



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego

KNO-4101-006-02/2014
P/14/026

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 56 61, F +48 22 444 56 82
kno@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/026 – Finansowanie kinematografii przez Polski Instytut Sztuki Filmowej
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego
Kontrolerzy	1) Ewa Michalska, doradca ekonomiczny, legitymacja służbowa nr 2040 2) Sylwia Pomorska, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 89198 z dnia 5 września 2014 r.
Jednostka kontrolowana	Polski Instytut Sztuki Filmowej, Krakowskie Przedmieście 21/23, 00-071 Warszawa, zwany dalej „PISF” lub „Instytutem”
Kierownik jednostki kontrolowanej	Agnieszka Odorowicz, Dyrektor Polskiego Instytutu Sztuki Filmowej

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena

Najwyższa Izba Kontroli ocenia¹, że Polski Instytut Sztuki Filmowej prawidłowo finansował przedsięwzięcia z zakresu kinematografii, realizując w ten sposób mecenat państwa nad działalnością w dziedzinie kinematografii.

Instytut zapewnił funkcjonowanie systemu wyboru dofinansowywanych przedsięwzięć z zakresu kinematografii zgodnego z ustawą z dnia 30 czerwca 2005 r. o kinematografii² i aktami wykonawczymi³.

Efektywne gospodarowanie⁴ środkami publicznymi ograniczały stwierdzone nieprawidłowości, polegające na niewyegzekwowaniu zwrotu udzielonych pożyczek w terminie określonym w umowach oraz długotrwałym procesie wprowadzania zmian do umów o udzielenie dofinansowania, przez co przekraczane były terminy zakończenia prac końcowych określone w umowach.

Dofinansowane przez PISF przedsięwzięcia pozytywnie przyczyniły się do rozwoju polskiej kinematografii.

Jednocześnie NIK wskazuje na prowadzenie przez Instytut w ograniczonym zakresie kontroli instytucjonalnej dofinansowywanych przedsięwzięć, o której mowa w art. 23 ust. 4 ustawy o kinematografii.

Uzasadnienie oceny

Państwo sprawuje mecenat nad działalnością w dziedzinie kinematografii za pośrednictwem PISF. Dofinansowywanie przez Instytut przedsięwzięć z zakresu kinematografii stanowi formę pomocy publicznej państwa, która na zasadzie wyjątku od generalnego zakazu

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według skali 3-stopniowej byłoby utrudnione albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

² Dz. U. Nr 132, poz. 1111 ze zm., zwana dalej: „ustawą o kinematografii”.

³ 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”.

⁴ Badaniami kontrolnymi nie obejmowano prawidłowości pozyskiwania przez PISF przychodów.

udzielania pomocy publicznej, jako pomoc przeznaczona na wspieranie kultury i ochronę dziedzictwa kulturowego, została uznana przez Komisję Europejską za zgodną z rynkiem wewnętrznym⁵. Powyższe oznacza, iż co do zasady dofinansowywane przez PISF przedsięwzięcia nie są ukierunkowane na uzyskanie sukcesu komercyjnego, choć zdarza się, że taki sukces osiągają. Ponadto ustawodawca w art. 9 ust. 2 ustawy o kinematografii jednoznacznie przesądził, że Instytut nie może wykonywać działalności gospodarczej, co wskazuje, że działalność Instytutu ma polegać na spełnianiu określonej misji publicznej, natomiast nie jest ona podporządkowana regułom rynkowym, tj. opłacalności i zysku dofinansowywanych przedsięwzięć.

Instytut wypracował formułę corocznie ogłaszanych programów operacyjnych i ich priorytetów, w ramach których udzielał dofinansowań na przedsięwzięcia z zakresu kinematografii. Wewnętrzne uregulowania były zgodne z przepisami ustawy o kinematografii oraz rozporządzenia w sprawie udzielania dofinansowania.

Zasady stosowane przez PISF były transparentne i eliminowały występowanie mechanizmów korupcyjnych oraz uznaniowość w podejmowaniu decyzji o dofinansowaniu przedsięwzięcia.

Wprowadzone uregulowania, dotyczące trybu naboru i wyboru wniosków o dofinansowanie, określały m.in. katalog kosztów kwalifikowanych i niekwalifikowanych do sfinansowania środkami dotacji oraz limity kosztów technicznych i technologicznych produkcji filmowej, co służyło efektywnemu gospodarowaniu środkami publicznymi. Ponadto wnioski o dofinansowanie były poddawane ocenie ekonomicznej w celu m.in. weryfikacji adekwatności budżetu do założeń produkcyjnych i artystycznych filmu.

Dofinansowane przez PISF przedsięwzięcia, polegające m.in. na produkcji filmów fabularnych, były prezentowane, nagradzane i wyróżniane na festiwalach akredytowanych przez Międzynarodową Federację Stowarzyszeń Producentów Filmowych⁶ oraz nominowane i nagradzane prestiżowymi nagrodami pozafestiwalowymi.

W latach 2011-2014 (I półrocze) polskie filmy fabularne 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.

