



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU. 410.001.07.2020

Pan
prof. dr hab. Wiesław Oleszek
Dyrektor
Instytutu Uprawy Nawożenia i Gleboznawstwa –
Państwowego Instytutu Badawczego
w Puławach
ul. Czartoryskich 8
24-100 Puławy

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/20/001

Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. – wykorzystanie dotacji celowych z budżetu państwa na realizację programów wieloletnich

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Instytut Uprawy Nawożenia i Gleboznawstwa – Państwowy Instytut Badawczy w Puławach, ul. Czartoryskich 8, 24-100 Puławy (dalej: IUNG lub Instytut)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Prof. dr hab. Wiesław Oleszek, Dyrektor Instytutu od 2 października 2010 r.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie
Kontroler	Paweł Szafran, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLU/12/2020 z 14 stycznia 2020 r.

(akta kontroli str.1-3)

II. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli	Celem kontroli było dokonanie oceny pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności wykorzystania w 2019 r. przez IUNG dotacji celowych z budżetu państwa (część 32 – Rolnictwo) udzielonych przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi na realizację dwóch programów wieloletnich: – „Wspieranie działań w zakresie ochrony i racjonalnego wykorzystania rolniczej przestrzeni produkcyjnej w Polsce oraz kształtowania jakości surowców roślinnych na lata 2016-2020” (dalej: Program wykorzystania rolniczej przestrzeni produkcyjnej), – „Zwiększenie wykorzystania krajowego białka paszowego dla produkcji wysokiej jakości produktów zwierzęcych w warunkach zrównoważonego rozwoju” (dalej: Program wykorzystania krajowego białka paszowego).
Zakres kontroli	Podstawą sformułowania oceny były ustalenia dokonane w wyniku następujących działań kontrolnych: – szczegółowa analiza wybranej próby wydatków, – analiza wybranych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, – analiza przyznania, wykorzystania i rozliczenia dotacji, – kontrola wykonania wskaźników rzeczowych. Opis ustaleń kontrolnych przedstawiono w części IV „Opis ustalonego stanu faktycznego”.

III. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA	Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykorzystanie w 2019 r. przez Instytut dotacji celowych z budżetu państwa na realizację objętych badaniem programów wieloletnich.
Uzasadnienie oceny ogólnej	W toku działań kontrolnych wymienionych przy opisie celu i zakresu kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości. Otrzymane środki finansowe zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem i prawidłowo rozliczone.

¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 489, ze zm., dalej: ustawa o NIK.

² W kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej ani dla negatywnej stosuje się ocenę w formie opisowej.

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. W 2019 r. Instytut realizował zadania m.in. w ramach nw. programów wieloletnich, finansowanych ze środków dotacji celowych (część 32 – Rolnictwo) przekazanych przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi:

- „Wspieranie działań w zakresie ochrony i racjonalnego wykorzystania rolniczej przestrzeni produkcyjnej w Polsce oraz kształtowania jakości surowców roślinnych na lata 2016-2020” (program ustanowiony uchwałą Rady Ministrów nr 223/2015 z dnia 15 grudnia 2015 r.³, realizowany w całości przez IUNG);
- „Zwiększenie wykorzystania krajowego białka paszowego dla produkcji wysokiej jakości produktów zwierzęcych w warunkach zrównoważonego rozwoju” (program ustanowiony uchwałą Rady Ministrów nr 222/2015 z dnia 15 grudnia 2015 r.⁴, realizowany przez IUNG w zakresie koordynacji zadań objętych tym programem).

W ww. uchwałach całkowity koszt realizacji programów zaplanowano w kwotach odpowiednio: 42.173 tys. zł oraz 33.936 tys. zł, z tego dla IUNG w 2019 r. przewidziano 8.570 tys. zł i 107 tys. zł.

W dniu 5 kwietnia 2019 r. do Instytutu wpłynęło pismo Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi (dalej: MRiRW lub Ministerstwo) z 2 kwietnia 2019 r. informujące o dokonaniu blokady środków zaplanowanych w ustawie budżetowej na 2019 r. w części 32 – Rolnictwo, w dziale 010 – Rolnictwo łowiectwo, w rozdziale 01080 – Działalność badawczo-rozwojowa w kwocie 46 mln zł i konieczności podjęcia pilnych działań mających na celu dostosowanie poziomu wydatków do tych zmian. W piśmie tym poinformowano m.in. o proponowanym obniżeniu wydatków na realizację programów wieloletnich, tj.: Programu wykorzystania rolniczej przestrzeni produkcyjnej z 8.570 tys. zł do 4.520 tys. zł (o 47,3%) i Programu wykorzystania krajowego białka paszowego z 7.038 tys. zł do 3.728 tys. zł (o 47,0%).

