



MINISTER
PRZEDSIĘBIORCZOŚCI
I TECHNOLOGII

Warszawa, 18 czerwca 2019 r.

JADWIGA EMILEWICZ

DKT-II.0810.1.2019
IK.1010162

Pan
Krzysztof Kwiatkowski
Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie Prezeso,

w związku z przekazaniem *Informacji* o wynikach kontroli: „Wykonanie budżetu państwa w 2018 r. w części 20 - Gospodarka”, na podstawie art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, przedstawiam stanowisko do przedmiotowego dokumentu.

W *Informacji* znalazły się stwierdzenia i wnioski, z którymi jest mi, jako kierownikowi jednostki, trudno się zgodzić i które wymagają komentarza. Dotyczy to zwłaszcza błędnych tez lub niepełnych ustaleń kontroli, co do których zostały zgłoszone zastrzeżenia, nieprzyjęte przez Pana Prezesa ze względów formalnych (na co zostało złożone zażalenie). Zakwestionowane przez MPiIT ustalenia były z kolei podstawą do obniżenia oceny ogólnej, co również wymaga odniesienia się.

1. Nie znajdują uzasadnienia stwierdzenia: „NIK, negatywnie pod względem rzetelności i celowości oceniła nieskutecznie prowadzone działania (...) dotyczące rozliczenia wydatków z dotacji celowej udzielonej Instytutowi Badań Rynku, Konsumpcji i Koniunktur – Polskiemu Instytutowi Badawczemu² (...), „NIK negatywnie pod względem rzetelności i celowości ocenia podejmowane przez Ministra Przedsiębiorczości i Technologii próby wyegzekwowania od IBRKK dokumentów umożliwiających mu rozliczenie dotacji celowej.” (str. 7 i 13). Są to oceny nieuprawnione. Prowadzenie wnikliwych i rzetelnych analiz rozliczeń dotacji, przedkładanych przez dotacjodawcę, egzekwowanie dokumentów stanowiących podstawę rozliczeń zgodnie z umową, wreszcie wydanie decyzji o zwrocie dotacji nie mogą być uznane za działania nierzetelne i niecelowe. Można je ocenić jako nieskuteczne jedynie z tej przyczyny, że nie doprowadziły do przedłożenia oczekiwanej jakości rozliczeń. Natomiast kilkudniowego, w odniesieniu do terminu wskazanego w umowie, opóźnienia w przekazaniu IBRKK odpowiedzi czy też dodatkowego wezwania do przedłożenia skorygowanych dokumentów, nie można oceniać w kategorii nieprawidłowości. Celem działania MPiIT było uzyskanie potwierdzenia, że poniesione wydatki w ramach udzielonej dotacji były wydatkowane rzetelnie i celowo, a usługi, na które poniesiono wydatki faktycznie zrealizowano. Należy podkreślić, że ze względu na obszerność dokumentacji sprawozdawczej w praktyce okazało się, że analiza i ocena sprawozdań będących podstawą rozliczenia dotacji wymaga dłuższego czasu. Ponieważ odmowa zatwierdzenia sprawozdań skutkuje wezwaniem do zwrotu pobranej dotacji, a zatem pociąga za sobą bardzo istotne konsekwencje, decyzja o odmowie zatwierdzenia sprawozdań musiała znajdować uzasadnienie w wynikach weryfikacji dokumentacji przedłożonej przez Instytut. W ocenie MPiIT kluczowe było dokonanie właściwej, pełnej i rzetelnej analizy dokumentów sprawozdawczych Instytutu.

Reasumując, podtrzymuję stanowisko, iż Minister Przedsiębiorczości i Technologii dołożył należytej staranności przy weryfikacji dokumentacji dotacji oraz finalnego rozliczenia dotacji, co ma swoje potwierdzenie w wydanej przez Ministra, w dniu 17 kwietnia 2019 r., decyzji o odmowie zatwierdzenia sprawozdania merytorycznego i finansowego z wykorzystania środków dotacji.

¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 489.

² Dalej też „IBRKK”.

2. Nie można się zgodzić z ocenami NIK: o nierzetelnym wyborze biegłego rewidenta do przeprowadzenia badania sprawozdania merytorycznego i finansowego, o niesprecyzowaniu kryteriów, w oparciu o które opracowano by zapytanie ofertowe i dokonano by wyboru biegłych oraz o niewykazaniu przez biegłego posiadania wymaganego doświadczenia w badaniu rozliczeń dotacji celowych z budżetu państwa, a przytoczone argumenty należy uznać za nietrafne (str. 13 i 18).

