



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
KRZYSZTOF KWIATKOWSKI

KGP.410.001.01.2017

P/17/001

TEKST UJEDNOLICONY

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Tekst dokumentu ujednolicony po rozpatrzeniu zastrzeżeń – zgłoszonych do wystąpienia

pokontrolnego – przez Kolegium Najwyższej Izby Kontroli

(Uchwała kolegium NIK Nr 29/2017 z dnia 2 czerwca 2017 r.)

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/17/001 Wykonanie budżetu państwa w 2016 r. w części 20 – Gospodarka
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
Kontrolerzy	1. Dominika Manicka, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KGP/16/2017 z dnia 19 stycznia 2017 r. 2. Małgorzata Duraj, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KGP/19/2017 z dnia 24 stycznia 2017 r. 3. Adam Zaborski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KGP/22/2017 z dnia 27 stycznia 2017 r. 4. Jerzy Gawlak, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KGP/13/2017 z dnia 13 stycznia 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1-8)
Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Rozwoju ¹ , 00-507 Warszawa, Plac Trzech Krzyży 3/5
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mateusz Morawiecki, Wiceprezes Rady Ministrów, Minister Rozwoju i Finansów, od dnia 28 września 2016 r. Od dnia 16 listopada 2015 r. do dnia 27 września 2016 r. Mateusz Morawiecki, Wiceprezes Rady Ministrów, Minister Rozwoju.

II. Wprowadzenie

Celem kontroli była ocena wykonania *ustawy budżetowej na rok 2016*² w części 20 – Gospodarka. Dysponentem części 20 – Gospodarka był w okresie od 1 stycznia 2016 r. do 27 września 2016 r. Minister Rozwoju, a od dnia 28 września 2016 r. Minister Rozwoju i Finansów.

W ramach części 20 – Gospodarka finansowano, zgodnie z obowiązującymi przepisami, zadania dotyczące³:

- kształtowania warunków podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej;
- podejmowania działań sprzyjających wzrostowi konkurencyjności oraz innowacyjności gospodarki polskiej;
- formułowania założeń współpracy gospodarczej z zagranicą;
- współpracy z organizacjami międzynarodowymi o charakterze gospodarczym oraz prowadzenie działań w zakresie kształtowania i realizacji zasad wymiany handlowej Unii Europejskiej z krajami trzecimi, w tym w szczególności w ramach wspólnej polityki handlowej Unii Europejskiej;
- promocji gospodarki, w tym wspieranie rozwoju eksportu i inwestycji polskich za granicą oraz wspieranie napływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych;

¹ Dalej także: Ministerstwo lub MR.

² Ustawa z dnia 25 lutego 2016 r. (Dz. U. poz. 278, ze zm.), dalej: *ustawa budżetowa*.

³ Art. 9 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2016 r. poz. 543, ze zm.).

- kontroli obrotu z zagranicą towarami, technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa, a także dla utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa w związku z porozumieniami i zobowiązaniami międzynarodowymi;
- wprowadzania środków administrowania obrotem z zagranicą towarami i usługami, a także sprawy przywozu i wywozu technologii;
- udziału w kształtowaniu polityki Unii Europejskiej w zakresie polityki gospodarczej;
- nadzoru – do dnia 7 października 2016 r. – nad świadczeniem usług związanych z podpisem elektronicznym.

Z dniem 27 listopada 2015 r. dokonano w działach administracji rządowej zmian, w wyniku których niektóre zadania (m.in. dział 100 *Górnictwo i kopalnictwo*) ujęte w części 20 – Gospodarka zostały przeniesione do nowo utworzonych części budżetowych: 47 – Energia i 48 – Gospodarka złożami kopalin, których dysponentem jest Minister Energii. W konsekwencji tych zmian dokonano także istotnych zmian organizacyjnych w Ministerstwie Rozwoju. Dlatego dane dotyczące wykonania *ustawy budżetowej* w latach 2015 i 2016 są nieporównywalne.

Zakres kontroli obejmował:

- wykonanie dochodów budżetowych,
- wykonanie wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym efekty uzyskane w wyniku realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych,
- prawidłowość sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych za rok 2016 oraz sprawozdań za IV kwartał 2016 r. w zakresie operacji finansowych,
- realizację wniosków pokontrolnych sformułowanych po poprzedniej kontroli budżetowej,
- nadzór i kontrolę sprawowaną przez dysponenta części budżetu państwa w trybie art. 175 ust. 1 i 2 *ustawy o finansach publicznych*⁴.

Zrealizowane w 2016 r. w części 20 – Gospodarka dochody wyniosły 72 924,0 tys. zł, w tym 47 841,2 tys. zł stanowiły dochody zrealizowane przez kontrolowaną jednostkę (jednostkę budżetową – dysponenta III stopnia). Wydatki budżetu państwa zrealizowano w wysokości 643 364,4 tys. zł, w tym 108 554,7 tys. zł stanowiły wydatki kontrolowanej jednostki. Z budżetu środków europejskich wydatkowano kwotę 1 573 033,5 tys. zł, w tym 7 658,9 tys. zł stanowiły wydatki kontrolowanej jednostki.