Uchwałami Rady Ministrów nr 132/2019 oraz 130/2019 z 28 października 2019 r. wysokość środków finansowych przeznaczonych na realizację przez Instytut programów wieloletnich w 2019 r. została zmniejszona odpowiednio do: 4.820 tys. zł (tj. o 43,8%) oraz 57 tys. zł (tj. o 46,7%).

(akta kontroli str. 6-56,110-151,184-186)

Pismem z 30 maja 2019 r. Dyrektor Instytutu zwrócił się do MRiRW z wnioskiem o przyspieszenie przekazania środków na realizację Programu wykorzystania rolniczej przestrzeni produkcyjnej. Wskazał w nim m.in. na fakt, iż realizacja prac w okresie pierwszych trzech miesięcy była prowadzona zgodnie z harmonogramem i zaplanowanym budżetem w uchwale Rady Ministrów z 15 grudnia 2015 r. i coraz większym problemem dla Instytutu jest brak finansowania zadań z programu przez MRiRW oraz potrzeba kredytowania ich realizacji ze środków własnych, co w perspektywie oczekiwania na przyjęcie nowej uchwały i podpisania stosownej umowy budzi obawę o utrzymanie płynności finansowej Instytutu.

W sprawie realizacji w 2019 r. programów wieloletnich zawarte zostały nw. umowy pomiędzy MRiRW a Instytutem na podstawie art. 150 ustawy z dnia 27 sierpnia

³ Komunikat Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 25 stycznia 2016 r. w sprawie podjęcia przez Radę Ministrów uchwały w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pod nazwą „Wspieranie działań w zakresie ochrony i racjonalnego wykorzystania rolniczej przestrzeni produkcyjnej w Polsce oraz kształtowania jakości surowców roślinnych na lata 2016-2020” (M.P. poz. 100).

⁴ Komunikat Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 2 lutego 2016 r. w sprawie podjęcia przez Radę Ministrów uchwały w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pod nazwą „Zwiększenie wykorzystania krajowego białka paszowego dla produkcji wysokiej jakości produktów zwierzęcych w warunkach zrównoważonego rozwoju” (M.P. poz. 152).

2009 r. o finansach publicznych⁵ oraz art. 21 ust. 6 ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych⁶:

- 1) nr HOR.zg.832.13.2019 z 26 czerwca 2019 r. na realizację Programu wykorzystania rolniczej przestrzeni produkcyjnej.
 - zakres umowy obejmował realizację 16 zadań w dwóch obszarach: „Wykorzystanie i ochrona rolniczej przestrzeni produkcyjnej Polski z uwzględnieniem zasad WPR” (dziewięć zadań) i „Opracowanie i doskonalenie metod oraz instrumentów przydatnych do kształtowania wpływu WPR na środowisko przyrodnicze” (siedem zadań). Zakres tych zadań był zgodny z zapisami programu ustanowionego uchwałą nr 223/2015. Różnice dotyczyły natomiast kwoty przeznaczonej na realizację programu (w umowie przewidziano 4.520 tys. zł, tj. o 4.050 tys. zł mniej niż w uchwale 223/2015) i wartości zaplanowanych mierników realizacji celu programu (co zostało opisane w pkt 7 wystąpienia);
 - pismem z 13 czerwca 2019 r. MRiRW poinformowało Instytut o zwiększeniu kwoty finansowania o 300 tys. zł. Aneks z 5 grudnia 2019 r. kwota przeznaczona na realizację programu w 2019 r. została ustalona w wysokości 4.820 tys. zł. Zakres umowy wskazany w aneksie z 5 grudnia 2019 r., kwota przyznanych środków finansowych oraz mierniki realizacji celów były zgodne z postanowieniami uchwały nr 132/2019 z 28 października 2019 r. W porównaniu do treści umowy z 26 czerwca 2019 r., zmodyfikowano określone na 2019 r. cele 12 zadań oraz zwiększono zakres merytoryczny czterech zadań;
- 2) nr HOR.zg.832.15.2019 z 19 lipca 2019 r. na realizację zadań w zakresie koordynacji Programu wykorzystania krajowego białka paszowego.
 - postanowienia umowy były zgodne z zapisami programu w brzmieniu wprowadzonym uchwałą nr 222/2015, z wyjątkiem kwoty przeznaczonej na realizację programu ustalonej na 57 tys. zł (o 50 tys. zł mniej niż w uchwale 222/2015). Kwota ta była natomiast zgodna z określoną w uchwale nr 130/2019 z 28 października 2019 r.;
 - umowa została zmieniona aneksem z 17 grudnia 2019 r., w związku z koniecznością uwzględnienia w niej informacji związanej z podjęciem uchwały nr 130/2019. Zmiany nie dotyczyły zakresu finansowania zadania ani kwoty dotacji.

