuację zmiany sprawozdania finansowego po zatwierdzeniu go przez RN, bez ponownego skierowania dokumentu do zatwierdzenia przez RN. Według Dyrektora Zarządzającego ds. inwestycji¹¹⁰, RN spółki nie miała informacji o zmianie sprawozdania finansowego, wobec czego nie dokonała zatem ponownej jego oceny. Rady nadzorcze dokonywały też oceny wniosków zarządu dotyczących podziału zysku lub pokrycia straty i sporządzały sprawozdania z wyników tej oceny. W badanej próbie wystąpiły trzy przypadki zatwierdzenia sprawozdań po terminie¹¹¹. W kontrolowanym okresie – w badanej próbie – dwukrotnie odnotowano przypadki, gdy przedstawiciele ARP SA głosowali przeciwko udzieleniu członkom organów spółek portfelowych absolutorium z wykonywania obowiązków¹¹². Nie wystąpiły przypadki, kiedy przedstawiciele ARP głosowali niezgodnie z przyjętymi instrukcjami do głosowania.

Pełnomocnicy ARP SA głosowali za wypłatą dywidendy z badanych spółek portfelowych zgodnie z obowiązującą polityką dywidendową. Ponadto w ośmiu z dziesięciu spółek wdrożono zasady wynagradzania wynikające z *ustawy z dnia 9 czerwca 2016 r. o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami*¹¹³ oraz podjęte zostały uchwały prowadzące wymogi wynikające z art. 17, 18 i 22 *ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym*¹¹⁴. W pozostałych dwóch spółkach uchwały nie zostały podjęte ze względu na nieuzyskanie wymaganej większości głosów.

Dziewięć z 10 spółek poddanych pogłębionej analizie podlegało monitorowaniu za pomocą kwartalnych analiz spółek (więcej o kwartalnych analizach spółek w podrozdziale 5.3). NIK zwrócił uwagę na braki w przedmiotowych dokumentach, polegające na niewypełnieniu przez analityków sporządzających analizy, wszystkich wymaganych pól. Według Wicedyrektora BIK¹¹⁵ na poziomie kierownictwa BIK nie

¹⁰⁴ [...]

¹⁰⁵ [...]

¹⁰⁶ [...]

¹⁰⁷ Były to przypadki spółek: 1) [...] (za rok 2016 i 2017), 2) [...] (za rok 2017 i 2018), 3) [...] (za rok 2015), 4) [...] (za rok 2017), 5) [...] (za rok 2018).

¹⁰⁸ Były to spółki: 1) [...] (za rok 2017 i 2018), 2) [...] (za rok 2017 i 2018), 3) [...] (za rok 2018).

¹⁰⁹ Była to spółka [...] (za rok 2018).

¹¹⁰ Pismo Dyrektora Zarządzającego ds. inwestycji z dnia 14 sierpnia 2019 r. (bez znaku).

¹¹¹ Były to spółki [...] (za rok 2018), [...] (za rok 2017) oraz [...] (za rok 2017).

¹¹² Były to spółki: [...] (za rok 2017), [...] (za rok 2015).

¹¹³ Dz.U. z 2017 r. poz. 2190, ze zm.

¹¹⁴ Dz.U. z 2019 r. poz. 1302.

¹¹⁵ Pismo Wicedyrektora BIK z dnia 21 sierpnia 2019 r. (bez znaku).

prowadzono przeglądu kompletności danych zawartych w powyższych analizach. Kwartałne analizy dla niektórych spółek nie były również tworzone od początku kontrolowanego okresu, tj. od 1 stycznia 2014 r. Obowiązek taki zachodził w przypadku pięciu z 10 badanych spółek. W czterech z nich sporządzanie analiz kwartalnych rozpoczęto od III kw. 2015 r., a w jednej od IV kw. 2016 r. W przypadku innej ze spółek obowiązek sporządzania analiz kwartalnych obowiązywał od II kw. 2014 r., natomiast zaczęto je tworzyć od III kw. 2015 r.

(akta kontroli str. 5643-5665, 5687-5695, 6373-6646, 7230-7245, 7386-7390, 7466-7470, 8254-8262, 8341-8347, 8421-8437, 8498-8499, 8502-8504)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

5.3 Monitorowanie sytuacji spółek portfelowych

Opis stanu
faktycznego

W kontrolowanym okresie proces monitorowania sytuacji spółek portfelowych przez ARP SA był uzależniony od wielkości zaangażowania kapitałowego ARP SA w spółkę i uprawnień związanych z możliwością powoływania swoich reprezentantów w skład organów korporacyjnych spółek. Dla potrzeb monitorowania sytuacji spółek w ARP SA wypracowywane były określone dokumenty wewnętrzne.

Podstawowym raportem sporządzanym przez komórkę ds. nadzoru była *Kwartałna analiza Spółki*¹¹⁶. Na początku okresu objętego kontrolą, tj. od dnia 1 stycznia 2014 r. miała być ona sporządzana dla wszystkich spółek z portfela ARP SA. Zgodnie z zasadami nadzoru właścicielskiego z czerwca 2017 r. dotyczyła ona jedynie spółek, w których zaangażowanie ARP SA w kapitał zakładowy było wyższe (bądź równe) 20% oraz wobec których nie było prowadzone postępowanie upadłościowe, bądź likwidacja. Spośród dziesięciu spółek poddanych badaniu (wymienionych w podrozdziale 5.2) w pięciu przypadkach analizy kwartałne tworzone od III kw. 2015 r., w dwóch przypadkach od IV kw. 2016 r., a w jednym przypadku nie tworzone ich wcale. *Kwartałna analiza* zawierała podstawowe dane o spółce, opisy czynników mających wpływ na działalność spółki, istotne ryzyka w działalności, podstawowe informacje finansowe w formie tabelarycznej i graficznej (wykresy przychodów i EBITDA), dane dotyczące wyceny i wyników, informacje o usługach obcych i najważniejsze informacje dotyczące spółek zależnych. Graficznym podsumowaniem analizy było pole *Rating*, stanowiące subiektywną ocenę analityka sporządzającego analizę i wyrażone kolorem (zielony, żółty, pomarańczowy lub czerwony), w zależności od kondycji ekonomiczno-finansowej spółki.

