



KNO-4101-006-00/2014
Nr ewid. 135/2015/P/14/026/KNO

Informacja o wynikach kontroli

**FINANSOWANIE KINEMATOGRAFII
PRZEZ POLSKI INSTYTUT SZTUKI FILMOWEJ**

DEPARTAMENT NAUKI, OŚWIATY
I DZIEDZICTWA NARODOWEGO

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

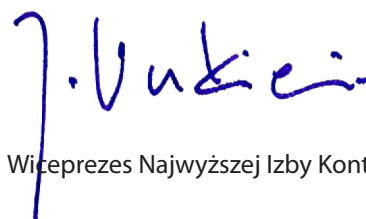
Dyrektor Departamentu Nauki, Oświaty
i Dziedzictwa Narodowego:

Piotr Prokopczyk



Akceptuję:

Jacek Uczkiewicz



Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:

Krzysztof Kwiatkowski



Prezes Najwyższej Izby Kontroli

dnia *26. 08. 2015 r.*

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

WPROWADZENIE	5
1. ZAŁOŻENIA KONTROLI	6
1.1. Tytuł kontroli.....	6
1.2. Cel i zakres kontroli	6
1.3. Uzasadnienie podjęcia kontroli	6
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI.....	7
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności	7
2.2. Uwagi końcowe i wnioski	8
3. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	11
3.1. System wyboru dofinansowywanych przedsięwzięć.....	11
3.1.1. Gospodarowanie środkami publicznymi	11
3.1.2. Zgodność systemu wyboru dofinansowywanych przedsięwzięć z przepisami prawa	17
3.1.3. Wpływ dofinansowywanych przedsięwzięć na twórczość filmową, produkcję filmów, ich dystrybucję i rozpowszechnianie, promocję polskiej twórczości filmowej	20
3.2. Kontrola Polskiego Instytutu Sztuki Filmowej nad realizacją przez beneficjentów przedsięwzięć, w tym nad dokonywaniem rozliczeń finansowych, ze szczególnym uwzględnieniem kontroli zarządczej.....	22
3.3. Nadzór Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego nad realizacją zadań przez Polski Instytut Sztuki Filmowej.....	25
4. INFORMACJE DODATKOWE	27
5. ZAŁĄCZNIKI.....	29

Wykaz stosowanych skrótów i pojęć

Dystrybucja filmu	nabycie prawa do eksploatacji filmu, w tym prawa do wykonywania kopii filmu i przystosowania filmu do eksploatacji w wersji językowej innej niż ta, w której został wytworzony, oraz przekazanie tego prawa innym podmiotom w celu rozpowszechniania filmu
Etapy produkcji filmowej	etap preprodukcji (przedprodukcja) obejmuje wszystkie przygotowania do czasu realizacji zdjęć filmowych; produkcja właściwa (okres zdjęciowy); postprodukcja obejmuje okres od zakończenia zdjęć filmowych do wytworzenia kopii wzorcowej filmu
Kinematografia	część kultury narodowej obejmująca twórczość filmową, produkcję filmów, usługi filmowe, dystrybucję i rozpowszechnianie filmów, w tym działalność kin, upowszechnianie kultury filmowej, promocję polskiej twórczości filmowej oraz gromadzenie, ochronę i upowszechnianie zasobów sztuki filmowej
Koproducent filmu	podmiot, który wspólnie z producentem organizuje, prowadzi i ponosi odpowiedzialność za produkcję filmu lub który współfinansuje produkcję filmu oraz nabywa współudział w autorskich prawach majątkowych
Koszt produkcji filmu	koszty bezpośrednie wyprodukowania filmu powiększone o koszty ogólne (tj. część kosztów stałych producenta, przypisanych do filmu w proporcji wynikającej z jego polityki rachunkowości, odpowiednio zapisanej) oraz o wycenioną wartość wkładów rzeczowych koproducentów i inwestorów, nie obciążone podatkiem VAT, który podlega odliczeniu
Producent filmu	osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna, o której mowa w art. 33 ¹ § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny ¹ , która podejmuje inicjatywę, faktycznie organizuje, prowadzi i ponosi odpowiedzialność za kreatywny, organizacyjny i finansowy proces produkcji filmu
Produkcja filmu	zespół czynności twórczych, organizacyjnych, ekonomicznych, prawnych i technicznych, prowadzących do wytworzenia filmu w postaci kopii wzorcowej, stanowiącej wzorzec przy produkcji kopii eksploatacyjnych
Rozwój projektu (ang. development)	prace wstępne prowadzące do wyprodukowania filmu, np. przygotowanie i pisanie scenariusza, produkcja zwiastuna filmowego, wstępny casting, poszukiwanie inwestorów i koproducentów
Upowszechnianie kultury filmowej	działalność polegająca na organizowaniu przeglądów, festiwali, dni kultury filmowej, sympozjów i innej podobnej działalności kulturalnej i edukacyjnej, a także wydawanie czasopism oraz publikacji naukowych i kulturalnych, poświęconych sztuce filmowej
Minister	Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego
MKiDN, Ministerstwo	Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego
PISF, Instytut	Polski Instytut Sztuki Filmowej

¹ Dz. U. z 2014 r., poz. 121 ze zm.

Zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy o kinematografii do obowiązków państwa należy sprawowanie mecenatu nad działalnością w dziedzinie kinematografii, jako kultury narodowej, polegający w szczególności na wspieraniu produkcji i promocji filmu, upowszechnianiu kultury filmowej oraz ochronie dziedzictwa kulturalnego w dziedzinie filmu.

Mecenat ten sprawowany jest od 2005 r. za pośrednictwem PISF, którego ustawowym zadaniem jest realizowanie zadań z zakresu polityki państwa w dziedzinie kinematografii, w szczególności przez dofinansowywanie przedsięwzięć z zakresu przygotowania projektów filmowych, produkcji filmów, dystrybucji filmów i rozpowszechniania filmów, promocji polskiej twórczości filmowej i upowszechniania kultury filmowej, w tym produkcji filmów podejmowanych przez środowiska polonijne (art. 8 ust. 1 pkt 6 ustawy o kinematografii).

Wcześniej, państwowe środki na finansowanie kinematografii znajdowały się w dyspozycji Komitetu Kinematografii², który wydatkował je za pośrednictwem trzech podmiotów: Agencji Produkcji Filmowej, Agencji Scenariuszowej i Agencji Dystrybucji Filmowej (od 1999 r. – Film Polski-Agencja Promocji). W 2002 r. Komitet Kinematografii został rozwiązany, a jego zadania, w tym nadzór nad ww. Agencjami, przejęło Ministerstwo Kultury.

Należy przy tym zaznaczyć, że w art. 9 ust. 2 ustawy o kinematografii, zgodnie z którym Instytut nie może wykonywać działalności gospodarczej, ustawodawca jednoznacznie przesądził, iż działalność Instytutu ma polegać na spełnianiu określonej misji publicznej, natomiast nie jest ona podporządkowana regułem rynkowym, tj. opłacalności i zysku dofinansowywanych przedsięwzięć.

Działalność w dziedzinie kultury wysokiej z reguły nie jest ukierunkowana na osiągnięcie zysku. Podstawą koncepcji roli środków publicznych i celów funkcjonowania PISF nie jest więc osiąganie zysku i zarabianie na produkcji filmów, ale przede wszystkim realizacja polityki państwa w dziedzinie kinematografii.

Dofinansowywanie przez PISF przedsięwzięć z zakresu produkcji filmów stanowi formę pomocy publicznej państwa, która na zasadzie wyjątku od generalnego zakazu udzielania pomocy publicznej, jako pomoc przeznaczona na wspieranie kultury i ochronę dziedzictwa kulturowego, została uznana przez Komisję Europejską za zgodną z rynkiem wewnętrznym³.

Powyższe oznacza, iż co do zasady dofinansowywane przez PISF przedsięwzięcia z zakresu produkcji filmów nie są ukierunkowane na uzyskanie sukcesu komercyjnego, choć zdarza się, że taki sukces osiągają. W takim przypadku (osiągnięcia zysku z przedsięwzięcia) producent zobowiązany jest do zwrotu udzielonej przez PISF dotacji.

² Utworzony na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 16 lipca 1987 r. o kinematografii (Dz. U. Nr 22, poz. 127 ze zm.).

³ Decyzja Komisji Europejskiej nr SG-Greffe (2006) D/202620 z dnia 16 maja 2006 r.

1.1 Tytuł kontroli

Kontrola pn. *Finansowanie kinematografii przez Polski Instytut Sztuki Filmowej* (nr P/14/026) została podjęta z inicjatywy Najwyższej Izby Kontroli⁴.

1.2 Cel i zakres kontroli

Celem kontroli była ocena finansowania przedsięwzięć z zakresu kinematografii przez Polski Instytut Sztuki Filmowej.

Ocena dotyczyła w szczególności:

- 1) systemu wyboru dofinansowywanych przedsięwzięć;
- 2) kontroli PISF nad realizacją przez beneficjentów przedsięwzięć, w tym dokonywaniem rozliczeń finansowych, ze szczególnym uwzględnieniem kontroli zarządczej;
- 3) nadzoru Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego nad realizacją zadań przez PISF.

Kontrolą, prowadzoną w III i IV kwartale 2014 r., objęto pięć jednostek: Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Polski Instytut Sztuki Filmowej oraz trzech beneficjentów (Skopia Film Sp. z o.o. w Warszawie, Akson Studio Sp. z o.o. w Warszawie, Satchwell Warszawa Sp. z o.o.).

Kontrolę w Ministerstwie oraz w PISF przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁵, z uwzględnieniem kryteriów określonych w art. 5 ust. 1 ustawy o NIK, tj. pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności, a w pozostałych podmiotach – na podstawie art. 2 ust. 3 tej ustawy, z uwzględnieniem kryteriów określonych w art. 5 ust. 3 ustawy o NIK, tj. legalności i gospodarności.

Kontrolą objęto lata 2005–2014 (do czasu zakończenia czynności kontrolnych)⁶.

1.3 Uzasadnienie podjęcia kontroli

Główną przyczyną podjęcia kontroli, wskazującą na konieczność zbadania systemu finansowania przedsięwzięć z zakresu kinematografii, była treść interpelacji poselskich i doniesień medialnych.

Utworzenie Polskiego Instytutu Sztuki Filmowej⁷ i wprowadzenie nowych źródeł finansowania jego zadań⁸ wzbudzało wiele kontrowersji i głosów sprzeciwu środowisk zmuszonych do partycypacji w finansowaniu polskiej kinematografii. Również sposób wydatkowania środków publicznych przez PISF był przedmiotem krytycznego osądu publicystów⁹.

Przedmiotem zainteresowania posłów było m.in. współfinansowanie projektów realizowanych w międzynarodowej koprodukcji oraz formy promocji polskiego filmu za granicą¹⁰.

⁴ Sugestię przeprowadzenia kontroli – w zakresie sposobu wydatkowania środków finansowych przez PISF – zgłosiła Komisja Kultury i Środków Przekazu Sejmu RP.

⁵ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm., zwana dalej: „ustawą o NIK”.

⁶ Przy czym za lata 2005–2010 kontrola ograniczona była do analizy statystyczno-porównawczej, zaś szczegółowymi badaniami kontrolnymi zostały objęte lata 2011–2014.

⁷ Na podstawie art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o kinematografii (Dz. U. Nr 132, poz. 1111 ze zm.), zwanej dalej: „ustawą o kinematografii”.

⁸ M.in. wpłaty od: podmiotów prowadzących kina i dystrybucję, nadawców programu telewizyjnego operatorów platform cyfrowych i telewizji kablowych.

⁹ Por. „Jak się kręci w polskim kinie?” [w:] „Przegląd”, nr 50/2012, s. 42; „Filmowe klapy finansowane z publicznych pieniędzy. Dlaczego PISF dał na „Bitwę pod Wiedniem” 2 mln zł?” na: www.natemat.pl/35431; „Bajon, Odorowicz, Anderman czyli „Układ zamknięty” kinematografii...” na: www.blog.wirtualnemedial.pl/andrzejbober/post.; „Kręcimy!” na: www.biznes.newsweek.pl/kinematografia-filmy-kino-pisf-dotacje-newsweek-pl,artykuly,270011,1.html.

¹⁰ Np. posiedzenie Komisji Kultury i Środków Przekazu Sejmu RP w dniu 13 grudnia 2012 r. ([www.orka.sejm.gov.pl/zapisy7.nsf/0/.../\\$File/0132407.pdf](http://www.orka.sejm.gov.pl/zapisy7.nsf/0/.../$File/0132407.pdf)).

2.1 Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działający od 10 lat system finansowania polskiej kinematografii – rozszerzono źródła jego finansowania, znacznie ograniczono bezpośrednie finansowanie produkcji filmowej przez państwo oraz skupiono w jednej instytucji – Polskim Instytucie Sztuki Filmowej – rozproszoną przed 2005 r. działalność.

Pobudzenie polskiego przemysłu filmowego w tym okresie jednoznacznie potwierdza wzrost liczby premier polskich filmów oraz frekwencji na polskich filmach¹¹. Na dofinansowanie kinematografii w latach 2006–2014 Instytut przeznaczył ponad 1,2 mld zł, w wyniku czego m.in. powstało blisko 280 premierowych filmów fabularnych.

Dofinansowane filmy fabularne były prezentowane na akredytowanych przez Międzynarodową Federację Stowarzyszeń Producentów Filmowych¹² międzynarodowych festiwalach filmowych, na których spośród 138 produkcji 39 filmów zostało nagrodzonych, trzy – wyróżnione, a sześć otrzymało zarówno nagrody, jak i wyróżnienia; ponadto 17 filmów było nominowanych do prestiżowych nagród pozafestiwalowych, z czego dziesięć otrzymało nagrody.

Stosowany przez PISF system wyboru dofinansowywanych przedsięwzięć był transparentny i ograniczał uznaniowość w podejmowaniu decyzji o dofinansowaniu. Finansowanie przez Polski Instytut Sztuki Filmowej przedsięwzięć w obszarze kinematografii odbywało się, w ocenie NIK, zgodnie z ustawą o kinematografii i aktami wykonawczymi¹³.

Efektywne gospodarowanie środkami publicznymi ograniczało niewyegzekwowanie zwrotu w terminie określonym w umowach udzielonych pożyczek na kwotę 4.000 tys. zł. Dodatkowo NIK zwraca uwagę na nieosiągnięcie planowanej – na etapie wnioskowania przez producentów o udzielenie dofinansowania – kinowej frekwencji na dofinansowanych przez PISF filmach¹⁴. (str. 11–16; 21)

Wprowadzony w 2010 r. przez Instytut dodatkowy instrument kontroli dofinansowywanych przedsięwzięć, polegający na badaniu audytowym przez firmy audytorskie rekomendowane przez PISF, wsparł funkcjonujący system kontroli nad realizacją przez beneficjentów przedsięwzięć z zakresu kinematografii. Funkcjonujący system pozwalał na wykrycie i wyeliminowanie ewentualnych nieprawidłowości. Instytucjonalna kontrola PISF nad realizacją przez beneficjentów przedsięwzięć miała jednak ograniczony zakres ze względu na możliwości organizacyjne. W Instytucji przeprowadzano audyty wewnętrzne, w ramach których potwierdzano, że kontrola zarządcza jest adekwatna, skuteczna i efektywna. (str. 18–19; 22–25)

Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego zapewnił warunki organizacyjno-prawne sprawowania przez państwo mecenatu nad kinematografią, w szczególności poprzez wydanie i nowelizowanie aktów wykonawczych do ustawy o kinematografii, powoływanie ekspertów do opiniowania wniosków o dofinansowanie przedsięwzięć z zakresu kinematografii, finansowanie działalności bieżącej i inwestycyjnej Instytutu. (str. 13–14; 17–18)

¹¹ W 2005 r. odbyły się 24 premiery, a frekwencja w kinach wynosiła 23,6 mln widzów (w tym polskie filmy obejrzało 700 tys. widzów). Natomiast w 2014 r. odbyło się 40 premier, a frekwencja wynosiła ponad 40 mln (w tym 11 mln widzów na polskich filmach).

¹² Dalej FIAPF (franc. Federation Internationale des Associationis de Producteurs de Films).

¹³ Rozporządzenie Ministra Kultury z dnia 27 października 2005 r. w sprawie udzielania przez Polski Instytut Sztuki Filmowej dofinansowania przedsięwzięć z zakresu kinematografii (Dz. U. Nr 219, poz. 1870 ze zm.), zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie udzielania dofinansowania”, oraz rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 24 listopada 2005 r. w sprawie szczegółowego trybu i sposobu przeprowadzania kontroli podmiotów otrzymujących dofinansowanie z Polskiego Instytutu Sztuki Filmowej (Dz. U. Nr 242, poz. 2044), zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie kontroli”.

¹⁴ W przypadku 32 produkcji o najniższej frekwencji w latach 2011–2013 średnia planowana frekwencja wynosiła ok. 318 tys., a osiągnięta jedynie 28 tys. osób.