(akta kontroli str. 6-181,187-188)

Dyrektor Instytutu wyjaśnił, że IUNG nie miał wpływu na skalę zmniejszenia dotacji na programy wieloletnie. Udział Instytutu w procesie opracowywania projektów uchwał Rady Ministrów polegał na weryfikacji prawidłowości zapisów merytorycznych oraz uzgodnieniach dotyczących zmian w poszczególnych grupach kosztów. Na prośby Ministerstwa w 2019 r. IUNG wielokrotnie przedstawiał swoje propozycje zmian w poszczególnych zadaniach. Propozycje Instytutu, poparte argumentami merytorycznymi i stopniem zaawansowania prac, częściowo zostały przyjęte. Działania te były poprzedzone dwustronnymi rozmowami, w ramach których IUNG uwzględniał wytyczne Ministerstwa. Podczas negocjacji brano pod uwagę również zakres realizacji poszczególnych zadań we wcześniejszych latach funkcjonowania programu wieloletniego, wyrażający się m.in. liczbą publikacji. Dokonując zmian w zakresie liczby zadań i ich zakresu merytorycznego kierowano się stopniem przydatności wyników dla różnych departamentów Ministerstwa. Brano pod uwagę dotychczasową częstotliwość i zakres konsultacji oraz wzajemne związki zakresu merytorycznego realizowanych wcześniej zadań. Część z nich miała

⁵ Dz.U. z 2019 r. poz. 869, ze zm.

⁶ Dz.U. z 2019 r. poz. 1350, ze zm.

bowiem charakter komplementarny, np. zadania 1.8 („Analiza i ocena wpływu działań WPR na środowisko oraz strukturę, poziom, koncentrację i konkurencyjność produkcji rolniczej, z uwzględnieniem zróżnicowania regionalnego rolnictwa i specyfiki różnych grup gospodarstw rolnych”), 2.1 („Analiza i ocena regionalnego zróżnicowania możliwości rozwoju różnych systemów i kierunków produkcji rolniczej oraz prognozowanie ich wpływu na środowisko z uwzględnieniem zasad WPR”), czy też 2.2 („Wspieranie gospodarki nawozowej w Polsce i ocena jej skutków środowiskowych oraz doskonalenie systemów doradztwa nawozowego z uwzględnieniem stosowania produktów pofermentacyjnych z biogazowni”) i 2.6 („Analiza możliwości redukcji emisji gazów cieplarnianych, amoniaku oraz azotanów z rolnictwa w perspektywie do 2030 oraz do 2050”). Ograniczając liczbę i zakres zadań starano się także zachować kompleksowy, wieloaspektowy charakter ocen stanu aktualnego w zakresie wykorzystania rolniczej przestrzeni produkcyjnej. Dyrektor wyjaśnił ponadto, że po otrzymaniu informacji z 2 kwietnia 2019 r. o ograniczeniu finansowania programu wieloletniego w roku 2019 podejmował rozmowy z MRiRW w celu zmniejszenia wysokości kwoty zablokowanych środków finansowych. Instytut nie występował z wnioskiem pisemnym, ale na każdym spotkaniu z kierownictwem Ministerstwa poruszano temat blokady środków na realizację programów wieloletnich. Efektem tych rozmów było dodatkowe 300 tys. zł, które zostało przyznane aneksem z 5 grudnia 2019 r. W 2019 roku IUNG stale prowadził korespondencję z Departamentem Hodowli i Ochrony Roślin MRiRW w sprawie wprowadzania zmian w załącznikach merytorycznych i finansowych do umów dotacyjnych. Podczas przygotowywania propozycji zmian w zakresach merytorycznych, Instytut dążył do wywiązania się z zapisanych w uchwale Rady Ministrów celów na rok 2019, w kontekście ograniczonych środków finansowych. Wszystkie zmiany były wprowadzane zgodnie z sugestiami i wytycznymi MRiRW.