⁴ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. (Dz. U. z 2016 r. poz. 1870, ze zm.), dalej: *ufp*.

III. Ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2016 r. w części 20 – Gospodarka.

W wyniku kontroli 58,3% zrealizowanych w części 20 – Gospodarka wydatków budżetu państwa⁵ oraz 0,2% wydatków budżetu środków europejskich stwierdzono, że zostały one poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonych w *ustawie o finansach publicznych* i aktach wykonawczych. Nie stwierdzono niecelowego lub niegospodarnego wydatkowania środków publicznych.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia realizację postępowań o zamówienie publiczne przeprowadzonych w 2016 r. przez Ministerstwo Rozwoju. W Ministerstwie obowiązywały w tym okresie dwa regulaminy pracy komisji przetargowej, których postanowienia były przestrzegane. Nie stwierdzono naruszeń przepisów ustawy *Prawo zamówień publicznych*⁶. Postępowania o zamówienie publiczne były realizowane zgodnie z przewidzianymi w ustawie zasadami postępowań i wyboru najkorzystniejszej oferty.

Minister Rozwoju i Finansów rzetelnie, zgodnie z art. 175 ust. 1 i 2 *ufp*, sprawował nadzór i kontrolę nad wykonywaniem budżetu w części 20 – Gospodarka.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie zaopiniowała roczne łączne sprawozdania za 2016 r. sporządzone przez dysponenta części 20 – Gospodarka. Sprawozdania łączne dysponenta części 20 – Gospodarka zostały sporządzone prawidłowo, na podstawie danych wynikających ze sprawozdań jednostkowych podległych dysponentów, a sprawozdania jednostkowe dysponenta części 20 – Gospodarka oraz dysponenta III stopnia - na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej. Przyjęte mechanizmy kontroli zarządczej zapewniały w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości sporządzonych sprawozdań budżetowych, w tym z budżetu środków europejskich oraz sprawozdań w zakresie operacji finansowych.

Sprawozdania zostały sporządzone terminowo, stosownie do przepisów rozporządzeń Ministra Finansów w sprawie: *sprawozdawczości budżetowej, sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych, a także sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym*⁷.

Zrealizowano pięć z siedmiu wniosków pokontrolnych sformułowanych w wyniku kontroli *Wykonania budżetu państwa w 2015 r. w części 20 – Gospodarka*⁸. Podjęto działania zmierzające do realizacji dwóch pozostałych wniosków pokontrolnych, dotyczących ujmowania w księgach rachunkowych Ministerstwa wartości akcji i udziałów spółek z udziałem Skarbu Państwa, w których prawa z akcji lub udziałów wykonuje Minister Rozwoju i Finansów oraz sporządzania sprawozdań uwzględnia-

⁵ Populacja skontrolowanych wydatków obejmowała zrealizowane przez dysponenta I stopnia wydatki w grupie ekonomicznej *Dotacje i subwencje* oraz przez dysponenta III stopnia wydatki pozapłacowe o wartości większej niż 500 zł.

⁶ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych* (Dz. U. z 2015 r. poz. 2164, ze zm.); dalej: *Pzp*.

⁷ Odpowiednio: z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2016 r. poz. 1015, ze zm.), z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1773) oraz z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz. U. Nr 298, poz. 1766).

⁸ Wystąpienie pokontrolne z dnia 8 czerwca 2016 r., znak KGP.410.001.01.2016, P/16/01.

jących wyłącznie zapisy księgowe dokonane w sposób trwały. Stwierdzone nieprawidłowości i uchybienia wskazują, iż wnioski te pozostają jednak aktualne.

Ujawnione w toku kontroli NIK nieprawidłowości polegały na:

- braku zdecydowanych działań w obszarze windykacji należności w kwocie 579 778 zł od PPHU EOL Sp. z o.o., co może doprowadzić do jej przedawnienia;
- nieujęciu w księgach rachunkowych dysponenta części 20 – Gospodarka 21 817 akcji Warmińsko-Mazurskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej SA o łącznej wartości nominalnej 2 181 700 zł;
- czterokrotnym sporządzeniu sprawozdań budżetowych w oparciu o niezatwierdzone zapisy księgowe;

Nieprawidłowości te nie miały wpływu na realizację budżetu w części 20 – Gospodarka.

Ponadto NIK zwróciła uwagę na:

- niezakończenie procesu wyksięgowywania należności części 47 – Energia oraz 48 – Gospodarka złożami kopalin, wynikającego z utworzenia tych dwóch działów administracji rządowej;
- niezwyfikowanie spójności i kompletności danych ewidencjonowanych w księgach rachunkowych Ministerstwa i wykazywanych w sporządzanych na ich podstawie sprawozdaniach dotyczących dysponentów części 20 – Gospodarka oraz 34 – Rozwój regionalny;
- niejednoznaczne wskazanie osób odpowiedzialnych za wykonywanie poszczególnych funkcji w procesie wydatkowania środków publicznych.