Funkcjonujący system kontroli (pośredniej oraz bezpośredniej) oraz realizacja – nałożonego przez Instytut na beneficjentów – obowiązku dwukrotnego poddania się audytowi zewnętrznemu pozwalały na wykrycie i wyeliminowanie ewentualnych nieprawidłowości.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły: niewyegzekwowania spłaty w terminie udzielonych pożyczek, wprowadzenia do umów o udzielenie dotacji na dofinansowanie przedsięwzięcia terminu dokonania kontroli niezgodnego z rozporządzeniem w sprawie kontroli, długotrwałego procesu wprowadzania zmian do umów o udzielenie dofinansowania oraz nieobejmowania kontrolą instytucjonalną wszystkich dofinansowanych przedsięwzięć.

Uwagi NIK dotyczyły braku regulacji prawnych umożliwiających PISF przeprowadzenie czynności sprawdzających bądź kontroli u podmiotów zobowiązanych do dokonywania wpłat na rzecz Instytutu oraz niekwestionowania przeszacowanych przez producentów – na etapie wnioskowania o dofinansowanie – danych dotyczących planowanej frekwencji kinowej.

⁵ Decyzja Komisji Europejskiej nr SG-Greffe (2006) D/202620 z dnia 16 maja 2006 r.

⁶ Dalej: FIAPF (fran. Fédération Internationale des Associations de Producteurs de Films).

III. Wyniki kontroli

1. System wyboru dofinansowywanych przedsięwzięć z zakresu kinematografii

1.1. Gospodarowanie środkami publicznymi

Opis stanu faktycznego

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. zł⁷.

Głównym źródłem przychodów Instytutu były wpłaty, o których mowa w art. 19 ustawy o kinematografii⁸, 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.

(dowód: akta kontroli str. 7-8)

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.

(dowód: akta kontroli str. 9, 784-927)

Zgodnie z art. 8 ust. 1 ustawy o kinematografii Instytut realizuje zadania z zakresu polityki państwa w dziedzinie kinematografii, nad którą państwo sprawuje mecenat⁹, 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).

Dofinansowanie przez PISF przedsięwzięć z zakresu kinematografii zostało uznane za program pomocowy¹⁰, którego celem jest szczególnie rozwój krajowej kinematografii i wsparcie przemysłu filmowego w obliczu silnie skomercjalizowanych produkcji spoza Unii Europejskiej.

⁷ Według ustawy budżetowej na rok 2014 z dnia 24 stycznia 2014 r. (Dz. U. z 2014 r., poz. 162).

⁸ 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 oraz wynajmu nośników z nagranyymi 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).

⁹ 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. Stosownie do art. 3 ust. 2 tej ustawy kinematografia obejmuje 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.

¹⁰ Por. decyzja Komisji Europejskiej nr SG-Greffe (2006) D/202620 z dnia 16 maja 2006 r.

Podstawą koncepcji roli funduszy publicznych i celów funkcjonowania PISF nie jest osiąganie zysku i zarabianie na produkcji filmów¹¹, ale przede wszystkim możliwość funkcjonowania polskiej kinematografii.

(dowód: akta kontroli str. 1083-1085, 1092-1093)

Szczegółowe rodzaje przedsięwzięć i zasady ich dofinansowania były określane corocznie w dokumencie pn. Programy Operacyjne Polskiego Instytutu Sztuki Filmowej na [rok]¹², zatwierdzanym przez Radę Instytutu.

W przedmiotowym dokumencie wskazano 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 na [rok] załączono tabelę „Limity kosztów technicznych i technologicznych produkcji filmowej”. Wprowadzane zmiany były wynikiem wielomiesięcznych konsultacji z całym 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.

(dowód: akta kontroli str. 90-284, 1016-1017, 1027-1077)

W 2011 r. budżety czterech programów operacyjnych (PO) i ich priorytetów¹³ 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.

W 2012 r. budżety czterech PO i ich priorytetów¹⁴ 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.).

¹¹ Patrz: art. 9 ust. 2 ustawy o kinematografii, zgodnie z którym Instytut nie może wykonywać działalności gospodarczej.

¹² Dokument powszechnie dostępny m.in. na stronie internetowej Instytutu.

¹³ PO „Produkcja filmowa” (priorytety: „Filmy autorskie”, „Filmy o tematyce historycznej”, „Filmy dla młodego widza i widowni rodzinnej”, „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.

¹⁴ 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.

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 priorytetów¹⁵ 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. zaplanowano na realizację czterech PO i ich priorytetów¹⁶ oraz koszty nagród i wynagrodzenia ekspertów 140.298 tys. zł, z czego w I półroczu rozdysponowano 90.105,9 tys. zł. Dofinansowaniem objęto 446 (spośród 711) przedsięwzięć w formie dotacji o łącznej wartości 88.529 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 10-17, 20-54, 1086)

Do 30 czerwca 2014 r. wykorzystano do produkcji filmów 13 scenariuszy zrealizowanych w ramach stypendium przyznanego przez PISF w latach 2006-2011. Wartość zwróconych dotacji wyniosła 227 tys. zł.

Instytut podejmował działania w celu poprawy jakości powstających w ramach stypendiów scenariuszy m.in. poprzez świadczenie nieodpłatnej pomocy stypendystom przez Dział Literacki PISF.

(dowód: akta kontroli str. 55, 1087)

W latach 2005-2014 (I półrocze) PISF nie udzielał dofinansowania przedsięwzięć w formie poręczenia.

(dowód: akta kontroli str. 1138)

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.

