

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DEPARTAMENT GOSPODARKI, SKARBU PAŃSTWA I PRYWATYZACJI

KGP.430.005.2017

Nr ewid. 28/2017/P/17/001/KGP

Informacja
o wynikach kontroli
wykonania budżetu państwa w 2016 r.
w części 20 – Gospodarka

Warszawa czerwiec 2017 r.

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

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

**Informacja
o wynikach kontroli
wykonania budżetu państwa w 2016 r.
w części 20 – Gospodarka**

Dyrektor Departamentu Gospodarki, Skarbu
Państwa i Prywatyzacji


Sławomir Grzelak

Zatwierdzam:

Krzysztof Kwiatkowski


Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, 07. czerwca 2017 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
tel./fax: 22 444 50 00
www.nik.gov.pl

Spis treści

I. Wprowadzenie.....	4
II. Ocena kontrolowanej działalności.....	7
1. Ocena ogólna	7
2. Uwagi i wnioski	9
III. Wyniki kontroli wykonania budżetu państwa i budżetu środków europejskich	10
1. Dochody budżetowe	10
2. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich.....	12
3. Sprawozdania.....	18
IV. Ustalenia innych kontroli.....	22
V. Informacje dodatkowe	26
Załączniki.....	27

I. Wprowadzenie

Dysponentem części 20 – Gospodarka oraz dysponentem III stopnia jednostki budżetowej, jaką było Ministerstwo Rozwoju (MR), był w okresie od dnia 16 listopada 2015 r. do dnia 27 września 2016 r. Minister Rozwoju, natomiast od dnia 28 września 2016 r. – Minister Rozwoju i Finansów¹.

W części 20 – Gospodarka dysponentami budżetu III stopnia ustanowiono także 49 kierowników Wydziałów Promocji Handlu i Inwestycji Ambasad i Konsulatów Rzeczypospolitej Polskiej² oraz czterech kierowników Zespołów w Stałych Przedstawicielstwach RP przy organizacjach międzynarodowych za granicą³.

Zadania ministra właściwego do spraw gospodarki obejmowały⁴:

- kształtowanie warunków podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej;
- podejmowanie działań sprzyjających wzrostowi konkurencyjności oraz innowacyjności gospodarki polskiej;
- formułowanie założeń współpracy gospodarczej z zagranicą;
- współpracę z organizacjami międzynarodowymi o charakterze gospodarczym oraz prowadzenie działań w zakresie kształtowania i realizacji zasad wymiany handlowej Unii Europejskiej z krajami trzecimi, w tym w szczególności w ramach wspólnej polityki handlowej Unii Europejskiej;
- promocję gospodarki, w tym wspieranie rozwoju eksportu i inwestycji polskich za granicą oraz wspieranie napływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych;
- kontrolę obrotu z zagranicą towarami, technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa, a także dla utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa w związku z porozumieniami i zobowiązaniami międzynarodowymi;
- wprowadzanie środków administrowania obrotem z zagranicą towarami i usługami, a także sprawy przywozu i wywozu technologii;
- udział w kształtowaniu polityki Unii Europejskiej w zakresie polityki gospodarczej;
- nadzór – do dnia 7 października 2016 r. – nad świadczeniem usług związanych z podpisem elektronicznym.

W układzie zadaniowym budżetu minister właściwy do spraw gospodarki realizował zadania ujęte w czterech funkcjach, czterech zadaniach, ośmiu podzadaniach i 115 działaniach.

Ze środków części 20 – Gospodarka budżetu państwa wydatki zostały poniesione głównie na wydatki bieżące jednostek budżetowych obejmujące działalność urzędu obsługującego Ministra.

¹ Stanowi o tym § 1 ust. 3 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 września 2016 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Rozwoju i Finansów (Dz. U. poz. 1595).

² Dalej: WPHI lub Wydział

³ Wydział Ekonomiczno-Handlowy w Stałym Przedstawicielstwie RP przy Unii Europejskiej w Brukseli; Zespół do spraw UNIDO w Stałym Przedstawicielstwie RP przy Biurze Narodów Zjednoczonych w Wiedniu; Zespół Ministra Gospodarki w Stałym Przedstawicielstwie RP przy Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) z siedzibą w Paryżu oraz Zespół Stałego Przedstawiciela RP przy WTO w Stałym Przedstawicielstwie RP przy Biurze Narodów Zjednoczonych i Organizacji Międzynarodowych w Genewie.

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

Udzielone dotacje przeznaczono m.in na:

- wsparcie finansowe inwestycji realizowanych przez przedsiębiorców w ramach *Programu wspierania inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki polskiej na lata 2011–2023*;
- wsparcie finansowe inwestycji realizowanej przez Cadbury Wedel Sp. z o.o. w Skarbmierzu i w Bielanych Wrocławskich pod nazwą: *Budowa innowacyjnego i proekologicznego zakładu produkcji wyrobów czekoladowych w Skarbmierzu oraz rozbudowa istniejącej fabryki wyrobów czekoladowych w Bielanych Wrocławskich w latach 2008–2016*;
- Program oczyszczania kraju z azbestu na lata 2009–2032;
- Program Mobilizacji Gospodarki;
- działalność Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości⁵.

W ramach tej części finansowane były składki do organizacji międzynarodowych, w tym: Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), Światowej Organizacji Handlu (WTO), Organizacji Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju Przemysłu (UNIDO) oraz Międzynarodowej Agencji Energetyki (MAE).

Głównymi zadaniami sfinansowanymi z budżetu środków europejskich w części 20 – Gospodarka były działania realizowane i wdrażane w ramach projektów ujętych w Umowie Partnerstwa 2014–2020 w ramach dwóch⁶ osi priorytetowych Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój 2014–2020 (PO IR) oraz Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa 2014–2020 (PO PC), a także w Narodowych Strategicznych Ramach Odniesienia 2007–2013 w ramach czterech⁷ osi priorytetowych Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka 2007–2013 (PO IG) oraz w Szwajcarsko-Polskim Programie Współpracy.

Celem kontroli była ocena wykonania ustawy budżetowej na rok 2016⁸ w części 20 – Gospodarka.

Zakres kontroli NIK obejmował:

- wykonanie dochodów budżetu państwa,
- wykonanie wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym efekty uzyskane w wyniku realizacji wydatków,
- prawidłowość i rzetelność sporządzenia sprawozdań,
- realizację wniosków pokontrolnych sformułowanych po poprzedniej kontroli budżetowej,
- nadzór i kontrolę sprawowane przez dysponenta części budżetu państwa w trybie art. 175 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o *finansach publicznych*⁹.

Kontrola wykonania budżetu państwa została przeprowadzona na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o *Najwyższej Izbie Kontroli*¹⁰. Ponadto NIK zrealizowała dwie kontrole, których ustalenia zaprezentowano w niniejszej Informacji. Była to kontrola przeprowadzona u czterech dysponentów III stopnia w części 20 – Gospodarka, tj. w WPHI w Abu Dhabi, Bernie, Dżakarcie

⁵ Dalej: PARP.

⁶ Priorytet II Wsparcie otoczenia i potencjału przedsiębiorstw do prowadzenia działalności B+R+I, Priorytet III Wsparcie innowacji w przedsiębiorstwach.

⁷ Priorytet III Kapitał dla innowacji, Priorytet IV Inwestycje w innowacyjne przedsięwzięcia, Priorytet V Dyfuzja innowacji, Priorytet VI Polska gospodarka na rynku międzynarodowym.

⁸ Ustawa z dnia 25 lutego 2016 r. (Dz. U. poz. 278, ze zm.), dalej: *ustawa budżetowa*.

⁹ Dz. U. z 2016 r. poz. 1870, ze zm.; dalej: *ufp*.

¹⁰ Dz. U. z 2017 r. poz. 524. Dalej: *ustawa o NIK*.

i Paryżu, obejmująca swym zakresem wykonanie ich planów finansowych oraz zadań promocyjnych w okresie 2015–2016 (do 30 września), a także kontrola realizacji *Programu wspierania inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki polskiej na lata 2011–2020* przeprowadzona w Ministerstwie Rozwoju, byłej Polskiej Agencji Informacji i Inwestycji Zagranicznych oraz u 10 beneficjentów tego *Programu*.

Zrealizowane w 2016 r. w części 20 – Gospodarka dochody wyniosły 72 924,0 tys. zł, w tym 47 841,2 tys. zł stanowiły dochody zrealizowane przez kontrolowaną jednostkę (MR jako jednostkę budżetową – dysponenta III stopnia). Udział zrealizowanych dochodów w części 20 – Gospodarka w całości dochodów budżetu państwa wyniósł 0,02%.

W 2016 r. w części 20 – Gospodarka zrealizowano wydatki budżetu państwa w wysokości 643 364,4 tys. zł, w tym 108 554,7 tys. zł stanowiły wydatki zrealizowane przez kontrolowaną jednostkę. Udział wydatków zrealizowanych w części 20 – Gospodarka w całości wydatków budżetu państwa wyniósł 0,18%.

Z budżetu środków europejskich wydatkowano kwotę 1 573 033,5 tys. zł. Udział zrealizowanych wydatków w części 20 – Gospodarka w całości wydatków budżetu środków europejskich wyniósł 3,04%.

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

II. Ocena kontrolowanej działalności

1. Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła wykonanie budżetu państwa i budżetu środków europejskich w 2016 r. w części 20 – Gospodarka.

Kontrola 73,5% dochodów uzyskanych przez Ministerstwo Rozwoju – dysponenta III stopnia wykazała, że zostały one prawidłowo pobrane. NIK stwierdziła, że Ministerstwo z opóźnieniem podjęło windykację należności w kwocie 579 778 zł, co może mieć znaczenie dla skuteczności dochodzenia tej wierzytelności w przyszłości. W wyniku kontroli 58,3% zrealizowanych w części 20 – Gospodarka wydatków budżetu państwa¹¹ oraz 0,2% wydatków budżetu środków europejskich stwierdzono, że zostały one poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonych w *ustawie o finansach publicznych* i aktach wykonawczych. Nie stwierdzono niecelowego lub niegospodarnego wydatkowania środków publicznych.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła realizację postępowań o zamówienie publiczne przeprowadzonych w 2016 r. przez Ministerstwo Rozwoju. W Ministerstwie obowiązywały w tym okresie dwa regulaminy pracy komisji przetargowej, których postanowienia były przestrzegane. Nie stwierdzono naruszeń przepisów ustawy *Prawo zamówień publicznych*¹². Postępowania o zamówienie publiczne były realizowane zgodnie z przewidzianymi w ustawie zasadami postępowań i wyboru najkorzystniejszej oferty.

