



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
KRZYSZTOF KWIATKOWSKI

KGP.410.001.01.2018

P/18/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/18/001 Wykonanie budżetu państwa w 2017 r. w części 20 – Gospodarka
Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii Plac Trzech Krzyży 3/5, 00-507 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jadwiga Emilewicz – Minister Przedsiębiorczości i Technologii od dnia 9 stycznia 2018 r. Wykonanie budżetu państwa w części 20 – Gospodarka w 2017 r. realizowało Ministerstwo Rozwoju kierowane od 28 września 2016 r. przez Mateusza Morawieckiego – Wicepremiera i Ministra Rozwoju i Finansów. (dowód: akta kontroli str. 34)
Podstawa prawna	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o <i>Najwyższej Izbie Kontroli</i> ¹
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/24/2018 z dnia 17 stycznia 2018 r. 2. Małgorzata Duraj, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KGP/25/2018 z dnia 22 stycznia 2018 r. 3. Agnieszka Kowalska-Frączyk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KGP/21/2018 z dnia 17 stycznia 2018 r. 4. Renata Patkowska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KGP/22/2018 z dnia 17 stycznia 2018 r. 5. Grzegorz Łukasik, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KGP/29/2018 z dnia 09 lutego 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1-10)

II. Cel i zakres kontroli

Celem kontroli była ocena wykonania budżetu państwa w roku 2017² pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez dysponenta części 20 – Gospodarka w związku z wykonywaniem budżetu państwa i planów finansowych jednostek finansowanych w ramach tej części budżetu państwa. Ocenie podlegały w szczególności:

- działania związane z pobieraniem i egzekucją dochodów budżetowych,
- realizacja wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym rzeczowe efekty uzyskane w wyniku realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych,
- prawidłowość sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2017 r. w zakresie operacji finansowych,

¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 524.

² Określonego w ustawie budżetowej na rok 2017 z dnia 16 grudnia 2016 r. (Dz. U. z 2017 r. poz. 108) oraz ustawie o zmianie ustawy budżetowej na rok 2017 z dnia 9 listopada 2017 r. (Dz. U. poz. 2162).

- nadzór i kontrola sprawowane przez dysponenta części budżetu państwa w trybie art. 175 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych*³ (dalej: *ufp*), w tym:
 - a) nadzór nad wykonaniem planów finansowych podległych jednostek,
 - b) nadzór nad wykorzystaniem i rozliczeniem dotacji wypłaconych z budżetu państwa w części 20 – Gospodarka.

Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były w szczególności następujące działania kontrolne:

- analiza stanu należności pozostałych do zapłaty,
- szczegółowa kontrola należności pozostałych do zapłaty u dysponenta III stopnia,
- analiza stanu zobowiązań,
- szczegółowa kontrola zobowiązań dysponenta I stopnia,
- kontrola realizacji wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków,
- kontrola prawidłowości zmian budżetu dokonywanych w części 20 – Gospodarka w trakcie roku budżetowego,
- kontrola prawidłowości dokonanych blokad wydatków budżetowych,
- kontrola przestrzegania ustalonych dla części 20 – Gospodarka limitów wydatków, w tym limitów środków na wynagrodzenia,
- kontrola wykorzystania środków otrzymanych z rezerwy ogólnej oraz rezerw celowych,
- szczegółowa kontrola wybranej próby dotacji udzielonych przez dysponenta I stopnia,
- szczegółowa kontrola wybranej próby zrealizowanych dochodów dysponenta III stopnia,
- szczegółowa kontrola wybranej próby zrealizowanych wydatków dysponenta III stopnia,
- szczegółowa kontrola wybranych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego,
- szczegółowa kontrola wykonania wybranych mierników rzeczowych ustalonych w budżecie zadaniowym,
- szczegółowa kontrola prawidłowości sporządzenia wybranych sprawozdań.

Szerszy opis działań kontrolnych przedstawiono w części **V. Wyniki kontroli**.

Do oceny wykonania budżetu państwa w części 20 – Gospodarka wykorzystano również wyniki kontroli wykonania planu finansowego na 2017 r. przez Polskie Centrum Akredytacji⁴ oraz wykorzystania dotacji przez Polską Agencję Inwestycji i Handlu Spółka Akcyjna (dalej: PAIH SA)⁵.

³ Dz. U. z 2017 r. poz. 2077.

⁴ Państwowa osoba prawna, udzielająca akredytacji warunków wprowadzania produktów do obrotu na podstawie upoważnienia udzielonego jej przez państwo.

⁵ Funkcjonująca dawniej pod nazwą "Polska Agencja Informacji i Inwestycji Zagranicznych Spółka Akcyjna". W 2017 r. przewidziano dla Agencji na realizację zadań publicznych środki z budżetu państwa (koszty centrali Agencji i koszty otwarcia i funkcjonowania zagranicznych biur handlowych) oraz środki ujęte w rezerwie celowej budżetu państwa przeznaczone na rozwój nowych obszarów działalności Agencji. PAIH SA będzie wchodziła w skład Grupy Polskiego Funduszu Rozwoju.

III. Charakterystyka kontrolowanej części

Dysponentem części 20 – Gospodarka był w okresie od 1 stycznia 2017 r. do 29 grudnia 2017 r. Minister Rozwoju i Finansów. W okresie od 30 do 31 grudnia 2017 r. dysponentem części był Prezes Rady Ministrów. W 2017 r. ustanowiono 49 dysponentów trzeciego stopnia – kierowników Wydziałów Promocji Handlu i Inwestycji Ambasad i Konsulatów Rzeczypospolitej Polskiej⁶ oraz czterech kierowników Zespołów w Stałych Przedstawicielstwach RP przy organizacjach międzynarodowych za granicą⁷. W ciągu roku, w związku z realizacją art. 11 ustawy z dnia 7 lipca 2017 r. *o wykonywaniu zadań z zakresu promocji polskiej gospodarki przez Polską Agencję Inwestycji i Handlu Spółka Akcyjna*⁸, postawiono w stan likwidacji oraz zlikwidowano 26 WPHI⁹.

Minister właściwy do spraw gospodarki sprawował nadzór nad Prezesem Głównego Urzędu Miar i Prezesem Urzędu Zamówień Publicznych oraz nad działalnością Urzędu Patentowego Rzeczypospolitej Polskiej. Ministrowi właściwemu do spraw gospodarki podlegał Urząd Dozoru Technicznego oraz Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości¹⁰.

W ramach części 20 – Gospodarka finansowano zadania dotyczące¹¹:

- 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 prowadzenia 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 wspierania rozwoju eksportu i inwestycji polskich za granicą oraz wspierania napływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych;
- 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.

⁶ Dalej: WPHI.

⁷ Wydział Ekonomiczno-Handlowy w Stałym Przedstawicielstwie RP przy Unii Europejskiej w Brukseli; Zespół do spraw UNIDO w Stałym Przedstawicielstwie RP przy Biurze Narodów Zjednoczonych w Wiedniu; Zespół Ministra Gospodarki w Stałym Przedstawicielstwie RP przy Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) z siedzibą w Paryżu oraz Zespół Stałego Przedstawiciela RP przy WTO w Stałym Przedstawicielstwie RP przy Biurze Narodów Zjednoczonych i Organizacji Międzynarodowych w Genewie.

⁸ Dz. U. poz. 1491, ze zm.

⁹ w: Szanghaju, Berlinie, Budapeszcie, Montrealu, Lizbonie, Kaliningradzie, Sankt Petersburgu, Brukseli, Wiedniu, Buenos Aires, Abu Dhabi, Casablance, Rzymie, Kolonii, Waszyngtonie, Dżakarcie, Taszkencie, Ankarze, Sao Paulo, Pradze, Tel Avivie, Almaty, Hadze, Paryżu, Kopenhadze i Seulu.

¹⁰ Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości realizowała część zadań wspierających eksport.

¹¹ Art. 9 ustawy z dnia 4 września 1997 r. *o działach administracji rządowej* (Dz. U. z 2017 r. poz. 888, ze zm.).

W związku z likwidacją Ministerstwa Skarbu Państwa w 2017 r. część jego zadań, głównie z zakresu sprawowania nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa, zostało przeniesionych do części 20 – Gospodarka. W związku z powyższym dane odnoszące się do wykonania *ustawy budżetowej na 2017 r.* są częściowo nieporównywalne z danymi dotyczącymi realizacji *ustawy budżetowej na 2016 r.*

Z dniem 9 stycznia 2018 r. Ministerstwo Rozwoju (dalej MR lub Ministerstwo) przekształcono w Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju¹² oraz utworzono Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii (dalej MPiT), w skład którego weszły komórki organizacyjne zlikwidowanego Ministerstwa Rozwoju obsługujące sprawy działu *gospodarka* oraz pracownicy obsługujący sprawy tego działu¹³. W konsekwencji zmian zawarto dwa niżej opisane porozumienia.

1. Z dnia 15 stycznia 2018 r. pomiędzy Dyrektorem Generalnym Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju a Dyrektorem Generalnym Ministerstwa Przedsiębiorczości i Technologii w sprawie *tymczasowego trybu pracy Ministerstwa Inwestycji i Ministerstwa Przedsiębiorczości i Technologii*. Podstawą zawarcia tego porozumienia był art. 25 ust. 4 pkt 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. *o służbie cywilnej*¹⁴. Ustalono między innymi, że do czasu wejścia w życie nowych regulacji zachowują moc dotychczasowe zarządzenia, decyzje oraz inne akty wewnętrzne Dyrektora Generalnego Ministerstwa Rozwoju, w tym komórki organizacyjne MR realizują zadania w zakresie swojej dotychczasowej właściwości.
2. Z dnia 24 stycznia 2018 r., z mocą od dnia 9 stycznia 2018 r., pomiędzy Ministrem Inwestycji i Rozwoju a Ministrem Przedsiębiorczości i Technologii, dotyczące zachowania ciągłości realizacji zadań dysponenta trzeciego stopnia w ramach części 20 – Gospodarka, w tym realizacji budżetu, prowadzenia rachunkowości, sporządzania, podpisywania i przekazywania sprawozdań budżetowych i finansowych oraz realizacji obowiązków pracodawcy, a także korzystania z systemu Quorum w celu prowadzenia rachunkowości, sprawozdawczości i spraw kadrowych. Postanowienia porozumienia obowiązywały do 30 marca 2018 r., a dla spraw związanych ze sprawozdawczością – do czasu ich zakończenia.