(dowód: akta kontroli str. 311-377, 530-549, 652-783)

Podstawą finansowania w latach 2011-2014 ww. zadań z zakresu kinematografii były m.in. porozumienia z innymi podmiotami.

- 1) Na podstawie porozumień z dnia 14 marca 2008 r. oraz z dnia 27 marca 2013 r., zawartych pomiędzy PISF, Ministrem Kultury i Dziedzictwa Narodowego (Minister) i Stowarzyszeniem Filmowców Polskich (SFP) na okresy pięcioletnie, współfinansowano działalność Studia „Młodzi i Film” im. Andrzeja Munka (Studio). Instytut zadeklarował udzielanie wsparcia finansowego na rzecz Studia w wysokości nie mniejszej niż 4.000 tys. zł rocznie, Minister – 2.000 tys. zł, SFP – w minimalnej kwocie 1.000 tys. zł.

Studio realizowało programy dla debiutantów i młodych twórców: „30 Minut”, pierwszy dokument, pierwsza/młoda animacja, profesjonalny debiut pełnometrażowy.

¹⁵ 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.

¹⁶ 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.

W latach obowiązywania porozumienia PISF – po złożeniu przez SFP wniosku o dofinansowanie, opinii ekspertów, pozytywnej decyzji Dyrektora PISF – zawierał z SFP umowę o udzielenie dotacji na dofinansowanie przedsięwzięcia z zakresu edukacji i upowszechniania kultury filmowej Priorytet I – Edukacja filmowa i kształcenie profesjonalne. W latach 2011-2014 (I półrocze) PISF przekazał SFP kwotę łączną 8.078 tys. zł, w tym ze środków Ministra – 7.878 tys. zł.

PISF nie przekazywał SFP z własnych środków zadeklarowanej kwoty, ponieważ zapotrzebowanie SFP na środki publiczne było niższe od określonego w porozumieniu.

- 2) Na podstawie porozumienia z dnia 31 maja 2010 r., zawartego pomiędzy PISF, Ministrem, Wytwornią Filmów Fabularnych we Wrocławiu (WFF) i Akademią Sztuk Pięknych im. E. Gepperta we Wrocławiu na okres trzech lat, współfinansowano powstanie edukacyjnego ośrodka badawczo-twórczego w dziedzinie multimedii pn. „Wrocławskie Studia Technologii Audiowizualnych”. Instytut zadeklarował udzielanie wsparcia finansowego przedsięwzięciu w kwocie po 1.000 tys. zł w latach 2010-2011, Minister – łącznie 5.000 tys. zł, w tym 3.000 tys. zł poprzez wsparcie dodatkowymi środkami PISF oraz 2.000 tys. zł – bezpośrednio WFF.

PISF zawarł z WFF dwie umowy:

- w dniu 17 sierpnia 2010 r., na podstawie której przekazał beneficjentowi środki w łącznej kwocie 3.000 tys. zł, w tym 1.000 tys. zł ze środków Instytutu oraz 2.000 tys. zł z dotacji Ministra; w dniu 4 października 2011 r. PISF zaakceptował raport końcowy z realizacji zadania określonego w ww. umowie;
- w dniu 17 maja 2011 r.¹⁷, na podstawie której przekazał WFF środki w łącznej kwocie 2.500 tys. zł (ze środków własnych – 1.500 tys. zł oraz z dotacji Ministra – 1.000 tys. zł). W związku z trwającą w WFF kontrolą Urzędu Kontroli Skarbowej pismem z dnia 28 sierpnia 2014 r. PISF wyraził zgodę na przedłużenie daty założenia raportu końcowego z realizacji zadania określonego w ww. umowie do dnia 31 grudnia 2014 r.

- 3) Na podstawie porozumienia z dnia 26 maja 2014 r., zawartego pomiędzy PISF, Ministrem i Państwową Wyższą Szkołą Filmową, Telewizyjną i Teatralną im. Leona Schillera w Łodzi (PWSFTiT) na okres trzech lat, dofinansowano realizację filmów studenckich do 90% kosztów ich wyprodukowania; Instytut zadeklarował udzielanie wsparcia finansowego przedsięwzięciu w kwocie nie mniejszej niż 1.000 tys. zł rocznie, a Minister zobowiązał się do finansowego wspierania realizacji tych filmów za pośrednictwem PISF w kwocie nie mniejszej niż 800 tys. zł i nie większej niż 1 mln zł rocznie. W I półroczu 2014 r. PISF przekazał PWSFTiT kwotę 1.900 tys. zł (w tym 1.100 tys. zł stanowiły środki Instytutu).

- 4) Na podstawie porozumienia z dnia 6 grudnia 2012 r. zawartego pomiędzy PISF a spółką Wajda Sp. z o.o. (Spółka)¹⁸ na okres trzech lat, współfinansowano program pn. „Pracownia Filmowa”. Instytut zobowiązał się do występowania corocznie do Ministra z wnioskiem o przyznanie dotacji podmiotowej w wysokości 1.250 tys. zł, umożliwiającej partycypację PISF w realizacji zamierzeń przewidzianych ww. porozumieniami. Spółka zadeklarowała wkład własny rzeczowy w wysokości 80 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 378-549)

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).