Innym dokumentem służącym monitorowaniu sytuacji spółek w portfelu ARP w okresie od października 2015 r. była *Kwartałna ankieta spółek*. Sporządzana była w formie tabelarycznej przez komórkę ds. nadzoru na potrzeby komórki ds. finansów i kontrolingu. Dotyczyła ona spółek, w których zaangażowanie ARP w kapitał zakładowy było wyższe (bądź równe) 20% i wobec których nie było prowadzone postępowanie upadłościowe bądź likwidacja. Ankieta, oprócz podstawowych informacji o spółce, zawierała informacje o wynikach finansowych, zobowiązaniach oraz zatrudnieniu. Dane były zestawione w kolumnach z tożsamym okresem w roku ubiegłym, planowanymi wartościami w badanym okresie i pokazywały odchylenie od założonego planu. Podsumowaniem była syntetyczna ocena bieżącej sytuacji spółki i analiza istotnych ryzyk. Ankieta była elementem kwartalnego sprawozdania z działalności ARP SA.

¹¹⁶ Do października 2015 r. w myśl Zasad nadzoru właścicielskiego z kwietnia 2013 r. była to *kwartałna informacja o Spółce*.

Zgodnie z zasadami nadzoru właścicielskiego obowiązującymi kolejno w ARP, jednym z dokumentów stanowiących element monitorowania sytuacji spółek były roczne plany rzeczowo-finansowe. Obowiązek ich sporządzania należał do spółek, w których Agencja posiadała większościowy udział w kapitale zakładowym ze szczególnym uwzględnieniem spółek w aktywnym zarządzaniu. Według przyjętych w ARP procedur plany rzeczowo-finansowe miały być zatwierdzane przez zarządy spółek portfelowych do dnia 30 stycznia każdego roku. Według Dyrektora Zarządzającego ds. inwestycji¹¹⁷, po zatwierdzeniu planów przez zarządy spółek trafiały one do komórki ds. nadzoru w ARP, gdzie były analizowane. Jeśli ład korporacyjny spółki wymagał przyjęcia planu przez zgromadzenie wspólników lub walne zgromadzenie, komórka ds. nadzoru rekomendowała Zarządowi Agencji sposób głosowania nad uchwałami w sprawie zatwierdzenia planu. Nie było przypadków nieprzyjęcia/niezatwierdzenia planu rzeczowo finansowego. Wykonanie planów rzeczowo finansowych monitorowano za pomocą Bazy Nadzoru Właścicielskiego w perspektywie kwartalnej.

Według Wicedyrektora BIK¹¹⁸, jedną z podstawowych form monitorowania sytuacji spółek portfelowych była analiza rocznych sprawozdań finansowych oraz sprawozdań z działalności spółek. Wykorzystywano też spotkania oraz kontakt telefoniczny i mailowy z zarządami i członkami RN.

W ramach przyjętej przez Zarząd ARP SA w dniu 27 grudnia 2017 r. *Polityki aktywnego zarządzania spółkami z udziałem kapitałowym ARP* wzmocniono system monitorowania wybranych spółek portfelowych ARP. Według Wicedyrektora BIK¹¹⁹, polegał on na sporządzaniu analizy branż, w których działają spółki, analizy efektywności zaangażowania kapitałowego ARP w spółkę, sporządzaniu raportów i analiz dotyczących sytuacji ekonomiczno-finansowej (kwartalna ankieta i kwartalna analiza spółki). Ponadto system zakładał weryfikację sporządzanej przez spółki prognozy rocznego wyniku finansowego pod kątem jego wykonania po dwóch i trzech kwartałach oraz analizę kluczowych obszarów w spółkach, które nie osiągnęły zakładanych wyników.

Do aktywnego zarządzania trafiło łącznie 29 spółek z portfela ARP. Głównym kryterium, jakim kierowano się przy ich wyborze było posiadanie przez ARP pozycji dominującej w tych spółkach, bądź faktyczna możliwość wpływu na zarządzanie spółką. Liczba spółek objętych aktywnym nadzorem ARP zwiększyła się z 15 spółek inwestycyjnych w 2016 r. do 29 spółek (spośród 60) na dzień 19 sierpnia 2019 r.

Zgodnie z wymogami *Polityki Aktywnego Zarządzania* należało przeprowadzać kwartalny monitoring spółek portfelowych. Zawierał on okresowe informacje z przebiegu realizacji projektów inwestycyjnych, informacje o wprowadzonych w danym okresie zmianach operacyjnych, przegląd dokumentów korporacyjnych spółek oraz analizę ryzyk finansowych i operacyjnych.

ARP SA inicjowała wypracowanie dla spółek portfelowych strategii działania, zmierzających do wzrostu ich wartości. Zgodnie ze statutami/umowami spółek portfelowych opracowanie wieloletnich planów strategicznych należało do kompetencji zarządów spółek, które przedkładały je do opiniowania właściwym organom korporacyjnym. ARP poprzez swoich przedstawicieli w zarządach i radach nadzorczych współpracowała ze spółkami w celu opracowania ich strategii. Spośród dziesięciu spółek portfelowych objętych badaniem, w pięciu opracowano dokumenty strategiczne¹²⁰. W trzech z nich dokumenty strategiczne istniały i dokonano ich zmiany bądź aktualizacji; w dwóch spółkach dokumenty strategiczne były stworzone

¹¹⁷ Pismo Dyrektora ds. inwestycji z dnia 31 lipca 2019 r. (bez znaku).

¹¹⁸ Pismo Wicedyrektora BIK z dnia 5 lipca 2019 r. (bez znaku).

¹¹⁹ Pismo Wicedyrektora BIK z dnia 24 maja 2019 r. (bez znaku).