(akta kontroli str. 449-474)

2. Według § 2 ust. 2 umowy z 26 czerwca 2019 r. MRiRW zostało zobowiązane do przekazania dotacji na realizację Programu wykorzystania rolniczej przestrzeni produkcyjnej w trzech transzach (po podpisaniu umowy: 3.000 tys. zł, po zatwierdzeniu rozliczenie półrocznego: 1.000 tys. zł, do 15 października 2019 r.: 520 tys. zł). Aneksem z 5 grudnia 2019 r. dodano czwartą transzę (300 tys. zł), wskazując, że zostanie ona przekazana w terminie do 6 grudnia 2019 r. W umowie dotyczącej realizacji Programu wykorzystania krajowego białka paszowego (z 19 lipca 2019 r.) podano, że dotacja (57 tys. zł) zostanie przekazana niezwłocznie po zawarciu umowy.

(akta kontroli str. 57-28,152-153,170-171)

Dotacje na realizację programów przekazano w kwotach i terminach określonych w umowach w sprawie ich przyznania, na wskazany w tych umowach rachunek bankowy IUNG:

- na realizację Programu wykorzystania rolniczej przestrzeni produkcyjnej dotacja wpłynęła w czterech transzach: 27 czerwca (3.000 tys. zł), 8 i 14 października (odpowiednio: 1.000 tys. zł i 520 tys. zł) oraz 6 grudnia 2019 r. (300 tys. zł),
- na realizację Programu wykorzystania krajowego białka paszowego cała kwota dotacji (57 tys. zł) została przekazana 24 lipca 2019 r.

(akta kontroli str. 57-71,107-108,152-158,170-171,187,305-308)

Wydatki na realizację Programu wykorzystania rolniczej przestrzeni produkcyjnej wyniosły 4.818,4 tys. zł, tj. stanowiły 99,97% przyznanej dotacji. Niewykorzystaną kwotę (1,6 tys. zł) zwrócono do MRiRW 13 stycznia 2020 r., tj. w terminie przewidzianym w umowie. Środki finansowe przeznaczono głównie na wynagrodzenia osób zaangażowanych w realizację programu oraz zakup materiałów i wyposażenia.

Dotacja na realizację Programu wykorzystania krajowego białka paszowego (57 tys. zł) została wykorzystana w całości, głównie na wynagrodzenia i wyjazdy służbowe.

Wydatki na realizację zadań określonych w programach wieloletnich zostały poniesione w terminie określonym w umowach w sprawie przyznania dotacji. W 2019 r. nie stwierdzono przypadków nienależnego pobrania dotacji lub wykorzystania jej niezgodnie z przeznaczeniem oraz działań MRiRW w tym zakresie. Nie wystąpiły też przypadki finansowania ze środków dotacji odsetek lub kar umownych z tytułu nieterminowych płatności lub niewywiązywania się z realizowanych zadań przez IUNG.

(akta kontroli str. 85-92,107-109,264-295,305-310,360-363,445-446)

3. Nie stwierdzono przypadków zaciągania przez IUNG zobowiązań w celu realizacji programów wieloletnich powyżej wysokości łącznej kwoty wydatków planowanych dla IUNG w tych programach.

(akta kontroli str. 85-92,192-217,360-363,445-446)

4. Stosownie do wymagań określonych w umowach dotacyjnych, dla każdego z realizowanych programów prowadzono wyodrębnioną ewidencję księgową środków finansowych otrzymanych z dotacji oraz wydatków dokonywanych z tych środków. Ewidencja, zgodnie z art. 152 ustawy o finansach publicznych, umożliwiała identyfikację poszczególnych operacji księgowych i ustalenie przepływów pieniężnych związanych z dotacjami. Na podstawie analizy zapisów na rachunkach bankowych prowadzonych dla dotacji stwierdzono, że ewidencjonowano na nich wyłącznie wpływy i wydatki związane z realizacją programów wieloletnich. Prowadzony w IUNG system ewidencji księgowej umożliwiał rzetelne sporządzenie wymaganych przez MRiRW sprawozdań. Procedury realizacji programów wieloletnich, w tym m.in. dotyczące zasad prowadzenia ewidencji księgowej, określone zostały w polityce rachunkowości Instytutu⁷.