(dowód: akta kontroli str. 550-571, 1087)

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

¹⁷ Umowa została zmieniona aneksem nr 1 z dnia 2 sierpnia 2012 r., na podstawie którego Instytut zobowiązał się do wyższego o 500 tys. zł współfinansowania zadania.

¹⁸ Według wcześniejszego porozumienia z dnia 19 października 2009 r. jego stroną była Mistrzowska Szkoła Reżyserii Filmowej Andrzeja Wajdy.

dysponuje odpowiednią kadrami, pozwalającą na właściwe i rzetelne dokonanie procesu rozliczenia przekazanych środków.

Wybór podmiotów i zadań objętych współfinansowaniem był dokonany zgodnie z zapisami dokumentu pn. Programy Operacyjne Polskiego Instytutu Sztuki Filmowej na [rok].

(dowód: akta kontroli str. 1020-1021, 1141-1142, 1160)

Umowy o dofinansowanie w formie dotacji zawierały elementy określone w § 16 ust. 1 i 2 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 wydatkowania dotacji, oraz opatrywanie klauzulą „pokryte z dotacji PISF” dokumentów stanowiących podstawę 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 wielkości 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).

Instytut jest uprawniony do kontroli m.in. rozliczenia przychodów filmu od dnia udzielenia dofinansowania do dnia, w którym upływają 72 miesiące od upływu okresu rozliczenia dotacji (§ 17 ust. 1 i 2 umów o udzielenie dotacji na dofinansowanie przedsięwzięcia).

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 sześć miesięcy przez okres 72 miesięcy.

Do 30 czerwca 2014 r. 15 beneficjentów, realizujących 19 produkcji filmowych w latach 2006-2013¹⁹, 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).

(dowód: akta kontroli str. 18-19, 1143-1152)

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”²⁰. Instytut przewidział także 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 kadrami, która byłaby w stanie w odpowiedni sposób kontrolować dokumenty finansowo-księgowe w zakresie osiągania przychodów z dystrybucji

¹⁹ W latach 2006-2014 (I półrocze) PISF dofinansował 198 filmów fabularnych.

²⁰ 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.

filmu danego producenta – uzgodnił z producentami formułę udzielania notarialnych upoważnień dla Instytutu do przeprowadzania w ich imieniu kontroli, mających na celu weryfikację poprawności danych odnoszących się do wpływów z eksploatacji danego filmu.

(dowód: akta kontroli str. 1019)

Zgodnie z § 19 rozporządzenia w sprawie udzielania dofinansowania nieoprocentowane pożyczki udzielano na okres nie przekraczający 5 lat. 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.

W umowach określono, że jednorazowa spłata pożyczki winna nastąpić najpóźniej z dniem upływu pięcioletniego okresu, liczonego od dnia postawienia pierwszej raty kwoty pożyczki.

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.

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

(dowód: akta kontroli str. 572-651, 1138)

Ustalone
nieprawidłowości

1. Instytut nie wyegzekwował zwrotu trzech pożyczek na łączną kwotę 4.000 tys. zł udzielonych w 2008 r., których termin spłaty upłynął w 2013 r. Dopiero w 2014 r.²¹ PISF podpisał porozumienia z dwoma pożyczkobiorcami, wydłużając termin spłaty, oraz przejął od jednego pożyczkobiorcy – jako formę spłaty pożyczki – autorskie majątkowe prawa do dwóch filmów.

Najwyższa Izba Kontroli nie kwestionując wyjaśnień Zastępcy Dyrektora PISF p. Jerzego Barta, że porozumienia zostały podpisane dopiero w 2014 r. (a nie – w 2013 r.) z uwagi na toczący się proces negocjacji i badania statusu majątkowego zobowiązanego podmiotu, zwraca uwagę, że jest to konsekwencja przyjęcia w umowach pożyczki zapisu zobowiązującego pożyczkobiorcę do spłaty pożyczki w jednej racie w pełnej wysokości najpóźniej z dniem 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.

Należy podkreślić, że 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.

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela stanowiska Zastępcy Dyrektora PISF p. J. Barta, że sposób spłaty pożyczki udzielanej w formie umowy cywilnoprawnej jest ustalany przez obie strony, a pożyczkobiorcy nigdy nie wyrazili woli ani chęci spłaty pożyczki częściowo i wcześniej niż w terminie wskazanym przez przepisy. NIK wskazuje, 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.

(dowód: akta kontroli str. 572-651, 1085-1086, 1134-1135)

2. 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

²¹ 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.).

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.

Powyższy termin nie jest spójny z trzydziestosześcioletnim terminem na dokonanie kontroli określonym w § 2 ust. 2 rozporządzenia w sprawie kontroli.

Najwyższa Izba Kontroli nie kwestionuje stanowiska Zastępcy Dyrektora PISF p. Jerzego Barta, 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).

Należy jednak wskazać, że 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. Zdaniem NIK przeprowadzenie kontroli po upływie 36 miesięcy od zakończenia przedsięwzięcia albo upływu terminu rozliczenia dotacji stanowić będzie naruszenie przez PISF § 2 ust. 2 rozporządzenia w sprawie kontroli.

Jednocześnie NIK zauważa, że wprowadzenie do umów o udzielenie dotacji na dofinansowanie przedsięwzięcia zapisu wydłużającego okres na dokonanie kontroli było konsekwencją zmiany z dniem 7 lipca 2011 r. brzmienia § 17 ust. 2 rozporządzenia w sprawie udzielania dofinansowania, w wyniku czego okres, za jaki osiągnięty zysk z przedsięwzięcia jest rozliczany, wydłużono z 36 miesięcy do 72 miesięcy.