¹²⁰ Były to spółki: [...].

od podstaw. W celu wsparcia spółek w realizacji tego zadania w ARP opracowano wytyczne, zawierające wskazówki metodologiczne dotyczące opracowywania dokumentów strategicznych. Zakładały one przygotowanie i przesłanie przez spółki dokumentów niezbędnych do stworzenia strategii. Następnie były one weryfikowane przez managerów inwestycyjnych ARP, czego efektem były obserwacje i rekomendacje, wskazujące na konieczność uzupełnienia lub poprawy wybranych elementów dokumentów strategicznych.

W kontrolowanym okresie w dwóch z dziesięciu spółek, w reakcji na ujawnione nieprawidłowości, ARP SA podejmowała działania korygujące i naprawcze:

- ARP od 2018 r. prawidłowo zareagowała na sytuację majątkową, finansową i sytuację związaną z działalnością spółki [...]. Spółka ta [...]. RN [...], negatywnie oceniając działalność Prezesa Zarządu [...] w 2017 r., w dniu [...] 2018 r. podjęła uchwałę w sprawie wystąpienia do zgromadzenia wspólników o głosowanie przeciw udzieleniu absolutorium Prezesowi Zarządu za okres [...]. W ocenie RN decyzje Prezesa Zarządu [...] skutkowały zawarciem nierentownych kontraktów, odpływem pracowników i zatrzymaniu w 2017 r. przez kilka miesięcy działalności operacyjnej spółki będącej wynikiem załamania płynności finansowej. Pełnomocnik ARP, zgodnie z instrukcją wypracowaną w BIK, na zgromadzeniu wspólników [...] głosował przeciw udzieleniu absolutorium Prezesowi Zarządu i za udzieleniem absolutorium członkom RN i członkom zarządu [...], którzy pełnili obowiązki począwszy od [...]. ARP pozytywnie oceniła działania nowego Zarządu [...], który dążył do ustabilizowania sytuacji finansowej spółki i złożył zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa działania na szkodę spółki przez [...].

ARP SA podejmowała również działania wynikające z aktywnego nadzoru nad [...]. W okresie od stycznia do lipca 2018 r. uczestniczyła w opracowaniu planu strategicznego spółki, wspierała spółkę w tworzeniu prognoz finansowych i uczestniczyła w weryfikowaniu przeterminowanych zobowiązań. W celu przeprowadzenia działań restrukturyzacyjnych, po opracowaniu planu strategicznego i reakcji na sytuację finansową, ARP SA w dniu 18 września 2018 r. podwyższyła kapitał [...] o kwotę 5 000 tys. zł. ARP SA kwartalnie monitorowała podejmowane przez Zarząd działania restrukturyzacyjne i realizację planu strategicznego opracowanego na lata 2018-2027 r. [...] w 2018 r. zmniejszyła stratę netto oraz stratę ze sprzedaży (zysk/strata netto i zysk/strata ze sprzedaży: za 2017 r. (-) 4,3 mln zł i (-) 1,9 mln zł oraz za 2018 r. (-) 2,5 mln z (-) 1,7 mln zł).

- ARP SA prawidłowo reagowała również na sytuację majątkową, finansową i sytuację związaną z działalnością spółki [...]. W dniu 30 czerwca 2016 r. ARP wstrzymała się od głosu w głosowaniu nad udzieleniem absolutorium z wykonania obowiązków Prezesowi Zarządu [...], pełniącemu obowiązki od [...] 2015 r. do [...] 2015 r., wiceprezesowi Zarządu pełniącemu obowiązki od [...] 2015 r. do [...] 2015 r. i członkowi RN pełniącemu obowiązki od dnia [...] 2015 r. do [...] 2015 r. W konsekwencji osoby te nie otrzymały absolutorium z wykonania obowiązków za 2015 r. Według Dyrektora zarządzającego ds. inwestycji¹²¹, powodem głosowania w powyższy sposób *był brak podjęcia wystarczających działań, zmierzających do [...], co było wówczas jednym z celów działalności spółki*. Jednocześnie w 2016 r. ARP głosowała za udzieleniem absolutorium tej samej osobie, pełniącej funkcję wiceprezesa Zarządu. Według tych samych wyjaśnień, *w 2016 roku głównym celem działalności Spółki stało się utworzenie [...] i stosowne działania zmierzające do tego celu zostały przez Zarząd podjęte,*

¹²¹ Pismo Dyrektora ds. Inwestycji z dnia 14 sierpnia 2019 r. (bez znaku).

co było powodem udzielenia absolutorium. Ponadto ARP ponownie głosowała w 2016 r. za nieudzieleniem absolutorium członkowi RN. W udzielonych wyjaśnieniach nie wskazano przyczyny dwukrotnego głosowania przeciw udzieleniu absolutorium członkowi RN.

ARP SA monitorowała sytuację spółek portfelowych. W przypadku najistotniejszych spółek, włączonych do tzw. aktywnego nadzoru, było to raz na kwartał (poprzez tworzenie kwartalnych analiz spółek i kwartalnych ankiet spółek) oraz na bieżąco poprzez stały kontakt z zarządami spółek ze strony menadżerów inwestycyjnych, przy udziale analityków oraz przy wsparciu osoby sprawującej nadzór formalny nad daną spółką. W przypadkach spółek z mniejszościowym (zwłaszcza niskim) udziałem ARP SA miała w niektórych przypadkach powtarzające się trudności z uzyskaniem podstawowych dokumentów finansowych, jak np. kwartalne sprawozdania F01¹²². Stosowane mechanizmy pozwalały na wychwycenie przez ARP SA negatywnych zdarzeń w sytuacji majątkowej i finansowej spółek.