Zawarte porozumienia umożliwiły zamknięcie roku budżetowego, w tym sporządzenie sprawozdań budżetowych i finansowych.

W części 20 – Gospodarka w planach po zmianach:

- dochody zaplanowano w wysokości 304 077,0 tys. zł oraz zrealizowano w kwocie 281 279,5 tys. zł, co stanowiło 0,08% ogółu dochodów budżetu państwa,

¹² Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 stycznia 2018 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju (Dz. U. poz. 103).

¹³ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 stycznia 2018 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Przedsiębiorczości i Technologii (Dz. U. poz. 102).

¹⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 1889 i 2203.

- wydatki budżetu państwa zaplanowano w wysokości 2 517 078,8 tys. zł oraz zrealizowano w kwocie 2 450 638,3 tys. zł, co stanowiło 0,65% ogółu wydatków budżetu państwa,
- wydatki budżetu środków europejskich zaplanowano w wysokości 1 064 295,3 tys. zł oraz zrealizowano w kwocie 966 142,4 tys. zł, co stanowiło 2,01% ogółu wydatków budżetu środków europejskich.

W ramach części 20 – Gospodarka odrębną kontrolą objęto wykonanie przez Polskie Centrum Akredytacji planu finansowego na 2017 r. oraz prawidłowość wykorzystania przez Polską Agencję Informacji i Inwestycji Zagranicznych SA (obecnie Polską Agencję Inwestycji i Handlu SA) dotacji udzielonej przez Ministra Rozwoju i Finansów, przeznaczonej na realizację zadań mających na celu promocję gospodarki, w tym wspieranie rozwoju eksportu i inwestycji polskich za granicą oraz wspieranie napływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych.

IV. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹⁵ wykonanie budżetu państwa w 2017 r. w części 20 – Gospodarka.

W wyniku kontroli 76,7% zrealizowanych w części 20 – Gospodarka wydatków budżetu państwa¹⁶ oraz 0,2% wydatków budżetu środków europejskich stwierdzono, że zostały one poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonymi w ustawie o *finansach publicznych* i aktach wykonawczych. Nie stwierdzono niecelowego lub niegospodarnego wydatkowania środków publicznych. Prawidłowo przeprowadzano postępowania o udzielenie zamówień publicznych. Nie stwierdzono naruszeń przepisów ustawy *Prawo zamówień publicznych*¹⁷. Postępowania o zamówienie publiczne były realizowane zgodnie z określonymi w ustawie zasadami przygotowania, przeprowadzenia i udzielenia zamówienia. Prawidłowo zastosowano także wyłączenia stosowania *upzp*. W aktach wewnętrznie obowiązujących określono zasady i tryb postępowania komórek organizacyjnych zarówno w procesie wydatków realizowanych w ramach *upzp*, jak i gdy nie miała ona zastosowania¹⁸. Regulacje w tym zakresie były przestrzegane.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie zaopiniowała roczne łączne sprawozdania za 2017 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.

¹⁵ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej, ani dla negatywnej, stosuje się ocenę opisową.

¹⁶ Populacja skontrolowanych wydatków obejmowała zrealizowane przez dysponenta I stopnia wydatki w grupach ekonomicznych *Dotacje i subwencje*, *Wydatki majątkowe*, przez dysponenta III stopnia wydatki pozapłacowe o wartości większej niż 500 zł oraz dobrane celowo wydatki z rezerw budżetu państwa.

¹⁷ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych* (Dz. U. z 2017 r. poz. 1579, ze zm.); dalej - *upzp*.

¹⁸ W zakresie dotyczącym zakupów poniżej wartości 30 tys. euro w regulacjach wewnętrznych w szczególności określono zasady postępowania w przypadkach, gdy wartość planowanego zakupu była równa lub przekraczała 20,0 tys. złotych netto.

Przyjęte mechanizmy kontroli zarządczej zapewniały w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości sporządzonych sprawozdań budżetowych 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*¹⁹.

Wnioski pokontrolne sformułowane w wyniku *Wykonania budżetu państwa w 2016 r. w części 20 – Gospodarka*²⁰ zostały zrealizowane.

V. Wyniki kontroli

1. Dochody budżetowe

Opis stanu
faktycznego

Zrealizowane dochody w części 20 – Gospodarka wyniosły 281 279,5 tys. zł i były o 7,5% niższe od kwoty planowanej w *ustawie budżetowej na 2017 r.* oraz wyższe o 285,7% od wykonania w 2016 r. Realizacja dochodów na poziomie zbliżonym do planu nastąpiła pomimo braku wpłaty dywidendy w wysokości 240 000 tys. zł od Powszechnej Kasy Oszczędności Banku Polskiego SA (PKO BP). Dywidenda przez tę spółkę nie została wypłacona z uwagi na przeznaczenie zysku netto osiągniętego w 2016 r., w całości na kapitały: zapasowy i rezerwowy²¹. Stanowiło to realizację indywidualnego zalecenia Komisji Nadzoru Finansowego z marca 2017 r., dotyczącego zwiększenia funduszy własnych poprzez zatrzymanie przez PKO BP całości zysku wypracowanego w 2016 r.

Na wykonanie dochodów na kwotę zbliżoną do planowanej wpłynęło uzyskanie dochodów nieobjętych prognozą na etapie konstruowania budżetu państwa oraz osiągnięcie niektórych dochodów w kwotach znacznie wyższych od planowanych. Najwyższe niezaplanowane dochody stanowiły dywidendy wpłacone przez spółki, które zostały objęte nadzorem właścicielskim przez Ministra Rozwoju i Finansów w trakcie roku 2017 (81 372,6 tys. zł) oraz zwrot niewykorzystanej dotacji wraz z odsetkami dokonany przez Krajowy Fundusz Kapitałowy (72 206 tys. zł)²². Wyższe od zaplanowanych były wpłaty: z części zysku osiągniętego przez Urząd Dozoru Technicznego za 2016 r. oraz od Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości z tytułu zwrotów niewykorzystanych dotacji przez beneficjentów, a także – niewykorzystanych przez Agencję dotacji celowych i podmiotowej.

(dowód: akta kontroli str. 666-670, 9995-998, 1258-1359)

Według stanu na 31 grudnia 2016 r. Minister Rozwoju i Finansów wykonywał prawa z akcji i udziałów 22 spółek, w tym 12 spółek zarządzających specjalnymi strefami ekonomicznymi. Skarb Państwa posiadał łącznie w tych spółkach akcje i udziały o oszacowanej na dzień bilansowy wartości 27 605 408,7 tys. zł. Według stanu na

¹⁹ Odpowiednio rozporządzenie: 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), z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz.U. Nr 298 poz. 1766, ze zm.).

²⁰ Wystąpienie pokontrolne z dnia 9 czerwca 2017 r. znak KGP.410.001.01.2017 P/17/001.

²¹ Uchwała nr 7/2017 Zwyczajnego Walnego Zgromadzenia Akcjonariuszy PKO BP z dnia 22 czerwca 2017 r.

²² Dotacja została udzielona w ramach projektu „Wspieranie funduszy kapitału podwyższonego ryzyka przez Krajowy Fundusz Kapitałowy” w działaniu 3.2 Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka 2007-2013.

31 grudnia 2017 r. – w wyniku wejścia w życie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 3 stycznia 2017 r. 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 oraz późniejszych zmian tego aktu w trakcie 2017 r.²³ – Minister Rozwoju i Finansów wykonywał prawa z akcji i udziałów 212 spółek. Skarb Państwa posiadał w tych spółkach akcje i udziały o łącznej oszacowanej wartości 30 258 421,1 tys. zł. W trakcie 2017 r. spod nadzoru Ministra wyłączono między innymi Powszechny Zakład Ubezpieczeń SA (o wartości rynkowej akcji Skarbu Państwa 9 505 997,1 tys. zł na dzień 31 grudnia 2016 r.), natomiast włączono między innymi Międzynarodową Korporację Gwarancyjną Sp. z o.o. (342 704,2 tys. zł²⁴), Chemię Polską Sp. z o.o. w likwidacji (220 000,0 tys. zł²⁵) i Grupę Azoty SA (2 278 321,8 tys. zł²⁶).

NIK zwraca uwagę na nieuwzględnienie w księgach rachunkowych akcji i udziałów pięciu spółek, które zostały przejęte do nadzoru właścicielskiego przez Ministra Rozwoju i Finansów na mocy rozporządzenia z 8 grudnia 2017 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie wykazu spółek (...) ²⁷ oraz niewyksięgowanie akcji Funduszu Rozwoju Spółek SA, który na mocy rozporządzenia z 11 października 2017 r., zmieniającego rozporządzenie w sprawie wykazu spółek (...) ²⁸, przeszedł do nadzoru Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej. W związku z prowadzoną kontrolą, w wyniku przekazania stosownych dokumentów uzgodnionych przez właściwe departamenty merytoryczne, powyższe operacje gospodarcze ujęto w księgach rachunkowych Ministerstwa w dniu 21 marca 2018 r. Ponadto dokonano korekty lub aktualizacji stanu ilościowo-wartościowego akcji i udziałów Skarbu Państwa w spółkach na dzień 31 grudnia 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 1303-1311, 1369-1416, 1502-1543)

Na koniec 2017 r., zgodnie ze sprawozdaniem Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych, w części 20 – Gospodarka pozostały do zapłaty należności na kwotę 1 228 163,1 tys. zł. W porównaniu do roku 2016 należności te wzrosły 12,7 razy, co wynikało przede wszystkim z przejęcia należności po zlikwidowanym Ministerstwie Skarbu Państwa, tj. należności po zlikwidowanym Funduszu Restrukturyzacji Przedsiębiorców (1 131 366,7 tys. zł, z tego 607 460,9 tys. zł wymagalnych²⁹) oraz zaległej dywidendy od jednego podmiotu (2 988,3 tys. zł). Z powyższych przyczyn nastąpił także wzrost zaległości, które według stanu na 31 grudnia 2017 r. wyniosły 683,6 tys. zł i były 8,7 razy wyższe od zaległości, które wystąpiły w części 20 – Gospodarka na koniec 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 666-670, 995-998, 1268, 1500)

²³ Dz. U. poz. 10, ze zm.