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

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie prawidłowość sporządzania rocznych łącznych sprawozdań za 2016 r. przez dysponenta części 20 – Gospodarka i sprawozdań jednostkowych Ministerstwa Rozwoju:

- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23);
- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27);
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28);
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 Programy);
- z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 UE);
- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1);
- w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2016 r., tj. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

¹¹ Populacja skontrolowanych wydatków obejmowała dotacje zrealizowane przez dysponenta I stopnia oraz wydatki pozapłacowe o wartości większej niż 500 zł zrealizowane przez MG jako dysponenta III stopnia.

¹² Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych* (Dz. U. z 2015 r. poz. 2164, ze zm.); dalej: *Pzp*.

Sprawozdania łączne zostały sporządzone przez dysponenta części 20 – Gospodarka na podstawie sprawozdań jednostkowych (własnych i podległych jednostek). Kwoty wykazane w sprawozdaniach jednostkowych kontrolowanej jednostki (dysponent III stopnia) były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

Przyjęty system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości sporządzonych sprawozdań budżetowych, w tym z budżetu środków europejskich oraz sprawozdań w zakresie operacji finansowych, z uwzględnieniem sprawozdań dysponenta III stopnia.

Kalkulacja oceny ogólnej wykonania budżetu państwa w części 20 – Gospodarka przedstawiona została w załączniku nr 5 do niniejszej *Informacji*.

Ministerstwo Rozwoju zrealizowało pięć z siedmiu wniosków pokontrolnych sformułowanych w wyniku kontroli *Wykonania budżetu państwa w 2015 r. w części 20 – Gospodarka*¹³. Podjęto działania zmierzające do realizacji dwóch pozostałych wniosków pokontrolnych, dotyczących ujmowania w księgach rachunkowych Ministerstwa wartości akcji i udziałów spółek z udziałem Skarbu Państwa, w których prawa z akcji lub udziałów wykonuje Minister Rozwoju i Finansów oraz sporządzania sprawozdań na podstawie zapisów księgowych dokonanych w sposób trwały. Stwierdzone nieprawidłowości i uchybienia wskazują, iż wnioski te pozostają nadal aktualne.

W toku kontroli Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła nieprawidłowości polegające na:

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

Nieprawidłowości te nie miały zasadniczego wpływu na ocenę wykonania budżetu w części 20 – Gospodarka.

Kontrola funkcjonowania wybranych WPHI¹⁴ wykazała nieprawidłowości w realizacji zadań merytorycznych, jak i w gospodarce finansowej Wydziałów. Stwierdzono między innymi, że:

- w planach pracy (planach promocji) umieszczane były przedsięwzięcia, które nie odpowiadały potrzebom polskich przedsiębiorców i nie mogły przynieść zamierzonych efektów promocyjnych;
- wady planów promocji wymuszały konieczność rezygnacji z zaplanowanych imprez, co powodowało niekiedy redukcję i tak relatywnie niskich wydatków na promocję;
- w żadnym ze skontrolowanych WPHI nie prowadzono badań skuteczności działań promocyjnych;

¹³ Wystąpienie pokontrolne z dnia 8 czerwca 2016 r., znak KGP.410.001.01.2016, P/16/01.

¹⁴ Szczegółowy opis ustaleń tej kontroli przedstawiono w rozdziale IV – Ustalenia innych kontroli pkt 2.

- obsady etatowe Wydziałów odbiegały od postanowień regulaminów organizacyjnych, a przepisy tych regulaminów były niekiedy sprzeczne ze statutami Wydziałów lub uległy dezaktualizacji;
- we wszystkich skontrolowanych Wydziałach stwierdzono nieprawidłowości przy realizacji planów finansowych, w tym w dwóch WPHI noszące znamiona niegospodarności (finansowanie zawyżonych kosztów najmu powierzchni biurowej, likwidacja zbędnych środków trwałych bez próby ich sprzedaży) oraz w dwóch WPHI, naruszenia dyscypliny finansów publicznych (dokonanie wydatków przekraczających limit ustalony w planie finansowym w danej podziale klasyfikacji budżetowej; zastosowanie niewłaściwego trybu udzielenia zamówienia publicznego).

Powyższe nieprawidłowości, ze względu na ich skalę i przyjęte przez NIK kryteria oceny, nie miały jednak wpływu na ogólnie pozytywną ocenę wykonania budżetu państwa w części 20 – Gospodarka.

2. Uwagi i wnioski

W toku kontroli w Ministerstwie Rozwoju Najwyższa Izba Kontroli zwróciła uwagę na:

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

W wyniku kontroli NIK wniosła o:

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

W odniesieniu do naprawy instytucjonalnego systemu prowadzenia promocji gospodarczej Polski poza granicami kraju, NIK stwierdziła, że istnieje możliwość w szybkim uruchomieniu profesjonalnej działalności Zagranicznych Biur Handlowych Polskiej Agencji Inwestycji i Handlu, które mają zastąpić przewidziane do likwidacji WPHI. Mają one świadczyć na rzecz przedsiębiorców częściowo komercyjne usługi informacyjne oraz udzielać im pomocy w organizacji przedsięwzięć promocyjnych i w nawiązywaniu kontaktów biznesowych. Jest to zakres częściowo tożsamy z zadaniami WPHI, dlatego istotne jest niedopuszczenie do powtórzenia nieprawidłowości w działalności merytorycznej obecnego systemu. NIK uznała także za konieczne wzmoczenie nadzoru nad funkcjonującymi jeszcze WPHI, zarówno w zakresie realizacji zadań promocyjnych, jak i realizacji planów finansowych.

III. Wyniki kontroli wykonania budżetu państwa i budżetu środków europejskich

1. Dochody budżetowe

1.1. Realizacja dochodów budżetowych

Zrealizowane dochody w części 20 – Gospodarka wyniosły 72 924,0 tys. zł i stanowiły 16,9% kwoty planowanej w *ustawie budżetowej* oraz 70,3% wartości dochodów zrealizowanych w 2015 r.¹⁵ Niższa realizacja planu dochodów wynika z braku planowanej dywidendy w wysokości 368 000 tys. zł od PKO Banku Polskiego SA. Dywidenda nie została wypłacona, gdyż nie zostały spełnione warunki jej wypłaty określone w uchwale nr 7/2016 Zwyczajnego Walnego Zgromadzenia Akcjonariuszy z dnia 30 czerwca 2016 r. w sprawie podziału zysku. Wypłata dywidendy była uwarunkowana łącznym spełnieniem, do dnia 8 grudnia 2016 r., następujących warunków:

- Bank nie przejmie kontroli nad bankiem lub innym podmiotem sektora finansowego przez bezpośrednie lub pośrednie nabycie pakietu akcji ani nie nabyte uprawnienia i nie zaciągnie obowiązku takiego przejęcia kontroli, oraz
- nie nastąpią zmiany regulacyjne lub zmiany zaleceń nadzorczych wpływające na wymogi w zakresie funduszy własnych Banku, które – według poziomu wskaźników adekwatności kapitałowej ujętych w sprawozdaniu finansowym Banku za III kwartał 2016 r. – spowodowałyby brak możliwości wypłaty dywidendy w zgodzie z wymaganiami regulacyjnymi i zaleceniami nadzorczymi.

W dniu 1 grudnia 2016 r. nastąpiło zamknięcie transakcji obejmującej nabycie przez PKO Leasing SA 100% akcji w Raiffeisen-Leasing Polska SA oraz zastąpienie przez grupę PKO Banku Polskiego finansowania udzielonego Raiffeisen-Leasing Polska SA przez Raiffeisen Bank International AG lub podmioty z grupy Raiffeisen Bank International AG. W konsekwencji Zarząd Banku podjął uchwałę stwierdzającą brak spełnienia warunków wypłaty dywidendy, zaś zysk Banku osiągnięty w 2015 r. oraz niepodzielony zysk z lat ubiegłych zostały w całości przeznaczone na kapitał zapasowy i rezerwy, bez wypłaty dywidendy.

Uzyskane w części 20 dochody pochodziły głównie z tytułu:

- wpłaty z zysku Urzędu Dozoru Technicznego – 29 334,6 tys. zł,
- zwrotów dotacji i płatności oraz odsetek od nich¹⁶ – 22 277,5 tys. zł,
- opłat za udzielone zezwolenia na obrót hurtowy w kraju napojami alkoholowymi o zawartości powyżej 18% alkoholu – 18 011,7 tys. zł.

¹⁵ Dane nieporównywalne z uwagi na zmiany zaistniałe w części 20 – Gospodarka.