Po pierwsze, niezasadny jest zarzut dotyczący niesprecyzowania w umowie o dotację kryteriów wyboru biegłego rewidenta, bowiem to nie dotacjobiorca dokonywał wyboru rewidenta, tylko Minister. Wybór oferty biegłego rewidenta został określony jako wyłączna kompetencja Ministra, gdyż tylko taka forma zapewniała, że wybór ten zostanie dokonany obiektywnie. Tym samym umowa z dotacjobiorcą nie jest właściwym miejscem do regulowania przedmiotowej kwestii (wykracza poza relację dotacjodawca – dotacjobiorca).

Postanowienie umowy, że „(...) Biegły rewident zostanie wybrany przez Ministra spośród trzech ofert przedłożonych przez Instytut. Instytut złoży oferty w Kancelarii Ogólnej Ministerstwa Przedsiębiorczości i Technologii (...)” było wystarczające dla MPiT, aby osiągnąć cel, jakim było wprowadzenie dodatkowego wymogu poddania badaniu dokumentów sprawozdawczych dotacjobiorcy przez niezależny podmiot. Zatem umowny zapis, dotyczący przeprowadzenia badania przez biegłego rewidenta potwierdza dołożenie należytej staranności, jak również rzetelne podejście MPiT do tematu rozliczenia środków dotacji.

Po drugie, z faktu, że w umowie nie wskazano kryteriów wyboru ofert biegłego rewidenta, nie można wywodzić tezy o nierzetelnym wyborze ofert. Czynności, do których uprawniony został Instytut mają charakter wyłącznie techniczny, pomocniczy dla Ministra – udział Instytutu sprowadzał się tylko i wyłącznie do zebrania ofert z rynku. Następnie, oferty zostały złożone w MPiT w zaklejonej kopercie z pieczęcią Instytutu. Nie było wymogu sporządzania protokołu z kwalifikacji ofert. Protokół powstał z własnej inicjatywy Instytutu jako dokument wewnętrzny, pomocniczy o charakterze porządkującym, a podstawą wyboru biegłego rewidenta, dokonanego przez MPiT, była treść samych ofert. Należy podkreślić, że MPiT posiada duże doświadczenie w wyborze biegłego rewidenta, z uwagi na realizację podobnego obowiązku na podstawie przepisów ustawy o instytutach badawczych.

Nie jest także zasadne twierdzenie, że skutkiem przyjętego sposobu wyboru ofert było wyłonienie biegłego rewidenta, który nie posiadał wymaganego doświadczenia. Z treści przedłożonej oferty jednoznacznie wynika, że długoletnimi kontrahentami kancelarii biegłego rewidenta były instytuty oraz wyższe uczenie (str. 2 i 3 oferty), czyli podmioty, których źródłem finansowania, są co do zasady dotacje z budżetu państwa, zarówno celowe, jak również statutowe. Ponadto, z posiadanych przez MPiT informacji wynika, że biegły rewident, wybrany do badania dokumentów sprawozdawczych Instytutu, oprócz profesjonalnego świadczenia usług w przedmiocie weryfikacji sprawozdań finansowych przeprowadzanych wg standardów krajowych i międzynarodowych, wykonuje również usługi w zakresie audytu wykorzystania dotacji, analiz ekonomicznych, prowadzenia ksiąg rachunkowych i podatkowych, doradztwa podatkowego, opracowania zasad polityki rachunkowości, organizacji rachunkowości, wyceny udziałów, przekształcenia spółek.

Warto też zaznaczyć, że wprowadzenie do umowy dotacji obowiązku badania sprawozdań przez biegłego nie było wymogiem przepisów prawa powszechnie obowiązującego. Był to dodatkowy mechanizm kontrolny, którego celem było wzmocnienie nadzoru nad rozliczeniem środków dotacji.

Reasumując, pragnę podkreślić, że cały proces przydzielania dotacji Instytutowi był przeprowadzony z należytą starannością, wykraczającą poza minimum określone przepisami prawa.

3. Nie można podzielić oceny NIK dotyczącej niecelowego i niezgodnego z umową potwierdzenia przez Dyrektora DNP prawidłowości zakresu opinii biegłego rewidenta. Dokonując oceny zakresu badania dokonanego przez biegłego rewidenta nie można kierować się jedynie tytułem raportu. Należy wziąć także pod uwagę jego treść.