²⁴ Wartość udziałów Skarbu Państwa na dzień 31 grudnia 2017 r.

²⁵ Wartość udziałów Skarbu Państwa na dzień 31 grudnia 2017 r.

²⁶ Wartość akcji Skarbu Państwa na dzień 31 grudnia 2017 r.

²⁷ Dz. U. poz. 2358; rozporządzenie weszło w życie 19 grudnia 2017 r.

²⁸ Dz. U. poz. 1908; rozporządzenie weszło w życie 13 października 2017 r. W dniu 10 października 2017 r. Prezes Rady Ministrów wycofał pełnomocnictwo udzielone Ministrowi Rozwoju i Finansów do wykonywania uprawnień Skarbu Państwa z tytułu sprawowania nadzoru właścicielskiego nad Funduszem Rozwoju Spółek SA.

²⁹ Pismo z dnia 16 marca 2016 r. znak DBG-II.0811.3.2018.GG.

Szczegółowym badaniem NIK objęto 75 dowodów księgowych dotyczących dochodów o łącznej wartości 9 093,1 tys. zł, co stanowiło 39,6% kwoty dochodów zrealizowanych przez Ministerstwo Rozwoju – dysponenta III stopnia. Badanie przeprowadzono pod względem prawidłowości i terminowości ustalania należności. Nieprawidłowości nie stwierdzono. Należności były ustalane prawidłowo, w wysokości określonej w przepisach prawa, decyzji lub umowie. Skontrolowane dochody uzyskano przede wszystkim z tytułu opłat za zezwolenia na obrót hurtowy napojami alkoholowymi o zawartości powyżej 18% alkoholu bądź za decyzje wprowadzające zmiany w tych zezwoleniach (zwiększenie limitu lub wprowadzenie nowych miejsc prowadzenia działalności gospodarczej). Opłaty były wnoszone przez przedsiębiorców przed wydaniem decyzji przez Ministra Rozwoju i Finansów.

Minister nie przeprowadzał kontroli przestrzegania warunków wydanych zezwoleń oraz przepisów ustawy z 26 października 1982 r. o *wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi*³⁰, np. czy przedsiębiorcy występują o zwiększenie limitu w sytuacji uzyskania obrotu przekraczającego pierwotne zezwolenie, co wiąże się z koniecznością uiszczenia kolejnej opłaty oraz czy następuje to w ustawowym trzydziestodniowym terminie od dnia wykorzystania limitu. Według wyjaśnień Dyrektora byłego Departamentu Handlu i Usług (DHU)³¹ minister właściwy do spraw gospodarki nie posiada uprawnień do przeprowadzania takich kontroli u przedsiębiorców w trakcie prowadzenia działalności gospodarczej. Wskazał natomiast, że organami uprawnionymi do przeprowadzania takich kontroli jest Państwowa Inspekcja Handlowa, policja, organy kontroli celno-skarbowej lub podatkowej. Minister właściwy do spraw gospodarki nie wydał w latach 2016-2017 żadnej decyzji o cofnięciu zezwolenia na podstawie przesłanek określonych w ww. ustawie (art. 9⁵).

Ponadto w zdecydowanej większości zapisów księgowych dotyczących 38 zezwoleń i 31 decyzji zwiększających limit obrotu hurtowego alkoholem stosowano różne opisy (o różnej szczegółowości i z zastosowaniem różnych określeń lub skrótów). W opinii NIK – biorąc pod uwagę treść art. 23 ust. 2 pkt 3 *ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości*³² – w księgach rachunkowych powinien być stosowany jednorodny, zrozumiały skrót lub kod opisu operacji dla takich samych zdarzeń dotyczących opłat za wydanie zezwolenia na obrót hurtowy napojami alkoholowymi lub opłat za wydanie decyzji zwiększających limit przyznany w zezwoleniu.

NIK zauważyła także, że nie uwzględniono w księgach rachunkowych zmiany nazwy jednego z przedsiębiorców, który dokonał opłaty za wydanie zezwolenia (dotyczy opłaty zarejestrowanej pod pozycją 320/D/2017/02/4/5).

(dowód: akta kontroli str. 1094-1100, 1417-1455, 1547)

Skuteczność i adekwatność działań, podejmowanych przez Ministerstwo Rozwoju jako dysponenta III stopnia w celu odzyskania zaległości, sprawdzono na próbie dwóch zaległości (100% zaległości, które wystąpiły w 2017 r.) na łączną kwotę 466,6 tys. zł. Nie stwierdzono nieprawidłowości, jednak w opinii NIK podejmowanie działań w zakresie windykacji należności powinno być szybsze. W tym zakresie NIK

³⁰ Dz.U. z 2016 r. poz. 487, ze zm.

³¹ Po reorganizacji Departament Małych i Średnich Przedsiębiorstw w MPiT, pismo z dnia 19 marca 2018 r. znak DHU-II-0810.1.2018.IM.

³² Dz. U. z 2018 r., poz. 394.

zauważa, że reorganizacje Ministerstwa, kierowanego przez ministra właściwego do spraw gospodarki – zarówno poprzednia (w latach 2015/2016), jak i przeprowadzana w okresie niniejszej kontroli NIK – nie pozostawały bez wpływu na sprawność i skuteczność podejmowanych czynności w obu skontrolowanych przypadkach. Likwidacja Ministerstwa Gospodarki miała wpływ na kilkumiesięczną zwłokę w zawiadomieniu Prokuratury Generalnej o konieczności wszczęcia w imieniu Skarbu Państwa postępowania sądowego w sprawie o zapłatę na rzecz Skarbu Państwa kwoty 395,6 tys. zł (należność główna) od przedsiębiorcy, który nie wywiązał się z umowy świadczenia usług porządkowych. Ostatecznie przeprowadzone w tej sprawie w listopadzie 2017 r. postępowanie egzekucyjne zostało umorzone przez komornika z uwagi na bezskuteczność egzekucji (nie ustalono lub nie odnaleziono składników majątkowych podlegających zajęciu). Natomiast w przypadku drugiej należności głównej w wysokości 5 996,50 zł, tytuł wykonawczy wpłynął do Ministerstwa Rozwoju w dniu 4 stycznia 2018 r., lecz nie skierowano sprawy do egzekucji komorniczej, gdyż 9 stycznia 2018 r. doszło do kolejnej reorganizacji. Prowadzący dotychczas tę sprawę radca prawny – po reorganizacji pracownik Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju – nie uzyskał pełnomocnictwa substytucyjnego z Ministerstwa Przedsiębiorczości i Technologii, o które wystąpił w dniu 8 lutego 2018 r. Według wyjaśnień³³ Zastępcy Dyrektora Biura Dyrektora Generalnego sprawa jest przygotowywana do przekazania do MPiT, w celu prowadzenia egzekucji przez pracowników tego urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 1439-1440, 1456-1499)

Należności

W grudniu 2017 r. w ewidencji dysponenta części 20 – Gospodarka ujęto 18 należności po zlikwidowanym Funduszu Restrukturyzacji Przedsiębiorców³⁴ w łącznej kwocie 1 138 991,8 tys. zł³⁵. Należności FRP zostały początkowo ujęte w księgach rachunkowych Ministerstwa w zbiorczych kwotach³⁶, na podstawie dokumentów przekazanych Ministerstwu przez Agencję Rozwoju Przemysłu SA³⁷ w październiku i listopadzie 2017 r.

NIK zwraca uwagę na trwający w 2017 r. wielomiesięczny proces ustalania kompetencji poszczególnych organów/podmiotów odnośnie m.in. do dochodzenia należności Skarbu Państwa po zlikwidowanym z dniem 1 stycznia 2017 r. FRP³⁸. W pracach obejmujących interpretację przepisów ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. *Przepisy wprowadzające ustawę o zasadach zarządzania mieniem państwowym*³⁹ w zakresie wykonywania zadań związanych ze zlikwidowanym FRP udziały brały Ministerstwo Rozwoju, Ministerstwo Finansów oraz ARP SA. W celu określenia reprezentacji Skarbu Państwa w sprawach dotyczących należności FRP Ministerstwo Rozwoju

³³ Pismo z 20 marca 2018 r., znak BK-II.0810.1.2018.

³⁴ Dalej: FRP.

³⁵ 8 grudnia 2017 r. ujęto 17 należności w łącznej kwocie 1 136 066,7 tys. zł, a 31 grudnia 2017 r. – jedną należność w kwocie 2 925,1 tys. zł.

³⁶ Przekazane przez ARP SA należności FRP wprowadzono do ewidencji odpowiednio 31 października oraz 10 listopada 2017 r. w łącznej kwocie 1 134 801,7 tys. zł.

³⁷ Dalej: ARP SA.

³⁸ Zgodnie z 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).