Minister sprawował nadzór nad realizacją zadań przez PISF w ramach przysługujących mu uprawnień poprzez m.in. zatwierdzanie rocznego planu działalności oraz projektu rocznego planu finansowego Instytutu, a także rozpatrywanie i zatwierdzanie rocznego sprawozdania z działalności oraz rocznego sprawozdania finansowego Instytutu. (str. 25–26)

Finansowaniu przedsięwzięć z zakresu kinematografii nie sprzyjał brak uprawnień Instytutu do sprawdzenia, czy podmioty zobowiązane do dokonywania wpłat na rzecz PISF¹⁵, prawidłowo wywiązują się z tego obowiązku. W związku z powyższym Instytut nie dysponuje wiedzą, czy otrzymane przez niego środki finansowe zostały prawidłowo przez podmiot obowiązany naliczone i wpłacone. (str. 11)

Ponadto stwierdzono nieprawidłowości dotyczące:

- 1) długotrwałego procesu wprowadzania zmian do umów z beneficjentami o udzielenie dofinansowania, przez co przekraczane były terminy zakończenia prac końcowych przy produkcji filmów określone w umowach (str. 14–15);
- 2) udzielania przez Ministra w 2012 r. PISF dotacji celowej w kwocie 340 tys. zł z naruszeniem zasad jej udzielania (str. 14);
- 3) wprowadzenia przez Instytut do umów o udzielenie dotacji na dofinansowanie przedsięwzięcia terminu przeprowadzenia kontroli niezgodnego z rozporządzeniem w sprawie kontroli, co było konsekwencją niezachowania przez Ministra spójności aktów wykonawczych do ustawy o kinematografii w zakresie terminów dokonywania przez PISF kontroli dofinansowywanych przedsięwzięć (str. 17–18);
- 4) nieokreślenia przez Ministra w statucie PISF¹⁶ jego organizacji wewnętrznej, pomimo dyspozycji zawartej w art. 11 ust. 2 pkt 2 ustawy o kinematografii (str. 17).

2.2 Uwagi końcowe i wnioski

Dofinansowanie przez PISF przedsięwzięć z zakresu kinematografii zostało uznane za program pomocowy¹⁷, którego celem jest w szczególności rozwój krajowej kinematografii i wsparcie przemysłu filmowego w obliczu silnie skomercjalizowanych produkcji spoza Unii Europejskiej.

Wyniki kontroli wskazują, że mimo wzrastającego z roku na rok zainteresowania widzów polskimi filmami, co przekłada się na wynik frekwencyjny w kinach, produkcja filmowa w Polsce jest obciążona bardzo wysokim ryzykiem i podmiot udzielający dofinansowania musi się liczyć z brakiem gwarancji zwrotu zainwestowanych środków. Bezpieczna granica budżetu filmu w polskich warunkach wynosi 5 mln zł (przy dofinansowaniu PISF na poziomie 50%) – przy założeniu, że film obejrzy w kinach blisko 600 tys. widzów.

Jednakże na wynik frekwencyjny ma wpływ wiele czynników, np.: strategia promocyjna dystrybutora, jego działania marketingowe związane z pozyskaniem widzów dla danego tytułu, liczba kopii filmu wprowadzonych do dystrybucji. Na spadek frekwencji w kinach wpływa również dynamiczny rozwój nowych kanałów dystrybucji, tzw. piractwo internetowe oraz zwiększający się udział rynkowy seriali telewizyjnych.

¹⁵ M.in. podmioty prowadzące kino, dystrybucję, nadawcy programu telewizyjnego, operatorzy platform cyfrowych, operatorzy telewizji kablowych oraz publiczny nadawca telewizyjny.

¹⁶ Na podstawie art. 11 ust. 2 ustawy o kinematografii – zarządzenie Ministra Kultury z dnia 2 września 2005 r. w sprawie nadania statutu Polskiemu Instytutowi Sztuki Filmowej (M. P. Nr 52, poz. 722 ze zm.).

¹⁷ Por. decyzja Komisji Europejskiej nr SG-Greffe (2006) D/202620 z dnia 16 maja 2006 r.

Przepis art. 23 ust. 4 ustawy o kinematografii nałożył na PISF obowiązek kontrolowania rozliczenia przychodów i kosztów każdego dofinansowanego przedsięwzięcia, a także jego przebieg i sposób realizacji oraz prawidłowość wykorzystania otrzymanego z Instytutu dofinansowania. Jednakże barierą w przeprowadzaniu kontroli na miejscu w siedzibie każdego podmiotu, któremu udzielono dofinansowanie przedsięwzięcia, są ograniczone zasoby kadrowe Instytutu, przy wysokiej liczbie udzielonych corocznie dofinansowań. Ponadto termin na dokonanie kontroli, wskazany w rozporządzeniu w sprawie kontroli (36 miesięcy) jest krótszy niż okres, za jaki osiągnięty zysk z przedsięwzięcia jest rozliczany (72 miesiące), co potencjalnie utrudnia PISF przeprowadzenie kontroli prawidłowości naliczenia przez dotacjobiorców zysku.

W celu doskonalenia systemu finansowania kinematografii Najwyższa Izba Kontroli wnosi o podjęcie przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego działań mających na celu:

- 1) stworzenie możliwości przeprowadzania czynności sprawdzających bądź kontroli w przypadku wątpliwości, czy podmioty zobowiązane, wskazane w art. 19 ust. 1–7 ustawy o kinematografii, prawidłowo wywiązują się z obowiązku dokonywania wpłat na rzecz PISF;
Odesłanie w art. 19 ust. 9 ustawy o kinematografii¹⁸ do przepisów działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa¹⁹ jest niewystarczające dla wykonywania uprawnień kontrolnych przy egzekwowaniu należnych wpłat, ponieważ przepisy te dotyczą zobowiązań podatkowych – m.in. ich powstania, odpowiedzialności za nie czy też zapłaty i przedawnienia.
- 2) dokonanie zmiany rozporządzenia w sprawie kontroli poprzez wskazanie w nim, że kontroli podlega dokumentacja dofinansowanego przedsięwzięcia, przy czym – w miarę możliwości – kontrola ta powinna być prowadzona w siedzibie podmiotu prowadzącego działalność w zakresie kinematografii, któremu Instytut udzielił dofinansowania przedsięwzięcia;
Z art. 23 ust. 4 ustawy o kinematografii wynika obowiązek dokonywania przez PISF kontroli każdego dofinansowanego przedsięwzięcia, przy czym ustawodawca nie określił sposobu tej kontroli, która może być prowadzona zarówno w siedzibie Instytutu, jak i w siedzibie podmiotu, któremu udzielono dofinansowania przedsięwzięcia (kontrola inspekcyjna). Z ustaleń kontroli wynika, że barierą w dokonywaniu kontroli wszystkich dofinansowanych przedsięwzięć jest zbyt niskie zatrudnienie. Obejmowanie przez upoważnionych pracowników Instytutu kontrolą na miejscu wszystkich dofinansowanych przedsięwzięć powodowałoby konieczność zwiększenia zatrudnienia w Instytucie, co znacznie zwiększyłoby koszty jego funkcjonowania. Kontrola wykazała jednak, że wzmocnieniem kontroli instytucjonalnej jest wprowadzenie przez PISF dodatkowego instrumentu kontroli dofinansowanych przedsięwzięć w formie dwukrotnego badania audytowego, co pozwala na potwierdzenie, że środki są wydatkowane prawidłowo. Realizując ustawowe upoważnienie do określenia szczegółowego sposobu przeprowadzenia kontroli rozliczenia przychodów i kosztów dofinansowanego przedsięwzięcia, minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego powinien rozgraniczyć ww. sposoby kontroli, tj. kontrolę w siedzibie PISF i kontrolę inspekcyjną.

¹⁸ Zgodnie z art. 19 ust. 9 ustawy o kinematografii – do należności z tytułu wpłat, o których mowa w ust. 1–5, 6 i 7, stosuje się odpowiednio przepisy działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, z tym że uprawnienia organu podatkowego przysługują Dyrektorowi Instytutu, a uprawnienia organu odwoławczego – ministrowi właściwemu do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego.

¹⁹ Dz. U. z 2012 r., poz. 749 ze zm.

- 3) nowelizację rozporządzenia w sprawie kontroli poprzez dostosowanie określonego w nim okresu na dokonywanie przez PISF kontroli dofinansowanego przedsięwzięcia, w tym rozliczenia jego przychodów, do okresu przewidzianego w rozporządzeniu w sprawie udzielania dofinansowania na rozliczenie przez dotacjobiorcę zysku osiągniętego z dofinansowanego przedsięwzięcia.

Dyrektor Polskiego Instytutu Sztuki Filmowej powinien:

- 1) egzekwować terminową spłatę udzielonych pożyczek oraz wprowadzić do umów pożyczki klauzulę o jej spłacie w więcej niż jednej racie;
- 2) podjąć działania w celu niezwłocznego podpisywania w uzasadnionych przypadkach aneksów do umów z beneficjentami;
- 3) rozważyć wprowadzenie zasady zobowiązującej beneficjentów do podawania urealnionych wskaźników oczekiwanych rezultatów, w tym spodziewanej liczby widzów.

3.1 System wyboru dofinansowywanych przedsięwzięć

3.1.1. Gospodarowanie środkami publicznymi

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że efektywne gospodarowanie środkami publicznymi ograniczały stwierdzone nieprawidłowości, polegające na niewyegzekwowaniu zwrotu udzielonych pożyczek w terminach określonych w umowach oraz na długotrwałym procesie wprowadzania zmian do umów o udzielenie dofinansowania, co powodowało przekraczanie terminów zakończenia prac końcowych określonych w umowach. Jednakże wprowadzony przez PISF – w formie corocznie ogłaszanych programów operacyjnych i ich priorytetów – system wyboru dofinansowywanych przedsięwzięć umożliwił poddawanie ocenie ekonomicznej wniosków o dofinansowanie oraz weryfikację adekwatności planowanego budżetu do założeń produkcyjnych i artystycznych filmu, określenie katalogu kosztów kwalifikowanych i niekwalifikowanych do sfinansowania środkami dotacji oraz limitów kosztów technicznych i technologicznych produkcji filmowej.

1. W latach 2011–2013 PISF uzyskał przychody w łącznej wysokości 605.728,3 tys. zł, w tym: w 2011 r. – 186.319 tys. zł, 2012 r. – 217.431,5 tys. zł, 2013 r. – 201.977,8 tys. zł. W I półroczu 2014 r. uzyskano 69.301,1 tys. zł, przy planowanych przychodach rocznych w kwocie 143.875 tys. zł²⁰.

Głównym źródłem przychodów Instytutu były wpłaty, o których mowa w art. 19 ustawy o kinematografii²¹, wynoszące w: 2011 r. – 128.826,9 tys. zł, 2012 r. – 130.900,4 tys. zł, 2013 r. – 120.571,3 tys. zł, I półroczu 2014 r. – 28.588,4 tys. zł.

W obowiązującym stanie prawnym Dyrektorowi Instytutu nie przysługuje prawo przeprowadzenia czynności sprawdzających bądź kontroli w przypadku wątpliwości, czy podmioty zobowiązane, wskazane w art. 19 ust. 1–7 ustawy o kinematografii, prawidłowo wywiązują się z obowiązku dokonywania wpłat na rzecz PISF.

W piśmie z dnia 5 czerwca 2014 r. PISF zwrócił się do Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów z wnioskiem o wszczęcie kontroli u 18 podmiotów w zakresie realizacji ww. obowiązku.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów, Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej pismem z dnia 27 czerwca 2014 r. poinformował PISF, że organy kontroli skarbowej nie posiadają kompetencji do wszczęcia postępowania kontrolnego wobec wskazanych podmiotów, powołując się na art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej²², zgodnie z którym celem kontroli skarbowej jest ochrona interesów i praw majątkowych Skarbu Państwa oraz zapewnienie skuteczności wykonania zobowiązań podatkowych i innych należności stanowiących dochód budżetu państwa lub państwowych funduszy celowych. Zdaniem Generalnego Inspektora Kontroli Skarbowej, PISF – jako państwowa osoba prawna – jest instytucją niezależną od Skarbu Państwa, a świadczenia pieniężne na jego rzecz nie stanowią dochodu budżetu państwa.

²⁰ Według ustawy budżetowej na rok 2014 z dnia 24 stycznia 2014 r. (Dz. U. z 2014 r., poz. 162).

²¹ Tj. wpłaty od: podmiotów prowadzących kina, które dokonują wpłaty na rzecz Instytutu w wysokości 1,5% przychodu uzyskanego z tytułu wyświetlania filmów i reklam w kinie, przed podziałem z podmiotem prowadzącym dystrybucję (art. 19 ust. 1); podmiotów prowadzących dystrybucję, które dokonują wpłaty na rzecz Instytutu w wysokości 1,5% przychodu uzyskanego ze sprzedaży lub wynajmu nośników z nagraniem na nich filmami oraz z umów upoważniających inne podmioty do takiej sprzedaży lub wynajmu (art. 19 ust. 2); nadawców programu telewizyjnego, którzy dokonują wpłaty na rzecz Instytutu w wysokości 1,5% przychodu uzyskanego z tytułu emisji reklam, telesprzedaży i audycji sponsorowanych albo przychodu pochodzącego z pobranych bezpośrednio od abonentów opłat za dostęp do nadawanych programów, jeżeli przychód ten w danym okresie rozliczeniowym jest wyższy (art. 19 ust. 3); operatorów platform cyfrowych, którzy dokonują wpłaty na rzecz Instytutu w wysokości 1,5% przychodu uzyskanego z tytułu przychodów pochodzących z opłat za dostęp do programów telewizyjnych nadawanych lub reemitowanych na platformie cyfrowej (art. 19 ust. 4); operatorów telewizji kablowych, którzy dokonują wpłaty na rzecz Instytutu w wysokości 1,5% przychodu uzyskanego z tytułu przychodów pochodzących z opłat za dostęp do reemitowanych programów telewizyjnych oraz świadczenia usług reemisji (art. 19 ust. 5).

²² Dz. U. z 2011 r. Nr 41, poz. 214 ze zm.

Koszty działalności bieżącej PISF wyniosły w latach 2011–2013 odpowiednio: 12.456 tys. zł, 12.599 tys. zł, 12.552 tys. zł, a w I półroczu 2014 r. – 6.509 tys. zł.

Koszty działalności statutowej wyniosły w: 2011 r. – 152.488 tys. zł, 2012 r. – 203.893 tys. zł, 2013 r. – 188.238 tys. zł, I półroczu 2014 r. – 32.812 tys. zł.

Szczegółowe rodzaje przedsięwzięć i zasady ich dofinansowania były określane corocznie w dokumencie pn. Programy Operacyjne Polskiego Instytutu Sztuki Filmowej na [rok]²³, zatwierdzanym przez Radę Instytutu.

W przedmiotowym dokumencie wskazywano m.in. koszty kwalifikowalne, mogące być pokryte z dofinansowania PISF, tj. faktycznie poniesione przez beneficjenta i spełniające następujące kryteria: zostały/zostaną poniesione w okresie realizacji zadania; są celowe – zostały/zostaną poniesione w związku z produkcją filmu, na którego realizację została przyznana dotacja; są rzetelnie udokumentowane i możliwe do zweryfikowania; zostały dokonane w sposób oszczędny, tzn. w oparciu o zasadę dążenia do uzyskania założonych efektów przy jak najniższej kwocie wydatku (z publicznych pieniędzy nie mogą być pokryte wydatki rażąco odbiegające od średnich stawek w danej dziedzinie i świadczące o niegospodarności); są zgodne z obowiązującymi przepisami prawa.

W pkt. „Zasady rozliczania dotacji/pożyczki” ww. dokumentu zobowiązano beneficjentów do: rozliczenia dotacji/pożyczki na warunkach określonych w umowie, w tym w szczególności do przedłożenia częściowego i końcowego finansowego rozliczenia zadania; zlecenia wykonania dwukrotnego audytu przez jedną z firm z listy firm audytorskich posiadających rekomendację PISF; przesłania raportów z audytów do Instytutu przed złożeniem rozliczenia kolejnych rat dotacji/pożyczki oraz końcowego rozliczenia finansowego zadania.

W 2014 r. do dokumentu pn. Programy Operacyjne Polskiego Instytutu Sztuki Filmowej załączono tabelę „Limity kosztów technicznych i technologicznych produkcji filmowej”. Wprowadzane zmiany były wynikiem wielomiesięcznych konsultacji ze środowiskiem filmowym.

W toku opiniowania przez ekspertów wniosków o udzielenie dofinansowania przedsięwzięcia dokonywano oceny ekonomicznej przedsięwzięcia pod kątem adekwatności budżetu do założeń produkcyjnych i artystycznych filmu.

W 2011 r. budżety czterech programów operacyjnych (PO) i ich priorytetów²⁴ oraz koszty nagród i wynagrodzenia ekspertów zostały ustalone na 170.420 tys. zł, z czego rozdysponowano 169.360,9 tys. zł (środki niezagospodarowane stanowiły kwotę 1.059,1 tys. zł, tj. 0,6% alokacji na 2011 r.). Spośród 1.115 złożonych wniosków dofinansowanie w formie dotacji o łącznej wartości 157.184 tys. zł otrzymało 681 przedsięwzięć. Ponadto zostały zawarte cztery umowy pożyczki na łączną kwotę 7.300 tys. zł.

²³ Dokument powszechnie dostępny m.in. na stronie internetowej Instytutu.

²⁴ PO „Produkcja filmowa” (priorytety: „Filmy autorskie”, „Filmy o tematyce historycznej”, „Filmy dla młodego widza i widzów rodzinnych”, „Filmy o znaczącym potencjale frekwencyjnym”) – budżet planowany 112.000 tys. zł; PO „Edukacja filmowa i upowszechnianie kultury filmowej” (priorytety: „Edukacja filmowa i kształcenie profesjonalne”, „Wydarzenia filmowe”, „Filmowe inicjatywy lokalne”, „Digitalizacja i zachowanie archiwów filmowych”, „Badania i rozwój”) – 32.550 tys. zł; PO „Rozwój kin” – 12.369 tys. zł; PO „Promocja polskiego filmu za granicą” – 10.783 tys. zł; Nagrody, eksperci, inne – 2.718 tys. zł.