(akta kontroli str. 107-109,305-354,445-446)

5. Szczegółowym badaniem objęto wydatki (odpowiadające 63 zapisom księgowym) w kwocie ogółem 311,3 tys. zł (6,4% wydatków sfinansowanych z dotacji na realizację objętych kontrolą programów wieloletnich w 2019 r.), w tym:

- 297,8 tys. zł na realizację Programu wykorzystania rolniczej przestrzeni produkcyjnej (6,2% wydatków z dotacji na ten program).
- 13,5 tys. zł na realizację Programu wykorzystania krajowego białka paszowego (23,7% wydatków z dotacji na jego realizację).

Doboru próby wydatków dokonano losowo na podstawie zaewidencjonowanych w systemie księgowym zapisów, odpowiadających wydatkom pozapłacowym poniesionym w 2019 r. na realizację programów wieloletnich.

W wyniku przeprowadzonych badań stwierdzono, że wydatków dokonywano zgodnie z postanowieniami zawartych umów i programów wieloletnich. Wydatki służyły realizacji zadań określonych w umowach i zostały prawidłowo zakwalifikowane do sfinansowania z dotacji. Zadania, których dotyczyły badane wydatki, zostały zrealizowane w 2019 r., w terminach określonych w umowach. W badanej próbie nie stwierdzono przypadków finansowania płatności za zobowiązania zaciągnięte w 2018 r. lub dotyczących 2020 r. Wydatki zostały terminowo uregulowane.

⁷ Aneks nr 22/DFK/2016 z 30 czerwca 2016 r. do Zarządzenia Wewnętrznego nr 1/DFK/2002 Dyrektora Instytutu z 20 maja 2002 r. w sprawie przyjętych zasad prowadzenia rachunkowości w IUNG.

Badanie wydatków pod kątem prawidłowości wyboru trybów udzielania zamówień publicznych oraz wyłączenia stosowania ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁸ nie wykazało nieprawidłowości. Wydatki w kwocie 37,6 tys. zł (21 zapisów) zostały poprzedzone udzieleniem zamówień publicznych na podstawie upzp, z zastosowaniem prawidłowego trybu. W pozostałych przypadkach (42 dowody księgowe na łączną kwotę 273,7 tys. zł) zachodziły przesłanki wyłączenia stosowania upzp.

Szczegółowym badaniem objęto trzy postępowania o udzielenie zamówień publicznych, na które wydatkowano 214,5 tys. zł, w tym z dotacji 40,2 tys. zł⁹, i tak:

- w trybie przetargu nieograniczonego (art. 39-46 upzp) na zadanie: „dostawy laboratoryjne materiałów zużywalnych dla IUNG-PIB w Puławach” o wartości szacunkowej 340 tys. zł, co stanowiło równowartość 78,9 tys. euro. Wydatki na realizację zamówienia w 2019 r. wyniosły 79,3 tys. zł, w tym z dotacji 27,3 tys. zł;
- w trybie właściwym dla zamówień społecznych (art. 138o ust 2-4 upzp) na zadanie: „sukcesywne świadczenie usług cateringowych dla IUNG-PIB w Puławach” o wartości szacunkowej 226 tys. zł (52,4 tys. euro). Na realizację zamówienia wydatkowano w 2019 r. 71,6 tys. zł, w tym z dotacji 3,4 tys. zł;
- z wyłączeniem stosowania upzp (na podstawie art. 4 pkt 8 upzp) na dostawę sprzętu komputerowego i oprogramowania o wartości szacunkowej 55,2 tys. zł netto (12,8 tys. euro). Wydatki w 2019 r. wyniosły 63,6 tys. zł, w tym z dotacji 9,5 tys. zł.

W wyniku badania ww. postępowań nie stwierdzono naruszeń przepisów upzp w zakresie wyboru trybu udzielenia zamówienia. Błędnie podaną wartość szacunkową zamówienia w protokole z postępowania na dostawy laboratoryjne materiałów zużywalnych skorygowano w trakcie kontroli NIK. Nie miało to wpływu na przebieg postępowania i wybór oferenta. W postępowaniu na dostawę sprzętu komputerowego i oprogramowania zachodziły przesłanki wyłączenia stosowania tej ustawy. Skontrolowane zamówienia służyły wykonywaniu zadań Instytutu.

Plan zamówień publicznych IUNG został sporządzony 3 stycznia 2019 r. (przed sporządzeniem planu finansowego) i dotyczył zamówień uznanych za niezbędne dla funkcjonowania Instytutu. Plan ten nie był publikowany, gdyż – jak wyjaśnił Dyrektor IUNG – Instytut, jako jednostka spoza sektora finansów publicznych, nie podlegał obowiązkowi określonym w art. 13a upzp. Zgodnie z wymogami art. 98 ust. 1 i 2 upzp, sprawozdanie z udzielonych zamówień zostało przekazane 5 lutego 2020 r. do Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych.