(dowód: akta kontroli str. 1018)

3. Proces wprowadzania zmian aneksem do umów o udzielenie dofinansowania był długotrwały, przez co przekraczane były terminy zakończenia prac końcowych, określone w umowach. Przykładowo: producent filmu pt. „Wałęsa. 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. Jednocześnie został przekroczony termin zakończenia prac końcowych wskazany w umowie o udzielenie dotacji (31 marca 2013 r.), zmieniony decyzją²² Zastępcy Dyrektora PISF p. J. Barta na 31 grudnia 2013 r.

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.

Najwyższa Izba Kontroli nie kwestionuje wyjaśnień Zastępcy Dyrektora PISF p. Jerzego Barta, że PISF nie skorzystał w ww. przypadkach z możliwości odstąpienia od umowy, ponieważ fundamentalnym 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).

W ocenie NIK konieczne jest w takich przypadkach podjęcie przez PISF skutecznych działań w celu podpisania aneksów do umów z beneficjentami.

²² Pismo z dnia 4 marca 2013 r. (L.dz. DPF-4122-6712/2012). Zgodnie z § 23 ust. 3 umowy o udzielenie dotacji, wszelkie zmiany umowy wymagają zachowania formy pisemnej pod rygorem nieważności.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

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 skarbowej²³, 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.

Najwyższa Izba Kontroli nie kwestionuje wyjaśnień Zastępcy Dyrektora PISF p. Jerzego Barta, że wpłaty z art. 19 ustawy o kinematografii są formą daniny publicznej, nałożonej na państwo na określone podmioty. Jednakże w obowiązującym stanie prawnym nie ma możliwości skontrolowania, czy podmioty, na które nałożono obowiązek dokonywania wpłat na rzecz PISF, prawidłowo wywiązują się z tego obowiązku.

(dowód: akta kontroli str. 1017-1018, 1022-1026)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że efektywne gospodarowanie środkami publicznymi ograniczały stwierdzone nieprawidłowości, polegające na niewyegzekwowaniu zwrotu udzielonych pożyczek w terminie określonym w umowach oraz długotrwałym procesie wprowadzania zmian do umów o udzielenie dofinansowania, przez co przekraczane były terminy zakończenia prac końcowych określone w umowach. Jednakże wprowadzony przez PISF – w formie corocznie ogłaszanych programów operacyjnych i ich priorytetów – system wyboru dofinansowywanych przedsięwzięć umożliwiał poddawanie ocenie ekonomicznej wniosków o dofinansowanie w celu weryfikacji adekwatności 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.

1.2. Zgodność systemu wyboru dofinansowywanych przedsięwzięć z przepisami prawa

Opis stanu
faktycznego

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.

(dowód: akta kontroli str. 1016-1017, 1027-1077)

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.

²³ Dz. U. z 2011 r. Nr 41, poz. 214 ze zm.

Wnioski o udzielenie dofinansowania przedsięwzięcia były opiniowane przez ekspertów. Komisje eksperckie dokonywały oceny artystycznej przedsięwzięć, z uwzględnieniem kryteriów określonych w art. 22 ust. 3 ustawy o kinematografii²⁴, oraz oceny ekonomicznej – pod kątem adekwatności budżetu do założeń produkcyjnych i artystycznych filmu.

Zasady pracy ekspertów były określone 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 rekomenduje najlepsze projekty, spośród złożonych do jego oceny, do drugiego etapu. W drugim etapie oceny wszyscy liderzy komisji rodzajowych (z podziałem na stypendia scenariuszowe i development oraz oddzielnie – produkcję filmową) analizują wyselekcjonowane projekty i na posiedzeniu z Dyrektorem Instytutu wspólnie podejmują decyzję 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 było w dyspozycji Dyrektora PISF.

Formą udokumentowania stosowania kryteriów, na podstawie których udzielane jest dofinansowanie przedsięwzięciu, były: karty ocen pierwszego i drugiego etapu komisji eksperckich, recenzje ekspertów, recenzje wewnętrzne (artystyczne i ekonomiczne) opracowane przez pracowników PISF, a także tzw. metryka wniosku, sporządzana po analizie projektu przez właściwych merytorycznie pracowników Instytutu.

(dowód: akta kontroli str. 285-303, 304-310, 972-1009, 1014-1015, 1157-1159)

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.

(dowód: akta kontroli str. 1021)

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 decyzji Dyrektora Instytutu w sprawie udzielenia dofinansowania uzasadnienie tej decyzji było publikowane na stronie internetowej PISF.

Ostateczną decyzję o przyznaniu dofinansowania podejmował Dyrektor PISF – biorąc pod uwagę opinie ekspertów, dostępne środki finansowe oraz priorytety PISF na dany rok określone w dokumencie pn. Programy Operacyjne Polskiego Instytutu Sztuki Filmowej na [rok] – na podstawie art. 13 ust. 2 pkt 3 ustawy o kinematografii oraz § 6 ust. 1 rozporządzenia w sprawie udzielania dofinansowania.

(dowód: akta kontroli str. 1094-1097)

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

²⁴ Zgodnie z art. 22 ust. 3 ustawy o kinematografii 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.