IV. Wyniki kontroli

1. Dochody budżetowe

Opis stanu
faktycznego

Zrealizowane dochody w części 20 – Gospodarka wyniosły 72 924,0 tys. zł i były niższe o 83,1% od kwoty planowanej w *ustawie budżetowej na rok 2016*⁹ oraz niższe o 27,7% od dochodów zrealizowanych w 2015 r.¹⁰ Niższa realizacja planu dochodów wynikała z braku planowanej dywidendy w wysokości 368 000 tys. zł od PKO Banku Polskiego SA. Dywidenda nie została wypłacona, gdyż nie zostały spełnione warunki jej wypłaty określone w uchwale nr 7/2016 Zwyczajnego Walnego Zgromadzenia Akcjonariuszy z dnia 30 czerwca 2016 r. w sprawie podziału zysku.

Według stanu na dzień 31 grudnia 2016 r. Minister Rozwoju i Finansów wykonywał prawa z akcji/udziałów 17 spółek, w tym dwunastu spółek zarządzających specjalnymi strefami ekonomicznymi. Skarb Państwa posiadał łącznie w tych spółkach 1 518 104 576 akcji/udziałów o wartości 17 406 783,8 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 773-776, 1018-1022, 2046-2054, 2104-2130, 2140-2177)

⁹ W ustawie budżetowej dochody w części 20 zaplanowano w wysokości 64 261 tys. zł, rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 października 2016 r. w sprawie przeniesienia planowanych dochodów i wydatków budżetowych w zakresie wynagrodzeń określonych w ustawie budżetowej na rok 2016 (Dz. U. poz. 1712) planowane dochody w wysokości 368 000 tys. zł, zostały przeniesione z części 36 – Skarb Państwa do części 20 – Gospodarka.

¹⁰ Dane nieporównywalne z uwagi na zmiany zaistniałe w części 20 – Gospodarka.

Na koniec 2016 r., zgodnie ze sprawozdaniem Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych, w części 20 – Gospodarka pozostały do zapłaty należności w kwocie 96 651,2 tys. zł. Dotyczyły one głównie wpływów ze zwrotów dotacji, płatności wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem oraz wpływów z różnych dochodów. W porównaniu do roku 2015 należności były mniejsze o 66,8%¹¹. Zaległości według stanu na 31 grudnia 2016 r. wyniosły 78 880,8 tys. zł i były niższe o 70 945,6 tys. zł, tj. o 47,3% od zaległości na koniec 2015 r.¹²

(dowód: akta kontroli str. 2055-2103)

Szczegółowym badaniem objęto 34 dowody księgowe dotyczące dochodów budżetowych o łącznej wartości 35,2 tys. zł, co stanowiło 73,5% kwoty dochodów zrealizowanych przez Ministerstwo Rozwoju – dysponenta III stopnia. Badanie przeprowadzono pod względem prawidłowości i terminowości ustalania należności. Nieprawidłowości nie stwierdzono. Należności wymierzane były w odpowiedniej wysokości, określonej w przepisach prawa, decyzji lub umowie.

(dowód: akta kontroli str. 420, 2001-2045)

Skuteczność i adekwatność działań podejmowanych przez Ministerstwo Rozwoju jako dysponenta I stopnia w celu odzyskania zaległości sprawdzono na próbie trzech zaległości¹³. W badanej próbie w jednym przypadku stwierdzono brak działań dotyczących windykacji należności. Dokonano także sprawdzenia skuteczności windykacji zaległości wynoszących 428,7 tys. zł (w 2015 r. były one mniejsze o 3,1 tys. zł i wynosiły 425,6 tys. zł) dokonywanych przez Ministerstwo Rozwoju jako dysponenta III stopnia, na próbie czterech zaległości na łączną kwotę 426,3 tys. zł, stanowiących 99,4% wszystkich zaległości w 2016 r. W zbadanej próbie nie stwierdzono nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 2131-2139, 2178-2181)

Jednocześnie NIK odnotowuje, iż w dniu 5 października 2016 r. ujęto w księgach rachunkowych Ministerstwa Rozwoju wartości akcji i udziałów spółek z udziałem Skarbu Państwa, w których prawa z akcji lub udziałów wykonuje Minister Rozwoju i Finansów, realizując w ten sposób wniosek pokontrolny sformułowany w wyniku kontroli *Zapewnienia jakości i przejrzystości finansów publicznych przez system sprawozdawczości finansowej*¹⁴ oraz *Wykonania budżetu państwa w 2015 r. w części 20 – Gospodarka*.

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej dochodów budżetowych stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Od września 2016 r. do 16 marca 2017 r. Ministerstwo Rozwoju nie prowadziło efektywnych działań dotyczących windykacji należności od PPHU EOL Sp. z o.o. w wysokości 579 778 zł. Wniosek o wszczęcie egzekucji został wy-

¹¹ Ibidem.

¹² Ibidem.

¹³ Szczegółowej kontroli należności dokonano w ramach kontroli P/16/012 *Wycena i windykacja należności niepodatkowych Skarbu Państwa*, w wyniku której NIK negatywnie oceniła działania w zakresie windykacji należności niepodatkowych Skarbu Państwa podejmowane przez Ministra Gospodarki, a następnie Ministra Rozwoju.