(akta kontroli str. 5643-5665, 5687-5695, 6373-6646, 7230-7245, 7386-7390, 7466-7470, 8254-8262, 8341-8347, 8421-8437)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

5.4 Nadzór właścicielski nad spółką IDA Management sp. z o.o.

Opis stanu
faktycznego

ARP SA sprawowała nadzór właścicielski nad IDA Management Sp. z o.o. W tym celu nie opracowano osobnych zasad lub wytycznych i stosowane były narzędzia wykorzystywane przez ARP SA w stosunku do pozostałych spółek portfelowych. Wszystkie roczne dokumenty sprawozdawcze były przedkładane przez spółkę terminowo. IDA Management Sp. z o.o. wprowadzała również do Bazy Nadzoru Właścicielskiego plany rzeczowo-finansowe oraz informacje kwartalne dotyczące wykonania tego planu. Według wyjaśnień Wicedyrektora BIK, dodatkowymi narzędziami służącymi monitorowaniu działalności spółki były spotkania i kontakt drogą elektroniczną z członkami RN oraz Zarządu. Według wyjaśnień Dyrektora Zarządzającego ds. inwestycji¹²³, RN IDA Management sp. z o.o. zapoznawała się z informacjami o procesach zarządzania przez spółkę portfelem inwestycyjnym funduszy. Na posiedzeniach RN otrzymywała informacje m.in. na temat zmian w składach zarządów spółek, zbycia aktywów funduszu, restrukturyzacji spółek portfelowych FIZAN czy spadku wartości aktywów netto.

W kontrolowanym okresie IDA Management sp. z o.o. dwukrotnie wypłaciła ARP SA dywidendę (za 2017 i 2018 r.). W 2018 r. Zarząd IDA Management sp. z o.o. wnosił o przeznaczenie całości zysku netto, tj. 1 551 120 zł, na kapitał zapasowy. Wniosek zarządu został pozytywnie zaopiniowany przez RN. BIK we wniosku do Zarządu ARP SA o zatwierdzenie instrukcji do głosowania na Zwyczajne Zgromadzenie Wspólników IDA Management sp. z o.o. zarekomendował wypłatę 550 tys. zł dywidendy i 1 001 tys. zł na kapitał zapasowy. W 2019 r. Zarząd IDA Management sp. z o.o. wniósł o wypłatę dywidendy (z zysku netto za 2018 r. w wysokości 1 590 062,13 zł) w kwocie 500 tys. zł. RN w ocenie wniosku zarządu podniosła kwotę do 550 tys. zł. BIK zarekomendował Zarządowi ARP SA przyjęcie stanowiska zakładającego przeznaczenie na wypłatę dywidendy 1 000 tys. zł, motywując to bardzo wysokim poziomem środków finansowych spółki i specyfiką jej działalności, niewymagającej ponoszenia znacznych nakładów inwestycyjnych. W obu przypadkach wnioski BIK zostały zaakceptowane przez Zarząd ARP SA,

¹²² W związku z powyższym w zasadach nadzoru z 27 grudnia 2017 r. wprowadzono zmianę, zgodnie z którą kwartalne analizy spółek oraz kwartalne ankiety spółek sporządzane były dla spółek, w których udział w kapitale zakładowym był równy, bądź wyższy 20% oraz wobec których nie było prowadzonych postępowań upadłościowych lub likwidacyjnych.

¹²³ Pismo Dyrektora ds. Inwestycji z dnia 13 sierpnia 2019 r. (bez znaku).

a przedstawiciele ARP SA na zgromadzeniu wspólników IDA Management sp. z o.o. głosowali zgodnie z zatwierdzonymi instrukcjami.

W całym badanym okresie RN IDA Management sp. z o.o. składała się z od dwóch do trzech, a Zarząd z od jednego do trzech członków. W okresie tym nie wystąpiły przypadki nieudzielenia absolutorium członkom Zarządu ani RN z wykonania przez nich obowiązków. W 2015 r. dokonano dwóch zmian w składzie RN, w 2016 r. trzech, w 2017 r. dwukrotnie dokonano zmian w Zarządzie oraz trzykrotnie w RN, w 2018 r. czterokrotnie dokonywano zmian w składzie RN, a do połowy 2019 r. dokonano po jednej zmianie w RN oraz Zarządzie Spółki.

ARP SA sporządzała kwartalne analizy spółki, w których zwracano uwagę na specyfikę działalności spółki, wskazując, iż poziom przychodów i rentowności spółki jest pochodną wartości lokat zarządzanych funduszy. W ankiecie za II kw. 2018 r. wskazano na przyszłe ograniczenia w kolejnych okresach, związane z likwidacją FIZAN Nieruchomości ARP, a co za tym idzie zmniejszoną opłatą za zarządzanie. Wskazano, iż w dłuższej perspektywie będzie to miało wpływ na płynność spółki, a FIZAN Spółek ARP będzie jedynym źródłem jej przychodów.

W latach 2015-2018 spółka osiągnęła wyniki wyższe niż zakładane w planie finansowym na lata 2015-2020, opracowanym na etapie jej tworzenia, tj.:

- przychody z działalności operacyjnej w: 2015 r. – 1 923,0 tys. zł, 2016 r. – 4 911,0 tys. zł, 2017 r. – 6 314,3 tys. zł, 2018 r. – 5 680,0 tys. zł;
- koszty działalności operacyjnej w: 2015 r. –1 917,9 tys. zł, 2016 r. – 4 493,2 tys. zł, 2017 r. – 4 452,1 tys. zł, 2018 r. – 3 768,2 tys. zł,
- zysk netto w: 2015 r. – 5,6 tys. zł, 2016 r. – 375,0 tys. zł, 2017 r. – 1 551,1 tys. zł, 2018 r. – 1 590,1 tys. zł.

Od II do IV kw. 2018 r. notowano sukcesywny spadek przychodów, w stosunku do przewidywanych w planie rzeczowo-finansowym na rok 2018. Wyniki za I kw. 2019 r. były dodatnie na wszystkich poziomach działalności, jednak niższe niż w analogicznym okresie 2018 r. Zmniejszające się przychody spółki oddawał *rating* w analizie kwartalnej. Od III kw. 2015 r. oznaczano go kolorem zielonym, świadczącym o dobrej ocenie sytuacji ekonomiczno-finansowej. W IV kw. 2018 r. i w I kw. 2019 r. sytuacja oceniana była jako dobra, jednak zidentyfikowano ryzyko jej pogorszenia, co przedstawiał kolor żółty.