(akta kontroli str. 354,360-443)

6. Przychody Instytutu uzyskane w związku z realizacją programów wieloletnich wyniosły 2,7 tys. zł i stanowiły odsetki bankowe od środków finansowych zgromadzonych na rachunkach bankowych prowadzonych dla dotacji. Zgodnie z postanowieniami umów dotacyjnych, kwoty uzyskanych odsetek były na bieżąco przekazywane do MRiRW.

(akta kontroli str. 107-109,305-310)

7. Na podstawie analizy sprawozdań z realizacji programów wieloletnich stwierdzono, że IUNG zrealizował w całości zadania wskazane na 2019 r. w programach i umowach dotacyjnych (po uwzględnieniu zmian wynikających z ograniczenia wydatków na ten rok).

⁸ Dz.U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm., dalej: upzp.

⁹ W Instytucie nie prowadzono odrębnych postępowań w trybie upzp, dotyczących wyłącznie realizacji programów wieloletnich.

Do monitorowania osiągnięcia celów Programu wykorzystania rolniczej przestrzeni produkcyjnej w uchwale nr 223/2015 przyjęto pięć mierników. Ich wartości ustalone zostały dla 16 zadań ujętych w programie. W związku z ograniczeniem środków finansowych na realizację programu, w umowie dotacji zawartej 26 czerwca 2019 r., a następnie w uchwale nr 132/2019 Rady Ministrów z dnia 29 października 2019 r. zmniejszone zostały wartości mierników przyjęte na 2019 r. w ww. uchwale nr 223/2015, tj.:

- liczba publikacji tzw. Listy filadelfijskiej¹⁰ z kategorii A – jedna (pierwotnie planowano dwie);
- liczba publikacji z kategorii B – 45 (pierwotnie planowano 90),
- liczba konferencji, warsztatów, seminariów i szkoleń – 8 (pierwotnie planowano 20),
- liczba ekspertyz, poradników, opinii, raportów i opracowań – pięć (pierwotnie planowano 11),
- liczba uczestników konferencji, warsztatów, seminariów i szkoleń – 600 (pierwotnie planowano 870).

Ww. zbiorcze wartości mierników zostały wykonane. W 2019 r. opublikowano jedno opracowanie z kategorii A, 45 z kategorii B, wydano pięć ekspertyz, zorganizowano pięć konferencji i trzy warsztaty naukowe, w których wzięło udział łącznie 673 uczestników (112,2% planu). Analiza wykonania mierników dla poszczególnych 16 zadań realizowanych w ramach programu wykazała, że w dwóch nie osiągnięto wartości miernika dotyczącego liczby uczestników konferencji, warsztatów, seminariów i szkoleń:

- w konferencji zorganizowanej w ramach zadania nr 1.3 (Monitorowanie różnych parametrów środowiska glebowego dla właściwej oceny WPR) uczestniczyło 105 osób, planowano obecność 140 osób,
- w konferencji zorganizowanej w ramach zadania nr 2.7 (Analiza i doskonalenie metod przekazywania wyników badań naukowych do doradztwa i praktyki rolniczej oraz wspieranie działalności różnych typów gospodarstw i przedsiębiorstw rolniczych) uczestniczyło 47 osób, planowano obecność 50 osób.

W pięciu zadaniach uzyskane wartości ww. miernika były wyższe od zakładanych. Według wyjaśnienia Dyrektora Instytutu, rzeczywista liczba uczestników, różniąca się od zaplanowanej wynikała z przyczyn obiektywnych i braku możliwości udziału w spotkaniach ze względu na obowiązki służbowe. Nieosiągnięcie zakładanych mierników dla poszczególnych zadań, jak i wykonanie ich w wymiarze większym od planowanego nie miało wpływu na poziom finansowania programu, gdyż wydatki te mieściły się w limicie określonym dla danej kategorii kosztów (pozycja: inne koszty bezpośrednie), bądź też – jak to miało miejsce w przypadku realizacji zadania nr 1.6. koszty konferencji (wynajem sali, obsługa konferencji) nie były finansowane ze środków Instytutu.