¹⁴ Wystąpienie pokontrolne z dnia 14 grudnia 2015 r., znak KGP.410.007.01.2015, P/15/05.

słany do komornika w dniu 16 marca 2017 r., po zapytaniu przez kontrolera o przyczyny bezczynności. Z wyjaśnień Dyrektora Departamentu Prawnego wynika, że Spółka od 2006 r. jest w likwidacji (rozwiązana mocą uchwały zgromadzenia wspólników), a pierwszy nakaz zapłaty z klauzulą wykonalności został wydany w postępowaniu nakazowym w dniu 21 sierpnia 2006 r. i utrzymany w mocy w dniu 9 czerwca 2009 r. na rzecz zniesionego Ministerstwa Gospodarki. W związku z przejęciem tej wierzytelności przez Ministerstwo Rozwoju rozważano różne opcje jej dochodzenia oraz możliwość uznania należności za nieściągalną. Jak wyjaśnił Dyrektor Departamentu Prawnego stosowne przepisy wewnętrzne dotyczące windykacji należności zostały wydane w dniu 17 lutego 2017 r. (zarządzenie Nr 6 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Rozwoju w sprawie postępowania z należnościami w Ministerstwie Rozwoju). Na podstawie tego zarządzenia stwierdzono, że nie jest możliwe uznanie należności w kwocie 579 778 zł za nieściągalną z powołaniem się na uzasadnione przypuszczenie, że przewidywane koszty procesowe i egzekucyjne związane z dochodzeniem wierzytelności byłyby zbliżone albo wyższe od kwoty należności. W związku z tym zgłoszono wierzytelność do egzekucji komorniczej, ale dopiero w 2017 r., na podstawie nakazu zapłaty utrzymanym w mocy w 2009 r., po tym jak Sąd dnia 6 września 2016 r. oddalił wniosek Ministerstwa o nadanie ponownie klauzuli wykonalności na rzecz Skarbu Państwa – Ministerstwa Rozwoju. Sąd uzasadnił, że nie doszło do przejścia praw i obowiązków bowiem nie nastąpiła zmiana wierzyciela (Skarb Państwa), a jedynie jego reprezentanta.

W ocenie NIK powyższe wskazuje jednak na opóźnienie w dochodzeniu ww. wierzytelności od Spółki także przez Ministerstwo Rozwoju, które powinno podjąć zdecydowane działania wobec Spółki na podstawie posiadanego tytułu wykonawczego, zamiast opóźniać wszczęcie egzekucji komorniczej. Może mieć to znaczenie dla skuteczności dochodzenia wierzytelności w przyszłości wobec władz Spółki lub likwidatora, jeśli egzekucja komornicza wobec samej Spółki okaże się bezskuteczna.

2. W księgach rachunkowych Ministerstwa nie ujęto operacji gospodarczej polegającej na objęciu w dniu 22 listopada 2016 r. przez Skarb Państwa, reprezentowany przez ministra właściwego do spraw gospodarki, 21 817 akcji Warmińsko-Mazurskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej SA o łącznej wartości nominalnej 2 181 700 zł, zarejestrowanej w KRS w dniu 12 grudnia 2016 r. Stanowiło to naruszenie art. 4 ust. 2 *ustawy o rachunkowości*¹⁵, stanowiącego, że zdarzenia, w tym operacje gospodarcze, ujmuje się w księgach rachunkowych i wykazuje w sprawozdaniu finansowym zgodnie z ich treścią ekonomiczną, a także art. 20 ust. 1 *uor* stanowiącego, że do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym. Naruszona także została zasada kompletności wyrażona w art. 24 ust. 3 *uor*. Przyczyną nieujęcia akcji było nieprzekazanie stosownych dokumentów przez Departament Jednostek Nadzorowanych i Podległych, który odpowiada za wykonywanie uprawnień w zakresie praw z akcji i udziałów Skarbu Państwa będących w kompetencji Ministra, do Departamentu

¹⁵ Ustawa z dnia 29 września 1994 r. (Dz. U. z 2016 r. poz. 1047, ze zm.); dalej: *uor*.

Budżetu Gospodarki, prowadzącego ewidencję finansowo-księgową dysponenta części 20 – Gospodarka. W związku z prowadzoną kontrolą, w dniu 24 marca 2017 r. akcje zostały ujęte w księgach rachunkowych.

(dowód: akta kontroli str. 10-18, 178-203)

Ponadto NIK zwraca uwagę, że w księgach rachunkowych Ministerstwa za 2016 r. nie został zakończony proces wyksięgowywania należności części 47 – Energia oraz 48 – Gospodarka złożami kopalin, wynikający z utworzenia tych dwóch działów administracji rządowej. Według wyjaśnień¹⁶ Dyrektora Generalnego w Ministerstwie Rozwoju proces ten trwa nadal z uwagi na toczącą się korespondencję z Ministerstwem Energii. W 2016 r. zostały wyksięgowane m.in. należności: z tytułu kar pieniężnych oraz od dłużników będących beneficjentami Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko. Jak wyjaśniła Dyrektorka Generalna, Ministerstwo Energii nie przyjęło niektórych należności¹⁷ przekazanych w 2016 r. przez Ministerstwo Rozwoju i wnioskowało o przedstawienie dodatkowej dokumentacji w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 1092-1133)

2. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich

Opis stanu
faktycznego

Wydatki budżetu państwa w części 20 – Gospodarka zostały zrealizowane w kwocie 643 364,4 tys. zł, co stanowiło 90,3% planu po zmianach. W porównaniu do roku 2015 wydatki były niższe o 1 943 742,4 tys. zł, tj. o 75,1%¹⁸, co wynikało w głównej mierze z dokonanych zmian w działach administracji rządowej. Ponadto w 2016 r. zrealizowano wydatki budżetu środków europejskich w kwocie 1 573 033,5 tys. zł, co stanowiło 94,7% planu po zmianach. Zobowiązania, w całości niewymagalne, wyniosły 5 902,6 tys. zł i były niższe o 2 178,9 tys. zł (27,0%) w porównaniu do roku 2015¹⁹.