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.

(dowód: akta kontroli str. 21-54)

W latach 2011-2014 (I półrocze) Dyrektor PISF – zgodnie z § 7 ust. 3 rozporządzenia w sprawie udzielania dofinansowania – przyznał w dwóch przypadkach²⁵ (po zasięgnięciu dodatkowych opinii ekspertów) dofinansowanie wyższe od kwot, o których mowa w § 7 ust. 1 i 2 ww. rozporządzenia.

(dowód: akta kontroli str. 1098)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że wprowadzony przez PISF system wyboru dofinansowywanych przedsięwzięć jest zgodny z ustawą o kinematografii oraz aktami wykonawczymi. Zasady wprowadzone przez PISF były transparentne i eliminowały występowanie mechanizmów korupcyjnych oraz uznaniowość w podejmowaniu decyzji o dofinansowaniu przedsięwzięcia.

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

Opis stanu
faktycznego

W latach 2011-2014 (I półrocze) na ekranach kin wyświetlano 141 polskich filmów, z czego 128 premierowych, z czego 96 dofinansowanych przez PISF, w tym: 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.

(dowód: akta kontroli str. 972-1009, 1103-1104, 1132-1134)

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.

(dowód: akta kontroli str. 1136-1137)

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.

(dowód: akta kontroli str. 1099-1102, 1105, 1106-1125)

Jednym z głównych priorytetów PISF jest wspieranie artystycznego kina autorskiego oraz debiutów reżyserskich²⁶. Wysoka frekwencja kinowa na filmie nie jest wielkością gwarantowaną, zwłaszcza w przypadku kina autorskiego, które jest kierowane do mniejszej grupy odbiorców niż typowe kino komercyjne. Filmy autorskie, które na rynku polskim odniosły umiarkowany sukces frekwencyjny (ze względu na różne czynniki, np. ograniczoną dystrybucję i niewielką liczbę kopii), okazały się jednocześnie wielkimi wydarzeniami na międzynarodowych festiwalach filmowych, zdobywając liczne nagrody i wyróżnienia.

²⁵ Filmy fabularne pt.: „Waleśa. Człowiek z nadziei” oraz „Hiszpanka”.

²⁶ W dokumencie pn. Programy Operacyjne Polskiego Instytutu Sztuki Filmowej na [rok] ustalano, że co najmniej 10% alokacji na dofinansowanie przedsięwzięć w ramach priorytetów: „Produkcja filmów fabularnych”, „Produkcja filmów dokumentalnych” i „Produkcja filmów animowanych” zostanie przeznaczona na debiuty reżyserskie. Jako cel PO „Produkcja filmowa” wskazano m.in. inspirowanie i wspieranie produkcji wszystkich rodzajów polskiej twórczości filmowej, a w szczególności filmów autorskich.

(dowód: akta kontroli str. 1135-1138)

W latach 2011-2014 (I półrocze) 68 filmów, dofinansowanych przez PISF, było prezentowanych na międzynarodowych festiwalach filmowych²⁷ klasy A²⁸:

- 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), „Cruic – 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 twórców/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 twórcy/odtwórcy): „Cruic – droga na drugą stronę” (MFF w Istambule), „Mój rower” (MFF Mińsk, MFF Tallinn);
- 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 twórcy/odtwórcy): „Papusza” (MFF w Istambule), „Płynące wieżowce” (MFF Transylwania), „Obietnica” (MFF Cinema Jove).

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

(dowód: akta kontroli str. 56-89)

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. 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 mogłyby dojść do skutku.

(dowód: akta kontroli str. 1020, 1131-1132)

²⁷ Dalej: MFF.

²⁸ Najważniejsze międzynarodowe festiwale filmowe, akredytowane przez FIAPF.

Ustalono
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Planowana przez producentów – na etapie wnioskowania o udzielenie dofinansowania²⁹ – frekwencja była zróżnicowana i wynosiła 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.

Najwyższa Izba Kontroli nie kwestionuje wyjaśnień Zastępcy Dyrektora PISF p. Jerzego Barta, że 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 oraz że na spadek widowni w kinach miał również wpływ dynamiczny rozwój nowych kanałów dystrybucji, tzw. piractwo internetowe, zwiększający się udział rynkowy seriali telewizyjnych.

Jednakże NIK wskazuje, że Instytut winien zwracać uwagę wnioskodawcom na rzetelność szacowania liczby widzów, która w polskich realiach rzadko przekracza 1 mln.

(dowód: akta kontroli str. 1106-1114, 1135-1138)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że dofinansowane przez PISF przedsięwzięcia pozytywnie przyczyniły się do rozwoju polskiej kinematografii. Dofinansowane przez Instytut filmy fabularne były nagradzane i wyróżniane prestiżowymi nagrodami festiwalowymi i pozafestiwalowymi oraz znajdowały się co roku w czołówce najchętniej oglądanych filmów. Sformułowana uwaga nie miała istotnego wpływu na ocenę kontrolowanej działalności.

2. Kontrola PISF nad realizacją przez beneficjentów przedsięwzięć, w tym dokonywaniem rozliczeń finansowych, ze szczególnym uwzględnieniem kontroli zarządczej

Opis stanu
faktycznego

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.