(akta kontroli str. 110-151,297-302,466-467)

Odnosząc się do kwestii związanej z wpływem ograniczenia finansowania programów wieloletnich na stopień realizacji ich celów, Dyrektor Instytutu podał m.in., że Instytut realizując program wieloletni wspiera Ministerstwo w podejmowaniu kluczowych decyzji na różnych poziomach zarządzania, dotyczących rozwoju produkcji rolniczej, jej oddziaływania na środowisko oraz zwiększania innowacyjności i konkurencyjności sektora rolnego. Szczególną wagę mają decyzje podejmowane na poziomie Rady Ministrów wpływające w sposób

¹⁰ Polskie określenie ministerialnej listy czasopism naukowych odnoszonych do listy czasopism, które przeszły proces oceny i są uwzględniane przez bazy Institute for Scientific Information (ISI).

wieloaspektowy na rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich. Program wieloletni jest także płaszczyzną współpracy z doradztwem rolniczym, praktyką rolniczą oraz szkołami podległymi MRiRW. Istotnym elementem realizacji programu są konsultacje udzielane specjalistom departamentów merytorycznych MRiRW, dotyczące zarówno diagnozy, jak i perspektywicznych kierunków rozwoju rolnictwa i jego wpływu na środowisko. Pracownicy IUNG uczestniczący w realizacji programu wieloletniego, biorą udział wspólnie ze specjalistami z MRiRW w spotkaniach na poziomie Komisji Europejskiej, pełniąc rolę ekspertów w zakresie gospodarki nawozowej, biogospodarki czy racjonalnego wykorzystania gruntów. Ograniczenie finansowania miało znaczący wpływ na zmniejszenie zakresu wszystkich wyżej wymienionych działań.

Według wyjaśnienia Dyrektora IUNG, redukcja poziomu finansowania kosztów miała wpływ na wszystkie zadania realizowane w ramach programu, np.:

- w zadaniu 1.1 nie w pełni zrealizowano zadanie z zakresu opracowania metodyki uzyskiwania zintegrowanego wskaźnika waloryzacji funkcji gruntów do wykorzystania w procesach planowania przestrzennego na bazie danych przestrzennych i opinii ekspertów;
- w zadaniu 1.4 zakres tematyczny uwzględniał jedynie ocenę strukturalnej i funkcjonalnej bioróżnorodności środowiska glebowego w oparciu o dane pochodzące z wieloletnich doświadczeń polowych z uwzględnieniem różnych systemów produkcji roślinnej, w tym siewu pasowego. Cel ten został zrealizowany. Niewykonanie pozostałych celów może mieć znaczący wpływ na realizację zadania w roku 2020, bowiem przerwano kontynuowane od 2016 r. prace nad oceną strukturalnej i funkcjonalnej bioróżnorodności środowiska glebowego w oparciu o dane pochodzące z wieloletnich doświadczeń polowych z uwzględnieniem technik przygotowania gleb do siewu oraz oceną aktywności mikrobiologicznej gleb w zależności od typu gleb. W sezonie letnim i jesiennym nie pobierano prób glebowych do badań;
- w zadaniu 1.5 zrealizowano jedynie dwa cele (z pierwotnie planowanych pięciu) i to nie w pełnym zakresie, gdyż nie dokonano m.in. identyfikacji komponentów infrastrukturalnych. Niewykonanie zadań przewidzianych na rok 2019 będzie miało negatywny wpływ na opracowanie końcowych założeń wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich w ujęciu regionalnym dla Polski. Komponent infrastrukturalny jest podstawowym elementem planowania i wdrażania alternatywnej działalności gospodarczej będącej uzupełnieniem funkcji rolniczej. Brak tego elementu uniemożliwi racjonalne powiązanie wielofunkcyjnego rozwoju z infrastrukturą techniczną na obszarach wiejskich;
- w zadaniu 2.4 nie dokonano określenia możliwości kształtowania zawartości przeciwutleniaczy w ziarnie zbóż jarych i ozimych poprzez zabiegi agrotechniczne oraz dobór czynnika genetycznego (wybór odmiany); nie wykonano zaplanowanych analiz jakości ziarna żyta i pszenicy;
- prace w zadaniu 2.6 zostały wstrzymane, program w tym zadaniu stracił ciągłość i kompletność. Powstała luka informacyjna, która po ponownym wznowieniu programu nie może być już wyeliminowana;
- znacznie ograniczono działania związane z upowszechnianiem wyników badań, poprzez konieczność odwoływania organizacji konferencji, ograniczenia wyjazdów na sympozja i konferencje naukowe, liczby publikacji.