Według Wicedyrektora BIK¹²⁴ IDA Management sp. z o.o. powstała jako spółka celowa mająca na celu wyłączenie zarządzanie aktywami FIZAN Spółek ARP i FIZAN Nieruchomości ARP i brak jest informacji, żeby jej działalność miała obejmować także inny zakres. ARP SA dostrzegała ograniczenie skali działalności spółki IDA Management sp. z o.o. Wicedyrektor BIK wskazał jednak, iż nie posiada informacji o działaniach podejmowanych przez IDA Management sp. z o.o., mających na celu dywersyfikację źródeł przychodów spółki.

W spółce wprowadzono zasady wynagradzania wynikające z przepisów *u.z.kw.*

(akta kontroli str. 5643-5665, 6863-6896, 7375-7377, 7386-7390, 7397-7415, 7856-7858, 7861-7932)

Stwierdzone
nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

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

ARP SA w całym kontrolowanym okresie posiadała wypracowane zasady nadzoru właścicielskiego oraz procedury wewnętrzne, które były okresowo weryfikowane oraz aktualizowane. Ogół regulacji wewnętrznych i model nadzoru właścicielskiego nie ograniczał się wyłącznie do obligatoryjnych kwestii kodeksowych, a zakładał również aktywne oddziaływanie na sytuację spółek portfelowych w zakreślonych

¹²⁴ Pismo Wicedyrektora BIK z dnia 19 lipca 2019 r. (bez znaku).

prawem granicach (np. poprzez włączenie najistotniejszych spółek, do tzw. aktywnego nadzoru). Stosowane mechanizmy zapewniały możliwość wychwycenia przez ARP SA negatywnych zdarzeń w sytuacji majątkowej i finansowej spółek portfelowych, w których ARP SA posiadała udział w kapitale większy niż 20%.

ARP SA sprawnie i terminowo uczestniczyła w realizacji wszystkich obowiązków korporacyjnych w spółkach portfelowych. Wystąpiły sporadyczne przypadki niezatwierdzenia sprawozdań rocznych w terminie. W przypadku spółek, w których ARP SA posiadała mniejszościowe zaangażowanie, dążyła ona do wypracowania z pozostałymi akcjonariuszami lub współnikami rozwiązań pozwalających na realizację wszystkich obowiązków kodeksowych w interesie spółek portfelowych, z uwzględnieniem własnych wypracowanych kierunków zarządzania portfelem spółek. Część tych działań była bezskuteczna i spotykała się z brakiem zgody pozostałych akcjonariuszy/wspólników. Stanowiska ARP SA były wypracowywane zgodnie z przyjętą procedurą wewnątrz korporacyjną, a przedstawiciele ARP SA na walnych zgromadzeniach/zgromadzeniach współników postępowali zgodnie z ich treścią. ARP SA monitorowała sytuację spółek portfelowych, wykorzystując dostępne instrumenty przewidziane przepisami prawa. NIK zauważa jednak brak jednolitego standardu sporządzania kwartalnych analiz spółek przez pracowników ARP SA. W przypadku nierealizowania przez spółki określonych celów, negatywnych wyników w sytuacji majątkowej lub finansowej lub braku wzrostu wartości ARP SA podejmowała lub inicjowała działania naprawcze i wyjaśniające.

ARP SA sprawowała nadzór właścicielski nad IDA Management sp. z o.o. w oparciu o wypracowane zasady nadzoru właścicielskiego i przyjęte procedury. Dysponowała bieżącymi informacjami nadzorczymi oraz analizowała operacyjne, zarządcze i finansowe aspekty działalności spółki.

6. Współpraca w ramach Grupy PFR

Opis stanu faktycznego

Do zakończenia kontroli (19 sierpnia 2019 r.) współpraca ARP SA z PFR SA i podmiotami tzw. Grupy PFR¹²⁵ regulowana była na zasadach kontraktowych.

W dniu 4 maja 2016 r. PFR SA, Bank Gospodarstwa Krajowego, Korporacja Kredytów Ubezpieczeń Eksportowych SA, Polska Agencja Informacji i Inwestycji Zagranicznych SA, ARP SA i Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości zawarły *Porozumienie w sprawie przekazywania informacji oraz zachowania poufności*¹²⁶.

ARP SA i PFR SA wiązało również dwustronne porozumienie zawarte w dniu 1 grudnia 2016 r. dotyczące zasad i warunków współpracy dotyczącej informowania o ofercie produktowej i usługowej w ramach zintegrowanego punktu kontaktu.

W dniu 30 września 2016 r. RN PFR SA przyjęła *Strategię Grupy Polskiego Funduszu Rozwoju z perspektywą do 2020*. Strategię Grupy PFR zaprezentowano w dniu 14 grudnia 2016 r.¹²⁷ w obecności Ministra Rozwoju oraz przedstawicieli wszystkich instytucji rozwoju wchodzących w skład Grupy PFR, w tym Prezesa Zarządu ARP. Przedstawiciele ARP brali udział w roboczych konsultacjach mających na celu wypracowanie *Strategii Grupy Polskiego Funduszu Rozwoju z perspektywą do 2020*¹²⁸. Strategia Grupy PFR została zakomunikowana ARP podczas roboczych konsultacji związanych z jej opracowaniem.

¹²⁵ W okresie objętym kontrolą sformułowanie Grupa PFR stanowiło umowne określenie współpracy między PFR SA, Bankiem Gospodarstwa Krajowego, Korporacją Kredytów Ubezpieczeń Eksportowych SA, Polską Agencją Inwestycji i Handlu SA, ARP SA i Polską Agencją Rozwoju Przedsiębiorczości.