³⁹ Dalej – *ustawa wprowadzająca ustawę o zmp*.

wystąpiło⁴⁰ do Prokuratury Generalnej RP o wydanie opinii. Prokuratura Generalna RP w przekazanych wyjaśnieniach oraz w opinii prawnej wskazała⁴¹, że z mocy art. 117 ust. 2 ustawy o wprowadzającej ustawę o zzmp w sprawach dotyczących dochodzenia należności wynikających z zawartych umów wsparcia niebędącego pomocą publiczną oraz pomocy w celu ratowania lub restrukturyzacji przedsiębiorców udzielonych ze środków FRP podmiotem właściwym do reprezentowania Skarbu Państwa jest ARP SA, natomiast minister właściwy ds. gospodarki jest uprawniony do dokonywania zmian w ww. umowach bądź stosowania ulg w spłacie należności FRP w trybie ustawy o finansach publicznych. Prokuratura Generalna RP wyjaśniła także, że prawa i obowiązki z powyższych umów pozostają przy Skarbie Państwa, a wynikające z nich należności są należnościami Skarbu Państwa. Ministerstwo, aby umożliwić ARP SA wykonywanie zadań w ww. zakresie, protokołem zdawczo-odbiorczym z dnia 20 grudnia 2017 r. dokonało zwrotu otrzymanych wcześniej dokumentów dotyczących należności FRP.

NIK zauważa ponadto, że:

- stan należności FRP⁴² przekazanych przez ARP SA i wprowadzonych do ewidencji dysponenta części 20 – Gospodarka w dniu 8 grudnia 2017 r. nie uległ zmianie w porównaniu do stanu tych należności wykazanego w załączniku⁴³ do protokołu zdawczo-odbiorczego sporządzonego 30 marca 2017 r. pomiędzy Ministerstwem Skarbu Państwa w likwidacji a ARP SA,
- informacje o spłatach należności po zlikwidowanym FRP, dokonanych w 2017 r. w łącznej kwocie 11 804,3 tys. zł, zostały przekazane do Ministerstwa Rozwoju przez Ministerstwo Finansów w dniu 7 listopada 2017 r.

W związku z powyższym, w ocenie NIK, z uwagi na wielomiesięczny proces ustalania kompetencji poszczególnych podmiotów odnośnie do dochodzenia należności FRP, weryfikacja prawidłowości i terminowości spłat tych należności mogła być w 2017 r. utrudniona.

(dowód: akta kontroli str. 3262-3286, 3381-3499, 3522-3550, 3574-3600, 4001-4021, 4033-4491)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej dochodów budżetowych nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2017 r. przez kontrolowaną jednostkę w zakresie dochodów.

2. Wydatki

Opis stanu
faktycznego

Wydatki budżetu państwa w części 20 – Gospodarka zostały zrealizowane w kwocie 2 450 638,3 tys. zł, co stanowiło 90,3% planu po zmianach. W porównaniu do roku 2016 wydatki były wyższe o 1 807 273,9 tys. zł, tj. 280,9%, co wynikało głównie ze zwiększenia wydatków na zakup i objęcie akcji w podwyższonym kapitale zakłado-

⁴⁰ Pisma z 16 października 2017 r. oraz z 27 listopada 2017 r. (znak DP-II.0260.102.2017).

⁴¹ Pisma: z 31.10.2017 r., znak K-0701-305/17/BPR W/38186/17 oraz z 8 grudnia 2017 r., znak KR-500-131/17/BPR.

⁴² Zestawienie 17 należności o łącznej kwocie 1 136 066,7 tys. zł.

⁴³ Załącznik do protokołu zdawczo-odbiorczego pn. „Zestawienie należności po zlikwidowanym Funduszu Restrukturyzacji Przedsiębiorców na dzień 31.12.2016 r.”

wym spółek: Polski Fundusz Rozwoju SA (PFR SA) i Polska Agencja Inwestycji i Handlu SA. Spółki te realizowały zadania Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju w obszarze inwestycji i promocji polskiej gospodarki. W 2017 r. zrealizowano wydatki budżetu środków europejskich w kwocie 966 142,4 tys. zł, tj. 90,8% planu po zmianach.

Zobowiązania wyniosły 5 957,6 tys. zł (w tym 10,1 tys. zł stanowiły zobowiązania wymagalne) i były o 55 tys. zł (0,93%) wyższe w porównaniu z 2016 r.

Zobowiązania wymagalne w kwocie 2,6 tys. zł powstały po ostatecznym rozliczeniu rozwiązanych umów zakupu usług telekomunikacyjnych i paliwa dla zlikwidowanych WPHI. Dowody księgowe w celu zapłaty zobowiązań wymagalnych przekazano w styczniu 2018 r. Zobowiązanie w kwocie 7,5 tys. zł powstało z tytułu zwrotu PAIH SA kosztów podróży członka jej Zarządu, który w styczniu 2017 r. reprezentował Ministra podczas misji promocyjnej w Azji. Fakturę w celu zapłaty przekazano do Ministerstwa w lutym 2018 r. Zaległe płatności uregulowano w lutym i marcu 2018 r., niezwłocznie po otrzymaniu dowodów księgowych.

(dowód: akta kontroli str. 697-703, 715-718, 1848-2000)

Wydatki budżetu państwa

Wydatki budżetu państwa zostały przeznaczone w szczególności na:

- podwyższenie kapitału zakładowego⁴⁴ Polskiego Funduszu Rozwoju SA w kwocie 1 800 000,0 tys. zł i Polskiej Agencji Inwestycji i Handlu SA w łącznej kwocie 128 602,0 tys. zł;
- dotacje dla PAIH SA w kwocie 31 088,2 tys. zł i Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP) w kwocie 54 814,2 tys. zł;
- finansowanie programów wieloletnich: *Program wspierania inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki polskiej na lata 2011-2023* w kwocie 93 280,3 tys. zł; *Program oczyszczania kraju z azbestu na lata 2009-2023* w kwocie 2 031,3 tys. zł;
- finansowanie projektu *Promocja Polski i Miasta Łodzi w związku z ubieganiem się o prawo do organizacji EXPO 2022* w kwocie 16 453,4 tys. zł;
- opłacenie składek do organizacji międzynarodowych w łącznej kwocie 30 110,4 tys. zł, w tym: Europejskiej Agencji Kosmicznej (ESA), Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), Światowej Organizacji Handlu (WTO);
- sfinansowanie kosztów funkcjonowania Ministerstwa w łącznej kwocie 107 747,6 tys. zł.

⁴⁴ Zrealizowane na mocy ustawy o zmianie ustawy budżetowej na rok 2017 z dnia 9 listopada 2017 r., obowiązująca od dnia 24 listopada 2017 r.

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

- PAIH SA w kwocie 31 088,2 tys. zł na promocję gospodarki, w tym wspieranie rozwoju eksportu i inwestycji polskich za granicą oraz wspieranie napływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych;
- Opel Motor Manufacturing Poland Sp. z o.o. w kwocie 14 432,8 tys. zł oraz Spółdzielni Mleczarskiej Mlekovita (Mlekovita) w kwocie 10 774,4 tys. zł, wypłacone z tytułu poniesionych nakładów inwestycyjnych w ramach *Programu wspierania inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki polskiej na lata 2011-2023*.

W badanych wydatkach dotyczących udzielonych dotacji nie stwierdzono nieprawidłowości. Przekazanie dotacji następowało zgodnie z zasadami określonymi w ustawie o *finansach publicznych*, obowiązujących przepisach i umowach.

(dowód: akta kontroli str. 3695-3880, 3896-3902, 4492-4657)

W odniesieniu do rozliczenia dotacji udzielonych w 2017 r. NIK przedstawia następujące uwagi.

- Do zakończenia kontroli nie zatwierdzono rozliczenia dotacji celowej udzielonej PAIH SA. W uwagach do sprawozdania rocznego zwrócono się do PAIH SA o wskazanie przyczyn braku realizacji w 2017 r. niektórych planowanych zadań oraz nieosiągnięcia wartości docelowych w kilkunastu wskaźnikach, w sytuacji wykorzystania dotacji w 100%. W terminie wynikającym z umowy przekazano uwagi do sprawozdania rocznego PAIH SA. Uwagi przekazano 16 marca 2018 r. w ostatnim dniu 45-dniowego terminu, w którym Minister mógł zatwierdzić sprawozdanie PAIH SA lub zgłosić uwagi do tego dokumentu. PAIH SA nie wyznaczyła terminu przekazania uzupełnionego i poprawionego sprawozdania.
- W 2017 r. w umowie dotacji zawartej z PAIH SA nieadekwatnie klasyfikowano wskaźniki produktu i efektu wykorzystywane do monitorowania celów realizacji zadań finansowanych ze środków dotacji. Wskaźniki produktu były tożsame ze wskaźnikami efektu. Przykładowo w zestawie wskaźników do oceny wykonania zadania nr 8 *„Wspieranie polskich przedsiębiorstw na wybranych rynkach”* wymieniono wskaźniki produktu *liczba pogłębionych kontaktów handlowych nawiązanych z potencjalnymi kontrahentami* oraz *liczba nawiązanych kontaktów z przedstawicielami polskiego biznesu i Polonii na rynkach zagranicznych*. W tym samym zadaniu wskaźnikiem efektu była *liczba nawiązanych kontaktów na wybranych rynkach*. Według wyjaśnień⁴⁵ Zastępcy Dyrektora Departamentu Rozwoju Inwestycji rozbieżność klasyfikacji wskaźników zidentyfikowano przy przygotowywaniu umowy dotacji na 2018 r. W efekcie zrezygnowano z podziału wskaźników na wskaźniki produktu i efektu.

(dowód: akta kontroli str. 4494-4495, 4518-4522, 4576-4580, 4639-4655)

⁴⁵ Pismo z 27 marca 2018 r. nr DDI-Ia.0810.1.2018.AK.