W 2012 r. budżety czterech PO i ich priorytetów²⁵ oraz koszty nagród i wynagrodzenia ekspertów określono na 172.044 tys. zł, z czego rozdysponowano 167.971 tys. zł (środki niezagospodarowane stanowiły kwotę 4.073 tys. zł, tj. 2,4% alokacji na 2012 r.). Dofinansowaniem objęto 628 (spośród 1.233) przedsięwzięć w formie dotacji o łącznej wartości 161.684 tys. zł oraz jedno w formie pożyczki na kwotę 1.000 tys. zł.

W 2013 r. budżety czterech PO i ich priorytetów²⁶ oraz koszty nagród i wynagrodzenia ekspertów zostały określone w wysokości 189.241,5 tys. zł, z czego 166.967,2 tys. zł rozdysponowano (podjęto decyzje o dofinansowaniu), a kwotę 16.600 tys. zł zarezerwowano na wstępnie rozpatrzone wnioski o dofinansowanie. Środki niezagospodarowane stanowiły kwotę 5.674,3 tys. zł, tj. 3% alokacji na 2013 r. Spośród 1.215 wniosków dofinansowanie w formie dotacji o łącznej wartości 162.825 tys. zł otrzymało 698 przedsięwzięć. Ponadto zostały zawarte dwie umowy pożyczki na łączną kwotę 1.992 tys. zł.

Na 2014 r. na realizację czterech PO i ich priorytetów²⁷ oraz koszty nagród i wynagrodzenia ekspertów zaplanowano 140.298 tys. zł, z czego w I półroczu rozdysponowano 90.105,9 tys. zł²⁸. Dofinansowaniem objęto 446 (spośród 711) przedsięwzięć w formie dotacji o łącznej wartości 88.529 tys. zł.

2. PISF z części 24 budżetu państwa otrzymywał dotację podmiotową z przeznaczeniem na wydatki bieżące oraz na zadania z zakresu kinematografii.

W 2011 r. Instytut uzyskał 13.268,9 tys. zł, w tym 4.680 tys. zł przeznaczył na zadania z zakresu kinematografii, w 2012 r. odpowiednio: 15.199,8 tys. zł i 4.850 tys. zł, w 2013 r. – 14.649,6 tys. zł i 6.700 tys. zł. W I półroczu 2014 r. uzyskano z tytułu dotacji podmiotowej 8.579 tys. zł, przy planowanej na cały rok – 10.702 tys. zł, w tym 3.250 tys. zł na zadania z zakresu kinematografii.

Podstawą finansowania w latach 2011–2014 ww. zadań z zakresu kinematografii były m.in. porozumienia zawarte przez PISF z innymi podmiotami, w tym z: Ministrem Kultury i Dziedzictwa Narodowego i Stowarzyszeniem Filmowców Polskich²⁹; Ministrem, Wytwórnią Filmów

²⁵ PO „Produkcja filmowa” (priorytety: „Stypendia scenariuszowe”, „Rozwój projektu”, „Produkcja filmów fabularnych”, „Produkcja filmów dokumentalnych”, „Produkcja filmów animowanych”) – budżet planowany 122.550 tys. zł; PO „Edukacja i upowszechnianie kultury filmowej” (priorytety: „Edukacja filmowa i kształcenie profesjonalne”, „Wydarzenia filmowe”, „Filmowe inicjatywy lokalne”, „Rekonstrukcja cyfrowa i zachowanie archiwów filmowych”, „Badania i rozwój”) – 26.790 tys. zł; PO „Rozwój kin” – 10.950 tys. zł; PO „Promocja polskiego filmu za granicą” – 8.054 tys. zł; Nagrody, eksperci, inne – 3.700 tys. zł.

²⁶ PO „Produkcja filmowa” (priorytety: „Stypendia scenariuszowe”, „Rozwój projektu”, „Produkcja filmów fabularnych”, „Produkcja filmów dokumentalnych”, „Produkcja filmów animowanych”) – budżet planowany 135.044 tys. zł; PO „Edukacja filmowa i upowszechnianie kultury filmowej” – 32.425,8 tys. zł; PO „Rozwój kin” – 7.680 tys. zł; PO „Promocja polskiego filmu za granicą” – 11.091,7 tys. zł; Nagrody, eksperci, inne – 3.000 tys. zł.

²⁷ PO „Produkcja filmowa” (priorytety: „Stypendia scenariuszowe”, „Rozwój projektu”, „Produkcja filmów fabularnych”, „Produkcja filmów dokumentalnych”, „Produkcja filmów animowanych”) – budżet planowany 89.144 tys. zł; PO „Edukacja i upowszechnianie kultury filmowej” (priorytety: „Edukacja filmowa i kształcenie profesjonalne”, „Wydarzenia filmowe”, „Filmowe inicjatywy lokalne”, „Rekonstrukcja cyfrowa”, „Badania i rozwój”) – 31.600 tys. zł; PO „Rozwój kin” (priorytety: „Modernizacja kin”, „Cyfryzacja kin”) – 8.600 tys. zł; PO „Promocja polskiego filmu za granicą” – 7.954 tys. zł; Nagrody, eksperci, inne – 3.000 tys. zł.

²⁸ Według danych PISF – uzyskanych po zakończeniu czynności kontrolnych – budżet programów operacyjnych w 2014 r. (po zmianach) wyniósł 152.798 tys. zł, z czego rozdysponowano 145.079 tys. zł.

²⁹ Na podstawie porozumień z dnia 14 marca 2008 r. oraz z dnia 27 marca 2013 r., zawartych na okresy pięcioletnie, współfinansowano działalność Studia „Młodzi i Film” im. Andrzeja Munka, które realizowało programy dla debiutantów i młodych twórców: „30 Minut”, pierwszy dokument, pierwsza/młoda animacja, profesjonalny debiut pełnometrażowy.

Fabularnych we Wrocławiu (WFF) i Akademią Sztuk Pięknych im. E. Gepperta we Wrocławiu³⁰; Ministrem i Państwową Wyższą Szkołą Filmową, Telewizyjną i Teatralną im. Leona Schillera w Łodzi (PWSFTiT)³¹; spółką Wajda Sp. z o.o.³².

Minister podejmował decyzje o wsparciu finansowym niektórych przedsięwzięć – istotnych dla kultury oraz zdecydował, iż środki finansowe na wybrane cele i zadania w zakresie kinematografii będzie przekazywał w formie dotacji podmiotowej na rzecz PISF, który dysponuje odpowiednią kadrą, pozwalającą na właściwe i rzetelne dokonanie procesu rozliczenia przekazanych środków. Wybór podmiotów i zadań objętych współfinansowaniem był dokonany zgodnie z zapisami programów operacyjnych.

W 2012 r. Instytut otrzymał ponadto – na podstawie umów zawartych z Ministrem – dwie dotacje celowe na wydatki bieżące w łącznej kwocie 340 tys. zł z przeznaczeniem na organizację: 52. Krakowskiego Festiwalu Filmowego (140 tys. zł) i gali wręczenia nagród filmowych „Orły” (200 tys. zł).

W obowiązującym stanie prawnym brak jest możliwości udzielania z budżetu państwa PISF dotacji celowych na wydatki bieżące, ponieważ nie jest on uprawniony do otrzymywania środków w takiej formie. Instytut, zgodnie z art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy o kinematografii, otrzymuje z budżetu państwa dotacje podmiotowe, przekazywane przez Ministra ze środków ujętych w części budżetowej, której jest dysponentem, oraz może otrzymywać dotacje celowe na realizację zadań inwestycyjnych (art. 18 ust. 2 ustawy).

3. Podpisywane przez PISF umowy o udzielenie dotacji zawierały elementy określone w § 16 ust. 1 rozporządzenia w sprawie udzielania dofinansowania przedsięwzięć z zakresu kinematografii.

PISF w umowach zobowiązał dotacjobiorców do prowadzenia rzetelnej i zgodnej z przepisami dokumentacji finansowo-księgowej, w tym odrębnej dla celów rozliczenia dotacji, oraz opatrywanie klauzulą „pokryte z dotacji PISF” dokumentów stanowiących postawę rozliczenia finansowego dotacji.

Ponadto Instytut zobowiązał dotacjobiorców m.in. do: zwrotu dotacji na warunkach określonych umową w przypadku osiągnięcia zysku (§ 2 ust. 4 umów); dołączania do wniosku o uruchamianie wypłaty kolejnej raty dotacji raportu o zaawansowaniu produkcji filmu i rozliczenie poprzedniej raty dotacji (§ 4 ust. 4); przeznaczenia dotacji wyłącznie na sfinansowanie kosztów przedsięwzięcia (§ 5 ust. 1); informowania PISF o osiągnięciu przy produkcji filmu przychodów nieprzewidzianych przy kalkulowaniu wysokości dotacji i kosztów przedsięwzięcia (§ 5 ust. 4); przedstawiania na żądanie aktualnych danych o wydatkowanych środkach i przewidywanych rozchodach (§ 13); rozliczenia dotacji na warunkach określonych umową, w tym w szczególności do przedłożenia PISF raportu końcowego, oceny jakościowej realizacji filmu i rozliczenia finansowego zadania (§ 18 ust. 1).

Wyniki kontroli bezpośredniej u trzech beneficjentów³³ wskazały, że nie wywiązali się oni w pełni z postanowień umów o dofinansowanie produkcji filmowej, a proces wprowadzania aneksem zmian do umów był długotrwały.

³⁰ Na podstawie porozumienia z dnia 31 maja 2010 r., zawartego na okres trzech lat, współfinansowano powstanie edukacyjnego ośrodka badawczo-twórczego w dziedzinie multimediiów pn. „Wrocławskie Studia Technologii Audiowizualnych”.

³¹ Na podstawie porozumienia z dnia 26 maja 2014 r., zawartego na okres trzech lat, dofinansowywano realizację filmów studenckich.

³² Na podstawie porozumienia z dnia 6 grudnia 2012 r. na okres trzech lat, współfinansowano program pn. „Pracownia Filmowa”.

³³ Tj. Skopia Film Sp. z o.o. w Warszawie – producent filmu pt. „Essential Killing”, Akson Studio Sp. z o.o. w Warszawie – producent filmu pt. „Wąłęsa. Człowiek z nadziei”, Satchwell Warszawa Sp. z o.o. – producent filmu pt. „Syberia Polska”.

Przykładowo:

- Do dnia zakończenia czynności kontrolnych NIK³⁴ producent filmu pt. „Waleśa. Człowiek z nadziei” nie przygotował wymaganej przez PISF dokumentacji niezbędnej do zawarcia aneksu do umowy o udzielenie dotacji, a w konsekwencji nie złożył terminowego i prawidłowego rozliczenia wyników kosztów produkcji i uzyskanej dotacji, co było niezgodne z § 18 ust. 1 i 2 umowy o udzielenie dotacji, zobowiązującym beneficjenta do rozliczenia dotacji na warunkach określonych umową, w tym w szczególności do przedłożenia Instytutowi raportu końcowego, oceny jakościowej realizacji filmu i rozliczenia finansowego zadania; pisemne rozliczenie wyników kosztów produkcji filmu i oddzielnie uzyskanej dotacji beneficjent był zobowiązany złożyć w ciągu 30 dni od zakończenia okresu prac końcowych filmu, określonego w harmonogramie produkcji. Wersja raportu końcowego z dnia 5 września 2014 r. – w związku z niezawarciem aneksu do umowy o dofinansowanie – nie była realizacją zobowiązania rozliczenia dotacji na warunkach określonych umową.
- Producent filmu pt. „Syberia Polska” nie dotrzymał warunków umowy zawartej z PISF w zakresie terminu przekazania do Filмотeki Narodowej kopii filmu i materiałów dokumentacyjnych oraz przekazania raportu o przychodach z dystrybucji filmu. Ponadto dwa aneksy do umowy o udzielenie dotacji zostały zawarte w 2013 r., tj. po upływie terminów określonych w umowie z dnia 21 grudnia 2010 r., w tym daty: wykonania kopii wzorcowej (1 września 2011 r.), zakończenia okresu prac końcowych (2 października 2011 r.), premiery (28 lutego 2012 r.).
- Producent filmu pt. „Essential Killing” nie dochował określonego w umowie terminu zakończenia prac końcowych, a zawarcie aneksu nr 1 do umowy z PISF nastąpiło dopiero po ponad dwóch latach od wskazanej w umowie daty zakończenia prac końcowych.

Zgodnie z art. 27 ust. 1 ustawy o kinematografii Instytut może odstąpić od umowy o udzielenie dofinansowania przedsięwzięcia w przypadku wykorzystania dofinansowania przedsięwzięcia niezgodnie z przeznaczeniem, nieterminowego lub nienależytego wykonywania umowy, w tym w szczególności zmniejszenia zakresu objętego dofinansowaniem przedsięwzięcia stwierdzonego na podstawie wyników kontroli oraz oceny realizacji wniosków i zaleceń pokontrolnych.

PISF nie skorzystał w ww. przypadkach z możliwości odstąpienia od umowy, ponieważ przedmiotem umowy jest powstanie filmu. Producenci zrealizowali zadanie polegające na realizacji pełnometrażowego filmu fabularnego. Wykonanie planowanego harmonogramu produkcji filmu zależy od bardzo wielu czynników natury artystycznej, technicznej i organizacyjnej. Proces produkcji filmowej jest obciążony wysokim ryzykiem, wynikającym z nieprzewidywalności wielu elementów (np. choroba twórców/odtwórców, załamanie pogody; skomplikowane uszkodzenie wyposażenia technicznego). NIK wskazała, że konieczne jest w takich przypadkach podjęcie przez PISF skutecznych działań w celu podpisania aneksów do umów z beneficjentami.

4. Zgodnie z § 19 umów o udzielenie dotacji na dofinansowanie przedsięwzięcia producent jest zobowiązany do zwrotu dotacji poprzez dokonywanie co sześć miesięcy przez okres 72 miesięcy od końca roku rozliczeniowego wpłat w terminie 30. dni po upływie każdego półrocza, na rachunek bankowy Instytutu oraz, że producent zobowiązany jest do informowania Instytutu o swoich przychodach z eksploatacji filmu w formie raportów składanych co pół roku przez okres 72 miesięcy.

Do 30 czerwca 2014 r. 15 beneficjentów, realizujących 19 produkcji filmowych w latach 2006–2013, dokonało zwrotu części dotacji z zysku osiągniętego z przedsięwzięcia.

Łączna kwota zwrotu wyniosła 8.947,3 tys. zł i stanowiła 28,7% wysokości udzielonych tym przedsięwzięciom dofinansowań (31.158,6 tys. zł). W trzech przypadkach kwota zwrotu przekroczyła 50% wartości udzielonego dofinansowania dla filmów: „W ciemności” – 88% (zwrot – 4.060,2 tys. zł), „Galerianki” – 64,4% (644,4 tys. zł), „Kochaj i tańcz” – 63,6% (1.590,4 tys. zł).

³⁴ Tj. 10 października 2014 r.

Informacje o przychodach producenta z eksploatacji filmu pochodzą wyłącznie od dystrybutora danego filmu, w związku z czym PISF sformułował dla producentów, będących beneficjentami, wytyczne do umów z dystrybutorami, które są zawarte w „Programach Operacyjnych”³⁵, oraz przewidział możliwość dofinansowywania kosztów promocji filmu, w ramach wniosków producentów kierowanych do PISF, wzmacniających pozycję producenta w negocjacjach z dystrybutorem. Instytut – w związku z faktem, że niewielu producentów dysponuje fachową kadrą, która byłaby w stanie w odpowiedni sposób kontrolować dokumenty finansowo-księgowe w zakresie osiągania przychodów z dystrybucji filmu danego producenta – uzgodnił z producentami formułę udzielania notarialnych upoważnień dla Instytutu do przeprowadzania w ich imieniu stosownych kontroli, które mają na celu weryfikację poprawności danych odnoszących się do wpływów z eksploatacji danego filmu.

5. Zgodnie z § 19 rozporządzenia w sprawie udzielania dofinansowania pożyczki udzielane były na okres nie przekraczający 5 lat i były nieoprocentowane, a umowy o udzielenie dofinansowania przedsięwzięcia w formie pożyczki zawierały elementy, o których mowa w § 20 ust. 1 ww. rozporządzenia.

W latach 2011–2014 (I półrocze) zawarto siedem umów pożyczki na łączną kwotę 10.292 tys. zł, a w latach 2006–2010 – 12 umów na łączną kwotę 20.358 tys. zł.

Do końca I półrocza 2014 r. czterej pożyczkobiorcy (umowy z lat 2008–2010) dokonali wpłat na łączną kwotę 1.378 tys. zł, przy czym całkowitej spłaty pożyczki dokonał jeden podmiot. W pozostałych przypadkach spłata będzie dokonywana w latach następnych.

Instytut nie wyegzekwował zwrotu trzech pożyczek udzielonych w 2008 r. na łączną kwotę 4.000 tys. zł, których termin spłaty upłynął w 2013 r. Dopiero w 2014 r.³⁶ PISF podpisał porozumienia z dwoma pożyczkobiorcami, wydłużając termin spłaty, oraz przejął od jednego pożyczkobiorcy – jako formę spłaty pożyczki – autorskie majątkowe prawa do dwóch filmów.