(akta kontroli str. 449-474)

Dla zadania realizowanego przez IUNG w ramach Programu wykorzystania krajowego białka paszowego nie określono wartości mierników. W uchwale nr 222/2015 Rady Ministrów wskazano dwa mierniki „możliwe do wykorzystania w ocenie realizacji efektów”: liczba przeprowadzonych kontroli realizacji zadań oraz liczba zorganizowanych spotkań z wykonawcami obszarów badawczych.

W sprawozdaniu z realizacji tego programu przedstawiono (w formie opisowej) informacje na temat udziału koordynatora w konferencjach, spotkaniach, warsztatach, odbiorach prac badawczych związanych z tym programem. Prowadzono również stronę internetową programu.

(akta kontroli str. 19,62-75,85-104,471-472)

Dyrektor Instytutu podał, że zmniejszenie finansowania w roku 2019 Programu wykorzystania białka paszowego oraz związane z tym ograniczenie ilości uzyskanych wyników badań, wpłynęły na ciągłość jego realizacji oraz ograniczyły możliwości prawidłowego wnioskowania na podstawie uzyskanych rezultatów. M.in. nie odbyło się spotkanie z kierownikami wszystkich obszarów badawczych, lustracja doświadczeń polowych była przeprowadzona w ograniczonym zakresie, koordynator nie uczestniczył we wszystkich wcześniej zaplanowanych konferencjach naukowych.

(akta kontroli str. 449-474)

Dane do wyliczenia wartości mierników gromadzone były przez kierowników zadań realizowanych w ramach programów wieloletnich i wykazywane w kwartalnych sprawozdaniach merytorycznych. Umożliwiały one określenie postępu w realizacji zadania, a także uzyskiwanych mierników, w tym publikacji i ekspertyz. Dyrektor Instytutu wyjaśnił, że sporządzane sprawozdania były weryfikowane i oceniane z punktu widzenia zgodności z zakresem merytorycznym poszczególnych zadań oraz stopnia realizacji mierników programu.

(akta kontroli str. 73-92,297-302,467)

8. Zgodnie z postanowieniami zawartych umów dotacyjnych IUNG sporządzał i przekazywał do MRiRW, w terminach przewidzianych w umowach dotacyjnych, sprawozdania i informacje z realizacji poszczególnych programów, tj.:

1) sprawozdania z realizacji Programu wykorzystania rolniczej przestrzeni produkcyjnej złożono do MRiRW:

- 15 lipca 2019 r. (rozliczenie półroczne),
- 15 stycznia 2020 r. (rozliczenie końcowe).

Uwagi MRiRW do rozliczenia półrocznego przekazane zostały pismami z 19 i 30 sierpnia 2019 r. i 26 września 2019 r., do rozliczenia rocznego – pismem z 31 stycznia 2020 r. Dotyczyły konieczności dokonania korekt formalnych (m.in. zmiany nazewnictwa, sformułowań w części opisowej), przesłania informacji i wyjaśnień co do zasadności oraz kserokopii dowodów księgowych wskazanych przez MRiRW wydatków. Po przesłaniu stosownych korekt i wyjaśnień MRiRW zaakceptował przedmiotowe sprawozdania, odpowiednio: 3 października 2019 r. i 11 lutego 2020 r.;

2) sprawozdania z realizacji Programu wykorzystania krajowego białka paszowego przekazano do MRiRW:

- 29 lipca 2019 r. (informacja opisowa za okres od 1 stycznia 2019 r. do końca II kwartału 2019 r.),
- 15 października 2019 r. (informacja opisowa za okres od 1 stycznia 2019 r. do końca III kwartału 2019 r.),
- 15 stycznia 2020 r. (rozliczenie końcowe i zbiorcze sprawozdanie opisowe za 2019 r.).

MRiRW nie zgłaszał uwag do przedstawionych sprawozdań z realizacji tego programu. Pismem z 24 stycznia 2020 r. MRiRW wystąpił do IUNG o przedłożenie kserokopii trzech dokumentów księgowych dotyczących realizacji programu. Dokumenty te 27 stycznia 2020 r. zostały przesłane do Ministerstw. Rozliczenie końcowe zostało zatwierdzone 5 lutego 2020 r.

Dane wykazane w sprawozdaniach były zgodne z danymi zawartymi w umowach i ewidencji księgowej.

(akta kontroli str. 76-106,190-303,311-354)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

V. Uwagi i wnioski

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości, Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag ani wniosków.

VI. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Dyrektora Delegatury NIK w Lublinie. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Lublin, 10 marca 2020 r.

Kontroler
Paweł Szafran
główny specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Lublinie
Edward Lis

.....
Podpis

.....
Podpis