I tak, biegły rewident wybrany do badania dokumentów sprawozdawczych Instytutu wydał dokument pn.: „Raport biegłego rewidenta z badania sprawozdania finansowego z wykorzystania środków przeznaczonych na realizację zadania w zakresie prawidłowości i celowości wydatkowania środków finansowych związanych z realizacją umowy o dotację celową (...)”, potwierdzając tym samym zarówno prawidłowość, jak i celowość wydatków, co w przypadku oceny celowości było możliwe tylko po zweryfikowaniu łącznie sprawozdania finansowego ze sprawozdaniem merytorycznym. Tak sformułowane zdanie w raporcie biegłego rewidenta wyczerpywało oczekiwania MPiT z zakresu jego opinii, gdyż potwierdzenie celowości wydatków odnosi się do części merytorycznej.

Istotnym dla MPiT był fakt potwierdzający, że zakres opinii biegłego rewidenta o prawidłowości i celowości wydatkowania środków finansowych pochodzących z dotacji na realizację zakresu rzeczowo-finansowego obejmował ocenę wydatkowania przedmiotowych środków zgodnie z katalogiem kosztów kwalifikowanych oraz katalogiem kosztów niekwalifikowanych.

Na potwierdzenie powyższego faktu, można przytoczyć fragment raportu z przeprowadzonego badania na str. 2: „Naszym zadaniem było zgodnie z paragrafem 7 ust. 2 umowy zbadanie przedstawionego przez IBRKK sprawozdania finansowego z wykorzystania środków na realizację zadania w zakresie prawidłowości i celowości wydatkowanych środków finansowych pochodzących z dotacji na realizację zakresu rzeczowo-finansowego zadania oraz o prawidłowości i zgodności wydatkowania przedmiotowych środków zgodnie z katalogiem kosztów kwalifikowanych oraz kosztów niekwalifikowanych stanowiących załącznik nr 7 i 8 do umowy dotacji.”, jak również fragment ze str. 3: „Ocena poprawności i celowości wydatkowania środków była dokonana w oparciu o ocenę dokumentów finansowych i rzeczowych w odniesieniu do działań zrealizowanych przez IBRKK. Ocenie podlegała zgodność realizacji zadania z jego założeniami określonymi we wniosku oraz w umowie. Podczas audytu badana była wiarygodność danych, zarówno liczbowych jak i opisowych, zawartych w przedstawionych przez IBRKK dokumentach związanych z realizowaną umową.”.

Biorąc powyższe pod uwagę należy uznać, że zakres raportu był zgodny z wymogami z umowy, a zarzucana nieprawidłowość nie miała miejsca.

4. Nieuzasadniona jest ocena NIK, zgodnie z którą niedokonanie, z przyczyn niezależnych od MPiIT, płatności w kwocie 1010,8 tys. zł z wydatków budżetu państwa, które w 2018 r. nie wygasaly z upływem roku kalendarzowego narusza art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych (str. 11).

Przepis art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych stanowi, że wydatki publiczne powinny być ponoszone zgodnie z zasadą celowego, racjonalnego i terminowego wydatkowania środków publicznych.

Przedmiotowy wydatek był dokonany w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, umożliwiając terminową realizację zadań publicznych. Zadanie publiczne zostało zrealizowane zgodnie z założonym celem, przy optymalnym doborze metod i środków służących do osiągnięcia celu, jak i w sposób umożliwiający terminową realizację zadań i w terminach wynikających z zaciągniętych zobowiązań. Wydatek został zrealizowany zgodnie z planem finansowym. Harmonogram podjętych działań w dacie ich rozpoczęcia zakładał zrealizowanie zadania i płatności w określonym czasie. Realizacja zadania i jego efekt mieściły się w zakresie zadań ministra właściwego ds. gospodarki, była więc podstawą prawną do jego zlecenia.

Natomiast fakt, iż realizacja płatności, z przyczyn niezależnych od MPiIT, nastąpiła po planowanej dacie, nie może być podstawą do kwestionowania całego procesu planowania, realizacji i rozliczenia tego wydatku.

Wniosek o rozpoczęcie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na zadanie „Opracowanie koncepcji regionalnego Centrum Kompetencji Przemysłu Przyszłości o strukturze rozproszonej opartego o klaster w modelu platformowym oraz testy funkcjonowania opracowanej koncepcji z wykorzystaniem istniejących zasobów w wybranym regionie” został parafowany przez Głównego Księgowego Ministerstwa w dniu 8 listopada 2018 r. W związku z brakiem ofert kolejny wniosek o rozpoczęcie postępowania został parafowany przez Głównego Księgowego Ministerstwa w dniu 18 grudnia 2018 r. Efektem rozstrzygnięcia postępowania było podpisanie umowy z Centrum Promocji Innowacji i Rozwoju z Białegostoku w dniu 26 lutego 2019 r.