NIK zwróciła uwagę, że późne zakończenie negocjacji i podpisanie porozumień było konsekwencją przyjęcia w umowach pożyczki zapisu zobowiązującego pożyczkobiorcę do spłaty pożyczki w jednej racie, w pełnej wysokości najpóźniej w dniu upływu pięcioletniego okresu, liczonego od dnia postawienia pierwszej raty kwoty pożyczki do dyspozycji pożyczkobiorcy. Taki zapis PISF wprowadził w 16 spośród 18 umów pożyczki, zawartych w latach 2008–2013. W przypadku dwóch umów pożyczki, przewidujących spłatę pożyczki w kilku ratach, nie zaistniała konieczność ich zmiany i przedłużania terminu spłaty pożyczki poza pięcioletni okres wynikający z § 19 rozporządzenia w sprawie udzielania dofinansowania.

Należy podkreślić, że Instytut – jako dysponent środków publicznych – mógł, zgodnie z § 20 ust. 2 rozporządzenia w sprawie udzielania dofinansowania, zawrzeć w umowie dodatkowe elementy, przydatne dla zwiększenia efektywności udzielonego dofinansowania, jego rzetelnego wykorzystania oraz rozliczenia, w tym np. zapis o spłacie pożyczki w kilku ratach.

W latach objętych kontrolą dyrektor PISF nie podejmował decyzji o całkowitym lub częściowym umorzeniu pożyczki.

³⁵ W tym do wprowadzenia do umowy klauzuli zobowiązującej dystrybutora do terminowego i rzetelnego raportowania wyników dystrybucji filmu wraz z dokumentacją źródłową, stanowiącą podstawę raportów dystrybutora, pod rygorem kar umownych.

³⁶ Tj. w dniach: 28 lutego 2014 r. (oświadczenie pożyczkobiorcy o przekazaniu autorskich majątkowych praw do dwóch filmów), 24 marca 2014 r. (porozumienie trójstronne dotyczące umowy pożyczki z dnia 25 września 2008 r.), 1 kwietnia 2014 r. (porozumienie dotyczące umowy pożyczki z dnia 6 czerwca 2008 r.).

3.1.2. Zgodność systemu wyboru dofinansowywanych przedsięwzięć z przepisami prawa

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła zapewnienie przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego warunków organizacyjno-prawnych do wyboru przez PISF dofinansowywanych przedsięwzięć z zakresu kinematografii. Wprowadzony przez PISF system wyboru dofinansowywanych przedsięwzięć jest zgodny z ustawą o kinematografii oraz aktami wykonawczymi, a zasady wprowadzone przez Instytut były transparentne i eliminowały występowanie mechanizmów korupcyjnych oraz uznaniowość w podejmowaniu decyzji o dofinansowaniu przedsięwzięcia.

1. W ustawie o kinematografii zostały określone szczególne zasady dofinansowywania przedsięwzięć z zakresu kinematografii. Zgodnie z art. 23 ust. 1 tej ustawy dofinansowanie przedsięwzięcia odbywa się w formie dotacji, a w odniesieniu do przedsięwzięć z zakresu przygotowania projektów filmowych i produkcji filmów – również w formie udzielenia pożyczki lub poręczenia.

Minister, wypełniając upoważnienia określone w ustawie o kinematografii, nadał statut PISF, a w rozporządzeniu w sprawie udzielania dofinansowania określił: szczegółowe warunki i tryb udzielania dofinansowania przedsięwzięć z zakresu kinematografii, istotne elementy wniosku o udzielenie dofinansowania przedsięwzięcia, elementy umów cywilnoprawnych o udzielenie dotacji. Natomiast w rozporządzeniu w sprawie kontroli Minister określił zasady przeprowadzania kontroli podmiotów otrzymujących dofinansowanie z PISF.

W nadanym PISF statucie Minister – pomimo dyspozycji zawartej w art. 11 ust. 2 pkt 2 ustawy o kinematografii – nie określił organizacji wewnętrznej Instytutu, wskazując w § 17 statutu, iż strukturę organizacyjną określa Dyrektor PISF.

Minister nie zapewnił w ww. aktach wykonawczych do ustawy o kinematografii jednolitych terminów w zakresie możliwości kontroli przez PISF dofinansowywanych przedsięwzięć.

Dokonana z dniem 7 lipca 2011 r. zmiana brzmienia § 17 ust. 2 rozporządzenia w sprawie udzielania dofinansowania³⁷ nie skutkowałą nowelizacją rozporządzenia w sprawie kontroli w zakresie § 2 ust. 2 tego rozporządzenia, określającym, że kontroli dokonuje się od dnia udzielenia dofinansowania do dnia, w którym upływa 36 miesięcy od zakończenia przedsięwzięcia lub, w przypadku przedsięwzięcia dofinansowanego w formie dotacji, od upływu okresu rozliczenia dotacji określonego w umowie o dofinansowanie przedsięwzięcia.

PISF jako organ udzielający dofinansowania przedsięwzięcia – na podstawie art. 23 ust. 4 ustawy o kinematografii – został zobowiązany do kontroli rozliczenia m.in. przychodów dofinansowanego przedsięwzięcia, a termin na dokonanie kontroli, wskazany w rozporządzeniu w sprawie kontroli (36 miesięcy) jest krótszy niż okres, za jaki osiągnięty zysk z przedsięwzięcia jest rozliczany (72 miesiące).

Należy podkreślić, że w zawieranych umowach o udzielenie dotacji na dofinansowanie przedsięwzięcia (§ 17) PISF zagwarantował sobie prawo do przeprowadzenia kontroli przebiegu i sposobu produkcji filmu oraz prawidłowości wykorzystania otrzymanej z Instytutu dotacji, jak również kontroli rozliczenia przychodów i kosztów produkcji filmu od dnia udzielenia dofinansowania do dnia, w którym upływa 72 miesiące od upływu okresu rozliczenia dotacji określonego w umowie.

³⁷ Tj. wydłużenie okresu, za jaki zysk uzyskany przez dotacjobjiorcę jest rozliczany, z 36 do 72 miesięcy.

Ponieważ termin ten nie jest spójny z terminem na dokonanie kontroli określonym w § 2 ust. 2 rozporządzenia w sprawie kontroli, to przeprowadzenie kontroli po jego upływie stanowiłoby naruszenie przez PISF § 2 ust. 2 rozporządzenia w sprawie kontroli. Mimo że uprawnienia kontrolne Instytutu wynikają nie tylko z rozporządzenia wykonawczego do ustawy o kinematografii, ale również z umowy o udzielenie dotacji na dofinansowanie przedsięwzięcia (mającej charakter cywilnoprawny), to należy wskazać, iż to rozporządzenie w sprawie kontroli określa tryb i sposób przeprowadzania kontroli, w tym okres, w którym się jej dokonuje. Zapisy zawieranych umów cywilnoprawnych przez PISF nie mogą modyfikować czy uchylić obowiązków nałożonych na Instytut przepisami prawa powszechnie obowiązującego.

2. W części II dokumentu pn. Programy Operacyjne Polskiego Instytutu Sztuki Filmowej na [rok] określano tryb naboru i wyboru wniosków, wskazując m.in.: liczbę i terminy sesji; instrukcję składania wniosków; tryb postępowania z wnioskiem; koszty kwalifikowane.

PISF opracował m.in. formularz wniosku o udzielenie dofinansowania, który zawierał dane określone w § 11 ust. 1 rozporządzenia w sprawie udzielania dofinansowania.

Dyrektor PISF rozpatrywał kompletne wnioski o udzielenie dofinansowania zgodnie z § 11 ust. 2 ww. rozporządzenia, tj. w terminie 90 dni od daty ich złożenia. Wnioski niespełniające wymagań formalnych nie były rozpatrywane, jednakże Instytut dawał wnioskodawcy prawo złożenia poprawionego wniosku na kolejną sesję.

Wnioski o udzielenie dofinansowania przedsięwzięcia – stosownie do § 12 ust. 1 ww. rozporządzenia – były opiniowane przez ekspertów.

Zgodnie z art. 24 ust. 1 ustawy o kinematografii ekspertów do opiniowania wniosków o dofinansowanie przedsięwzięć z zakresu kinematografii powołuje, w liczbie co najmniej 7, minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego spośród przedstawicieli środowisk filmowych oraz środowisk opiniotwórczych na okres 12 miesięcy.

Od 2008 r. Minister powoływał ekspertów jednorazowo na okres jednego roku, pokrywającego się z rokiem kalendarzowym, a ich liczba wynosiła: 208 w 2011 r., 196 w 2012 r., 284 w 2013 r. i 290 w 2014 r.

Procedura wyłaniania ekspertów polegała na zbieraniu przez PISF propozycji od izb, stowarzyszeń twórczych i organizacji społecznych działających w sferze kinematografii. Listy kandydatów na ekspertów przygotowane przez Instytut były analizowane przez właściwy departament merytoryczny Ministerstwa, a następnie zatwierdzane przez Ministra.

Zgodnie z art. 24 ust. 3 ustawy o kinematografii powołani przez Ministra eksperci, sporządzający opinię, nie mogą być związani w jakikolwiek sposób z realizacją analizowanego przedsięwzięcia.

Każdy ekspert jest zobowiązany do podpisania oświadczenia o zachowaniu bezstronności przy ocenie wniosku.

Za prawidłową realizację zadań statutowych, w tym sporządzanie przez ekspertów zgodnych z ustawą o kinematografii opinii, odpowiada Dyrektor PISF i to do jego kompetencji należy rozwiązywanie ewentualnych konfliktów interesów, gdyby takie wystąpiły. Także i wdrożenie, a następnie stosowanie instrumentów prawnych dotyczących eliminowania potencjalnych konfliktów interesów należy do kompetencji Dyrektora PISF.

Zasady pracy ekspertów były określane corocznie w regulaminie, zatwierdzonym przez Dyrektora PISF, oraz w dokumencie pn. Programy Operacyjne Polskiego Instytutu Sztuki Filmowej [na rok].

Od 2012 r. wprowadzono tzw. nowy system ekspercki w PO „Produkcja filmowa”, polegający m.in. na dwuetapowości opiniowania wniosków przez stałe komisje eksperckie oraz dający beneficjentom możliwość dokonania wyboru komisji, która będzie oceniać ich wnioski. W pierwszym etapie oceny lider ze swoim zespołem rekomendował do drugiego etapu najlepsze projekty, spośród złożonych do jego oceny. W drugim etapie oceny wszyscy liderzy komisji rodzajowych (z podziałem na stypendia scenariuszowe i development oraz oddzielnie – produkcję filmową) analizowali wyselekcjonowane projekty i na posiedzeniu z Dyrektorem Instytutu wspólnie podejmowali decyzje o dofinansowaniu. W ich gestii pozostawało 85% alokacji przewidzianej dla danego rodzaju filmowego (oddzielnie produkcja, development i stypendia) na dany rok. Pozostałe 15% alokacji określonej odpowiednio dla poszczególnych rodzajów filmowych pozostawało w dyspozycji Dyrektora PISF.

Stosowanie kryteriów, na podstawie których udzielane było dofinansowanie przedsięwzięcia, było dokumentowane w formie: karty ocen pierwszego i drugiego etapu komisji eksperckich, recenzji ekspertów, recenzji wewnętrznych (artystycznych i ekonomicznych) opracowanych przez pracowników PISF, a także tzw. metryki wniosku, sporządzanej po analizie projektu przez właściwych merytorycznie pracowników Instytutu.

PISF – w celu zapewnienia bezstronności i ograniczenia możliwości wystąpienia konfliktu interesów wśród ekspertów oceniających projekty – wprowadził m.in. następujące zasady: w skład ekspertów nie są powoływani producenci filmowi, okres kadencji eksperckiej jest wyłącznie roczny, stosuje się nieprzedłużanie kadencji dla danych ekspertów na następny rok o tym samym zakresie kompetencji, w regulaminie pracy ekspertów istnieje obowiązek informowania Dyrektora PISF o występującym ewentualnym konflikcie interesów i w takim przypadku stosuje się wewnętrznie przewidziane procedury, tj. wyłączenie danego eksperta ze składu komisji, przeniesienie projektu do rozpatrywania przez inną komisję ekspercką, wstrzymanie się od głosowania w sprawie danego projektu.

Zgodnie z art. 23 ust. 3 ustawy o kinematografii, Instytut udziela dofinansowania przedsięwzięcia w drodze umowy cywilnoprawnej, którą w imieniu Instytutu zawiera Dyrektor, po zasięgnięciu opinii ekspertów.

W przypadku odmiennej niż opinia ekspertów decyzji Dyrektora Instytutu w sprawie udzielenia dofinansowania uzasadnienie tej decyzji było publikowane na stronie internetowej PISF.

Zgodnie z § 2 rozporządzenia w sprawie udzielania dofinansowania Instytut na dofinansowanie przedsięwzięć z zakresu produkcji filmów przeznaczał rocznie w badanym okresie przynajmniej 60% środków na działalność statutową.

Instytut udzielał dofinansowania na przedsięwzięcia z zakresu przygotowania projektów filmowych, produkcji filmów, dystrybucji i rozpowszechniania filmów, które były przeznaczone w pierwszej kolejności do publicznego wyświetlania w kinach, co było zgodne z § 3 ust. 1 ww. rozporządzenia.

Wysokość dofinansowania objętych badaniami kontrolnymi przedsięwzięć była zgodna z limitami procentowymi i kwotowymi określonymi w § 7 i § 8 rozporządzenia w sprawie udzielania dofinansowania.

W latach 2011–2014 (I półrocze) Dyrektor PISF – zgodnie z § 7 ust. 3 rozporządzenia w sprawie udzielania dofinansowania – przyznał w dwóch przypadkach³⁸ (po zasięgnięciu dodatkowych opinii ekspertów) dofinansowanie wyższe od kwot, o których mowa w § 7 ust. 1 i 2 ww. rozporządzenia.

³⁸ Filmy fabularne pt.: „Wałęsa. Człowiek z nadziei” oraz „Hiszpanka”.

3.1.3. Wpływ dofinansowywanych przedsięwzięć na twórczość filmową, produkcję filmów, ich dystrybucję i rozpowszechnianie, promocję polskiej twórczości filmowej

Najwyższa Izba Kontroli oceniła, że dofinansowane przez PISF przedsięwzięcia przyczyniły się do rozwoju polskiej kinematografii. Dofinansowane w latach 2006–2014 (I półrocze) przez Instytut filmy fabularne były nagradzane i wyróżniane prestiżowymi nagrodami festiwalowymi i pozafestiwalowymi oraz znajdowały się co roku w czołówce najchętniej oglądanych w Polsce filmów.

1. W latach 2011–2014 (I półrocze) na ekranach kin wyświetlano 141 polskich filmów, z czego 128 premierowych, w tym 96 dofinansowanych przez PISF: w 2011 r. – 28, 2012 r. – 26, 2013 r. – 29, I półroczu 2014 r. – 13. Pozostałe premierowe filmy (32) nie były dofinansowane przez PISF, przy czym w przypadku sześciu – ich producenci ubiegali się o dofinansowanie w Instytucie.

Polskie filmy w latach 2011–2014 (I półrocze) osiągnęły frekwencję kinową na poziomie ponad 30 mln osób, co stanowiło 22,8% widowni ogółem, i znajdowały się co roku w czołówce najchętniej oglądanych filmów.

Zestawienie nr 1

Frekwencja na polskich filmach w latach 2011–2014

Tytuł filmu	Liczba widzów	Tytuł filmu	Liczba widzów
2011		2012	
Listy do M.	2.558.899	Jesteś bogiem	1.444.256
Och, Karol 2	1.708.659	W ciemności	1.199.900
1920. Bitwa warszawska 3D	1.521.180	Mój rower	483.496
Wyjazd integracyjny	927.356	Bitwa pod Wiedniem	470.305
Sala Samobójców	829.386	Róża	430.868
Baby są jakieś inne	820.171	Nad życie	367.031
Weekend	719.779	Sztos 2	350.878
Czarny czwartek. Janek Wiśniewski padł	676.195	Pokłosie	325.319
Jak się pozbyć cellulitu	391.386	Sponsoring	323.043
Jan Paweł II. Szukałem Was...	377.498	Rzeź	318.354
Woja żeńsko-męska	320.034	Yuma	242.194
Pokaż kotku, co masz w środku	231.800	Obława	219.995
2013		2014	
Drogówka	1.020.847	Bogowie	1.902.594
Wałęsa. Człowiek z nadziei	968.276	Miasto'44	1.722.757
Sęp	604.539	Jack Strong	1.174.837
Układ zamknięty	592.369	Pod Mocnym Aniołem	882.171
Oszukane	425.772	Wkręceni	840.445
Bejbi Blues	424.080	Kamienie na szaniec	830.068
Mój biegun	385.058	Służby specjalne	466.385
Syberiada Polska	365.789	Dzień dobry, Kocham cię!	462.953
Chce się żyć	297.515	Obywatel	369.757
Sierpniowe niebo. 63 dni chwały	217.724	Facet (nie) potrzebny od zaraz	347.945

Kolorem czerwonym zaznaczono produkcje, które nie były dofinansowane przez PISF.

Źródło: www.portalfilmowy.pl; www.boxoffice.pl.