(dowód: akta kontroli str. 814-818, 1194-1200, 2602-2624, 2736-2739, 2744-2750)

Wydatki zostały poniesione w szczególności na:

- finansowanie programów wieloletnich: *Programu wspierania inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki polskiej na lata 2011-2023*; indywidualnego programu *Wsparcie finansowe inwestycji realizowanej przez Cadbury Wedel Sp. z o.o. w Skarbimierzu i w Bielanych Wrocławskich pod nazwą: Budowa innowacyjnego i proekologicznego zakładu produkcji wyrobów czekoladowych w Skarbimierzu oraz rozbudowa istniejącej fabryki wyrobów czekoladowych w Bielanych Wrocławskich w latach 2008-2016*; *Programu oczyszczania kraju z azbestu na lata 2009-2032*; *Programu Mobilizacji Gospodarki*;
- udzielenie dotacji dla Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP);
- opłacenie składek do organizacji międzynarodowych, w tym Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), Światowej Organizacji Handlu (WTO), Organizacji Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju Przemysłu (UNIDO), Europejskiej Agencji Kosmicznej (ESA);

¹⁶ Pismo z dnia 17 marca 2017 r., znak IK.203239.

¹⁷ Śnieżka Chłodnia w Częstochowie SA, Paso Pabianickie Zakłady Środków Opatrunkowych SA w likwidacji oraz Palsekus Trading Sp. z o.o.

¹⁸ Por. przypis 10.

¹⁹ Por. przypis 10.

- realizację i wdrażanie projektów ujętych w Umowie Partnerstwa 2014-2020 w ramach II i III osi priorytetowej Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój 2014-2020 (PO IR) oraz Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa 2014-2020 (PO PC), a także w Narodowych Strategicznych Ramach Odniesienia w ramach III-VI osi priorytetowych Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka 2007-2013 (PO IG) oraz w Szwajcarsko-Polskim Programie Współpracy.

U dysponenta części kontrolą objęto dobrane w sposób losowy dotacje udzielone:

- Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości: dotacja podmiotowa w kwocie 45 246,9 tys. zł oraz trzy dotacje celowe przeznaczone na: zapewnienie finansowania wkładu własnego polskich konsorcjów w ramach Programu wieloletniego *Udział Polski w Programie na rzecz konkurencyjności przedsiębiorstw oraz małych i średnich przedsiębiorstw (COSME)* oraz w *instrumentach finansowych programów UE wspierających konkurencyjność przedsiębiorstw, w latach 2015-2021* – w kwocie 8 660,8 tys. zł; na dofinansowanie projektu pomocy technicznej *Wsparcie zarządzania PARP w 2016 r.* ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach PO IR – w kwocie 39 676,9 tys. zł oraz na współfinansowanie przez PARP jako Instytucję Wdrażającą wydatków związanych z realizacją działań w ramach III-VI osi priorytetowych PO IG – w kwocie 120 499,7 tys. zł;
- Polskim Zakładom Lotniczym Sp. z o.o. w Mielcu, przeznaczoną na utrzymywanie w czasie pokoju mocy produkcyjnych i remontowych niezbędnych do realizacji zadań nałożonych na przedsiębiorcę decyzją Ministra Rozwoju i Finansów – w kwocie 7 205,1 tys. zł;
- Volkswagen Polska Sp. z o. o. – w kwocie 12 500,0 tys. zł; General Motors Manufacturing Poland Sp. z o. o. – w kwocie 16 356,2 tys. zł oraz Tanne Sp. z o. o. – w kwocie 16 583,8 tys. zł, wypłacone z tytułu poniesionych nakładów inwestycyjnych w ramach *Programu wspierania inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki polskiej*.

W badanych wydatkach dotyczących udzielonych dotacji nie stwierdzono nieprawidłowości. Przekazywanie i rozliczenie dotacji następowało zgodnie z zasadami określonymi w *ustawie o finansach publicznych* i obowiązującymi przepisami prawa.

(dowód: akta kontroli str. 44-93, 211-400, 2490-2601)

Szczegółowym badaniem objęto realizację wydatków budżetu państwa w kwocie 6 396,7 tys. zł, tj. 25,7% wydatków²⁰ Ministerstwa Rozwoju jako dysponenta III stopnia. Doboru próby wydatków dokonano w sposób losowy i celowy. Próba losowa została dobrana metodą monetarną²¹. Badaniem objęto 3 730 zapisów księgowych na kwotę ogółem 24 921,5 tys. zł, w tym w grupie wydatków majątkowych 64 zapisy na kwotę 3 717,7 tys. zł oraz w grupie wydatków bieżących pozapłacowych 3 666 zapisów na kwotę 21 203,7 tys. zł. Próba wydatków dobranych celowo wyniosła 1 026,6 tys. zł i były to wydatki poniesione w związku z przeprowadzonymi postępowaniami o udzielenie zamówienia publicznego.