Dokumentacja stanowiąca podstawę dokonania płatności została przekazana do służb finansowych MPiIT w dniu 29 marca 2019 r. o godzinie 16:45, tj. po czasie standardowej realizacji przelewów w NBP, które realizowane są do godz. 16:00. Pomimo zakończenia sesji w banku, MPiIT wydłużyło maksymalnie czas realizacji płatności do godz. 17.00. Przeprowadzenie kontroli zgodności z planem i umową, a następnie wprowadzenie danych do systemu księgowego i wygenerowanie dwóch przelewów, które z systemu księgowego należało zaimportować do systemu bankowości elektronicznej w NBP zostało ukończone o godzinie 16:58:47. Po operacji, która została niezwłocznie wykonana, zostały złożone dwa podpisy przez upoważnione osoby i przelewy zostały wysłane do realizacji. Natomiast Bank potwierdził przyjęcie zleceń o godzinie 17:00:09, czyli po zakończeniu wydłużonej sesji na realizację zleceń przez NBP.

5. Nie znajduje uzasadnienia ocena dotycząca tego, iż zaniechanie przekazania do Ministra Finansów decyzji o zablokowaniu niewykorzystanych środków z rezerwy celowej w kwocie 76 502,4 tys. zł, nosi znamiona niegospodarności, nie znajduje uzasadnienia. Zapewniono płynne finansowanie i należyłą realizację działania 3.2.2 Kredyt na innowacje technologiczne w sytuacji poważnej reorganizacji Ministerstwa.

Ponadto, przedstawiciele MPiIT uczestniczący w posiedzeniach Komitetów Monitorujących nie uzyskali informacji o możliwości niepełnego wykorzystania przekazanych środków ani od BGK ani od Instytucji Zarządzającej POIR, która to otrzymywała od BGK informacje w zakresie realizacji tego zadania. Wręcz przeciwnie, jak NIK wskazuje: „(...) DIN w MPiIT otrzymywał zapewnienia BGK o przewidywanym pełnym wykorzystaniu zwiększonej kwoty alokacji (...)”

Należy podkreślić, że MPiT bazował na informacjach przekazywanych od wiarygodnych instytucji. W sytuacji braku tych informacji nie było podstawy do podejmowania stosownej reakcji.

Co istotne, to właśnie MPiT zidentyfikował, iż nie posiada systemowych narzędzi do pełnej kontroli nad realizacją przedmiotowego działania ze względu na swoją rolę w systemie. W konsekwencji podjęto działania mające na celu właściwe umiejscowienie kompetencji Instytucji Zarządzającej odpowiedzialnej za wdrażanie poddziałania 3.2.2. w jednym miejscu, tj. w Ministerstwie Inwestycji i Rozwoju.

6. Nie można zgodzić się z krytycznymi stwierdzeniami Izby dotyczącymi systemu rachunkowości, prowadzonego w MPiT, tj. тезami o naruszeniu przepisów art. 13 ust. 4 pkt 1 i art. 18 ust. 1 ustawy o rachunkowości (str. 23).

Przepisy art. 13 ust. 4 pkt 1 ustawy o rachunkowości stanowią m.in., że księgi rachunkowe, z uwzględnieniem techniki ich prowadzenia, powinny być trwale oznaczone nazwą (pełną lub skróconą) jednostki, której dotyczą. Przepisy art. 18 ustawy o rachunkowości obligują jednostkę do sporządzania zestawienia obrotów i sald na koniec każdego miesiąca, a zgodnie z art. 14 ust. 1 tej ustawy, bez względu na technikę prowadzenia ksiąg rachunkowych, dziennik powinien umożliwiać uzgodnienie jego obrotów z obrotami zestawienia obrotów i saldami księgi głównej. Wydruk powinien zawierać symbole lub nazwy kont, salda kont na dzień otwarcia (...), a obroty te muszą być zgodne z obrotami dziennika lub obrotami zestawienia obrotów dzienników częściowych. Ustawa nie definiuje sposobu uzgodnienia.

Odnosząc się do powyższego stwierdzam, że wszystkie wymogi w ww. zakresie zostały przez MPiT spełnione.