¹⁶ Ujęte w: § 090 *Wpływy z odsetek od dotacji oraz płatności: wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem lub wykorzystanych z naruszeniem procedur, o których mowa w art. 184 ufp, pobranych nienależnie lub w nadmiernej wysokości. Paragraf ten obejmuje również odsetki naliczone na podstawie art. 168 ust. 3 ufp oraz § 291 Wpływy ze zwrotów dotacji oraz płatności wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem lub wykorzystanych z naruszeniem procedur, o których mowa w art. 184 ufp, pobranych nienależnie lub w nadmiernej wysokości. Paragraf obejmuje zwroty dotacji oraz zwroty płatności, o których mowa w art. 186 pkt 2 ufp.*

Szczegółowym badaniem objęto 34 dowody księgowe dotyczące dochodów budżetowych o łącznej wartości 35,2 tys. zł, co stanowiło 73,5% kwoty dochodów zrealizowanych przez Ministerstwo Rozwoju – dysponenta III stopnia oraz 0,05% kwoty dochodów zrealizowanych w części 20 – Gospodarka. Badanie przeprowadzono pod względem prawidłowości i terminowości ustalania należności. Nieprawidłowości nie stwierdzono. Należności wymierzone były w odpowiedniej wysokości, określonej w przepisach prawa, decyzji lub umowie.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że w księgach rachunkowych Ministerstwa nie ujęto operacji gospodarczej polegającej na objęciu w dniu 22 listopada 2016 r. przez Skarb Państwa, reprezentowany przez ministra właściwego do spraw gospodarki, 21 817 akcji Warmińsko-Mazurskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej SA o łącznej wartości nominalnej 2 181 700 zł zarejestrowanej w KRS w dniu 12 grudnia 2016 r. Naruszało to art. 4 ust. 2 *ustawy o rachunkowości*¹⁷ stanowiącego, że zdarzenia, w tym operacje gospodarcze, ujmują się w księgach rachunkowych i wykazuje w sprawozdaniu finansowym zgodnie z ich treścią ekonomiczną, a także art. 20 ust. 1 *uor* stanowiącego, że do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym. Naruszona także została zasada kompletności wyrażona w art. 24 ust. 3 *uor*. Przyczyną nieujęcia akcji było nieprzekazanie stosownych dokumentów do komórki organizacyjnej MR prowadzącej ewidencję finansowo-księgową dysponenta części 20 – Gospodarka. W trakcie prowadzonej przez NIK kontroli, w dniu 24 marca 2017 r. akcje zostały ujęte w księgach rachunkowych.

Jednocześnie NIK odnotowała, iż w dniu 5 października 2016 r. ujęto w księgach rachunkowych Ministerstwa Rozwoju wartość akcji i udziałów spółek z udziałem Skarbu Państwa, w których prawa z akcji lub udziałów wykonuje Minister Rozwoju i Finansów. Zrealizowano w ten sposób wniosek pokontrolny sformułowany w wyniku kontroli *Zapewnienia jakości i przejrzystości finansów publicznych przez system sprawozdawczości finansowej*¹⁸ oraz *Wykonania budżetu państwa w 2015 r. w części 20 – Gospodarka*.

Szczegółowe dane liczbowe dotyczące zrealizowanych dochodów zaprezentowane są w załączniku nr 1 do niniejszej *Informacji*.

1.2. Należności pozostałe do zapłaty

Należności budżetowe pozostałe do zapłaty w części 20 – Gospodarka, według stanu na dzień 31 grudnia 2015 r., wyniosły 96 651,2 tys. zł i były o 194 071,4 tys. zł (o 66,8%) mniejsze niż w 2015 r. Dotyczyły one głównie wpływów ze zwrotów dotacji, płatności wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem oraz wpływów z różnych dochodów. Zaległości według stanu na 31 grudnia 2016 r. wyniosły 78 880,8 tys. zł i były niższe o 70 945,6 tys. zł, tj. o 47,3% od zaległości na koniec 2015 r.

Skuteczność i adekwatność działań podejmowanych przez Ministerstwo Rozwoju jako dysponenta I stopnia w celu odzyskania zaległości sprawdzono na próbie trzech zaległości w łącznej kwocie 19 763,6 tys. zł, stanowiącej 25,1% wszystkich zaległości. W jednym przypadku stwierdzono brak działań dotyczących windykacji należności.

Od września 2016 r. do 16 marca 2017 r. Ministerstwo Rozwoju nie prowadziło efektywnych działań dotyczących windykacji należności od PPHU EOL Sp. z o.o. w wysokości 579 778 zł (kwota główna).

¹⁷ Ustawa z dnia 29 września 1994 r. (Dz. U. z 2016 r. poz. 1047, ze zm.); dalej: *uor*.

¹⁸ Wystąpienie pokontrolne z dnia 14 grudnia 2015 r., znak KGP.410.007.01.2015, P/15/05.

Wniosek o wszczęcie egzekucji został wysłany do komornika w dniu 16 marca 2017 r., po zapytaniu przez kontrolera NIK o przyczyny beczynności. Spółka od 2006 r. jest w likwidacji (rozwiązana mocą uchwały zgromadzenia wspólników), a pierwszy nakaz zapłaty z klauzulą wykonalności został wydany w postępowaniu nakazowym w dniu 21 sierpnia 2006 r. i utrzymany w mocy w dniu 9 czerwca 2009 r. na rzecz zniesionego Ministerstwa Gospodarki. W związku z przejęciem tej wierzytelności przez Ministerstwo Rozwoju rozważano różne sposoby jej dochodzenia oraz możliwość uznania należności za nieściągalną. Przepisy wewnętrzne dotyczące windykacji należności zostały wydane w dniu 17 lutego 2017 r. (zarządzenie Nr 6 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Rozwoju w sprawie postępowania z należnościami w Ministerstwie Rozwoju). Na podstawie tego zarządzenia stwierdzono, że nie jest możliwe uznanie należności w kwocie 579 778 zł za nieściągalną z powołaniem się na uzasadnione przypuszczenie, że przewidywane koszty procesowe i egzekucyjne związane z dochodzeniem wierzytelności byłyby zbliżone albo wyższe od kwoty należności. W związku z tym zgłoszono wierzytelność do egzekucji komorniczej, dopiero w 2017 r., na podstawie nakazu zapłaty z 2009 r., po tym jak Sąd dnia 6 września 2016 r. oddalił wniosek Ministerstwa o nadanie ponownie klauzuli wykonalności na rzecz Skarbu Państwa – Ministerstwa Rozwoju. Sąd uzasadnił, że nie doszło do przejścia praw i obowiązków, bowiem nie nastąpiła zmiana wierzyciela (Skarb Państwa), a jedynie jego reprezentanta. W ocenie NIK dochodzenie tej wierzytelności od Spółki nie powinno opóźniać wszczęcia egzekucji komorniczej na podstawie posiadanego tytułu wykonawczego. Powstałe opóźnienie może mieć znaczenie dla skuteczności dochodzenia wierzytelności w przyszłości wobec władz Spółki lub likwidatora, jeśli egzekucja komornicza wobec samej Spółki okaże się bezskuteczna.

Dokonano także sprawdzenia skuteczności windykacji zaległości wynoszących 428,7 tys. zł, które zwiększyły się w stosunku do 2015 r. (425,6 tys. zł) dokonywanych przez Ministerstwo Rozwoju jako dysponenta III stopnia. Badanie czterech zaległości na łączną kwotę 426,3 tys. zł, stanowiących 99,4% wszystkich zaległości nie wykazało nieprawidłowości.

2. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich

2.1. Wydatki budżetu państwa

W *ustawie budżetowej* ustalono wydatki w części 20 – Gospodarka w kwocie 701 634,0 tys. zł.

W trakcie roku, na podstawie 12 decyzji Ministra Finansów, limit wydatków został zwiększony per saldo o łączną kwotę 10 538,7 tys. zł, tj. o 1,5%, do wysokości 712 172,7 tys. zł.

Zwiększenia limitu wydatków z rezerw celowych dokonano, w drodze trzech decyzji, o kwotę 7 748,5 tys. zł. Środki z rezerw celowych przeznaczone były na:

- uzupełnienie wpłaty III raty składki do Europejskiej Agencji Kosmicznej (7 569,0 tys. zł),
- realizację projektu „Rozwój mikro i małych przedsiębiorstw na obszarach wiejskich i w małych miastach”, realizowanego w ramach Planu Współpracy Rozwojowej w 2016 r. (115,8 tys. zł),
- sfinansowanie dodatków służby cywilnej oraz dodatkowego wynagrodzenia rocznego (wraz z pochodnymi) dla pięciu urzędników służby cywilnej mianowanych z dniem 1 grudnia 2015 r. (63,7 tys. zł).

Szczegółową kontrolą NIK objęto wykorzystanie środków z rezerwy celowej poz. 67 *Środki na uzupełnienie finansowania udziału Polski w Konwencji Europejskiej Agencji Kosmicznej (ESA)* uruchomione decyzją Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 października 2016 r.¹⁹ w kwocie 7 569,0 tys. zł. Otrzymane środki zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem w kwocie 6 968,2 tys. zł (92,1%). Z uwagi na różnice kursowe nie wykorzystano kwoty 600,8 tys. zł, a następnie ją zablokowano.

Wydatki w części 20 – Gospodarka zrealizowano w wysokości 643 364,4 tys. zł (90,3% planu po zmianach), w tym 108 554,7 tys. zł (16,9%) stanowiły wydatki zrealizowane przez Ministerstwo Rozwoju – dysponenta III stopnia. Wykonane wydatki były o 1 943 742,4 tys. zł (75,1%) niższe niż w 2015 r.²⁰.

Nie wykorzystano limitu wydatków w kwocie 68 808,4 tys. zł, głównie w działach 150 *Przetwórstwo przemysłowe* – 42 810,0 tys. zł (62,2% ogółu niezrealizowanych wydatków) oraz 750 *Administracja publiczna* – 21 314 2 tys. zł (31,0%).

Na podstawie art. 177 ust. 1 pkt 2 i 3 oraz ust. 3 pkt 2 *ufp* dysponent części 20 – Gospodarka, trzema decyzjami, zablokował kwotę 24 191,3 tys. zł stanowiącą oszczędności powstałe w trakcie realizacji zadań.

Według grup najwyższe wydatki stanowiły dotacje udzielone w kwocie 287 485,5 tys. zł – 44,7%. Wydatki w pozostałych grupach wyniosły: wydatki bieżące jednostek budżetowych 233 369,26 tys. zł – 36,3%, wydatki majątkowe 89 614,5 tys. zł – 13,9% oraz świadczenia na rzecz osób fizycznych 32 895,2 tys. zł – 5,1%.

