

POLSKI SEKTOR KOSMICZNY ZBADANY PRZEZ NIK [RAPORT]

Najwyższa Izba Kontroli przedstawiła sprawozdanie z oceny wykonania zadań publicznych w przedmiocie rozwoju polskiego sektora kosmicznego. Zwrócono uwagę zarówno na poczynione postępy, jak i szereg palących problemów.

Wyniki ujawnione 28 lipca 2020 roku dotyczą kontroli oznaczonej numerem P/19/021, którą prowadzono na przestrzeni 2019 roku (wykonanie zadań publicznych w przedmiocie „Rozwój sektora kosmicznego” - zakończyła się 31 grudnia). NIK skontrolowała w jej trakcie szereg ministerstw (w tym Rozwoju - wcześniej Przedsiębiorczości i Technologii, Cyfryzacji, Nauki i Szkolnictwa Wyższego), a także instytucji i państwowych spółek: m.in. Agencję Rozwoju Przemysłu, Polską Agencję Kosmiczną, Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości, Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej - Państwowy Instytut Badawczy oraz Pomorską Specjalną Strefę Ekonomiczną. "Wobec braku legalnej definicji NIK przyjęła, że sektor kosmiczny to wszystkie podmioty zaangażowane w systematyczną aplikację dziedzin inżynierskich i naukowych w celu eksploracji i wykorzystania przestrzeni kosmicznej" - wyjaśniono na wstępie.

Kontrola objęła okres od 1 stycznia 2016 do 30 czerwca 2019 roku - z uwzględnieniem dowodów dotyczących działań przed i po tym okresie, które miały wpływ na ustalenia kontroli. W jej trakcie skupiono się przede wszystkim na takich obszarach, jak:

- wykonanie założeń i celów określonych w Polskiej Strategii Kosmicznej z lutego 2017 roku,
- opracowanie i wdrożenie postanowień wykonawczych do PSK w postaci Krajowego Programu Kosmicznego,
- spełnianie zobowiązań wynikających z konwencji i traktatów tworzących międzynarodowy system prawa kosmicznego,
- stymulowanie rozwoju przedsiębiorstw i krajowego rynku technologii kosmicznych,
- korzystanie ze środków i możliwości oferowanych narodowym uczestnikom w europejskich programach rozwojowych i naukowo-badawczych (ESA, Unia Europejska),
- systemowa integracja ze strategicznymi zasobami kosmicznymi UE (Copernicus, Galileo).

Co do ogółu, Najwyższa Izba kontroli oceniła pozytywnie "skuteczność działań większości ministrów, agencji i organizacji zaangażowanych w realizację Polskiej Strategii Kosmicznej". Zwrócono tutaj uwagę, że "nawiązane zostały korzystne relacje z Europejską Agencją Kosmiczną ESA, zwłaszcza w pozyskiwaniu kontraktów dla polskich przedsiębiorców".

Czytaj też: [Polska w europejskiej wizji podboju kosmosu. Ekspertzy ESA z wizytą w MNiSW \[RELACJA\]](#)

Niemniej jednak, NIK stwierdziła też występowanie zjawisk negatywnych. Za takie uznano w pierwszej

kolejności "brak koordynacji przez ministra właściwego do spraw gospodarki wdrażania kluczowych zadań wymienionych w PSK oraz ograniczoną skuteczność działań Polskiej Agencji Kosmicznej". W roli resortu właściwego ds. gospodarki występowały w okresie realizacji kontrolowanych działań odpowiednio Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii, zastąpione w następnej kadencji przez Ministerstwo Rozwoju.

Najważniejsze ustalenia kontroli

Za punkt wyjścia do omówienia wniosków NIK przyjęła ocenę dotychczasowych działań w obszarze realizacji postanowień Polskiej Strategii Kosmicznej (przygotowanie zapisów oraz podejście do wypełnienia wskazanych trzech celów strategicznych oraz pięciu celów szczegółowych, co powinno nastąpić do 2030 roku). Zgodnie z postanowieniami dokumentu, wśród realizatorów zadań wskazano 16 podmiotów oraz partnerów społecznych. Koordynatorem realizacji Strategii, pełniącym także funkcje zarządcze, jest minister właściwy do spraw gospodarki.