Dysponent III stopnia części 20 – Gospodarka wykonywał zestawienia obrotów i sald za każdy okres sprawozdawczy. Zestawienia były wykonywane dla dysponenta III stopnia części 20. Do każdego sprawozdania był podłączony wydruk zestawienia obrotów i sald kont dysponenta III stopnia części 20 – gospodarka. Wydruki są identyfikowalne poprzez oznaczenie części budżetowej, której dotyczą, odpowiednim symbolem w budowie konta. Zatem nie można mówić o nieprzestrzeganiu zasady podmiotowości, skoro księgi rachunkowe zostały trwale oznaczone symbolem odnoszącym się do jednostki.

Nieuzasadnione jest także twierdzenie, że nie jest możliwe uzgodnienie obrotów i sald z obrotami dziennika dysponenta III stopnia części 20. W MPiT, poprzez przyjęty system prowadzenia ksiąg, tj. symboli części budżetowej w budowie kont i odpowiednią budowę algorytmów przez producenta systemu, zapewniono uzgodnienie zapisów w księdze z zapisami w dzienniku.

Dla księgowości prowadzonej w systemie informatycznym obowiązki z zakresu zapewnienia ww. zgodności zapewnia dostawca systemu. W zakresie prowadzącego ewidencję księgową sprawdzono specyfikację techniczną oprogramowania pod kątem jego zgodności z przepisami ustawy o rachunkowości. Zestawienie obrotów i sald w systemach informatycznych w rzeczywistości ma charakter wtórny wobec zapisów ujętych w informatycznych zbiorach danych. Jest ono tworzone na podstawie pierwotnego zapisu zindeksowanego według kryterium symbolu kont księgowych, stanowiących czynnik agregujący. Zapewnienie zgodności z danymi ujętymi w dzienniku jest oczywiste, ponieważ na podstawie właśnie tych danych generowane jest zestawienie.

Ze względu na datę podziału oraz kwestie techniczne związane z wyodrębnieniem bazy informatycznej, przyjęto rozwiązanie zastosowane przy poprzednich reorganizacjach. Do czasu faktycznego wydzielenia i postawienia odpowiedniej infrastruktury informatycznej jednostki powierzyły wzajemnie prowadzenie ksiąg na mocy porozumień i upoważnień.

7. Przedstawiam krytyczne stanowisko również wobec przyznanej oceny ogólnej kontroli.

„Nieprawidłowości w rozliczaniu” dotacji dla IBRKK oraz „wydatki niewygasające zrealizowane po terminie” stały się podstawą dla NIK do istotnego obniżenia oceny ogólnej kontrolowanej działalności, co w świetle wyżej wykazanego braku podstaw do twierdzenia o nieprawidłowościach w przedmiotowych zakresach, nie jest prawidłowe. Dokonana kalkulacja, zgodnie z którą odjęto aż 2 punkty z 5 możliwych do uzyskania, jest nieadekwatna do stanu faktycznego – obniżenie punktów jest nieuzasadnione wobec istoty, przyczyn i skutków faktów zaistniałych w badanym obszarze.

Izba oceniając kontrolowaną działalność Ministra Przedsiębiorczości i Technologii w badanym okresie wydała ocenę opisową, którą stosuje w przypadku, gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej, ani dla oceny negatywnej. W zakresie dochodów przyznano ocenę pozytywną, natomiast w odniesieniu do wydatków stwierdzono, że skontrolowane wydatki zostały poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonymi w ustawie o finansach publicznych i aktach wykonawczych, z wyjątkiem nierozliczonej dotacji celowej dla Instytutu. Jako nieprawidłowość zaliczono także zrealizowanie po terminie, z przyczyn niezależnych od MPiT, wydatków niewygasających.

Pragnę raz jeszcze podkreślić, że przy rozliczeniu dotacji celowej dla IBRKK nie dopuszczono się naruszeń przepisów ustaw, a to, iż rozliczenie to było długotrwałe (ale nie przewlekłe) nie może przesłaniać faktu, iż było rzetelne i wnikliwe oraz zakończyło się ono wydaniem przez Ministra Przedsiębiorczości i Technologii decyzji zobowiązującej Instytut do zwrotu wskazanej kwoty dotacji. Informacja o wydaniu decyzji została przekazana do NIK przed sporządzeniem i przekazaniem *Wystąpienia pokontrolnego*. W odniesieniu zaś do środków niewygasających obszerną argumentację przedstawiono w pkt. 6 niniejszego stanowiska.

Z powyższych względów nie zgadzam się z przedstawioną oceną ogólną, uznając ją za nieuzasadnioną w świetle wszystkich pozostałych pozytywnych ustaleń dotyczących wykonania budżetu państwa w 2018 r. zarówno przez dysponenta głównego, jak i dysponenta III stopnia.

Łępe wpięty szacunku,

Jadwiga I-S