W 2011 r. spośród 28 filmów premierowych dofinansowanych przez PISF frekwencję na poziomie do 100 tys. widzów osiągnęło 18 filmów, w tym dziewięć – do 10 tys. W 2012 r. 14 spośród 26 premierowych filmów osiągnęło frekwencję na poziomie do 100 tys. widzów, w tym dziewięć – do 10 tys. Spośród 29 filmów, które miały premierę w 2013 r., frekwencję na poziomie do 100 tys. widzów osiągnęło 15 filmów, w tym siedem – do 10 tys.

Filmy autorskie, które na rynku polskim odniosły umiarkowany sukces frekwencyjny, okazały się jednocześnie wielkimi wydarzeniami na międzynarodowych festiwalach filmowych, zdobywając liczne nagrody i wyróżnienia.

Planowaną przez producentów – na etapie wnioskowania o udzielenie dofinansowania – frekwencję zakładano na poziomie od 10 tys. do 1–1,5 mln. W przypadku 32 produkcji o najniższej kinowej frekwencji w latach 2011–2013 średnia planowana frekwencja wynosiła 317.656, a osiągnięta – 28.046.

Na wynik frekwencyjny miało wpływ wiele czynników: strategia promocyjna dystrybutora, jego działania marketingowe związane z pozyskaniem widzów dla danego tytułu, liczba kopii filmu wprowadzonego do dystrybucji. Na spadek widowni w kinach miał również wpływ dynamiczny rozwój nowych kanałów dystrybucji, tzw. piractwo internetowe, zwiększający się udział rynkowy seriali telewizyjnych.

2. W latach 2011–2014 (I półrocze) 68 filmów, dofinansowanych przez PISF, było prezentowanych na międzynarodowych festiwalach filmowych³⁹ klasy A⁴⁰:

- w 2011 r. – 24 filmy na 11 międzynarodowych festiwalach; nagrodzonych/wyróżnionych zostało dziewięć filmów (lub ich twórców/odtwórców): „Jutro będzie lepiej” (MFF w Berlinie), „El premio” (MFF w Berlinie, MFF w Mar del Plata), „Joanna” (MFF w Moskwie), „W ciemności” (MFF w Mar del Plata), „Kret” (MFF w Montrealu), „Czarny czwartek” (MFF w Montrealu), „Crulic – droga na drugą stronę” (MFF w Locarno, Warszawski Festiwal Filmowy), „Róża” (Warszawski Festiwal Filmowy), „Wymyk” (Warszawski Festiwal Filmowy);
- w 2012 r. – 19 filmów na dziewięciu festiwalach; nagrodzone/wyróżnione zostały cztery filmy (lub ich twórcy/odtwórcy): „Zabić bobra” (MFF w Karlowych Warach), „Piąta pora roku” (MFF Kair), „Róża” (MFF Kair, MFF Goa), „Imagine” (Warszawski Festiwal Filmowy);
- w 2013 r. – 18 filmów na 12 międzynarodowych festiwalach; nagrodzonych/wyróżnionych zostało osiem filmów (lub ich odtwórców): „W imię...” (MFF w Berlinie), „Baby blues” (MFF w Berlinie), „Wałęsa. Człowiek z nadziei” (MFF Wenecja), „Papusza” (MFF w Karlowych Warach), „Płynące wieżowce” (MFF w Karlowych Warach), „Chce się żyć...” (MFF w Montrealu), „Ida” (Warszawski Festiwal Filmowy), „W ukryciu” (MFF Goa);
- w 2014 r. (I półrocze) – 13 filmów na siedmiu festiwalach.

Ponadto w badanym okresie 56 filmów, dofinansowanych przez PISF, było prezentowanych na pozostałych festiwalach akredytowanych przez FIAPF:

- w 2011 r. 26 filmów na 11 festiwalach; nagrodzonych/wyróżnionych zostało pięć filmów (lub ich twórców, odtwórców): „Sala samobójców” (MFF Molodist), „Czarny czwartek” (MFF Mińsk), „Argentyńska lekcja” (MFF Mińsk), „Róża” (MFF Tallinn), „Lęk wysokości” (MFF w Mumbaju);
- w 2012 r. 18 filmów na siedmiu festiwalach; nagrodzone zostały dwa filmy (lub ich odtwórcy): „Crulic – droga na drugą stronę” (MFF w Istambule), „Mój rower” (MFF Mińsk, MFF Tallinn);

³⁹ Dalej: MFF.

⁴⁰ Najważniejsze międzynarodowe festiwale filmowe, akredytowane przez FIAPF (franc. Federation Internationale des Associationis de Producteurs de Films).

- w 2013 r. 16 filmów na 12 festiwalach; nagrodzonych zostało pięć filmów (lub ich twórców, odtwórców): „Miłość” (MFF Cinema Jove), „Ida” (MFF Mińsk, MFF Gijon, MFF Torino), „Ojciec i syn” (MFF Mińsk), „Kongres” (MFF Gijon), „Chce się żyć” (MFF Tallinn);
- w 2014 r. (I półrocze) – 10 filmów na sześciu festiwalach; nagrodzone zostały trzy filmy (lub ich odtwórcy): „Papusza” (MFF w Istambule), „Płynące wieżowce” (MFF Transylwania), „Obietnica” (MFF Cinema Jove).

W latach 2011–2013 osiem filmów (lub ich twórców) było nominowanych i zostało nagrodzonych prestiżowymi nagrodami filmowymi pozafestiwalowymi: „W ciemności”, „Kongres”, „Crulic – droga na drugą stronę”, „Rzeź”, „Zimowa córka”, „Essential Killing”, „Opowieści z chłodni”, „Paparazzi”.

PISF promował polskie filmy za granicą, przyjmując – jako kryteria ich wyboru – m.in. fakt zakwalifikowania się filmu na festiwalu klasy A lub inne festiwale międzynarodowe, prezentowania go na festiwalach i przeglądach kina polskiego lub targach branży filmowej. Brano pod uwagę także: poprawność formalną wniosku, rzetelność beneficjenta i dotychczasową współpracę z PISF; działalność w dziedzinie promocji polskiej kinematografii i jej twórców; rangę i znaczenie przedsięwzięcia na arenie międzynarodowej; przewidywane efekty przedsięwzięcia; udział międzynarodowych twórców i specjalistów; wartość artystyczną i edukacyjną; niską wartość komercyjną przedsięwzięcia, które bez wsparcia ze środków publicznych nie mogłoby dojść do skutku.

3.2 Kontrola Polskiego Instytutu Sztuki Filmowej nad realizacją przez beneficjentów przedsięwzięć, w tym nad dokonywaniem rozliczeń finansowych, ze szczególnym uwzględnieniem kontroli zarządczej

Najwyższa Izba Kontroli oceniła, że funkcjonujący system kontroli, w tym kontroli zarządczej, pozwalał na wykrycie i wyeliminowanie ewentualnych nieprawidłowości. Pozytywny wpływ miał na to wprowadzony w 2010 r. przez Instytut dodatkowy instrument kontroli dofinansowywanych przedsięwzięć polegający na badaniach audytowych przez firmy audytorskie rekomendowane przez PISF, których wyniki były rzetelne i wiarygodne. W samym Instytucie przeprowadzono także audyty wewnętrzne, w ramach których potwierdzano, że kontrola zarządcza jest adekwatna, skuteczna i efektywna. Jednocześnie NIK podkreśliła, że instytucjonalna kontrola PISF nad realizacją przez beneficjentów przedsięwzięć miała ograniczony zakres.

1. W Instytucie nie ma wydzielonej jednostki organizacyjnej odpowiedzialnej za przeprowadzanie kontroli beneficjentów. Kontrolerami są pracownicy Instytutu zatrudnieni w dziale finansowo-księgowym oraz w działach zajmujących się poszczególnymi programami operacyjnymi.

W latach 2011–2014 (I półrocze) liczba pracowników faktycznie prowadzących czynności kontrolne utrzymywała się na podobnym poziomie i wynosiła: ośmiu pracowników w 2011 r. oraz dziewięciu w latach 2012–2014 (I półrocze). Prowadzenie czynności kontrolnych zapisane było w zakresie czynności 11 osób w latach 2011–2013 oraz 10 osób w 2014 r. (I półrocze).

Kontrole przedsięwzięć dofinansowanych w ramach PO „Produkcja filmowa” były prowadzone jednoosobowo, natomiast kontrole przedsięwzięć dofinansowanych w ramach pozostałych programów operacyjnych prowadziły zespoły dwuosobowe – pracownik merytoryczny działu zajmującego się danym programem operacyjnym oraz pracownik działu finansowo-księgowego, co było zgodne z § 11 zarządzenia nr 17 Dyrektora Polskiego Instytutu Sztuki Filmowej z dnia 5 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu procedur kontroli podmiotów otrzymujących dofinansowanie z Polskiego Instytutu Sztuki Filmowej zwanym dalej „Instytutem”⁴¹.

⁴¹ Zwane dalej: „zarządzeniem PISF w sprawie kontroli”.

W latach 2011–2014 (I półrocze) PISF przeprowadzał u beneficjentów kontrole planowe na podstawie półrocznych planów kontroli oraz kontrole doraźne. Zgodnie z § 11 zarządzenia PISF w sprawie kontroli plany kontroli przygotowywał Zastępca Dyrektora Instytutu ds. ekonomicznych i organizacyjno-prawnych w porozumieniu z Dyrektorem Instytutu, który przedmiotowe plany zatwierdzał.

Przy opracowywaniu planów kontroli planowych oraz kontroli doraźnych, zgodnie z § 10 zarządzenia PISF w sprawie kontroli, uwzględniane były w szczególności: kwota dofinansowania, wyniki wcześniejszych kontroli, rodzaj przedsięwzięcia, wyniki badań i analiz określonych problemów, a także informacje pochodzące od organów państwowych i samorządowych oraz ze środków komunikacji społecznej. Do kontroli typowano również beneficjentów wcześniej niekontrolowanych.

W badanym okresie Instytut zaplanował 201 kontroli, przeprowadził łącznie 208, w tym 10 kontroli doraźnych.

Kontrole doraźne były wynikiem wątpliwości powstających na etapie analizy dokumentacji merytorycznej bądź finansowej w trakcie realizacji umowy.

Spośród kontroli przeprowadzonych przez PISF w kontrolowanym okresie ponad połowa (56% w latach 2011–2013 oraz 53% w I półroczu 2014 r.) zakończyła się sformułowaniem wniosków i zaleceń pokontrolnych.

Najczęściej formułowane wnioski i zalecenia pokontrolne dla beneficjentów dotyczyły m.in. błędów formalnych w zawieranych umowach cywilnoprawnych; błędów wynikających z niewłaściwego stosowania ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁴², tj. brak udokumentowanych wydatków oraz niespełnianie przez dowody księgowe wymogów art. 21 ww. ustawy; nieprzestrzegania ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych⁴³ przy zawieraniu umów o dzieło; niewywiązywania się z harmonogramu realizacji przedsięwzięcia określonego w umowie.

PISF nie przeprowadzał kontroli sprawdzających realizację wniosków i zaleceń pokontrolnych. Informacje od skontrolowanych beneficjentów o sposobie realizacji wniosków i zaleceń pokontrolnych poddawano szczegółowej analizie, a realizację zaleceń pokontrolnych sprawdzano w toku analizy rozliczeń: częściowych i końcowych składanych przez beneficjentów. Weryfikacja informacji o wdrożeniu zaleceń pokontrolnych była także prowadzona podczas kolejnej kontroli u beneficjenta.

W kontrolowanym okresie wystąpiły trzy przypadki sporów sądowych⁴⁴ na skutek przeprowadzenia kontroli przez PISF realizacji umów o udzielenie dotacji na:

- 1) produkcję filmu „Historia Roja, czyli w ziemi lepiej słyhać” (sprawa w trakcie postępowania przed sądem I instancji);
- 2) przedsięwzięcie pn. „VIII Edycja Festiwalu Filmów o tematyce żydowskiej 2010” (prawomocny nakaz zapłaty, postępowanie egzekucyjne powadzone przez komornika sądowego);
- 3) produkcję filmu pt. „Pokłosie” (sprawa w trakcie postępowania przed sądem I instancji).

Łączna wartość przedmiotu sporu wynosiła 5.250 tys. zł.

⁴² Dz. U. z 2013 r., poz. 330 ze zm.

⁴³ Dz. U. z 2006 r. Nr 90, poz. 631 ze zm.

⁴⁴ Ogółem w badanym okresie PISF wystąpił na drogę sądową przeciwko ośmiu beneficjentom PO „Produkcja filmowa”, którzy naruszyli warunki zawartych umów.

Według § 5 regulaminu kontroli wewnętrznej, określającego szczegółowe zasady, warunki i procedury kontroli podmiotów otrzymujących dofinansowanie, stanowiącego załącznik nr 1 do zarządzenia PISF w sprawie kontroli, kontrola obejmuje w każdym roku co najmniej 5% beneficjentów.

PISF objął kontrolą 180 (tj. 8%) umów o dofinansowanie w formie dotacji na kwotę 75.317 tys. zł, z czego 42% kontroli dotyczyło umów z lat 2006–2010, a pozostałe 58% – umów zawartych w kontrolowanym okresie.

W latach 2011–2013 PISF przeprowadził kontrolę (tzw. instytucjonalną) ok. 11% zawartych umów o udzielenie dotacji (10,78% w 2011 r., 11,81% w 2012 r. oraz 10,94% w 2013 r.). Nie przeprowadził kontroli instytucjonalnej dofinansowań w formie pożyczek.

Zgodnie z art. 23 ust. 4 ustawy o kinematografii Instytut – jako organ udzielający dofinansowania przedsięwzięcia – zobowiązany jest do kontroli rozliczenia przychodów i kosztów dofinansowanego przedsięwzięcia. Kontroli podlega również przebieg i sposób realizacji przedsięwzięcia oraz prawidłowość wykorzystania otrzymanego z Instytutu dofinansowania.

Przepis art. 23 ust. 4 ustawy o kinematografii oznacza, że ustawodawca nałożył na PISF obowiązek kontrolowania każdego dofinansowanego przedsięwzięcia; nie określił jednak sposobu przeprowadzania tych kontroli, tj. czy mają to być kontrole bezpośrednie („na miejscu”), czy kontrole pośrednie na etapie rozliczania dotacji w oparciu o raporty częściowe i końcowe. NIK zauważa, że barierą w przeprowadzaniu kontroli na miejscu w siedzibie każdego podmiotu, któremu udzielono dofinansowanie przedsięwzięcia jest zbyt niskie zatrudnienie w stosunku do wysokiej liczby udzielonych corocznie dofinansowań.

W ramach PO „Produkcja filmowa” Instytut wprowadził od 2010 r. dodatkowy instrument kontroli dofinansowanych przedsięwzięć – badanie audytowe. Zgodnie z wymogami zawartymi w zasadach rozliczania otrzymanej dotacji/pożyczki w ramach PO „Produkcja filmowa”⁴⁵ producenci filmów pełnometrażowych przeznaczonych do rozpowszechniania w pierwszej kolejności w kinach byli zobowiązani, w trakcie produkcji filmu, do przeprowadzenia dwukrotnego audytu przez jedną z firm audytorskich rekomendowanych przez PISF.

Szczegółowy zakres oraz termin przeprowadzania audytów określono w zarządzeniu nr 145 Dyrektora Polskiego Instytutu Sztuki Filmowej z dnia 19 maja 2010 r. w sprawie szczegółów wykonywania audytu finansowego produkcji filmów oraz prowadzenia listy audytorów certyfikowanych przez Instytut⁴⁶.

W zarządzeniu w sprawie wykonywania audytu finansowego produkcji filmów określono terminy wykonywania audytu: pierwszy etap audytu miał być przeprowadzany w okresie zdjęciowym między wykonaniem 50% a 70% zdjęć do filmu, natomiast drugi w okresie montażu i udźwiękowienia, po raporcie częściowym z wydatków otrzymanych w pierwszej racie, przed wystąpieniem producenta o wypłacenie kolejnej raty, należnej po zakończeniu okresu zdjęciowego.

⁴⁵ PO „Produkcja filmowa” był realizowany przez cztery priorytety w 2011 r. oraz pięć priorytetów w latach 2012–2014. Wymóg przeprowadzania dwukrotnych audytów w trakcie produkcji filmu dotyczył: czterech priorytetów w 2011 r., tj.: I „Filmy autorskie”, II „Filmy o tematyce historycznej”, III „Filmy dla młodego widza i widowni rodzinnej” oraz IV „Filmy o znaczącym potencjale frekwencyjnym” oraz trzech priorytetów w latach 2012–2014, tj.: III „Produkcja filmów fabularnych”, IV „Produkcja filmów dokumentalnych” oraz V „Produkcja filmów animowanych”.

⁴⁶ Zwane dalej: „zarządzeniem w sprawie wykonywania audytu finansowego produkcji filmów”.

Obowiązek wykonywania audytów zewnętrznych miał na celu weryfikację prawidłowości realizacji dofinansowanego projektu i uzyskania obrazu przebiegu produkcji jeszcze w trakcie jej trwania, a wyniki audytów były wykorzystywane przez pracowników Instytutu w bieżącej pracy.

2. Stosownie do art. 70 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴⁷ Dyrektor PISF składał do Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego oświadczenia o stanie kontroli zarządczej za lata 2011–2013 w terminie określonym w § 7 komunikatu Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 14 lutego 2011 r. w sprawie szczegółowych wytycznych w zakresie kontroli zarządczej dla działu administracji rządowej – kultura i ochrona dziedzictwa narodowego⁴⁸.