¹²⁶ Dalej także: *Porozumienie ws. przekazywania informacji*. Strony porozumienia wyraziły zgodę na wzajemne przekazywanie określonych informacji. W ramach przyjętych zasad uczestnicy porozumienia zobowiązali się do przekazywania na żądanie PFR SA wszelkich informacji dotyczących działań podejmowanych w ramach realizacji *Planu na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*, w tym w szczególności przekazywania PFR SA informacji na temat potencjalnych projektów inwestycyjnych, w których dany uczestnik porozumienia może być zainteresowany udziałem.

¹²⁷ <https://www.bgk.pl/aktualnosci/grupa-pfr-oglasza-strategie-wspolpracy-instytucji-rozwoju-1924/>

¹²⁸ Pismo Dyrektora Biura Zarządu ARP SA i Dyrektora Biura Audytu i Ryzyka z dnia 4 lipca 2019 r. (znak: BZ.060.1.2019.BD.3219).

Według Agencji¹²⁹, PFR SA oficjalnie nie przekazała ARP *Strategii Grupy PFR* ze wskazaniem celów strategicznych i płaszczyzn współpracy podmiotów z Grupy. Dyrektor Biura Zarządu ARP SA¹³⁰ wyjaśniła, że *Strategia Grupy PFR* z dnia 30 września 2016 r. była dokumentem przyjętym przez RN spółki PFR SA i nie wiązała ona Zarządu ARP. Zarząd ARP, jak wyjaśniła Dyrektor Biura Zarządu, nie miał formalnych podstaw do prac nad powyższą strategią Grupy PFR, ale w związku z zawartymi porozumieniami była ona konsultowana w trybie roboczym.

W dniu 18 października 2017 r. członkowie Grupy PFR podpisali *Umowę o współpracy i przekazywaniu informacji oraz zachowaniu poufności*¹³¹. Podstawą zawarcia umowy było przyjęcie przez Radę Ministrów *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*, w myśl której planowane było utworzenie wspólnej platformy instrumentów rozwojowych oferowanych przez instytucje rozwoju. Umowa zakładała m.in. wypracowanie, przyjęcie i realizację nowej wspólnej *Strategii Grupy PFR* (do dnia 30 czerwca 2018 r.).

Strony ustaliły, że podstawą opracowania nowej strategii Grupy PFR będzie SOR i *Strategia Grupy PFR* przyjęta przez RN PFR SA w 2016 r. Strony potwierdziły, iż przy tworzeniu rocznych planów działania i rocznych planów finansowych będą brały pod uwagę cele określone w strategii Grupy PFR. Wykładnia umowy wskazywała, że zbieżność działań dotyczy nowej strategii Grupy PFR, która jednak do dnia zakończenia kontroli nie powstała. ARP SA uczestniczyła w nieformalnych spotkaniach organów zarządzających podmiotów z Grupy PFR. Rada Grupy PFR przewidziana w umowie nie rozpoczęła formalnej działalności.

Obowiązujące postanowienia, koncentrując się na wymianie informacji o ofercie produktowej i współpracy przy projektach rozwojowych, nie zobowiązywały ARP SA do współpracy przy działaniach inwestycyjnych i dezinwestycyjnych z PFR SA czy podmiotami Grupy PFR.

ARP SA samodzielnie inicjowała i podejmowała działania inwestycyjne oraz dezinwestycyjne dotyczące swojego portfela bez współpracy z podmiotami Grupy PFR. ARP SA nie włączała podmiotów z Grupy PFR w poszukiwanie inwestorów zainteresowanych nabyciem akcji i udziałów spółek z portfela ARP. W ocenie ARP sprzedaż aktywów z portfela Spółki nie wymagała wsparcia przy poszukiwaniu inwestorów zainteresowanych ich nabyciem. ARP zbywała akcje/udziały w związku z uprawnieniem przymusowego odkupu akcji (przykład spółek będących agencjami rozwoju regionalnego) lub w związku z wykonaniem wcześniej zawartych umów inwestycyjnych (przykład akcji spółek nabytych w wyniku konwersji długu, czy spółek z sektora ochrony zdrowia). ARP nie inicjowała prowadzenia wspólnie z PFR SA i podmiotami z Grupy PFR wspólnych spotkań informacyjnych oraz promocyjnych dotyczących inwestycji ARP SA, inwestycji w spółkach portfelowych, spółkach w FIZAN, oferty produktowej spółek z portfela ARP SA oraz oferty nieruchomości pozostających w portfelu spółek ARP SA.

Procedury inwestycji i dezinwestycji wprowadzone w ARP SA nie zawierały obowiązku informowania PFR SA o zrealizowanych działaniach inwestycyjnych lub występowania do PFR SA na etapie ich przygotowywania z zapytaniem, czy istnieje potencjalny inwestor zainteresowany nabyciem aktywów Spółki lub czy podmioty z Grupy PFR nie będą zainteresowane nabyciem spółki do swojego portfela.

ARP SA nie konsultowała z PFR SA likwidacji w 2018 r. FIZAN Nieruchomości ARP i koncepcji zagospodarowania nieruchomości zarządzanych przez spółki FIZAN. W procesie uzgodnień uczestniczyła spółka PFR TFI SA, zarządzająca tym funduszem, jednak zakres uzgodnień dotyczył formalnego sposobu i procesu

¹²⁹ Pismo Dyrektora Biura Zarządu z dnia 16 lipca 2019 r. (znak: BZ.060.1.2019).

¹³⁰ Pismo Dyrektora Biura Zarządu ARP SA z dnia 16 lipca 2019 r. (znak: BZ.060.1.2019).

¹³¹ Dalej: Umowa o współpracy.

likwidacji, nie zaś wypracowania podejścia do zagospodarowania aktywów po zakończeniu procesu likwidacji.

Do zakończenia kontroli (19 sierpnia 2019 r.) PFR SA nie występowała do ARP SA o informacje dotyczące planowanych bądź realizowanych transakcji kapitałowych.