W części 20 – Gospodarka udzielono dotacji m.in na:

- wsparcie finansowe inwestycji realizowanych przez 37 przedsiębiorców w ramach *Programu wspierania inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki polskiej na lata 2011–2023*, polegające na wsparciu tworzenia nowych miejsc pracy, w tym dla osób z wykształceniem wyższym oraz na wsparciu kosztów realizowanych inwestycji;
- wsparcie finansowe inwestycji realizowanej przez Cadbury Wedel Sp. z o.o. w Skarbimierzu i w Bielanych Wrocławskich pod nazwą: *Budowa innowacyjnego i proekologicznego zakładu produkcji wyrobów czekoladowych w Skarbimierzu oraz rozbudowa istniejącej fabryki wyrobów czekoladowych w Bielanych Wrocławskich w latach 2008–2016*, polegające na wsparciu tworzenia nowych miejsc pracy, w tym dla osób z wykształceniem wyższym oraz na wsparciu kosztów realizowanej inwestycji;
- realizację *Programu oczyszczania kraju z azbestu na lata 2009–2032*, którego celami są: usunięcie i unieszkodliwienie wyrobów zawierających azbest; minimalizacja negatywnych skutków zdrowotnych spowodowanych obecnością azbestu na terytorium kraju oraz likwidacja szkodliwego oddziaływania azbestu na środowisko;
- realizację przez zobowiązanych przedsiębiorców *Programu Mobilizacji Gospodarki*, w ramach którego finansowane jest utrzymywanie mocy produkcyjnych lub remontowych niezbędnych do

¹⁹ Decyzja Ministra Rozwoju i Finansów: znak MF/FG4.4143.3.120.2016.MF.3600.

²⁰ Dane nieporównywalne.

realizacji dostaw lub remontów uzbrojenia i sprzętu wojskowego w warunkach zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny;

- udzielenie dotacji celowych oraz dotacji podmiotowej dla Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości, przeznaczonych m.in. na pełnienie przez PARP funkcji Instytucji Wdrażającej dla programów operacyjnych ujętych w Narodowych Strategicznych Ramach Odniesienia 2007–2013 oraz w Umowie Partnerstwa 2014–2020.

W części 20 – Gospodarka na koniec 2016 r. zobowiązania (w całości niewymagalne) wyniosły 5 902,6 tys. zł (dane według sprawozdania łącznego Rb-28 za 2016 r.).

Szczegółowe dane liczbowe dotyczące zrealizowanych wydatków zawarto w załączniku nr 2 do niniejszej *Informacji*.

Szczegółową kontrolą NIK objęła 58,3% zrealizowanych w części 20 – Gospodarka wydatków budżetu państwa, dobranych w sposób celowy oraz losowy, o łącznej wartości 231 136,1 tys. zł.

Szczegółową kontrolą objęto dotacje udzielone przez dysponenta I stopnia. Do kontroli, metodą losową oraz celową, wybrano 14 wydatków, na łączną kwotę 224 739,4 tys. zł (34,9% zrealizowanych wydatków ogółem w części 20 – Gospodarka). W układzie zadaniowym budżetu wylosowane wydatki ujęte były głównie w zadaniu 6.1 *Wsparcie konkurencyjności i innowacyjności gospodarki* (96,8% zbadanych wydatków) oraz 11.4 *Gotowość struktur administracyjno-gospodarczych kraju do obrony państwa* (3,2%). Szczegółową kontrolą objęto dotacje udzielone:

- PARP – dotacja podmiotowa – w kwocie 45 246,9 tys. zł oraz trzy dotacje celowe przeznaczone na: zapewnienie finansowania wkładu własnego polskich konsorcjów w ramach Programu wieloletniego *Udział Polski w Programie na rzecz konkurencyjności przedsiębiorstw oraz małych i średnich przedsiębiorstw (COSME) oraz w instrumentach finansowych programów UE wspierających konkurencyjność przedsiębiorstw, w latach 2015–2021* – w kwocie 8 660,8 tys. zł; na dofinansowanie projektu pomocy technicznej *Wsparcie zarządzania PARP w 2016 r. ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach PO IR* – w kwocie 39 676,9 tys. zł oraz na współfinansowanie przez PARP jako Instytucję Wdrażającą wydatków związanych z realizacją działań w ramach III-VI osi priorytetowych PO IG – w kwocie 120 499,7 tys. zł;
- Polskim Zakładem Lotniczym Sp. z o.o. w Mielcu przeznaczoną na utrzymywanie w czasie pokoju mocy produkcyjnych i remontowych niezbędnych do realizacji zadań nałożonych na przedsiębiorcę decyzją Ministra Rozwoju i Finansów – w kwocie 7 205,1 tys. zł;
- spółkom: Volkswagen Polska Sp. z o.o. – w kwocie 12 500,0 tys. zł; General Motors Manufacturing Poland Sp. z o.o. – w kwocie 16 356,2 tys. zł oraz Tanne Sp. z o.o. – w kwocie 16 583,8 tys. zł (dotacje udzielone w ramach *Programu wspierania inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki polskiej na lata 2011–2023*).

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

Szczegółowym badaniem objęto także realizację wydatków w kwocie 6 396,7 tys. zł, tj. 25,7% wydatków²¹ Ministerstwa Rozwoju jako dysponenta III stopnia oraz 1,0% zrealizowanych wydatków ogółem w części 20 – Gospodarka. Doboru próby wydatków dokonano częściowo w sposób losowy i celowy. Próba losowa została dobrana metodą monetarną²². Badaniem objęto 3 730 zapisów księgowych na kwotę ogółem 24 921,5 tys. zł, w tym w grupie wydatków majątkowych 64 zapisy na kwotę 3 717,7 tys. zł oraz w grupie wydatków bieżących pozapłacowych 3 666 zapisów na kwotę 21 203,7 tys. zł. Próba wydatków dobranych celowo wyniosła 1 026,6 tys. zł i były to wydatki poniesione w związku z przeprowadzonymi postępowaniami o udzielenie zamówienia publicznego. W układzie zadaniowym budżetu wylosowane wydatki ujęte były w zadaniach: 22.1 *Koordinacja działalności oraz obsługa administracyjna i techniczna* (85,1% zbadanych wydatków), 6.1 *Wsparcie konkurencyjności i innowacyjności gospodarki* (13,6%) oraz 11.4 *Gotowość struktur administracyjno-gospodarczych kraju do obrony państwa* (1,3%).

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

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

Wydatki na wynagrodzenia zrealizowano w wysokości 75 228,3 tys. zł, co stanowiło 94,7% planu po zmianach. Przeciętne zatrudnienie w części 20 – Gospodarka w przeliczeniu na pełnozatrudnionych wyniosło 900 osób, natomiast przeciętne wynagrodzenie – 6 965,6 tys. zł.

Szczegółowe dane dotyczące zatrudnienia i wynagrodzeń prezentowane są w załączniku 3 do niniejszej *Informacji*.

2.2. Wydatki budżetu środków europejskich

Wydatki budżetu środków europejskich ustalono w *ustawie budżetowej* w wysokości 1 312 335,0 tys. zł, w trzech działach:

- 150 *Przetwórstwo przemysłowe* – 1 259 646,0 tys. zł,
- 500 *Handel* – 42 889,0 tys. zł,
- 750 *Administracja publiczna* – 9 800,0 tys. zł.

Minister Finansów, na podstawie art. 194 ust. 1 i 2 *ufp*, w drodze pięciu decyzji dokonał przeniesień środków, w wyniku których został zwiększony limit wydatków w części 20 – Gospodarka o 349 532,0 tys. zł do wysokości 1 661 867,0 tys. zł, w tym w dziale 150 *Przetwórstwo przemysłowe* o 309 948,8 tys. zł, w dziale 500 *Handel* o 26 889,0 tys. zł i w dziale 750 *Administracja publiczna* o 12 696,29 tys. zł.

²¹ Populacja obejmowała pozapłacowe wydatki dysponenta III stopnia o wartości powyżej 500 zł.

²² Metoda monetarna polega na losowaniu operacji z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do wartości transakcji (ang. *Monetary Unit Sampling*).

W planie po zmianach wydatki budżetu środków europejskich ustalono w wysokości 1 661 867,0 tys. zł, w tym w działach: 150 *Przetwórstwo przemysłowe* 1 569 592,8 tys. zł, 500 *Handel* 69 778,0 tys. zł oraz 750 *Administracja publiczna* 22 496,2 tys. zł.

Środki te zaplanowano na realizację zadań ujętych w Narodowych Strategicznych Ramach Odniesienia na lata 2007–2013²³ w Programie Operacyjnym *Innowacyjna Gospodarka* – 738 554,4 tys. zł oraz w ramach Umowy Partnerskiej 2014–2020²⁴ w kwocie 920 752,6 tys. zł, w tym na:

- Program Operacyjny *Inteligentny Rozwój* – 903 005,0 tys. zł,
- Program Operacyjny *Polska Cyfrowa* – 12 908,7 tys. zł,
- Program Operacyjny *Wiedza, Edukacja, Rozwój* – 4 838,9 tys. zł, a także na *Szwajcarsko-Polski Program Współpracy* – 2 560,0 tys. zł.

Wykonanie wydatków wyniosło 1 573 033,5 tys. zł (94,7% planu po zmianach), w tym 7 658,9 tys. zł (0,5%) stanowiły wydatki Ministerstwa Rozwoju – dysponenta III stopnia. Zrealizowano je w ramach UP 2014–2020 w wysokości 840 765 tys. zł, w tym głównie na projekty:

- PO IR – 834 773,5 tys. zł (92,4% planu po zmianach),
- PO PC – 5 991,5 tys. zł (46,4%),

oraz na projekty w ramach:

- PO IG – 729 767,7 tys. zł (98,8%),
- SPPW – 2 500,8 tys. zł (97,7%).

W układzie klasyfikacji budżetowej wydatki poniesiono przede wszystkim w dziale 150 *Przetwórstwo przemysłowe* – 1 523 785,3 tys. zł (96,9% zrealizowanych wydatków) oraz w działach 500 *Handel* – 41 589,2 tys. zł (2,6%) i 750 *Administracja publiczna* – 7 658,9 tys. zł (0,5%).