W PISF przeprowadzane były audyty wewnętrzne, w ramach których audytor oceniał w szczególności, czy kontrola zarządcza jest adekwatna, skuteczna i efektywna, sporządzał zbiorczą analizę stanu kontroli zarządczej na podstawie materiałów o stanie kontroli zarządczej otrzymanych od kierowników komórek organizacyjnych PISF.

W działalności PISF zidentyfikowano ryzyka i podzielono je na kategorie: czynniki zewnętrzne (składane wnioski, poziom skomplikowania przepisów), czynniki finansowe (kwota dofinansowań, zasilenie w środki finansowe, rozliczenie dotacji), czynniki operacyjne (doświadczenie zawodowe pracowników, zmiany kluczowych pracowników, skomplikowanie operacji), jakość zarządzania (kwalifikacje pracowników, zarządzanie zasobami ludzkimi, struktura organizacyjna, zakresy obowiązków, system przepływu informacji), kontrola wewnętrzna (stan dokumentacji, ocena błędów dokumentacji, przepływ informacji, podział obowiązków, kontrola zawartych umów), utrata danych (gromadzenie informacji), oszustwa (składane wnioski).

W marcu 2008 r. w PISF został wdrożony System Zarządzania Jakością wg PN-EN ISO 9001-2001⁴⁹. Instytut ustanowił, udokumentował, wdrożył i utrzymywał system zarządzania jakością zgodny z normą ISO 9001. Skuteczność systemu PISF doskonalili poprzez monitorowanie realizacji planowanych działań i zakładanych wyników. Instytut zidentyfikował procesy systemu zarządzania jakością, ich wzajemne oddziaływanie, określił kryteria i metody potrzebne do skutecznego przebiegu i nadzorowania procesów. PISF ustanowił, określił i zapewnił niezbędne zasoby dla utrzymywania systemu zarządzania jakością w postaci środków finansowych, kompetentnych pracowników, odpowiednio wyposażonych stanowisk pracy oraz właściwego środowiska pracy. W Instytucie corocznie przeprowadzano audyty wewnętrzne, które potwierdzały, że system zarządzania jakością jest zgodny z zaplanowanymi ustaleniami, z wymaganiami normy ISO 9001 oraz ustanowionymi przez Instytut, a także jest skutecznie wdrożony i utrzymywany.

3.3 Nadzór Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego nad realizacją zadań przez Polski Instytut Sztuki Filmowej

Najwyższa Izba Kontroli oceniła, że Minister sprawował nadzór nad PISF w ramach przysługujących mu uprawnień poprzez m.in. zatwierdzanie rocznego planu działalności oraz projektu rocznego planu finansowego Instytutu, a także rozpatrywanie i zatwierdzanie rocznego sprawozdania z działalności oraz rocznego sprawozdania finansowego Instytutu.

⁴⁷ Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

⁴⁸ Dz. Urz. MKiDN Nr 1, poz. 13.

⁴⁹ Decyzja nr 77 Dyrektora Polskiego Instytutu Sztuki Filmowej z dnia 26 marca 2008 r. w sprawie wdrożenia systemu zarządzania jakością wg PN-EN ISO 9001-2001 oraz w sprawie powołania pełnomocnika do spraw Zarządzania Jakością w PISF.

1. Zadania należące do zakresu działania Ministra, określone w art. 6 ust. 2 ustawy o kinematografii⁵⁰, realizowane są przez PISF, który – zgodnie z art. 8 ust. 1 ustawy – wykonuje zadania z zakresu polityki państwa w dziedzinie kinematografii.

Minister wyznaczał kierunki polityki kulturalnej państwa w dziedzinie kinematografii poprzez coroczne zatwierdzanie zarówno projektów rocznych planów finansowych PISF, jak i rocznych planów działalności statutowej, określających kierunki polityki na dany rok w formie Programów operacyjnych, zatwierdzanych przez Radę Instytutu, powoływaną przez Ministra.

Sprawdzenie wykonania kierunków polityki państwa w dziedzinie kinematografii następowało w formie zatwierdzenia przez Ministra sprawozdania finansowego, jak i szczegółowego sprawozdania merytorycznego Instytutu. Minister realizował, wspólnie z PISF, zadania wieloletnie, jeżeli zaistniała konieczność szczegółowego ukierunkowania polityki państwa w określonej dziedzinie kinematografii. W ostatnich latach działania takie ukierunkowane zostały na wsparcie rozwoju artystycznego młodych twórców, rozwoju edukacji i doskonalenia zawodowego, co zostało ujęte w zawartych porozumieniach pomiędzy Ministrem a PISF.

Minister analizował i dokonywał oceny realizacji przez PISF zadań z zakresu polityki państwa w dziedzinie kinematografii zarówno na etapie planowania, jak i sprawozdawczości.

Minister rozpatrywał i zatwierdzał roczne sprawozdania z działalności oraz roczne sprawozdania finansowe Instytutu, które były badane przez biegłego rewidenta wskazanego przez Ministra, co było zgodne z art. 10 ust. 4 i 5 ustawy o kinematografii.

Minister sprawował nadzór i kontrolę nad wykorzystaniem przez PISF dotacji udzielonych z budżetu państwa zgodnie z zasadami określonymi w zarządzeniu Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 30 października 2013 r. w sprawie nadzoru i kontroli nad jednostkami objętymi częścią 24 budżetu państwa⁵¹.

Zgodnie z art. 10 ust. 2 ustawy o kinematografii Minister badał uchwały podejmowane przez Radę Instytutu w zakresie zgodności z prawem i nie stwierdził nieważności (w całości lub w części) żadnej z 52 uchwał podjętych w latach 2010–2014 (do 31 maja).

W latach 2011–2014 Minister nie otrzymywał od Rady Instytutu stanowisk, opinii lub wniosków w sprawach dotyczących Instytutu i kinematografii, do czego upoważnia Radę art. 17 ust. 2 ustawy o kinematografii.

2. W latach 2005–2013 Biuro Audytu i Kontroli Wewnętrznej Ministerstwa nie przeprowadzało kontroli w PISF, ponieważ w ramach bieżącego nadzoru nad jednostką nie były diagnozowane ryzyka, które należałoby wyjaśnić i minimalizować za pomocą czynności kontrolnych.

W latach 2005–2013 do MKiDN wpłynęło pięć skarg na działalność PISF. Przedmiotami skarg były: odmowa dofinansowania projektu (dwie skargi), nienależyta kontrola wydatkowania środków z dotacji, nieprzyjęcie wniosku o stypendium oraz podpisywanie informacji o działaniach PISF przez rzecznika prasowego (w ocenie skarżącego osoby nieupoważnionej w tym zakresie).

Wszystkie skargi, po rozpatrzeniu (w okresie nie dłuższym niż miesiąc), uznane zostały za niezasadne.

⁵⁰ Do zakresu działania ministra należy w szczególności: 1) projektowanie kierunków realizacji polityki kulturalnej państwa w dziedzinie kinematografii; 2) zapewnienie powszechnego dostępu społeczeństwa do dorobku polskiej, europejskiej i światowej sztuki filmowej; 3) tworzenie warunków do rozwoju wszystkich gatunków i rodzajów twórczości filmowej; 4) wspieranie rozwoju artystycznego młodych twórców; 5) wspieranie edukacji i doskonalenia zawodowego oraz ochrony zawodów filmowych; 6) wspieranie upowszechniania kultury filmowej i działanie na rzecz rozwoju społecznego ruchu filmowego oraz piśmiennictwa filmowego.

⁵¹ Dz. Urz. MKiDN z 2013 r., poz. 43. Wcześniej – zarządzenie nr 28 Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie nadzoru i kontroli nad jednostkami objętymi częścią 24 budżetu państwa (Dz. Urz. MKiDN Nr 5, poz. 49).

W wystąpieniach pokontrolnych, przy dokonywaniu ogólnej oceny skontrolowanej działalności, zastosowano oceny opisowe, za wyjątkiem oceny pozytywnej, sformułowanej w wystąpieniu pokontrolnym do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego.

Na etapie przygotowywania kontroli do kategorii nieprawidłowości o charakterze zasadniczym w realizacji zadań i obowiązków zaliczono:

- w Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego – nieokreślenie kierunków i sposobów realizacji polityki kulturalnej państwa w dziedzinie kinematografii; niezapewnienie warunków organizacyjno-prawnych do prawidłowego wyboru dofinansowywanych przedsięwzięć z zakresu kinematografii, w tym mechanizmów kontroli wykluczających konflikt interesów; brak przejrzystych zasad wyboru współfinansowanych przedsięwzięć z zakresu kinematografii; brak instrumentów zapewniających skuteczny nadzór nad działalnością PISF;
- w PISF – naruszenie zasad i trybu udzielenia dofinansowania, określonych w rozporządzeniu w sprawie dofinansowania; wprowadzanie zasad udzielania dofinansowania aktami wewnętrznymi niezgodnych z aktami wyższego rzędu; nieskuteczne działania w celu wyegzekwowania zwrotu niewykorzystanej dotacji bądź wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem; nieegzekwowanie terminowego zwrotu pożyczek; nieskuteczne działania w celu wyegzekwowania zwrotu dotacji z zysku osiągniętego z przedsięwzięcia; niezapewnienie kontroli realizacji przedsięwzięć przez beneficjentów;
- u beneficjentów – naruszenie postanowień umowy o dofinansowanie, w tym nierzetelne rozliczenie otrzymanego dofinansowania; zaniechanie zwrotu dotacji z osiągniętego zysku.

W wyniku kontroli skierowano pięć wystąpień pokontrolnych.

W wystąpieniu pokontrolnym, skierowanym do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego, wnioskowano o:

- 1) określenie w statucie Polskiego Instytutu Sztuki Filmowej jego organizacji wewnętrznej zgodnie z dyspozycją art. 11 ust. 2 pkt 2 ustawy o kinematografii;
- 2) podjęcie działań w celu zmiany § 2 ust. 2 rozporządzenia w sprawie kontroli poprzez wydłużenie okresu dokonywania kontroli do 72 miesięcy od zakończenia przedsięwzięcia lub, w przypadku przedsięwzięcia dofinansowanego w formie dotacji, od upływu okresu rozliczenia dotacji określonego w umowie o dofinansowanie przedsięwzięcia.

Do Dyrektora PISF skierowano wnioski w sprawie:

- 1) egzekwowania terminowych spłat udzielonych pożyczek, w tym np. poprzez wprowadzenie do umów o pożyczkę klauzuli o spłacie pożyczki w więcej niż jednej racie;
- 2) rozważenia podjęcia działań mających na celu przedstawienie przez Radę Instytutu Ministrowi Kultury i Dziedzictwa Narodowego wniosków dotyczących zmian w prawie, które umożliwiłyby PISF:
 - dokonywanie – na podstawie rozporządzenia w sprawie kontroli – kontroli rozliczenia przychodów dofinansowywanych przedsięwzięć w terminie do 72 miesięcy od upływu okresu rozliczenia dotacji,
 - nieobejmowanie kontrolą instytucjonalną wszystkich dofinansowanych przedsięwzięć;
- 3) podjęcia działań w celu niezwłocznego podpisywania w uzasadnionych przypadkach aneksów do umów z beneficjentami;
- 4) rozważenia wprowadzenia zasady zobowiązującej beneficjentów do podawania urealnionych wskaźników oczekiwanych rezultatów, w tym spodziewanej liczby widzów.

W wystąpieniach pokontrolnych, skierowanych do beneficjentów, wnioskowano m.in. o pełną realizację zobowiązań wynikających z zawartych umów o udzielenie dotacji ze środków publicznych.

Według stanu na dzień 6 lipca 2015 r. spośród 10 wniosków pokontrolnych dwa zostały zrealizowane, a osiem jest w trakcie realizacji.

Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych

Charakterystyka stanu prawnego

1. Podstawowym aktem prawnym określającym zasady wspierania twórczości filmowej i innej działalności w dziedzinie kinematografii oraz ochrony zasobów sztuki filmowej jest ustawa o kinematografii.

Zgodnie z art. 6 ust. 1 i 2 ww. ustawy zadania organów administracji rządowej w zakresie kinematografii realizuje minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, do zakresu działania którego należy w szczególności: projektowanie kierunków realizacji polityki kulturalnej państwa w dziedzinie kinematografii; zapewnienie powszechnego dostępu społeczeństwu do dorobku polskiej, europejskiej i światowej sztuki filmowej; tworzenie warunków do rozwoju wszystkich gatunków i rodzajów twórczości filmowej; wspieranie rozwoju artystycznego młodych twórców; wspieranie edukacji i doskonalenia zawodowego oraz ochrony zawodów filmowych; wspieranie upowszechniania kultury filmowej i działanie na rzecz rozwoju społecznego ruchu filmowego oraz piśmiennictwa filmowego.

W celu wspierania rozwoju kinematografii utworzono państwową osobę prawną – Polski Instytut Sztuki Filmowej (art. 7 ust. 1 ustawy), nad którym nadzór sprawuje minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego (art. 10 ust. 1 ustawy).

Zgodnie z art. 8 ust. 1 ustawy PISF realizuje zadania z zakresu polityki państwa w dziedzinie kinematografii, w szczególności przez:

- 1) tworzenie warunków do rozwoju polskiej produkcji filmów i koprodukcji filmowej;
- 2) inspirowanie i wspieranie rozwoju wszystkich gatunków polskiej twórczości filmowej, a w szczególności filmów artystycznych w tym przygotowania projektów filmowych, produkcji filmów i rozpowszechniania filmów;
- 3) wspieranie działań mających na celu tworzenie warunków powszechnego dostępu do dorobku polskiej, europejskiej i światowej sztuki filmowej;
- 4) wspieranie debiutów filmowych oraz rozwoju artystycznego młodych twórców filmowych;
- 5) promocję polskiej twórczości filmowej;
- 6) dofinansowywanie przedsięwzięć z zakresu przygotowania projektów filmowych, produkcji filmów, dystrybucji filmów i rozpowszechniania filmów, promocji polskiej twórczości filmowej i upowszechniania kultury filmowej, w tym produkcji filmów podejmowanych przez środowiska polonijne;
- 7) świadczenie usług eksperckich organom administracji publicznej;
- 8) wspieranie utrzymywania archiwów filmowych;
- 9) wspieranie rozwoju potencjału polskiego niezależnego przemysłu kinematograficznego, a w szczególności małych i średnich przedsiębiorców działających w kinematografii.

Rozdział 3 ustawy określa zasady dofinansowywania przedsięwzięć z zakresu przygotowania projektów filmowych, produkcji filmów, dystrybucji filmów i rozpowszechniania filmów, promocji polskiej twórczości filmowej i upowszechniania kultury filmowej.

Zgodnie z art. 23 ust. 1 ustawy dofinansowanie przedsięwzięcia odbywa się w formie dotacji, a w odniesieniu do przedsięwzięć z zakresu przygotowania projektów filmowych i produkcji filmów również w formie udzielenia pożyczki lub poręczenia. Dofinansowanie przedsięwzięcia nie może

przekroczyć 50% budżetu filmu, z wyjątkiem filmów, których treść i forma mają charakter ambitny artystycznie i które mają ograniczone walory komercyjne lub debiutów reżyserskich (film trudny) oraz filmów niskobudżetowych. W każdym przypadku kwota dofinansowania przedsięwzięcia nie może przekroczyć 90% budżetu przedsięwzięcia (ust. 2). Instytut udziela dofinansowania przedsięwzięcia w drodze umowy cywilnoprawnej, którą w imieniu Instytutu zawiera Dyrektor, po zasięgnięciu opinii ekspertów (ust. 3).

Stosownie do art. 22 ust. 3 ustawy dofinansowanie przedsięwzięcia udzielane jest w oparciu o następujące kryteria:

- 1) walory artystyczne, poznawcze i etyczne;
- 2) znaczenie dla kultury narodowej oraz umacnianie tradycji polskiej i języka ojczystego;
- 3) wzbogacenie europejskiej różnorodności kulturalnej;
- 4) przewidywane skutki planowanego przedsięwzięcia;
- 5) warunki ekonomiczno-finansowe realizacji.

2. Szczegółowe warunki i tryb udzielania przez PISF dofinansowania przedsięwzięć z zakresu kinematografii zostały określone w rozporządzeniu Ministra Kultury z dnia 27 października 2005 r. w sprawie udzielania przez Polski Instytut Sztuki Filmowej dofinansowania przedsięwzięć z zakresu kinematografii.

Zgodnie z § 2 ww. rozporządzenia na dofinansowanie przedsięwzięć, o których mowa w § 1 pkt 1 lit. b⁵², PISF przeznacza przynajmniej 60% środków przeznaczonych w danym roku na działalność statutową.

Decyzję w sprawie udzielenia dofinansowania podejmuje dyrektor PISF na pisemny wniosek zainteresowanego podmiotu, po zasięgnięciu opinii ekspertów. Podstawę udzielenia dofinansowania stanowi umowa, której stronami jest PISF, reprezentowany przez jego dyrektora, oraz podmiot otrzymujący dofinansowanie (§ 6 ust. 1 i 2).

Dofinansowanie jest udzielane w formie: dotacji (§§ 16–18 ww. rozporządzenia), pożyczki (§§ 19–21 rozporządzenia) oraz poręczenia (§§ 22–23 rozporządzenia).

Elementy, jakie powinien zawierać wniosek o udzielenie dofinansowania, zostały określone w § 11 oraz § 22 rozporządzenia w sprawie udzielania dofinansowania⁵³.

3. PISF – jako organ udzielający dofinansowania przedsięwzięcia – został zobowiązany (na podstawie art. 23 ust. 4 ustawy o kinematografii) do kontroli rozliczenia przychodów i kosztów dofinansowanego przedsięwzięcia oraz przebiegu i sposobu realizacji przedsięwzięcia, a także prawidłowości wykorzystania otrzymanego dofinansowania.