(dowód: akta kontroli str. 1249-1301, 1779-1796, 1835)

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 zostało wprowadzone do zakresu czynności 11 osób w latach 2011-2013 oraz 10 osób w 2014 r. (I półrocze).

PISF w kontrolowanym okresie zatrudniał w działach, których pracownicy przeprowadzali kontrole, odpowiednio:

- Dział Finansowo-Księgowy: osiem osób, w tym jedna na stanowisku kierowniczym;
- Dział Współpracy Międzynarodowej i Doskonalenia Zawodowego: sześć osób w latach 2011-2012, pięć osób od 2013 r., w tym jedna na stanowisku kierowniczym;
- Dział Upowszechniania Kultury Filmowej i Promocji: osiem osób w 2011 r., siedem osób od 2012 r., w tym jedna na stanowisku kierowniczym;
- Dział Produkcji Filmowej i Rozwoju Projektów Filmowych: 18 osób w latach 2011-2012, 14 osób od 2013 r., w tym jedna na stanowisku kierowniczym.

Kontrole przedsięwzięć dofinansowanych w ramach PO „Produkcja filmowa” były prowadzone jednoosobowo, natomiast 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

²⁹ Wskaźniki oczekiwanych rezultatów (m.in. krótka charakterystyka odbiorców filmu, spodziewana liczba widzów, potencjał festiwalowy) – w świetle kryteriów określonych w art. 22 ust. 3 ustawy o kinematografii – nie były elementem podlegającym ocenie przy opiniowaniu wniosku o dofinansowanie i podejmowaniu decyzji o udzieleniu dofinansowania.

i trybu procedur kontroli podmiotów otrzymujących dofinansowanie z Polskiego Instytutu Sztuki Filmowej zwanym dalej „Instytutem”³⁰.

(dowód: akta kontroli str. 1164, 1302-1313, 1440-1454, 1357-1358)

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 dotychczas niekontrolowanych.

(dowód: akta kontroli str. 1176, 1251, 1467-1517)

W kontrolowanym okresie Instytut zaplanował 201 kontroli, przeprowadził łącznie 208, w tym 10 kontroli doraźnych, tj.:

- w 2011 r. zrealizowano 61 kontroli, w tym 57 planowych oraz cztery – doraźne,
- w 2012 r. zrealizowano 62 kontroli, w tym 59 planowych oraz trzy – doraźne,
- w 2013 r. zrealizowano 55 kontroli, w tym 53 planowych oraz dwie – doraźne,
- w 2014 r. (I półrocze) zrealizowano 30 kontroli, w tym 29 planowych oraz jedną – doraźną.

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

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

Najczęściej formułowane wnioski i zalecenia pokontrolne dla beneficjentów dotyczyły m.in. błędów formalnych przy zawieranych umowach cywilnoprawnych; błędów wynikających z niewłaściwego stosowania ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości³¹, 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 pokrewnych³² przy zawieraniu umów o dzieło; niewywiązywania się z harmonogramu realizacji przedsięwzięcia określonego w umowie.

(dowód: akta kontroli str. 1650-1724)

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.

Instytut nie prowadził rejestru skarg, a wszelka korespondencja była rejestrowana w dziennikach korespondencji i kierowana do odpowiednich działów w zależności od zawartości merytorycznej pisma.

(dowód: akta kontroli str. 1175, 1177, 1455)

W kontrolowanym okresie wystąpiły trzy przypadki sporów sądowych³³ na skutek przeprowadzenia kontroli przez PISF realizacji umów o udzielenie dotacji na:

³⁰ Zwane dalej: „zarządzeniem PISF w sprawie kontroli”.

³¹ Dz. U. z 2013 r., poz. 330 ze zm.

³² Dz. U. z 2006 r. Nr 90, poz. 631 ze zm.

³³ Ogółem w badanym okresie PISF wystąpił na drogę sądową przeciwko ośmiu beneficjentom PO „Produkcja filmowa”, którzy naruszyli warunki zawartych umów.

- 1) produkcję filmu „Historia Roja, czyli w ziemi lepiej słycać” (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. „Pokiosie”(sprawa w trakcie postępowania przed sądem I instancji).

Łączna wartość przedmiotu sporu wynosiła 5.250 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 20, 1356, 1358-1434)

W latach 2011-2014 (I półrocze) kontrolami objęto jedynie dofinansowania przedsięwzięć w formie dotacji. Instytut nie przeprowadzał kontroli dofinansowań w formie pożyczki.

W badanym okresie przyznano 2.366 dofinansowań w formie dotacji na łączną kwotę 301.929 tys. zł oraz dziewięć dofinansowań w formie pożyczek na łączną kwotę 12.284 tys. zł.

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 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”³⁴ 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 Instytut³⁵.

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.

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

(dowód: akta kontroli str. 1183-1184, 1314-1355, 2031-2031, 2035-2042)

Stosownie do art. 70 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³⁶ Dyrektor PISF składał do Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego oświadczenia o stanie kontroli zarządczej za lata 2011-2013 w terminie określonym w § 7 komunikatu

³⁴ 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 widzów rodzinnych” 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”.

³⁵ Zwane dalej: „zarządzeniem w sprawie wykonywania audytu finansowego produkcji filmów”.

³⁶ Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

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 narodowego³⁷.

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).