ARP i PFR SA zrealizowały pomiędzy sobą jednostkowe operacje. W dniu 29 lipca 2016 r. ARP i PFR SA, wskutek złożonej przez PFR SA w dniu 1 czerwca 2016 r. oferty, zawarły umowę sprzedaży udziałów ARP Venture sp. z o.o. W ramach projektu udzielania finansowania dużym przedsiębiorstwom ARP udzieliła PFR SA pożyczki w ramach wsparcia niebędącego pomocą publiczną ze środków Funduszu Restrukturyzacji Przedsiębiorców. [...]. ARP sprzedała również posiadane przez siebie akcje spółki giełdowej [...] jednej ze spółek zależnych od PFR SA.

Współpraca ARP SA i PFR SA polegała na informowaniu o ofercie produktowej oraz usługowej w ramach zintegrowanego punktu kontaktowego prowadzonego przez PFR SA, zgodnie z porozumieniem o współpracy z dnia 1 grudnia 2016 r.

Realizując *Porozumienie o współpracy* z 1 grudnia 2016 r. ARP przekazała PFR SA do zamieszczenia na stronie internetowej www.pfr.pl informację o usługach i produktach oferowanych przez Spółkę i ogłoszenia o wolnych stanowiskach pracy. PFR SA w imieniu ARP SA prowadziła obsługę zgłoszeń przekazanych za pośrednictwem strony www.pfr.pl lub przekazywała zgłoszenie do bezpośredniego załatwienia przez ARP. W latach 2017-2018 PFR SA przekazała do załatwienia bezpośrednio przez ARP 35 zgłoszeń, w tym 16 zapytań o finansowanie wzrostu średnich i dużych przedsiębiorstw i dwa zapytania finansowania dużych inwestycji. W efekcie zgłoszeń skierowanych do bezpośredniego załatwienia przez ARP w jednym przypadku po przedłożeniu kompletnego wniosku ARP SA podjęła decyzję o udzieleniu pożyczki inwestycyjnej w kwocie 7,4 mln zł. Pożyczka nie została wypłacona, gdyż pożyczkobiorca nie zorganizował finansowania inwestycji, które zapewniałoby rentowność projektu i zdolność do spłaty pożyczki.

Od kwietnia 2017 r. PFR SA koordynowała realizację *Programu Rozwoju innowacyjności* Grupy PFR, w który zaangażowana była ARP SA. Spółka w ramach realizacji programu informowała o PFR SA m.in. postępach wdrożenia projektów: *Innovation Pitch* i *Sieci Otwartych Innowacji*¹³².

Z tytułu wykonywania czynności w ramach *Porozumienia o współpracy* ARP SA zobowiązywała się zapłacić PFR SA wynagrodzenie podlegające ustaleniu w odrębnym porozumieniu. W dniu 20 grudnia 2017 r. zawarte zostało *Porozumienie dodatkowe do Porozumienia o współpracy* z dnia 1 grudnia 2016 r. Przewidziano w nim, iż ARP SA zapłaci PFR SA za wykonanie czynności stanowiących przedmiot *Porozumienia o współpracy* zryczałtowane wynagrodzenie roczne w określonej wysokości. Wygodzenie PFR SA z tytułu informowania w ramach zintegrowanego punktu kontaktowego o ofercie produktowej i usługowej ARP SA za okres od 14 grudnia 2016 do 31 grudnia 2018 odpowiadało ustalonej kwocie.

W opracowanych w ARP SA w 2017 r. *Założeniach do strategii 2018-2022* stwierdzono, że plany strategiczne ARP SA powinny wpisywać się w szerszy kontekst polityki gospodarczej oraz działalność instytucji rozwojowych Grupy PFR. Zauważono również, iż dyskusja o wyborach strategicznych ARP SA powinna pozostawać w korespondencji ze strategią Grupy PFR.

Podpisanie umów i porozumień o współpracy z PFR SA i podmiotami z grupy PFR SA nie wpływało na cele strategiczne ARP realizowane i projektowane w obszarze zarządzania majątkiem, w tym na wykorzystanie mechanizmu FIZAN i zarządzanie portfelem spółek. W latach 2016-2019 (do 19 sierpnia) Agencja nie konsultowała

¹³² Projekt wspiera transakcje transferu technologii do małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce, zapewnia dofinansowanie zakupu innowacyjnych rozwiązań, których dawcami mogą być podmioty z całego świata.

z PFR SA i podmiotami Grupy PFR krótkookresowych oraz długookresowych planów strategicznych spółki. Według Dyrektora BAS¹³³ strategia ARP nie była przedmiotem ustaleń w zakresie zgodności z założeniami strategicznymi PFR i podmiotów Grupy PFR, ponieważ dotyczyła ona działań planowanych do samodzielnej realizacji przez spółkę, a ewentualne wspólne działania ARP w tym inwestycyjne i dezynwestycyjne z podmiotami Grupy PFR nie były planowane w *Strategii*. Informacja o realizacji strategii ARP na lata 2018-2022 była dokumentem wewnętrznym Spółki, którego nie przekazano podmiotom z Grupy PFR.

NIK zauważyła, że ARP SA opracowując plany strategiczne nie zauważała potrzeby integrowania ich z planami PFR SA i podmiotami wchodzącymi w skład Grupy PFR SA, przyjmując, że dotyczą one działalności pozostającej w domenie Spółki. NIK podkreśla, że w ARP SA w opracowanych w 2017 r. *Założeniach do strategii 2018-2022* zauważono potrzebę zgodności strategii Spółki z działalnością instytucji rozwojowych Grupy PFR. Jednak na etapie opracowania strategii w ARP SA nie dokonano uzgodnień jej celów, w tym w obszarze zarządzania majątkiem z PFR SA, a za pośrednictwem tej spółki z podmiotami z Grupy.