- W 2017 r., po ustaleniu niewykonania przez Mlekovitę zobowiązań umownych w zakresie poniesienia nakładów inwestycyjnych, na wniosek beneficjenta dwukrotnie dostosowano harmonogram nakładów na 2016 r. i 2017 r. do faktycznie poniesionych wydatków na realizację projektu. Zmiany harmonogramu nakładów inwestycyjnych umożliwiły kontynuowanie umowy wsparcia projektu, bez obowiązku zwrotu wcześniej wypłaconej dotacji. Jednocześnie umożliwiły wypłatę w 2017 r. kolejnej transzy wsparcia oraz przesunięcie zakończenia realizacji projektu na 2018 r., tj. poza okres wynikający z umowy wsparcia zawartej w 2015 r. Zdecydowano o kontynuowaniu projektu wsparcia, uznając argumentację beneficjenta, że o opóźnieniu w realizacji inwestycji zdecydowały obiektywne przyczyny oraz że inwestycja ma istotne znaczenie dla polskiej gospodarki. Zmiany harmonogramu i przesunięcie w czasie zakończenia projektu nie dotyczyły przewidzianych w umowie: kwoty 380 000,0 tys. zł planowanych do poniesienia nakładów inwestycyjnych, utworzenia 153 nowych miejsc pracy i wsparcia zaplanowanego do wypłaty w kwocie 30 400,0 tys. zł. Zdaniem NIK ewentualna zmiana harmonogramu ponoszenia kosztów inwestycji powinna następować niezwłocznie po zaistnieniu okoliczności, które uzasadniają zmianę terminów realizacji projektu, ponoszenia nakładów i wypłaty dotacji. Umowa zapewnia Ministrowi narzędzia monitorowania realizacji projektu poza terminami rocznych sprawozdań ponoszenia nakładów inwestycyjnych i tworzenia miejsc pracy (§ 3 ust. 13, § 4 ust. 3 i 4), które nie były jednak wykorzystywane. Zobowiązywała również beneficjenta do przekazywania, na każde pisemne wezwanie, informacji i wyjaśnień na temat realizacji inwestycji. Beneficjent był zobowiązany do ewidencjonowania danych dotyczących inwestycji w sposób umożliwiający bieżące monitorowanie i weryfikację kosztów inwestycji i tworzenia nowych miejsc pracy. Minister był również uprawniony do przeprowadzania kontroli dodatkowych, poza kontrolami po uprzednim powiadomieniu beneficjenta. Ponadto NIK zwraca uwagę, że dopiero 27 marca 2018 r., po zainteresowaniu się sprawą przez kontrolerów NIK, do Mlekovity przekazano protokół kontroli ponoszenia nakładów inwestycyjnych w 2016 r., przeprowadzonej w grudniu 2017 r.
- W 2017 r. nie zawarto aneksu do umowy wsparcia innowacyjnej inwestycji *Projekt uruchomienia produkcji silników spalinowych nowej generacji w zakładzie produkcyjnym w Tychach*, zawartej z General Motors Manufacturing Poland Sp. z o.o.⁴⁶, w związku ze zmianą przedmiotu produkcji. Przyjęto zapewnienie Opel Manufacturing Poland Sp. z o.o., że zmiany w dotowanym projekcie nie spowodują obniżenia nakładów oraz zmniejszenia liczby miejsc pracy poniżej progów elastyczności określonych w *Programie wspierania inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki polskiej na lata 2011-2023*⁴⁷. Według wyjaśnień⁴⁸ Zastępcy Dyrektora Departamentu Rozwoju Inwestycji, wobec powzięcia informacji o zmianie właściciela fabryki

⁴⁶ Umowa z 18 czerwca 2014 r. nr IV/438/P/15014/6230. Aktualnie beneficjent wsparcia ze środków budżetowych występuje pod nazwą Opel Manufacturing Poland Sp. z o.o.

⁴⁷ Dopuszcza się możliwość obniżenia wartości nakładów inwestycyjnych o maksimum 15% i liczby nowo utworzonych miejsc pracy o maksimum 10%.

⁴⁸ Pismo z 30 marca 2018 r. bez numeru.

w Tychach oraz zmianach biznesowych polegających na wprowadzeniu do produkcji nowego silnika spalinowego, rozważane jest zawarcie aneksu do umowy wsparcia. Zgodnie z wnioskiem beneficjenta o wsparcie ze środków *Programu*, przedmiotem projektu było uruchomienie produkcji silników spalinowych nowej generacji: benzynowych i diesla. W umowie beneficjent wsparcia w łącznej kwocie 39 960,0 tys. zł zobowiązał się ponieść do 2019 r. nakłady inwestycyjne w wysokości 1,2 mld zł i zatrudnić 200 osób. Umowa nie określała zakresu rzeczowego projektu, ani zasad jego zmiany. Spółka Opel Manufacturing Poland Sp. z o. o. w dniu 3 lipca 2017 r. poinformowała Ministra Rozwoju i Finansów, że nastąpiła zmiana modelu silnika przeznaczonego do produkcji w Tychach. Zdecydowano, że w Tychach nie będzie produkowany planowany na etapie udzielania wsparcia inwestycji silnik diesla i model silnika benzynowego CCS. Nowy właściciel zdecydował o produkcji innego silnika benzynowego (...) ⁴⁹. Pomimo informacji o zmianie modelu silnika oraz likwidacji niektórych środków trwałych zakupionych w związku z realizowanym w Tychach projektem, wypłacono beneficjentowi kolejną transzę wsparcia ze środków *Programu wspierania inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki polskiej na lata 2011-2023*. Wartość zlikwidowanych środków trwałych pomniejszyła nakłady inwestycyjnych poniesione w 2017 r., a w konsekwencji kwotę wypłaconej dotacji. W 2017 r. w związku z realizowanym projektem beneficjent zatrudniał 396 pracowników, w tym 125 pracowników z wyższym wykształceniem.

(dowód: akta kontroli str. 3713-3716, 3741-3792, 3801-3808, 3848-3880, 3896-3902)

Szczegółową kontrolą NIK objęto wykorzystanie wszystkich środków przyznanych z rezerwy ogólnej (w kwocie 3 811,0 tys. zł) oraz dobranych celowo środków przyznanych z rezerw celowych w łącznej kwocie 69 562,4 tys. zł, tj. 73,1% przyznanych środków z rezerw, a także wszystkie środki przyznane z rezerwy celowej w zakresie budżetu środków europejskich – w łącznej kwocie 152 041,9 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 104-108, 4740-4747)

Środki z rezerwy ogólnej przyznane w kwocie 2 000,0 tys. zł, przeznaczone na objęcie akcji w podwyższonym kapitale zakładowym PAIH SA, zostały wykorzystane w całości i zgodnie z przeznaczeniem. Natomiast środki w kwocie 1 811,0 tys. zł, przeznaczone na sfinansowanie działalności Pełnomocnika Rządu do Spraw Centralnego Portu Komunikacyjnego dla Rzeczypospolitej Polskiej, zostały wykorzystane w kwocie 207,4 tys. zł (11,5%). Niskie wykorzystanie rezerwy wynikało z realizacji części zadań, na wniosek Pełnomocnika, przez Polski Fundusz Rozwoju SA oraz z przesunięcia terminu przyjęcia koncepcji przygotowania i realizacji inwestycji ⁵⁰. Kontrola losowo dobranych wydatków w łącznej kwocie 98,8 tys. zł (47,6% wykorzystanych środków) nie wykazała nieprawidłowości. Niewykorzystana kwota 1 603,6

⁴⁹ Informacja wyłączona przez NIK na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2016 r. poz. 1764 ze zm.). Wyłączenia dokonano ze względu na ochronę interesu podmiotu gospodarczego – tajemnica przedsiębiorstwa.

⁵⁰ Uchwała nr 173/2017 Rady Ministrów z dnia 7 listopada 2017 r. w sprawie przyjęcia „Koncepcji przygotowania i realizacji inwestycji Port Solidarność – Centralny Port Komunikacyjny dla Rzeczypospolitej Polskiej”.

tys. zł nie została objęta blokadą w trybie art. 177 *ufp*, nie wystosowano również wniosku o korektę decyzji przyznającej rezerwę.

Środki z rezerw celowych budżetu państwa:

- w łącznej kwocie 26 602,0 tys. zł, przeznaczone na podwyższenie kapitału zakładowego PAIH SA, zostały wykorzystane w całości i zgodnie z przeznaczeniem;
- w łącznej kwocie 20 000,0 tys. zł, przeznaczone na finansowanie zadania *Promocja Polski i Miasta Łodzi w związku z ubieganiem się o prawo do organizacji EXPO 2022*, zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem w wysokości 16 453,4 tys. zł (82,3%), niewykorzystane środki zostały częściowo zablokowane – blokadą objęto 1 817,0 tys. zł; ostatecznie Miasto Łódź nie zostało wybrane na organizatora EXPO 2022; do dnia zakończenia kontroli dotacja udzielona Miastu Łodzi nie została ostatecznie rozliczona;
- w kwocie 49,4 tys. zł, przeznaczone na wynagrodzenia dla czterech pracowników obsługujących Pełnomocnika Rządu ds. Centralnego Portu Komunikacyjnego dla Rzeczypospolitej Polskiej, zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem w kwocie 15,9 tys. zł (32,3%);
- w kwocie 1 380,7 tys. zł, przeznaczone na realizację poddziałania 3.3.2 POIR *Promocja gospodarki w oparciu o polskie marki produktowe - Marka Polskiej Gospodarki – Brand*, zostały wykorzystane w kwocie 713,0 tys. zł (51,6%); niskie wykorzystanie środków wynikało z trwającego do końca roku 2017 prac nad katalogiem działań promocyjnych, których realizacja mogła zostać dodatkowo zlecona partnerom projektu (tj. Krajowemu Ośrodkowi Wsparcia Rolnictwa i PARP); z uwagi na zakończenie konsultacji w grudniu 2017 r. podjęto decyzję o przeniesieniu rozpoczęcia tych działań w 2018 r.
- w kwocie 534,7 tys. zł, przeznaczone na realizację przez Departament Innowacji MPiT projektu pozakonkursowego w ramach poddziałania 2.4.1 POIR *Centrum analiz i pilotaży nowych instrumentów Inno_Lab*, zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem w kwocie 93,6 tys. zł (17,5%); niewykorzystane środki zostały częściowo zablokowane – blokadą objęto 378,0 tys. zł;
- w kwocie 971,9 tys. zł, przeznaczone na realizację przez Departament Innowacji MPiT projektu pozakonkursowego w ramach poddziałania 2.4.2 POIR *Monitoring Krajowej Inteligentnej Specjalizacji*, zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem w kwocie 63,2 tys. zł (6,5%); niewykorzystane środki zostały częściowo zablokowane – blokadą objęto 735,0 tys. zł. Niskie wykorzystanie środków z rezerwy, przeznaczonych na projekty 2.4.1 i 2.4.2 wynikało z przedłużających się procedur uruchamiania zaplanowanych w projektach zamówień publicznych oraz zmian organizacyjnych w Ministerstwie Rozwoju, w konsekwencji czego wydatki będą ponoszone w późniejszym terminie.