Zrealizowane wydatki zostały przeznaczone na sfinansowanie projektów PO IG wdrażanych przez PARP, w ramach III-VI osi priorytetowej, tj.:

- 3.1 *Inicjonowanie działalności innowacyjnej;*
- 3.3 *Tworzenie systemu ułatwiającego inwestowanie w MSP;*
- 4.1 *Wsparcie wdrożeń wyników prac B + R;*
- 4.2 *Stymulowanie działalności B + R przedsiębiorstw oraz wsparcie w zakresie wzornictwa przemysłowego;*
- 4.4 *Nowe inwestycje o wysokim potencjale innowacyjnym; Pilotaż: wsparcie pierwsze wdrożenie wynalazku;*
- 5.1 *Wspieranie rozwoju powiązań kooperacyjnych o znaczeniu ponadregionalnym;*
- 5.2 *Wspieranie instytucji otoczenia biznesu świadczących usługi proinnowacyjne oraz ich sieci o znaczeniu ponadregionalnym;*
- 5.3 *Wspieranie ośrodków innowacyjności;*
- 5.4 *Zarządzanie własnością intelektualną,*
- 6.1 *Paszport dla eksportu,*

²³ Dokument opracowany w celu realizacji w Polsce polityki spójności UE. Dalej: NSRO (2007-2013).

²⁴ Dalej: UP 2014-2020.

a także realizowanych i wdrażanych przez Ministerstwo Rozwoju, tj. 4.5 *Wsparcie inwestycji o dużym znaczeniu dla gospodarki* oraz 6.5.2 *Wsparcie udziału przedsiębiorców w programach promocji*.

W ramach PO IR wydatki zostały przeznaczone na sfinansowanie projektów wdrażanych przez PARP w ramach poddziałań:

- 2.4.1 *Centrum analiz i pilotaży nowych instrumentów Inno_lab*,
- 2.4.2. *Wsparcie otoczenia i potencjału przedsiębiorstw do prowadzenia działalności B + R+ I Monitoring Krajowej Inteligentnej Specjalizacji*,
- 3.3.2 *Promocja gospodarki w oparciu o polskie marki produktowe – Marka Polskiej Gospodarki – Brand*,

a także projektu *Pojedynczy Punkt Kontaktowy trzeciej generacji* realizowanego przez MR w ramach działania 2.1 *Wysoka dostępność i jakość e-usług publicznych*.

W ramach Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy sfinansowano zadania związane z rozwojem sektora prywatnego i promocji eksportu MŚP, zawarte w projekcie *Zwiększenie konkurencyjności regionów poprzez społeczną odpowiedzialność biznesu (CSR)*, dla którego PARP pełnił funkcję Instytucji Pośredniczącej.

Nie zrealizowano w całości wydatków zaplanowanych w ramach PO WER na realizację dwóch projektów. W projekcie *Rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce*, w konsekwencji zmian organizacyjnych mających miejsce w 2016 r., uległa zmianie koncepcja jego realizacji, w wyniku której część środków przeniesiono do części 34 – Rozwój regionalny, z której w przyszłości będzie finansowany ten projekt. Długi okres oceny wniosku o dofinansowanie dokonywany przez Instytucję Pośredniczącą (Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji) spowodował, że pozytywna ocena wniosku nastąpiła w dniu 28 listopada 2016 r., a porozumienie w sprawie realizacji projektu zawarto w dniu 9 stycznia 2017 r. W konsekwencji realizacja projektu została przesunięta na lata 2017–2019. Ponadto Ministerstwo Rozwoju odstąpiło w całości od realizacji projektu *Kształcenie zawodowe dla potrzeb gospodarki*, z uwagi na rozbieżność z kierunkami reformy kształcenia zawodowego zaproponowanymi wspólnie przez MR i Ministerstwo Edukacji Narodowej.

Na podstawie art. 177 ust. 1 pkt 2 i 3 oraz ust. 3 pkt 2 *ufp* dysponent części 20 – Gospodarka, dwiema decyzjami, zablokował kwotę 18 682,6 tys. zł stanowiącą oszczędności powstałe w trakcie realizacji zadań oraz niewykorzystane środki zaplanowane na realizację projektów w ramach PO WER.

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

Szczegółowe dane dotyczące wydatków budżetu środków europejskich zaprezentowane są w załączniku 4 do niniejszej *Informacji*.

2.3. Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

W układzie budżetu zadaniowego w ramach części 20 – Gospodarka realizowano cztery zadania, ujęte w układzie czterech funkcji, podzielonych na osiem podzadań i 15 działań.

Szczegółową kontrolą objęto zadanie 6.1 *Wsparcie konkurencyjności i innowacyjności gospodarki* w ramach funkcji państwa 6 – *Polityka gospodarcza kraju*, ujęte w układzie zadaniowym budżetu, pod względem prawidłowości określenia celów i mierników realizacji zadań oraz monitoringu ich wykonywania. Cel zadania, określony jako *Wzrost wydajności i konkurencyjności gospodarki*, mierzono za pomocą dwóch mierników:

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

Nieosiągnięcie założonych wartości mierników spowodowane było strukturalnymi zmianami na rynku pracy oraz zmianą nominalnych wielkości PKB, niższymi niż zakładano nakładami na środki trwałe, korektą liczby ludności w Polsce i w krajach UE. Ministerstwo Rozwoju nie oszacowało skutków nieosiągnięcia zaplanowanych wartości mierników.

Jednym z działań finansowych z części 20 – Gospodarka, tworzących zadanie 6.1 *Wsparcie konkurencyjności i innowacyjności gospodarki* było działanie 6.1.4.1. *Wsparcie projektów inwestycyjnych*. Jego celem było zapewnienie warunków do tworzenia nowych miejsc pracy, zaś mierzono go liczbą nowych miejsc pracy utworzonych w danym roku dzięki systemowi wsparcia inwestorów. W ramach tego działania w 2016 r. Minister Rozwoju i Finansów udzielił pomocy publicznej 38 przedsiębiorcom, w formie dotacji celowych przeznaczonych na wsparcie finansowe realizowanych przez nich inwestycji. Były to inwestycje zakwalifikowane do *Programu wspierania inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki polskiej na lata 2011–2023* oraz indywidualny program realizowany przez Cadbury Wedel Sp. z o.o. W 2016 r. dotowani inwestorzy utworzyli 6 211 nowych miejsc pracy, wobec zakładanych 4 000. Tym samym cel zadania został osiągnięty na poziomie 155,3%.

3. Sprawozdania

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

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

oraz

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

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

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że zapisy w dzienniku dysponenta części 20 – Gospodarka za październik 2016 r. zostały zatwierdzone 15 listopada 2016 r., a zapisy w dzienniku za listopad 2016 r. – 13 grudnia 2016 r., tj. po terminach sporządzenia miesięcznych sprawozdań budżetowych, które zgodnie z załącznikami nr 42 i 43²⁵ do rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie *sprawozdawczości budżetowej*²⁶ przypadały odpowiednio 10 listopada oraz 12 grudnia 2016 r. Ponadto zapisy w dzienniku dysponenta III stopnia części 20 – Gospodarka za marzec oraz kwiecień 2016 r. zostały zatwierdzone 16 maja 2016 r., tj. po terminach sporządzenia miesięcznych sprawozdań budżetowych, które zgodnie z przepisami przypadały odpowiednio 11 kwietnia oraz 10 maja 2016 r.

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

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

Zważywszy na fakt, iż zapisy w dziennikach dysponenta III stopnia za 2016 r., za wyjątkiem dzienników za miesiące marzec i kwiecień, oraz zapisy w dziennikach dysponenta części 20 – Gospodarka za miesiące kwiecień – wrzesień oraz grudzień 2016 r. były zatwierdzane nie później niż w terminach sporządzenia sprawozdań budżetowych, NIK uznaje, że wniosek pokontrolny sformułowany w wystąpieniu pokontrolnym z kontroli *Wykonania budżetu państwa w części 20 – Gospodarka w 2015 r.*, dotyczący sporządzania sprawozdań uwzględniających wyłącznie zapisy księgowe dokonane w sposób trwały, został częściowo zrealizowany przez Ministerstwo Rozwoju.

²⁵ Załącznik nr 42 – Terminy przekazywania sprawozdań oraz odbiorcy sprawozdań w zakresie budżetu państwa; załącznik nr 43 – Terminy przekazywania sprawozdań oraz odbiorcy sprawozdań w zakresie budżetu środków europejskich.

²⁶ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie *sprawozdawczości budżetowej* (Dz. U. z 2016 r. poz. 1015, ze zm.).

Ponadto Najwyższa Izba Kontroli zwróciła uwagę na następujące kwestie.

1. W Ministerstwie Rozwoju prowadzona jest obsługa finansowo-księgową w zakresie dysponentów części budżetowych: 20 – Gospodarka, 34 – Rozwój regionalny oraz dysponenta III stopnia, zgodnie z § 2. 1. rozdziału II *Szczególne zasady rachunkowości* załącznika nr 1 do zarządzenia nr 12 Ministra Rozwoju z dnia 3 marca 2016 r. w sprawie *zasad (polityki) rachunkowości wraz z planem kont w Ministerstwie*. Zbiory zapisów księgowych, obrotów i sald dotyczące powyższych części budżetowych stanowią jedne księgi rachunkowe z zachowaniem odrębności dla każdej części. Sprawozdania sporządzane są na podstawie zestawień obrotów i sald wybranych kont przypisanych (wyfiltrowanych) do poszczególnych części budżetowych oraz dysponentów.