W tym przedmiocie NIK stwierdziła, że **w zapisach PSK nie ujęto instrumentów, jakie miałyby przysługiwać temu ministrowi w zakresie nadzoru i koordynacji nad wykonaniem celów strategicznych i szczegółowych**. "Mimo to, minister nie podjął działań zmierzających do ich pozyskania, w konsekwencji nie stworzył systemu koordynacji wykonania PSK z wyraźnym przypisaniem wszystkim zaangażowanym instytucjom celów i kierunków, które mają realizować" - wskazali kontrolerzy NIK. Ich zdaniem, szef wspomnianego resortu nie zobowiązał też innych ministrów i kierowników jednostek uczestniczących w Strategii do okresowej oceny stopnia wykonania celów i wskaźników. "Podjęta przez Ministra w październiku 2019 roku (w czasie kontroli NIK) próba uzyskania całościowej wiedzy o stanie realizacji projektów wymienionych w PSK okazała się bezskuteczna" - stwierdzono dalej w tym wątku omówienia raportu.

Czytaj też: [Rząd zaakceptował Polską Strategię Kosmiczną. "Nowy rozdział"](#)

Kolejny punkt raportu NIK to **negatywna ocena dotychczasowego zaawansowania prac legislacyjnych w zakresie założeń wykonawczych do PSK oraz zobowiązań wynikających z konwencji międzynarodowych**. Do czasu zakończenia kontroli NIK (31 grudnia 2019 roku), nie zostały ukończone prace legislacyjne nad projektem ustawy o działalności kosmicznej i Krajowym Rejestrze Obiektów Kosmicznych. Zwrócono uwagę, że prace nad tymi regulacjami zapoczątkowane zostały przez ministra właściwego do spraw gospodarki już w 2013 roku.

Konsekwencją braku ustawy jest niewykonywanie części zadań przez Polską Agencję Kosmiczną (POLSA) oraz niewypełnianie zobowiązań międzynarodowych dotyczących rejestracji obiektów kosmicznych, wynikających z konwencji ONZ o rejestracji obiektów kosmicznych. Według stanu na koniec 2019 r. niezarejestrowane były dwa polskie satelity. W wyniku kontroli NIK, w lutym 2020 r., Minister Rozwoju rozpoczął starania o zarejestrowanie jednego z nich.

Wnioski pokontrolne NIK w sprawie wykonania zadań publicznych w przedmiocie „Rozwój sektora kosmicznego”

W raporcie NIK zaakcentowano, że nierealizowanie zobowiązań wynikających z prawa międzynarodowego może negatywnie wpływać na wizerunek Polski jako kraju, który pretenduje do aktywnego udziału w europejskiej polityce kosmicznej.

Krytycznie oceniono też tryb i przewlekłość przyjmowania założeń Krajowego Programu Kosmicznego. W ocenie NIK zbyt późno, bo dopiero po pozytywnym zaopiniowaniu projektu KPK przez Radę POLSA, podjęto w byłym Ministerstwie Przedsiębiorczości i Technologii próbę wypracowania właściwego trybu przyjęcia tego dokumentu, tak aby możliwe było rozpoczęcie finansowania przewidzianych w nim zadań. NIK zwraca uwagę na brak jednoznacznych podstaw prawnych do zatwierdzenia takiego dokumentu przez jakikolwiek organ. "Konsekwencją nieprzyjęcia projektu KPK jest dezaktualizacja jego postanowień" - wskazano w opisie pokontrolnym.

Zgodnie z zapisami Strategii, [Krajowy Program Kosmiczny] miał być podstawowym narzędziem realizacji jej celów. W 2018 r. POLSA, odpowiedzialna za opracowanie tego dokumentu, nierzetelnie przygotowała finansową jego część. Przede wszystkim nie uzyskała od podmiotów, które miały być zaangażowane w realizację KPK, potwierdzenia gotowości do zaangażowania finansowego w realizację Programu. W ocenie NIK niecelowe byłoby ustanawianie Programu, bez zapewnienia stabilnych źródeł finansowania przewidzianych w nim przedsięwzięć. Brak KPK jest postrzegany przez przedsiębiorców, jako jedno z najpoważniejszych zagrożeń dla dalszego rozwoju sektora kosmicznego w Polsce.