(dowód: akta kontroli str. 123-400, 4658-4734)

Środki z rezerw celowych budżetu środków europejskich przeznaczone przez Bank Gospodarstwa Krajowego:

- w kwocie 100 000,0 tys. zł – na realizację poddziałania 3.2.2 POIR *Kredyt na innowacje technologiczne* – zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem w kwocie 58 967,0 tys. (59,0%); niskie wykorzystanie środków wynikało z licznych braków oraz uchybień stwierdzonych w trakcie weryfikacji wniosków o płatność złożonych przez beneficjentów poddziałania, co uniemożliwiło dokonanie wypłat w zakładanej wysokości.
- w kwocie 52 041,9 tys. zł – na realizację poddziałania 3.2.3 POIR *Fundusz Gwarancyjny wsparcia innowacyjnych przedsiębiorstw* – zostały wykorzystane w całości i zgodnie z przeznaczeniem.

(dowód: akta kontroli str. 109-122)

NIK zwraca uwagę, iż nie wyegzekwowano od Zarządu PAIH SA zatwierdzonego przez Radę Nadzorczą sprawozdania z wykorzystania w danym roku środków przekazanych w ramach podwyższenia kapitału zakładowego, wbrew postanowieniom umów⁵¹ o objęcie akcji w podwyższonym kapitale zakładowym spółki. Termin złożenia sprawozdań upływa w dniu 28 lutego roku następnego. W wyjaśnieniach⁵² Dyrektor Departamentu Jednostek Nadzorowanych i Podległych (DNP) podał, iż Rada Nadzorcza PAIH SA zobowiązała Zarząd do przygotowania w trybie pilnym tych sprawozdań. Ponadto Dyrektor DNP wyjaśnił, iż w 2017 r. PAIH SA nie wykorzystał środków przekazanych Spółce w ramach dokonywanych w 2017 r. podwyższeń kapitału zakładowego. Będą one wykorzystywane w kolejnych latach.

Informacji o wykorzystaniu środków z dokapitalizowania, wbrew obowiązкови zawar-temu w umowie objęcia akcji⁵³, nie wyegzekwowano od Zarządu Polskiego Fundu-
szu Rozwoju SA, pomimo wystosowania w dniu 29 grudnia 2017 r. stosownego wniosku DNP. Adresatem informacji winien być Prezes Rady Ministrów, który od dnia 9 stycznia 2018 r. bezpośrednio wykonuje prawa z akcji PFR SA.

(dowód: akta kontroli str. 191-259)

Szczegółowym badaniem NIK objęto realizację wydatków budżetu państwa w kwocie 6 643,4 tys. zł, tj. 6,2% wydatków⁵⁴ Ministra Rozwoju i Finansów jako dysponenta III stopnia. Doboru próby dokonano w sposób losowy i celowy. Próba losowa została dobrana metodą monetarną⁵⁵. Badaniem objęto 4 479 zapisów księgowych na kwotę ogółem 30 620,9 tys. zł. Próba 43 wydatków dobranych celowo wyniosła 419,2 tys. zł. 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.

(dowód: akta kontroli str. 1085-1092, 1549-1565, 3916-3919)

NIK zwraca uwagę, że w wylosowanej próbie dziewięć wydatków na kwotę 101,2 tys. zł zrealizowano w przedłużonym przez kontrahentów terminie płatności.

⁵¹ Umowy z dnia: 19 lipca 2017 r., 17 sierpnia 2017 r., 27 grudnia 2017 r. oraz 29 grudnia 2017 r.

⁵² Pismo z dnia 28 marca 2018 r. znak: DNP-V.8211.1.2018 IK. 702474.

⁵³ Umowa z dnia 21 grudnia 2017 r.

⁵⁴ Populacja obejmowała pozapłacowe wydatki dysponenta III stopnia o wartości powyżej 500 zł.

⁵⁵ Metoda monetarna polega na losowaniu operacji z prawdopodobieństwem potencjalnym do wartości transakcji.

Departamenty Ministerstwa odpowiedzialne za kontrolę merytoryczną rachunków i faktur przekazały dokumenty w celu ich zatwierdzenia do wypłaty po upływie terminu płatności, albo do trzech dni przed tym terminem. Nie zapłacono odsetek. W siedmiu przypadkach zgodę kontrahentów na prolongatę płatności uzyskano już po upływie terminu zapłaty wskazanym w dowodzie księgowym.

(dowód: akta kontroli str. 1710-1799, 3601-3651)

W dniu 13 kwietnia 2017 r. Dyrektor Departamentu Jednostek Nadzorowanych i Podległych zawarł z firmą „Krzysztof Głogowski A. Kancelaria Prawnicza Krzysztof Głogowski, B. PZKP. K. Głogowski” umowę świadczenia usług doradztwa eksperckiego i wsparcia w zakresie zdań związanych z jednolitym nadzorem nad organami oraz jednostkami podległymi Ministrowi Rozwoju i Finansów lub przez niego nadzorowanymi. Umowę z miesięcznym wynagrodzeniem wykonawcy w kwocie 16,8 tys. z (razem do 31 grudnia 2017 r. 135,6 tys. zł) zawarto, mimo że w DNP zatrudnionych było trzech radców prawnych, którzy zapewniaли obsługę prawną departamentu odpowiedzialnego za wykonywanie zadań związanych z nadzorem właścicielskim. Do zadań radców prawnych należało udzielanie porad i konsultacji prawnych w zakresie działalności departamentu, opiniowanie projektów aktów normatywnych i regulaminów wewnętrznych, opiniowanie umów i innych aktów prawnych. W 2017 r. ekspert zatrudniony przez DNP między innymi opiniował: umowę zbycia udziałów spółki z udziałem Skarbu Państwa, projekty uchwał Walnych Zgromadzeń i treść umowy z firmą doradczą, opracował stanowisko w sprawie skargi byłego pracownika, pełnił dyżur w siedzibie Ministerstwa. Według wyjaśnień⁵⁶ Dyrektora DNP umowa z zewnętrznym doradcą nie obligowała go do sporządzania opinii prawnych i wyjaśnień kwestii prawnych, a wymagała przygotowywania rekomendacji/opinii/propozycji w ramach danego tematu. Dlatego też, jak wyjaśnił Dyrektor DNP, pracownicy departamentu wykonywali obowiązki związane z nadzorem właścicielskim i obsługą prawną, korzystając z usług doradztwa i wsparcia w ramach zawartej umowy. Zdaniem NIK zadania departamentów, w tym DNP, powinny być wykonywane przez pracowników Ministerstwa bez konieczności stałego wsparcia eksperckiego. W strukturze organizacyjnej Ministerstwa funkcjonował Departament Prawny, który zapewniał wsparcie departamentów w zakresie wykonywanych przez nich zadań. DNP w zakresie zdań związanych z jednolitym nadzorem nad organami oraz jednostkami podległymi Ministrowi Rozwoju i Finansów lub przez niego nadzorowanymi miał również zapewnione eksperckie wsparcie ze strony pracowników Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Od dnia 1 stycznia 2017 r. obowiązywała ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. *o zasadach zarządzania mieniem państwowym*⁵⁷, która Prezesowi Rady Ministrów powierzyła koordynowanie polityki właścicielskiej państwa i zapewnienie jednolitego sposobu wykonywania praw z akcji należących do Skarbu Państwa, w przypadku ich przekazania innym podmiotom.

NIK zauważa również, że w marcu 2017 r., jeszcze przed zawarciem umowy świadczenia usług, Dyrektor DNP zlecił Kancelarii Prawniczej Krzysztof Głogowski sporządzenie opinii i rekomendacji. Dostępność środków budżetowych na realizację usługi Główny Księgowy potwierdził 13 kwietnia 2017 r. W tym samym dniu zgodę

⁵⁶ Pismo z dnia 14 marca 2018 r. znak: DNP-IV.0110.39.2017.ŁN.10.

⁵⁷ Dz. U. poz. 2259, ze zm.

na udzielenie zamówienia i zawarcie umowy z Kancelarią Prawniczą wyraził Dyrektor DNP (z upoważnienia Ministra Rozwoju i Finansów).

(dowód: akta kontroli str. 1549-1599, 3920-4000)

Badanie zakupów w zakresie zastosowania trybu udzielania zamówień publicznych oraz wyłączenia stosowania przepisów *upzp* przeprowadzono na próbie 85 zakupów dysponenta III stopnia o wartości 11 408,37 tys. zł, wybranych metodą monetarną.