Ministerstwo dysponowało zestawieniami obrotów i sald kont na dzień 31 grudnia 2016 r. odrębnie dla dysponenta części 20 – Gospodarka oraz dysponenta III stopnia części 20, nie dysponowało jednak dokumentami pozwalającymi zweryfikować zgodność:

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

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

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

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

W ocenie NIK wymienione dokumenty nie pozwalają w sposób jednoznaczny ustalić osoby przyjmującej dyspozycję do ujęcia dowodu księgowego w księgach rachunkowych i wykonującej dyspozycję środkami pieniężnymi, a także – osoby dokonującej zatwierdzenia dowodów księgowych do wypłaty. Podpisy głównego księgowego oraz dyrektora nie są składane bezpośrednio przy odpowiednich informacjach o dokonanych czynnościach. Zdaniem NIK, konieczne jest wskazywanie w sposób niebudzący wątpliwości osób odpowiedzialnych za wykonywanie poszczególnych funkcji, bowiem w procesie wydatkowania środków publicznych obowiązuje zasada rozdzielania funkcji dysponenta środków publicznych od wykonawcy wydawanych przez niego dyspozycji. Dysponentem środków publicznych jest kierownik odpowiedzialny za całość gospodarki finansowej (art. 53 ust. 1 *ufp*), natomiast do obowiązków głównego księgowego jednostki sektora finansów publicznych należy wykonywanie dyspozycji środkami pieniężnymi (art. 54 ust. 1 pkt 2 *ufp*).

IV. Ustalenia innych kontroli

1. Najwyższa Izba Kontroli w IV kwartale 2016 r. przeprowadziła z własnej inicjatywy kontrolę²⁷ realizacji *Programu wspierania inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki polskiej na lata 2011–2020*²⁸. Kontrola ta stanowiła fragment kontroli wykonania budżetu państwa w części 20 – Gospodarka, jako element oceny sposobu udzielania i rozliczania dotacji przez dysponenta tej części.

Celem głównym kontroli była ocena wpływu realizacji *Programu* na wzrost innowacyjności i poprawę konkurencyjności polskiej gospodarki. Natomiast cele szczegółowe kontroli obejmowały dokonanie oceny, czy wspierane inwestycje zapewniają: transfer nowoczesnych technologii do polskiej gospodarki, tworzą miejsca pracy o wysokiej produktywności i czy zachowana jest trwałość efektów wspieranych inwestycji.

Kontrolą objęto łącznie 12 jednostek²⁹, w tym Ministerstwo Rozwoju, była Polską Agencją Informacji i Inwestycji Zagranicznych oraz 10 beneficjentów³⁰ *Programu*.

Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie ustanowienie i kontynuację *Programu*, jako jednego z instrumentów stymulujących napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych do Polski.

Negatywnie, z punktu widzenia celowości, oceniono natomiast nieumieszczenie w założeniach *Programu* (a co za tym idzie w umowach zawieranych z beneficjentami) postanowień obligujących beneficjentów do realizacji zamiarów prezentowanych we wnioskach o udzielenie pomocy publicznej. Postanowienia te mogłyby dotyczyć np. nawiązania współpracy zapewniającej transfer technologii do polskich przedsiębiorców i/lub placówek naukowych, umożliwienia dostępu do nowoczesnych technologii osobom zatrudnionym w miejscach pracy powstałych w ramach dotowanych projektów czy też faktycznej produktywności nowych miejsc pracy. Ograniczenie wymagań wobec beneficjentów wyłącznie do poniesienia nakładów inwestycyjnych w określonej kwocie oraz stworzenia wskazanej liczby miejsc pracy, oznacza w praktyce brak gwarancji realizacji celów *Programu*. Uniemożliwia również Ministrowi pełną kontrolę dofinansowanych przedsięwzięć pod względem efektów pomocy udzielonej przedsiębiorcom.

Powyższe wady systemowe *Programu* spowodowały, że Minister, wobec braku stosownych danych, nie dokonywał oceny czy i w jakim stopniu wydatkowanie z publicznych środków ponad

²⁷ Kontrola ta została ujęta w planie pracy NIK pod nr P/16/019.

²⁸ *Program wspierania inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki polskiej na lata 2011–2020*, przygotowany przez Ministra przy współudziale PAIZ, przyjęty został uchwałą Rady Ministrów nr 122/2011 z dnia 5 lipca 2011 r. Do czasu zakończenia kontroli w grudniu 2016 r. do *Programu* wprowadzonych zostało pięć zmian - uchwałami Rady Ministrów: Nr 39/2012 z dnia 20 marca 2012 r., Nr 143/2013 z dnia 13 sierpnia 2013 r., Nr 143/2014 z dnia 22 lipca 2014 r., Nr 212/2014 z dnia 27 października 2014 r. oraz Nr 60/2016 z dnia 8 czerwca 2016 r. Na podstawie uchwały Nr 60/2016 dokonana została m.in. zmiana nazwy na *Program wspierania inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki polskiej na lata 2011-2023*, zwiększenie jego budżetu, a ponadto przedłużony został o dwa lata, tj. do końca 2017 r., okres w którym możliwe będzie przyznawanie dotacji. Dalej: *Program*.

²⁹ *MR oraz b. PAIZ na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o NIK, z zastosowaniem kryteriów określonych w art. 5 ust. 1 tej ustawy, tj. legalności, gospodarności, celowości i rzetelności, natomiast Beneficjentów na podstawie art. 2 ust. 3 ustawy o NIK, z zastosowaniem kryteriów określonych w art.5 ust. 3, tj. legalności i gospodarności.*

³⁰ Capita Polska Sp. z o.o.; Kainos Software Poland Sp. z o.o.; Lufthansa Global Business Services Sp. z o.o.; BNY Mellon (Poland) Sp. z o.o.; Nokia Solutions and Networks Sp. z o.o.; OpusCapita Sp. z o.o.; StateStreet Bank GmbH Sp. z o.o. Oddział w Polsce; UPS Global Business Services Polska Sp. z o.o.; UPS Polska Sp. z o.o.; Valeo Autosystemy Sp. z o.o.

156 mln zł wpłynęło na wzrost innowacyjności oraz konkurencyjności polskiej gospodarki (cel główny *Programu*), czy miał miejsce transfer technologii do polskich przedsiębiorców, a także czy utworzone nowe miejsca pracy rzeczywiście charakteryzowały się wysoką produktywnością.

W ocenie NIK, efekty realizacji *Programu* tylko częściowo mogły wpłynąć na osiągnięcie jego głównego celu, w związku z wymienionymi wyżej wadami.

Wadliwy był także system monitorowania realizacji głównego celu *Programu*. Przedstawiciele Ministra kontrolowali wprawdzie realizację umów, ale kontrole ograniczały się wyłącznie do weryfikacji danych sprawozdawczych dotyczących rozmiarów nakładów inwestycyjnych i tworzonych miejsc pracy – pod kątem ewentualnych korekt w kwotach wypłaconych dotacji. Pomijano przy tym całkowicie pozostałe zobowiązania umowne, w tym tak istotne jak obowiązek informowania o realizacji zobowiązań podatkowych. W konsekwencji, Minister nie wiedział, jaka łączna kwota z tytułu podatków odprowadzanych przez beneficjentów finansowego wsparcia inwestycji została odprowadzona zarówno do budżetu państwa, jak i budżetów samorządowych.

NIK oceniła pozytywnie przestrzeganie zarówno przez Ministra jak i PAIZ – procedury przyznawania i rozliczania pomocy publicznej (dotacji) ustalonej w *Programie* oraz rzetelne wypełnianie przez beneficjentów obowiązku utrzymania inwestycji w okresie trwałości.

Szczegółowe dane w powyższym zakresie oraz ocena NIK odnośnie wykorzystania dotacji wspierających innowacyjność polskiej gospodarki zawarte zostały w Informacji o wynikach kontroli pt. *Realizacja programu wspierania inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki polskiej na lata 2011–2020* – nr ew. 22/2017/P/16/019/KGP.

2. Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła doraźną kontrolę *Funkcjonowania wybranych Wydziałów Promocji, Handlu i Inwestycji Ambasad i Konsulatów Rzeczypospolitej Polskiej*, oznaczoną numerem I/16/003³¹. Kontrola, podjęta z inicjatywy własnej Najwyższej Izby Kontroli, stanowiła element składowy kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r., (kierownicy WPHI są dysponentami budżetu państwa III stopnia w części 20 – Gospodarka). Badaniami kontrolnymi objęto zarówno realizację planów finansowych WPHI, jak i wykonanie zadań promocyjnych oraz organizację Wydziałów.

Głównym celem kontroli było dokonanie oceny stanu organizacji wybranych WPHI, realizacji ich zadań promocyjnych oraz wykonania planów finansowych w latach 2015–2016 (do 30 września). Natomiast cele szczegółowe kontroli obejmowały m.in. dokonanie oceny prawidłowości: planowania i realizacji zadań promocyjnych, wykonania planów finansowych WPHI oraz rzetelności sporządzania i terminowości przekazywania sprawozdań z działalności promocyjnej i z wykonania budżetu WPHI.

NIK oceniła negatywnie³² funkcjonowanie skontrolowanych Wydziałów. W planach pracy tych placówek umieszczane były przedsięwzięcia, które nie odpowiadały potrzebom polskich przedsiębiorców i nie mogły przynieść zamierzonych efektów.

³¹ Kontrolę przeprowadziła Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji NIK w okresie od dnia 21 listopada 2016 r. do dnia 6 lutego 2017 r. w WPHI w: Abu Dhabi, Bernie, Dzakarcie i Paryżu.

³² Najwyższa Izba Kontroli zastosowała następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej ani dla negatywnej, stosuje się ocenę opisową.

Do powstania tych nieprawidłowości w znacznym stopniu przyczyniło się rutynowe planowanie przedsięwzięć, głównie w oparciu o "wiedzę i doświadczenie" pracowników WPHI, bez uzgadniania, czy chociażby konsultowania projektów planów promocji np. z organizacjami przedsiębiorców. Ten tryb postępowania, charakteryzujący się brakiem elastyczności, wymuszał dostosowanie się beneficjentów do ustalonego planu działań WPHI zamiast pożądanego konstruowania planów promocji zgodnie z potrzebami polskich firm.

Konsekwencją wykonywania wadliwie skonstruowanych planów pracy, poza oczywistą niecelowością finansowania nietrafionych przedsięwzięć, była konieczność rezygnacji z przeprowadzania zaplanowanych imprez, związana niekiedy ze zmniejszeniem i tak relatywnie niskich wydatków na promocję (w 2015 r. stanowiły one od 8,6% do 18,8% łącznych kosztów funkcjonowania skontrolowanych Wydziałów³³). Na problemy te NIK zwracała już uwagę m.in. w opublikowanej w wrześniu 2016 r. *Informacji o wynikach kontroli promocji gospodarczej Polski*³⁴.