Szczegółowy tryb i sposób przeprowadzania kontroli podmiotów otrzymujących dofinansowanie z PISF został określony w rozporządzeniu Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 24 listopada 2005 r. w sprawie szczegółowego trybu i sposobu przeprowadzania kontroli podmiotów otrzymujących dofinansowanie z Polskiego Instytutu Sztuki Filmowej.

Zgodnie z § 2 ust. 1 ww. rozporządzenia zakres danej kontroli może obejmować całość realizowanego przedsięwzięcia, jak i poszczególne elementy. Kontroli dokonuje się od dnia udzielenia dofinansowania do dnia, w którym upływa 36 miesięcy od zakończenia przedsięwzięcia lub, w przypadku przedsięwzięcia dofinansowanego w formie dotacji, od upływu okresu rozliczenia dotacji określonego w umowie o dofinansowanie przedsięwzięcia (§ 2 ust. 2 ww. rozporządzenia).

⁵² Tj. dofinansowanie produkcji filmów.

⁵³ Zgodnie z § 22 rozporządzenia wniosek o udzielenie dofinansowania przedsięwzięcia w formie poręczenia powinien wskazywać podmiot, z którym PISF ma zawrzeć umowę poręczenia, w szczególności jego imię i nazwisko lub nazwę oraz adres zamieszkania lub siedziby, a także szczegółowe informacje o działalności tego podmiotu.

4. Zgodnie z art. 175 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych dysponenti części budżetowych sprawują nadzór i kontrolę: 1) nad całością gospodarki finansowej podległych im jednostek organizacyjnych, w tym nad dokonywaniem przez te jednostki wstępnej oceny celowości poniesionych wydatków oraz realizacją właściwych procedur; 2) wykorzystania dotacji udzielonych z budżetu państwa; 3) realizacji zadań finansowanych z budżetu państwa; 4) efektywności i skuteczności realizacji planów w układzie zadaniowym na podstawie mierników stopnia realizacji celów.

Przedmiotem nadzoru i kontroli, o których mowa w ust. 1, jest – zgodnie z art. 175 ust. 2 ww. ustawy – w szczególności: 1) prawidłowość i terminowość pobierania dochodów; 2) zgodność wydatków z planowanym przeznaczeniem; 3) prawidłowość wykorzystania środków finansowych, w tym zakres zrealizowanych zadań; 4) wysokość i terminy przekazywania dotacji; 5) prawidłowość wykorzystania dotacji udzielonych z budżetu państwa, pod względem zgodności z przeznaczeniem oraz wysokości wykorzystanej dotacji a stopniem realizacji zadań przewidzianych do sfinansowania dotacją z budżetu państwa.

Zakres i tryb nadzoru oraz kontroli sprawowanej przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego nad objętymi częścią 24 budżetu państwa jednostkami organizacyjnymi (w tym Polskim Instytutem Sztuki Filmowej) określało do dnia 29 października 2013 r. zarządzenie nr 28 Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 9 listopada 2010 r.⁵⁴, a obecnie – zarządzenie z dnia 30 października 2013 r. w sprawie nadzoru i kontroli nad jednostkami objętymi częścią 24 budżetu państwa.

Zgodnie z § 3 ww. zarządzeń zakres nadzoru oraz kontroli obejmuje w szczególności:

- 1) całość gospodarki finansowej, m.in.: a) prawidłowość i terminowość pobierania dochodów, b) zgodność wydatków z planowanym przeznaczeniem, c) prawidłowość wykorzystania środków finansowych, w tym zakres realizowanych zadań;
- 2) wykorzystanie dotacji udzielonych z budżetu państwa, w tym prawidłowość ich wykorzystania pod względem zgodności z przeznaczeniem;
- 3) realizację zadań finansowanych z budżetu państwa, w tym relację między wysokością wykorzystanej dotacji a stopniem realizacji przewidzianych do sfinansowania w jej ramach zadań;
- 4) efektywność i skuteczność realizacji planów w układzie zadaniowym na podstawie mierników stopnia realizacji celów.

Charakterystyka uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych

1. Podstawowym źródłem finansowania kinematografii w Polsce są środki pozostające w dyspozycji Dyrektora PISF. Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego nie przyznaje bezpośrednio dofinansowań na przedsięwzięcia z zakresu kinematografii⁵⁵.

Inwestorami i sponsorami produkcji filmowej są ponadto Telewizja Polska S.A., telewizje prywatne⁵⁶, dystrybutorzy filmowi⁵⁷, inni producenci⁵⁸, banki⁵⁹, Telekomunikacja Polska S.A. oraz incydentalnie inne firmy. Powstają również Regionalne Fundusze Filmowe, których celem jest promocja

⁵⁴ Dz. Urz. MKiDN Nr 5, poz. 49. Zarządzenie zostało uchylone z dniem 30 października 2013 r. przez § 42 zarządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 30 października 2013 r. w sprawie nadzoru i kontroli nad jednostkami objętymi częścią 24 budżetu państwa (Dz. Urz. MKiDN z 2013 r., poz. 43).

⁵⁵ Wyjątkowo przy wsparciu MKiDN powstała koprodukcja pt. „Dzieci Ireny Sendlerowej” z 2009 r.

⁵⁶ Przede wszystkim Canal+ Polska, TVN, Polsat, HBO Polska.

⁵⁷ Nieliczni, tacy jak Monolith Films, Syrena Films.

⁵⁸ W tym d. państwowe instytucje filmowe, a obecnie – państwowe instytucje kultury: „Zebra”, „Kadr”, „Tor”, Wytwórnia Filmów Dokumentalnych i Fabularnych w Warszawie.

⁵⁹ M.in. Kredyt Bank („Ogniem i mieczem”, „Quo vadis”, „Pan Tadeusz”), PKO BP („Chopin. Pragnienie miłości”), Bank Zachodni WBK („1920. Bitwa warszawska”).

(krajowa i międzynarodowa) określonego regionu w Polsce poprzez zachęcanie producentów do realizacji filmów w danym regionie; fundusze funkcjonują w oparciu o jednostki samorządu terytorialnego lub samorządowe instytucje kultury⁶⁰.

Głównym źródłem przychodów PISF – z przeznaczeniem na dofinansowanie przedsięwzięć z zakresu kinematografii – są:

- przychody z eksploatacji filmów, do których autorskie prawa majątkowe przysługują Instytutowi (art. 18 ust. 1 pkt 2 ustawy o kinematografii);
- środki z Funduszu Promocji Kultury – FPK (art. 18 ust. 1 pkt 5 ustawy o kinematografii);
- wpłaty od podmiotów wskazanych w art. 19 ust. 1–5 oraz ust. 6–7 ustawy o kinematografii, tj. od podmiotów prowadzących kino, dystrybucję, od nadawców programu telewizyjnego, od operatorów platformy cyfrowej, telewizji kablowej; podmioty kontrolowane w ramach grupy kapitałowej przez ww.; publiczny nadawca telewizyjny – w przypadku przeznaczenia na produkcję filmów kwoty mniejszej niż 1,5% rocznych wpływów z abonamentu za posiadanie odbiorników telewizyjnych (art. 18 ust. 1 pkt 6 ustawy o kinematografii);
- wpłaty dawnych państwowych instytucji filmowych w wysokości 50% przychodów z majątkowych praw autorskich do filmów wyprodukowanych do dnia 31 grudnia 1989 r. – zgodnie z art. 45b ust. 1 ustawy z dnia 16 lipca 1987 r. o państwowych instytucjach filmowych⁶¹ (art. 18 ust. 1 pkt 7 ustawy o kinematografii).

Natomiast koszty działalności Instytutu pokrywane są z: dotacji podmiotowej z budżetu państwa; darowizn, spadków i zapisów, przychodów z majątku Instytutu (art. 18 ust. 3 ustawy o kinematografii).

Tabela nr 1

Wysokość przychodów PISF w latach 2005–2014 (I półrocze)

(w tys. zł)

Rok	Przychody ogółem	Źródło					
		dotacja podmiotowa	dotacja celowa*	FPK	art. 19 uok ¹	art. 45b upif ²	pozostałe
2005	2.677,7	2.648,3	-	-	-	-	29,4
2006	115.162,8	27.753,0	2.995,3	6.100,0	75.888,2	1.217,4	1.208,9
2007	139.400,4	16.685,8	-	6.450,0	101.610,5	3.084,3	11.569,8
2008	164.272,4	18.453,0	-	6.814,3	109.197,5	3.426,5	26.381,1
2009	163.101,0	9.458,0	-	8.240,7	115.493,8	1.664,6	28.243,9
2010	179.465,3	14.301,0	170,0	11.820,6	125.218,1	1.342,4	26.613,2
2011	166.319,4	13.258,9	-	6.244,0	128.826,9	2.084,1	15.895,5
2012	217.431,5	14.859,8	340,0	6.807,6	130.900,3	215,6	64.308,2
2013	201.977,8	14.649,6	-	7.941,5	120.571,3	0	58.815,4
2014 (I półrocze)	69.301,1	8.579,0	-	7.917,0	28.588,4	0	24.216,7
OGÓŁEM	1.419.109,4	140.646,4	3.505,3	68.335,7	936.295,0	13.034,9	290.282,1

* Bez dotacji inwestycyjnych, które nie są przychodami PISF.

¹ „uok” – ustawa o kinematografii.

² „upif” – ustawa o państwowych instytucjach filmowych.

Źródło: Dane PISF.

⁶⁰ W związku z funkcjonowaniem Regionalnych Funduszy Filmowych władze samorządowe rzadko finansują bezpośrednio produkcję filmową. Wyjątkiem jest tu m.in. Samorząd Województwa Mazowieckiego, który wraz z należącą do niego spółką – Instytucją Filmową Max-Film S.A. współfinansował film „Popiełuszko. Wolność jest w nas” z 2009 r., czy Samorząd Województwa Dolnośląskiego, który współfinansował film „Operacja Dunaj” z 2009 r.

⁶¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 102, poz. 710 ze zm., zwana dalej „ustawą o państwowych instytucjach filmowych”.

2. Instytut udziela dofinansowania przedsięwzięciom z zakresu kinematografii w ramach corocznie ogłaszanych programów operacyjnych, dzielonych na priorytety.

Tabela nr 2

Koszty programów operacyjnych ogłoszonych w latach 2006–2014

(w tys. zł)

Rok	Koszty ogółem	Koszty poszczególnych programów operacyjnych				
		Produkcja filmowa ¹	Edukacja filmowa i upowszechnianie kultury filmowej ²	Promocja polskiego filmu za granicą	Rozwój kin ³	Nagrody, eksperci, inne
2006	75.306,5	57.976,0	7.319,1	2.129,0	7.309,2	573,2
2007	86.056,7	60.093,4	11.787,2	4.648,9	8.939,7	587,5
2008	146.388,8	108.280,8	18.117,1	8.488,7	10.760,9	741,3
2009	130.288,7	89.596,4	20.984,4	8.944,7	8.964,3	1.798,9
2010	151.386,9	109.893,7	27.747,0	8.636,4	2.702,3	2.407,5
2011	169.360,9	111.879,1	32.412,7	10.272,7	12.079,0	2.717,4
2012	167.971,0	119.989,3	26.743,7	8.005,6	9.545,2	3.687,3
2013	166.967,2	113.358,7	32.416,6	10.865,6	7.575,0	2.751,2
2014 (I półrocze)	90.105,9 ⁶²	48.128,0	29.973,7	6.317,4	4.110,1	1.576,7
OGÓŁEM	1.183.832,6	819.195,4	207.501,5	68.309,0	71.985,7	16.841,0

¹ Za lata 2006–2009 dane razem z kosztami Programu Operacyjnego „Rozwój projektu”.

² Za lata 2006–2009 dane razem z kosztami Programu Operacyjnego „Doskonalenie zawodowe”.

³ W latach 2006–2009 nazwa Programu Operacyjnego – „Rozwój kin i dystrybucja filmu”.

Źródło: Dane PISF.

3. Popyt na rynku kinematografii jest identyfikowalny poprzez m.in.: wydatki na usługi rynku kinematografii, oglądalność, uczęszczanie do kin.

Tabela nr 3

Frekwencja w kinach i wpływy z tego tytułu za lata 2006–2010

(w mln)

Frekwencja ogółem, w tym:	2006	2007	2008	2009	2010
		32,0	32,6	33,8	39,2
filmy polskie	5,1	8,1	8,6	8,4	5,4
filmy europejskie	8,1	5,9	7,6	5,5	6,5
filmy amerykańskie	17,8	17,6	17,1	24,7	24,8
Wpływy ogółem, w tym:	460,6	481,6	547,1	681,3	703,0
filmy polskie	75,1	115,2	137,4	136,8	90,7
filmy europejskie	110,3	87,6	120,9	89,9	109,6
filmy amerykańskie	261,6	263,4	281,0	445,8	488,0
Liczba filmów wyświetlanych	b.d.	656	712	751	773
Liczba premier ogółem	236	266	266	248	255
filmy polskie	25	25	36	34	30
filmy europejskie	86	104	90	83	88
filmy amerykańskie	102	108	116	116	121

Źródło: www.portalfilmowy.pl; www.boxoffice.pl.

⁶² Według danych PISF – uzyskanych po zakończeniu czynności kontrolnych – koszty programów operacyjnych za cały 2014 r. wyniosły 145.079 tys. zł (przy planowanych 152.798 tys. zł).

W latach 2006–2010 widownię powyżej 1 mln gromadziło średnio siedem filmów premierowych. Z danych statystycznych wynika, że w Polsce wśród widzów największym zainteresowaniem cieszą się amerykańskie filmy animowane, komedie romantyczne, filmy o Janie Pawle II oraz kino historyczne.

Tabela nr 4

Najpopularniejsze filmy w latach 2006–2010

Lp.	Tytuł filmu	Rodzaj filmu	Kraj	Widzowie	Data premiery
2006					
1.	Epoka lodowcowa 2. Odwilż	animowany	USA	1.946.964	31.03.2006
2.	Jan Paweł II	fabularny	Włochy/USA/Polska	1.913.155	03.03.2006
3.	Karol – Papież, który pozostał człowiekiem	fabularny	Włochy/Polska/Kanada	1.742.555	13.10.2006
4.	Opowieści z Narnii	fabularny	USA	1.703.099	06.01.2006
5.	Tylko mnie kochaj	fabularny	Polska	1.669.345	20.01.2006
6.	Kod da Vinci	fabularny	USA	1.218.387	19.05.2006
7.	Ja wam pokażę!	fabularny	Polska	1.179.533	10.02.2006
8.	Piraci z Karaibów. Skrzynia umarlaka	fabularny	USA	1.067.377	21.07.2006
2007					
1.	Shrek Trzeci	animowany	USA	3.352.469	29.06.2007
2.	Katyń	fabularny	Polska	2.769.291	21.09.2007
3.	Testosteron	fabularny	Polska	1.361.228	02.03.2007
4.	Dlaczego nie!	fabularny	Polska	1.152.693	19.01.2007
5.	Harry Potter i Zakon Feniksa	fabularny	Wlk. Brytania/USA	1.129.621	27.07.2007
6.	Ratatuj	animowany	USA	1.074.697	19.10.2007
7.	Piraci z Karaibów: Na krańcu świata	fabularny	USA	1.070.462	25.05.2007
2008					
1.	Lejdis	fabularny	Polska	2.530.568	01.02.2008
2.	Nie kłam, kochanie	fabularny	Polska	1.400.189	28.03.2008
3.	Kung Fu Panda	animowany	USA	1.186.724	04.07.2008
4.	Mamma Mia!	fabularny	Wlk. Brytania/USA/Niemcy	1.125.240	29.08.2008
5.	Świadectwo	dokument fabularyzowany	Polska	1.040.616	17.10.2008
2009					
1.	Madagaskar 2	animowany	USA	2.195.476	01.01.2009
2.	Epoka lodowcowa. Era dinozaurów	animowany	USA	1.990.248	01.07.2009
3.	2012	fabularny	USA/Kanada	1.526.437	11.11.2009
4.	Kochaj i tańcz	fabularny	Polska	1.336.552	06.03.2009
5.	Popiełuszko. Wolność jest w nas	fabularny	Polska	1.312.230	27.02.2009
6.	Harry Potter i księżę półkrwi	fabularny	Wlk. Brytania/USA	1.157.551	24.07.2009
7.	Anioły i demony	fabularny	USA	1.059.911	15.05.2009
2010					
1.	Avatar 3D	fabularny	USA/Wlk. Brytania	3.678.815 2.998.213	25.12.2009 2010
2.	Shrek forever 3D	animowany	USA	2.468.751	09.07.2010
3.	Harry Potter i insygnia śmierci cz. 1	fabularny	Wlk. Brytania/USA	1.166.645	19.11.2010
4.	Alicja w Krainie Czarów 3D	fabularny	USA	1.102.652	05.03.2010
5.	Incepcja	fabularny	Wlk. Brytania/USA	1.088.427	30.07.2010
6.	Śluby panieńskie	fabularny	Polska	1.002.124	08.10.2010

Kolorem niebieskim zaznaczono produkcje dofinansowane przez PISF, a kolorem czerwonym – pozostałe filmy polskie, finansowane przez inne podmioty. Dane liczbowe dotyczące filmów polskich – według stanu na listopad 2014 r.

Źródło: www.portalfilmowy.pl; www.boxoffice.pl.