²⁰ Populacja obejmowała pozapłacowe wydatki dysponenta III stopnia o wartości powyżej 500 zł.

²¹ Metoda monetarna polega na losowaniu operacji z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do wartości transakcji (ang. Monetary Unit Sampling).

W wyniku przeprowadzonych badań stwierdzono, że wydatki były dokonywane zgodnie z planem finansowym, na zakupy i usługi służące realizacji celów jednostki oraz zgodnie z obowiązującymi przepisami. W badanej próbie wydatków zbadanych pod kątem prawidłowości wyboru trybów udzielania zamówień publicznych oraz wyłączenia stosowania *Prawa zamówień publicznych* nie stwierdzono nieprawidłowości.

W wyniku analizy sześciu postępowań o udzielenie zamówień publicznych przeprowadzonych w trybie: przetargu nieograniczonego (cztery postępowania), przetargu ograniczonego (jedno postępowanie), zamówienia z wolnej ręki (jedno postępowanie), w całości sfinansowanych z budżetu państwa, nie stwierdzono naruszeń przepisów ustawy *Prawo zamówień publicznych*.

(dowód: akta kontroli str. 1045-1052, 1219-1714, 2599-2601)

Szczegółową kontrolą objęto wydatki budżetu środków europejskich, zrealizowane przez Ministerstwo Rozwoju na łączną kwotę 3 100,2 tys. zł, co stanowiło 0,2% wydatków budżetu środków europejskich w części 20 – Gospodarka, poniesionych w 2016 r. Doboru próby dokonano w sposób celowy, wybierając pięć operacji o największej wartości z konta 227 *Rozliczenie wydatków z budżetu środków europejskich*, tj. zleceń płatności przekazanych do Banku Gospodarstwa Krajowego. Skontrolowane wydatki zrealizowano prawidłowo, do wysokości określonej w planie finansowym. Zostały one przeznaczone na realizację przez Krajową Izbę Gospodarczą oraz Instytut Logistyki i Magazynowania projektu *Rozwój Pojedynczego Punktu Kontaktowego trzeciej generacji* realizowanego w ramach Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa, zgodnie z umową o dofinansowanie.

(dowód: akta kontroli str. 2182-2284, 2458-2486)

Szczegółowym badaniem objęto także zadanie 6.1 – *Wsparcie konkurencyjności i innowacyjności gospodarki* w ramach funkcji państwa 6 – *Polityka gospodarcza kraju*, ujęte w układzie zadaniowym budżetu, pod względem prawidłowości określania celów i mierników realizacji zadań oraz monitoringu ich wykonywania. Na realizację zadania wydatkowano środki w wysokości 2 114 104,5 tys. zł, tj. 93,3% planu. Cel zadania, określony jako *Wzrost wydajności i konkurencyjności gospodarki*, mierzono za pomocą dwóch mierników:

- *PKB per capita (w relacji do UE-28)* o zaplanowanej wartości co najmniej 71% i osiągniętej 69,7%;
- *Produktywność siły roboczej* (wprowadzony od 2016 r.) o zaplanowanej wartości co najmniej 3% i osiągniętej 2%.

Nieosiągnięcie założonych wartości mierników spowodowane było załamaniem sytuacji zewnętrznej i reakcją podmiotów decydujących o zatrudnieniu, a także strukturalnymi zmianami na rynku pracy oraz zmianą nominalnych wielkości PKB, niższymi niż zakładano nakładami na środki trwałe, korektą liczby ludności w Polsce i w krajach UE, wyższym od wcześniejszych oczekiwań wzrostem gospodarczym w UE. MR nie oszacowało skutków nieosiągnięcia zaplanowanych wartości mierników.

(dowód: akta kontroli str. 94-133, 2455-2456, 2740-2742)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich nie stwierdzono nieprawidłowości.

3. Sprawozdania

Opis stanu
faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania rocznych łącznych sprawozdań za 2016 r. dysponenta części 20 – Gospodarka i sprawozdań jednostkowych dysponenta części 20 – Gospodarka oraz dysponenta trzeciego stopnia:

- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),
- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 Programy),
- z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 UE),
- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1)

oraz

- sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2016 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Sprawozdania łączne zostały sporządzone przez dysponenta części 20 – Gospodarka na podstawie sprawozdań jednostkowych (własnych i podległych jednostek). Kwoty wykazane w sprawozdaniach jednostkowych kontrolowanej jednostki (dysponent trzeciego stopnia) były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Przyjęty system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości sporządzonych sprawozdań. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