Wszystkie zadania ujmowane w planach pracy Wydziałów zostały wykonane w trzech spośród czterech skontrolowanych jednostek. Negatywną ocenę realizacji zadań NIK wyraziła w odniesieniu do WPHI w Bernie, w którym nie tylko nierzetelnie konstruowano plany promocji, ale nawet nie podjęto działań w celu realizacji niektórych zaplanowanych przedsięwzięć.

Ocena skuteczności zrealizowanych działań promocyjnych nie była możliwa, gdyż w żadnym ze skontrolowanych WPHI nie prowadzono w tym zakresie profesjonalnych badań. Również ten problem NIK zidentyfikowała i zasygnalizowała w przywołanej wyżej *Informacji o wynikach kontroli Promocji gospodarczej Polski*.

NIK negatywnie oceniła stan organizacji skontrolowanych WPHI. Faktyczne obsady etatowe Wydziałów odbiegały od postanowień regulaminów organizacyjnych, a niektóre przepisy tych regulaminów były sprzeczne z postanowieniami statutów Wydziałów lub uległy dezaktualizacji. Żaden z Kierowników Wydziałów nie podjął z własnej inicjatywy działań zmierzających do naprawy tego stanu rzeczy.

We wszystkich skontrolowanych Wydziałach NIK stwierdziła nieprawidłowości przy realizacji planów finansowych. Polegały one m.in. na działaniach lub zaniechaniach stanowiących naruszenie prawa, nierzetelnym wykonywaniu obowiązków wynikających z *ustawy o rachunkowości* oraz na niegospodarnym finansowaniu zawyżonych kosztów. W odniesieniu do WPHI w Paryżu skala nieprawidłowości (dotyczących głównie 2015 r.), uzasadniała wyrażenie negatywnej oceny sposobu prowadzenia gospodarki finansowej. Stwierdzono tam działania noszące znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych, polegające na uszczupleniu dochodów z wynajmu pokoi gościnnych (z powodu dokonanych zwolnień lub udzielonych ulg w opłatach za wynajem), jak i na udzieleniu jednego z zamówień publicznych w niewłaściwym trybie.

NIK pozytywnie oceniła rzetelność sprawozdań budżetowych skontrolowanych Wydziałów oraz sprawozdań z działalności promocyjnej (za wyjątkiem WPHI w Bernie).

³³ W 2015 r. w WPHI w Abu Dhabi wydatki na promocję stanowiły 18,8% całkowitych kosztów funkcjonowania. Wskaźnik ten po III kwartałach 2016 r. wyniósł 22,6%. W pozostałych skontrolowanych WPHI proporcje te były jeszcze niższe: w Paryżu – odpowiednio – 12,7% oraz 17%, w Dżakarcie 14,7% oraz 12,3%, a w Bernie – zaledwie 8,6% oraz 4,2%.

³⁴ Nr ewid. 161/2016/P/15/023/KGP.

Dane zawierające podsumowanie wyników kontroli Wydziałów, w tym w szczególności ocenę kontrolowanej działalności, istotne ustalenia kontroli oraz związane z tym uwagi i wnioski przedstawione zostały w Informacji o wynikach kontroli pt. *Funkcjonowanie wybranych Wydziałów Promocji, Handlu i Inwestycji Ambasad i Konsulatów RP* – nr ew. 11/2017/i/16/003/KGP.

V. Informacje dodatkowe

Najwyższa Izba Kontroli skierowała w dniu 28 kwietnia 2017 r. wystąpienie pokontrolne do Ministra Rozwoju i Finansów. W wystąpieniu tym NIK wniosła o:

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

W dniu 15 maja 2017 r. Minister Rozwoju i Finansów wniósł zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego, które zostały rozpatrzone w dniu 2 czerwca 2017 r. przez Kolegium NIK. Uchwałą nr 29/2017 Kolegium NIK z dnia 2 czerwca 2017 r. zastrzeżenia zostały częściowo uznane. Kolegium NIK uznało, że wystarczającą formą sygnalizacji stanowiska NIK – w kwestiach dokonywania weryfikacji spójności i kompletności danych ewidencjonowanych w księgach rachunkowych Ministerstwa oraz jednoznacznego wskazywania na dowodach księgowych osób odpowiedzialnych za wykonywanie poszczególnych funkcji w procesie wydatkowania środków publicznych – jest konkluzja uwagi zawartej w wystąpieniu pokontrolnym i podjęło decyzję o wykreśleniu wyżej wskazanych dwóch wniosków pokontrolnych. Ponadto Kolegium NIK dokonało zmiany w opisie oceny działań w zakresie windykacji należności od Spółki EOL Sp. z o.o., polegającej na zastąpieniu sformułowania „Ministerstwo Rozwoju nie prowadziło żadnych działań” na „Ministerstwo Rozwoju nie prowadziło efektywnych działań”.

Załączniki

Załącznik 1. Dochody budżetowe w części 20 – Gospodarka

L.p.	Wyszczególnienie	2015	2016		5:3 ³	5:4
		Wykonanie	Ustawa ¹	Wykonanie		
			tys. zł			
1	2	3	4	5	6	7
	Ogółem² część 20 – Gospodarka, w tym:	103.695,8	432.261,0	72.924,3	70,3%	16,9%
1.	Dział 100 Górnictwo i kopalnictwo	2.886,5	-	-	0,0%	x
1.1.	Rozdział 10001 Górnictwo węgla kamiennego	2.819,6	-	-	0,0%	x
1.2.	Rozdział 10005 Produkcja soli	66,9	-	-	0,0%	x
2.	Dział 150 Przetwórstwo przemysłowe	53.356,5	23.399,0	22.172,5	41,6%	94,8%
2.1.	Rozdział 15011 Rozwój przedsiębiorczości	51,5	51,0	12,3	23,9%	24,1%
2.2.	Rozdział 15012 Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości	13.767,8	13.552,0	9.380,0	68,1%	69,2%
2.3.	Rozdział 15014 Wsparcie finansowe inwestycji	10.181,0	5.425,0	9.074,7	89,1%	167,3%
2.4.	Rozdział 15078 Usuwanie skutków klęsk żywiołowych	168,0	93,0	176,8	105,2%	190,1%
2.5.	Rozdział 15079 Pomoc zagraniczna	-	-	0,2	x	x
2.6.	Rozdział 15095 Pozostała działalność	29.188,2	4.278,0	3.528,5	12,1%	82,5%
3.	Dział 500 Handel	1.813,1	1.113,0	811,4	44,8%	72,9%
3.1.	Rozdział 50003 Agencja Rezerw Materiałowych	118,3	0,0	0,0	0,0%	x
3.2.	Rozdział 50005 Promocja eksportu	1.694,8	1.113,0	811,4	47,9%	72,9%
4.	Dział 710 Działalność usługowa	874,7	360,0	-	0,0%	0,0%
4.1.	Rozdział 71017 Polskie Centrum Akredytacji	874,7	360,0	-	0,0%	0,0%
5.	Dział 750 Administracja publiczna	41.781,9	39.323,0	49.854,9	119,3%	126,8%
5.1.	Rozdział 75001 Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej	40.684,7	37.963,0	47.867,1	117,7%	126,1%
5.2.	Rozdział 75057 Placówki zagraniczne	1.096,8	1.360,0	1.987,8	181,2%	146,2%
5.3.	Rozdział 75095 Pozostała działalność	0,4	-	-	0,0%	x
6.	Dział 752 Obrona narodowa	28,2	66,0	84,9	301,1%	128,6%
6.1.	Rozdział 75215 Zadania związane z utrzymaniem mocy rezerwowych ze względu na potrzeby Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej	28,2	66,0	84,9	301,1%	128,6%
7.	Dział 756 Dochody od osób prawnych, osób fizycznych i innych jednostek nie posiadających osobowości prawnej oraz wydatki związane z ich poborem	2,7	368.000,0	-	0,0%	0,0%
7.1.	Rozdział 75624 Dywidendy	2,7	368.000,0	-	0,0%	0,0%
8.	Dział 801 Oświata i wychowanie	62,6	-	0,6	1,0%	x
8.1.	Rozdział 80142 Ośrodki szkolenia, dokształcania i doskonalenia kadr	62,6	-	0,6	1,0%	x
9.	Dział 900 Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	2.889,6	-	-	0,0%	x
9.1.	Rozdział 90011 Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej	2.889,6	-	-	0,0%	x

¹ Znowelizowana ustawa budżetowa.

² Dane na podstawie rocznego sprawozdania Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych

³ Dane są nieporównywalne.