W czołówce filmów polskich, wyprodukowanych w latach 1990–2010, o najwyższej frekwencji znajdowały się ekranizacje lektur szkolnych.

Tabela nr 5

Najpopularniejsze filmy polskie z lat 1990–2010

Lp.	Tytuł filmu	Liczba widzów	Wpływy	Data premiery
1.	Ogniem i mieczem	7.151.354	105.089.363	12.02.1999
2.	Pan Tadeusz	6.168.344	82.839.843	22.10.1999
3.	Quo vadis	4.300.351	69.045.592	14.09.2001
4.	Katyń	2.768.900	35.230.032	21.09.2007
5.	Lejdis	2.530.568	41.705.303	01.02.2008
6.	W pustyni i w puszczy	2.227.228	25.407.628	23.03.2001
7.	Kiler	2.200.943	17.219.108	17.10.1997
8.	Zemsta	1.976.984	22.188.006	04.10.2002
9.	Przedwiośnie	1.743.933	21.354.697	02.03.2001
10.	Tylko mnie kochaj	1.669.345	24.678.468	20.01.2006
11.	Nigdy w życiu	1.625.485	22.793.524	13.02.2004
12.	Nie kłam, kochanie	1.400.189	22.994.717	28.03.2008
13.	Testosteron	1.361.228	20.747.613	02.03.2007
14.	Kochaj i tańcz	1.336.552	22.199.982	06.03.2009
15.	Popiełuszko. Wolność jest w nas	1.312.230	17.344.120	27.02.2009
16.	Pianista	1.252.290	15.784.159	06.09.2002

Kolorem niebieskim zaznaczono produkcje dofinansowane przez PISF, a kolorem czerwonym – pozostałe filmy wyprodukowane po 2005 r. Dane liczbowe dotyczące premier 2011–2012 – według stanu na listopad 2014 r.

Źródło: www.boxoffice.pl.

Statystyczny Polak kupuje rocznie 0,8 biletu do kina, natomiast statystyczny Europejczyk – ponad 2 bilety. Polscy widzowie wykazują znacznie niższe zainteresowanie tzw. kinem artystycznym w porównaniu do np. Niemców czy Francuzów⁶³.

⁶³ Por.: Raport o stanie polskiej kinematografii, opracowany na zlecenie Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego, czerwiec 2009, s. 43.

Wykaz najważniejszych aktów normatywnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o kinematografii (Dz. U. Nr 132, poz. 1111 ze zm.).
2. Rozporządzenie Ministra Kultury z dnia 27 października 2005 r. w sprawie udzielania przez Polski Instytut Sztuki Filmowej dofinansowania przedsięwzięć z zakresu kinematografii (Dz. U. Nr 219, poz. 1870 ze zm.).
3. Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 24 listopada 2005 r. w sprawie szczegółowego trybu i sposobu przeprowadzania kontroli podmiotów otrzymujących dofinansowanie z Polskiego Instytutu Sztuki Filmowej (Dz. U. Nr 242, poz. 2044).
4. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.).
5. Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2013 r., poz. 330 ze zm.).
6. Zarządzenie Ministra Kultury z dnia 2 września 2005 r. w sprawie nadania statutu Polskiemu Instytutowi Sztuki Filmowej (M. P. Nr 52, poz. 722 ze zm.).
7. Zarządzenie nr 28 Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie nadzoru i kontroli nad jednostkami objętymi częścią 24 budżetu państwa (Dz. Urz. MKiDN Nr 5, poz. 49).
8. Zarządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 30 października 2013 r. w sprawie nadzoru i kontroli nad jednostkami objętymi częścią 24 budżetu państwa (Dz. Urz. MKiDN z 2013 r., poz. 43).
9. Komunikat Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 14 lutego 2011 r. w sprawie szczegółowych wytycznych w zakresie kontroli zarządczej dla działu administracji rządowej – kultura i ochrona dziedzictwa narodowego (Dz. Urz. MKiDN Nr 1, poz. 13).

Finansowanie kinematografii w wybranych krajach europejskich⁶⁴

Polska – ze względu na swój potencjał ludnościowy i gospodarczy – należy do kategorii dużych rynków europejskich, obok Francji, Niemiec, Hiszpanii, Wielkiej Brytanii i Włoch.

Zasady finansowania kinematografii – w ogromnym stopniu zależne od źródeł publicznych – w poszczególnych krajach europejskich są zróżnicowane. Państwo dofinansowuje produkcję filmową w różnym stopniu, opierając się na stworzonych przez prawo danego kraju specyficznych regułach. Każdego roku różnego rodzaju instytucje publiczne – instytuty, komisje, fundusze, departamenty rządów, centra, agencje i inne – udzielają wsparcia szeroko rozumianej produkcji filmowej i telewizyjnej. Organizacje te różnią się od siebie wielkością, zasięgiem oraz sposobem dystrybucji środków. Mimo że największa część funduszy przekazywana jest na produkcję filmową, pomoc skierowana jest na wszystkie etapy procesu produkcji, począwszy od developmentu, aż po dystrybucję i promocję. Dofinansowanie sektora audiowizualnego w poszczególnych państwach opiera się na specyficznych regułach oraz modelach finansowych i podatkowych, regulowanych prawem danego kraju.

W krajach Unii Europejskiej, środki publiczne służące wspieraniu kinematografii pochodzą z wielu źródeł, i są to m.in.:

- dotacje z budżetu państwa,
- podatki z eksploatacji (kina, telewizje, video),
- odpisy od biletów kinowych,
- wpływy z loterii,
- obowiązkowe inwestycje bezpośrednie telewizji,
- środki pochodzące od samorządów lokalnych.

Podstawowym źródłem finansowania są dotacje z budżetu państwa i stanowią one od 10–30% (w Norwegii, Holandii, Francji i Portugalii), przez około 50% (m.in. we Włoszech, Szwecji), aż do 100% (m.in. w Hiszpanii i Danii) wszystkich środków przeznaczonych na wspieranie kinematografii. W wielu przypadkach ważnym źródłem funduszy przeznaczanych na rozwój kinematografii są odpisy z biletów kinowych. W Szwecji wpłaty z tego tytułu stanowią ponad 30% całkowitego funduszu. Istotne znaczenie w wielu krajach europejskich odgrywa telewizja. Od stacji telewizyjnych w poszczególnych krajach pochodzi od 30 do nawet 75% budżetu przeznaczonego na wsparcie kinematografii. Środki te przekazywane są na dwa sposoby – jako odpisy i wpłaty na rzecz funduszy bądź instytutów filmowych (Francja, Niemcy, Holandia, Portugalia, Norwegia, Wielka Brytania i Szwecja), lub też w postaci inwestycji bezpośrednich w koprodukcje i zakup praw. Kolejnym ważnym elementem wspierającym przemysł filmowy w krajach europejskich są różnego rodzaju ulgi i zwolnienia podatkowe dla producentów filmowych i wszelkich podmiotów, które decydują się inwestować w produkcję audiowizualną.

⁶⁴ Opracowane na podstawie: raportu Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu RP pt. „Systemy finansowania kinematografii w krajach Unii Europejskiej”; raportu (oprac. zbiorowe) pt. „Kinematografia. W kierunku rynku i Europy”; artykułów na stronach: www.portalfilmowy.pl/baza_wiedzy,284,2088,1,1,Finansowanie-kinematografii-europejskich-ze-zrodel-publicznych-cz-I.html; www.portalfilmowy.pl/baza_wiedzy,284,2684,1,1,Finansowanie-kinematografii-europejskich-ze-zrodel-publicznych-cz-II.html; www.portalfilmowy.pl/baza_wiedzy,284,2688,1,1,Finansowanie-kinematografii-europejskich-ze-zrodel-publicznych-cz-III.html.

Francja

Pomoc bezpośrednia dla francuskiego sektora audiowizualnego jest bardzo scentralizowana. Ponad 90% środków ulokowane jest w Centre National de la Cinematographie (CNC). Pozostała część funduszy pochodzi z małych regionalnych i lokalnych agencji.

CNC powstało na mocy ustawy w 1948 r. Jest instytucją publiczną i chociaż posiada niezależny budżet, za jego realizację odpowiada przed Ministerstwem Kultury. Budżet CNC wynosi ponad 526 mln euro rocznie. Poza wsparciem dla sektora audiowizualnego, CNC jest również odpowiedzialne za tworzenie i wdrażanie ram prawnych dla sektora audiowizualnego w kraju.

Budżet CNC zasilany jest przez odpisy od: biletów kinowych (11%), obrotów telewizji o profilu ogólnym (nie dotyczy to kanałów tematycznych), które obejmują przychody z reklam i opłat abonamentowych (5,5%), nagranych kaset VHS i płyt DVD (5%).

Dodatkowo telewizje niekodowane mają obowiązek samodzielnego inwestowania 3% obrotów w produkcję filmową (francuską i europejską) oraz w zakupy praw do emisji takich produkcji. Zachętą dla inwestorów zewnętrznych do finansowania produkcji audiowizualnych są odpisy podatkowe – firmy mogą odpisać od dochodów opodatkowanych 50%, a osoby fizyczne – 25% inwestycji. Wpłaty dokonywane są na konto funduszy inwestycyjnych zwanych SOFICA.

W 2007 r. do grupy podmiotów zasilających budżet CNC włączono również dostawców telewizji internetowej. W wyniku tej zmiany suma środków do rozdysponowania przez CNC w 2008 r. – w porównaniu z rokiem poprzednim – wzrosła o 10 mln euro.

We Francji istnieje ponad 40 agencji regionalnych, powołanych przez samorządy lokalne w celu wspierania lokalnej produkcji audiowizualnej. Najprężniej działające z nich posiadają roczne budżety w wysokości około 2 mln euro. Od 2003 r. do każdego 2 euro wydanych na produkcję przez fundusz regionalny CNC dokłada kolejne 1 euro. W ten sposób całkowita suma dofinansowania produkcji w regionach wynosi około 70 mln euro rocznie. Środki pochodzące z CNC to około 1/3 tej sumy.

Niemcy

German Federal Film Board (FFA – Niemiecka Federalna Rada Filmowa) powstała na mocy prawa Filmförderungsgesetz (FFG) z 1968 r. Do jej zadań należy przede wszystkim poprawa sytuacji niemieckiej kinematografii oraz jej promocja w kraju i za granicą, ale także koordynowanie wsparcia dla tego sektora zarówno na szczeblu krajowym, jak i regionalnym.

Całkowity budżet FFA to blisko 70 mln euro. Pozostałe środki pochodzą z odpisów pobieranych od podmiotów prowadzących kina (1,8–3% rocznych obrotów brutto) oraz od dystrybutorów (1,8–2,3% obrotów netto). Wkłady telewizji, zarówno prywatnych jak i publicznych, regulowane są porozumieniami z FFA.

Ze względu na federalną strukturę administracyjną Niemiec, blisko 60% środków publicznych przeznaczonych na wspieranie kinematografii znajduje się w gestii landów. W każdym z nich istnieje regionalny fundusz filmowy (RFF), funkcjonujący jako spółka z ograniczoną odpowiedzialnością, którego zadaniem jest wspieranie i finansowanie sektora filmu. Fundusze regionalne finansowane są ze środków samorządów lokalnych, regionalnych banków i nadawców. Zadaniem RFF jest wspieranie produkcji filmowej na każdym etapie, począwszy od prac scenariuszowych, poprzez development i produkcję, a na dystrybucji i promocji skończywszy. Największe z funduszy mają do swojej dyspozycji blisko 40 mln euro.

Wielka Brytania

Za kreowanie i realizację polityki w zakresie przemysłów kultury i filmu w Wielkiej Brytanii odpowiedzialny jest Departament Kultury, Mediów i Sportu (Department for Culture, Media and Sport – DCMS) rządu brytyjskiego. Zadania w zakresie realizacji tej polityki polegają na Finansowaniu Rady Filmowej Wielkiej Brytanii (UK Film Council) oraz Narodowej Szkoły Filmu i Telewizji (National Film and Television School).

UK Film Council jest rządową agencją strategiczną, której celem jest stworzenie jak najlepszych warunków dla rozwoju kinematografii w Wielkiej Brytanii, podniesienie liczby widzów w kinach, udostępnianie wiedzy na temat sektora i możliwości rozwoju oraz promocji filmu brytyjskiego za granicą. W tym celu współpracuje ściśle zarówno z brytyjskim rządem, jak i przedstawicielami przemysłu filmowego. UK Film Council kształtuje politykę audiowizualną w Wielkiej Brytanii i dofinansowuje ten sektor.

Każdego roku UK Film Council dystrybuuje około 27 mln £ (ok. 110 mln zł), pochodzących z Narodowej Loterii oraz drugie 27 mln £ dotacji rządu brytyjskiego. Wsparcie udzielane jest na prace scenariuszowe, produkcję, filmy krótkometrażowe, eksport filmów za granicę, dystrybucję, kina, edukację filmową, kulturę, archiwa i festiwale. UK Film Council dofinansowuje także działalność First Light, Skillset, British Film Institute (Brytyjskiego Instytutu Filmowego) oraz wielu regionalnych i narodowych agencji.

British Film Institute (BFI), poza dotacją z UK Film Council, otrzymuje również subwencje od telewizji publicznej i stacji prywatnych. W sumie ma do dyspozycji kwotę około 36 mln £ (150 mln zł) rocznie. BFI finansuje filmy niekomercyjne, eksperymentalne, często niskobudżetowe, a także projekty młodych reżyserów.

W Wielkiej Brytanii istnieje 12 regionalnych agencji filmowych, z których dziewięć mieści się w Anglii, a pozostałe trzy w Walii, Szkocji i Irlandii Północnej. Wszystkie są finansowane ze środków samorządów terytorialnych, prywatnych telewizji regionalnych oraz ze środków budżetowych pochodzących z UK Film Council.

Włochy

Finansowanie kinematografii reguluje głośna ustawa z 1994 r. nazwana patetycznie „Pilną interwencją na rzecz włoskiej kinematografii”. Wspomaganie publiczne pochodzi w głównej mierze z dotacji państwa przekazywanej na „Wyłączny Fundusz na rzecz Widowisk” (Fondo Unico dello Spettacolo – FUS), subsydiujący również teatr, operę, muzykę i cyrk. Wspomaganie może przybierać formę:

- pokrycia przez państwo części kosztów kredytu (odsetek) na produkcję, dystrybucję, eksploatację kinową oraz eksport,
- gwarancji tego kredytu do wysokości 70%.

Funkcjonuje tu również zasada odpisu od biletów w wysokości 13%, który w całości przekazywany jest producentom jako dotacja automatyczna.

Ustawa o telewizji z 1998 r. zobowiązuje telewizje komercyjne do przeznaczania co najmniej 10% przychodów netto z reklam na zakup programów audiowizualnych europejskich (w tym 40% tej kwoty na programy dla dzieci). Telewizja publiczna musi przeznaczać określoną w porozumieniu z władzami część (co najmniej 20%) przychodów z abonamentu na produkcję dzieł europejskich, z czego określona część ma być przeznaczona na zakup lub produkcję włoskich lub europejskich programów animowanych.

Państwo włoskie oddziałuje znacząco na produkcję filmów. Zajmuje się tym holding państwowy Ente Cinema, również finansowany ze środków FUS, za pośrednictwem swoich spółek akcyjnych: Istituito Luce oraz Cinecitta.

Fundusz FUS rozdziela również dotacje bezpośrednio, tzn. poza Ente Cinema. Są to:

- dotacje automatyczne dla producentów (pochodzące z odpisu od biletów),
- premia w uznaniu wartości artystycznych,
- nagrody dla autorów wyróżniających się scenariuszy,
- fundusze na rzecz upowszechniania kultury filmowej.

Hiszpania

W Hiszpanii działa Instytut Kinematografii i Sztuk Audiowizualnych (ICAA), który powstał z przekształcenia Dyrekcji Generalnej Filmu w Ministerstwie Kultury. Jego fundusze pochodzą w 100% z budżetu państwa.

Telewizje nie są obciążone bezpośrednio na rzecz Instytutu, ale muszą poświęcać na produkcję filmową i zakup praw do emisji 5% swoich przychodów. CANAL+ Espana kupuje prawa do większości filmów hiszpańskich.

Oprócz funduszu centralnego istnieją regionalne środki wspierania filmu ustalane na podstawie regionalnych regulacji i oparte na budżetach władz regionów (w regionach: Kraj Basków, Katalonia, Walencja, Galicja i Madryt).

Ministerstwo Kultury zawarło porozumienie z Hiszpańskim Bankiem Eksportu (BEX), który udziela pożyczek o preferencyjnym oprocentowaniu, gwarantowane przez ICAA do wysokości 10 mln euro rocznie.

Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Wiceprezes Rady Ministrów – Minister Gospodarki
6. Wiceprezes Rady Ministrów – Minister Obrony Narodowej
7. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
8. Rzecznik Praw Obywatelskich
9. Minister Finansów
10. Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego
11. Minister Sprawiedliwości
12. Przewodniczący Komisji Budżetu i Finansów Publicznych Senatu RP
13. Przewodniczący Komisji Kultury i Środków Przekazu Senatu RP
14. Przewodniczący Komisji Finansów Publicznych Sejmu RP
15. Przewodniczący Komisji do Spraw Kontroli Państwowej Sejmu RP
16. Przewodniczący Komisji Kultury i Środków Przekazu Sejmu RP
17. Szef Kancelarii Prezydenta
18. Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów
19. Szef Kancelarii Sejmu
20. Szef Kancelarii Senatu