(dowód: akta kontroli str. 404-845)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej sprawozdań stwierdzono nieprawidłowość polegającą na tym, że czterokrotnie zapisy w dzienniku zostały zatwierdzone po terminie sporządzenia miesięcznego sprawozdania budżetowego. Były to zapisy w dzienniku dysponenta części 20 – Gospodarka za październik 2016 r., które zostały zatwierdzone 15 listopada 2016 r., zapisy w dzienniku za listopad 2016 r., które zostały zatwierdzone 13 grudnia 2016 r., tj. po terminach sporządzenia miesięcznych sprawozdań budżetowych, które zgodnie z załącznikami nr 42 i 43²² do rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie *sprawozdawczości budżetowej* przypadały odpowiednio 10 listopada oraz 12 grudnia 2016 r., a także zapisy w dzienniku dysponenta III stopnia części 20 – Gospodarka za marzec oraz kwiecień 2016 r. zostały zatwierdzone 16 maja 2016 r., tj. po terminach sporządzenia

²² Załącznik nr 42 – Terminy przekazywania sprawozdań oraz odbiorcy sprawozdań w zakresie budżetu państwa; załącznik nr 43 – Terminy przekazywania sprawozdań oraz odbiorcy sprawozdań w zakresie budżetu środków europejskich.

miesięcznych sprawozdań budżetowych, które zgodnie z ww. przepisami przypadały odpowiednio 11 kwietnia oraz 10 maja 2016 r.

Zgodnie z § 9 ust. 2 *rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej*²³ kwoty wykazane w sprawozdaniach powinny być zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej, zaś zgodnie z art. 23 ust. 1 *uor* zapisów w księgach rachunkowych dokonuje się w sposób trwały.

Według wyjaśnień²⁴ Dyrektora Generalnego Ministerstwa Rozwoju zatwierdzanie zapisów księgowych w księgach rachunkowych dysponenta części 20 – Gospodarka po terminie sporządzenia miesięcznych sprawozdań budżetowych wynikało ze spiętrzenia prac księgowych, miało charakter incydentalny i nie wpłynęło na prawidłowość sporządzonych sprawozdań budżetowych. Natomiast zatwierdzenie zapisów księgowych w księgach rachunkowych dysponenta trzeciego stopnia po terminie sporządzenia sprawozdań budżetowych miało charakter odosobniony i nie wystąpiło w żadnym innym okresie działalności, a było spowodowane zmianami organizacyjnymi w Ministerstwie, a w szczególności – przeprowadzką części pracowników.

NIK stwierdza, iż w porównaniu do roku ubiegłego, nastąpiła wyraźna poprawa w dotrzymywaniu terminów zatwierdzania zapisów w dziennikach. W 2016 r. w czterech przypadkach nie dochowano terminu zatwierdzenia zapisów, zaś opóźnienie wyniosło od jednego do 35 dni. Zważywszy, że zapisy w dziennikach dysponenta III stopnia za 2016 r., za wyjątkiem dzienników za miesiące marzec i kwiecień, oraz zapisy w dziennikach dysponenta części 20 – Gospodarka za miesiące kwiecień – wrzesień oraz grudzień 2016 r. były zatwierdzane nie później niż w terminach sporządzenia sprawozdań budżetowych, NIK uznaje, że wniosek pokontrolny sformułowany w wystąpieniu pokontrolnym z kontroli *Wykonania budżetu państwa w części 20 – Gospodarka w 2015 r.*, dotyczący sporządzania sprawozdań uwzględniających wyłącznie zapisy księgowe dokonane w sposób trwały, nadal wymaga realizacji.

(dowód: akta kontroli str. 10-11, 1086-1091, 1148-1151, 1171)

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na następujące kwestie.

1. W Ministerstwie Rozwoju prowadzona jest obsługa finansowo-księgowa w zakresie dysponentów części budżetowych: 20 – Gospodarka, 34 – Rozwój regionalny oraz dysponenta trzeciego stopnia²⁵. Zbiory zapisów księgowych, obrotów i sald dotyczące powyższych części budżetowych stanowią jedne księgi rachunkowe z zachowaniem odrębności dla każdej części²⁶. Sprawozdania sporządzane są na podstawie zestawień obrotów i sald wybranych kont przypisanych (wyfiltrowanych) do poszczególnych części budżetowych oraz dysponentów.

Ministerstwo przekazało NIK zestawienia obrotów i sald kont na dzień 31 grudnia 2016 r. odrębnie dla dysponenta części 20 – Gospodarka oraz dys-

²³ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2016 r. poz. 1015, ze zm.).

²⁴ Pismo z dnia 31 marca 2017 r., znak IK 240642.

²⁵ § 2. 1. rozdziału II Szczególne zasady rachunkowości załącznika nr 1 do zarządzenia nr 12 Ministra Rozwoju z dnia 3 marca 2016 r. w sprawie zasad (polityki) rachunkowości wraz z planem kont w Ministerstwie.

²⁶ Pismo z dnia 31 marca 2017 r., znak IK 240642.

ponenta trzeciego stopnia części 20, jednak nie przedstawiło dokumentów pozwalających zweryfikować zgodność:

- sumy sald ze wszystkich wyodrębnionych analitycznie zestawień obrotów i sald dla poszczególnych dysponentów z sumą sald kont syntetycznych księgi głównej obejmującej części budżetowe 20 oraz 34,
- obrotów narastająco w zestawieniu obrotów i sald na dzień 31 grudnia 2016 r. z łącznymi obrotami wszystkich dzienników częściowych za 2016 r., obejmujących części budżetowe 20 oraz 34.