(dowód: akta kontroli str. 1728-1778)

W marcu 2008 r. w PISF został wdrożony System Zarządzania Jakością wg PN-EN ISO 9001-2001³⁸.

Instytut ustanowił, udokumentował, wdrożył i utrzymywał system zarządzania jakością zgodny z normą ISO 9001. Skuteczność systemu PISF doskonalił 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.

(dowód: akta kontroli str. 1797-1899, 1915-1931, 1945-2001)

W latach 2011-2014 (I półrocze), zgodnie z § 15 statutu PISF³⁹, Dyrektor sporządzał i przedkładał Radzie Instytutu do zaopiniowania roczne plany działalności oraz roczne sprawozdania z działalności. W kontrolowanym okresie wszystkie plany i sprawozdania były pozytywnie zaopiniowane przez Radę Instytutu, a następnie akceptowane i zatwierdzone przez Ministra.

Dyrektor Instytutu wywiązał się z zadań określonych w § 15 pkt 4 statutu, tj. wprowadził strukturę organizacyjną PISF, nadając regulamin organizacyjny, określił regulamin pracy PISF, regulamin wynagradzania PISF oraz regulamin pracy ekspertów.

Ustalone
nieprawidłowości

PISF nie w pełni realizował obowiązek wynikający z art. 23 ust. 4 ustawy o kinematografii, zgodnie z którym – 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.

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.) oraz nie przeprowadził kontroli instytucjonalnej dofinansowań w formie pożyczek.

³⁷ Dz. Urz. MKiDN Nr 1, poz. 13.

³⁸ 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.

³⁹ Statut stanowi załącznik do zarządzenia nr 30 Ministra Kultury z dnia 2 września 2005 r. w sprawie nadania statutu Polskiemu Instytutowi Sztuki Filmowej (Dz. Urz. MK Nr 5, poz. 50 ze zm.).

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela stanowiska wyrażonego przez Zastępcę Dyrektora PISF p. J. Barta, że określenie „kontrola” użyte w art. 23 ust. 4 ustawy o kinematografii oznacza „sprawdzenie, weryfikację”, zaś rozporządzenie w sprawie kontroli określa tylko i wyłącznie szczególny tryb kontroli, przeprowadzany przez pracowników PISF w siedzibie beneficjenta. Należy bowiem zaznaczyć, że rozporządzenie w sprawie kontroli zostało wydane na podstawie art. 26 ust. 2 ustawy o kinematografii, zgodnie z którym Minister został upoważniony do określenia, w drodze rozporządzenia, szczegółowego trybu i sposobu przeprowadzania kontroli, o których mowa w art. 23 ust. 4 ustawy.

Przepis art. 23 ust. 4 ustawy o kinematografii, zdaniem NIK, oznacza, że ustawodawca nałożył na PISF obowiązek kontrolowania rozliczenia przychodów i kosztów każdego dofinansowanego przedsięwzięcia, a także jego przebieg i sposób realizacji oraz prawidłowość wykorzystania z Instytutu dofinansowania. Ponadto przepisy ustawy o kinematografii nie dają żadnych podstaw do wprowadzenia rozróżnienia na kontrole bezpośrednie („na miejscu”) i kontrole pośrednie na etapie rozliczania dotacji w oparciu o raporty częściowe i końcowe.

NIK zauważa jednak, że barierą w prawidłowej realizacji przez PISF obowiązku wynikającego z art. 23 ust. 4 ustawy o kinematografii są ograniczone zasoby kadrowe Instytutu, przy wysokiej liczbie udzielonych corocznie dofinansowań. Ponadto Instytut wzmocnił kontrolę instytucjonalną poprzez nałożenie na beneficjentów obowiązku zlecenia w trakcie produkcji filmu dwukrotnego audytu przez jedną z firm z listy firm audytorskich posiadających rekomendację PISF.

(dowód: akta kontroli str. 1088-1089, 1178-1180, 1249-1301)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że funkcjonujący system kontroli, w tym kontroli zarządczej, pozwalał na wykrycie i wyeliminowanie ewentualnych nieprawidłowości. Jednocześnie NIK podkreśla, że instytucjonalna kontrola PISF nad realizacją przez beneficjentów przedsięwzięć miała ograniczony zakres.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagę wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁴⁰, wnosi o:

1. Egzekwowanie terminowych spłat udzielonych pożyczek, w tym np. poprzez wprowadzenie do umów o pożyczkę klauzuli o spłacie pożyczki w więcej niż jednej racie.
2. Rozważenie 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. Podjęcie działań w celu niezwłocznego podpisywania w uzasadnionych przypadkach aneksów do umów z beneficjentami.
4. Rozważenie wprowadzenia zasady zobowiązującej beneficjentów do podawania urealnionych wskaźników oczekiwanych rezultatów, w tym spodziewanej liczby widzów.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

⁴⁰ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm., zwana dalej: „ustawą o NIK”.

Zgodnie z art. 54 ust. 1 i 2 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Departamentu Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

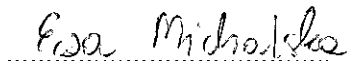
Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwagi i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, dnia 12 grudnia 2014 r.

Kontroler

Ewa Michalska
Doradca ekonomiczny



Najwyższa Izba Kontroli
Departament Nauki, Oświaty
i Dziedzictwa Narodowego

Dyrektor
Piotr Prokopczyk