Podkreślić należy, że to przed PFR SA w rządowych dokumentach strategicznych postawiono zadanie zintegrowania i uporządkowania narzędzi oferowany przez instytucje rozwoju, jednak funkcja ta nie może być realizowana bez aktywności podmiotów z Grupy PFR na etapie opracowywania planów strategicznych. Pomimo tego, że do zakończenia kontroli nie wypracowano założeń nowej strategii Grupy PFR, co przewidziano w *umowie o współpracy* z dnia 18 października 2017 r., nie było przeszkód do konsensualnego uzgadniania planów strategicznych i kierunków inwestowania przez podmioty z Grupy PFR. Inicjatywa współpracy i uzgodnień działań, w tym inwestycyjnych i branżowych, zdaniem NIK, może być podejmowana przez PFR SA, jak i każdy inny podmiot z Grupy PFR. Zdaniem NIK, ARP SA ustalając kierunki inwestowania w innowacyjnych branżach (np. w branży kosmicznej i branży gier video) oraz efektywnego zarządzania nieruchomościami, w tym inwestowania w miastach średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze powinna uzgadniać lub informować PFR SA o planowanych działaniach. Branże, w których ARP SA planuje działania inwestycyjne, finansowanie zwrotne i zaangażowanie kapitałowe, znajdują się bowiem na liście sektorów strategicznych (branż kluczowych) SOR¹³⁴.

ARP SA w działaniach podejmowanych w celu realizacji strategii na lata 2018-2022 analizowała ofertę produktową Grupy PFR i włączyła się w jej rozszerzenie. Realizując cel strategii do 2022 r. w obszarze *Rozwój zrównoważony* w dniu 15 kwietnia 2019 r. ARP SA zawiązała spółkę ARP Leasing sp. z o.o. W założeniach ARP SA działalność tej spółki stanowi rozszerzenie oferty Grupy PFR, w której nie funkcjonował wcześniej podmiot świadczący usługi leasingu, w tym dla przedsiębiorców. ARP SA założyła, że w pierwszym etapie ARP Leasing sp. z o.o. ma świadczyć usługi dla spółek z GK ARP SA i FIZAN Spółek ARP, a w drugim etapie ma świadczyć usługi dla przedsiębiorców, w tym MŚP.

(akta kontroli str. 12-50, 56-88, 593, 745, 750)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

ARP SA w prowadzonych operacjach kapitałowych nie współpracowała, ani nie inicjowała współpracy z PFR SA i podmiotami Grupy PFR, samodzielnie inicjując, planując i przeprowadzając takie operacje. Współpraca w Grupie PFR polegała bowiem na realizacji skoordynowanych projektów innowacyjnych oraz współpracy

¹³³ Pismo Dyrektora BAS ARP SA z dnia 5 lipca 2019 r. (bez znaku).

¹³⁴ https://www.poir.gov.pl/media/56087/Wykaz_sektorow_strategicznzych_branz_kluczowych.pdf

w ramach wspólnego punktu kontaktowego prezentującego ofertę podmiotów z Grupy PFR i nie była powiązana z koordynacją działań inwestycyjnych. Jednostkowe operacje gospodarcze zrealizowane pomiędzy ARP SA i PFR SA przebiegły sprawnie. Transakcje zbywania akcji i udziałów zrealizowane przez ARP nie wskazywały na konieczność wsparcia ze strony innych członków Grupy PFR. Wocenie NIK, działaniem celowym ze strony spółek Skarbu Państwa i innych podmiotów publicznych tworzących jeden mechanizm współpracy (niezależnie od własnej odpowiedzialności za działalność zarządu każdego z nich), byłoby wymienianie się informacjami o nabywaniu lub zbywaniu aktywów, w tym zwłaszcza pakietów akcji/udziałów oraz nieruchomości. NIK podkreśla, że wymiana informacji i koordynacja działań w ramach Grupy PFR powinna obejmować planowane do wdrożenia od II poł. 2019 r. programy *Efektywność+* i efektywnego zarządzania nieruchomościami. Projekty planowane w *Strategii Agencji Rozwoju Przemysłu na lata 2018-2022* zakładają bowiem aktywne zagospodarowanie lub zbycie nieruchomości i innych zbędnych z punktu widzenia działalności spółek aktywów (np. nierentownych ciągów technologicznych), które mogą mieć znaczenie dla rozwoju państwa i jako takie powinny być skoordynowane i pozostawać w zainteresowaniu Grupy PFR.

IV. Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 *ustawy o NIK*, wnosi o:

Wnioski

1. Podjęcie działań w celu opracowania planów operacyjnych i kosztowych *Strategii Agencji Rozwoju Przemysłu na lata 2018-2022* oraz opracowanie mierników wdrażania *Strategii*.
2. Objęcie planami strategicznymi ARP SA wszystkich spółek z portfela, ze wskazaniem planów inwestycji, dezinvestycji lub likwidacji.
3. Wdrożenie w ARP SA, po ponownej analizie, założeń programu *Zarządzanie nieruchomościami w Grupie ARP*.
4. Rozważenie zasadności funkcjonowania FIZAN Spółek ARP, zaś w przypadku decyzji o jego utrzymaniu – dokonanie weryfikacji kosztów jego funkcjonowania oraz zwiększenie nadzoru nad realizacją celów inwestycyjnych i zarządzaniem portfelowym pod kątem jego aktywnego charakteru.
5. Dokumentowanie w pełnym zakresie prowadzonych w ARP SA procesów z obszaru zarządzania majątkiem.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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 dyrektora Departamentu Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 *ustawy o NIK*, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 *ustawy o NIK* należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 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, 25 września 2019 r.

Kontrolerzy
Renata Patkowska
Główny specjalista kontroli
państwowej

/-/

Agnieszka Siwczyk
Specjalista kontroli państwowej

/-/

Paweł Kruk
Inspektor kontroli państwowej

/-/

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Gospodarki,
Skarbu Państwa i Prywatyzacji
p.o. Dyrektora
Sławomir Grzelak

/-/

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym
dokonał:

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Gospodarki,
Skarbu Państwa i Prywatyzacji
p.o. Dyrektora
Lech Oniszczenko

/-/

.....
podpis