W 47 przypadkach (o wartości 5 546,4 tys. zł) zakupy zostały poprzedzone udzieleniem zamówienia publicznego (dalej: zamówienia) w oparciu o przepisy *upzp*, z zastosowaniem prawidłowego trybu, przy czym w 44 zamówieniach zastosowano tryb przetargu nieograniczonego. W 17 przypadkach (zakupy o wartości 632,1 tys. zł) zachodziły przesłanki niestosowania *upzp*, w tym w 16 przypadkach – z uwagi na nieprzekraczanie wyrażonej w złotych kwoty 30,0 tys. euro. Zakupy te zrealizowano według zasad postępowania określonych w regulacjach wewnętrznych⁵⁸. Przy czym w przypadku gdy planowana wartość zakupu była równa lub przekraczała 20,0 tys. zł netto wnioskodawca przed dokonaniem wydatku przeprowadzał i dokumentował rozeznanie rynku. Natomiast, gdy wartość zakupu nie przekraczała powyższej kwoty, stwierdzono niejednolite zasady ich uzasadniania⁵⁹. I tak: w jednym przypadku nie przedstawiono uzasadnienia wyboru, w jednym przypadku przedstawiano uzasadnienie dopiero na wniosek kontrolera NIK, w dwóch przypadkach dokumentacja zawierała bardzo szczegółowe uzasadnienie wyboru wykonawcy. Nie naruszono jednakże regulacji wewnętrznych w powyższym zakresie, ponieważ akty te nie zawierały uregulowań dotyczących zasad wyboru i dokumentowania wykonawcy w przypadkach zamówień poniżej 20,0 tys. zł. Z uwagi na powyższe, w celu zapewnienia przejrzystości dokonywania zakupów, również tych o małej wartości, oraz wyboru wykonawcy, celowe byłoby rozważenia wprowadzenia regulacji w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 2004-2019, 2021-2167; 2832-2857, 2987-2994)

W wyniku szczegółowej analizy trzech postępowań o udzielenie zamówień publicznych przeprowadzonych w trybach: przetargu nieograniczonego, zamówienia na usługi społeczne oraz zamówienia z wolnej ręki (wydatek finansowany z budżetu środków europejskich), w których udzielono zamówień na 7 129,14 tys. zł oraz poniesiono wydatki o łącznej wartości 1 494,71 tys. zł, nie stwierdzono naruszeń przepisów *upzp*. Skontrolowane zamówienia służyły realizacji zadań jednostki, a terminy ich realizacji oraz wysokość wynagrodzenia wykonawcy wynikały z prowadzonych postępowań.

(dowód: akta kontroli str. 2004-2019, 2021-2167, 2225-2984, 2995-3017)

⁵⁸ Zarządzenie nr 1 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Rozwoju z dnia 29 lutego 2016 r., ze zm.

⁵⁹ Na podstawie 4 spraw wybranych na podstawie analizy treści 9 umów o wartości mniejszej niż 20,0 tys. zł, wskazanych w poz. 3,19,20,45 tabeli stanowiącej załącznik do pisma KGP.410.001.01.2018 z 21 lutego 2018 r. I tak: w poz. 3 – nie przekazano uzasadnienia wyboru konkretnego wykonawcy (jako uzasadnienie wyboru wskazano samo zawarcie umowy); w poz. 19 - przekazano wniosek o dokonanie zakupów, jako uzasadnienie wyboru wykonawcy w wyjaśnieniach złożonych w toku kontroli podano kwestie bezpieczeństwa gości i odpowiednią lokalizację miejsca wykonywania usługi; poz. 20 oraz 45 – przekazano wniosek o dokonanie zakupów oraz bardzo szczegółowy opis przedmiotu zamówienia oraz uzasadnienie wyboru wykonawcy.

Opis stanu
faktycznego

Wydatki budżetu środków europejskich

Wydatki ze środków europejskich zostały poniesione na wdrażanie projektów 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 Narodowych Strategicznych Ramach Odniesienia w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka 2007-2013 (PO IG).

Szczegółową kontrolą NIK objęto wydatki budżetu środków europejskich, zrealizowane na łączną kwotę 1 655,4 tys. zł, co stanowiło 0,2% wydatków środków europejskich w części 20 – Gospodarka poniesionych w 2017 r. Skontrolowane wydatki zrealizowano prawidłowo, do wysokości określonej w planie finansowym. Zostały one przeznaczone na udział w Kongresie Impact' Fintech'17 w ramach projektu pozakonkursowego 2.4.1 PO IR *Centrum analiz i pilotaży nowych instrumentów Inno_lab* oraz *Rozwój Pojedynczego Punktu Kontaktowego trzeciej generacji* realizowanego w ramach PO PC.

(dowód: akta kontroli str. 715-718, 1783-1800)

Opis stanu
faktycznego

Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

Szczegółowym badaniem NIK objęto trzy podzadania ujęte w układzie zadaniowym budżetu, dobrane w sposób celowy spośród zadań istotnych z punktu widzenia prowadzonej działalności i wydatkowanych środków, tj. 6.1.2 *Tworzenie warunków do zwiększania innowacyjności przedsiębiorstw*, 6.1.4 *Wsparcie projektów inwestycyjnych* w ramach funkcji państwa 6 – *Polityka gospodarcza kraju* oraz 11.4 *Mobilizacja gospodarki* w ramach funkcji państwa 11 – *Bezpieczeństwo zewnętrzne i nienaruszalność granic*. Badanie prowadzono pod względem prawidłowości określenia mierników przyjętych do pomiaru stopnia realizacji tych podzadań, realizacji zadań oraz stopnia osiągnięcia przyjętych dla tych podzadań celów i mierników. Stopień osiągnięcia celów poszczególnych podzadań przedstawiał się następująco:

- 6.1.2 miernik *procentowy udział przedsiębiorstw ponoszących nakłady na działalność innowacyjną w przemyśle* osiągnął wartość 14,8% wobec zaplanowanej 14,9%;
- 6.1.4 miernik *liczba nowych miejsc pracy utworzonych w danym roku dzięki systemowi wsparcia inwestorów* osiągnął wartość 5 087 wobec zaplanowanej 3 000;
- 11.4.1 miernik *współczynnik pokrycia kosztów dotacją* osiągnął wartość 59,5% wobec zaplanowanej 76%.

Na realizację wymienionych podzadań wydatkowano łącznie 2 921 541,5 tys. zł, tj. 85,5% ogółu wydatków w części 20 – Gospodarka. Plan wydatków poszczególnych zadań zrealizowano odpowiednio na poziomie: 90,0%, 99,6% oraz 100%.

(dowód: akta kontroli str. 66-91, 760-761, 4734-4739)

W odniesieniu do podzadań 6.1.2 i 11.4.1 mierniki były adekwatne i wystarczające do oceny skuteczności wybranych podzadań oraz osiągnięcia założonych celów. Natomiast miernik przyjęty dla podzadania 6.1.4 *Wsparcie projektów inwestycyjnych*, tj. *liczba nowych miejsc pracy utworzonych w danym roku dzięki systemowi wsparcia inwestorów*, nie obejmował całości poniesionych wydatków przypisanych do tego podzadania. Spowodowane to było ujęciem w podzadaniu 6.1.4 wydatku na

podwyższenie kapitału zakładowego Polskiego Funduszu Rozwoju SA poprzez emisję akcji o łącznej wartości 1 800 000,0 tys. zł, podczas gdy miernik dotyczył jedynie wydatków w kwocie 96 487,7 tys. zł poniesionych w związku z realizacją *Programu wspierania inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki polskiej na lata 2011-2020*.

Miernik podzadania 6.1.4 *Wsparcie projektów inwestycyjnych* nie obrazował zależności pomiędzy ponoszonymi nakładami budżetowymi a poziomem jego realizacji, nie był adekwatny i wystarczający do oceny skuteczności realizacji tego podzadania, tym samym nie posiadał cech określonych w ust. 64 załącznika nr 49 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 maja 2016 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2017⁶⁰, a także uniemożliwiał dysponentowi sprawowanie nadzoru i kontroli nad efektywnością i skutecznością realizacji planów w układzie zadaniowym na podstawie mierników stopnia realizacji celów, czym naruszają art. 175 ust. 1 pkt 4 *ufp*. Według wyjaśnień⁶¹ Dyrektora Generalnego MPiT wydatek związany z podwyższeniem kapitału zakładowego PFR SA zakwalifikowano do podzadania 6.1.4 *Wsparcie projektów inwestycyjnych* z uwagi na charakter zadań, które mają być realizowane przez Spółkę ze środków uzyskanych w ramach dokapitalizowania. Zwiększenie planu wydatków podzadania nie ma odniesienia do miernika, ze względu na dokonanie nowelizacji *ustawy budżetowej na rok 2017* w dniu 9 listopada 2017 r. oraz przekazaniem środków w ramach dokapitalizowania PFR SA z przeznaczeniem na zadania, które będą realizowane na przestrzeni lat.

(dowód: akta kontroli str. 95-103)

Mierniki przyjęte dla podzadań 6.1.2 oraz 6.1.4 zostały osiągnięte, natomiast dla podzadania 11.4.1 *Mobilizacja gospodarki* miernik *współczynnik pokrycia kosztów dotacją*, wskazujący stopień sfinansowania kosztów ponoszonych przez przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym w związku z utrzymywaniem przez nich mocy produkcyjnych i remontowych niezbędnych do realizacji zadań wynikających z *Programu mobilizacji gospodarki w latach 2017-2026* (PMG) osiągnął wskaźnik 59,5% wobec zaplanowanego 76%, przy wykonaniu całości zaplanowanych wydatków. Uwzględniając zaplanowane środki w budżecie państwa na 2017 r. Minister Rozwoju i Finansów nałożył na 12 przedsiębiorców obowiązki niezbędne do realizacji PMG, a następnie udzielił im dotacji w łącznej wysokości 24 800,0 tys. zł, angażując całość zaplanowanych środków. Na podstawie informacji przedsiębiorców o planowanych kosztach utrzymywania mocy produkcyjnych ustalono, iż przyznana dotacja pokrywa ok. 59,5% kosztów. Trwająca w Ministerstwie analiza rozliczeń udzielonych dotacji wskazuje⁶², iż faktyczna wartość miernika *współczynnik pokrycia kosztów dotacją* wynosi 64,1%. Oznacza to, że cel poddziałania, określony jako *utrzymanie potencjału produkcyjnego*, został osiągnięty, jednakże przedsiębiorcy o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym finansowali ze środków własnych 35,9% kosztów realizacji zadań nałożonych na nich przez

⁶⁰ Dz. U. poz. 735.