Wnioski pokontrolne NIK w sprawie wykonania zadań publicznych w przedmiocie „Rozwój sektora kosmicznego”

W kwestii monitorowania poziomu rozwoju sektora kosmicznego w Polsce, NIK podkreśliła, że **do czasu zakończenia kontroli minister właściwy ds. gospodarki nie wypracował kryteriów oceny wzrostu kompetencji polskiego sektora kosmicznego**, a tym samym nie monitorował efektywnego wpływu wydatków ponoszonych z budżetu państwa na wzrost efektywności sektora. Wskazano przy tym, że w okresie objętym kontrolą, w ramach programów Narodowego Centrum Badań i Rozwoju oraz Narodowego Centrum Nauki przeznaczono na potrzeby sektora łącznie 157 mln PLN. Ponadto z budżetu UE, w ramach programu Horyzont 2020, wydano na ten cel 136 mln EUR. "Minister nie przeprowadzał ani nie dysponował wynikami analiz, które pozwoliłyby na ocenę, w jakim stopniu firmy sektora kosmicznego przybliżyły się w tym czasie do wyższego poziomu rozwoju" - stwierdzono.

Czytaj też: [Powstał projekt Krajowego Programu Kosmicznego. Minisatelita obserwacyjny i szeroki rozwój sektora \[ANALIZA\]](#)

W powiązonym obszarze działalności Polskiej Agencji Kosmicznej uznano natomiast, że **"nie dysponuje instrumentami pozwalającymi skutecznie monitorować odpływ wykształconych w Polsce kadr sektora kosmicznego"**. Podobnie, zdaniem NIK, ma się sytuacja na pokrewnych tematycznie uczelniach, które mimo prób monitorowania losów absolwentów, nie są w stanie podać

informacji w tym zakresie.

W latach 2016-2019 (I połowa) [Polska Agencja Kosmiczna] bezskutecznie podejmowała inicjatywy nawiązania współpracy z uczelniami zagranicznymi - z Francji (Tuluza) z wykorzystaniem ram współpracy, jakie wypracowały francuskie firmy sektora kosmicznego (Airbus i Thales) oraz z Wielkiej Brytanii - propozycja uruchomienia szkoły lotniczej w Polsce. Inicjatywy nie zostały zmaterializowane ze względu na trudności organizacyjne (brak kadry i dofinansowania) oraz niedookreśloną rolę Agencji w takiej współpracy (wyłącznie pośrednictwo w kontaktach z uczelniami polskimi).

Wnioski pokontrolne NIK w sprawie wykonania zadań publicznych w przedmiocie „Rozwój sektora kosmicznego”

Pozytywnie oceniono z kolei niektóre aspekty organizacyjne i efekt systemowej integracji z użytkowymi programami kosmicznymi UE, **Copernicus i Galileo**. Choć w ocenie NIK prace wdrożeniowe nad Copernicusem "realizowane były praktycznie bez żadnego planu" (spośród siedmiu zadań do czasu zakończenia kontroli w grudniu 2019 roku nie wykonano sześciu), to zauważono, że w 2020 roku **Ministrowi Nauki i Szkolnictwa Wyższego udało się uruchomić dla polskich odbiorców w pełni funkcjonalny system obsługi klienta w ramach Programu Obserwacji Ziemi**. Krajowym operatorem danych satelitarnych został Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej, który może odbierać i udostępniać dane.

W ocenie NIK, celowym i gospodarnym rozwiązaniem było finansowanie najbardziej kosztownych działań wdrażających Program Copernicus w ramach programu współfinansowanego ze środków unijnych. "Minister NiSW prowadził też działania promocyjne i szkoleniowe. Łączne wydatki budżetowe związane z wdrożeniem wyniosły 1,1 mln zł" - wskazano.

Czytaj też: [Copernicus na wyciągnięcie ręki. O nowej jakości w dostępie do europejskich zobrazowań \[RELACJA\]](#)

W przypadku systemu **pozycjonowania satelitarnego Galileo** zasygnalizowano, że sprawami związanymi z usługami nawigacji satelitarnej (Program Galileo) **zajął się Minister Cyfryzacji**. "Od grudnia 2019 roku wszyscy posiadacze odbiorników dostosowanych do Galileo w Polsce mogą korzystać z jego usług, np. w nawigacji satelitarnej (telefony mobilne), w rolnictwie, precyzyjnym zarządzaniu flotą, eCall w samochodach (ogólnoeuropejski system szybkiego powiadamiania o wypadkach drogowych), zarządzaniu infrastrukturą krytyczną, geodezji etc" - czytamy w raporcie NIK. Jak zauważono, pełne zastosowanie usług systemu Galileo będzie możliwe po 2020 roku. Pozytywnie oceniono wdrożenie w 14 portach lotniczych w Polsce specjalnej procedury podejścia samolotów, "stanowiącej najbardziej dokładną z dostępnych usług systemu EGNOS".