Według wyjaśnień²⁷ Dyrektora Generalnego w Ministerstwie Rozwoju, mając na względzie przepisy nakazujące prowadzenie ewidencji księgowej i sprawozdawczości budżetowej wyodrębnionej dla każdego dysponenta, brak jest podstaw do łącznej weryfikacji sprawozdań z poszczególnych części budżetowych, a tym samym sporządzenia i weryfikowania łącznego zestawienia obrotów i sald dla całego ministerstwa. W wyjaśnieniach tych Dyrektor Generalny poinformował, że prawidłowość sprawozdań jest weryfikowana na podstawie zestawień obrotów i sald w ramach każdego dysponenta, a każdy dysponent weryfikuje kompletność danych ujętych w sporządzonych przez siebie sprawozdaniach budżetowych. Wyjaśnił także, że stosowany w Ministerstwie system finansowo-księgowy jest dostosowany do funkcjonowania Ministerstwa w podziale na części budżetowe, a zdefiniowane rejestry i słowniki umożliwiają wyszczególnienie dysponentów.

NIK, nie negując prawidłowości wyodrębnienia części 20 – Gospodarka oraz 34 – Rozwój regionalny oraz ich dysponentów w systemie finansowo-księgowym, zauważa, że w celu dokonania weryfikacji spójności i kompletności danych ewidencjonowanych w księgach rachunkowych Ministerstwa i wykazywanych w sporządzanych na ich podstawie sprawozdaniach dotyczących poszczególnych dysponentów, niezbędne jest sprawdzenie na dzień 31 grudnia 2016 r. zgodności sumy sald kont syntetycznych z sumą sald wyodrębnionych analitycznie zestawień obrotów i sald oraz obrotów kont syntetycznych z obrotami dziennika za 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 1061, 1134-1136, 1140-1144, 1148-1151, 1172, 2625-2735)

2. Dysponent III stopnia części 20 – Gospodarka dołącza do dowodów księgowych wydruk z systemu finansowo-księgowego, na którym znajdują się w szczególności: potwierdzenie sprawdzenia dowodu pod względem formalno-rachunkowym, wskazanie sposobu ujęcia dowodu w księgach oraz okresu księgowania, przyjęcie dyspozycji do ujęcia w księgach oraz dokonania wypłaty, informacja „do wypłaty/zwrotu”, a także podpisy głównego księgowego oraz dyrektora.

W ocenie NIK wymienione dokumenty nie pozwalają w sposób jednoznaczny ustalić osoby przyjmującej dyspozycję do ujęcia dowodu księgowego w księgach rachunkowych i wykonującej dyspozycję środkami pieniężnymi, a także osoby dokonującej zatwierdzenia dowodów księgowych do wypłaty. Podpisy

²⁷ Pismo z dnia 27 marca 2017 r., znak DBR.0810.2.2017.

głównego księgowego oraz dyrektora nie są składane bezpośrednio przy odpowiednich informacjach o dokonanych czynnościach. Zdaniem NIK konieczne jest wskazywanie w sposób niebudzący wątpliwości osób odpowiedzialnych za wykonywanie poszczególnych funkcji, bowiem w procesie wydatkowania środków publicznych obowiązuje zasada rozdzielania funkcji dysponenta środków publicznych od wykonawcy wydawanych przez niego dyspozycji. Dysponentem środków publicznych jest kierownik odpowiedzialny za całość gospodarki finansowej (art. 53 ust. 1 *ufp*), natomiast do obowiązków głównego księgowego jednostki sektora finansów publicznych należy wykonywanie dyspozycji środkami pieniężnymi (art. 54 ust. 1 pkt 2 *ufp*).

(dowód: akta kontroli str. 1148-1151, 1170-1171, 2410-2412, 2439-2411, 2444-2446, 2449-2452)

V. Uwagi i wnioski

Wnioski
pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 *ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli*²⁸, wnosi o:

- 1) rozważenie podjęcia egzekucji wierzytelności w kwocie 579 778 zł od byłych członków zarządu Spółki EOL sp. z o.o. lub likwidatora, o ile egzekucja komornicza wobec Spółki okaże się bezskuteczna;
- 2) ujmowanie w księgach rachunkowych Ministerstwa wartości akcji i udziałów spółek z udziałem Skarbu Państwa, w których prawa z akcji lub udziałów wykonuje Minister Rozwoju;
- 3) zatwierdzanie zapisów księgowych w księgach rachunkowych z wyprzedzeniem w stosunku do terminów sporządzania sprawozdań budżetowych;
- 4) dokonanie niezbędnych uzgodnień z Ministerstwem Energii w celu zakończenia procesu przekazania temu ministerstwu należności części 47 – Energia oraz 48 – Gospodarka złożami kopalni.

VI. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

²⁸ T.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 524, dalej: *ustawa o NIK*.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania
wniosków

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

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

Warszawa, dnia 9 czerwca 2017 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Dyrektor Departamentu Gospodarki,
Skarbu Państwa i Prywatyzacji
(-) Sławomir Grzelak