⁶¹ Pismo z dnia 4 kwietnia 2018 r. znak: BK-II.0810.1.2018.JP.

⁶² Według wyjaśnień Dyrektora Departamentu Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego z dnia 5 marca 2018 r. znak: DZK-I.2513.14.2018.AC.

Ministra. Według wyjaśnień⁶³ Dyrektora Departamentu Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego w MPiT (DZK) corocznie przy planowaniu wydatków na realizację zadań w zakresie mobilizacji gospodarki uwzględniane są wartość miernika oraz wysokość kosztów poniesionych przez przedsiębiorców w roku poprzednim. Informacje w tym zakresie przekazywane są do Ministra Obrony Narodowej jako koordynatora opracowania PMG oraz organu odpowiedzialnego za podział limitu wydatków obronnych – zgodnie z notami budżetowymi. NIK podziela stanowisko Dyrektora DZK, iż należy zapewnić całkowite finansowanie z budżetu państwa kosztów ponoszonych przez przedsiębiorców w związku z zadaniami na rzecz obronności państwa, nałożonymi na nich przez organy administracji publicznej.

(dowód: akta kontroli str. 92-94)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa i budżetu środków europejskich przez kontrolowaną jednostkę w zakresie wydatków. Wydatki poniesiono z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi. Nie stwierdzono niecelowego lub niegospodarnego wydatkowania środków publicznych.

3. Sprawozdawczość

Opis stanu
faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania rocznych łącznych sprawozdań za 2017 r. przez 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 2017 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 były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość sporządzonych sprawoz-

⁶³ Pismo z dnia 6 marca 2018 r. znak DZK-I.2513.14.2018.AC.

dań. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

(dowód: akta kontroli str. 401-993, 1101-1184, 3253-3266, 3287-3314, 3319-3349, 3503-3521, 3551-3573, 4022-4032)

W 2017 r. w Ministerstwie Rozwoju prowadzona była obsługa finansowo-księgowa w zakresie dysponentów części budżetowych: 20 – Gospodarka, 34 – Rozwój regionalny oraz dysponenta trzeciego stopnia⁶⁴, a sprawozdania sporządzano 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 2017 r. odrębnie dla dysponenta części 20 – Gospodarka oraz dysponenta 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 2017 r. z łącznymi obrotami wszystkich dzienników częściowych za 2017 r., obejmujących części budżetowe 20 oraz 34.

Ministerstwo nie przedstawiło wyżej wymienionych dokumentów również w poprzednim roku (według stanu na dzień 31 grudnia 2016 r.), na co NIK zwróciła uwagę w wystąpieniu pokontrolnym z kontroli *Wykonania budżetu Państwa w 2016 r. w części 20 – Gospodarka*⁶⁵.

Według wyjaśnień⁶⁶ Dyrektor Departamentu Budżetu Gospodarki (DBG), przedstawienie wyżej wymienionych dokumentów nie było możliwe, bowiem Dyrektor DBG oraz Główny Księgowy dysponenta części 20 – Gospodarka posiadają upoważnienie do wykonywania czynności służbowych jedynie w zakresie tej części. Ponadto według wyjaśnień⁶⁷ Dyrektora Departamentu Budżetu Rozwoju (DBR), każdy z dysponentów posiadał oddzielnego głównego księgowego, pomiędzy którymi nie występowała podległość służbowa, a konsekwencją tego była odpowiedzialność m.in. za prowadzenie rachunkowości odrębnie dla każdego dysponenta. W wyjaśnieniach tych Dyrektor DBR poinformował, że mając na względzie przepisy nakazujące prowadzenie ewidencji księgowej i sprawozdawczości budżetowej wyodrębnionej dla każdego dysponenta, nieuzasadnione było sporządzanie dodatkowych łącznych wydruków na koniec każdego okresu sprawozdawczego oraz na dzień zamknięcia ksiąg rachunkowych.

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 ewidencjono-

⁶⁴ § 2. 1. rozdziału II Szczególne zasady rachunkowości załącznika nr 1 do zarządzenia nr 12 Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 10 sierpnia 2017 r. w sprawie zasad (polityki) rachunkowości wraz z planem kont w Ministerstwie Rozwoju.

⁶⁵ Wystąpienie pokontrolne z dnia 9 czerwca 2017 r., znak KGP.410.001.01.2017, P/17/001,

⁶⁶ Pismo z dnia 5 marca 2018 r., znak DBG-II-0811.1.2018.AM IK 683426.

⁶⁷ Pismo z dnia 27 marca 2017 r., znak DBR.0810.2.2017.

wanych w księgach rachunkowych Ministerstwa i wykazywanych w sporządzanych na ich podstawie sprawozdaniach dotyczących poszczególnych dysponentów, niezbędne jest sprawdzenie na dzień 31 grudnia 2017 r. zgodności sumy sald kont syntetycznych z sumą sald wyodrębnionych analitycznie zestawień obrotów i sald oraz obrotów kont syntetycznych z obrotami dziennika za 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 1104-1105, 1108-1111, 3375-3380, 3500-3502)

Ministerstwo zrealizowało wniosek pokontrolny sformułowany w wyniku kontroli *Wykonania budżetu państwa w 2016 r. w części 20 – Gospodarka* dotyczący dokonania niezbędnych uzgodnień z Ministerstwem Energii⁶⁸ w celu zakończenia procesu przekazywania należności części 47 – Energia oraz 48 – Gospodarka złożami kopalni. Protokół zdawczo-odbiorczy przekazania akt dotyczący trzech spraw⁶⁹ został podpisany przez osoby reprezentujące ME 15 maja 2017 r., a należności zostały wyksięgowane z ksiąg rachunkowych dysponenta części 20 – Gospodarka w tym samym miesiącu. Natomiast cztery należności⁷⁰, dotyczące Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007-2013 w łącznej kwocie 44 308,1 tys. zł, zostały wykreślone z ewidencji dysponenta części 20 – Gospodarka z dniem 30 listopada 2016 r., zaś protokół zdawczo-odbiorczy przekazania tych spraw został podpisany przez osoby przejmujące dopiero 13 czerwca 2017 r. NIK zwraca uwagę, że między dniem wykreślenia ww. należności z ewidencji a dniem podpisania protokołu zdawczo-odbiorczego upłynęło ponad sześć miesięcy. Jak wyjaśniła⁷¹ Dyrektor DBG, Minister Energii został poinformowany o wykreśleniu należności z ewidencji, a wyksięgowanie tych należności nastąpiło po wyczerpaniu wszystkich możliwych działań zmierzających do podpisania protokołu zdawczo-odbiorczego przez obie strony.

(dowód: akta kontroli str. 15-24, 3350-3374)

Część zapisów w dzienniku dysponenta części 20 – Gospodarka za styczeń oraz luty 2017 r. zostało zatwierdzonych po terminach sporządzenia miesięcznych sprawozdań budżetowych. Osiem zapisów w dzienniku za styczeń 2017 r. oraz 252 zapisy w dzienniku za luty 2017 r. zatwierdzono 10 kwietnia 2017 r., a ponadto 691 zapisów w dzienniku za styczeń 2017 r. zatwierdzono 28 kwietnia 2017 r. Zważywszy, że ww. sytuacja wystąpiła przed sporządzeniem wystąpienia pokontrolnego z kontroli *Wykonania budżetu Państwa w 2017 r. w części 20 – Gospodarka*, NIK uznaje, że wniosek pokontrolny dotyczący zatwierdzania zapisów księgowych w księgach rachunkowych z wyprzedzeniem w stosunku do terminów sporządzania sprawozdań budżetowych został zrealizowany.

(dowód: akta kontroli str. 1104-1109)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, iż sporządzone przez kontrolowaną jednostkę sprawozdania budżetowe i w zakresie operacji finansowych były zgodne z danymi wynikającymi z ksiąg rachunkowych.

⁶⁸ Dalej: ME

⁶⁹ Należności od spółek: Śnieżka Chłodnia Częstochowa SA, Paso Pabianice Zakłady Środków Opatrunkowych SA w likwidacji oraz Palsekus Trading Sp. z o.o.

⁷⁰ Należności od spółek: AS-GOLD Sp. z o.o., Bioelektrownia Szarlej Sp. z o.o., Widok Bio-Energia Sp. z o.o., Ekospot Sp. z o.o. w upadłości.

⁷¹ Pismo z dnia 7 marca 2018 r., znak IK 677457.

VI. Uwagi

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na:

- wielomiesięczny proces ustalania kompetencji poszczególnych organów i podmiotów odnośnie m.in. do dochodzenia należności Skarbu Państwa po zlikwidowanym z dniem 1 stycznia 2017 r. Funduszu Restrukturyzacji Przedsiębiorców, w związku z którym weryfikacja prawidłowości i terminowości spłat należności Funduszu mogła być w 2017 r. utrudniona;
- brak zmiany stanu należności Funduszu Restrukturyzacji Przedsiębiorców wprowadzonych do ewidencji dysponenta części 20 – Gospodarka w grudniu 2017 r. w porównaniu do stanu tych należności na dzień 30 marca 2017 r.;
- brak możliwości potwierdzenia spójności i kompletności danych ewidencjonowanych w księgach rachunkowych Ministerstwa, prowadzonych dla obu części budżetowych łącznie, tj. części 20 – Gospodarka i 34 – Rozwój regionalny, z uwagi na brak możliwości wygenerowania łącznej sumy sald i obrotów ksiąg rachunkowych, analogicznie jak w roku ubiegłym.

VII. 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 Najwyższej Izbie Kontroli* 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.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag

Zgodnie z art. 62 *ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli* proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania sformułowanych uwag.

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 12 kwietnia 2018 r.

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli
Krzysztof Kwiatkowski

(-) Krzysztof Kwiatkowski