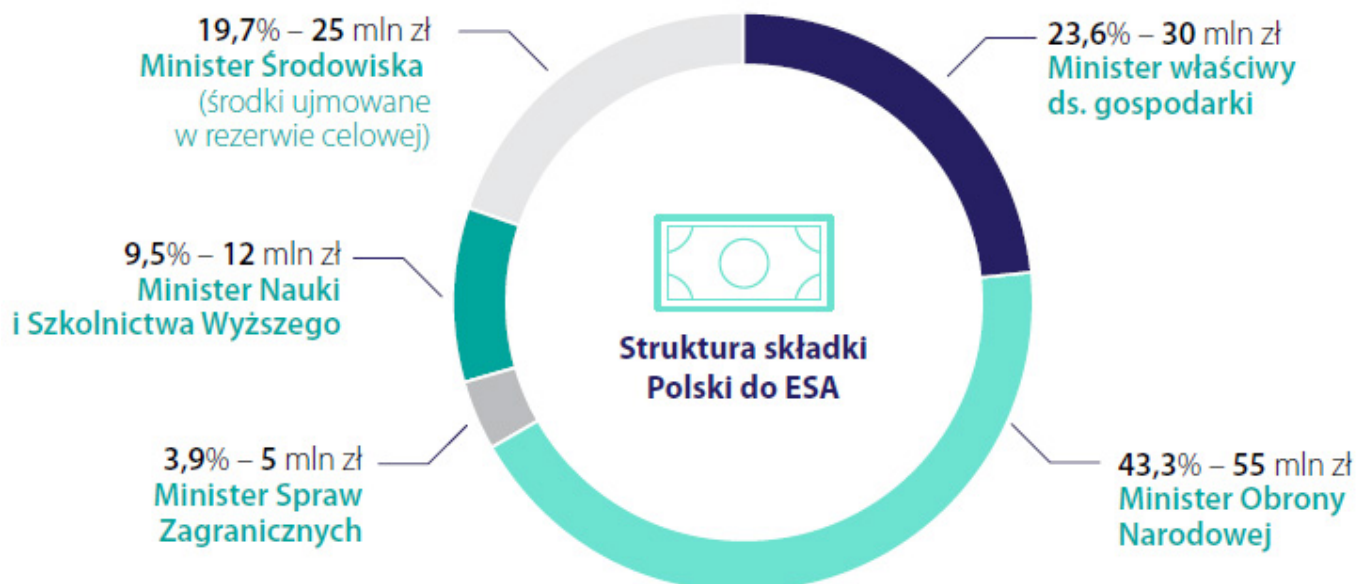
Kolejnym **obszarem ocenionym pozytywnie okazał się wymiar kierunkowego spożytkowania polskiego wkładu (składek) do Europejskiej Agencji Kosmicznej**. "W 2018 roku Polska osiągnęła najwyższy cząstkowy współczynnik zwrotu geograficznego ze składek ESA w obszarze obserwacji Ziemi - 1,27 oraz w nawigacji satelitarnej - 1,13" - ujęto w omówieniu wyników kontroli.

ESA przy podziale środków na poszczególne kraje stosuje zasadę tzw. zwrotu geograficznego. Zgodnie z nią około 90% obowiązkowej składki powinno wracać do kraju w postaci kontraktów dla przemysłu i jednostek naukowo - badawczych. W okresie objętym kontrolą składka Polski stanowiła 0,8% całego budżetu ESA, natomiast zwrot geograficzny miał wartość od 0,86 do 1,04 i był istotnie większy niż osiągały go inne kraje kończące tzw. okresy przejściowe. Jest to dostrzegalne osiągnięcie Ministra Rozwoju oraz przedsiębiorców sektora.

Wnioski pokontrolne NIK w sprawie wykonania zadań publicznych w przedmiocie „Rozwój sektora kosmicznego”

NIK pozytywnie oceniła też **wielostronne uzgodnienie propozycji programów i kwoty składki opcjonalnej do ESA**. W ramach Zespołu ESA-Poland Task Force rekomendowano projekty do tzw. programu PLIIS, czyli preferencyjnego udzielania przez ESA zamówień dla polskich firm. Za niecelowe uznano natomiast wyłączenie z prac Zespołu przedstawiciela Polskiej Agencji Rozwoju Przemysłu, czyli podmiotu aktywnie wspierającego rozwój sektora kosmicznego. Wyłączenie to, w ocenie NIK, stwarza ryzyko ograniczenia, możliwego do uzyskania, efektu synergii działań podejmowanych przez instytucje zaangażowane w procesy wsparcia polskiego sektora kosmicznego.