Załącznik 2. Wydatki budżetu państwa w części 20 – Gospodarka

Lp.	Wyszczególnienie	2015	2016			6:3 ³	6:4	6:5
		Wykonanie	Ustawa ¹	Plan po zmianach	Wykonanie			
		tys. zł						
1	2	3	4	5	6	7	8	9
	Ogółem² część 20 – Gospodarka, w tym:	2.587.107,1	701.634,0	712.172,7	643.364,4	38,9%	91,7%	90,3%
1.	Dział 100 Górnictwo i kopalnictwo	931.229,2	-	-	-	x	x	x
1.1.	Rozdział 10001 Górnictwo węgla kamiennego	825.540,0	-	-	-	x	x	x
1.2.	Rozdział 10005 Produkcja soli	90.705,8	-	-	-	x	x	x
1.3.	Rozdział 10095 Pozostała działalność	14.983,4	-	-	-	x	x	x
2.	Dział 150 Przetwórstwo przemysłowe	795.630,9	460.145,0	463.284,6	420.474,6	52,8%	91,4%	90,8%
2.1.	Rozdział 15004 Zadania w zakresie bezpiecznego wykorzystania energii atomowej	15.870,6	-	-	-	x	x	x
2.2.	Rozdział 15011 Rozwój przedsiębiorczości	2.896,6	3.506,0	4.321,9	4.227,2	145,9%	120,6%	97,8%
2.3.	Rozdział 15012 Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości	479.220,5	255.968,0	237.330,2	203.934,1	42,6%	79,7%	85,9%
2.4.	Rozdział 15014 Wsparcie finansowe inwestycji	62.414,5	99.012,0	99.012,0	93.497,0	149,8%	94,4%	94,4%
2.5.	Rozdział 15078 Usuwanie skutków klęsk żywiołowych	1.022,9	-	-	-	x	x	x
2.6.	Rozdział 15079 Pomoc zagraniczna	169,6	-	115,8	58,2	34,3%	x	50,3%
2.7.	Rozdział 15080 Działalność badawczo-rozwojowa	44.794,1	30.000,0	61.552,6	60.897,9	136,0%	203,0%	98,9%
2.8.	Rozdział 15095 Pozostała działalność	189.242,1	71.659,0	60.952,1	57.860,2	30,6%	80,7%	94,9%
3.	Dział 500 Handel	563.270,8	31.648,0	36.393,0	31.903,0	5,7%	100,8%	87,7%
3.1.	Rozdział 50003 Agencja Rezerw Materiałowych	489.047,3	-	-	-	x	x	x
3.2.	Rozdział 50005 Promocja eksportu	74.223,5	31.648,0	36.393,0	31.903,0	43,0%	100,8%	87,7%
4.	Dział 750 Administracja rządowa	206.578,8	185.313,0	187.967,1	166.653,0	80,7%	89,9%	88,7%
4.1.	Rozdział 75001 Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej	133.008,3	104.566,0	109.208,6	93.381,5	70,2%	89,3%	85,5%
4.2.	Rozdział 75057 Placówki zagraniczne	73.570,5	80.747,0	78.758,5	73.271,5	99,6%	90,7%	93,0%
5.	Dział 752 Obrona narodowa	87.229,7	24.528,0	24.528,0	24.333,8	27,9%	99,2%	99,2%
5.1.	Rozdział 75212 Pozostałe wydatki obronne	142,6	328,0	328,0	133,8	93,8%	40,8%	40,8%
5.2.	Rozdział 75215 Zadania związane z utrzymaniem mocy rezerwowych ze względu na potrzeby Sił Zbrojnych RP	87.087,1	24.200,0	24.200,0	24.200,0	27,8%	100,0%	100,0%
6.	Dział 900 Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	3.167,5	-	-	-	x	x	x
6.1.	Rozdział 90011 Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej	3.167,5	-	-	-	x	x	x

¹ Znowelizowana ustawa budżetowa.

² Dane na podstawie rocznego sprawozdania Rb-28 z wykonania planu wydatków.

³ Dane są nieporównywalne.

Załącznik 3. Zatrudnienie i wynagrodzenia w części 20 – Gospodarka

Lp.	Wyszczególnienie	Wykonanie 2015			Wykonanie 2016			8:5
		Przeciętne zatrudnienie wg Rb-70	Wynagrodzenia wg Rb-70 ²	Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na 1 pełnozatrudnionego	Przeciętne zatrudnienie wg Rb-70	Wynagrodzenia wg Rb-70 ²	Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na 1 pełnozatrudnionego	
		osób ³	tys. zł	zł	osób ³	tys. zł	zł	
1	2	3	4	5	6	7	8	9
	Ogółem wg statusu zatrudnienia¹, w tym:	1262	98.687,0	6.516,6	900	75.228,3	6.965,6	106,9%
	01 osoby nie objęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń	199	10.935,0	4.579,1	151	8.898,9	4.911,1	107,2%
	02 osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe	7	999,2	11.894,9	4	588,5	12.260,6	103,1%
	03 członkowie korpusu służby cywilnej	845	73.702,0	7.268,4	548	53.128,6	8.079,2	111,2%
	13 członkowie służby zagranicznej niebędący członkami korpusu służby cywilnej	211	13.050,9	5.154,4	197	12.612,4	5.335,2	103,5%
1.	Dział 750 Administracja publiczna	1262	98.687,0	6.516,6	900	75.228,3	6.878,8	105,6%
1.1.	Rozdział 75001 Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej według statusu zatrudnienia, w tym:	965	80.957,1	6.991,1	624	58.140,2	7.764,4	111,1%
	01 osoby nie objęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń	113	6.255,9	4.613,5	72	4.423,1	5.119,3	111,0%
	02 osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe	7	999,2	11.894,9	4	588,5	12.260,6	103,1%
	03 członkowie korpusu służby cywilnej	845	73.702,0	7.268,4	548	53.128,6	8.079,2	111,2%
1.2.	Rozdział 75057 Placówki zagraniczne według statusu zatrudnienia, w tym:	297	17.729,9	4.974,7	276	17.088,1	5.159,5	103,7%
	01 osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń	86	4.679,0	4.534,0	79	4.475,8	4.721,3	104,1%
	13 członkowie służby zagranicznej niebędący członkami korpusu służby cywilnej	211	13.050,9	5.154,4	197	12.612,4	5.335,2	103,5%

¹ Status zatrudnienia określony został w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej.

² Zgodnie z przepisami § 20 pkt 11 Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetu państwa stanowiącej załącznik nr 37 do rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej, w sprawozdaniu Rb-70 wykazuje się wysokość wynagrodzeń osobowych, dodatkowe wynagrodzenie roczne, uposażenia żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy oraz dodatkowe uposażenia roczne żołnierzy zawodowych i nagrody roczne funkcjonariuszy (§ 401–405 oraz § 406 dla funkcjonariuszy Służby Celnej, a dla żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy tylko w zakresie dotyczącym nagród i zapomóg i § 407 klasyfikacji budżetowej).

³ W przeliczeniu na pełnozatrudnionych.

Załącznik 4. Wydatki budżetu środków europejskich w części 20 – Gospodarka

	2016 r.			4:2	4:3
	Ustawa	Budżet po zmianach	Wykonanie		
	2	3	4	5	6
Ogółem część 20 – Gospodarka, w tym:	1.312.335,0	1.661.867,0	1.573.033,5	119,9%	94,7%
Dział 150 Przetwórstwo przemysłowe	1.259.646,0	1.569.592,8	1.523.785,3	121,0%	97,1%
Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka	950.129,0	692.584,4	691.979,5	72,8%	99,9%
Program Operacyjny Inteligentny Rozwój	308.441,0	876.400,5	831.805,9	269,7%	94,9%
Program Operacyjny Wiedza, Edukacja, Rozwój	1.076,0	608,0	-	0,0%	0,0%
Dział 500 Handel	42.889,0	69.778,0	41.589,2	97,0%	59,6%
Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka	19.081,0	45.970,0	37.788,2	198,0%	82,2%
Program Operacyjny Inteligentny Rozwój	21.648,0	21.248,0	1.300,2	6,0%	6,1%
Szwajcarsko-Polski Program Współpracy	2.160,0	2.560,0	2.500,8	115,8%	97,7%
Dział 750 Administracja publiczna	9.800,0	22.496,2	7.658,9	78,2%	34,0%
Program Operacyjny Inteligentny Rozwój	5.558,0	5.356,6	1.667,4	30,0%	31,1%
Program Operacyjny Polska Cyfrowa	-	12.908,7	5.991,5	x	46,4%
Program Operacyjny Wiedza, Edukacja, Rozwój	4.242,0	4.230,9	-	0,0%	0,0%
według programów					
Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013	969.210,0	738.554,4	729.767,7	75,3%	98,8%
Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka	969.210,0	738.554,4	729.767,7	75,3%	98,8%
Umowa Partnerska 2014-2020	340.965,0	920.752,6	840.765,0	246,6%	91,3%
Program Operacyjny Inteligentny Rozwój	335.647,0	903.005,0	834.773,5	248,7%	92,4%
Program Operacyjny Wiedza, Edukacja, Rozwój	5.318,0	4.838,9	-	0,0%	0,0%
Program Operacyjny Polska Cyfrowa	-	12.908,7	5.991,5	x	46,4%
Szwajcarsko-Polski Program Współpracy	2.160,0	2.560,0	2.500,8	115,8%	97,7%

¹ Znowelizowana ustawa budżetowa.

² Dane na podstawie rocznego sprawozdania Rb-28UE z sprawozdanie z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej.

Załącznik 5. Kalkulacja oceny ogólnej w części 20 – Gospodarka

Oceny wykonania budżetu w części 20 – Gospodarka dokonano stosując kryteria³⁹ oparte na wskaźnikach wartościowych opracowanych przez NIK i opublikowanych w *Analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2016 roku*⁴⁰.

Dochody D: 72 924,0 tys. zł

Wydatki (łącznie z wydatkami budżetu środków europejskich) W: 2 216 397,9 tys. zł

Łączna kwota G: 2 289 321,9 tys. zł (kwota dochodów + kwota wydatków)

Waga dochodów w łącznej kwocie $Wd = D : G$ $Wd = 0,0319$

Waga wydatków w łącznej kwocie $Ww = W : G$ $Ww = 0,9681$

Nieprawidłowości w dochodach: brak

Ocena cząstkowa dochodów: pozytywna (5).

Nieprawidłowości w wydatkach: brak

Ocena cząstkowa wydatków pozytywna (5).

Wynik końcowy $Wk = 5 \times 0,0319 + 5 \times 0,9681 = 5$

Ocena ogólna: pozytywna

³⁹ <http://www.nik.gov.pl/kontrolle/standardy-kontroli-nik/>

⁴⁰ Porównaj: <http://www.nik.gov.pl/kontrolle/analiza-budzetu-panstwa/>.

Załącznik 6. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Minister Rozwoju i Finansów
8. Sejmowa Komisja Finansów Publicznych
9. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
10. Sejmowa Komisja Gospodarki i Rozwoju
11. Sejmowa Komisja do Spraw Energii i Skarbu Państwa
12. Biuro Analiz i Dokumentacji Kancelarii Senatu
13. Biuro Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu
14. Biblioteka Sejmowa
15. Krajowa Szkoła Administracji Publicznej
16. Departament Budżetu i Finansów NIK
17. Rzecznik prasowy NIK
18. Biblioteka NIK
19. Kancelaria Prezesa NIK