Struktura składki Polski do ESA wg dysponentów środków budżetowych w 2019 r.



Źródło: obliczenia własne NIK na podstawie wyników kontroli

Ilustracja: Najwyższa Izba Kontroli [nik.gov.pl]

Czytaj też: [Lewandowski: Konieczne ukierunkowanie polskiego potencjału w programie Galileo \[Blog\]](#)

Dalej - co do ogółu, **pozytywnie oceniono zaangażowanie i wkład podległych instytutów oraz agencji wspierających rozwój sektorowy w Polsce**. Za "konsekwentne" NIK uznała wdrażanie przez Agencję Rozwoju Przemysłu autorskiego programu wsparcia podmiotów sektora kosmicznego.

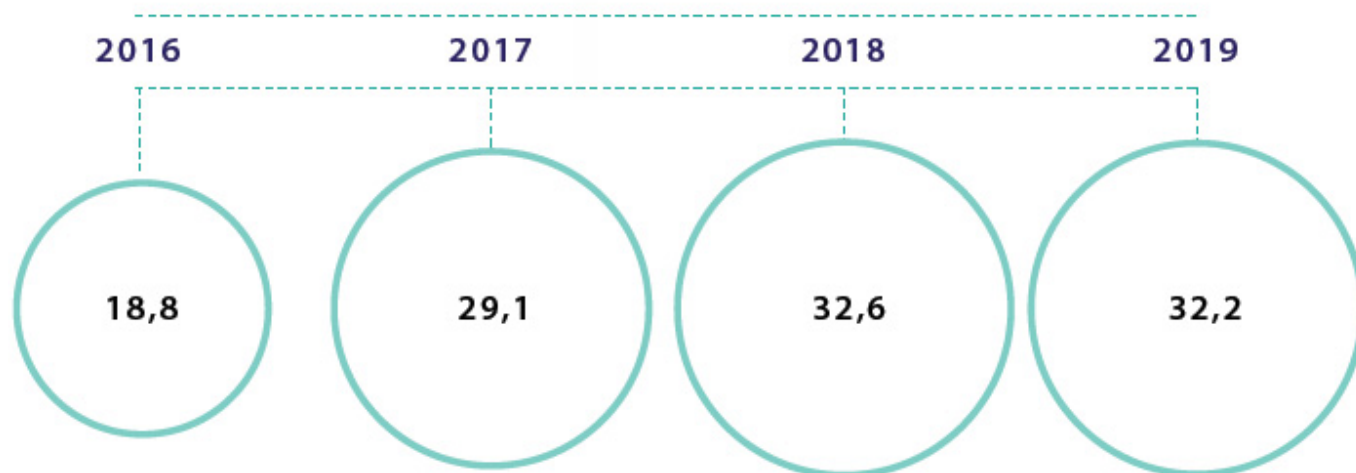
*Mimo braku Krajowego Programu Kosmicznego, **Agencja [Rozwoju Przemysłu]** samodzielnie finansowała swój program. Realizacja przedsięwzięć o charakterze kapitałowym i finansowym uwzględniała aspekt biznesowy, co w niektórych przypadkach wpływało ograniczająco na uzyskiwane efekty mierzone liczbą beneficjentów tych przedsięwzięć (dwie udzielone pożyczki spośród pięciu wniosków firm oraz dwa zaangażowania kapitałowe wobec przewidywanych trzech rocznie w latach 2016 - 2019). Przy realizacji zadań promocyjnych i edukacyjnych Agencja zgodnie współpracowała m.in. ze Związkiem Pracodawców Sektora Kosmicznego w Polsce. W 2017 r. ARP SA wybrała konsorcjum, które miało utworzyć w Polsce centrum inkubacji biznesowej ESA [...] ARP SA jako Lider Konsorcjum, prowadzi skuteczne działania w celu wsparcia lokalizacji w Polsce Inkubatora Biznesowego ESA.*

Wnioski pokontrolne NIK w sprawie wykonania zadań publicznych w przedmiocie „Rozwój sektora kosmicznego”

Równie skutecznie, zdaniem NIK, wspierała sektor kosmiczny **Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP)**. "Szczególnie intensywnie była zaangażowana w pierwszym roku okresu objętego kontrolą (2016 r.) - PARP realizowała przedsięwzięcia promocyjne i medialne, których celem było zainteresowanie małych i średnich przedsiębiorstw rozwojem działalności w sektorze kosmicznym, wzmocnienie przekazu informacyjnego na temat realizacji najważniejszych projektów w Polsce, w Europie i na świecie oraz o korzyściach płynących z zaangażowania polskich podmiotów w projekty ESA" - podkreślono. "PARP obejmowała patronatem wydarzenia, których celem było upowszechnienie wiedzy i doświadczeń różnych podmiotów sektora kosmicznego, a także promowanie rozwoju nowych projektów" - stwierdzili kontrolerzy NIK. Dalej wskazano też, że Agencja była partnerem w wydarzeniach międzynarodowych promujących technologie kosmiczne.

W kontekście międzynarodowej współpracy w dziedzinie działalności kosmicznej zauważono też **pozytywny wkład Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej** - jako członka Europejskiej Organizacji Eksploatacji Satelitów Meteorologicznych EUMETSAT. NIK tę współpracę oceniła jako skuteczną. "W rezultacie współpracy z EUMETSAT, Polska otrzymywała stały dostęp do danych satelitarnych, co umożliwiało Instytutowi m.in. zapewnienie osłony meteorologicznej, w tym lotnictwa cywilnego, a także osłony hydrologicznej i morskiej" - wskazano.

Wkład Polski w finansowanie programów Galileo i EGNOS w latach 2016-2019 (mln euro)



Źródło: obliczenia własne NIK na podstawie wyników kontroli

Ilustracja: Najwyższa Izba Kontroli [nik.gov.pl]

Czytaj też: [PAK utworzyła podstronę dedykowaną EUMETSAT](#)

Ankietowane przez NIK jednostki naukowe i naukowo-badawcze oraz firmy sektora kosmicznego wskazały bariery rozwoju polskiego sektora kosmicznego. Te najważniejsze to:

- brak Krajowego Programu Kosmicznego,
- brak efektywnych mechanizmów finansowania,
- preferencyjne podejście do firm prywatnych - podmioty naukowe mogły najczęściej pełnić rolę podwykonawcy usług badawczych,
- brak długofalowej wizji rozwoju,
- wybór ekspertów do ESA spośród urzędników a nie naukowców lub fachowców-praktyków.

Wśród barier dotyczących wykorzystania danych satelitarnych ankietowani wskazali:

- koszty pozyskania danych satelitarnych,
- brak wiedzy merytorycznej,
- brak urzędzeń do przetwarzania danych,
- brak gotowości i niechęć rządowej i samorządowej administracji do odbioru i wykorzystywania danych satelitarnych.

Czytaj też: [Polska Agencja Kosmiczna w nowej formule. Nowelizacja z lipcowym terminem wejścia w życie](#)

W konkluzji do raportu Najwyższa Izba Kontroli wezwała:

- Prezesa Rady Ministrów do jednoznacznego ustalenia organu uprawnionego do zatwierdzenia Krajowego Programu Kosmicznego;

- Prezesa Polskiej Agencji Kosmicznej do zapewnienia możliwie szybkiego opracowania nowej wersji Krajowego Programu Kosmicznego, uwzględniającej możliwości finansowe kraju;
- ministra właściwego do spraw gospodarki (Minister Rozwoju) do zakończenia prac nad projektem ustawy o działalności kosmicznej oraz o Krajowym Rejestrze Obiektów Kosmicznych, a także do zapewnienia bieżącego dokonywania przez Polskę notyfikacji Sekretarzowi Generalnemu ONZ wypuszczanych przez Polskę obiektów kosmicznych. Oprócz tego, NIK wezwał resort rozwoju do ustanowienia, we współpracy z pozostałymi zainteresowanymi instytucjami, skutecznego systemu koordynacji oraz bieżącego monitoringu realizacji Polskiej Strategii Kosmicznej.

Całość raportu do wglądu [pod tym linkiem](#).

Czytaj też: [MPiT: Trzeba zwiększyć udział technologii i technik satelitarnych w zarządzaniu państwem \[Defence24 TV\]](#)

Źródło: [Najwyższa Izba Kontroli](#)